

Denkschrift 2023



Baden-Württemberg
RECHNUNGSHOF

Rechnungshof Baden-Württemberg
Presse- und Öffentlichkeitsarbeit
Stabelstraße 12
76133 Karlsruhe

Telefon: 0721 926-2308
Fax: 0721 926-2173

Internet: www.rechnungshof-baden-wuerttemberg.de
oder

www.rh.bwl.de
E-Mail: poststelle@rh.bwl.de

Denkschrift 2023

 zur Haushalts- und Wirtschaftsführung
des Landes Baden-Württemberg



Baden-Württemberg
RECHNUNGSHOF

Vorwort

Die Corona-Pandemie gilt seit dem Frühjahr als überstanden. Jetzt muss das Land neue Herausforderungen meistern: Die durch den Krieg Russlands gegen die Ukraine verursachte Energiekrise, Klimaschutz und Nachhaltigkeit fordern das Land nach wie vor stark, insbesondere finanziell.

Die Haushaltsjahre 2020 und 2021 waren von der Corona-Pandemie geprägt. Besonders deutlich wird dies am mit minus 3,3 Mrd. Euro stark negativen Finanzierungssaldo 2020. Verantwortlich dafür waren vor allem pandemiebedingt rückläufige Steuereinnahmen und kreditfinanzierte Mehrausgaben zur Bekämpfung der Pandemie und deren Folgen. 2021 erholten sich die Steuereinnahmen wieder und übertrafen das Vorkrisenniveau aus 2019 leicht. Das Land schloss das Haushaltsjahr 2021 mit einem positiven Finanzierungssaldo von 1,5 Mrd. Euro ab. Obwohl sich 2022 die Pandemie noch merklich auf die Landesfinanzen auswirkte, entwickelte sich die Einnahmeseite deutlich positiver als im Dezember 2021 angenommen. Der Finanzierungssaldo lag zum Jahresende 2022 im Haushaltsvollzug mit 3,5 Mrd. Euro im Plus.

Der Blick auf die Mittelfristige Finanzplanung zeigt weiter großen Handlungsbedarf. Für 2025 und 2026 sind zusammen mehr als 5,3 Mrd. Euro zu decken.

Seit 1. Januar 2020 gilt in Baden-Württemberg die Schuldenbremse. Sie hat sich in der Krise bewährt. Der Landeshaushalt sieht für 2023 im Soll eine Kreditermächtigung von rund 1,3 Mrd. Euro aufgrund der Konjunkturkomponente der Schuldenbremse vor. Seit der Haushaltsaufstellung im Herbst 2022 hat sich die Konjunkturerwartung der Bundesregierung für 2023 allerdings aufgehellt. Wenn dieser Trend anhält, dürfte die zulässige Kreditaufnahme nach Abschluss des Haushaltsjahres deutlich geringer ausfallen, als sie im Haushaltssoll etatisiert ist. Deshalb regt der Rechnungshof in der Denkschrift 2023 an, auf die für 2023 etatisierte Kreditaufnahme insoweit zu verzichten, zumal mit dem erwarteten Rechnungsüberschuss 2022 weitere Deckungsmittel zur Kompensation einer Kreditaufnahme zur Verfügung stehen.

Neben den Beiträgen zum Landeshaushalt, die auch Grundlage für die Entlastung der Landesregierung sind, haben wir in dieser Denkschrift zwei weitere thematische Schwerpunkte behandelt: Die Digitalisierung und Förderprogramme des Landes.

Das Land hat sich selbst zum Ziel gesetzt, digitale Leitregion in Europa zu werden. Der Weg dahin ist allerdings noch lang. Wir begleiten ihn seit einigen Jahren mit einer Serie von Prüfungen mit dem Fokus auf IT und Digitalisierung.

Aus unserer Sicht positiv entwickelt hat sich der Stand der elektronischen Lernplattform des Landes. Der Beitrag Nr. 10 erläutert die Entwicklung bei einem Teil dieser Lernplattform, den Lernmanagementsystemen. Verbesserungspotenzial besteht dagegen bei der IT der Regierungspräsidien und dem Landesarchiv.

Das Land erledigt immer mehr Fachaufgaben nicht mehr rein personell, sondern wird dabei durch entsprechende IT-Fachverfahren unterstützt. Je mehr elektronische Systeme die Arbeit der Verwaltung erledigen, desto notwendiger wird auch deren Überprüfung durch die Finanzkontrolle im Hinblick auf

ihre ordnungsgemäße Funktion. Daher hat die Finanzkontrolle eines der bedeutsamsten Fachverfahren des Landes, das Dialogisierte Abrechnungs- und Informationssystem DAISY, geprüft. Hierbei handelt es sich um ein Fachverfahren, welches elektronische Zahlungsanordnungen für die Landesoberkasse Baden-Württemberg erzeugt. DAISY ist dabei nicht unmittelbar in das Rechnungswesen des Landes integriert. Über dieses Verfahren weist das Landesamt für Besoldung und Versorgung (LBV) jährlich mehr als 5 Mio. Zahlungen mit einem Volumen von 17 Mrd. Euro an. In dieser Prüfung wurden zahlreiche Verbesserungsvorschläge erarbeitet, die nicht nur die Sicherheit des Verfahrens, sondern auch dessen Wirtschaftlichkeit verbessern sollen und das Risikomanagement betreffen. Das Finanzministerium und das LBV haben die Vorschläge des Rechnungshofs aufgegriffen.

Der dritte Schwerpunkt der Denkschrift - neben den Haushaltsthemen und der Digitalisierung - ist die Prüfung unterschiedlichster Förderprogramme. Sie reichen von der Förderung mittelstands- und handwerkspolitischer Maßnahmen über die Förderung der Jugendsozialarbeit an Schulen, einem Förderprogramm zur Verbesserung der ambulanten ärztlichen Versorgung im ländlichen Raum bis zur gesetzlich vorgeschriebenen öffentlichen Förderung notwendiger Investitionen von Krankenhäusern. Auch bei der Prüfung der Landesanstalt für Kommunikation liegt der Schwerpunkt der Vorschläge des Rechnungshofs bei deren Förderungen. Keine der geprüften Fördermaßnahmen gleicht der anderen, entsprechend vielschichtig sind auch die Empfehlungen des Rechnungshofs.

Insgesamt zeigen die Beiträge dieser Denkschrift die Vielfalt der Aufgaben der Landesverwaltung. Diese unterliegen derzeit einem intensiven Veränderungsprozess, der nicht nur den Kolleginnen und Kollegen der Finanzkontrolle viel abverlangt, sondern vor allem auch den Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern der Landesverwaltung. Umso mehr wissen wir es zu schätzen, dass wir von ihnen bei der Erfüllung unseres Prüfauftrags durch den intensiven Austausch und engagierte Diskussionen unterstützt wurden. Deshalb möchte ich mich an dieser Stelle dafür besonders bedanken.

Karlsruhe, im Juli 2023

Dr. Cornelia Ruppert
Präsidentin des Rechnungshofs
Baden-Württemberg

Inhaltsverzeichnis

Vorwort	3
Abkürzungsverzeichnis	7
Vorbemerkung	9
A. Haushaltsrechnung, Haushaltsplan und Haushaltsvollzug	11
1 Haushaltsvollzug und Haushaltsrechnung des Landes für das Haushaltsjahr 2021	13
2 Vermögensrechnung 2021	23
3 Entwicklung des Landeshaushalts	36
4 Schuldenbremse	64
B. Ressortübergreifende Empfehlungen	69
5 Gebühreneinnahmen des Landes	71
C. Besondere Prüfungsergebnisse	79
Einzelplan 02: Staatsministerium	
6 Landesanstalt für Kommunikation (Kapitel 0202)	81
Einzelplan 03: Ministerium des Inneren, für Digitalisierung und Kommunen	
7 IT der Regierungspräsidien (Kapitel 0304 bis 0307)	93
8 Vergabewesen bei den Landesbetrieben Gewässer (Kapitel 0304 bis 0307)	99
Einzelplan 04: Ministerium für Kultus, Jugend und Sport	
9 Zuwendungen für die Sanierung von Schulgebäuden (Kapitel 0402 und 1223)	107
10 Lernmanagementsysteme als Teil der Digitalen Bildungsplattform (Kapitel 0442)	117
Einzelplan 06: Ministerium der Finanzen	
11 Dialogisiertes Abrechnungs- und Informationssystem (DAISY) beim Landesamt für Besoldung und Versorgung (Kapitel 0618)	123
12 Beteiligung des Landes an der Flughafen Friedrichshafen GmbH und an der Rhein-Neckar Flugplatz GmbH (Kapitel 0620)	130
Einzelplan 07: Ministerium für Wirtschaft, Arbeit und Tourismus	
13 Zuschüsse für mittelstands- und handwerkspolitisch wichtige Maßnahmen (Kapitel 0710)	136

Einzelplan 09: Ministerium für Soziales, Gesundheit und Integration

14	Jugendsozialarbeit an öffentlichen Schulen (Kapitel 0918)	143
15	Förderprogramm „Landärzte“ neu ausrichten (Kapitel 0922)	151
16	Förderung eines Neubaus beim Städtischen Klinikum Karlsruhe (Kapitel 0922)	160

Einzelplan 12: Allgemeine Finanzverwaltung

17	Qualität der Planungen im Staatlichen Hochbau (Kapitel 1208)	167
----	--	-----

Einzelplan 14: Ministerium für Wissenschaft, Forschung und Kunst

18	Forschungssemester an den Pädagogischen Hochschulen (Kapitel 1426 bis 1433)	176
19	Organisation und IT des Landesarchivs Baden-Württemberg (Kapitel 1469)	183
20	Erwerb und Verwaltung von Kunstgegenständen bei den Regierungspräsidien (Kapitel 1478)	190
21	Badisches Staatstheater Karlsruhe (Kapitel 1479)	198

Abkürzungsverzeichnis

BGBI.	Bundesgesetzblatt
EU	Europäische Union
GBI.	Gesetzblatt
IT	Informationstechnik
L-Bank	Landeskreditbank Baden-Württemberg - Förderbank -
SGB	Sozialgesetzbuch
StHG	Staatshaushaltsgesetz - Gesetz über die Fest- stellung des Staatshaushaltsplans von Baden- Württemberg
VOB/A	Vergabe- und Vertragsordnung für Bauleistungen - Teil A
Vollzeitäquivalent	Maßeinheit für die fiktive Anzahl von Vollzeitbeschäftigten bei Umrechnung aller Teilzeit- in Vollzeitarbeitsverhältnisse
VwV-Kostenfestlegung	Verwaltungsvorschrift des Finanzministeriums über die Berücksichtigung der Verwaltungs- kosten insbesondere bei der Festsetzung von Gebühren und sonstigen Entgelten für die Inanspruchnahme der Landesverwaltung

Anmerkung:

Die Zahlen in den nachfolgenden Tabellen sind aus Gründen der Übersichtlichkeit in der Regel auf eine Nachkommastelle gerundet. Die zugrunde liegenden Rechenoperationen basieren zum Teil auf ungerundeten Zahlen. Dadurch können bei der Summenbildung Rundungsdifferenzen auftreten.

Die Beiträge sind - unabhängig von den Abschnitten A bis C - durchlaufend nummeriert. Die Abbildungen und Tabellen sind neben einer fortlaufenden Nummer mit den Beitragsnummern beschriftet. Abbildungen ohne Quellenangabe sind solche des Rechnungshofs.

Alle Personen- und Funktionsbezeichnungen gelten für alle Geschlechtsformen gleichermaßen.

Vorbemerkung

Der Rechnungshof leitete die Denkschrift 2022 dem Landtag und der Landesregierung am 14. Juli 2022 zu (Landtagsdrucksache 17/3000). Der Ausschuss für Finanzen hat die Denkschrift in zwei Sitzungen (22. September 2022 und 20. Oktober 2022) beraten. Den Beschlussempfehlungen des Ausschusses für Finanzen (Landtagsdrucksachen 17/3301 bis 17/3318) hat der Landtag am 10. November 2022 unverändert zugestimmt. Nach diesem Beschluss wurde die Landesregierung gebeten, zu einzelnen Beiträgen der Denkschrift konkrete Maßnahmen zu treffen oder zu untersuchen und dem Landtag hierüber zu berichten (§ 114 Abs. 2 und 4 Landeshaushaltsordnung).

Am 10. November 2022 hat der Landtag auch die in der Haushaltsrechnung 2020 nachgewiesenen über- und außerplanmäßigen Ausgaben sowie die in der Übersicht 1 A der Haushaltsrechnung dargestellten Abweichungen von den Stellenübersichten - unter Berücksichtigung einschlägiger Feststellungen des Rechnungshofs - nachträglich genehmigt und der Landesregierung für 2020 die Entlastung erteilt (Landtagsdrucksache 17/3389).

Der Landtag hat ferner auf Empfehlung des Ausschusses für Finanzen den Präsidenten des Rechnungshofs hinsichtlich der Rechnung des Rechnungshofs für das Haushaltsjahr 2020 nach § 101 Landeshaushaltsordnung entlastet (Landtagsdrucksache 17/3388).

Die Beratungen zu dieser Denkschrift wurden am 9. Juni 2023 abgeschlossen.

**A. Haushaltsrechnung, Haushaltsplan
und Haushaltsvollzug**

1 Haushaltsvollzug und Haushaltsrechnung des Landes für das Haushaltsjahr 2021

Die Haushalts- und Wirtschaftsführung des Landes Baden-Württemberg war 2021 geordnet. Die geltenden Vorschriften wurden im Wesentlichen eingehalten. Die geprüften Einnahmen und Ausgaben waren überwiegend ordnungsgemäß belegt. Der Rechnungsüberschuss 2021 des Landes betrug 4,3 Mrd. Euro. Die nach 2022 übertragenen Ausgabereste wurden mit 7,7 Mrd. Euro festgestellt.

1.1 Haushalts-Soll und Haushalts-Ist 2021

Mit der Haushaltsrechnung des Landes Baden-Württemberg für das Haushaltsjahr 2021 hat der Minister für Finanzen gemäß Artikel 83 Absatz 1 Landesverfassung und §§ 80 und 114 Absatz 1 Landeshaushaltsordnung Rechnung gelegt. Gemeinsam mit dem Vermögensnachweis bildet die Haushaltsrechnung die Grundlage für die Entlastung der Landesregierung durch den Landtag (§ 114 Absatz 1 Landeshaushaltsordnung).

Der Haushaltsrechnung liegt das Gesetz über die Feststellung des Staatshaushaltsplans von Baden-Württemberg für die Haushaltsjahre 2020/21 vom 18. Dezember 2019 zugrunde. Dieses wurde geändert durch

- das Gesetz über die Feststellung eines Nachtrags zum Staatshaushaltsplan von Baden-Württemberg für die Haushaltsjahre 2020/21 vom 19. März 2020,
- das Gesetz über die Feststellung eines Zweiten Nachtrags zum Staatshaushaltsplan von Baden-Württemberg für die Haushaltsjahre 2020/21 vom 15. Oktober 2020 und durch
- das Gesetz über die Feststellung eines Dritten Nachtrags zum Staatshaushaltsplan von Baden-Württemberg für das Haushaltsjahr 2021 vom 22. Juli 2021.

Die Einnahmen und Ausgaben für das Haushaltsjahr 2021 wurden im Soll festgestellt auf 54.659.186.100 Euro. Im Vergleich zu 2020 nahm das Haushaltsvolumen im Soll damit um 5.924.805.400 Euro ab (-10 Prozent).

Tabelle 1-1: Haushaltsbetrag, Haushaltsreste und Rechnungsergebnis 2021
(in Euro)

	Einnahmen	Ausgaben
Haushalts-Soll		
Haushaltsbetrag Soll	54.659.186.100,00	54.659.186.100,00
Reste Vorjahr	33.385.655,29	6.765.415.721,12
Summe	54.692.571.755,29	61.424.601.821,12
Rechnungsergebnis		
Titelsumme Ist	75.053.400.355,66	69.826.842.892,28
Reste Folgejahr	29.278.012,82	7.706.444.256,85
Summe	75.082.678.368,48	77.533.287.149,13
Saldo aus Rechnungsergebnis abzüglich Haushalts-Soll	20.390.106.613,19	16.108.685.328,01
Rechnungsmäßiges Jahresergebnis 2021 (Überschuss)	4.281.421.285,18	

Das Haushalts-Soll setzt sich zusammen aus dem Haushaltsbetrag des Urhaushalts einschließlich aller Nachträge für 2021 und den aus dem Vorjahr übertragenen Haushaltsresten (einschließlich Vorgriffen).

Für 2021 betrug das Haushalts-Soll für die Einnahmen 54.693 Mio. Euro und 61.425 Mio. Euro für die Ausgaben.

Im Rechnungsergebnis weist die Haushaltsrechnung für die Einnahmen 75.083 Mio. Euro und 77.533 Mio. Euro für die Ausgaben aus. Neben den Titelergebnissen des Haushaltsvollzugs sind dabei auch die in das Folgejahr (2022) übertragenen Haushaltsreste (einschließlich Vorgriffe) berücksichtigt.

Der Saldo aus Haushalts-Soll und Rechnungsergebnis der Einnahmen und Ausgaben ergibt für 2021 ein rechnungsmäßiges Jahresergebnis von +4.281 Mio. Euro (= rechnungsmäßiger Überschuss).

Einschließlich der bis Ende 2021 nicht verbrauchten rechnungsmäßigen Überschüsse der Vorjahre betrug das rechnungsmäßige Gesamtergebnis zum 31. Dezember 2021 +7.108 Mio. Euro.

Wie sich die Mehreinnahmen und die Mehrausgaben gegenüber dem Haushalts-Soll aus den Teilergebnissen der Einzelpläne errechnen, ist in der Haushaltsrechnung des Landes Baden-Württemberg 2021 detailliert dargestellt.

1.2 Haushaltsrechnung 2021

Der Minister für Finanzen legte dem Landtag mit Schreiben vom 20. Dezember 2022 (Landtagsdrucksache 17/3770) eine gezeichnete Fertigung der Haushaltsrechnung des Landes Baden-Württemberg für das Haushaltsjahr 2021 und die Vermögensrechnung zum 31. Dezember 2021 vor. Er bat gemäß § 114 Absatz 1 Landeshaushaltsordnung darum, die Entlastung der

Landesregierung auf dieser Grundlage herbeizuführen und die in der Haushaltsrechnung nachgewiesenen über- und außerplanmäßigen Ausgaben und Verpflichtungsermächtigungen sowie die dargestellten Abweichungen von den Stellenübersichten - unter Berücksichtigung etwaiger Feststellungen des Rechnungshofs - zu genehmigen.

1.2.1 Gestaltung

Die Haushaltsrechnung ist entsprechend den Vorgaben (§§ 81 bis 85 Landeshaushaltsordnung) gestaltet und enthält alle vorgeschriebenen Abschlüsse, Erläuterungen und Übersichten, um die bestimmungsgemäße Ausführung des Staatshaushaltsplans nachzuweisen.

Der kassenmäßige Abschluss und der Haushaltsabschluss sind entsprechend § 84 Landeshaushaltsordnung in einem Abschlussbericht mit verschiedenen Zusammenstellungen in der Haushaltsrechnung erläutert. Die in § 85 Absatz 1 Landeshaushaltsordnung genannten Übersichten sind beige-fügt.

1.2.2 Ergebnisse der Haushaltsrechnung

Das kassenmäßige Jahresergebnis ergibt sich aus dem Saldo aus Ist-Einnahmen und Ist-Ausgaben.

Tabelle 1-2: Kassenmäßiger Abschluss (in Euro)

	2020	2021	Veränderung
Ist-Einnahmen	74.744.426.702,10	75.053.400.355,66	308.973.653,56
Ist-Ausgaben	71.526.323.059,08	69.826.842.892,28	-1.699.480.166,80
Kassenmäßiges Jahresergebnis (Überschuss)	3.218.103.643,02	5.226.557.463,38	2.008.453.820,36

2021 betrug der kassenmäßige Überschuss 5.227 Mio. Euro. Gegenüber dem Vorjahr stellt dies eine Steigerung um 2.008 Mio. Euro dar.

Tabelle 1-3 stellt den Haushaltsbetrag (Soll ohne Reste), untergliedert nach den Hauptgruppen, dem konkreten Titelergebnis (Ist) gegenüber.

Tabelle 1-3: Einnahmen und Ausgaben 2021 nach Hauptgruppen
(in Mio. Euro)^{1 2}

Hauptgruppen		Haushalts- betrag (Soll)	Titelergebnis (Ist)	Differenz
Einnahmen		54.659	75.053	20.394
0	Einnahmen aus Steuern und steuerähnlichen Abgaben sowie EU-Eigenmittel	38.624	41.724	3.100
1	Verwaltungseinnahmen, Einnahmen aus Schuldendienst und dergleichen	1.497	1.936	438
2	Einnahmen aus Zuweisungen und Zuschüssen mit Ausnahme für Investitionen	8.863	17.288	8.424
3	Einnahmen aus Schuldenaufnahmen, aus Zuweisungen und Zuschüssen für Investitionen; besondere Finanzierungseinnahmen	5.674	14.106	8.432
Ausgaben		54.659	69.827	15.168
4	Personalausgaben	20.248	19.136	-1.112
5	Sächliche Verwaltungsausgaben und Ausgaben für den Schuldendienst	4.237	5.092	855
6	Ausgaben für Zuweisungen und Zuschüsse mit Ausnahme für Investitionen	22.788	31.180	8.393
7	Baumaßnahmen	824	754	-69
8	Sonstige Ausgaben für Investitionen und Investitionsförderungsmaßnahmen	4.328	4.210	-118
9	Besondere Finanzierungsausgaben	2.235	9.454	7.219

Die Einnahmen übertrafen den im Juli 2021 im Dritten Nachtrag etatisierten Haushaltsbetrag um 20,4 Mrd. Euro. Die Mehrausgaben gegenüber dem Haushaltsbetrag beliefen sich auf 15,2 Mrd. Euro. Der jeweils größte Teil dieser Abweichungen beruht auf Zuweisungen des Bundes für Corona-Maßnahmen, die im Haushaltsbetrag (Soll) nicht enthalten waren. Diese Durchführungsmittel wurden über die Rücklage für Haushaltsrisiken geleitet und im Anschluss über die Facheinzelpläne verausgabt. Konkret gingen die Bundesmittel bei der Hauptgruppe 2 ein und wurden über die Hauptgruppe 9 der Rücklage für Haushaltsrisiken zugeführt. Zur Umsetzung der mit diesen Hilfen finanzierten Maßnahmen wurden die Mittel über die Hauptgruppe 3 der Rücklage für Haushaltsrisiken wieder entnommen und bei den Hauptgruppen 4, 5, 6 und 8 in den Facheinzelplänen verausgabt. Die Buchungen bei den Hauptgruppen 3 und 9 sind technischer Natur.

¹ Jeweils ohne Berücksichtigung der Haushaltsreste.

² Teilweise Rundungsdifferenzen.

Die Bundesmittel sind damit einnahme- und ausgabeseitig mehrfach gebucht und haben das Haushaltsvolumen technisch erhöht. Im Ergebnis sind die Bundesmittel richtigerweise aber nur einmal berücksichtigt.

Darüber hinaus entwickelten sich die Steuereinnahmen gegenüber dem Haushaltsbetrag des Dritten Nachtrags deutlich positiver. Allein 2,8 Mrd. Euro der Mehreinnahmen von 3,1 Mrd. Euro beruhten auf Gemeinschaftsteuern und der Gewerbesteuerumlage.

Das rechnungsmäßige Jahresergebnis 2021 ergibt sich aus dem kassenmäßigen Überschuss 2021 (positiver Saldo aus Ist-Einnahmen und Ist-Ausgaben) abzüglich des Saldos der aus dem Vorjahr (2020) übernommenen und der in das Folgejahr (2022) übertragenen Haushaltsreste.

Tabelle 1-4: Rechnungsmäßiges Jahresergebnis (in Euro)

		2020	2021
Kassenmäßiges Jahresergebnis (Überschuss)		3.218.103.643,02	5.226.557.463,38
(-)	Saldo der aus dem Vorjahr übertragenen Reste	-6.339.754.340,31	-6.732.030.065,83
(+)	Saldo der in das Folgejahr übertragenen Reste	-6.732.030.065,83	-7.677.166.244,03
(=)	Rechnungsmäßiges Jahresergebnis (Überschuss)	2.825.827.917,50	4.281.421.285,18

Der Saldo der aus 2021 ins Folgejahr übertragenen Haushaltsreste stieg um 945.136.178,20 Euro gegenüber dem Vorjahr an. Der kassenmäßige Überschuss war damit um diesen Betrag zu reduzieren. Der rechnungsmäßige Überschuss 2021 betrug 4.281.421.285,18 Euro.

1.3 Feststellungen des Rechnungshofs nach § 97 Absatz 2 Nrn. 1 und 2 Landeshaushaltsordnung

1.3.1 Ordnungsmäßigkeit

Der Rechnungshof hat mit Unterstützung der Staatlichen Rechnungsprüfungsämter Freiburg, Stuttgart und Tübingen die ordnungsgemäße Haushalts- und Wirtschaftsführung des Landes und die Haushaltsrechnung des Landes Baden-Württemberg für das Haushaltsjahr 2021 geprüft.

Konkret führte die Finanzkontrolle Prüfungen zu wesentlichen Bereichen des Landeshaushalts auf Basis eines mathematisch-statistischen Stichprobenverfahrens durch. Über die untersuchten Einzelfälle hinaus können so mit einer hohen Wahrscheinlichkeit Schlüsse auf die gesamte Haushalts- und Wirtschaftsführung in den einbezogenen Bereichen gezogen werden. Des Weiteren führte die Finanzkontrolle allgemeine und risikoorientierte Prüfungen zur Haushalts- und Wirtschaftsführung des Landes durch.

Bei den Finanzämtern wurden u. a. 658 Einkommensteuerfälle risikoorientiert ausgewählt und geprüft. Dabei handelte es sich überwiegend um Fälle,

in denen komplexe und schwierige Sachverhalte zu beurteilen waren. Die Prüfung erstreckte sich in der Regel auf jeweils drei Veranlagungszeiträume. Insgesamt waren 1.010 Veranlagungszeiträume zu beanstanden. Aus allen geprüften Bereichen der Finanzämter ergaben sich für die öffentlichen Haushalte per saldo zusätzliche Einnahmen von 3,8 Mio. Euro. Weitere 2,5 Mio. Euro konnten aus verfahrensrechtlichen Gründen nicht mehr realisiert werden.

Beim Landesamt für Besoldung und Versorgung untersuchte die Finanzkontrolle in den Bereichen Entgelt für Arbeitnehmer, Beamtenbesoldung und -versorgung risikoorientiert 6.907 Zahlfälle. Durch diese Prüfungen konnten 2,4 Mio. Euro an unberechtigten Zahlungen zurückgefordert und künftige Fehlzahlungen vermieden werden. Weitere 0,1 Mio. Euro konnten aufgrund bereits eingetretener Verjährung nicht mehr geltend gemacht werden. Im Gegenzug wurden berechnete Ansprüche von Bediensteten von 0,3 Mio. Euro erfüllt. Zudem wurden 4.642 Beihilfebescheide überprüft. Dies führte zu Beihilfekürzungen von 0,6 Mio. Euro und zu 27 Tsd. Euro zusätzlich zu gewählter Beihilfe. Die Fehler bewegen sich summarisch im langjährigen Mittel. Neben diesen Prüfungen wurden in Sachverhalten mit Versorgungslastenteilung bei Dienstherrnwechsel Ansprüche des Landes auf Zahlung von 1,5 Mio. Euro festgestellt, die in der Zwischenzeit vollständig erstattet wurden.

Die Finanzkontrolle gab zudem in ihren Prüfungsmitteilungen zahlreiche Hinweise zur Haushalts- und Wirtschaftsführung.

Die in der Haushaltsrechnung aufgeführten Einnahmen und Ausgaben stimmen mit den in den Rechnungslegungsbüchern nachgewiesenen Beträgen überein. In den geprüften Bereichen sind nur wenige Einnahmen und Ausgaben festgestellt worden, die nicht ordnungsgemäß belegt waren.

Die Vorgaben des Staatshaushaltsplans 2021, der Haushaltssystematik und des Haushaltsrechts wurden im Wesentlichen eingehalten.

Nach diesen Feststellungen war die Haushalts- und Wirtschaftsführung des Landes 2021 geordnet.

1.3.2 Überplanmäßige und außerplanmäßige Ausgaben und Verpflichtungsermächtigungen (einschließlich Vorgriffe)

Artikel 81 der Landesverfassung von Baden-Württemberg normiert, dass über- und außerplanmäßige Ausgaben der Zustimmung des Finanzministers bedürfen. Sie darf nur im Falle eines unvorhergesehenen und unabwendbaren Bedürfnisses erteilt werden. Die Genehmigung des Landtags ist nachträglich einzuholen.

Nach einschlägiger Rechtsprechung sind diese Grundsätze auf entsprechende Verpflichtungsermächtigungen gleichermaßen anzuwenden.

Die Fälle, in denen über- und außerplanmäßige Ausgaben geleistet und Verpflichtungsermächtigungen eingesetzt wurden, sind in der Haushaltsrechnung 2021 einzeln nachgewiesen.

Über- und außerplanmäßige Ausgaben und Verpflichtungsermächtigungen sind dem Landtag ab einem Betrag von 100.000 Euro im Einzelfall mitzuteilen. Das Finanzministerium hat dem Landtag hierüber mit Schreiben vom 21. Dezember 2022 berichtet (Landtagsdrucksache 17/3796).

In der Haushaltsrechnung des Landes 2021 sind insgesamt 117 Fälle von über- und außerplanmäßigen Ausgaben (einschließlich Mehrausgaben, die aufgrund von Planvermerken wie Vorgriffe zu behandeln sind) über insgesamt 59 Mio. Euro nachgewiesen.

In 62 der 117 Fälle (53 Prozent) hat das Finanzministerium in die über- und außerplanmäßige Ausgabe eingewilligt. In 55 Fällen (47 Prozent) lag die Einwilligung nicht vor. Die Summe dieser Haushaltsüberschreitungen beträgt 4,8 Mio. Euro. Davon wurde in 11 Fällen mit zusammen 1 Mio. Euro die sachliche Notwendigkeit der Mehrausgaben nachträglich vom Finanzministerium bestätigt.

Von den 59 Mio. Euro Haushaltsüberschreitungen in 2021 entfielen 69 Prozent (41 Mio. Euro) auf Mehrausgaben bei übertragbaren Ausgaben (Vorgriffe). Im Vorjahr waren es 24 Prozent (14 Mio. Euro).

Darüber hinaus wurden 14 über- und außerplanmäßige Verpflichtungsermächtigungen mit insgesamt 29 Mio. Euro in 2021 nachgewiesen. In allen Fällen hat das Finanzministerium vorab in die über- und außerplanmäßigen Verpflichtungsermächtigungen eingewilligt.

Der Rechnungshof hat die über- und außerplanmäßigen Ausgaben und Verpflichtungsermächtigungen sowie Vorgriffe in Stichproben inhaltlich geprüft und keine wesentlichen Beanstandungen getroffen.

1.4 Globale Minderausgaben

Globale Minderausgaben sind im Staatshaushaltsplan negativ veranschlagte Ausgaben, die im Haushaltsvollzug auszugleichen sind. Sie sind eine pauschale Einsparverpflichtung für die einzelnen Ressorts und stellen eine Ausnahme vom Prinzip der Einzelveranschlagung dar.

Im Staatshaushaltsplan 2021 (Stand Dritter Nachtrag 2021) wurden im Soll einzelplanspezifische Globale Minderausgaben von 377 Mio. Euro sowie eine allgemeine Globale Minderausgabe von 185 Mio. Euro veranschlagt. Die Ressorts haben diese Globalen Minderausgaben vollständig erwirtschaftet und damit diese Einsparverpflichtungen erfüllt.

Darüber hinaus haben die Ressorts 11 Mio. Euro an Globalen Minderausgaben erwirtschaftet, bei denen die Pflicht zur Leistung erst im Haushaltsvollzug 2021 entstanden ist.

1.5 Haushaltsreste

Die Einnahmereste des Landes reduzierten sich 2021 gegenüber dem Vorjahr um 4 Mio. Euro auf 29 Mio. Euro. Sie betrafen wie schon im Vorjahr im

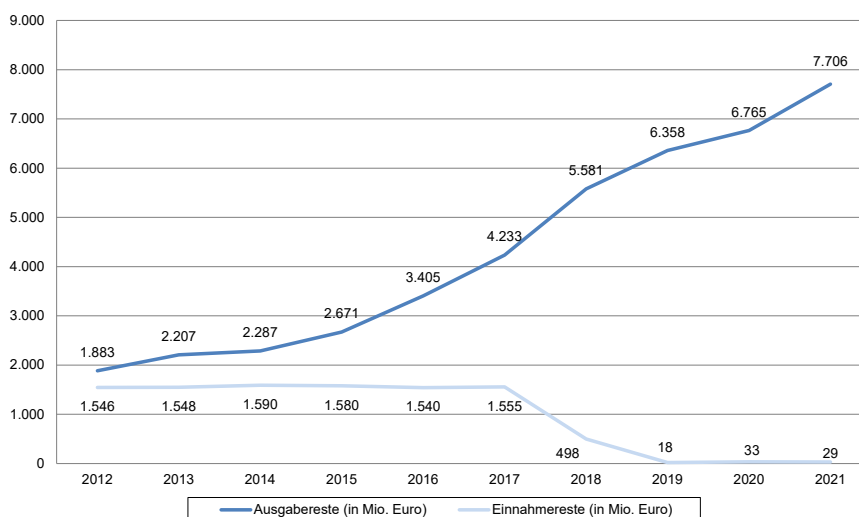
Wesentlichen erwartete EU-Zuschüsse für Investitionen im Geschäftsbereich des Ministeriums für Ernährung, Ländlichen Raum und Verbraucherschutz.³

Die Ausgabereste 2021 erreichten mit 7.706 Mio. Euro erneut einen Höchststand.⁴ Im Vergleich zum Vorjahr sind sie um 941 Mio. Euro gestiegen. Im Zehnjahres-Vergleich sind die Reste um 5.823 Mio. Euro angestiegen und haben sich mehr als vervierfacht.

Die nach 2022 übertragenen Ausgabereste betragen 14 Prozent des Haushaltsvolumens 2021.

Die Abbildung 1-1 zeigt die Entwicklung der Einnahme- und Ausgabereste in den vergangenen zehn Jahren.

Abbildung 1-1: Entwicklung der Einnahme- und Ausgabereste



Die Ressorts haben die Ausgabereste 2021 nach den Vorgaben der VwV-Rechnungslegung in verschiedene Kategorien untergliedert. Tabelle 1-5 zeigt, wie sich die Ausgabereste 2020 und 2021 auf die verschiedenen Bereiche verteilen und deren Veränderung.

³ Bis einschließlich 2018 bildete das Land noch Einnahmereste aus nicht in Anspruch genommenen Kreditermächtigungen.

⁴ Einschließlich Vorgriffen von 41 Mio. Euro.

Tabelle 1-5: Ausgabereste 2020 und 2021 nach Kategorien (in Mio. Euro)^{5 6}

Kennzeichnung	Kategorien	Reste 2020	Reste 2021	Veränderung
R	Rechtlich gebundene Ausgabereste	4.953	5.695	742
	Hierunter fallen:	davon	davon	davon
	<ul style="list-style-type: none"> • Gesetzlich zweckgebundene Mittel wie FAG- und KIF-Mittel, Wettmittelfonds, Spielbankerträge und Feuerschutzsteuer (R-FAG, R-KIF, R-Wett, R-Spiel, R-Feuer) 	1.739	1.983	244
	<ul style="list-style-type: none"> • Vertraglich oder durch Bewilligungsbescheide gebundene Ausgabereste (R-Vertr/Besch) 	1.684	2.169	485
	<ul style="list-style-type: none"> • Von dritter Seite zugewendete Mittel einschließlich Bundes- und EU-Mittel, sowie Entflechtungsmittel nach dem Entflechtungsgesetz (R-Dritt, R-Entfl) 	1.114	1.078	-36
	<ul style="list-style-type: none"> • Landesmittel, die zur Komplementierung von Bundes- und EU-Mitteln erforderlich sind, sowie Ausgabereste aus den Zukunftsoffensiven, Zukunftsinvestitionen (R-Kom, R-ZO) 	263	345	82
	<ul style="list-style-type: none"> • Vergaberahmen für Leistungsbezüge (R-LBVO) 	154	120	-34
N	Nicht gebundene Ausgabereste	417	683	266
S	Ausgabereste aufgrund der Solidarpakte mit den Hochschulen, der Hochschulmedizin, der Dualen Hochschule u. a.	1.007	998	-9
§ 6 StHG	Ausgabereste nach § 6 StHG (Sachausgabenbudgetierung)	366	343	-23
§ 6a StHG	Ausgabereste nach § 6a StHG (Personalausgabenbudgetierung)	37	28	-9
Vorgriffe		-14	-41	-27
Summe		6.765	7.706	941

Mit 74 Prozent entfiel 2021 der größte Teil auf rechtlich gebundene Ausgabereste. Alleine bei 2.169 Mio. Euro davon begründeten die Ressorts die rechtliche Bindung durch Verträge oder Bewilligungsbescheide. Gegenüber dem Vorjahr sind diese Reste um 29 Prozent gestiegen.

Weitere 1.455 Mio. Euro entfielen auf den Kommunalen Investitionsfonds (+25 Prozent gegenüber Vorjahr), gefolgt von 683 Mio. Euro an rechtlich gebundenen Resten für Drittmittel (+17 Prozent gegenüber Vorjahr).

⁵ Zum Teil Rundungsdifferenzen.

⁶ Die Werte entsprechen den in der Haushaltsrechnung des Landes nachgewiesenen Ausgaberesten. Aufgrund einer nach Übersendung der Restelisten an den Landtag erfolgten Präzisierung, sind die Werte für Vorgriffe und R-FAG-Reste um 2 Mio. Euro erhöht, die sich gegenseitig aufheben.

Die nicht gebundenen Reste sind um 64 Prozent gegenüber 2020 auf 683 Mio. Euro angewachsen. Für Solidarpakte stand erneut etwa 1,0 Mrd. Euro an nicht verbrauchten Mitteln im Folgejahr 2022 zur Verfügung.

Insgesamt sind die Ausgabereste⁷ 2021 gegenüber dem Vorjahr um 14 Prozent gestiegen.

Der Rechnungshof hat 2022 begonnen, die Ausgabereste des Landes im Rahmen der Gesamtrechnungsprüfung in Stichproben zu prüfen. Gegenstand waren vertraglich oder per Bewilligungsbescheid gebundene Reste des Ministeriums für Ernährung, Ländlichen Raum und Verbraucherschutz, des Ministeriums für Umwelt, Klima und Energiewirtschaft und des Ministeriums für Verkehr jeweils aus 2021.

Der Rechnungshof weist aufgrund einzelner Feststellungen in diesem Zusammenhang erneut darauf hin, dass Ausgabereste nur in absolut notwendigem Umfang gebildet werden dürfen. Die Vorgaben hinsichtlich der richtigen Kategorisierung sind zwingend einzuhalten. Ausgabereste dürfen nur dann gebildet werden, wenn der Haushaltsansatz des Folgejahrs absehbar nicht ausreichen wird, um alle dann fälligen Zahlungsverpflichtungen zu bedienen.

Es ist beabsichtigt, die Prüfung 2023 mit anderen Schwerpunkten fortzuführen.

1.6 Druck- und Darstellungsfehler

Der Rechnungshof hat bei der Gesamtrechnungsprüfung der Haushaltsrechnung keine wesentlichen Druck- und Darstellungsfehler festgestellt.

⁷ Einschließlich Vorgriffe.

2 Vermögensrechnung 2021

Die Vermögensrechnung 2021 weist ein Vermögen des Landes von 85,6 Mrd. Euro aus. Dem stehen Verbindlichkeiten von 60,5 Mrd. Euro und Rückstellungen von 210,3 Mrd. Euro gegenüber.

2.1 Funktion und Bedeutung der Vermögensrechnung

Die Landesregierung hat im Dezember 2022 die Vermögensrechnung 2021 veröffentlicht. Sie bildet zum Stichtag 31. Dezember 2021 den Wert des Vermögens und der Schulden des Landes ab.

Die Vermögensrechnung stellt die Grundlage für den entlastungsrelevanten Vermögensnachweis im Sinne von Artikel 83 Absatz 1 Landesverfassung und § 114 Absatz 1 Satz 1 Landeshaushaltsordnung dar.

Stichtagsbezogen zum 31. Dezember eines jeden Jahres werden die Werte der Vermögensrechnung fortgeschrieben. Entsprechend ist eine Analyse und Abbildung der Entwicklung des Vermögens und der Schulden möglich.

Nach Artikel 79 Absatz 4 Landesverfassung und § 14 Absatz 1 Nr. 4 Landeshaushaltsordnung sind das Vermögen und die Schulden in einer Anlage zum Staatshaushaltsplan nachzuweisen.

Die Grundsätze zur Aufstellung der Vermögensrechnung finden sich in der Verwaltungsvorschrift des Ministeriums für Finanzen über die Vermögensrechnung des Landes. Diese orientiert sich an den Vorschriften des Handelsgesetzbuches und berücksichtigt die Besonderheiten öffentlicher Haushalte entsprechend den Standards staatlicher Doppik.

2.2 Inhalt der Vermögensrechnung

2.2.1 Vollständigkeit der Vermögensrechnung

Die Vermögensrechnung zum 31. Dezember 2021 wurde gegenüber den Vorjahren weiter optimiert. Es wurden Nacherfassungen - beispielsweise bei den Kulturgütern - durchgeführt.

Wie bereits in den Vorjahren werden nicht alle Bilanzpositionen vollständig oder mit korrigierten Werten abgebildet.

So wurden beispielsweise bei den Kunstgegenständen von sechs Museen die aktuellen Zugänge des Jahres 2021 zum Stichtag der Vermögensrechnung noch nicht in der Anlagenbuchhaltung und somit auch nicht in der Vermögensrechnung erfasst.

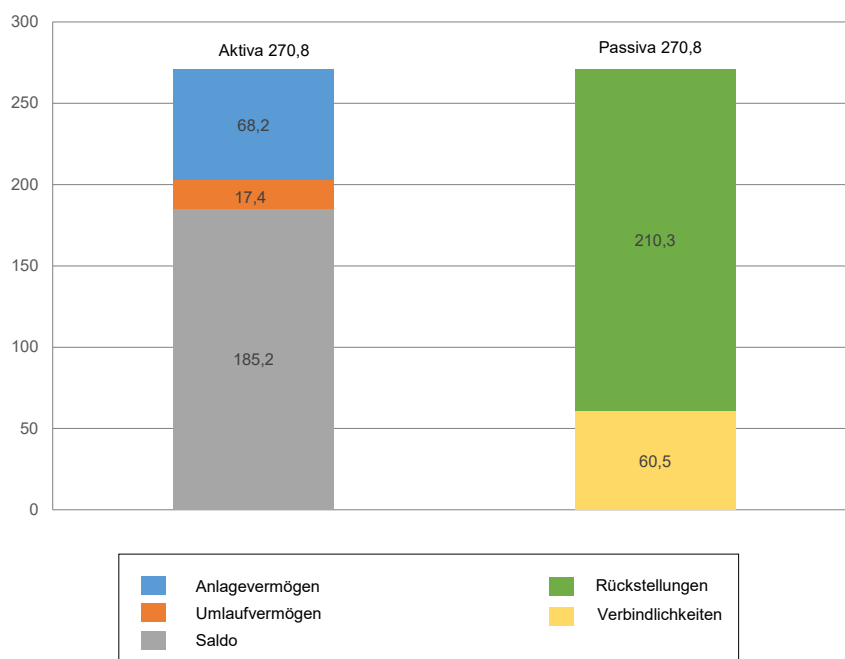
Des Weiteren verzögert sich die Korrektur der Gebäudewerte, die der Rechnungshof in der Denkschrift 2020 angemahnt hat. Sie soll abschließend erst in der Vermögensrechnung 2022 vollzogen werden.

2.2.2 Aggregierte Vermögensrechnung zum 31. Dezember 2021

Die Vermögensrechnung zum 31. Dezember 2021 umfasst ein Volumen von 270,8 Mrd. Euro. Verglichen mit dem Vorjahr bedeutet dies eine Verringerung von 0,7 Mrd. Euro (0,2 Prozent).

In Abbildung 2-1 wird die Struktur des Vermögens und der Schulden des Landes zum Stichtag 31. Dezember 2021 aufgezeigt.

Abbildung 2-1: Struktur der Vermögensrechnung zum 31. Dezember 2021 (in Mrd. Euro)



Das Vermögen des Landes ist um 2,8 Mrd. Euro auf jetzt 85,6 Mrd. Euro angewachsen. Davon entfallen 68,2 Mrd. Euro auf das Anlagevermögen und 17,4 Mrd. Euro auf das Umlaufvermögen.

Auf der Passivseite der Vermögensrechnung werden Rückstellungen von 210,3 Mrd. Euro und Verbindlichkeiten von 60,5 Mrd. ausgewiesen. Die Summe der Verbindlichkeiten und Rückstellungen ist mit 270,8 Mrd. Euro um 185,2 Mrd. Euro höher als das Vermögen. Diese Differenz wird als Saldo auf der Aktivseite der Bilanz ausgewiesen. Sein Anteil an der Gesamtsumme der Vermögensrechnung beträgt 68,4 Prozent.

Im Vergleich zum Vorjahr fällt der Saldo um 3,4 Mrd. Euro geringer aus. Dies resultiert sowohl aus dem Rückgang der Summe der Rückstellungen und Verbindlichkeiten als auch aus der Steigerung des Vermögens.

Wie in den Vorjahren stellen die Rückstellungen für Pensionen und ähnliche Verpflichtungen mit 202,5 Mrd. Euro (74,8 Prozent) die bedeutendste Position der Vermögensrechnung dar.

Die Vermögensrechnung zum Stichtag 31. Dezember 2021 wird mit den Vergleichswerten der vier vorangegangenen Jahre in Tabelle 2-1 in aggregierter Form dargestellt.

Tabelle 2-1: Aggregierte Vermögensrechnung¹ zum 31. Dezember 2021 mit Vergleich zu den Vorjahren²

	In Mrd. Euro					In Prozent	
	Stichtag 31.12.					Veränderung gegenüber Vorjahr	Anteile zum 31.12.2021
	2017	2018	2019	2020	2021		
AKTIVA							
A. Anlagevermögen	59,0	62,4	63,9	67,2	68,2	1,0	25,2
I. Immaterielle Vermögensgegenstände	0,01	0,02	0,02	0,02	0,04	0,0	
II. Sachanlagen	40,8	41,1	41,9	44,8	45,1	0,4	
Davon Grundstücke, grundstücksgleiche Rechte und Bauten	14,7	14,8	15,0	15,1	15,4	0,4	
Davon Infrastrukturvermögen, Natur- und Kulturgüter	24,0	24,1	24,5	26,9	26,7	-0,2	
III. Finanzanlagen	18,2	21,3	22,0	22,4	23,0	0,7	
B. Umlaufvermögen	10,9	12,2	16,9	15,6	17,4	1,8	6,4
I. Vorräte	0,01	0,02	0,02	0,0	0,02	0,0	
II. Forderungen und sonstige Vermögensgegenstände	9,4	10,1	11,7	10,7	11,9	1,3	
III. Wertpapiere des Umlaufvermögens	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,0	
IV. Kassenbestand, Bundesbank, Guthaben bei Kreditinstituten	1,5	2,1	5,2	4,9	5,4	0,5	
Summe Vermögen	69,9	74,6	80,8	82,8	85,6	2,8	31,6
C. Saldo	162,9	175,8	175,7	188,7	185,2	-3,4	68,4
Summe Aktivseite	232,7	250,4	256,5	271,5	270,8	-0,7	100,0
PASSIVA						0,0	
A. Rückstellungen	183,2	198,1	204,2	213,9	210,3	-3,6	77,7
Davon Rückstellungen für Pensionen und ähnliche Verpflichtungen	176,6	190,7	196,9	206,3	202,5	-3,8	74,8
B. Verbindlichkeiten	49,5	52,3	52,3	57,6	60,5	2,9	22,3
Summe Passivseite (Schulden)	232,7	250,4	256,5	271,5	270,8	-0,7	100,0

¹ Aus Platzgründen werden Aktiva und Passiva untereinanderstehend dargestellt. Rundungsbedingte Abweichungen zur Vermögensrechnung sind möglich.

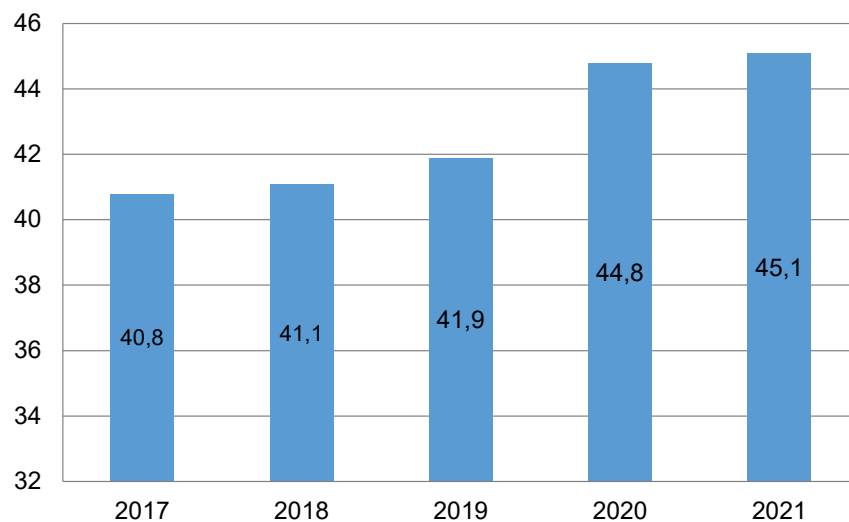
² Die Werte der Zeile "Summe Vermögen" werden hier nachrichtlich ausgewiesen und sind nicht direkt in der Vermögensrechnung ersichtlich.

2.3 Aktiva des Landes zum 31. Dezember 2021

2.3.1 Sachanlagevermögen

Das Sachanlagevermögen hat sich seit der Vermögensrechnung zum Stichtag 31. Dezember 2017 um 4,3 Mrd. erhöht. Abbildung 2-2 zeigt dessen Entwicklung auf.

Abbildung 2-2: Entwicklung des Sachanlagevermögens (in Mrd. Euro)



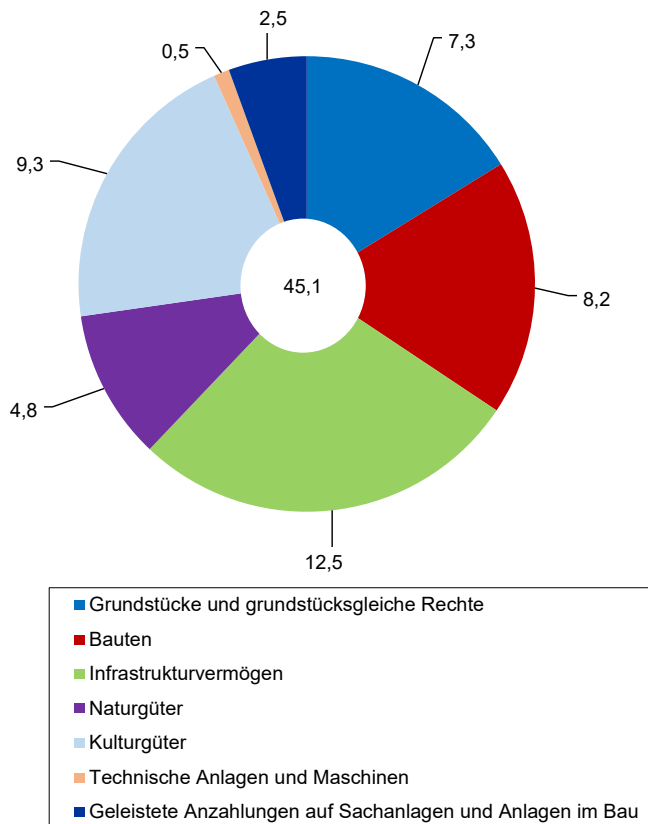
Ein großer Teil des Anstiegs beruht auf dem Zuwachs bei Kulturgütern (+3,5 Mrd. Euro), der jedoch überwiegend aus der Nachaktivierung bisher nicht erfasster Kunstgegenstände resultiert.

Bei den Anlagen im Bau ist seit 2017 ein Zuwachs von 0,9 Mrd. Euro zu verzeichnen, ebenso bei den Bauten (+0,5 Mrd. Euro) und den Grundstücken (+0,2 Mrd. Euro). Das Infrastrukturvermögen (-0,3 Mrd. Euro) und das Naturgütervermögen (-0,5 Mrd. Euro) sind zurückgegangen.

Das Sachanlagevermögen stellt mit 45,1 Mrd. Euro die größte Vermögensposition des Anlagevermögens dar.

Abbildung 2-3 veranschaulicht dessen Struktur.

Abbildung 2-3: Struktur des Sachanlagevermögens (in Mrd. Euro)



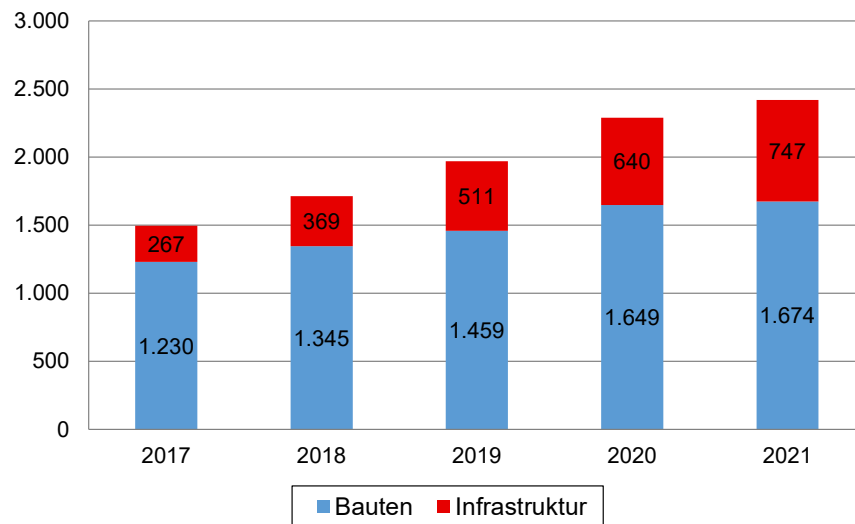
Die bedeutendste Position des Sachanlagevermögens ist mit 12,5 Mrd. Euro das Infrastrukturvermögen (z. B. Straßen, Tunnel, Brücken). Das ist ein Rückgang von 120 Mio. Euro seit dem Vorjahr. Dem gegenüber steht ein Zugang der Anlagen im Bau von 146 Mio. Euro, davon allein 107 Mio. Euro für den Bereich Infrastrukturvermögen. Seit dem Jahr 2017 sind die Anlagen im Bau im Bereich Infrastruktur um 280 Prozent angestiegen.

Bereits in den Vorjahren hat der Rechnungshof darauf hingewiesen, dass bereits fertiggestellte Straßenbaumaßnahmen noch unter der Position „Anlagen im Bau (AiB)“ ausgewiesen werden. Dies gilt auch für die Vermögensrechnung 2021. Bedingt durch diesen strukturell falschen Ausweis werden diese Straßen nicht abgeschrieben und das Vermögen des Landes wird zu hoch ausgewiesen.

Die für die Vermögensrechnung 2020 zugesagte vollständige Abrechnung und Umbuchung aller freigegebenen Straßenbauprojekte wurde durch das Ministerium für Verkehr pandemiebedingt auf die Vermögensrechnung 2022 verschoben. Unter Berücksichtigung des erneuten Anstiegs der Anlagen im Bau im Bereich Infrastruktur ist es fraglich, ob die zugesagte Korrektur bis zur Vermögensrechnung 2022 abgeschlossen werden kann.

Der Gesamtbetrag der Position „Geleistete Anzahlungen auf Sachanlagen und Anlagen im Bau“ liegt bei 2,5 Mrd. Euro. Abbildung 2-4 gibt einen Überblick über die Entwicklung der Anlagen im Bau.

Abbildung 2-4: Entwicklung der Anlagen im Bau (in Mio. Euro)³



Die zweitgrößte Position der Sachanlagen sind die Kulturgüter mit 9,3 Mrd. Euro. Wie auch im Vorjahr werden die Neuanschaffungen des aktuellen Jahres bei einigen Einrichtungen wertmäßig nicht ausgewiesen. Das Ministerium für Wissenschaft, Forschung und Kunst hat mitgeteilt, dass für die Vermögensrechnung 2022 mit einem vollständigen Ausweis zu rechnen sei. Alle Einrichtungen seien angehalten, spätestens ab dem Jahr 2022 flächendeckend eine Aktivierung im korrekten Geschäftsjahr vorzunehmen.

Andere bedeutende Positionen im Bereich des Sachanlagevermögens sind die Bauten mit 8,2 Mrd. Euro und die Grundstücke und grundstücksgleiche Rechte mit 7,3 Mrd. Euro.

Das Waldvermögen des Landes findet sich in der Position Naturgüter wieder. Sein Wert ist um 70 Mio. Euro gesunken. Dies ist überwiegend auf die Rückgänge der Holzpreise und des sogenannten aufstockenden Bestands⁴ durch die Borkenkäferschäden der Jahre 2018 bis 2020 zurückzuführen.

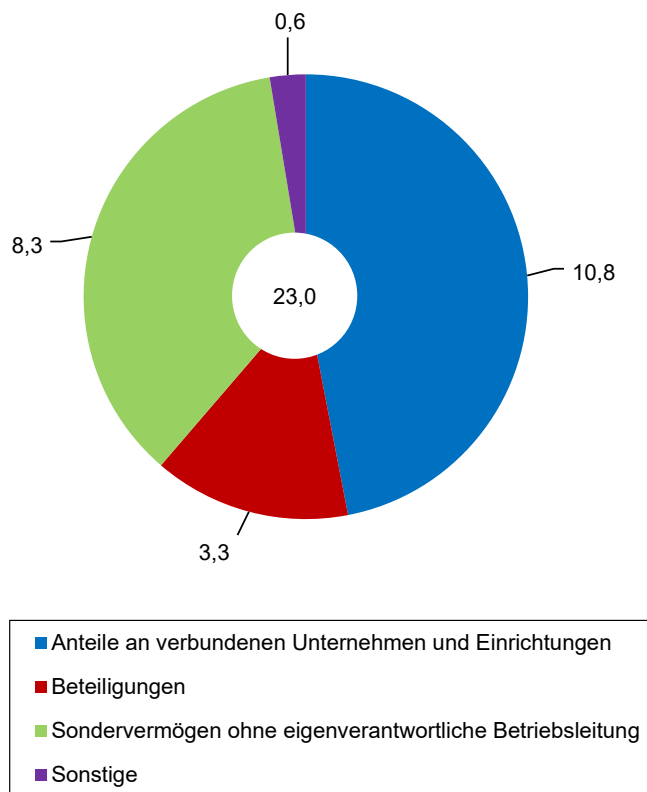
³ In der Abbildung wurden die geleisteten Anzahlungen auf Sachanlagen (2021: 2 Mio. Euro) und sonstige Anlagen im Bau (2021: 71 Mio. Euro), die nicht Bauten oder Infrastrukturvermögen sind, nicht abgebildet.

⁴ Das heißt der stehende Baumbestand.

2.3.2 Finanzanlagevermögen

Ein weiterer wesentlicher Teil des Anlagevermögens ist das Finanzanlagevermögen mit 23,0 Mrd. Euro. Abbildung 2-5 veranschaulicht dessen Struktur.

Abbildung 2-5: Struktur des Finanzanlagevermögens (in Mrd. Euro)



Die Anteile an verbundenen Unternehmen und Einrichtungen bilden mit 10,8 Mrd. Euro die größte Position der Finanzanlagen. Darin enthalten sind die Landesbetriebe und die wie Landesbetriebe geführten Einrichtungen mit einem Wert von 2,8 Mrd. Euro.

Die Bewertung der Landesbetriebe erfolgt seit 2019 nach dem aktuellen Stand des Eigenkapitals aus ihrem jeweilig letzten vorliegenden Jahresabschluss.

Die Landesbetriebe mit ihrem anteiligen Eigenkapital sind in der Anlage zur Vermögensrechnung aufgeführt.

Tabelle 2-2: Einbezogene Jahresabschlüsse der 48 Landesbetriebe⁵

Jahresabschluss zum	Genehmigt	Vorläufig	Gesamt
31.12.2021	16	18	34
31.08.2021	2	-	2
31.12.2020	2	6	8
31.12.2018	-	1	1
Ohne Abschluss	-	-	3
Summe			48

Der Landtag hat am 12. März 2020 zur Behandlung der Denkschrift 2019 (Beitrag Nr. 5: Haushaltsreste) den Beschluss gefasst, „die Landesregierung zu ersuchen, die Jahresabschlüsse der Landesbetriebe fristgerecht und vollständig vorzulegen und zu genehmigen. Bei der Entscheidung über die Ergebnisverwendung ist der Verbleib nicht verausgabter Mittel bei den Landesbetrieben kritisch zu prüfen.“ Allerdings liegen nach wie vor bei zwölf Landesbetrieben keine Jahresabschlüsse für 2021 vor. Für neun Landesbetriebe wurden Jahresabschlüsse früherer Jahre herangezogen, die aber in sieben Fällen nur vorläufig waren. Drei Hochschulen für angewandte Wissenschaften haben seit 2015 keinen Jahresabschluss. Für die wirklichkeitstreue Bewertung der Landesbetriebe ist es jedoch unumgänglich, dass aktuelle und genehmigte Jahresabschlüsse vorliegen.

Das Ministerium des Inneren, für Digitalisierung und Kommunen hat mitgeteilt, dass bei den Landesbetrieben Gewässer sowie beim Landesbetrieb Eich- und Beschusswesen aus personellen Gründen Rückstände bei der Prüfung und Genehmigung der Jahresabschlüsse bestünden. Es sei vorgehen, mit Nachdruck an der Prüfung und Genehmigung der noch ausstehenden Jahresabschlüsse zu arbeiten, sodass die noch offenen Jahresabschlüsse sukzessive abgearbeitet werden könnten.

Das Ministerium für Ernährung, Ländlichen Raum und Verbraucherschutz führt aus, dass die Frist durch das Haupt- und Landgestüt Marbach, das Staatliche Weinbauinstitut, die Staatliche Lehr- und Versuchsanstalt für Wein- und Obstbau sowie das Landesamt für Geoinformation und Landentwicklung nicht eingehalten werden konnte. Grund hierfür seien Neuorganisationen und Umstrukturierungen sowie Personalengpässe.

Das Ministerium für Wissenschaft, Forschung und Kunst hat mitgeteilt, dass in der Zwischenzeit von der Hochschule Reutlingen die Jahresabschlüsse 2015 bis 2021 und von der Hochschule Karlsruhe die Jahresabschlüsse 2019 bis 2021 vorgelegt worden seien. Die Hochschule Pforzheim will dem Ministerium die Abschlüsse 2015 bis 2022 bis Herbst 2023 zukommen lassen. Die Hochschule Aalen will dem Ministerium den Jahresabschluss 2015 nun zustellen und die folgenden Abschlüsse zügig erstellen.

Die zweitgrößte Finanzanlagenposition stellen mit 8,3 Mrd. Euro die Sondervermögen ohne eigenverantwortliche Betriebsleitung dar. Sie umfassen die Versorgungsrücklage des Landes Baden-Württemberg (3,7 Mrd. Euro), die 1999 eingerichtet wurde, und den Versorgungsfonds des Landes

⁵ In den Vorjahren wurden in der Zahl der Landesbetriebe zwei Tochterbetriebe berücksichtigt. In Absprache mit dem Ministerium für Finanzen wird hierauf künftig verzichtet.

Baden-Württemberg (4,6 Mrd. Euro). Die Erhöhung der Gesamtposition begründet sich aus einer Zuführung zum Versorgungsfonds von 0,6 Mrd. Euro.

Die Beteiligungen des Landes sind mit 3,3 Mrd. Euro die drittgrößte Position der Finanzanlagen. Hier werden die Anteile an Unternehmen und Einrichtungen mit einer Beteiligungsquote von 20 bis 50 Prozent abgebildet.

2.3.3 Forderungen und sonstige Vermögensgegenstände

Die größte Position des Umlaufvermögens stellen mit 11,9 Mrd. Euro die Forderungen und sonstige Vermögensgegenstände dar. Sie sind um 1,3 Mrd. Euro gegenüber dem Vorjahr angewachsen und enthalten vor allem die Forderungen aus der Steuerverteilung und Finanzausgleichsbeziehungen (1,3 Mrd. Euro), die Forderungen aus veranlagten Steuern (9,1 Mrd. Euro) und die Forderungen aus Zuweisungen und Zuschüssen (0,9 Mrd. Euro). Der Forderungsbestand wurde - wie in den Vorjahren - auf Basis von Erfahrungswerten wertberichtigt.

2.4 Passiva des Landes zum 31. Dezember 2021

2.4.1 Struktur und Höhe der Passiva

Die Passivseite der Vermögensrechnung beinhaltet die Rückstellungen (210,3 Mrd. Euro) und die Verbindlichkeiten (60,5 Mrd. Euro). Die Summe beträgt 270,8 Mrd. Euro.

2.4.2 Rückstellungen

Die Rückstellungen für Pensionen und ähnliche Verpflichtungen betragen 202,5 Mrd. Euro, das entspricht einem Anteil von 74,8 Prozent. Gegenüber dem Vorjahr sind sie um 3,8 Mrd. Euro gesunken, weil das Berechnungsmodell methodisch angepasst wurde. Bisher wurde der jährliche Steigerungssatz zukünftiger Besoldungs- und Pensionsanpassungen anhand des Durchschnitts der vorhergegangenen zehn Jahre berechnet. Diese Methode führte zu zufallsbedingten Schwankungen des Werts, die eine Interpretation der Werte erschwerte. In Absprache mit dem Rechnungshof wurde für die Vermögensrechnung zum 31. Dezember 2021 der Steigerungssatz zukünftiger Besoldungs- und Pensionsanpassungen für fünf Jahre auf 2,0 Prozent festgeschrieben. Nach Ablauf der fünf Jahre wird der festgeschriebene Wert überprüft und gegebenenfalls angepasst. Diese Anpassung verbessert die Vergleichbarkeit der Rückstellungen für Pensionen und ähnliche Verpflichtungen in einer Zeitreihe.

Die Entwicklung der einzelnen Positionen der Pensionsrückstellungen ist in Tabelle 2-3 dargestellt.

Tabelle 2-3: Rückstellungen für Pensionen und ähnliche Verpflichtungen im Vergleich zu den Vorjahren

Rückstellungen für	2017	2018	2019	2020	2021	Anstieg/ Rückgang 2020/2021	Anstieg/ Rückgang 2020/2021
	In Mrd. Euro						In Prozent
Pensionsverpflichtungen Land	149,27	158,84	163,46	174,03	169,04	-4,99	-2,87
Beihilfeverpflichtungen Land	24,69	29,08	30,48	29,70	30,92	+1,23	+4,14
Pensionen und Beihilfen für Fälle der Verwaltungsstrukturreform	2,59	2,82	2,93	2,61	2,56	-0,05	-1,71
Summe	176,56	190,75	196,87	206,33	202,53	-3,81	-1,84

Die Rückstellungen für Beihilfe sind angestiegen, weil sowohl der prognostizierte Steigerungssatz für künftige Beihilfeverpflichtungen auf 2,4 Prozent (2020: 2,3 Prozent) als auch die Zahl der Anspruchsberechtigten gestiegen sind. Ebenfalls angestiegen ist der Satz der durchschnittlichen Beihilfeausgaben auf 7.295 Euro (2020: 7.129 Euro).

