Baden-Württemberg
Rechnungshof

Jahresbericht 2025

Rechnungshof Baden-Württemberg
Presse- und Öffentlichkeitsarbeit
Stabelstraße 12
76133 Karlsruhe
Telefon: 0721 926-2308
Internet: www.rechnungshof.baden-wuerttemberg.de
oder
www.rh.baden-wuerttemberg.de
E-Mail: poststelle@rh.bwl.de

Baden-Württemberg
Rechnungshof

Jahresbericht 2025

zur Haushalts- und Wirtschaftsführung
des Landes Baden-Württemberg

Vorwort

Seit 1. Januar 2025 haben wir uns neu aufgestellt. Die Staatlichen Rechnungsprüfungsämter wurden - unter Beibehaltung der Standorte - in den Rechnungshof integriert. Ziel war und ist, Arbeitsprozesse zu optimieren und eine Prüfungs- und Beratungstätigkeit „aus einem Guss“ zu ermöglichen. Damit haben wir einen wichtigen Schritt für eine effiziente und schlanke Aufgabenerledigung gemacht.

Das Land steht haushaltspolitisch weiterhin vor großen Herausforderungen. Die Steuern als die Haupteinnahmequelle des Haushalts entwickeln sich aufgrund der wirtschaftlichen Lage nicht mit der Dynamik, die wir in der Vergangenheit gewohnt waren. Die aktuelle Mittelfristige Finanzplanung des Landes weist für die Jahre 2027/2028 - also für die Zeit nach dem aktuellen Doppelhaushalt 2025/26 - Deckungslücken von jeweils knapp 5 Mrd. Euro aus. Der Druck, die neuen Möglichkeiten, welche sich aufgrund der Öffnung der grundgesetzlichen Schuldenbremse ergeben, voll auszuschöpfen ist somit vorhanden. Dennoch sollten zugunsten einer generationengerechten Finanzpolitik diese neuen Spielräume nicht ausgereizt werden. An eine nachhaltige und verantwortungsvolle Haushaltsführung wurde auch von Seiten der Rechnungshöfe der Länder in einer gemeinsamen Erklärung appelliert.

Die Verwaltung steht hinsichtlich des demographischen Wandels und zunehmend komplexeren Aufgaben vor einer herausfordernden Situation. Bei unseren Prüfungen ist es uns wichtig, Hinweise für mehr Effizienz und Prozessoptimierung zu geben. Zugleich ist es auch notwendig Nachweise über den ordnungsgemäßen Einsatz unserer Steuermittel sicherzustellen. Insbesondere mit diesen Aspekten hat sich der Rechnungshof in diesem Jahresbericht in den 20 Beiträgen befasst. Die weitere Digitalisierung ist unabdingbar für die Zukunftsfähigkeit unserer Verwaltung. So fehlt es etwa an einer übergeordneten Strategie für die Rechenzentren des Landes. Hier besteht dringender Handlungsbedarf. Dies gilt auch für die technische und bauliche Infrastruktur.

Bei den Kolleginnen und Kollegen des Rechnungshofs sowie allen Beteiligten in der Landesverwaltung bedanke ich mich für die Mitwirkung an diesem Jahresbericht.

Karlsruhe, im Juli 2025

Dr. Cornelia Ruppert

Präsidentin des Rechnungshofs Baden-Württemberg

Gemeinsame Erklärung der Landesrechnungshöfe zum Schuldenpaket vom 24. März 2025

Bundestag und Bundesrat haben weitreichende Änderungen des Grundgesetzes beschlossen. Sie räumen Bund und Ländern deutlich erweiterte Möglichkeiten zur Aufnahme von Schulden ein:

- Der Bund darf künftig oberhalb einer Grenze von 1 Prozent des nominalen Bruttoinlandsprodukts (BIP) Kredite für die Verteidigungsfähigkeit und andere sicherheitspolitische Bereiche ohne Beschränkung durch die Schuldenregel aufnehmen.
- Zusätzlich darf der Bund ein vollständig kreditfinanziertes Sondervermögen in Höhe von bis zu 500 Mrd. Euro errichten, um hieraus Investitionen in die Infrastruktur und Investitionen zur Erreichung der Klimaneutralität bis 2045 zu finanzieren. Die Kredite sind ebenfalls von der Schuldenregel ausgenommen. Aus dem Sondervermögen stehen den Ländern 100 Mrd. Euro für Investitionen in deren Infrastruktur zur Verfügung.
- Ferner wird der Ländergesamtheit die Möglichkeit eingeräumt, sich mit 0,35 Prozent des nominalen BIP jährlich strukturell zu verschulden.

Die Landesrechnungshöfe weisen ausdrücklich darauf hin, dass Kernaufgaben des Staates wie die Sicherung der Verteidigungsfähigkeit und die Gewährleistung einer leistungsfähigen öffentlichen Infrastruktur grundsätzlich aus den laufenden Einnahmen und nicht über Schulden finanziert werden sollten.

Umso wichtiger ist es aus ihrer Sicht, jetzt für einen wirksamen Einsatz der kreditfinanzierten Ausgaben zu sorgen. Nur so können die auch künftige Generationen erheblich belastenden Zinslasten und die damit einhergehenden Einschränkungen künftiger Gestaltungsmöglichkeiten überhaupt gerechtfertigt werden.

Die Landesrechnungshöfe halten jetzt für zwingend erforderlich:

- Die neuen Kreditmöglichkeiten dürfen die immer drängenderen strukturellen Konsolidierungserfordernisse in den Haushalten nicht untergraben. Neben dem Ausschöpfen aller Möglichkeiten zur Effizienzsteigerung der Verwaltung muss das Setzen von Prioritäten und Posterioritäten das haushaltspolitische Handeln leiten.
- Die zusätzlich eingeräumten Verschuldungsmöglichkeiten dürfen nur für nachgewiesen zusätzliche Maßnahmen genutzt werden, die über den Status quo hinaus gehen. Einen Substitutionseffekt gegenüber normalen Haushaltsmitteln darf es nicht geben. Dies gilt auch für die 100 Mrd. Euro, die aus dem neuen Sondervermögen den Ländern für Investitionen in deren Infrastruktur zufließen.
- Die neuen Kreditmöglichkeiten dürfen weder direkt noch indirekt für konsumtive Zwecke genutzt werden. Investitionen müssen den Vorrang haben.
- Jeder Euro muss nachgewiesene Wirksamkeit in den umfassten Bereichen erzielen. Der Grundsatz der Wirtschaftlichkeit, der Effektivität und Effizienz des Mitteleinsatzes verlangt, darf im „Kreditüberfluss“ nicht auf der Strecke bleiben.

- Planungs-, Genehmigungs- und Beschaffungsprozesse müssen beschleunigt und von verzichtbaren Vorgaben befreit werden. Überflüssiger bürokratischer Ballast muss abgeworfen werden.
- Das neue Sondervermögen muss mit einer Tilgung in einem angemessenen Zeitraum verbunden werden. Nur so können künftige Generationen von der Ewigkeitslast dauerhafter Zinszahlungen befreit werden.
- Bund und Länder müssen weiterhin gemeinsam für die Einhaltung der europäischen Fiskalregeln Sorge tragen. Deutschland darf nicht zum schlechten Vorbild für Europa werden.

Jetzt kommt es entscheidend darauf an, die vorgenannten Erfordernisse in den bundes- und landesgesetzlichen Regelungen zur Umsetzung der Grundgesetzänderungen zu verankern. Die Landesrechnungshöfe werden sich hier einbringen.

Deutschland muss nach Überzeugung der Präsidentinnen und Präsidenten der Rechnungshöfe zu finanzieller und wirtschaftlicher Stärke zurückfinden. Dies gelingt nur, wenn die jetzt eröffneten Verschuldungsmöglichkeiten sinn- und planvoll eingesetzt werden.

Inhaltsverzeichnis

Vorwort **3**

Abkürzungsverzeichnis **9**

Kurzbeschreibungen **11**

Vorbemerkung **17**

A. Haushaltsrechnung, Haushaltsplan und Haushaltsvollzug **19**

1 Haushaltsvollzug und Haushaltsrechnung des Landes für das Haushaltsjahr 2023 21

2 Vermögensrechnung 2023 34

3 Entwicklung des Landeshaushalts 48

4 Schuldenbremse 78

B. Ressortübergreifende Empfehlungen **85**

5 Rechenzentren und Netze der Landesverwaltung 87

C. Besondere Prüfungsergebnisse **97**

Einzelplan 03: Ministerium des Inneren, für Digitalisierung und Kommunen

6 Gebühren für den polizeilichen Mehraufwand bei Hochrisikospielen im Fußball - ein Urteil ohne Folgen? (Kapitel 0314 und 0316) 99

7 Wasserschutzpolizei - Aufgaben, Struktur und Kosten (Kapitel 0316) 111

Einzelplan 04: Ministerium für Kultus, Jugend und Sport

8 Organisation der Lehrkräftefortbildung in Baden-Württemberg (Kapitel 0405, 0436 und 0444) 120

9 Schulpsychologische Dienste (Kapitel 0444) 131

Einzelplan 06: Ministerium der Finanzen

10 IT-Arbeitsplätze in der Steuerverwaltung (Kapitel 0610) 141

Einzelplan 09: Ministerium für Soziales, Gesundheit und Integration

11 Unterhaltsvorschussgesetz - Fehlerhafte Abrechnungen der Kommunen (Kapitel 0919) 146

12 Baumaßnahmen der Zentren für Psychiatrie (Kapitel 0930) 156

Einzelplan 12: Allgemeine Finanzverwaltung

13 Umgang der Steuerverwaltung mit Verlusten bei den Einkünften aus Kapitalvermögen (Kapitel 1201) 164

14 Umgang der Steuerverwaltung mit liebhabereiverdächtigen Tätigkeiten (Kapitel 1201) 170

15 Zertifizierung besonders nachhaltiger Neubauten des Landes (Kapitel 1208) 178

Einzelplan 13: Ministerium für Verkehr

16 Ad-hoc-Förderungen des Verkehrsministeriums (Kapitel 1303, 1306 und 1307) 185

17 Zuwendungen für Busbetriebshöfe nach dem Landesgemeindeverkehrsfinanzierungsgesetz (Kapitel 1303) 194

Einzelplan 14: Ministerium für Wissenschaft, Forschung und Kunst

18 Die Hochschulen für angewandte Wissenschaften (Kapitel 1440 bis 1464) 202

19 Haus der Geschichte Baden-Württemberg (Kapitel 1492) 215

Einzelplan 18: Ministerium für Landesentwicklung und Wohnen

20 Wohnraumoffensive Baden-Württemberg (Kapitel 1804) 222

Abkürzungsverzeichnis

EU	Europäische Union
GVFG	Gemeindeverkehrsfinanzierungsgesetz
IT	Informationstechnik
L-Bank	Landeskreditbank Baden-Württemberg - Förderbank -
SGB	Sozialgesetzbuch
StHG	Staatshaushaltsgesetz - Gesetz über die Feststellung des Staatshaushaltsplans von Baden-Württemberg
Vollzeitäquivalent	Maßeinheit für die fiktive Anzahl von Vollzeitbeschäftigten bei Umrechnung aller Teilzeit- in Vollzeitarbeitsverhältnisse
VwV Beschaffung	Verwaltungsvorschrift der Landesregierung über die Vergabe öffentlicher Aufträge
VwV-Kostenfestlegung	Verwaltungsvorschrift des Finanzministeriums über die Berücksichtigung der Verwaltungskosten 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 zugrundeliegenden Rechenoperationen basieren zum Teil auf ungerundeten Zahlen. Dadurch können bei der Summenbildung Rundungsdifferenzen auftreten.

Die Beiträge sind - unabhängig von den Abschnitten A, B und 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.

Kurzbeschreibungen

1 Haushaltsvollzug und Haushaltsrechnung des Landes für das Haushaltsjahr 2023

Die Haushalts- und Wirtschaftsführung des Landes 2023 entsprach im Wesentlichen den Vorgaben des Staatshaushaltsgesetzes und war geordnet. Der Rechnungsüberschuss 2023 wurde mit 2,3 Mrd. Euro festgestellt. Die Ausgabereste beliefen sich 2023 auf 9,5 Mrd. Euro.

Volltext ab Seite 21.

2 Vermögensrechnung 2023

Das Vermögen des Landes beläuft sich auf 85,5 Mrd. Euro. Die Rückstellungen und Verbindlichkeiten betragen zusammen 282,5 Mrd. Euro. Sie übersteigen das Vermögen des Landes um 197,0 Mrd. Euro. Dieser negative Saldo erhöht sich um rund 11,5 Mrd. Euro. Die Migration der Werte der Anlagenbuchhaltung in das neue Haushalts-, Rechnungs- und Kassenwesen verlief ordnungsgemäß.

Volltext ab Seite 34.

3 Entwicklung des Landeshaushalts

Die Steuereinnahmen 2024 waren 1,9 Mrd. Euro höher als ein Jahr zuvor. Dennoch war der Finanzierungssaldo 2024 mit 1,1 Mrd. Euro negativ.

Volltext ab Seite 48.

4 Schuldenbremse

Der Rechnungshof rät, neue Verschuldungsmöglichkeiten aus der reformierten Schuldenbremse zunächst nicht in Anspruch zu nehmen.

Volltext ab Seite 78.

5 Rechenzentren und Netze der Landesverwaltung

Die Landesverwaltung verfügt über mehrere Rechenzentren, die jedoch weitgehend isoliert und ohne strategische Koordinierung betrieben werden. Sie hat keinen Gesamtüberblick über die Kapazitäten und die Auslastung ihrer Rechenzentren. Eine Steuerung im Sinne einer Rechenzentrums-Strategie ist auf dieser Basis nicht möglich. Bei einigen Rechenzentren besteht hinsichtlich des baulichen und technischen Zustands dringender Handlungsbedarf, der bereits seit Jahren bekannt ist.

Der Betrieb der Rechenzentren muss den sich wandelnden Bedarfen der Nutzer und den Anforderungen der digitalen Souveränität gleichermaßen gerecht werden. Die BITBW hat damit begonnen, sich zu einem Cloud-Dienstleister zu entwickeln. Dadurch können perspektivisch Abhängigkeiten von Dritten reduziert werden.

Volltext ab Seite 87.

6 Gebühren für den polizeilichen Mehraufwand bei Hochrisikospielen im Fußball - ein Urteil ohne Folgen?

Das Bundesverfassungsgericht hat entschieden: Gebühren für den polizeilichen Mehraufwand bei kommerziellen Großveranstaltungen sind zulässig. Es sei ein legitimes Ziel, die wirtschaftlichen Nutznießer der Polizeieinsätze an den Kosten zu beteiligen.

Einsätze bei kommerziellen Großveranstaltungen sind ressourcenintensiv und deshalb eine besondere Belastung für die Polizei. Beim Profifußball sind die entstehenden Kosten mit Abstand am höchsten. Die Kosten tragen bislang allein die Steuerzahler. Das Land sollte die Vorlage aus Karlsruhe nutzen und eine gebührenrechtliche Regelung schaffen, um auch die Veranstalter zur Finanzierung heranzuziehen.

Volltext ab Seite 99.

7 Wasserschutzpolizei - Aufgaben, Struktur und Kosten

Auf Rhein und Neckar übernimmt die Wasserschutzpolizei des Landes auf Grundlage einer 1955 geschlossenen Vereinbarung die schifffahrtspolizeilichen Aufgaben für den Bund. Inzwischen geht die Aufgabenwahrnehmung weit über die damalige Vereinbarung hinaus. Die Kosten, die dem Land entstehen, erstattet der Bund nicht.

Auf ihrem gemeinsamen Rheinabschnitt unterhalten Baden-Württemberg und Rheinland-Pfalz eigenständige Wasserschutzpolizeistrukturen. Eine Kooperation wie mit Frankreich findet nicht statt.

Volltext ab Seite 111.

8 Organisation der Lehrkräftefortbildung in Baden-Württemberg

Für die Organisation der Lehrkräftefortbildung werden überwiegend Lehrkräfte eingesetzt, obwohl ein Teil der Aufgaben auch durch Verwaltungspersonal wahrgenommen werden könnte. Um die Aus- und Fortbildung zu vernetzen, wurden mehr als 650 sogenannte „Fachteams“ aus Lehrkräften gebildet, die dafür anteilig vom Unterricht freigestellt werden. Mit einem verstärkten Einsatz von Verwaltungspersonal und schlankeren Strukturen der Fachteams könnte ein Beitrag zur Stärkung der Unterrichtsversorgung geleistet werden.

Lehrkräfte, die Fortbildungen anbieten, werden ebenfalls anteilig vom Unterricht freigestellt. Dies erfolgt derzeit in einem komplexen und langwierigen Prozess, der sich wesentlich vereinfachen ließe. Schulen und Lehrkräfte erhielten dadurch rechtzeitig Planungssicherheit.

Volltext ab Seite 120.

9 Schulpsychologische Dienste

Die Ressourcen der Schulpsychologischen Dienste könnten effizienter eingesetzt werden. Eine Priorisierung von Aufgaben, um den wichtigsten pädagogisch-psychologischen Anliegen schnellstmöglich gerecht zu werden, besteht nicht. Auch Mindestangebote, an denen der Personalbedarf ausgerichtet werden kann, sind nicht definiert. Vermehrte Verwaltungsaufgaben führen zu weniger Ressourcen für die Kernaufgaben der Schulpsychologie.

Volltext ab Seite 131.

10 IT-Arbeitsplätze in der Steuerverwaltung

Das Landeszentrum für Datenverarbeitung hat die rund 20.500 steuerlichen IT-Arbeitsplätze in den Finanzämtern modernisiert. Durch eine konsequente Standardisierung und unter Einsatz von Open-Source-Produkten entstand ein zukunftsfähiger IT-Arbeitsplatz mit moderner IT-Umgebung. Diese Erfahrungen sollten in die Weiterentwicklung des Standardarbeitsplatzes der Landesverwaltung einfließen. Bei der Telefonie und beim Identitäts- und Berechtigungsmanagement sollten Finanz- und Innenressort eng zusammenarbeiten.

Volltext ab Seite 141.

11 Unterhaltsvorschussgesetz - Fehlerhafte Abrechnungen der Kommunen

Die Leistungen für den Unterhaltsvorschuss werden von Bund, Land und Kommunen gemeinsam finanziert. Diese teilen sich auch die Einnahmen aus erfolgreichen Rückgriffen bei Unterhaltspflichtigen, allerdings nicht zu gleichen Anteilen. Der Vollzug des Unterhaltsvorschussgesetzes obliegt den Kommunen. Diese rechnen Ausgaben und Einnahmen mit dem Land ab. Das Land rechnet anschließend mit dem Bund ab.

Obwohl es verbindliche Vorgaben gibt, ist die Abrechnung der Kommunen mit dem Land in allen Verfahrensschritten fehleranfällig. Die festgestellten Mängel sind teils systemisch und damit wiederkehrend. Aufgrund fehlerhafter Abrechnungen der Kommunen sind dem Land finanzielle Nachteile entstanden, die vermeidbar gewesen wären.

Volltext ab Seite 146.

12 Baumaßnahmen der Zentren für Psychiatrie

Die Zentren für Psychiatrie haben keine einheitlichen Kennwerte für Bauinvestitionen eingeführt. Frühzeitige Kostenansätze waren oft nicht belastbar. Es bestehen Regelungslücken zur Anwendung des Vergaberechts. Bei den Planungshonoraren wurden Einsparpotenziale nicht genutzt.

Volltext ab Seite 156.

13 Umgang der Steuerverwaltung mit Verlusten bei den Einkünften aus Kapitalvermögen

Die Bearbeitungsqualität der Fälle mit Verlusten bei den Einkünften aus Kapitalvermögen ist nicht zufriedenstellend. Zur Qualitätssteigerung sollte ein elektronisches Übermittlungsverfahren für Verlustbescheinigungen inländischer Banken eingeführt werden. Ferner sollte ein Leitfaden für Kapitalerträge bei ausländischen Online-Brokern erstellt werden. Bei ausländischen Verlusten ist auf die konsequente Einbindung der Sachbearbeiterinnen und Sachbearbeiter für Internationales Steuerrecht zu achten.

Volltext ab Seite 164.

14 Umgang der Steuerverwaltung mit liebhabereiverdächtigen Tätigkeiten

Die Bearbeitung von Steuerfällen mit liebhabereiverdächtigen Tätigkeiten ist aufwendig. In 74 Prozent der geprüften Fälle war die Arbeitsweise der Finanzämter zu beanstanden. Sie sollte geändert und die Bearbeitungsqualität dadurch nachhaltig verbessert werden.

Volltext ab Seite 170.

15 Zertifizierung besonders nachhaltiger Neubauten des Landes

Das Land betreibt seit 2017 einen großen Aufwand für die Zertifizierung von Neubauten. Acht Neubauten erhielten eine Auszeichnung für ihre Nachhaltigkeit. Insbesondere bei kleineren Baumaßnahmen steht der Nutzen für das Land jedoch in keinem wirtschaftlichen Verhältnis zum Aufwand. Die tatsächlichen Nachhaltigkeitswirkungen werden durch die Zertifizierung nicht immer zutreffend abgebildet.

Volltext ab Seite 178.

16 Ad-hoc-Förderungen des Verkehrsministeriums

Das Verkehrsministerium förderte zahlreiche Vorhaben als Ad-hoc-Förderung auf individuellen Antrag der Zuwendungsempfänger ohne Förderprogramm. Bei Ad-hoc-Fördervorhaben muss die Einhaltung der haushaltsrechtlichen und sonstigen rechtlichen Vorgaben mangels einer Förderrichtlinie in jedem Einzelfall geprüft und dokumentiert werden. Das

Ministerium hat dies nicht ausreichend berücksichtigt. Eine transparente, rechtssichere und wirtschaftliche Vergabe der Fördermittel war nicht immer gewährleistet.

Volltext ab Seite 185.

17 Zuwendungen für Busbetriebshöfe nach dem Landesgemeindeverkehrsfinanzierungsgesetz

Bei der Förderung von Busbetriebshöfen mit Gesamtkosten bis 30 Mio. Euro verzichtet das Ministerium auf die Vorlage von Wirtschaftlichkeitsnachweisen. Rein qualitative Erläuterungen ohne bewertbare Zahlen können diese nicht ersetzen. Für alle Fördervorhaben sind angemessene Wirtschaftlichkeitsnachweise einzufordern.

Volltext ab Seite 194.

18 Die Hochschulen für angewandte Wissenschaften

Die 21 staatlichen Hochschulen für angewandte Wissenschaften sind mit ihren flexiblen, nachfrageorientierten Studiengängen und ihrer starken regionalen Verankerung ein unverzichtbarer Teil der baden-württembergischen Hochschullandschaft.

Sie gehen sparsam und effizient mit ihren Ressourcen um - dies gilt insbesondere für die Lehrverpflichtung und die Besoldung der Professorinnen und Professoren, für ihre schlanke Verwaltung und den weitgehenden Verzicht auf einen staatlich finanzierten Mittelbau. Verbesserungspotenziale sieht der Rechnungshof gegenwärtig beim Studienbewerber-Marketing, bei der Anwendung des Nebentätigkeitsrechts und bei den Rahmenbedingungen für die drittmittelfinanzierte Forschung.

Skeptisch ist der Rechnungshof, ob sich das Modell des Landesbetriebs als die geeignete Betriebsform für Hochschulen für angewandte Wissenschaften erwiesen hat. Von der Umwandlung weiterer Hochschulen in Landesbetriebe sollte daher abgesehen werden.

Volltext ab Seite 202.

19 Haus der Geschichte Baden-Württemberg

Das Haus der Geschichte bleibt mit den Besucherzahlen hinter seinen Möglichkeiten zurück. Der Rechnungshof schlägt vor, die Strategie des Hauses der Geschichte zu überprüfen und neu zu definieren. Zudem sollten die vertraglichen Regelungen hinsichtlich des Hotels Silber und der Zweigmuseen überprüft sowie weitere Kooperationen im Verwaltungsbereich mit anderen Landesmuseen angestrebt werden. Da sich die 2009 erfolgte Umwandlung in einen Landesbetrieb nicht bewährt hat, regt der Rechnungshof die Rückumwandlung in eine kameralistisch geführte Einrichtung an.

Volltext ab Seite 215.

20 Wohnraumoffensive Baden-Württemberg

Die teilweise schon seit 2020 eingesetzten Instrumente der Wohnraumoffensive erweisen sich als weitgehend unwirksam. Dies zeigt sich bereits an der schwachen Nachfrage und einem folglich geringen Mittelabfluss. Der Vollzug der Programme ist darüber hinaus unwirtschaftlich. Teilweise waren die Verwaltungskosten für die Abwicklung deutlich höher als die bewilligten und ausbezahlten Mittel.

Volltext ab Seite 222.

Vorbemerkung

Der Rechnungshof leitete die Denkschrift 2024 dem Landtag und der Landesregierung am 18. Juli 2024 zu (Landtagsdrucksache 17/7100). Der Ausschuss für Finanzen hat die Denkschrift in drei Sitzungen (17. Oktober 2024, 16. Januar 2025 und 5. Juni 2025) beraten.

Der Ausschuss für Finanzen hat dem Plenum Beschlussempfehlungen (Landtagsdrucksachen 17/7901 bis 17/7920) vorgelegt, nach denen die Landesregierung gebeten werden soll, zu einzelnen Beiträgen der Denkschrift konkrete Maßnahmen zu treffen oder zu untersuchen und dem Landtag hierüber zu berichten (§ 114 Absatz 2 und 4 Landeshaushaltsordnung).

Weiterhin hat der Ausschuss für Finanzen dem Plenum empfohlen, die in der Haushaltsrechnung 2022 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 zu genehmigen und der Landesregierung für 2022 die Entlastung zu erteilen.

Ferner hat der Ausschuss für Finanzen dem Plenum empfohlen, die Präsidentin des Rechnungshofs hinsichtlich der Rechnung des Rechnungshofs für das Haushaltsjahr 2022 nach § 101 Landeshaushaltsordnung zu entlasten.

Die Zustimmung des Plenums zu den Beschlussempfehlungen des Ausschusses für Finanzen stand zum Zeitpunkt der Abschluss der Beratungen zu diesem Jahresbericht noch aus.

Die Beratungen des Rechnungshofs zum Jahresbericht 2025 wurden am 6. Juni 2025 abgeschlossen.

A. Haushaltsrechnung, Haushaltsplan und Haushaltsvollzug

1 Haushaltsvollzug und Haushaltsrechnung des Landes für das Haushaltsjahr 2023

Landtagsdrucksache 17/9201

Die Haushalts- und Wirtschaftsführung des Landes 2023 entsprach im Wesentlichen den Vorgaben des Staatshaushaltsgesetzes und war geordnet. Der Rechnungsüberschuss 2023 wurde mit 2,3 Mrd. Euro festgestellt. Die Ausgabereste beliefen sich 2023 auf 9,5 Mrd. Euro.

1.1 Haushalts-Soll und Haushalts-Ist 2023

Das Ministerium für Finanzen hat auf Grundlage der abgeschlossenen Bücher (§ 80 Landeshaushaltsordnung - LHO) die Haushaltsrechnung des Landes Baden-Württemberg für das Haushaltsjahr 2023 aufgestellt. Sie bildet gemeinsam mit dem Vermögensnachweis die Grundlage für die Entlastung der Landesregierung durch den Landtag gemäß Artikel 83 Absatz 1 Landesverfassung (LV) und § 114 Absatz 1 LHO.

Der Haushaltsrechnung liegt das Gesetz über die Feststellung des Staatshaushaltsplans von Baden-Württemberg für die Haushaltsjahre 2023/2024 vom 21. Dezember 2022 zugrunde.

Mit diesem Staatshaushaltsgesetz 2023/2024 wurden die Einnahmen und Ausgaben des Landes im Soll mit jeweils 62.864.796.300 Euro festgestellt.

Im Vergleich zu 2022 nahm das Haushaltsvolumen im Soll um 5.439.368.900 Euro zu (+9 Prozent).

Tabelle 1-1: Haushaltsbetrag, Haushaltsreste und Rechnungsergebnis 2023 (in Euro)

	Einnahmen	Ausgaben
Haushalts-Soll		
Haushaltsbetrag Soll	62.864.796.300,00	62.864.796.300,00
Reste Vorjahr	21.002.830,16	9.645.947.843,22
Summe	62.885.799.130,16	72.510.744.143,22
Rechnungsergebnis		
Titelsumme Ist	68.430.259.087,88	66.226.509.120,23
Reste Folgejahr	13.589.655,01	9.526.425.332,65
Summe	68.443.848.742,89	75.752.934.452,88
Saldo aus Rechnungsergebnis abzüglich Haushalts-Soll	5.558.049.612,73	3.242.190.309,66
Rechnungsmäßiges Jahresergebnis 2023 (Überschuss)	2.315.859.303,07	

Neben den im Staatshaushaltsplan 2023/2024 etatisierten Beträgen beinhaltet das Haushalts-Soll die aus dem Vorjahr (2022) übernommenen Einnahme- bzw. Ausgabereste (einschließlich Vorgriffe).

In 2023 betrug das Haushalts-Soll für die Einnahmen 62.886 Mio. Euro und 72.511 Mio. Euro für die Ausgaben. Die Ausgabenseite überstieg die Einnahmenseite im Haushalts-Soll um 15 Prozent.

Das Rechnungsergebnis setzt sich zusammen aus den Titelsummen im Ist und den in das Folgejahr übertragenen Haushaltsresten (einschließlich Vorgriffe). Im Rechnungsergebnis weist die Haushaltsrechnung für die Einnahmen 68.444 Mio. Euro und 75.753 Mio. Euro für die Ausgaben aus. Die Ausgabenseite überstieg die Einnahmenseite im Rechnungsergebnis um 11 Prozent.

Das rechnungsmäßige Jahresergebnis wurde für 2023 mit einem Überschuss von +2.316 Mio. Euro festgestellt.

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 für das Haushaltsjahr 2023 detailliert dargestellt.

1.2 Haushaltsrechnung 2023

Nach § 114 LHO hat das Finanzministerium dem Landtag die Haushaltsrechnung und den Vermögensnachweis im Laufe des nächsten Haushaltsjahres zur Entlastung der Landesregierung vorzulegen.

Der Vermögensnachweis wurde dem Landtag mit Schreiben vom 17. Dezember 2024 (Landtagsdrucksache 17/8110) übersandt. Mit Schreiben vom 3. März 2025 (Landtagsdrucksache 17/8466) hat das Finanzministerium den Landtag darauf hingewiesen, dass die Haushaltsrechnung des Landes Baden-Württemberg für das Haushaltsjahr 2023 elektronisch im Internet abrufbar sei. Eine gezeichnete Fertigung der Haushaltsrechnung wurde dem Landtag mit Schreiben vom 26. März 2025 vorgelegt. Die Vorlage der Haushaltsrechnung war aufgrund der Umstellung des Haushaltsmanagementsystems verspätet.

Der Finanzminister hat den Landtag gebeten,

1. die Landesregierung auf Grundlage der Haushaltsrechnung für das Haushaltsjahr 2023 und der Vermögensrechnung zum 31. Dezember 2023 gemäß Artikel 83 LV und § 114 LHO zu entlasten sowie
2. die in der Haushaltsrechnung nachgewiesenen über- und außerplanmäßigen Ausgaben und Verpflichtungsermächtigungen und die dargestellten Abweichungen von den Stellenübersichten - unter Berücksichtigung etwaiger Feststellungen des Rechnungshofs - gemäß Artikel 81 LV nachträglich zu genehmigen.

1.2.1 Gestaltung

Die Haushaltsrechnung wurde nach den Vorgaben der §§ 81 bis 85 LHO erstellt und enthält alle vorgeschriebenen Abschlüsse, Erläuterungen und Übersichten.

Der kassenmäßige Abschluss und der Haushaltsabschluss sind entsprechend § 84 LHO in einem Abschlussbericht mit verschiedenen Zusammenstellungen in der Haushaltsrechnung erläutert. Die in § 85 Absatz 1 LHO genannten Übersichten sind - soweit einschlägig - beigefügt.

1.2.2 Ergebnisse der Haushaltsrechnung

Der Saldo aus Ist-Einnahmen und Ist-Ausgaben definiert das kassenmäßige Jahresergebnis des Landes.

Tabelle 1-2 stellt den kassenmäßigen Abschluss der Haushaltsjahre 2022 und 2023 sowie die sich daraus ergebenden Veränderungen der Werte gegenüber.

Tabelle 1-2: Kassenmäßiger Abschluss (in Euro)

	2022	2023	Veränderung
Ist-Einnahmen	72.137.892.168,36	68.430.259.087,88	-3.707.633.080,48
Ist-Ausgaben	65.491.615.738,68	66.226.509.120,23	734.893.381,55
Kassenmäßiges Jahresergebnis (Überschuss)	6.646.276.429,68	2.203.749.967,65	-4.442.526.462,03

2023 betrug der kassenmäßige Überschuss 2.204 Mio. Euro. Dieser sank gegenüber dem Vorjahr um 4.443 Mio. Euro (-67 Prozent).

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

Tabelle 1-3: Einnahmen und Ausgaben 2023 nach Hauptgruppen (in Mio. Euro)[1] [2]

Hauptgruppen		Haushaltsbetrag (Soll)	Titelergebnis (Ist)	Differenz
Einnahmen		62.865	68.430	5.565
0	Einnahmen aus Steuern und steuerähnlichen Abgaben sowie EU-Eigenmittel	47.033	45.803	-1.230
1	Verwaltungseinnahmen, Einnahmen aus Schuldendienst und dergleichen	1.570	1.634	64
2	Einnahmen aus Zuweisungen und Zuschüssen mit Ausnahme für Investitionen	9.742	13.181	3.439
3	Einnahmen aus Schuldenaufnahmen, aus Zuweisungen und Zuschüssen für Investitionen; besondere Finanzierungseinnahmen	4.520	7.813	3.293
Ausgaben		62.865	66.227	3.362
4	Personalausgaben	21.894	20.456	-1.438
5	Sächliche Verwaltungsausgaben und Ausgaben für den Schuldendienst	4.258	4.195	-62
6	Ausgaben für Zuweisungen und Zuschüsse mit Ausnahme für Investitionen	26.519	30.626	4.107
7	Baumaßnahmen	1.058	868	-190
8	Sonstige Ausgaben für Investitionen und Investitionsförderungsmaßnahmen	4.980	5.162	182
9	Besondere Finanzierungsausgaben	4.156	4.919	763

In 2023 übertrafen die Ist-Einnahmen die Etatansätze um 5,6 Mrd. Euro. Die Ausgaben lagen um 3,4 Mrd. Euro über den im Soll veranschlagten Werten.

[1] Jeweils ohne Berücksichtigung der Haushaltsreste.

[2] Teilweise Rundungsdifferenzen.

Die Einnahmen der Hauptgruppe 0 blieben 2023 um 1,2 Mrd. Euro hinter den Etatansätzen zurück. Die Mindereinnahmen betrafen mit - saldiert - 698 Mio. Euro die Gemeinschaftsteuern sowie mit 563 Mio. Euro die Landessteuern.[3] Bei den Landessteuern blieb insbesondere die Grunderwerbsteuer hinter den Erwartungen zurück.

In der Hauptgruppe 2 beruhen die Mehreinnahmen zum größten Teil auf Durchleitungsmitteln des Bundes, die im Soll nicht enthalten sind. Ein Teil dieser durchlaufenden Mittel wurde unmittelbar in den Facheinzelplänen ausgegeben. Das führte zu direkten Mehrausgaben in den Hauptgruppen 4, 5, 6 und 8.

Die Mehreinnahmen der Hauptgruppe 3 sind im Wesentlichen auf die Entnahmen aus den Rücklagen zurückzuführen, die im Haushaltssoll nicht ausgewiesen werden.

Die Personalausgaben der Hauptgruppe 4 lagen zum Jahresende 2023 um 1,4 Mrd. Euro unter dem Etatansatz. Hintergrund war, dass getroffene Vorsorgen nicht in vollem Umfang für Mehrausgaben herangezogen werden mussten.

Die Mehrausgaben der Hauptgruppe 6 sind wesentlich von durchlaufenden Mitteln des Bundes geprägt, die im Soll nicht veranschlagt werden.

Das rechnungsmäßige Jahresergebnis 2023 ergibt sich aus dem kassenmäßigen Überschuss 2023 abzüglich des Saldos der aus dem Vorjahr (2022) übernommenen und zuzüglich des Saldos der in das Folgejahr (2024) übertragenen Haushaltsreste.

Tabelle 1-4: Rechnungsmäßiges Jahresergebnis (in Euro)

		2022	2023
Kassenmäßiges Jahresergebnis (Überschuss)		6.646.276.429,68	2.203.749.967,65
(-)	Saldo der aus dem Vorjahr übernommenen Reste	-7.677.166.244,03	-9.624.945.013,06
(+)	Saldo der in das Folgejahr übertragenen Reste	-9.624.945.013,06	-9.512.835.677,64
(=)	**Rechnungsmäßiges Jahresergebnis (Überschuss)**	**4.698.497.660,65**	**2.315.859.303,07**

Gegenüber dem Vorjahr 2022 sank der Saldo der übertragenen Haushaltsreste um 112.109.335,42 Euro. Damit wurde der rechnungsmäßige Überschuss 2023 mit 2.315.859.303,07 Euro festgestellt.

[3] Jeweils Bruttowerte.

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

1.3.1 Ordnungsmäßigkeit

Der Rechnungshof hat die Haushalts- und Wirtschaftsführung sowie die Haushaltsrechnung des Landes für das Haushaltsjahr 2023 geprüft. Wesentliche Bestandteile waren einerseits die risikoorientierten Prüfungen der Finanzkontrolle. Andererseits wurde die ordnungsgemäße Haushalts- und Wirtschaftsführung des Landes mithilfe eines mathematisch-statistischen Stichprobenverfahrens geprüft. Dieser Ansatz ermöglicht es, über die untersuchten Einzelfälle hinaus mit hoher Wahrscheinlichkeit Schlüsse auf die gesamte Haushalts- und Wirtschaftsführung in den einbezogenen Bereichen zu ziehen.

Zum 1. Januar 2023 hat das Land ein neues digitales Haushaltmanagement eingeführt. Dessen Einführung war notwendig, weil bestehende Softwarekomponenten nicht mehr vom Anbieter aktualisiert wurden. Das neue System hat tiefgreifende Auswirkungen auf die bislang praktizierten Geschäftsprozesse, insbesondere bei der Beschaffung und bei der Rechnungsbearbeitung. Trotz Anlaufschwierigkeiten hatte die Einführung keine wesentlichen Auswirkungen auf die Ordnungsmäßigkeit der Haushalts- und Wirtschaftsführung.

Bei den Finanzämtern wurden u. a. 513 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 wurden 855 Veranlagungszeiträume beanstandet. Aus allen geprüften Bereichen der Finanzämter ergaben sich für die öffentlichen Haushalte per saldo zusätzliche Einnahmen von 1,3 Mio. Euro. Weitere 2,6 Mio. Euro konnten aus verfahrensrechtlichen Gründen nicht mehr realisiert werden.

Der Rechnungshof hat beim Landesamt für Besoldung und Versorgung in den Bereichen Entgelt für Arbeitnehmer, Beamtenbesoldung und -versorgung risikoorientiert 7.316 Zahlfälle untersucht. Dadurch konnten 1 Mio. Euro an unberechtigten Zahlungen zurückgefordert und künftige Fehlzahlungen vermieden werden. Weitere 56 Tsd. Euro konnten aufgrund bereits eingetretener Verjährung nicht mehr geltend gemacht werden. Im Gegenzug wurden berechtigte Gehaltsansprüche von Bediensteten und Versorgungsempfängern von 0,9 Mio. Euro erfüllt. Zudem wurden 4.288 Beihilfebescheide überprüft. Dies führte zu Beihilfekürzungen von 0,7 Mio. Euro und zu 87 Tsd. Euro zusätzlich zu gewährender Beihilfe. Die Fehler bewegen sich summarisch im langjährigen Mittel. Daneben wurden in Fällen mit Versorgungslastenteilung bei Dienstherrenwechsel Zahlungsansprüche des Landes von 2,5 Mio. Euro festgestellt, die in der Zwischenzeit vollständig erstattet wurden.

Ferner hat der Rechnungshof nach § 92 Absatz 1 LHO die Betätigung des Landes bei Unternehmen in einer Rechtsform des privaten Rechts, an denen das Land unmittelbar oder mittelbar beteiligt ist, geprüft. Hierbei war u. a. die Betätigung des Landes bei der Sonderabfallagentur Baden-Württemberg mbH (SAA GmbH) sowie deren Praxis der Gebührenfestsetzung Prüfungsgegenstand.

Nach dem Landesgebührengesetz sind Gebührentatbestände und Gebührensätze regelmäßig, spätestens aber nach 3 Jahren, zu überprüfen und insbesondere an veränderte Kosten anzupassen. Dabei sollen die mit der öffentlichen Leistung verbundenen Verwaltungskosten aller an der Leistung Beteiligter gedeckt werden. Bei der Bemessung sind die Gebührensätze unter Berücksichtigung des Kostendeckungsgebots für jeden Tatbestand einzeln so zu kalkulieren, dass deren Höhe nicht in einem Missverhältnis zur öffentlichen Leistung steht.

Der Rechnungshof hat festgestellt, dass die von der SAA GmbH erhobenen Gebühren im Zeitraum von Juli 2017 bis zum Ende des Prüfungszeitraums 2023 dem Grunde und der Höhe nach nicht angepasst wurden. Darauf sollte das Land sowohl im Rahmen seiner Möglichkeiten als Beteiligungsverwaltung als auch über die beim Ministerium für Umwelt, Klima und Energiewirtschaft verortete Fachaufsicht hinwirken.

Die Finanzkontrolle gab zudem in 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 wurden nur wenige Einnahmen und Ausgaben festgestellt, die nicht ordnungsgemäß belegt waren.

Die bestehenden Vorgaben zur Haushaltssystematik und des Haushalts- und Kassenrechts wurden im Wesentlichen eingehalten.

Nach den Feststellungen des Rechnungshofs war die Haushalts- und Wirtschaftsführung des Landes 2023 geordnet.

1.3.2 Überplanmäßige und außerplanmäßige Ausgaben und Verpflichtungsermächtigungen (einschließlich Vorgriffe)

Nach Artikel 81 LV bedürfen über- und außerplanmäßige Ausgaben der Zustimmung des Finanzministers. Diese darf nur im Falle eines unvorhergesehenen und unabweisbaren Bedürfnisses erteilt werden. Die Genehmigung des Landtags ist nachträglich einzuholen.

Nach der einschlägigen Rechtsprechung sind diese Grundsätze auch auf entsprechende Verpflichtungsermächtigungen anzuwenden.

Die Fälle, in denen über- und außerplanmäßige Ausgaben getätigt und Verpflichtungsermächtigungen eingesetzt wurden, sind in der Haushaltsrechnung 2023 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 17. März 2025 berichtet (Landtagsdrucksache 17/8542).

In der Haushaltsrechnung des Landes Baden-Württemberg 2023 sind insgesamt 121 Fälle von über- und außerplanmäßigen Ausgaben (einschließlich Mehrausgaben, die aufgrund von Planvermerken wie Vorgriffe zu behandeln sind) über insgesamt 509 Mio. Euro nachgewiesen. Gegenüber dem Vorjahr ist dies 1 Fall weniger. Betragsmäßig ergibt sich eine Steigerung von 399 Mio. Euro gegenüber 2022.

In 64 der 121 Fälle (53 Prozent) hat das Finanzministerium vorab in die über- und außerplanmäßigen Ausgaben eingewilligt. In 57 Fällen (47 Prozent) lag die Einwilligung nicht vor. Die Summe dieser Haushaltsüberschreitungen beträgt 217 Mio. Euro. Davon wurde in 9 Fällen mit zusammen 0,4 Mio. Euro die sachliche Notwendigkeit der Mehrausgaben nachträglich vom Finanzministerium bestätigt.

Von den 509 Mio. Euro Haushaltsüberschreitungen in 2023 entfielen 66 Prozent (337 Mio. Euro) auf Mehrausgaben bei übertragbaren Ausgaben (Vorgriffe). Im Vorjahr waren es ebenfalls 66 Prozent (73 Mio. Euro).

Mit 94 und 72 Mio. Euro entfielen zwei hohe Einzelbeträge auf den Geschäftsbereich des Ministeriums für Verkehr. Sie waren notwendig, um Zahlungen im Zusammenhang mit dem Deutschlandticket leisten zu können.

Eine weitere überplanmäßige Ausgabe von 37 Mio. Euro (im Vorjahr 21 Mio. Euro) entstand im Geschäftsbereich des Ministeriums für Soziales, Gesundheit und Integration und betraf Zuschüsse an soziale Einrichtungen und sonstige Institutionen für Maßnahmen des Europäischen Sozialfonds. Dabei handelte es sich um Vorgriffe innerhalb des vereinbarten Mittelkontingents des Förderzeitraums (EU-Mittel).

In der Haushaltsrechnung 2023 sind darüber hinaus 17 über- und außerplanmäßige Verpflichtungsermächtigungen mit insgesamt 53 Mio. Euro nachgewiesen.

Über- und außerplanmäßige Verpflichtungsermächtigungen größeren Umfangs waren:

- 17 Mio. Euro für den Rahmenvertrag zur Pflege und Weiterentwicklung des Fachverfahrens FOLIA beim Ministerium für Justiz und Migration.
- 11 Mio. Euro für die Maßnahme „Neubau eines Zentrums für Kinder- und Jugendmedizin“ beim Einzelplan Allgemeine Finanzverwaltung.

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 die Vorgriffe stichprobenweise inhaltlich geprüft. Er hat insofern keine wesentlichen Beanstandungen.

Die inhaltliche Prüfung umfasste auch zwei Einzelfälle im finanziell bedeutsamen Komplex der Abwicklung von Leistungen nach dem Bundesausbildungsförderungsgesetz (BAföG) beim Ministerium für Wissenschaft, Forschung und Kunst (Kapitel 1408). Diese beiden Vorgriffe umfassten mit insgesamt 173 Mio. Euro etwa 51 Prozent aller ausgewiesenen Vorgriffe.

Die Haushaltsvorgriffe entstanden infolge der Einführung eines grundlegend neuen Buchungssystems in der Landesverwaltung zum 1. Januar 2023 durch eine fehlerhafte haushaltstechnische Abwicklung im nachgeordneten Bereich.

Nach Bewertung der vom Ministerium überlassenen Unterlagen und Darlegungen gelangt der Rechnungshof zu dem Schluss, dass die zugrundeliegenden Buchungen nicht sämtliche rechtlichen Voraussetzungen eines Haushaltsvorgriffs erfüllen. Damit stellen sie einen Haushaltsverstoß dar. Allerdings legte das Ministerium nachvollziehbar dar, dass dem Land kein finanzieller Schaden entstanden ist. Die ausgewiesenen Mehrausgaben führten demnach nicht zu Auszahlungen an Dritte.

In der Gesamtschau aller bekannten Einzelaspekte - insbesondere unter Berücksichtigung der Sondersituation einer grundlegenden Umstellung des Buchungssystems sowie in Ermangelung eines finanziellen Schadens - hält der Rechnungshof die gewählte Lösung, die Mehrausgabe als Haushaltsvorgriff auszuweisen, für vertretbar.

Dennoch regt er an, bei der Budgetkontrolle künftig noch sensibler zu agieren, um mögliche Fehlbuchungen frühzeitig zu erkennen und zu korrigieren.

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 2023 wurden im Soll einzelplanspezifische Globale Minderausgaben von 437 Mio. Euro sowie eine allgemeine Globale Minderausgabe von 10 Mio. Euro veranschlagt. Die Ressorts haben diese Globalen Minderausgaben vollständig erwirtschaftet und damit diese Einsparverpflichtungen erfüllt.