Es werden nur für Landesbedienstete Pensions- und Beihilferückstellungen gebildet, welche die fünfjährige Mindestdienstzeit nach § 18 Absatz 1 Landesbeamtenversorgungsgesetz erfüllt haben. Deshalb wirken sich Neueinstellungen erst mit einem Zeitversatz von 5 Jahren auf die Vermögensrechnung aus. In der Vermögensrechnung 2021 wurden infolgedessen für 28.183 (2020: 28.135) Landesbedienstete noch keine Rückstellungen gebildet.

Wie sich die Zahl der Anspruchsberechtigten entwickelte, zeigt Tabelle 2-4 auf.

Tabelle 2-4: Anspruchsberechtigte 2017 bis 2021

	2017	2018	2019	2020	2021	Differenz 2020/2021
Aktive Bedienstete Land	163.489	162.902	163.392	164.836	166.363	+1.527
Versorgungsempfänger Land	132.642	135.567	139.881	143.067	146.163	+3.096
Personen mit aktuellen oder künftigen Altersgeldan- sprüchen	*	1.212	1.420	1.646	1.830	+184
Aktive Bedienstete Fälle Verwaltungsstrukturreform	3.015	3.042	3.028	2.368	2.350	-18
Versorgungsempfänger Verwaltungsstrukturreform	1.159	1.265	1.365	1.469	1.548	+79
Erhöhung Anspruchsberechtigte						+4.868

* Die Zahl der Personen mit aktuellen oder künftigen Altersgeldansprüchen ist für 2017 in der Zahl der Versorgungsempfänger enthalten.

Die sonstigen Rückstellungen betragen 7,7 Mrd. Euro. Die größte Position stellen dabei mit 6,3 Mrd. Euro die Rückstellungen für Steuererstattungen dar.

2.4.3 Verbindlichkeiten

Die Verbindlichkeiten sind zum Stichtag 31. Dezember 2021 um 2,9 Mrd. Euro⁶ auf 60,5 Mrd. Euro angestiegen.

Die Kreditmarktschulden sind um 0,9 Mrd. Euro auf 38,9 Mrd. Euro gesunken. Diese setzen sich aus den Anleihen und Obligationen, den Verbindlichkeiten gegenüber Kreditinstituten und Verbindlichkeiten aus sonstigen Krediten zusammen.

Der Erläuterungsteil veranschaulicht die Unterschiede zwischen der doppelten und kameralen Schuldendarstellung (siehe Tabelle 2-5).

⁶ Abgerundeter Wert.

Tabelle 2-5: Gegenüberstellung haushaltmäßige Verschuldung und Verbindlichkeiten der Vermögensrechnung zum 31. Dezember 2021⁷

Schuldenart (kameral)	Betrag in Mio. Euro		Position Vermögensrechnung
Wertpapiersschulden	21.902,02	21.902,02	Anleihen und Obligationen
Schulden beim nicht öffentlichen Bereich	16.142,03	9.912,00	Verbindlichkeiten gegenüber Kreditinstituten
Kredite bei sonstigen öffentlichen Sonderrechnungen	883,28	7.113,31	Verbindlichkeiten aus sonstigen Krediten
Summe Kreditmarktschulden	38.927,33	38.927,33	Summe Kreditmarktschulden
Aufgeschobene Kreditaufnahme	20.740,08		
Summe haushaltmäßige Verschuldung	59.667,41		
Verpflichtungen beim Bund und anderen Ländern	630,52		
Summe fundierte Schulden	60.297,93	38.927,33	Summe Kreditmarktschulden
		1.026,93	Verbindlichkeiten aus Steuern
		10.733,04	Verbindlichkeiten aus Zuweisungen und Zuschüssen
		1.760,41	Verbindlichkeiten gegenüber verbundenen Unternehmen
		5.295,97	Verbindlichkeiten aus Steuerverteilung und Finanzausgleich
		2.779,29	Sonstige Verbindlichkeiten
Summe fundierte Schulden	60.297,93	60.522,97	Summe Verbindlichkeiten

Die Kreditmarktschulden unterscheiden sich zwar in der Zusammensetzung, weisen aber in Summe denselben Betrag aus.

Die kamerale haushaltmäßige Verschuldung berücksichtigt eine aufgeschobene Kreditaufnahme.

Neben den Kreditmarktschulden werden in der Vermögensrechnung noch weitere Verbindlichkeitspositionen berücksichtigt. Die Position mit der größten Veränderung sind mit einem Zuwachs von 3,2 Mrd. Euro die Verbindlichkeiten aus Zuweisungen und Zuschüssen. Der Anstieg begründet sich durch erteilte Bewilligungsbescheide, deren Mittel noch nicht abgerufen wurden. Diese betreffen vor allem den Breitbandausbau und Maßnahmen zur Bekämpfung der Corona-Pandemie.

Eine weitere wichtige Position sind die Verbindlichkeiten aus Steuerverteilung und Finanzausgleich mit 5,3 Mrd. Euro.

⁷ Rundungsbedingte Abweichung zur Vermögensrechnung.

3 Entwicklung des Landeshaushalts

Das Land hat im abgelaufenen Jahr 958 Mio. Euro getilgt. Die Verschuldung des Landes sank auf 58,7 Mrd. Euro. Der Finanzierungssaldo war im Haushaltsvollzug 2022 mit 3,5 Mrd. Euro deutlich positiv. Die Brutto-Steuerereinnahmen übertrafen das Vorkrisen-Niveau aus 2019 mit 46,4 Mrd. Euro deutlich.

3.1 Finanzierungssaldo

Die Haushaltsjahre 2020 und 2021 waren sehr stark von der Corona-Pandemie beeinflusst. Dies zeigte sich besonders deutlich am mit minus 3,3 Mrd. Euro¹ stark negativen Finanzierungssaldo 2020. Hauptursache dafür waren pandemiebedingt rückläufige Steuereinnahmen und kreditfinanzierte Mehrausgaben zur Bekämpfung der Pandemie und deren Folgen.

2021 erholten sich die Steuereinnahmen und übertrafen bereits das Vorkrisenniveau aus 2019 leicht. Das Land schloss das Haushaltsjahr 2021 mit einem positiven Finanzierungssaldo von 1,5 Mrd. Euro ab.

Auch in 2022 wirkte sich die Pandemie noch merklich auf die Landesfinanzen aus. Allerdings entwickelte sich insbesondere die Einnahmenseite deutlich positiver als zum Zeitpunkt der Haushaltsaufstellung im Dezember 2021 angenommen. Der Finanzierungssaldo lag zum Jahresende 2022 im Haushaltsvollzug mit 3,5 Mrd. Euro im Plus.

Tabelle 3-1: Berechnung des Finanzierungssaldos 2022 (in Mio. Euro)

Bezeichnung	Betrag
Summe der Ist-Einnahmen	72.138
Nettotilgung am Kreditmarkt	958
Entnahmen aus Rücklagen, Fonds und Stöcken	-6.029
Einnahmen aus kassenmäßigen Überschüssen	-2.827
Bereinigte Einnahmen	64.240
Summe der Ist-Ausgaben	65.492
Zuführungen an Rücklagen, Fonds und Stöcke	-4.740
Kassenmäßige Fehlbeträge	0
Bereinigte Ausgaben	60.752
Finanzierungssaldo	3.489

¹ Zur besseren Lesbarkeit wurden im Text die Angaben in Milliarden auf eine Nachkommastelle gerundet. Werte in Millionen sind im Text ohne Nachkommastelle gerundet ausgewiesen. Prozentangaben sind im Text auf volle Prozent gerundet.

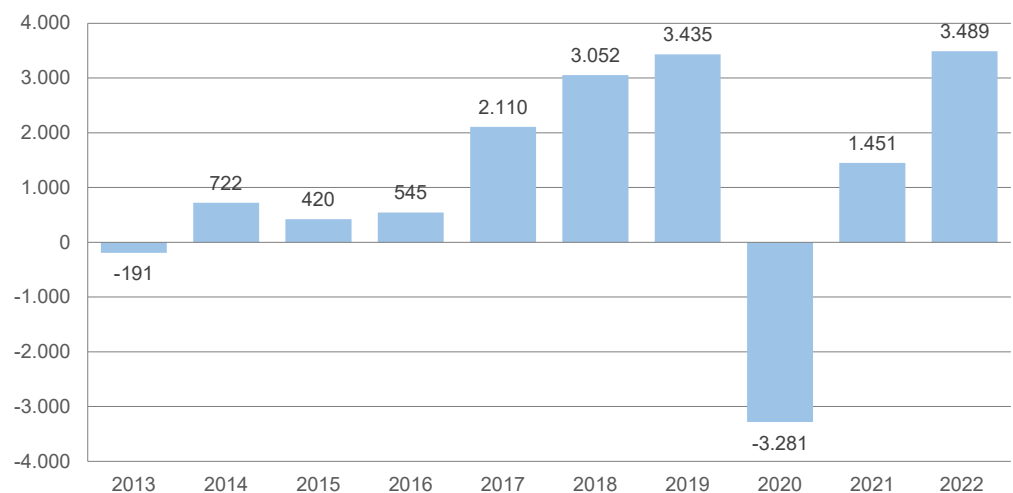
Der Finanzierungssaldo ergibt sich aus der Gegenüberstellung der bereinigten Einnahmen und Ausgaben eines Haushaltsjahres. Dazu werden die Gesamteinnahmen um Entnahmen aus Rücklagen, Fonds und Stöcken, Einnahmen aus Überschüssen sowie um die Nettokreditaufnahme gekürzt.²

Auf der Ausgabenseite erfolgt eine spiegelbildliche Bereinigung um Zuführungen an Rücklagen, Fonds und Stöcke und den Ausgleich von Kassenfehlbeträgen.

Der Finanzierungssaldo stellt eine wesentliche Kennzahl dar, um zu beurteilen, ob der Landeshaushalt strukturell ausgeglichen war oder nicht.

Abbildung 3-1 zeigt die Entwicklung der Finanzierungssalden der vergangenen zehn Jahre.

Abbildung 3-1: Finanzierungssalden 2013 bis 2022 (in Mio. Euro)



Nach den Planungen für 2022 betrug der Finanzierungssaldo im Soll noch minus 624 Mio. Euro. Für 2023 sieht der Staatshaushaltsplan bereits im Soll einen Wert von plus 292 Mio. Euro vor.

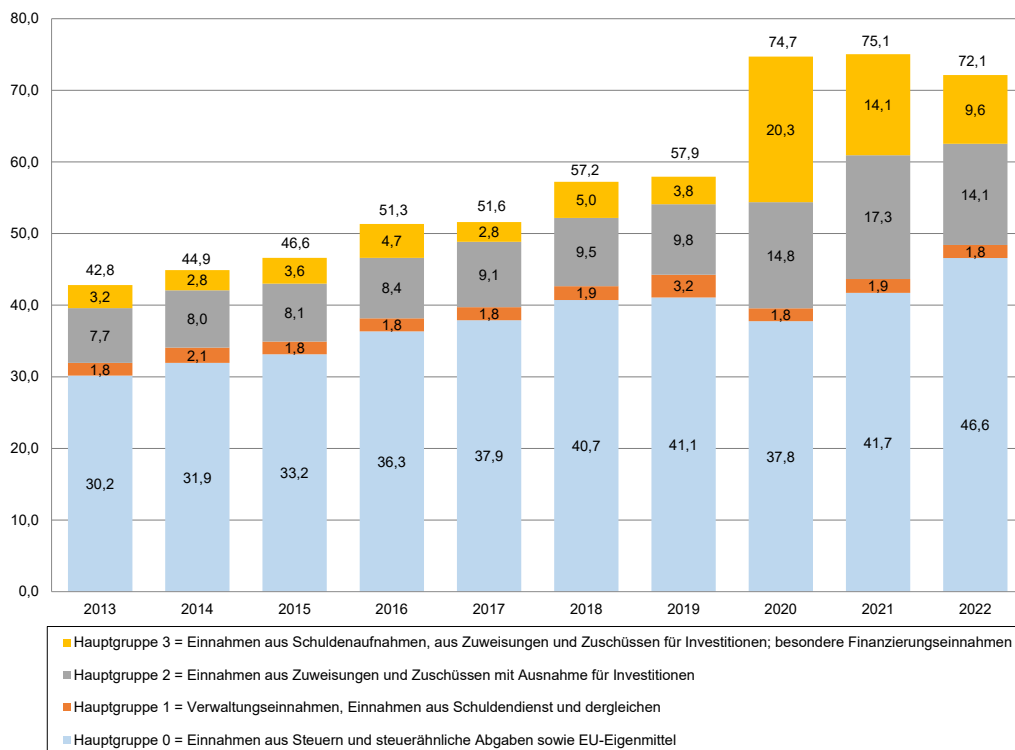
3.2 Entwicklung der Gesamteinnahmen 2013 bis 2022

Die Gesamteinnahmen des Landes 2020 bis 2022 sind nur bedingt mit den Jahren 2013 bis 2019 vergleichbar. Gründe hierfür sind die Auswirkungen der Corona-Pandemie und strukturelle Veränderungen des Haushalts aufgrund der Neuregelung der Bund-Länder-Finanzbeziehungen ab 2020.

² Die Berücksichtigung von Kreditaufnahmen erfolgt - abweichend vom Bruttoprinzip - nach dem Nettoprinzip bei den Einnahmen. Nettokreditaufnahmen werden einnahmeseitig abgezogen. Nettotilgungen werden haushaltssystematisch als negative Kreditaufnahmen behandelt.

In Abbildung 3-2 ist die Entwicklung der Ist-Einnahmen des Landes Baden-Württemberg von 2013 bis 2022 dargestellt.

Abbildung 3-2: Einnahmen im Landeshaushalt 2013 bis 2022
(in Mrd. Euro)³



Nach dem überwiegend pandemiebedingten Anstieg der Einnahmen des Landes in 2020 und 2021 sanken sie 2022 gegenüber dem Vorjahr um 2,9 Mrd. Euro auf 72,1 Mrd. Euro.

Von den Veränderungen gegenüber 2021 entfielen

- +4,9 Mrd. Euro auf die Einnahmen der Hauptgruppe 0,
- -0,1 Mrd. Euro auf die Einnahmen der Hauptgruppe 1,
- -3,2 Mrd. Euro auf die Einnahmen der Hauptgruppe 2,
- -4,5 Mrd. Euro auf die Einnahmen der Hauptgruppe 3.

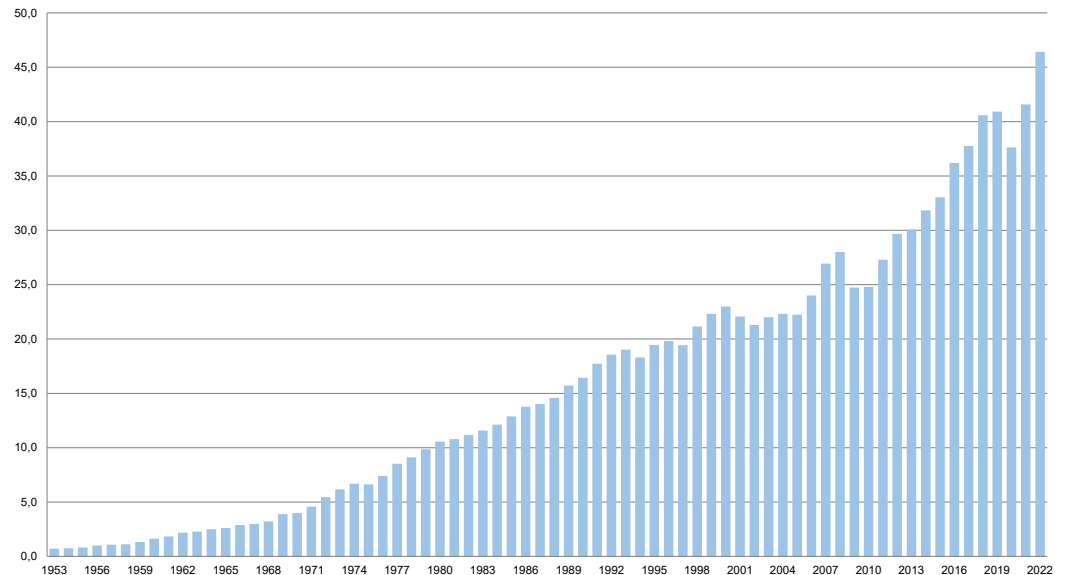
Die Einnahmen wurden 2022 zu 65 Prozent durch Steuern und steuerähnliche Abgaben der Hauptgruppe 0 und zu 20 Prozent durch Einnahmen aus Zuweisungen und Zuschüssen mit Ausnahme von Investitionen (Hauptgruppe 2) erzielt.

³ Zum Teil Rundungsdifferenzen.

3.2.1 Steuereinnahmen und steuerähnliche Abgaben (Hauptgruppe 0)

Die historische Entwicklung der Steuereinnahmen⁴ zeigt Abbildung 3-3.

Abbildung 3-3: Historische Entwicklung der Steuereinnahmen von Baden-Württemberg (in Mrd. Euro)



Die Steuereinnahmen des Landes haben sich in der langfristigen Betrachtung überwiegend positiv entwickelt. Der historische Verlauf weist jedoch auch Phasen der Stagnation oder des Rückgangs der Einnahmen auf. Die größten Steuereinbrüche waren in 2009 (Wirtschafts- und Finanzmarktkrise) und 2020 (Corona-Pandemie) zu verzeichnen.

In der Zeit von 2013 bis 2019 stiegen die Steuereinnahmen und Einnahmen aus steuerähnlichen Abgaben aufgrund der guten wirtschaftlichen Entwicklung kontinuierlich an. Nach dem pandemiebedingten Rückgang in 2020 übertrafen sie 2022 deutlich das Niveau des Vor-Pandemie-Jahres 2019 (+5,5 Mrd. Euro).

Die Brutto-Steuereinnahmen⁵ lagen 2022 mit 46,4 Mrd. Euro um 16,3 Mrd. Euro höher als 2013 (+54 Prozent). Gegenüber dem Vorjahr erhöhten sie sich 2022 um 4,8 Mrd. Euro (+12 Prozent).

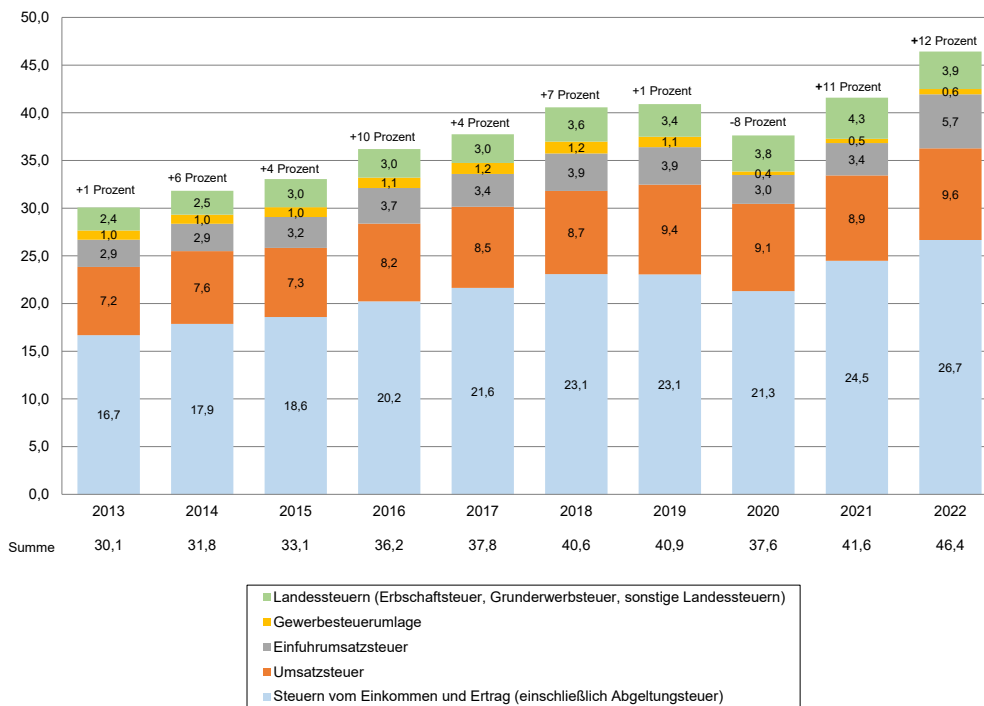
Die um die Ausgaben des kommunalen Finanzausgleichs bereinigten (Netto-)Steuereinnahmen stiegen im Vergleich zu 2021 von 32,7 Mrd. Euro auf 36,8 Mrd. Euro (+12 Prozent).

Abbildung 3-4 zeigt, wie sich die Steuereinnahmen von 2013 bis 2022 im Einzelnen entwickelt haben.

⁴ Steuereinnahmen der Hauptgruppe 0 ohne steuerähnliche Abgaben.

⁵ Ohne steuerähnliche Abgaben.

Abbildung 3-4: Entwicklung der Brutto-Steuererinnahmen 2013 bis 2022
(in Mrd. Euro)^{6 7 8}



Die Steuererinnahmen des Landes setzen sich aus Gemeinschaft- und Landessteuern zusammen.

Die Einnahmen aus Gemeinschaftsteuern erhöhten sich 2022 im Vergleich zum Vorjahr von 37,3 Mrd. Euro auf 42,5 Mrd. Euro (+14 Prozent). Ihr Anteil an den gesamten Steuererinnahmen des Landes lag 2022 bei 92 Prozent. Gemeinschaftsteuern sind:

- Steuern vom Einkommen und Ertrag (dies sind: Lohnsteuer, veranlagte Einkommensteuer, nicht veranlagte Steuern vom Ertrag, Körperschaftsteuer und Abgeltungsteuer): Sie erhöhten sich im Vergleich zum Vorjahr um 2,2 Mrd. Euro (+9 Prozent). Die Einnahmen aus Lohnsteuern verzeichneten hierbei mit 15,0 Mrd. Euro das höchste Aufkommen an den Gemeinschaftsteuern.
- Umsatzsteuer: Die Einnahmen stiegen gegenüber 2021 um 672 Mio. Euro auf 9,6 Mrd. Euro (+8 Prozent).
- Einfuhrumsatzsteuer: Erhöhung gegenüber 2021 um 2,3 Mrd. Euro auf 5,7 Mrd. Euro (+67 Prozent)⁹.

⁶ Zum Teil Rundungsdifferenzen.

⁷ Ohne steuerähnliche Abgaben.

⁸ Prozentzahlen: Veränderungen gegenüber dem Vorjahr der Steuererinnahmen ohne steuerähnliche Abgaben.

⁹ Die Auswirkungen des Gesetzes über den Finanzausgleich zwischen Bund und Ländern vom 20. Dezember 2001 (BGBl. I S. 3955, 3956), zuletzt geändert durch Artikel 2 des Gesetzes vom 20. Dezember 2022 (BGBl. I S. 2791), sind dabei berücksichtigt.

- **Gewerbesteuerumlage:** Sie stieg im Vergleich zu 2021 um 99 Mio. Euro auf 549 Mio. Euro (+22 Prozent).

Die Einnahmen aus Landessteuern verminderten sich 2022 gegenüber 2021 um 389 Mio. Euro auf 3,9 Mrd. Euro (-9 Prozent). Ihr Anteil an den gesamten Steuereinnahmen des Landes betrug 8 Prozent. Mit 2,2 Mrd. Euro entfielen 57 Prozent des gesamten Aufkommens der Landessteuern auf die Grunderwerbsteuer. Die Einnahmen aus Erbschaftsteuer hatten 2022 mit 1,2 Mrd. Euro einen Anteil von 31 Prozent an den Einnahmen aus Landessteuern.

Die Einnahmen aus steuerähnlichen Abgaben erhöhten sich 2022 gegenüber dem Vorjahr um 33 Mio. Euro auf 166 Mio. Euro (+24 Prozent). Mit 113 Mio. Euro entfielen 68 Prozent der Einnahmen auf das Wasserentnahmeentgelt und die Abwasserabgabe. Weitere 49 Mio. Euro stammten aus der Spielbankabgabe und aus weiteren Leistungen der Spielbankunternehmen.

3.2.2 Verwaltungseinnahmen und Einnahmen aus Schuldendienst (Hauptgruppe 1)

Die Verwaltungseinnahmen und Einnahmen aus Schuldendienst (Hauptgruppe 1) sanken 2022 gegenüber dem Vorjahr um 117 Mio. Euro auf 1,8 Mrd. Euro (-6 Prozent).

Den größten Posten der Hauptgruppe 1 stellen mit 1,3 Mrd. Euro die Verwaltungseinnahmen (Obergruppe 11) dar. Sie verringerten sich gegenüber 2021 um 90 Mio. Euro (-7 Prozent). Mit 761 Mio. Euro entfielen 59 Prozent der Obergruppe 11 auf Gerichtskosten, Gebühren, Geldstrafen sowie Geldbußen bei den Gerichten der ordentlichen Gerichtsbarkeit und den Staatsanwaltschaften.

3.2.3 Einnahmen aus Zuweisungen und Zuschüssen mit Ausnahme für Investitionen (Hauptgruppe 2)

Die Einnahmen aus Zuweisungen und Zuschüssen mit Ausnahme für Investitionen (Hauptgruppe 2) verringerten sich 2022 gegenüber dem Vorjahr um 3,2 Mrd. Euro auf 14,1 Mrd. Euro (-18 Prozent). Die größten Posten dieser Einnahmengruppe waren 2022:

- **Finanzausgleichsumlage im kommunalen Finanzausgleich nach § 1a Finanzausgleichsgesetz** mit 5.217 Mio. Euro; sie erhöhte sich im Vergleich zu 2021 um 342 Mio. Euro (+7 Prozent);
- **Einnahmen zur Sicherstellung und Verbesserung einer ausreichenden Bedienung durch den ÖPNV/SPNV sowie zur Infrastruktur- und Fahrzeugförderung im Geschäftsbereich des Ministeriums für Verkehr** mit 1.494 Mio. Euro; sie erhöhten sich gegenüber 2021 um 430 Mio. Euro (+40 Prozent). Hiervon entfielen 1.485 Mio. Euro auf den Anteil des Landes aus dem Mineralölsteueraufkommen;
- **Zuweisung des Bundes zum Ausgleich des Kraftfahrzeugsteuer-Wegfalls** mit 1.305 Mio. Euro (seit 2010 unverändert);

- Zuweisungen des Bundes für Corona-Soforthilfen mit 1.161 Mio. Euro. Im Vorjahr waren diese mit 5.674 Mio. Euro nahezu fünfmal so hoch. Es handelt sich hierbei um durchlaufende Mittel, denen entsprechende Ausgaben gegenüberstehen.

3.2.4 Einnahmen aus Schuldenaufnahmen, aus Zuweisungen und Zuschüssen für Investitionen und besondere Finanzierungsmaßnahmen (Hauptgruppe 3)

Die Einnahmen aus Schuldenaufnahmen, aus Zuweisungen und Zuschüssen für Investitionen und die besonderen Finanzierungseinnahmen (Hauptgruppe 3) betragen 2022 insgesamt 9,6 Mrd. Euro. Sie verminderten sich gegenüber 2021 um 4,5 Mrd. Euro (-32 Prozent).

3.2.4.1 Einnahmen aus Schuldenaufnahmen

Im Gegensatz zu den Jahren 2020 und 2021 machte das Land in 2022 keine neuen Schulden, sondern tilgte 958 Mio. Euro.

3.2.4.2 Einnahmen aus Zuweisungen und Zuschüssen für Investitionen

Die Einnahmen aus Zuweisungen und Zuschüssen für Investitionen (Obergruppen 33 und 34) erhöhten sich gegenüber dem Vorjahr um 638 Mio. Euro auf 1,5 Mrd. Euro (+73 Prozent). Die größten Posten in diesem Bereich waren 2022:

- Zuweisungen des Bundes zur Verbesserung der Strukturen in der Krankenhausversorgung aus dem Krankenhausstrukturfonds I sowie aus dem Krankenhauszukunftsfonds mit erstmals 450 Mio. Euro;
- Finanzhilfen des Bundes für Investitionen nach dem Gemeindeverkehrsfinanzierungsgesetz (Bundesprogramm) für kommunale Vorhaben mit 216 Mio. Euro; sie haben sich gegenüber dem Vorjahr mehr als vervierfacht (2021: 52 Mio. Euro);

Diesen Einnahmen stehen regelmäßig entsprechende Ausgaben gegenüber.

3.2.4.3 Besondere Finanzierungseinnahmen

Die Entnahmen aus Rücklagen, Fonds und Stöcken (Obergruppe 35) verringerten sich von 8,1 Mrd. Euro im Vorjahr um 2,1 Mrd. Euro auf 6,0 Mrd. Euro in 2022 (-26 Prozent).

Aus der Rücklage für Haushaltsrisiken wurden 2022 insgesamt 4,5 Mrd. Euro entnommen.¹⁰ Davon wurden 4,1 Mrd. Euro für Maßnahmen im Zusammenhang mit der Corona-Pandemie verwendet. Zur Reduzierung des Volumens des Beteiligungsfonds des Landes wurden diesem 991 Mio. Euro entnommen.¹¹ Die Entnahme aus der Rücklage für Maßnahmen im Sinne des § 1 Absatz 3 der Verordnung zu § 18 Landeshaushaltsordnung betrug 177 Mio. Euro in 2022.¹² Zudem wurden in 2022 aus der Rücklage für das Maßnahmenpaket „Zukunftsland BW - Stärker aus der Krise“ 163 Mio. Euro entnommen.¹³

Die Einnahmen aus Überschüssen der Vorjahre (Obergruppe 36) betragen 2.827 Mio. Euro in 2022.

3.3 Entwicklung der Gesamtausgaben 2013 bis 2022

Auch die Ausgaben des Landes 2020 bis 2022 sind nur bedingt mit den Vorjahren vergleichbar. Die Corona-Pandemie hatte deutliche Ausgabensteigerungen zur Folge. Obwohl sich die Ausgaben in 2022 im Vergleich zu den vorherigen Pandemie Jahren reduziert haben, blieben sie auf hohem Niveau. Dies gilt trotz der Tatsache, dass mit der Neuregelung der Bund-Länder-Finanzbeziehungen ab 2020 Ausgaben in Milliardenhöhe für den bisherigen Länderfinanzausgleich¹⁴ entfallen sind.

Abbildung 3-5 zeigt die Entwicklung der Ist-Ausgaben des Landes für die Jahre 2013 bis 2022.

¹⁰ Im Gegenzug wurden 2022 der Rücklage für Haushaltsrisiken 3,7 Mrd. Euro zugeführt.

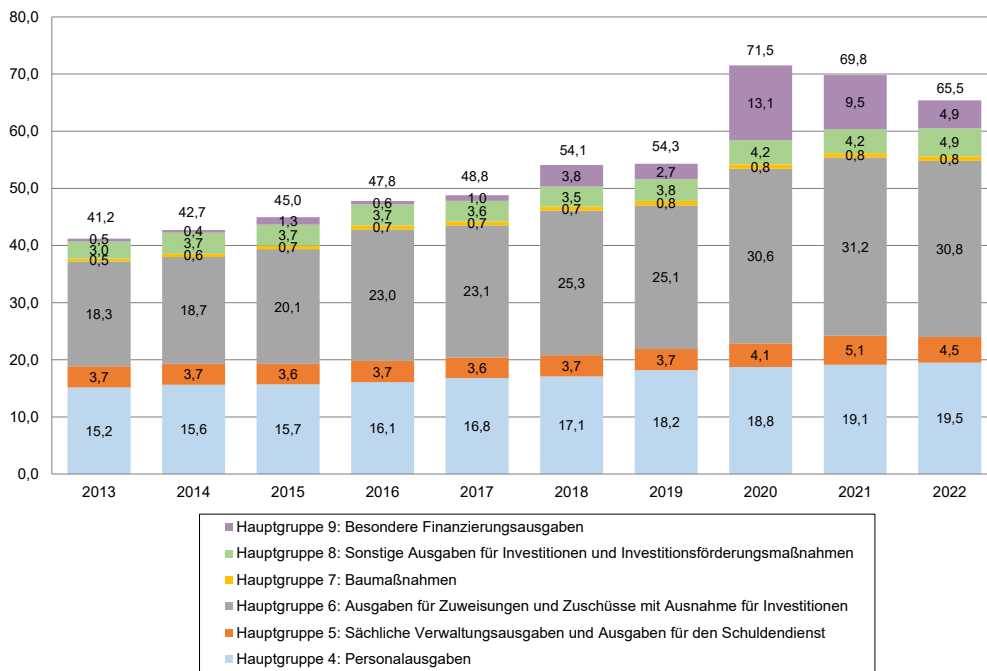
¹¹ Davon wurden 506 Mio. Euro erneut der Rücklage für Haushaltsrisiken zur Pandemiebekämpfung zugeführt. Im Übrigen wurden Schulden endgültig getilgt.

¹² Der Rücklage für Maßnahmen im Sinne des § 1 Absatz 3 der Verordnung zu § 18 Landeshaushaltsordnung wurde 2022 nichts zugeführt.

¹³ Der Rücklage für das Maßnahmenpaket „Zukunftsland BW - Stärker aus der Krise“ wurde 2022 nichts zugeführt.

¹⁴ In 2019 waren dies zuletzt 2,5 Mrd. Euro im Ist.

Abbildung 3-5: Ausgaben im Landeshaushalt 2013 bis 2022 (in Mrd. Euro)¹⁵



Die Gesamtausgaben des Landes sind seit 2013 stetig auf 54,3 Mrd. Euro in 2019 (+32 Prozent) angestiegen. In 2020 erhöhten sie sich pandemiebedingt sprunghaft auf 71,5 Mrd. Euro (+32 Prozent). 2021 betragen die Gesamtausgaben 69,8 Mrd. Euro (-2 Prozent). In 2022 reduzierten sie sich weiter um 4,3 Mrd. Euro auf 65,5 Mrd. Euro (-6 Prozent).

Der Rückgang 2022 ist insbesondere auf eine deutlich geringere Zuführung zur Rücklage für Haushaltsrisiken zurückzuführen. Mit 3,7 Mrd. Euro betrug diese nur noch etwa 45 Prozent des Vorjahreswertes. Ausschlaggebend für diese Entwicklung waren die gegenüber dem Vorjahr um 4,2 Mrd. Euro verminderten Bundesmittel, die der Rücklage zugeführt wurden.¹⁶

Darüber hinaus reduzierten sich die sächlichen Verwaltungsausgaben und die Ausgaben für den Schuldendienst (Hauptgruppe 5) um 0,6 Mrd. Euro (-12 Prozent) sowie die Ausgaben für Zuweisungen und Zuschüsse für laufende Zwecke (Hauptgruppe 6) um 0,4 Mrd. Euro (-1 Prozent) gegenüber dem Vorjahr.

Ausgabensteigerungen gab es lediglich

- bei den sonstigen Ausgaben für Investitionen und Investitionsförderungsmaßnahmen (Hauptgruppe 8) um 0,7 Mrd. Euro (+16 Prozent) und
- bei den Personalausgaben (Hauptgruppe 4) um 0,4 Mrd. Euro (+2 Prozent).

¹⁵ Zum Teil Rundungsdifferenzen.

¹⁶ 2021: 6,4 Mrd. Euro; 2022: 2,2 Mrd. Euro.

Die Personalausgaben sowie die Ausgaben für Zuweisungen und Zuschüsse mit Ausnahme für Investitionen entsprechen zusammen 77 Prozent der Gesamtausgaben.

3.3.1 Personalausgaben (Hauptgruppe 4) und Stellenentwicklung

Hauptgruppe 4 des Landeshaushalts weist die Personalausgaben der Kernverwaltung aus. Sie schließen insbesondere die Bezüge und Nebenleistungen für Beamte und Richter, die Entgelte der Beschäftigten, die Versorgungsbezüge sowie Ausgaben für die Beihilfe ein.

Daneben fallen Personalausgaben auch bei den Landesbetrieben an. Diese sind allerdings im Landeshaushalt nicht explizit als solche ausgewiesen, sondern in den Ausgaben der Hauptgruppe 6 enthalten.¹⁷

Tabelle 3-2 zeigt die Entwicklung der Personalausgaben der Kernverwaltung (Hauptgruppe 4).

Tabelle 3-2: Personalausgaben der Hauptgruppe 4¹⁸ in 2013 sowie 2018 bis 2022 (in Mrd. Euro)¹⁹

Gruppe		2013	2018	2019	2020	2021	2022
422	Bezüge und Nebenleistungen der Beamtinnen und Beamten und Richterinnen und Richter	7,68	8,44	8,99	9,10	9,28	9,66
428	Entgelte der Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer	1,68	1,64	1,71	1,77	1,80	1,78
432	Versorgungsbezüge der Beamtinnen und Beamten, Richterinnen und Richter	3,67	5,02	5,36	5,65	5,82	5,86
441	Beihilfen, soweit nicht für Versorgungsempfängerinnen und Versorgungsempfänger und dergleichen	0,38	0,46	0,45	0,45	0,48	0,47
446	Beihilfen für Versorgungsempfängerinnen und Versorgungsempfänger und dergleichen	0,67	0,94	0,99	1,01	1,06	1,09
Sonstige Personalausgaben		1,06	0,66	0,68	0,77	0,70	0,68
Summe Personalausgaben		15,17	17,14	18,17	18,75	19,14	19,54

¹⁷ Landesbetriebe in diesem Sinne sind auch solche Einrichtungen, die auf eine Wirtschaftsführung nach den Grundsätzen der §§ 26 Absatz 1 und 74 Absatz 1 Landeshaushaltsordnung umgestellt haben.

¹⁸ Ohne Personalausgaben der Landesbetriebe.

¹⁹ Zum Teil Rundungsdifferenzen.

2022 lagen die Personalausgaben mit 19,5 Mrd. Euro um 4,4 Mrd. Euro über denen des Jahres 2013 (+29 Prozent). Ein Vergleich ist allerdings nur eingeschränkt möglich, da in diesem Zeitraum zahlreiche Einrichtungen des Landes in Landesbetriebe umgewandelt wurden. Dies hat zur Folge, dass die Personalausgaben dieser Einrichtungen nicht mehr in der Hauptgruppe 4, sondern als Teil des Zuschusses für den jeweiligen Landesbetrieb in der Hauptgruppe 6 etatisiert sind.

Seit dem 1. Januar 2022 wird auch die Duale Hochschule Baden-Württemberg als Landesbetrieb geführt. Die Personalausgaben von 176 Mio. Euro²⁰ werden seitdem folgerichtig nicht mehr in der Hauptgruppe 4, sondern in der Hauptgruppe 6 nachgewiesen.

Dennoch waren die Ausgaben der Hauptgruppe 4 in 2022 um 404 Mio. Euro höher als 2021 (+2 Prozent). Zu dieser Steigerung trugen im Wesentlichen die Ausgaben für Bezüge und Nebenleistungen der Beamten und Richter (Gruppe 422) und die Versorgungsbezüge der Beamten und Richter (Gruppe 432) mit insgesamt plus 419 Mio. Euro bei.

Die Bezüge und Nebenleistungen der Beamten und Richter erhöhten sich im zehnjährigen Betrachtungszeitraum um 2,0 Mrd. Euro (+26 Prozent). Bei den Beihilfeausgaben für die aktiven Beamten und Richter ist in dieser Zeit ein Aufwuchs um 92 Mio. Euro zu verzeichnen (+24 Prozent).

Für Versorgungsbezüge der Beamten und Richter gab das Land 2022 insgesamt 2,2 Mrd. Euro mehr aus als 2013 (+58 Prozent). Die Beihilfeausgaben für die Versorgungsempfänger stiegen ebenfalls stark um 422 Mio. Euro (+63 Prozent). Verantwortlich dafür sind einerseits die gestiegenen Versorgungsbezüge. Andererseits hat sich die Zahl der Versorgungsberechtigten deutlich erhöht.

Die Entgelte der Arbeitnehmer erhöhten sich im zehnjährigen Betrachtungszeitraum um 91 Mio. Euro (+5 Prozent). Mitursächlich für den relativ moderaten Anstieg ist auch die Verlagerung von Stellen aus der Kernverwaltung zu den Landesbetrieben.

In Tabelle 3-3 werden die Personalausgaben der Kernverwaltung und der Personalaufwand der Landesbetriebe 2018 bis 2022 als Gesamtpersonalaufwand des Landes dargestellt. Für die Landesbetriebe liegen für 2022 noch keine Ist-Zahlen vor.

²⁰ Ist-Ausgaben 2021.

Tabelle 3-3: Personalausgaben der Kernverwaltung und Personalaufwand der Landesbetriebe 2018 bis 2022 (in Mrd. Euro)

Haushaltsjahr	Personalausgaben der Kernverwaltung (Hauptgruppe 4)		Personalaufwand Landesbetriebe		Gesamtpersonalaufwand	
	Soll	Ist	Soll	Ist	Soll	Ist
2018	17,41	17,14	3,05	3,12	20,46	20,26
2019	18,02	18,17	3,12	3,27	21,14	21,44
2020	19,41	18,75	3,23	3,04	22,64	21,78
2021	20,25	19,14	3,11	3,09	23,36	22,22
2022	20,77	19,54	3,53	n.n.	24,30	n.n.

Der Gesamtpersonalaufwand des Landes (Kernhaushalt und Landesbetriebe) lag 2021 im Ist um 16 Prozent über den in der Hauptgruppe 4 nachgewiesenen Ist-Personalausgaben des Kernhaushaltes. 2022 überstieg der Gesamtpersonalaufwand im Soll die Etatansätze der Hauptgruppe 4 um 17 Prozent.

Abbildung 3-6 zeigt die Stellenentwicklung für Beamte und Arbeitnehmer von 2013 bis 2022.

Abbildung 3-6: Personalstellen für Beamte und Arbeitnehmer (inklusive Landesbetriebe) ohne Beamte auf Widerruf 2013 bis 2022



Die Personalstellen in der gesamten Landesverwaltung²¹ erhöhten sich seit 2013 von 205.638 Stellen auf 216.529 Stellen (+5 Prozent) zum 31. Dezember 2022.

²¹ Inklusive Landesbetriebe; ohne Stellen für Beamte auf Widerruf.

Von den gesamten Personalstellen 2022 entfielen 45 Prozent auf den Schulbereich, 13 Prozent auf die Polizei, 7 Prozent auf die Justiz und 13 Prozent auf die Hochschulen (ohne medizinische Fakultäten).

Im Haushaltsvollzug 2021 und 2022 wurden insgesamt 269 Stellen im Zusammenhang mit der Corona-Pandemie geschaffen. Sie wurden aus der Rücklage für Haushaltsrisiken finanziert.

3.3.2 Sächliche Verwaltungsausgaben und Ausgaben für den Schuldendienst (Hauptgruppe 5)

Bereits zwischen 2013 und 2019 stiegen die sächlichen Verwaltungsausgaben (Obergruppen 51 bis 54) an. In 2020 und 2021 erreichten diese Ausgaben - hauptsächlich durch die Pandemie bedingt - nochmals ein deutlich höheres Niveau. Die Ausgaben für den Schuldendienst (Obergruppen 56 bis 59) entwickelten sich gegenläufig und sanken in dieser Zeit - mit Ausnahme der Jahre 2018 und 2021 - kontinuierlich.

2022 verringerten sich die sächlichen Verwaltungsausgaben und die Ausgaben für den Schuldendienst um insgesamt 592 Mio. Euro auf 4,5 Mrd. Euro (-12 Prozent). In erster Linie reduzierten sich hierbei die unmittelbar coronabedingten sächlichen Verwaltungsausgaben. Ungeachtet dessen musste das Land auch in 2022 zur Bekämpfung der Pandemiefolgen erhebliche Ausgaben in diesem Bereich, z. B. für Entschädigungsleistungen nach dem Infektionsschutzgesetz usw., leisten.

Tabelle 3-4 zeigt die Entwicklung der sächlichen Verwaltungsausgaben (Obergruppen 51 bis 54) und der Ausgaben für Kreditmarktzinsen.

Tabelle 3-4: Sächliche Verwaltungsausgaben und Zinsausgaben am Kreditmarkt 2013 sowie 2018 bis 2022 (in Mrd. Euro)

		2013	2018	2019	2020	2021	2022
Obergruppen 51 bis 54	Sächliche Verwaltungsausgaben	1,86	2,26	2,42	2,89	3,46	3,27
Obergruppe 57	Zinsausgaben am Kreditmarkt	1,73	1,40	1,23	1,17	1,57	1,19

3.3.3 Ausgaben für Zuweisungen und Zuschüsse für laufende Zwecke (Hauptgruppe 6)

Die Ausgaben für Zuweisungen und Zuschüsse für laufende Zwecke (Hauptgruppe 6) verringerten sich 2022 im Vergleich zum Vorjahr um 379 Mio. Euro auf 30,8 Mrd. Euro (-1 Prozent).

Bis einschließlich 2019 beinhaltete diese Haushaltsposition Ausgaben des Landes für den Länderfinanzausgleich, zuletzt mit 2.498 Mio. Euro. Seit 2020 wird der Finanzkraftausgleich zwischen den Ländern vollständig über die Umsatzsteuer abgewickelt. Die entsprechenden Ausgaben der Hauptgruppe 6 sind entfallen.

Die allgemeinen Zuweisungen an Gemeinden und Gemeindeverbände (Gruppe 613) im kommunalen Finanzausgleich stiegen 2022 im Vergleich zum Vorjahr um 766 Mio. Euro auf 11,8 Mrd. Euro (+7 Prozent).

Die darüber hinausgehenden Ausgaben für Zuweisungen und Zuschüsse für laufende Zwecke erhöhten sich seit 2013 gleichmäßig von 8,5 Mrd. Euro auf 12,8 Mrd. Euro in 2019. Als Folge der Corona-Pandemie stiegen sie 2020 zunächst sprunghaft auf 20,0 Mrd. Euro und stagnierten 2021 bei 20,2 Mrd. Euro auf hohem Niveau.

In 2022 verringerten sich die Ausgaben für Zuweisungen und Zuschüsse für laufende Zwecke um 1,1 Mrd. Euro auf 19,0 Mrd. Euro (-6 Prozent). Über die pandemiebedingten Schwankungen hinaus ist zu beachten, dass im Betrachtungszeitraum neue Landesbetriebe errichtet wurden. In der Folge wurden die Haushaltsmittel in der Hauptgruppe 6 etatisiert.

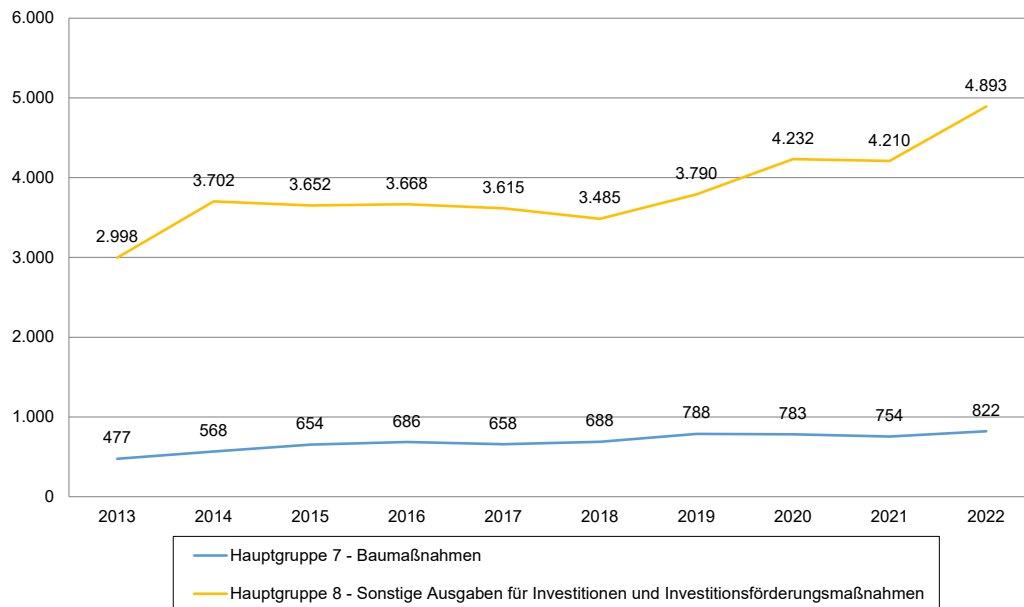
Größere Einzelfälle waren 2022:

- Zuschüsse für laufende Maßnahmen an private und öffentliche Unternehmen zur Bewältigung der wirtschaftlichen Folgen der Corona-Pandemie von 1.872 Mio. Euro. Gegenüber 2021 haben sich die Ausgaben um 60 Prozent verringert.
- Erstattungen an Gemeinden und Gemeindeverbände aus den Zuweisungen des Bundes für die Kosten der Unterkunft und Heizung gemäß § 46 SGB II mit 891 Mio. Euro. Die Ausgaben blieben auf ähnlichem Niveau wie 2021.
- Zuweisungen an Gemeinden, Gemeindeverbände und den Verband Region Stuttgart sowie Zuschüsse an öffentliche und private Unternehmen für Verkehrsleistungen im ÖPNV/SPNV von 995 Mio. Euro. Gegenüber 2021 ist dies eine Steigerung um 113 Mio. Euro (+13 Prozent).
- Erstattungen an die Stadt- und Landkreise aus den Zuweisungen des Bundes für Sozialhilfe mit 852 Mio. Euro gegenüber 775 Mio. Euro 2021 (+10 Prozent).
- Zuschüsse für laufende Zwecke an kommunale und sonstige öffentliche sowie private Krankenhäuser von 872 Mio. Euro. Die Zuschüsse erhöhten sich gegenüber 2021 um 321 Mio. Euro (+58 Prozent).

3.3.4 Baumaßnahmen und sonstige Ausgaben für Investitionen und Investitionsförderungsmaßnahmen (Hauptgruppen 7 und 8)

Abbildung 3-7 zeigt die Entwicklung der Ausgaben für Baumaßnahmen und der sonstigen Ausgaben für Investitionen und Investitionsförderungsmaßnahmen im zehnjährigen Betrachtungszeitraum.

Abbildung 3-7: Entwicklung der Ausgaben für Baumaßnahmen und sonstige Investitionen 2013 bis 2022 (in Mio. Euro)



Nachdem die Ausgaben für Baumaßnahmen (Hauptgruppe 7) 2021 im Vergleich zum Vorjahr gesunken waren, stiegen sie 2022 gegenüber dem Vorjahr um 68 Mio. Euro auf 822 Mio. Euro an (+9 Prozent).

Ein Schwerpunkt dieser Ausgaben lag 2022 mit 170 Mio. Euro wieder bei der Erhaltung der Landesstraßen und Brückenbauwerke. Gegenüber dem Vorjahr erhöhten sich diese um 17 Mio. Euro (+11 Prozent).

Die sonstigen Ausgaben für Investitionen und Investitionsförderungsmaßnahmen (Hauptgruppe 8) stagnierten in 2021 nahezu auf dem Vorjahresniveau. In 2022 erhöhten sie sich wieder deutlich um 683 Mio. Euro (+16 Prozent) gegenüber dem Vorjahr. Mit 4.893 Mio. Euro erreichten diese Ausgaben in 2022 ein Allzeithoch.

Ausgabenschwerpunkte bei den Investitionen der Hauptgruppe 8 waren 2022:

- Die kommunale Investitionspauschale²² mit 1.363 Mio. Euro. Gegenüber dem Vorjahr stieg der Wert um 170 Mio. Euro (+14 Prozent).
- Zuschüsse für Investitionen an private, kommunale und sonstige öffentliche Krankenhäuser mit 527 Mio. Euro. Der Bund beteiligt sich im Rahmen der Strukturfonds I und II.
- Zuschüsse für Investitionen an öffentliche Unternehmen im Rahmen der Infrastrukturförderung im ÖPNV nach dem Gemeindeverkehrsfinanzierungsgesetz (Bundesprogramm) mit 289 Mio. Euro. Der Bund beteiligt sich hierbei mit bis zu 75 Prozent.

²² Inklusiv Sachkostenbeiträge, soweit sie auf Investitionen entfallen.

- Zuweisungen für Investitionen an Gemeinden und Gemeindeverbände zur Förderung bzw. zum Erwerb von Schienenfahrzeugen im ÖPNV/SPNV mit 106 Mio. Euro.

3.3.5 Besondere Finanzierungsausgaben (Hauptgruppe 9)

Die besonderen Finanzierungsausgaben (Hauptgruppe 9) sanken 2022 gegenüber dem Vorjahr deutlich um 4,5 Mrd. Euro auf 4,9 Mrd. Euro (-48 Prozent). Hintergrund ist eine um 4,5 Mrd. Euro geringere Zuführung an die Rücklage für Haushaltsrisiken als 2021.²³

Die größten Einzelposten der besonderen Finanzierungsausgaben waren 2022:

- Zuführung an die Rücklage für Haushaltsrisiken von 3.733 Mio. Euro;
- Zuführung an den Versorgungsfonds von 648 Mio. Euro. Die Zuführung erhöhte sich gegenüber 2021 um 74 Mio. Euro (+13 Prozent);
- Zuführung an den Allgemeinen Grundstock von 218 Mio. Euro (+143 Mio. Euro gegenüber 2021);²⁴
- Zuführung von 131 Mio. Euro an das Sondervermögen „Baden-Württemberg 21“. Die Zuführung stieg im Vergleich zum Vorjahr um 112 Mio. Euro.

3.4 Steuerdeckungsquote und Investitionsquote

Tabelle 3-5 zeigt die Steuerdeckungsquote und die Investitionsquote der Jahre 2013 sowie 2018 bis 2022.

Tabelle 3-5: Steuerdeckungsquote und Investitionsquote 2013 sowie 2018 bis 2022 (jeweils in Prozent)²⁵

	2013	2018	2019	2020	2021	2022
Steuerdeckungsquote	73,9	80,7	79,3	64,4	68,9	76,6
Investitionsquote	8,5	8,3	8,9	8,6	8,2	9,4

²³ Davon 4,2 Mrd. Euro verringerte Bundesmittel.

²⁴ Inklusive einer einmaligen Zuführung von 100 Mio. Euro zur Sicherstellung der Handlungsfähigkeit des Landes im Grundstücksverkehr, die aus der Rücklage für Haushaltsrisiken finanziert wurde.

²⁵ Quelle: Jeweilige Mittelfristige Finanzplanung des Landes Baden-Württemberg (Ist-Ergebnisse).

Die Steuerdeckungsquote stellt das Verhältnis der Brutto-Steuereinnahmen zu den bereinigten Gesamtausgaben²⁶ dar. Sie ist ein Indikator für den Finanzierungsspielraum des Landes aus laufenden eigenen Finanzierungsquellen.

Die Steuerdeckungsquote stieg nach dem pandemiebedingten Rückgang 2020 und einer leichten Erholung 2021 erneut an und lag 2022 bei 77 Prozent. Seit 2020 wird der Finanzkraftausgleich der Länder über die Umsatzsteuerverteilung und nicht - wie bislang - über eine Ausgleichszahlung abgewickelt. Dies wirkt sich im Ergebnis auch auf die Steuerdeckungsquote aus. Die Steuerdeckungsquote ist daher nicht ohne Weiteres mit den Werten vor 2020 vergleichbar.

Die Investitionsquote zeigt den prozentualen Anteil der Ausgaben für Baumaßnahmen sowie für sonstige Investitionen und Investitionsförderungsmaßnahmen an den bereinigten Gesamtausgaben.

Die Investitionsquote stieg erstmals seit 2019 wieder an und lag 2022 bei 9 Prozent.

3.5 Verschuldung

3.5.1 Entwicklung der haushaltsmäßigen Verschuldung

Zum 31. Dezember 2022 betrug die haushaltsmäßige Verschuldung des Landes 58,7 Mrd. Euro. Darin enthalten waren 35,1 Mrd. Euro, die am Kreditmarkt valuiert waren und 23,6 Mrd. Euro, bei denen die Aufnahme am Kapitalmarkt temporär aufgeschoben war. Gegenüber dem Vorjahr ist die haushaltsmäßige Verschuldung damit um 958 Mio. Euro zurückgegangen.

Baden-Württemberg muss seit 2020 die Schuldenbremse verbindlich einhalten. Einer Neuverschuldung sind dadurch enge Grenzen gesetzt. Strukturell dürfen die Landesschulden nicht anwachsen.

Zwar können in konjunkturell schwachen Phasen neue Kredite aufgenommen werden, diese sind jedoch bei anziehender Konjunktur nach dem Produktionslückenverfahren regelbasiert zwingend wieder auszugleichen.

Zur Finanzierung von finanziellen Transaktionen, wie z. B. dem Erwerb von Beteiligungen, darf sich das Land neu verschulden. Hier besteht eine Pflicht zur Tilgung bei gegenläufigen Geschäften. Stellt der Landtag von Baden-Württemberg eine Naturkatastrophe oder außergewöhnliche Notsituation fest, ist die Aufnahme von Notkrediten möglich. In diesem Fall müssen die neuen Schulden nach einem Tilgungsplan zurückgeführt werden.

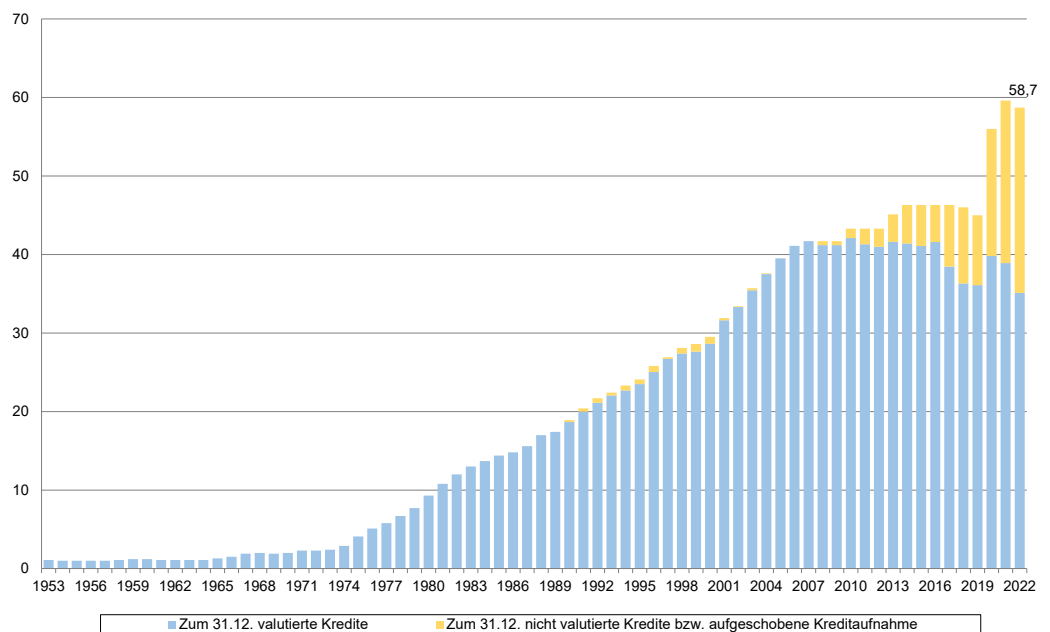
Zwischen dem 1. Januar 2020 und dem 31. Dezember 2022 ist die haushaltsmäßige Verschuldung des Landes - im Wesentlichen infolge der Pandemie - per saldo um 13,7 Mrd. Euro angestiegen (+30 Prozent gegenüber 2019). Davon betrafen 7,2 Mrd. Euro originär die als Naturkatastrophe festgestellte Corona-Pandemie. Weitere 6,5 Mrd. Euro resultieren aus dem damit einhergehenden konjunkturellen Einbruch. Aufgrund finanzieller Transaktionen hat das Land in diesem Zeitraum 29 Mio. Euro getilgt.

²⁶ Gesamtausgaben mit Ausnahme von Zuführungen an Rücklagen, Fonds und Stöcke, Ausgaben zur Deckung von Fehlbeträgen und haushaltstechnische Verrechnungen.

Den Schulden-Höchststand verzeichnete das Land zum 31. Dezember 2021 mit zwischenzeitlich 59,7 Mrd. Euro.

Abbildung 3-8 zeigt die Entwicklung der haushaltsmäßigen Verschuldung einschließlich der zum Jahresende nicht valuierten Kredite sowie aufgeschobenen Kreditaufnahmen²⁷ von 1953 bis 2022.

Abbildung 3-8: Historische Entwicklung der haushaltsmäßigen Verschuldung (in Mrd. Euro)



Seit dem 1. Januar 2020 eröffnet die Landeshaushaltsordnung die Möglichkeit, Kreditaufnahmen, die aufgrund aktuell hoher Liquidität des Landes derzeit nicht zur Finanzierung von Ausgaben benötigt werden, temporär aufzuschieben. Seit 2018 bestand eine entsprechende Regelung gemäß Staatshaushaltsgesetz.²⁸ Hintergrund der aufgeschobenen Kreditaufnahme ist, dass Baden-Württemberg zum Teil hohe Bestände in Rücklagen, Ausgaberesten usw. gebunden hat. Diese sind grundsätzlich aus dem Haushalt finanziert und mit Haushaltsmitteln im jeweiligen Jahr hinterlegt. Solange die Ausgabereste nicht abgebaut und die Rücklagen noch nicht benötigt werden, ist Liquidität in diesem Umfang nicht notwendig. Ihre Finanzierung durch die Aufnahme von Krediten ist erst bei tatsächlichem Mittelabfluss erforderlich. Dieses Vorgehen spart im Landeshaushalt Finanzierungskosten in Form von Kapitalmarktinzinsen.

Die aufgeschobene Kreditaufnahme steht aber mitnichten für neue Ausgaben bereit. Sie ist lediglich ein Steuerungselement innerhalb des Liquiditätsmanagements des Landes. Werden z. B. Ausgabereste abgebaut oder

²⁷ Bis einschließlich 2018 auch in Form von Kreditrahmenverträgen.

²⁸ Zuvor hatte das Land teilweise Kreditrahmenverträge im Portfolio, die zeitweise nicht valuiert waren.

Rücklagen in Anspruch genommen, muss sich das Land am Kapitalmarkt re-finanzieren und die aufgeschobenen Kredite in Anspruch nehmen.

Zum 31. Dezember 2022 waren von 58,7 Mrd. Euro an haushaltsmäßiger Verschuldung 60 Prozent am Kapitalmarkt valuiert. Bei 40 Prozent war die Aufnahme von Finanzmitteln temporär aufgeschoben.

Tabelle 3-6 stellt die haushaltsmäßige Verschuldung des Landes, die Ver-pflichtungen beim Bund und bei anderen Ländern sowie die verlagerten Ver-pflichtungen des Landes jeweils zum Jahresende 2021 und 2022 dar.

Tabelle 3-6: Schuldenentwicklung zum Jahresende 2021 und 2022
(in Mio. Euro)^{29 30}

Schuldenart		31.12.2021	31.12.2022	Veränderung
Haushaltsmäßige Verschuldung		59.667,4	58.709,0	-958,4
Davon	Kreditmarktschulden, bestehend aus	38.927,3	35.075,9	-3.851,5
	a) Wertpapierschulden	21.902,0	18.762,0	-3.140,0
	b) Schulden beim nicht- öffentlichen Bereich	16.142,0	15.415,6	-726,5
	c) Kredite bei sonstigen öffentlichen Sonderrech- nungen	883,3	898,3	15,0
	Aufgeschobene Kreditaufnahme	20.740,1	23.633,1	2.893,1
Verpflichtungen beim Bund (für den Woh- nungsbau) und bei anderen Ländern		630,5	595,3	-35,2
Fundierte Schulden insgesamt:		60.297,9	59.304,3	-993,6
Verlagerte Verpflichtungen: Hochbaupro- gramme (Deckelung auf 400 Mio. Euro nach § 4 Absatz 12 StHG 2022)		109,8	30,4	-79,4
Davon	Behördenbauprogramm	3,0	3,0	0,0
	Bauprogramm Forschungsförderung u. a.	106,8	27,4	-79,4
Schulden insgesamt		60.407,7	59.334,7	-1.073,0

Das Staatshaushaltsgesetz 2022 sah im Soll die Tilgung von 958 Mio. Euro vor, die im Ist auch vollzogen wurde. Die Kapitalmarktschulden reduzierten sich gegenüber dem Vorjahr um 3.852 Mio. Euro. Die nach § 18 Absatz 10 Landeshaushaltsordnung aufgeschobene Kreditaufnahme erhöhte sich um 2.893 Mio. Euro.

²⁹ Zum Teil Rundungsdifferenzen.

³⁰ Der Schuldenstand der verlagerten Verpflichtungen zum 31. Dezember 2022 ist vorläufig.

Die Verpflichtungen beim Bund (für den Wohnungsbau) und bei anderen Ländern sanken um 35 Mio. Euro gegenüber dem Vorjahr. Die verlagerten Verpflichtungen bei Hochbauprogrammen reduzierten sich um 79 Mio. Euro gegenüber 2021.

Die Summe der Landesschulden belief sich zum 31. Dezember 2022 auf 59,3 Mrd. Euro.

3.5.2 Entwicklung der Nettokreditaufnahme, der Verschuldung und der Zinsen 2013 bis 2022

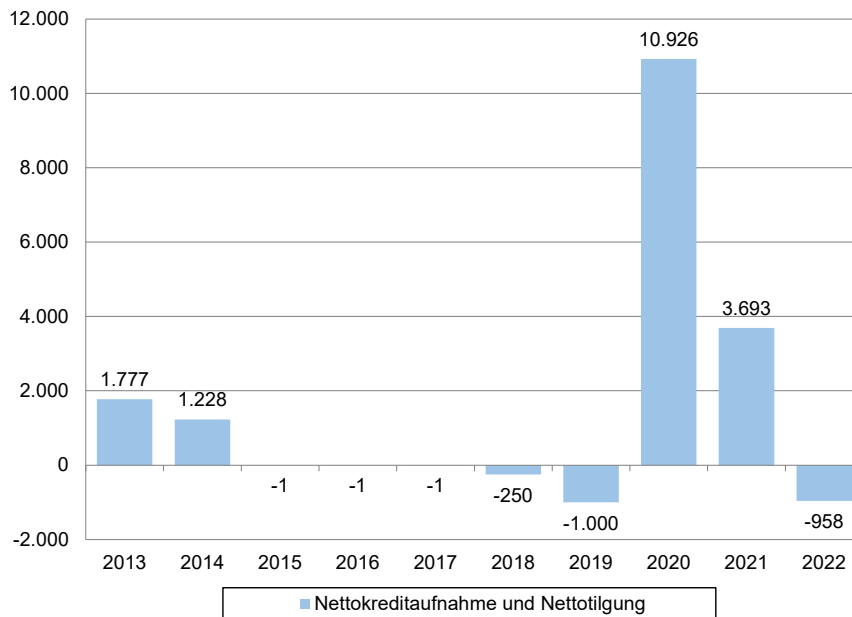
In der Zeit von 2013 bis 2019 hat Baden-Württemberg eine Übergangsregelung zur Schuldenbremse angewandt. Diese ermöglichte, 2013 und 2014 noch neue Kredite von insgesamt 3.005 Mio. Euro aufzunehmen. In den Jahren 2018 und 2019 wurden mit 1.250 Mio. Euro erstmals in der Landesgeschichte Schulden in nennenswertem Umfang getilgt.

2020 und 2021 hat das Land aufgrund der Naturkatastrophe (Pandemie) und des konjunkturellen Einbruchs insgesamt 14.619 Mio. Euro neue Schulden aufgenommen. 2022 wurden insgesamt 958 Mio. Euro getilgt. Diese setzen sich zusammen aus einer Tilgung im Rahmen der Transaktionskomponente (22 Mio. Euro), neuen Konjunkturkrediten (-5 Mio. Euro) und einer Sondertilgung von Corona-Notkrediten (942 Mio. Euro).

Abbildung 3-9 zeigt die Entwicklung der Nettokreditaufnahme und der Nettotilgung von haushaltsmäßiger Verschuldung des Landes der vergangenen zehn Jahre.³¹

³¹ Nur Kreditmarktverschuldung, ohne Abbau der impliziten Verschuldung.

Abbildung 3-9: Nettokreditaufnahme und -tilgung 2013 bis 2022
(in Mio. Euro)

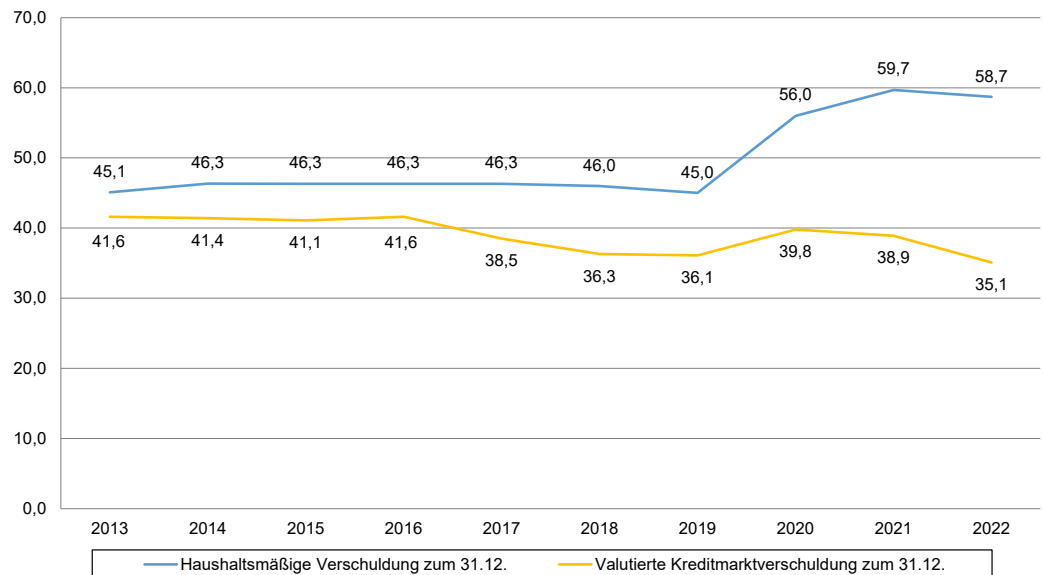


In den Haushaltsjahren 2020 und 2021 ist die haushaltmäßige Verschuldung des Landes stark angestiegen. Das Engagement am Kreditmarkt stagnierte zwischen 2013 und 2016 bei einem Wert von etwa 41 Mrd. Euro. Seitdem hat das Land - unabhängig vom Anstieg der haushaltmäßigen Schulden - eine Verschuldung am Kapitalmarkt in dieser Höhe nicht mehr benötigt.

Der starke Anstieg der nicht valuierten Teile seit 2018 hängt direkt mit der Erhöhung von Rücklagen (siehe Abbildung 3-13) und Sondervermögen sowie dem starken Aufwuchs der Ausgabereste zusammen.

Abbildung 3-10 zeigt die Entwicklung der haushaltmäßigen Verschuldung und der valuierten Kreditmarktschulden im Zeitraum 2013 bis 2022.

Abbildung 3-10: Schuldenentwicklung 2013 bis 2022³² (in Mrd. Euro)



In den vergangenen zehn Jahren sind die etatisierten und tatsächlichen Zinsausgaben tendenziell gefallen. Für 2021 erwartete die Landesregierung aufgrund des anziehenden Zinsniveaus und einer fällig werdenden Sammel-Zinszahlung von 265 Mio. Euro für ein strukturiertes Darlehen mit Zero-Elementen³³ einen steigenden Zinsaufwand. 2021 wandte das Land 400 Mio. Euro mehr auf als im Vorjahr, blieb jedoch um 125 Mio. Euro hinter dem Etatansatz zurück. In 2022 lagen die Zinsausgaben noch leicht über den Ist-Ausgaben aus 2020.

Das Kassen-Ist 2022 von 1.192 Mio. Euro beinhaltet Zahlungen von insgesamt 150 Mio. Euro für Restrukturierungen im Portfolio des Landes. Wie auch schon in den vergangenen Jahren dient die Maßnahme dazu, in künftigen Jahren eine über die geleistete Zahlung hinausgehende Nettoentlastung bei den Zinsausgaben zu erzielen.

Für 2023 und 2024 werden mit 1.396 Mio. Euro und 1.428 Mio. Euro wieder steigende Zinsausgaben erwartet.

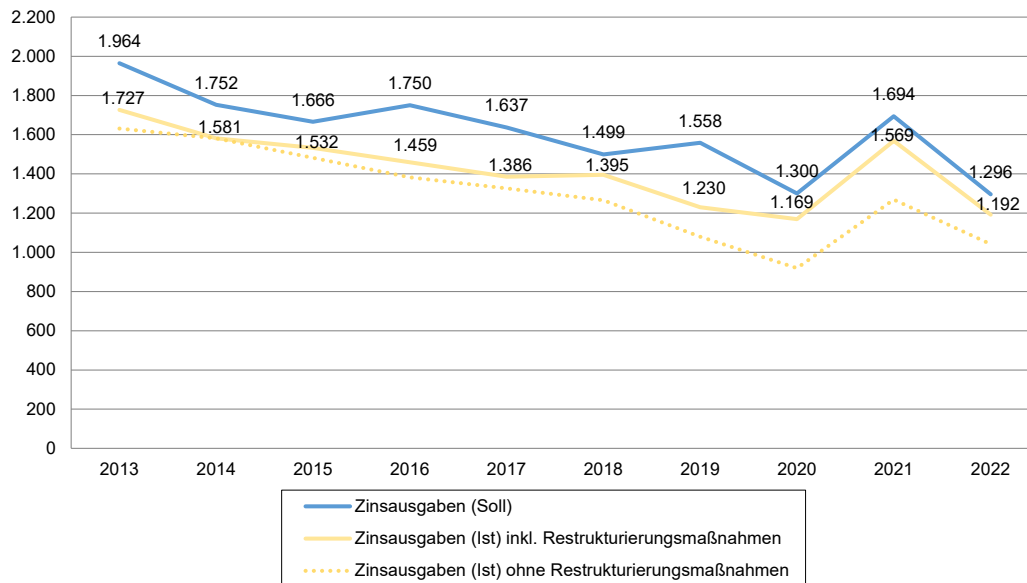
Abbildung 3-11 zeigt die Entwicklung der Etatansätze und der Zinsausgaben in den vergangenen zehn Jahren. Daneben werden auch die um die Restrukturierungsmaßnahmen bereinigten Ist-Ausgaben dargestellt. Solche Maßnahmen werden nach Auskunft des Finanzministeriums nur durchgeführt, wenn das wirtschaftliche Ergebnis³⁴ für das Land positiv ist.

³² Bis 2016 inklusive der Schulden beim Sondervermögen des Bundes (Bad Bank).

³³ Vergleiche Landtagsdrucksache 13/2933.

³⁴ Nach einer Cash-Flow-Betrachtung.

Abbildung 3-11: Entwicklung der Zinsausgaben im Soll und Ist 2013 bis 2022³⁵ (in Mio. Euro)



3.5.3 Pro-Kopf-Verschuldung

Abbildung 3-12 zeigt, wie sich die Pro-Kopf-Verschuldung der Flächenländer zwischen 2019 und 2022³⁶ entwickelt hat. Für Baden-Württemberg werden die zum Jahresende valutierten Schulden³⁷ je Einwohner dargestellt.

Die valutierten Schulden sind 2022 gegenüber 2021 um 3.852 Mio. Euro zurückgegangen (siehe Tabelle 3-6). Hintergründe waren zum einen die Nettotilgung von 958 Mio. Euro und zum anderen die im Rahmen des Liquiditätsmanagements weiter gestiegene aufgeschobene Kreditaufnahme des Landes.

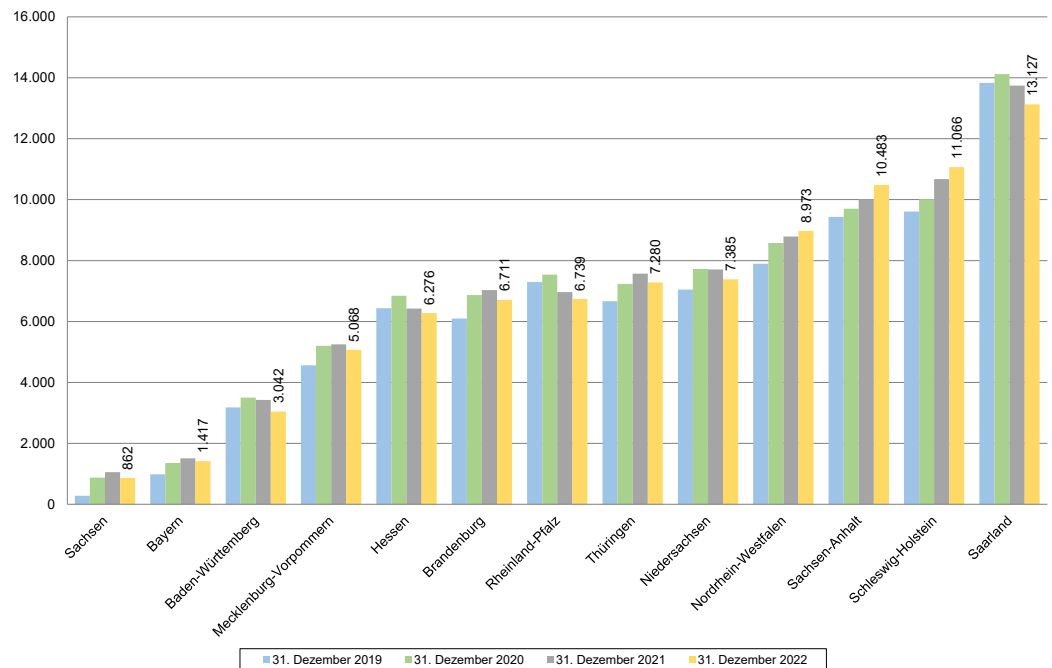
Im Vergleich der Flächenländer bezüglich der geringsten Pro-Kopf-Verschuldung hat Baden-Württemberg - wie in den Jahren zuvor - weiterhin die dritte Position inne.

³⁵ 2021 inklusive Zinsaufwand für Zinssammler von 265 Mio. Euro.

³⁶ Quelle: Bundesministerium der Finanzen.

³⁷ Ohne aufgeschobene Kreditaufnahme.

Abbildung 3-12: Pro-Kopf-Verschuldung der Flächenländer³⁸ (in Euro)



3.6 Rücklagen und Sondervermögen

Zum Jahresende 2022 ist die Summe der Rücklagen des Landes gegenüber dem Vorjahr um 1.206 Mio. Euro auf 6.792 Mio. Euro zurückgegangen.

Den Schwerpunkt an Rücklagen bildete erneut die Rücklage für Haushaltsrisiken, über welche - wie schon in den Vorjahren - die wesentlichen Corona-Hilfen abgewickelt wurden. Dort standen den Zuführungen von 3.733 Mio. Euro im Haushaltsvollzug 2022 Entnahmen von 4.550 Mio. Euro gegenüber.

Der Sanierungsrücklage³⁹ wurden 2022 insgesamt 177 Mio. Euro entnommen. Sie schloss mit einem Stand von 753 Mio. Euro zum Jahresende 2022. Der Rücklage wurden zwischen 2017 und 2019 auf Basis der Übergangsregelung zur Schuldenbremse insgesamt 2.079 Mio. Euro zum Abbau der impliziten Landesverschuldung, also dem verdeckten Teil der Landesschulden (insbesondere Sanierungsstau), zugeführt.⁴⁰ Die Sanierungsmittel werden sukzessive nach dem Fortschritt der Sanierungen entnommen.

Der Rücklage „Zukunftsland Baden-Württemberg - Stärker aus der Krise“ wurden 2020 und 2021 insgesamt 1.200 Mio. Euro aus Konjunkturkrediten zugeführt. Seit 2021 wurden 329 Mio. Euro entnommen, davon 163 Mio. Euro in 2022. Die Rücklage dient der Vorsorge für in Folge der Pandemie

³⁸ Ohne Verschuldung beim öffentlichen Bereich.

³⁹ Rücklage für Maßnahmen im Sinne des § 1 Absatz 3 der VO zu § 18 Landeshaushaltsordnung.

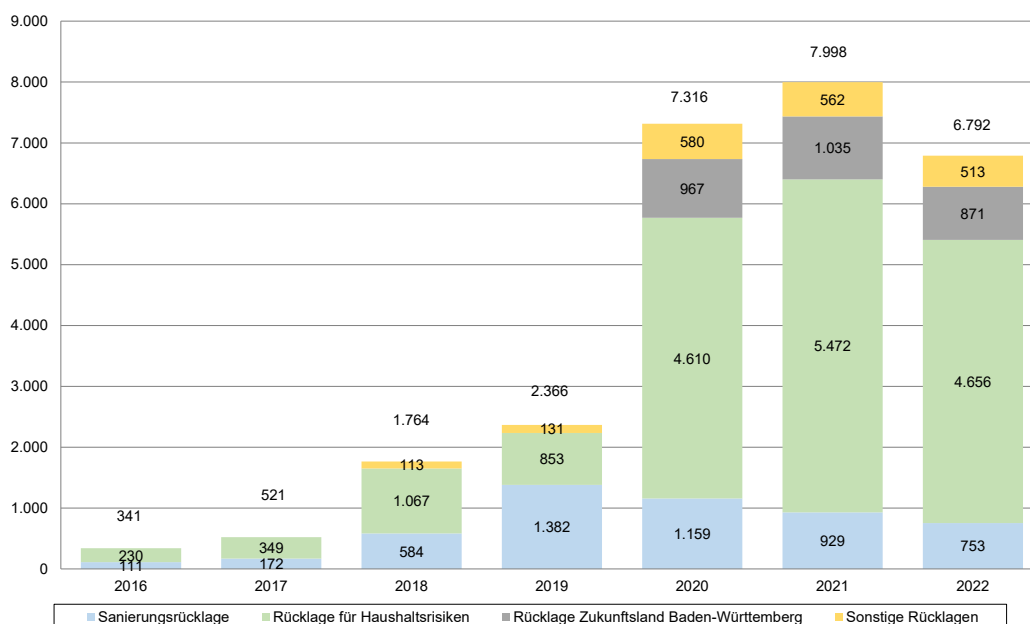
⁴⁰ Vergleiche Denkschrift 2020, Beitrag Nr. 5, Schuldenbremse - Bilanz der Übergangsregelung 2013 bis 2019, Landtagsdrucksache 16/8405.

notwendige Investitionen für landespolitisch bedeutsame Maßnahmen sowie zur Sicherstellung der Zukunftsfähigkeit des Landes.

Den übrigen Rücklagen wurden 2022 keine neuen Mittel zugeführt.

Abbildung 3-13 zeigt die Entwicklung der Rücklagen des Landes im Zeitraum 2016 bis 2022.

Abbildung 3-13: Stand der Rücklagen zum 31. Dezember 2016 bis 2022 (in Mio. Euro)



Die Mittel der Rücklage für Haushaltsrisiken, der Sanierungsrücklage und der Rücklage „Zukunftsland Baden-Württemberg - Stärker aus der Krise“ waren zum Jahresende 2022 überwiegend mit konkreten Maßnahmen belegt.

Die Sondervermögen des Landes hatten zum 31. Dezember 2022 einen Stand von 10.536 Mio. Euro. Gegenüber dem Vorjahr bedeutet dies einen Rückgang um 1.596 Mio. Euro. Dabei ist zu berücksichtigen, dass die jährlichen Veränderungen teilweise auf Kursschwankungen der in den Sondervermögen verwalteten Wertpapiere beruhen, die jedoch nicht realisiert wurden.

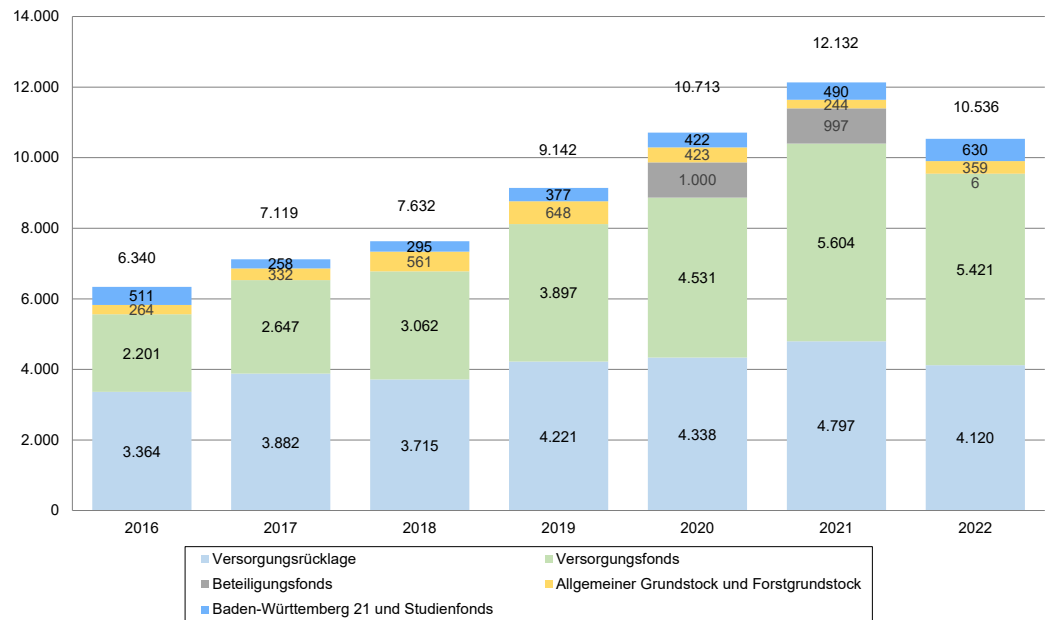
Die beiden nicht in Eigenregie des Landes verwalteten Sondervermögen Versorgungsfonds und Versorgungsrücklage machten mit 9.541 Mio. Euro die größten Positionen aus.

Das Sondervermögen „Beteiligungsfonds Baden-Württemberg“ wurde 2020 im Kontext der Pandemie mit einem Anfangsbestand von 1.000 Mio. Euro geschaffen und aus der Rücklage für Haushaltsrisiken finanziert. Es sollte der Stützung der Realwirtschaft durch Stabilisierungsmaßnahmen dienen. Im Haushaltsvollzug 2022 wurden dem Sondervermögen 991 Mio. Euro wieder entnommen. Davon wurden 485 Mio. Euro zur Tilgung von Notkrediten des Dritten Nachtrags 2021 aufgewendet. Die übrigen Mittel flossen wieder

in die Rücklage für Haushaltsrisiken, um sie für Corona-Maßnahmen aufzuwenden. 6 Mio. Euro sind zum Jahresende 2022 im Sondervermögen verblieben.

Abbildung 3-14 zeigt die Entwicklung der Sondervermögen seit 2016.

Abbildung 3-14: Stand der Sondervermögen zum 31. Dezember 2016 bis 2022 (in Mio. Euro)⁴¹



3.7 Entwicklung der Jahresergebnisse

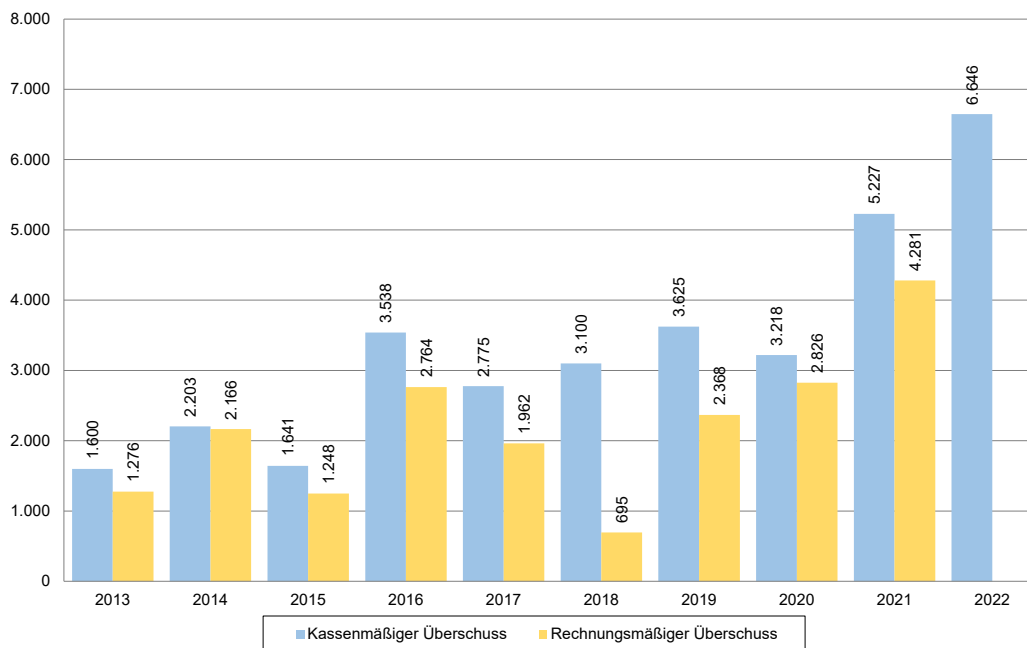
Das Haushaltsvolumen des Landes betrug 2022 im Soll 57,4 Mrd. Euro. Im Ist erzielte das Land Einnahmen von 72,1 Mrd. Euro. Die Ausgaben lagen bei 65,5 Mrd. Euro. Das Kassenergebnis 2022 weist einen Überschuss von plus 6,6 Mrd. Euro aus.

Die Gründe für den hohen Kassenüberschuss 2022 sind vielschichtig. Prägend waren die außerordentlich hohen Steuereinnahmen, die - nicht zuletzt inflationsbedingt - um 3,6 Mrd. Euro über der Planung lagen.

Ein Kassenüberschuss in dieser Höhe ist bislang einmalig in der Landesgeschichte.

⁴¹ Wert Beteiligungsfonds 2022: 6 Mio. Euro.

Abbildung 3-15: Entwicklung der Jahresergebnisse (in Mio. Euro)



Ausgabeseitig waren an verschiedenen Stellen Minderausgaben zu verzeichnen. Allein bei den Personalausgaben beliefen sich diese auf 1,2 Mrd. Euro.

Auch das Kassenergebnis 2021 markierte bis dato mit 5.227 Mio. Euro Überschuss einen Höchstwert. Unter Einrechnung der Veränderungen bei den Haushaltsresten ergibt sich ein Rechnungsüberschuss von 4.281 Mio. Euro aus 2021. Dieser wurde bereits vollständig zum Ausgleich des Doppelhaushalts 2023/2024 etatisiert.

3.8 Fazit und Ausblick

Der Finanzierungssaldo des Landes hat sich nach einem guten Ergebnis 2021 in 2022 weiter verbessert. Der Landeshaushalt war 2022 strukturell im positiven Bereich. Ausschlaggebend dafür waren die außerordentlich hohen Steuereinnahmen.

Inwiefern der aus der Haushaltsentwicklung im Ist erzielte Überschuss 2022 zur Abdeckung der Finanzierungsbedarfe in künftigen Jahren bereitsteht, hängt im Wesentlichen von der Entwicklung der Haushaltsreste ab. Je mehr Ausgabereste von 2022 nach 2023 übertragen werden, umso kleiner wird der finanzielle Spielraum. Dabei ist zu bedenken, dass die nach 2022 übertragenen Ausgabereste mit 7.706 Mio. Euro schon ein sehr hohes Niveau erreicht haben. Ein „immer weiter so“ führt dazu, dass die Handlungsfreiheit des Haushaltsgesetzgebers mehr und mehr eingeschränkt wird.

Dass die Landesregierung vor enormen Herausforderungen steht, zeigt der Blick in die Mittelfristige Finanzplanung des Landes. Für 2025 und 2026 besteht ein haushaltswirtschaftlicher Handlungsbedarf von insgesamt mehr als 5,3 Mrd. Euro, der noch zu decken ist.

4 Schuldenbremse

Das Land hat 2022 insgesamt 958 Mio. Euro Schulden getilgt. Aufgrund der konjunkturellen Entwicklung ist dennoch eine negative Buchung auf dem Kontrollkonto zur Schuldenbremse wahrscheinlich. Der Rechnungshof regt an, 2023 auf eine Kreditaufnahme möglichst zu verzichten.

4.1 Ausgangslage

Baden-Württemberg hat die Schuldenbremse zum 1. Januar 2020 ins Landesrecht übernommen. Sie soll ein strukturelles Ansteigen der Landesschulden verhindern und so mit dazu beitragen, die finanzielle Handlungsfähigkeit des Landes zu sichern.

Das in der Landesverfassung und in der Landeshaushaltsordnung verankerte Regelwerk sieht dem Grundsatz nach ein Verbot der Aufnahme neuer Schulden vor.

Bei schwacher Konjunktur ist es auf Basis der Konjunkturkomponente jedoch zulässig, nach einer festgelegten Berechnungssystematik neue Kredite aufzunehmen. In konjunkturell guten Phasen sind diese Schulden allerdings - ebenso regelbasiert - wieder zu tilgen. Dauerhaft dürfen die Schulden jedenfalls nicht steigen.

Darüber hinaus wirken sich bestimmte finanzielle Transaktionen auf die zulässige Kreditaufnahme des Landes aus. Ausgaben für den Erwerb von Beteiligungen, Tilgungen an den öffentlichen Bereich oder Darlehensvergaben erhöhen die zulässige Kreditaufnahme bzw. verringern eine Tilgungsverpflichtung. Entsprechend spiegelbildliche Geschäfte mit Einnahmen aus Beteiligungsveräußerungen, Darlehensaufnahmen beim öffentlichen Bereich und Darlehensrückzahlungen von Dritten wirken sich umgekehrt aus.

Außerdem sind in Fällen außergewöhnlicher Notsituationen und bei Naturkatastrophen unter bestimmten Voraussetzungen neue Schulden möglich. Solche neuen Schulden sind mit einem Tilgungsplan zu verbinden. Der Landtag von Baden-Württemberg hat die Corona-Pandemie als Naturkatastrophe im Sinne der Schuldenbremse festgestellt, für 2020 und 2021 neue sogenannte Notkredite bewilligt und einen Tilgungsplan beschlossen.

Integraler Bestandteil der Schuldenbremse ist, dass die zulässige Kreditaufnahme¹ nach Ablauf jedes Haushaltsjahres in der sogenannten Ex-post-Betrachtung neu festgelegt wird. Diese nachlaufende Neuberechnung basiert dann auf der tatsächlichen Konjunktorentwicklung und den real getätigten finanziellen Transaktionen.

Das Ex-post-Ergebnis wird mit der tatsächlichen Kreditaufnahme im Ist verglichen. Weichen die Werte voneinander ab, ist der Differenzbetrag auf das Kontrollkonto des Landes zu buchen. Wurden im Haushaltsvollzug tatsäch-

¹ Beziehungsweise die Tilgungsverpflichtung.

lich weniger Kredite aufgenommen als nach der Ex-post-Berechnung zulässig, erhält die Buchung ein positives Vorzeichen.² Im anderen Fall erfolgt eine negative Buchung. Das Kontrollkonto wird jährlich abgeschlossen und in der Landeshaushaltsrechnung dargestellt.

Weist das Kontrollkonto einen negativen Stand auf, der 0,5 Prozent des Bruttoinlandsprodukts von Baden-Württemberg übersteigt, sinkt gemäß Landeshaushaltsordnung automatisch die zulässige Kreditaufnahme bzw. erhöht sich die Tilgungsverpflichtung.³ Im Ergebnis wird so sichergestellt, dass die Schuldenbremse auch im Haushaltsvollzug wirksam wird.

Aber auch wenn der Schwellenwert von 0,5 Prozent des Bruttoinlandsprodukts nicht überschritten ist, bestimmt die Landeshaushaltsordnung, dass bei einem negativen Stand auf einen Ausgleich des Kontrollkontos hinzuwirken ist.

4.2 Kreditaufnahme 2021 und negative Buchung auf dem Kontrollkonto

Der Haushaltsgesetzgeber hat das Finanzministerium ermächtigt, 2021 konjunkturbedingte Kredite von 2.774 Mio. Euro⁴ und Notkredite von 942 Mio. Euro⁵ aufzunehmen.

Die Aufnahme der Notkredite hat der Rechnungshof als verfassungsrechtlich bedenklich kritisiert, weil nach seinem Dafürhalten zum Zeitpunkt der Kreditaufnahme ausreichend Rechnungsüberschüsse aus dem Vorjahr zur Verfügung standen und die Kreditaufnahme daher nicht notwendig war.

Insgesamt ergab sich somit - unter Einbeziehung einer Tilgungsverpflichtung von 22 Mio. Euro aus finanziellen Transaktionen - im Haushaltssoll 2021 eine Kreditermächtigung von 3.693 Mio. Euro, die im Haushaltsvollzug voll ausgeschöpft wurde.

Aufgrund der in der zweiten Jahreshälfte 2021 anziehenden Konjunktur verringerte sich die zulässige Kreditaufnahme - einschließlich der Notkredite - ex-post auf 2.521 Mio. Euro. Im Ergebnis lag die tatsächlich erfolgte (haushaltsmäßige) Kreditaufnahme höher als die nach der Ex-post-Betrachtung zulässige Kreditaufnahme. Die Folge war, dass mit dem Jahresabschluss 2021 das Kontrollkonto mit minus 1.172 Mio. Euro belastet wurde.

Die Tabelle 4-1 zeigt die zulässige Kreditaufnahme nach der Ex-ante- und der Ex-post-Betrachtung sowie die Buchung auf dem Kontrollkonto für 2021.

² Gleiches gilt, wenn im Falle einer Tilgungsverpflichtung mehr getilgt wurde, als erforderlich.

³ Dies gilt gemäß § 18 Absatz 7 Landeshaushaltsordnung nur in Jahren mit positiver Veränderung der Produktionslücke.

⁴ 2.773,6 Mio. Euro.

⁵ 941,7 Mio. Euro.

Tabelle 4-1: Zulässige Kreditaufnahme 2021 (in Mio. Euro)⁶

	Ex-ante-Betrachtung	Ex-post-Betrachtung
Tilgungsverpflichtung aufgrund finanzieller Transaktionen (Finanztransaktionskomponente)	-22	-24
Verschuldungsmöglichkeit aufgrund konjunktureller Rahmenbedingungen (Konjunkturkomponente)	2.774	1.603
Verschuldungsmöglichkeit infolge der Naturkatastrophe Corona-Pandemie (Ausnahmekomponente)	942	942
Zulässige Kreditaufnahme	3.693	2.521
Buchung zum Jahresende auf dem Kontrollkonto	-1.172	

Zum Jahresende 2021 betrug der Stand des Kontrollkontos unter Berücksichtigung des Saldos aus 2020 minus 1.318 Mio. Euro.

2021 lag das nominale Bruttoinlandsprodukt für Baden-Württemberg bei 536,0 Mrd. Euro⁷. Die automatische Korrektur der zulässigen Kreditaufnahme aufgrund des Schwellenwertes von 0,5 Prozent des Bruttoinlandsprodukts hätte damit erst gegriffen, wenn das Kontrollkonto am Jahresende 2021 unter minus 2.680 Mio. Euro gesunken wäre.

4.3 Tilgung 2022 - weitere Negativbuchung auf dem Kontrollkonto wahrscheinlich

Bei der Aufstellung des Haushalts für 2022 stand einer konjunkturell möglichen Kreditaufnahme von gut 5 Mio. Euro⁸ eine Tilgungsverpflichtung aus finanziellen Transaktionen von knapp 22 Mio. Euro⁹ gegenüber. Im Ergebnis bestand somit (ex-ante) die Verpflichtung, 16 Mio. Euro zu tilgen.

Tatsächlich hat das Land im Staatshaushaltsplan 2022 die Tilgung haushaltsmäßiger Schulden von 958 Mio. Euro veranschlagt und im Haushaltsvollzug realisiert. Der die 16 Mio. Euro überschießende Betrag von 942 Mio. Euro diente als Sondertilgung der in den Jahren 2020/2021 coronabedingt aufgenommenen Notkredite. Die Mittel stammten einerseits aus dem nicht benötigten Beteiligungsfonds (485 Mio. Euro) und andererseits aus allgemeinen Deckungsmitteln des Haushalts 2022, insbesondere aus Steuermehreinnahmen (457 Mio. Euro). Diese Tilgung hat im Ergebnis keine Auswirkung auf das Kontrollkonto des Landes.

Wie hoch die Buchung auf dem Kontrollkonto für 2022 letztlich ausfallen wird, ließ sich zum Redaktionsschluss dieser Denkschrift noch nicht abschließend beziffern. Denn maßgeblich für die zulässige Kreditaufnahme

⁶ Zum Teil Rundungsdifferenzen.

⁷ Quelle: www.statistik.bw.de, Bruttoinlandsprodukt nach Bundesländern, 1. Fortschreibung 2022.

⁸ 5,3 Mio. Euro.

⁹ 21,7 Mio. Euro.

nach der Ex-post-Betrachtung ist die Entwicklung des nominalen Bruttoinlandsprodukts, die erst im Sommer 2023 festgestellt wird.

Jedoch lässt sich aufgrund der vorläufigen Jahreswerte für 2022 bereits jetzt absehen, dass voraussichtlich eine weitere negative Buchung auf dem Kontrollkonto im mittleren dreistelligen Millionenbereich zu erwarten ist.

Die Schwelle von 0,5 Prozent des Bruttoinlandsprodukts, ab der konkrete Auswirkungen auf die zulässige Kreditaufnahme folgen, dürfte nach derzeitiger Datenlage voraussichtlich nicht erreicht werden.

4.4 Ausblick 2023

Der Landeshaushalt für 2023 sieht im Soll (ex-ante) eine Kreditermächtigung von 1.253 Mio. Euro vor. Sie berücksichtigt eine Tilgungsverpflichtung aus finanziellen Transaktionen von 21 Mio. Euro und neue Konjunkturkredite von 1.274 Mio. Euro.

Die Berechnung der Konjunkturkomponente¹⁰ beruht dabei auf der Herbstprojektion 2022 der Bundesregierung. Dort wurde angenommen, dass das gesamtstaatliche Bruttoinlandsprodukt um 75,6 Mrd. Euro hinter dem Produktionspotenzial zurückbleibt und somit eine negative Produktionslücke vorliegt.

Die Konjunkturerwartung der Bundesregierung für 2023 hat sich gegenüber der Erwartung zum Zeitpunkt der Haushaltsaufstellung im Herbst 2022 deutlich aufgehellt. Sofern dieser Trend anhält, dürfte die zulässige Kreditaufnahme nach Abschluss des Haushaltsjahres (ex-post) deutlich geringer ausfallen, als im Haushaltssoll etatisiert.

Das Land hat 2021 einen Kassenüberschuss von 5.227 Mio. Euro ausgewiesen, aus dem ein Rechnungsüberschuss von 4.281 Mio. Euro erwuchs. Im abgelaufenen Haushaltsjahr 2022 stieg der Kassenüberschuss - trotz einer Schuldentilgung von 958 Mio. Euro - auf 6.646 Mio. Euro an.

Wie hoch das Rechnungsergebnis 2022 letztlich ausfallen wird, steht zwar erst im Sommer 2023 - nach der Entscheidung über die Übertragung von Ausgaberesten - fest. Es ist jedoch davon auszugehen, dass ein erheblicher Rechnungsüberschuss aus 2022 verbleiben wird.

4.5 Empfehlung

Der Rechnungshof regt an, auf die für 2023 etatisierte Kreditaufnahme zumindest insoweit zu verzichten, als die verbesserte Konjunkturerwartung zu einer Absenkung der zulässigen Kreditaufnahme führen wird. Andernfalls würde sich der negative Stand des Kontrollkontos weiter erhöhen, auf dessen Ausgleich nach der Landeshaushaltsordnung schon jetzt hinzuwirken ist.

¹⁰ Nominale gesamtstaatliche Produktionslücke x Budgetsemielastizität der Ländergesamtheit x Steueranteil Baden-Württemberg.

Mit dem erwarteten Rechnungsüberschuss 2022 werden weitere Deckungsmittel zur Kompensation einer Kreditaufnahme zur Verfügung stehen.

4.6 Stellungnahme des Ministeriums

Das Finanzministerium verweist bezüglich der vom Rechnungshof geäußerten Kritik an der Notkreditaufnahme 2021 auf seine Stellungnahmen zu den Beiträgen 4 (Schuldenbremse) der Denkschriften 2021 und 2022, wonach alle rechtlichen Voraussetzungen für die Notkreditaufnahme vorgelegen hätten.

Hinsichtlich der für 2022 wahrscheinlichen Negativbuchung auf dem Kontrollkonto weist das Ministerium darauf hin, dass diese nicht auf einer verbesserten (realen) Konjunktorentwicklung beruhe. Der Negativbetrag sei auf die deutlich erhöhte Inflation zurückzuführen.

Das Ministerium merkt zu dem vom Rechnungshof empfohlenen Verzicht auf eine Kreditaufnahme in 2023 an, dass zunächst die weiteren Entwicklungen im Jahresverlauf 2023 abzuwarten seien. Zwar hätten sich die konjunkturellen Aussichten Ende April 2023 verbessert, dennoch blieben die Konjunkturindikatoren aktuell sehr volatil. Die vom Rechnungshof unterstellte verbesserte Konjunkturerwartung sei im weiteren Jahresverlauf keineswegs gesichert.

B. Ressortübergreifende Empfehlungen

5 Gebühreneinnahmen des Landes

Die Ressorts passen die landesrechtlich geregelten Gebühren zu selten an. Dadurch entgehen dem Land Einnahmen.

5.1 Ausgangslage

5.1.1 Aufkommen und rechtlicher Rahmen

Für öffentliche Leistungen, die einem Einzelnen individuell zurechenbar sind, können Gebühren erhoben werden. Die gesamten Gebühreneinnahmen des Landes betragen jährlich rund 1 Mrd. Euro. Der weit überwiegende Teil davon, insbesondere der Großteil der Gebühren im Justizbereich mit etwa 700 Mio. Euro, wird auf bundesrechtlicher Grundlage erhoben. Die genaue Höhe der Einnahmen aus landesrechtlich geregelten Gebühren ist bislang nicht bekannt. Sie dürfte grob geschätzt bei etwa 100 Mio. Euro im Jahr liegen.

Die nach Landesrecht erhobenen Gebühren richten sich nach spezialgesetzlichen Bestimmungen oder dem Landesgebührengesetz (LGebG).

Nach § 4 Absatz 2 Satz 1 LGebG setzen die obersten Landesbehörden die gebührenpflichtigen Tatbestände und die Höhe der Gebühren für ihren Geschäftsbereich eigenverantwortlich durch Rechtsverordnung fest.

In § 4 Absatz 5 LGebG wird bestimmt, dass die festgelegten Gebührentatbestände, die Höhe der Gebühren sowie Gebührenerleichterungen regelmäßig, spätestens aber nach zwei Jahren zu überprüfen und nach Bedarf anzupassen sind. Im Übrigen weist das Ministerium für Finanzen im jeweiligen Planausschreiben zur Aufstellung eines Haushalts auf eine solche Überprüfung hin.

Die Grundsätze der Gebührenbemessung sind in § 7 LGebG festgelegt. Danach

- soll die Gebühr die mit der öffentlichen Leistung verbundenen Verwaltungskosten aller an der Leistung Beteiligten decken,
- ist außerdem die wirtschaftliche oder sonstige Bedeutung der Leistung für den Gebührenschuldner zum Zeitpunkt ihrer Beendigung zu berücksichtigen,
- darf die Gebühr in keinem Missverhältnis zur öffentlichen Leistung stehen.

Zur Ermittlung der nach § 7 LGebG maßgeblichen Kosten erlässt beziehungsweise aktualisiert das Ministerium für Finanzen regelmäßig die „Verwaltungsvorschrift über die Berücksichtigung der Verwaltungskosten insbesondere bei der Festsetzung von Gebühren und sonstigen Entgelten für die Inanspruchnahme der Landesverwaltung“ (VwV-Kostenfestlegung).

Nach § 12 LGebG und dem folgend in den Gebührenverordnungen der Ressorts gibt es zwei Arten von Gebühren. Dies sind zum einen Gebühren nach festen Sätzen (sogenannte Festgebühren). Bei diesen wird die Höhe nach einem konkret festgelegten Betrag, nach Zeiteinheiten oder dem Wert des Gegenstands, auf den sich die Leistung bezieht, bemessen. Zum anderen

gibt es Rahmengebühren, bei denen ein Mindest- und ein Höchstsatz festgelegt ist.

5.1.2 Prüfungsgegenstand

Die Finanzkontrolle prüfte in den vergangenen Jahren Gebühren in verschiedenen landesrechtlich geregelten Einzelbereichen, darunter die Polizeigebühren¹ und die Studiengebühren für ausländische Studierende².

Mit der jetzigen Querschnittsprüfung, in welche auch die Ergebnisse von Einzelprüfungen der Staatlichen Rechnungsprüfungsämter mit einfließen, sollte insbesondere ermittelt werden, ob und wie die im LGebG vorgeschriebene regelmäßige Überprüfung der Gebührenhöhen stattfindet.

Der Rechnungshof hat hierfür die Gebührenverordnungen im Bereich der derzeit zwölf Ministerien ausgewertet. Weitere Gebührenregelungen, die im Folgenden bei der Bezeichnung Gebührenverordnung eingeschlossen werden, wurden einbezogen.

Die Prüfung bezog sich auf den Zeitraum 2011 bis 2022. Betrachtet wurden insgesamt 117 besondere (fachbereichsbezogene) Gebührengegenstände aus neun Ressortbereichen³. Bei 74 von ihnen wurden während des gesamten Untersuchungszeitraums Gebührensätze geregelt. Die anderen Gebührengegenstände fielen entweder in diesem Zeitraum weg oder kamen hinzu.

Unter dem Begriff Gebührengegenstand, wie er im Folgenden verwendet wird, ist keine Einzelgebühr zu verstehen. Vielmehr handelt es sich hierbei jeweils um einen besonderen, abgrenzbaren Fachbereich innerhalb der Gebührenverordnung eines Ressorts, wie z. B. Tierzucht, Glücksspielwesen oder Sprengstoffrecht. Innerhalb des Gebührengegenstands gibt es dann einzelne Gebührentatbestände für die konkreten Leistungen, die eine Gebühr auslösen, wie z. B. Anerkennung einer Zuchtorganisation, Untersagung des Betriebs einer Wettvermittlungsstelle oder Erteilung einer Lagergenehmigung.

5.2 Prüfungsergebnisse

5.2.1 Höhe der Ist-Einnahmen

Den Ministerien sind die auf die einzelnen Gebührengegenstände entfallenden Ist-Einnahmen nur selten bekannt.

¹ Polizeigebühren kostendeckend kalkulieren und vollständig erheben; siehe Denkschrift 2021, Beitrag Nr. 10 (Landtagsdrucksache 17/310).

² Erhebung von Studiengebühren bei internationalen Studierenden; siehe Denkschrift 2021, Beitrag Nr. 22 (Landtagsdrucksache 17/322).

³ Drei Ressorts bleiben bei der Darstellung der Prüfungsergebnisse wegen geringer Relevanz unberücksichtigt. Die ressortumfassenden Gebührenverordnungen dieser drei Ressorts regeln ausschließlich die mit äußerst geringen Einnahmen verbundenen Gebühren nach dem Landesinformationsfreiheitsgesetz (LIFG) beziehungsweise sind erst seit November 2021 in Kraft.

Dies ist auch dadurch begründet, dass die Einnahmen aus einem wesentlichen Teil der Gebührengegenstände bei den vier Regierungspräsidien und damit im Einzelplan des Innenministeriums anfallen. In den Jahren 2016 bis 2022 wurden dort jährlich insgesamt zwischen 24,2 und 32,1 Mio. Euro an Gebühren vereinnahmt. Verbucht werden die Einnahmen überwiegend auf Titel 111 02 des jeweiligen Kapitels der Regierungspräsidien.

Die Regierungspräsidien konnten die Einnahmen der einzelnen Gebührengegenstände nicht beziffern. Immerhin drei Regierungspräsidien waren jedoch in der Lage, ihre Gebühreinnahmen zu untergliedern.

Im Ergebnis sind die erzielten Einnahmen je Gebührengegenstand nur in wenigen Fällen bekannt.

Die Kenntnis über die Gebühreinnahmen zumindest auf der Ebene der Gebührengegenstände sollte angestrebt werden.

5.2.2 VwV-Kostenfestlegung als Grundlage für die Gebührenbemessung

Eine Gebühr soll so bemessen sein, dass sie die mit der öffentlichen Leistung verbundenen Verwaltungskosten (Personal- und Sachkosten⁴) deckt, wobei die VwV-Kostenfestlegung des Ministeriums für Finanzen hierfür als Grundlage dienen soll und kann. Diese VwV-Kostenfestlegung weist nach Laufbahnen gestaffelte Pauschalstundensätze sowohl für die reinen Personalkosten als auch für die Gesamtkosten (Personal- und Sachkosten) aus. In der Regel sind die Gesamtkostenpauschalen maßgeblich.

Tabelle 5-1 zeigt die Entwicklung der Gesamtkostenpauschalen - in der VwV-Kostenfestlegung bezeichnet als Pauschalsätze je Arbeitsstunde - ab 2011. Die neue VwV-Kostenfestlegung zum 1. Januar 2023 trat erst nach den Prüfungserhebungen in Kraft und blieb deshalb bei den Auswertungen unberücksichtigt.

⁴ Zu den Sachkosten zählen beispielsweise Raumkosten, Kosten für Arbeitsplatzgrundausstattung und sächlichen Verwaltungsaufwand.

Tabelle 5-1: Entwicklung der Pauschalsätze je Arbeitsstunde gemäß VwV-Kostenfestlegung seit 2011

VwV-Kostenfestlegung	Pauschale je Arbeitsstunde		Pauschale je Arbeitsstunde		Pauschale je Arbeitsstunde	
	Höherer Dienst		Gehobener Dienst		Mittlerer Dienst	
	Wert	Abweichung Basisjahr	Wert	Abweichung Basisjahr	Wert	Abweichung Basisjahr
Gültig ab	In Euro	In Prozent	In Euro	In Prozent	In Euro	In Prozent
01.01.2011	66	-	53	-	43	-
01.01.2013	69	5	56	6	46	7
01.01.2014	70	6	57	8	47	9
01.01.2016	78	18	63	19	52	21
01.01.2019	85	29	68	28	56	30
nachrichtlich:						
01.01.2023	95	44	77	45	67	56

Im Betrachtungszeitraum (2011 bis 2022) sind die Pauschalsätze je Arbeitsstunde durchschnittlich um 29 Prozent gestiegen (höherer Dienst: 29 Prozent; gehobener Dienst: 28 Prozent; mittlerer Dienst: 30 Prozent). In dieser Größenordnung hätten auch die Gebührensätze grundsätzlich angepasst werden müssen.

5.2.3 Überprüfung und Anpassung der Gebührenhöhen

§ 4 Absatz 5 LGebG verlangt insbesondere eine regelmäßige, spätestens alle zwei Jahre stattfindende Überprüfung und nach Bedarf eine Anpassung der Gebührenhöhen.

Vier Ressorts haben die Höhe der Gebühren zwar nicht strikt in diesem Rhythmus, aber mit einer gewissen Regelmäßigkeit überprüft und dies unterschiedlich ausführlich dokumentiert. Bei den anderen Ressorts gab es keine oder unregelmäßige Überprüfungen. Die Ergebnisse der Überprüfungen waren häufig nicht dokumentiert und somit nicht nachvollziehbar.

Auch bei durchgeführten Überprüfungen kam es in vielen Fällen nicht zu Anpassungen der Gebührenhöhe. Dadurch blieb bei acht von neun Ressorts der enthaltene Gesamtbestand an Gebührensätzen fünf Jahre und länger unverändert.

Von den 74 unter den insgesamt 117 untersuchten Gebührengegenständen, die zwischen 2011 und 2022 durchgängig in den Gebührenverordnungen enthalten waren, gab es sogar 26 (35 Prozent), bei denen mindestens elf Jahre lang keinerlei Anpassung der Gebührenhöhe vorgenommen wurde.

Wurden bei einem Gebührengegenstand Gebührensätze erhöht, handelte es sich meistens nur um punktuelle Anpassungen in einzelnen oder wenigen Fällen. In den Gebührenverordnungen sind zahlreiche Gebührensätze enthalten, die seit 2011 nur einmal oder gar nicht geändert wurden.

Festgebühren, die nach Zeiteinheiten bestimmt werden, werden als Produkt aus einem Stundensatz mit dem erforderlichen Zeitaufwand individuell berechnet. Hier ergab die Prüfung, dass verwendete Stundensätze bei vier Ressorts hinter den jeweils geltenden Sätzen der VwV-Kostenfestlegung zurückblieben.⁵

Tabelle 5-2: Vergleich der Kostensätze je Arbeitsstunde der Ressorts 1 bis 4 und der VwV-Kostenfestlegung seit 2011

Vergleichs- zeitraum: Gültigkeits- dauer VwV	Höherer Dienst					Gehobener Dienst					Mittlerer Dienst				
	Pauschal- satz VwV	Verwendete Stundensätze Ressorts Nr. 1 bis 4				Pauschal- satz VwV	Verwendete Stundensätze Ressorts Nr. 1 bis 4				Pauschal- satz VwV	Verwendete Stundensätze Ressorts Nr. 1 bis 4			
		1	2	3	4		1	2	3	4		1	2	3	4
	In Euro					In Euro					In Euro				
01.01.2011 bis 31.12.2012	66	60	56	-	-	53	48	44	-	-	43	39	35	-	-
01.01.2013 bis 31.12.2013	69	60	61	66	66	56	48	48	53	53	46	39	39	43	43
01.01.2014 bis 31.12.2015	70	60	65	66	66	57	48	52	53	53	47	39	42	43	43
01.01.2016 bis 31.12.2018	78	60	65	66	66	63	48	52	53	53	52	39	42	43	43
01.01.2019 bis 31.12.2022	85	79	72		78	68	63	57	-	63	56	51	47	-	52

Die Stundensätze der vier Ressorts unterschritten die Kostenpauschalen der VwV-Kostenfestlegung zum Teil erheblich. Die Abweichungen je Arbeitsstunde reichen von 3 bis 25 Euro.

Zudem wurden die Stundensätze bei einem Ressort durchgängig und bei einem anderen Ressort teilweise an die reinen Personalkostenpauschalen der VwV-Kostenfestlegung (ohne Sachkosten) angelehnt. Diese waren seit 2011 etwa 5 Euro je Arbeitsstunde niedriger als die Pauschalsätze der gesamten Kosten einer Arbeitsstunde. Der Ansatz zu niedriger Pauschalen mag an der bisher nicht optimalen Darstellung der Kostenpauschalen in der VwV-Kostenfestlegung gelegen haben. Mit der Neufassung der VwV-Kostenfestlegung zum 1. Januar 2023 wurden die entsprechenden Passagen auf Hinweis des Rechnungshofs nutzerfreundlicher gestaltet.

Eine weitere mögliche Fehlerquelle bei der Festsetzung von Gebühren nach Zeiteinheiten ist ein falscher Ansatz des Zeitaufwandes. So wurde bei einer Einzelprüfung im Bereich der Regierungspräsidien festgestellt, dass der pauschaliert angesetzte Zeitaufwand unvollständig angesetzt und die Gebühr schon deshalb zu niedrig bemessen war.

⁵ Aufgeführt sind nur die Ressort-Stundensätze, die mindestens ein Jahr lang gleichzeitig mit der zugeordneten VwV-Fassung gültig waren.

5.2.4 Dokumentation der Gebührenüberprüfung

Soweit es keine Überprüfungen gab, liegen auch keine Dokumentationen vor. Sie fehlen auch in den Fällen, in denen nach Darlegung der Ressorts zwar Überprüfungen erfolgt, aber nicht aufgezeichnet worden sind.

Die vorgelegten Überprüfungs- und Anpassungsdokumentationen gingen - unterschiedlich ausführlich - auf diejenigen Regelungen im Gebührenverzeichnis ein, bei denen Überarbeitungsbedarf gesehen wurde. Die Gründe hierfür wurden benannt. In den meisten Fällen ging es um die Aufnahme neuer oder die Streichung vorhandener Gebührentatbestände.

Kein Ressort begründete dagegen die Beibehaltung von Regelungen, insbesondere von Gebührenhöhen. Die Grundannahme, dass gestiegene Kosten in der Regel auch höhere Gebührensätze nach sich ziehen, spiegelte sich in den Dokumentationen nicht wider.

5.2.5 Anpassung der Gebührenverzeichnisse bei veränderten Geschäftsbereichen

Veränderte Ressortzuständigkeiten aufgrund von Umressortierungen setzten die Ministerien in den Gebührenverzeichnissen erst mit erheblicher Zeitverzögerung, teilweise gar nicht, um. Beispielsweise war die Umschichtung der betroffenen Gebührenggegenstände nach 2016 bei den abgebenden und aufnehmenden Ressorts erst nach drei bis vier Jahren abgeschlossen. Im Jahr 2011 umressortierte Gebührenggegenstände wurden bei einem abgebenden Ressort über eine gesamte Legislaturperiode hinweg nicht aus dem Gebührenverzeichnis entfernt. Die im Mai 2021 geänderten Geschäftsbereiche wurden in den Gebührenverordnungen ebenfalls noch nicht nachvollzogen.

Aus Sicht des Rechnungshofs sind aktuelle Gebührenverzeichnisse eine Voraussetzung für die kontinuierliche und sachgerechte Pflege der Gebührenggegenstände.

5.2.6 Fazit

Das im LGebG festgeschriebene Überprüfungs- und Anpassungsgebot wurde im Untersuchungszeitraum überwiegend nicht eingehalten. Überprüfungen wurden zu selten und nicht sachgerecht durchgeführt. Es wurde versäumt, die Gesamtheit der bestehenden Gebührensätze vor dem Hintergrund gestiegener Kosten auf den Prüfstand zu stellen. Erforderliche Gebührenanpassungen blieben oft aus. Dadurch gingen dem Landeshaushalt jährlich Einnahmen in Millionenhöhe verloren.

Auf die Kostenentwicklung der letzten Jahre hätte jeweils zeitnah und umfassend mit Gebührenerhöhungen reagiert werden müssen.

Sollte es bei Fest- oder Rahmengebühren Gründe für die Beibehaltung des bestehenden Gebührenniveaus gegeben haben, beispielsweise verkürzte Bearbeitungszeiten, eine verabredete einheitliche Gebührengestaltung

oder öffentliches Interesse, wäre dies in der Überprüfungsdocumentation festzuhalten gewesen.

Bei Rahmengebühren sollte die Gebührenuntergrenze die Kosten für die einfachste routinemäßige Leistung ohne besonderen Zeitaufwand abbilden. Nach den deutlichen Kostensteigerungen hätten jedenfalls die Untergrenzen der Gebührenrahmen erhöht werden müssen, um die gestiegenen Mindestkosten der Leistungen abzudecken.

5.3 Empfehlungen

5.3.1 Gebühreneinnahmen stärker untergliedern

Im Rechnungswesen des Landes sollten die Gebühreneinnahmen mit vertretbarem Aufwand differenzierter erfasst werden und Einnahmen nach Gebührengegenständen abgrenzbar sein.

5.3.2 Gebühren regelmäßig überprüfen und anpassen

Der zweijährige Überprüfungs- und Anpassungsrythmus nach dem LGebG ist bei den Gebührenverordnungen der Ressorts einzuhalten. Zentrales Prüfungsziel sind kostendeckende Gebühren. Die Gebührenhöhen sind regelmäßig zu überprüfen und gegebenenfalls an die Kostenentwicklung anzupassen.

Bei der Gebührenbemessung sind grundsätzlich diejenigen Kostenpauschalen der VwV-Kostenfestlegung zugrunde zu legen, die sowohl Personal- als auch Sachkosten umfassen.

Die Ressorts sollten mit einem strukturierten Verfahren auch bei Änderung von Ressortzuschnitten die Überprüfung der übergegangenen Gebührengegenstände zeitnah gewährleisten.

5.3.3 Gebührenüberprüfung aussagefähig dokumentieren

In der Überprüfungsdocumentation sind die jeweiligen Kostenpauschalen der VwV-Kostenfestlegung als Orientierungsgröße zu benennen. Überprüfungsauftrag und -umfang sollen dargestellt werden. Die Entscheidung sowohl für als auch gegen die Anpassung von Gebührensätzen ist nachvollziehbar zu begründen.

Die Ressorts sollten dem Ministerium für Finanzen künftig bei der jeweiligen Haushaltsaufstellung bestätigen, dass eine Prüfung der Gebührensätze gemäß § 4 Absatz 5 LGebG erfolgt ist.

5.4 Stellungnahme der Ministerien

Der Rechnungshof hat das Ministerium für Finanzen um eine mit den berührten Ressorts abgestimmte Stellungnahme gebeten. Die wesentlichen Hinweise der Ministerien zur Dokumentation der Gebührenüberprüfungen wurden in den Empfehlungen des Rechnungshofs berücksichtigt.

Das Innenministerium will zur differenzierteren Erhebung der Gebühreneinnahmen mit den Regierungspräsidien und den weiteren beteiligten Dienststellen praxisgerechte Lösungen entwickeln.

C. Besondere Prüfungsergebnisse

Einzelplan 02: Staatsministerium

6 Landesanstalt für Kommunikation (Kapitel 0202)

Die Landesanstalt für Kommunikation (LFK) sollte ihren Ressourceneinsatz stärker auf ihre gesetzlichen Kernaufgaben konzentrieren. Projekte zur Förderung der Medienrezeptionskompetenz sollten künftig nicht mehr von der LFK gefördert werden. Die Förderung privater regionaler Fernsehveranstalter aus Haushaltsmitteln des Landes sollte beendet werden.

6.1 Ausgangslage

Die Landesanstalt für Kommunikation (LFK) ist eine Anstalt des öffentlichen Rechts, die ihre Tätigkeit innerhalb der gesetzlichen Schranken unabhängig und in eigener Verantwortung ausübt. Sie wurde im Zuge der Einführung des privaten Rundfunks 1986 gegründet. Auch die anderen Länder haben solche Landesanstalten, die in der Regel die Bezeichnung „Landesmedienanstalt“ tragen. Diese Anstalten arbeiten bundesweit in der Arbeitsgemeinschaft der Landesmedienanstalten eng zusammen.

An der Spitze der baden-württembergischen LFK stehen der Vorstand und der Medienrat, der aus Vertretern gesellschaftlicher Gruppen und der Landtagsfraktionen zusammengesetzt ist. Vorsitzender des Vorstands ist der auf sechs Jahre vom Medienrat gewählte hauptamtliche Präsident. Außerdem gehören dem Vorstand vier ehrenamtliche Mitglieder an.

Die Landesanstalt für Kommunikation beschäftigt Beamte und Angestellte (insgesamt 33 VZÄ), für die Personalausgaben in Höhe von 2,8 Mio. Euro zu leisten sind. Die LFK gliedert sich derzeit in zwei Fachabteilungen und den Bereich Kommunikation. Die Rechtsaufsicht über die Landesanstalt führt das Staatsministerium.

Die Aufgaben werden der LFK durch den Medienstaatsvertrag der Länder und das baden-württembergische Landesmediengesetz zugewiesen.

Die Kernaufgabe der LFK ist die Zulassung privater Rundfunkveranstalter und die Aufsicht über den privaten Rundfunk. Durch die Änderung des Medienstaatsvertrages 2020 kam es für die Landesmedienanstalten zu Kompetenzerweiterungen in den Bereichen Medienplattformen, Benutzeroberflächen und Medienintermediäre.

Diese Zuständigkeit der LFK umfasst die Erteilung von Lizenzen für die Verbreitung von privaten Rundfunkprogrammen, die Zuweisung von Frequenzen und die Kontrolle der Einhaltung der gesetzlichen Bestimmungen im Rundfunk und im Internet. Die LFK hat den Auftrag, die Meinungsvielfalt zu sichern und vorherrschende Meinungsmacht zu verhindern.

Das baden-württembergische Landesmediengesetz weist der LFK neben ihrer Kernaufgabe Förderaufgaben zu. So fördert die LFK die technische Infrastruktur, die für die Verbreitung privater Rundfunksendungen notwendig ist, speziell digitale Übertragungstechniken wie z. B. Digital Audio Broadcasting

(DAB), unterstützt nichtkommerzielle lokale Hörfunksender und fördert Projekte zur Verbesserung der Medienkompetenz einschließlich der Aus- und Fortbildung von Beschäftigten privater Rundfunkveranstalter. Das Volumen dieser von der LFK gewährten Förderungen betrug jährlich 6,3 Mio. Euro (Jahresrechnung 2021).

Als freiwillige Aufgabe betreibt die LFK eine umfangreiche Öffentlichkeitsarbeit, zu der auch die jährliche Verleihung des baden-württembergischen Medienpreises gehört, und beteiligt sich an den Kosten der permanenten Medienanalyse.

Finanziert werden die Kern- und Förderaufgaben und die Gemeinkosten der LFK durch einen im Rundfunkfinanzierungsstaatsvertrag bundesweit einheitlich festgesetzten Anteil am Aufkommen der von den baden-württembergischen Haushalten und Unternehmen geleisteten Rundfunkbeiträge. Das baden-württembergische Landesmediengesetz sieht vor, dass der bundesweit festgesetzte Anteil (1,8989 Prozent) an den Rundfunkbeiträgen nicht in vollem Umfang der LFK zufließt, sondern um einen sogenannten Vorwegabzug von rund zwei Fünftel des Aufkommens gekürzt wird. Dieser Vorwegabzug wird dem Südwestrundfunk zugewiesen, der zugleich verpflichtet wird, diese Mittel zur Förderung der Medien- und Filmgesellschaft Baden-Württemberg, zur Verstärkung kultureller Programme mit Landesbezug und zur Förderung der Medienforschung zu verwenden.

Insgesamt flossen der LFK im Prüfungsjahr 2021 aus Rundfunkbeiträgen und in geringem Umfang auch aus den von ihr erhobenen Verwaltungsgebühren 11,9 Mio. Euro zu.

Im Jahr 2020 wurde als neue Aufgabe der LFK ein Förderprogramm für private regionale Fernsehangebote in Baden-Württemberg eingeführt. Für diese Förderung und die dabei entstehenden Verwaltungskosten stellt das Land im Landeshaushalt jährlich 4,2 Mio. Euro zur Verfügung. Die LFK ist dabei selbst Zuwendungsempfängerin und wird mit der Aufgabe beliehen, regionale Fernsehveranstalter bei der Herstellung und Verbreitung eines werktäglichen regionalen Nachrichten- und Informationsmagazins zu fördern. Die gesetzliche Grundlage bildet § 47 a des Landesmediengesetzes, welche vom Gesetzgeber bis zum 31. Dezember 2023 befristet wurde. Über die Verlängerung dieser Ermächtigung wird der Landtag voraussichtlich noch in diesem Jahr entscheiden.

Der Rechnungshof hat die Haushalts- und Wirtschaftsführung der LFK in der Vergangenheit bereits viermal geprüft. Die wichtigsten Ergebnisse wurden in den Denkschriften der Jahre 1990, 1995 und 2003 veröffentlicht. Die letzte, nicht veröffentlichte Prüfung der LFK durch den Rechnungshof fand 2009 statt.

Die aktuelle Prüfung der LFK erfolgte 2022/2023. Gegenstand der Prüfung war die Haushalts- und Wirtschaftsführung der Jahre 2017 bis 2021.

6.2 Prüfungsergebnisse

6.2.1 Wahrnehmung der Kernaufgaben

Die Prüfung des Rechnungshofs hat keine Beanstandungen bei der Wahrnehmung der Kernaufgaben (Zulassung und Aufsicht über private Rundfunkveranstalter) durch die LFK ergeben. Mit einer 2017 bis 2021 verstärkten Personalkapazität von zuletzt 12,2 VZÄ (37 Prozent der Personalausstattung) war die zuständige Abteilung im Prüfungszeitraum in der Lage, diese Aufgaben verantwortlich und sachgerecht zu erfüllen.

Ob diese vorhandene Personalkapazität ausreicht, um auch das seit 2020 erweiterte Aufgabenspektrum bei der Aufsicht über das Internet sachgerecht zu erfüllen, wird sich erst in den nächsten Jahren erweisen. Sollte sich angesichts der wachsenden Herausforderungen, die sich in der Online-Welt stellen, ein zusätzlicher Personalbedarf ergeben, müsste die LFK diesen durch Umschichtungen und Reduzierung anderer Aufgaben decken.

Der Rechnungshof anerkennt die Notwendigkeit, dass sich die LFK (und die anderen Landesmedienanstalten) wissenschaftliche Erkenntnisse über Medienproduktion, Medienrezeption und Fehlentwicklungen in der Medienlandschaft verschaffen muss und sich deshalb an Forschungsprojekten beteiligt oder sogar eigene Forschungsaufträge erteilt. Dieses Vorgehen ist als Annex-Zuständigkeit zur Zulassungs- und Aufsichtsfunktion vom Landesmediengesetz gedeckt.

6.2.2 Wahrnehmung der Förderaufgaben nach § 47 Landesmediengesetz

6.2.2.1 Förderung der technischen Infrastruktur

Die Förderung der technischen Infrastruktur für den privaten Rundfunk (insbesondere bei neu in den Markt eintretenden Veranstaltern) gehört seit ihrer Gründung zu den weiteren Aufgaben der Landesanstalt für Kommunikation, ab 1995 kam die Förderung des nichtkommerziellen lokalen Hörfunks hinzu.

Künftig nicht mehr erforderlich ist allerdings die Förderung der Verbreitung von Hörfunksendungen über UKW. Es handelt sich um eine etablierte Technik, die von den privaten Rundfunkveranstaltern aus ihren Einnahmen finanziert werden kann. Teure Innovationen stehen im UKW-Bereich nicht an.

Als Erfolgsgeschichte hat sich in der Vergangenheit der Ausbau des DAB+-Netzes erwiesen. Mittlerweile verfügen mehr als ein Drittel der Haushalte in Baden-Württemberg über DAB+-fähige Empfangsgeräte. Es ist daher zu erwarten, dass bei weiter steigender Nutzung der DAB+-Technik die Wirtschaftlichkeit für die Veranstalter ebenfalls steigt und eine Refinanzierung der DAB+-Kosten durch Mehreinnahmen möglich wird. Vor diesem Hintergrund liegt nahe, die Förderung der DAB+-Verbreitungstechnik zeitlich zu begrenzen und (wie z. B. in Bayern bereits praktiziert) degressiv auszugestalten.