Darüber hinaus haben die Ressorts 4 Mio. Euro an Globalen Minderausgaben erbracht, bei denen die Pflicht zur Erwirtschaftung erst im Haushaltsvollzug 2023 entstanden ist.

1.5 Haushaltsreste

Das Land hat 2023 Einnahmereste in Höhe von 14 Mio. Euro gebildet. Gegenüber dem Vorjahr 2022 entspricht dies einem Rückgang um 7 Mio. Euro (minus 35 Prozent). Die Reste wurden überwiegend für erwartete Einnahmen aus Zuschüssen für Investitionen der EU im Bereich des Ministeriums für Ernährung, Ländlicher Raum und Verbraucherschutz gebildet.[4]

Die Ausgabereste steigen seit Jahren kontinuierlich an. In 2022 fiel der Anstieg mit einem Plus von 1,9 Mrd. Euro gegenüber dem Vorjahr besonders deutlich aus. Das Land hat aus

[4] Bis einschließlich 2018 bildete das Land noch Einnahmereste aus nicht in Anspruch genommenen Kreditermächtigungen.

2022 insgesamt 9.646 Mio. Euro an nicht verbrauchten Mitteln in das Folgejahr übertragen.

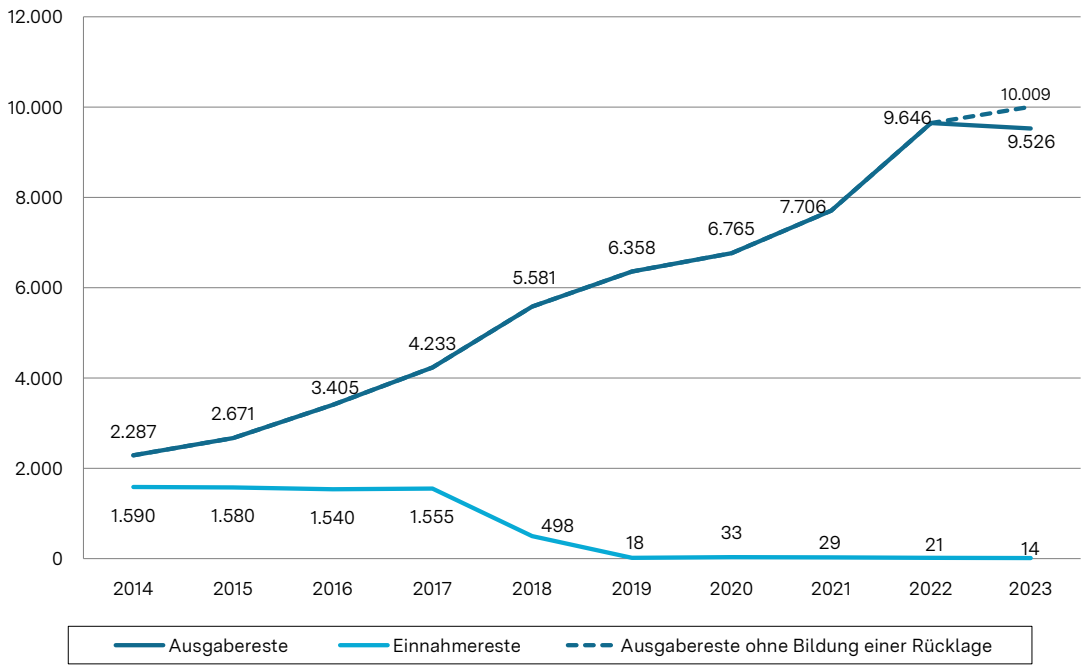
Die Haushaltsrechnung des Landes weist für 2023 insgesamt 9.526 Mio. Euro an Ausgaberesten[5] aus, die in das Folgejahr übertragen wurden. Dies entspricht einem Rückgang von 120 Mio. Euro gegenüber dem Vorjahr (-1 Prozent).

Das Absinken der Ausgabereste beruht auf einer Maßnahme im Doppelhaushalt 2025/2026: Mit diesem wurde eine einzelplanspezifische Rücklage im Bereich des Ministeriums des Inneren, für Digitalisierung und Kommunen neu geschaffen. Der Rücklage sollen in 2025 insgesamt 483 Mio. Euro zugeführt werden. Sie ist vorgesehen für Zuweisungen für Investitionen an Gemeinden und Gemeindeverbände für die Breitbandinfrastruktur. Die dafür benötigten Haushaltsmittel stammen aus entsprechenden Haushaltsresten, die zur Gegenfinanzierung der Maßnahme in Abgang gestellt wurden. Mit der Überführung in die Rücklage wurden die Mittel letztlich entfristet und unterliegen nicht mehr der lediglich zweijährigen Verfügbarkeit von Ausgaberesten.

Um diesen Sondereffekt bereinigt, wären die in 2023 gebildeten Ausgabereste nicht gesunken, sondern auf 10.009 Mio. Euro gestiegen.

Die Abbildung stellt die Entwicklung der Einnahme- und Ausgabereste in den vergangenen 10 Jahren dar. Mittels gestrichelter Linie sind zugleich die um den Sondereffekt der Rücklagenbildung bereinigten Ausgabereste abgebildet.

Abbildung 1-1: Entwicklung der Einnahme- und Ausgabereste (in Mio. Euro)



[5] Einschließlich Vorgriffen von 305 Mio. Euro.

Nach den Vorgaben der VwV-Rechnungslegung untergliedern die Ministerien die Ausgabereste in verschiedene Kategorien.

Tabelle 1-5 zeigt, wie sich die Ausgabereste 2022 und 2023 auf die Kategorien verteilen sowie die jeweilige Veränderung.

Tabelle 1-5: Ausgabereste 2022 und 2023 nach Kategorien (in Mio. Euro)[6]

Kennzeichnung	Kategorien	Reste 2022	Reste 2023	Veränderung
R	Rechtlich gebundene Ausgabereste	8.655	8.677	22
	Hierunter fallen:			
	Kommunaler Investitionsfonds[7]	1.716	1.815	99
	Kommunaler Finanzausgleich	428	212	-216
	Drittmittel	1.556	1.786	230
	Zweckgebundene Mittel aus der Feuerschutzsteuer	126	147	21
	Zweckgebundene Mittel aus Sonderabgaben	188	5	-183
	Zweckgebundene Mittel aus Solidarpakten	1.029	1.003	-26
	Sonstige zweckgebundene Mittel	35	36	1
	Mittel zur Erfüllung von Co-Finanzierungsverpflichtungen	347	337	-10
	Vergaberahmen für Leistungsbezüge	128	118	-9
	Mittel zur Erfüllung gesetzlicher, vertraglicher oder sonstiger Rechtsverpflichtungen	3.102	3.219	117
N	Nicht gebundene Ausgabereste	724	766	42
§ 6 StHG	Ausgabereste nach § 6 StHG (Sachausgabenbudgetierung)	310	353	44
§ 6a StHG	Ausgabereste nach § 6a StHG (Personalausgabenbudgetierung)	30	36	6
Vorgriffe		-73	-305	-233
Summe		9.646	9.526	-120

6 Zum Teil Rundungsdifferenzen.

7 Gegenüber dem Vorjahr geänderte Zahlenwerte. Im Nachgang zur Veröffentlichung wurden 1,7 Mio. Euro im Bereich der Landesgartenschauen von rechtlich gebundenen Ausgaberesten zu Resten des Kommunalen Investitionsfonds kategorisiert.

Die rechtlich gebundenen Ausgabereste stellen mit 8.677 Mio. Euro die größte Position dar. Sie entspricht 91 Prozent aller in 2023 gebildeten Ausgabereste. Gegenüber 2022 sinken die rechtlich gebundenen Reste nicht ab.

Die größte Einzelkategorie bilden die Reste zur Erfüllung gesetzlicher, vertraglicher oder sonstiger Rechtsverpflichtungen mit 3.219 Mio. Euro (34 Prozent).

Der Rechnungshof hat im Rahmen der Gesamtrechnungsprüfung 2023 Stichproben von Resten zur Erfüllung gesetzlicher, vertraglicher oder sonstiger Rechtsverpflichtungen geprüft. Untersucht wurde, ob die Rechtsverpflichtungen dem Grunde und der Höhe nach belegt werden konnten. Im Fokus der rotierenden Prüfung standen 2023 Einzelfälle des Ministeriums für Soziales, Gesundheit und Integration sowie des Ministeriums für Wirtschaft, Arbeit und Tourismus.

Der Rechnungshof hat festgestellt, dass für einen kleinen Teil der Reste keine entsprechende rechtliche Verpflichtung nachgewiesen werden konnte. In diesen Fällen kam jedoch die Bildung von nicht gebundenen Resten in Betracht.

Der Rechnungshof empfiehlt, bei der Bildung von Ausgaberesten einen strengeren Maßstab anzulegen. Die Vorgaben zur 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. Auch der konsequente Einsatz von Verpflichtungsermächtigungen anstelle der Ausbringung von Barmitteln kann dazu beitragen, die Reste nicht noch weiter anwachsen zu lassen.

Im Kontext der Prüfung der Ausgabereste hat der Rechnungshof erstmals die Liquiditätsstände der von der L-Bank abgewickelten Förderprogramme des Landes zum 31. Dezember 2023 überprüft. Er hat dabei festgestellt, dass dort zum Stichtag per saldo keine Haushaltsmittel vorgehalten wurden.

Lediglich bei einem Förderprogramm des Ministeriums für Kultus, Jugend und Sport wurden liquide Mittel im mittleren zweistelligen Millionenbereich identifiziert, die zur Finanzierung des Förderprogramms nicht notwendig waren. Der Stand der Liquidität hat sich zum Jahresende 2024 nochmals deutlich erhöht. Das Finanzministerium ist im Austausch mit dem Fachressort bezüglich der Rückführung der Mittel.

1.6 Druck- und Darstellungsfehler

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

2 Vermögensrechnung 2023

Landtagsdrucksache 17/9202

Das Vermögen des Landes beläuft sich auf 85,5 Mrd. Euro. Die Rückstellungen und Verbindlichkeiten betragen zusammen 282,5 Mrd. Euro. Sie übersteigen das Vermögen des Landes um 197,0 Mrd. Euro. Dieser negative Saldo erhöht sich um rund 11,5 Mrd. Euro. Die Migration der Werte der Anlagenbuchhaltung in das neue Haushalts-, Rechnungs- und Kassenwesen verlief ordnungsgemäß.

2.1 Funktion und Bedeutung der Vermögensrechnung

Die Vermögensrechnung 2023 bildet stichtagsbezogen den Wert des Vermögens und der Schulden des Landes zum 31. Dezember 2023 ab. Sie wurde dem Landtag im Dezember 2024 von der Landesregierung vorgelegt.

Die Vermögensrechnung ist die Grundlage für den entlastungsrelevanten Vermögensnachweis im Sinne von Artikel 83 Absatz 1 Landesverfassung (LV) und § 114 Absatz 1 Satz 1 Landeshaushaltsordnung (LHO).

Die jährliche Fortschreibung ermöglicht die Darstellung der Entwicklung des Vermögens und der Schulden über mehrere Jahre.

Gemäß Artikel 79 Absatz 4 LV und § 14 Absatz 1 Nr. 4 LHO sind das Vermögen und die Schulden des Landes in einer Anlage zum Staatshaushaltsplan nachzuweisen.

In der Verwaltungsvorschrift des Ministeriums für Finanzen über die Vermögensrechnung des Landes sind die Grundsätze zur Aufstellung der Vermögensrechnung festgelegt. Diese orientiert sich an den Vorschriften des Handelsgesetzbuches unter Berücksichtigung der Besonderheiten öffentlicher Haushalte gemäß den Standards staatlicher Doppik.

2.2 Inhalt der Vermögensrechnung

2.2.1 Vollständigkeit der Vermögensrechnung

Die Weiterentwicklung der Vermögensrechnung 2023 bezieht sich nunmehr auf den Ausweis von Werten unter der korrekten Vermögensrechnungsposition. Im Fokus steht hierbei die Ausdifferenzierung der Forderungen und Verbindlichkeiten, die systembedingt noch auf einer Sammelposition ausgewiesen werden.

Zum 1. Januar 2023 wurden die Werte der Anlagenbuchhaltung in das landesweit neu implementierte Haushalts-, Kassen- und Rechnungswesen migriert. Der Rechnungshof hat die Migration der Anlagenwerte geprüft; die Ergebnisse werden unter Punkt 2.5 des Beitrages dargestellt.

2.2.2 Aggregierte Vermögensrechnung zum 31. Dezember 2023

Die Vermögensrechnung zum 31. Dezember 2023 hat ein Volumen von 282,5 Mrd. Euro. Es erhöhte sich im Vergleich zum Vorjahr um 9,6 Mrd. Euro (3,5 Prozent).

Das Vermögen des Landes ist um 1,9 Mrd. Euro auf 85,5 Mrd. Euro zurückgegangen. Hiervon entfallen 70,6 Mrd. Euro auf das Anlagevermögen und 14,9 Mrd. Euro auf das Umlaufvermögen.

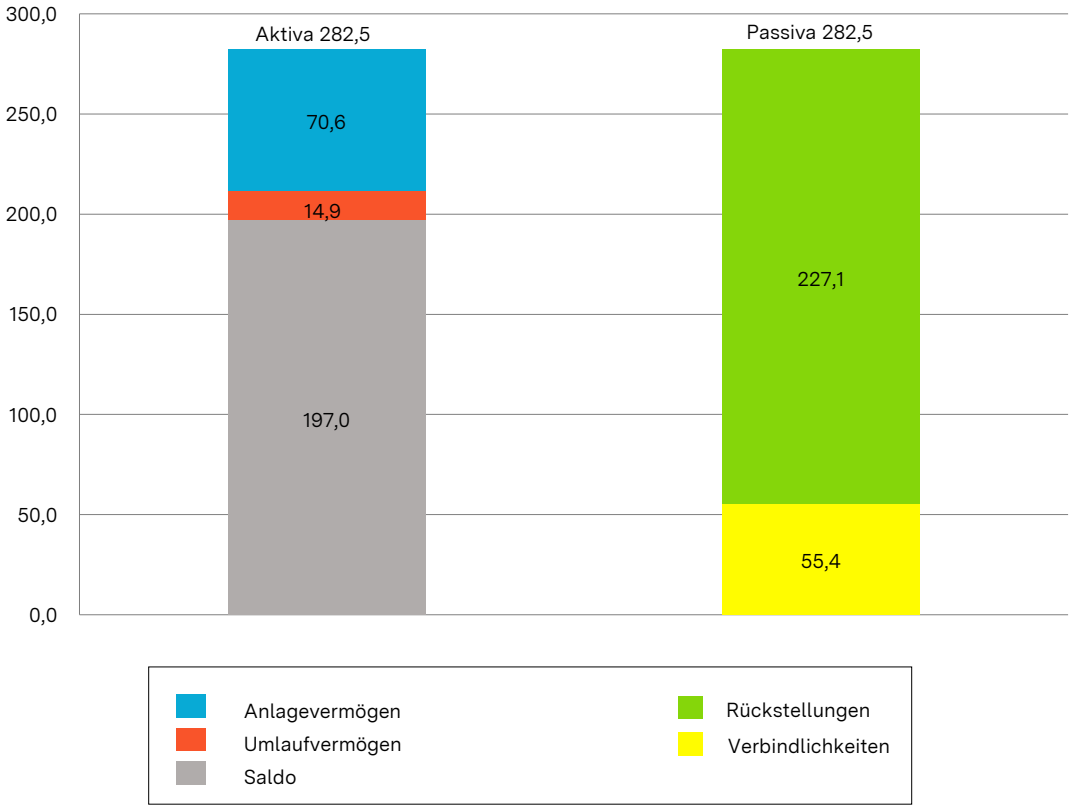
Die Rückstellungen und Verbindlichkeiten betragen zusammen 282,5 Mrd. Euro. Sie übersteigen das Vermögen des Landes um 197,0 Mrd. Euro. Dieser Betrag wird auf der Aktivseite als Saldo - also als Fehlbetrag aus Vermögen und Schulden - ausgewiesen. Der Anteil des Saldos an der Gesamtsumme der Vermögensrechnung beträgt 69,7 Prozent.

Im Vergleich zum Vorjahr erhöhte er sich um 11,5 Mrd. Euro.

Die Rückstellungen für Pensionen und ähnliche Verpflichtungen bilden mit 218,5 Mrd. Euro (77,3 Prozent) den größten Anteil an der Gesamtsumme der Vermögensrechnung.

In Abbildung 2-1 wird die Struktur des Vermögens und der Schulden des Landes zum Stichtag 31. Dezember 2023 aufgezeigt.

Abbildung 2-1: Struktur der Vermögensrechnung zum 31. Dezember 2023 (in Mrd. Euro)



Die Vermögensrechnung zum Stichtag 31. Dezember 2023 wird mit den Vergleichswerten der vorangegangenen Jahre in Tabelle 2-1 in aggregierter Form dargestellt.

Tabelle 2-1: Aggregierte Vermögensrechnung[1] zum 31. Dezember 2023 mit Vergleich zu den Vorjahren[2]

	In Mrd. Euro							In Prozent
	Stichtag 31.12.						Veränderung gegenüber Vorjahr	Anteile zum 31.12.2023
	2018	2019	2020	2021	2022	2023		
AKTIVA								
A. Anlagevermögen	62,4	63,9	67,2	68,2	69,4	70,6	1,2	25,0
I. Immaterielle Vermögensgegenstände	0,02	0,02	0,02	0,04	0,04	0,04	0,0	
II. Sachanlagen	41,1	41,9	44,8	45,1	45,4	45,6	0,2	
Davon Grundstücke, grundstücksgleiche Rechte und Bauten	14,8	15,0	15,1	15,4	15,3	15,7	0,4	
Davon Infrastrukturvermögen, Natur- und Kulturgüter	24,1	24,5	26,9	26,7	26,6	26,6	0,0	
III. Finanzanlagen	21,3	22,0	22,4	23,0	23,9	24,9	1,0	
B. Umlaufvermögen	12,2	16,9	15,6	17,4	18,1	14,9	-3,2	5,3
I. Vorräte	0,02	0,02	0,02	0,02	0,06	0,03	0,0	
II. Forderungen und sonstige Vermögensgegenstände	10,1	11,7	10,7	11,9	13,4	13,9	0,5	
III. Wertpapiere des Umlaufvermögens	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,0	
IV. Kassenbestand, Bundesbankguthaben, Guthaben bei Kreditinstituten	2,1	5,2	4,9	5,4	4,6	1,0	-3,6	
Summe Vermögen	74,6	80,8	82,8	85,6	87,5	85,5	-1,9	30,3
C. Saldo	175,8	175,7	188,7	185,2	185,5	197,0	11,5	69,7
Summe Aktivseite	250,4	256,6	271,5	270,8	272,9	282,5	9,6	100,0
PASSIVA								
A. Rückstellungen	198,1	204,2	213,9	210,3	214,9	227,1	12,2	80,4
Davon Rückstellungen für Pensionen und ähnliche Verpflichtungen	190,7	196,9	206,3	202,5	206,5	218,5	12,0	77,3
B. Verbindlichkeiten	52,3	52,3	57,6	60,5	58	55,4	-2,6	19,6
Summe Passivseite (Schulden)	250,4	256,5	271,5	270,8	272,9	282,5	9,6	100,0

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

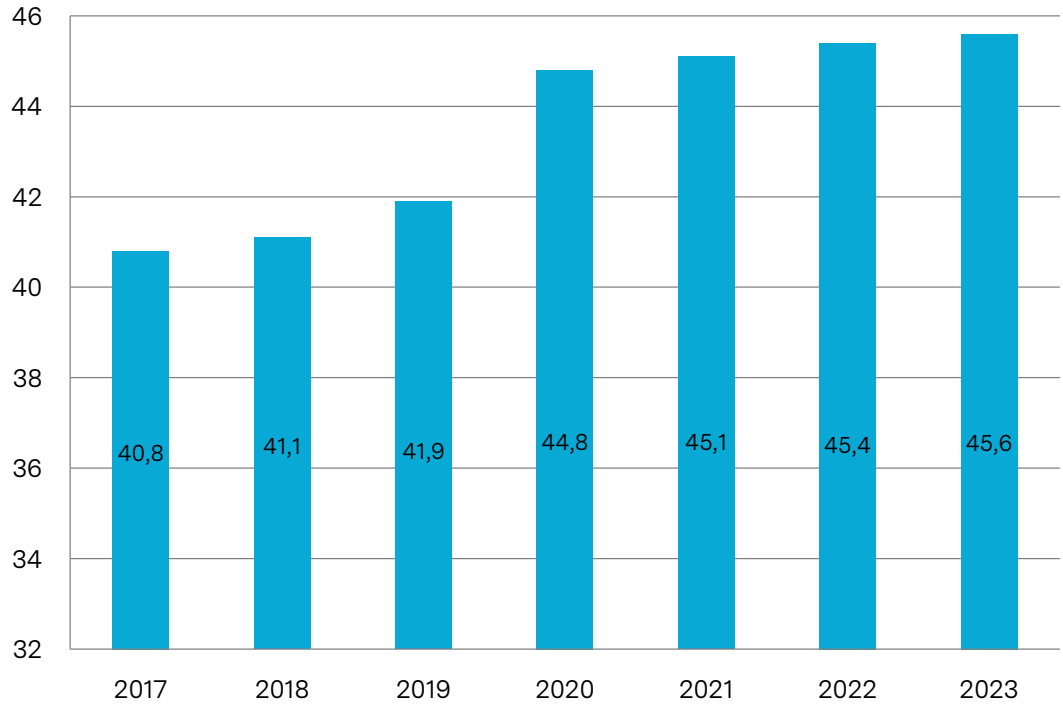
[2] Die Werte der Zeile "Summe Vermögen" werden hier nachrichtlich ausgewiesen und sind nicht direkt in der Vermögensrechnung ersichtlich. Die Werte des Jahres 2017 werden aus Platzgründen nicht mehr dargestellt.

2.3 Aktiva des Landes zum 31. Dezember 2023

2.3.1 Sachanlagevermögen

Seit der Vermögensrechnung zum 31. Dezember 2017 ist das Sachanlagevermögen um 4,8 Mrd. Euro gestiegen. Abbildung 2-2 zeigt dessen Entwicklung auf.

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

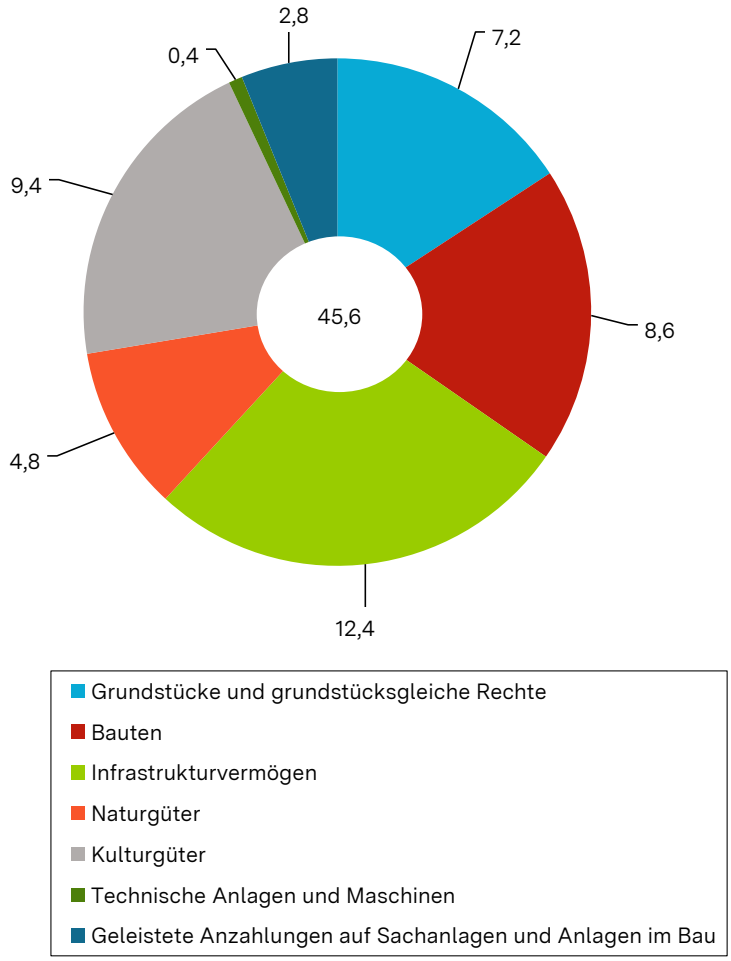


Ein großer Teil des Anstiegs beruht auf dem überwiegend durch Nacherfassungen bedingten Zuwachs bei Kulturgütern (+3,5 Mrd. Euro) in den vorangegangenen Haushaltsjahren.

Der Wert der Anlagen im Bau ist seit 2017 um 1,2 Mrd. Euro angestiegen. Ebenfalls hat sich der Wert der Bauten (+0,9 Mrd. Euro) und der Grundstücke (+0,2 Mrd. Euro) erhöht. Das Infrastrukturvermögen (-0,5 Mrd. Euro) und das Naturgütervermögen (-0,5 Mrd. Euro) haben an Wert verloren.

Das Sachanlagevermögen stellt mit 45,6 Mrd. Euro die größte Vermögensposition des Anlagevermögens dar. Abbildung 2-3 veranschaulicht dessen Struktur.

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



Innerhalb der Sachanlagen bildet das Infrastrukturvermögen (z. B. Straßen, Tunnel, Brücken) mit 12,4 Mrd. Euro die größte Position.

Bei den Anlagen im Bau im Bereich Infrastruktur ist erneut ein Anstieg zu verzeichnen. In den Erläuterungen zur Vermögensrechnung wird erklärt, im Zuge der Einführung des neuen Haushalts-, Kassen- und Rechnungswesens zum 1. Januar 2023 hätten Baumaßnahmen im Infrastrukturbereich erst zum Ende des Jahres auf Anlagen im Bau abgerechnet werden können. Es habe somit keine Möglichkeit mehr bestanden, eine Abrechnung auf Anlagen vorzunehmen. Ursächlich für die Verzögerung seien die massiven Systemprobleme im Rahmen der Einführung des neuen Haushalts-, Kassen- und Rechnungswe-

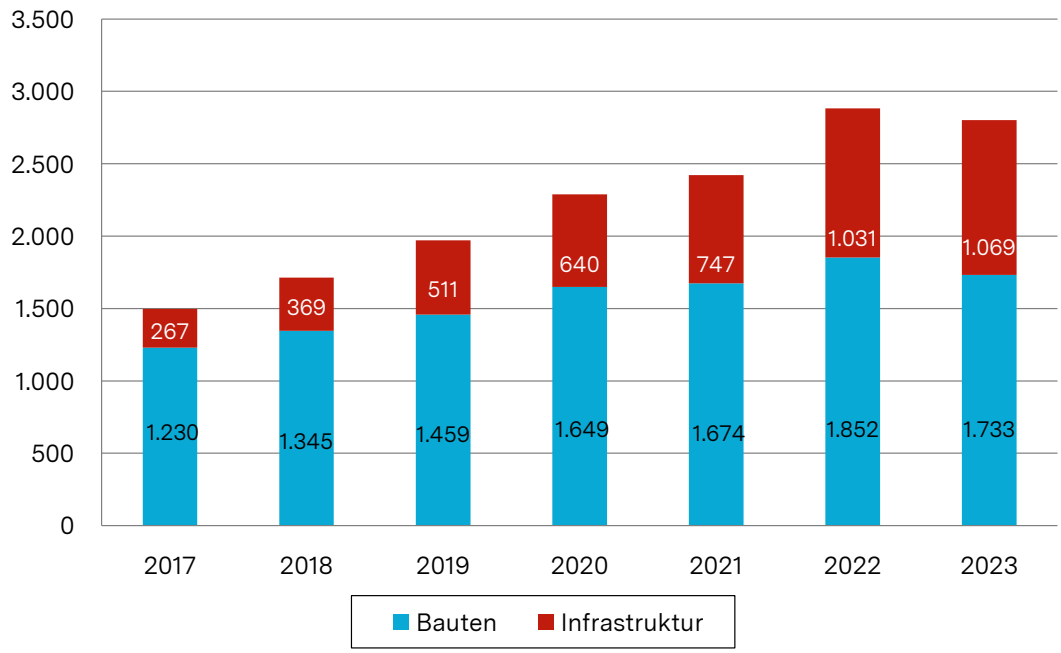
[3] Rundungsbedingte Abweichung zur Vermögensrechnung.

sens, mit - unter anderem - gravierenden Auswirkungen auf die Durchführung der Periodenabschlüsse, die wiederum Grundlage für die Abrechnung der Maßnahmen auf Anlagen im Bau seien, so das Ministerium für Verkehr. Hierbei sei es zu Verzögerungen bis in das Jahr 2024 gekommen. Es könne indes erst nach erfolgter Abrechnung der Maßnahmen final geprüft werden, ob die schlussabgerechneten Anlagen im Bau in der Anlagenbuchhaltung aktiviert werden könnten.

Dieser strukturell falsche Ausweis der Anlagen im Bau im Bereich Infrastruktur führt u. a. dazu, dass für diese Straßen noch keine Abschreibung erfolgt ist. Insoweit wird das Vermögen des Landes in der Vermögensrechnung 2023 zu hoch ausgewiesen.

Der Gesamtbetrag der Position „Geleistete Anzahlungen auf Sachanlagen und Anlagen im Bau“ beträgt 2,8 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)[4]



Die zweitgrößte Sachanlagenposition sind mit 9,4 Mrd. Euro die Kulturgüter. Unter dieser Position wurden erstmals auch alle im Laufe des Jahres 2023 beschafften Kulturgüter erfasst.

[4] In der Abbildung wurden die geleisteten Anzahlungen auf Sachanlagen (2023: 3,3 Mio. Euro) und sonstige Anlagen im Bau (2023: 4,64 Mio. Euro), die nicht Bauten oder Infrastrukturvermögen sind, nicht abgebildet.

Eine weitere große Position stellen die Bauten mit 8,6 Mrd. Euro[5] dar, gefolgt von den Grundstücken und grundstücksgleichen Rechten mit 7,2 Mrd. Euro.

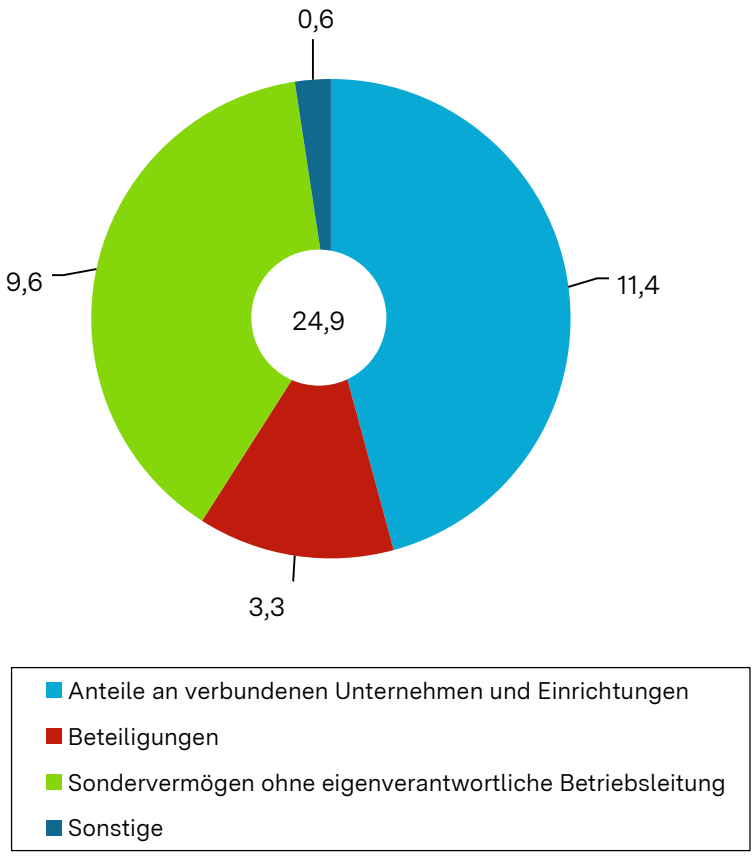
Der Wert der Naturgüter beträgt 4,8 Mrd. Euro.

Unter der Position „Naturgüter“ wird das Waldvermögen des Landes inklusive des Staatswaldes „Nationalpark Schwarzwald“ ausgewiesen.

2.3.2 Finanzanlagevermögen

Ein weiterer wesentlicher Teil des Anlagevermögens ist das Finanzanlagevermögen mit 24,9 Mrd. Euro. Abbildung 2-5 veranschaulicht dessen Struktur.

Abbildung 2-5: Struktur des Finanzanlagevermögens (in Mrd. Euro)[6]



[5] Rundungsbedingte Abweichung zur Vermögensrechnung.

[6] Rundungsbedingte Abweichung zur Vermögensrechnung.

Die Anteile an verbundenen Unternehmen und Einrichtungen bilden mit 11,4 Mrd. Euro die größte Finanzanlagenposition. Hierin enthalten sind auch Landesbetriebe und wie Landesbetriebe geführte Einrichtungen mit einem Wert von 3,1 Mrd. Euro.

Die Bewertung der Landesbetriebe erfolgt seit der Vermögensrechnung 2019 nach dem aktuellen Stand des Eigenkapitals aus ihrem letzten vorliegenden Jahresabschluss. In der Anlage zur Vermögensrechnung sind unter „Anteilsbesitz des Landes“ auch die Landesbetriebe mit ihrem anteiligen Eigenkapital aufgeführt. Auch in der Vermögensrechnung 2023 ist zu erkennen, dass die in der Vergangenheit fehlenden Jahresabschlüsse weiter nachgeholt wurden und die ausgewiesenen Werte dem aktuellen Stand entsprechen.

Für 15 Landesbetriebe wurden vorläufige Jahresabschlüsse des Jahres 2023 herangezogen, davon hatten 3 noch keinen genehmigten Abschluss des Vorjahres. Bei 7 weiteren Landesbetrieben wurde der genehmigte Abschluss des Jahres 2022 verwendet.

Die zweitgrößte Finanzanlagenposition ist das Sondervermögen ohne eigenverantwortliche Betriebsleitung mit 9,6 Mrd. Euro. Sie umfasst die 1999 eingerichtete Versorgungsrücklage (3,7 Mrd. Euro) und den 2007 eingerichteten Versorgungsfonds des Landes (5,9 Mrd. Euro). Die Zuführung zum Versorgungsfonds von 0,7 Mrd. Euro war ursächlich für die Erhöhung der Gesamtposition.

Es folgen mit 3,3 Mrd. Euro die Beteiligungen des Landes, bei denen es sich um Anteile an Unternehmen und Einrichtungen mit einer Beteiligungsquote von 20 bis 50 Prozent handelt.

2.3.3 Forderungen und sonstige Vermögensgegenstände

Die gewichtigste Position innerhalb des Umlaufvermögens stellen mit 13,9 Mrd. Euro die Forderungen und sonstigen Vermögensgegenstände dar. Es entfallen 9,5 Mrd. Euro auf veranlagte Steuern, 2,0 Mrd. Euro entfallen auf Forderungen aus Zuweisungen und Zuschüssen sowie 1,9 Mrd. Euro auf Forderungen aus der Steuerverteilung und Finanzausgleichsbeziehungen. Bei den Forderungen erfolgte erneut eine pauschale Wertberichtigung auf Basis von Erfahrungswerten.

2.3.4 Kassenbestand, Bundesbankguthaben, Guthaben bei Kreditinstituten, Schecks

Diese Vermögensrechnungsposition beinhaltet Guthaben, die zum Nennbetrag ausgewiesen werden. Die Guthaben bei der Bundesbank wurden reduziert, da das Land seit 1. Oktober 2023 keine Zinsen für Bestände auf Bundesbankkonten erhält. Die Guthaben wurden nach Möglichkeit bei Kreditinstituten angelegt. Der Liquiditätsstand des Landes wurde von 4,6 Mrd. Euro auf 1,0 Mrd. Euro reduziert. Dies geschah unter anderem durch Tilgung von Krediten sowie Landesschatzanweisungen im Rahmen der Liquiditätssteuerung.

2.4 Passiva des Landes zum 31. Dezember 2023

2.4.1 Struktur und Höhe der Passiva

Die Passivseite der Vermögensrechnung setzt sich aus Rückstellungen von 227,1 Mrd. Euro und Verbindlichkeiten von 55,4 Mrd. Euro zusammen.

2.4.2 Rückstellungen

Die Rückstellungen für Pensionen und ähnliche Verpflichtungen bilden mit einem Anteil von 77,3 Prozent und einem Wert von 218,5 Mrd. Euro die bedeutendste Position der Vermögensrechnung. Sie sind im Vergleich zum Vorjahr um 12,0 Mrd. Euro und somit um 5,8 Prozent gestiegen.

Die Entwicklung der Rückstellungen für Pensionen und ähnliche Verpflichtungen werden in Tabelle 2-2 dargestellt.

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

Rückstellungen für	2018	2019	2020	2021	2022	2023	Anstieg/ Rückgang 2022/2023	Anstieg/ Rückgang 2022/2023
	In Mrd. Euro							In Prozent
Pensionsverpflichtungen Land	158,84	163,46	174,03	169,04	172,28	171,83	-0,45	-0,26
Beihilfeverpflichtungen Land	29,08	30,48	29,70	30,92	31,62	43,70	+12,08	+38,19
Pensionen und Beihilfen für Fälle der Verwaltungsstrukturreform	2,82	2,93	2,61	2,56	2,58	2,97	+0,38	+14,75
Summe	190,75	196,87	206,33	202,53	206,49	218,5	+12,01	+5,82

Die Rückstellungen für Pensionen sind leicht gesunken, was unter anderem an einer geringeren Zahl anspruchsberechtigter aktiver Bediensteter liegt.

Im Zuge der Aufstellung der Vermögensrechnung zum 31. Dezember 2021 wurde in Absprache mit dem Rechnungshof der Steigerungssatz zukünftiger Besoldungs- und Pensionsanpassungen für 5 Jahre auf 2 Prozent festgeschrieben. Nach Ablauf der 5 Jahre findet eine Überprüfung statt und der Wert wird gegebenenfalls angepasst.

Der Anstieg bei den Rückstellungen für Pensionen und ähnliche Verpflichtungen ist hauptsächlich auf den Anstieg der Rückstellungen für Beihilfeverpflichtungen zurückzuführen; diese sind um 12,1 Mrd. Euro oder 38,2 Prozent gestiegen. Grund hierfür sind sowohl der Anstieg der anspruchsberechtigten Personen als auch der deutliche Anstieg der Pro-Kopf-Beihilfeausgaben von 7.378 Euro in 2022 auf 8.578 Euro in 2023. Die Ursachen der erhöhten Ausgaben werden in den Erläuterungen zur Vermögensrechnung dargestellt. Neben einem Anstieg der Beihilfeanträge und einer Steigerung der Aufwendungen der einzelnen Aufwandsarten seien gesetzliche Änderungen, etwa im Pflegebereich, allgemeine Preissteigerungen im Gesundheitswesen und möglicherweise auch Nachholeffekte im Zusammenhang mit der Corona-Pandemie ursächlich.

Pensions- und Beihilferückstellungen werden nur für Landesbedienstete gebildet, die die fünfjährige Mindestdienstzeit erfüllt haben. Somit wirken sich Neueinstellungen in der Vermögensrechnung erst mit einem Zeitversatz von 5 Jahren aus. Aufgrund dessen wurden in der Vermögensrechnung 2023 für 33.153 Landesbedienstete noch keine Rückstellungen gebildet (2022: 31.087).

Die Pensions- und Beihilferückstellungen für aktive Landesbeamte und Versorgungsempfänger des Landes, die im Zuge der Verwaltungsstrukturreform zu den Stadt- und Landkreisen wechselten, betragen 3,0 Mrd. Euro.

Die Entwicklung der Zahl der Anspruchsberechtigten zeigt Tabelle 2-3 auf.

Tabelle 2-3: Entwicklung der Zahl der Anspruchsberechtigten

	2018	2019	2020	2021	2022	2023	Differenz 2022/2023
Aktive Bedienstete Land	162.902	163.392	164.836	166.363	164.890	164.465	-425
Versorgungsempfänger Land	135.567	139.881	143.067	146.163	148.656	150.903	+2.247
Personen mit aktuellen oder künftigen Altersgeldansprüchen	1.212	1.420	1.646	1.830	2.168	2.540	+372
Aktive Bedienstete Fälle Verwaltungsstrukturreform	3.042	3.028	2.368	2.350	2.387	2.312	-75
Versorgungsempfänger Verwaltungsstrukturreform	1.265	1.365	1.469	1.548	1.623	1.739	+116
Erhöhung Anspruchsberechtigte							+2.235

Die sonstigen Rückstellungen belaufen sich auf 8,6 Mrd. Euro. Eine wesentliche Position sind hierbei die Rückstellungen für Steuererstattungen von 6,9 Mrd. Euro, die im Vergleich zum Vorjahr um 0,2 Mrd. Euro gestiegen sind.

2.4.3 Verbindlichkeiten

Anleihen und Obligationen stellen mit 16,3 Mrd. Euro die größte Position unter den Verbindlichkeiten dar, gefolgt von den Verbindlichkeiten aus Zuschüssen und Zuweisungen mit 13,1 Mrd. Euro und Verbindlichkeiten gegenüber Kreditinstituten von 8,8 Mrd. Euro.

Wie in den Vorjahren werden unter den sonstigen Verbindlichkeiten (8,0 Mrd. Euro) alle Verbindlichkeiten abgebildet, die über das Rechnungswesen des Landes gebucht werden. Eine systemseitige Ausdifferenzierung ist für die kommenden Vermögensrechnungen geplant.

In Tabelle 2-4 werden die Unterschiede zwischen doppischer und kameraler Schuldendarstellung veranschaulicht.

Tabelle 2-4: Gegenüberstellung haushaltsmäßige Verschuldung und Verbindlichkeiten der Vermögensrechnung zum 31. Dezember 2023[7]

Schuldenart (kameral)	Betrag in Mio. Euro		Position Vermögensrechnung
Wertpapierschulden	16.337,02	16.337,02	Anleihen und Obligationen
Schulden beim nicht öffentlichen Bereich	14.207,07	8.805,19	Verbindlichkeiten gegenüber Kreditinstituten
Kredite bei sonstigen öffentlichen Sonderrechnungen	931,28	6.333,15	Verbindlichkeiten aus sonstigen Krediten
Summe Kreditmarktschulden	31.475,37	31.475,37	Summe Kreditmarktschulden
Aufgeschobene Kreditaufnahme	28.486,47		
Summe haushaltsmäßige Verschuldung	59.961,84		
Verpflichtungen beim Bund und anderen Ländern	568,39		
Summe fundierte Schulden	60.530,23	31.475,37	Summe Kreditmarktschulden
		1.800,37	Verbindlichkeiten aus Steuern
		13.105,24	Verbindlichkeiten aus Zuweisungen und Zuschüssen
		1.824,97	Verbindlichkeiten gegenüber verbundenen Unternehmen
		5.565,74	Verbindlichkeiten aus Steuerverteilung und Finanzausgleich
		1.638,46	Sonstige Verbindlichkeiten
Summe fundierte Schulden	60.530,23	55.410,15[8]	Summe Verbindlichkeiten

In beiden Darstellungen wird für die Kreditmarktschulden derselbe Betrag ausgewiesen. Die Zusammensetzung des Betrags ist jedoch abweichend.

Die kamerale haushaltsmäßige Verschuldung berücksichtigt die nicht in Anspruch genommenen Kreditermächtigungen wie aufgeschobene Kreditaufnahmen und Kreditrahmenverträge.

---

7 Es sind rundungsbedingte Abweichungen möglich.

8 Die Tabelle unterscheidet sich bei vier Werten von der Darstellung auf S. 39 der Druckversion der Vermögensrechnung. Die Tabelle im Erläuterungsteil der Vermögensrechnung weist bei den Verpflichtungen beim Bund und anderen Ländern, Verbindlichkeiten aus Zuweisungen und Zuschüssen und somit auch bei der Summe der Verbindlichkeiten und der Summe der fundierten Schulden redaktionelle Fehler auf. Das Ministerium für Finanzen hat die Online-Version der Vermögensrechnung korrigiert.

Die Vermögensrechnung umfasst neben den Kreditmarktschulden noch weitere Verbindlichkeitsarten. Mit 13,1 Mrd. Euro sind die Verbindlichkeiten aus Zuweisungen und Zuschüssen die größte Position, gefolgt von 5,6 Mrd. Euro Verbindlichkeiten aus der Steuerverteilung und dem Finanzausgleich.

2.5 Migration der Anlagenbuchhaltung im Zuge von RePro[9]

Im Zuge der Umstellung auf das neue Haushalts-, Kassen- und Rechnungswesen RePro wurden die Daten der Anlagenbuchhaltung vom alten System SAP-PH1 in das neue System SAP-PH2 migriert. Die Migration fand zum 31. Dezember 2022 statt. Der Rechnungshof hat die Datenmigration einer Vollprüfung unterzogen. Als Ergebnis wurde festgestellt, dass es flächendeckend bei einer großen Anzahl von Anlagen zu einer Abweichung von rund 1 Cent bei den Anschaffungs- und Herstellungskosten, den kumulierten Abschreibungen und/oder dem Restbuchwert kam. Dies war dem Ministerium für Finanzen bekannt und wurde bereits im Vorfeld der Prüfung kommuniziert. Das Problem wurde auch beim Projekt adressiert, es konnte jedoch keine Ursache festgestellt werden. Die Abweichungen hochgerechnet auf die gesamte Vermögensrechnung sind vernachlässigbar. In wenigen Fällen wurden größere Abweichungen oder fehlende Anlagen festgestellt. Diese Abweichungen wurden entweder bereits vor der Prüfung oder nach Rückfrage des Rechnungshofs in der Anlagenbuchhaltung korrigiert. Erschwert wurde die Prüfung durch Probleme mit der systemseitigen Berechtigungsstruktur, sowohl beim Rechnungshof als auch bei einigen Ressorts.

Abschließend kann die Ordnungsmäßigkeit der Migration der Anlagenbuchhaltung bestätigt werden.

[9] Restrukturierungsprojekt zur Modernisierung des Haushalts-, Kassen- und Rechnungswesens des Landes Baden-Württemberg.

3 Entwicklung des Landeshaushalts

Landtagsdrucksache 17/9203

Die Steuereinnahmen 2024 waren 1,9 Mrd. Euro höher als ein Jahr zuvor. Dennoch war der Finanzierungssaldo 2024 mit 1,1 Mrd. Euro negativ.

3.1 Finanzierungssaldo

Der Finanzierungssaldo stellt eine wesentliche Kennzahl dar, um zu beurteilen, ob der Landeshaushalt strukturell ausgeglichen war oder nicht. Zur Berechnung sind die laufenden Einnahmen und die laufenden Ausgaben eines Haushaltsjahres um bestimmte Sondereffekte zu bereinigen. Die Ergebnisse daraus werden saldiert.

Die bereinigten Einnahmen ergeben sich aus den Gesamteinnahmen des Landes, korrigiert um Entnahmen aus Rücklagen, Fonds und Stöcken, Einnahmen aus Überschüssen sowie um die Nettokreditaufnahme[1].

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

Sofern Durchleitungsmittel des Bundes den Rücklagen des Landes zugeführt und periodenversetzt wieder entnommen werden, kann es bei rein jährlicher Betrachtung des Finanzierungssaldos zu verzerrten Ergebnissen kommen.

Tabelle 3-1 stellt den Finanzierungssaldo auf Basis der Ergebnisse des Haushaltsvollzugs 2024 dar.