6.2.2.2 Förderung der Medienkompetenz

Die in § 47 Absatz 1 Landesmediengesetz seit 2013 als Soll-Aufgabe vorgesehene Förderung der Medienkompetenz wird von der LFK in zwei Sparten betrieben: Einerseits werden zahlreiche, zum Teil kleinste Projekte zur Verbesserung der Medienrezeptionskompetenz diverser Zielgruppen gefördert, andererseits unterstützt die LFK Aus- und Fortbildungsmaßnahmen für aktuelle und künftige Mitarbeiter privater Rundfunkveranstalter (Medienproduktionskompetenz).

Der Rechnungshof hat Bedenken gegen die Förderung der Medienrezeptionskompetenz durch die LFK. Es ist schon rechtlich zweifelhaft, ob diese Fördersparte immer den notwendigen Rundfunkbezug aufweist, der bei einer Finanzierung aus Rundfunkbeiträgen zwingend gegeben sein muss. Die Rundfunkbeiträge sind streng zweckgebunden und dürfen nicht zur Finanzierung allgemeiner Staatsaufgaben dienen.

Ordnungspolitisch ist fraglich, warum die LFK als Aufsichtsbehörde für die Heranbildung von Medienkompetenz der Zuschauer und Zuhörer verantwortlich sein soll. In anderen Wirtschaftssektoren beteiligen sich die Aufsichtsbehörden normalerweise auch nicht an der Aus-, Fort- und Weiterbildung der Konsumenten.

Ungeachtet dieser Überlegungen zeigte sich bei der Prüfung des Rechnungshofs, dass die Förderung der Medienrezeptionskompetenz ohne erkennbare Systematik, regional unausgewogen und in vielen Fällen auch ohne valide Evaluation erfolgt. Mit dem insgesamt überschaubaren Beitrag der LFK zur Verbesserung der Medienrezeptionskompetenz wird ohnehin nur ein kleiner Teil der Bürgerinnen und Bürger erreicht. Für eine flächendeckende Medienbildung ist die LFK weder geeignet noch ausreichend ausgestattet. Es liegt daher nahe, die Förderung der Medienrezeptionskompetenz aus dem Aufgabenspektrum der LFK zu streichen.

Eine rundfunkbezogene und für die Existenz eines dualen Rundfunksystems essenzielle Aufgabe ist hingegen die Förderung der Medienproduktionskompetenz, d. h. die Beteiligung an Aus- und Fortbildungsaktivitäten für aktuelle und künftige Mitarbeiter privater Rundfunkveranstalter. Der im Bereich des privaten Rundfunks zunehmende Fachkräftemangel stellt eine Herausforderung dar, der die Rundfunkveranstalter gemeinsam mit dem Staat und der LFK entgegenwirken dürfen. Auch in den meisten anderen privatwirtschaftlichen Bereichen wirken Unternehmen und Staat bei der Aus- und Fortbildung der Fachkräfte zusammen. Da die Qualität der produzierten Rundfunksendungen allen Medienkonsumenten zugutekommt, ist eine finanzielle Beteiligung der Rundfunkteilnehmer an dieser Aufgabe zulässig.

Die LFK kann die Förderung von Aus- und Fortbildungsmaßnahmen verstärken, wenn sie die bisher bei der Förderung der Rezeptionskompetenz eingesetzten Ressourcen entsprechend umwidmet. Mit diesem Prozess muss auch eine Professionalisierung der Förderung einhergehen, die strategisch fundiert, systematisch gestaltet und valide evaluiert werden muss. Gerade bei der Evaluation der Förderung hat der Rechnungshof bei seiner Prüfung Mängel festgestellt. So fehlten bei diesen Fördermaßnahmen explizit formulierte messbare Ziele. Bedenklich ist auch, dass die unter dem Label „Medienring“ angebotenen Fortbildungsmaßnahmen auf eine recht geringe Nachfrage stießen.

6.2.2.3 Förderung regionaler TV-Veranstalter nach § 47 a Landesmediengesetz

Die LFK hat, nachdem die Ermächtigung in § 47 a Landesmediengesetz in Kraft getreten war und der Landtag die erforderlichen Haushaltsmittel in Höhe von 4,2 Mio. Euro jährlich bereitgestellt hatte, im Jahr 2020 mit der Förderung der sieben regionalen TV-Veranstalter begonnen. Alle sieben Veranstalter erhielten ab 2021 jeweils ein Siebtel des zur Verfügung stehenden Förderbetrags. Gesetzliches Ziel und Bedingung der Förderung ist es, dass die regionalen TV-Veranstalter an Werktagen jeweils ein 20-minütiges Nachrichten- und Informationsprogramm mit regionalem Schwerpunkt produzieren sollten. Fernziel der Förderung war, dass das private Regionalfernsehen in absehbarer Zeit wirtschaftlich so weit stabilisiert werden kann, dass das regionale TV-Angebot aus eigenen Einnahmen finanziert wird. Vor diesem Hintergrund wurde die gesetzliche Ermächtigung befristet.

Nach den vorliegenden Verwendungsnachweisen und der von der LFK in Auftrag gegebenen Reichweitenmessung ist schon heute absehbar, dass keines dieser Ziele erreicht wird. Drei der sieben Veranstalter konnten die vorgegebene tägliche Magazindauer nicht immer erreichen. Die im Zuwendungsbescheid vorgegebene innere Struktur der Magazine wurde ebenfalls nicht von allen Veranstaltern realisiert. Daraufhin hat die LFK nicht etwa die Zuwendungen zurückgefordert, sondern die Anforderungen gesenkt und an die Leistungsfähigkeit der Veranstalter angepasst.

Die Reichweitenmessung hat gezeigt, dass das Interesse des Publikums am regionalen Fernsehen deutlich hinter den Erwartungen zurückbleibt. Sowohl die großen Regionalzeitungen als auch das regionale Programm des SWR-Fernsehens erreichen deutlich mehr Leser/Zuschauer als die geförderten privaten Fernsehveranstalter.

Vor diesem Hintergrund ist auch nicht zu erwarten, dass die regionalen Fernsehveranstalter auf Dauer wirtschaftlich erfolgreich arbeiten können. Die Kostendeckungsgrade aus eigenen Einnahmen sind seit 2020 sogar noch gesunken.

Es ist ordnungspolitisch zweifelhaft und verfassungsrechtlich bedenklich, privates regionales Fernsehen dauerhaft durch den Staat finanziell zu fördern. Im dualen Rundfunksystem, wie es sich aufgrund der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts in Deutschland etabliert hat, gibt es einerseits den aus Beiträgen finanzierten öffentlich-rechtlichen Rundfunk, der zur Gewährleistung der Binnenpluralität zahlreichen Bindungen und Kontrollen unterliegt, andererseits den privaten Rundfunk, der seine Staatsfreiheit eigenen Einnahmen aus Werbung und wirtschaftlicher Betätigung verdankt und neben einer Rechtsaufsicht keinem weiteren staatlichen Einfluss unterliegen soll. Eine dauerhafte staatliche Subventionierung konterkariert dieses duale Rundfunksystem.

Wie jede staatliche Subvention greift auch die Förderung der regionalen Fernsehveranstalter massiv in den Wettbewerb des medialen Marktes ein. Die Beihilfen für die sieben regionalen Fernsehunternehmen schaffen nicht zu rechtfertigende Wettbewerbsnachteile für die Printmedien, für die regionalen Hörfunkveranstalter und für jene bundesweit aktiven Fernsehveranstalter, die aufgrund lizenzrechtlicher Vorgaben regionale Programmfenster anbieten müssen.

Aus der Sicht des Rechnungshofs ist die Weiterführung der Förderung privater regionaler Fernsehveranstalter daher nicht zu rechtfertigen. Die Geltungsdauer des § 47 a Landesmediengesetz sollte daher nicht verlängert werden.

6.2.3 Sonstige Feststellungen zur Haushalts- und Wirtschaftsführung

6.2.3.1 Bildung von Rücklagen

Die Rücklagen für künftige Investitionen sind nach Auffassung des Rechnungshofs zu hoch. Es fehlen belastbare Kalkulationen der LFK, wann und in welcher Höhe mit diesen Investitionen zu rechnen ist.

6.2.3.2 Öffentlichkeitsarbeit

Der Rechnungshof erhebt dem Grunde nach keine Einwendungen gegen die Öffentlichkeitsarbeit der LFK. Allerdings hält er den Umfang der Aufwendungen, die die LFK Jahr für Jahr bei der Veranstaltung zur Verleihung des Medienpreises übernimmt, für zu hoch. Im Haushaltsplan der LFK sind jeweils 250.000 Euro für den mit 30.000 Euro dotierten Medienpreis und die Verleihungsveranstaltung eingeplant - dieser Betrag ist mit den Grundsätzen einer sparsamen Wirtschaftsführung nur schwerlich vereinbar.

6.2.3.3 Popakademie Baden-Württemberg

Die LFK beteiligt sich als Gesellschafterin an der Popakademie Baden-Württemberg GmbH. Damit verbunden sind verschiedene Aufgaben bei der Wahrnehmung der Gesellschafterrechte und Zahlungen zur Deckung des von der Popakademie erwirtschafteten Defizits.

Da es sich um die Förderung professioneller Vermittlung von Medienproduktionskompetenz handelt und die Absolventen der Popakademie auch als Mitarbeiter privater Rundfunkveranstalter in Betracht kommen, erhebt der Rechnungshof keine Bedenken gegen die Förderung der Arbeit der Popakademie. Nicht notwendig ist allerdings die Beteiligung der LFK als Gesellschafterin: Sie sollte - auch im Sinne eines Abbaus unnötiger Aufgaben - zeitnah beendet werden.

6.3 Empfehlungen

6.3.1 Kernaufgaben der Landesanstalt für Kommunikation

Soweit die Aufsicht über private Rundfunkveranstalter geführt wird, ist die Ressourcenausstattung angemessen und ausreichend.

Ob die vorhandene Ressourcenausstattung für die Wahrnehmung der neuen Aufsichtsaufgaben im Bereich des Internets, die in den nächsten Jahren wachsen werden, ausreichen, ist offen. Der Vorstand der LFK sollte deshalb prüfen, ob Personalressourcen aus dem Bereich der Förderung und der Wahrnehmung freiwilliger Aufgaben in den Bereich der Medienaufsicht umgeschichtet werden müssen.

6.3.2 Förderaufgaben der Landesanstalt für Kommunikation nach § 47 Landesmediengesetz

Der Rechnungshof erhebt keine grundsätzlichen Einwendungen gegen die im Landesmediengesetz vorgesehene Förderung der technischen Infrastruktur (insbesondere für neu in den Markt eintretende Rundfunkveranstalter) und die Förderung nichtkommerzieller lokaler Hörfunkveranstalter.

Allerdings empfehlen wir, die Förderung der UKW-Verbreitung zum nächstmöglichen Zeitpunkt zu beenden und die Förderung der Verbreitung per DAB+ degressiv auszugestalten mit dem Ziel, sie spätestens dann einzustellen, wenn sich die Aufwendungen der Veranstalter für die DAB+-Verbreitung durch Mehreinnahmen refinanzieren lassen.

Der Rechnungshof empfiehlt, dass die LFK auf eigene Förderaktivitäten im Bereich der Medienrezeptionskompetenz verzichtet.

Die dadurch freiwerdenden Ressourcen können zur Verstärkung der Förderung der Aus- und Fortbildung von Medienschaffenden (im Interesse der privaten Rundfunkveranstalter) verwendet werden. Zielführend erscheint dem Rechnungshof dabei eine Kooperation der LFK mit den privaten Veranstaltern und anderen Einrichtungen der Aus- und Fortbildung (z. B. der Hochschule der Medien). Auch eine Kooperation mit den öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten im Bereich der überbetrieblichen Aus- und Fortbildung kommt in Betracht.

Für alle Bereiche der Förderung empfehlen wir ein strategisch fundiertes, systematisches Vorgehen und eine Evaluation des Fördererfolgs anhand vorher festgesetzter messbarer und maßnahmenbezogener Ziele.

Dem Gesetzgeber empfehlen wir, in einer Novellierung des § 47 Landesmediengesetz vorzusehen, dass die Förderung der Medienkompetenz durch die LFK auf die Aus- und Fortbildung von Medienschaffenden begrenzt wird (keine Förderung der Medienrezeptionskompetenz) und der SWR verpflichtet wird, aus den Mitteln des Vorwegabzugs auch überbetriebliche Aus- und Fortbildungsmaßnahmen für Medienschaffende mitzufinanzieren.

6.3.3 Förderung regionaler Fernsehanbieter nach § 47 a Landesmediengesetz

Der Rechnungshof empfiehlt, die bis Ende 2023 befristete Förderung regionaler Fernsehanbieter nach § 47 a Landesmediengesetz nicht fortzusetzen. Diese aus Mitteln des Landes finanzierte Förderung fügt sich nicht in die Systematik des dualen Rundfunksystems ein und hat im Übrigen ihre Ziele im Wesentlichen verfehlt. Einziger wirklicher Effekt dieser Förderung ist,

dass regionale Fernsehanbieter, deren Geschäftsmodelle sich als nicht tragfähig erwiesen haben, durch Subventionen am Leben erhalten werden.

Sollte der Landtag den Fördertatbestand des § 47 a Landesmediengesetz dennoch verlängern, sollte die gesetzliche Regelung wiederum befristet werden. Die Förderung sollte degressiv ausgestaltet und der Verwendungsnachweis so gestaltet werden, dass eine ehrliche Evaluation dieser Förderung möglich wird. Gesetzte Ziele dürfen nicht nachträglich an die unzureichenden Leistungen der Subventionsempfänger angepasst werden.

6.3.4 Sonstige Empfehlungen

Der Rechnungshof empfiehlt, den Umfang der Öffentlichkeitsarbeit der LFK auf seine Notwendigkeit zu überprüfen und dabei insbesondere die Veranstaltung zur Verleihung des Medienpreises kritisch zu hinterfragen.

Der Rechnungshof empfiehlt der LFK, ihre Beteiligung als Gesellschafterin an der Popakademie aufzugeben. Gegen eine Förderung der Popakademie im Rahmen des Förderprogramms Aus- und Fortbildung bestehen keine Einwendungen.

Rücklagen für Investitionen dürfen nur auf Basis entsprechender Kalkulationen gebildet werden, wenn konkrete Vorhaben zur Realisierung anstehen.

6.4 Stellungnahme der Landesanstalt für Kommunikation

Vorstand und Medienrat der LFK begrüßen, dass der Rechnungshof die solide Arbeit der LFK im Bereich der Zulassung und Aufsicht würdigt und gleichzeitig anerkennt, dass das Aufgabenspektrum der LFK durch neue Aufsichtsaufgaben im Bereich des Internets erheblich ausgeweitet wurde und dass dafür auch entsprechende personelle und finanzielle Ressourcen zur Verfügung stehen müssen.

6.4.1 Förderung der Medienrezeptionskompetenz

Mit der Erweiterung des Aufgabenspektrums hätten die Ländergesetzgeber die bisherige Befristung der Regelung zur Finanzierung besonderer Aufgaben wie der Medienkompetenzvermittlung im Medienstaatsvertrag aufgegeben. Alle Länder hätten mittlerweile von der Möglichkeit Gebrauch gemacht, den Landesmedienanstalten landesgesetzlich die Förderung von Projekten zur Vermittlung der Medienkompetenz zu ermöglichen. Die Empfehlung des Rechnungshofs, die Förderung der Medienkompetenz der LFK als seit mehr als zwei Jahrzehnten anerkannter zentraler Akteurin in diesem Feld in Baden-Württemberg zu entziehen, laufe diesen Entwicklungen diametral entgegen.

Die spezifische Vermittlung von Medienkompetenz als wesentlicher und komplementärer Baustein trage neben der Aufsicht zur Sicherung der medi-

enrechtlichen Zielsetzungen der Meinungsvielfalt und des Jugendmedienschutzes ganz wesentlich bei. Diese Zielsetzungen seien unter den Bedingungen der Massenkommunikation durch das Internet nur noch durch eine Verknüpfung von Aufsicht und gezielter Medienkompetenzvermittlung nachhaltig zu erreichen. Vor dem Hintergrund der in Deutschland bewusst staatsfern ausgestalteten Medienaufsicht erscheine es zudem nicht nachvollziehbar, es allein staatlichen Stellen zu überlassen, Medienbildungsprozesse pädagogisch zu unterstützen. Auch der pauschalen Vermutung eines fehlenden Rundfunkbezugs der Projekte zur Medienkompetenzvermittlung sei zu widersprechen.

Nicht zuletzt gingen die Aktivitäten der LFK weit über die Förderung einzelner Maßnahmen hinaus und folgten der klaren Strategie, unter sparsamstem Einsatz von Mitteln landesweite Netzwerke unter Einbindung von wichtigen Multiplikatoren in der Medienbildung aufzubauen. Dabei adressiere die LFK auch Zielgruppen außerhalb des klassischen Bildungsbereichs wie Seniorinnen und Senioren. Vor allem aber könne die LFK im Unterschied zu anderen Akteuren bei ihren Angeboten auf ihre nachgewiesene Expertise aus den Arbeitsfeldern Aufsicht, Forschung und Jugendmedienschutz zurückgreifen.

6.4.2 Medienpreis

Vorstand und Medienrat widersprechen der Einordnung des LFK-Medienpreises als Öffentlichkeitsarbeit der LFK. Vielmehr diene der Medienpreis als Anerkennung und Würdigung der Leistungen der privaten Rundfunkveranstalter in Baden-Württemberg. Der in der Branche hoch anerkannte Medienpreis trage damit zur Nachwuchsgewinnung bei und fördere die Qualität und Kreativität der journalistischen Angebote in Baden-Württemberg durch Wettbewerb und Auszeichnung. Der Medienpreis unterstütze damit auch den Bereich der Aus- und Fortbildung, den der Rechnungshof selbst als wesentliches Förderziel der LFK anerkennt.

6.4.3 Förderung regionaler Fernsehveranstalter

Vorstand und Medienrat der LFK weisen darauf hin, dass der Rechnungshof bei seiner Empfehlung zur Einstellung der Förderung des regionalen Fernsehens nach § 47 a Landesmediengesetz übersehe, dass das Grundrecht der Rundfunkfreiheit vom Gesetzgeber die Gestaltung einer positiven Ordnung verlange, die eine vielfältige Medienlandschaft auch im lokalen und regionalen Bereich sicherstelle. Diese medienpolitische Zielsetzung werde durch die Landesförderung des regionalen Fernsehens auch erreicht. Die von der LFK erhobenen Reichweitenanalysen belegten, dass die regionalen TV-Sender für die Bürgerinnen und Bürger relevant seien. Ein direkter Vergleich mit dem SWR-Fernsehen sei schon mit Blick auf die unterschiedliche Finanzausstattung nicht angebracht. Die vom Rechnungshof getroffene Aussage, dass die Förderung nach § 47 a massiv in den Wettbewerb des medialen Marktes eingreife und andere Gattungen beeinträchtige, werde insbesondere auch durch die im Evaluationsbericht dargelegten Aussagen der Interessenvertreter anderer Mediengattungen in dieser Form nicht bestätigt.

6.4.4 Unabhängigkeit der Landesanstalt für Kommunikation und Prüfungskompetenz des Rechnungshofs

Vorstand und Medienrat weisen abschließend darauf hin, dass die LFK eine dem Staat gegenüber rechtlich verselbstständigte und von ihm unabhängige Organisationseinheit ist, die ihre Tätigkeit innerhalb der gesetzlichen Schranken in eigener Verantwortung mit dem Recht zur Selbstverwaltung ausübe. Daraus folge, dass ihren Gremien bei ihren Entscheidungen, die häufig Wertungen und zukunftsbezogene Prognosen enthalten, auch nach dem Willen des Gesetzgebers im Rahmen der gesetzlichen Vorgaben ein erheblicher Entscheidungs- und Beurteilungsspielraum zukomme. Der Rechnungshof stelle in den von ihm ausgesprochenen Empfehlungen nicht in Abrede, dass sich das Tätigwerden der LFK im Rahmen des geltenden Rechts bewege. Bei der vom Rechnungshof vorgenommenen Bewertung des Medienpreises, der Förderung der Medienkompetenzvermittlung und der Infrastruktur bewege sich der Rechnungshof damit aber in einem Feld, das der Einschätzungsprärogative der Gremien der LFK als unabhängiger, fachaufsichtsfreier Aufsichtsbehörde unterliege und in dem es klare Entscheidungen und Beschlüsse der Gremien beispielsweise im Rahmen der Haushaltsfestsetzungen gebe.

Ungeachtet dessen würden die Medienkompetenzprojekte der LFK schon heute und je nach Mitteleinsatz in unterschiedlicher Intensität regelmäßig evaluiert und die Medienpreisvergabe werde nach ihrem 30-jährigen Jubiläum nunmehr neu und in kleinerem Rahmen sowie mit mehr Workshops konzipiert. Zudem hätten die Gremien der LFK auf der Grundlage der sich dynamisch verändernden Rahmenbedingungen bereits seit längerem eine degressive UKW-Förderung beschlossen und auch im Bereich der Unterstützung der Popakademie rückläufige Gesellschafterbeträge vereinbart. Die DAB+-Infrastruktur sei dagegen nach wie vor im Aufbau begriffen und nicht mit der Situation in Bayern vergleichbar.

6.5 Stellungnahme des Staatsministeriums

Das Staatsministerium hat sich in seiner Stellungnahme nur auf jene Empfehlungen des Rechnungshofs bezogen, welche sich im Besonderen an den Gesetzgeber und die Rechtsaufsicht richten.

Das Staatsministerium begrüßt, dass der Rechnungshof die Arbeit der LFK in ihren Kernaufgaben als solide anerkennt und dabei die Kompetenzerweiterungen in den vergangenen Jahren sieht. Die zunehmende Verschmelzung der Mediengattungen bedürfe einer zeitgemäßen Regulierung und Überwachung. Den Landesmedienanstalten komme in der digitalisierten Medien- und Plattformwelt eine stetig wachsende und vielfältige Bedeutung zu. Die beschriebene Kompetenzerweiterung der LFK führe folgerichtig auch dazu, dass sich ihr Aufgabenspektrum erweitert habe.

Das Staatsministerium widerspricht der Empfehlung des Rechnungshofes, die Förderung der Medienrezeptionskompetenz der LFK zu entziehen und als allgemeine öffentliche Bildungsaufgabe dem Land zu überlassen. Medienbildung sei eine der zentralen Kernkompetenzen im digitalen Plattformzeitalter und von grundsätzlicher, gesamtgesellschaftlicher Bedeutung. Aufgrund dieser Bedeutung und dem Querschnittscharakter der Thematik verbiete sich eine Verengung der Zuständigkeit auf einen staatlichen Träger

oder ein Ressort. Das Ziel einer flächendeckenden Medienbildung sei aufgrund der Komplexität nicht durch eine einzelne Institution, sondern nur im Zusammenspiel aller Akteure im Bereich der Medienbildung zu erreichen.

Nach Überzeugung des Staatsministeriums komme der LFK eine zentrale Rolle als Förderer von Medienkompetenz in Baden-Württemberg zu. Die Länder insgesamt sähen die wachsende Bedeutung von Medienkompetenzförderung in der Gesellschaft. Daher hätten sie bereits seit geraumer Zeit die Möglichkeit geschaffen, Projekte zur Stärkung der Medienkompetenz aus den Mitteln, die den Landesmedienanstalten aus dem Anteil am Rundfunkbeitrag zustehen, zu fördern. Die zulässigen Verwendungsformen seien dabei gesetzlich klar aufgeführt und würden von der LFK durch entsprechende Abgrenzungs- und Ausweisungserfordernisse für die Haushalts- und Bilanzaufstellung erfüllt.

Das Staatsministerium teile den Wunsch des Rechnungshofes nach einer verstärkten Kooperation im Bereich der Aus- und Fortbildungsangebote für Medienschaffende in Baden-Württemberg und befinde sich hierzu im fortwährenden Austausch mit den Beteiligten.

Das Staatsministerium widerspricht der Empfehlung des Rechnungshofes, die bis Ende 2023 befristete Förderung regionaler Fernsehanbieter nach § 47 a Landesmediengesetz nicht fortzusetzen. Die im Jahr 2020 eingeführte Förderung der in Baden-Württemberg zugelassenen regionalen Fernsehveranstalter habe sich bewährt und leiste einen wesentlichen Beitrag zum Erhalt der regionalen Medienvielfalt im Land. Die Regelung in Baden-Württemberg diene mittlerweile als Vorbild für vergleichbare Regelungen in anderen Ländern.

Durch die Förderung nach § 47 a Landesmediengesetz entspreche der Gesetzgeber seiner aus Artikel 5 Absatz 1 Satz 2 Grundgesetz folgenden Pflicht, eine Rundfunkordnung zu schaffen, die auch Rahmenbedingungen für die Medien- und Meinungsvielfalt regelt. Dieser verfassungsrechtlich verankerte Ausgestaltungsauftrag umfasse insbesondere die Pflicht, für Meinungsvielfalt auf regionaler und lokaler Ebene zu sorgen. Dem Gesetzgeber komme dabei ein weiter Gestaltungsspielraum zu. Er könne seinem Ausgestaltungsauftrag daher auch durch eine finanzielle Programmförderung entsprechen. Die LFK - als staatsfern und plural aufgestellte Organisation - stelle auch eine geeignete Mittelvergabestelle für eine staatsferne Vergabe der Finanzmittel aus dem Staatshaushalt dar.

Das Staatsministerium widerspricht weiterhin der Ansicht des Rechnungshofes, wonach die Förderung ihre Ziele im Wesentlichen verfehlt habe. Vielmehr gehe aus dem Evaluationsbericht der LFK hervor, dass die rechtlichen Bedingungen und die Weise ihrer Umsetzung gegriffen, sich alle Programme im Magazinbereich substanziell verbessert und ihren Auftrag erfüllt hätten. Vor dem Hintergrund der Corona-Pandemie als Betrachtungszeitraum sei eine wirtschaftliche Konsolidierung und eine gestiegene Relevanz für den Werbemarkt nicht zu erwarten gewesen. Zudem seien auch keine negativen Auswirkungen auf andere Medienangebote festgestellt worden.

Im Lichte des nächsten turnusmäßigen Evaluationsberichts der LFK im Sommer 2023 werde über die Dauer der Verlängerung bzw. Entfristung der Norm entschieden.

6.6 Schlussbemerkung

Die Kompetenz des Rechnungshofs, die Haushalts- und Wirtschaftsführung der LFK zu prüfen, beschränkt sich nicht auf die Beanstandung festgestellter Rechtsverstöße. Die Bewertungen und Empfehlungen des Rechnungshofs dienen vielmehr dazu, den sparsamen und wirtschaftlichen Umgang mit den Ressourcen, die aus Rundfunkbeiträgen oder aus Haushaltsmitteln des Landes stammen, zu befördern. Je nach Art der Empfehlung richten sich die Bemerkungen des Rechnungshofs an den Gesetzgeber, an das Staatsministerium als Rechtsaufsichtsbehörde oder an die zuständigen Gremien der LFK, die dann weisungsfrei und unabhängig entscheiden, ob und in welchem Umfang sie den Empfehlungen des Rechnungshofs folgen.

Die Förderung von Projekten zur Förderung der Medienrezeptionskompetenz ist keineswegs eine originäre oder gar natürliche Aufgabe der als Zulassungs- und Aufsichtsinstanz eingerichteten Landesmedienanstalten. Sie wurde in die Mediengesetze der Länder und in den Medienstaatsvertrag aufgenommen, weil sich herausstellte, dass die den Landesmedienanstalten zugewiesenen Mittel aus Rundfunkbeiträgen den Mittelbedarf für die Wahrnehmung der gesetzlichen Kernaufgaben deutlich überstiegen und die Gefahr bestand, dass diese nicht benötigten Mittel jeweils am Jahresende an die öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten weiterzuleiten waren.

Hinsichtlich der Förderung regionaler TV-Veranstalter bleibt der Rechnungshof bei seinen rechtlichen Bedenken und teilt nicht die Beurteilung der LFK und des Staatsministeriums, dass diese Förderung zu den ursprünglich beabsichtigten Erfolgen geführt habe. Da eine dauerhafte Förderung unzulässig ist und vom Gesetzgeber 2020 auch nicht beabsichtigt war, führt die Feststellung, dass ohne Subvention keine Überlebensperspektive für die geförderten Fernsehveranstalter besteht, konsequent zu der Empfehlung, die Förderung zum nächstmöglichen Zeitpunkt einzustellen.

Einzelplan 03: Ministerium des Inneren, für Digitalisierung und Kommunen

7 IT der Regierungspräsidien (Kapitel 0304 bis 0307)

Die Regierungspräsidien nehmen als Mittelbehörden zahlreiche Aufgaben für verschiedene Fachbereiche aus der gesamten Landesverwaltung wahr. Schon wegen der Vielfalt der bei den Regierungspräsidien eingesetzten IT-Fachverfahren, aber auch mit Blick auf anstehende Herausforderungen wie der Umsetzung des Online-Zugangsgesetzes kommt der Steuerung der Ressourcen eine besondere Bedeutung zu. Angesichts wachsender Gefährdungen müssen die Maßnahmen für die Informationssicherheit verstärkt werden.

7.1 Ausgangslage

Die Regierungspräsidien sind als staatliche Mittelbehörden mit der Wahrnehmung von Verwaltungsaufgaben aus verschiedenen Fachbereichen betraut. Sie unterliegen der Dienstaufsicht des Innenministeriums; die Fachaufsicht liegt bei den fachlich zuständigen Ministerien jeweils für ihren Geschäftsbereich.

In den vier Regierungspräsidien Stuttgart, Karlsruhe, Freiburg und Tübingen werden insgesamt rund 7.800 Mitarbeiter an etwa 200 Standorten mit IT-Ausstattung versorgt. Mit IT-Tätigkeiten sind Beschäftigte im Umfang von 67 Vollzeitäquivalenten befasst.

Die IT der Regierungspräsidien ist eng mit den Fachressorts und der Landesoberbehörde IT Baden-Württemberg (BITBW) verknüpft. Zur operativen Unterstützung der ressortbezogenen Aufgabenerfüllung sind zahlreiche IT-Fachverfahren sowie fachspezifische IT-Ausstattung im Einsatz. Die BITBW stellt als IT-Dienstleisterin des Landes unter anderem die zentralen IT-Infrastrukturen sicher und verantwortet die Beschaffung sogenannter „nicht fachspezifischer“ IT-Ausstattung.

Die in den Einzelplänen der Regierungspräsidien für Informationstechnik veranschlagten jährlichen Haushaltsmittel sind im Zeitraum 2018 bis 2022 von rund 14 Mio. Euro auf rund 19 Mio. Euro angewachsen. Von 2018 bis 2021 überstiegen die kumulierten Ist-Ausgaben die Summe der Haushaltsansätze um fast 11 Mio. Euro. Hierzu trug unter anderem bei, dass verschiedene IT-Maßnahmen der Regierungspräsidien durch Entnahmen aus den Rücklagen für Haushaltsrisiken sowie digital@bw II finanziert wurden. Zudem wurden Mittel im Rahmen des Sachausgabenbudgets zur IT umgeschichtet.

7.2 Prüfungsergebnisse

7.2.1 Hardware und Betriebssysteme

Die BITBW betreibt für die Regierungspräsidien rund 9.000 Standardarbeitsplätze¹. Davon entfallen rund 2.000 auf Desktop-PC und 7.000 auf Notebooks. Daneben betreiben die Regierungspräsidien in Eigenregie diverse Sonderarbeitsplätze mit Laborgeräten.

Sowohl auf diesen Sonderarbeitsplätzen als auch auf den Servern sind vereinzelt veraltete Betriebssysteme im Einsatz. Für diese werden seit mehreren Jahren keine Sicherheitsupdates mehr zur Verfügung gestellt. Auch ein Support wird nicht mehr angeboten. Dies betrifft neben den von den Regierungspräsidien in Eigenregie betriebenen Geräten auch solche, die bei der BITBW beauftragt sind.

Geräte, die keine Sicherheitsupdates mehr vom Hersteller erhalten, sind ein Sicherheitsrisiko. Dies gilt umso mehr, wenn die betreffenden Geräte innerhalb des Landesverwaltungsnetzes (LVN) betrieben werden. Dann kann auch ein Risiko für die Sicherheit des LVN bestehen.

Alle Dienststellen sind gehalten, veraltete Hardware und Betriebssysteme zu ersetzen oder zu aktualisieren. Allerdings gibt es Geräte, bei denen ein Austausch nicht möglich ist - etwa, weil ein altes Betriebssystem in einer Anlagensteuerung fest verbaut ist. In solchen Fällen sind Vorkehrungen insbesondere zum Schutz des LVN erforderlich.

7.2.2 Bestandsverzeichnisse

Alle IT-Komponenten, also neben Hardware und Betriebssystemen auch IT-Verfahren und Lizenzen, sollten einheitlich in Bestandsverzeichnissen verwaltet werden. Nur wenn diese Verzeichnisse mit den notwendigen Daten geführt und diese aktuell gehalten werden, können weitere Dienste (wie beispielsweise die Kompatibilitätsprüfungen beim Einspielen neuer Software-Versionen) sinnvoll eingesetzt und ein stabiler und sicherer IT-Betrieb gewährleistet werden.

Für die nicht fachspezifischen IT-Komponenten der Landes-IT setzt die BITBW zentral ein spezielles IT-Werkzeug ein. Dies ermöglicht ihr, alle Bestandsverzeichnisse zu verwalten und wichtige Dienste darauf aufzubauen. Für die Verwaltung fachspezifischer IT-Komponenten wird das Verfahren hingegen nicht bzw. nicht landeseinheitlich eingesetzt. In der Praxis werden hierfür andere, ähnliche Lösungen genutzt, die allerdings teilweise auch parallel betrieben werden.

So nutzen die Regierungspräsidien zur Verwaltung ihrer IT-Verfahren das selbst entwickelte Werkzeug „Softwareinformationssystem“ (SIS). Das System bietet eine große Detailtiefe sowie eine flexible Auswertung der Daten, muss aber aufwendig von Hand gepflegt werden. Parallel zum SIS werden

¹ Die Differenz zur Zahl der Mitarbeiter erklärt sich unter anderem daraus, dass Bedienstete infolge der Corona-Pandemie teilweise über eine Doppelausstattung - am Dienstort und im Homeoffice - verfügen. Ferner halten die Regierungspräsidien zusätzliche Standardarbeitsplätze in Schulungs-, Besprechungs- und Stabsräumen sowie als Ersatzgeräte vor.

Fachverfahrensinformationen auch im zentralen Werkzeug der BITBW vorgehalten; dies jedoch in einem geringeren Detaillierungsgrad.

Dadurch besteht ein Nebeneinander zweier Verfahren mit grundsätzlich gleicher Zielrichtung, das Mehraufwände und Redundanzen verursacht. Ein konsistenter Datenbestand kann nur mit Mühe vorgehalten werden. Der parallele Betrieb verschiedener Bestandsverzeichnisse ist unwirtschaftlich.

7.2.3 IT-Governance

Die IT-Leitstelle im Innenministerium nimmt die Aufsicht über die IT der Regierungspräsidien wahr und ist zugleich mit der IT-Steuerung betraut. Angesichts großer Projekte wie der Umsetzung des Online-Zugangsgesetzes und der Registermodernisierung sowie des anhaltenden Bedarfs bei der Fachverfahrensmodernisierung steht die IT der Regierungspräsidien auch weiterhin vor großen Herausforderungen. Der Planung und Koordinierung des Ressourceneinsatzes kommt dabei besondere Bedeutung zu.

Das Land verfügt zwar über ein auf IT-Maßnahmen bezogenes Vorhabeninformationssystem, doch lassen sich damit die Ressourcen in den Regierungspräsidien nicht sachgerecht steuern - unter anderem, weil die Bedarfe des „laufenden IT-Geschäfts“ nicht berücksichtigt werden. Mit einem geeigneten Projektmanagement-Werkzeug könnte die Effizienz des Ressourceneinsatzes verbessert werden. Gleichzeitig würde auch die Steuerungsfunktion der IT-Leitstelle gestärkt.

Bei den Regierungspräsidien sind, der Vielfalt der Aufgaben entsprechend, zahlreiche Fachverfahren für die gesamte Landesverwaltung einschließlich der erforderlichen Ausstattung im Einsatz. Der besondere Status der Regierungspräsidien mit abweichender organisatorischer und fachlicher Verantwortung hat in der Vergangenheit regelmäßig zu Unstimmigkeiten bei der Frage der Finanzierungszuständigkeit geführt: Unter organisatorischen Gesichtspunkten läge die Verantwortung im Ressortbereich des Innenministeriums, unter fachlichen Aspekten wäre die IT aus den jeweils verantwortlichen Ressorteinzelplänen zu finanzieren. Eindeutige Kriterien für eine Zuordnung gab es lange nicht.

Ende 2021 hat der IT-Rat des Landes eine Regelung zur Finanzierung der fachlichen Hard- und Softwareausstattung bei den Regierungspräsidien getroffen. Danach sind für Neuentwicklungen von Fachverfahren die Ressorts finanziell verantwortlich. Für die Weiterentwicklung bestehender Fachverfahren sollen hingegen die Regierungspräsidien aufkommen.

Für eine abschließende Beurteilung der grundsätzlich positiv zu wertenden neuen Regelung ist der Anwendungszeitraum noch zu kurz. Erste Erfahrungen zeigen aber, dass sie nicht durchgängig zu einer klaren Abgrenzung der Aufgaben und deren Finanzierung führt. So zeichnen sich Konflikte bei der Bewertung ab, ob im Einzelfall eine „Weiterentwicklung“ oder eine „Neuentwicklung“ angezeigt ist. Solche Konflikte um die Finanzierung können zu verzögerten Entscheidungen führen und den Prozess der Fachverfahrensmodernisierung gefährden.

7.2.4 Informationssicherheit

Angesichts wachsender Gefährdungen und immer neuer Anforderungen müssen die Maßnahmen der Informationssicherheit kontinuierlich überprüft und angepasst werden. In den vergangenen Jahren wurden auch in den Regierungspräsidien die Grundlagen zum Aufbau eines Informationssicherheitsmanagementsystems (ISMS) gelegt. So wurden die Sicherheitsziele der Organisation sowie die Zuständigkeiten und Befugnisse der Informationssicherheitsbeauftragten (CISO) definiert. Das Innenministerium steuert den Prozess mittels eines Umsetzungsplans.

Zwischen 2019 und 2021 wurden in jedem Regierungspräsidium zwei Stellen für die Informationssicherheit besetzt und jeweils ein CISO bestellt. Für Maßnahmen der Informationssicherheit waren 2020 und 2021 jährliche Haushaltsmittel zwischen 40.000 und 65.000 Euro vorgesehen. Diese wurden jedoch - im Rahmen bestehender Deckungsfähigkeiten - für den Ausbau des Mobilens Arbeitens (Homeoffice) eingesetzt.

Diese Priorisierung ist angesichts der Herausforderungen der Corona-Pandemie nachvollziehbar. Sie hat aber dazu geführt, dass bei anderen Maßnahmen wie der Fachverfahrensdokumentation, der Planung und Durchführung von regelmäßigen internen Audits und der Abbildung der Informationsverbünde im zentralen ISMS-Tool aktuell Nachholbedarf besteht.

7.3 Empfehlungen

7.3.1 Hardware und Betriebssysteme aktuell halten

Die Regierungspräsidien sollten - gegebenenfalls in Zusammenarbeit mit der BITBW - Betriebssysteme rechtzeitig aktualisieren und dabei zeitliche Puffer für mögliche Verzögerungen berücksichtigen.

Hardware und Betriebssysteme, für die der Hersteller keinen Support mehr anbietet und deren Austausch wirtschaftlich nicht sinnvoll ist, sollten aus Sicherheitsgründen in einem getrennten Netz betrieben werden.

7.3.2 Einheitliches Bestandsverzeichnis nutzen

Für die Erfassung und Verwaltung von IT-Komponenten der Regierungspräsidien sollte ein zentrales und einheitliches Bestandsverzeichnis eingesetzt werden. Grundlage sollte das im Land bereits für die nicht fachspezifischen IT-Komponenten genutzte Werkzeug sein.

Gleichzeitig sollte der Einsatz alternativer Werkzeuge zurückgefahren werden. Die Regierungspräsidien und die IT-Leitstelle sollten ermitteln, ob hierdurch Daten bzw. Funktionen verloren gehen, die für eine sachgerechte Information unverzichtbar sind. Gemeinsam mit der BITBW sollte geprüft werden, ob diese Daten migriert bzw. die betreffenden Funktionen auch im zentralen Werkzeug angeboten werden können.

7.3.3 Steuerungsfunktion der IT-Leitstelle stärken und Finanzierungsregelungen überprüfen

Das Innenministerium sollte eine stärker steuernde Rolle hinsichtlich der IT der Regierungspräsidien einnehmen. Durch die Einführung eines geeigneten Projektmanagement-Werkzeugs könnten die IT-Ressourcen der Regierungspräsidien effizienter gesteuert werden.

Sobald ausreichende Erfahrungswerte vorliegen, sollte die Regelung zur Finanzierung der fachlichen Hard- und Software der Regierungspräsidien evaluiert und auf ihre Praxistauglichkeit überprüft werden. Sollte sich die Regelung als entwicklungshemmend erweisen, sollte der IT-Rat sie anpassen bzw. konkretisieren.

7.3.4 Informationssicherheit verbessern

Die Regierungspräsidien sollten prüfen, ob die während der Pandemie aufgeschobenen Maßnahmen der Informationssicherheit im Rahmen der zwischenzeitlich erhöhten Haushaltsansätze nachgeholt werden können.

Für alle IT-Fachverfahren muss eine Softwaredokumentation erstellt und regelmäßig fortgeschrieben werden. Unter Federführung der Informationssicherheitsbeauftragten sollte der Aufbau der Informationsverbünde im zentralen ISMS-Tool der Landesverwaltung forciert werden.

7.4 Stellungnahme des Ministeriums

Das Innenministerium begrüßt die Positionen des Rechnungshofs weitgehend.

Hardware und Betriebssysteme aktuell zu halten, sei eine wichtige Aufgabe, die stets eine sehr hohe Priorität habe. Systeme, die nicht aktualisiert werden können, würden in getrennte Netze verlagert und dort - bis es eine Alternative gibt - weiter betrieben.

Die Empfehlung, ein einheitliches Bestandsverzeichnis zu nutzen, werde vollumfänglich unterstützt. Das System müsse aber praktikabel sein und den Anforderungen der Regierungspräsidien genügen. Die Evaluierung des empfohlenen zentralen Systems der BITBW werde von den Regierungspräsidien und der BITBW unter Beteiligung der IT-Leitstelle gemeinsam durchgeführt.

Die IT-Leitstelle im Innenministerium koordiniere die IT der Regierungspräsidien und steuere über Vorgaben. Zur Steuerung der Finanzressourcen gebe es aber nur begrenzte Möglichkeiten, da die Regierungspräsidien eigene Haushalte hätten. Eine Steuerung erfolge durch regelmäßige Abstimmungen in verschiedenen Gremien.

Für Projekte der Regierungspräsidien, die von der IT-Leitstelle verantwortet werden, sei der Einsatz eines Projektmanagement-Tools denkbar. Im Rah-

men der Anpassung der VwV IT-Organisation und des Projektmanagementleitfadens solle die Einführung eines entsprechenden Werkzeugs ressortübergreifend geprüft werden.

Zur Frage der Finanzierung der fachlichen IT gebe es seit der Verwaltungsstrukturreform 2005 einen Dissens zwischen den Ressorts. Dieser rühre daher, dass keine klare Finanzierungsregelung getroffen worden sei, die den fachlichen Anforderungen in der Folgezeit bis heute gerecht wird. Die neue Finanzierungsregelung greife nur für neue Fachverfahren bzw. am Ende des Lebenszyklus bisheriger Fachverfahren, sodass die positiven Effekte erst dann Wirkung zeigen werden. Die IT-Leitstelle begleite die Regierungspräsidien im Veränderungsprozess und werde im Bedarfsfall auf den Arbeitskreis Informationstechnik und die Ressorts zugehen.

Das Informationssicherheitsmanagement werde sukzessive weiter ausgebaut. Zurückgestellte Maßnahmen würden schnellstmöglich nachgeholt. Das Innenministerium unterstütze die Regierungspräsidien bei der Umsetzung personell und finanziell.

8 Vergabewesen bei den Landesbetrieben Gewässer (Kapitel 0304 bis 0307)

Bei der Durchführung von Vergabeverfahren durch die Landesbetriebe Gewässer stellte der Rechnungshof zahlreiche Fehler sowie organisatorische Defizite fest. Das Umweltministerium sollte landeseinheitliche fachspezifische Regelungen erlassen, eine Kompetenzstelle einrichten und die Schaffung einer zentralen Vergabestelle prüfen. Die Landesbetriebe sollten ein einheitliches Vergabemanagementsystem anwenden, das eine medienbruchfreie Abwicklung ermöglicht. Bedient sich das Land bei der Durchführung von Vergabeverfahren Dritter, darf es die Verfahrenshoheit nicht aus der Hand geben.

8.1 Ausgangslage

Die Landesbetriebe Gewässer bei den vier Regierungspräsidien, die der Fachaufsicht des Umweltministeriums unterstehen, sind für die Entwicklung und Unterhaltung der Gewässer erster Ordnung sowie den zugehörigen Hochwasserschutz zuständig. Sie übernehmen an diesen Gewässern neben Betrieb und Unterhaltung auch die Planungs- und Baumaßnahmen. Von 2018 bis Mitte 2022 führten die Landesbetriebe mehr als 1.800 Vergabeverfahren mit einem Auftragsvolumen von 362 Mio. Euro durch. Dies beinhaltet sowohl Bauleistungen als auch Liefer- und Dienstleistungen einschließlich Leistungen freiberuflich Tätiger.

Für Bauleistungen führten die Landesbetriebe Gewässer mehr als 430 Vergaben mit einem geschätzten Gesamtauftragswert von 221 Mio. Euro durch. Davon wurden 142 Mio. Euro in 65 Verfahren EU-weit ausgeschrieben.

Für Liefer- und Dienstleistungen einschließlich den Leistungen freiberuflich Tätiger wurden 1.400 Vergaben mit einem geschätzten Gesamtauftragswert von 141 Mio. Euro durchgeführt. Davon schrieben die Landesbetriebe 80 Mio. Euro in 127 Verfahren EU-weit aus.

Der Rechnungshof prüfte eine Stichprobe von 117 Vergabeverfahren. Zudem wurden die Bekanntmachungen zu 153 EU-weiten Ausschreibungen in die Prüfung einbezogen. Der Rechnungshof untersuchte, ob die Landesbetriebe Gewässer die Verfahren ordnungsgemäß durchführten und ob sie dabei einheitlich vorgehen.

8.2 Prüfungsergebnisse

8.2.1 Fehlende landesspezifische Regelungen für das Vergabewesen

Ein Vergabehandbuch mit landesspezifischen Regelungen für die Landesbetriebe Gewässer gibt es nicht. Für die Vergabe und Ausführung von Bauleistungen wenden sie das Kommunale Vergabehandbuch für Baden-Württem-

berg (KVHB-Bau) an. Die Landesbetriebe machen geltend, dieses sei sowohl den freiberuflich Tätigen als auch den am Vergabeverfahren teilnehmenden Unternehmen bekannt. Zudem sei es den Landesbetrieben nicht möglich, ein eigenes Vergabehandbuch einzuführen und regelmäßig fortzuschreiben.

Andere Stellen in der Landesverwaltung haben landesspezifische Regelungen für ihren Bereich formuliert. So verwendet beispielsweise der Landesbetrieb Vermögen und Bau das Vergabe- und Vertragshandbuch für die Baumaßnahmen des Bundes (VHB). Das VHB wird durch Regelungen des Landes abgeändert bzw. ergänzt sowie durch Hinweise zum Vergabe- und Vertragsrecht aktualisiert.

Für die Vergabe von Leistungen an freiberuflich Tätige wurden keine einheitlichen Richtlinien für die Landesbetriebe Gewässer eingeführt. Bei den von uns geprüften Verfahren wiesen die Vergabeunterlagen eine Vielzahl von unterschiedlichen Vertragsmustern und Formblättern auf. In einigen Fällen orientierten sie sich an dem von der Bund/Länder-Arbeitsgemeinschaft Wasser herausgegebenen, jedoch seit 2014 nicht mehr fortgeschriebenen Handbuch für Ingenieurverträge in der Wasserwirtschaft.

Für die Landesbetriebe Gewässer fehlen landesspezifische Regelungen für das Vergabewesen, die die speziellen Anforderungen der Landesbetriebe abbilden. Ein einheitliches Verwaltungshandeln innerhalb der Landesbetriebe Gewässer ist nicht sichergestellt.

8.2.2 Keine durchgängige Anwendung eines Vergabemanagementsystems sowie mehrfach Medienbrüche im Verfahren

Die Landesbetriebe Gewässer haben keine zentralen Vergabestellen eingerichtet. Bei der Prüfung des Rechnungshofs zeigten sich Unterschiede in der Vorgehensweise bei der Abwicklung der Vergabeverfahren - teilweise sogar innerhalb eines Landesbetriebs.

Die Vergabeverfahren werden elektronisch mithilfe sogenannter E-Vergabeplattformen abgewickelt. Diese unterstützen die Kommunikations- bzw. Übermittlungsprozesse eines Vergabeverfahrens. Die E-Vergabeplattformen können durch Vergabemanagementsysteme ergänzt werden, die das komplette Verfahren abbilden. Vergabemanagementsysteme unterstützen die Vergabestelle bei der Vorbereitung und Durchführung der Vergaben, bieten diverse Kontrollfunktionen und ermöglichen die revisionssichere Dokumentation der Vergabeverfahren.

Die vier Landesbetriebe Gewässer setzen kein einheitliches digitales System zur Durchführung der Vergabeverfahren ein. Zudem wenden nicht alle Landesbetriebe ein Vergabemanagementsystem an und nutzen damit auch nicht die Vorteile, die diese Systeme bieten.

In einem E-Vergabe-System können in der Regel die erforderlichen Formblätter für das Vergabeverfahren sowie Absage- bzw. Auftragsschreiben erzeugt werden. Da nicht alle Systeme das KVHB-Bau unterstützen, kommt es bei drei von vier Landesbetrieben während der Vergabeverfahren mehrfach zu Medienbrüchen. Die Daten müssen zwangsläufig außerhalb des Systems in einer getrennten digitalen Anwendung zusätzlich erfasst und die Formblätter erstellt werden. Jeder Medienbruch bedeutet einen zusätzlichen Aufwand und erhöht zudem die Fehleranfälligkeit.

8.2.3 Abwicklung der Vergabeverfahren für Leistungen freiberuflich Tätiger durch Dritte

Drei der vier Landesbetriebe Gewässer lassen die Vergabeverfahren für Leistungen freiberuflich Tätiger in der Regel durch Dritte und über deren E-Vergabe-Systeme durchführen.

Somit haben drei der vier Landesbetriebe keinen dauerhaften Zugriff auf die durchgeführten Vergabeverfahren bzw. sind darauf angewiesen, dass ihnen ein entsprechender Zugriff gewährt wird. Wesentliche Entscheidungen bzw. Prozessschritte - wie beispielsweise die Bekanntmachungen oder der Versand des Auftragsschreibens - können Dritte ohne vorherige Abstimmung freigeben. In mindestens einem Fall wurde eine EU-Bekanntmachung ohne Wissen des Landesbetriebs veröffentlicht. Außerdem sicherte die vertragliche Ausgestaltung mit dem Dritten nicht immer einen Anspruch auf vollen und jederzeitigen Zugang auf die Unterlagen bzw. war das Erfordernis der Freigabe der wesentlichen Verfahrensschritte durch den Landesbetrieb nicht sichergestellt. Zudem sind die Landesbetriebe bei extern durchgeführten Vergabeverfahren auf die Dritten angewiesen, um z. B. die Unterlagen oder die Dokumentation des Verfahrens zu erhalten.

Die Kontrolle über wesentliche Verfahrensschritte und somit die Verfahrenshoheit über die extern durchgeführten Verfahren liegt nicht durchgehend bei den Landesbetrieben Gewässer.

8.2.4 Fehler bei der Durchführung der Vergabeverfahren

Der Rechnungshof stellte zahlreiche Mängel bei der Durchführung der Vergabeverfahren fest.

Unvollständige bzw. fehlerhafte EU-Bekanntmachungen

Vergaben, deren geschätzter Auftragswert über dem zu berücksichtigenden Schwellenwert liegt, müssen EU-weit ausgeschrieben werden. Für diese Verfahren sind EU-weite Bekanntmachungen über das Amtsblatt der EU zu veröffentlichen.

Der Rechnungshof stellte in den EU-Bekanntmachungen der Landesbetriebe Gewässer eine Vielzahl von Fehlern fest. Beispielsweise fehlten in 101 von 153 Bekanntmachungen die Angaben zum geschätzten Auftragswert. Sofern angegeben, war der geschätzte Wert nicht immer korrekt. In 40 von 153 Auftragsbekanntmachungen waren die Angaben zur zuständigen Stelle für das Nachprüfungsverfahren falsch. Statt der zuständigen Vergabekammer war beispielsweise das Regierungspräsidium genannt oder die Anschrift der Vergabekammer fehlte bzw. war veraltet. Zudem war in einzelnen Fällen der freiberuflich Tätige als der öffentliche Auftraggeber aufgeführt.

Bei einem möglichen Nachprüfungsverfahren werden diese Fehler nicht selten bereits als Vergaberechtsverstöße gewertet. In der Folge kann dies dazu führen, dass das betroffene Vergabeverfahren in den Stand vor Bekanntmachung zurückversetzt werden muss. Ein solches Szenario führt zu einer erheblichen Zeitverzögerung von möglicherweise mehreren Wochen. Da sich

die Bautätigkeit der Landesbetriebe Gewässer überwiegend auf die hochwasserfreie Zeit beschränkt, können sich Verzögerungen bei Bauvergaben gravierend auswirken. Zeitverzögerungen bedeuten in der Regel auch Mehrkosten für das Projekt.

Ungenügende Auftragswertermittlung und keine Vergleichsangebote

Ein Landesbetrieb Gewässer schätzte in den von uns geprüften Vergabeverfahren für Leistungen freiberuflich Tätiger zumeist nicht selbst die Auftragswerte. Vielmehr holte er jeweils ein Angebot mit Kostenermittlung ein, um damit den geschätzten Auftragswert festzulegen. Im Unterschwellenbereich verzichtete er zudem vor der Beauftragung regelmäßig auf das Einholen von Vergleichsangeboten und verwies auf die Ausnahmetatbestände nach der Unterschwellenvergabeordnung. Die genannten Gründe waren jedoch aus Sicht des Rechnungshofs in den geprüften Fällen nicht einschlägig.

Die Vergabe freiberuflicher Leistungen im Wettbewerb dient der Wirtschaftlichkeit. Durch den Verzicht auf Vergleichsangebote war eine wirtschaftliche Vergabe nicht sichergestellt.

Bei einer Stichprobe hatte der freiberuflich Tätige in seinem Angebot einen Abschlag für verminderten Planungsaufwand vorgesehen. Ohne diesen Abschlag wäre der geschätzte Auftragswert über dem maßgeblichen Schwellenwert für eine EU-weite Ausschreibung gelegen. Aus Sicht des Rechnungshofs durfte das Angebot des freiberuflich Tätigen nicht als Grundlage herangezogen werden, um auf eine EU-weite Ausschreibung zu verzichten. Der Landesbetrieb hätte den Auftragswert zunächst selbst ermitteln müssen.

Verlängerung der Laufzeit von Rahmenverträgen

Einer der Landesbetriebe schloss 2008 eine Rahmenvereinbarung mit einem freiberuflich Tätigen ab, mit dem er bereits zuvor wiederholt gearbeitet hatte. Ein förmliches Verfahren führte er dafür nicht durch. Bei einer korrekten Ermittlung des Gesamtauftragswerts hätten die Leistungen jedoch EU-weit ausgeschrieben werden müssen. Im Jahr 2013 vereinbarte der Landesbetrieb Gewässer mit demselben freiberuflich Tätigen eine neue Rahmenvereinbarung, wieder ohne ein förmliches Vergabeverfahren. Er verlängerte diese mehrmals. Allein die geschätzten Auftragswerte der Verlängerungen von 2018 bis 2022 betragen zusammen 500.000 Euro netto.

Zudem wurde die maximal zulässige Laufzeit von Rahmenvereinbarungen nach der Vergabeverordnung deutlich überschritten. Seit 2016 beträgt diese maximal vier Jahre. Spätestens ab 2017 hätte die Rahmenvereinbarung von 2013 daher nicht mehr verlängert werden dürfen.

8.2.5 Nennung von freiberuflich Tätigen in den Vergabeunterlagen

In den Vergabeunterlagen für Bauleistungen wurden bei 28 von 35 Vergabeverfahren die freiberuflich Tätigen namentlich und mit ihren Kontaktdaten genannt. Für die Landesbetriebe Gewässer gibt es hierzu bisher keine Regelung. Andere Stellen in der Landesverwaltung haben Vorgaben formuliert, die die Nennung von freiberuflich Tätigen in den Vergabeunterlagen ausschließen.

Öffentliche Aufträge sind nach dem Gesetz gegen Wettbewerbsbeschränkungen (GWB) im Wege transparenter Verfahren zu vergeben (Transparenzgebot). Zudem sind die Teilnehmer an einem Vergabeverfahren grundsätzlich gleich zu behandeln (Diskriminierungsverbot). Dies bedeutet, dass die Bevorzugung einzelner Bewerber bzw. Bieter unzulässig ist.

Mit der Nennung der freiberuflich Tätigen in den Vergabeunterlagen kann nicht ausgeschlossen werden, dass Bewerber im Vergabeverfahren direkten Kontakt mit den freiberuflich Tätigen aufnehmen, ohne dass der Landesbetrieb Gewässer davon Kenntnis erhält. In der Folge ist nicht auszuschließen, dass einzelne Informationen nur an den Kontakt aufnehmenden Bewerber gegeben werden, und der Landesbetrieb Gewässer diese mangels Kenntnis nicht an alle Bewerber im Verfahren streut.

Durch die Nennung der freiberuflich Tätigen kann nicht sichergestellt werden, dass das Transparenzgebot sowie das Diskriminierungsverbot eingehalten werden. Zudem können Absprachen zulasten des Landes zwischen Bewerbern und freiberuflich Tätigen in der Angebotsphase nicht ausgeschlossen werden.

8.3 Empfehlungen

8.3.1 Landesspezifische Regelungen für die Vergabe einführen

Das Umweltministerium sollte die Einführung des frei zugänglichen Vergabe- und Vertragshandbuchs für die Baumaßnahmen des Bundes (VHB) für die Landesbetriebe Gewässer prüfen.

Um einheitliche Vergabeverfahren bei den Landesbetrieben Gewässer sicherzustellen, sollten landesspezifische Ergänzungen für die Vergabe von Bauleistungen formuliert werden.

Für die Vergabe von Leistungen freiberuflich Tätiger sollte das Umweltministerium einheitliche Richtlinien einführen. Es sollte prüfen, ob die vom Finanzministerium herausgegebenen Richtlinien für die Beteiligung freiberuflich Tätiger (RifT) auch für die Landesbetriebe Gewässer eingeführt werden können.

8.3.2 Zentrale Kompetenzstelle für das Vergabewesen einrichten und zentrale Vergabestelle prüfen

Zur Sicherstellung regelkonformer und einheitlicher Vergabeverfahren sollte das Umweltministerium eine zentrale Kompetenzstelle für das Vergabewesen der Landesbetriebe Gewässer einrichten. Diese Stelle sollte die noch einzuführenden landeseinheitlichen Richtlinien für die Vergaben der Landesbetriebe regelmäßig prüfen und fortschreiben. Sie sollte die Beschäftigten im Bedarfsfall unterstützen bzw. vergaberechtlich beraten. Zudem sollte die zentrale Kompetenzstelle Sorge dafür tragen, dass aktuelle Informationen zum Vergaberecht innerhalb der Landesbetriebe Gewässer weitergegeben werden und auf entsprechende Fortbildungsangebote hinweisen.

Das Umweltministerium sollte prüfen, ob eine zentrale Vergabestelle mit der Durchführung der Vergabeverfahren betraut werden kann. Diese könnte sämtliche - bisher von den einzelnen Sachbearbeitern der Landesbetriebe abgewickelten - Vergabeverfahren durchführen.

8.3.3 Vergabeverfahren einheitlich und medienbruchfrei abwickeln, Verfahrenshoheit sicherstellen

Die Landesbetriebe Gewässer sollten ein einheitliches Vergabemanagementsystem anwenden, das eine medienbruchfreie Abwicklung der Vergabeverfahren ermöglicht. Das System sollte das komplette Verfahren von der Vorbereitung bis hin zur revisionssicheren Dokumentation abbilden.

Zudem dürfen die Landesbetriebe Gewässer die Verfahrenshoheit und damit die Kontrolle über die Vergabeverfahren nicht aus der Hand geben. Sie dürfen sich zwar von externen Dienstleistern zurarbeiten lassen, müssen aber sicherstellen, dass ihnen die wesentlichen Entscheidungen vorbehalten bleiben. Die Landesbetriebe Gewässer sollten die Vergabeverfahren in ihrem E-Vergabe-System abbilden und damit sicherstellen, dass nur sie selbst die wesentlichen Prozessschritte auf jeder Stufe des Verfahrens freigeben können.

8.3.4 Transparenzgebot und Diskriminierungsverbot wahren

Um das Transparenzgebot sowie das Diskriminierungsverbot einzuhalten, Absprachen zu Lasten des Landes zu verhindern und die Mitarbeiter zu schützen, sollten in den Vergabeverfahren Rückschlüsse auf die Sachbearbeiter sowie auf die freiberuflich Tätigen ausgeschlossen werden. Zur einheitlichen Anwendung im Land sollte eine entsprechende Regelung formuliert werden.

8.4 Stellungnahme des Ministeriums

Das Umweltministerium erklärt, es sei eine Arbeitsgruppe eingerichtet worden, die sich künftig anlassbezogen über Themen austauschen werde, die das Vergabewesen der Landesbetriebe Gewässer betreffen. Erste Maßnahmen seien bereits ergriffen worden.

Das Ministerium ist der Auffassung, die Instrumente der Hochbauverwaltung - wie das VHB oder die RiFT - könnten nicht unmittelbar auf die Landesbetriebe Gewässer übertragen werden. Für die Vergabe von Bauleistungen der Landesbetriebe werde auf das KVHB-Bau abgestellt. Es sei daher zu untersuchen, inwiefern künftig das VHB und die RiFT zur Anwendung kommen können. Dies setze jedoch eine umfangreiche Aufgabenkritik voraus, da eine solche Änderung mit einem hohen Umstellungsaufwand verbunden sei. In diesem Zusammenhang sei auch zu untersuchen, ob und wie diese Handbücher als Daueraufgabe landesspezifisch sinnvoll ergänzt werden können.

Das Ministerium betont, dass die vergaberechtlich geforderte Kommunikation mithilfe „elektronischer Mittel“ in allen untersuchten Vergabeverfahren eingehalten worden sei. Des Weiteren finde über die E-Vergabeplattformen bereits eine prozessuale Unterstützung des Vergabeverfahrens statt. Bezüglich der Verwendung unterschiedlicher digitaler Systeme erläutert das Ministerium, im Rahmen des Prozesses zur Beschaffung des landeseinheitlichen Vergabemanagementsystems cosinex habe seitens der Landesbetriebe Gewässer die Bereitschaft bestanden, auf die Landeslösung cosinex umzusteigen. Voraussetzung hierfür sei gewesen, dass dort das KVHB-Bau implementiert werde. Dies sei von den verantwortlichen Stellen zwar schriftlich zugesagt, aber trotz mehrfacher Hinweise nie umgesetzt worden.

Die Landesbetriebe Gewässer würden in ihren Vergabeverfahren als Auftraggeber letztinstanzlich über alle wesentlichen Verfahrensschritte selbst entscheiden. Externe Dienstleister würden den Landesbetrieben lediglich zuarbeiten. Das Ministerium werde im Rahmen der Fachaufsicht darauf hinwirken, dass keine E-Vergabeplattformen der Dritten mehr verwendet werden, sondern ausschließlich die E-Vergabe-Systeme der Landesbetriebe.

Das Ministerium hebt hervor, dass es in keinem der geprüften Vergabeverfahren zu Nachprüfungsverfahren gekommen sei. Die Feststellungen zum Rahmenvertrag seien unverzüglich aufgegriffen und für die weitere Projektlaufzeit Abhilfe geschaffen worden.

Das Ministerium hält es grundsätzlich für sinnvoll, wenn die Vergabeunterlagen so gestaltet werden, dass keine Hinweise auf den einzelnen Sachbearbeiter oder externe Dienstleister zu entnehmen sind. Inwiefern dies aus Effizienzgesichtspunkten im Vollzug sinnvoll und möglich sowie rechtlich zwingend notwendig sei, sei mit den Landesbetrieben Gewässer zu erörtern.

Bei der Abwicklung der einzelnen Vergabeverfahren handle es sich um eine nicht-ministerielle Aufgabe. Daher könne eine zentrale Vergabestelle allenfalls bei den Regierungspräsidien eingerichtet werden. Das Umweltministerium übe lediglich die Fachaufsicht über die Landesbetriebe Gewässer aus. Die Dienstaufsicht werde vom Innenministerium wahrgenommen. Die Frage, ob eine zentrale Vergabestelle eingerichtet werden könne, sei mit dem Innenministerium als Dienstaufsichtsbehörde und den vier Regierungspräsidien zu erörtern.

Die Einrichtung einer zentralen Kompetenzstelle für das Vergabewesen beim Umweltministerium wird von diesem vor dem Hintergrund der unterschiedlichen Zuständigkeiten bezüglich Fachaufsicht und Dienstaufsicht abgelehnt. Insbesondere dürften keine ineffizienten Parallelstrukturen geschaffen werden. So berieten die Haushaltsreferate im jeweiligen Regierungspräsidium die Fachabteilungen in unterschiedlichem Umfang - in der Regel in Bezug auf Liefer- und Dienstleistungen - in Vergabeangelegenheiten. Dem Umweltministerium sei jedoch bewusst, dass sich im Rahmen seiner Fachaufsicht durchaus Fragestellungen im Bereich des Vergabewesens ergeben können, für die Kompetenzen und Beratungskapazitäten in den zuständigen Fachabteilungen verfügbar sein müssen.

8.5 Schlussbemerkung

Der Rechnungshof begrüßt, dass die Landesbetriebe Gewässer bereits Maßnahmen ergreifen, um die Rechtssicherheit der Vergabeverfahren weiter zu erhöhen, und dass untersucht wird, inwiefern künftig das VHB und die RfT bei den Landesbetrieben Gewässer zur Anwendung kommen können. Der Rechnungshof bleibt bei seiner Auffassung, dass eine zentrale Kompetenzstelle für das Vergabewesen eingerichtet werden sollte, die u. a. als kompetenter Ansprechpartner bei Fragen zur Vergabe von Bauleistungen zur Verfügung steht. Auch an der Empfehlung, dass die Landesbetriebe Gewässer ein einheitliches Vergabemanagementsystem anwenden sollten, hält der Rechnungshof fest. Zudem sollten in den Vergabeverfahren Rückschlüsse auf die Sachbearbeiter sowie auf die freiberuflich Tätigen ausgeschlossen werden. Hierzu sollte eine entsprechende Regelung für die Landesbetriebe Gewässer eingeführt werden.

Einzelplan 04: Ministerium für Kultus, Jugend und Sport

9 Zuwendungen für die Sanierung von Schulgebäuden (Kapitel 0402 und 1223)

Bei der Förderung von Schulsanierungen werden fehlerhafte Kostenschätzungen anerkannt. Die Bewilligungsstellen berechnen die Zuschüsse uneinheitlich. Bei nachträglichen Kostenminderungen erfolgen die Zuschusskürzungen ebenfalls nicht einheitlich. Die Bewilligungsstellen prüfen die Verwendungsnachweise nicht ordnungsgemäß und stellen die Einhaltung des Vergaberechts nicht sicher. Den Grundsätzen des nachhaltigen Bauens wurde, obwohl gesetzlich vorgesehen, in den Förderrichtlinien nicht Rechnung getragen.

9.1 Ausgangslage

Im Bereich der Schulinfrastruktur hat sich ein erheblicher Sanierungs- und Modernisierungsrückstand entwickelt. Um dem entgegenzuwirken, unterstützt das Land die kommunalen Gebietskörperschaften seit 2017 bei der Sanierung und Modernisierung von Schulgebäuden.

Dazu stellte das Land mit dem Kommunalen Sanierungsfonds eigene Fördermittel von rund 476,5 Mio. Euro für die Sanierung von Schulen in öffentlicher Trägerschaft zur Verfügung. Einen weiteren Fördertopf hat der Bund für Sanierungen von Schulen in finanzschwachen Kommunen geschaffen. Dafür wurde das Gesetz zur Förderung von Investitionen finanzschwacher Kommunen (Kommunalinvestitionsförderungsgesetz - KInvFG) geändert und Mittel von 3,5 Mrd. Euro zur Verfügung gestellt. Hiervon entfiel auf Baden-Württemberg ein Anteil von rund 251 Mio. Euro. Unter bestimmten Voraussetzungen konnten an den Bundesmitteln auch private Schulträger partizipieren. Inzwischen hat das Land die Förderung von Schulbausanierungsmaßnahmen als Fördertatbestand in die aktuelle Schulbauförderrichtlinie aufgenommen und somit verstetigt.

9.1.1 Grundlagen der Förderung

Die Fördermittel des Bundes und des Landes werden durch zwei Förderprogramme des Landes umgesetzt. Dazu hat das Land 2018 zwei Verwaltungsvorschriften erlassen.

Die Förderkonditionen beider Programme sind weitgehend identisch. Damit sollte dem Wunsch der kommunalen Landesverbände auf Harmonisierung Rechnung getragen und auf der Grundlage der Regelungen zur Schulbauförderung eine einheitliche Förderkulisse geschaffen werden. Unterschiede ergeben sich im Wesentlichen bei den Zuwendungsempfängern (finanzschwach, -stark) und bei den Regelungen für Schulen in freier Trägerschaft (Trägerneutralität).

Zuwendungsfähig sind insbesondere Baumaßnahmen für die Generalsanierung oder Teilsanierung von Schulgebäuden. Zudem können ergänzende Infrastrukturmaßnahmen einschließlich solcher zur Erfüllung der digitalen Anforderungen an Schulgebäude gefördert werden.

Nach den Förderrichtlinien erhalten die Schulträger eine Zuwendung als Festbetrag in Höhe von 33 Prozent des zuwendungsfähigen Bauaufwands. Darüber hinaus kann sich der Fördersatz in Abhängigkeit von der Anzahl auswärtiger Schüler erhöhen. Der Zuschuss darf höchstens 90 Prozent des Gesamtvolumens des öffentlichen Finanzierungsanteils der förderfähigen Kosten betragen.

Die Regierungspräsidien bewilligten die Zuwendungen nach Maßgabe einer durch das Kultusministerium erstellten Programmliste durch Zuwendungsbescheide. Die Auszahlung der Zuwendungen erfolgt durch die L-Bank.

Für beide Förderprogramme war vorgesehen, dass die Maßnahmen bis zum 31. Dezember 2022 abzunehmen und bis Ende 2023 vollständig abzurechnen sind. Inzwischen wurde der Zeitraum durch Bundesgesetz für die KInvFG-Förderung verlängert. Die Maßnahmen müssen nunmehr bis zum 31. Dezember 2024 vollständig abgenommen und bis Ende 2025 vollständig abgerechnet werden.

9.1.2 Prüfungsgegenstand

Der Rechnungshof prüfte die ordnungsgemäße Abwicklung der beiden Schulsanierungsprogramme. Dabei wurde anhand einer Stichprobe von 45 Einzelmaßnahmen mit Gesamtbaukosten von rund 111 Mio. Euro und einem Fördervolumen von rund 52,8 Mio. Euro untersucht, wie das Land die Förderverfahren durchführte und wie die Kommunen als Zuwendungsempfänger die Fördervorhaben umsetzten.

9.2 Prüfungsergebnisse

9.2.1 Grundsätze des nachhaltigen Bauens nicht beachtet

Die Förderprogramme des Landes für den kommunalen Hochbau sollen nach § 9 Absatz 2 Klimaschutz- und Klimawandelanpassungsgesetz Baden-Württemberg (KlimaG BW) den Grundsätzen des nachhaltigen Bauens Rechnung tragen. Dadurch soll sichergestellt werden, dass auch die vom Land initiierten Fördermaßnahmen ihren Beitrag zur Unterstützung der Klimaschutzziele leisten.

Dies kann aus unserer Sicht aber nur dann erreicht werden, wenn die Grundsätze des nachhaltigen Bauens durch das jeweilige Förderressort auch konkret vorgegeben und umgesetzt werden. Hier spielen eine energiebewusste Instandsetzung, nachhaltige Baustoffe und die Erarbeitung von energetischen Verbesserungen eine entscheidende Rolle. Ein Nachweis darüber könnte durch die Vorlage einer Nachhaltigkeitszertifizierung als Fördervoraussetzung erfolgen.

Zu Beginn der beiden Sanierungsprogramme galt der im Wesentlichen gleichlautende § 7 Absatz 5 Satz 1 Klimaschutzgesetz Baden-Württemberg (a. F.). Die nähere Ausgestaltung des Nachhaltigkeitsgrundsatzes sollte in den Verwaltungsvorschriften erfolgen. Die beiden Richtlinien zur Förderung von Schulsanierungsmaßnahmen sehen keine Regelungen zur Beachtung der Grundsätze des nachhaltigen Bauens vor. Das Kultusministerium teilte uns dazu mit, dass die Nachhaltigkeit der Fördermaßnahmen nicht verlangt und nicht geprüft würde, da dies vom Bund nicht gefordert worden sei.

9.2.2 Fehlerhafte Kostenschätzungen anerkannt

Im Antragsvordruck sind eine Baukostenschätzung nach DIN 276 darzustellen sowie die förderfähigen Kosten anzugeben. Die Kostenschätzung nach DIN 276 war im Antrag nur in stark vereinfachter Form dargestellt. Insbesondere bei den Bauwerkskosten (Kostengruppen 300 und 400) wird nur die erste Gliederungsebene abgebildet.

Bei unseren örtlichen Erhebungen konnten die antragstellenden Kommunen bei mehreren Einzelmaßnahmen keine nachvollziehbaren Angaben zur Kostenschätzung vorlegen. Sie gaben zum Teil an, dass sie bei den Angaben bewusst einen Kostenpuffer (Kosten für Unvorhergesehenes, Kostenrundungen) einkalkuliert hatten.

Beispiel: Friedrich-Abel-Gymnasium in Vaihingen an der Enz

Im März 2018 beantragte die Stadt Vaihingen an der Enz für Sanierungsmaßnahmen im Friedrich-Abel-Gymnasium eine Zuwendung nach der VwV-KInvFG Kapitel 2. Die Kostenschätzungen des Architekten beinhalteten pauschale Zuschläge von 20 Prozent für nicht näher definierte Kostensteigerungen. Das Regierungspräsidium übernahm den pauschalen Zuschlag und bewilligte eine Zuwendung von 1.258.000 Euro.

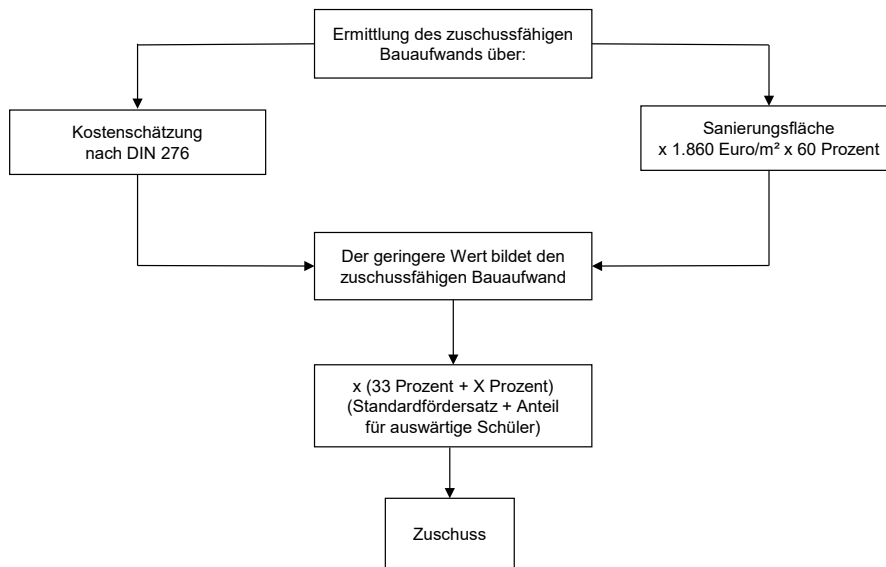
Das Regierungspräsidium Stuttgart hat zu Unrecht einen pauschalen Zuschlag von 20 Prozent bei der Berechnung des zuwendungsfähigen Bauaufwands angesetzt. Pauschale Zuschläge für prognostizierte Kostensteigerungen sind nicht förderfähig. Dadurch bewilligte das Regierungspräsidium die Zuwendung um 183.331 Euro zu hoch.

Wir halten die im Förderantrag vorgesehene vereinfachte Kostenschätzung gemäß DIN 276 generell für nicht sachgerecht. Sie ist zwar grundsätzlich zulässig, jedoch aus unserer Sicht nicht ausreichend. Eine vollständige Gliederung nach Kostengruppen bis zur zweiten Ebene würde eine bessere Beurteilung der Angemessenheit der angegebenen Kosten ermöglichen.

9.2.3 Uneinheitliche Zuschussberechnungen

Die Bewilligungsstelle errechnet den Zuschuss nach dem zuwendungsfähigen Bauaufwand. Die für die Sanierung ermittelten Baukosten nach DIN 276 aus dem Förderantrag sind bis zu 60 Prozent des Kostenrichtwerts je m² Schulfläche (hier: zu sanierende Fläche) zuwendungsfähig. Der geringere Wert bildet den zuwendungsfähigen Bauaufwand.

Abbildung 9-1: Berechnung des zuwendungsfähigen Bauaufwands und des Zuschusses



Der Sinn und Zweck des Vergleichs liegt darin, der Gefahr einer Übervorteilung des Landes durch eine zu hohe Zuschussgewährung wegen einer nur eingeschränkt prüfaren Baukostenschätzung vorzubeugen. Der Vergleich mit dem flächenbezogenen Kostenrichtwert soll verhindern, dass der als Festbetrag gewährte Zuschuss auf Grundlage einer unerkannt überhöhten Kostenschätzung (nach DIN 276) ermittelt wird. Jedenfalls bei einer Kernsanierung stellt der Kostenrichtwert auch eine sinnvolle Obergrenze dar.

Allerdings setzte das Regierungspräsidium Stuttgart in mehreren Fällen deutlich zu hohe Werte bei der zu sanierenden Fläche an.

Beispiel: Sanierung der Mensa der Gottlieb-Daimler-Schule II in Sindelfingen

Abbildung 9-2: Mensa der Gottlieb-Daimler-Schule II in Sindelfingen



Der Landkreis Böblingen beantragte im März 2018 für die Sanierung der Mensa der Gottlieb-Daimler-Schule II eine Zuwendung aus dem Kommunalen Sanierungsfonds. Die Gesamtkosten wurden im Zuwendungsantrag mit 2.700.000 Euro, die förderfähigen Kosten mit 2.436.138 Euro angegeben.

Die Mensa weist eine Fläche von 742 m² auf, was das Landratsamt Böblingen im Antrag entsprechend als „zu sanierende Fläche“ angab. Sie sollte durch die Sanierung nahezu komplett erneuert werden.

Bei der Zuschussberechnung setzte das Regierungspräsidium Stuttgart nicht die tatsächlich zu sanierende Fläche der Mensa von 742 m², sondern eine Fläche von 2.882 m² an. Dieser Wert wurde auf Grundlage der Gesamtschulfläche ermittelt. Danach würde sich ein zuwendungsfähiger Bauaufwand von 3.216.312 Euro (2.882 m² x 1.860 Euro x 60 Prozent) ergeben.

Entsprechend erkannte das Regierungspräsidium auf Grundlage der Kostenschätzung einen zuwendungsfähigen Bauaufwand von 2.436.000 Euro an. Es bewilligte auf dieser Basis einen Zuschuss von 1.202.000 Euro (Förderersatz 49,33 Prozent).

Bei Berücksichtigung der tatsächlich zu sanierenden Fläche von 742 m² hätte sich hingegen ein zuwendungsfähiger Bauaufwand von 828.072 Euro und somit ein Zuwendungsbetrag von 408.000 Euro ergeben. Damit hat das Regierungspräsidium im Ergebnis eine um 794.000 Euro zu hohe Förderung bewilligt.

Durch die Berücksichtigung der Gesamtschulfläche erfüllt die Vergleichsrechnung nicht mehr ihre Funktion als Korrektiv für eine möglicherweise zu hoch angesetzte Baukostenschätzung. Gerade wegen der eingeschränkten baufachlichen Überprüfbarkeit der Regierungspräsidien bezüglich der Angaben zur Baukostenschätzung ist eine zutreffende Vergleichsrechnung unerlässlich. Der Begriff der „zu sanierenden Fläche“ bedarf unseres Erachtens einer Konkretisierung auf Ebene der Förderrichtlinie.

9.2.4 Unterschiede bei der nachträglichen Minderung der zuwendungsfähigen Ausgaben

Anders als bei einer Anteilsförderung bleibt bei der Festbetragsförderung - sofern das Vorhaben wie geplant umgesetzt wird - der bewilligte Festbetrag unverändert, auch wenn sich die tatsächlichen Ausgaben gegenüber der Kostenschätzung reduzieren. Einsparungen sollen sich allein zugunsten des Zuwendungsempfängers auswirken, da er umgekehrt auch das Risiko von Mehrkosten trägt.

Bei unserer Prüfung haben wir festgestellt, dass die Bewilligungsstellen auf eine nachträgliche Minderung der zuwendungsfähigen Ausgaben unterschiedlich reagierten. Es wurden hierzu Regelungen verwendet, die nicht mit der Festbetragsfinanzierung vereinbar sind. So ist in den jährlichen Ermächtigungserlassen des Kultusministeriums an die Regierungspräsidien und in den Zuwendungsbescheiden vorgesehen, dass bei Plan- und Kostenabweichungen, die zu einem geringeren zuwendungsfähigen Bauaufwand führen, die gewährte Zuwendung neu festgesetzt werden soll. In den Zuwendungsbescheiden regeln die Regierungspräsidien darüber hinaus, dass nur bei erheblichen Kostenabweichungen und bei Planabweichungen die Zuwendung zurückgefordert werden kann.

Die Regierungspräsidien Karlsruhe und Freiburg nahmen - unabhängig von der Höhe - bei jeder Minderung der zuwendungsfähigen Ausgaben eine entsprechende Kürzung des bewilligten Zuschusses vor. Das Regierungspräsidium Tübingen hat in zwei Einzelfällen von einer Zuschusskürzung mit der Begründung abgesehen, dass man den Zuschuss erst ab einer Minderung der zuwendungsfähigen Ausgaben von mindestens 15 Prozent kürze. Auch das Regierungspräsidium Stuttgart ist so verfahren, kürzte den Zuschuss aber bereits ab einer Minderung von etwa 10 Prozent. In einem Fall kürzte das Regierungspräsidium Stuttgart allerdings wiederum nicht, obwohl die Minderung 12 Prozent betrug.

Die Regelung in den Ermächtigungserlassen zum Haushaltsvollzug entspricht nicht den haushaltsrechtlichen Vorgaben zur Festbetragsfinanzierung. Das gilt auch für die Regelungen in den Zuwendungsbescheiden und für das Vorgehen der Regierungspräsidien im Vollzug.

9.2.5 Unzureichende Verwendungsnachweisprüfung

Der Zuwendungsempfänger muss innerhalb von drei Monaten nach Abrechnung der Sanierungsmaßnahme den Abschluss der Maßnahme anzeigen und den Regierungspräsidien einen vereinfachten Verwendungsnachweis vorlegen. Dabei ist zu bestätigen, dass die Zuwendung zweckentsprechend verwendet und das Bauvorhaben den der Bewilligung zugrunde gelegten Unterlagen, Bedingungen und Auflagen entsprechend ausgeführt wurde.

Nach den Förderrichtlinien sowie nach den Nebenbestimmungen der Zuwendungsbescheide ist mit dem Verwendungsnachweis ein Sachbericht vorzulegen. Abweichend davon sieht das für die Förderprogramme verwendete Formular vor, dass im Rahmen des vereinfachten Verwendungsnachweises auf die Vorlage eines Sachberichts und eines zahlenmäßigen Nachweises verzichtet wird.

Ohne Sachberichte fehlte den Bewilligungsstellen eine konkrete Darstellung der durchgeführten Sanierungsmaßnahmen. Dadurch konnten sie auch nicht prüfen, ob Abweichungen von den der Bewilligung zugrundeliegenden Planungen vorlagen.

Der Verzicht auf die Vorlage eines Sachberichts verstößt gegen Haushaltsrecht, da nur mit Hilfe des Sachberichts das Ergebnis der Förderung und folglich die zweckentsprechende Verwendung der Zuwendung geprüft werden kann. Dies gilt insbesondere dann, wenn die Bewilligungsstellen - wie bei diesen Programmen - keine Vorortkontrollen durchführen und sich keine Fotos oder genehmigte Planvorlagen vorlegen lassen.

In keinem der geprüften Fälle lag eine vollständige Dokumentation der Verwendungsnachweisprüfung vor. Der von den Regierungspräsidien verwendete Bearbeitungsvermerk stellt keine ausreichende Dokumentation im Sinne des Haushaltsrechts dar.

9.2.6 Vergaberecht häufig nicht beachtet

9.2.6.1 Vergabe von Planungsleistungen

Bei den geprüften 45 Fördermaßnahmen stellten wir bei insgesamt 17 Auftragsvergaben Verstöße gegen vergaberechtliche Vorschriften bzw. gegen Vergabegrundsätze fest, wobei bei einzelnen Fördermaßnahmen mehrere Auftragsvergaben fehlerhaft waren. Von den 17 Vergabeverstößen fielen 8 Fälle in den Ober- und 9 Fälle in den Unterschwellenbereich.

Der Gesamtauftragswert lag bei der Vergabe von Planungsleistungen bei allen geprüften Sanierungsmaßnahmen über 100.000 Euro. Bei Aufträgen mit einem Gesamtauftragswert von mehr als 100.000 Euro, die überwiegend durch Zuwendungen finanziert werden, sind die Kommunen bei der Vergabe von Planungsleistungen an die Verfahrensordnung für die Vergabe öffentlicher Liefer- und Dienstleistungsaufträge unterhalb der EU-Schwellenwerte (Unterschwellenvergabeordnung - UVgO) gebunden. Im Oberschwellenbereich, also bei Auftragswerten ab 221.000 Euro (Schwellenwert vom 1. Januar 2018), ist das Gesetz gegen Wettbewerbsbeschränkungen (GWB) und die Verordnung über die Vergabe öffentlicher Aufträge (Vergabeverordnung - VgV) anzuwenden.

9.2.6.2 Vergabe von Bauleistungen

Bei der Vergabe von Bauleistungen im Oberschwellenbereich gilt für öffentliche Auftraggeber das Gesetz gegen Wettbewerbsbeschränkungen (GWB). Das GWB ist anzuwenden für die Vergabe öffentlicher Aufträge und Konzessionen sowie die Ausrichtung von Wettbewerben, deren geschätzter Auftrags- oder Vertragswert ohne Umsatzsteuer die jeweils festgelegten Schwellenwerte erreicht oder überschreitet (§ 106 GWB). Für Bauleistungen lag die Grenze zum 01.01.2018 bei 5.548.000 Euro. Für die Vergabe von Bauleistungen unterhalb dieses Wertes gilt für die kommunalen Auftraggeber die VOB/A.

Bei 4 der geprüften 45 Maßnahmen stellten wir teilweise mehrere Verstöße gegen vergaberechtliche Vorschriften fest.

Beispiel: Sanierung des Kreis-Berufsschulzentrums in Biberach

Für die Sanierung des Kreis-Berufsschulzentrums in Biberach wurde dem Landkreis Biberach bei anerkannten förderfähigen Kosten von 9.610.684 Euro ein Zuschuss von 5.199.000 Euro bewilligt.

Mit dem Auftragswert von mehr als 9 Mio. Euro wurde der EU-Schwellenwert überschritten. Somit hätte das GWB und die VgV bei den Vergaben beachtet werden und jedenfalls 80 Prozent des Auftragswertes im Rahmen eines europaweiten Verfahrens vergeben werden müssen. Da die Sanierungsmaßnahmen zum Zeitpunkt der örtlichen Erhebung noch nicht abgeschlossen waren, prüften wir ein Auftragsvolumen in Höhe von 5.260.084 Euro. Dabei wurde festgestellt, dass ein Auftragsvolumen in Höhe von 615.213 Euro durch freihändige Vergaben beauftragt wurde. Das restliche Auftragsvolumen in Höhe von 4.644.871 Euro wurde unter nationalen Wettbewerbsbedingungen nach der VOB/A vergeben.

Die Gesamtmaßnahme wurde aus „organisatorischen“ Gründen in mehrere Bauabschnitte unterteilt. Die Auftragsvergabe der einzelnen Gewerke erfolgte somit abschnittsweise. Durch diese Vorgehensweise wurde gegen § 3 Absatz 2 Satz 2 VgV verstoßen, da die Auftragsvergabe so unterteilt wurde, dass sie nicht unter die Bestimmungen des GWB und der VgV fällt. Es fehlen auch objektive Gründe für eine solche Unterteilung der Auftragsvergabe. Die angegebenen organisatorischen Gründe tragen jedenfalls nicht. Da die genehmigten Sanierungskosten oberhalb des EU-Schwellenwertes lagen, hätte eine offene und europaweite Ausschreibung durchgeführt werden müssen.

9.3 Empfehlungen

9.3.1 Grundsätze des nachhaltigen Bauens beachten

Das Kultusministerium sollte sicherstellen, dass bei allen seinen Förderprogrammen für den kommunalen Hochbau den Grundsätzen des nachhaltigen Bauens Rechnung getragen wird.

9.3.2 Kostenschätzungen intensiver prüfen

Das Kultusministerium sollte die Vorlage einer Kostenschätzung mit vollständiger Gliederung nach Kostengruppen (DIN 276) bis zur zweiten Ebene in den Fördergrundsätzen künftiger Förderprogramme vorsehen. Darüber hinaus sollte in den Antragsvordrucken darauf hingewiesen werden, dass Kostenpuffer keine zulässige Kostenposition darstellen. Sollten in den Kostenschätzungen solche Kosten aufgeführt werden, dürfen die Regierungspräsidien diese nicht berücksichtigen.

9.3.3 Zuschussberechnungen vereinheitlichen

Das Kultusministerium sollte sicherstellen, dass die Zuwendungen aus Gründen der Gleichbehandlung landesweit nach einheitlichen Maßstäben gewährt werden. Hierzu sollte das Ministerium den Begriff der „zu sanierenden Schulfläche“ in der aktuellen Verwaltungsvorschrift zur Schulbauförderung konkreter definieren. Darüber hinaus könnten konkrete Musterfälle beispielhaft vorgegeben werden.

9.3.4 Nachträgliche Kürzung der Zuwendung vereinheitlichen

Das Kultusministerium sollte sicherstellen, dass eine Kürzung des Festbetrags ausschließlich nach den Vorgaben des Haushaltsrechts und nach einheitlichen Maßstäben vorgenommen wird. Die Vorgaben in den Zuwendungsbescheiden sowie in den jährlichen Ermächtigungserlassen des Kultusministeriums sollten entsprechend geändert werden.

9.3.5 Verwendungsnachweise ordnungsgemäß prüfen und dokumentieren

Das Kultusministerium sollte sicherstellen, dass die Regierungspräsidien ausschließlich Verwendungsnachweise anerkennen, die den Anforderungen des Haushaltsrechts genügen. Die Verwendungsnachweisprüfung muss den Vorgaben des Haushaltsrechts entsprechen und nachvollziehbar dokumentiert werden.

9.3.6 Vergaberecht beachten

Das Kultusministerium sollte sicherstellen, dass die Regierungspräsidien die Einhaltung der vergaberechtlichen Regeln jedenfalls stichprobenweise überprüfen.

9.4 Stellungnahme des Ministeriums

Das Kultusministerium erklärt, dass der Bund beim Kommunalinvestitionsförderungsgesetz keine Vorgaben hinsichtlich der Nachhaltigkeit von Schulsanierungen gemacht habe. Um eine einheitliche Förderkulisse zu gewährleisten, habe das Ministerium auch beim Kommunalen Sanierungsfonds davon abgesehen. Zudem erscheine die Förderung von Schulsanierungen im Vergleich zur Förderung einer den Gebäudebestand ersetzenden Neubaumaßnahme als grundsätzlich nachhaltig. Seit der Neufassung der Schulbau-Förderrichtlinie im Jahr 2020 sollen alle Hochbaumaßnahmen den Grundsätzen des nachhaltigen Bauens Rechnung tragen.

Das Ministerium sieht eine Gliederung der Kostenschätzung nach DIN 276 mit Darstellung der Kostengruppen bis zur zweiten Ebene ebenfalls als zielführend an. Es beabsichtigt, die Antragsformulare anzupassen und die Förderrichtlinie gegebenenfalls zu ändern.

Das Ministerium strebt an, die Zuschussberechnungen sowie die Vorgehensweise der Regierungspräsidien bei nachträglichen Zuschusskürzungen zu vereinheitlichen. Zudem werde das Formular für einen vereinfachten Verwendungsnachweis in Abstimmung mit dem Finanzministerium um einen kurzen Sachbericht und eine Kostenaufstellung mit Zahldatum ergänzt.

Das Ministerium vertritt die Auffassung, dass eine umfassende Prüfung der Rechtmäßigkeit des Handelns der Zuwendungsempfänger in allen Rechtsgebieten weder Zweck noch Aufgabe der Förderverwaltung ist. Dies gelte insbesondere dann, wenn es sich um öffentliche Stellen handle, die nach dem Gemeindehaushaltsrecht ohnehin dem öffentlichen Vergaberecht unterworfen und im Rahmen der kommunalen Selbstverwaltung für die Einhaltung gesetzlicher Vorgaben auch selbst verantwortlich seien. Eine Prüfung der Vergaben der Zuschussempfänger sei wegen fehlender fachlicher und personeller Ressourcen im Übrigen auch stichprobenhaft nicht durchführbar.

9.5 Schlussbemerkung

Der Rechnungshof begrüßt, dass das Kultusministerium die Empfehlungen zur einheitlichen Zuschussberechnung und nachträglichen Zuschusskürzung aufgreift sowie eine intensivere Prüfung der vorgelegten Kostenschätzungen nach DIN 276 anstrebt.

Die Ausführungen des Ministeriums zur Nichtberücksichtigung der Grundsätze des nachhaltigen Bauens überzeugen nicht. Das Landesrecht sieht die Berücksichtigung dieser Grundsätze in allen Förderprogrammen für den kommunalen Hochbau vor. Die angestrebte Einheitlichkeit der beiden Programme hätte sich auch durch eine Berücksichtigung von Nachhaltigkeitsaspekten in beiden Programmen herstellen lassen. Macht der Bund hierzu keine Vorgaben, ist das Land nicht gehindert, die Grundsätze des nachhaltigen Bauens in seinen Zuwendungsrichtlinien zu berücksichtigen.

Der Rechnungshof widerspricht der Auffassung des Ministeriums, dass die Förderverwaltung keine Prüfung der Einhaltung des Vergaberechts vornehmen müsse. Die Einhaltung des Vergaberechts ist als Auflage Bestandteil des jeweiligen Zuwendungsbescheids. Die Nichterfüllung einer Auflage verpflichtet die Bewilligungsstelle zur Prüfung eines Widerrufs des Bescheids sowie einer Rückforderung des Zuschusses. Der Rechnungshof bleibt daher bei seiner Empfehlung, dass die Einhaltung vergaberechtlicher Regeln jedenfalls stichprobenweise durch die Regierungspräsidien geprüft werden sollte.

10 Lernmanagementsysteme als Teil der Digitalen Bildungsplattform (Kapitel 0442)

Das Kultusministerium hat das Folgeprojekt zu „ella“ grundsätzlich gut aufgestellt. Insbesondere der modulare Ansatz für die Bildungsplattform hat sich als sachgerecht erwiesen. Die Finanzierung des Projekts aus verschiedenen Haushaltsstellen erschwert einen Überblick über die Ausgabensituation.

Der parallele Betrieb zweier Lernmanagementsysteme verursacht Doppelarbeiten. Aus wirtschaftlicher Sicht wäre die Entscheidung für nur noch ein System naheliegend.

10.1 Ausgangslage

Nach dem Stopp des Vorgängerprojekts „ella“ hat das Kultusministerium das Projekt „Digitale Bildungsplattform“ neu aufgesetzt. Der im Herbst 2019 vorgestellte Ansatz sieht einen modularen Aufbau der Bildungsplattform vor, bestehend aus den Modulen „Unterricht und Lernen“, „Sichere Kommunikation“ und „Persönlicher Arbeitsplatz für Lehrkräfte“.

Das Gesamtprojekt war während der Prüfung noch nicht abgeschlossen; es fehlten beispielsweise das Modul „Persönlicher Arbeitsplatz“ und das zentrale Identitätsmanagement. Die Projektarbeiten werden voraussichtlich bis Mitte 2024 andauern, dann soll die „Digitale Bildungsplattform“ in den Regelbetrieb übergehen.

Der Rechnungshof hat den aktuellen Stand des Projekts untersucht. Der Fokus lag dabei auf den beiden bereits produktiv eingesetzten Lernmanagementsystemen, die eine Hauptfunktionalität für die Vorbereitung und Durchführung des digitalen Unterrichts sind. Sie bilden das zentrale Element des Moduls „Unterricht und Lernen“.

10.2 Prüfungsergebnisse

10.2.1 Projektmanagement

Das Projektmanagement zur „Digitalen Bildungsplattform“ war grundsätzlich gut aufgestellt. Das Kultusministerium richtete eine eigene Projektorganisation und ein Entscheidungs- und Eskalationsgremium ein; dies beschleunigte die Prozesse.

Einige Elemente der Plattform befinden sich bereits im Produktivbetrieb, weitere sind auf einem guten Weg. Bei der Umsetzung hat sich der Ansatz eines modularen Aufbaus und einer flexiblen Vorgehensweise als sachgerecht erwiesen. Dadurch konnte inhaltlich und zeitlich priorisiert werden, was einen parallelen Projektfortschritt und ein schnelleres Erreichen von Teilzielen ermöglichte.

Hilfreich für den Projektfortschritt war die Beteiligung anderer Einheiten aus dem Schulbereich, etwa für den Aufbau eines Fortbildungs- und Supportangebots für die „Digitale Bildungsplattform“. Gleiches gilt für die Unterstützung durch die Landesoberbehörde IT Baden-Württemberg (BITBW) und die frühzeitige Einbindung des Landesbeauftragten für den Datenschutz und die Informationsfreiheit.

Schwächen im Projektmanagement bestanden bei der Projektdefinition und bei der Formulierung des Projektauftrags; dies hat das Verständnis für das gemeinsame Ziel erschwert. Zudem waren die Zuständigkeiten für den Aufbau der „Digitalen Bildungsplattform“ und ihre elementaren Bestandteile auf mehrere Organisationseinheiten im Kultusministerium verteilt. Dadurch entstanden überlappende, nicht eindeutig abgegrenzte Verantwortungsbereiche. Das Kultusministerium hat die Zuständigkeit für die Bildungsplattform und ihre Bestandteile erst im Frühjahr 2023 in einem Referat zusammengeführt.

10.2.2 Projektmittel und Finanzierung

Die Mittel für den Aufbau und den Betrieb der „Digitalen Bildungsplattform“ sowie für verschiedene elementare Bestandteile verteilen sich seit Beginn des Projekts auf mehrere Haushaltsstellen.

In den Staatshaushaltsplänen 2017 sowie 2018/2019 wurden im Einzelplan 12 zentral Mittel für verschiedene Digitalisierungsprojekte des Landes veranschlagt. Für die „Digitale Bildungsplattform“ waren insgesamt knapp 30 Mio. Euro vorgesehen, aus denen zunächst die Bedarfe für „ella“ gedeckt wurden. Ende 2019 standen aus dem Budget im Einzelplan 12 noch rund 24 Mio. Euro für den Aufbau der „Digitalen Bildungsplattform“ zur Verfügung.

Zusätzlich sind im Einzelplan des Kultusministeriums in unterschiedlichen Titelgruppen Ausgaben und Verpflichtungsermächtigungen für die „Digitale Bildungsplattform“ sowie für den Betrieb von Moodle (eines der eingesetzten Lernmanagementsysteme) etatisiert. Zusammengenommen ist hinsichtlich der weiteren Entwicklung und des Betriebs der „Digitalen Bildungsplattform“ für die Haushaltsjahre 2023 bis 2026 Vorsorge von 30 Mio. Euro jährlich getroffen.

Das Kultusministerium bezifferte die bislang für die „Digitale Bildungsplattform“ ausgegebenen Mittel im März 2023 auf 4,2 Mio. Euro. Allerdings bildet dieser Betrag lediglich die Inanspruchnahme des Budgets im Einzelplan 12 ab. Aus Sicht des Rechnungshofs sind jedoch weitere Ausgaben originär dem Projekt zuzurechnen. So gehen in die Gesamtrechnung des Kultusministeriums die Ausgaben für Moodle nicht ein, obwohl dessen Integration in die Bildungsplattform seit Jahren feststeht. Selbst die zweifelsfrei zum Projekt gehörenden Personal- und Sachmittel der Projektgruppe sind in den Zahlen nicht enthalten.

Angesichts der vielen beteiligten Haushaltsstellen und vorhandener Überschneidungen lassen sich die für das Projekt eingesetzten Mittel nicht (mehr) zweifelsfrei ermitteln. Das tatsächliche Volumen überschreitet die vom Kultusministerium kommunizierte Ausgabensumme aber erheblich. Der Rechnungshof hält es angesichts der intransparenten Ausgabensituation für erforderlich, die Gestaltung im Haushalt zu überprüfen.

Mit der Kosten- und Leistungsrechnung steht ein Instrument zu Verfügung, mit dem auch bei verteilten Zuständigkeiten und mehreren Finanzierungsquellen die tatsächliche Kostensituation abgebildet werden könnte. Die Kosten- und Leistungsrechnung wird aber vom Kultusministerium hinsichtlich der „Digitalen Bildungsplattform“ weder für Steuerungszwecke genutzt, noch wäre sie in ihrer derzeitigen Ausprägung dafür geeignet.

Derzeit ist eine freiwillige und kostenfreie Nutzung der „Digitalen Bildungsplattform“ für öffentliche Schulen vorgesehen. Entscheiden sich Schulen bzw. Schulträger für die Nutzung, ergeben sich zugleich Entlastungen, beispielsweise bei der Beschaffung analogen Lehr- und Lernmaterials oder durch den Verzicht auf bislang selbst beschaffte Software. Der Rechnungshof hält deshalb eine Kostenbeteiligung der überwiegend kommunalen Schulträger für sachgerecht. Dabei sollten aufwendige und komplexe Abrechnungen mit einzelnen Schulträgern möglichst vermieden werden.

10.2.3 Lernmanagementsysteme

Ein Lernmanagementsystem ist eine Softwareanwendung oder Webtechnologie, die zur digitalen Unterstützung eines Lernprozesses eingesetzt wird. In einer schulischen Umgebung wird einer Lehrkraft damit die Möglichkeit eröffnet, Unterlagen und Aufgaben für den Unterricht digital zur Verfügung zu stellen, den Lernprozess der Lernenden zu begleiten oder interaktive Möglichkeiten (z. B. Videokonferenzen oder Diskussionsforen) in den Unterricht einzubauen.

Das Kultusministerium hat sich beim Neustart der „Digitalen Bildungsplattform“ entschieden, den nutzenden Schulen zwei verschiedene Lernmanagementsysteme anzubieten. Neben der bereits bei einigen Schulen eingesetzten Anwendung „Moodle“ fiel die Entscheidung nach einer EU-weiten Ausschreibung auf das Produkt „itslearning“. Beide Anwendungen bieten zahlreiche Möglichkeiten zur Unterrichtsvorbereitung, -begleitung und -nachbereitung an; ein Videokonferenzdienst und eine Bürokommunikationssoftware sind integriert. Für beide Anwendungen werden ein zentraler Support und zentrale Fortbildungsmöglichkeiten angeboten.

Moodle ist eine freie Software (Open Source), die weltweit eingesetzt wird und als technische Grundlage für Lernplattformen mehrerer Bundesländer dient. Pflege und Entwicklung sowie der Betrieb und Support werden nicht von einem einzelnen Unternehmen verantwortet. Aufgrund des offenen Quellcodes kann die Software individuell angepasst werden. Die im Land eingesetzte Version besteht aus dem offiziell verfügbaren Moodle-Paket sowie zahlreichen Anpassungen und Weiterentwicklungen. Insbesondere während der pandemiebedingten Schulschließungen ist die Nutzung von Moodle stark angestiegen. Der Regelbetrieb von Moodle soll ab dem Frühjahr 2024 durch einen externen, in einer Ausschreibung zu ermittelnden Betreiber erfolgen.

Itslearning ist ein kommerzielles Lernmanagementsystem, das ebenfalls global verbreitet ist und von einigen anderen Bundesländern genutzt wird. Der Betrieb erfolgt durch den Softwareanbieter als Anwendungsbereitstellung zur Online-Nutzung (Software as a Service). Hierfür nimmt itslearning derzeit die Dienste eines großen Cloud-Anbieters in Anspruch. In diesem Zusammenhang haben sich Fragen zum Datenschutz ergeben, die noch nicht abschließend geklärt sind. Die Anwendung wurde im Frühjahr 2023 noch nicht

an allen Schularten eingesetzt; für die Gymnasien bestanden hinsichtlich der Zustimmung zur Nutzung unterschiedliche Auffassungen zwischen Kultusministerium und Personalvertretung.

Über Daten zum Einsatz der Lernmanagementsysteme verfügte das Kultusministerium bislang nicht. Der Rechnungshof hat deshalb - in Abstimmung mit dem Ministerium - in einer im März 2023 durchgeführten Umfrage bei öffentlichen Schulen die Verbreitung der Lernmanagementsysteme erhoben. Von den 3.138 angeschriebenen Schulen gaben 3.043 Schulen eine Rückmeldung ab.

Insgesamt 1.568 Schulen (rund 52 Prozent) gaben an, bereits ein Lernmanagementsystem einzusetzen; weitere 500 Schulen (rund 16 Prozent) planen dies für die Zukunft. Neben Moodle und itslearning werden in den Schulen auch andere, nicht vom Kultusministerium zur Verfügung gestellte Lernmanagementsysteme genutzt; diese werden nachfolgend als „LMS 1“ bis „LMS 3“ bezeichnet.

Abbildung 10-1: Anzahl der eingesetzten Lernmanagementsysteme¹

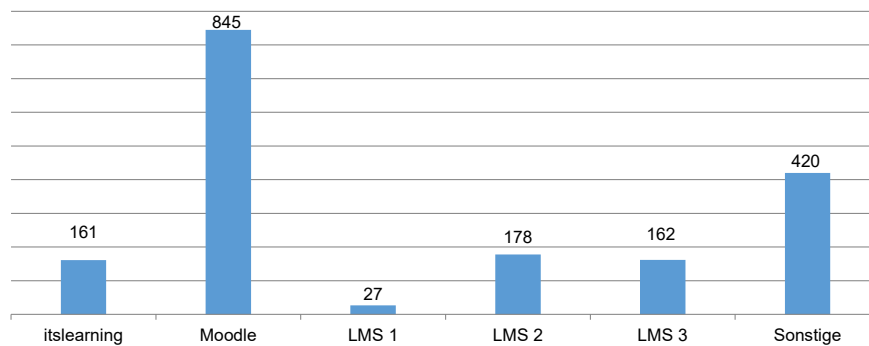
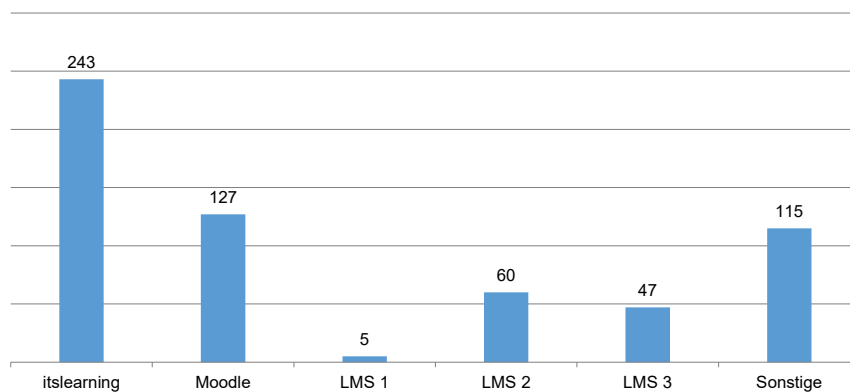


Abbildung 10-2: Anzahl der geplanten Lernmanagementsysteme²



¹ Mehrfachnennung möglich.

² Mehrfachnennung möglich.

Moodle ist derzeit das am meisten eingesetzte System. Bei den Schulen, die den Einsatz eines Lernmanagementsystems für die Zukunft anstreben, liegt hingegen itslearning an der Spitze. Hierbei dürfte eine Rolle spielen, dass itslearning derzeit an Gymnasien noch nicht genutzt wird.

Auf die Frage nach den Gründen für die Entscheidung zugunsten von Moodle bzw. itslearning nennen die Schulen neben der für sie unentgeltlichen Nutzung am häufigsten den zentralen Support, die zentrale Fortbildung, aber auch den Mehrwert für den Unterricht.

Von den 1.475 Schulen, die aktuell kein Lernmanagementsystem einsetzen, beabsichtigen immerhin 975 dies auch nicht für die Zukunft. Mehr als 500 Schulen geben als Grund an, über kein oder nicht ausreichend Personal für die Administration zu verfügen. Eine ähnlich hohe Zahl an Schulen antwortete, sich mit dem Thema Lernmanagementsysteme noch nicht beschäftigt zu haben.

Die Bereitstellung zweier Lernmanagementsysteme kann sinnvoll sein, um damit Erfahrungen im Unterricht zu sammeln. Allerdings führt der Parallelbetrieb zu erheblichen Doppelarbeiten, beispielsweise bei der Weiterentwicklung, beim Aufwand für die Fortbildung oder beim Support. Er entspricht zudem nicht dem Anspruch der Standardisierung. Unter rein wirtschaftlichen Aspekten läge nahe, sich perspektivisch für nur eines der beiden Systeme zu entscheiden. Bei einer Entscheidung müssen allerdings auch die fachliche bzw. pädagogische Eignung, die tatsächliche Nutzung und die Akzeptanz der Systeme sowie datenschutzrechtliche Fragen berücksichtigt werden.

10.3 Empfehlungen

10.3.1 Projektmanagement bei künftigen Vorhaben professionalisieren

Bei zukünftigen Projekten sollte das Kultusministerium das Projektmanagement weiter verbessern. Insbesondere den Themen Projektauftrag, Projektorganisation, Projektdokumentation und Änderungsdokumentation sollte eine größere Aufmerksamkeit geschenkt werden.

10.3.2 Mittel für die „Digitale Bildungsplattform“ transparent darstellen

Die Mittel für die „Digitale Bildungsplattform“ sollten im Staatshaushaltsplan eindeutig als solche erkennbar sein und deshalb möglichst nachvollziehbar dargestellt werden. Mit Blick auf die absehbar hohen und dauerhaften Kosten des Betriebs sollte das Kultusministerium insbesondere die Gestaltung der einschlägigen Titelgruppen in Kapitel 0442 überprüfen.

Das Kultusministerium sollte seine Kosten- und Leistungsrechnung so anpassen und einsetzen, dass sich daraus sinnvolle Kontroll- und Steuerungsmöglichkeiten ergeben.

10.3.3 Kostenbeteiligung anstreben

Das Kultusministerium sollte für den Regelbetrieb eine Kostenbeteiligung der Schulträger anstreben. Denkbar wäre eine pauschale Abgeltung über den Kommunalen Finanzausgleich. Hierzu sollten Gespräche mit den Kommunalen Landesverbänden aufgenommen werden.

Auch bei einer späteren Ausweitung des Angebots auf Privatschulen sollte eine angemessene Kostenbeteiligung vereinbart werden.

10.3.4 Einsatz der Lernmanagementsysteme evaluieren

Das Kultusministerium sollte - auf Basis der Erfahrungen im Regelbetrieb und den Erkenntnissen aus der Umfrage - prüfen, ob ein dauerhafter Parallelbetrieb beider Lernmanagementsysteme in der „Digitalen Bildungsplattform“ erforderlich ist und sich gegebenenfalls für eines der beiden entscheiden. Bei der Auswahl sollten die fachliche Eignung des Systems, die Bewertung durch die Nutzer, die Nutzerzahlen sowie die Pflege- und Betriebskosten berücksichtigt werden.

Angesichts der offenen datenschutzrechtlichen Fragen sollte schnellstmöglich geklärt werden, ob ein datenschutzkonformer Einsatz der angebotenen Systeme dauerhaft sichergestellt werden kann.

10.4 Stellungnahme des Ministeriums

Das Kultusministerium teilt mit, es werde die Empfehlungen des Rechnungshofs für das weitere Vorgehen berücksichtigen. So seien die Zuständigkeiten für die „Digitale Bildungsplattform“ zwischenzeitlich gebündelt und in einem Referat des Kultusministeriums zusammengeführt worden.

Es überarbeite derzeit auch die bestehenden Kontroll- und Steuerungsmöglichkeiten entsprechend den Hinweisen des Rechnungshofs mit dem Ziel einer transparenten Darstellung der Projektkosten.

Das Kultusministerium möchte die Schulen in Baden-Württemberg auch künftig dazu ermutigen, ein für sie passendes Lernmanagementsystem zu nutzen. Jede Schule habe unterschiedliche Rahmenbedingungen, pädagogisch-didaktische Konzepte und eine unterschiedlich große IT-Affinität. Deshalb erscheine es weiterhin sinnvoll, den Schulen die Auswahl zumindest aus zwei Lernmanagementsystemen anzubieten. Durch die zentrale Bereitstellung der Lernmanagementsysteme würden die Schulen in erheblichem Umfang von Aufgaben entlastet. Dies trage auch der Rückmeldung der mehr als 500 Schulen Rechnung, die angeben, über kein oder nicht ausreichendes Personal für die Administration zu verfügen.

Einzelplan 06: Ministerium der Finanzen

11 Dialogisiertes Abrechnungs- und Informationssystem (DAISY) beim Landesamt für Besoldung und Versorgung (Kapitel 0618)

Das Landesamt für Besoldung und Versorgung (LBV) sollte sein Risikomanagement weiterentwickeln und die Revisionsaufgaben risikoorientiert wahrnehmen. Vorhandene Medienbrüche zwischen Dienststellen und LBV sollten abgebaut und haushaltsrechtliche Verantwortlichkeiten geklärt werden. Auch die Übernahme von Abrechnungsdaten in das Rechnungswesen des Landes sollte optimiert werden. Schließlich sollte das LBV die Dokumentation des dialogisierten Abrechnungs- und Informationssystems DAISY vervollständigen.

11.1 Ausgangslage

Das Landesamt für Besoldung und Versorgung (LBV) zahlt Gehälter und Zuschüsse zu Krankheitskosten (Beihilfe) an rund 444.000 Beamte, Ruhestandsbeamte und Arbeitnehmer des Landes Baden-Württemberg sowie Entschädigungsleistungen aus.

Die Finanzkontrolle hat 2021/2022 das dialogisierte Abrechnungs- und Informationssystem DAISY unter den Gesichtspunkten Ordnungsmäßigkeit, Informationssicherheit und Revisionsaufgaben geprüft (LBV-Systemprüfung). Das Verfahren wird seit 1992 eingesetzt. Es wurde regelmäßig angepasst, technisch verbessert und für die Anbindung anderer Verfahren weiterentwickelt. Über DAISY weist das LBV jährlich mehr als 5 Mio. Zahlungen mit einem Volumen von 17 Mrd. Euro an. Dies entspricht fast einem Drittel der bereinigten Ausgaben des Landeshaushalts 2020.

Der Rechnungshof hat sich mit den IT-Verfahren beim LBV bereits 2020 befasst (Denkschrift 2020, Beitrag Nr. 13, Landtagsdrucksache 16/8413). Dabei hatte er insbesondere empfohlen, das LBV solle die Wirtschaftlichkeit der selbst entwickelten Fachverfahren, zu welchen auch DAISY gehört, unter dem Aspekt „make or buy“ prüfen. Im Dezember 2022 teilte die Landesregierung mit, eine Voruntersuchung zeige einen deutlichen Vorteil zugunsten von modernisierten, eigenentwickelten LBV-Verfahren gegenüber der Einführung neuer Software. Geplant sei, die Fachverfahren vom Großrechner auf eine offene Server-Systemwelt zu migrieren und dabei die vorhandenen Codes auf moderne Programmiersprachen umzustellen (siehe Landtagsdrucksache 17/3758). Die folgenden Ergebnisse basieren auf der Prüfung des aktuellen IT-Verfahrens DAISY. Sie sollen auch in die Ausgestaltung künftiger Abrechnungsverfahren einfließen.

11.2 Prüfungsergebnisse

11.2.1 Risikomanagement bislang noch nicht umfassend entwickelt

Das Risikomanagement einer Behörde muss deren Risiken bei der Aufgabenwahrnehmung angemessen berücksichtigen. Angesichts des Zahlungsumfangs von 17 Mrd. Euro je Jahr und vielen Prozessbeteiligten sind an das Risikomanagement im LBV hohe Anforderungen zu stellen.

Zu einem angemessenen Risikomanagement gehören neben einer Risikoanalyse auch Instrumente zum Umgang mit Risiken, insbesondere die Festlegung konkreter Kontroll- und Revisionsaufgaben.

Das LBV verfügt bereits über wesentliche Teile eines Risikomanagements. In vielen Einheiten werden Aufgaben wahrgenommen, die eine Kontroll- und Präventivfunktion haben. Zudem ist im LBV eine Interne Revision eingerichtet. Im Fachverfahren DAISY werden vielfältige Plausibilitätsprüfungen durchgeführt. So werden beispielsweise aktuelle Programmänderungen vor dem Produktiveinsatz getestet.

Wir vermissen jedoch eine systematische Kontrolle aller abrechnungsrelevanten Daten mit dem Ziel, z. B. fehlerhafte Bezügeabrechnungen oder andere systematische Fehler frühzeitig zu erkennen. Die Schwerpunkt- und Standardprüfungen der Innenrevision orientieren sich an den Eingaben im Einzelfall und führen eher zufällig zu systemischen Feststellungen. Im Laufe der Prüfung hat das LBV mitgeteilt, es habe auf Basis einer Gefährdungsanalyse Maßnahmen ergriffen, um die Risiken zu minimieren.

Das vorhandene Risikomanagement bewertet nicht alle Risiken systematisch und reicht auch angesichts dieser weiteren Maßnahmen wegen der hohen finanziellen Risiken im Verfahrensbetrieb von DAISY noch nicht aus. Es sollte daher konsequent weiterentwickelt und vervollständigt werden.

11.2.2 Revisionsaufgaben umfassen noch nicht alle Bereiche und Methoden

Beim LBV werden Revisionsaufgaben schon seit mehreren Jahrzehnten in eigenen Revisionseinheiten wahrgenommen und sind inzwischen durch eine Dienstweisung der Behördenleitung geregelt. Eine Risikoanalyse ist nicht vorgeschrieben.

Nach unseren Feststellungen sind Organisation und Aufgaben der Internen Revision noch unvollständig geregelt. Die vorhandenen Risiken werden noch nicht gezielt minimiert.

Die IT-Ausstattung ist nicht angemessen, um die hohe Anzahl von Zahlungsanordnungen zeitnah und sachgerecht zu prüfen. Daneben sollten sich die Revisionsaufgaben neben den Fachaufgaben auch auf den IT-Betrieb erstrecken. Derzeit verfügt das LBV zudem noch nicht über das erforderliche Know-how, um dieser veränderten Aufgabenausrichtung gerecht zu werden.

11.2.3 Schnittstellen und Medienbrüche bei der Datenübertragung / Verantwortlichkeiten für Personalabrechnungsdaten unklar

Die Personalabrechnungsdaten werden auf unterschiedlichen Wegen nach DAISY übertragen. Diese reichen von elektronischen Schnittstellen bis hin zu rein manuellen Datenerfassungen. So nutzen nahezu alle Dienststellen des Landes das elektronische Personalverwaltungssystem DIPSY (Dialogisiertes Integriertes Personalverwaltungssystem), um abrechnungsrelevante Personaldaten an DAISY elektronisch zu übermitteln. Teile der Universitäten und Hochschulen setzen für diesen Zweck das Personalverwaltungssystem HIS-SVA ein. Daneben werden Abrechnungsdaten lediglich IT-unterstützt (z. B. durch Uploadverfahren per Webservices, Belegleseverfahren) oder über sonstige Kommunikationswege, wie E-Mail, an das LBV übermittelt. Die verschiedenen Übertragungswege führen im LBV zu unterschiedlichen Bearbeitungsschritten und Verantwortlichkeiten.

Erkennt beispielsweise ein LBV-Bediensteter, dass die übermittelten Daten möglicherweise nicht korrekt sind, hat er diese in der Regel an die personalverwaltende Dienststelle zurückzugeben. Eingaben von DIPSY können in DAISY nicht verändert werden, die entsprechenden Eingabemasken sind gesperrt. Dagegen können in HIS-SVA erfasste Daten, die elektronisch nach DAISY übermittelt wurden, in DAISY-Dialog geändert werden. Eine interne Regelung des LBV zu diesen Sachverhalten entspricht teilweise nicht den haushaltsrechtlichen Regelungen und bedarf einer Anpassung. So sollte diese Regelung die Funktionen der LBV-Bediensteten, deren Aufgaben und jeweiligen haushaltsrechtlichen Verantwortlichkeiten unter Berücksichtigung der unterschiedlichen Übertragungswege in Abgrenzung zu den personalverwaltenden Stellen festlegen.

11.2.4 Haushalts- und kassenrechtliche Vorschriften beim Einsatz von DAISY noch nicht durchgängig eingehalten

Die Risiken von Missbrauch, Manipulation und Fehlern bei der Aufgabewahrnehmung sollen prinzipiell durch das Vier-Augen-Prinzip minimiert werden.

Nach unseren Feststellungen wird bei verschiedenen Geschäftsprozessen im Abrechnungsverfahren das Vier-Augen-Prinzip noch nicht vollständig umgesetzt. Hiervon betroffen sind insbesondere die zu trennenden Bereiche Datenerfassung und Datenprüfung bzw. -freigabe sowie weitere Teilprozesse, die aus haushaltsrechtlichen Gründen die Einhaltung dieses Prinzips (z. B. zur Abgrenzung von Verantwortlichkeiten) erfordern.

In Ausnahmefällen kann auf andere Art und Weise die Informations- und Kassensicherheit gewährleistet werden. Hierfür kommen u. a. verfahrenssichere technische Lösungen, ein wirkungsvolles Risikomanagement oder ergänzende Geschäftsprozesse in Betracht.

Das LBV hat aufgrund der Prüfung der Finanzkontrolle verschiedene risikominierende Maßnahmen angestoßen und teilweise bereits umgesetzt.

11.2.5 Abrechnungsdaten von DAISY werden noch nicht vollständig automatisiert in das Rechnungswesen des Landes übernommen

Das Abrechnungsverfahren DAISY ist ein Fachverfahren, welches elektronische Zahlungsanordnungen für die Landesoberkasse Baden-Württemberg erzeugt. DAISY ist jedoch nicht unmittelbar in das Rechnungswesen des Landes integriert.

Um die Landshaushaltsrechnung zu erstellen, werden die angeordneten Zahlungen elektronisch in den Landshaushalt überführt und dort verbucht.

Diese Belegdaten werden auch dazu genutzt, um die einzelnen Bestandteile der ausgezahlten Bezüge in der Kosten- und Leistungsrechnung der jeweiligen Dienststellen nachzuweisen. Dazu werden die Beträge in mehreren Abrechnungsschritten haushaltsneutral und maschinell verbucht. Diese Daten werden lediglich im internen Rechnungswesen der Dienststellen vorgehalten und können von diesen u. a. verwendet werden, um mittelbar über die Kosten- und Leistungsrechnung die Haushaltsansätze der besonderen Personalausgaben nach § 51 Landshaushaltsordnung zu überwachen.

Für DAISY, das Haushaltsmanagement und die Kosten- und Leistungsrechnung werden keine identischen Dienststellennummern verwandt. Es existiert kein automatisierter Abgleich der Dienststellennummern und Buchungsstellen zwischen den IT-Verfahren.

Dadurch ist nicht sichergestellt, dass Zahlungen über DAISY nur auf solche Dienststellennummern und Buchungsstellen angeordnet werden können, die zur Bewirtschaftung des Landshaushalts freigegeben sind.

Das LBV nutzt derzeit manuell gepflegte Zuordnungsstrukturen, um diese abrechnungsrelevanten Finanzdaten in das Rechnungswesen des Landes zu überführen.

Wir haben festgestellt, dass diese Verfahrensweise unwirtschaftlich und fehleranfällig ist. Zahlungen ohne gültige Dienststellennummern oder Buchungsstellen werden als Vorschusszahlung der Dienststelle LBV zugeordnet. Sie werden erst mit zeitlicher Verzögerung manuell auf eine gültige Buchungsstelle bzw. Dienststelle umgebucht.

Gleiches gilt sinngemäß, soweit die Belegdaten nicht auf gültige Dienststellennummern in die Kosten- und Leistungsrechnung überführt werden können. Diese Daten verbleiben auf einer Dienststellennummer des LBV.

Die Verantwortlichkeiten und Geschäftsprozesse, um die Zuordnungsstrukturen zu pflegen, sind nicht klar geregelt. Zum Teil fehlen dem LBV IT-Berechtigungen im Rechnungswesen des Landes, um sachlich notwendige Korrekturbuchungen vornehmen zu können.

Ziel muss sein, sicherzustellen, dass die in DAISY verarbeiteten Zahlungsdaten im Rechnungswesen des Landes korrekt verarbeitet und dort auch ohne zeitliche Verzögerung den Dienststellen vollständig zugeordnet werden können.

11.2.6 Verfahren sowie Konzepte zur Informationssicherheit und zum Datenschutz sind noch nicht vollständig dokumentiert

Nach Nr. 2.1 ITBest-HKR (Bestimmungen zum Einsatz von IT-Verfahren im Haushalts-, Kassen- und Rechnungswesen) ist beim Einsatz eines IT-Verfahrens eine Verfahrensdokumentation einschließlich einer Gefährdungsanalyse und eines Ordnungsmäßigkeitskonzeptes zu erstellen. Aus der Verfahrensdokumentation müssen der Inhalt, der Aufbau, der Ablauf und die Ergebnisse beim Einsatz des IT-Verfahrens vollständig und schlüssig ersichtlich sein. Das umfasst auch Regelungen für ein Abweichen vom Vier-Augen-Prinzip. Aufgrund der Dokumentation muss das Verfahren für einen sachverständigen Dritten in angemessener Zeit vollständig nachprüfbar sein.

Die Verfahrensdokumentation zu DAISY ist insoweit noch unvollständig. Die Verweise auf andere Dokumente sind nicht immer aktuell.

Im IT-Sicherheitskonzept sollten an einigen Stellen individuelle Formulierungen die bisherigen Standardbeschreibungen ersetzen.

11.3 Empfehlungen

11.3.1 Risikomanagement konsequent weiterentwickeln

Das LBV sollte das vorhandene Risikomanagement konsequent weiterentwickeln, um die finanziellen Risiken im Verfahrensbetrieb von DAISY zu bewerten und gezielt weiter zu reduzieren. Dafür sollten neben haushaltrechtlichen Vorgaben auch weitere allgemein gültige Standards für die LBV-spezifische Risikoanalyse und -minimierung herangezogen werden.

11.3.2 Innenrevision risikoorientiert ausrichten und besser ausstatten

Die Interne Revision sollte die ihr übertragenen Aufgaben auf die Anforderungen des Risikomanagements ausrichten und priorisieren. Um die Voraussetzungen dafür zu schaffen, sollte die elektronische Verfügbarkeit von Abrechnungsdaten aus DAISY für die Interne Revision deutlich verbessert und eine für Massendaten geeignete Analysesoftware eingesetzt werden. Das für Revisionsaufgaben eingesetzte Personal sollte für die angepassten Aufgaben qualifiziert werden.

11.3.3 Schnittstellen und Medienbrüche abbauen und Verantwortlichkeiten für Abrechnungsdaten klar regeln

Die Dienststellen des Landes sollten abrechnungsrelevante Personaldaten künftig digital und sicher zur unmittelbaren Weiterverarbeitung in DAISY übermitteln können. Zugleich sollten in einer Dienstanweisung die Geschäftsprozesse der digitalen Datenübermittlung beschrieben und die Verantwortlichkeiten geregelt werden.

11.3.4 Abrechnungsdaten von DAISY effizient, vollständig und richtig in das Rechnungswesen des Landes übernehmen

Das LBV sollte in Abstimmung mit den anderen Verfahrensbeteiligten sicherstellen, dass mit dem aktuellen Geschäftsprozess die Abrechnungsdaten von DAISY vollständig und richtig im Rechnungswesen des Landes zugeordnet werden können. Dazu sollten die vorhandenen Prozesse verbessert, regelmäßig angepasst und die Buchungsergebnisse plausibilisiert werden. Ziel sollte es sein, Finanzdaten des Abrechnungsverfahrens und des Rechnungswesens automatisiert zu synchronisieren.

11.3.5 Verfahrensdokumentation sowie Konzepte zur Informationssicherheit und zum Datenschutz vervollständigen und fort-schreiben

Die Verfahrensdokumentation zu DAISY sollte vervollständigt werden. Insbesondere sollten darin die haushalts- und kassenrechtlich relevanten Prozesse des IT-Verfahrens nachvollziehbar und schlüssig beschrieben werden. Daneben sollten Datenschutz- und/oder Informationssicherheitskonzepte auch die Verfahren zur Datensicherung umfassen.

Programmänderungen in DAISY sollten revisionssicher dokumentiert werden. Zur Sicherstellung sollten hierzu Kontrollmechanismen eingerichtet werden.

11.4 Stellungnahme des Ministeriums

Das Finanzministerium teilt mit, die Interne Revision des LBV prüfe bereits systematisch im Rahmen des vorhandenen Risikomanagements. Ziel sei es, anhand von ausgewählten Parametern, schwerpunkt- und stichprobenbezogene Einzelfälle risikobehafteter Fallkonstellationen zu prüfen. Das vorhandene Risikomanagement des LBV werde kontinuierlich nach definierten Standards ausgebaut. Das LBV prüfe aktuell eine ergänzende Risikoanalyse nach definierten Standards sowie die Optimierung der IT-Unterstützung.

Die Einführung marktüblicher IT-gestützter Analysetools für die zielführende Auswertung von Massendaten befinde sich in Planung.

Da es keine Pflicht zur Nutzung von DIPSY oder HIS-SVA gibt, könne das LBV lediglich auf deren Vorteile und die bereits etablierten Schnittstellen hinweisen. Alle haushaltsrechtlichen Verantwortungsbereiche seien definiert und abgegrenzt. Eine verfahrensspezifische Dienstanweisung sei nicht erforderlich.

Das LBV habe schlüssig dargelegt, dass hinreichende Verfahrensweisen und Vorkehrungen für die Einhaltung der Kassensicherheit vorhanden sind. Gravierende Mängel, die die Wirksamkeit des praktizierten internen Kontrollsystems in Frage stellen, seien nicht bekannt.

Die haushalterische Verbuchung auf Kapitel und Titel des Staatshaushaltsplans erfolge korrekt. In Ausnahmefällen müssten Buchungen zur richtigen Dienststelle manuell nachgepflegt werden. Bei der Einführung von RePro (Restrukturierungsprojekt Baden-Württemberg) seien bereits Maßnahmen zur Reduzierung des Fehlerrisikos bei der Übermittlung der Daten ergriffen worden. Das LBV prüfe zusammen mit anderen Verfahrensbeteiligten die Verbesserungsmöglichkeiten und die Machbarkeit der geforderten Synchronisierung. Die Verfahrensdokumentation nach ITBest-HKR sei dem Grunde nach ausreichend und vollständig. Die Prüfungsergebnisse würden jedoch eingehend analysiert werden und die erforderlichen Punkte in die Dokumentation einfließen.

Das LBV verfüge über ein allgemeines Datensicherungskonzept. In das anwendungsspezifische Datensicherungskonzept würden die verfahrensrelevanten Aspekte aus den vorhandenen Sicherungskonzepten des Landesentrums für Datenverarbeitung eingearbeitet werden. Dieses werde sodann in die Nomenklatur der Datenschutz-/Informationssicherheits- und Datensicherungskonzepte aufgenommen.

11.5 Schlussbemerkung

Der Rechnungshof bewertet die Aktivitäten des Finanzministeriums und des LBV, die seine Empfehlungen aufgreifen, positiv. Das Ministerium beschreibt in seiner Stellungnahme selbst einzelne Themenfelder, in denen noch Handlungsbedarf besteht und zum Teil noch konkrete Lösungen zu erarbeiten sind.

12 Beteiligung des Landes an der Flughafen Friedrichshafen GmbH und an der Rhein-Neckar Flugplatz GmbH (Kapitel 0620)

Eine Beteiligung des Landes an der Flughafen Friedrichshafen GmbH und der Rhein-Neckar Flugplatz GmbH ist nicht mehr erforderlich. Das Land sollte sich von diesen Beteiligungen trennen.