[1] 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.

Tabelle 3-1: Berechnung des Finanzierungssaldos 2024 (in Mio. Euro)[2]

Bezeichnung	Betrag
Summe der Ist-Einnahmen	68.816
Nettokreditaufnahme	193
Entnahmen aus Rücklagen, Fonds und Stöcken	-3.442
Einnahmen aus kassenmäßigen Überschüssen	-1.291
Bereinigte Einnahmen	**64.275**
Summe der Ist-Ausgaben	-66.567
Zuführungen an Rücklagen, Fonds und Stöcke	-1.188
Kassenmäßige Fehlbeträge	0
Bereinigte Ausgaben	**-65.379**
Finanzierungssaldo	**-1.104**

Baden-Württemberg hat 2024 insgesamt 68,8 Mrd. Euro eingenommen.[3] Dieser Wert ist um die Schuldentilgung[4] von 193 Mio. Euro zu korrigieren. Aus Rücklagen, Fonds und Stöcken wurden 2024 insgesamt 3,4 Mrd. Euro entnommen. Davon betrafen allein 2,8 Mrd. Euro die Rücklage für Haushaltsrisiken. Allerdings waren im abgelaufenen Jahr lediglich 0,1 Mrd. Euro direkt auf die Corona-Pandemie zurückzuführen. Die übrigen Entnahmen betrafen neue krisenbedingte Ausgaben, Bundesmittel und verschiedene Fördermaßnahmen. Gegenüber dem Vorjahr reduzierten sich die Einnahmen aus Überschüssen um 57 Prozent. Die sich daraus ergebenden bereinigten Einnahmen lagen mit 64,3 Mrd. Euro um 2,2 Mrd. Euro über dem Vorjahreswert.

Die Gesamtausgaben 2024 betrugen 66,6 Mrd. Euro. Gegenüber dem Vorjahr entspricht dies einer leichten Steigerung um 0,3 Mrd. Euro. Allerdings betrug die Zuführung an Rücklagen, Fonds und Stöcke 2024 nur 1,2 Mrd. Euro gegenüber 4,8 Mrd. Euro in 2023.

Im Ergebnis sind die bereinigten Ausgaben 2024 mit 65,4 Mrd. Euro gegenüber dem Vorjahr deutlich angestiegen (2023: 61,5 Mrd. Euro). Dies ist im Wesentlichen auf höhere Personalausgaben und auf die deutliche Steigerung der Leistungen an Gemeinden und Gemeindeverbände zurückzuführen.

Im Ergebnis betrug der Finanzierungssaldo 2024 minus 1,1 Mrd. Euro. Er ist damit erstmals nach 2020 wieder negativ.

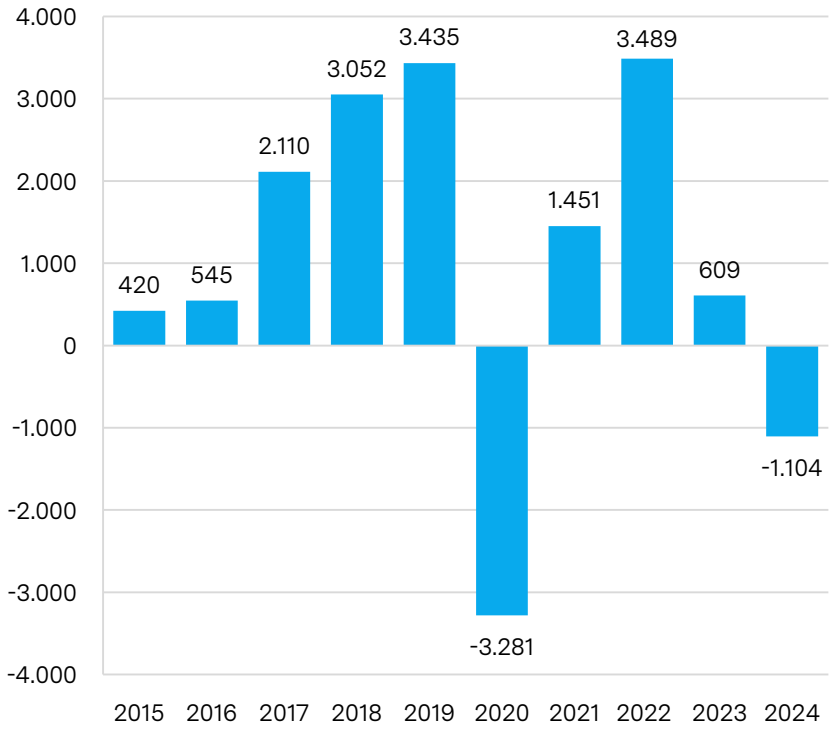
---

2 Die Summe der Ist-Einnahmen- und Ausgaben enthält Durchleitungsmittel des Bundes, die teilweise Rücklagen zugeführt bzw. entnommen wurden.

3 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.

4 Haushaltstechnisch stellt die Schuldentilgung eine negative Kreditaufnahme dar. Von den Gesamteinnahmen wird die negative Kreditaufnahme subtrahiert. Mathematisch ergibt sich aus der Korrektur um die negative Kreditaufnahme somit eine Addition.

Abbildung 3-1: Finanzierungssalden 2015 bis 2024 (in Mio. Euro)



3.2 Entwicklung der Gesamteinnahmen 2015 bis 2024

Die Gesamteinnahmen stiegen 2024 gegenüber dem Vorjahr geringfügig um 0,4 Mrd. Euro an. Der Zehn-Jahres-Vergleich zeigt bis 2019 zunächst einen moderaten Anstieg der Gesamteinnahmen.

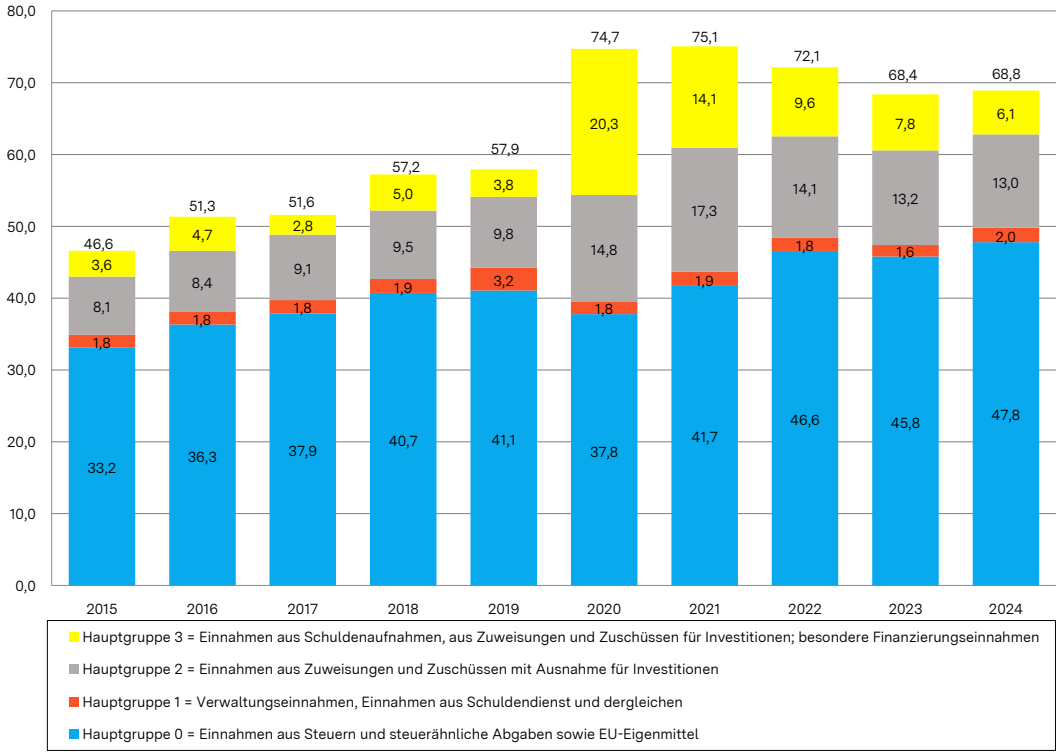
Die Jahre 2020 bis 2022 waren einnahme- und ausgabeseitig besonders stark von der Corona-Pandemie geprägt. Bei den Einnahmen wirkten sich ab 2020 insbesondere hohe Zuweisungen des Bundes für vielfältige Hilfen aus, die als durchlaufenden Mittel im Landeshalt gebucht wurden. Hinzu kamen erhebliche Einnahmen aus Kreditaufnahmen einerseits und Steuerausfälle andererseits.

Über die pandemiebedingten Steuermindereinnahmen hinaus ist ab 2020 die Neuregelung der Bund-Länder-Finanzbeziehungen berücksichtigt. Sie hatte zur Folge, dass Baden-Württemberg geringere Einnahmen aus der Umsatzsteuerverteilung erhält.[5] Aufgrund dieser pandemiebedingten und strukturellen Änderungen sind die Einnahmen vor und ab 2020 nur bedingt miteinander vergleichbar.

[5] Andererseits fielen ab 2020 die Ausgaben für den Länderfinanzausgleich weg. Per saldo profitiert der Landeshaushalt von der Umstellung.

In Abbildung 3-2 ist die Entwicklung der Ist-Einnahmen des Landes Baden-Württemberg von 2015 bis 2024 dargestellt.

Abbildung 3-2: Einnahmen im Landeshaushalt 2015 bis 2024 (in Mrd. Euro)[6]



Nach einem Rückgang 2022 und 2023 stiegen die Einnahmen 2024 per saldo um 1 Prozent auf 68,8 Mrd. Euro an.

Von den Veränderungen gegenüber 2023 entfielen

- +2,0 Mrd. Euro auf die Einnahmen der Hauptgruppe 0,
- +0,3 Mrd. Euro auf die Einnahmen der Hauptgruppe 1,
- -0,1 Mrd. Euro auf die Einnahmen der Hauptgruppe 2,
- -1,8 Mrd. Euro auf die Einnahmen der Hauptgruppe 3.

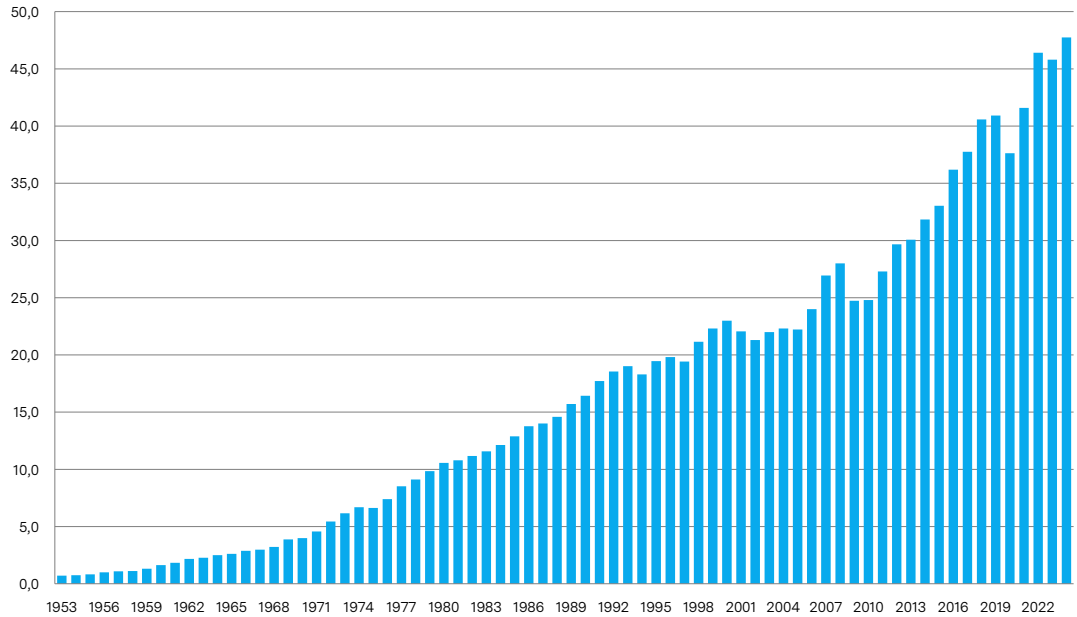
Die Einnahmen wurden 2024 zu 69 Prozent durch Steuern und steuerähnliche Abgaben (Hauptgruppe 0) sowie zu 19 Prozent durch Einnahmen aus Zuweisungen und Zuschüssen mit Ausnahme von Investitionen (Hauptgruppe 2) erzielt.

6 Zum Teil Rundungsdifferenzen.

3.2.1 Steuereinnahmen und steuerähnliche Abgaben (Hauptgruppe 0)

Die historische Entwicklung der Steuereinnahmen zeigt Abbildung 3-3.

Abbildung 3-3: Historische Entwicklung der Steuereinnahmen von 1953 bis 2024 in Baden-Württemberg (in Mrd. Euro)[7]



Die langfristige Betrachtung der Steuereinnahmen des Landes zeigt seit 1953 überwiegend steigende Werte. Der Verlauf weist jedoch auch Phasen der Stagnation oder des Rückgangs auf. Die größten Steuereinbrüche musste das Land infolge der Wirtschafts- und Finanzmarktkrise in 2009 und infolge der Corona-Pandemie in 2020 verkraften.

In der Zeit von 2011 bis 2018 stiegen die Steuereinnahmen und Einnahmen aus steuerähnlichen Abgaben dagegen überdurchschnittlich stark an. 2019 betrug der Aufwuchs gegenüber dem Vorjahr noch 0,3 Mrd. Euro.

Im ersten Pandemiejahr 2020 fielen die Einnahmen der Hauptgruppe 0 um 3,3 Mrd. Euro auf 37,8 Mrd. Euro. Bereits 2021 konnte das Vorkrisenniveau aber leicht und 2022 mit Einnahmen von 46,6 Mrd. Euro deutlich übertroffen werden.

In 2023 war ein Rückgang um 0,8 Mrd. Euro zum Vorjahr zu verzeichnen. Gegenüber der Haushaltsplanung blieben die Ist-Einnahmen 2023 sogar um 1,2 Mrd. Euro zurück. In 2024 stiegen die Einnahmen der Hauptgruppe 0 gegenüber 2023 um 2,0 Mrd. Euro (+4 Prozent) an. Dennoch blieben sie 0,7 Mrd. Euro hinter den im Haushaltsplan etatisierten Einnahmen zurück.

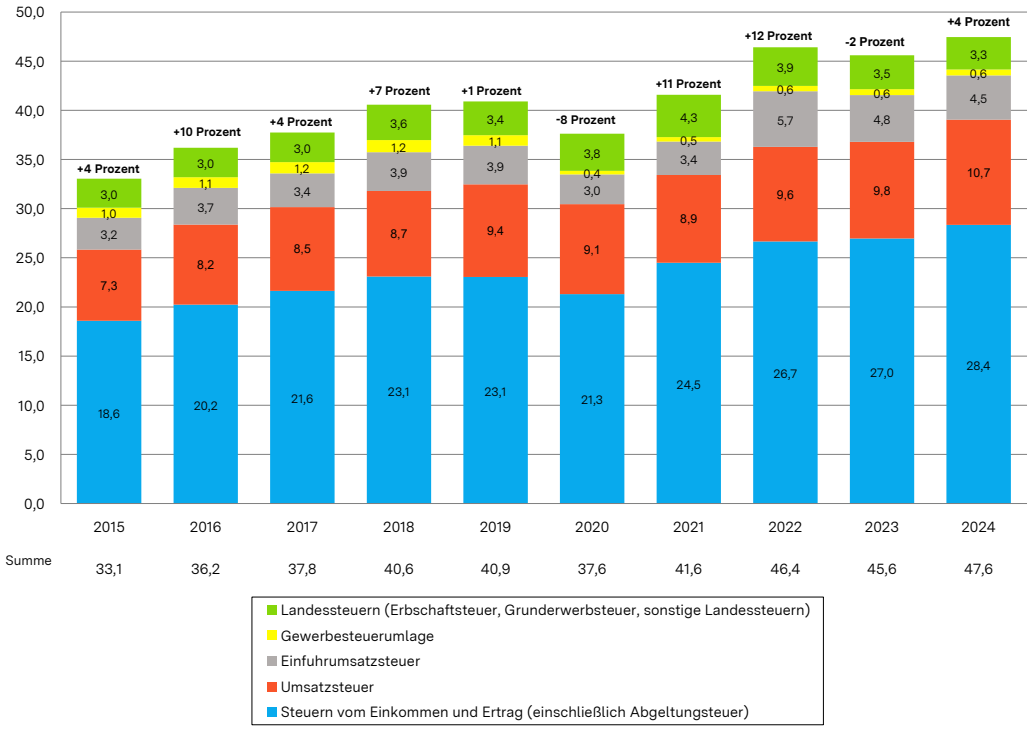
[7] Steuereinnahmen der Hauptgruppe 0 ohne steuerähnliche Abgaben.

Die **Brutto-Steuereinnahmen**[8] waren 2024 mit 47,6 Mrd. Euro um 14,5 Mrd. Euro höher als 10 Jahre zuvor (+44 Prozent). Gegenüber dem Vorjahr 2023 erhöhten sie sich um 1,9 Mrd. Euro (+4 Prozent).

Die um die Ausgaben des kommunalen Finanzausgleichs bereinigten (Netto-)Steuereinnahmen stiegen im Vergleich zu 2023 von 36,3 Mrd. Euro auf 37,8 Mrd. Euro (+4 Prozent).

Abbildung 3-4 zeigt, wie sich die Steuereinnahmen von 2015 bis 2024 im Einzelnen entwickelt haben.

Abbildung 3-4: Entwicklung der Brutto-Steuereinnahmen 2015 bis 2024 (in Mrd. Euro)[9] [10] [11]



8 Ohne steuerähnliche Abgaben.

9 Zum Teil Rundungsdifferenzen.

10 Ohne steuerähnliche Abgaben.

11 Prozentwerte: Veränderung der Steuereinnahmen gegenüber dem Vorjahr.

Die Gemeinschaft- und die Landessteuern zusammen bilden die Steuereinnahmen des Landes.

Gemeinschaftsteuern sind:

- Steuern vom Einkommen und Ertrag (Lohnsteuer, veranlagte Einkommensteuer, nicht veranlagte Steuern vom Ertrag, Körperschaftsteuer und Abgeltungsteuer): Sie erhöhten sich im Vergleich zum Vorjahr um 1,4 Mrd. Euro (+5 Prozent). Die Einnahmen aus Lohnsteuern haben mit 16,1 Mrd. Euro den höchsten Anteil am Aufkommen aus den Gemeinschaftsteuern.
- Umsatzsteuer: Die Einnahmen stiegen gegenüber 2023 um 844 Mio. Euro auf 10,7 Mrd. Euro (+9 Prozent).
- Einfuhrumsatzsteuer: Die Einnahmen gingen 2024 gegenüber dem Vorjahr um 257 Mio. Euro auf 4,5 Mrd. Euro zurück (-5 Prozent).
- Gewerbesteuerumlage: Sie stieg geringfügig um 3 Mio. Euro auf 617 Mio. Euro (+0,4 Prozent).

Die kumulierten Einnahmen aus Gemeinschaftsteuern sind 2024 im Vergleich zum Vorjahr von 42,2 Mrd. Euro auf 44,2 Mrd. Euro gestiegen. Der Anteil an den gesamten Steuereinnahmen des Landes lag damit bei 93 Prozent.

Die Einnahmen aus Landessteuern sanken 2024 per saldo gegenüber 2023 leicht um 97 Mio. Euro auf 3,3 Mrd. Euro (-3 Prozent). Das Aufkommen aus der Grunderwerbsteuer stieg gegenüber dem Vorjahr um 157 Mio. Euro auf 1,8 Mrd. Euro. Dagegen gingen die Einnahmen aus der Erbschaftsteuer um 260 Mio. Euro auf 1,1 Mrd. Euro zurück.

Die Einnahmen aus **steuerähnlichen Abgaben** nahmen 2024 um 7 Mio. Euro auf 192 Mio. Euro (+4 Prozent) zu. Mit 104 Mio. Euro entfielen 54 Prozent der Einnahmen auf das Wasserentnahmeentgelt und auf die Abwasserabgabe. Weitere 84 Mio. Euro und somit 44 Prozent 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) erhöhten sich 2024 gegenüber dem Vorjahr um 0,3 Mrd. Euro auf 2,0 Mrd. Euro (+20 Prozent).

Die Verwaltungseinnahmen (Obergruppe 11) bildeten mit 1,4 Mrd. Euro den größten Posten der Hauptgruppe 1. Sie nahmen gegenüber dem Vorjahr um 207 Mio. Euro zu (+17 Prozent). Mit 772 Mio. Euro entfielen 54 Prozent 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) verminderten sich 2024 gegenüber dem Vorjahr per saldo um 135 Mio. Euro auf 13,0 Mrd. Euro (-1 Prozent). Die größten Beträge dieser Einnahmengruppe waren:

- Finanzausgleichsumlage im kommunalen Finanzausgleich nach § 1a Finanzausgleichsgesetz mit 5,7 Mrd. Euro; sie erhöhte sich im Vergleich zu 2023 um 473 Mio. Euro (+9 Prozent);
- Zuweisung des Bundes zum Ausgleich des Kraftfahrzeugsteuer-Wegfalls mit 1,3 Mrd. Euro (seit 2010 unverändert);
- Einnahmen zur Sicherstellung und Verbesserung einer ausreichenden Bedienung durch den ÖPNV/SPNV sowie zur Infrastruktur- und Fahrzeugförderung im Geschäftsbereich des Ministeriums für Verkehr mit 1,3 Mrd. Euro; sie erhöhten sich gegenüber 2023 leicht um 38 Mio. Euro (+3 Prozent);
- Zuweisungen des Bundes für die Kosten der Unterkunft und Heizung gemäß § 46 Absätze 5 bis 11 SGB II mit 1,2 Mrd. Euro; gegenüber dem Vorjahr erhöhten sie sich um 77 Mio. Euro (+7 Prozent). Mit diesen Durchleitungsmitteln beteiligt sich der Bund an den Ausgaben der Kommunen für Unterkunft und Heizung von Arbeitslosengeld-II-Empfängern.

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) beliefen sich 2024 auf 6,1 Mrd. Euro. Sie nahmen gegenüber dem Vorjahr um 1,8 Mrd. Euro (-22 Prozent) ab.

Der größte Anteil entfiel auf die Entnahmen aus Rücklagen, Fonds und Stöcken (Obergruppe 35).

3.2.4.1 Einnahmen aus Schuldenaufnahmen

2023 hat Baden-Württemberg haushaltsmäßig 1,25 Mrd. Euro an neuen Krediten aufgenommen. In 2024 hat das Land 192 Mio. Euro getilgt.[12] Per saldo ergeben sich daraus um 1,4 Mrd. Euro verringerte Einnahmen gegenüber dem Vorjahr.

[12] Tilgungen werden haushaltstechnisch als negative Einnahmen aus Schuldenaufnahmen bei der Hauptgruppe 3 nachgewiesen. Dies entspricht faktisch einer Ausgabe.

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 saldiert um 53 Mio. Euro auf 1,3 Mrd. Euro (+4 Prozent).

Die größten Einzelpositionen bei den Zuweisungen und Zuschüssen für Investitionen waren 2024:

- Zuschüsse des Bundes zur Förderung des sozialen Wohnungsbaus mit 244 Mio. Euro; sie erhöhten sich gegenüber dem Vorjahr um 68 Mio. Euro (+39 Prozent);
- Zuweisungen für die Durchführung des „DigitalPakt Schule“ sowie ergänzender Programme mit 195 Mio. Euro; sie erhöhten sich um 74 Mio. Euro (+61 Prozent).

Diesen Einnahmen stehen regelmäßig entsprechende Ausgaben gegenüber.

3.2.4.3 Besondere Finanzierungseinnahmen

In 2024 hat das Land aus Rücklagen, Fonds und Stöcken 3,4 Mrd. Euro entnommen. Dies entspricht einem Einnahmeplus von 1,3 Mrd. Euro gegenüber der Vorperiode (+63 Prozent).

Die Rücklage für Haushaltsrisiken wurde 2024 mit insgesamt 2,8 Mrd. Euro - und damit doppelt so viel wie im Vorjahr - in Anspruch genommen.[13]

Weitere Entnahmen betrafen

- die Rücklage für das Maßnahmenpaket „Zukunftsland BW - Stärker aus der Krise“ mit 246 Mio. Euro;
- die Sanierungsrücklage[14] mit 142 Mio. Euro;
- die Rücklage für Inflations- und Energiepreisrisiken mit 108 Mio. Euro.

Aus Überschüssen der Vorjahre (Obergruppe 36) wurden 2024 insgesamt 1,3 Mrd. Euro entnommen. Sie nahmen im Vergleich zu 2023 um 57 Prozent ab.

---

[13] Im Gegenzug wurden 2024 der Rücklage für Haushaltsrisiken 113 Mio. Euro zugeführt (Vorjahr: 2,8 Mrd. Euro).

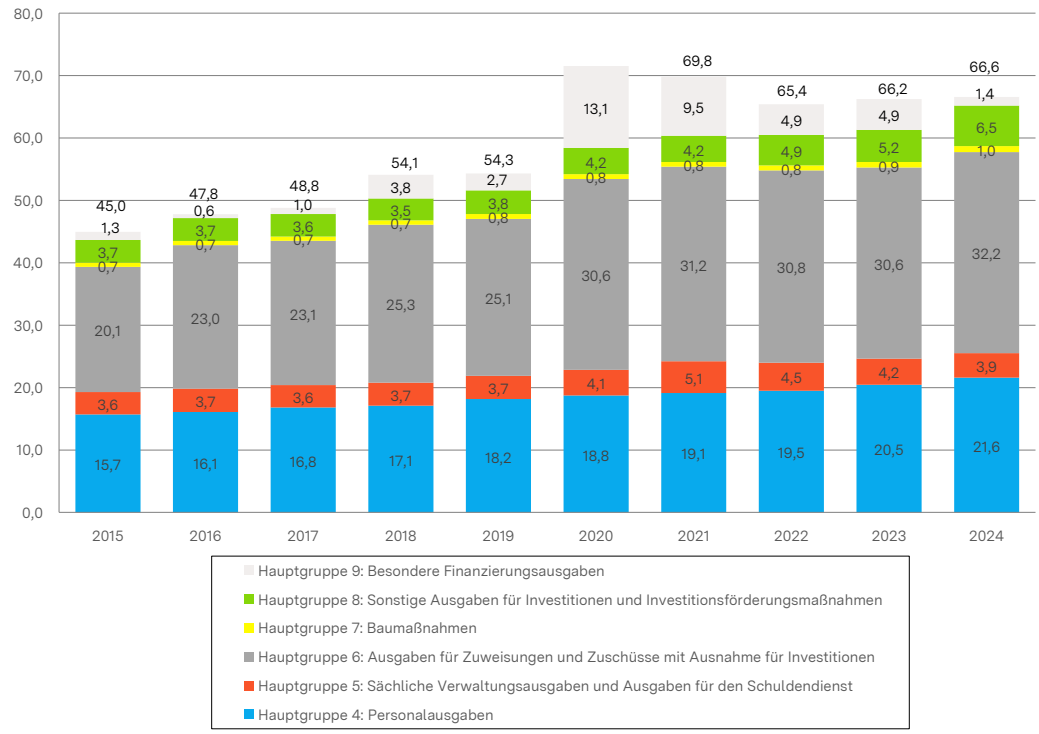
[14] Rücklage für Maßnahmen im Sinne des § 1 Absatz 3 der Verordnung zu § 18 Landeshaushaltsordnung.

3.3 Entwicklung der Gesamtausgaben 2015 bis 2024

Die Ausgaben des Landes stagnierten 2024 auf hohem Niveau. Die finanziellen Auswirkungen der Corona-Pandemie haben sich zwar zwischenzeitlich erheblich reduziert. Dennoch prägen krisenbedingte Ausgaben - beispielsweise in Folge von Flucht und Migration - die Landesausgaben deutlich mit. Darüber hinaus hat das Land 2024 in den Erhalt und den Ausbau seiner Infrastruktur sowie in den Personalkörper investiert.

In der Folge sind die Gesamtausgaben gegenüber 2023 leicht um 0,3 Mrd. Euro gestiegen.

Abbildung 3-5: Ausgaben im Landeshaushalt 2015 bis 2024 (in Mrd. Euro)[15] [16]



Die Zehn-Jahres-Betrachtung zeigt, dass die Gesamtausgaben des Landes bis zur Pandemie gleichmäßig auf 54,3 Mrd. Euro in 2019 angestiegen sind. Nach einem sprunghaften Aufwuchs in 2020 und 2021 stabilisieren sich die Ausgaben ab 2022 auf hohem Niveau. Gegenüber 2023 beträgt das Plus an Gesamtausgaben 2024 per saldo 0,5 Prozent.

[15] Zum Teil Rundungsdifferenzen.

[16] Ab 2020 Wegfall von Ausgaben für den Länderfinanzausgleich in der Hauptgruppe 6. Letztmalig 2019 mit 2,5 Mrd. Euro enthalten.

Ausgabensteigerungen gegenüber dem Vorjahr gab es bei den

- Personalausgaben (Hauptgruppe 4) um 1,1 Mrd. Euro (+6 Prozent),
- Ausgaben für Zuweisungen und Zuschüsse für laufende Zwecke (Hauptgruppe 6) um 1,6 Mrd. Euro (+5 Prozent),
- Baumaßnahmen (Hauptgruppe 7) um 0,1 Mrd. Euro (+11 Prozent) und
- sonstigen Ausgaben für Investitionen und Investitionsförderungsmaßnahmen (Hauptgruppe 8) um 1,3 Mrd. Euro (+26 Prozent).

Dagegen reduzierten sich die sächlichen Verwaltungsausgaben und die Ausgaben für den Schuldendienst (Hauptgruppe 5) um 0,2 Mrd. Euro (-6 Prozent) gegenüber dem Vorjahr. Die Besonderen Finanzierungsausgaben (Hauptgruppe 9) verringerten sich im Vergleich zum Vorjahr deutlich, um 3,5 Mrd. Euro auf 1,4 Mrd. Euro in 2024 (-72 Prozent).

Die Personalausgaben sowie die Ausgaben für Zuweisungen und Zuschüsse für laufende Zwecke entsprechen zusammen 81 Prozent der Gesamtausgaben.

3.3.1 Personalausgaben (Hauptgruppe 4) und Stellenentwicklung

In der Hauptgruppe 4 werden die Personalausgaben der Kernverwaltung nachgewiesen. Sie beinhalten als größten Teilbereich die Bezüge und Nebenleistungen für Beamtinnen und Beamte sowie Richterinnen und Richter. Gefolgt von entsprechenden Versorgungsbezügen und Entgelten der Beschäftigten sowie Beihilfen.

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

[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.

Tabelle 3-2: Personalausgaben der Hauptgruppe 4 in 2015 sowie 2020 bis 2024 (in Mrd. Euro) [18] [19]

Gruppe		2015	2020	2021	2022	2023	2024
422	Bezüge und Nebenleistungen der Beamtinnen und Beamten und Richterinnen und Richter	7,86	9,10	9,28	9,66	9,87	10,49
428	Entgelte der Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer	1,56	1,77	1,80	1,78	1,81	1,92
432	Versorgungsbezüge der Beamtinnen und Beamten, Richterinnen und Richter	4,23	5,65	5,82	5,86	6,23	6,49
441	Beihilfen, soweit nicht für Versorgungsempfängerinnen und Versorgungsempfänger und dergleichen	0,42	0,45	0,48	0,47	0,55	0,58
446	Beihilfen für Versorgungsempfängerinnen und Versorgungsempfänger und dergleichen	0,75	1,01	1,06	1,09	1,28	1,31
Sonstige Personalausgaben		0,89	0,77	0,70	0,68	0,73	0,80
Summe Personalausgaben		15,71	18,75	19,14	19,54	20,46	21,59

Die Personalausgaben der Kernverwaltung sind gegenüber 2015 um 5,9 Mrd. Euro auf 21,6 Mrd. Euro in 2024 gestiegen (+37 Prozent).

Allerdings sind die Werte nur bedingt vergleichbar, da in diesem Zeitraum verschiedene Universitäten, Hochschulen und sonstige Einrichtungen auf kaufmännische Buchführung umgestellt haben. Dies hat zur Folge, dass die Personalausgaben dieser Einrichtungen ab dem Zeitpunkt der Umstellung als Teil des Zuschusses und damit in Hauptgruppe 6 etatisiert sind. Die Personalausgaben der Kernverwaltung verringerten sich entsprechend.

Gegenüber 2023 erhöhten sich die Ausgaben der Hauptgruppe 4 in 2024 um 1,1 Mrd. Euro (+6 Prozent). Zu dieser Steigerung trugen im Wesentlichen die Ausgaben für Bezüge und Nebenleistungen der Beamtinnen und Beamten sowie der Richterinnen und Richter (Gruppe 422) mit plus 619 Mio. Euro und die Versorgungsbezüge (Gruppe 432) mit plus 255 Mio. Euro bei.

Im zehnjährigen Betrachtungszeitraum erhöhten sich die Bezüge und Nebenleistungen um 2,6 Mrd. Euro (+33 Prozent). Im selben Zeitraum stiegen die Beihilfeausgaben für aktive Beamtinnen und Beamten sowie Richterinnen und Richter um 159 Mio. Euro (+38 Prozent). Die Beihilfen für Versorgungsempfängerinnen und Versorgungsempfänger stiegen besonders stark, um 75 Prozent auf 1,3 Mrd. Euro an.

[18] Ohne Personalausgaben der Landesbetriebe.

[19] Zum Teil Rundungsdifferenzen.

Die Ausgaben für Versorgungsbezüge betrugen 2024 insgesamt 6,5 Mrd. Euro. Dies sind 2,3 Mrd. Euro mehr als noch 2015 (+53 Prozent).

Die Entgelte der Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer erhöhten sich im zehnjährigen Betrachtungszeitraum um 361 Mio. Euro (+23 Prozent). Der verhältnismäßig geringere Anstieg ist auch auf die Verlagerung von Stellen aus der Kernverwaltung zu den Landesbetrieben zurückzuführen.

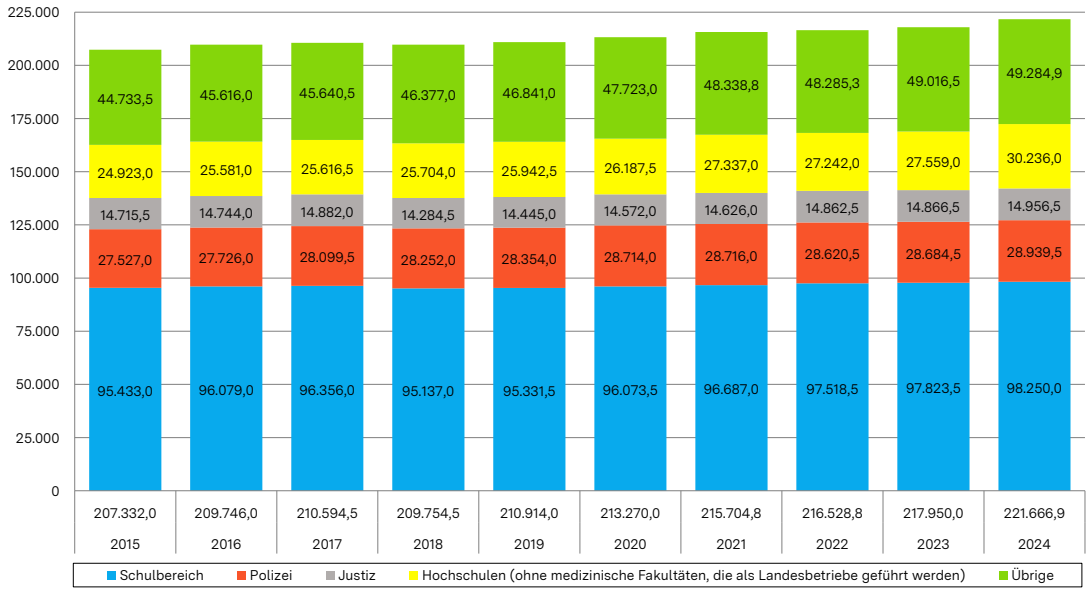
Tabelle 3-3 zeigt die Personalausgaben der Kernverwaltung und den Personalaufwand der Landesbetriebe 2018 bis 2024 als Gesamtpersonalaufwand. Für die Landesbetriebe lagen zum Redaktionsschluss des Jahresberichts für 2024 noch keine Ist-Zahlen vor.

Tabelle 3-3: Personalausgaben der Kernverwaltung und Personalaufwand der Landesbetriebe 2018 bis 2024 (in Mrd. Euro)

Haushaltsjahr	Personalausgaben der Kernverwaltung (Hauptgruppe 4)		Personalaufwand Landesbetriebe		Gesamtpersonal-aufwand	
	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	3,44	22,64	22,19
2021	20,25	19,14	3,11	3,57	23,36	22,71
2022	20,77	19,54	3,53	3,68	24,30	23,22
2023	21,89	20,46	3,58	4,33	25,47	24,79
2024	22,76	21,59	4,46	n.n.	27,22	n.n.

Der Gesamtpersonalaufwand des Landes (Kernhaushalt und Landesbetriebe) lag für 2023 im Ist um 21 Prozent über den Ist-Personalausgaben des Kernhaushaltes. Für 2024 planten die Ressorts Mehrausgaben bei den Landesbetrieben von 0,9 Mrd. Euro ein.

Abbildung 3-6: Personalstellen für Beamte und Arbeitnehmer (inklusive Landesbetriebe) ohne Beamte auf Widerruf 2015 bis 2024



Die Personalstellen in der gesamten Landesverwaltung[20] erhöhten sich seit 2015 von 207.332 Stellen auf 221.667 Stellen (+7 Prozent) zum 31. Dezember 2024.

Gegenüber dem Vorjahr ist die Zahl der Stellen 2024 um nominal 3.717 angewachsen. Bei 2.453,5 Stellen handelt es sich nicht um Neustellen. Vielmehr beruht der Zuwachs auf der Wiederaufnahme des Karlsruher Instituts für Technologie in die Stellenpläne des Landes[21].

Der Stellenaufwuchs im Schulbereich betrug 427 gegenüber dem Vorjahr. Bei der Polizei wurden 255 Stellen, im Hochschulbereich 223 Stellen, bei der Justiz 90 Stellen und im Übrigen 268 Stellen neu geschaffen.

Von den gesamten Personalstellen 2024 entfielen 44 Prozent auf den Schulbereich, 13 Prozent auf die Polizei, 7 Prozent auf die Justiz und 14 Prozent auf die Hochschulen (ohne medizinische Fakultäten).

20 Inklusive Landesbetriebe; ohne Stellen für Beamte auf Widerruf.

21 Als Folge des Zweiten Gesetzes zur Weiterentwicklung des Karlsruher Instituts für Technologie, Landtagsdrucksache 16/9714.

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

Die sächlichen Verwaltungsausgaben und die Ausgaben für den Schuldendienst (Hauptgruppe 5) verringerten sich 2024 per saldo um 248 Mio. Euro auf 3,9 Mrd. Euro (-6 Prozent).

Die sächlichen Verwaltungsausgaben (Obergruppen 51 bis 54) stiegen von 2015 bis 2019 zunächst moderat an. 2020 und 2021 erhöhten sie sich pandemiebedingt sprunghaft. In 2022 und 2023 ist jeweils ein Rückgang zu verzeichnen. 2024 stiegen die Ausgaben jedoch erneut, auf 3,3 Mrd. Euro an. Mitursächlich hierfür war eine deutliche Steigerung der Ausgaben für den Bauunterhalt von landeseigenen Gebäuden 2024 gegenüber dem Vorjahr (+110 Mio. Euro).

Die Ausgaben für den Schuldendienst (Obergruppen 56 bis 58) entwickelten sich gegenläufig und sanken - mit Ausnahme der Jahre 2018 und 2021 - kontinuierlich. Sie lagen 2024 bei 665 Mio. Euro. Ursächlich hierfür waren vor allem die deutlich verminderten Zinsausgaben am Kreditmarkt.

Tabelle 3-4: Sächliche Verwaltungsausgaben (Obergruppen 51 bis 54) und Zinsausgaben am Kreditmarkt (Obergruppe 57) 2015 sowie 2020 bis 2024 (in Mrd. Euro)

		2015	2020	2021	2022	2023	2024
Obergruppen 51 bis 54	Sächliche Verwaltungsausgaben	2,02	2,89	3,46	3,27	3,08	3,28
Obergruppe 57	Zinsausgaben am Kreditmarkt	1,53	1,17	1,57	1,19	1,09	0,64

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

Die Ausgaben für Zuweisungen und Zuschüsse für laufende Zwecke (Hauptgruppe 6) stiegen 2024 im Vergleich zum Vorjahr deutlich um 1,6 Mrd. Euro auf 32,2 Mrd. Euro (+5 Prozent). Die darin enthaltenen allgemeinen Zuweisungen an Gemeinden und Gemeindeverbände im kommunalen Finanzausgleich (Gruppe 613) trugen dazu mit einem Plus von 483 Mio. Euro gegenüber dem Vorjahr bei. Sie betrugen 12,2 Mrd. Euro in 2024.

Im zehnjährigen Vergleich erhöhten sich die Gesamtausgaben der Hauptgruppe 6 um 12,1 Mrd. Euro (+60 Prozent). Ein deutlicher Sprung ist im Pandemiejahr 2020 zu erkennen (+5,4 Mrd. Euro gegenüber 2019). Hintergrund war die Auszahlung vielfältiger Hilfen aus Bundes- und Landesmitteln.

Dies ist auch deshalb bemerkenswert, weil 2020 die Neuregelung des Finanzkraftausgleichs unter den Ländern in Kraft trat. 2019 betrugen die Ausgaben des Landes in der

Hauptgruppe 6 dafür 2,5 Mrd. Euro. Seit 2020 erfolgt der Ausgleich im Wesentlichen außerhalb von Hauptgruppe 6 über die Umsatzsteuerverteilung.

Mitursächlich für den Aufwuchs 2024 waren erneut erhöhte krisenbedingte Ausgaben, beispielsweise zur Bewältigung der Folgen von Flucht und Migration. Aber auch erhöhte Ausgaben für Sozial- und Verkehrsleistungen trugen dazu bei.

Größere Einzelfälle[22] waren 2024:

- Pauschale Erstattung von Aufwendungen der Stadt- und Landkreise für die Aufnahme, Unterbringung und Betreuung von Flüchtlingen. Außerdem bekamen die Kommunen über den kommunalen Finanzausgleich eine pauschale Unterstützung zur Aufgabenerfüllung im Bereich Flucht und Migration. Daneben erhielten die Stadt- und Landkreise in 2024 erstmals Zuweisungen für Mehraufwendungen für nicht mehr vorläufig untergebrachte Flüchtlinge. In der Summe ergaben sich für das Land Ausgaben in 2024 von insgesamt 1.657 Mio. Euro. Dies entspricht per saldo einem Zuwachs um 20 Prozent.
- Zuweisungen an Gemeinden, Gemeindeverbände und den Verband Region Stuttgart sowie Zuschüsse an öffentliche und private Unternehmen für Verkehrsleistungen im ÖPNV/SPNV von 1,3 Mrd. Euro. Gegenüber 2023 bedeutet das eine Erhöhung um 112 Mio. Euro (+9 Prozent).
- Erstattungen an Gemeinden und Gemeindeverbände aus den Zuweisungen des Bundes für die Kosten der Unterkunft und Heizung gemäß § 46 SGB II mit 1,2 Mrd. Euro. Diese stiegen im Vergleich zum Vorjahr um 77 Mio. Euro (+7 Prozent).
- Erstattungen an die Stadt- und Landkreise aus den Zuweisungen des Bundes für Sozialhilfe mit 1.093 Mio. Euro gegenüber 960 Mio. Euro in 2023 (+14 Prozent).
- Zuschüsse für laufende Zwecke an öffentliche und private Unternehmen im Rahmen des „Deutschlandtickets“ von 434 Mio. Euro. Diese Zuschüsse erhöhten sich gegenüber 2023 um 101 Mio. Euro (+30 Prozent).
- Zuschüsse für Maßnahmen zur Bewältigung der wirtschaftlichen Folgen und Maßnahmen zur Bekämpfung der Corona-Pandemie von 261 Mio. Euro. Die Zuschüsse haben sich gegenüber dem Vorjahr fast verdreifacht.[23]

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

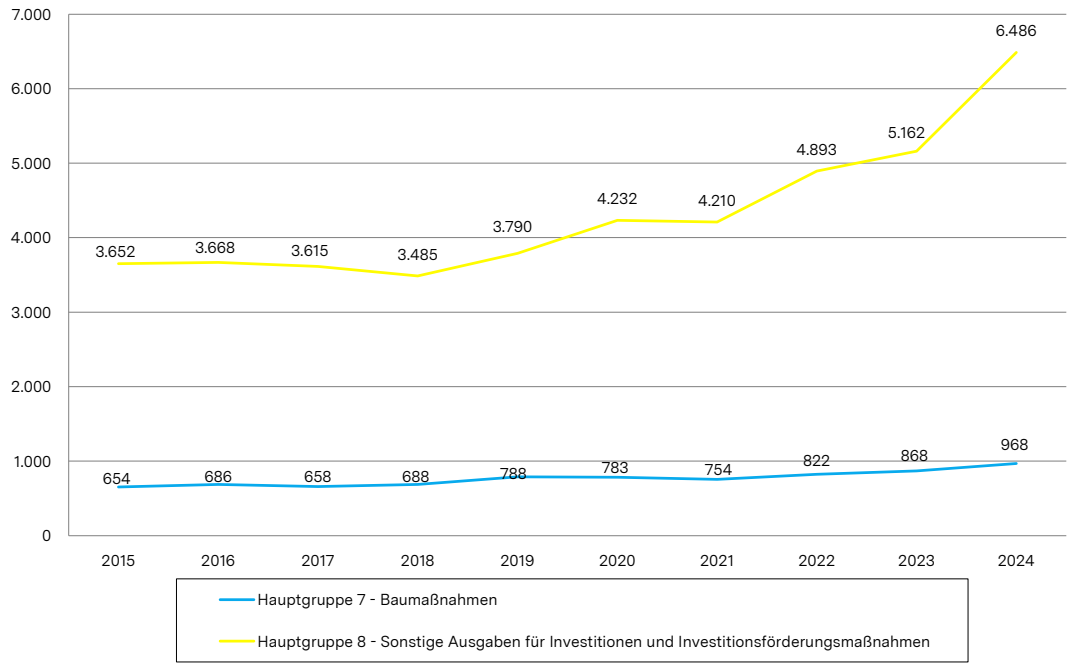
Abbildung 3-7 zeigt die Entwicklung der Ausgaben für Baumaßnahmen und der sonstigen Ausgaben für Investitionen und Investitionsförderungsmaßnahmen im zehnjährigen Betrachtungszeitraum.

---

22 Ohne Ausgaben der Gruppe 613 sowie für den Länderfinanzausgleich (bis 2019).

23 Hintergrund des Anstiegs war, dass die Schlussrechnungen von privaten und öffentlichen Unternehmen für vorläufig gewährte Corona-Hilfen bis zum 15. Oktober 2024 eingereicht werden mussten.

Abbildung 3-7: Entwicklung der Ausgaben für Baumaßnahmen und sonstige Investitionen 2015 bis 2024 (in Mio. Euro)



Die Ausgaben für Baumaßnahmen (Hauptgruppe 7) stiegen seit 2021 kontinuierlich leicht. 2024 erhöhten sie sich gegenüber dem Vorjahr stärker, um 100 Mio. Euro auf 968 Mio. Euro (+11 Prozent).