12.1 Ausgangslage

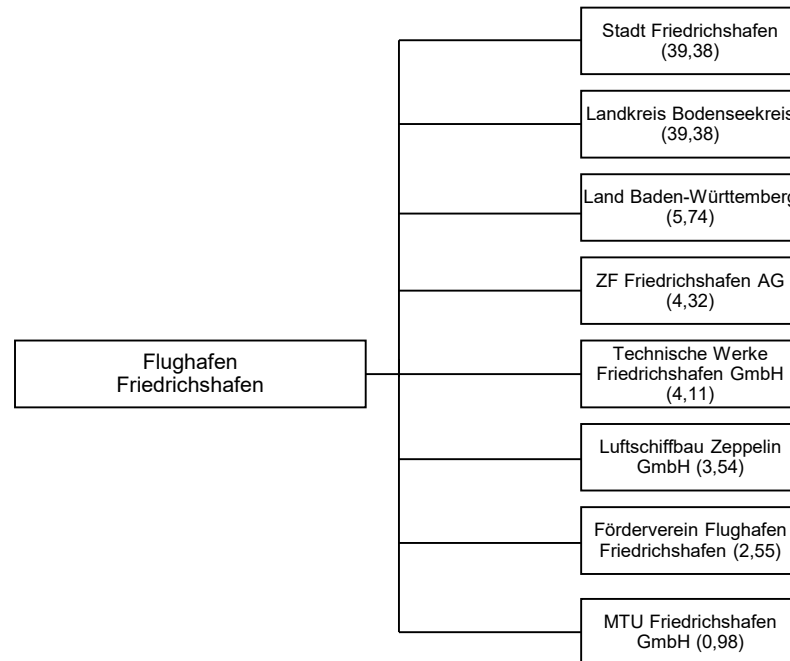
Das Land Baden-Württemberg ist an der Flughafen Friedrichshafen GmbH mit 5,74 Prozent und an der Rhein-Neckar Flugplatz GmbH mit 25 Prozent der Anteile beteiligt. Beide Gesellschaften sind im Segment der Regionalflughäfen tätig und betreiben dazu einen Flughafen bzw. Flugplatz. Die Gesellschaften sind wie viele andere in diesem Segment seit Jahren, auch bereits vor Ausbruch der Corona-Pandemie in 2020, defizitär. Dies liegt vor allem an nicht ausreichenden Passagierzahlen und den folglich (zu) geringen Einnahmen. Den zu geringen Einnahmen stehen insbesondere hohe Ausgaben für Investitionen in die notwendige Flughafeninfrastruktur gegenüber.

Während der Flugverkehr in Deutschland seit 2014 (bis 2020) insgesamt einem deutlichen Aufwärtstrend folgte, konnten Regionalflughäfen - bis auf wenige Ausnahmen - von dieser Entwicklung nicht profitieren. Sie mussten sogar in den meisten Fällen mit einem Passagierrückgang zurechtkommen. Dies schlug sich vielfach auch in den wirtschaftlichen Ergebnissen nieder.

12.1.1 Flughafen Friedrichshafen GmbH

Die Eigentümerstruktur an der Flughafen Friedrichshafen GmbH ist aus Abbildung 12-1 ersichtlich.

Abbildung 12-1: Eigentümerstruktur an der Flughafen Friedrichshafen GmbH (Anteile in Prozent)



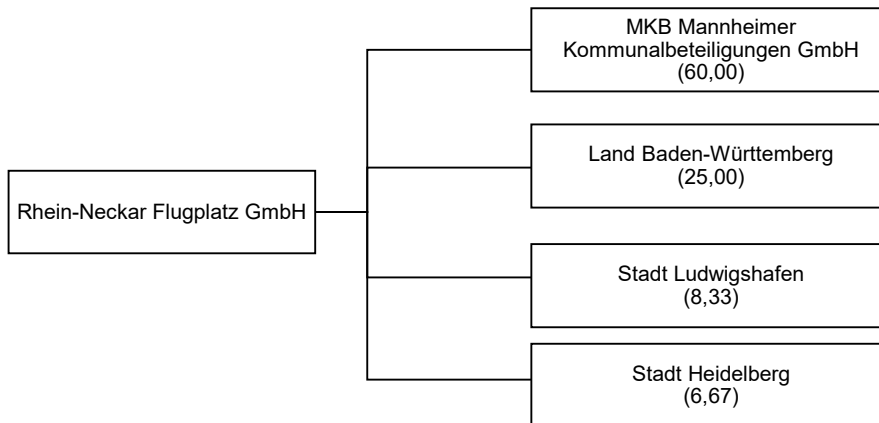
Quelle: Eigene Darstellung unter Rückgriff auf Unternehmensangaben. (Stand 01.04.2023)

Die Flughafen Friedrichshafen GmbH musste 2021 bereits Insolvenz anmelden. Dieses Verfahren wurde im April 2022 beendet, nachdem die Gesellschafter vorübergehende Umstrukturierungsbeihilfe geleistet hatten.

12.1.2 Rhein-Neckar Flugplatz GmbH

Die Eigentümerstruktur an der Rhein-Neckar Flugplatz GmbH ergibt sich aus Abbildung 12-2.

Abbildung 12-2: Eigentümerstruktur der Rhein-Neckar Flugplatz GmbH zum 31.12.2021 (Anteile in Prozent)



Quelle: Eigene Darstellung unter Rückgriff auf Unternehmensangaben.

Die Verluste der Rhein-Neckar Flugplatz GmbH werden seit Jahren (indirekt) von der Stadt Mannheim ausgeglichen.

12.2 Prüfungsergebnisse

12.2.1 Beteiligung des Landes an der Flughafen Friedrichshafen GmbH nicht mehr erforderlich

Nach § 65 Absatz 1 Nr. 1 Landeshaushaltsordnung soll sich das Land an einem Unternehmen in einer Rechtsform des privaten Rechts nur dann beteiligen, wenn ein wichtiges Interesse des Landes vorliegt, und sich der vom Land angestrebte Zweck nicht besser und wirtschaftlicher auf andere Weise erreichen lässt. Die Beteiligungsverwaltung hat regelmäßig zu überprüfen, ob das wichtige Interesse des Landes fortbesteht.

Die Landesregierung begründet das wichtige Landesinteresse an der Flughafen Friedrichshafen GmbH wie folgt:

„Nachdem sich die öffentlich-rechtlichen Hauptgesellschafter zur Weiterführung des Flughafens bekannt haben, ist die Fortführung der Beteiligung des Landes am Flughafen essentiell für die Zukunftsfähigkeit des Unternehmens.“

Dieses Argument kann der Rechnungshof nicht nachvollziehen. Das Land hat im Rahmen des Insolvenzverfahrens einen Finanzierungsanteil von 8,64 Prozent bei einem Gesellschafteranteil von lediglich 5,74 Prozent erbracht. Alle anderen Gesellschafter haben demgegenüber einen Anteil an der Finanzierung erbracht, der geringer ist als ihr Anteil an der Gesellschaft. Einer weiteren Beteiligung des Landes bedarf es nicht (mehr). Durch die anderen Anteilseigner ist der Bestand des Flughafens gesichert. Der Fortbestand hängt damit nicht zwangsläufig von der Beteiligung des Landes ab. Zudem kann das Land mit seinem Anteil ohnehin keinen entscheidungserheblichen Einfluss auf die Geschäftspolitik in Friedrichshafen nehmen.

Ergänzend merkt die Landesregierung an, dass ein Landesinteresse auch vor dem Hintergrund der historischen Bedeutung und zur Gewährleistung der Verkehrsinfrastruktur in der Region aufgrund der unzureichenden Anbindung der Bodenseeregion bestehe.

Zur verkehrlichen Anbindung ist jedoch darauf hinzuweisen, dass der Flughafen Memmingen aufgrund der Verkehrsinfrastruktur leicht mit dem Pkw zu erreichen ist. Auch der internationale Hub Zürich ist in weniger als zwei Stunden Fahrtzeit erreichbar. Bedeutung hat der Flughafen nach zwei Strategieuntersuchungen und dem aktuellen Umstrukturierungsplan nur für die örtliche Wirtschaft und die regionale Bevölkerung. Die Gesellschafterstruktur bestätigt dies. Hauptsächlich regionale Gesellschafter in räumlicher Nähe der Flughafen Friedrichshafen GmbH sind beteiligt.

Die Landesregierung hat in der Stellungnahme des Ministeriums für Verkehr zu einem parlamentarischen Antrag außerdem zum Ausdruck gebracht, es sei vorrangig Aufgabe der Region Bodensee-Oberschwaben, die Flughafen-gesellschaft auf eine solide finanzielle Basis zu stellen (Landtagsdrucksache 16/4451).

Schließlich ist die Landesregierung der Auffassung, bei den Nutzern des Flughafens Friedrichshafen bestehe keine Akzeptanz, auf Schienenverkehr umzusteigen. Dies wurde insbesondere mit der Nutzung von sogenannten Hub-Verbindungen begründet. Bei solchen Verbindungen würden die Passagiere u. a. den Vorteil des Gepäck-Weitertransports und der Nutzung des Transit-Bereichs ohne erneutes Durchlaufen der Sicherheitskontrollen genießen. Solange für diese „Systemvorteile“ keine adäquaten Alternativen bei Anreise über andere Verkehrsmittel bereitgestellt werden, wird nach Auffassung des Landes die Akzeptanz der Nutzer für Alternativen zum Flugverkehr gering ausfallen.

Die Landesregierung hat sich mit § 10 Klimaschutz- und Klimawandelanpassungsgesetz Baden-Württemberg selbst bis 2040 die Netto-Treibhausgasneutralität zum Ziel gesetzt. Um dieses zu erreichen, propagiert sie eine Verlagerung der Verkehre auf die Schiene. Umso kürzer die zu bewältigende Strecke ist, umso mehr wird es deshalb faktisch zu einer Verlagerung auf die Schiene kommen. Deshalb erstaunt es sehr, dass die Landesregierung ein Landesinteresse für einen Regionalflygplatz u. a. auch damit begründet, dass die Passagiere eine Nutzung von Schienenverkehrsmitteln nicht akzeptieren würden, weil beim Flugverkehr der Gepäcktransport für den Gast einfacher sei.

12.2.2 Beteiligung des Landes an der Rhein-Neckar Flugplatz GmbH nicht mehr erforderlich

Das Land begründete das nach § 65 Absatz 1 Nr. 1 Landeshaushaltsordnung erforderliche wichtige Landesinteresse an der Rhein-Neckar Flugplatz GmbH insbesondere wie folgt:

„Die Beteiligung des Landes Baden-Württemberg ist ein wichtiges Signal in die Region. Aufgrund des Ergebnisabführungsvertrags mit dem Mitgesellschafter MKB Mannheimer Kommunalbeteiligungen GmbH besteht keine Nachschusspflicht für das Land als Gesellschafter. Der Flugplatz kann, wie alle anderen Flughäfen des Landes, auf die Förderprogramme des Landes zugreifen.“

Der Hinweis, die Beteiligung des Landes sei „ein wichtiges Signal in die Region“ und es bestehe keine Nachschusspflicht, genügt den gesetzlichen Anforderungen für eine Beteiligung des Landes an der Rhein-Neckar Flugplatz GmbH nicht. Sie ist offensichtlich nur symbolischer Natur.

Dass der Rhein-Neckar-Flugplatz ein wichtiger Baustein bei der Versorgung der Region mit Verkehrsdienstleistung ist, behauptet die Landesregierung aus gutem Grund nicht: Eine sehr gute Verkehrsanbindung der Region ist bereits losgelöst vom Rhein-Neckar-Flugplatz sichergestellt. Die Stadt Mannheim, auf deren Fläche der Flugplatz liegt, ist bereits über andere Wege (u. a. über ICE) bestens an das Verkehrsnetz angebunden. Der Baden-Airpark ist rund 100 Straßenkilometer entfernt, der Flughafen Frankfurt rund 70 Straßenkilometer.

Auch vor dem Hintergrund des Subsidiaritätsgrundsatzes des § 65 Absatz 1 Nr. 1 Landeshaushaltsordnung ist eine Landesbeteiligung nicht angezeigt. Ein Tätigwerden des Landes ist in weniger bindender Form als mit einer Beteiligung möglich.

Der Flugplatz Mannheim hat als Verkehrslandeplatz nicht einmal die Stellung als Flughafen und somit eine nochmals wesentlich geringere Bedeutung als der Flughafen Friedrichshafen. Der Flugplatz Mannheim ist auch der einzige der 18 Verkehrslandeplätze in Baden-Württemberg, an dem das Land als Anteilseigner beteiligt ist. Dies spricht dafür, dass das Land selbst davon ausgeht, dass die Voraussetzungen für die Beteiligung an Verkehrslandeplätzen generell nicht erkennbar sind.

100 Prozent der Flüge vom Flugplatz Mannheim sind zudem Kurzstreckenflüge, die das Land perspektivisch möglichst ersetzen möchte. Die Verkehrsanbindung ist über die Schiene bereits ausreichend gegeben. Hinzu kommt, dass lediglich etwa ein Drittel der Flugbewegungen kommerziell ist. Das Land unterstützt mit seiner Beteiligung somit überwiegend nicht-kommerzielle Flüge. Der Großteil dieser Flüge sind Hobbyflüge, zudem motorbetrieben. Gerade diese sind für das Land Baden-Württemberg nicht von wichtigem Interesse.

12.3 Empfehlungen

12.3.1 Minderheitsbeteiligung an der Flughafen Friedrichshafen GmbH abgeben

Das Land Baden-Württemberg sollte seine Minderheitsbeteiligung an der Flughafen Friedrichshafen GmbH abgeben.

12.3.2 Minderheitsbeteiligung an der Rhein-Neckar Flugplatz GmbH abgeben

Das Land Baden-Württemberg sollte seine Minderheitsbeteiligung an der Rhein-Neckar Flugplatz GmbH abgeben.

12.4 Stellungnahme des Ministeriums

12.4.1 Flughafen Friedrichshafen GmbH

Das Ministerium für Finanzen weist darauf hin, dass der Flughafen Friedrichshafen in der Vergangenheit bis 2019 im operativen Ergebnis (EBITDA) stets positiv abgeschnitten habe. Durch die beihilfekonforme finanzielle Unterstützung aller Gesellschafter, welche von der EU-Kommission genehmigt wurde, bestehe derzeit eine positive Fortführungsprognose für den Flughafen.

Der Flughafen Friedrichshafen leiste einen Beitrag zur Konnektivität, indem er durch seine geografische Randlage die Region mit internationalen Verkehrsnetzen und europäischen Wirtschaftszentren verknüpfe.

Das Ministerium für Finanzen und das Ministerium für Verkehr sehen eine Veräußerung der Beteiligung an der Flughafen Friedrichshafen GmbH derzeit kritisch.

12.4.2 Rhein-Neckar-Flugplatz GmbH

Das Ministerium für Finanzen bleibt bei seiner Auffassung und hält die Veräußerung der Beteiligung für ein schwieriges Zeichen in die Wirtschaftsregion Mannheim.

12.5 Schlussbemerkung

Der Rechnungshof bleibt bei seiner Auffassung, dass das Land seine Beteiligungen sowohl an der Flughafen Friedrichshafen GmbH als auch an der Rhein-Neckar Flugplatz GmbH abgeben soll.

Einzelplan 07: Ministerium für Wirtschaft, Arbeit und Tourismus

13 Zuschüsse für mittelstands- und handwerkspolitisch wichtige Maßnahmen (Kapitel 0710)

Das Land stellte von 2015 bis 2021 insgesamt 14,6 Mio. Euro zur Verfügung, um 26 mittelstands- und handwerkspolitisch wichtige Maßnahmen zu fördern. Damit sollten insbesondere die Leistungs- und Wettbewerbsfähigkeit kleiner und mittelständischer Unternehmen im Land dauerhaft gestärkt werden.

In diesem Zeitraum wurden weniger als die Hälfte der veranschlagten Haushaltsmittel verausgabt. Das Wirtschaftsministerium nutzte keine geeigneten Kennzahlen, um die Verwaltungskosten und Zielerreichung der Förderung zu steuern.

Daneben förderte das Ministerium Beratungsangebote teilweise mit gleichen Zielsetzungen wie der Bund und die EU mit ihren Förderprogrammen.

13.1 Ausgangslage

Kleine und mittelständische Unternehmen (KMU) sind in besonderer Weise vom aktuellen Strukturwandel betroffen. Die zunehmende Digitalisierung und gesellschaftliche Themen, wie z. B. Energiewende, Nachhaltigkeit und demografischer Wandel, sind für KMU eine große Herausforderung, eröffnen jedoch zugleich auch neue Chancen und Perspektiven. Die Corona-Krise hat diesen Wandlungsprozess, insbesondere bei der Digitalisierung und beim stationären Einzelhandel, noch beschleunigt. Vor diesem Hintergrund fördert das Ministerium für Wirtschaft, Arbeit und Tourismus (Wirtschaftsministerium) mittelstands- und handwerkspolitisch wichtige Maßnahmen. Ziel dieser Förderung ist es, insbesondere die Leistungs- und Wettbewerbsfähigkeit von KMU dauerhaft zu stärken.

Das Ministerium startete für diesen Zweck 2016 für den Wirtschaftsbereich Handwerk und 2018 für den Wirtschaftsbereich Handel einen Dialogprozess. Mit diesen Prozessen sollten zusammen mit Experten der Wirtschaft wesentliche Fragestellungen für den Mittelstand identifiziert und daraus geeignete Fördermaßnahmen abgeleitet werden.

Das Ministerium initiierte von 2015 bis 2021 insgesamt 26 Fördermaßnahmen, welche überwiegend die Wirtschaftsbereiche Handwerk sowie Handel unterstützen. Sie gehen teilweise auf die Dialogprozesse 2016 und 2018 und die daraus entwickelten Initiativen Handwerk 2025 und Handel 2030 zurück. Einen Überblick über die Anzahl der Maßnahmen, die geförderten Formate und Themen gibt nachfolgende Tabelle 13-1.

Tabelle 13-1: Fördermaßnahmen

Wirtschaftsbereich	Fördermaßnahmen	Anzahl	Wesentliche Formate und Themen
Handwerk	Initiative Handwerk 2025	8	Beratung, Erfahrungsaustausch, Veranstaltungen, Modellprojekte und Werkstätten in den Bereichen Personal, Strategie, Digitalisierung
	Frauen im Handwerk	1	Beratungsinstrumente, Netzwerkaufbau und Workshops zum Thema Frauen im gewerblich-technischen Handwerk
	Leistungswettbewerbe	1	Hochwertige Abschlussfeier für hervorragende Leistungen in der Gesellenprüfung
Handel	Initiative Handel 2030	2	Beratung zur Belebung der Innenstädte und in den Bereichen Personal, Strategie, Digitalisierung
	Sofortprogramm Einzelhandel Innenstadt	2	Belebung der Innenstädte durch Veranstaltungen und Zwischenvermietung von leerstehenden Räumlichkeiten
	Einzelmaßnahmen	9	Leitfäden zur Nahversorgung und Quartiersentwicklung, Veranstaltungen zum digitalen Handel, Großhandel und Transformation, Errichtung eines Innovationslabors
Übergreifend	Masterplan Mittelstand	1	Vergabe einer Pre-Study
Sonstige	Einzelmaßnahmen	2	Studie zur Lage der Freien Berufe, Kongress für Einpersonen- und Kleinstunternehmen

Das Wirtschaftsministerium wickelte die Förderungen größtenteils selbst ab. Es war Bewilligungsstelle, zahlte die Landesmittel bis auf wenige Ausnahmen aus und prüfte in der Regel auch die Verwendungsnachweise. Die Förderung wurde jeweils in Form eines nicht rückzahlbaren Zuschusses meist als Anteil an den förderfähigen Ausgaben oder Kosten gewährt.

13.2 Prüfungsergebnisse

13.2.1 Mehr als 50 Prozent der veranschlagten Fördermittel wurden bis zum Ende des Bewilligungszeitraums nicht ausgegeben

Bis Ende 2021 wurden mit rund 7 Mio. Euro lediglich 48 Prozent der ursprünglich veranschlagten 14,6 Mio. Euro verausgabt. Im Haushalt

2018/2019 standen zusätzlich 225.000 Euro aus einer anderen Haushaltsstelle für diesen Zweck zur Verfügung.

Aus den nicht in Anspruch genommenen Ausgabeermächtigungen bildete das Wirtschaftsministerium Ausgabereste. Diese lagen zwischen 68 und 106 Prozent des jeweiligen jährlichen Haushaltsansatzes. Für die Haushaltsjahre 2020/2021 wurden Reste von 2,35 Mio. Euro in Abgang gestellt. Im Übrigen waren die Reste nach Darstellung des Ministeriums rechtlich gebunden und standen im jeweiligen Folgejahr zur Verfügung. Das Ministerium konnte dies nicht mit aus seiner Sicht vertretbarem Aufwand belegen.

Das Ministerium hat den Förderbedarf in den jeweiligen Haushaltsjahren zu hoch eingeschätzt und auf dieser Grundlage die Haushaltsansätze angemeldet.

13.2.2 Verwaltungskosten nur teilweise bekannt

Die Verwaltungskosten für die Abwicklung der Fördermaßnahmen sind im Rechnungswesen des Landes nicht einzeln, sondern gebündelt für die Initiativen Handwerk 2025 und Handel 2030 abgebildet. Für diese beiden Initiativen sind 2021 rund 366.000 Euro an Verwaltungskosten angefallen.

Durch die vom Wirtschaftsministerium praktizierte Verfahrensweise können die Verwaltungskosten für die einzelnen Maßnahmen nicht unmittelbar aus dem Rechnungswesen des Landes gewonnen werden. Dem Ministerium sind demnach die Verwaltungskosten für die einzelnen mittelstands- und handwerkspolitisch wichtigen Maßnahmen nicht bekannt und können daher nicht zielgerichtet gesteuert werden.

13.2.3 Förderziele und Kennzahlen für Erfolgskontrollen nicht ausreichend

Bei der Bewilligung von Zuwendungen sind u. a. die Zuwendungsziele so festzulegen, dass begleitende und abschließende Erfolgskontrollen möglich sind. Der Rechnungshof hat die Ziele und Kennzahlen der drei Maßnahmen mit den höchsten ausgezahlten Zuschüssen von insgesamt 5,2 Mio. Euro vertieft analysiert. Dabei handelte es sich um Personalberaterstellen bei den Handwerkskammern, Intensivberatungen Handwerk - Strategie und Personal und Modellprojekte Handwerk.

Die Förderziele für diese Maßnahmen sind weitgehend zeitlich unbestimmt, abstrakt formuliert und damit nicht über Kennzahlen messbar.

So soll die Intensivberatung Handwerk beispielsweise die Betriebe bei der Entwicklung einer Personal- und Unternehmensstrategie unterstützen, die Fachkräftegewinnung erleichtern und der Abwanderung von im Handwerk ausgebildeten Fachkräften entgegenwirken. Als Kennzahlen nutzte das Ministerium unter anderem die Beratungsdauer, die Zahl der beratenen Unternehmen und die Zufriedenheit der Beratenen.

Darüber hinaus verlängerte das Wirtschaftsministerium zwei dieser Maßnahmen mehrmals, ohne zuvor geeignete Kennzahlen heranzuziehen, ob die Landesmittel effektiv eingesetzt wurden.

Die vorhandenen Ziele und Kennzahlen sind nicht geeignet, um Erfolgskontrollen sachgerecht durchzuführen. So sind die Ziele wenig konkret formuliert. Daneben werden für die Zielerreichung weitgehend Mengenkennzahlen herangezogen, die keine belastbaren Aussagen zur Zielerreichung zulassen. Damit fehlen dem Ministerium fundierte Datengrundlagen, um die mit der Förderung verfolgten Ziele zu steuern. Das Ministerium beschränkte sich darauf, die Haushaltsmittel zu überwachen.

Beispielsweise könnte das Ziel der Intensivberatung Handwerk, die Fachkräftegewinnung zu erleichtern und der Abwanderung von im Handwerk ausgebildeten Fachkräften entgegenzuwirken, wie folgt spezifiziert werden: Bis zum Ende der Förderperiode soll ein zu bestimmender Anteil der Zielgruppe beraten werden. Festgelegt werden müssten darüber hinaus zumindest die Inhalte und die Dauer der Beratung.

13.2.4 Abwicklung der Fördermaßnahmen könnte optimiert werden

Das Wirtschaftsministerium nutzt im Wesentlichen Standard-Bürosoftware, um die Fördermaßnahmen (Antragsverfahren, Bewilligung, Mittelbewirtschaftung und Verwendungsnachweis) abzuwickeln. Damit ist eine durchgehende medienbruchfreie digitale Bearbeitung der einzelnen Verfahrensschritte nicht möglich.

Dem Land steht mit dem IT-Verfahren FöBIS (Fördermittel-Bearbeitungs- und Informationssystem) ein geeignetes Instrument zur Verfügung. Es bietet alle wesentlichen Funktionalitäten für eine durchgehend digitale Fördermittelabwicklung und lässt sich an unterschiedliche Anforderungen anpassen. Angesichts der kleinen Fallzahlen und Fördervolumina erschien dem Ministerium eine wirtschaftliche Abwicklung über FöBIS bislang nicht möglich. Aufgrund einer Prüfung des Rechnungshofs hat der Landtag die Landesregierung 2022 unter anderem gebeten, FöBIS als IT-Verfahren des Landes möglichst umfassend einzusetzen, alle Förderprogramme des Landes perspektivisch über IT-Fachverfahren abzuwickeln und FöBIS für neu aufgelegte Förderprogramme (außer EU-Förderprogramme), die das Land selbst abwickelt, zwingend zu verwenden. Die Landesregierung teilte dazu mit, dass sie derzeit an der Strategie für eine flächendeckende Einführung von FöBIS arbeite (Landtagsdrucksache 17/3765, S. 3).

In der digitalen Abwicklung von Fördermaßnahmen sehen wir einen wichtigen Schritt hin zu einer wirtschaftlichen und zukunftsfähigen Verwaltung.

13.2.5 Bedarf von Landesmitteln für einzelne Förderzwecke fraglich

Den Förderschwerpunkt mit rund 57 Prozent der ausgezahlten Landesmittel stellten vier Beratungsangebote für KMU dar:

- Personalberaterstellen bei den Handwerkskammern,
- Intensivberatungen Handwerk - Strategie und Personal,
- Innenstadtberater Handel,
- Intensivberatung Handel - Digitalisierung, Strategie, Personal.

Auch der Bund und die EU bieten für KMU zahlreiche Beratungsleistungen mit ähnlicher Zielrichtung an. Nach Darstellung des Ministeriums prüft es im Rahmen der Konzipierung eigener Förderprogramme, „soweit dies bei der Vielzahl an Angeboten möglich ist“, ob sich geplante Fördertatbestände mit denen bereits vorhandener Förderprogramme des Bundes oder der EU überschneiden. Eine entsprechende Prüfung führe es auch vor der Fortführung bestehender Programme durch. Lege der Bund ein Förderprogramm nach dem Land auf, sei es zuvörderst Aufgabe des Bundes, mögliche Überschneidungen der Fördertatbestände auszuschließen. Aufgrund dessen kann das Ressort mithin nicht ausschließen, dass sich Förderinhalte überschneiden und damit dieselben Sachverhalte mehrfach gefördert werden.

Landesmittel sollten nur bei Bedarf eingesetzt werden. Das Wirtschaftsministerium sollte daher weiterhin seine Fördermaßnahmen inhaltlich auf die Maßnahmen des Bundes und der EU abstimmen, aber auch bereits bestehende Landesprogramme regelmäßig dahingehend prüfen und ggf. anpassen.

Zuwendungen dürfen nur veranschlagt werden, wenn das Land an der Erfüllung der Aufgaben durch Stellen außerhalb der Landesverwaltung ein erhebliches Interesse hat, das ohne die Zuwendungen nicht oder nicht im notwendigen Umfang befriedigt werden kann.

Aufgrund der vielfältigen Beratungsangebote ist es fraglich, ob zusätzlich Landesmittel in diesem Umfang eingesetzt werden müssen, um den Bedarf abzudecken.

13.3 Empfehlungen

13.3.1 Veranschlagung im Haushaltsplan am Bedarf in den jeweiligen Haushaltsjahren orientieren

Das Wirtschaftsministerium sollte die jährlichen Haushaltsansätze fundierter ermitteln und den Mittelabfluss steuern.

13.3.2 Verwaltungskosten ermitteln und steuern

Das Wirtschaftsministerium sollte künftig das Rechnungswesen des Landes nutzen, um die Verwaltungskosten je Fördermaßnahme zu ermitteln und diese Informationen für die Steuerung nutzen.

13.3.3 Nachprüfbare Ziele festlegen und Kennzahlen für eine Erfolgskontrolle nutzen

Das Wirtschaftsministerium sollte für Förderziele Kennzahlen festlegen, die geeignet sind, die Zielerreichung im Sinne einer Erfolgskontrolle zu analysieren. In diese Erfolgskontrollen sollten auch die Wirkungen der Fördermaßnahmen einbezogen werden. Sind Fördermaßnahmen nur begrenzt für Wirkungskontrollen geeignet, sollten sie in regelmäßigen Abständen auf der Grundlage sachlicher Indikatoren, wie z. B. Nachfrage nach Förderleistungen oder Umsetzungsstand von geförderten Maßnahmen, kritisch hinterfragt werden.

13.3.4 Förderungen gezielt steuern

Das Wirtschaftsministerium sollte für die geprüften Fördermaßnahmen vollständige und geeignete Daten zur Steuerung erheben und nutzen. Dazu sollte es die zur Verfügung stehenden IT-Verfahren, wie das Rechnungswesen des Landes, FöBIS und Daten aus dem Fördercontrolling einsetzen.

Das Ministerium sollte prüfen, inwieweit sich auch Fördermaßnahmen mit geringen Fallzahlen und Fördervolumina wie die mittelstands- und handwerkspolitisch wichtigen Maßnahmen für eine Abwicklung in FöBIS eignen. Dabei sollte es auch den Nutzen berücksichtigen, der dadurch entsteht, dass auf diese Art steuerungsrelevante Daten im Berichtswesen des Landes (u. a. Fördercontrolling, Abgeordneten-Informationssystem) automatisiert bereitgestellt werden können.

13.3.5 Bedarf an Landesmitteln hinterfragen

Landesmittel sollten nur bei Bedarf eingesetzt werden. Das Wirtschaftsministerium sollte daher weiterhin seine Fördermaßnahmen inhaltlich auf die Maßnahmen des Bundes und der EU abstimmen und bereits bestehende Landesprogramme regelmäßig dahingehend prüfen und ggf. anpassen.

13.4 Stellungnahme des Ministeriums

Das Wirtschaftsministerium hält den Förderbedarf nicht für zu hoch eingeschätzt, da die nicht verbrauchten Mittel rechtlich gebunden gewesen oder, soweit dies nicht der Fall war, an den Landeshaushalt zurückgefallen seien. Einschränkungen aufgrund der Corona-Pandemie führten ab 2020 zu Verzögerungen beim Abfluss gebundener Haushaltsmittel.

Die Verwaltungskosten seien entsprechend dem Staatshaushaltsplan gebündelt auf die beiden Initiativen Handwerk 2025 und Handel 2030 erhoben

worden. Das Ministerium hält eine Aufteilung auf die einzelnen Fördermaßnahmen für zu kleinteilig und im Hinblick auf aussagekräftige Steuerungsmöglichkeiten nicht für zielführend.

Das Ministerium sieht vor, die Förderziele zu konkretisieren und die Kennzahlen zu überarbeiten. Es gab zu bedenken, dass die Initiative Handwerk 2025 einer typischen Wirkungsanalyse nur begrenzt zugänglich sei. Auch solle durch Erheben zusätzlicher Kennzahlen kein unverhältnismäßiger Aufwand für die KMU entstehen.

Bezüglich des Einsatzes von FöBIS wies das Ministerium zusätzlich auf bisher hohe Einrichtungskosten hin, die einer wirtschaftlichen Abwicklung mit FöBIS entgegenstünden.

Dem Ministerium seien die einschlägigen Förderangebote für Beratungsleistungen der EU und des Bundes in der Regel bekannt. Sie würden bei der Ausgestaltung neuer Landesprogramme und der Fortführung bestehender Programme hinreichend berücksichtigt. Es sei Aufgabe des Bundes, mögliche Überschneidungen von Fördergegenständen auszuschließen, wenn im Rahmen eines Förderangebots des Landes bereits Förderbescheide ergangen sind und der Bund zeitlich nachgelagert ein Förderprogramm veröffentlicht. Inhaltliche Überschneidungen der Fördertatbestände und -adressaten stellten keine Doppelförderung im Sinne des Haushaltsrechts dar.

13.5 Schlussbemerkung

Der Rechnungshof betont, dass bei der Bemessung der Haushaltsansätze davon auszugehen ist, wie viele Mittel im jeweiligen Jahr verausgabt werden können.

Hinsichtlich des Arguments der hohen Verwaltungskosten ist hinzuweisen auf die Stellungnahme der Landesregierung zum Beitrag FöBIS (Landtagsdrucksache 17/3765), wonach neue Förderprogramme durch ein standardisiertes Vorgehen schnell und kostengünstig mit FöBIS implementiert werden können.

Das Wirtschaftsministerium sollte ein (noch) stärkeres Augenmerk auf den Abgleich mit Programmen der EU und des Bundes mit ähnlicher Zielrichtung legen, auch wenn der Bund zeitlich nach dem Land Förderprogramme auflegt.

Einzelplan 09: Ministerium für Soziales, Gesundheit und Integration

14 Jugendsozialarbeit an öffentlichen Schulen (Kapitel 0918)

Das Land fördert die Jugendsozialarbeit an öffentlichen Schulen mit jährlich steigenden Mitteln. Sie reichen aus, um praktisch jeden Förderantrag zu bewilligen. Eine Priorisierung war bislang nicht erforderlich. Sie wäre allerdings auch gar nicht möglich, da weder ein konkretes Förderziel definiert ist noch landeseinheitliche Kriterien zur Feststellung des Förderbedarfs existieren.

Das Antrags- und Bewilligungsverfahren ist wegen vieler manueller Arbeitsschritte für alle Beteiligten unnötig aufwendig. Es entspricht zudem nicht durchgehend den Anforderungen des Haushaltsrechts. Das Sozialministerium sollte eine den Spezifika des Förderprogramms angemessene haushaltsrechtliche Grundlage schaffen.

14.1 Ausgangslage

Jugendsozialarbeit an Schulen¹ ist Teil der Kinder- und Jugendhilfe nach dem Achten Buch Sozialgesetzbuch (SGB VIII). Die Jugendhilfe umfasst Angebote für junge Menschen in den Bereichen Jugendarbeit, Jugendsozialarbeit, Schulsozialarbeit und des erzieherischen Kinder- und Jugendschutzes. In der Schulsozialarbeit sollen sozialpädagogische Fachkräfte junge Menschen, die aufgrund sozialer Benachteiligung oder individueller Beeinträchtigung in erhöhtem Maße auf Unterstützung angewiesen sind, am Ort „Schule“ unterstützen (siehe §§ 13, 13a SGB VIII).

Jugendsozialarbeit an öffentlichen Schulen wurde vom Land erstmals zwischen 1999 und 2005 gefördert. Seit 2012 beteiligt es sich auf Grundlage des „Pakts für Familien mit Kindern zwischen Landesregierung und den kommunalen Landesverbänden“ wieder an den Kosten der Schulsozialarbeit. Von damals 15 Mio. Euro ist der Haushaltsansatz in den vergangenen Jahren kontinuierlich gestiegen; 2022 lag er bei rund 32 Mio. Euro. Im Haushalt 2023/2024 sind rund 39 bzw. 43 Mio. Euro veranschlagt. Die Förderung ist eine Freiwilligkeitsleistung nach den §§ 23 und 44 Landeshaushaltsordnung. Gefördert werden die Personalkosten für Schulsozialarbeiter mit einem Festbetrag von 16.700 Euro je Vollzeitstelle, bei Teilzeitkräften entsprechend anteilig. Durch das Aktionsprogramm „Aufholen nach Corona für Kinder und Jugendliche“ wurde die Förderhöhe für die Schuljahre 2021/22 und 2022/23 auf 17.800 Euro erhöht. Die geförderten zusätzlich geschaffenen Stellen werden in die Regelförderung überführt.

Die Gesamtverantwortung für die Jugendsozialarbeit an Schulen liegt bei den Jugendämtern als örtlichen Trägern der öffentlichen Jugendhilfe.

¹ Der Begriff „Jugendsozialarbeit an Schulen“ wird im allgemeinen Sprachgebrauch und auch in § 13a SGB VIII mit dem Begriff „Schulsozialarbeit“ gleichgesetzt. Die beiden Begriffe werden nachfolgend synonym verwendet.

Überörtlicher Träger ist der Kommunalverband für Jugend und Soziales Baden-Württemberg (KVJS), der auch die Förderung abwickelt. Antragsteller und Zuwendungsempfänger sind die Schulträger. Das Sozialministerium hat „Fördergrundsätze“ aufgestellt, die den Rahmen für die Förderung bilden.

14.2 Prüfungsergebnisse

14.2.1 Fördergrundsätze

Die Ausrichtung der Jugendsozialarbeit an Schulen hat sich über die Zeit gewandelt. Standen zunächst sogenannte „Brennpunktschulen“ im Fokus, steht die Förderung seit 2012 für alle Schularten und Schulen offen. Nach den derzeit geltenden Fördergrundsätzen soll Schulsozialarbeit „ganzheitliche, lebensweltbezogene Förderung und Hilfe für alle jungen Menschen“ bieten. Insoweit wird die eigentliche Zielgruppe nach § 13 SGB VIII - junge Menschen, die in erhöhtem Maße auf Unterstützung angewiesen sind - erweitert. Die Jugendsozialarbeit an Schulen soll zudem „sozialraumorientiert“ handeln. Dies zielt nach dem Verständnis des Sozialministeriums auf die Vernetzung des schulischen mit dem außerschulischen Bereich ab.

Allerdings sind die Fördergrundsätze nicht durchgehend so präzise, dass sie eine klare Orientierung für Antragsteller und Bewilligungsbehörde geben könnten. So ist unklar, welche Definition der „Sozialraumorientierung“ zugrunde liegt und welches Ziel damit verbunden ist. Die Prüfung hat gezeigt, dass es sowohl den örtlichen Trägern der öffentlichen Jugendhilfe als auch den Schulsozialarbeitern schwerfällt, diese in ihrem Leistungsspektrum definierte Aufgabe einzuordnen und in die Praxis umzusetzen.

Die Schulsozialarbeit ist durch die inhaltliche Weiterentwicklung der vergangenen Jahre näher an andere Förderprogramme der Jugendarbeit herangerückt. Hier ergeben sich teils deutliche Überschneidungen, etwa beim Jugendberufshelfer-Programm. Teilweise haben örtliche Träger - bei gleichbleibendem Aufgabenzuschnitt - Jugendberufshelfer in das Förderprogramm für Schulsozialarbeit überführt, da dieses höher gefördert wird.

14.2.2 Digitalisierung des Zuwendungsverfahrens

Das Antrags- und Bewilligungsverfahren ist in hohem Maße von Medienbrüchen und manuellen Arbeitsschritten geprägt. So ist beispielsweise das Antragsformular zwar online verfügbar, muss aber vom Antragsteller ausgedruckt und in Papierform eingereicht werden. Die Daten werden beim KVJS von Hand in das dort genutzte, selbst entwickelte IT-Verfahren eingepflegt. Auch bei Folgeanträgen sind vielfach Angaben erforderlich, die der Bewilligungsstelle bereits aus früheren Anträgen vorliegen, etwa zur Schulart, zur Kontoverbindung oder zur Person des Sozialarbeiters. Die unzureichende technische Unterstützung macht das Verfahren für Antragsteller und Bewilligungsbehörde aufwendig.

Ein (stärker) digitalisiertes Antragsverfahren würde eine erhebliche Zeiterparnis bei der Antragstellung und Antragsprüfung erbringen. So könnten

beispielsweise die Fördervoraussetzungen als Pflichtangaben im Online-Antragsverfahren definiert werden. Über eine automatische Plausibilitätsprüfung könnte der Antragsteller auf fehlende Angaben hingewiesen werden, sodass unvollständige Anträge gar nicht mehr eingereicht werden könnten. Dadurch ließen sich Nacherfassungszeiten erheblich reduzieren.

Das Land verfügt mit dem Fördermittel-Bearbeitungs- und Informationssystem (FöBIS) über ein leistungsfähiges Instrument zur durchgehend digitalen Bearbeitung von Förderverfahren. Dem Sozialministerium stehen sowohl Mittel aus der Rücklage „digital@bw II“ als auch Mittel im Einzelplan 09 für die Einführung von FöBIS zur Verfügung, die bislang kaum in Anspruch genommen wurden. Dem Rechnungshof ist bewusst, dass die Implementierung von Förderprogrammen mit FöBIS landesweit aufgrund begrenzter Kapazitäten nur schrittweise erfolgen kann und hinsichtlich der auszuwählenden Verfahren priorisiert werden muss. Eine zeitnahe Umstellung auf FöBIS dürfte deshalb aktuell nicht realistisch sein, sollte aber zumindest perspektivisch angestrebt werden.

14.2.3 Haushaltsrechtliche Aspekte des Zuwendungsverfahrens

Bei der Abwicklung des Förderprogramms wird in verschiedenen Punkten von den Bestimmungen der Landeshaushaltsordnung abgewichen. Auch die Anforderungen des Landesverwaltungsverfahrensgesetzes (LVwVfG) sind nicht durchgehend eingehalten. Diese Abweichungen sind teils in den Fördergrundsätzen des Sozialministeriums angelegt, überwiegend sind sie jedoch „gelebte Verwaltungspraxis“ im Bewilligungsverfahren.

Dies betrifft beispielsweise den Zuwendungsantrag, bei dem unter anderem auf eine Finanzierungsübersicht verzichtet wird. Die Zuwendungs- bzw. Ablehnungsbescheide sowie das Verfahren zur nachträglichen Änderung der Fördersumme entsprechen nicht den Anforderungen der Landeshaushaltsordnung und des LVwVfG. Auch bei der Gestaltung und der Prüfung des Verwendungsnachweises besteht mit Blick auf die haushaltsrechtlichen Bestimmungen Verbesserungsbedarf.

Viele der Verfahrensvereinfachungen sind angesichts der Spezifika des Förderprogramms sinnvoll und wirtschaftlich. Dies betrifft etwa die Modalitäten der Auszahlung oder die Zulassung des vorzeitigen Maßnahmenbeginns. Das Haushaltsrecht bietet für solche Fälle die Möglichkeit, für einzelne Zuwendungsbereiche abweichende Verwaltungsvorschriften zu erlassen. Bislang gibt es für die Abweichungen von den Regelungen der Landeshaushaltsordnung aber keine haushaltsrechtliche Grundlage.

Allerdings müssen auch in einem vereinfachten Verfahren Mindestanforderungen berücksichtigt werden, beispielsweise hinsichtlich der Gestaltung und der Prüfung des Verwendungsnachweises.

14.2.4 Förderziel, Erfolgskontrolle und Steuerung

Bei der Veranschlagung von Zuwendungen sind die damit verfolgten Zwecke und Ziele darzustellen. Außerdem ist zu begründen, warum für deren Erreichung Zuwendungen erforderlich sind. Zuwendungszweck und -ziele sind

dabei - z. B. durch die Angabe von Erfolgskriterien oder Kennzahlen - so festzulegen, dass eine Erfolgskontrolle möglich ist.

Um eine Erfolgskontrolle durchführen zu können, sollte das Förderziel anhand konkreter Maßstäbe messbar sein. Die Zielformulierung sollte bestimmte Anforderungskriterien erfüllen, wie sie beispielsweise das SMART-Konzept (spezifisch, messbar, angemessen, realistisch, terminbezogen) vorsieht.

Aufbauend auf dem definierten Förderziel soll die Erfolgskontrolle feststellen, ob die angestrebten Ziele erreicht wurden (Zielerreichungskontrolle), die Maßnahme ursächlich für die Zielerreichung (Wirkungskontrolle) und wirtschaftlich war (Wirtschaftlichkeitskontrolle). Die Ergebnisse eines Soll-Ist-Vergleichs dienen auch dazu, Informationen für eine zielorientierte Steuerung des Förderprogramms zu gewinnen. Voraussetzung für die Erfolgskontrolle sind geeignete Kennzahlen, Kriterien und Indikatoren, anhand derer Ist- und Soll-Zustand überhaupt miteinander verglichen werden können.

Nach Darstellung des Sozialministeriums besteht das Förderziel in der finanziellen Unterstützung der Jugendsozialarbeit an Schulen. Gefördert werde die gleichmäßige, flächendeckende Verteilung und die qualitative Weiterentwicklung der Schulsozialarbeit. Konkretisiert werden die Begriffe nicht. Das Förderprogramm definiert damit weder ein qualitativ noch quantitativ messbares Förderziel. Das Ziel bleibt letztlich unbestimmt.

Das Ministerium sieht auch keine eigene Verantwortung bzw. Zuständigkeit für die Überprüfung der Wirksamkeit der Jugendsozialarbeit an Schulen; diese liege im Verantwortungsbereich der örtlichen Jugendhilfeplanung. Eine Erfolgs- oder Wirkungskontrolle, wie sie die Landeshaushaltsordnung vorschreibt, findet im Förderprogramm nicht statt. Sie scheitert schon daran, dass keine Kennzahlen, Kriterien und Indikatoren bestimmt sind, anhand derer die Zielerreichung und damit der Erfolg gemessen werden könnte.

Sozialministerium und KVJS können auf Grundlage der ihnen vorliegenden Informationen - etwa der Entwicklung der bewilligten Anträge und der Zahl der geförderten Schulsozialarbeiter - zwar die formale Erfüllung der Zuwendungskriterien feststellen. Ein qualitatives Urteil, ob die Förderung erfolgreich ist, ist auf dieser Basis hingegen nicht möglich.

Die Verantwortung für die Erfolgskontrolle kann nicht auf Förderempfänger oder örtliche Träger delegiert werden; sie liegt hinsichtlich des Einsatzes von Landesmitteln stets beim fördernden Ressort.

14.2.5 Bedarfsfeststellung und sozialindexbasierte Ressourcenzuweisung

Eine bedarfsgerechte Förderung der Jugendsozialarbeit an Schulen setzt Kriterien für den Bedarf und eine entsprechende Bedarfsfeststellung voraus. Kriterien, um den Bedarf dem Grunde und der Höhe nach überhaupt feststellen zu können, gibt es allerdings bislang nicht. Im Gegensatz zum früheren Landesförderprogramm werden in den Fördergrundsätzen keine Bedarfskriterien vorgegeben. Das Sozialministerium sieht einen Bedarf als gegeben an, wenn ein Förderantrag gestellt wird. Im Ergebnis erfolgt die Förderung nicht bedarfsorientiert.

Da die Haushaltsmittel bislang ausreichend sind, um alle förderfähigen Anträge zu bewilligen, sind die fehlenden Bedarfskriterien derzeit kein Hindernis für die Förderpraxis. Dies wird allerdings dann zu einem Problem, wenn steigende Antragszahlen oder etwa die kriteriengebundene Verteilung zusätzlicher Bundesmittel eine Priorisierung erforderlich machen. Dies gilt beispielsweise für das geplante Startchancen-Programm. Das Sozialministerium wäre aktuell nicht in der Lage, sachgerecht zu priorisieren.

Zuwendungsvoraussetzung sollte aus Sicht des Rechnungshofs sein, dass ein spezifischer Bedarf an Schulsozialarbeit anhand objektiver und landeseinheitlich definierter Kriterien festgestellt werden kann und eine finanzielle Förderung durch das Land erforderlich ist. Mit der Freiwilligkeitsleistung hat das Land ein wirksames Mittel, seine Ressourcen zielgerichtet dort einsetzen zu können, wo der Bedarf am größten ist. Die Möglichkeit, den Mitteleinsatz über die Bedarfsfeststellung wirksam steuern zu können, gewährleistet einen sachgerechten, wirtschaftlichen und sparsamen Einsatz der Fördermittel.

In anderen Ländern, aber vereinzelt auch auf kommunaler Ebene im Land, orientiert sich die Bedarfsermittlung und Verteilung der Schulsozialarbeit bereits an fest definierten Indizes. So richtet Hamburg den Einsatz von Schulsozialarbeit seit Jahren an der sozioökonomischen Zusammensetzung der Schülerschaft aus. Die Stadt Mannheim legt der Verteilungsreihenfolge ein anhand definierter Kriterien gebildetes Ranking zugrunde.

Auch das Kultusministerium geht mit dem Ansatz einer sozialindexbasierten Ressourcensteuerung in diese Richtung und arbeitet an der Entwicklung eines geeigneten Sozialindex. Ziel dieser Ressourcenzuweisung ist es, gezielter zu fördern. Dabei sollen die unterschiedlichen Voraussetzungen von Schulstandorten, beispielsweise der Schülerförderbedarf und sozioökonomische Faktoren der Schulen und Quartiere, auch unterschiedlich behandelt werden.

Die Absicht zur Entwicklung eines Sozialindex zeigt, dass der Ansatz einer bedarfsgerechten und damit kriteriengeleiteten Verteilung begrenzter Ressourcen möglich und auch sachgerecht ist. Der Rechnungshof sieht darin eine mögliche Basis für eine bedarfsorientierte Steuerung auch der Jugendsozialarbeit an Schulen.

Mittelfristig könnte der Sozialindex von allen öffentlichen Trägern zur einheitlichen Bedarfsfeststellung genutzt werden und Maßstab für die Förderung des Landes werden. In Umsetzung des Landesförderprogramms könnten dann bedarfsgerecht und prioritär solche Schulen durch Jugendsozialarbeit unterstützt werden, in deren Einzugsgebiet sich belastende Lebenslagen bei Schülern nach § 13 SGB VIII kumulieren.

14.3 Empfehlungen

14.3.1 Fördergrundsätze präzisieren

Zur besseren Orientierung für die örtlichen Träger und die betroffenen Schulsozialarbeiter sollten der sozialraumorientierte Ansatz, das damit verbundene Ziel und die inhaltliche Ausrichtung eindeutig definiert werden.

Ein Nebeneinander verschiedener Förderprogramme, deren Ausrichtung, räumliche Wirkung und Adressatenkreis vergleichbar sind, sollte vermieden werden. Das Förderprogramm Jugendberufshelfer sollte eingestellt und in das Förderprogramm Jugendsozialarbeit an öffentlichen Schulen integriert werden.

14.3.2 Digitalisierungspotenziale nutzen

Um das Antragsverfahren zu vereinfachen und zu beschleunigen, sollte es digital und medienbruchfrei gestaltet werden. In einem ersten Schritt könnte das aktuell genutzte Verfahren so ertüchtigt werden, dass es die elektronische Antragstellung und -bearbeitung erleichtert. Dabei sollte zumindest eine elektronische Übermittlung des online ausgefüllten Antrags und eine automatische Übernahme in das System des KVJS ermöglicht werden. Mittelfristig sollten Sozialministerium und KVJS den Einsatz von FÖBIS anstreben, nicht nur für das Programm „Jugendsozialarbeit an Schulen“.

14.3.3 Zuwendungsverfahren rechtskonform ausgestalten

Sofern zur Verwaltungsvereinfachung von den allgemeinen haushaltsrechtlichen Vorschriften abgewichen wird, bedarf dies klarer Regelungen im Förderverfahren. Hierzu bietet sich eine eigene Verwaltungsvorschrift gemäß Nr. 15 der VV zu § 44 Landeshaushaltsordnung an.

Die Anforderungen des LVwVfG sind einzuhalten.

14.3.4 Förderziel definieren und Erfolgskontrolle etablieren

Das Förderziel sollte qualitativ und quantitativ messbar definiert werden. Es sollte spezifisch, angemessen, realistisch und terminiert sein (SMART-Prinzip). Der in den Fördergrundsätzen definierte Zweck sollte eindeutiger formuliert werden und an die in §§ 13, 13a SGB VIII definierte Zielgruppe der Jugendsozialarbeit angepasst werden.

Das Sozialministerium sollte eine begleitende Erfolgskontrolle etablieren und damit die Grundlage für eine zielorientierte Steuerung des Programms legen. Um die Wirkung des Förderprogramms festzustellen, sollte das Förderprogramm regelmäßig aufgabenkritisch evaluiert werden.

14.3.5 Landeseinheitliche Kriterien definieren - Möglichkeiten der sozialindexbasierten Ressourcenzuweisung nutzen

Um eine bedarfsorientierte Jugendsozialarbeit an Schulen zu gewährleisten und gegebenenfalls priorisieren zu können, sollte die Bedarfsfeststellung anhand landeseinheitlicher Kriterien erfolgen.

Das Sozialministerium sollte mit Blick auf eine bedarfsorientierte Steuerung der Jugendsozialarbeit an Schulen auf die Entwicklung eines geeigneten Sozialindex hinwirken. Es sollte - in Abstimmung mit dem Kultusministerium und dem Institut für Bildungsanalysen Baden-Württemberg (IBBW) - prüfen, wie der im Kultusbereich für die Schulen vorgesehene Ansatz der sozialindexbasierten Ressourcenzuweisung auch für die Bedarfsfeststellung bei der Jugendsozialarbeit an Schulen nutzbar gemacht werden kann.

14.4 Stellungnahme des Ministeriums

Das Sozialministerium legt dar, die Kinder- und Jugendhilfe beinhalte einen Rechtsanspruch jedes jungen Menschen auf Förderung seiner Entwicklung und auf Erziehung zu einer selbstbestimmten, eigenverantwortlichen und gemeinschaftsfähigen Persönlichkeit. Die Schulsozialarbeit sei eine Leistungsform der Jugendsozialarbeit nach § 13 SGB VIII; sie grenze sich als sozialpädagogische am individuellen Hilfebedarf orientierte Leistung klar von den Aufgaben der Jugendarbeit nach § 11 SGB VIII ab. Die Schulsozialarbeit sei erstmalig 2021 im Leistungskatalog der Jugendsozialarbeit durch den § 13a SGB VIII verankert worden. Dieser könne deshalb nicht bei der Betrachtung des Prüfungszeitraums berücksichtigt werden. Es bedürfe erst einer Umsetzung in Landesrecht, welche im Rahmen der Novellierung des Kinder- und Jugendhilfegesetzes für Baden-Württemberg bereits angestrebt werde.

Das Ministerium sei nach § 82 SGB VIII verpflichtet, die Tätigkeit der öffentlichen und freien Träger der Jugendhilfe sowie die Weiterentwicklung der Jugendhilfe anzuregen und zu fördern und auf einen gleichmäßigen Ausbau der Einrichtungen und Angebote hinzuwirken.

Das Programm Jugendberufshelfer sei ausbildungs- und beschäftigungsorientiert und verfolge das Ziel, Schulabbrüche zu vermeiden und die berufliche Integration von sozial benachteiligten oder individuell beeinträchtigten Jugendlichen im Übergangsbereich zwischen Schule und Beruf zu verbessern. Zielsetzung, Aufgaben und Qualifikationserfordernis unterschieden sich wesentlich von der Schulsozialarbeit. Die vom Rechnungshof vorgeschlagene Übernahme der Aufgaben sei weder fachlich sinnvoll noch ginge damit eine Ressourceneinsparung einher.

Durch kapazitätsbedingte Engpässe, insbesondere bei der BITBW, hätten die für die Einführung von FöBIS veranschlagten Mittel bislang nur teilweise eingesetzt werden können. Das Ministerium werde die Voraussetzungen für eine Umstellung auf FöBIS prüfen und stimme sich hierzu mit dem KVJS ab.

Das Ministerium nehme die Bewertung und Empfehlungen zur haushaltsrechtlichen Abwicklung des Förderprogramms zur Kenntnis und werde prüfen, wie diese bei der künftigen Ausgestaltung des Förderprogramms berücksichtigt werden könnten. In Abstimmung mit dem KVJS würden diese teils auch bereits durch Anpassungen im laufenden Förderverfahren umgesetzt.

Das Kultusministerium erprobe bis 2026/2027 modellhaft eine sozialindexbasierte Ressourcenzuweisung. Ergebnisse zur Wirksamkeit des Vorgehens stünden damit noch nicht fest. Im Gegensatz zum Bildungsmanagement richte sich die Jugendsozialarbeit als Leistung der Kinder- und Jugendhilfe

jedoch weder am Bildungserfolg noch an der sozialen Herkunft, sondern allein an den individuellen Bedürfnissen und Dispositionen von Jugendlichen aus.

Die Förderung der Jugendsozialarbeit stehe unter dem Vorbehalt künftiger Entscheidungen des Haushaltsgesetzgebers. Das Ministerium werde bei der Umsetzung möglicher künftiger Förderungen eine Umsetzung der Empfehlungen unter Beachtung seiner Aufgaben nach § 82 SGB VIII prüfen.

14.5 Schlussbemerkung

Das Land hat auf einen gleichmäßigen Ausbau der Einrichtungen und Angebote der Jugendhilfe hinzuwirken. Dabei sollte sich das Land nach Auffassung des Rechnungshofs an Bedarfskriterien ausrichten. Deshalb sollten auch für die Jugendsozialarbeit am Ort „Schule“ Kriterien für eine Bedarfsfeststellung entwickelt werden. Hierzu sollte nicht auf die Ergebnisse des Modellprojekts des Kultusministeriums gewartet werden. Dies gilt umso mehr, als das Sozialministerium aktuell über kein sachgerechtes Verfahren für eine gegebenenfalls erforderliche Priorisierung von Anträgen verfügt.

Auch wenn sich die Jugendsozialarbeit „allein an den individuellen Bedürfnissen und Dispositionen von Jugendlichen“ ausrichtet, könnten die im Kultusbereich vorliegenden Daten genutzt werden, um potenzielle Ballungen entsprechender Bedürfnisse zu erkennen, die einen stärkeren Fokus der Schulsozialarbeit nahelegen als andernorts.

15 Förderprogramm „Landärzte“ neu ausrichten (Kapitel 0922)

Das Förderprogramm „Landärzte“ soll die ambulante ärztliche Versorgung im ländlichen Raum sichern und verbessern. Antragszahlen und Bewilligungssummen waren in den vergangenen Jahren rückläufig; entsprechend sind die Haushaltsansätze zu hoch. Außerdem läuft das Förderprogramm parallel und inhaltlich unkoordiniert zu einem ähnlich ausgerichteten Angebot der Kassenärztlichen Vereinigung Baden-Württemberg. Die Abwicklung der Landesförderung sollte nach Möglichkeit der Kassenärztlichen Vereinigung übertragen werden.

15.1 Ausgangslage

Das Sozialministerium initiierte 2010 zur Sicherung der flächendeckenden ambulanten ärztlichen Versorgung im ländlichen Raum das Aktionsprogramm „Landärzte“. Ziel war es, lokal bestehende Versorgungsengpässe rechtzeitig zu erkennen und zu beheben. Aus dem übergeordneten Aktionsprogramm ist als ein Baustein das Förderprogramm „Landärzte“ hervorgegangen. Gefördert werden seit 2012 Ärzte, die in ländlichen Gebieten mit akuter oder drohender Unterversorgung eine vertragsärztliche Tätigkeit aufnehmen wollen.

Förderfähig sind der Erwerb bzw. die Errichtung der Praxis sowie Ausgaben für deren Ausstattung (z. B. medizinische Gerätschaften, Mobiliar, IT-Ausstattung) mit bis zu 30.000 Euro. Dabei ist es unerheblich, ob eine klassische Einzelpraxis neu eröffnet oder übernommen wird oder ob ein Arzt z. B. in einem medizinischen Versorgungszentrum angestellt werden soll.

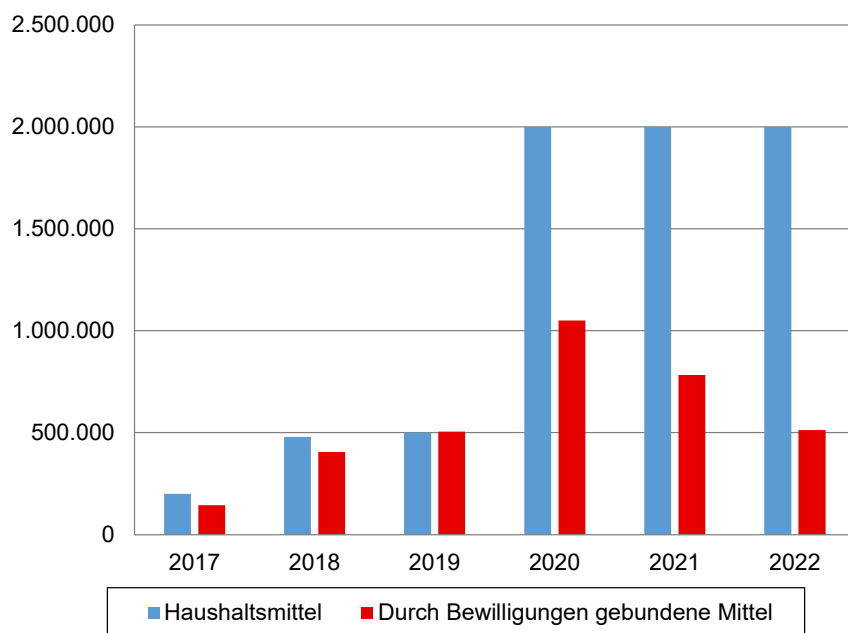
Originär zuständig für die Sicherstellung der ambulanten ärztlichen Versorgung ist die Kassenärztliche Vereinigung Baden-Württemberg. Diese hat seit 2015 ein eigenes Förderprogramm mit ähnlichem Inhalt, aber höherer Fördersumme aufgelegt.

15.2 Prüfungsergebnisse

15.2.1 Haushaltsvolumen und Mittelbindung

Für das Förderprogramm „Landärzte“ waren im Staatshaushaltsplan 2010/2011 erstmals 1,4 Mio. Euro - mit einer Projektlaufzeit bis 2016 - vorgesehen. Von 2015 bis 2019 lagen die Haushaltsansätze jeweils zwischen 0,2 Mio. Euro und 0,5 Mio. Euro jährlich. Mit dem Doppelhaushalt 2020/2021 stieg der Haushaltsansatz kräftig an; seither liegen die jährlichen Haushaltsmittel bei 2 Mio. Euro.

Abbildung 15-1: Vergleich der verfügbaren Haushaltsmittel mit den durch Bewilligungen gebundenen Mitteln 2017 bis 2022 (in Euro)



Während ein Mangel an ambulanter ärztlicher Versorgung einen tendenziell steigenden Bedarf an Förderung nahelegt, spiegelt die Anzahl der Bewilligungen dieses Bild nicht wider. Nach einem Höchststand von 50 im Jahr 2020 ist die Zahl der Bewilligungen mit 36 (2021) und 27 (2022) sogar rückläufig. Diese Entwicklung schlägt sich auch im Bewilligungsvolumen nieder. Während die veranschlagten Haushaltsmittel bis 2019 zu fast 90 Prozent durch Bescheide gebunden wurden, liegt die Mittelbindung seit der Erhöhung des Haushaltsansatzes auf 2 Mio. Euro im Durchschnitt lediglich bei knapp 40 Prozent. Zuletzt (2022) wurde nur noch gut ein Viertel der verfügbaren Haushaltsmittel gebunden.

Mit Blick darauf, dass nach der Landeshaushaltsordnung nur Ausgaben veranschlagt werden dürfen, die notwendig sind und die im Haushaltsjahr voraussichtlich kassenwirksam werden, ist der jährliche Haushaltsansatz von 2 Mio. Euro deutlich zu hoch.

15.2.2 Ausgestaltung des Förderverfahrens

15.2.2.1 Finanzierungsart

Die Zuwendung erfolgt seit 2012 als Projektförderung im Wege der Festbetragsfinanzierung mit einem Förderhöchstbetrag. Dieser wird in der Praxis regelmäßig bewilligt, sobald im Antrag förderfähige Ausgaben in dieser Höhe dargestellt werden. Dies führte in einigen Fällen zu einer Vollfinanzie-

zung der beantragten Maßnahme durch das Land. In Kombination mit anderen Zuwendungsgebern sind auch Überfinanzierungen nicht ausgeschlossen.

Eine Vollfinanzierung ist allerdings nur dann ausnahmsweise zulässig, wenn der Verwendungszweck nur bei Übernahme aller förderfähiger Ausgaben erreicht werden kann. Sie kommt in der Regel nicht in Betracht, wenn der Verwendungsempfänger ein eigenes wirtschaftliches Interesse hat. Hiervon ist bei der Landarztförderung auszugehen.

Hinzu kommt, dass die Anträge häufig zu einem sehr frühen Projektzeitpunkt gestellt werden. Es ist oft noch nicht geklärt oder absehbar, ob und in welcher Höhe es zu zusätzlichen Förderbeiträgen von dritter Seite oder zu sonstigen Veränderungen in der Finanzierungsstruktur kommt. Die Zusage eines Festbetrags führt dann dazu, dass sich Verbesserungen bei Einnahmen oder Ausgaben im Projekt nicht auf die Landesförderung auswirken, solange die zuwendungsfähigen Ausgaben nicht unter die Bewilligungssumme fallen. In solchen Fällen kommt deshalb nach den haushaltsrechtlichen Bestimmungen eine Festbetragsfinanzierung nicht in Betracht. Der Rechnungshof hält diese Finanzierungsart für das Förderprogramm „Landärzte“ für nicht sachgerecht und unwirtschaftlich.

15.2.2.2 Höhe der Zuwendung

Seit 2019 setzt sich der jeweilige Förderbetrag aus einer Grundförderung von bis zu 25.000 Euro und einem Aufstockungsbetrag zusammen. Der Aufstockungsbetrag von 5.000 Euro wird dann bewilligt, wenn auch Zuwendungen von Dritten, wie der Kassenärztlichen Vereinigung oder einer Kommune, in mindestens gleicher Höhe eingeworben wurden.

Der förderpolitische Sinn und die zuwendungsrechtliche Rechtfertigung für diese Gestaltung sind gleichermaßen fragwürdig. Zuwendungen sollen nur gewährt werden, wenn der verfolgte Zweck ohne eine Förderung nicht oder nicht im notwendigen Umfang erreicht werden kann. Werden zusätzliche Förderbeiträge Dritter eingeworben, besteht aus Sicht des Rechnungshofs in dieser Höhe kein Bedarf an einer (ergänzenden) Landesförderung.

Das Sozialministerium beabsichtigt, die Grundförderung deutlich zu erhöhen und den Aufstockungsbetrag beizubehalten. Seit Jahren werden indes die Haushaltsmittel bei weitem nicht ausgeschöpft, weil die Zahl der Anträge und in der Folge die Zahl der Bewilligungen zurückgeht. Ein durch Anträge unterlegter, gestiegener Förderbedarf, der eine Erhöhung inhaltlich rechtfertigen könnte, ist insofern nicht zu erkennen.

15.2.3 Abwicklung des Förderprogramms

15.2.3.1 Antragstellung

Das Sozialministerium verzichtet bei der Antragsstellung auf die Vorlage eines Finanzierungsplans. Er sei bei einer Festbetragsfinanzierung entbehrlich, da jegliche Finanzierungsverbesserung unschädlich sei, solange Kosten in Höhe des Festbetrages nachgewiesen werden.

Nach den haushaltsrechtlichen Vorgaben muss ein Antrag alle notwendigen Angaben enthalten, um eine Förderentscheidung treffen zu können. Dazu gehört auch der Finanzierungsplan. Nur auf dessen Grundlage kann beurteilt werden, ob die Gesamtfinanzierung der Maßnahme gesichert ist und überhaupt ein Finanzierungserfordernis seitens des Landes besteht.

15.2.3.2 Verwendungsnachweisprüfung

Anhand eines Verwendungsnachweises wird der sachgerechte Einsatz der Landesmittel geprüft. Dieser besteht aus einem Sachbericht und einem Zahlenmäßigen Nachweis (Darstellung der Einnahmen und Ausgaben).

Beim Zahlenmäßigen Nachweis prüfte das Sozialministerium lediglich, ob förderfähige Ausgaben in Höhe des Festbetrages vorlagen. Ob es bei einer Finanzierungskombination aus Landesmitteln und Zuwendungen anderer Zuwendungsgeber zu einer Überfinanzierung kam, prüfte das Ministerium nicht. Die Zuwendung hätte nach den haushaltsrechtlichen Vorgaben in solchen Fällen reduziert werden müssen.

Auch fehlten häufig die Sachberichte zu den geförderten Maßnahmen. Ohne aussagefähigen Sachbericht kann das Sozialministerium jedoch nicht erkennen, ob die Durchführung der Maßnahme von der ursprünglichen Planung abwich.

Eine sachgerechte Verwendungsnachweisprüfung ist auf dieser Basis nicht möglich. Aus den Spezifika des Förderprogramms, mit (in der Regel) mehreren Finanzierungsbeteiligten, erkennt der Rechnungshof auch keine Gründe, die ein Abweichen von den entsprechenden Regelungen begründen könnten.

15.2.3.3 Erfolgskontrolle

Bislang wurde das seit 2011 laufende Förderprogramm nicht evaluiert, obwohl es konkrete Anhaltspunkte bzw. Anlässe für eine Evaluierung gegeben hätte, etwa die Einführung des Förderprogramms „Ziel und Zukunft“ der Kassenärztlichen Vereinigung oder die Mittelaufstockung 2020. Auch die rückläufigen Bewilligungszahlen und die bei weitem nicht ausgeschöpften Haushaltsansätze haben bislang nicht dazu geführt, das Programm hinsichtlich seiner Ausrichtung und Wirkung zu hinterfragen. Allerdings hat das Sozialministerium auch keine Kriterien definiert, anhand derer eine Erfolgskontrolle hätte durchgeführt werden können.

15.2.4 Förderprogramm „Ziel und Zukunft“

Zu den Aufgaben der Kassenärztlichen Vereinigung gehört es, die flächendeckende ambulante ärztliche Versorgung sicherzustellen. 2015 legte sie mit „Ziel und Zukunft“ ein eigenes Programm zur Förderung der Niederlassung freiberuflicher Ärzte und Psychotherapeuten auf. Mit einer Höchstfördersumme von 80.000 Euro fördert die Kassenärztliche Vereinigung seither

in akut von Unterversorgung betroffenen Gebieten, sowohl im städtischen als auch im ländlichen Raum.

Auch wenn die Fördergebiete nicht deckungsgleich sind und sich die Abwicklung unterscheidet, sind die Ziele der Programme des Landes und der Kassenärztlichen Vereinigung weitgehend identisch. Dennoch laufen beide seit 2015 unkoordiniert nebeneinander her.

Aufgrund der Subsidiarität der staatlichen Förderung und der gleichen Zielrichtung der Programme hätte das Sozialministerium bereits damals überprüfen müssen, ob das eigene Förderprogramm „Landärzte“ in dieser Form noch notwendig ist. Zumindest hätte die Förderung zwischen den beiden Zuwendungsgebern abgestimmt werden müssen. Dies gilt umso mehr, als das Ministerium bei der Festlegung der Fördergebiete und damit auch der Förderfähigkeit einzelner Anträge auf die Daten der Kassenärztlichen Vereinigung angewiesen ist.

Bei einem koordinierten Vorgehen hätte beispielsweise die Landesförderung auf Gebiete konzentriert werden können, die vom Programm „Ziel und Zukunft“ gegebenenfalls nicht oder in nicht ausreichendem Maße bedient werden. Auch der Möglichkeit einer Überfinanzierung, die sich bei einer Kumulation von Fördermaßnahmen ergeben kann, hätte durch eine Abstimmung entgegengewirkt werden können.

15.2.5 Neuausrichtung der Förderung

Der Rechnungshof erkennt den Bedarf, die hausärztliche Versorgung zu verbessern bzw. zu sichern, an. Zweifellos besteht auch in Zukunft teils dringender Bedarf. Auch den Einsatz von Landesmitteln für diesen Zweck stellt der Rechnungshof nicht grundsätzlich in Frage. Allerdings muss die Förderung effektiv und effizient ausgestaltet sein. Sie muss zudem den haushaltsrechtlichen Anforderungen entsprechen.

Dies kann erreicht werden, indem die Kassenärztliche Vereinigung, die auch den gesetzlichen Sicherstellungsauftrag hat, die zentrale Rolle für das gesamte Fördergeschehen einnimmt. Sie ist erste Anlaufstelle für ihre Mitglieder und auch für Ärzte, die eine vertragsärztliche Zulassung anstreben. Zudem verfügt sie über alle relevanten Daten zur Versorgungssituation und berät Interessenten in betriebswirtschaftlichen Fragen. Die Kassenärztliche Vereinigung kann alle Informationen und Leistungen für eine vertragsärztliche Niederlassung „aus einer Hand“ anbieten.

Das Land könnte daher der Kassenärztlichen Vereinigung die Abwicklung der unmittelbaren Förderung von Ärzten übertragen. Hierfür sind verschiedene Modelle denkbar:

- Die Kassenärztliche Vereinigung könnte vom Land als Zuwendungsempfänger eingesetzt werden und die Zuwendungen an Dritte - vorliegend zukünftige Landärzte - weiterreichen.
- Alternativ könnte sie auf Grundlage einer öffentlich-rechtlichen Vereinbarung mit der Abwicklung der Landesförderung betraut werden.

Dies entspräche zudem dem Gedanken, dass eine Bewilligung von Zuwendungen, an der sowohl das Land als auch andere juristische Personen des öffentlichen Rechts beteiligt sind, durch nur eine Bewilligungsstelle erfolgen

soll. Dies wäre nicht nur für die Antragsteller einfacher, auch der Personalaufwand beim Land ließe sich reduzieren.

15.3 Empfehlungen

15.3.1 Haushaltsansatz reduzieren

Der Haushaltsansatz sollte spätestens mit Aufstellung des Haushalts 2025 reduziert werden. Angesichts der Entwicklung bei Antragseingängen und Bescheiden in den vergangenen Jahren hält der Rechnungshof ein Soll von maximal 800.000 Euro für ausreichend.

Die Förderhöchstbeträge für einzelne Antragsteller sollten nicht erhöht werden.

15.3.2 Vorgaben des Haushaltsrechts einhalten

Das Förderprogramm sollte auf eine Anteilsfinanzierung mit einer Höchstbetragsregelung umgestellt werden. Die Splittung der Zuwendung in Grundförderung und Aufstockungsbetrag sollte aufgegeben werden.

Ein Finanzierungsplan sollte zukünftig zwingender Bestandteil des Antrags werden. Beim Verwendungsnachweis sollte auf einen vollständigen zahlenmäßigen Nachweis und die Vorlage eines Sachberichts geachtet werden. Um finanzielle Nachteile für das Land zu vermeiden, müssen bei der Verwendungsnachweisprüfung die Finanzierungsbeiträge weiterer Zuwendungsgeber berücksichtigt werden.

Das Förderprogramm sollte in regelmäßigen Abständen evaluiert werden. Eine Überprüfung und gegebenenfalls Anpassung sollte spätestens dann erfolgen, wenn sich die Rahmenbedingungen der Förderung ändern, etwa durch das Hinzutreten weiterer Zuwendungsgeber.

15.3.3 Abwicklung der Förderung auf die Kassenärztliche Vereinigung übertragen

Das Sozialministerium sollte die eigenständige Bearbeitung des Förderprogramms „Landärzte“ einstellen. Die Abwicklung sollte auf die Kassenärztliche Vereinigung übertragen werden. Bei der Wahl des Modells sollten neben förderpolitischen und förderpraktischen Aspekten auch wirtschaftliche Gesichtspunkte berücksichtigt werden.

Das Sozialministerium sollte mit der Kassenärztlichen Vereinigung Vereinbarungen treffen, die einen Einsatz der Landesmittel entsprechend den Förderzielen und -kriterien des Landes sowie der haushaltsrechtlichen Bestimmungen sicherstellen.

15.4 Stellungnahme des Ministeriums

Das Sozialministerium teilt mit, das Landärzterförderprogramm sei ein wesentlicher Baustein der Aktivitäten der Landesregierung zur Sicherstellung der hausärztlichen Versorgung im ländlichen Raum. In der ambulanten hausärztlichen Versorgung sei bei einem stetig steigenden Altersdurchschnitt der Hausärztinnen und -ärzte von zunehmenden offenen Niederlassungsmöglichkeiten auszugehen.

Ziel der Umstellung von einer Anteils- auf eine Festbetragsfinanzierung im Jahr 2012 sei ein verwaltungseffizientes Handeln und die Verringerung von Bürokratiekosten sowie die Vereinfachung der Beantragung und Abrechnung für die Antragstellenden gewesen. Dank dieser Umstellung seien zunehmende Antragszahlen zu verzeichnen gewesen. Allein im Jahr 2020 seien 50 Förderbescheide erlassen worden. Seit 2018 stiegen die Zahlungen stetig; die letzten drei Jahre seien die ausgaben- und antragsstärksten seit Bestehen des Programms gewesen.

Die Entwicklung der Antragszahlen im Jahr 2023 zeige auf, dass der Rückgang der Mittelbindungen 2021/2022 auf die Corona-Pandemie zurückzuführen sei und bislang verschobene Entscheidungen zur ärztlichen Niederlassung jetzt nachgeholt würden. Aus dem Rückgang der Antragszahlen bzw. Mittelbindungen 2021/2022 könne daher nicht der Schluss gezogen werden, dass das Förderprogramm die angestrebte Wirkung derzeit nicht erziele. Es sei zwingend abzuwarten, wie sich die Antragszahlen weiterentwickeln, bevor Rückschlüsse auf einen möglichen reduzierten Haushaltsansatz ab 2025 gezogen würden. Es sei bereits jetzt absehbar, dass die Summe der bewilligten Anträge 2023 den vom Rechnungshof veranschlagten Betrag von 800.000 Euro überschreiten werde.

Das Ministerium teilt nicht die Auffassung, dass in unzulässiger Weise eine Festbetragsfinanzierung gewählt wurde und auf eine Anteilsfinanzierung umgestellt werden solle. Eine Festbetragsfinanzierung sei sachgerecht und nach VV Nr. 2.5 zu § 44 Landeshaushaltsordnung bei Teilfinanzierungen der Regelfall. Eine Festbetragsfinanzierung könne auch dann erfolgen, wenn es förderpolitisch gewollt sei, andere Finanzierungen beim Förderempfänger zu belassen. Bei Umstellung auf eine Anteilsfinanzierung bestünde die Gefahr, dass potenzielle Zuwendungsempfänger Anträge nicht mehr stellen und das Förderziel nicht erreicht würde.

Das Ministerium teilt nicht die Auffassung, dass durch die Ausgestaltung des Förderprogramms Vollfinanzierungen erfolgten. Der Rechnungshof habe bislang nicht nachvollziehbar belegt, in welchen konkreten Fällen eine echte Vollfinanzierung erfolgt sei. Eine Vollfinanzierung im betriebswirtschaftlichen Sinne sei auszuschließen. Auch sei diese Finanzierungsart in Ausnahmefällen grundsätzlich zulässig.

Die Aussage, dass es zu Doppelfinanzierungen mit dem Programm der Kassenärztliche Vereinigung Baden-Württemberg kommen könne, sei nicht zutreffend. Bei der Verwendungsnachweisprüfung würden nur Belege anerkannt, die förderfähige Ausgaben enthalten und nicht schon von anderen Förderstellen anerkannt wurden.

Im Zuge der Neuausrichtung des Programms, die bereits vor der Prüfung des Rechnungshofs eingeleitet worden sei, werde das Ministerium entscheiden, in welchem Umfang die Fördersätze gegebenenfalls differenziert nach

Praxisübernahme/-neugründung und Anstellung angehoben werden müssten. Hier werde auch die Empfehlung zur Aufhebung der Splittung der Fördersumme aufzugreifen sein.

Das Ministerium werde die Empfehlung hinsichtlich der Übertragung der Abwicklung des Förderprogramms auf die Kassenärztliche Vereinigung prüfen. Es weist aber darauf hin, dass eine Übertragung mit Kosten wie auch mit weiterem Aufwand in der Betreuung durch das Ministerium verbunden sein könnte.

Das Landärzteprogramm habe einen erkennbaren Fokus auf die hausärztliche Versorgung im ländlichen Raum, während das Programm „Ziel und Zukunft“ der Kassenärztlichen Vereinigung - das der Rechnungshof als „weitgehend identisch“ bezeichne - alle Facharztgruppen im Blick habe und Gemeinden mit weniger als 3.000 Einwohnern ausklammere. Inwieweit eine Zusammenführung beider Programme sinnvoll und zweckmäßig sowie im Interesse des Landes sei, werde in gründlicher Abwägung zu prüfen sein.

15.5 Schlussbemerkung

Der Hinweis des Sozialministeriums, wonach Teilfinanzierungen möglichst im Wege einer Festbetragsfinanzierung vorgenommen werden sollten, ist zutreffend. Er blendet aber den zweiten Satz der entsprechenden haushaltsrechtlichen Vorschrift aus, dass eine Festbetragsfinanzierung nicht in Betracht kommt, wenn mit nicht unerheblichen, vorher nicht bestimmbareren Einnahmen zu rechnen ist. Dies ist bei Anträgen im Landärzteprogramm häufig der Fall, da diese regelmäßig in einem frühen Planungsstadium erfolgen und beispielsweise Förderbeiträge Dritter noch nicht feststehen. Der Rechnungshof hält deshalb an seiner Auffassung fest, dass eine Festbetragsfinanzierung angesichts der Spezifika der Förderung nicht sachgerecht ist.

Der Rechnungshof teilt nicht die Sorge des Ministeriums, dass potenzielle Antragsteller nach einer Umstellung auf eine Anteilsfinanzierung ganz auf ihr Vorhaben verzichten. Auch mit einer Anteilsfinanzierung kann ein angemessener und attraktiver Förderanreiz gegeben werden.

Entgegen den Ausführungen in der Stellungnahme des Ministeriums empfiehlt der Rechnungshof keineswegs eine „Zusammenführung“ der beiden Förderprogramme. Er hält es vielmehr für sinnvoll, das Programm des Landes mit einer gegebenenfalls vom Programm der Kassenärztlichen Vereinigung abweichenden Ausrichtung und Schwerpunktsetzung beizubehalten. Mit einem eigenständigen Förderprogramm kann dem förderpolitischen Interesse des Landes beispielsweise in solchen Fällen Rechnung getragen werden, in denen die Förderung der Kassenärztlichen Vereinigung nicht greift.

Die Empfehlung des Rechnungshofs stellt darauf ab, die Abwicklung dieses Programms auf die Kassenärztliche Vereinigung zu übertragen. Das Ministerium führt als wesentliche Gründe für die Programmumstellung 2012 „die Verringerung von Bürokratiekosten sowie die Vereinfachung der Beantragung und Abrechnung für die Antragstellenden“ an. Gerade im Hinblick auf diese vom Ministerium selbst genannten Ziele würde eine Abwicklung durch die Kassenärztliche Vereinigung Vorteile bieten: Die Antragsteller müssten dieselben Unterlagen und Belege nicht mehr bei zwei Fördermittelgebern einreichen, sondern hätten nur noch einen Ansprechpartner für das gesamte Verfahren. Aus Sicht des Rechnungshofs könnte mit dem Verzicht auf eine

Doppelstruktur nicht nur ein Beitrag zu weniger Bürokratie geleistet, sondern auch die Attraktivität der Förderung insgesamt erhöht werden.

16 Förderung eines Neubaus beim Städtischen Klinikum Karlsruhe (Kapitel 0922)

Bei der Berechnung der förderfähigen Kosten legte das Sozialministerium keine transparenten Kennwerte zugrunde. Vor der Beantragung bzw. Förderung von OP-Räumen und Intensivbetten sollte das Land eigene Bedarfsberechnungen erstellen und den Krankenhausplan des Landes anpassen.

16.1 Ausgangslage

Der Rechnungshof prüfte die Förderung des Landes für den Neubau von Haus M der Städtischen Klinikum gGmbH Karlsruhe (Städtisches Klinikum), einem Haus der Maximalversorgung in Karlsruhe. Die Baumaßnahme wurde 2016 begonnen und 2021 fertiggestellt. Die Gesamtinvestition laut dem Förderantrag von 2014 betrug 237 Mio. Euro. Die Förderung des Landes belief sich auf rund 105 Mio. Euro.

Abbildung 16-1: Haus M mit zentralem Haupteingang



16.2 Grundlagen der Krankenhausfinanzierung

Zweck des Krankenhausfinanzierungsgesetzes (KHG)¹ ist die wirtschaftliche Sicherung der Krankenhäuser, um eine qualitativ hochwertige, patienten- und bedarfsgerechte Versorgung der Bevölkerung mit leistungsfähigen digital ausgestatteten und eigenverantwortlich wirtschaftenden Krankenhäusern zu gewährleisten und zu sozial tragbaren Pflegesätzen beizutragen.

Nach § 4 KHG werden die Krankenhäuser dadurch wirtschaftlich gesichert, dass ihre Investitionskosten im Wege öffentlicher Förderung übernommen

¹ Krankenhausfinanzierungsgesetz in der Fassung der Bekanntmachung vom 10. April 1991 (BGBl. I. Seite 886), zuletzt geändert durch Artikel 5 des Gesetzes vom 11. Juli 2021 (BGBl. I. Seite 2754).

werden und sie leistungsgerechte Erlöse aus den Pflegesätzen sowie Vergütungen für vor- und nachstationäre Behandlung und für ambulantes Operieren erhalten.

Der Bund regelt im KHG die Grundsätze der Investitionsförderung. Das Nähere zur Förderung ist durch Landesrecht zu bestimmen. Dies ist insoweit kohärent, als die Investitionsförderung Aufgabe der Länder ist. Die Krankenhausgesetze der Länder regeln daher auch die näheren Einzelheiten der Fördertatbestände, die Aufstellung von Investitionsprogrammen sowie die Förder- und Prüfverfahren. In Baden-Württemberg gilt dazu das Landeskrankenhausgesetz Baden-Württemberg (LKHG)².

Die Fördermittel für Investitionen in Krankenhäuser sind so zu bemessen, dass sie die gesetzlich förderungsfähigen und unter Beachtung betriebswirtschaftlicher Grundsätze notwendigen Investitionskosten decken (§ 10 Absatz 2 LKHG).

Prinzipiell haben die Krankenhäuser einen Rechtsanspruch auf die Förderung. Dies gilt jedoch nur, solange und soweit sie in den Krankenhausplan eines Landes und in das Investitionsprogramm aufgenommen sind. Die Investitionsförderung erfolgt in Baden-Württemberg durch einen Festbetrag. Dieser bedarf der Zustimmung des Krankenhausträgers. Nach Angaben des Sozialministeriums lag die Förderquote in den letzten drei Jahren zwischen 95 und 99 Prozent der förderfähigen Kosten.

16.3 Prüfungsergebnisse

16.3.1 Ermittlung der förderfähigen Flächen und Kosten

Vor der Antragstellung informiert der Krankenhausträger das Sozialministerium über die geplanten Baumaßnahmen und legt dazu ein Raum- und Funktionsprogramm vor. Grundlage hierfür sind Ist-Leistungszahlen sowie prognostizierte Leistungszahlen des Krankenhausträgers. Das Städtische Klinikum plante für den Neubau laut Förderantrag eine Nutzfläche von 22.140 m². Anschließend überprüfte das Sozialministerium die Förderfähigkeit der Flächen und stellte ein eigenes Raum- und Funktionsprogramm mit einer förderfähigen Nutzfläche von 16.214 m² auf. Abschließend wurde vom Sozialministerium im Antragsverfahren 2017 eine Nutzfläche von 16.456 m² als förderfähig anerkannt.

Grundlage der Bemessung sind die Festlegungen zum jeweiligen Krankenhaus im Landeskrankenhausplan sowie vom Sozialministerium festgelegte Flächenkennwerte für die einzelnen Funktionsbereiche. Die Flächenkennwerte werden nach Auskunft des Sozialministeriums den Antragsstellern nicht mitgeteilt. Sie stammten teilweise noch aus den 1990er-Jahren.

Die für die geprüfte Maßnahme verwendeten Flächenkennwerte konnten dem Rechnungshof nicht vorgelegt werden, da sie nicht mehr vorhanden seien. Die vom Sozialministerium angesetzten Flächen konnten daher vom Rechnungshof nicht geprüft werden.

² Landeskrankenhausgesetz Baden-Württemberg (LKHG) vom 29. November 2007, zuletzt geändert am 7. Februar 2023 (GBl. Seite 26, 46).

16.3.2 Förderung nur notwendiger Investitionen

Nach § 13 Absatz 3 LKHG können nur die für die medizinisch zweckmäßige und ausreichende Versorgung des Patienten im Krankenhaus notwendigen Investitionen gefördert werden.

Die Notwendigkeit einer Investition beurteilt sich insbesondere anhand der Vorgaben des Krankenhausplans. Dieser regelt den Versorgungsauftrag des Krankenhauses. In Baden-Württemberg gilt aktuell der Krankenhausplan von 2010. Dabei handelt es sich um eine Rahmenplanung, die den Krankenhäusern und Krankenkassen Gestaltungsspielraum ermöglichen soll. Darüber hinaus hat der Krankenhausträger anhand seiner Fallzahlen (Behandlungen, Belegungen) der vergangenen Jahre und den prognostizierten Fallzahlen die medizinische Notwendigkeit nachzuweisen.

16.3.2.1 Förderung von OP-Räumen

Ursprünglich sahen die Planungen des Krankenhausträgers den Bau von 24 Operationsräumen vor. Davon waren sechs Operationsräume als Reserve vorgesehen. Das Sozialministerium akzeptierte in seinem Raum- und Funktionsprogramm 18 Operationsräume, die den vom Träger vorgelegten Ist-Leistungszahlen entsprachen.

Entsprechend den Unterlagen des Förderantrags plante der Krankenhausträger 20 stationäre und zwei ambulante Operationsräume. Das Sozialministerium erkannte 16 stationäre Operationsräume als förderfähig an, die zwei ambulanten Operationsräume jedoch nicht. Letztendlich baute das Städtische Klinikum 20 Operationsräume.

Ein Nachweis über eine Prüfung des beantragten Bedarfs für 16 stationäre Operationsräume ist in den Akten des Sozialministeriums nicht enthalten. Nach Aussage des Sozialministeriums sei die Notwendigkeit der Investitionen nicht im Detail geprüft worden. Das Sozialministerium verließ sich hierzu auf die Berechnungen des Krankenhausträgers.

Der Rechnungshof ist der Auffassung, dass bei der Förderung von kostenintensiven Operationsräumen eine eigene Bedarfsberechnung durchgeführt und dokumentiert werden sollte. Die Parameter einer solchen Bedarfsberechnung sollten vom Sozialministerium einheitlich vorgegeben werden.

16.3.2.2 Förderung von Intensivstationen

Im Raum- und Funktionsprogramm von 2015 hat das Sozialministerium 80 Intensivbetten mit einer Nutzfläche von 3.000 m² als förderfähig anerkannt. Dabei wurde eine Fläche von 37,5 m² je Bett als Erfahrungswert zugrunde gelegt. Das Sozialministerium teilte dem Rechnungshof mit, dass es sich dabei um interne Erfahrungswerte handle, die nicht dokumentiert seien.

Die vom Sozialministerium angesetzten Flächen konnten daher vom Rechnungshof nicht geprüft werden.

Der Bedarf für die beantragten Intensivbetten wurde vom Sozialministerium nicht geprüft. Begründet wurde dies damit, dass es beim Land bisher keine Intensivbettenplanung gebe und somit keine Grundlagen für eine Prüfung vorlägen, auf welche zurückgegriffen werden könne.

Der Rechnungshof ist der Auffassung, dass das Sozialministerium - auch aufgrund der Erfahrungen im Zusammenhang mit der Corona-Pandemie - eine landesweite Intensivbettenplanung im Krankenhausplan berücksichtigen sollte. Mit Hilfe einer solchen Planung kann der Förderbedarf vorab abgestimmt und transparent festgelegt werden.

16.3.3 Baufachliche Prüfung

In Baden-Württemberg setzt die Bewilligung einer Förderung ein baufachliches Prüfungsverfahren voraus, das durch das Referat „Bauberatung Dritter“ bei der Betriebsleitung des Landesbetriebs Vermögen und Bau durchgeführt wird.³

Aufgabe der „Bauberatung Dritter“ bei der Krankenhausinvestitionsförderung ist insbesondere die Prüfung der Zweckmäßig- und Wirtschaftlichkeit sowie der sparsamen Verwendung von Landesmitteln.

Bei der Antragsprüfung vergleicht die „Bauberatung Dritter“ die Flächenaufstellung des Trägers mit der vom Sozialministerium vorgegebenen Flächenaufstellung aus dem Raum- und Funktionsprogramm.

Die ermittelten Flächenüberhänge aufgrund von darüberhinausgehenden Flächen (z. B. Wahlleistungszimmer im Pflegebereich) oder nicht förderfähigen Bereichen (z. B. ambulante Bereiche, Dialysepraxen) werden kostenmäßig abgezogen. Die „Bauberatung Dritter“ ermittelte nicht förderfähige Flächenüberhänge mit einem Wert von 9,65 Mio. Euro. Dieser Betrag wurde anhand von Kostenkennwerten je m², bezogen auf einzelne Funktionsbereiche im Krankenhaus (z. B. Diagnostik und Therapie, Pflege, Ver- und Entsorgung), berechnet.

Die von der „Bauberatung Dritter“ verwendeten Kostenkennwerte beruhen auf nicht offengelegten Erfahrungswerten, die vom Rechnungshof nicht geprüft werden konnten.

Die Verwendung von nicht dokumentierten Flächen- und Kostenkennwerten zur Ermittlung der Förderhöhe widerspricht einem transparenten Verfahren. Der Krankenhausträger ist hier nicht in der Lage, die Investitionskostenförderung nachzuvollziehen bzw. seine Planung auf die objektiv notwendigen Investitionen auszurichten.

³ Denkschrift 2020, Beitrag Nr. 19, „Bauberatung Dritter“ beim Landesbetrieb Vermögen und Bau Baden-Württemberg.

16.3.4 Förderung von Planungsraten

Für den Neubau des Hauses M wurde eine Planungsrate in das Jahreskrankenhausbauprogramm 2011 aufgenommen. Das Regierungspräsidium Karlsruhe wurde angewiesen, die vorgesehene Förderrate von 5 Mio. Euro zu bewilligen.

Der Rechnungshof stellte fest, dass es für die Förderung der Planungsrate keinen Antrag gab, obwohl ein Antrag Fördervoraussetzung ist.

Der Rechnungshof ist der Auffassung, dass die Bewilligung einer Planungsrate außerhalb der eigentlichen Investitionsförderung nicht notwendig ist. Die für eine Krankenhausbaumaßnahme erforderlichen Planungskosten sind Teil des förderfähigen Investitionsvorhabens.

Die Umsetzung großer Baumaßnahmen ist nicht abhängig von der Förderung einer Planungsrate. Zudem zieht die Förderung zusätzlichen Verwaltungsaufwand nach sich.

16.3.5 Keine Photovoltaikanlage berücksichtigt

Obwohl ideale Bedingungen vorlagen, wurde auf dem Dach des Neubaus keine Photovoltaikanlage errichtet. Der Verzicht auf die Anlage wurde mit einer möglichen späteren Aufstockung des Gebäudes begründet.

Nach Auffassung des Rechnungshofs wäre die Installation von Photovoltaik im Bauprozess aufgrund des hohen Stromverbrauchs im Gebäude wirtschaftlich geboten gewesen. Nachträgliche Installationen sind stets problematisch, da sie aufwendige Gerüstarbeiten, Störungen des Krankenhausbetriebs sowie zusätzliche Leitungsführungen verursachen und die Gewährleistung beispielsweise der Dachabdichtung beeinträchtigen.

16.4 Empfehlungen

16.4.1 Notwendigkeit der Investitionen intensiver prüfen

Bei der Prüfung der Notwendigkeit der kostenintensiven Investitionen sollte das Sozialministerium die medizinische Notwendigkeit selbst prüfen.

Für die Förderung von kostenintensiven OP-Räumen sollte das Ministerium eine eigene OP-Bedarfsberechnung einführen. Diese sollte einheitlich vorgegeben werden.

Für den Bereich der Intensivbetten sollte das Ministerium eine landesweite Intensivbettenplanung einführen und diese im Krankenhausplan festschreiben.

16.4.2 Einheitliche und transparente Flächenkennwerte ansetzen

Bei der Prüfung und Aufstellung der Raum- und Funktionsprogramme sollte das Sozialministerium einheitliche und transparente Flächenkennwerte ansetzen. Diese sollten regelmäßig angepasst werden.

16.4.3 Ermittlung der Förderhöhe nachvollziehbar machen

Die Ermittlung der für die Förderhöhe maßgeblichen zuschussfähigen Baukosten sollte durch das Sozialministerium und die „Bauberatung Dritter“ so transparent und nachvollziehbar wie möglich erfolgen.

16.4.4 Auf vorläufige Bewilligung von Planungsraten verzichten

Die vorläufige Bewilligung von Planungsraten erhöht den Verwaltungsaufwand und sollte unterbleiben. Planungskosten sind Teil des förderfähigen Investitionsvorhabens und die Krankenhausträger sind auf eine vorläufige Bewilligung vorab in der Regel nicht angewiesen.

16.5 Stellungnahme des Ministeriums

Das Sozialministerium teilt mit, dass aktuell bei Ermittlung der förderfähigen Flächen einheitliche Flächenkennwerte verwendet werden. Hierzu gebe es eine mit dem Landesbetrieb Vermögen und Bau abgestimmte Liste mit Flächenwerten.

Das Ministerium bestätigt, dass der geförderte Bedarf an Operationsräumen und Intensivbetten ausschließlich vom Krankenhausträger ermittelt werde. Allein aufgrund der hohen Betriebskosten läge es für die Krankenhäuser im eigenen Interesse, die Anzahl der Operationsräume und Intensivbetten entsprechend des medizinischen Bedarfs festzulegen. Da die Betriebskosten über die Fallpauschalen gedeckt werden müssen, sei es im Interesse der Klinik, diese Kosten so gering wie möglich zu halten.

Im derzeitigen Landeskrankenhausplan sei eine spezielle Fachplanung von Intensivbetten nicht enthalten. Von der gesetzlichen Möglichkeit, Betten abteilungsbezogen festzulegen, werde in der Regel kein Gebrauch gemacht. Der Krankenhausträger habe somit die Möglichkeit, innerhalb des festgelegten somatischen Planbettenkontingents die Betten auf die verschiedenen Fachabteilungen in eigener Verantwortung zu verteilen.

Das Ministerium weist darauf hin, dass Investitionsförderung nur im Rahmen der hierfür bereitstehenden Haushaltsmittel bewilligt werden könne. Eine generelle Förderhöhenzusage sei daher nicht möglich. Ein genereller Anspruch auf Vollförderung bestehe nicht.

Eine nachvollziehbare und transparente Förderentscheidung könne durch die aufgestellten Förderkriterien und die fachliche Begleitung durch das

Ministerium und den Landesbetrieb Vermögen und Bau sichergestellt werden.

Zur vorläufigen Förderung von Planungsraten teilt das Ministerium mit, dass die Planungsleistung beim Krankenhausbau bis zum eigentlichen Beginn der Baumaßnahme mit erheblichen Kosten verbunden sei. Gerade bei großen Baumaßnahmen könne dies zu sehr hohen Ausgaben führen. Die Krankenhausträger würden mit der Bewilligung von entsprechenden Mitteln bei der Umsetzung der Maßnahmen unterstützt. Vor der Entscheidung werde auch geprüft, ob eine entsprechende Planungstiefe für eine Investitionsförderung gegeben sei und nicht nur beispielsweise eine Machbarkeitsstudie finanziert werde.

16.6 Schlussbemerkung

Der Rechnungshof begrüßt, dass das Sozialministerium inzwischen einheitliche Flächenkennwerte verwendet. Diese sollten den Antragstellern als Planungsgrundlage zur Verfügung gestellt werden.

Es ist richtig, dass es im Interesse des Klinikträgers liegt, Kapazitäten für Operationsräume und Intensivbetten entsprechend des medizinischen Bedarfs festzulegen. Andererseits unterliegt der Bedarf regelmäßigen Schwankungen und kann im Vorfeld einer Förderentscheidung immer nur prognostisch erfasst werden. Der Rechnungshof bleibt bei seiner Auffassung, dass das Ministerium in der Lage sein muss, den beantragten medizinischen Bedarf an Operationsräumen und Intensivbetten selbst überprüfen zu können. Hinsichtlich der Kapazitäten an Intensivbetten kann dazu eine Erfassung im Landeskrankenhausplan sinnvoll sein.

Die Ausführungen des Ministeriums zur nachvollziehbaren Ermittlung der Förderhöhe überzeugen nicht. Die erwähnten Förderkriterien enthalten nur allgemeine Arbeits- und Orientierungsgrundlagen zur Struktur- und Förderpolitik des Landes im Krankenhausbereich. Die Kriterien enthalten keine Anhaltspunkte, die im Einzelfall die Entscheidung über die Förderhöhe nachvollziehbar und transparent machen können.

Der Rechnungshof bleibt bei seiner Empfehlung, dass eine vorläufige Bewilligung von Planungsraten zur Reduzierung des Verwaltungsaufwands unterbleiben sollte.

Einzelplan 12: Allgemeine Finanzverwaltung

17 Qualität der Planungen im Staatlichen Hochbau (Kapitel 1208)

Das Land muss eine höhere Qualität in der Planung und Ausführung seiner Baumaßnahmen sicherstellen. Bei verschiedenen Projekten wurden Sonderlösungen realisiert, die mangelhaft bzw. nicht wirtschaftlich umsetzbar waren. Sogar bei Neubauten entstanden hierdurch Einschränkungen der Nutzung. Vereinzelt wurden fertiggestellte Maßnahmen zu Sanierungsfällen. Mängel und Störungen im Bauablauf müssen frühzeitiger erkannt werden.

17.1 Ausgangslage

Die Planung und Ausführung von großen Neubau- oder Sanierungsmaßnahmen sowie der Bauunterhalt der Landesgebäude erfolgt durch das Baumanagement der Staatlichen Vermögens- und Hochbauverwaltung. Ziel ist es hierbei, Baumaßnahmen wirtschaftlich und nachhaltig zu realisieren sowie den Wert der Bausubstanz zu erhalten. Die Qualität der Planung hat einen erheblichen Einfluss auf die Einhaltung von Kosten und Terminen und somit auf die Wirtschaftlichkeit. Der Rechnungshof prüft regelmäßig solche Maßnahmen und hat bei seinen Prüfungen Mängel bei der Qualität der Planungen festgestellt.

17.2 Prüfungsergebnisse

Die Gebäude des Landes sind im Mittel mehr als hundert Jahre alt. Trotz dieses hohen Alters stellen sie erhebliche Sachwerte dar. Im Unterhalt kommt älteren Gebäuden zu Gute, dass ihre Konstruktionen bewährt sind und der Anspruch an technische Anlagen zum Zeitpunkt ihrer Errichtung sehr gering war. Sie verfügen oft über keine oder sehr einfache

- Raumluftechnische Anlagen,
- Brandmeldeanlagen,
- Flachdachkonstruktionen,
- vorgehängte Fassadenkonstruktionen,
- kraftbetätigte Türen und Tore,
- Kältetechnik,
- Gebäude-Leit-Technik oder
- Sprinkleranlagen.

Dem gegenüber werden diese Technologien bei den meisten Neubauvorhaben des Landes inzwischen durchgängig eingesetzt, auch aufgrund von gestiegenen Anforderungen an Brand-, Schall- und Wärmeschutz. Die Planungen sind daher zunehmend komplex und stellen höhere Ansprüche an die

Qualität im Planungs- und Bauprozess. Werden Fehler nicht umgehend erkannt und behoben, können weitaus größere Folgekosten für den Betrieb der Gebäude entstehen. In mehreren Fällen mussten Neubauten bereits nach wenigen Jahren der Nutzung saniert werden.

17.2.1 Mangelhafte Planungen

Die Bauverwaltung akzeptierte Planungen, die mangelhaft waren bzw. gegen die allgemein anerkannten Regeln der Technik verstießen. Bei der Prüfung der Ausführungsplanungen wurden die besonderen Herausforderungen offenbar nicht erkannt.

Beispiel Neubau der Mensa Moltkestraße in Karlsruhe

Der Neubau der Mensa Moltkestraße in Karlsruhe wurde 2007 mit Gesamtbaukosten von 8 Mio. Euro errichtet. Die Fassade und das Dach wurden aus Holzkastenelementen hergestellt. Die Abdichtung erfolgte mit einer Polyurethan-Spritzbeschichtung, die für Wand- und Dachflächen verwendet wurde.

Abbildung 17-1: Mängeluntersuchung (2017, links), Schutzdach (2023, rechts)



Bereits 2009 wurden Undichtigkeiten am Dach und Luftblasen in der Abdichtung der Außenwände erkannt. Spätere Untersuchungen mit Bauteilöffnung ergaben, dass die Tragfähigkeit einiger Holzelemente durch eindringende Feuchtigkeit und Pilzbefall nicht mehr gewährleistet war. Eine Galerie mit Essensplätzen und die Dachterrasse wurden daraufhin gesperrt. 2018 musste für den Weiterbetrieb ein vollflächiges Schutzdach über der Mensa errichtet werden. Allein das aufwendige Gerüst hierfür kostete 1,2 Mio. Euro. Die Sanierungsarbeiten wurden noch nicht begonnen und sollen mehr als 5 Mio. Euro kosten.

Beispiel Neubau Duale Hochschule Baden-Württemberg in Stuttgart

Bei einem Neubau für die Duale Hochschule Baden-Württemberg (DHBW) in Stuttgart entsprach die Planung der Kälteanlage in Verbindung mit der Bodenkonstruktion nicht den gesetzlichen Vorschriften. Für den Fall des unkontrollierten Austritts wassergefährdender Stoffe (Kältemittel) sind geeignete Auffangflächen erforderlich. Die Planung berücksichtigte dies nicht und war daher mangelhaft. Gleichwohl wurden die technischen Anlagen eingebaut.

Als der Mangel erkannt wurde, waren einfache Lösungen nicht mehr möglich. Bauliche Maßnahmen wie Abfräsen und Erhöhen des Bodens, zusätzliche Rinnen und Absperrventile für mehr als 0,25 Mio. Euro waren notwendig.

Ein Indikator für eine normgerechte Planung ist die Anwendung des Standard-Leistungsbuch-Bau bei der Ausschreibung. Seine Anwendung ist grundsätzlich vertraglich vereinbart und von den freiberuflich Tätigen umzusetzen. Das Standard-Leistungsbuch-Bau umfasst eine Vielzahl von Ausschreibungstexten für bewährte Konstruktionen, die den allgemein anerkannten Regeln der Technik entsprechen. Der Rechnungshof stellte bei vielen Baumaßnahmen fest, dass die konsequente Anwendung des Standard-Leistungsbuch-Bau in den Ausschreibungen nicht die Regel war.

17.2.2 Mangelhafte Ausführungen

Beispiel Universitätsbibliothek Freiburg

Die Universitätsbibliothek in Freiburg wurde 2015 übergeben. Ihre Fassade wurde als nach innen und außen geneigte Glas-Metall-Konstruktion hergestellt. Das 53 Mio. Euro teure Gebäude ist bis heute mit erheblichen Mängeln belastet. Von der Fassade fielen wiederholt Metallelemente ab. Die nur geklebten Befestigungsglaschen versagten. Diesem Mangel muss nun nachträglich durch Verschweißen abgeholfen werden. Seit 2018 sind deswegen Teile der rückwärtigen Straße gesperrt.

Deutlich größer ist der Schaden für die weiterhin undichte Fassade. Ein Sachverständiger kam zu dem Schluss, dass die verbauten Kunststoffteile nicht die ausgeschriebene Temperatur- und Formbeständigkeit besaßen und dadurch Abdichtungsprofile verrutschten. Eine Probeentnahme bestätigte zudem, dass die Wärmedämmung inzwischen vollständig durchfeuchtet ist. Die Universität behilft sich bislang damit, bis zu 200 Eimer entlang der Innenfassade zum Auffangen von Regenwasser aufzustellen. Der Schaden an der gesamten Fassade beläuft sich auf mehr als 5 Mio. Euro. Der Rechtsstreit mit dem Fassadenbauer bzw. -planer dauert an. Die Sanierung steht noch aus.

Abbildung 17-2: Auffangeimer für Regenwasser in der Bibliothek



Beispiel Neubau DHBW Stuttgart

Der Neubau der DHBW in Stuttgart konnte erst mit einer Verzögerung von mehr als zwei Jahren im Herbst 2022 übergeben werden. Die Baukosten stiegen von 89 auf 113 Mio. Euro. Dabei trug die Sanierung eines mangelhaft ausgeführten Dachaufbaus wesentlich zur verzögerten Fertigstellung und den Mehrkosten bei. Zum Ende der Bauarbeiten wurde wegen unkontrollierten Wassereintritts ein Sachverständiger hinzugezogen. Dieser stellte die weitgehende Durchfeuchtung des Dachaufbaus fest. Weitere Mängel waren eine instabile Attika, ein nicht windsicher verklebter Dachaufbau, sowie Dachabläufe, die regelmäßig nicht am Tiefpunkt des Gefälles platziert wurden. Letztlich führte die Vielzahl unterschiedlicher Planungs- und Ausführungsmängel zum Komplettrückbau und zur Neuherstellung des Dachaufbaus. Es ist noch nicht geklärt, wer die Kosten von mehr als 1,2 Mio. Euro zu tragen hat.

17.2.3 Maßnahmen mit gestörtem Bauablauf

Der Rechnungshof stellte bei seinen landesweiten Prüfungen fest, dass die Anzahl der Maßnahmen mit gestörtem Bauablauf in den letzten Jahren stieg. Dies führte regelmäßig zu erheblichen Mehrkosten sowie einem wesentlichen Verzug der Fertigstellung. Bei folgenden Neubaumaßnahmen des Landes wurde unter anderem ein gestörter Bauablauf festgestellt:

- John-Cranko-Schule in Stuttgart¹,
- Fakultät Technik der DHBW in Stuttgart,

¹ Siehe Denkschrift 2022, Beitrag Nr. 14 (Landtagsdrucksache 17/3014).

- Württembergische Landesbibliothek in Stuttgart,
- Geo- und Umweltwissenschaften Universität Tübingen,
- Unterkunftsgebäude der JVA Stuttgart in Stammheim,
- Führungs- und Lagezentrum der Polizei in Aalen.

Hauptursache waren mangelhafte Planungen (siehe Punkt 17.2.1) oder eine zu spät erkannte fehlerhafte Bauausführung (siehe Punkt 17.2.2). Darüber hinaus führten aber auch geänderte Planungen wegen nicht berücksichtigter rechtlicher Auflagen oder nachträglicher Wünsche des Nutzers zu Verzögerungen.

Beispiel DHBW Stuttgart

Bei der DHBW wurde eine zusätzliche Störung des Bauablaufs durch die Änderung der Medientechnik in den Seminarräumen erheblich unterschätzt. Dem nachträglichen Nutzerwunsch wurde zugestimmt, obwohl die räumlichen und brandschutzrechtlichen Voraussetzungen nicht vorlagen. Umlanungen sowie Rück- und Umbauten machten eine Änderung der Baugenehmigung erforderlich und störten den Bauablauf erheblich. Die geschätzten Kosten für den nachträglichen Nutzerwunsch verdreifachten sich auf mehr als 1 Mio. Euro.

Beispiel Neubau Württembergische Landesbibliothek Stuttgart

Der Neubau der Württembergischen Landesbibliothek in Stuttgart wurde 2015 begonnen und sollte bis Oktober 2017 fertiggestellt werden. Das Gebäude wurde erst 2020 an den Nutzer übergeben. Allerdings waren die Außenanlagen und der Haupteingang noch nicht fertiggestellt. Bei der Ausführung der Außenanlagen wurden die Abdichtung und Dämmung der Tiefgarage beschädigt und mussten aufwendig saniert werden. Die Gesamtmaßnahme konnte daher erst 2022 übergeben werden.

17.2.4 Kündigung von Architekten aufgrund von Schlechtleistungen

Das Land als Bauherr hat in den letzten fünf Jahren bei mehreren Großprojekten aufgrund von Schlechtleistungen die Architekten gekündigt. Die Schlechtleistungen wurden oft erst während der Bauausführung erkannt bzw. angemahnt. Teilweise wurden daraus begründete Einbehalte bei den Abschlagszahlungen nicht vollständig berücksichtigt.

Beispiel Neubau DHBW Stuttgart

Beim Neubau der DHBW in Stuttgart kündigte die Bauverwaltung den Architekten aufgrund einer Vielzahl von Mängeln in der Planung und Objektüberwachung sowie einer eigenmächtigen Änderung der Bauleistung. Die staatliche Vermögens- und Hochbauverwaltung erbrachte nach der Kündigung die ausstehende Architektenleistung mit eigenem Personal. Notwendige Sanierungsplanungen und eine externe Unterstützung bei der Bauleitung führten zu Verzögerungen und Mehrkosten in Millionenhöhe.

Beispiel Institutsneubau Universität Tübingen

Für die Universität Tübingen plante ein Architekt einen Institutsneubau. Nach mehreren schriftlichen Mahnungen wurde er während der Bauausführung aufgrund anhaltender, gravierender Schlechtleistungen gekündigt. Insbesondere war die Qualität der Leistungsbeschreibungen ungenügend.

Beispiel Justizvollzugsanstalt Rottweil

Der Architekt der geplanten Justizvollzugsanstalt Rottweil war nicht bereit, eine vertragsgemäße Entwurfsplanung zu erbringen. Die vorgelegte Planung einschließlich der Kostenberechnung war nicht abnahmefähig, da die geschuldete Qualität nicht vorlag.²

Kündigungen können ein wirksames Mittel bei anhaltender Schlechtleistung von freiberuflich Tätigen sein. Sie führen jedoch meist zu erheblichen Verzögerungen des Bauablaufs, da Architektenleistungen neu ausgeschrieben und vergeben werden müssen.

Werden erforderliche Aufwendungen für Ersatzvornahmen und Sanierungsplanungen erst nach der Kündigung erkannt, sind sie folglich nicht durch zuvor getätigte Einbehalte gedeckt.

17.2.5 Planung nicht bewährter Sonderkonstruktionen

Die Ausführung nicht bewährter Sonderkonstruktionen oder nicht genormter Bauarten mit erforderlicher Zustimmung im Einzelfall führten vielfach zu höherem Unterhalts- oder Instandhaltungsaufwand. Beispiele hierfür sind unter anderem:

- Kunststoffbeschichtete Fassade der Mensa in Karlsruhe,
- Glasmosaik-Fassade des Neubaus des Innenministeriums,
- geneigte Fassaden der Universitätsbibliothek in Freiburg,
- Flachdächer mit Gefälle geringer 2 Prozent (DHBW Stuttgart).

Das Land sollte grundsätzlich auf bewährte Konstruktionen bestehen, die den allgemein anerkannten Regeln der Technik entsprechen.

Der Rechnungshof verkennt nicht, dass Sonderkonstruktionen in Ausnahmefällen unumgänglich sind. Ursächlich hierfür können unter anderem Ergebnisse von Planungswettbewerben, technische Entwicklung und Innovation sein.

Deshalb ist es wichtig, dass frühzeitig erkannt wird, ob eine nicht bewährte Sonderkonstruktion vorgesehen ist. Bei der Planung und Ausführung muss eine solche intensiv überwacht werden.

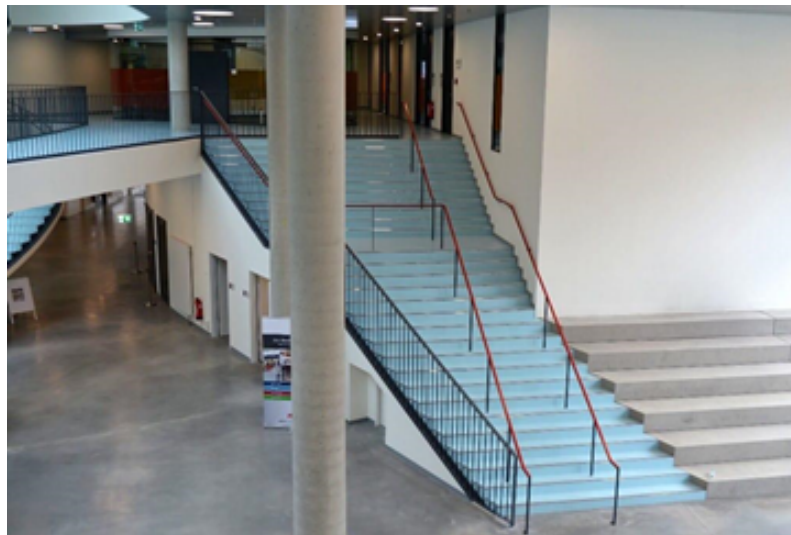
² Bericht der Landesregierung vom 28. Juni 2021 (Landtagsdrucksache 17/358).

17.2.6 Nutzungseinschränkungen beim Neubau einer Hochschule

Der Neubau der DHBW in Stuttgart bietet allein in Unterrichtsräumen Platz für mehr als 3.200 Studierende. Mit dem Veranstaltungssaal, der Cafeteria, den Kommunikations- und Lernzonen sowie den Arbeitsplätzen der Angestellten wurden Sitzplätze für mehr als 4.100 Personen geplant. Die Planung sah allerdings Rettungswege vor, die nur eine Belegung mit deutlich weniger als 2.000 Personen ermöglichten. Erst mit einer Entfluchtungssimulation gelang es, ein Brandschutzkonzept für einen Regelbetrieb mit 2.000 Personen zu erstellen, das Grundlage der Baugenehmigung wurde.

Auch wenn eine Vollbelegung lehrbetrieblich nicht möglich ist, sieht der Rechnungshof eine Belegung von weniger als 50 Prozent der Plätze als unwirtschaftlich an. Er erkennt erhebliches Potenzial für eine adäquate höhere Belegung der Unterrichtsräume.

Abbildung 17-3: Eingeschränkter Treppenbereich



Wirtschaftlichkeit verpflichtet auch zum Blick aufs Detail. Im Foyer plante der Architekt eine großzügige Treppe mit Aufenthaltsqualität. Da sie als Rettungsweg der Versammlungsstätte dient, musste auch ihre Nutzung beschränkt werden. Zur Sicherheit bei der Entfluchtung müssen Treppen beidseitig Handläufe haben und dürfen sich nicht verzüngen. Daher wurden große Teile der Treppe mit einem Geländer abgesperrt.

17.3 Empfehlungen

17.3.1 Risikobehaftete Planungen rechtzeitig erkennen

Das Land als Bauherr sollte die Planungen der freiberuflich Tätigen intensiver auf Übereinstimmung mit den allgemein anerkannten Regeln der Technik prüfen. Bewährte Konstruktionen sollten dabei bevorzugt werden. Abweichende, risikobehaftete Planungen sollten bereits in der Entwurfsplanung erkannt werden.

17.3.2 Sonderkonstruktionen intensiver überwachen

Planung und Ausführung nicht bewährter Sonderkonstruktionen sind intensiver zu überwachen, um Störungen im Bauablauf rechtzeitig zu erkennen und zu vermeiden.

17.3.3 Standard-Leistungsbuch-Bau zur Qualitätssicherung einsetzen

Die durchgängige Anwendung des Standard-Leistungsbuch-Bau bei der Ausschreibung sollte sichergestellt und als Instrument zur Qualitätssicherung eingesetzt werden.

17.3.4 Proaktives Belastungsmanagement betreiben

Schlechtleistungen in der Planung und Ausführung müssen erkannt und stringent angemahnt werden. Belastungen und Einbehalte müssen rechtzeitig und in angemessener Höhe berücksichtigt werden, um finanziellen Schaden vom Land abzuwenden.

17.3.5 Höhere Belegung prüfen

Das Land sollte untersuchen, mit welchen Maßnahmen eine höhere Belegung des Neubaus der DHBW in Stuttgart umgesetzt werden kann.

17.4 Stellungnahme des Ministeriums

Das Finanzministerium merkt an, dass die gerügte Qualität der Planungen bei zehn Baumaßnahmen innerhalb von zwei Jahrzehnten die absolute Ausnahme darstellten und nicht repräsentativ seien.

Aktuell seien beim Landesbetrieb allein mehr als 200 große Baumaßnahmen mit einem Gesamtvolumen von rund 3,2 Mrd. Euro in der Baudurchführung.

Die sonstigen Empfehlungen des Rechnungshofs setze der Landesbetrieb bereits um.

17.5 Schlussbemerkung

Der Rechnungshof teilt die Einschätzung des Finanzministeriums, dass die Feststellungen nicht repräsentativ für alle Baumaßnahmen des Landes sind. Gleichwohl erkennt er eine steigende Tendenz bei der Anzahl der Projekte mit gestörtem Bauablauf. Dies zeigt, dass das Land den gestiegenen Herausforderungen nicht mit einer höheren Qualität in der Planung entgegenwirken konnte.

Der Rechnungshof begrüßt, dass das Ministerium die Relevanz der Empfehlungen erkannt hat und nach eigener Darstellung bereits umsetzt. Insbesondere die Intensivierung eines Belastungsmanagements sowie die stringente Anwendung des Standard-Leistungsbuch-Bau wird der Rechnungshof künftig vermehrt bei seinen Prüfungen betrachten.

Einzelplan 14: Ministerium für Wissenschaft, Forschung und Kunst

18 Forschungssemester an den Pädagogischen Hochschulen (Kapitel 1426 bis 1433)

Die Hochschulen müssen bei der Bewilligung von Forschungssemestern die gesetzlichen Vorgaben beachten und dürfen Ausnahmen nur in begründeten Fällen zulassen. In den letzten beiden Jahren vor dem Ausscheiden einer Professorin oder eines Professors sollten die Rektorate kein Forschungssemester mehr bewilligen. Das Wissenschaftsministerium sollte durch Hinweise an die Hochschulen auf eine rechtskonforme und sachgerechte Entscheidungspraxis der Rektorate hinwirken.

18.1 Ausgangslage

Professorinnen und Professoren an den staatlichen Hochschulen des Landes können für bestimmte Zwecke (hauptsächlich Forschungsvorhaben) in der Regel für die Dauer eines Semesters unter Belassung ihrer Bezüge von der Verpflichtung zur Abhaltung von Lehrveranstaltungen befreit werden. Diese - auch in anderen Ländern üblichen - Freistellungen werden meist als Forschungssemester bezeichnet.

Rechtsgrundlage dafür ist in Baden-Württemberg § 49 Absatz 7 des Landeshochschulgesetzes (LHG). Die Freistellung ist nach dieser Vorschrift an die Erfüllung bestimmter Voraussetzungen gebunden. So muss die ordnungsgemäße Vertretung in der Lehre sowie die Durchführung von Prüfungen gewährleistet sein. Die Ermessensentscheidung über den Freistellungsantrag muss vom Rektorat der Hochschule getroffen werden. Die Freistellung darf in der Regel nur für ein Semester sowie frühestens vier Jahre nach dem letzten Forschungssemester erfolgen. Über das Ergebnis der Aktivitäten im Forschungssemester soll den zuständigen Hochschulgremien berichtet werden.

Der Rechnungshof hat exemplarisch an den sechs Pädagogischen Hochschulen des Landes die jeweilige Freistellungspraxis geprüft.

In die Untersuchung einbezogen wurden dabei alle 202 Forschungssemester, die von 194 Hochschullehrern im Zeitraum vom Sommersemester 2016 bis zum Wintersemester 2020/21 an den Pädagogischen Hochschulen Freiburg, Heidelberg, Karlsruhe, Ludwigsburg, Schwäbisch Gmünd und Weingarten in Anspruch genommen wurden. Die Personalausgaben für die betroffenen Professoren während dieser Forschungssemester betragen in summa 10,3 Mio. Euro.

Innerhalb der fünf Studienjahre 2016 bis 2020 nahmen an den sechs Pädagogischen Hochschulen rund die Hälfte der Professoren ein Forschungssemester in Anspruch.

18.2 Prüfungsergebnisse

18.2.1 Ergänzende Regelungen

An keiner der sechs Pädagogischen Hochschulen existiert eine offizielle interne Richtlinie zur Genehmigungspraxis der Forschungssemester.

In Heidelberg gibt es ein „Merkblatt für die Gewährung eines Forschungssemesters und eines Praxissemesters“ vom 26. März 2018. Darin werden allerdings im Wesentlichen nur die in § 49 LHG vorgegebenen Regelungen wiedergegeben. Lediglich die Berichtspflicht zum Forschungssemester wird durch ergänzende Vorgaben präzisiert.

An der Pädagogischen Hochschule Ludwigsburg erhalten die Professoren im Intranet Informationen über die Voraussetzungen und Regeln, die für ein Forschungssemester gelten.

Das Wissenschaftsministerium, das in Personalangelegenheiten die Fachaufsicht hat, hält sich hinsichtlich der Bewilligung der Forschungssemester bisher zurück und unterstützt die Hochschulen auch nicht durch spezielle Verfahrenshinweise.

18.2.2 Voraussetzungen zur Gewährung von Forschungssemestern

Die gesetzliche Regelung des § 49 Absatz 7 LHG legt für die Gewährung eines Forschungssemesters mehrere Voraussetzungen fest. Außerdem sind Ermessenserwägungen der Hochschulleitungen erforderlich.

Nach dem Gesetzestext „können“ Professorinnen und Professoren für ein Forschungssemester freigestellt werden. Es besteht somit für die Hochschullehrer kein Rechtsanspruch auf die Gewährung eines Forschungssemesters, sondern lediglich ein Anspruch auf eine ermessensfehlerfreie Entscheidung der Hochschulleitung über ihren Antrag. Lediglich an den Hochschulen Freiburg und Ludwigsburg werden die Professoren vor Antragstellung auf diesen Ermessensspielraum hingewiesen. An den übrigen Standorten hat dies die Konsequenz, dass gelegentlich die irrtümliche Erwartung besteht, ein beantragtes Forschungssemester müsse auch stets genehmigt werden, wenn die gesetzlichen Voraussetzungen vorliegen.

18.2.3 Wartezeit und Dauer

Eine Freistellung kann in der Regel nur für ein Semester und frühestens vier Jahre nach Ablauf der letzten Freistellung erfolgen. Lediglich in begründeten Ausnahmefällen kann von diesen Vorgaben abgewichen werden. Durch diese Regelungen soll gewährleistet werden, dass bei der Inanspruchnahme von Forschungssemestern ein reibungsloser Studienbetrieb sichergestellt wird und möglichst viele Professoren ein Forschungssemester in Anspruch nehmen können.

Diese beiden Kriterien wurden im Prüfungszeitraum lediglich von der Pädagogischen Hochschule Weingarten vollständig eingehalten.

An den anderen fünf Einrichtungen wurde bisweilen der vorgesehene Vierjahreszeitraum unterschritten, an den Pädagogischen Hochschulen Heidelberg und Freiburg bewilligten die Hochschulleitungen mehreren Hochschullehrern ein über zwei Semester gesplittetes Forschungssemester.

Gründe für diese Ausnahmen von der Regel waren in den Akten häufig nicht oder nicht nachvollziehbar dargelegt.

18.2.4 Umfang der Freistellung

Professoren können während eines Forschungssemesters ganz oder teilweise von ihren sonstigen Dienstaufgaben freigestellt werden. Für die Hochschullehrer an den Pädagogischen Hochschulen gilt nach § 2 Absatz 1 der Lehrverpflichtungsverordnung (LVVO) grundsätzlich eine dienstrechtliche Lehrverpflichtung von 9 Semesterwochenstunden (SWS). Die Mehrzahl der vom Rechnungshof untersuchten Forschungssemester beinhaltete eine Freistellung von der Lehrverpflichtung im Umfang von 9 SWS. An den Pädagogischen Hochschulen Heidelberg und Freiburg wurden auch Freistellungen in geringerem Umfang (überwiegend 7 SWS) ausgesprochen. In diesen Fällen führten die jeweiligen Lehrkräfte neben ihren Forschungsaktivitäten noch Lehrveranstaltungen an der Hochschule durch.

Bei der Prüfung des Rechnungshofs fanden sich auch Fälle, in denen Professoren in einem Semester trotz vollständiger Freistellung von der Lehre dennoch Lehrveranstaltungen anboten und sich damit vermeintlich ein übertragbares Guthaben zur Verminderung der Lehrverpflichtung in Folgesemestern verschafften. Der Sinn und Zweck des Forschungssemesters schließt allerdings aus, dass die Freistellung zur Erarbeitung von übertragbaren Guthaben in der Lehre verwendet wird.

Der Rechnungshof stellte bei seiner Prüfung an fünf Hochschulstandorten solche unzulässigen Deputatsübertragungen fest. Lediglich an der Pädagogischen Hochschule Freiburg wird diese Handhabung von Hochschulleitung und Dekanen konsequent unterbunden. Dem Rechnungshof lagen hier mehrere Deputatsnachweise von Hochschullehrern vor, auf denen sich diese für ein wahrgenommenes Forschungssemester jeweils einen positiven Saldo zugestanden hatten. Diese wurden dann allerdings von den Dekanen stets mit dem Hinweis „keine Anrechnung von Lehre in Forschungssemestern“ wieder auf null zurückgestuft.

18.2.5 Inhalt der Forschungssemester

Nachdem Professoren nur für bestimmte Forschungs-, Lehr- und Entwicklungsvorhaben sowie zur Fortbildung in der Praxis von ihren Dienstaufgaben freigestellt werden können, müssen die Hochschullehrer ihr im Forschungssemester geplantes Vorhaben klar definieren. Eine inhaltliche Beschreibung des Forschungsvorhabens wird tatsächlich an jeder der sechs Pädagogischen Hochschulen als Voraussetzung für die Genehmigung des beantragten Forschungssemesters erwartet. An fünf Hochschulen legen die Hochschullehrer in ihrem Antrag sogar die Bedeutung ihres Vorhabens für das Profil der Hochschule dar. Bei den untersuchten Bewilligungen stellte der

Rechnungshof nur sehr wenige Fälle fest, bei denen Professoren von der jeweiligen Hochschulleitung um eine ergänzende detailliertere Beschreibung ihres Vorhabens gebeten wurden.

In der Mehrzahl der untersuchten Forschungssemester wurden von den Hochschullehrern Publikationen verfasst. Dabei handelte es sich hauptsächlich um Monographien, daneben wurden auch Lehrbücher, Studien, Artikel, Kommentare sowie sonstige Schriftwerke erstellt. Außerdem wirkten manche Professoren während des Forschungssemesters an Forschungsprojekten der Deutschen Forschungsgemeinschaft, der Europäischen Union, des Deutschen Akademischen Auslandsdienstes, des Bundesministeriums für Bildung und Forschung oder sonstiger Träger mit, betrieben Kooperationen mit in- und ausländischen Forscherkollegen oder führten einen Forschungsaufenthalt im Ausland durch.

Bei mehreren Forschungssemestern stellte der Rechnungshof allerdings Diskrepanzen zwischen den im Antrag aufgeführten und den dann im späteren Ergebnisbericht aufgeführten Vorhaben fest. So wurden z. B. nur Teile des ursprünglich angedachten Vorhabens oder auch vollständig andere, nicht im Bewilligungsantrag enthaltene Projekte realisiert. Durch eine solche Vorgehensweise wird die erteilte Genehmigung der Hochschulleitung konträrkariert, da sich diese nur auf die im Antrag konkretisierten Vorhaben der Professoren erstreckt.

18.2.6 Erstellung eines Ergebnisberichts

Nach einem Forschungssemester soll den zuständigen Hochschulgremien über das Ergebnis der durchgeführten Tätigkeit berichtet werden.

Alle sechs Hochschulen haben in ihren Antragsformularen diesen Punkt aufgegriffen und unterschiedliche Fristen für die Abgabe der Ergebnisberichte festgelegt. Diese reichten von einem Zeitraum von drei Monaten bis zu einer Zeitspanne von einem Jahr nach Ablauf des jeweiligen Forschungssemesters. Bis auf die Pädagogische Hochschule Freiburg haben alle Einrichtungen darüber hinaus einen hochschulöffentlichen Vortrag bzw. eine Präsentation der Forschungsergebnisse in den Hochschulgremien vorgesehen.

Obgleich in den meisten Fällen die erforderlichen Ergebnisberichte von den Hochschullehrern erstellt und eingereicht wurden, war die Erfüllung dieser gesetzlichen Vorgabe nach Auffassung des Rechnungshofs nicht immer zufriedenstellend. So fanden sich gerade im Hinblick auf die oftmals auftretenden Differenzen zwischen den Angaben der Professoren in Anträgen und Berichten keine aktenkundigen Reaktionen der Hochschulleitungen.

An einer der geprüften Pädagogischen Hochschulen konnten mehrere Ergebnisberichte nicht vorgelegt werden.

18.2.7 Forschungssemester vor einem Ausscheiden

Der Rechnungshof stellte im Rahmen seiner Untersuchung in mehreren Fällen fest, dass Hochschullehrern ein Forschungssemester genehmigt wurde, obwohl sie kurz darauf aus Altersgründen oder infolge eines Wechsels zu einer anderen Einrichtung die jeweilige Hochschule verließen.

Der Rechnungshof vertritt die Auffassung, dass die Tätigkeit im Forschungssemester auch einen Nutzeffekt für die jeweilige Hochschule haben sollte. Die dabei erworbenen Erkenntnisse sollten sich idealerweise nachhaltig in Lehre und Forschung auswirken. Dies ist allerdings dann nicht mehr möglich, wenn der Bedienstete die Einrichtung kurz nach Beendigung des Forschungssemesters verlässt. Ein Forschungssemester sollte keinesfalls die Funktion eines vorgezogenen Ruhestands oder einer Belohnung für in der Vergangenheit erbrachte Leistungen haben.

18.2.8 Vertretung der Lehre

In den vom Rechnungshof untersuchten Fällen ergaben sich keine kritischen Feststellungen zu der ordnungsgemäßen Vertretung des Faches in der Lehre sowie bei der Durchführung von Prüfungen.

18.3 Empfehlungen

Für die vom Gesetzgeber eingeräumte Möglichkeit, für Forschungssemester eine Freistellung von den Lehr- und sonstigen Dienstverpflichtungen in Anspruch nehmen zu können, wendet das Land jährlich Mittel in erheblichem Umfang auf. Die Bewilligung eines Forschungssemesters ist daher aus gutem Grund an die genannten Voraussetzungen geknüpft.

Das Wissenschaftsministerium sollte durch Hinweise zur Rechtslage auf eine rechtskonforme und sachgerechte Bewilligungspraxis im Bereich der Forschungssemester hinwirken.

In diesen Hinweisen sollte klargestellt werden,

- dass künftig lediglich in besonderen Ausnahmefällen vom gesetzlich vorgegebenen Vierjahreszeitraum sowie der Durchführung eines Forschungssemesters innerhalb eines Semesters abgewichen werden darf.
- dass die Wartezeit von vier Jahren nach der Neuberufung eines Professors und in der Regel auch bei einem Wechsel des Hochschullehrers von einer anderen Hochschule eingehalten wird. Von der Anrechnung anderswo erbrachter „Wartezeiten“ sollte nur zurückhaltend Gebrauch gemacht werden (z. B. beim Wechsel von einer anderen baden-württembergischen Hochschule).
- dass auch im Falle der Durchführung von Lehrveranstaltungen während eines Forschungssemesters kein Deputatsguthaben angesammelt und ins darauffolgende Semester übertragen werden kann.
- dass die innerhalb der Forschungssemester durchgeführten Tätigkeiten der Professoren mit den beantragten Vorhaben übereinstimmen sollten, es sei denn, das Rektorat habe der Änderung des Vorhabens zugestimmt.
- dass von der Bewilligung eines Forschungssemesters im Rahmen des eingeräumten Ermessens abgesehen werden sollte, wenn den Hochschulleitungen bereits bei Antragstellung ein zeitnah bevorstehendes Ausscheiden des Hochschullehrers bekannt ist. Der Rechnungshof vertritt die Auffassung, dass bei einem Ausscheiden innerhalb von zwei Jahren nach

Beendigung des Forschungssemesters der Nutzeffekt für die Hochschule regelmäßig nicht erzielt werden kann.