Ein Schwerpunkt dieser Ausgaben lag 2024 - wie in den Vorjahren - wieder auf der Erhaltung von Landesstraßen, Radwegen an Landesstraßen und Brückenbauwerken.

Die sonstigen Ausgaben für Investitionen und Investitionsförderungsmaßnahmen (Hauptgruppe 8) steigen schon seit 2021 stark an. In 2024 erhöhten sie sich gegenüber dem Vorjahr nochmals deutlich um 1.324 Mio. Euro (+26 Prozent) auf 6,5 Mrd. Euro.

Der Anstieg basiert aber erneut im Wesentlichen auf erhöhten Investitionszuweisungen an Gemeinden und Gemeindeverbände sowie an öffentliche Unternehmen. Eine deutlich erhöhte Investitionstätigkeit im originären Landesbereich ist nur schwer erkennbar.

Ausgabenschwerpunkte der Hauptgruppe 8 waren 2024:

- Die kommunale Investitionspauschale[24] mit 1.330 Mio. Euro. Gegenüber dem Vorjahr stieg der Wert nur unwesentlich um 13 Mio. Euro (+1 Prozent).
- Zuschüsse für Investitionen an private, kommunale und sonstige öffentliche Krankenhäuser mit 827 Mio. Euro. Der Bund beteiligt sich jeweils im Rahmen des Strukturfonds II und des Krankenhauszukunftsfonds. Die Zuschüsse erhöhten sich gegenüber dem Vorjahr erheblich (+75 Prozent).
- Zuschüsse für Investitionen an öffentliche Unternehmen zur Infrastrukturförderung[25] und zum Erwerb von Schienenfahrzeugen im ÖPNV sowie SPNV von insgesamt 315 Mio. Euro. Die Mittel haben sich in 2024 nahezu verdreifacht.
- Zuwendungen an - kommunale - Schulträger zur Schaffung des erforderlichen Schulraums von 236 Mio. Euro. Diese Zuwendungen erhöhten sich gegenüber dem Vorjahr deutlich (+72 Prozent). Die Mittel sind weit überwiegend dem Kommunalen Investitionsfonds entnommen.

3.3.5 Besondere Finanzierungsausgaben (Hauptgruppe 9)

Die besonderen Finanzierungsausgaben (Hauptgruppe 9) verringerten sich im Vergleich zum Vorjahr deutlich um 3,5 Mrd. Euro auf 1,4 Mrd. Euro in 2024 (-72 Prozent).

Im Wesentlichen trug die um 2,7 Mrd. Euro verringerte Zuführung an die Rücklage für Haushaltsrisiken dazu bei. Darüber hinaus war 2023 eine Zuführung an die Rücklage für Inflations- und Energiepreisrisiken von 1,0 Mrd. Euro etatisiert, die 2024 entfiel.

Die größten Einzelpositionen der besonderen Finanzierungsausgaben waren 2024:

- Zuführung an den Versorgungsfonds von 779 Mio. Euro. Die Zuführung erhöhte sich gegenüber 2023 um 67 Mio. Euro (+9 Prozent).
- Zuführung an das Sondervermögen Baden-Württemberg 21 von 138 Mio. Euro (unverändert gegenüber dem Vorjahr).
- Zuführung an die Rücklage für Haushaltsrisiken von 113 Mio. Euro (-96 Prozent).

[24] Inklusive Sachkostenbeiträge, soweit sie auf Investitionen entfallen.

[25] Nach dem GVFG-Bundesprogramm.

3.4 Steuerdeckungsquote und Investitionsquote

Die Steuerdeckungsquote drückt das Verhältnis der Brutto-Steuereinnahmen zu den bereinigten Gesamtausgaben[26] aus. Sie ist ein Indikator für den Finanzierungsspielraum des Landes aus laufenden eigenen Finanzierungsquellen.

Die Steuerdeckungsquote sank im Vergleich zum Vorjahr auf 73 Prozent. Seit 2020 wirkt sich ebenfalls die Neuregelung der Bund-Länder-Finanzbeziehungen aus. Hintergrund sind die seitdem verringerten Umsatzsteueranteile des Landes.

Die Investitionsquote zeigt den prozentualen Anteil der Ausgaben für Baumaßnahmen sowie für sonstige Investitionen und Investitionsförderungsmaßnahmen an den bereinigten Gesamtausgaben. Sie stieg 2024 stark an und lag bei mehr als 11 Prozent.

Tabelle 3-5: Steuerdeckungsquote und Investitionsquote 2015 und 2020 bis 2024 (jeweils in Prozent)[27]

	2015	2020	2021	2022	2023	2024
Steuerdeckungsquote	75,7	64,4	68,9	76,6	74,4	73,0
Investitionsquote	9,9	8,6	8,2	9,4	9,8	11,4

3.5 Verschuldung

3.5.1 Rahmenbedingungen und Entwicklung der Verschuldung

Der Deutsche Bundestag hat im Mai 2009 die Einführung der Schuldenbremse im Grundgesetz beschlossen. Ziel war es, „im Einklang mit den Vorgaben des reformierten europäischen Stabilitäts- und Wachstumspaktes die (…) langfristige Tragfähigkeit der Haushalte von Bund und Ländern zu verbessern“[28].

Damit definierte der Gesetzgeber verfassungsrechtlich im Grundgesetz, dass die Haushalte von Bund und Ländern ohne Einnahmen aus Krediten auszugleichen sind. Der Bund erfüllt diese Vorgabe, wenn das jährliche strukturelle Defizit 0,35 Prozent des Bruttoinlandsproduktes nicht übersteigt. Für die Länder war keine strukturelle Neuverschuldung erlaubt.

---

[26] Gesamtausgaben ohne Schuldentilgung am Kreditmarkt, Zuführungen an Rücklagen, Fonds und Stöcke, Ausgaben zur Deckung von Fehlbeträgen und haushaltstechnische Verrechnungen.

[27] Quelle: Jeweilige Mittelfristige Finanzplanung des Landes Baden-Württemberg (Ist-Ergebnisse).

[28] Beschlussempfehlung und Bericht des Rechtsausschusses (6. Ausschuss) zu dem Gesetzentwurf der Fraktionen der CDU/CSU und SPD, Bundestagsdrucksache 16/13221.

Ausnahmen vom grundsätzlichen Verbot der Neuverschuldung waren vorgesehen, zur Stabilisierung der Konjunkturentwicklung sowie im Fall von Naturkatastrophen oder bei bestimmten außergewöhnlichen Notsituationen.

Im Bund war die Neuregelung ab 2016 zwingend einzuhalten. Für die Länder bestand ein Übergangszeitraum bis 2019. Ab 2020 war die grundgesetzliche Schuldenbremse verbindlich auch in allen Landeshaushalten einzuhalten.

Baden-Württemberg arbeitete im Zeitraum 2013 bis 2019 mit einer Übergangsregelung zur Schuldenbremse, um ab 2020 einen strukturell ausgeglichenen Haushalt zu erreichen. Diese sah vor, die Neuverschuldung innerhalb des Übergangszeitraums schrittweise auf Null abzusenken. Die Abbauschritte wurden systematisch um eine steuereinnahmenbasierte Konjunkturkomponente modifiziert. Finanzielle Transaktionen wurden berücksichtigt, spielten in der Praxis aber eine eher untergeordnete Rolle.

Die überdurchschnittliche konjunkturelle Entwicklung im Übergangszeitraum führte zu hervorragenden Steuereinnahmen. Im Ergebnis musste das Land 2017 bis 2019 implizite und explizite Schulden von insgesamt mehr als 6 Mrd. Euro tilgen.[29]

2020 hat das Land die Schuldenbremse im Landesrecht verankert. Artikel 84 Landesverfassung regelt seitdem das grundsätzliche Verbot, den Landeshaushalt über Einnahmen aus Krediten auszugleichen. Bei einer von der Normallage abweichenden Konjunkturentwicklung kann davon - im Auf- und Abschwung symmetrisch - abgewichen werden. Die Konjunkturbereinigung erfolgt - anders als bei der Übergangsregelung - nicht auf Basis der Steuereingänge, sondern entlang der konjunkturellen Entwicklung in Deutschland.

Darüber hinaus besteht im Land die Möglichkeit, bei Naturkatastrophen oder bestimmten außergewöhnlichen Notsituationen neue Kredite aufzunehmen. Diese sind innerhalb eines angemessenen Zeitraums entlang eines festzulegenden Tilgungsplans wieder zurückzuführen. Für bestimmte finanzvermögensneutrale Transaktionen können gemäß Landeshaushaltsordnung neue Kredite aufgenommen werden. Beispielsweise kann der Erwerb von Beteiligungen schuldenfinanziert werden. Gegengleich entsteht bei der Veräußerung eine entsprechende Tilgungsverpflichtung.

Im November 2023 hat das Bundesverfassungsgericht mit seiner Entscheidung zum zweiten Nachtrag des Bundeshaushalts 2021[30] weitere richtungsweisende Leitplanken zur Auslegung der bundes- und landesrechtlichen Schuldenbremsen verortet.

Mit Beschluss vom 13. März 2025 hat der Deutsche Bundestag die Änderung der grundgesetzlichen Schuldenbremse auf den Weg gebracht. Diese hat auch unmittelbare Auswirkungen auf die Länder. Im Betrachtungszeitraum dieses Jahresberichts galt jedoch noch die „alte“ Rechtslage.

---

[29] Eine detailliertere Darstellung der Übergangsregelung und der konkreten Maßnahmen ist in der Denkschrift 2020, Beitrag Nr. 5, Schuldenbremse - Bilanz der Übergangsregelung 2013 bis 2019, Landtagsdrucksache 16/8405, zu finden.

[30] 2 BvF 1/22.

Bereits wenige Wochen nach in Kraft treten der Schuldenbremse in Baden-Württemberg Anfang 2020 wurde die Regelung durch die dem Ausnahmetatbestand der Naturkatastrophe unterfallende Corona-Pandemie einer Belastungsprobe unterzogen. Dabei hat sich erwiesen, dass Baden-Württemberg auch in Zeiten größter Herausforderungen finanziell jederzeit handlungsfähig war.

So hat das Land im Doppelhaushalt 2020/2021 zum ersten und einzigen Mal notlagenbedingte Kredite aufgenommen. Als direkte Folge der Pandemie verschuldete es sich in diesem Zeitraum mit 8,1 Mrd. Euro neu. Hinzu kamen 6,5 Mrd. Euro neue Schulden zum Ausgleich konjunktureller Schwankungen[31].

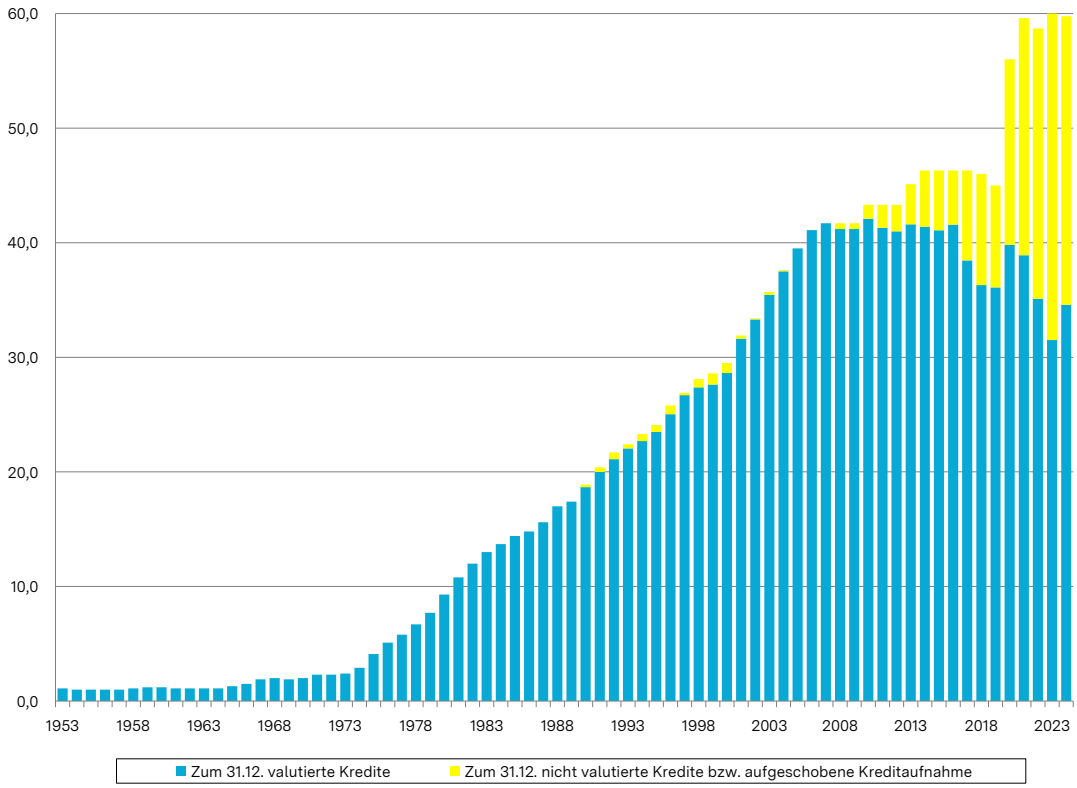
Damit erhöhte sich die haushaltsmäßige Verschuldung gegenüber 2019 von 45,0 Mrd. Euro auf 59,7 Mrd. Euro (2021). In 2022 sanken die Verpflichtungen des Landes um 1 Mrd. Euro. In 2023 sind die Landesschulden konjunkturbedingt um 1,3 Mrd. Euro angestiegen.

Zum 31. Dezember 2024 betrugen die haushaltsmäßigen Schulden des Landes 59,8 Mrd. Euro. Davon waren 34,6 Mrd. Euro am Kreditmarkt valutiert.

Abbildung 3-8 zeigt die Entwicklung der haushaltsmäßigen Verschuldung einschließlich der zum Jahresende nicht valutierten Kredite bzw. aufgeschobenen Kreditaufnahmen von 1953 bis 2024.

[31] Darüber hinaus eine Tilgung von per saldo 8 Mio. Euro aufgrund finanzieller Transaktionen.

Abbildung 3-8: Historische Entwicklung der haushaltsmäßigen Verschuldung (in Mrd. Euro)[32]



Die haushaltsmäßige Verschuldung des Landes gliedert sich in zwei Teile. Einerseits in einen valutierten Bereich: In diesem Umfang ist das Land am Kapitalmarkt tätig gewesen und hat Kredite aufgenommen bzw. Anleihen begeben. Andererseits ist ein Teil der Landesschulden zum jeweiligen Betrachtungsstichtag nicht mit Kapitalmarktaktivität verbunden; die Aufnahme der Kredite ist temporär aufgeschoben.[33]

In der Praxis bedeutet dies, dass die Kredite zwar haushaltsrechtlich als aufgenommen betrachtet werden. Der konkrete Vertrag am Kapitalmarkt wird jedoch erst in der Zukunft geschlossen und die Einnahmen daraus fließen dem Land erst in späteren Haushaltsjahren zu. Dieses Vorgehen ist durch die Landeshaushaltsordnung legitimiert.

Zum 31. Dezember 2024 hatte Baden-Württemberg mit 25,2 Mrd. Euro an aufgeschobener Kreditaufnahme einen hohen Anteil der Landesschulden nicht valutiert.

Möglich war dies, weil das Land in den vergangenen Jahren erhebliche Summen den Rücklagen und den Sondervermögen zugeführt hat. Diese sind vollständig über den Landeshaushalt finanziert und zweckgebunden. Bis zur Inanspruchnahme werden die Barmit-

[32] Bezeichnung als Kredite, unabhängig von der konkreten Ausgestaltung als Kreditkontrakt oder Anleihe.

[33] Bis 2018 in Form von kostenneutralen Kreditrahmenverträgen. Seit 2018 als aufgeschobene Kreditaufnahme im Sinne von § 18 Absatz 10 LHO.

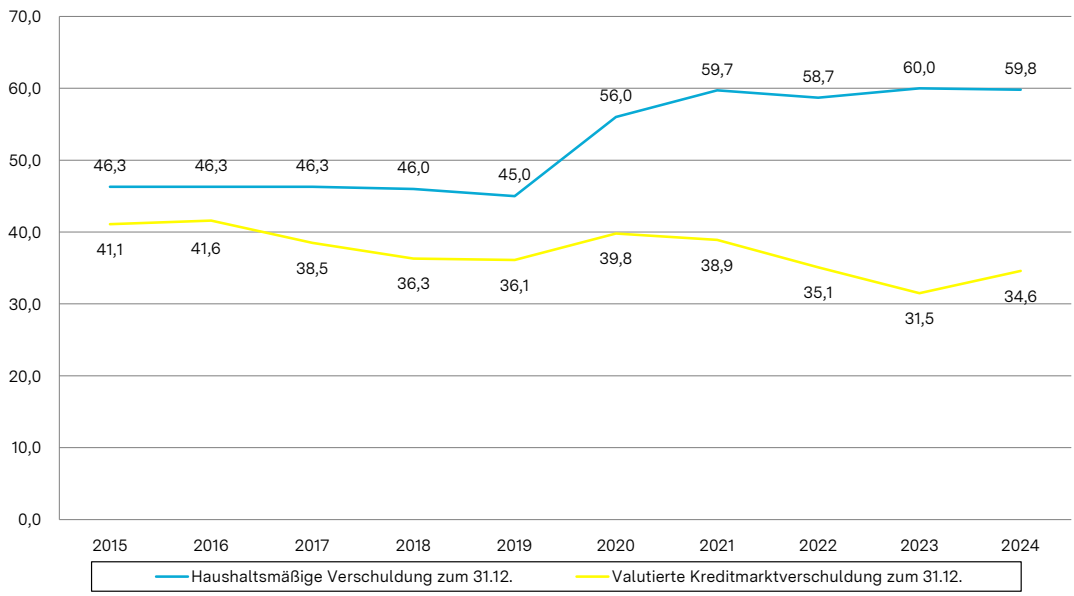
tel vom Finanzministerium eingesetzt, um auslaufende Kredite, die eigentlich zur Anschlussfinanzierung anstehen, zwischen zu finanzieren. Analog verfahren wird mit Geldern, die zur Finanzierung der Ausgabereste vorgehalten werden sowie mit Überschüssen aus Vorjahren, die noch nicht wieder im Landeshaushalt vereinnahmt wurden. Im Ergebnis spart das Land dadurch Kreditfinanzierungskosten in Form von Zinsausgaben.

Alternativ könnte das Land die vorgehaltenen Gelder anlegen und Zinseinnahmen generieren. Dann müssten in derselben Höhe Kredite am Kapitalmarkt aufgenommen und verzinst werden. In einem Marktumfeld mit geringeren erzielbaren Guthabenzinsen als zu zahlenden Kreditzinsen erscheint dies wirtschaftlich nicht ratsam.

Die aufgeschobene Kreditaufnahme ist eine Form des Liquiditätsmanagements. Die eingesetzten Mittel sind zweckgebunden und stehen nur temporär zur Verfügung. Daher stellen sie keineswegs freie Finanzierungsmittel dar.

Abbildung 3-9 zeigt die Entwicklung der haushaltsmäßigen Schulden sowie den zum jeweiligen Jahresende valutierten Anteil seit 2015.

Abbildung 3-9: Schuldenentwicklung 2015 bis 2024 (in Mrd. Euro)[34]



Im Zehnjahresvergleich variieren die am Kapitalmarkt verpflichteten Anteile deutlich. Im Jahr 2015 entfielen noch etwa 90 Prozent der Gesamtverschuldung auf die valutierten Kredite. Ab 2020 wurden die Rücklagen und Sondervermögen des Landes deutlich erhöht. Auch die Ausgabereste stiegen weiter stark an. Das wirkte sich unmittelbar auf die aufgeschobene Kreditaufnahme aus. In 2020 waren 29 Prozent der Landesschulden nicht

[34] Bis 2016 inklusive der Schulden beim Sondervermögen des Bundes (Bad Bank).

valutiert. Mit einem valutierten Anteil von lediglich 53 Prozent markiert 2023 einen Höchstwert.

Tabelle 3-6: Schuldenentwicklung zum Jahresende 2023 und 2024 (in Mio. Euro)[35]

Schuldenart		31.12.2023	31.12.2024	Veränderung
Haushaltsmäßige Verschuldung		59.961,8	59.768,9	-192,9
Davon	Kreditmarktschulden, bestehend aus	31.475,4	34.582,2	3.106,8
	a) Wertpapierschulden	16.337,0	21.068,6	4.731,6
	b) Schulden beim nicht-öffentlichen Bereich	14.207,1	12.619,3	-1.587,8
	c) Kredite bei sonstigen öffentlichen Sonderrechnungen	931,3	894,3	-37,0
	Aufgeschobene Kreditaufnahme	28.486,5	25.186,7	-3.299,8
Verpflichtungen beim Bund (für den Wohnungsbau) und bei anderen Ländern		568,4	545,5	-22,9
Fundierte Schulden insgesamt:		60.530,2	60.314,4	-215,8
Verlagerte Verpflichtungen: Hochbauprogramme (Deckelung auf 110 Mio. Euro nach § 4 Absatz 12 StHG 2023/2024)		1,1	0,0	-1,1
Davon	Behördenbauprogramm	0,1	0,0	-0,1
	Bauprogramm Forschungsförderung u. a.	1,0	0,0	-1,0
Schulden insgesamt		60.531,3	60.314,4	-216,9

Das Staatshaushaltsgesetz 2024 sah für das abgelaufene Haushaltsjahr per saldo eine Tilgung von 193 Mio. Euro vor. Neue Konjunkturkredite von 153 Mio. Euro standen einer Tilgung von 21 Mio. Euro für finanzielle Transaktionen und einer ersten planmäßigen Tilgungsrate für Corona-Notkredite gegenüber. Im Haushaltsvollzug wurde die Tilgung geleistet.

Die aufgeschobene Kreditaufnahme verringerte sich 2024 um 3,3 Mrd. Euro. Gleichzeitig stiegen die Verpflichtungen am Kapitalmarkt um 3,1 Mrd. Euro.

Die verlagerten Verpflichtungen aus den Hochbauprogrammen des Landes wurden endgültig abfinanziert und rangierten zum 31. Dezember 2024 bei Null Euro.

Die Summe der Landesschulden belief sich zum 31. Dezember 2024 auf 60,3 Mrd. Euro.

[35] Zum Teil Rundungsdifferenzen.

3.5.2 Entwicklung der Nettokreditaufnahme und der Zinsen 2015 bis 2024

Die Übergangszeit zur Schuldenbremse (2013 bis 2019) war geprägt von dem Bemühen, bis 2020 einen strukturell ausgeglichenen Haushalt vorzulegen.

Während das Land 2013 und 2014 insgesamt noch 3,0 Mrd. Euro an neuen Krediten aufgenommen hatte, folgte in der Zeit von 2015 bis 2017 eine Phase ohne neue Kredite - aber auch ohne merkliche Tilgung.

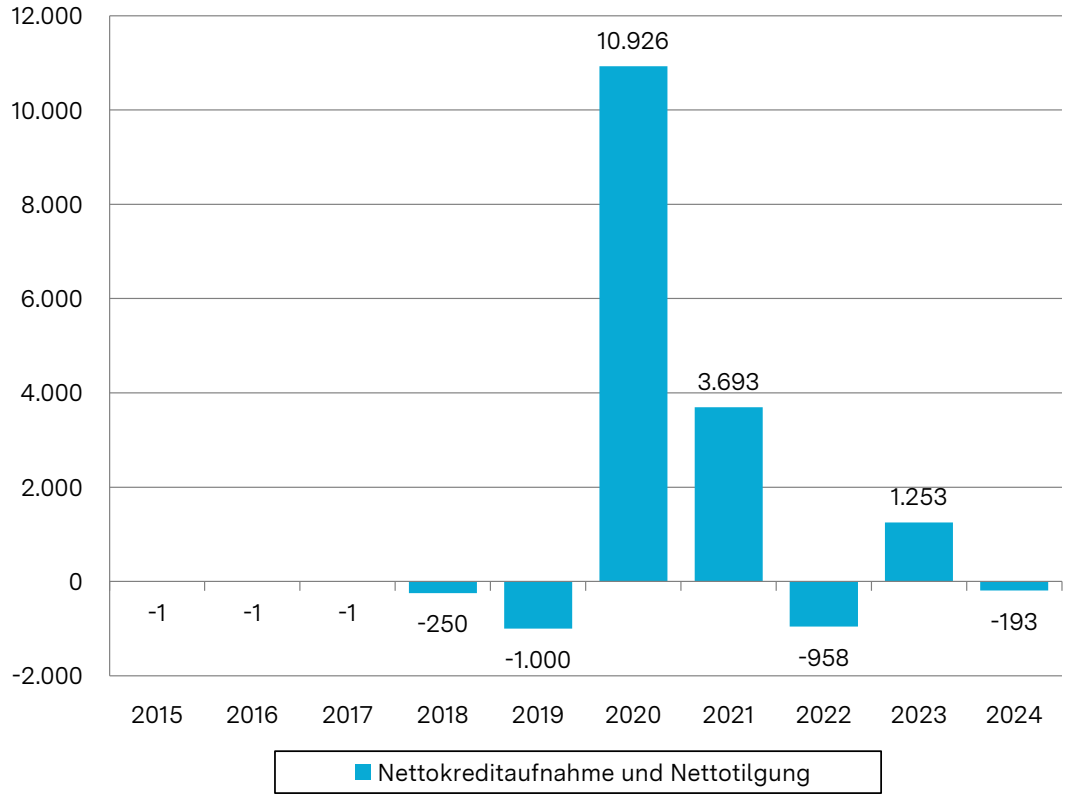
Parallel hat das Land 2017 begonnen, die Tilgungsverpflichtung aus der Übergangsregelung zu erfüllen, indem es die implizite Landesverschuldung im Wert von 411 Mio. Euro abgebaut hat. In 2018 und 2019 setzte sich diese Praxis mit weiteren 4,7 Mrd. Euro fort. Diese Tilgungsmaßnahmen beinhalteten auch den Abbau von bis dato bestehenden Altkreditermächtigungen über 1,5 Mrd. Euro. Darüber hinaus wurden 2018 und 2019 erstmals in der Landesgeschichte in nennenswertem Umfang Kredite (haushaltsmäßig) netto getilgt.

Die von der Pandemie geprägten Haushaltsjahre markierten mit neuen Krediten im Umfang von 14,6 Mrd. Euro eine Zäsur im Bemühen, die Landesverschuldung nicht ansteigen zu lassen. Etwa die Hälfte der Neuverschuldung waren Notkredite und direkt auf die Pandemie und die Bekämpfung ihrer Folgen zurückzuführen. Darin enthalten waren insbesondere auch erhebliche Hilfen für die Gemeinden und Gemeindeverbände. Im Übrigen basierten die neuen Verpflichtungen auf den mit der Pandemie einhergehenden Konjunkturschwankungen. Sie kompensierten die Steuerausfälle und schafften Raum für Rücklagen und weitere Ausgaben.

In 2022 wurden 942 Mio. Euro an Notkrediten wieder zurückgeführt. Darüber hinaus standen einer Tilgung aus finanziellen Transaktionen (20 Mio. Euro) geringe neue Konjunkturkredite (5 Mio. Euro) gegenüber. Per saldo wurde die haushaltsmäßige Verschuldung um 958 Mio. Euro reduziert.

Die Kreditaufnahme 2023 und die Tilgung 2024 entspricht der rechnerisch nach der Schuldenbremse zulässigen Kreditaufnahme bzw. Tilgungsverpflichtung.

Abbildung 3-10: Nettokreditaufnahme und -tilgung 2015 bis 2024 (in Mio. Euro) [36]



In 2024 hat sich der schon länger andauernde Trend fallender Zinsausgaben fortgesetzt. Mit 637 Mio. Euro musste das Land 58 Prozent weniger an Zinsen bezahlen als noch 10 Jahre zuvor. Bei der Haushaltsaufstellung 2024 ist das Finanzministerium noch von einer Belastung von 1,4 Mrd. Euro ausgegangen.

Mitverantwortlich für den sinkenden Trend sind die in den vergangenen 10 Jahren stark gestiegenen aufgeschobenen Kreditaufnahmen. Für diese am Kapitalmarkt noch nicht verpflichteten Anteile fallen bis zur Valutierung keine Zinszahlungspflichten an.

Hinzu kommt, dass Baden-Württemberg 2024 keine Restrukturierungsmaßnahmen im Portfolio vorgenommen hat. In den vergangenen 10 Jahren hatte das Land in jedem Jahr solche Einmalzahlungen geleistet, um künftige Zinszahlungsverpflichtungen zu reduzieren.[37] In 2023 wurden beispielsweise 380 Mio. Euro einmalig aufgewendet, um eine künftige Nettoentlastung zu erzielen.

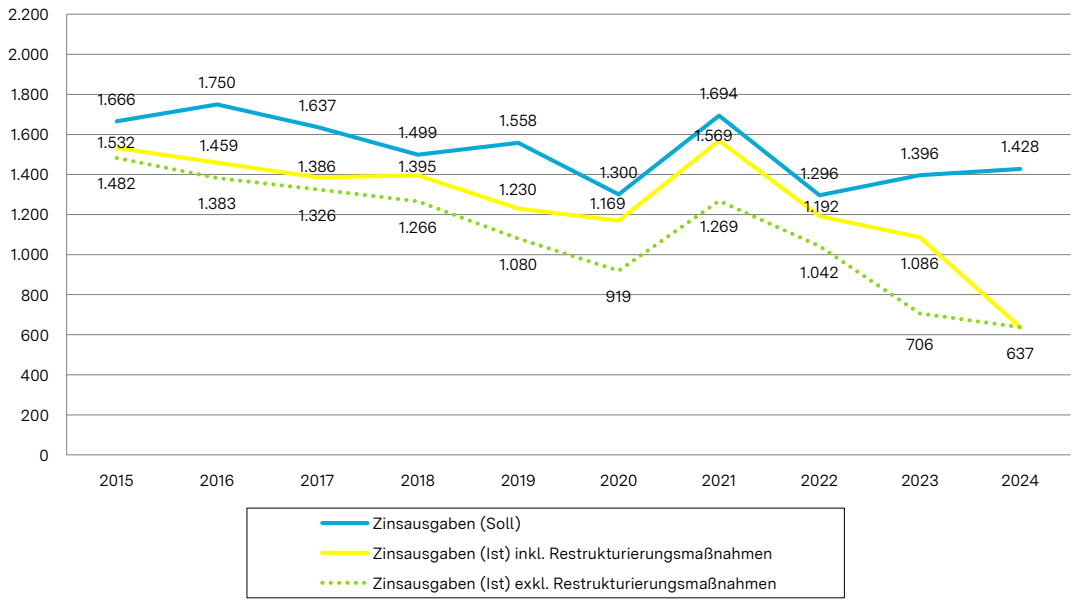
[36] Nur haushaltsmäßige Verschuldung, ohne Abbau der impliziten Verschuldung.

[37] Restrukturierungsmaßnahmen wurden nur dann durchgeführt, wenn nach Überzeugung des Finanzministeriums nach einer Cash-Flow-Betrachtung eine Nettoentlastung erzielt werden kann.

Die Zinspolitik des Finanzministeriums Baden-Württemberg ist eher langfristig orientiert. Daher wirken sich steigende Zinssätze aktuell weniger deutlich bzw. zeitverzögerter aus, als bei Ländern mit kürzeren Zinsbindungsfristen.

Abbildung 3-11 zeigt die Entwicklung der Etatansätze und der Zinsausgaben in den vergangenen 10 Jahren. Daneben werden auch die um die Restrukturierungsmaßnahmen bereinigten Ist-Ausgaben dargestellt.

Abbildung 3-11: Entwicklung der Zinsausgaben im Soll und Ist 2015 bis 2024 (in Mio. Euro)[38] [39]



Mittelfristig geht das Finanzministerium davon aus, dass die nicht valutierten Anteile der aufgeschobenen Kreditaufnahme abschmelzen werden. In der Folge werden sich die Zinszahlungspflichten voraussichtlich deutlich erhöhen.

3.6 Rücklagen und Sondervermögen

Zum 31. Dezember 2024 betrugen die Rücklagen des Landes 5,5 Mrd. Euro. Gegenüber dem Vorjahr haben sie per saldo um 3,2 Mrd. Euro abgenommen. Entnahmen von 3,3 Mrd. Euro standen neuen Zuführungen von 0,2 Mrd. Euro gegenüber.

[38] 2021 inklusive Zinsaufwand für Zinssammler von 265 Mio. Euro.

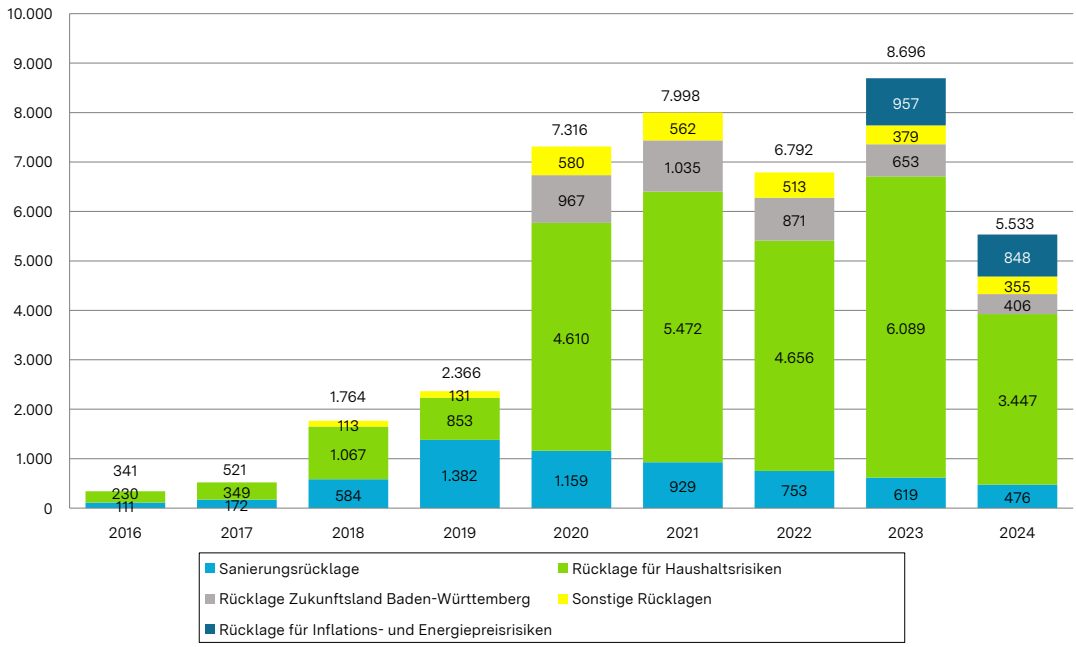
[39] Zum Teil Rundungsdifferenzen.

Mit 62 Prozent der Gesamtsumme wurde der größte Teil für Haushaltsrisiken vorgehalten. Im Haushaltsvollzug 2024 wurden dieser Rücklage 2,8 Mrd. Euro entnommen. Lediglich 82 Mio. Euro davon waren auf die Pandemie zurückzuführen.

In der Übergangszeit zur Schuldenbremse wurden 2017 bis 2019 der Sanierungsrücklage 2,1 Mrd. Euro zum Abbau der impliziten Landesverschuldung zugeführt. In 2024 wurden 142 Mio. Euro daraus entnommen. Der Stand betrug zum 31. Dezember 2024 noch 476 Mio. Euro.

Der Abbau der Rücklagen korreliert direkt mit der aufgeschobenen Kreditaufnahme. In gleichem Maße wie die Rücklagen abgebaut wurden, ist die aufgeschobene Kreditaufnahme gesunken. Das Land musste sich am Kapitalmarkt refinanzieren und Einnahmen aus Krediten aktivieren.

Abbildung 3-12: Stand der Rücklagen zum 31. Dezember 2016 bis 2024 (in Mio. Euro)[40] [41]



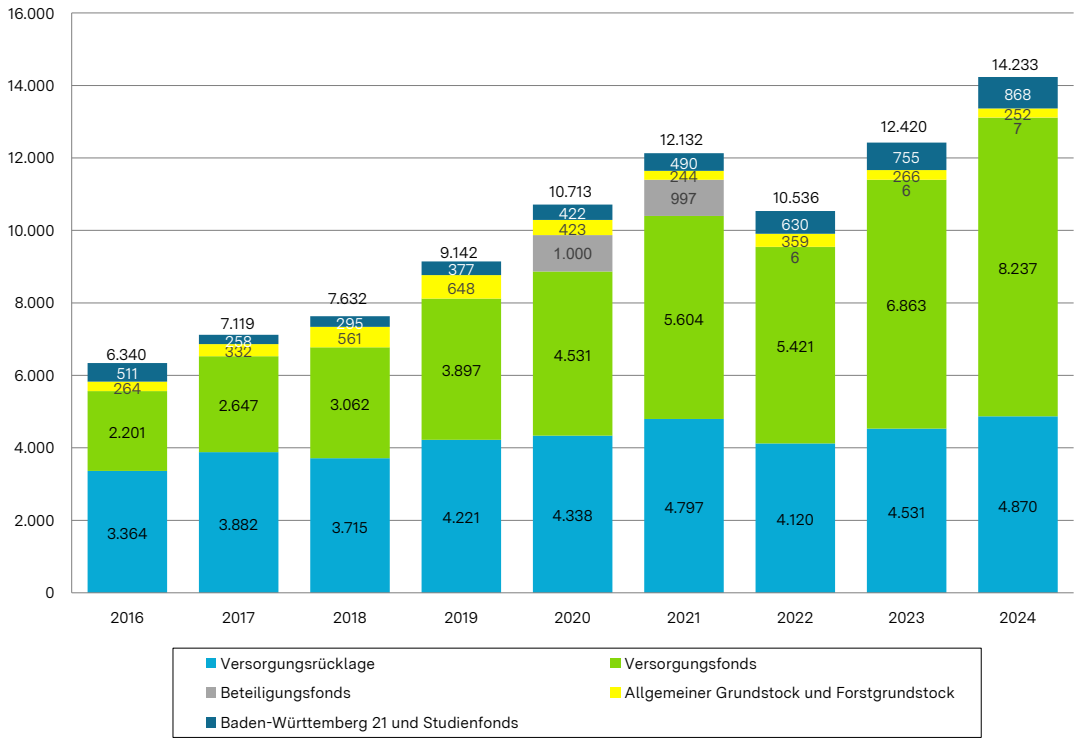
Die Sondervermögen des Landes hatten zum 31. Dezember 2024 einen Stand von 14,2 Mrd. Euro. Gegenüber dem Vorjahr bedeutet dies ein Plus von 1,8 Mrd. Euro. In 2024 wurden den Sondervermögen 1,0 Mrd. Euro zugeführt und 0,1 Mrd. Euro entnommen. Hinzu kommen (nicht realisierte) Wertgewinne beim Versorgungsfonds und der Versorgungsrücklage von insgesamt 0,9 Mrd. Euro.

---

40 Zum Teil Rundungsdifferenzen.

41 Für 2023 gegenüber der Denkschrift 2024 geänderte Werte. Hintergrund ist, dass sich im Rahmen der Rechnungslegung 2023 gezeigt hat, dass die Mittel der Rücklage „Innovativer Forschungsstandort“ zum 31. Dezember 2023 vollständig entnommen waren.

Abbildung 3-13: Stand der Sondervermögen zum 31. Dezember 2016 bis 2024 (in Mio. Euro)[42] [43]



3.7 Entwicklung der Jahresergebnisse

Das Land erzielte in den letzten 10 Jahren nach Abschluss der Bücher durchgehend positive Jahresergebnisse. Der Saldo aus Einnahmen und Ausgaben - das kassenmäßige Jahresergebnis - variierte zwischen 1,6 Mrd. Euro (2015) und 6,6 Mrd. Euro (2022). In 2024 betrug der kassenmäßige Überschuss wie im Vorjahr 2,2 Mrd. Euro.

Als Deckungsmasse für künftige Haushalte dienen hingegen die rechnungsmäßigen Überschüsse. Sie ergeben sich als Differenz aus den kassenmäßigen Überschüssen und den Veränderungen bei den Haushaltsresten gegenüber dem Vorjahr. Steigen die Ausgabereste an, vermindert dies - vereinfacht ausgedrückt - die Deckungsmasse für künftige Jahre.

[42] Wert Beteiligungsfonds 2022 und 2023 jeweils 6 Mio. Euro, 2024 gerundet 7 Mio. Euro.

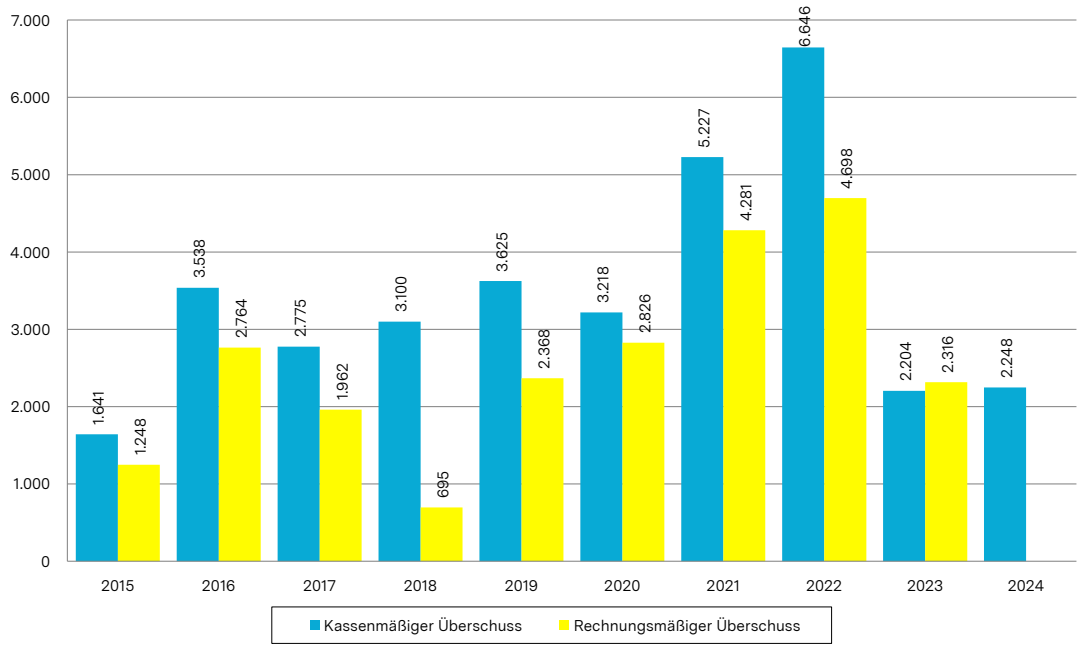
[43] Zum Teil Rundungsdifferenzen.

Die rechnungsmäßigen Jahresergebnisse waren im Betrachtungszeitraum durchgehend positiv. Die Haushaltsrechnung 2023 weist mit 2,3 Mrd. Euro einen höheren Rechnungs- als Kassenüberschuss aus. Hintergrund ist, dass die Haushaltsreste 2023 im Vergleich zum Vorjahr gesunken sind. Dies erhöht haushaltstechnisch den Rechnungsüberschuss.

Dieser Effekt basiert auf der Streichung von 483 Mio. Euro an Ausgaberesten zur Bildung einer neuen Rücklage im Doppelhaushalt 2025/2026 im Einzelplan des Ministeriums des Inneren, für Digitalisierung und Kommunen.

Ob für 2024 ein rechnungsmäßiger Überschuss verbleiben wird, stand zum Redaktionsschluss dieses Jahresberichts noch nicht fest.

Abbildung 3-14: Entwicklung der Jahresergebnisse (in Mio. Euro)



4 Schuldenbremse

Landtagsdrucksache 17/9204

Der Rechnungshof rät, neue Verschuldungsmöglichkeiten aus der reformierten Schuldenbremse zunächst nicht in Anspruch zu nehmen.

4.1 Ausgangslage

Baden-Württemberg hat bereits 2008 eine landeseigene schuldenbegrenzende Reglung in § 18 der Landeshaushaltsordnung (LHO) normiert. Ziel war die Verpflichtung zu einer nachhaltig wirksamen und zukunftssichernden Haushaltspolitik. Gegenstand der Regelung war ein grundsätzliches Neuverschuldungsverbot[1]. Ausnahmen davon waren möglich bei einem Rückgang der Steuereinnahmen des Landes um mindestens 1 Prozent gegenüber dem Vorjahr oder bei Naturkatastrophen oder vergleichbar schwerwiegenden Situationen. Neue Schulden sollten innerhalb von maximal 7 Jahren endgültig getilgt werden. Darüber hinaus begrenzte Artikel 84 Landesverfassung (LV) die Höhe neuer Schulden grundsätzlich auf die Summe der im Haushaltsplan veranschlagten Investitionsausgaben[2]. Ausnahmen davon waren nur zur Abwehr einer Störung des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts zulässig.

Mit der Änderung des Grundgesetzes[3] (GG) vom Juli 2009 wurde die Schuldenbremse auf Bundesebene verfassungsrechtlich verankert:

- Die Haushalte von Bund und Ländern sind danach grundsätzlich ohne neue Kredite auszugleichen.
- Der Bund und die Länder können eine symmetrisch wirkende Konjunkturkomponente einführen[4].
- Ausnahmen für Naturkatastrophen und andere außergewöhnliche Notsituationen sind möglich.
- Der Bund darf sich jährlich mit 0,35 Prozent des Bruttoinlandsprodukts (BIP) strukturell neu verschulden, die Länder erhielten jedoch keine entsprechende Möglichkeit.

---

1 Die Gesamtverschuldung am Kreditmarkt sollte den am 31. Dezember 2007 erreichten Betrag nicht dauerhaft überschreiten.

2 Diese Regelung wurde einfachgesetzlich inhaltsgleich in § 18 Absatz 2 LHO in der damaligen Fassung nachvollzogen.

3 Gesetz zur Änderung des Grundgesetzes (Artikel 91c, 91d, 104b, 109, 109a, 115, 143d) vom 29. Juli 2009.

4 Gleichzeitig wurde mit der Neufassung von Artikel 115 Absatz 2 GG eine entsprechende Regelung für den Bund getroffen.

Die grundgesetzliche Schuldenbremse trat zum 1. Januar 2011 mit Wirkung für den Bund und die Länder in Kraft.

Für den Bund wurde bis zur strikten Einhaltung der Vorgaben eine Übergangszeit bis Ende 2015 gewährt. Die Länder durften im Zeitraum bis einschließlich 2019 nach Maßgabe der landesrechtlichen Regelungen noch von der Neuregelung abweichen. Ab 1. Januar 2020 galt es auch für die Länder, die grundgesetzliche Schuldenbremse verbindlich einzuhalten. Gemäß Artikel 143d GG waren die Haushalte der Länder in der Zwischenzeit so aufzustellen, dass die Vorgaben der Schuldenbremse im Haushaltsjahr 2020 eingehalten werden konnten.

Baden-Württemberg hat daher für den Zeitraum von 2013 bis einschließlich 2019 eine Übergangsregelung bis zur verpflichtenden Einhaltung der Schuldenbremse ab 2020 etabliert. In dieser Übergangszeit durfte das Land grundsätzlich noch neue Schulden aufnehmen. Allerdings sah die Regelung vor, die in der Finanzplanung[5] identifizierte Deckungslücke für das Haushaltsjahr 2013 von 2,53 Mrd. Euro schrittweise bis 2020 auf Null abzusenken. Der Abbau sollte in acht gleichen Schritten von jeweils 316 Mio. Euro je Jahr erfolgen. Modifiziert wurden die Abbauschritte um eine steuereinnahmenabhängige Konjunkturkomponente[6] und um eine Finanztransaktionskomponente. Auch in der Übergangszeit war die Normierung von Ausnahmen im Falle von Naturkatastrophen oder außergewöhnlichen Notsituationen zulässig.

In den Jahren 2013 und 2014 hat das Land insgesamt 3,0 Mrd. Euro neue Schulden aufgenommen. Die Verschuldung stieg dadurch zum Jahresende 2014 auf 46,3 Mrd. Euro an. 2015 und 2016 wurden zwar keine neuen Kredite aufgenommen aber - trotz guter Steuereinnahmen - auch nahezu keine Schulden abgebaut. Ab 2017 war das Land aufgrund hervorragender steuerlicher Rahmenbedingungen verpflichtet, Schulden zu tilgen.

Im Zeitraum von 2017 bis einschließlich 2019 hat das Land 5,1 Mrd. Euro aufgewendet, um die implizite Verschuldung abzubauen. Davon wurden 2,7 Mrd. Euro für Sanierungsmaßnahmen des Landes und der Kommunen bereitgestellt. Weitere 2,4 Mrd. Euro flossen in Finanzmaßnahmen, wie zum Beispiel dem Abbau von Altkreditermächtigungen. Darüber hinaus tilgte das Land 1,25 Mrd. Euro an Kreditmarktschulden am Kapitalmarkt.

Zum 31. Dezember 2019 betrug der Schuldenstand des Landes 45,0 Mrd. Euro.[7]

---

5 Mittelfristige Finanzplanung des Landes Baden-Württemberg für die Jahre 2011 bis 2015.

6 Steuerschwankungskomponente nach dem Trendsteuereinnahmenverfahren. Kreditaufnahmen waren zulässig, sofern die im Planaufstellungsverfahren erwarteten Steuereinnahmen vom dreißigjährigen Steuertrend nach unten abwichen. Im entgegengesetzten Fall mussten Schulden abgebaut werden. Konkret wurden die Nettosteuereinnahmen 2011 als Trendsteuereinnahmen 2011 für Baden-Württemberg festgelegt. Die jährlichen Fortschreibungsraten wurden aus dem Durchschnitt der Wachstumsraten der vergangenen 30 Jahre ermittelt.

7 Für detaillierte Informationen zur Übergangsregelung vergleiche Denkschrift 2020, Beitrag Nr. 5, Schuldenbremse - Bilanz der Übergangsregelung 2013 bis 2019, Landtagsdrucksache 16/8405.

Zum 1. Januar 2020 wurde die in Baden-Württemberg derzeit gültige Schuldenbremse zunächst einfachgesetzlich in der LHO geregelt. Mit Beschluss des Landtags vom 20. Mai 2020 wurde sie zusätzlich in der Landesverfassung verankert.

Die Eckpunkte der landesrechtlichen Schuldenbremse sind:

- Das grundsätzliche Verbot, den Haushalt durch neue Schulden auszugleichen.
- Auch Kredite und Tilgungen bestimmter Extrahaushalte sind umfasst, sofern der Schuldendienst aus dem Landeshaushalt zu erbringen ist.
- Anwendung eines symmetrischen Konjunkturbereinigungsverfahrens auf Basis der Produktionslückenmethode. Das Verfahren ist losgelöst von den erwarteten oder tatsächlichen Steuereinnahmen des Landes.
- Bereinigung um finanzvermögensneutrale Transaktionen. So kann z. B. der Erwerb von Beteiligungen über Kredite finanziert werden. Andererseits führen gegengleiche Veräußerungen zu einer Tilgungsverpflichtung.
- Ausnahmemöglichkeiten für den Fall von Naturkatastrophen oder außergewöhnlichen Notsituationen, die sich der Kontrolle des Landes entziehen und dessen Finanzlage erheblich beeinträchtigen.
- Eine dem Haushaltsjahr nachlaufende Wirksamkeitskontrolle in Form einer Ex-post-Betrachtung. Soweit sich zwischen der tatsächlichen Kreditaufnahme und der nach der Ex-post-Betrachtung zulässigen Kreditaufnahme eine Differenz ergibt, wird der Unterschiedsbetrag auf ein Kontrollkonto gebucht.
- Vorgehen bei negativem Stand des Kontrollkontos.

Im November 2023 hat das Bundesverfassungsgericht in seinem Urteil zum Bundeshaushalt[8] weitere Leitplanken definiert, die konkrete Auswirkungen auf die schuldenbegrenzenden Regelungen des Bundes und der Länder haben.

Zwischen 2020 und 2022 hat das Land per saldo 13,7 Mrd. Euro neue Kredite haushaltsmäßig aufgenommen. Diese waren mit 7,2 Mrd. Euro geprägt von Notkrediten infolge der Pandemie. Auf einer Abweichung von der konjunkturellen Normallage basierten 6,5 Mrd. Euro neue Schulden.

In allen 3 Haushaltsjahren war die tatsächliche konjunkturelle Entwicklung positiver, als zum Zeitpunkt der Haushaltsaufstellung angenommen. In 2020 und 2021 wurden die etatisierten Kredite dennoch voll aufgenommen. In 2022 hat das Land zwar 958 Mio. Euro getilgt, die Berechnung der zulässigen Kreditaufnahme wies ex post aber eine Tilgungsverpflichtung von 1.416 Mio. Euro aus. Die Folge waren seit Einführung der Schuldenbremse in allen 3 Jahren Negativbuchungen auf dem Kontrollkonto.

Zum 31. Dezember 2022 hatte das Kontrollkonto einen Stand von minus 1.776,2 Mio. Euro.

[8] 2 BvF 1/22.

4.2 Schuldenbremse in den Haushaltsjahren 2023 bis 2026

Der Staatshaushaltsplan des Landes wies für 2023 eine zulässige Kreditaufnahme von 1,25 Mrd. Euro aus, die in voller Höhe etatisiert war. Konjunkturbedingten neuen Schulden von 1,27 Mrd. Euro stand eine Tilgung aus finanziellen Transaktionen von 20 Mio. Euro gegenüber. Notkredite oder deren Tilgung waren nicht etatisiert.

In 2023 hat sich die Konjunktur erneut positiver entwickelt als zum Zeitpunkt der Haushaltsaufstellung angenommen. Dies hat sich bereits im Jahresverlauf 2023 abgezeichnet. In der Denkschrift 2023[9] hatte der Rechnungshof daher angeregt, insoweit auf die Kreditaufnahme zu verzichten, als die verbesserte Konjunkturerwartung zu einer Absenkung der zulässigen Kreditaufnahme führen würde. Dennoch hat die Landesregierung die Kredite zum Jahresende (haushaltsmäßig[10]) voll aufgenommen.

Die nachlaufende Wirksamkeitskontrolle der Schuldenbremse wies ex post für 2023 eine zulässige Kreditaufnahme von 846 Mio. Euro aus. Die Differenz zwischen tatsächlicher und ex post zulässiger Kreditaufnahme von 407 Mio. Euro wurde als Negativbetrag auf dem Kontrollkonto gebucht.

Der Stand des Kontos zum 31. Dezember 2023 betrug minus 2.183 Mio. Euro.

Bereits 2021 hatte der Landtag von Baden-Württemberg beschlossen[11], dass die Tilgung der Corona-Notkredite mit jährlich 326 Mio. Euro im Haushaltsjahr 2024 beginnen sollte. Zusammen mit möglichen neuen konjunkturbedingten Schulden von 153 Mio. Euro und der Finanztransaktionskomponente betrug die zulässige Kreditaufnahme 2024 ex ante minus 193 Mio. Euro im Saldo (=Tilgung). Dieser Betrag wurde im Haushalt etatisiert. Der Berechnung der zulässigen Kreditaufnahme für 2024 lagen die zum Zeitpunkt der Haushaltsaufstellung aktuellen Konjunkturparameter aus der Herbstprojektion 2022 der Bundesregierung zugrunde.

Tatsächlich haben sich die konjunkturellen Rahmenbedingungen für 2024 gegenüber den Prognosewerten aus 2022 deutlich eingetrübt. Abschließende Werte für 2024 stehen zwar erst im Sommer 2025 - nach Redaktionsschluss dieses Jahresberichts - zur Verfügung. Dennoch zeichnet sich schon jetzt ab, dass die zulässige Kreditaufnahme nach der Ex-post-Betrachtung eine deutlich höhere Verschuldung erlaubt hätte. Das Land hat im Haushaltsvollzug 2024, wie im Haushaltsplan etatisiert, 193 Mio. Euro getilgt. Auf Basis der aktualisierten (vorläufigen) Projektionen hätte es ex post jedoch Kredite im mittleren dreistelligen Millionenbereich aufnehmen dürfen.

---

9 Landtagsdrucksache 17/5104.

10 Die Kreditermächtigungen aus § 4 Absatz 1 Staatshaushaltsgesetz 2023/2024 wurden im Sinne von § 18 Absatz 10 LHO voll in Anspruch genommen; unabhängig von einer Verpflichtung am Kapitalmarkt. Bezüglich der Abgrenzung zwischen haushaltsmäßiger und valutierter Verschuldung wird auf die Ausführungen in Beitrag Nr. 3, Entwicklung des Landeshaushalts, verwiesen.

11 Landtagsdrucksache 17/560.

Der Unterschiedsbetrag wird mit einem positiven Vorzeichen auf dem Kontrollkonto gebucht. Damit hat das Land auf den Ausgleich des Kontrollkontos im Sinne von § 18 Absatz 7 LHO hingewirkt. Der Rechnungshof begrüßt dies.

Der Eckpunktebeschluss der Landesregierung für den Doppelhaushalt 2025/2026 hat Mitte 2024 einen Deckungsbedarf von insgesamt 10,0 Mrd. Euro in beiden Jahren identifiziert. Teil des Deckungskonzepts war die Absenkung der für die Corona-Notkredite vorgesehenen Tilgungsraten im anstehenden Doppelhaushalt. Über die gesamte Tilgungsdauer von 25 Jahren gesehen sieht das Konzept vor, am Anfang weniger zu tilgen und die Raten im Tilgungszeitraum entlang der wirtschaftlichen Entwicklung nach oben zu dynamisieren.

Der Staatshaushaltsplan 2025/2026 sieht für 2025 eine zulässige Kreditaufnahme von 1.022 Mio. Euro vor. Die Tilgung der Corona-Notkredite ist mit nur noch 209 Mio. Euro berücksichtigt. Für 2026 ist die Landesregierung ermächtigt, 296 Mio. Euro neue Kredite aufzunehmen. Die Tilgung von Notkrediten ist darin mit 214 Mio. Euro enthalten.

Aus der Dynamisierung der Tilgungsbeträge hat das Land für den verabschiedeten Doppelhaushalt 2025/2026 einen Deckungsbeitrag von etwa 230 Mio. Euro generiert. In den Haushaltsjahren ab 2027 ist als Folge aber eine entsprechend dynamisch wachsende Tilgung zu veranschlagen.

Der Rechnungshof hätte eine ehrgeizigere Variante der Dynamisierung für sachgerecht gehalten. Ausweislich der Mittelfristigen Finanzplanung des Landes für die Jahre 2024 bis 2028 bestehen bereits jetzt erhebliche Deckungslücken. Für 2027 und 2028 betragen diese jeweils etwa 5 Mrd. Euro. Mit der nunmehr praktizierten Dynamisierung hat das Land Tilgungslasten aus Notkrediten in die Zukunft verschoben.

4.3 Reform der Schuldenbremse

4.3.1 Neuregelung im Grundgesetz

Der Bundestag hat mit Zustimmung des Bundesrates durch Änderung des GG im März 2025 die Schuldenbremse geändert.[12] Damit wurden die bisherigen Regelungen von Bund und Ländern teilweise unmittelbar reformiert. Künftig besteht für den Bund und die Länder die Option, Regelungen zu erlassen, die in erheblich ausgeweitetem Umfang neue Schulden zulassen. Die strengen Regeln der bisherigen Schuldenbremsen sind damit faktisch ausgehebelt.

Die Änderungen lassen sich in drei Bereiche untergliedern:

1. Bereichsausnahme für Verteidigungsausgaben u. a.

[12] Gesetz zur Änderung des Grundgesetzes (Artikel 109, 115 und 143h) vom 22. März 2025.

Für den Bund steht künftig die Möglichkeit offen, Verteidigungsausgaben, Ausgaben für den Zivil- und Bevölkerungsschutz, für die Nachrichtendienste, für den Schutz informationstechnischer Systeme und Ausgaben für die Hilfe für völkerrechtswidrig angegriffene Staaten, die 1 Prozent des nominalen BIP übersteigen, über Kredite zu finanzieren.

2. Sondervermögen Infrastruktur
   Der Bund kann ein vollständig kreditfinanziertes Sondervermögen für zusätzliche Investitionen in die Infrastruktur und zur Erreichung der Klimaneutralität bis 2045 von bis zu 500 Mrd. Euro errichten. Daraus werden 100 Mrd. Euro dem Klima- und Transformationsfonds zugeführt. Weitere 100 Mrd. Euro daraus stehen den Ländern für Investitionen in deren Infrastruktur zu.
3. Strukturelle Verschuldungsmöglichkeit der Länder
   Die Gesamtheit der Länder kann sich künftig innerhalb der Schuldenbremse strukturell mit bis zu 0,35 Prozent des nominalen BIP verschulden. Für den Bund bestand diese Möglichkeit bislang schon und soll auch künftig fortgelten.

4.3.2 Auswirkungen auf die Länder

Die Bereichsausnahme für Verteidigungsausgaben u. a. entfaltet zunächst keine unmittelbaren Auswirkungen auf die Haushalte der Länder.

Der Großteil des Sondervermögens ist für zusätzliche Infrastrukturinvestitionen des Bundes und für Investitionen im Hinblick auf die Klimaneutralität vorgesehen. Die Länder werden davon voraussichtlich nur mittelbar partizipieren. Wie die ausdrücklich für die Länder vorgesehenen 100 Mrd. Euro aus dem Infrastrukturvermögen auf diese verteilt werden, war zum Redaktionsschluss dieses Jahresberichts noch nicht bekannt. Eine bundesgesetzliche Regelung dazu steht aus.

Staatsorganisationsrechtlich sind die Kommunen Teil der Länder und können daher entsprechend am Länderanteil des Sondervermögens partizipieren. Auch diesbezüglich bedarf es einer gesetzlichen Definition, wie der jeweilige Landesanteil zwischen dem Land und den Kommunen verteilt werden wird.

Die neue strukturelle Verschuldungsmöglichkeit für die Länder von 0,35 Prozent des nominalen BIP eröffnet erhebliches Verschuldungspotenzial. Die Ländergesamtheit kann sich nach dieser Öffnung strukturell allein für 2025 mit etwa 15,1 Mrd. Euro[13] neu verschulden. Welcher Anteil davon auf Baden-Württemberg entfallen könnte, steht derzeit mangels einer bundesrechtlichen Regelung noch nicht fest. Zieht man bisherige Verteilungsschemata[14] heran, könnte sich Baden-Württemberg 2025 daraus zusätzlich mit etwa 2 Mrd. Euro verschulden. Eine Verpflichtung zum Abbau der zusätzlichen Schulden im Sinne eines Tilgungsplans ist hingegen nicht vorgesehen. Soweit Baden-Württemberg die

[13] Berechnung auf Basis der Frühjahrsprojektion der Bundesregierung vom 24. April 2025.

[14] Beispielsweise Königsteiner Schlüssel.

Verschuldungsoptionen ins Landesrecht übernimmt, wäre das Ziel, aus sich heraus strukturell ausgeglichene Haushalte aufzustellen, gefährdet.

Hinzu kommt, dass die grundgesetzlichen Neuregelungen möglicherweise durch den in 2024 reformierten Stabilitäts- und Wachstumspakt in Frage gestellt werden. Mit der Reform des europäischen Regelwerks wurde das Wachstum der gesamtstaatlichen Nettoprimärausgaben zentraler Indikator für die Haushaltsüberwachung. Die innerstaatliche Umsetzung ist aufgrund der vorgezogenen Bundestagswahl bislang noch nicht erfolgt.

Soweit der Bund die ihm zustehende jährliche strukturelle Verschuldung sowie die Ausgaben aus den Sondervermögen Verteidigung und Infrastruktur ausschöpft, besteht möglicherweise ein Interessenkonflikt mit den neuen Verschuldungsoptionen der Länder. In welchem Umfang die neuen Ausgabemöglichkeiten nach den reformierten EU-Fiskalregeln überhaupt in Anspruch genommen werden können und ob die Aussteuerung der gesamtstaatlichen Ausgaben dynamisch im Vollzug erfolgen kann, bleibt abzuwarten.

4.3.3 Fazit

Die Reform der Schuldenbremse bietet für den Bund und die Länder deutlich umfangreichere Möglichkeiten sich zu verschulden.

Bezüglich der Verteilung der Anteile am Sondervermögen Infrastruktur auf Länder und Kommunen besteht noch umfangreicher Regelungs- und Abstimmungsbedarf. Das gleiche gilt für die neuen strukturellen Verschuldungsmöglichkeiten der Länder. Hinzu kommen Fragen im Hinblick auf die Konformität mit EU-Recht.

Der Rechnungshof rät, das Ziel, aus sich heraus strukturell tragfähige Haushalte aufzustellen, weiterhin zu verfolgen. Auf neue (strukturell wirkende) Verschuldungsmöglichkeiten sollte möglichst verzichtet werden.

Der Rechnungshof verkennt nicht, dass das Land angesichts multipler Krisen, zurückgehender Wirtschaftsleistung, demographischer Verschiebungen und sinkender Einnahmen vor enormen Herausforderungen steht. Umso wichtiger erscheint es, den Haushalt strukturell auszugleichen und heutige Lasten nicht in die Zukunft zu verschieben. Neue Schulden generieren Zinslasten für nachfolgende Generationen.

Soweit dennoch neue Schulden aufgenommen werden, müssen sie nachhaltige und überprüfbare Wertsteigerungseffekte generieren. Neue Kreditmöglichkeiten dürfen nicht für konsumtive Zwecke eingesetzt werden. Mehr denn je kommt es darauf an, vorhandene Möglichkeiten zur Effizienzsteigerung auszuschöpfen und Prioritäten zu setzen.

Im Hinblick auf die stetig steigenden Ausgabereste sollte der Fokus aktuell allenfalls subsidiär auf die neuen Finanzierungsmöglichkeiten gerichtet sein. Vielmehr erscheint es angezeigt, die anstehenden strukturellen Konsolidierungs- und Reformaufgaben anzugehen und prioritär die bestehende Bugwelle abzubauen.

B. Ressortübergreifende Empfehlungen

5 Rechenzentren und Netze der Landesverwaltung

Landtagsdrucksache 17/9205

Die Landesverwaltung verfügt über mehrere Rechenzentren, die jedoch weitgehend isoliert und ohne strategische Koordinierung betrieben werden. Sie hat keinen Gesamtüberblick über die Kapazitäten und die Auslastung ihrer Rechenzentren. Eine Steuerung im Sinne einer Rechenzentrums-Strategie ist auf dieser Basis nicht möglich. Bei einigen Rechenzentren besteht hinsichtlich des baulichen und technischen Zustands dringender Handlungsbedarf, der bereits seit Jahren bekannt ist.

Der Betrieb der Rechenzentren muss den sich wandelnden Bedarfen der Nutzer und den Anforderungen der digitalen Souveränität gleichermaßen gerecht werden. Die BITBW hat damit begonnen, sich zu einem Cloud-Dienstleister zu entwickeln. Dadurch können perspektivisch Abhängigkeiten von Dritten reduziert werden.

5.1 Ausgangslage

Eines der Ziele der IT-Neuordnung ist es, die IT-Infrastrukturen im Land zu konsolidieren und zu standardisieren. Das Gesetz zur Errichtung der Landesoberbehörde IT Baden-Württemberg (BITBWG) weist die Bereitstellung, den Betrieb und den Ausbau der zentralen IT-Infrastruktur des Landes - mit Ausnahmen etwa für den steuerlichen Bereich - der Landesoberbehörde IT Baden-Württemberg (BITBW) als Aufgabe zu. Neben der BITBW und dem Landeszentrum für Datenverarbeitung (LZfD), das die IT für die Steuerverwaltung verantwortet, gibt es weitere Dienststellen, die Rechenzentren betreiben.

Für die Arbeitsfähigkeit der Landesverwaltung ist die informationstechnische Infrastruktur von grundlegender Bedeutung. Die Rechenzentren und Netze der Landesverwaltung müssen nicht nur den aktuellen Anforderungen genügen, sondern zudem zukunftsfähig aufgestellt sein. Die Anforderungen an den Betrieb haben sich seit dem Beginn des IT-Neuordnungsprozesses 2015 grundlegend gewandelt. Das Land steht diesbezüglich vor erheblichen Herausforderungen. Dabei spielt auch der Beschluss des IT-Planungsrats zur „Deutschen Verwaltungscloud-Strategie“ eine Rolle. Diese sieht vor, eine länderübergreifende Plattform zur Bereitstellung von IT-Leistungen zu schaffen.

Der Rechnungshof hat in früheren Prüfungen die Notwendigkeit einer ressortübergreifenden IT-Strategie betont[1]. Er hat empfohlen, die IT-Systeme des Landes an den Zielen der digitalen Souveränität auszurichten und nur Lösungen zu wählen, welche die Anforderungen des Datenschutzes erfüllen und die Datenhoheit gewährleisten.

[1] Denkschrift 2022, Beiträge Nr. 5, Strategische Steuerung der Landes-IT, Landtagsdrucksache 17/3305 und Nr. 6, Landes-IT zwischen Cloud und digitaler Souveränität, Landtagsdrucksache 17/3306.

Der IT-Rat Baden-Württemberg stimmte im Januar 2024 dem Zielbild und der Strategie zur digitalen Souveränität des Landes zu. Darin wird betont, dass zur „Stärkung der digitalen Souveränität des Landes und der damit verbundenen Reduzierung von Abhängigkeiten zu Herstellern […] insbesondere der Aufbau moderner und zukunftsfähiger Cloudinfrastrukturen“ zählt. Innenministerium und BITBW haben einen entsprechenden Prozess angestoßen.

5.2 Prüfungsergebnisse

5.2.1 Netze

Die Dienststellen im Land sind über das Landesverwaltungsnetz (LVN) verbunden und nach außen hin an das Internet angeschlossen. Für die Anbindung der Dienststellen der Landesverwaltung an das Internet ist die BITBW verantwortlich. Die monatliche Verfügbarkeit der Anbindungen im LVN war 2022 und 2023 durchweg sehr gut; sie lag mit 99,92 bis 99,99 Prozent deutlich über den von der BITBW in der Leistungsbeschreibung angegebenen Werten.

Mit der Zentralisierung der Netzinfrastruktur im LVN ist es gelungen, ein hohes Maß an Standardisierung zu erzielen. Dadurch ergab sich über die Jahre ein stabiler und damit verlässlicher Netzbetrieb. Die Nutzer sind mit den Angeboten und Leistungen der BITBW im Bereich Netze insgesamt zufrieden. Die gebündelte Verantwortung für den Betrieb der Netze ist ein positives Beispiel für den Mehrwert der IT-Neuordnung.

5.2.2 Rechenzentren

Rechenzentren sind gemeinsam mit den Datennetzen die Basisinfrastruktur des digitalen Verwaltungshandelns. Mit zunehmender Digitalisierung ist ihre Leistungsfähigkeit und ihre Bedeutung in den vergangenen Jahren immer mehr gewachsen. Insbesondere die Corona-Pandemie hat die Bedeutung digitaler Infrastrukturen gerade in Krisenzeiten sehr deutlich gemacht. Die vom Land genutzte IT- und Rechenzentrumsinfrastruktur muss zuverlässig funktionieren und sicher sein.

5.2.2.1 Bestandsaufnahme

Der Begriff „Rechenzentrum“ ist nicht eindeutig abgrenzbar. Der Rechnungshof orientierte sich bei der Prüfung an der Definition des Bundesamtes für Sicherheit in der Informationstechnik (BSI)[2], das den Begriff weit fasst und nicht an der Ausführungsform oder Größe,

[2] https://www.bsi.bund.de/dok/RZ-Definition.

sondern an der Funktionalität und der Bedeutung der IT-Struktur für die Aufgabenerfüllung der nutzenden Organisation ausrichtet. Unter IT-Betriebsbereichen versteht das BSI Räume, in denen Hardware aufgebaut ist und betrieben wird, die der Bereitstellung von Diensten und Daten dient.

Als zentrale IT-Dienstleisterin des Landes betreibt die BITBW ein eigenes Rechenzentrum. Ein weiteres Rechenzentrum besteht beim LZfD für die Steuerverwaltung. Auch die Landesanstalt für Umwelt Baden-Württemberg (LUBW) und die Polizei verfügen über eigene Rechenzentrums-Kapazitäten. Die Anstalt des öffentlichen Rechts „Komm.ONE“, an der das Land beteiligt ist, betreibt als kommunaler Dienstleister ebenfalls Rechenzentren in Baden-Württemberg. Zudem sieht der Rechnungshof nach der Definition des BSI auch bei weiteren Dienststellen des Landes die Rechenzentrumseigenschaft als erfüllt an.

Der bauliche Zustand mehrerer Rechenzentren des Landes ist problematisch. Der Beauftragte der Landesregierung für Informationstechnologie (CIO) initiierte 2019 ein Gutachten zum Zustand dreier Rechenzentren, das jeweils einen dringenden Handlungsbedarf zeigte. Dieser wurde besonders deutlich, als es 2022 und 2023 in einem Rechenzentrum zu Ausfällen kam, die im Dienstbetrieb über mehrere Tage hinweg zu massiven Problemen führten. Eine 2020 erstellte Machbarkeitsstudie zur Sanierung eines Gebäudes, in dem sich Rechenzentren der BITBW und der Komm.ONE befinden, ergab, dass ein Standortwechsel mit Neubau wirtschaftlicher, zukunftsträchtiger und klimafreundlicher sei als eine Sanierung. Die Sanierungs- beziehungsweise Ersatzbedarfe für die Bestandsrechenzentren sind dem Grunde nach seit Jahren bekannt.

5.2.2.2 Laufende Entwicklungen

Ende 2022 verständigten sich die Komm.ONE und das Land, den Aufbau eines gemeinsamen, klimafreundlichen Rechenzentrums unter Federführung der Komm.ONE zu prüfen. Das Land hat dabei die Möglichkeit, Flächen für einen eigenen Rechenzentrumsbetrieb zu mieten oder zu kaufen. Die Komm.ONE erwarb 2023 - unter Berücksichtigung der Anforderungen des Landes - ein Grundstück in einem Gewerbegebiet im Großraum Stuttgart.

Das Projekt ist zwischenzeitlich aus mehreren Gründen ins Stocken geraten. So kam es bei den Rückmeldungen der Landesverwaltung zu deren Platzbedarfen und Reserveflächen zu Verzögerungen. Zudem erhöht sich die Komplexität des Projekts u. a. aufgrund der Anforderungen aus dem Gesetz zur Steigerung der Energieeffizienz in Deutschland (Energieeffizienzgesetz; EnEfG). Dieses Bundesgesetz normiert verbindliche Energieeffizienz- beziehungsweise Energieeinsparziele. Davon betroffen sind auch staatliche Rechenzentren.

Der Rechnungshof hält den Neubau eines gemeinsamen Rechenzentrums mit der Komm.ONE grundsätzlich für den richtigen Weg. So können zum einen Synergieeffekte zwischen Land und Kommunen genutzt werden. Zum anderen wäre ein gemeinsames Rechenzentrum ein Baustein, um die landeseigene IT-Infrastruktur und damit die digitale Souveränität zu stärken. Angesichts des Sanierungsbedarfs bei den bestehenden Rechenzentren der Landesverwaltung sollte der Neubau möglichst zügig umgesetzt werden. Die

diskutierte modulare Ausgestaltung des Neubaus könnte helfen, die Kriterien des EnEfG einzuhalten.

Die LUBW führt derzeit ihre IT-Infrastruktur an einem zentralen Standort zusammen. Die Erweiterung dieses Standorts um einen Neubau und die damit verbundene Inbetriebnahme eines neuen IT-Betriebsbereiches soll noch 2025 erfolgen. Die Sanierung des Bestandsgebäudes, in dem ein redundanter IT-Betriebsbereich eingerichtet wird, dauert nach derzeitiger Planung noch bis 2027. In diese beiden neuen IT-Betriebsbereiche sollen dann die übrigen Server aus den derzeit noch genutzten Gebäuden umgezogen werden. Die Nutzungsanforderung, auf deren Grundlage die Stellfläche berechnet wurde, geht auf Mai 2016 zurück. Die erhobenen Bedarfe und die Planung der Rechenzentrumsfläche stammen aus 2011. Inzwischen ist abzusehen, dass aufgrund des technischen Fortschritts der Server und der sich daraus ergebenden erhöhten Packungsdichte, die im jetzigen Neubau zur Verfügung stehende Rechenzentrumsfläche nur maximal zur Hälfte ausgenutzt sein wird.

5.2.2.3 Rechenzentrumsstrategie

Die bestehenden Rechenzentren bedienen zum Teil lediglich die Bedarfe einzelner Ressorts oder Dienststellen. Unter strategischen Aspekten sollten solche isolierten Lösungen vermieden werden. Notwendig wäre vielmehr eine übergreifende Betrachtung, in deren Mittelpunkt nicht ein Ressortinteresse, sondern der Gesamtbedarf der Landesverwaltung steht. Alle Rechenzentren sollten sich, entsprechend ihrer Eignung, in eine Gesamtstruktur einfügen.

Für einen wirtschaftlichen und effizienten Rechenzentrumsbetrieb benötigt das Land einen Überblick über die Standorte, Betreiber, Ausprägungen (u. a. Kapazitäten, IT-Anschlussleistung, Auslastung) und Zustände der Rechenzentren. Die Landesverwaltung kann hierzu allerdings nur bedingt einen aktuellen Stand liefern. Die Ergebnisse des 2019 zum Zustand der Rechenzentren erstellten Gutachtens hätten eine Grundlage für eine eigene Rechenzentrumsstrategie des Landes sein sollen und können. Bis heute hat die Landesverwaltung aber keinen Gesamtüberblick über die Kapazitäten und die Auslastung ihrer Rechenzentren, sodass auch keine strategische, übergreifende Steuerung im Sinne eines Flächenmanagements möglich ist. Bereits 2022 hat der Rechnungshof in der Prüfung „Strategische Steuerung der Landes-IT“[3] ein Zielbild angemahnt, wie viele und welche Rechenzentren das Land braucht. Dieses sollte Teil der IT-Strategie der Landesverwaltung werden, welche aber bis heute nicht vorliegt.

[3] Denkschrift 2022, Beitrag Nr. 5, Strategische Steuerung der Landes-IT, Landtagsdrucksache 17/3305.

Mit Blick auf die bekannten Defizite, die aktuellen Entwicklungen und die absehbaren Herausforderungen sollte eine Rechenzentrumsstrategie für die Landesverwaltung die folgenden Aspekte umfassen:

- Eine Bestandsaufnahme aller Rechenzentren einschließlich der angeschlossenen IT-Betriebsbereiche und ihrer Betreiber,
- ein Redundanz- und Backupkonzept aller Rechenzentren und der angeschlossenen IT-Betriebsbereiche unter Berücksichtigung von Georedundanz beziehungsweise Betriebsredundanz,
- die entsprechenden Betriebskonzepte für die Systeme der Landesverwaltung einschließlich der Großrechner der Steuerverwaltung,
- ein Zielbild für den mittel- und langfristigen Umgang mit Rechenzentren und ihren IT-Betriebsbereichen und
- Richtlinien beziehungsweise Grundsätze für das Outsourcing und die Zusammenarbeit mit Externen.

5.2.2.4 Auslagerung des staatlichen IT-Betriebs

Ein unabhängiger, (krisen-)sicherer und datensouveräner Betrieb lässt sich dann gewährleisten, wenn das Land die alleinige Betriebshoheit und Verantwortung über die IT-Infrastruktur hat, die zur Speicherung und Verarbeitung behördlicher Daten genutzt wird.

Dieser Gedanke liegt auch dem BITBWG zugrunde. In der Begründung zum Entwurf des BITBWG führte die Landesregierung 2015 aus, dass „eine weitreichende Vergabe von Leistungen der Informationstechnik für die Landesverwaltung an private Unternehmen […] aus Sicherheitsgründen nicht opportun“ sei; für besonders sicherheitskritische Bereiche scheide sie aus[4]. Positive wirtschaftliche Effekte wären auf Dauer nicht zu erwarten. Die Landesverwaltung würde sich zudem in technische und fachliche Abhängigkeiten begeben und eigene informationstechnische Kompetenz verlieren. Das schließe im Einzelfall die Beauftragung privater Unternehmen nicht aus.

Die Praxis zeigt, dass der IT-Betrieb auf landeseigener Infrastruktur aus unterschiedlichen Gründen an Grenzen stößt. Dazu gehören Kapazitätsbeschränkungen ebenso wie technische Anforderungen, die vom Land nicht oder nicht im notwendigen Umfang erfüllt werden können. Die Beauftragung von Externen ist deshalb in bestimmten Fällen gar nicht zu vermeiden. Für Nutzer kann der Wechsel in andere Strukturen aber auch wirtschaftlich und technologisch attraktiv sein. Dies gilt insbesondere für große, externe Rechenzentrumsbetreiber und Anbieter von Softwarelösungen, die umfassende Dienstleistungen anbieten. Die Erwägungsgründe, sich externen Dienstleistern zuzuwenden, sind aus der Einzelperspektive durchaus nachvollziehbar: Jede nutzende Verwaltung muss zunächst das

[4] Gesetzentwurf der Landesregierung zum Gesetz zur Errichtung der Landesoberbehörde IT Baden-Württemberg und Änderung anderer Vorschriften vom 24. März 2015 (Landtagsdrucksache 15/6654).

Interesse haben, eine funktions- und leistungsfähige Lösung für den eigenen Bereich sicherzustellen.

In der Gesamtschau der Landesverwaltung sind diese bereits zu beobachtenden Dezentralisierungstendenzen allerdings problematisch. Zum einen geht der Wechsel zu externen Anbietern mit der Gefahr einher, sich (langfristig) von deren Produkten abhängig zu machen. Zudem ist der Umgang mit den Daten des Landes nicht vollständig nachvollziehbar. Ein Outsourcing von IT-Dienstleistungen steht stets im Spannungsverhältnis zur digitalen Souveränität.

Zum anderen läuft eine zunehmende Verlagerung von Diensten auf externe Dienstleister dem Gedanken der IT-Neuordnung zuwider. Jeder (auch begründbare) Einzelfall schwächt die IT-Neuordnung. Setzen sich solche Tendenzen fort, droht eine Dezentralisierung und Zersplitterung der IT-Landschaft, die sich negativ auf Koordination und Standardisierung auswirken würde. Eine dauerhafte Loslösung der IT einzelner Bereiche oder Dienststellen aus der IT-Infrastruktur des Landes sieht der Rechnungshof deshalb kritisch. Dies gilt insbesondere, wenn besonders schutzbedürftige Daten betroffen sind.

Bei der Auslagerung des Betriebs und damit interner Daten sollte deshalb - unter Abwägung des Schutzbedarfs der Daten - eine möglichst restriktive Linie verfolgt werden. Sie sollte nur dann eine Option sein, wenn zwingende fachlich-technische Gründe es erfordern beziehungsweise eine Verarbeitung in landeseigener Infrastruktur nicht möglich ist.

Eine infrastrukturelle Abhängigkeit des staatlichen IT-Betriebs von externen Dritten sollte möglichst vermieden oder schrittweise zurückgefahren werden. Dies entspräche auch der Intention des IT-Rats Baden-Württemberg. Lösungen im Sinne der digitalen Souveränität und der IT-Neuordnung setzen einen leistungsfähigen landeseigenen IT-Dienstleister voraus. Der BITBW kommt deshalb in diesem Prozess eine wesentliche Bedeutung zu.

5.2.3 Cloud-Computing als Herausforderung für den Rechenzentrums-Betrieb

Die Anforderungen der Nutzer an den Betrieb der Landes-IT und damit den Betrieb der Rechenzentren steigen, der technischen und fachlichen Entwicklung folgend, ständig an. Dies betrifft beispielsweise die Verfügbarkeit und die Skalierbarkeit der Leistungen. Damit steigen auch die Anforderungen an die Betreiber der Rechenzentren. Wachsende Bedarfe treffen auf Strukturen, die auf andere Rahmenbedingungen zugeschnitten waren und für die neuen Fragestellungen nicht oder nur bedingt geeignet sind. Fehlende technische und/oder personelle Kapazitäten des Betreibers verschärfen gegebenenfalls das Problem.

Der Rechenzentrumsbetrieb der BITBW ist in der jetzigen Form von traditionellen IT-Strukturen geprägt, die angesichts der Herausforderungen an einen künftigen Rechenzentrumsbetrieb an Grenzen stoßen. So ist die Bereitstellung von IT-Leistungen, beispielsweise von Servern, derzeit noch von Prozessen geprägt, die nicht oder unzureichend automatisiert sind. Für die Kunden spiegelt sich dies teilweise in langen Bereitstellungszeiten wieder.

Im Zentrum der notwendigen Ertüchtigung steht ein effizienter und automatisierter IT-Betrieb, der die Voraussetzungen für bessere Skalierbarkeit und höhere Verfügbarkeit der angebotenen Leistungen schafft. Die BITBW ist gefordert, einen digitalsouveränen und zukunftsfähigen Cloud-Computing-Betrieb zu etablieren. Sie sieht hierzu vor, den Rechenzentrumsbetrieb grundlegend umzustellen. Neben der Verarbeitung von Daten im eigenen Rechenzentrum („On-Prem“) soll es grundsätzlich auch möglich sein, die Cloud-Services externer Anbieter in Anspruch zu nehmen, sofern dies den Zielen der digitalen Souveränität nicht entgegensteht (sogenannte Hybrid- oder Multicloud-Umgebung) und schutzbedürftige Daten im landeseigenen Rechenzentrum verarbeitet werden.

Um diese Transformation zu unterstützen, hat die BITBW ein „Kompetenzzentrum Cloud“ eingerichtet. Es soll unter anderem Standards festlegen, Best Practices entwickeln und die strategische Ausrichtung der Cloud-Transformation kontinuierlich optimieren. Zu den zentralen Bausteinen des Cloud-Computings zählt der Einsatz der Container-Technologie, der allerdings in vielen Fällen die vorherige Modernisierung der betreffenden Fachverfahren voraussetzt.

Mit dem Aufbau des Cloud-Computings macht die BITBW einen wichtigen Schritt hin zu einem effizienteren Rechenzentrumsbetrieb. Das Konzept mit einem On-Prem-Betrieb im eigenen Rechenzentrum, eigenem Personal und schlanken Prozessen ist unter den gegebenen Bedingungen ein Ansatz, der gleichzeitig die Leistungsfähigkeit der Landes-IT und die digitale Souveränität gewährleistet. Ein hoher Grad an Automatisierung ermöglicht, die IT ausfallsicher und effizient zu betreiben sowie IT-Services schnellstmöglich bereitzustellen.

Der Aufbau von Know-how im Cloud-Computing ist auch mit Blick auf die Beteiligung des Landes an der Deutschen Verwaltungscloud sinnvoll. Allerdings erfordert die Ausrichtung auf moderne Cloud-Computing-Technologien einen kulturellen Wandel innerhalb der BITBW, etwa hinsichtlich der übergreifenden Zusammenarbeit der beteiligten Fachrichtungen.

5.2.4 Informationssicherheit

Mit der voranschreitenden Digitalisierung vergrößern sich auch die Angriffsflächen auf die IT-Infrastruktur. Die Informationssicherheit ist ein andauernder Prozess, den es kontinuierlich zu verbessern gilt.

Das LZfD verfügt seit 2020 über ein eigenes „Sicherheitszentrum IT in der Finanzverwaltung“ und konnte dort in den vergangenen Jahren geeignete Strukturen aufbauen. Die BITBW hat eine Stabsstelle Informationssicherheit eingerichtet und führt ebenfalls ein modernes und sachgerechtes Sicherheitsmanagement ein. Diese Strukturen sollten weiter gestärkt werden. Zudem sollte eine stärkere Kooperation zwischen den beiden Einheiten angestrebt werden, ebenso sollten die Systeme zur Erkennung von Bedrohungen in Netzwerken vereinheitlicht werden.

5.3 Empfehlungen

5.3.1 Bestand der Rechenzentren erfassen und bewerten

Das Innenministerium sollte alle Rechenzentren der Landesverwaltung und ihre angeschlossenen IT-Betriebsbereiche einschließlich ihrer Kapazitäten, IT-Anschlussleistung und Auslastung erfassen und bewerten.

5.3.2 Rechenzentrumsstrategie entwickeln

Das Innenministerium sollte auf Basis der Bestandserfassung eine Rechenzentrumsstrategie erarbeiten, die auch absehbare Entwicklungen berücksichtigt. Dabei sollte eine möglichst effiziente Auslastung der verfügbaren Kapazitäten angestrebt werden. Die Betriebsverantwortung für die IT-Infrastruktur (Rechenzentren und IT-Betriebsbereiche) der Landesverwaltung ohne den steuerfachlichen Teil sollte perspektivisch an einer Stelle gebündelt werden.

5.3.3 Neubau des Rechenzentrums gemeinsam mit der Komm.ONE vorantreiben

Soweit für die Realisierung des neuen Rechenzentrums noch Entscheidungen beziehungsweise Festlegungen des Landes ausstehen, sollten diese möglichst zügig und verbindlich gegenüber der Komm.ONE erfolgen.

5.3.4 Auslagerung des Rechenzentrumsbetriebs vermeiden und Daten zurückführen

Die Landesregierung sollte darauf hinwirken, dass die Verarbeitung schutzbedürftiger Daten des Landes grundsätzlich in landeseigener IT-Infrastruktur erfolgt. Eine Auslagerung an private Unternehmen sollte nur dann erfolgen, wenn zwingende fachliche Gründe es erfordern oder eine Verarbeitung in landeseigener IT-Infrastruktur beziehungsweise IT-Infrastruktur der öffentlichen Hand nicht möglich ist. Die Ertüchtigung landeseigener IT-Infrastruktur sollte Vorrang vor der Auslagerung auf Externe haben.

5.3.5 Ausbau des Cloud-Computing-Betriebs stärken

Die Landesregierung sollte das Kompetenzzentrum Cloud bei der BITBW weiter ausbauen und dabei personell auf eine breitere Basis stellen. Führungskräfte und Mitarbeitende sollten durch Qualifizierungsmaßnahmen auf die neuen Aufgaben vorbereitet werden.

Die Landesregierung sollte im Zuge der Einführung eines modernen Cloud-Computing-Betriebs die Fachverfahrensmodernisierung höher priorisieren, um die Vorteile der Container-Technologie voll ausschöpfen zu können. Dabei sollte vor der Modernisierung der Fachverfahren kritisch geprüft werden, ob diese (noch) notwendig sind.

Die Landesregierung sollte weiterhin intensiv am Aufbau und der Weiterentwicklung der Deutschen Verwaltungscloud mitwirken.

5.3.6 Ressourcen in der Informationssicherheit bündeln und Systeme vereinheitlichen

Die Landesregierung sollte die Strukturen der Informationssicherheit weiter stärken. Die Zusammenarbeit der bestehenden Einheiten bei der BITBW und beim LZfD sollte intensiviert und die eingesetzten Systeme zur Erkennung von Netzwerkbedrohungen vereinheitlicht werden.

5.4 Stellungnahmen der Ministerien

Das Ministerium des Inneren, für Digitalisierung und Kommunen teilt mit, es unterstütze die dargestellten Empfehlungen des Rechnungshofs Baden-Württemberg und könne diesen in der Summe grundsätzlich zustimmen.

Der Bedarf für ein neues zentrales Rechenzentrum sei bereits verbindlich gemeldet worden. Mittelfristig sollen bestehende Rechenzentren systematisch erfasst, strategisch zusammengeführt und auf BITBW-Plattformen migriert werden, sofern es technisch möglich und sinnvoll erscheine. Ziel sei eine effizientere Nutzung vorhandener Kapazitäten und eine klare Verantwortungsstruktur.

Besonders schützenswerte Daten würden in der landeseigenen On-Premises-Cloud verarbeitet, weniger sensible Daten bei Bedarf auch in der Public Cloud - stets unter Einhaltung hoher Datenschutzstandards. Parallel dazu baue die BITBW ihre Cloud-Kompetenz, Entwicklungsprozesse und automatisierte Abrechnungsmodelle aus. Fachverfahren sollen stärker cloudfähig und standardisiert sein, ihre Notwendigkeit werde vorab geprüft.

Die BITBW setze auf moderne DevOps-Strukturen, fördere eine lernbereite Organisationskultur und qualifiziere Personal gezielt für neue Aufgaben. In der Informationssicherheit würden zentrale Sicherheitsmechanismen wie das Security Information and Event Management System (SIEM) etabliert und interne Kompetenzen gestärkt. Die Landesverwaltung wirke zudem aktiv an der Deutschen Verwaltungscloud mit.

Das Ministerium für Finanzen erklärt, es sei auch das Bestreben des Landes, noch ausstehende Entscheidungen oder Festlegungen gegenüber der Komm.ONE so zügig wie möglich zu treffen. Eine abschließende, verbindliche Entscheidung des Landes zur Beteiligung an dem Rechenzentrum sei allerdings erst nach Vorlage eines verbindlichen Angebots der Komm.ONE an das Land möglich. Um den Entscheidungsprozess dennoch so effizient wie

möglich zu gestalten, hätten das Land und die Komm.ONE ein zielführendes, weiteres Vorgehen abgestimmt. Zu unterstreichen sei, dass das Land nach wie vor die Beteiligung an dem neuen Rechenzentrum der Komm.ONE anstrebe.

Einer intensiveren Zusammenarbeit zwischen BITBW und LZfD im Bereich der Informationssicherheit stehe das Ministerium positiv gegenüber. Gerne sei es bereit, die langjährigen praktischen Erfahrungen des LZfD im Aufbau und Betrieb eines SIEM für die Echtzeitanalyse von Sicherheitsalarmen aus IT-Systemen, Anwendungen und Netzwerkkomponenten in einem 24/7-Betrieb mit der BITBW zu teilen.

Einer ergebnisoffenen Prüfung, ob die unterschiedlichen von BITBW und LZfD eingesetzten Systeme vereinheitlicht werden könnten, stehe das Ministerium offen gegenüber. Bei einer solchen Prüfung wären u. a. die Leistungsfähigkeit, die Stärken und Schwächen der Systeme, die Wirtschaftlichkeit unter Berücksichtigung der Ablösungs- und Migrationsaufwände sowie vergaberechtliche Anforderungen zu berücksichtigen.

C. Besondere Prüfungsergebnisse

Einzelplan 03: Ministerium des Inneren, für Digitalisierung und Kommunen

6 Gebühren für den polizeilichen Mehraufwand bei Hochrisikospielen im Fußball - ein Urteil ohne Folgen? (Kapitel 0314 und 0316)

Landtagsdrucksache 17/9206

Das Bundesverfassungsgericht hat entschieden: Gebühren für den polizeilichen Mehraufwand bei kommerziellen Großveranstaltungen sind zulässig. Es sei ein legitimes Ziel, die wirtschaftlichen Nutznießer der Polizeieinsätze an den Kosten zu beteiligen.

Einsätze bei kommerziellen Großveranstaltungen sind ressourcenintensiv und deshalb eine besondere Belastung für die Polizei. Beim Profifußball sind die entstehenden Kosten mit Abstand am höchsten. Die Kosten tragen bislang allein die Steuerzahler. Das Land sollte die Vorlage aus Karlsruhe nutzen und eine gebührenrechtliche Regelung schaffen, um auch die Veranstalter zur Finanzierung heranzuziehen.