Die Pädagogischen Hochschulen sollten bei der Bewilligung von Forschungssemestern das erforderliche Ermessen im Sinne der Empfehlungen des Rechnungshofs ausüben. Die gesetzlichen Voraussetzungen sind zu beachten.

18.4 Stellungnahme des Ministeriums

Nach Auffassung des Wissenschaftsministeriums sind Forschungssemester als ein Kernelement wissenschaftlicher Betätigung im Rahmen des - auch internationalen - wissenschaftlichen Austauschs, bei der Entwicklung und Profilierung der Fachdisziplinen in der scientific community und des Transfers in die Lehre von zentraler Bedeutung.

Die in § 49 Absatz 7 und 8 LHG gesetzten Leitplanken ermöglichen den Hochschulen, im Rahmen der durch Artikel 5 des Grundgesetzes gewährleisteten Hochschulautonomie hochschulspezifische Prozesse eigenverantwortlich zu gestalten. Dies trage wesentlich zur Stärkung der Eigenverantwortung der Hochschulen bei, die dem Wissenschaftsministerium ein wichtiges Anliegen sei. Damit eine rechtskonforme und sachgerechte Bewilligungspraxis im Bereich der Forschungssemester sichergestellt ist, werde das Ministerium den Hochschulen Hinweise für eine einheitliche und transparente Vorgehensweise geben. So sollen über die Korrektur fehlerhafter Verbuchungen von Deputatsguthaben hinaus künftige Fehlentwicklungen vermieden und die fehlerfreie Ausübung des in § 49 Absatz 7 und 8 LHG eröffneten Ermessens sichergestellt werden.

Ein Ermessensspielraum sei für Wartezeiten und Dauer der Forschungssemester in § 49 Absatz 7 LHG mit dem Zusatz „in der Regel“ vom Gesetzgeber bewusst eröffnet worden, um den Hochschulleitungen zu ermöglichen, passgenaue Entscheidungen zu treffen und Forschungsvorhaben optimal voranzubringen. Der sorgfältigen Dokumentation der Ermessensentscheidungen der Hochschulleitung komme dabei wesentliche Bedeutung zu.

Die Ergebnisoffenheit von Forschung sei ein zentrales Charakteristikum wissenschaftlicher Betätigung. Insofern könne es im Forschungssemester Abweichungen vom beantragten Vorhaben geben, da Forschungsprojekte während ihrer Durchführung Anpassungen in Forschungsdesign und Zielrichtung erfahren könnten.

Forschungssemester dienen zu jedem Zeitpunkt einer wissenschaftlichen Karriere der Generierung und Weiterentwicklung wissenschaftlicher Erkenntnisse. Die pauschale Versagung eines Forschungssemesters zu Beginn oder am Ende einer wissenschaftlichen Laufbahn oder bei einem bevorstehenden Hochschulwechsel würde dem Charakter individueller wissenschaftlicher Betätigung und dem Zweck eines Forschungssemesters nicht gerecht. Forschungssemester seien kein Privileg. Zusätzliche Kosten fielen angesichts der Tatsache, dass die Dienstaufgaben während des Forschungssemesters lediglich verlagert würden, für das Land nicht an.

Im Lichte dieser und noch laufender Prüfungen durch den Rechnungshof in diesem für die Hochschulen im nationalen und internationalen Wettbewerb wichtigen Bereich werde das Wissenschaftsministerium eine Handreichung für alle Hochschularten auf den Weg bringen, um eine rechtskonforme und

sachgerechte Bewilligungspraxis im Bereich der Forschungssemester zu gewährleisten.

19 Organisation und IT des Landesarchivs Baden-Württemberg (Kapitel 1469)

Die Organisationsstruktur des Landesarchivs Baden-Württemberg ist unnötig kleinteilig. Durch eine Straffung bei der Zahl der Referate sowie durch eine Zentralisierung von Querschnittstätigkeiten könnten die Aufgaben wirtschaftlicher wahrgenommen werden. Zumindest hinsichtlich seiner Standard-IT sollte das Landesarchiv eine Migration zur BITBW vorbereiten.

Das Landesarchiv erwartet in den kommenden Jahren einen erheblichen Anstieg des zu bearbeitenden Archivguts. Allerdings fehlen bislang belastbare Daten, anhand derer die Entwicklung des Arbeitsaufkommens und des Ressourcenbedarfs ermittelt werden könnten.

19.1 Ausgangslage

Das Landesarchiv ist als Landesoberbehörde im Geschäftsbereich des Wissenschaftsministeriums für das gesamte staatliche Archivwesen zuständig. Zum gesetzlichen Auftrag gehört, als Archivgut alle Unterlagen, die von Behörden, Gerichten und sonstigen Stellen des Landes übernommen wurden und bleibenden Wert haben, zu verwahren, zu erhalten, zu erschließen und das Archivgut allgemein nutzbar zu machen.

Zusätzlich zu den von Behörden, Gerichten und sonstigen Stellen des Landes übernommenen Archivunterlagen verwaltet das Landesarchiv unterschiedliche historische Bestände, die bis in das Mittelalter zurückreichen.

Das Landesarchiv führt wissenschaftliche Projekte durch und befasst sich zunehmend mit der Digitalisierung seiner Angebote und Dienstleistungen. Es ist außerdem für die Ausbildung des gehobenen und höheren Archivdienstes in Baden-Württemberg verantwortlich. Das Landesarchiv hatte 2022 knapp 320 Mitarbeiter mit einem Beschäftigungsumfang von rund 245 Vollzeitäquivalenten (VZÄ).

Der Rechnungshof hat im Rahmen einer Organisationsuntersuchung Organisationsstruktur, Aufgabenerfüllung, IT-Einsatz sowie die Steuerung innerhalb des Landesarchivs betrachtet. Dabei wurden sowohl die Zentral- als auch Fachabteilungen an verschiedenen Standorten in den Blick genommen.

19.2 Prüfungsergebnisse

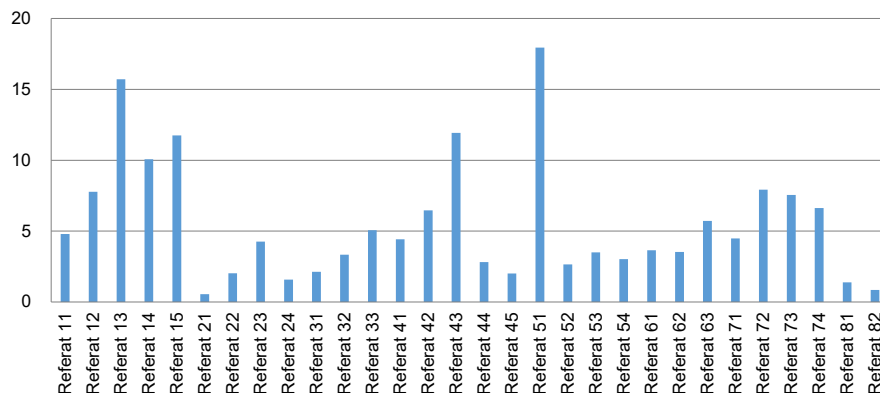
19.2.1 Aufbauorganisation des Landesarchivs Baden-Württemberg

Das Landesarchiv besteht aus acht Abteilungen. Es verfügt über Standorte in Stuttgart, Freiburg, Karlsruhe, Ludwigsburg, Sigmaringen, Wertheim, Kornwestheim und Neuenstein. Seine derzeitige Aufbauorganisation geht

auf die Verwaltungsstrukturreform 2005 zurück. Seinerzeit wurde die historisch gewachsene, zweistufig organisierte Archivverwaltung in eine einstufige Struktur überführt, indem die sechs bis dahin eigenständigen Archive mit der damaligen Landesarchivdirektion Baden-Württemberg zum Landesarchiv zusammengefasst wurden.

Unterhalb der Abteilungsebene ist das Landesarchiv in 31 Referate und drei Außenstellen gegliedert. Diese Organisationsstruktur bildet allerdings teilweise noch die Verhältnisse vor der Verwaltungsstrukturreform ab; die organisatorischen Veränderungen des Jahres 2005 - insbesondere der erfolgte Stellenabbau - wurden in der Aufbauorganisation nicht vollständig nachgezogen. Das Landesarchiv verfügt deshalb aktuell über eine Vielzahl von Referaten, die nur geringe personelle Umfänge haben. Die durchschnittliche Personalkapazität der Referate beträgt 5,5 VZÄ, wobei 60 Prozent der Referate weniger als 5 VZÄ angehören und zwei Referaten weniger als 1 VZÄ vollständig zugeordnet ist.

Abbildung 19-1: Vollzeitäquivalente je Referat



Durch die kleinen Leitungsspannen sind die Referatsleitungen weniger mit Führungs-, sondern überwiegend mit Fachaufgaben beschäftigt. Rund 20 Prozent der Beschäftigten gehören zwei oder drei Referaten zugleich an. Dies geht zwangsläufig mit einem erhöhten Koordinations- und Kommunikationsaufwand einher.

Die aktuelle Vielzahl an Leitungspositionen ist aufgrund der geringen Auslastung mit Leitungsaufgaben aus Sicht des Rechnungshofs nicht erforderlich. Die Aufbauorganisation einer Behörde soll eine zweckmäßige und wirtschaftliche Aufgabenwahrnehmung sicherstellen. Eine konsequente Straffung der Organisationsstruktur könnte Koordinierungsaufwände reduzieren und damit zu einer effizienteren Aufgabenerledigung beitragen.

Das Landesarchiv setzt rund 32 Prozent seiner Personalressourcen für Querschnittsaufgaben wie Organisation, IT, Personalwesen oder Finanzen ein. In diesem Wert schlägt sich insbesondere die räumliche Aufteilung des Landesarchivs nieder, die zu einem stark dezentralen Anfall an standortbezogenen Aufgaben im Bereich „Organisation“ führt. Allerdings werden in den Fachabteilungen auch Querschnittsaufgaben wahrgenommen, die nicht standortbezogen sind und gleichzeitig in der Abteilung „Zentrale Dienste“ bearbeitet werden. Hier ist eine organisatorische Bündelung geboten.

19.2.2 Arbeitsaufwand und Personalbedarf für die Bearbeitung analogen Archivguts

Von den insgesamt rund 245 VZÄ setzte das Landesarchiv zum Prüfungszeitpunkt mit 123,5 VZÄ etwa die Hälfte für die Bearbeitung von analogem, d. h. papiergebundenem Archivgut ein. Diese Aufgabe beinhaltet schwerpunktmäßig

- die Beurteilung der von den Dienststellen der Landesverwaltung ausgesonderten Unterlagen hinsichtlich ihrer Archivwürdigkeit,
- die Sichtung und Katalogisierung der übernommenen Unterlagen,
- die archivgerechte Verpackung und dauerhafte Einlagerung des Archivguts sowie
- den Erhalt des Archivguts und seine Bereitstellung in Hinblick auf die Nutzung.

Die Einführung der E-Akte in der Landesverwaltung bedeutet mittelfristig das Ende der analogen Aktenführung. Da ab 2025 ausschließlich digitale Akten genutzt werden sollen, rechnet das Landesarchiv damit, dass die Dienststellen der Landesverwaltung in den nächsten Jahren einen Großteil ihrer analogen Unterlagen aussondern und dem Landesarchiv zur Übernahme anbieten. Hinzu kommen bestehende Arbeitsrückstände. Das Landesarchiv erwartet daher zukünftig einen erheblichen Arbeitszuwachs und geht von einem zusätzlichen Personalbedarf aus. Außerdem ist ein erhöhter Flächenbedarf für die Lagerung des Archivguts zu erwarten. Die Magazinflächen des Landesarchivs waren Ende 2021 bereits zu knapp 90 Prozent ausgelastet.

Ob und in welchem Ausmaß es zu dem erwarteten Arbeitszuwachs kommen wird, hängt wesentlich von der Menge des zu bearbeitenden Archivguts und den Bearbeitungszeiten im Landesarchiv ab.

Der konkrete Umfang des maßgeblichen Aktenbestands in den Dienststellen der Landesverwaltung ist derzeit nicht bekannt. Eine 2018 durchgeführte Erhebung durch die Stabsstelle „Projekt Landeseinheitliche E-Akte BW“ lieferte aufgrund einer geringen Rücklaufquote keine aussagekräftigen Ergebnisse. Die Planungen des Landesarchivs zum Mengengerüst beruhen deshalb auf Stichproben und Schätzungen. Gleichzeitig ist offen, wann die Dienststellen ihre Unterlagen aussondern und dem Landesarchiv anbieten werden.

Für ein Konzept zum Abbau der analogen Aktenbestände - und gegebenenfalls eine angepasste Planung künftiger Magazinflächen - müsste geklärt werden,

- welchen Umfang der Bestand an Analogakten in den Dienststellen der Landesverwaltung zum Abschluss der Einführung der E-Akte voraussichtlich haben wird,
- in welchem Umfang die analogen Akten von den Dienststellen ausgesondert bzw. dem Landesarchiv zur Übernahme angeboten werden und
- in welchem Zeitraum dies erfolgen soll.

Zweiter zentraler Parameter für die Ermittlung des Arbeitsaufwands sind die Bearbeitungszeiten für das Bewerten, Ordnen, Verzeichnen, Klassifizieren

und Aufbereiten der Akten bzw. des Archivguts. Hierzu gibt es zwar Schätzwerte, doch wurden diese nicht anhand der konkreten Verhältnisse im Landesarchiv ermittelt und bilden deshalb die Spezifika der dortigen Bearbeitung nicht ab. Über selbst erhobene Daten zu Bearbeitungszeiten, die als Grundlage für eine Personalbedarfsermittlung dienen könnten, verfügte das Landesarchiv bislang nicht.

Um entsprechende Daten zu gewinnen, hat der Rechnungshof einen Aufgabenkatalog erstellt und mit dem Landesarchiv abgestimmt. Auf dieser Basis haben die Beschäftigten des Landesarchivs ihre Arbeitsmengen und -zeiten protokolliert. Nach der Auswertung liegen nun erstmals valide Kennzahlen zum Zeitaufwand der einzelnen Bearbeitungsschritte vor.

Angesichts der fehlenden Daten zum Mengengerüst war im Rahmen der Prüfung keine abschließende Personalbedarfsermittlung möglich. Mit der Ermittlung der Kennzahlen sind jedoch die Grundlagen einer fortschreibungsfähigen Personalbedarfsbemessung für die Bearbeitung analogen Archivguts geschaffen. Anhand des Berechnungsmodells kann das Landesarchiv künftig gezielt Veränderungen der Arbeitsmengen in Hinblick auf deren Auswirkungen auf den Personalbedarf analysieren und auch für abweichende Arbeitsmengen belastbare Personalbedarfe berechnen.

Sofern sich dabei Mehrbedarfe ergeben, ist zu berücksichtigen, dass der zusätzliche Arbeitsaufwand grundsätzlich zeitlich befristet ist und mit dem Abbau des Bestands an analogem Archivgut abnimmt bzw. endet. Der Aufbau dauerhafter personeller Strukturen aufgrund eines temporären Aufwuchses wäre deshalb nicht sachgerecht.

19.2.3 IT-Infrastruktur und -Einsatz

Die IT des Landesarchivs wird, mit Ausnahme des Standorts in Kornwestheim, bisher nicht durch den zentralen Dienstleister BITBW betrieben. Auf Grundlage einer zeitlich befristeten Ausnahme von der gesetzlichen Nutzungspflicht betreut das Landesarchiv seine IT-Umgebung teilweise selbst. Dabei werden für Standardaufgaben auch IT-Verfahren eingesetzt, die von den ansonsten in der Landesverwaltung verwendeten Produkten abweichen. Dies gilt beispielsweise für das Asset-Management sowie für die E-Mail-Dienste. Daneben greift das Landesarchiv auf IT-Dienstleistungen von Einrichtungen aus dem wissenschaftlichen Bereich, z. B. Universitätsrechenzentren oder der BelWü-Koordination, zurück.

Gegen eine Migration zur BITBW führt das Landesarchiv zum einen besondere technische Anforderungen aufgrund der spezifischen Aufgaben, zum anderen Kostengründe an. Allerdings kann das Landesarchiv die Kosten seines IT-Betriebs bislang nicht vollständig beziffern, sodass ein belastbarer Vergleich mit den zu erwartenden Kosten nach einer Migration zur BITBW nicht möglich ist.

Die Praxis, in weiten Teilen andere als die Standardverfahren des Landes zu nutzen, führt zu technischen Schwierigkeiten und verursacht unnötigen zusätzlichen Aufwand. Beispielsweise kann die E-Akte des Landes derzeit nicht ohne Weiteres beim Landesarchiv eingeführt werden. Solche Sonderlösungen laufen zudem der Zielsetzung der IT-Neuordnung zuwider, durch Standardisierung zu wirtschaftlicheren Verfahren zu gelangen.

19.2.4 Strategische Steuerung und Berichtswesen

Zur strategischen Ausrichtung hat das Landesarchiv 2021 ein Leitbild („Mission Statement“) definiert, das auf den Auftrag und die Adressaten der Dienstleistungen des Landesarchivs Bezug nimmt. Weiterhin hat es im Jahr 2022 einen Prozess zur Strategieentwicklung angestoßen. Handlungsbedarfe werden sowohl hinsichtlich organisatorischer Aspekte als auch in Bezug auf die Fachaufgaben gesehen. Flankierend soll die Steuerung inklusive internem Berichtswesen neu aufgestellt und das Kennzahlensystem erweitert werden.

Der begonnene Prozess bietet eine gute Basis für eine verbesserte Steuerung. Ansatzpunkte sind beispielsweise

- die Zielformulierungen, die in vielen Fällen nicht mit konkreten Werten und einem zeitlichen Horizont unterlegt sind. Dies erschwert die Kontrolle der Zielerreichung;
- die verwendeten Kennzahlen. Derzeit werden ausschließlich mengenmäßige, auf die Fachaufgaben bezogene Output-Werte wie z. B. die Menge übernommenen Archivguts oder die Anzahl der Zugriffe auf Online-Angebote herangezogen. Für eine stärker an Wirtschaftlichkeitsaspekten orientierte Steuerung ist es notwendig, auch Input-Faktoren wie den Einsatz von Personal- oder Finanzressourcen zu berücksichtigen;
- das Controlling. Das Landesarchiv führt ein Controlling bislang allenfalls in unregelmäßiger, nicht formalisierter Form durch. Ausführung und Abschluss geplanter Aktivitäten bzw. die Erreichung von Zielwerten (soweit festgelegt) werden jeweils erst am Jahresende überprüft. Hierdurch können bei Abweichungen keine unterjährigen Gegenmaßnahmen eingeleitet werden.

19.3 Empfehlungen

19.3.1 Organisationsstruktur straffen und Querschnittsaufgaben zentralisieren

Das Landesarchiv sollte seine organisatorische Struktur an den Erfordernissen der Aufgabenerfüllung ausrichten. Hierzu sollte die Aufbauorganisation straffer und schlanker gestaltet werden, insbesondere durch die Auflösung der kleinteiligen Referatsstruktur. Freiwerdende Ressourcen könnten eingesetzt werden, um zur Bewältigung des absehbaren Aufgabenzuwachses beizutragen.

Die Querschnittsaufgaben des Landesarchivs sollten mit Ausnahme der eindeutig standortbezogenen Tätigkeiten in der Abteilung „Zentrale Dienste“ konzentriert werden.

19.3.2 Aktenaufkommen quantifizieren und Personalbedarf steuern

Landesarchiv und Wissenschaftsministerium sollten in Abstimmung mit dem Innenministerium die tatsächlichen Bestände der Analogakten in den Dienststellen der Landesverwaltung erheben und im Anschluss ein Konzept zum Abbau dieser Bestände erarbeiten.

Auf Basis dieser aktuellen und plausibilisierten Mengendaten sollte das Landesarchiv den Personalbedarf für die Bearbeitung des analogen Archivguts ermitteln. Zur Planung und Steuerung der Personalressourcen sollte es ein Konzept zum mittel- bis langfristigen Personalbedarf und -einsatz erstellen. Dieses sollte sowohl den Auf- als auch den Abbau eventueller zusätzlicher Personalkapazitäten über den gesamten relevanten Zeitraum darstellen.

Ausgehend von den ermittelten Mengendaten sollte das Landesarchiv gemeinsam mit dem Wissenschaftsministerium einen Prozess zur Ermittlung des zukünftigen Bedarfs an Magazinflächen und der Konzeption geeigneter Standort- und Raumlösungen anstoßen.

19.3.3 Migration der Standard-IT vorbereiten

Gemeinsam mit der BITBW, dem Wissenschaftsministerium und der IT-Koordination im Innenministerium sollten Perspektiven hinsichtlich der inhaltlichen und zeitlichen Realisierbarkeit einer Migration zur BITBW entwickelt werden. Der begonnene Prozess der IT-Konsolidierung im Landesarchiv sollte genutzt werden, eine möglichst umfassende Migration der Standard-IT zur BITBW vorzubereiten. Soweit Sonderwege beschritten oder beibehalten werden müssen, sollte dies in Abstimmung mit der IT-Koordination erfolgen, um Ineffizienzen oder spätere Inkompatibilitäten möglichst zu vermeiden.

19.3.4 Strategische Steuerung optimieren und Berichtswesen etablieren

Das Landesarchiv sollte die geplante Strategieentwicklung nutzen, um die Steuerung besser zu strukturieren, indem Ziele und Maßnahmen zur Zielerreichung konkretisiert werden. Zudem sollten Kennzahlen gebildet und fortgeschrieben werden, die auch den Einsatz von Ressourcen berücksichtigen und - soweit möglich - eine Vergleichbarkeit der Standorte herstellen.

19.4 Stellungnahme des Ministeriums

Nach Auffassung des Wissenschaftsministeriums helfen die Ergebnisse und Empfehlungen des Rechnungshofs dem Landesarchiv, sich auf die Veränderungen im Zuge des Übergangs vom Papier- in das digitale Zeitalter vorzubereiten und einen gegebenenfalls resultierenden Ressourcenmehrbedarf zu konkretisieren. Das Landesarchiv wolle die erforderlichen einzelnen Maßnahmen priorisieren und Entscheidungskriterien sowie Zeitperspektiven der Umsetzung definieren.

Das Landesarchiv werde seine Organisationsstrukturen noch stärker am Ziel einer zweckmäßigen und wirtschaftlichen Aufgabenwahrnehmung ausrichten und, wenn dies zweckmäßig und wirtschaftlich sei, größere Organisationseinheiten bilden. Es wolle die Wahrnehmung der Querschnittsaufgaben evaluieren und prüfen, wie Arbeitsprozesse durch Digitalisierung im Verwaltungsbereich effizienter gestaltet werden können.

Das Ministerium werde das Landesarchiv dabei unterstützen, die tatsächlichen Bestände der analogen Akten in Erfahrung zu bringen. Hierbei soll auch das Innenministerium einbezogen werden. Anschließend werde das Landesarchiv auf Grundlage der generierten Daten seinen mittel- und langfristigen Personalbedarf ermitteln. Dabei sollen auch sich verändernde Aufgaben hinsichtlich hybrider und digitaler Archivbestände berücksichtigt werden. Parallel dazu werde ein Prozess zur Ermittlung des zukünftigen Bedarfs an Magazinflächen und der Konzeption geeigneter Standort- und Raumlösungen angestoßen.

Das Ministerium teilt die Auffassung des Rechnungshofs, dass möglichst weitgehend landeseinheitliche IT-Lösungen genutzt werden sollten. Es sei aber sicherzustellen, dass die für das Land und die Einrichtung zweckmäßigste Lösung umgesetzt werde. Diese müsse den spezifischen Anforderungen des Landesarchivs gerecht werden. Gemeinsam mit der IT-Koordination des Innenministeriums und der BITBW würden die Migration der Standard-IT des Landesarchivs geprüft und offene Fragen einvernehmlich geklärt.

Das Landesarchiv will die Empfehlungen des Rechnungshofs zur Optimierung seiner strategischen Steuerung und des Berichtswesens aufgreifen. Hierbei soll die Erweiterung der Kosten- und Leistungsrechnung und die Bildung weiterer Kennzahlen geprüft werden. Ein kennzahlenbasierter Standortvergleich wird allerdings aufgrund historisch und verwaltungsorganisatorisch bedingter Unterschiede der Standorte nur eingeschränkt für möglich gehalten.

20 Erwerb und Verwaltung von Kunstgegenständen bei den Regierungspräsidien (Kapitel 1478)

Die Regierungspräsidien kaufen seit 70 Jahren Kunstwerke baden-württembergischer Künstler an. Dadurch befinden sich mittlerweile rund 30.000 Kunstwerke im Eigentum des Landes und müssen von den Regierungspräsidien verwaltet und gegebenenfalls eingelagert werden. Der Rechnungshof schlägt eine weitere Professionalisierung des Erwerbs und der Verwaltung der Kunstwerke und offensive Maßnahmen zur Reduzierung des Lagerbestandes vor.

20.1 Ausgangslage

Das Land fördert seit 70 Jahren zeitgenössische baden-württembergische Künstlerinnen und Künstler, indem es ausgewählte Kunstwerke von ihnen erwirbt. Ankäufe von Kunstwerken mit einem hohen Wert werden in der Regel vom Wissenschaftsministerium durchgeführt. Kunstwerke mit einem geringeren Ankaufswert kaufen die Regierungspräsidien an, denen dafür jährliche Haushaltsmittel von rund 160.000 Euro zugewiesen werden. In dieser Summe enthalten sind die Mittel für die Verwaltung und Pflege der angekauften Kunstwerke.

Einige wenige Regeln, die die Regierungspräsidien beim Erwerb, der Verwaltung und der Verwendung dieser Kunstwerke zu beachten haben, hat das damals zuständige Kultusministerium vor rund 50 Jahren in einer undatierten Richtlinie festgelegt.

Nach dieser Richtlinie ist für diese Ankäufe neben der erforderlichen hohen künstlerischen Qualität der Kunstwerke vor allem der Bezug des Kunstschaffenden oder des Werkes zum Land ein entscheidendes Kriterium. Die Regierungspräsidien müssen bei ihren Direktankäufen in der Regel künstlerische Sachverständige als Fachberater beteiligen.

Die erworbenen Kunstgegenstände sind nach der Richtlinie von den Regierungspräsidien zu inventarisieren und in einem Depot sachgerecht aufzubewahren, sollen aber auch für die Ausstattung von Diensträumen staatlicher Behörden verwendet werden. Ebenfalls ist vorgesehen, dass staatliche und ausnahmsweise auch nichtstaatliche Museen Kunstwerke entleihen können. Die Werke können auch befristet für Ausstellungen ausgeliehen werden.

Auf diese Weise wurden von den Regierungspräsidien in den letzten 70 Jahren insgesamt 29.718 Kunstwerke erworben und in vier Datenbanken elektronisch erfasst. Die Summe der dort vermerkten Anschaffungspreise der erworbenen Kunstwerke beträgt 21,3 Mio. Euro.

Nahezu zwei Drittel der Kunstwerke sind an staatliche Behörden, Museen und in einigen Fällen auch an kommunale Behörden und Einrichtungen verliehen. In den Depots der vier Regierungspräsidien befinden sich derzeit 9.397 dieser Kunstwerke. Dazu gehören neben den angekauften Kunstwerken auch solche, die auf andere Weise (z. B. durch Schenkungen) in das Eigentum des Landes gelangt sind.

Die Finanzkontrolle hat 2022 und 2023 den Erwerb, die Verwaltung und die Verwendung dieser Kunstgegenstände bei den vier Regierungspräsidien geprüft.

20.2 Prüfungsergebnisse

20.2.1 Erwerb

Jedes der vier geprüften Regierungspräsidien erfüllt die ihm zugewiesene Aufgabe mit überschaubarem Personalaufwand (jeweils weniger als 1 VZÄ). Die vorgegebenen Budgets werden regelmäßig eingehalten, notwendige Verstärkungen werden durch den Einsatz gegenseitig deckungsfähiger Mittel aus dem Bereich der Kunstförderung bewirkt.

Die Auswahl und der Erwerb der Kunstwerke folgen bei jedem Regierungspräsidium einem selbst entwickelten Verfahren. Teilweise wird auf die Vorschläge regionaler Kunstvereine oder künstlerischer Fachberater reagiert, teilweise erfolgt die Auswahl anlässlich von regionalen Ausstellungen, teilweise werden Bewerbungen regionaler Künstler entgegengenommen.

An keinem der Standorte hat der Rechnungshof allerdings ein für die beteiligten Künstler transparentes Verfahren und eine Dokumentation der Gründe vorgefunden, weshalb bestimmte Künstler und bestimmte Kunstwerke ausgewählt worden sind.

Die Vorgaben der Richtlinie des Wissenschaftsministeriums (Professionalität der Künstler, Regionalität, nicht etabliert usw.) wurden in den meisten Fällen eingehalten. In wenigen Ausnahmefällen, die allerdings Jahre zurückliegen, wurden bereits etablierte ältere Künstler bedacht oder es wurde sehr großzügig mit dem Kriterium des Landesbezugs umgegangen.

Kritisch zu beurteilen sind Ankäufe, bei denen die Werke aus ästhetischen oder technischen Gründen (z. B. wegen Sperrigkeit oder zu hohem Gewicht) offenkundig nicht verleihfähig waren oder bei denen im Falle jahrelanger Lagerung Wertverluste und Beschädigungen zu erwarten waren.

20.2.2 Inventarisierung und Lagerung

Seit rund 20 Jahren werden die Kunstgegenstände an allen vier Standorten in jeweils einer elektronischen Datenbank erfasst. Zuvor wurde jeweils eine manuelle Künstlerkartei geführt. Geplant ist die Ablösung dieser Datenbanken durch die Einführung einer neuen Software, die auch die Einsichtnahme durch Ausleihinteressierte innerhalb und außerhalb des Regierungspräsidiums ermöglichen soll.

An mindestens drei Standorten ist eine vollständige Verbuchung der Bestände nach den Vorgaben des Landes über die Vermögensrechnung in der Anlagenbuchhaltung noch nicht erfolgt, aber wohl geplant. Bei Schenkungen an das Land wurde bei der Verbuchung häufig als Wert der symbolische Betrag von 1 Euro angesetzt und nicht der Verkehrswert des Kunstwerks.

Weitergeführt wurden in den Datenbanken regelmäßig auch jene Kunstwerke, die zerstört oder seit Jahren unauffindbar sind.

Die Kunstwerke in den Depots der vier Regierungspräsidien sind dort überwiegend sachgerecht gelagert. Im Regierungspräsidium Karlsruhe waren allerdings einzelne Depoträume nicht so ausgestattet, dass eine fachgerechte Lagerung möglich war. Für alle vier Regierungspräsidien gilt, dass die für Depotzwecke verfügbaren Flächen nahezu erschöpft sind, in Karlsruhe mussten bei unerwarteten Rückgaben ausgeliehener Kunstwerke provisorische Lagerungen organisiert werden. Bei einem weiteren Zuwachs der einzulagernden Kunstwerke besteht die Gefahr, dass zusätzliche räumliche, sächliche und personelle Ressourcen erforderlich werden, um eine sachgerechte Verwaltung und eine fachgerechte Lagerung zu ermöglichen.

Vor-Ort-Stichproben des Rechnungshofs ergaben, dass die Depots so wohlgeordnet waren, dass nahezu jedes Bild aus der Datei innerhalb von Minuten aufgefunden werden konnte. Nicht erwartete Fehlbestände oder unsachgemäße Lagerungssituationen ergaben sich hingegen bei Stichproben des Rechnungsprüfungsamts Tübingen bei einzelnen Entleihern (z. B. Gemeinden oder Schulen) im Regierungsbezirk Tübingen.

Festzustellen war, dass ein erheblicher Anteil der in den Depots gelagerten Kunstwerke bereits seit Jahren (teilweise seit Jahrzehnten) aufbewahrt wurden, ohne dass sie an eine Behörde verliehen wurden oder die Öffentlichkeit von diesen Kunstwerken Kenntnis nehmen konnte. Den Anschaffungskosten und den anteiligen Verwaltungs- und Lagerungskosten steht in diesen Fällen kein sinnvoller Nutzen gegenüber. Ob es im Sinn der Kunstförderung ist, dass Werke in einem Keller des Regierungspräsidiums ein trauriges Dasein fristen, ist mindestens fraglich.

Die Summe der Anschaffungswerte der eingelagerten Kunstwerke beträgt rund 6,7 Mio. Euro.

20.2.3 Verleiene und veräußerte Kunstwerke

Alle vier Regierungspräsidien haben zwischen 53 Prozent (Regierungspräsidium Tübingen) und 70 Prozent (Regierungspräsidium Karlsruhe) der von ihnen verwalteten Kunstwerke verliehen. Während in Stuttgart, Karlsruhe und Freiburg entsprechend der Richtlinie des Ministeriums Werke nur an staatliche Dienststellen oder an Museen verliehen wurden, verlieh das Regierungspräsidium Tübingen in der Vergangenheit seine Kunstgegenstände auch an andere öffentliche Dienststellen wie z. B. Gemeinden oder Schulen.

Etwa ein Drittel der Ausleihen gehen in die eigenen Diensträume des jeweiligen Regierungspräsidiums, wo sie teilweise in Bereichen mit Publikumsverkehr, teilweise am Arbeitsplatz der Bediensteten zu sehen sind.

Um weitere Ausleihen zu ermöglichen, betreiben die vier Regierungspräsidien ein mehr oder weniger offensives Ausleihmanagement. Besondere Anstrengungen unternimmt das Regierungspräsidium Freiburg, das im Untergeschoss seines Hauptgebäudes die schönsten Bilder in der Art einer Verkaufsausstellung für Ausleihinteressierte präsentiert. Alle vier Regierungspräsidien arbeiten an einer digitalen Plattform, die künftig ein Ausleihmarketing im Intranet und im Internet ermöglichen soll.

Die Kunstgegenstände werden regelmäßig als unbefristete Dauerleihgabe ausgegeben. Entsprechend der Richtlinie des Ministeriums müssen die ausleihenden Behörden eine Vereinbarung (Leihschein) abschließen, die pauschal auf die Sorgfaltspflichten hinweist und die entliehenen Gegenstände beschreibt.

Eine (auch nur stichprobenhafte) Kontrolle beim Entleiher oder eine regelmäßige Inventur findet nicht statt. Lediglich beim Regierungspräsidium Karlsruhe wurden zwischen 2013 und 2020 sämtliche Standorte aufgesucht, bei denen eine Kunstausleihe registriert war.

Ausleihen an staatliche oder andere Museen erfolgen regelmäßig auf Initiative der Museen und betreffen einzelne Ausstellungen, aber auch Dauerleihgaben.

Aus der Sicht des Rechnungshofs ist die Ausleihquote steigerbar, wenn das Ausleihmarketing verstärkt wird und - wie bereits in Tübingen praktiziert - auch andere als staatliche Dienststellen (z. B. Gemeinden und Landkreise) als mögliche Entleiher in Betracht gezogen werden. Leider scheitern Ausleihen immer wieder daran, dass Architekten oder Vermieter die Präsentation von Kunstwerken auf den Fluren der Dienstgebäude untersagen oder der Brandschutz die Aufstellung sperriger Kunstwerke verbietet.

In landesweit weniger als zehn Fällen im Jahr kommt es zum Verkauf einzelner Kunstwerke zum Verkehrswert: Häufig handelt es sich bei den Käufern um Landesbedienstete, die Bilder, die ihnen ans Herz gewachsen sind, in ihren Ruhestand mitnehmen. In all diesen Fällen wird der Verkaufspreis durch einen Sachverständigen ermittelt. Dieses Vorgehen erscheint als probate Methode, um die Depotkapazität zu schonen.

20.2.4 Zerstörte und verschollene Kunstgegenstände

Die Prüfung des Rechnungshofs hat ergeben, dass von den insgesamt 29.718 Kunstwerken, die sich im Besitz des Landes befinden müssten, landesweit 2.958 nicht mehr auffindbar sind. Dieser Umstand ist diversen Ursachen geschuldet: Nachvollziehbar, wenn auch nicht akzeptabel ist der Verlust von Kunstwerken im Zuge von Behördenumzügen und -neugliederungen. In manchen Fällen muss aber auch von dolosem Verhalten ausgegangen werden. Nach einer Stichprobe im Regierungsbezirk Tübingen liegen die Verluste bei externen Ausleihen tendenziell über den aus der Datenbank entnommenen Schwundquoten (Dunkelziffer). Vielfach konzentrieren sich die Verluste auf Werke, die vor mehr als 30 Jahren erworben worden sind. Aufgrund der nur begrenzt vorhandenen personellen Ressourcen haben die Regierungspräsidien in vielen Fällen auf vertiefte Recherchen zu den Verlustursachen verzichtet, in einigen Fällen wurde Anzeige bei der Polizei erstattet.

Der Wert der in der Datenbank verzeichneten, aber nicht mehr auffindbaren Werke wurde anhand der Anschaffungswerte mit 1,3 Mio. Euro errechnet. Durch die Dunkelziffer erhöht sich der tatsächliche Wert noch um einen unbekanntem Betrag.

Nach Angaben der Regierungspräsidien wurden im Lauf der Zeit 1.117 Kunstwerke im Wert von über 630.000 Euro zerstört. Zugrunde liegt zumeist ein unsachgemäßer Umgang des Entleihers mit den ausgeliehenen Kunstwerken. Gelegentlich liegt die Ursache aber auch in der besonderen

Beschaffenheit der erworbenen Kunstwerke oder es liegen Transportschäden vor.

20.2.5 Richtlinie

Die undatierte Richtlinie des damals zuständigen Kultusministeriums stammt aus den Siebzigerjahren und enthält nur wenige Regelungen und Hinweise. Sie ist bis heute nicht novelliert worden.

Sie enthält keine Bestimmungen über die Abgrenzung der Zuständigkeiten beim Erwerb von Kunstwerken zwischen dem Ministerium und den Regierungspräsidien, ist eher restriktiv hinsichtlich der Ausleihpraxis und sieht bislang keine Regeln für den Verkauf der Kunstgegenstände vor. Wünschenswert wären Hinweise zur Begrenzung der Menge an Kunstwerken, die von den Regierungspräsidien deponiert werden müssen.

20.3 Empfehlungen

Der Rechnungshof stellt die Förderung nicht etablierter, vor allem junger bildender Künstler aus Baden-Württemberg durch den Ankauf einzelner Kunstwerke nicht grundsätzlich in Frage. Die Übertragung dieser Aufgabe an die vier Regierungspräsidien ist sachgerecht. Die im Landeshaushalt den Regierungspräsidien dafür zugewiesenen Mittel von rund 160.000 Euro jährlich sind ausreichend; der festgestellte Einsatz von Personal und Sachmitteln für die Verwaltung, Ausleihe und Pflege der Kunstwerke durch die Regierungspräsidien ist unter den gegebenen Verhältnissen angemessen.

Der Rechnungshof bewertet es positiv, dass alle vier Regierungspräsidien mehr oder weniger offensiv bemüht sind, Behörden des Landes zu motivieren, Kunstwerke dauerhaft zu entleihen und in den Diensträumen zu präsentieren. Auch der Verleih von Kunstwerken für Ausstellungszwecke führt den Gedanken der regionalen Kunstförderung konsequent weiter. Nur schwer mit der Zielsetzung der Kunstförderung und dem mutmaßlichen Interesse der Künstler vereinbar erscheint hingegen der Umstand, dass eine Vielzahl von Kunstwerken zum Teil jahrzehntelang ohne öffentliche Wahrnehmung in den Depots der Regierungspräsidien verstaubt.

Verbesserungspotenziale sieht der Rechnungshof insbesondere in folgenden Bereichen:

20.3.1 Erwerb

Die Auswahl der jährlich zu erwerbenden Kunstwerke sollte wie bisher unter Beteiligung von Kunstsachverständigen erfolgen. Allerdings muss dieses Verfahren transparent gestaltet werden. Die Gründe, weshalb die einzelnen Kunstwerke ausgewählt wurden, sind kurz, aber nachvollziehbar zu dokumentieren.

Im Hinblick auf die Depotsituation und die Möglichkeit, Kunstwerke in Diensträumen des Landes zu präsentieren, sollte bereits bei der Auswahl der Kunstgegenstände auf ihre „Verleihfähigkeit“ geachtet werden. Sperrige, verderbliche oder leicht zerstörbare Kunstwerke sollten nach Möglichkeit nicht angekauft werden. Bei aufwendigen Installationen oder voluminösen Plastiken stehen der Präsentation in Diensträumen häufig Bestimmungen des Brandschutzes entgegen.

Dem Zweck der Kunstförderung entsprechend sollten beim Ankauf Nachwuchskünstler bevorzugt werden.

20.3.2 Inventarisierung und Lagerung

Die erworbenen Gegenstände sind vollständig zu inventarisieren und in der Anlagenbuchhaltung des Landes zu erfassen. Die Standorte der Kunstwerke sind zu vermerken und bei Veränderungen sofort zu aktualisieren.

Soweit dies nicht (wie in Karlsruhe) bereits geschehen ist, sollte eine vollständige Inventur aller deponierten und verliehenen Kunstwerke erfolgen. Bei Kunstwerken, die dem Land geschenkt wurden, ist der Verkehrswert in der Anlagenbuchhaltung anzusetzen.

In den Depots der Regierungspräsidien ist auf eine fachgerechte Lagerung der Kunstwerke zu achten.

Mit Rücksicht auf die immer knapper werdenden Depotflächen und die Gefahr, dass Kunstwerke nach jahrelanger unsachgemäßer Deponierung an Wert verlieren, sollte das Land auf eine deutliche Reduzierung der Depotbestände hinwirken. Dabei kommt aus der Sicht des Rechnungshofs auch die Ausleihe an öffentliche Einrichtungen außerhalb der Landesverwaltung in Betracht (z. B. Gemeinden oder Landkreise).

Wenn dies nicht (wie in Freiburg praktiziert) durch ein verstärktes Ausleihmarketing erreicht werden kann, schlägt der Rechnungshof vor, den Bestand durch den Verkauf oder eine zentral organisierte Versteigerung deutlich zu vermindern. Der Rechnungshof erhebt keine Einwendungen gegen die bisher nur vereinzelt festzustellende Praxis, Bediensteten beim Eintritt in den Ruhestand den Erwerb ausgeliehener Kunstwerke zum Verkehrswert zu ermöglichen.

In Fällen, in denen wegen der Beschaffenheit des Kunstwerks oder eines zu geringen Wertes weder eine Ausleihe noch ein Verkauf noch eine Rückgabe in Betracht kommt, sollte die unentgeltliche Abgabe des Kunstwerks geprüft werden.

20.3.3 Beschädigte, verlorene und verschollene Kunstgegenstände

Die hohe Zahl der bei der Prüfung des Rechnungshofs als beschädigt, zerstört oder nicht auffindbar bezeichneten Kunstwerke zeigt, dass die Verwaltung der erworbenen Kunstwerke - jedenfalls in der Vergangenheit - nicht immer mit der gebotenen Sorgfalt erfolgt ist.

Der Rechnungshof verkennt nicht, dass gerade bei einer offensiven Ausleihpolitik Werke bei den Entleihern beschädigt werden können oder (z. B. im Rahmen von Behördenumzügen) verloren gehen können. Gleichwohl sollten die entleihenden Dienststellen in den Ausleihvereinbarungen auf die gebotene Sorgfalt und die Haftung bei Sorgfaltsverstößen hingewiesen werden. Bei nachgewiesenen Sorgfaltsverstößen im Umgang mit Landeseigentum müssen Sanktionen in Betracht gezogen werden.

Reparaturen an beschädigten Bildern sind nur dann zu veranlassen, wenn die Kosten im Hinblick auf den Wert des Werkes verhältnismäßig erscheinen und das Werk „verleihfähig“ oder zum Verkauf geeignet ist.

Eine Befristung der Ausleihvereinbarungen und eine regelmäßige Inventur würden dazu beitragen, dass der Verbleib insbesondere langfristig verliehener Kunstwerke regelmäßig verifiziert wird. Kunstwerke, die sich trotz angemessenen Rechercheaufwands nicht auffinden lassen, sollten in der Anlagenbuchhaltung ausgebucht werden. In Fällen, in denen die Inventur ergibt, dass die Kunstgegenstände eigentlich nicht mehr geschätzt werden, sollte die Ausleihe beendet werden.

20.3.4 Richtlinie

Das Wissenschaftsministerium sollte die Richtlinie, die aus den Siebzigerjahren stammt, aktualisieren und im Sinne der Verbesserungsvorschläge des Rechnungshofs ergänzen.

20.4 Stellungnahme des Ministeriums

Das Wissenschaftsministerium greife den Hinweis gerne auf, die Richtlinie des Ministeriums zu aktualisieren. Die Arbeit an einer neuen Richtlinie sei zwischenzeitlich bereits aufgenommen worden und die Verbesserungsvorschläge des Rechnungshofs würden dort Eingang finden, vor allem auch hinsichtlich der Förderung von Nachwuchskünstlerinnen und -künstlern, der Abgrenzung zu den Ankäufen des Ministeriums und des transparenten und zu dokumentierenden Ankaufsverfahrens.

Zu den in der neuen Richtlinie auch aufzunehmenden Themen „Verkauf“ und „Entsammeln“ unter Beachtung der Empfehlungen des Deutschen Museumsbunds und des Internationalen Museumsrats zum Schutz und Bewahrung beweglicher Kulturgüter und Naturalien werde allerdings darauf hingewiesen, dass der Verkauf von Kunstwerken mit einem deutlichen personellen oder sächlichen Aufwand der Regierungspräsidien verbunden sein dürfte, der außer Verhältnis zum Nutzen stehen könnte. Denn für die Entscheidung, was „entsammelt“ werden könnte und was weiterhin für die Sammlung relevant sein sollte, bräuchten die Regierungspräsidien externe Fachexpertise mit Folgekosten und entsprechendem Dokumentationsaufwand. Eine Konkurrenz zu Galerien und damit verbunden Preiseinbrüche am Markt sollten vermieden werden. Diese Aspekte seien bei der Formulierung der Richtlinie zu berücksichtigen.

Das Ministerium teile die Einschätzung der Regierungspräsidien, wonach die Umsetzung der Anregungen des Rechnungshofs an den jeweiligen Regierungspräsidien zu einem adäquaten Personalmehrbedarf führen könnte.

20.5 Schlussbemerkung

Der Rechnungshof weist darauf hin, dass sich die Empfehlungen des Deutschen Museumsbunds und des Internationalen Museumsrats nur auf Museen mit öffentlich zugänglichen Sammlungen beziehen, denen eine Sammlungsstrategie zugrunde liegt. Der Rechnungshof hat keine Einwendungen dagegen, dass Kunstgegenstände, die verkauft werden sollen, zuvor staatlichen oder kommunalen Museen zum Erwerb angeboten werden. In der Vergangenheit haben sich die staatlichen Museen an einem Erwerb der bei den Regierungspräsidien eingelagerten Kunstgegenstände nur in Einzelfällen interessiert gezeigt. Bei dieser Sachlage sehen auch die Empfehlungen des Deutschen Museumsbundes sogar bei Museumsgut die Möglichkeit eines Verkaufs an Private z. B. durch ein Auktionshaus ausdrücklich vor.

Im Übrigen geht der Rechnungshof davon aus, dass die beim Verkauf der Kunstgegenstände entstehenden zusätzlichen Kosten durch die Verkaufserlöse gedeckt werden können.

21 Badisches Staatstheater Karlsruhe (Kapitel 1479)

Beim Badischen Staatstheater Karlsruhe besteht Optimierungspotenzial in der Haushalts- und Wirtschaftsführung. Auch steht das Theater in den kommenden Jahren vor neuen Herausforderungen, die nach einer umfassenden und expliziten Gesamtstrategie verlangen. Ein Einspielergebnis von mindestens 15 Prozent ist anzustreben.

21.1 Ausgangslage

Das Badische Staatstheater Karlsruhe hat eine mehr als 300-jährige Geschichte und ist heute gemessen an den Besucherzahlen das drittgrößte Theater in Baden-Württemberg. Als Mehrspartenhaus bietet es dem Publikum Oper, Ballett, Konzert, Schauspiel, Volkstheater sowie Kinder- und Jugendtheater. Eigentümer und Träger des Theaters ist das Land Baden-Württemberg. Die Ausgaben werden, soweit sie nicht durch eigene Einnahmen gedeckt sind, zu je 50 Prozent vom Land und der Stadt Karlsruhe getragen. Seit 1. September 2014 ist das Staatstheater ein Landesbetrieb nach § 26 der Landeshaushaltsordnung.

Die Ausgaben des Staatstheaters für den laufenden Betrieb betragen bis zum Beginn der Corona-Pandemie rund 50 Mio. Euro jährlich, in der Spielzeit 2018/2019 insgesamt 51,3 Mio. Euro. Hinzu kommen die vom Landesbetrieb Vermögen und Bau bewirtschafteten Aufwendungen für die Gebäude. Von den laufenden Betriebsausgaben konnte das Theater aus eigenen Einnahmen 7,1 Mio. Euro finanzieren. Durch die Restriktionen, die mit der Pandemie verbunden waren, ging das Finanzvolumen, aber auch die Eigenfinanzierungsquote deutlich zurück.

Als Spielstätten stehen dem Badischen Staatstheater im Hauptgebäude das Große Haus (1.000 Sitzplätze), das Kleine Haus (345 Sitzplätze) und das Studio (144 Sitzplätze) zur Verfügung. 2011 kam mit der „Insel“ in der Karlstraße eine weitere Spielstätte hinzu (126 Sitzplätze). Das Hauptgebäude wurde 1975 eröffnet und ist seitdem ohne wesentliche bauliche Maßnahmen in Betrieb. Vor allem wegen technischer und baulicher Mängel steht in den nächsten Jahren eine Generalsanierung des Gebäudes an. Zusätzlich soll das Gebäude erweitert werden. Die Baumaßnahmen haben 2022 begonnen und werden voraussichtlich in drei Bauabschnitten durchgeführt. 2034 soll der gesamte Umbau abgeschlossen sein. Der Theaterbetrieb soll während der Baumaßnahmen so weit wie möglich fortgeführt werden.

Im langjährigen Durchschnitt wurden im Badischen Staatstheater bis zum Beginn der Corona-Pandemie mehr als 900 Veranstaltungen jährlich für über 280.000 Besucher angeboten.

Beim Badischen Staatstheater sind rund 700 Beschäftigte fest angestellt. An der Spitze des Theaters stand bis 2021 ein Generalintendant, seither wird das Theater von einem dreiköpfigen Vorstand geleitet, der sich aus dem Intendanten, dem geschäftsführenden Direktor und der künstlerischen Betriebsdirektorin zusammensetzt. Mit Beginn der Spielzeit 2021/2022 übernahm der jetzige Intendant für eine Interimsphase von drei Jahren diese Aufgabe.

Für grundsätzliche Entscheidungen ist der Verwaltungsrat des Staatstheaters zuständig, dessen Mitglieder zur Hälfte vom Land und zur Hälfte von der Stadt Karlsruhe entsandt werden. Vorsitzende des Verwaltungsrats ist die Wissenschaftsministerin.

Der Rechnungshof hat 2022 die Haushalts- und Wirtschaftsführung und die Perspektiven des Badischen Staatstheaters geprüft. Prüfungszeitraum waren die Jahre 2016 bis 2021.

21.2 Wesentliche Ergebnisse der Prüfung der Haushalts- und Wirtschaftsführung

Die Prüfung der Haushalts- und Wirtschaftsführung ergab eine Reihe von Verbesserungspotenzialen, von denen hier einige exemplarisch dargestellt werden.

21.2.1 Einnahmen und Ausgaben

Nach der Umwandlung des Badischen Staatstheaters in einen Landesbetrieb formulierte der Verwaltungsrat 2014 die Erwartung, dass das Staatstheater während der Bauphase 12,5 Prozent und nach deren Abschluss 15 Prozent seines Ausgabenvolumens für Verwaltung und laufenden Betrieb aus eigenen Einnahmen finanzieren sollte („Einspielergebnis“). Dieses angestrebte Ergebnis orientiert sich an der bundesweit bei vielen Theatern üblichen Quote, mancherorts werden auch 20 Prozent oder mehr erzielt.

Tatsächlich erreichte das Badische Staatstheater seither in keinem Jahr mehr als 14 Prozent. Im Geschäftsjahr 2018/2019 lag das Einspielergebnis bei 13,6 Prozent.

Der Rechnungshof hält die angestrebte Quote von 15 Prozent für nicht zu hoch und in normalen Jahren auch für erreichbar. In den kommenden Jahren bis 2034 werden die geplanten Umbaumaßnahmen die Erreichung des Ziels erschweren. Gleichwohl sollte das Badische Staatstheater sowohl auf der Einnahmenseite als auch bei den Ausgaben auf ein besseres Ergebnis hinarbeiten.

Verbesserungspotenziale sieht der Rechnungshof auf der Einnahmenseite vor allem bei der Höhe der Eintrittspreise und der Auslastung der Veranstaltungen. Das Badische Staatstheater hat zwar in der Vergangenheit seine Eintrittspreise regelmäßig erhöht, zeigt im landesweiten Vergleich jedoch weiteren Anpassungsspielraum. Angesichts der besonderen Qualität des Angebots des Badischen Staatstheaters wären höhere Eintrittspreise gerechtfertigt.

Auch das Marketing war nach Auffassung des Rechnungshofs in der Vergangenheit nicht immer optimal. Die Kommunikation richtete sich überwiegend an die Bestandskunden, moderne Kommunikationskanäle wurden noch zu wenig genutzt, neue Zielgruppen nicht offensiv angesprochen.

Auf der Ausgabenseite sollte das Staatstheater stärker als bisher darauf achten, dass alle Veranstaltungen einen positiven Deckungsbeitrag erbringen. Der Rechnungshof hat dem Staatstheater empfohlen, seine Kosten-

und Leistungsrechnung so zu verfeinern, dass eine betriebswirtschaftlich fundierte Steuerung des Veranstaltungsbetriebs möglich wird. Notwendig ist insbesondere eine detailliertere Kostenträgerrechnung.

21.2.2 Dienst-, Frei- und Ehrenkarten

Das Badische Staatstheater hat in den Spielzeiten 2016 bis 2019 jeweils zwischen 19.000 und 21.000 Dienst-, Frei- und Ehrenkarten jährlich ausgegeben. Dies entspricht rechnerisch einem jährlichen Einnahmeverzicht von rund 340.000 Euro.

Überdurchschnittlich hoch war der Anteil von Dienst-, Frei- und Ehrenkarten bei den ersten Vorstellungen einer Produktion in der Spielzeit. Bei solchen Vorstellungen mit einer hohen Auslastung bedeutet dies, dass Besucher mit Dienst-, Frei- und Ehrenkarten zahlende Besucher „verdrängen“ und damit beachtliche Einnahmeausfälle entstehen können.

Die derzeitige Dienst- und Freikartenordnung stammt in ihren Grundzügen aus dem Jahr 1975. Die Theaterleitung des Badischen Staatstheaters hat in den vergangenen Jahren diese Ordnung in der Verwaltungspraxis erheblich ausgeweitet, ohne dass der Verwaltungsrat eine Änderung beschlossen hatte. Eine Neufassung durch den Verwaltungsrat ist daher geboten und sollte effektiv umgesetzt werden.

21.2.3 Beschaffungen

Beim Badischen Staatstheater werden Auftragsvergaben und Beschaffungen häufig dezentral von den einzelnen Geschäftsbereichen vorgenommen. Die vielen kleinteiligen Beschaffungen führen zu einem vergleichsweise hohen Verwaltungsaufwand und zu vermeidbaren Regelverstößen. Notwendig ist eine zentrale Beschaffungsstelle, die möglichst alle Bereiche betreut.

In der Vergangenheit ergaben sich immer wieder Inventurdifferenzen. Das Staatstheater muss seine Lagerentnahmen zuverlässiger dokumentieren und unberechtigte Zugriffe unterbinden.

21.2.4 Personaleinsatz im Schichtbetrieb

In einer 1990 geschlossenen Dienstvereinbarung wird für die bühnentechnischen Abteilungen des Staatstheaters der Schichtdienst mit vier Tagen Anwesenheit, denen zwei freie Tage folgen, geregelt. Dieses Schichtsystem gilt für das Große Haus und das Kleine Haus. Die Beschäftigten der Bühnentechnik und der Requisite erhalten durch diese Regelung eine hohe persönliche Planungssicherheit. Gleichzeitig erhalten sie im Schichtdienst Zulagen und Zusatzurlaub.

Für die betrieblichen Abläufe ergeben sich daraus allerdings besondere Probleme. Durch die Dienstpläne wechseln die Beschäftigten der Bühnentechnik und der Requisite und müssen sich in die Stücke zu häufig erst noch

einarbeiten. Die Personaleinteilung ist durch das starre System stark an den Kalender gebunden, nicht jedoch an den Bedarf des Spielplans. Dies führt einerseits zu ungenutzten Personalkapazitäten, andererseits ist es gelegentlich sogar notwendig, zusätzliche Arbeitskräfte zu akquirieren, obwohl beim fest angestellten Personal geeignete Kräfte vorhanden sind.

Dieses System ist unwirtschaftlich. Eine neue Dienstvereinbarung ist erforderlich.

21.3 Perspektiven und Strategie

Das Badische Staatstheater steht in den kommenden Jahren - wie viele andere Theater - vor neuen strategischen Herausforderungen.

- Die Rezeptionsgewohnheiten und das Kultur- und Freizeitverhalten des potenziellen Publikums haben sich in den letzten Jahren und besonders in Zeiten der Pandemie grundlegend geändert. Das Freizeitangebot ist vielfältiger geworden und wird vom Publikum sehr viel spontaner nachgefragt. Die durch Medien vermittelten Kulturangebote haben an Bedeutung gewonnen. Beim Theaterkonsum stehen neben der handwerklichen Leistung der Künstler immer mehr auch die Rahmenbedingungen (gute Atmosphäre, Begegnungen, ergänzende Erlebnisangebote usw.) stärker im Vordergrund. Die Bereitschaft, sich an einen Kulturveranstalter zu binden, geht deutlich zurück - die Zahl der Abonnenten sinkt. Das klassische Abonnement wird schon in wenigen Jahren nicht mehr der wichtigste Schwerpunkt der Arbeit mit dem Publikum sein können.

Vor diesem Hintergrund sollte das Programmangebot überdacht und in Richtung eines attraktiven Gesamterlebnisses weiterentwickelt werden. Von der klassischen Abonnentenbetreuung sollte der Weg zu einem zielgruppenspezifischen agilen Marketing führen.

Das Badische Staatstheater hat nach unseren Feststellungen noch keine Strategie formuliert, wie diesen Herausforderungen erfolgreich begegnet werden kann. Noch immer liegt der Schwerpunkt auf den Abonnements eines zunehmend älter werdenden Publikums. Das Marketing ist bisher eher als operativer Dienstleister denn als strategische Einheit aufgestellt. Das Programmangebot orientiert sich noch zu wenig an der Nachfrage nach Gesamterlebnissen und sozialen Events.

- Offen ist, mit welchem kulturellen Profil das Badische Staatstheater in die nächsten Jahre gehen wird. Insbesondere ist unklar, wie sich das Staatstheater innerhalb des Kulturlebens der Stadt Karlsruhe und der Region positioniert - dies betrifft sowohl das Verhältnis zu den anderen kulturtreibenden Institutionen als auch die Positionierung gegenüber dem Publikum. Im Unterschied zu anderen Städten und Regionen ist in Karlsruhe das Staatstheater nicht die Kultureinrichtung, an der sich viele andere orientieren, sondern führt innerhalb des Kulturlebens der Stadt und der Region bisweilen ein Inseldasein.

Notwendig ist eine Strategie zur Herausbildung eines eigenen öffentlich wahrnehmbaren Profils, an dem sich das potenzielle Publikum, das kulturelle Netzwerk und die publizistische Wahrnehmung des Theaters orientieren können. Ohne ein solches Profil wird sich das Theater auch im Bereich des Sponsorings nicht weiterentwickeln können.

- Der dritte Bereich, in dem eine strategische Neuorientierung geboten ist, ist die Gewinnung von Fachkräften für die Theaterarbeit. Der bestehende Angebotsüberhang auf dem Arbeitsmarkt der Schauspieler und Musiker darf nicht darüber hinwegtäuschen, dass bei den technischen Theaterberufen längst ein Mangel an Fachkräften besteht.

Wir haben bei unserer Prüfung anstelle einer explizit formulierten Gesamtstrategie eine Vielzahl bereichsspezifischer Überlegungen und individueller Strategieansätze vorgefunden. Auch der vom Betriebsstatut verlangte Struktur- und Entwicklungsplan ist bis heute nicht zustande gekommen.

Ziel des von der Theaterleitung bereits angestoßenen Zukunftsprozesses muss deshalb nicht nur eine intensivere theaterinterne Kommunikation und eine Befriedung der hausinternen Konflikte, sondern auch eine bereichsübergreifende, explizit formulierte und mit dem Verwaltungsrat abgestimmte Strategie sein, in der das Badische Staatstheater die aufgeworfenen Fragen erfolgversprechend beantwortet.

21.4 Empfehlungen

21.4.1 Haushalts- und Wirtschaftsführung optimieren

Der Rechnungshof empfiehlt, die bei der Prüfung zutage getretenen Mängel der Haushalts- und Wirtschaftsführung zu beheben, insbesondere

- Maßnahmen zur Verbesserung der Eigenfinanzierungsquote zu ergreifen. Dazu gehören die weitere Erhöhung der Eintrittspreise und die betriebswirtschaftlich fundierte Steuerung der Veranstaltungen auf der Grundlage einer detaillierten Kostenträgerrechnung.
- die Gewährung von Dienst-, Frei- und Ehrenkarten neu und restriktiver zu regeln.
- das Beschaffungswesen zentral zu organisieren sowie die Verwaltung der Lagerbestände zu optimieren.
- das bestehende Schichtsystem für die Bühnentechnik und die Requisite den betrieblichen Erfordernissen anzupassen.

21.4.2 Strategie entwickeln und umsetzen

Der Rechnungshof empfiehlt, eine explizite Gesamtstrategie für das Badische Staatstheater zu entwickeln, die insbesondere folgende Punkte umfasst:

- ein Konzept zur Gewinnung und Bindung neuer Besucher(gruppen) vor dem Hintergrund eines veränderten Konsum- und Nachfrageverhaltens des potenziellen Publikums,
- eine Marketingstrategie, die zielgruppenorientiert und offensiv auf die Gewinnung und Bindung neuen Publikums zielt und dabei die Möglichkeiten moderner Kommunikation besser als bislang nutzt und die Erkenntnisse

aus der allgemeinen und der eigenen Besucher- und Nichtbesucherforschung verwertet,

- eine Positionierung innerhalb des kulturellen Umfelds, die auf einem sichtbaren Profil und einem eigenen Führungsanspruch des Staatstheaters basiert, eine Vernetzung innerhalb der Stadt und der Region anstrebt und das Theater für potenzielle Sponsoren attraktiver macht, und
- eine Strategie, wie sich das Badische Staatstheater potenziellen Mitarbeitern als attraktiver Arbeitgeber präsentiert.

Der Struktur- und Entwicklungsplan sollte zeitnah ausgearbeitet und vom Verwaltungsrat beschlossen werden.

21.5 Stellungnahme des Ministeriums

Das Wissenschaftsministerium sieht es grundsätzlich als richtig an, den Staatstheatern eine Mindestquote für die Eigenfinanzierung vorzugeben und die Höhe des Eigenfinanzierungsanteils regelmäßig zu überprüfen. Auf der Ausgabenseite sei der Handlungsspielraum begrenzt, da die Ausgaben der Staatstheater zu rund 80 Prozent aus Personalkosten bestehen und Tarifverträge eingehalten werden müssen.

Wesentliche Grundlage für eine Erhöhung der Eigenfinanzierungsquote seien die Einnahmen aus Ticketverkäufen. Allerdings gehe der besondere Kulturauftrag einer staatlichen Einrichtung, auch einen niederschweligen, möglichst breiten Zugang für Kinder, Jugendliche, Familien und sozial benachteiligte Gruppen zu ermöglichen, auch mit einer entsprechenden Preisgestaltung einher, die auf Grenzen stoße. Der Verwaltungsrat überprüfe und diskutiere in der Regel alle zwei Jahre die Eigenfinanzierungsquote wie auch die Struktur und Höhe der Eintrittspreise, auch wenn dies nicht immer zu Preiserhöhungen führen müsse. Die Dienst- und Freikartenordnung sei im Jahr 2019 evaluiert worden. Die Theaterleitung sei beauftragt, eine Neufassung zu erarbeiten. Zwischenzeitlich sei in der Höhe der jährlich ausgegebenen Dienst- und Freikarten eine rückläufige Tendenz festzustellen.

Die formulierten Mindestinhalte und Aspekte eines Struktur- und Entwicklungsplans lägen in den Grundzügen bereits vor bzw. seien in vielen Strukturen und Abläufen des Badischen Staatstheaters schon integriert und würden laufend hinterfragt und weiterentwickelt. Die mit Umstellung zum Landesbetrieb eingeführten jährlichen Geschäfts- und Lageberichte würden ausführlich Auskunft über erfolgte Aktivitäten im Theaterbetrieb geben und wiesen auf dringliche Handlungsbedarfe und hierzu bereits geplante Maßnahmen hin.

Darüber hinaus sei kürzlich ein Leitbild für das Badische Staatstheater beschlossen worden, das im Rahmen eines zweijährigen Beteiligungsprozesses gemeinsam mit den Mitarbeitenden entwickelt worden und mit dem ab der Spielzeit 2024/2025 neu antretenden Intendanten abgestimmt sei. Das Leitbild sei ein wichtiges strategisches Führungsinstrument und richte sich sowohl an die Öffentlichkeit und die Besucher als auch an die Mitarbeitenden. Es trage insofern auch zur Stärkung des Zusammenhalts in der Mitarbeiterschaft bei. Aus dem Leitbild ließen sich das Profil des Badischen Staatstheaters, der Markenkern sowie wichtige Impulse für das Marketing ableiten.

Mit dem Führungswechsel zur Spielzeit 2024/2025 werde beim Badischen Staatstheater ein neuer Abschnitt beginnen, der auch dazu genutzt werden solle, die Ziele des Hauses und die Strategien in einem Struktur- und Entwicklungsplan zu formulieren. Dabei seien die zahlreichen, oft auch kurzfristigen Herausforderungen zu berücksichtigen, die in den nächsten Jahren im Zusammenhang mit den Bau- und Sanierungsmaßnahmen auf das Theater zukommen.

Karlsruhe, 9. Juni 2023
Rechnungshof Baden-Württemberg

Ria Taxis Andreas Knapp

Dr. Georg Walch Dr. Hilaria Dette

Lothar Nickerl Georg Keitel