6.1 Ausgangslage

Polizeieinsätze bei Großveranstaltungen verursachen teils hohe Kosten. Bislang werden diese ausschließlich vom Steuerzahler getragen. Auch kommerzielle Veranstalter werden an den Polizeikosten nicht beteiligt, selbst wenn sie hohe Einnahmen erzielen.

Der Rechnungshof hat in seiner Denkschrift 2015 dem Land empfohlen, eine gebührenrechtliche Grundlage für den Ersatz von Polizeikosten zu schaffen[1]. Ersatzpflichtig sollten Maßnahmen sein, die kommerzielle Großveranstaltungen betreffen und die über das normale Maß von Polizeieinsätzen hinausgehen. In der zugrundeliegenden Prüfung hatte sich gezeigt, dass die Einsatzkosten bei Fußballspielen der drei Profiligen der Männer mit Abstand am höchsten sind. Bei anderen kommerziellen Großveranstaltungen wie Konzerten, Leichtathletikveranstaltungen oder Handballspielen fielen deutlich geringere Kosten an.

Die Freie Hansestadt Bremen hat 2014 im Bremischen Gebühren- und Beitragsgesetz eine rechtliche Grundlage für den Ersatz von Polizeikosten bei großen, gewinnorientierten Veranstaltungen geschaffen. Die Bremer Regelung war über Jahre Gegenstand gerichtlicher Auseinandersetzungen mit der Deutschen Fußball Liga (DFL). Die DFL hatte

[1] Denkschrift 2015, Beitrag Nr. 7, Landtagsdrucksache 15/7007.

gegen einen 2015 erlassenen Gebührenbescheid der Bremer Polizei für den Einsatz zusätzlicher Polizeikräfte bei einem Bundesligaspiel Widerspruch eingelegt. Nach Entscheidungen des Oberverwaltungsgerichts Bremen und des Bundesverwaltungsgerichts erhob die DFL Verfassungsbeschwerde beim Bundesverfassungsgericht.

Die 36 Vereine und Kapitalgesellschaften der Bundesliga und der 2. Bundesliga haben in der Saison 2023/2024 einen Gesamterlös von 5,87 Mrd. Euro erwirtschaftet, rund 630 Mio. Euro mehr als in der vorangegangenen Spielzeit.[2] Haupteinnahmequellen sind die mediale Verwertung der Spiele sowie Werbe- und Transfererlöse. Dem steht ein Aufwand von 5,79 Mrd. Euro gegenüber.

6.2 Polizeieinsätze bei kommerziellen Großveranstaltungen

Die Sicherheit im öffentlichen Raum wird durch die Landespolizei, auf Bahnhöfen und in Zügen durch die Bundespolizei gewährleistet. Bei kommerziellen Großveranstaltungen werden Polizeibeamte für die Verkehrsregelung und -lenkung, zur allgemeinen Kriminalitätsbekämpfung sowie zur Prävention eingesetzt. In den Veranstaltungsstätten sorgen üblicherweise die Veranstalter im Rahmen ihres Hausrechts mit eigenen Maßnahmen für die Sicherheit. Die meisten kommerziellen Großveranstaltungen, auch im Sport, kommen mit vergleichsweise wenig Polizeipräsenz aus.

Reichen die Polizeikräfte, die den Grundschutz sicherstellen, nicht aus, werden zusätzliche Kräfte bereitgestellt. So muss die Polizei bei Hochrisikospielen im Profifußball der Männer einen wesentlich größeren, über das Normalmaß hinausgehenden Aufwand betreiben - z. B. aufgrund rivalisierender Fangruppen oder sportlicher Brisanz. Teilweise beginnen die Vorbereitungen der Polizei gemeinsam mit Vertretern von Vereinen und Fangruppierungen schon Wochen vor dem eigentlichen Spiel. Gewaltbereite Fangruppierungen werden durchgehend, von ihrer Ankunft am Bahnhof bis zur Rückkehr dorthin, von Einsatzkräften begleitet. In den Fußballstadien setzt die Polizei häufig präventiv Kräfte ein. Bei Hochrisikopartien sind deutlich mehr Beamte im Einsatz als bei normalen Spielen. Dies verursacht zusätzliche Kosten.

6.2.1 Entwicklung der Polizeieinsatzkosten

Die Landesregierung berichtet auf Ersuchen des Landtags regelmäßig über die Entwicklung der Einsatzstunden und -kosten der Polizei Baden-Württemberg bei Fußballspielen der ersten fünf Fußball-Ligen in Baden-Württemberg. Die nachstehende Tabelle gibt die Angaben der Landesregierung von Juni 2024 auszugsweise wieder.

[2] DFL-Wirtschaftsbericht 23/24.

Tabelle 6-1: Einsatzstunden und -kosten der Polizei sowie weitere Kennzahlen

Saison	2016/ 2017	2017/ 2018	2018/ 2019	2019/ 2020	2020/ 2021	2021/ 2022	2022/ 2023	2023/ 2024
Polizeilich relevante Spiele	317	317	334	268	352	375	300	286 (348*)
Anzahl Zuschauer	2.643.969	2.733.052	2.770.064	2.034.256	139.782	1.674.162	2.794.033	3.277.467 (3.294.405**)
Eingesetzte Polizeikräfte	29.126	25.288	23.318	16.595	1.349	15.312	24.306	27.950 (27.959**)
Einsatzstunden der Polizei	183.897	154.753	148.763	108.437	6.496	95.368	164.907	188.032 (188.072**)
Verletzte Personen	145	104	127	68	1	71	132	145
Strafanzeigen	679	602	554	357	10	285	672	661 (709**)
Polizeikosten in Mio. Euro (circa)	10,86	9,14	8,77	6,38	0,38	5,62	11,38	13,87

Quelle: Mitteilung der Landesregierung, Bericht der Landesregierung zu einem Beschluss des Landtags, Landtagsdrucksache 17/7034 vom 26. Juni 2024.

*) Das Innenministerium hat in seiner Stellungnahme mitgeteilt, die Anzahl der polizeilich relevanten Spiele für die Saison 2023/2024 sei aufgrund eines Büroversehens nicht zutreffend. Nach den Erhebungskriterien des Innenministeriums handle es sich um 348 statt um 286 Spiele.

**) Bei den in Klammern dargestellten Werten handelt es sich um aktualisierte Zahlen. Das Innenministerium weist darauf hin, dass sich die Zahlen nach Ende der offiziellen Meldeverpflichtungen, z. B. aufgrund von Nachmeldungen, teils noch geringfügig geändert haben.

Die Polizeikosten für Einsätze bei Spielen der ersten fünf Fußball-Ligen in Baden-Württemberg beliefen sich nach Angaben des Innenministeriums in der Saison 2023/2024 auf rund 13,9 Mio. Euro. Diese umfassen Personalkosten auf Basis pauschaler Stundensätze einschließlich Raum- und Ausstattungskosten und sächlichem Verwaltungsaufwand. Weitere relevante Kosten, wie Rüst- und Fahrzeiten oder Fahrzeugkosten, sind nicht berücksichtigt.

Ein Vergleich der Daten der Saison 2023/2024 mit den unmittelbar vorangegangenen Spielzeiten ist wegen der coronabedingten Einschränkungen nicht aussagekräftig. Gegenüber der letzten noch nicht von Corona betroffenen Saison 2018/2019 sind die Einsatzkosten um 5,1 Mio. Euro angestiegen; das ist ein Plus von 58 Prozent. Die Zahl der eingesetzten Polizeikräfte ist um 20 Prozent, die der Einsatzstunden um 26 Prozent angewachsen. Dem Anstieg der Einsatzstunden und -kosten liegen laut Landesregierung u. a. ein Anstieg der Zuschauerzahlen sowie diverse Auf- und Abstiege von Vereinen mit

aktiver Fanszene zugrunde. Auch das damit verbundene Aufeinandertreffen der jeweiligen Störerszene führe oftmals zu höheren Kräfteansätzen.

6.2.2 Beteiligung der Veranstalter an den Polizeikosten?

Die Polizei gewährleistet mit ihrem erhöhten Kräfteeinsatz bei Hochrisikospielen die öffentliche Sicherheit im und um das Stadion und damit einen sicheren Zu- und Abgang aller Zuschauer zur Veranstaltung. Ohne den Einsatz der Polizei ließen sich diese Spiele nicht wie geplant durchführen. Sie dient damit unmittelbar dem kommerziellen Interesse der Veranstalter.

Gerade beim Profifußball besteht ein besonderes Spannungsverhältnis zwischen dem wirtschaftlichen Nutzen für die Veranstalter und der Belastung der Allgemeinheit mit Polizeieinsatzkosten. Die Einsätze der Polizei binden über das Normalmaß hinaus Kräfte, die dann für andere Aufgaben nicht zur Verfügung stehen. Da die übrigen Aufgaben der Polizei parallel dazu weiterhin erledigt werden müssen, kann es zu Engpässen kommen. Die Beanspruchung durch den Fußball belastet die Polizeiarbeit in besonderem Maße.

Der Rechnungshof hat deshalb bereits 2015 empfohlen, eine Regelung zu schaffen, mit der Veranstalter kommerzieller Großveranstaltungen an den Kosten des erforderlichen Polizeieinsatzes beteiligt werden können. Maßnahmen, die über den üblichen polizeilichen Grundschutz hinausgehen, sollten den Veranstaltern ganz oder teilweise auferlegt werden. Der Rechnungshof hat sich dabei für eine gebührenrechtliche Lösung ausgesprochen: diese wäre im Vergleich zu einer ebenfalls möglichen Regelung im Polizeigesetz verwaltungsökonomischer und würde dem Veranstalter als Gebührenschuldner mehr Rechtssicherheit und Berechenbarkeit bieten. Auch in anderen Bereichen werden Gebühren erhoben, wenn Sicherheitskräfte über das normale Maß hinaus in Anspruch genommen werden, etwa bei der polizeilichen Begleitung von Großraum- und Schwertransporten.

Mit einer Gebührenregelung, die anhand der tatsächlichen Mehrkosten berechnet oder als Pauschalgebühr ausgestaltet werden kann, könnten die Veranstalter sachgerecht an den erhöhten Kosten der Polizeieinsätze beteiligt werden. Gerade im Profifußball könnte die Möglichkeit der Gebührenerhebung die Veranstalter zu verstärkten eigenen Anstrengungen bewegen, die Sicherheit zu verbessern. Dadurch könnte perspektivisch auch der Kräftebedarf der Polizei für Spiele der Fußball-Profiligen sinken. Die Polizei könnte sich dann vermehrt anderen wichtigen Aufgaben zuwenden.

Die Entscheidungskompetenz für die Erhebung von Gebühren für Polizeieinsätze liegt bei den Ländern. Außer Bremen hat bislang kein Land eine entsprechende Regelung getroffen; Anläufe für eine bundesweite Lösung waren in der Vergangenheit nicht erfolgreich. Die Darstellung der Landesregierung zur Entwicklung der Rechtslage[3] zeigt aber,

[3] Landtagsdrucksache 17/7034 vom 26. Juni 2024.

dass einzelne Länder durchaus Interesse an einer solchen Regelung zeigen. Überwiegend verwiesen die Länder aber auf das ausstehende Urteil des Bundesverfassungsgerichts.

6.2.3 Haltung der Landesregierung

Die Landesregierung hat sich in der Vergangenheit zurückhaltend bis ablehnend zu einer Gebührenregelung im Land geäußert. Nachdem das Bundesverwaltungsgericht am 29. März 2019 geurteilt hatte, dass die Bremer Regelung verfassungskonform ist, hat sie zwar bestätigt, dass auch das Land eine vergleichbare rechtliche Grundlage schaffen könne. Gleichzeitig wies sie aber darauf hin, dass keine Pflicht zur Schaffung einer Regelung zum Polizeikostenersatz bestehe.[4]

Sie warnte überdies vor den möglichen Folgen einer Regelung zur Gebührenerhebung. So würden Standortnachteile für die Veranstalter und die im Bereich des Fußballs betroffenen Vereine auftreten. Eine Kostenregelung würde finanzschwache beziehungsweise verschuldete Vereine besonders treffen. Eine Kostenübertragung könne zur sofortigen Insolvenz und Handlungsunfähigkeit einzelner Vereine beziehungsweise des Ligaverbandes führen. Die bestehende partnerschaftliche Zusammenarbeit der Sicherheitsakteure von Vereinen und Polizei könnte durch künftige Klagen in Bezug auf einen Kostenersatz negativ belastet werden.

Zudem wäre ein geplant hoher Kräfteansatz von der Polizei rechtfertigend darzulegen. Dabei stünde der Polizei zwar ein Prognosespielraum zu, der aber plausibel und gerichtsverwertbar bis zur Veranstaltung aktualisiert werden müsse. Hierdurch entstünde ein erhöhter Verwaltungsaufwand für die Polizei. Eine Gebührenerhebung führe nicht unbedingt zu einer Reduktion der Einsatzaufwände.

Mit den in Baden-Württemberg initiierten Stadionallianzen habe die Polizei eindrücklich nachgewiesen, dass es mit einer kooperativen Vorgehensweise gelingen könne, den Kräfteansatz zu reduzieren und eine Entlastung der Polizei zu ermöglichen.

Auch im Vorfeld des Urteils des Bundesverfassungsgerichts vom 14. Januar 2025 blieb die Landesregierung bei ihrer zurückhaltenden Linie. Im Rahmen einer Presseumfrage wird das Innenministerium wie folgt zitiert:[5] „Eine Bezahlung der Polizeieinsätze mindert weder die Ursachen von Gewalt oder anderen Problemstellungen im Fußball wie z. B. der Einsatz von Pyrotechnik im Stadion, noch gibt es dadurch eine einzige Polizeibeamtin oder einen einzigen Polizeibeamten mehr“. Stattdessen werde seit 2017 erfolgreich auf das Projekt „Stadionallianzen“ gesetzt, also die enge Zusammenarbeit von Polizei, Kommune, Vereinen und Fan-Organisationen.

---

4 Landtagsdrucksache 16/8813 vom 18. September 2020.

5 Polizeikosten im Fußball: Ein wegweisendes Urteil nicht nur für die Bundesliga; 14. Januar 2025; https://www.welt.de/sport/article255099772/Polizeikosten-im-Fussball-Ein-wegweisendes-Urteil-nicht-nur-fuer-die-Bundesliga.html?icid=search.product.onsitesearch.

6.3 Beratungsstand im Land

Die parlamentarische Beratung des Beitrags in der Denkschrift 2015 ist noch nicht abgeschlossen. Über die Berichterstattung zur Entwicklung der Einsatzstunden und -kosten bei Fußballspielen sowie zur Entwicklung der Rechtslage in anderen Ländern hinaus hat sich die Landesregierung noch nicht abschließend positioniert, was eine mögliche Gebührenregelung im Land betrifft. Auch sie wollte die Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts abwarten.

Der Landtag hat die Landesregierung im Oktober 2024 ersucht, spätestens 6 Monate nach dem Urteil des Bundesverfassungsgerichts über die weitere Entwicklung der Rechtslage in den anderen Ländern und ihre eigenen Überlegungen zum Polizeikostenersatz bei kommerziellen Großveranstaltungen zu berichten.

Der Bericht der Landesregierung ist bis Mitte Juli 2025 zu erwarten, in etwa zeitgleich mit der Veröffentlichung dieses Jahresberichts.

6.4 Urteil des Bundesverfassungsgerichts vom 14. Januar 2025

Das Bundesverfassungsgericht hat die Verfassungsbeschwerde gegen die Regelung des Bremischen Gebühren- und Beitragsgesetzes zurückgewiesen.[6] Diese ist mit dem Grundgesetz vereinbar. Die Erhebung einer Gebühr für den polizeilichen Mehraufwand bei Hochrisikospielen im Fußball ist zulässig.

Die Verfassung kenne keinen allgemeinen Grundsatz, nach dem die polizeiliche Sicherheitsvorsorge durchgängig kostenfrei zur Verfügung gestellt werden müsse. Sie sei keine allgemeine staatliche Tätigkeit, die zwingend ausschließlich aus dem Steueraufkommen zu finanzieren sei.

Voraussetzung für die Zulässigkeit einer Gebühr ist eine individuell zurechenbare öffentliche Leistung. Die individuell-konkrete Zurechenbarkeit könne insbesondere dann gegeben sein, wenn die öffentliche Leistung mit konkreten Vorteilen verbunden ist oder individuell veranlasst wurde, insbesondere bei einer das übliche Maß überschreitenden „Sondernutzung“ öffentlicher Sachen mit einer besonderen Inanspruchnahme begrenzter staatlicher Ressourcen.

Dem Gesetzgeber sei es darum gegangen, dass die steigenden Polizeikosten für die Begleitung gewinnorientierter privater Veranstaltungen im öffentlichen Raum nicht nur durch die Gesamtheit der Steuerzahlerinnen und Steuerzahler, sondern jedenfalls auch durch die wirtschaftlichen Nutznießerinnen und Nutznießer geschultert werden sollten. Dieser Zweck, so das Bundesverfassungsgericht, sei legitim.

---

[6] Bundesverfassungsgericht, Urteil vom 14. Januar 2025 - 1 BvR 548/22.

6.5 Bewertung

Mit der Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts besteht Rechtsklarheit: Gebühren für den polizeilichen Mehraufwand bei kommerziellen Großveranstaltungen sind zulässig. Die wirtschaftlichen Nutznießerinnen und Nutznießer der Polizeieinsätze können an den Kosten beteiligt werden.

Angesichts der hohen Einsatzbelastung der Polizei und der hohen Kosten, die dem Land insbesondere bei Hochrisikospielen im Fußball entstehen, hält es der Rechnungshof für geboten, nunmehr auch in Baden-Württemberg eine entsprechende landesrechtliche Regelung zu schaffen. Die gegen eine Gebührenregelung vorgebrachten Argumente überzeugen überwiegend nicht.

Es trifft zu, dass eine Gebührenerhebung nicht die Ursachen von Gewalt oder anderen Problemstellungen im Fußball mindert. Sie könnte aber dazu beitragen, die Veranstalter zu stärkeren Eigenanstrengungen bei der Sicherheit zu bewegen. Gerade das von der Landesregierung angeführte Thema Pyrotechnik legt nahe, dass es von Veranstalterseite noch Verbesserungspotenziale gibt.

Es trifft auch zu, dass es durch Gebühren keine einzige Polizeibeamtin und keinen einzigen Polizeibeamten mehr gibt. Allerdings geht es bei der Erhebung von Gebühren nicht um das Generieren zusätzlichen Personals - dies gilt für alle im Polizeibereich vorgesehenen Gebührentatbestände. Es geht vielmehr um die Abgeltung eines Sondernutzens aus individuell zurechenbaren Leistungen durch eine hoheitliche Maßnahme. Darauf hat das Bundesverfassungsgericht in seinem Urteil deutlich hingewiesen. Wenn es durch eine Gebührenerhebung und stärkere Anstrengungen seitens der Veranstalter gelänge, den Kräfteeinsatz der Polizei zu reduzieren, stünde der Polizei mehr Personal für die Erfüllung anderer Sicherheitsaufgaben zur Verfügung.

Hinsichtlich der Wirksamkeit der Stadionallianzen verweist die Landesregierung in ihrer Mitteilung von Juni 2024 unter anderem auf eine positive Entwicklung im Vergleich der Spielzeit 2018/2019 und der Saison 2016/2017. Damals waren die Zahl der Straftaten, die Zahl der verletzten Personen und die Einsatzstunden zurückgegangen. Die Daten am aktuellen Rand zeigen hingegen ein weniger günstiges Bild: In der Spielzeit 2023/2024 sind gegenüber der Saison 2018/2019 mehr Einsatzstunden, mehr Strafanzeigen und mehr verletzte Personen zu verzeichnen (siehe Tabelle 6-1). Aus den Angaben der Landesregierung lassen sich weitere Kennzahlen mit Durchschnittswerten je polizeilich relevantem Spiel ableiten:

Tabelle 6-2: Kennzahlen je polizeilich relevantem Spiel

Saison	2018/2019	2023/2024*)
Polizeilich relevante Spiele	334	286 (348)
Zuschauer je Spiel	8.294	11.460 (9.467)
Eingesetzte Polizeikräfte je Spiel	69,8	97,7 (80,3)
Eingesetzte Polizeikräfte je 1.000 Zuschauer	8,4	8,5
Einsatzstunden der Polizei je Spiel	445	657 (540)
Verletzte Personen je Spiel	0,4	0,5 (0,4)
Strafanzeigen je Spiel	1,7	2,3 (2,0)
Polizeikosten in Euro je Spiel (auf Tsd. Euro gerundet)	26.000	48.000 (40.000)
Polizeikosten in Euro je 1.000 Zuschauer (auf 100 Euro gerundet)	3.200	4.200

*) Die Werte in Klammern beziehen sich auf die vom Innenministerium im Rahmen der Stellungnahme mitgeteilte Basis von 348 polizeilich relevanten Spielen sowie die weiteren aktualisierten Kennzahlen (siehe Tabelle 6-1).

Unabhängig davon, ob die ursprünglichen oder die aktualisierten Daten zugrunde gelegt werden: Der Aufwand, den die Polizei je relevantem Spiel betreiben musste, lag in der Saison 2023/2024 gegenüber der Spielzeit 2018/2019 deutlich höher. Dies gilt für die Zahl der eingesetzten Polizeikräfte insgesamt wie auch für die Zahl der Einsatzstunden. Der Einsatz bei einem polizeilich relevanten Spiel kostet das Land im Schnitt rund 48.000 Euro oder - auf Basis der aktualisierten Zahl an Spielen - 40.000 Euro. 5 Jahre zuvor waren es noch 26.000 Euro. Auf je 1.000 Zuschauer entfallen Polizeikosten von rund 4.200 Euro, das sind rund 1.000 Euro mehr als in der Saison 2018/2019. Der Erfolg der Stadionallianzen hinsichtlich des Kräfteeinsatzes der Polizei ist bei Betrachtung dieser Kennzahlen jedenfalls nicht auf den ersten Blick nachvollziehbar.

Die Erhebung von Gebühren wäre für die Polizei mit einem höheren administrativen Aufwand verbunden. Tatsächlich steigen die Anforderungen an die Rechtfertigung und die Dokumentation des Kräfteeinsatzes an, wenn diese zur Grundlage eines Gebührenbescheides werden. Insoweit ist die Argumentation der Landesregierung nachvollziehbar. Allerdings verfügen Polizei und Veranstalter über eine jahrelange Erfahrung hinsichtlich des voraussichtlichen Kräftebedarfs bei Hochrisikospielen. Zwischenzeitlich liegen Einsatzdaten über einen längeren Zeitraum vor, sodass auch hieraus Orientierungswerte gewonnen werden können. Es ist anzunehmen, dass sich die einer Gebührenerhebung

zugrundeliegenden Mechanismen nach einem anfänglichen Mehraufwand einspielen werden.

Zum administrativen Mehraufwand gehört auch, dass zunächst der relevante Gebührentatbestand geschaffen und hinreichend bestimmt werden müsste. Hierbei besteht ein gewisser Spielraum, doch müssen die Kriterien plausibel sein. Anhaltspunkte könnte dabei die - vom Bundesverfassungsgericht bestätigte - Regelung der Freien Hansestadt Bremen bieten, die an einer gewinnorientierten Veranstaltung anknüpft, an der voraussichtlich mehr als 5.000 Personen zeitgleich teilnehmen werden und bei der der Einsatz zusätzlicher Polizeikräfte vorhersehbar erforderlich wird. Nicht-kommerzielle, kleinere und absehbar nicht risikogeneigte Veranstaltungen wären damit von vornherein nicht von einer Gebührenregelung betroffen.

Bei der Frage, ab wann ein Einsatz über das übliche Maß hinausgeht und insoweit mit einem „Sondernutzen“ des Veranstalters verbunden ist, könnten Kennzahlen aus vorhandenen beziehungsweise laufend erhobenen Daten herangezogen werden. So könnte eine Orientierung beispielsweise am Kräfteeinsatz oder den Polizeikosten je 1.000 Zuschauern beziehungsweise Teilnehmern dazu beitragen, auch innerhalb der kommerziellen Veranstaltungen die Gebührenerhebung auf die besonders einsatzintensiven zu beschränken. Frühere Erhebungen des Rechnungshofs, die dem Beitrag in der Denkschrift 2015 zugrunde lagen, haben gezeigt, dass die entsprechenden Kennzahlen für den Profifußball meist um ein Mehrfaches über jenen für andere kommerzielle Großveranstaltungen liegen. Selbst der Kräfteeinsatz bei Volksfesten bleibt, bezogen auf die Teilnehmerzahl, weit dahinter zurück.

6.6 Empfehlung

Baden-Württemberg sollte eine gebührenrechtliche Grundlage für die Kostenerstattung von polizeilichen Maßnahmen bei kommerziellen Großveranstaltungen schaffen. Dies sollte idealerweise im Rahmen eines gemeinsamen, ländereinheitlichen Vorgehens erfolgen, gegebenenfalls aber auch ohne einen Konsens mit den anderen Ländern. Ersatzpflichtig sollte der Mehraufwand an Sicherheitsmaßnahmen sein, der aufgrund einer zusätzlichen, über das übliche Maß hinausgehenden, Bereitstellung von Polizeikräften entsteht.

6.7 Stellungnahme des Ministeriums

Das Innenministerium teilt mit, die Aussage, wonach die Polizei häufig präventiv Kräfte in den Fußballstadien einsetze, erscheine nicht zutreffend. Eine polizeiliche Maßnahme im Stadion komme erst dann in Betracht, wenn eine konkrete polizeiliche Aufgabe vorliege und der Veranstalter nicht in der Lage sei, die Aufgabe selbst zu bewältigen.

Hinsichtlich der Entwicklung der Polizeikosten weist das Ministerium darauf hin, dass die Anzahl der polizeilich relevanten Spiele in der Tabelle für die Saison 2023/2024 aufgrund eines Büroversehens nicht zutreffend sei (348 statt 286 Spiele).

Die Darstellung, dass die Einsatzkosten um 5,1 Mio. Euro angestiegen seien, bedürfe der zusätzlichen Erläuterung. Aus Sicht der Landesregierung erscheine der Vergleich der Saison 2018/2019 mit der Saison 2023/2024 nicht zielführend, da die veränderten Bedingungen nach der Corona-Pandemie unberücksichtigt blieben. So hätten sich die Restriktionen während der Corona-Pandemie nicht unerheblich auf die Zusammenarbeit der Sicherheitsakteure in den Stadionallianzen ausgewirkt, darunter:

- ein Kommunikationsverlust und damit einhergehend eine Reduzierung des Vertrauens gegenüber den Sicherheitsakteuren,
- eine hohe Anzahl von personellen Veränderungen, insbesondere bei der Polizeiführung,
- eine Unsicherheit bei der Einschätzung des Kräftebedarfs vor dem Hintergrund einer sich veränderten Fanszene.

Das Ministerium habe in enger Zusammenarbeit mit der Deutschen Fußball Liga im Jahre 2016/2017 eine neue Form der Zusammenarbeit zwischen den Vereinen, der Polizei, der Kommunen und den Fanprojekten initiiert, um die Gewalt in Fußballstadien und den Personalaufwand der Polizei sowie der Vereine zu reduzieren. Hierfür hätten die handelnden Sicherheitsakteure passgenaue Maßnahmen ausgearbeitet, vereinbart und ab der Saison 2017/2018 bis zum Ausbruch der Corona-Pandemie beachtliche Erfolge erzielt. Die Einsatzstunden hätten hierdurch deutlich reduziert werden können.

Nach dem Ende der Corona-Pandemie hätte ein Neustart in den lokalen Stadionallianzen erfolgen müssen. In der Saison 2024/2025 sei es durch die Stadionallianz-Offensive erneut gelungen, die Zusammenarbeit der handelnden Sicherheitsakteure deutlich zu verbessern. Dadurch seien die Anzahl der Straftaten und der Verletzten sowie der polizeiliche Kräfteaufwand deutlich gesunken.

Aktuell würden in verschiedenen Arbeitsgruppen der Fußballverbände die Sicherheitsrichtlinien sowie die Stadionverbotsrichtlinien überarbeitet und verschärft. Zugleich habe die Innenministerkonferenz eine Arbeitsgruppe eingerichtet, welche die Verbesserung der Sicherheitstechnik (Videoüberwachung, elektronischer Einlass, KI-Unterstützung) in den Stadien angehe. Die Umsetzung dieser Ergebnisse erfolge durch die handelnden Sicherheitsakteure in den Stadionallianzen.

In Baden-Württemberg hätten die Stadionallianzen zu einer nachhaltigen Reduzierung von Strafanzeigen und Verletzten sowie von Einsatzkräften und -stunden geführt.

Die Aussage, dass Fußballeinsätze die Kräfte der Polizei über das Normalmaß hinaus binden, die dann für andere Aufgaben nicht zur Verfügung stehen, sei aus Sicht der Landesregierung zutreffend. Aus diesem Grund würden in den Stadionallianzen passgenaue Maßnahmen für die jeweiligen Spielorte getroffen, die zur Kräftereduzierung beitragen. Eine Erhebung von Polizeikosten verringere diesen Kräfteansatz nicht.

Die Annahme, dass die Veranstalter nicht alles für die Sicherheit der Veranstaltungen tun würden, erscheine aus Sicht der Landesregierung nicht nachvollziehbar. So kämen die Veranstalter bereits jetzt grundsätzlich ihrer Aufgabe nach, für die Sicherheit der Veranstaltungen zu sorgen, indem sie u. a. Ordnungsdienste einsetzen und diesen das Hausrecht übertragen. Bei den Veranstaltungsleitern und Sicherheitsbeauftragten handele es sich in der Regel um hochqualifizierte und erfahrene Personen, die Fußballveranstaltungen auf einem hohen Sicherheitsniveau durchführen können. Auch sei die Expertise der Veranstalter bedeutsam für die Beurteilung der Lage durch die Polizei und somit auch für die Wahl des Kräfteansatzes durch den Polizeiführer. Die Zusammenarbeit im Netzwerk trage seit vielen Jahren zu einem hohen Sicherheitsniveau bei Fußballspielen in Baden-Württemberg bei.

Die Landesregierung teile die Ausführungen zum Urteil des Bundesverfassungsgerichts. Grundsätzlich könnte die Landesregierung als Annexkompetenz zum Gefahrenabwehrrecht eine gebührenrechtliche Regelung zum Polizeikostenersatz bei kommerziellen Großveranstaltungen schaffen. Eine entsprechende Pflicht ließe sich aus dem Urteil jedoch nicht ableiten.

Zur Bewertung des Rechnungshofs bemerkt das Ministerium, die von der Landesregierung vorgebrachten Argumente seien in erster Linie auf die bestmögliche Gewährleistung der Sicherheit bei Fußballspielen ausgerichtet und nicht auf die Erhebung von Polizeikosten.

Die eng verzahnte und intensive gemeinsame Netzwerkarbeit habe in den letzten Jahren wesentlich zur Verbesserung der Sicherheit bei Fußballspielen beigetragen. Dieser enorm wichtige, vertrauensvolle und gegenseitige Informationsaustausch zwischen den für die Sicherheit verantwortlichen Akteuren würde durch eine Kostenübertragung unweigerlich belastet und zugleich erschwert werden.

So sei zu befürchten, dass Informationen, die eine Einstufung zum Hochrisikospiel und einen damit verbundenen erhöhten Kräfteansatz nach sich ziehen würden, zurückgehalten werden könnten. Nicht unberücksichtigt bleiben dürfe auch, dass die Gewährleistung der Sicherheit bei Fußballspielen nicht allein Aufgabe der Polizei sei, sondern insbesondere des Veranstalters (Vereine), der Kommunen und weiterer Netzwerkpartner.

Darüber hinaus unterscheide sich die Lage in Baden-Württemberg durch die funktionierende Sicherheitspartnerschaft und die dadurch sinkenden Polizeikosten teilweise derart von den Lagen in anderen Ländern, dass die Mehraufwände (Abrechnung, Prozessbegleitung, Prozesskostenrisiko) in einem deutlich anderen Verhältnis zu den zu erhebenden Gebühren stünden, als z. B. in Bremen.

Mit Blick auf die Beschlussempfehlung des Rechnungshofs empfehle die Landesregierung, den Fokus auf die bestmögliche Gewährleistung der Sicherheit der jeweiligen Veranstaltungen zu legen und den Fußballvereinen keine Mehrkosten für Hochrisikospiele in Rechnung zu stellen.

Letztlich werde in Baden-Württemberg die Sicherheit bei Fußballspielen insbesondere durch das Zusammenwirken im Netzwerk (Stadionallianzen) hergestellt und nicht durch eine Rechnungsstellung von Polizeikosten an den Veranstalter. Das Motto der Landesregierung laute: „Mehr Sicherheit und weniger Kosten!“

6.8 Schlussbemerkung

Mit Blick auf die vorliegenden Zahlen teilt der Rechnungshof die Auffassung des Innenministeriums nicht, die Stadionallianzen hätten zu einer „nachhaltigen“ Reduzierung von Einsatzkräften und -stunden geführt. Er sieht keinen Widerspruch, die Stadionallianzen fortzuführen und parallel dazu eine Gebührenregelung zu schaffen: Erreichen die Stadionallianzen ihr Ziel, zu mehr Sicherheit in den und um die Stadien beizutragen und den polizeilichen Aufwand tatsächlich signifikant zurückzuführen, wird auch die Zahl der potenziell für eine Gebührenerhebung relevanten Spiele sinken. Erfolgreiche Stadionallianzen tragen dann dazu bei, eine Gebührenerhebung im konkreten Fall zu vermeiden.

Der Rechnungshof hält an seiner Auffassung fest, dass durch die Möglichkeit einer Gebührenerhebung die Veranstalter zu stärkeren eigenen Bemühungen angehalten werden können, die Sicherheitslage zu verbessern. Jüngste Ereignisse machen deutlich, dass es hier durchaus Verbesserungspotenziale gibt. So kam es anlässlich eines Spiels der 3. Liga in Baden-Württemberg im Mai 2025 zu Ausschreitungen in einem Stadion, bei denen es nach Presseberichten zu Sachbeschädigungen und zahlreichen Körperverletzungen sowie zum Einsatz von Pyrotechnik kam.

Bei diesem Spiel mit rund 23.000 Zuschauern musste die Polizei etwa 700 Einsatzkräfte aufbieten - die Zahl der Einsatzkräfte je 1.000 Zuschauer lag mit rund 33 weit oberhalb der Durchschnittswerte. Der Rechnungshof hält es - anknüpfend an das Urteil des Bundesverfassungsgerichtes - für legitim, die Kosten solcher Einsätze nicht allein der Allgemeinheit aufzubürden.

7 Wasserschutzpolizei - Aufgaben, Struktur und Kosten (Kapitel 0316)

Landtagsdrucksache 17/9207

Auf Rhein und Neckar übernimmt die Wasserschutzpolizei des Landes auf Grundlage einer 1955 geschlossenen Vereinbarung die schifffahrtspolizeilichen Aufgaben für den Bund. Inzwischen geht die Aufgabenwahrnehmung weit über die damalige Vereinbarung hinaus. Die Kosten, die dem Land entstehen, erstattet der Bund nicht.

Auf ihrem gemeinsamen Rheinabschnitt unterhalten Baden-Württemberg und Rheinland-Pfalz eigenständige Wasserschutzpolizeistrukturen. Eine Kooperation wie mit Frankreich findet nicht statt.

7.1 Ausgangslage

Baden-Württemberg unterhält an Rhein, Neckar und Bodensee eine Wasserschutzpolizei. Diese gehört organisatorisch seit der Polizeistrukturreform 2014 zum Polizeipräsidium Einsatz und besteht aus der Wasserschutzpolizeidirektion in Bruchsal und insgesamt neun nachgeordneten Wasserschutzpolizeistationen. Die Stationen Kehl, Mannheim, Konstanz und Friedrichshafen verfügen zudem noch über Wasserschutzpolizeiposten.

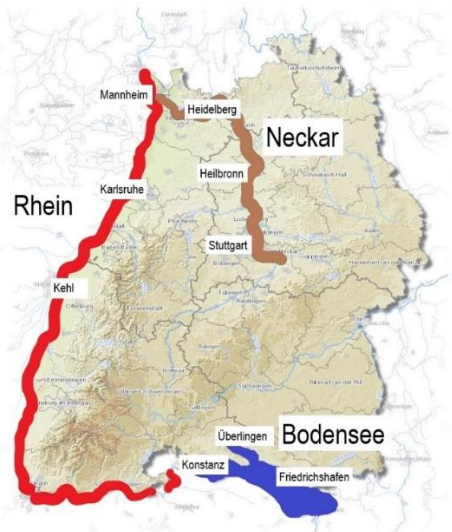
Abbildung 7-1: Polizeiboot auf dem Bodensee

Quelle: Wasserschutzpolizei Baden-Württemberg.

Abbildung 7-2: Organisatorischer Aufbau der Wasserschutzpolizei

Die Mannheimer Station ist aufgrund der geografischen Lage auch für einen Teil des Neckars zuständig. In Kehl wird die Station gemeinsam mit Frankreich als Deutsch-Französische Wasserschutzpolizeistation betrieben. Die dazugehörigen Wasserschutzpolizeiposten befinden sich auf französischem Hoheitsgebiet.

Abbildung 7-3: Standorte der Wasserschutzpolizei



Quelle: www.geoportal-bw.de.

Rhein und Neckar sind Bundeswasserstraßen, der Bodensee ist eine Landeswasserstraße. Die Wasserschutzpolizei nimmt dort schifffahrtspolizeiliche Vollzugsaufgaben wahr. Sie ist zuständig für die Sicherheit des Schiffsverkehrs sowie die Verhütung der von der Schifffahrt ausgehenden Gefahren und schädlichen Umwelteinwirkungen. Vom Schiffsverkehr umfasst sind die Fracht-, Fahrgast- und Sportschifffahrt.

Die Wasserschutzpolizei kontrolliert regelmäßig Schiffe und in Hafengebieten auch Landfahrzeuge, die mit dem Schiffsverkehr im Zusammenhang stehen. Sie nimmt Schiffsunfälle auf, sichert die Unfallstellen und führt die Ermittlungen. Schließlich ist sie auch schutzpolizeilich tätig. Hierzu gehören z. B. das Absichern von Veranstaltungen mit Gewässerbezug oder der Vollzug des Fischerei- und Naturschutzrechts.

Die Wasserschutzpolizei verfügt im Soll über rund 280 Personalstellen, davon 260 Stellen des Polizeivollzugs. Die Ist-Stärke lag in den vergangenen Jahren regelmäßig um rund 40 VZÄ unter dem Soll. Das Ausgabevolumen der Wasserschutzpolizei liegt bei rund 21 Mio. Euro jährlich, davon 19 Mio. Euro Personal- und 2 Mio. Euro Sachkosten.

7.2 Prüfungsergebnisse

7.2.1 Vereinbarung über den schifffahrtspolizeilichen Vollzug

Für den schifffahrtspolizeilichen Vollzug auf den Bundeswasserstraßen ist originär der Bund zuständig. Allerdings vereinbarten der Bund und Baden-Württemberg 1955, dass die Landespolizei die schifffahrtspolizeilichen Vollzugsaufgaben auf Rhein und Neckar für den Bund ausübt. Die 70 Jahre alte Vereinbarung gilt weiterhin in unveränderter Form.

Tatsächlich haben sich die Verhältnisse auf den Bundeswasserstraßen über die Jahrzehnte aber geändert. Dies betrifft sowohl die technischen Entwicklungen der Binnenschifffahrt als auch den rechtlichen Rahmen des schifffahrtspolizeilichen Vollzugs. So umfasst die Gefahrenabwehr inzwischen auch Bereiche, die über das reine Schifffahrtsrecht hinausgehen. Beispielsweise kontrolliert die Wasserschutzpolizei, dass von Gefahrgütern und Abfällen auf Schiffen keine Gefährdung für Mensch und Umwelt ausgeht. Ferner richtet sie ihr Augenmerk auf die beim Schiffsverkehr entstehenden Emissionen.

Während das Land der Wasserschutzpolizei die Zuständigkeit nach dem Gefahrgut- und Umweltrecht explizit zugewiesen hat, ist die Vereinbarung mit dem Bund nicht an die veränderten Belange des schifffahrtspolizeilichen Vollzugs angepasst worden.

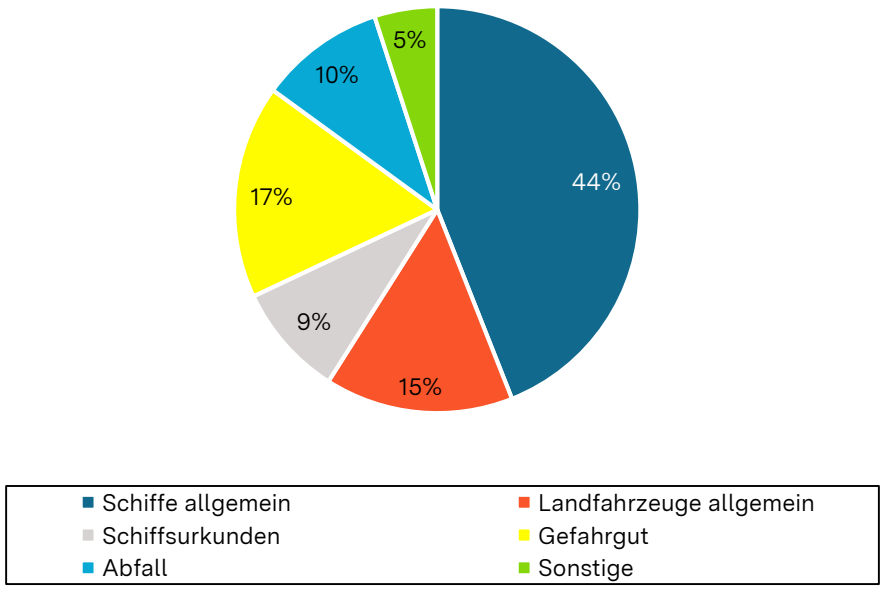
7.2.2 Kosten des schifffahrtspolizeilichen Vollzugs

Für den schifffahrtspolizeilichen Vollzug auf den Bundeswasserstraßen Rhein und Neckar setzt das Land dauerhaft eigenes Personal und Material ein. Nach der Vereinbarung mit dem Bund trägt es die hierdurch entstehenden Kosten selbst. Das Land kann

den Vollzug der Aufgaben - mit zeitlichem Vorlauf von einem halben Jahr - einstellen. Dann übt die Wasserstraßen- und Schifffahrtsverwaltung des Bundes die Aufgaben aus.

Zum schifffahrtspolizeilichen Vollzug gehören z. B. Maßnahmen im Rahmen der Gefahrenabwehr, Streifenfahrten oder die Bearbeitung von Unfällen. Das Kerngeschäft sind aber die Kontrollen. 2022 führte die Wasserschutzpolizei auf beiden Flüssen insgesamt 8.265 Kontrollen durch und nahm 104 Unfälle auf.

Abbildung 7-4: Schifffahrtspolizeiliche Kontrollen auf Bundeswasserstraßen nach Themenschwerpunkten in Prozent (2022)



Quelle: Kennzahlen der Wasserschutzpolizeidirektion 2022. Die Zahlen beziehen sich auf die Einsatzräume Rhein und Neckar, d. h. sie enthalten auch die Kontrollen in den Häfen.

Aus den Kennzahlen der Wasserschutzpolizei für 2022 lässt sich ableiten, dass rund 70 Prozent aller Tätigkeiten auf den Bundeswasserstraßen einen schifffahrtspolizeilichen Hintergrund hatten. Nur etwa 30 Prozent der Einsätze - z. B. bei Veranstaltungen oder dem Vollzug schutzpolizeilicher Aufgaben - fielen in die originäre landespolizeiliche Zuständigkeit.

Die jährlichen Personal- und Sachkosten[1] der Wasserschutzpolizei an Rhein und Neckar belaufen sich auf rund 18 Mio. Euro. Legt man den Anteil zugrunde, der auf schifffahrtspolizeiliche Vollzugsaufgaben entfällt, wendet das Land jährlich mehr als 12 Mio. Euro für originäre Aufgaben des Bundes auf.

Obwohl es sich um Bundesaufgaben handelt, trägt das Land die Kosten der Aufgabenerledigung in voller Höhe. Eine Regelung zur Beteiligung des Bundes an den Ausgaben

[1] Ermittelt auf Basis der Pauschalkosten der VwV-Kostenfestlegung. Ohne Liegenschaftskosten.

enthält die Vereinbarung nicht. Dies ist umso bemerkenswerter, als die Wasserschutzpolizei des Landes dem Bund ein erhebliches Einnahmenpotenzial generiert: 2022 leitete sie mehrere hundert Fälle zur Ahndung gegenüber Schiffsführern an die Wasserstraßen- und Schifffahrtsverwaltung des Bundes weiter.

7.2.3 Zusammenarbeit mit Rheinland-Pfalz

Auf rund 85 Rheinkilometern teilt sich die Wasserschutzpolizei die Zuständigkeit mit der Wasserschutzpolizei Rheinland-Pfalz. Die Wasserschutzpolizeistation Mannheim liegt etwa 4 Rheinkilometer von der Rheinland-Pfälzer Station in Ludwigshafen entfernt. Daneben gibt es in Mannheim noch den Wasserschutzpolizeiposten Rheinauhafen. Die Stationen in Karlsruhe und Germersheim trennen rund 25 Rheinkilometer.

Abbildung 7-5: Geografische Lage der Wasserschutzpolizeistationen/-posten von Rheinland-Pfalz und Baden-Württemberg am Rhein

Quelle: www.geoportal-bw.de.

Aufgrund der kurzen Distanzen wurde in der Vergangenheit bereits über eine engere Zusammenarbeit der Länder diskutiert. Im Jahr 2011 gab es Überlegungen, die Stationen in Mannheim und Ludwigshafen zu einer gemeinsamen „Rheinpolizei“ zusammenzulegen. Hierdurch sollten Synergieeffekte bei Personal, Beschaffung und Instandhaltung erzielt

werden. Die Überlegungen fanden 2012 schließlich Eingang in eine Vereinbarung der Innenministerien von Baden-Württemberg, Rheinland-Pfalz, Hessen und des Saarlands zur länderübergreifenden Zusammenarbeit. Diese beinhaltete u. a. den Prüfauftrag, die Zusammenarbeit auf dem Rhein sowie die gemeinsame Aus- und Fortbildung deutlich zu intensivieren. Nach der Vereinbarung wurden bei der Wasserschutzpolizei verschiedene Arbeitsgruppen eingerichtet, die letztlich ohne konkrete Ergebnisse blieben.

Dabei zeigt die Praxis, dass eine Zusammenarbeit bei der Aufgabenerledigung sogar über nationale Grenzen hinweg möglich ist. Seit Jahren kooperiert die Wasserschutzpolizei mit der französischen Gendarmerie und betreibt seit 2022 eine gemeinsame Station in Kehl mit Posten in Gambsheim und Vogelgrun. Die fachliche Zusammenarbeit funktioniert, Nachteile dieser Kooperation am südlichen Oberrhein sind nicht bekannt.

Soweit der Rhein Grenzfluss ist, bietet sich eine gemeinsame Erledigung wasserschutzpolizeilicher Aufgaben durch die angrenzenden Länder an. Wenn zwei Länder auf 85 gemeinsamen Rheinkilometern insgesamt vier Wasserschutzpolizeistationen mit entsprechendem Personal und Material vorhalten, stellt sich die Frage der Wirtschaftlichkeit. Die Erfahrungen aus der deutsch-französischen Zusammenarbeit könnten die Grundlage für einen neuen Anlauf zur Zusammenarbeit auf dem nördlichen Oberrhein mit Rheinland-Pfalz sein.

7.2.4 Wasserschutzpolizeistationen am Neckar

Der Neckar ist auf 203 Flusskilometern schiffbar. Außer an den Rhein ist er an keine andere Wasserstraße angebunden. Alle Schiffe fahren vom Rhein aus in den Neckar.

Auf dem schiffbaren Abschnitt führen die Stationen in Heidelberg, Heilbronn und Stuttgart Kontrollen durch. Die Mannheimer Station konzentriert ihre Kontrolltätigkeiten auf den Rhein. 2022 erfolgten 281 von 516 Kontrollen[2] (54 Prozent) durch die Wasserschutzpolizeistation Heidelberg. Viele Schiffe werden direkt nach ihrer Einfahrt in den Neckar kontrolliert.

Die Frachtschifffahrt ist - dem Bundestrend folgend - auch auf dem Neckar rückläufig: 2022 passierten insgesamt 5.484 Frachtschiffe (Summe aus Hin- und Rückfahrten) den Fluss. 7 Jahre zuvor waren es noch 6.655.

Die Wasserschutzpolizei kann auf dem Neckar jedes Fracht- oder Fahrgastschiff kontrollieren. Wo genau die Kontrolle durchgeführt wird, ist für den schifffahrtspolizeilichen Vollzug dabei ohne Bedeutung. Vor diesem Hintergrund sollte die eher kleinteilige Organisationsstruktur mit vier Stationen überprüft werden. Dabei könnten als Kriterien für die Bewertung die Nähe zu anderen Stationen, die Zuständigkeit für einen Hafen oder auch absehbare Investitionsbedarfe an den einzelnen Standorten herangezogen werden.

[2] Kontrollen in der Frachtschifffahrt ohne Gefahrstoff- oder Abfallbezug.

Die Station in Heidelberg ist die einzige am Neckar, die für keinen Hafen zuständig ist. Anders als bei den Stationen Mannheim, Heilbronn und Stuttgart fehlt es insoweit an einem ortsgebundenen Tätigkeitsfeld. Die wasserschutzpolizeilichen Aufgaben könnten auch von den benachbarten Stationen in Mannheim - die nur wenige Kilometer entfernt ist - und Heilbronn wahrgenommen werden. Gleichzeitig könnte das Personal so verteilt werden, dass die Dienstgruppen bei diesen Stationen verstärkt werden.

7.2.5 Gebühren und Kostenersatz für Leistungen der Wasserschutzpolizei

Die Wasserschutzpolizei führt auf dem Bodensee Seenotrettungen durch. Soweit die Seenot von einem Bootsführer oder anderen Personen leichtfertig herbeigeführt wurde, ist - nach der geltenden Gebührenverordnung des Innenministeriums - für den Einsatz eine Gebühr zu entrichten.

In den Jahren 2019 bis 2022 verzeichnete die Wasserschutzpolizei jährlich zwischen 447 und 538 Rettungseinsätze - zumeist nach Sturmwarnungen. Die Wasserschutzpolizei ging in allen Fällen davon aus, dass die Betroffenen nicht leichtfertig in Seenot geraten sind. Folglich wurden keine Gebühren festgesetzt. Angesichts der hohen Einsatzzahlen und des häufigen Zusammenhangs mit bestehenden Sturmwarnungen ist die Annahme, die Seenot sei in keinem einzigen Fall leichtfertig herbeigeführt worden, nicht nachvollziehbar.

Der Kampfmittelbeseitigungsdienst ist dem Regierungspräsidium Stuttgart zugeordnet. Er wird bei Bedarf von Tauchern der Wasserschutzpolizei unterstützt. Die Kosten der Kampfmittelbeseitigung sind in Landes- oder Kommunalgewässern vom Bund zu tragen, wenn es sich um sogenannte reichseigene Kampfmittel handelt. In Bundesgewässern liegt die Kostenträgerschaft - unabhängig von der Herkunft der Kampfmittel - beim Bund.

Das Regierungspräsidium Stuttgart rechnet mit dem Bund die Personal- und Sachkosten des Kampfmittelbeseitigungsdiensts anhand bestimmter Sätze ab. Nicht festgesetzt werden allerdings die Kosten der Taucher der Wasserschutzpolizei (Personal, An- und Abfahrt, Geräte und Ausrüstung, usw.). Damit deckt die Abrechnung gegenüber dem Bund nicht alle dem Land entstehenden Kosten ab.

7.3 Empfehlungen

7.3.1 Vereinbarung mit dem Bund anpassen

Die 1955 geschlossene „Vereinbarung über die Ausübung der schifffahrtspolizeilichen Vollzugsaufgaben“ sollte an die grundlegend veränderten Rahmenbedingungen ange-

passt werden. Dies gilt insbesondere hinsichtlich des stark erweiterten Aufgabenkatalogs der Wasserschutzpolizei auf Bundeswasserstraßen sowie der geänderten rechtlichen Grundlagen.

7.3.2 Beteiligung des Bundes an den Kosten anstreben

Im Zuge einer Anpassung der Verwaltungsvereinbarung sollte versucht werden, eine Erstattung der bislang allein vom Land getragenen Kosten für die Erfüllung originärer Bundesaufgaben zu erreichen.

7.3.3 Zusammenarbeit mit Rheinland-Pfalz intensivieren

Baden-Württemberg sollte mit Rheinland-Pfalz eine intensivere Zusammenarbeit auf dem Rhein und diesbezüglich auch eine Konzentration der Standorte anstreben. Hierbei sollten auch die Erfahrungen aus der deutsch-französischen Zusammenarbeit genutzt werden.

7.3.4 Struktur der Wasserschutzpolizeistationen am Neckar prüfen

Das Innenministerium sollte prüfen, ob für die Aufgabenerfüllung am Neckar auch zukünftig vier Wasserschutzpolizeistationen erforderlich sind.

7.3.5 Gebührenverordnung anwenden

Die Wasserschutzpolizei sollte die bestehenden Regelungen der Gebührenverordnung des Innenministeriums umsetzen. Sie sollte standardisiert nach jeder Seenotrettung prüfen, ob die Voraussetzungen für eine Gebührenfestsetzung vorliegen und gegebenenfalls einen Gebührenbescheid erstellen. Die Bewertung, ob eine Seenot leichtfertig herbeigeführt wurde, ist eine Einzelfallentscheidung. In eindeutigen Fällen ist die Gebühr zu erheben.

7.4 Stellungnahme des Ministeriums

Das Innenministerium teilt mit, die Darstellungen sowie Empfehlungen des Rechnungshofs seien nachvollziehbar und würden vom Ministerium begrüßt. Dies gelte insbesondere im Hinblick darauf, dass sich das Innenministerium für eine Optimierung der Kostenregelung im Zusammenhang mit der Erledigung schifffahrtspolizeilicher Vollzugsaufgaben des Bundes sowie der konsequenten Abrechnung gebührenrelevanter Sachverhalte auf Basis des Gebührenverzeichnisses einsetzt. Überdies würden auch mögliche Synergieaspekte der länderübergreifenden Zusammenarbeit der Wasserschutzpolizeien der Länder Rheinland-Pfalz und Baden-Württemberg einschließlich deren Folgewirkungen sowie etwaige Anpassungsmöglichkeiten im Zusammenhang mit der bestehenden Organisationsstruktur entlang des Neckars beleuchtet.

Mit Blick auf die Komplexität einiger Inhalte der Empfehlungen der zugrundeliegenden Prüfungsmitteilung sei zum März 2025 die Einrichtung einer fachübergreifenden Arbeitsgruppe beim Polizeipräsidium Einsatz unter themenbezogener Einbindung regionaler Polizeipräsidien und des Präsidiums Technik, Logistik, Service der Polizei erfolgt, um eine tiefergehende Betrachtung und Aufarbeitung vorzunehmen.

Das Innenministerium habe bereits den beim Regierungspräsidium Stuttgart angesiedelten Kampfmittelbeseitigungsdienst darauf hingewiesen, dass die Kosten der Einsätze der Polizeitaucherinnen und -taucher bei Kampfmitteln aus dem Bestand des ehemaligen Deutschen Reiches in beziehungsweise an Landes- oder Kommunalgewässern sowie bei Kampfmitteln jedweder Herkunft in beziehungsweise an Bundesgewässern künftig gegenüber dem Bund abgerechnet werden sollten.

Einzelplan 04: Ministerium für Kultus, Jugend und Sport

8 Organisation der Lehrkräftefortbildung in Baden-Württemberg (Kapitel 0405, 0436 und 0444)

Landtagsdrucksache 17/9208

Für die Organisation der Lehrkräftefortbildung werden überwiegend Lehrkräfte eingesetzt, obwohl ein Teil der Aufgaben auch durch Verwaltungspersonal wahrgenommen werden könnte. Um die Aus- und Fortbildung zu vernetzen, wurden mehr als 650 sogenannte „Fachteams“ aus Lehrkräften gebildet, die dafür anteilig vom Unterricht freigestellt werden. Mit einem verstärkten Einsatz von Verwaltungspersonal und schlankeren Strukturen der Fachteams könnte ein Beitrag zur Stärkung der Unterrichtsversorgung geleistet werden.

Lehrkräfte, die Fortbildungen anbieten, werden ebenfalls anteilig vom Unterricht freigestellt. Dies erfolgt derzeit in einem komplexen und langwierigen Prozess, der sich wesentlich vereinfachen ließe. Schulen und Lehrkräfte erhielten dadurch rechtzeitig Planungssicherheit.

8.1 Ausgangslage

Seit seiner Gründung im Jahr 2019 ist das Zentrum für Schulqualität und Lehrerbildung (ZSL) für die Organisation der Lehrkräftefortbildungen zuständig. Es besteht aus einer Zentrale in Stuttgart sowie sechs Regionalstellen. Die Akademien in Bad Rotenfels, Bad Wildbad, Comburg, Esslingen und Ludwigsburg sind Außenstellen des ZSL.

Zuvor boten die Regierungspräsidien und die Staatlichen Schulämter jeweils für ihren Zuständigkeitsbereich dezentrale Fortbildungen an. Zentrale Angebote gab es bei den Landesakademien und -instituten.

Ziel der Neuorganisation war, die Lehrkräfteaus- und -fortbildung systematisch miteinander zu verknüpfen und zu stärken. Während das ZSL für übergreifende konzeptionelle Entwicklungen und Steuerungsansätze zuständig ist, sollen die Regionalstellen die Fortbildungsangebote in die Fläche tragen.

Der Rechnungshof hat Aspekte der Lehrkräftefortbildung in einer Organisationsuntersuchung betrachtet. Um auch Einschätzungen aus den Schulen zu erhalten, wurde im Rahmen der Prüfung eine Umfrage bei 1.000 Schulleitungen durchgeführt. Die Rücklaufquote lag bei 66 Prozent.

8.2 Prüfungsergebnisse

8.2.1 Haushaltsmittel für die Lehrkräftefortbildung

Haushaltsmittel für die Lehrkräftefortbildung sind in mehreren Kapiteln veranschlagt, schwerpunktmäßig bei den „Allgemeinen Schulangelegenheiten“ (Kapitel 0436) und beim ZSL (Kapitel 0444). Seit 2019 wurden die Ansätze in keinem Haushaltsjahr ausgeschöpft, obwohl das Soll über die Jahre bereits zurückgefahren wurde: So flossen 2019 von rund 12,4 Mio. Euro lediglich rund 10,1 Mio. Euro ab, 2024 waren es von veranschlagten knapp 8,8 Mio. Euro nur 7,5 Mio. Euro. Gleichzeitig sind - als Teil des Sachmittelbudgets gemäß § 6 Staatshaushaltsgesetz - bei den entsprechenden Titelgruppen Ausgabereste von 8,1 Mio. Euro aufgelaufen.

Tabelle 8-1: Haushaltsmittel für die Lehrkräftefortbildung in den Jahren 2019 bis 2024 (Kapitel 0436 Titelgruppe 68 und Kapitel 0444 Titelgruppe 72) in Mio. Euro

Haushaltsjahr	2019	2020	2021	2022	2023	2024
Soll	12,4	14,7	11,5	9,2	9,8	8,8
Ist	10,1	8,9	6,9	5,6	7,3	7,5
Abweichung Soll/Ist*)	2,4	5,9	4,7	3,6	2,4	1,2
Haushaltsreste aus Vorjahr	4,8	8,7	4,4	7,3	6,8	8,1

*) Differenzen in den Summen sind rundungsbedingt.

Es ist nachvollziehbar, dass in den von der Corona-Pandemie betroffenen Jahren der Mittelabfluss zurückgegangen ist. Die Ausgaben 2024 lagen allerdings immer noch rund 1,4 Mio. Euro unter dem Niveau des ersten Pandemiejahres 2020. Die Entwicklung der vergangenen Jahre deutet darauf hin, dass der Haushaltsansatz strukturell zu hoch ist; hierfür sprechen auch die kontinuierlich angestiegenen Ausgabereste. Dies eröffnet Raum für eine Absenkung der Haushaltsansätze zumindest so lange, bis die entstandenen Reste abgebaut sind.

8.2.2 Einsatz von Lehrkräften für die Organisation von Fortbildungen

Für die Organisation von Fortbildungen setzte die Kultusverwaltung im Prüfungszeitraum insgesamt 167 Vollzeitäquivalente (VZÄ) ein. Davon entfielen 119 VZÄ - das sind mehr als 70 Prozent - auf Lehrkräfte. Sie waren schwerpunktmäßig damit betraut, Fortbildungen organisatorisch vorzubereiten, einzelne Fortbildungen zu planen oder Konzepte für die Lehrkräftefortbildung zu entwickeln. Der Einsatz von Lehrkräften für konzeptionelle und planerische Tätigkeiten ist nachvollziehbar. Insgesamt zählten zu den Aufgaben jedoch auch zahlreiche Verwaltungstätigkeiten wie beispielsweise Anmeldun-

gen zu sichten oder Einladungen zu versenden. Hierfür ist eine Qualifikation als Lehrkraft nicht zwingend erforderlich. Dies gilt umso mehr, als die meisten eingesetzten Lehrkräfte dem höheren Dienst angehören.

Nach Einschätzung des Rechnungshofs könnten Verwaltungsaufgaben im Umfang von rund 80 VZÄ auch durch originäres Verwaltungspersonal erledigt werden. Gerade vor dem Hintergrund des Lehrkräftemangels sollten möglichst viele Lehrkräfte, die bislang Verwaltungstätigkeiten ausüben, entsprechend ihrer Qualifikation wieder an den Schulen eingesetzt werden. Damit würde ein Beitrag zur Stärkung der Unterrichtsversorgung geleistet.

Ein höherer Anteil von Verwaltungspersonal könnte auch für mehr Kontinuität in der Bearbeitung sorgen. Von den Lehrkräften, die für die Organisation von Fortbildungen eingesetzt waren, wurden nur 25 VZÄ auf Planstellen geführt. Dagegen waren 70 VZÄ abgeordnet und weitere 24 VZÄ wurden für ihre Tätigkeit vom Unterricht anteilig freigestellt. Beide Instrumente sind für eine vorübergehende Beschäftigung vorgesehen; die Lehrkräftefortbildung ist jedoch eine Daueraufgabe. Ein stärker auf Kontinuität ausgelegter Personaleinsatz würde auch den Aufbau des entsprechenden Know-hows erleichtern, sodass sich die Aufgaben gegebenenfalls auch mit weniger Personal bewältigen ließen.

Hierfür müssten beim ZSL neue Planstellen oder Stellen ausgebracht werden. Per saldo wäre aber für den Gesamthaushalt kein Stellenaufwuchs erforderlich, da im Gegenzug Planstellen in den einschlägigen Schulkapiteln entfallen können. Eine Verschlechterung der Unterrichtsversorgung wäre damit nicht verbunden: Da in entsprechendem Umfang Lehrkräfte zum ZSL abgeordnet beziehungsweise über Anrechnungsstunden dort eingesetzt sind, stehen diese Stellenkapazitäten schon im derzeitigen System nicht für den Unterricht zur Verfügung. Eine Streichung von Stellen in den Schulkapiteln und ein entsprechender Aufbau beim ZSL würde vielmehr dazu beitragen, die tatsächliche Situation auch im Haushalt korrekt abzubilden. Die in den Schuldienst zurückkehrenden Lehrkräfte könnten auf derzeit unbesetzten Stellen geführt werden.

8.2.3 Verfahren zur Freistellung von Lehrkräften als Fortbildnerinnen und Fortbildner

Fortbildungen werden überwiegend von Lehrkräften angeboten. Für den Einsatz als Fortbildnerin beziehungsweise Fortbildner werden die Lehrkräfte anteilig von ihrer Unterrichtsverpflichtung freigestellt. Jährlich umfasst diese Freistellung rund 500 Deputate. Verwaltungstechnisch wird sie über die Gewährung von sogenannten Anrechnungsstunden umgesetzt. Der Prozess von der Planung, welche Personalressourcen insgesamt in einem Jahr für die Lehrkräftefortbildung aufgewandt werden, bis zur Verfügung von konkreten Anrechnungsstunden je Lehrkraft ist komplex und zeitaufwendig. Er erstreckt sich insgesamt über rund 2 Schuljahre. Verbesserungspotenziale im Prozess liegen vor allem in der Verlässlichkeit der Planungsgrundlagen, im zeitlichen Ablauf und in der Abgrenzung von Zuständigkeiten.

- Das ZSL beginnt mit der Planung von Veranstaltungen rund ein Jahr vor dem eigentlichen Fortbildungsjahr. Diesen Planungen liegt allerdings noch keine verbindliche Zusage des Kultusministeriums zum Umfang der Freistellungen für Fortbildnerinnen und Fortbildner zugrunde. Diesen legte das Ministerium in den vergangenen Jahren erst ab Juni und damit nur 2 Monate vor Beginn des Fortbildungsjahres fest. Damit wusste das ZSL über etwa 10 Monate hinweg nicht, wie viele Fortbildungen es im nächsten Schuljahr verlässlich anbieten kann. Entsprechend waren die Planungen für Fortbildungsmaßnahmen in dieser Zeit unverbindlich und Vorabinformationen über Zwischenstände gegenüber dem Ministerium und anderen am Prozess beteiligten Dienststellen nicht belastbar. Das ZSL musste das Fortbildungsprogramm nach der endgültigen Festlegung des Budgets der Anrechnungsstunden korrigieren. Dies führte zu vermeidbarer Mehrarbeit.
- Am gesamten Planungsprozess sind das ZSL, das Kultusministerium und die Regierungspräsidien mit jeweils mehreren behördeninternen Organisationseinheiten beteiligt. Im zeitlichen Ablauf wechselt die Bearbeitung über 100-mal zwischen den Organisationseinheiten, davon über 30-mal zwischen verschiedenen Behörden. Gerade die behördenübergreifenden Schnittstellen machen den Prozess zeitintensiv.
- Die späte Festlegung eines verbindlichen Umfangs an Freistellungen durch das Kultusministerium trägt wesentlich dazu bei, dass die Regierungspräsidien als personalverwaltende Stellen und die Schulen erst im bereits laufenden Schuljahr erfahren, welche Lehrkräfte als Fortbildnerinnen und Fortbildner eingesetzt werden. Zu diesem Zeitpunkt sind diese schon im Unterricht eingesetzt. Die späte Information führt auch hier zu unnötigem Mehraufwand in der Planung der Unterrichtsversorgung und bei der Erstellung von Stundenplänen.
- Das Ministerium nimmt in der Lehrkräftefortbildung auch nicht-ministerielle Aufgaben wahr, für die es wiederum die Zuarbeit des ZSL benötigt. Diese Aufteilung bedingt einen hohen Abstimmungsbedarf. Die Zuständigkeiten sollten so abgegrenzt sein, dass das Ministerium grundsätzlich nur Aufgaben strategischer und steuernder Art erfüllt. Operative Tätigkeiten sollten nachgeordneten Behörden zugewiesen werden.

Ausgehend von den erkannten Schwächen hat der Rechnungshof einen optimierten Soll-Prozess erarbeitet. Er sieht insbesondere vor, dass das Ministerium das Budget für Anrechnungsstunden früher als bisher verbindlich festlegt. Dadurch können Nacharbeiten wegfallen, die bisher wegen fehlender Planungssicherheit erforderlich waren. Der zeitliche Ablauf wird u. a. durch eine neue Aufgabenaufteilung gestrafft: Das Ministerium sollte sich auf ministerielle Aufgaben beschränken. Dazu zählt, Fortbildungsschwerpunkte und -ziele vorzugeben und ein Berichtscontrolling für die Lehrkräftefortbildung zu erarbeiten. Organisation und Durchführung von Fortbildungen obliegen anschließend dem ZSL, das dem Ministerium strukturiert über durchgeführte Veranstaltungen berichtet. Dadurch wechselt die Steuerung von einer Input- zu einer Output-Steuerung. Die Zahl der Schnittstellen ließe sich so von bisher über 100 auf dann rund 60 reduzieren. Besonders die Anzahl der zeitaufwendigen behördenübergreifenden Schnittstellen würde von zuvor über 30 auf zukünftig 15 sinken.

Auch das Ministerium hat sich mit dem Prozess der Gewährung von Anrechnungsstunden befasst. Erste Anpassungen seien bereits im Verfahren für das Schuljahr 2024/25 umgesetzt worden, sodass insgesamt von einem schnelleren Prozess auszugehen sei. Das bisher analoge Verfahren solle mittelfristig durch ein Online-Verfahren abgelöst werden. Aus Sicht des Rechnungshofs sollte eine Digitalisierung aber nicht auf dem bisherigen, sondern auf einem umfassend optimierten Prozess aufsetzen. Ansonsten besteht die Gefahr, dass ineffiziente Strukturen langfristig festgeschrieben werden.

8.2.4 Bezüge für die Tätigkeit als Fortbildnerin und Fortbildner

Die Tätigkeit als Fortbildnerin und Fortbildner ist in der Regel mit der Funktion einer Fachberaterin/eines Fachberaters Unterricht (FBU) verbunden. In den 5 Schuljahren des Prüfungszeitraums gab es durchschnittlich 1.290 FBU als Fortbildnerin oder Fortbildner. Davon entfielen 570 FBU auf den gehobenen Dienst und 720 FBU auf den höheren Dienst. Über die anteilige Freistellung vom Unterricht hinaus erhalten die FBU des gehobenen Dienstes eine monatliche Zulage in Höhe von 38,81 Euro (brutto), die FBU des höheren Dienstes werden auf einer Funktionsstelle der Besoldungsgruppe A 15 Landesbesoldungsordnung geführt. Der Umfang der gehaltenen Fortbildungen ist für die Höhe der Zulage oder für die Besoldungseinstufung nicht relevant, sondern wirkt sich nur auf die Höhe der Unterrichtsfreistellung aus.

Die Bewertung der Dienstposten von FBU nach Besoldungsgruppe A 15 stammt aus der Zeit vor der Neuorganisation der Lehrkräftefortbildung. Vor 2019 war dieser Personenkreis bei den Regierungspräsidien angesiedelt und nahm neben der Fortbildung auch Aufgaben der Schulaufsicht wahr. Mit der Gründung des ZSL wurden diese Aufgabengebiete aufgeteilt. Die Aufsichtstätigkeiten blieben bei den Regierungspräsidien, die Zuständigkeit für Fortbildung ging auf das ZSL über. Für die entsprechenden Stellenausschreibungen und die Einstufung der Tätigkeit ist allerdings nach wie vor die Verwaltungsvorschrift Fachberaterinnen und Fachberater mit dem Stand November 2009 anzuwenden. Diese bildet die seit 2019 eingeführte Aufteilung in Fachberaterinnen beziehungsweise Fachberater für Aufsicht (FBA) und FBU nicht ab. Damit verweist die Kultusverwaltung in den Ausschreibungen für die FBU auch auf Tätigkeiten, die in den Bereich der Aufsicht fallen und von den FBU mangels Zuständigkeit nicht wahrgenommen werden können.

Für die FBU des höheren Dienstes stehen seit dem Schuljahr 2021/22 insgesamt 852 Stellen zur Verfügung, von denen über 80 Prozent besetzt sind. Wechsel gibt es im Wesentlichen nur durch Eintritte in den Ruhestand. Damit ist die Möglichkeit, neue Fortbildnerinnen und Fortbildner des höheren Dienstes zu gewinnen und dadurch auf sich verändernde Themenfelder zu reagieren, eingeschränkt.

Im gehobenen Dienst bringt die Tätigkeit als Fortbildnerin beziehungsweise Fortbildner keine Einstufung in eine andere Besoldungsgruppe mit sich. Die hier gewährte Zulage von 38,81 Euro (brutto) setzt keine wirksamen Anreize, sich zusätzlich zu engagieren.

Der Umfang der Anrechnungsstunden je Person ist in vielen Fällen sehr gering. Gleichzeitig ist die Fluktuation unter den Fortbildnerinnen und Fortbildnern hoch. Dies führt zum einen dazu, dass sich regelmäßig viele Fortbildnerinnen und Fortbildner neu in diese Tätigkeit einarbeiten müssen. Die hohe Fluktuation führt zum anderen wegen der erforderlichen Auswahlverfahren zu erhöhtem Verwaltungsaufwand. Das ZSL teilte während der Prüfung mit, es plane die Verteilung weniger Anrechnungsstunden auf viele Personen schrittweise umzukehren. Leitlinie sei, möglichst mindestens 4 Anrechnungsstunden je Person für einen Zeitraum von 4 Jahren zu vergeben.

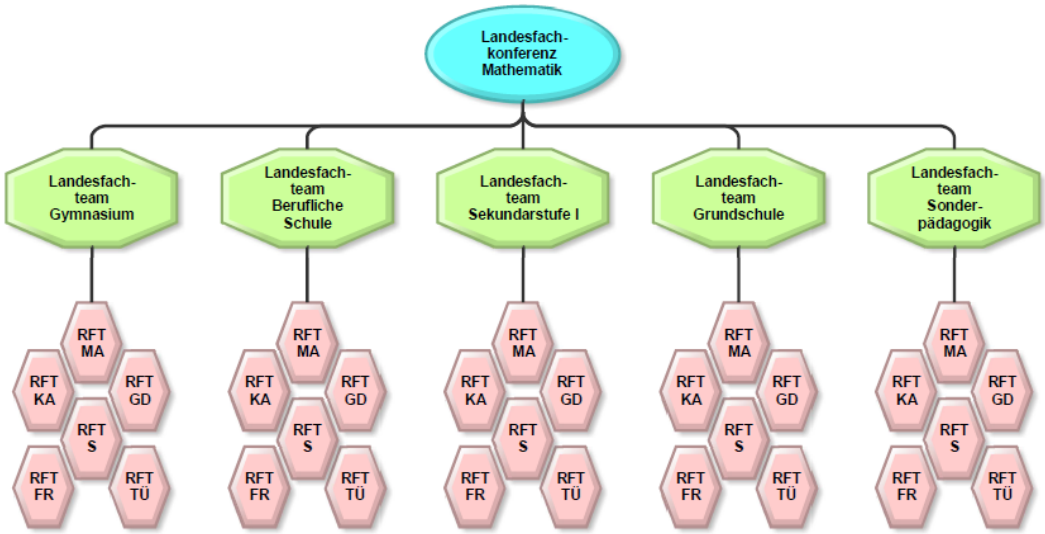
Fortbildungen von Lehrkräften dienen dazu, Wissen aktuell zu halten. Dabei geht es sowohl um Fachinhalte der einzelnen Unterrichtsfächer als auch um didaktisch-pädagogische Ansätze. Ziel sollte daher sein, dass sich engagierte Lehrkräfte Wissen aneignen, das sie bedarfsgerecht an Kolleginnen und Kollegen weitergeben können. Dabei bleibt das benötigte Wissen nicht über Jahre hinweg gleich. Es ist daher sachgerecht, wenn ein regelmäßiger Wechsel innerhalb der Gruppe der Fortbildnerinnen und Fortbildner stattfindet. Die Fluktuation sollte möglichst ausgewogen sein, sodass einerseits das erworbene Wissen in einer angemessenen Anzahl von Veranstaltungen weitergegeben werden kann, andererseits aber auch sichergestellt ist, dass keine veralteten oder nicht benötigten Themen angeboten werden.

Das derzeitige System wird dem Anspruch einer aktuellen und flexiblen Wissensvermittlung nicht gerecht; es entspricht nach den Änderungen 2019 - Trennung von FBU und FBA - auch nicht mehr den strukturellen Gegebenheiten. Bei der Gruppe der FBU im gehobenen Dienst bietet die Zulage keinen ausreichenden Anreiz, sich für Fortbildung zu engagieren. Im höheren Dienst behindert die Bindung an eine Planstelle in der Besoldungsgruppe A 15 einen laufenden, der dynamischen Entwicklung der Fortbildungsinhalte angemessenen Austausch im Pool der Fortbildnerinnen und Fortbildner.

8.2.5 Aufgabenbereiche und Strukturen der Fachteams

Um eine enge Verzahnung zwischen Aus- und Fortbildung zu sichern, die Fachlichkeit in Aus- und Fortbildung zu stärken sowie Aufgaben und Inhalte der Lehrerbildung zu bündeln, wurde zeitgleich mit der Errichtung des ZSL eine Struktur sogenannter „Fachteams“ aufgebaut. Sie besteht aus regionalen Fachteams, Landesfachteams und einer Landesfachkonferenz und ist sowohl regional als auch nach Schularten und -fächern ausdifferenziert. Insgesamt gibt es etwa 110 Landesfachteams und rund 540 regionale Fachteams mit insgesamt rund 3.200 Lehrkräften. Die Abbildung zeigt die Fachteamstruktur exemplarisch am Beispiel des Faches Mathematik im allgemeinbildenden Bereich.

Abbildung 8-1: Fachteamstruktur für das Fach Mathematik im allgemeinbildenden Bereich



RFT: Regionale Fachteams in Freiburg, Karlsruhe, Mannheim, Schwäbisch Gmünd, Stuttgart und Tübingen.

Für ihre Arbeit in Fachteams werden die Lehrkräfte anteilig vom Unterricht freigestellt. Der konkrete Umfang dieser Unterrichtsbefreiung ist dem ZSL nicht bekannt. In 2023 hat das ZSL die Fachteamstruktur für den allgemeinbildenden Bereich evaluiert und dabei festgestellt, dass das Ziel der Verzahnung von Aus- und Fortbildung noch nicht optimal umgesetzt werden konnte. Insbesondere seien gemeinsame Vorhaben bislang eher selten entwickelt worden. Die Anzahl der Fachteams und der Personaleinsatz waren nicht Gegenstand der Evaluation.

Der Rechnungshof kann nachvollziehen, dass Themen der Aus- und Fortbildung aufeinander abgestimmt werden sollen und für jedes Schulfach ein Fachteam eingerichtet wurde. Allerdings sind Vorgaben zu Fortbildungsthemen im Regelfall landesweit umzusetzen. Der zu vermittelnde Stoff der Schulfächer weicht regional nicht voneinander ab. Der parallele und personalintensive Aufbau entsprechender Teamstrukturen bei jeder der sechs Regionalstellen sowie mit regionalen und Landesfachteams ist insoweit überdimensioniert. Das Ziel, das Fortbildungsangebot zu strukturieren, kann auch mit schlankeren Verfahren und weniger Personal erreicht werden. Dadurch könnten Anrechnungsstunden reduziert und die Unterrichtsversorgung gestärkt werden.

8.2.6 Fortbildungsangebot und Teilnahmemöglichkeiten aus Sicht der Schulleitungen

Das ZSL hat im Schuljahr 2022/23 rund 16.500 Veranstaltungen für Lehrkräfte angeboten. Davon wurden rund 75 Prozent durchgeführt, 25 Prozent wurden abgesagt - überwiegend wegen fehlender Anmeldungen. An den Veranstaltungen nahmen insgesamt fast 180.000 Lehrkräfte teil.

Um auch die „Kundensicht“ in der Bewertung der Lehrkräftefortbildung berücksichtigen zu können, hat der Rechnungshof die Leitungen von 1.000 der insgesamt rund 3.800 öffentlichen Schulen unter anderem zum Fortbildungsangebot, zu den Teilnahmemöglichkeiten und zum Service des ZSL online befragt.

Die Schulleitungen waren im Prüfungszeitraum mit den angebotenen Themenbereichen mehrheitlich zufrieden. Auch die Servicequalität des ZSL - sowohl der Zentrale als auch der Regionalstellen - wird von den Schulleitungen durchweg positiv bewertet.

Bei der Umfrage des Rechnungshofs teilten 70 Prozent der Schulleitungen mit, dass Lehrkräfte ihres Kollegiums in ausreichendem Umfang Fortbildungen wahrnehmen können. Rund 30 Prozent waren der Ansicht, dass der Schulalltag die Teilnahme verhindert. Diese Schulleitungen gaben als Hinderungsgründe vor allem den hohen Unterrichtsausfall bei Besuch einer Fortbildung an sowie den Mangel an Angeboten in räumlicher Nähe oder zu passenden Zeiten.

Als passende Zeiträume schlugen einige Schulleitungen vor, Fortbildungen auch nachmittags oder in vorab definierten Zeitfenstern in der unterrichtsfreien Zeit anzubieten. Das ZSL nutzt diese Zeiten bereits für einzelne Fortbildungen und möchte künftig auch verstärkt Termine außerhalb der klassischen Unterrichtszeiten anbieten. Der Rechnungshof unterstützt diesen Weg.

Auch abgesagte Veranstaltungen verursachen Aufwand durch die Organisation und die inhaltliche Vorbereitung. Die Ausfallquote sollte daher so gering wie möglich gehalten werden. Um das Fortbildungsangebot zu optimieren und unnötigen Planungsaufwand zu vermeiden, ist es wichtig zu wissen, ob ein geringes Interesse strukturelle Ursachen hat. Das ZSL hat die Anregung aufgegriffen und bereits damit begonnen, die ausgefallenen Fortbildungen auszuwerten.

8.3 Empfehlungen

8.3.1 Haushaltsmittel bedarfsgerecht anpassen

Die Haushaltsansätze sollten bedarfsgerecht abgesenkt und die Ausgabereste abgebaut werden.

8.3.2 Einsatz von Lehrkräften für Verwaltungsaufgaben reduzieren

Die Erledigung von Verwaltungsaufgaben beim ZSL durch Lehrkräfte sollte sukzessive zurückgefahren werden. Aufgaben, die keine Qualifikation als Lehrkraft voraussetzen, sollten durch Verwaltungspersonal wahrgenommen werden.

Beim ZSL sollten bedarfsgerecht zusätzliche Stellen oder Planstellen ausgebracht werden, die an den fachlichen Anforderungen ausgerichtet sind. Im Gegenzug sollten - auch im Interesse der Haushaltswahrheit - Stellen in den Schulkapiteln gestrichen werden. Dabei sollten Effizienzgewinne aus verbesserten Prozessen berücksichtigt werden.

8.3.3 Prozess der Gewährung von Anrechnungsstunden überarbeiten

Das Kultusministerium sollte den Prozess der Gewährung von Anrechnungsstunden entlang der vom Rechnungshof aufgeführten Verbesserungspotenziale überarbeiten. Ziel sollte dabei sein, dass die betroffenen Schulen und Lehrkräfte vor Beginn des Schuljahres Planungssicherheit haben. Hierzu sollte das Ministerium das Budget der Anrechnungsstunden frühzeitig verbindlich festlegen und sich im gesamten Prozess auf ministerielle Aufgaben beschränken.

Der Rechnungshof unterstützt die Absicht des Ministeriums, den Prozess der Anrechnungsstunden zu digitalisieren. Allerdings sollte dies nicht auf dem bestehenden oder geringfügig angepassten, sondern auf einem grundsätzlich optimierten Prozess aufsetzen.

8.3.4 Bezüge für Fortbildnerinnen und Fortbildner neu gestalten

Das Kultusministerium sollte die Verwaltungsvorschrift Fachberaterinnen und Fachberater aktualisieren. Dabei sollten insbesondere die Einsatzbereiche der FBU klar definiert werden.

Die Bindung der Fortbildungstätigkeit im höheren Dienst an eine Stelle der Besoldungsgruppe A 15 sollte entfallen. Auch für den höheren Dienst sollte auf Zulagen umgestellt werden. Im gehobenen Dienst sollten die Anrechnungsstunden auf weniger Fortbildnerinnen und Fortbildner konzentriert werden. Dadurch entstünde Raum, im gegebenen finanziellen Rahmen eine höhere Zulage zu gewähren.

Die Zulagen für sämtliche Fortbildnerinnen und Fortbildner sollten attraktiv ausgestaltet sein, um Interesse für die Tätigkeit zu wecken. Bei der konkreten Ausgestaltung der Zulage bietet sich ein großer Gestaltungsspielraum (z. B. Berücksichtigung der Anzahl gehaltener Fortbildungen, zeitlich begrenzte Zulagen bei vorübergehendem Bedarf an Fortbildungsthemen).

8.3.5 Fachteamstruktur straffen und Parallelstrukturen abbauen

Das Kultusministerium sollte die Fachteamstruktur straffen. Regionale Parallelstrukturen sollten abgebaut werden. In der Folge sollte der Personaleinsatz in den Fachteams - und damit zusammenhängend der Umfang der Unterrichtsbefreiung von Lehrkräften - deutlich reduziert werden.

8.3.6 Fortbildungsangebot inhaltlich und zeitlich anpassen

Das ZSL sollte die Fortbildungen, die aufgrund zu geringer Anmeldungen nicht stattfinden konnten, strukturell auswerten, etwa hinsichtlich Thema, Fortbildungsort, Termin oder Format (Online/Präsenz). Bei erkennbaren Häufungen sollte das Angebot angepasst werden.

Das ZSL sollte den Weg weiterverfolgen, Veranstaltungen auch außerhalb der Kernzeit des Unterrichts (z. B. Nachmittage, Samstage, unterrichtsfreie Zeit) anzubieten. Dadurch könnte passgenauer auf die Bedürfnisse der Lehrkräfte und der Schulen eingegangen werden.

8.4 Stellungnahme des Ministeriums

Das Kultusministerium teilte mit, es werde die Empfehlungen des Rechnungshofs aufgreifen und weitgehend umsetzen. Dem weiteren Vorgehen würden zudem die Ergebnisse der externen Evaluation der neuen Strukturen des Qualitätskonzepts für das Bildungssystem Baden-Württemberg zugrunde gelegt, soweit sie die Lehrkräftefortbildung betreffen.

Bezüglich der Mittelverwendung sei das Kultusministerium im engen Austausch mit dem ZSL. Der Abbau der Haushaltsreste, die durch die Sondersituation während und nach der Coronazeit entstanden seien, werde schrittweise und zeitnah durch das ZSL umgesetzt.

Die Empfehlung, den Einsatz von Lehrkräften für Verwaltungsaufgaben zu reduzieren, werde aufgegriffen und ergebnisoffen auf Umsetzbarkeit geprüft.

Das Kultusministerium habe sich im Rahmen der internen Evaluation des Qualitätskonzeptes in einer Projektgruppe intensiv mit dem Verfahren der Vergabe der Anrechnungsstunden befasst. Es sei insbesondere geprüft worden, ob und wie bisher vorgesehene Verfahrensschritte und Beteiligungen reduziert werden können, um den Prozessablauf zu verschlanken und Schnittstellen zu verringern. Erste Anpassungen seien bereits im Verfahren für das Schuljahr 2024/25 umgesetzt, sodass insgesamt von einem schnelle-

ren Prozess ausgegangen werden könne. Das bisher analoge Verfahren solle mittelfristig durch ein Online-Verfahren abgelöst werden. Im Zuge dieser Ablösung würden weitere Anpassungen und die Optimierung des Verfahrens angestrebt. Die Anregungen des Rechnungshofs würden dabei in den weiteren Erarbeitungsprozess einbezogen.

Das ZSL habe auf Basis einer 2023 durchgeführten Evaluation bereits begonnen, die Arbeit der Fachteams inhaltlich und organisatorisch weiterzuentwickeln. Dies werde unter Berücksichtigung der Empfehlung des Rechnungshofs und unter Einbeziehung der Ergebnisse der externen Evaluation der neuen Strukturen innerhalb des Qualitätskonzepts konsequent weitergeführt.

Im Rahmen der internen Evaluation des Qualitätskonzepts habe sich das Kultusministerium mit der Besoldungsstruktur im Bereich der Lehrkräftefortbildung, d. h. mit der Personengruppe der FBU befasst. Wichtiges Anliegen sei es, eine realistische Lösung für die Unterschiede zwischen gehobenem und höherem Dienst zu finden, um insbesondere für den gehobenen Dienst eine Tätigkeit in der Fortbildung attraktiver zu machen und die hohe Fluktuation in diesem Bereich zu verringern. Da die Fortbildung nur ein Teilbereich aus dem Tätigkeitsspektrum von FBU sei, würde die seitens des Rechnungshofs empfohlene Umsteuerung auf ein Zulagensystem im Fortbildungsbereich gegebenenfalls zu weitreichenden Veränderungen im Gesamtsystem (Fachberater Schulaufsicht, Fachberater Schulentwicklung, Fachberater als Fachleiter an Seminaren) führen. Das gesamte komplexe System in den Blick zu nehmen, sei eine langfristige Aufgabe, die das Kultusministerium aber angehen werde.

Das Kultusministerium und das ZSL arbeiteten kontinuierlich an der Weiterentwicklung des Fortbildungsangebots im Hinblick auf Bedarfsorientierung und optimale Anpassung an die Gegebenheiten des Schulalltags. Der durch eine Rahmendienstvereinbarung mit den Personalvertretungen vorgegebene Spielraum für Fortbildungen in der unterrichtsfreien Zeit solle besser ausgeschöpft werden.

9 Schulpsychologische Dienste (Kapitel 0444)

Landtagsdrucksache 17/9209

Die Ressourcen der Schulpsychologischen Dienste könnten effizienter eingesetzt werden. Eine Priorisierung von Aufgaben, um den wichtigsten pädagogisch-psychologischen Anliegen schnellstmöglich gerecht zu werden, besteht nicht. Auch Mindestangebote, an denen der Personalbedarf ausgerichtet werden kann, sind nicht definiert. Vermehrte Verwaltungsaufgaben führen zu weniger Ressourcen für die Kernaufgaben der Schulpsychologie.

9.1 Ausgangslage

Die Schulpsychologischen Dienste unterstützen Schülerinnen und Schüler, Erziehungsberechtigte, Lehrkräfte, Schulleitungen sowie die Schulaufsicht und Schulverwaltung bei pädagogisch-psychologischen Fragen, Problemen und Herausforderungen in der Lebenswelt Schule. Im System der Schulpsychologischen Dienste arbeiten die Schulpsychologinnen und Schulpsychologen, Psychologische Schulberaterinnen und -berater sowie Beratungslehrkräfte der Schulen eng zusammen. Die Angebote stehen allen Schularten offen.

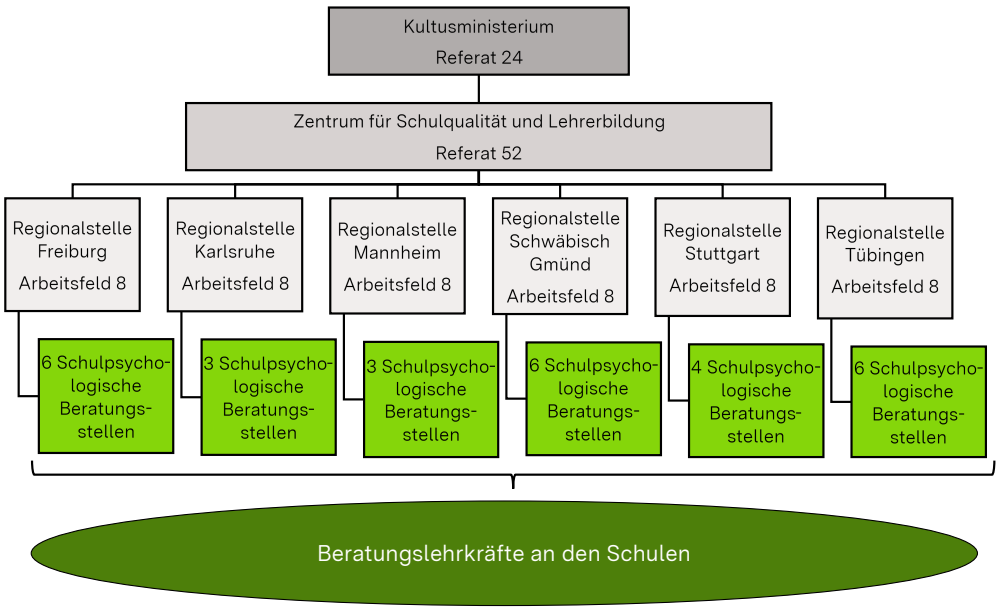
Bis zum 31. Dezember 2019 waren die Schulpsychologischen Dienste an die Schulaufsichtsbehörden angegliedert. Für die Steuerung und Koordination der Schulpsychologischen Dienste war das Kultusministerium zuständig. Die Psychologischen Schulberaterinnen und -berater waren Teil der Referate 77 an den Regierungspräsidien. Die Schulpsychologischen Beratungsstellen waren Teil der Staatlichen Schulämter. Durch die Gründung des Zentrums für Schulqualität und Lehrerbildung (ZSL) wurden die Schulpsychologischen Dienste in deren Organisation zum 1. Januar 2020 integriert und von den Schulaufsichtsbehörden organisatorisch getrennt.

Das Kultusministerium übt die Fachaufsicht über das für die Steuerung und Koordination der Schulpsychologischen Dienste zuständige Referat im ZSL aus. Dem ZSL sind sechs Regionalstellen nachgeordnet. In deren Arbeitsfeldern 8 „Beratung“ bearbeiten die Psychologischen Schulberaterinnen und -berater steuernde und administrative Aufgaben. Den Regionalstellen sind 28 Schulpsychologische Beratungsstellen[1] zugeordnet. An den Schulpsychologischen Beratungsstellen bieten Schulpsychologinnen und Schulpsychologen Beratung und Unterstützung für Schülerinnen und Schüler, Erziehungsberechtigte, Lehrkräfte und Schulleitungen an.

[1] 21 Hauptstellen und 7 Außenstellen.

In den Schulen stehen Beratungslehrkräfte als erste Ansprechpartnerinnen und Ansprechpartner für Schülerinnen und Schüler und Erziehungsberechtigte zur Verfügung.

Abbildung 9-1: Aufbauorganisation der Schulpsychologischen Dienste



9.2 Prüfungsergebnisse

9.2.1 Ressourceneinsatz der Schulpsychologinnen und Schulpsychologen

9.2.1.1 Priorisierung von Aufgaben der Schulpsychologinnen und Schulpsychologen

Die Aufgaben der Schulpsychologischen Dienste sind vielschichtig. Sie sind in § 19 Schulgesetz und in der Verwaltungsvorschrift Richtlinien für die Bildungsberatung definiert und intern innerhalb der Schulpsychologischen Dienste präzisiert. Die Beratungslehrkräfte sind erste Ansprechpartnerinnen und Ansprechpartner für pädagogisch-psychologische Fragen an den Schulen. Bei langer Wartezeit oder komplexerer Sachlage unterstützen die Schulpsychologinnen und Schulpsychologen.

Die Schulpsychologinnen und Schulpsychologen nehmen drei Kernaufgaben wahr:

- Einzelfallberatung von Schülerinnen und Schülern, deren Erziehungsberechtigten, Lehrkräften und Schulleitungen,
- Aus- und Weiterbildung sowie fachliche Begleitung von Beratungslehrkräften und

- Unterstützung von Schulen bei der Krisenvorsorge und Krisennachsorge sowie der Konfliktbearbeitung.

Weitere schulpsychologische Fachaufgaben sind:

- zentrale und regionale pädagogisch-psychologische Fortbildungen,
- Unterstützung bei Konfliktbearbeitung,
- Coaching und Supervisionsangebote für Lehrkräfte und Schulleitungen,
- Auswahlverfahren der Hochbegabtenzüge an Gymnasien und
- zentrale und regionale schulpsychologische Projekt- und Arbeitsgruppen (z. B. Diagnostik AG, Beratungslehrkräfte Klausur AG, Projektgruppe Herausforderndes Verhalten von Schülerinnen und Schüler).

Die Beratungen finden bei den Schulpsychologischen Beratungsstellen oder bei den Schulen statt. Die Beratungen werden auch telefonisch, per Videotelefonie oder per E-Mail durchgeführt.

Der Rechnungshof hat die Schulleitungen aller öffentlichen allgemeinbildenden Schulen[2] über eine Online-Umfrage befragt, wie die Angebote und Leistungen der Schulpsychologischen Dienste an den Schulen wahrgenommen werden und wirken. Von den 3.139 angeschriebenen Schulen nahmen 2.845 an der Umfrage teil (Rücklaufquote 91 Prozent). Grundsätzlich fühlten sich 87 Prozent der antwortenden Schulleitungen über den Auftrag und das Angebot der Schulpsychologischen Beratungsstellen gut informiert. Zudem hatten 85 Prozent der antwortenden Schulleitungen bereits Kontakt mit einer Schulpsychologischen Beratungsstelle.

Innerhalb eines Frageblocks zu den Schulpsychologischen Beratungsstellen bestand auch die Möglichkeit, weitere Hinweise oder Anregungen im Zusammenhang mit den Schulpsychologischen Beratungsstellen zu geben. Diese freiwillige Möglichkeit nahmen 212 Schulen wahr. Im Ergebnis empfanden Schulen die Wartezeiten als zu lang und bemängelten, dass auch in akuten Lagen Schulpsychologinnen und Schulpsychologen keine Termine angeboten haben.

Grundsätzlich gilt, dass an Schultagen sowohl vormittags als auch nachmittags die jeweilige Schulpsychologische Beratungsstelle telefonisch erreichbar sein muss. Anfragen an die Schulpsychologische Beratungsstelle können auch über E-Mail gestellt werden. Grundsätzlich sollen die Ratsuchenden innerhalb einer Woche zurückgerufen werden, um einen Termin zu vereinbaren. Die einzelnen Angebote der Schulpsychologischen Beratungsstellen sind jedoch nicht priorisiert und es gibt keine darauf basierenden Terminvereinbarungsfristen. Zur internen Auftragssteuerung sollte daher nicht nur klar sein, welche Beratungsleistungen angeboten werden, sondern bis wann welche Anliegen angegangen werden. Hierbei muss zwischen den einzelnen Beratungsleistungen unterschieden werden, da es bei den Anliegen große Unterschiede geben kann. Davon abhängig ist, wie schnell ein Problem gelöst werden sollte.

---

[2] Ohne Sonderpädagogisches Bildungs- und Beratungszentrum (SBBZ).

9.2.1.2 Mindestangebot und Personalbedarfsbemessung der Schulpsychologinnen und Schulpsychologen

Seit 2012 sind 194 Planstellen für Schulpsychologinnen und Schulpsychologen veranschlagt. Zum Stichtag 3. Juli 2024 waren Stellenanteile im Umfang von insgesamt 45 Vollzeitäquivalenten (VZÄ) nicht besetzt, was insbesondere auf Teilzeitbeschäftigungen und der Inanspruchnahme von Elternzeit beruht, bei denen grundsätzlich ein Anspruch auf Rückkehr zur Vollzeitbeschäftigung besteht. Für 13 VZÄ liefen Bewerbungsverfahren.

Die Aufgaben der Schulpsychologinnen und Schulpsychologen an den Schulpsychologischen Beratungsstellen werden ohne Priorisierung abgearbeitet. Diese werden durch die Schulpsychologinnen und Schulpsychologen in Tätigkeitsberichten dokumentiert und in aggregierter Form vom Steuerungsreferat des ZSL ausgewertet. Diese Auswertung zeigt, wie stark die verschiedenen Angebote der Schulpsychologie in Anspruch genommen werden. Neben den quantitativen Daten geben auch die qualitativen Antworten in den Freitextfeldern Aufschluss über aktuelle Schwerpunkte und Bedarfe. Der Tätigkeitsbericht erfasst nur Beratungs- und Unterstützungsleistungen, die tatsächlich erbracht werden konnten. Demgegenüber werden Beratungs- und Unterstützungsanfragen, die in Zeiten hoher Auslastung abgelehnt oder bei denen auf geeignete Fachinstitutionen verwiesen werden mussten, nicht dokumentiert.

In der Online-Umfrage fragte der Rechnungshof, welche Angebote der Schulpsychologischen Beratungsstellen die Schulen in der Vergangenheit wahrnahmen. 79 Prozent der antwortenden Schulen nutzten die Schulpsychologischen Beratungsstellen für Einzelfallberatungen der Schülerinnen und Schüler. 35 Prozent nutzten die Schulpsychologischen Beratungsstellen zur Unterstützung und Beratung bei der Bewältigung von Krisenereignissen. 26 Prozent aller antwortenden Schulen nutzten die Schulpsychologischen Beratungsstellen zur Unterstützung in der Bearbeitung von Konflikten.

Nicht besetzte Stellenanteile schwächen grundsätzlich die Schulpsychologischen Dienste. Inwieweit diese Schwächung Auswirkungen auf das notwendige Angebot für die Schulen hat, kann nur mit Hilfe einer Personalbemessung auf Basis festgelegter priorisierter Aufgaben festgestellt werden.

9.2.1.3 Stellenbesetzungsverfahren

Zur Besetzung einer befristeten oder unbefristeten Stelle für Schulpsychologinnen und Schulpsychologen wird ein Stellenbesetzungsverfahren durchlaufen. Dieses findet in der Regel nur bei Stellenanteilen von mindestens 50 Prozent statt. Bei Befristungen erfolgen Ausschreibungen nur bei einer Dauer von mindestens 18 Monaten zum Zeitpunkt der Ausschreibung.

2023 gab es 55 Ausschreibungen, bei denen es mangels Bewerbenden nur zu 41 Stellenbesetzungen bei den Schulpsychologischen Beratungsstellen kam. Maßgebliche Rechtsgrundlage für das Stellenbesetzungsverfahren ist das Ernennungsgesetz. Dadurch wurden dem ZSL für seinen Zuständigkeitsbereich die in § 2 Ernennungsgesetz genannten Rechte (Ernennungszuständigkeit, insbesondere Einstellung und Beförderung) für die Beamtinnen und Beamten des mittleren, des gehobenen sowie des höheren Dienstes bis einschließlich der Besoldungsgruppe A 14 übertragen. Ausgenommen davon sind die Beamtinnen und Beamten des Schulpsychologischen Dienstes am ZSL. Dies bedeutet, dass die Ernennungszuständigkeit für die Schulpsychologinnen und Schulpsychologen an den Schulpsychologischen Beratungsstellen bis A 14 beim Kultusministerium liegt. Ab A 15 ist entsprechend der Regelung in §§ 1 und 2 Ernennungsgesetz der Ministerpräsident für alle Beamtinnen und Beamten zuständig. Somit ist das Kultusministerium immer zu beteiligen. Dies wird auch bei Tarifbeschäftigten praktiziert.

Das Stellenbesetzungsverfahren dauert im Regelfall von der Ausschreibung bis zur tatsächlichen Besetzung einer Planstelle im Minimum rund 6 Monate. Dies liegt u. a. an den vielen Beteiligten innerhalb des Verfahrens. So sind allein bei der Ausschreibung acht Organisationseinheiten beteiligt.

Aufgrund der Dauer des Verfahrens zogen geeignete Bewerber für befristete Angestelltenverhältnisse vor Ablauf des Verfahrens ihre Bewerbung zurück.

9.2.1.4 Zusätzliche Aufgaben nach Neustrukturierung bei den Schulpsychologischen Beratungsstellen

Vor der Gründung des ZSL[3] waren die Schulpsychologischen Beratungsstellen Teil der Staatlichen Schulämter und zum großen Teil auch räumlich dort angesiedelt.[4] Bislang wurde lediglich die organisatorische Trennung innerhalb eines Gebäudes zwischen Staatlichen Schulämtern und Schulpsychologischen Beratungsstellen vollzogen.

Nach der Neustrukturierung bzw. Abkoppelung der Schulpsychologischen Beratungsstellen von den Staatlichen Schulämtern müssen Schulpsychologinnen und Schulpsychologen vermehrt Verwaltungsaufgaben übernehmen. Hierbei handelt es sich u. a. um:

- die Annahme von Beratungsanfragen, gegebenenfalls Verweisung an andere Beratungs- und Unterstützungsinstitutionen in der Region (regionale Kenntnisse erforderlich), Terminvereinbarungen, Terminanpassungen,
- die Zusammenstellung von Dokumenten für die komplexen Prozesse der Beratungslehrkräfte-Auswahlverfahren an der Schulpsychologischen Beratungsstelle, für die Ausbildung von Beratungslehrkräften, für die Hochbegabtenauswahlverfahren,

---

[3] 1. September 2019.

[4] Von den 28 Standorten der Schulpsychologischen Beratungsstellen befindet sich die Hälfte (14) in gemeinsam mit Staatlichen Schulämtern genutzten Immobilien.

- der Versand von Einladungsschreiben bzw. auszufüllenden Dokumente an Ratsuchende,
- die Verwaltung/Ausgabe und Organisation der Nachbestellung des Bestands an Büroverbrauchsmaterial, Testverbrauchsmaterial usw. an der Schulpsychologischen Beratungsstelle und
- bei Bedarf Terminkoordination und Empfang von Handwerkern o. Ä.

Auch sind Tätigkeiten als IT-Ansprechperson, Brandschutzbeauftragte und Ersthelfer an jedem Standort der Schulpsychologischen Beratungsstellen zu besetzen. Aufgrund fehlenden Verwaltungspersonals (Teilzeit, Krankheit, Urlaub, unbesetzte Stellen) sicherten teilweise auch Schulpsychologinnen und Schulpsychologen die telefonische Erreichbarkeit.

Eine Personalerhebung des Rechnungshofs[5] ergab u. a., dass im Schuljahr 2023/24 0,9 VZÄ für das Gebäudemanagement durch Schulpsychologinnen und Schulpsychologen wahrgenommen wurden. 4,3 VZÄ der Schulpsychologinnen und Schulpsychologen koordinierten und empfingen Klienten und Besucher.

Werden Verwaltungs- und Organisationsaufgaben innerhalb der Schulpsychologischen Beratungsstellen von Schulpsychologinnen und Schulpsychologen wahrgenommen, können sie in dieser Zeit ihrer eigentlichen schulpsychologischen Arbeit nicht nachkommen. Es sollten daher alle möglichen Maßnahmen ergriffen werden, um Schulpsychologinnen und Schulpsychologen von Verwaltungs- und Organisationsaufgaben zu entlasten.

9.2.2 Versorgung der Schulen mit Beratungslehrkräften

Für die Versorgung mit Schulpsychologischen Diensten unmittelbar an den Schulen werden überwiegend Beratungslehrkräfte eingesetzt. Beratungslehrkräfte sind in ihrem Hauptamt Lehrkräfte. Neben dem Unterrichtsauftrag nehmen sie Beratungstätigkeiten innerhalb ihres Hauptamtes wahr. Dafür erhalten sie gemäß der „VwV Anrechnungsstunden und Freistellungen“ schülerzahlbezogene Anrechnungsstunden aus dem allgemeinen Entlastungskontingent. Die Anrechnungsstunden dienen dem Ausgleich der zeitlichen Belastungen als Beratungslehrkräfte und reduzieren die Unterrichtsverpflichtungen als Lehrkraft.[6] Daher stehen Lehrkräfte, die als Beratungslehrkräfte tätig sind, für den Unterricht weniger bzw. mit geringerem Zeitkontingent zur Verfügung. Diese Anrechnungsstunden für Beratungslehrkräfte summierten sich im Schuljahr 2023/24 auf insgesamt 221,4 Deputate.

---

[5] Der Rechnungshof hat über eine Arbeitszeitselbsteinschätzung erhoben, wie viele Personalressourcen auf die einzelnen Aufgaben der Schulpsychologischen Dienste entfallen.

[6] Verwaltungsvorschrift des Kultusministeriums Anrechnungsstunden und Freistellungen für Lehrkräfte an öffentlichen Schulen (VwV Anrechnungsstunden und Freistellungen) vom 6. Juni 2014.

Nicht an jeder Schule war eine Beratungslehrkraft mit Anrechnungsstunden vorhanden. Vielmehr wurden mehr als die Hälfte der Schulen entweder durch eine Beratungslehrkraft einer Nachbarschule oder durch die Schulpsychologischen Beratungsstellen fremdversorgt. 38 Prozent der Schulen sind mit eigener Beratungslehrkraft versorgt. 54 Prozent aller Schulen werden mit Beratungslehrkräften aus anderen Schulen (fremd)versorgt. 8 Prozent aller Schulen werden weder von Beratungslehrkräften aus der eigenen noch einer anderen Schule (fremd)versorgt. Diese müssen sich direkt an die Schulpsychologischen Beratungsstellen wenden.

Jährlich stehen 100 Plätze zur Ausbildung von Beratungslehrkräften zur Verfügung. Die Ausbildung dauert 1,5 Jahre. Der spätere Einsatz der Beratungslehrkräfte orientiert sich an der Versorgungslage der Schulen und den regional zur Verfügung stehenden Beratungslehrkräften. Bei kleineren, zumeist Grund-, Haupt-, Werkreal-, Real- und Gemeinschaftsschulen werden mehrere Schulen zusammengefasst und die Schülerzahlen der zu beratenden Schulen addiert. Die Beratungslehrkräfte sollen somit unter Berücksichtigung möglichst kurzer Fahrtzeiten zu mehreren Schulen zugeteilt werden. An größeren Schulen wie Gymnasien und Berufsschulen werden die Beratungslehrkräfte zumeist an ihrer eigenen Schule tätig.

Bei den Schulpsychologischen Diensten bestehen derzeit keine Vorstellungen, z. B. aufgrund von Erfahrungswerten, welche Zeit für welche Leistungen, z. B. Einzelfallgespräche im Jahr je Schulart, zur Verfügung stehen sollte. Das sich daraus ableitende Mindestangebot ist daher nicht definiert. Eine bedarfsorientierte Versorgung der Schulen mit Beratungslehrkräften und eine am Bedarf orientierte landesweite und regionale Steuerung ist somit nicht möglich. Bei der Ausbildung und beim Einsatz der Beratungslehrkräfte spielt die Unterrichtsversorgung keine Rolle. Bei einer interessierten Lehrkraft, die Mangelfächer unterrichtet, kann deren Auswahl zu Problemen in der Unterrichtsversorgung führen.

Neben den Beratungslehrkräften vor Ort an den Schulen werden auch Beratungslehrkräfte als Unterstützung der Schulpsychologischen Dienste an den Standorten der Schulpsychologischen Beratungsstellen und den Regionalstellen eingesetzt. Im Regelfall sind diese Lehrkräfte bereits Beratungslehrkräfte an den Schulen.

Insgesamt werden Lehrkräfte im Umfang von 14 Deputaten an den Regionalstellen und Schulpsychologischen Beratungsstellen eingesetzt. Diese Beratungslehrkräfte unterstützen:

- im Rahmen ihrer dafür verfügten Anrechnungsstunden das jeweilige Arbeitsfeld 8 „Beratung“ der Regionalstelle in Bezug auf deren regionale Steuerungsaufgaben,
- die Schulpsychologischen Beratungsstellen bei der Umsetzung landesweit vorgegebener qualitativer Weiterentwicklungen in der Aus- und -fortbildung der Beratungslehrkräfte,
- die Schulpsychologischen Beratungsstellen, die aufgrund der hohen Zahl tätiger Beratungslehrkräfte einen erhöhten Verwaltungs- und Betreuungsaufwand haben (z. B. hinsichtlich jährlicher Zuweisung zu Schulen, Durchführung von Fallbesprechungsgruppen und Fortbildungsangeboten),

- die Schulpsychologischen Beratungsstellen bei der Auswertung der im Zuge des Aufnahmeverfahrens für Hochbegabtenzüge an Gymnasien von Schulpsychologinnen und Schulpsychologen durchgeführten Testungen,
- die Schulpsychologischen Beratungsstellen bei der Gestaltung adressatenbezogener Angebote für Schulen (sowohl hinsichtlich Beratung als auch Fortbildung),
- bei Beratungsanfragen, die Erziehungsberechtigte und Lehrkräfte von Schulen ohne eine schuleigene bzw. schulfremde Beratungslehrkraft an die Schulpsychologische Beratungsstelle richten und
- als Springer das Beratungslehrkräfte-System in einer Region der Schulpsychologischen Beratungsstellen bei Aufgaben, die an vielen Schulen zeitgleich innerhalb eines knappen Zeitfensters anfallen.

Beratungslehrkräfte sollten grundsätzlich nur direkt an Schulen eingesetzt werden. Zur Unterstützung der Schulpsychologischen Beratungsstellen und Regionalstellen eingesetzte Beratungslehrkräfte führen bisher hauptsächlich Fachaufgaben der Schulpsychologie aus. Eine Ausnahme stellt dabei die Aufgabe als Springer bzw. Fremdversorger des Beratungslehrkräfte-Systems für Schulen ohne Beratungslehrkraft-Zuweisung dar. Aufgaben der Schulpsychologischen Beratungsstellen und Regionalstellen sollen in Zukunft durch Schulpsychologinnen und Schulpsychologen und nicht durch Lehrkräfte erledigt werden.

9.3 Empfehlungen

9.3.1 Mindestangebot an Beratungs- und Unterstützungsleistungen definieren und daran Personalbedarf ausrichten

Es sollte ein Mindestangebot an Beratungs- und Unterstützungsleistungen für die Schulpsychologinnen und Schulpsychologen an den Schulpsychologischen Beratungsstellen definiert und danach der Personalbedarf ausgerichtet werden. Hierzu müssen Kennzahlen gebildet und fortlaufend ermittelt werden.

9.3.2 Angebote der Schulpsychologinnen und Schulpsychologen zur internen Aufgabensteuerung auflisten und priorisieren

Das ZSL sollte die Angebote der Schulpsychologinnen und Schulpsychologen zur internen Aufgabensteuerung auflisten und priorisieren sowie mit einer Terminvereinbarungsfrist hinterlegen.

9.3.3 Prozess des Stellenbesetzungsverfahrens anpassen

Der Prozess des Stellenbesetzungsverfahrens sollte angepasst und auf ein Mindestmaß an Abstimmungen und Prozessbeteiligten reduziert werden. Hierzu sollte das Ernennungsgesetz dahingehend geändert werden, dass die Beamtinnen und Beamten der Schulpsychologischen Dienste bis einschließlich der Besoldungsgruppe A 14 durch das ZSL ernannt werden können. Das Stellenbesetzungsverfahren bei ausgeschriebenen Stellen für Tarifbeschäftigte kann und sollte bereits jetzt ohne die Beteiligung des Kultusministeriums praktiziert werden.

9.3.4 Schulpsychologinnen und Schulpsychologen von Verwaltungsaufgaben entlasten

Die Schulpsychologinnen und Schulpsychologen sollten generell von Verwaltungs- und Organisationsaufgaben entlastet werden. Hierzu sollte auch eine gemeinsame Nutzung von Gebäuden, Sach- und Personalressourcen durch die Schulpsychologischen Beratungsstellen und anderen Landesbehörden angestrebt werden. Ist eine Gebäudenutzung mit anderen Landesbehörden nicht möglich, sollten entsprechende Verwaltungskräfte anderweitig gewonnen werden, um die Schulpsychologinnen und Schulpsychologen von Verwaltungsaufgaben zu entlasten.

9.3.5 Bedarf an Beratungslehrkräften neu bestimmen und Anrechnungsstunden bedarfsgerecht verteilen

Der Bedarf an Beratungslehrkräften vor Ort ist neu zu bestimmen. Es sollte ein Mindestangebot definiert und mit Hilfe von validen Kennzahlen die Versorgung regelmäßig neu bewertet werden. Diese Bewertung sollte Grundlage für die Verteilung der Anrechnungsstunden für Beratungslehrkräfte sein. Auch ein verstärkter schulartübergreifender Einsatz von Beratungslehrkräften sollte geprüft werden. Anrechnungsstunden für Unterstützungsleistungen von Beratungslehrkräften an Regionalstellen und Schulpsychologischen Beratungsstellen sollten nur noch für die Beratungslehrkräfte-Fremdversorgung (Springer) an Schulen eingesetzt werden.

9.4 Stellungnahme des Ministeriums

Das Kultusministerium will die Empfehlungen des Rechnungshofs prüfen und so weit wie möglich aufgreifen. Bei der Umsetzung würden die Ergebnisse der externen Evaluation durch die Partnerschaft Deutschland PD - Berater der öffentlichen Hand GmbH zu

den neuen Strukturen innerhalb des Qualitätskonzepts für das Bildungssystem Baden-Württembergs einbezogen, soweit diese die Schulpsychologischen Dienste betreffen.

Das ZSL werde die Beratungs- und Unterstützungsangebote weiter ausdifferenzieren und die damit gegebenenfalls notwendigen operativen Anpassungen daran ausrichten.

Das ZSL werde ein Mindestangebot von Beratungs- und Unterstützungsleistungen der Schulpsychologinnen und Schulpsychologen definieren. Es werde geprüft, wie der Personalbedarf daran ausgerichtet werden könne.

Das Kultusministerium und das ZSL teilen die Auffassung des Rechnungshofs, dass der Stellenbesetzungsprozess für Schulpsychologinnen und Schulpsychologen auf ein Mindestmaß an Abstimmungen und Prozessbeteiligte reduziert werden soll. Ziel sei es, das Verfahren zu beschleunigen und zu vereinfachen.

Das Kultusministerium und das ZSL teilen die Einschätzung des Rechnungshofs, dass Schulpsychologinnen und Schulpsychologen von Verwaltungsaufgaben entlastet werden sollten. Die Optionen des Rechnungshofs würden geprüft. Das Kultusministerium und das ZSL weisen darauf hin, dass die organisatorische Zuordnung und Verantwortlichkeit sowie die haushälterische Planung und Abwicklung einer gemeinsamen Nutzung komplex seien und diese Alternative aus Kostengründen nur in Frage komme, wenn sich eine Schulpsychologische Beratungsstelle bereits mit einer anderen Landesbehörde in einem Gebäude befinde. Zur Gewinnung anderweitiger Verwaltungskräfte seien Ressourcen notwendig.

Das nachfrageorientierte Mindestangebot von Beratungslehrkräften werde derzeit in der Neufassung der Verwaltungsvorschrift Richtlinien für die Bildungsberatung aktualisiert. Das Kultusministerium und das ZSL prüfen, inwiefern weitere Kriterien, zusätzlich zur Zahl der potenziell zu betreuenden Schülerinnen und Schüler, für die Versorgung der Schulen mit Beratungslehrkräften berücksichtigt werden können. In diesem Zuge würden auch die Voraussetzungen für einen verstärkten schulartübergreifenden Einsatz von Beratungslehrkräften geprüft. Das Kultusministerium teilt die Auffassung des Rechnungshofs, dass Beratungslehrkräfte ihrem Auftrag gemäß in den Schulen zum Einsatz kommen sollen und die Tätigkeit an anderen Stellen ein begründeter Ausnahmefall sein sollte. Das Kultusministerium und das ZSL prüfen, wie auf Beratungslehrkräfte an Regionalstellen verzichtet und beim Einsatz an den Schulpsychologischen Beratungsstellen auf die Funktion eines „Springers“ für Schulen ohne eine zugewiesene Beratungslehrkraft beschränkt werden kann.

Einzelplan 06: Ministerium der Finanzen

10 IT-Arbeitsplätze in der Steuerverwaltung (Kapitel 0610)

Landtagsdrucksache 17/9210

Das Landeszentrum für Datenverarbeitung hat die rund 20.500 steuerlichen IT-Arbeitsplätze in den Finanzämtern modernisiert. Durch eine konsequente Standardisierung und unter Einsatz von Open-Source-Produkten entstand ein zukunftsfähiger IT-Arbeitsplatz mit moderner IT-Umgebung. Diese Erfahrungen sollten in die Weiterentwicklung des Standardarbeitsplatzes der Landesverwaltung einfließen. Bei der Telefonie und beim Identitäts- und Berechtigungsmanagement sollten Finanz- und Innenressort eng zusammenarbeiten.

10.1 Ausgangslage

Das Landeszentrum für Datenverarbeitung (LZfD) ist eine von vier Abteilungen der Oberfinanzdirektion Baden-Württemberg und stellt IT-Infrastruktur und IT-Dienstleistungen für die Steuerverwaltung bereit.

Das LZfD betrieb bis 2014/2015 eine dezentrale IT-Infrastruktur in den Finanzämtern. Die steuerlichen Verfahren wurden auf den Servern vor Ort betrieben und auf den Arbeitsplatzrechnern zur Verfügung gestellt.

In einem Projekt „Migration der Altverfahren“ (MigAlt) hat das LZfD 2015 die rund 20.500 steuerlichen Arbeitsplätze in der Finanzverwaltung neu ausgerichtet.

10.2 Prüfungsergebnisse

10.2.1 Projekt Migration der Altverfahren

Mit dem Projekt MigAlt verfolgte das LZfD das Ziel, die IT-Infrastruktur des steuerlichen Arbeitsplatzes zu modernisieren und zukunftssicher aufzustellen. Hierfür hat das LZfD die dezentrale IT-Infrastruktur aufgelöst.

Im Projekt hat das LZfD den steuerlichen IT-Arbeitsplatz erneuert und eine moderne IT-Architektur aufgebaut. Es löste die Arbeitsplatzrechner bei den Finanzämtern mit lokal

installierter Software ab und ersetzte diese durch Thin-Clients[1]. Zudem wurden räumliche Einschränkungen und veraltete IT-Strukturen beseitigt. Dadurch reduzierte sich der administrative Aufwand vor Ort in den Finanzämtern.

Durch die Modernisierung, Zentralisierung und konsequente Standardisierung gewährleistet das LZfD einen stabilen und administrativ einfach zu handhabenden IT-Betrieb des steuerlichen Arbeitsplatzes.

10.2.2 Open-Source-Produkte

Der IT-Rat Baden-Württemberg hat sich im Januar 2024 dafür ausgesprochen, Herstellerabhängigkeiten in der IT zu reduzieren. Künftig sollen vermehrt Lösungen auf Basis von Open-Source einbezogen werden. Auch der Rechnungshof hat in früheren Prüfungen den verstärkten Einsatz von Open-Source zur Stärkung der Digitalen Souveränität in der Landesverwaltung empfohlen.[2]

Das LZfD setzt bei dem IT-Arbeitsplatz in der Steuerverwaltung hauptsächlich Open-Source-Produkte ein. Außerdem ist auf den Thin-Clients ein Open-Source-Betriebssystem im Einsatz. Im Ergebnis erreicht der steuerliche Arbeitsplatz damit einen hohen Grad an digitaler Souveränität.

Die Landesverwaltung prüft zurzeit, neben dem Einsatz von proprietärer[3] Software, weitere Alternativen für den „IT-Arbeitsplatz der Zukunft“. Allerdings sind die aktuell in der Landesverwaltung eingesetzten Fachverfahren häufig von integrierten proprietären Softwarelösungen abhängig, wodurch der Einsatz von Open-Source-Produkten erschwert wird.

10.2.3 Telefonie

Mit dem Projekt „MONIE - Modernisierung der Telefonie“ soll unter Federführung des Innenministeriums eine zukunftsfähige Telefonie- und Kommunikationslösung für die Landesverwaltung eingeführt werden. Gleichzeitig beabsichtigt das LZfD, eine Telefonie-Lösung für die Steuerverwaltung einzuführen, die deren spezifische Anforderungen er-

---

1 Thin-Clients sind einfache Computer, welche über ein Netzwerk die erforderlichen Ressourcen von Servern beziehen.

2 Denkschrift 2022, Beitrag Nr. 6, Landes-IT zwischen Cloud und digitaler Souveränität, Landtagsdrucksache 17/3306.

3 Software, deren Urheberrecht meist bei Unternehmen oder Privatpersonen liegt und deren Quelltext nicht unter einer freien Lizenz veröffentlicht wird. Diese Software wird meist von einem Hersteller entwickelt und vertrieben. Der Hersteller legt die Lizenzbedingungen fest und wie die Software verwendet werden darf.

füllt. Damit soll die Mobilität des IT-Arbeitsplatzes der Steuerverwaltung ausgebaut werden. Die klassische Telefonanlage mit entsprechender Infrastruktur und Hardware könnte dadurch entfallen.

Der parallele Aufbau unabhängiger Telefonie-Lösungen würde doppelte Entwicklungs- und Pflegeaufwände erfordern und zu redundanten Systemen in der Landesverwaltung führen. Das Finanzministerium hat während des Prüfungsverfahrens mitgeteilt, dass keine zweite, separate Telefonie-Lösung für die Steuerverwaltung vorgesehen sei. Hierzu fänden Gespräche zwischen dem Finanz- und dem Innenressort statt.

10.2.4 Berechtigungsverwaltung

Für die Berechtigungsverwaltung der steuerlichen Verfahren setzt das LZfD eine eigene Lösung ein. Daneben hat das Innenministerium ein Projekt zur Berechtigungsverwaltung initiiert. Ziel dieses Projektes ist es, ein landesweites Identitäts- und Berechtigungsmanagement einzuführen. Die Pflege verschiedener Identitäts- und Berechtigungsmanagement-Systeme verursacht Doppelaufwände.

10.2.5 Zugang in das Landesverwaltungsnetz

Für die Arbeit im Homeoffice sichert das LZfD den Zugang in das Landesverwaltungsnetz über eine Zwei-Faktor-Authentifizierung ab. Eine sogenannte „Authenticator-App“ generiert ein Einmalpasswort (One-Time-Password) als zweiten Faktor. Hierzu müssen allerdings - soweit kein dienstliches mobiles Endgerät zur Verfügung steht - die Mitarbeitenden ihr privates Smartphone einsetzen.

Das Verfahren ist bei den Mitarbeitenden akzeptiert und zugleich kostengünstig. Eine Zwei-Faktor-Authentifizierung wird zudem vom Bundesamt für Sicherheit in der Informationstechnik empfohlen. Insoweit sieht der Rechnungshof aktuell keine fachlich und wirtschaftlich überzeugende Alternative. Gleichwohl sollte der Einsatz privater Endgeräte für dienstliche Zwecke - wenn überhaupt - möglichst restriktiv gehandhabt werden.

10.3 Empfehlungen

10.3.1 Erfahrungswerte aus der steuerlichen IT in der Landesverwaltung nutzen

Das Innenministerium und die BITBW sollten die Erfahrungen und Erkenntnisse aus der Gestaltung und dem Einsatz des modernisierten steuerlichen IT-Arbeitsplatzes in ihre Überlegungen zum IT-Arbeitsplatz der Zukunft der Landesverwaltung einbeziehen.

Für das geplante landesweite Identitäts- und Berechtigungsmanagement sollten das Innenministerium und die BITBW prüfen, inwieweit die Erkenntnisse aus dem Steuerbereich nutzbar gemacht werden können.

10.3.2 Einheitliche Telefonie-Lösung in der Landesverwaltung umsetzen

LZfD und BITBW sollten auf eine landeseinheitliche Telefonie-Lösung hinwirken.

10.3.3 Alternativen zum freiwilligen Einsatz privater Hardware anbieten

Um den Einsatz privater Endgeräte für dienstliche Zwecke perspektivisch zu reduzieren, sollte das LZfD regelmäßig prüfen, ob fachlich geeignete und wirtschaftliche Alternativen am Markt verfügbar sind.

10.4 Stellungnahmen der Ministerien

Das Finanzministerium weist bezüglich der Berechtigungsverwaltung darauf hin, dass das LZfD im Hinblick auf die steuerlichen Verfahren an die Vorgaben des Bund-/Länder-Vorhabens KONSENS und an das dortige Berechtigungssystem gebunden sei. Unter Berücksichtigung dieser Rahmenbedingung sei es wichtig, durch eine enge Abstimmung zwischen allen Beteiligten Doppelaufwände im Hinblick auf das steuerliche sowie das landesweite Identitäts- und Berechtigungsmanagement so weit wie möglich zu vermeiden. Das LZfD werde seine Erfahrungen gerne in das landesweite Projekt einbringen.

Für die Steuerverwaltung sei keine zweite, separate Telefonie-Lösung vorgesehen. Finanzministerium und LZfD stimmen dem Rechnungshof zu, Doppelarbeiten und unnötige Mehraufwände zu vermeiden. Ziel müsse sein, eine tragfähige Telefonie-Lösung für die Finanzämter zur Verfügung zu stellen, die zum einen wirtschaftlich sei, zum anderen aber auch die Anforderungen der Steuerverwaltung, insbesondere hinsichtlich des Steuergeheimnisses, erfülle. Das Finanz- und das Innenressort befänden sich dazu in enger Abstimmung.

Das LZfD sichere im Bereich der Steuerverwaltung die Einwahl vom Homeoffice aus durch eine Zwei-Faktor-Authentifizierung ab. Neben dem Benutzer-Passwort sei ein zweiter Zugangscode erforderlich, den die Nutzerinnen und Nutzer mit ihren privaten Smartphones und einer App erzeugten. Auf dem privaten Smartphone würden keine dienstlichen Daten verarbeitet; auch sei das private Smartphone nicht mit dienstlichen IT-Systemen gekoppelt. Aus Kostengründen scheide aus, sämtliche Nutzerinnen und Nutzer mit einem dienstlichen Smartphone auszustatten. Finanzministerium und LZfD

sehen derzeit keine fachlich und wirtschaftlich überzeugende Alternative zu der gewählten Vorgehensweise mit Verwendung privater Geräte zur Erzeugung des Einwahlcodes.

Das Innenministerium unterstützt die dargestellten Empfehlungen zu den IT-Arbeitsplätzen der Steuerverwaltung und stimmt diesen grundsätzlich zu. Es weist jedoch darauf hin, dass die IT-Arbeitsplätze in der Steuerverwaltung auf die spezifischen Belange der Steuerverwaltung und deren Anforderungen ausgerichtet seien. Diese ließen sich nicht ohne Weiteres auf die Landesverwaltung im Allgemeinen übertragen. In Abgrenzung zum LZfD sorge die IT Baden-Württemberg (BITBW) für die Weiterentwicklung und den Betrieb von über 50.000 Arbeitsplätzen in der Landesverwaltung und unterstütze 25.000 Arbeitsplätze bei der Polizei. Der Fokus der BITBW liege auf den vielschichtigen Anforderungen der Ressorts und der Standardisierung im Bereich der Landesverwaltung. Dort wo Möglichkeiten für Synergien bestünden, werde sich das Ministerium dafür einsetzen, dass die BITBW und das LZfD in den Austausch treten bzw. diesen weiter vertiefen, um Erfahrungswerte miteinander zu teilen.

Einzelplan 09: Ministerium für Soziales, Gesundheit und Integration

11 Unterhaltsvorschussgesetz - Fehlerhafte Abrechnungen der Kommunen (Kapitel 0919)

Landtagsdrucksache 17/9211

Die Leistungen für den Unterhaltsvorschuss werden von Bund, Land und Kommunen gemeinsam finanziert. Diese teilen sich auch die Einnahmen aus erfolgreichen Rückgriffen bei Unterhaltspflichtigen, allerdings nicht zu gleichen Anteilen. Der Vollzug des Unterhaltsvorschussgesetzes obliegt den Kommunen. Diese rechnen Ausgaben und Einnahmen mit dem Land ab. Das Land rechnet anschließend mit dem Bund ab.

Obwohl es verbindliche Vorgaben gibt, ist die Abrechnung der Kommunen mit dem Land in allen Verfahrensschritten fehleranfällig. Die festgestellten Mängel sind teils systemisch und damit wiederkehrend. Aufgrund fehlerhafter Abrechnungen der Kommunen sind dem Land finanzielle Nachteile entstanden, die vermeidbar gewesen wären.

11.1 Ausgangslage

Der Unterhaltsvorschuss ist eine staatliche Leistung für Kinder von Alleinerziehenden. Er soll zur Sicherung der finanziellen Lebensgrundlage des Kindes beitragen, wenn der andere Elternteil keinen oder nur teilweise Unterhalt zahlt. Mit diesen Leistungen geht der Staat für säumige Unterhaltspflichtige in Vorleistung. Grundlage ist das Unterhaltsvorschussgesetz (UVG) des Bundes, das die Länder als eigene Angelegenheit ausführen.

Das UVG vollziehen in Baden-Württemberg 45 kommunale Unterhaltsvorschusskassen (UVK) als Pflichtaufgabe nach Weisung. Diese sind in der Regel bei den Jugendämtern der Stadt- und Landkreise angesiedelt. Sie bearbeiten die Anträge, zahlen die Leistungen aus und fordern ausgezahlte Unterhaltsvorschussleistungen bei den Unterhaltspflichtigen (Rückgriff) zurück. Die Fachaufsicht liegt beim Sozialministerium. Die Ausgaben für den Unterhaltsvorschuss im Land summierten sich 2023 auf rund 234 Mio. Euro, die Einnahmen aus dem Rückgriff beliefen sich auf rund 56 Mio. Euro.

Ziel der Prüfung war eine umfassende Betrachtung des Unterhaltsvorschusswesens. Insbesondere sollten die ordnungsgemäße und sachgerechte Umsetzung der Aufgaben, die Organisation und der Erfolg des Rückgriffs, die Abrechnung mit dem Land und die Wahrnehmung der Fachaufsicht beleuchtet werden. Der Rechnungshof hat in einer Umfrage bei allen 45 UVK Daten erhoben und bei 8 UVK vertieft geprüft. Die Ergebnisse wurden mit Erkenntnissen aus früheren Prüfungen zusammengeführt.

Dieser Beitrag bildet den Teilbereich „Finanzierung und Abrechnung“ ab.

11.2 Prüfungsergebnisse

11.2.1 Finanzierung der Unterhaltsvorschussleistungen

Unterhaltsvorschussleistungen werden gemeinsam von Bund, Ländern und Kommunen finanziert. Der Anteil des Bundes an den Ausgaben und Einnahmen ist im UVG geregelt, über die Verteilung des restlichen Teils auf Land und Kommunen entscheiden die Länder selbst.

Bis 2017 waren Bund, Land und Kommunen zu je einem Drittel an den Ausgaben sowie den Einnahmen aus dem Rückgriff auf die Unterhaltspflichtigen beteiligt. Am 1. Juli 2017 trat eine Reform des UVG in Kraft. War der Bezug von Unterhaltsvorschussleistungen bis dahin auf 72 Monate oder bis zum vollendeten 12. Lebensjahr beschränkt, können Leistungen seither bis zum vollendeten 18. Lebensjahr bezogen werden. Im Zuge dieser Leistungsausweitung erhöhte der Bund seinen Anteil an den Ausgaben und Einnahmen von einem Drittel auf 40 Prozent. Land und Kommunen tragen seither jeweils 30 Prozent der Ausgaben, während der Einnahmenanteil der Kommunen auf 40 Prozent stieg - zu Lasten des Landes, das nur noch 20 Prozent der Einnahmen erhält.[1]

Tabelle 11-1: Prozentuale Verteilung der Einnahmen und Ausgaben

Prozentuale Verteilung		Bis 30.06.2017	Ab 01.07.2017
Ausgaben	Bund	33,3	40
	Land	33,3	30
	Kommunen	33,3	30
Einnahmen	Bund	33,3	40
	Land	33,3	20
	Kommunen	33,3	40

[1] Die Änderung der Anteile erfolgte erst Ende 2018, jedoch mit Rückwirkung zum 1. Juli 2017.

Die Anpassung der Beteiligungsquoten sollte - entsprechend dem Konnexitätsprinzip der Landesverfassung[2] - die Mehrbelastung der Kommunen ausgleichen, die sich durch die reformbedingte Anhebung der Bezugsgrenze von 12 auf 18 Jahre ergab. Der Gesetzgeber sah in der Erhöhung des Einnahmenanteils auch einen Anreiz für die UVK, den Rückgriff gegen unterhaltspflichtige Elternteile zu intensivieren.

Eine 2020 durchgeführte Überprüfung des Belastungsausgleichs ergab in der Gesamtschau einen weiteren Korrekturbedarf zugunsten der Kommunen. Die gesetzliche Umsetzung steht noch aus.

11.2.2 Ausgaben und Einnahmen im Landeshaushalt

Die Unterhaltsvorschussleistungen werden über den Landeshaushalt geleitet. Der Bundesanteil an den Leistungsausgaben fließt den Kommunen also nicht unmittelbar zu. Umgekehrt überweisen die Kommunen den Anteil des Bundes an den Einnahmen aus dem Rückgriff nicht direkt, sondern an das Land, das ihn an den Bund weitergibt. Diese Finanzierungsstruktur ist im Staatshaushaltsplan in Kapitel 0919 (Familienhilfe) abgebildet:

Tabelle 11-2: Einnahmen und Ausgaben des Landes in den Haushaltsjahren 2019 bis 2024 in Mio. Euro

		2019	2020	2021	2022	2023	2024
Unterhaltsvorschussleistungen	Ausgaben an die Kommunen (Bundes- und Landesanteil)	131,1	138,2	144,4	151,1	166,6	202,6
	Einnahmen vom Bund (Erstattung des Bundesanteils)	75,4	77,4	82,3	87,7	93,6	111,9
Rückgriff	Einnahmen von den Kommunen (Bundes- und Landesanteil)	29,4	28,9	28,8	34,0	33,3	34,5
	Ausgaben an den Bund (Erstattung des Bundesanteils)	20,2	19,5	19,0	23,0	21,8	23,1
Nettoausgaben des Landes (Saldo aus Ausgaben und Einnahmen)		46,4	51,5	52,4	52,4	61,4	79,2

Quelle: Haushaltsrechnung Baden-Württemberg, für 2024 Haushaltsinformationssystem. Abweichungen im Saldo sind rundungsbedingt.

[2] Artikel 71 Absatz 3 der Landesverfassung zielt darauf ab, dass die Kommunen für wesentliche finanzielle Mehrbelastungen aus der Übertragung von Aufgaben oder aus späteren Kostenänderungen vom Land einen entsprechenden finanziellen Ausgleich erhalten.

Die „Nettoausgaben“ des Landes für den Unterhaltsvorschuss sind in den letzten beiden Jahren erheblich angestiegen, sie lagen 2024 bei knapp 80 Mio. Euro.

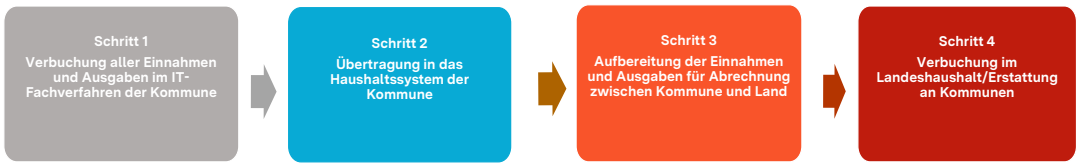
11.2.3 Abrechnung der Kommunen mit dem Land

Beim Unterhaltsvorschusswesen treten die Kommunen in Vorleistung. Sie zahlen einerseits die Unterhaltsvorschussleistungen an die Anspruchsberechtigten aus. Andererseits nehmen sie Rückgriffszahlungen von unterhaltspflichtigen Elternteilen und Rückerstattungen von überzahlten Unterhaltsvorschussleistungen entgegen.

Die Kommunen machen anschließend den Bundes- und Landesanteil an den Ausgaben gegenüber dem Land geltend. Gleichzeitig wird der Bundes- und Landesanteil an den Einnahmen mit dem Land abgerechnet. Auf Grundlage der Abrechnung der Kommunen rechnet das Land wiederum mit dem Bund ab.

Der Abrechnungsprozess der Kommunen mit dem Land gliedert sich in vier Schritte.

Abbildung 11-1: Haushaltstechnische Abwicklung zwischen Kommune und Land



11.2.3.1 Verbuchung aller Einnahmen und Ausgaben im IT-Fachverfahren

Um sachgerecht mit dem Land abrechnen zu können, müssen die Kommunen zunächst alle Einnahmen und Ausgaben in ihren IT-Fachverfahren verbuchen und dabei einer von fünf Finanzpositionen zuordnen. Die Prüfung der Abrechnungen ergab, dass drei von acht Kommunen nicht alle relevanten Finanzpositionen angelegt hatten - es fehlte jeweils eine Ausgabe-Finanzposition. Die richtige Zuordnung ist wichtig für die spätere Abrechnung mit dem Land.

11.2.3.2 Übertragung der Daten in das kommunale Haushaltssystem

Die Kommunen übertragen anschließend die zahlungsrelevanten Daten aus ihrem IT-Fachverfahren in ihr Haushaltssystem. Diese Einnahme- und Ausgabedaten bilden die Basis für die Abrechnung mit dem Land. Die Mehrheit der UVK nutzt für diesen Prozess eine Schnittstelle zwischen dem jeweiligen IT-Fachverfahren und dem kommunalen Haushaltssystem.

Eine Kommune konnte nicht nachweisen, dass die Daten aus dem IT-Fachverfahren korrekt in das Haushaltssystem übertragen wurden. Eine weitere Kommune hatte keine Ausgaben-Schnittstelle eingerichtet. Sie beauftragte ihre Hausbank mit der Auszahlung der einzelnen Unterhaltsvorschussleistungen und bildete in ihrem Haushaltssystem lediglich die Gesamtsumme ab. Dieses Verfahren ist nicht nur fehleranfällig, es erschwert auch den internen Abgleich von Salden.

Von jeder einzelnen UVK werden monatlich zwischen 550 und 3.900 Auszahlungen veranlasst. Für ein solches Massengeschäft ist eine klar definierte und nachprüfbare Schnittstelle unumgänglich. Darüber ließen sich verlässlich und mit geringem Verwaltungsaufwand die Auszahlungen der Unterhaltsvorschussleistungen abwickeln.

11.2.3.3 Aufbereitung der Einnahmen und Ausgaben für die Abrechnung zwischen Kommune und Land

Um zur gesetzlich vorgesehenen Ausgaben- und Einnahmenverteilung zu gelangen, müssen die Kommunen 60 Prozent der Einnahmen aus dem Rückgriff an das Land abführen. Gleichzeitig machen sie gegenüber dem Land 70 Prozent der Ausgaben zur Erstattung geltend.

Hierfür bereiten die Kommunen die Einnahmen und Ausgaben für die Abrechnung mit dem Land auf. Basis auf der Ausgabenseite sind dabei die sogenannten „bereinigten Ausgaben“: Alle Einnahmen, die nicht auf den Rückgriff zurückzuführen sind, z. B. aus der Rückzahlung von überzahlten Leistungen, müssen von den Ausgaben abgezogen werden.

Die Aufbereitung der Daten ist sehr fehleranfällig. Einzelne Kommunen ermittelten die Einnahmen und die „bereinigten Ausgaben“ nicht korrekt. So wurden beispielsweise Erstattungen als Einnahmen gebucht, anstatt diese ausgabemindernd abzuziehen. Im Ergebnis gingen die betroffenen Kommunen von zu hohen Einnahmen und zu hohen Ausgaben aus.

Aufgrund der unterschiedlichen Anteile des Bundes, des Landes und der Kommunen an Ausgaben und Einnahmen beeinflussten diese Fehler das Ergebnis der Abrechnung. Per saldo erstattete das Land den Kommunen einen zu hohen Betrag. Gleichzeitig wurden die Einnahmen und Ausgaben im Landeshaushalt fehlerhaft verbucht. Da die im Haushalt verbuchten Beträge die Grundlage für die Abrechnung zwischen Land und Bund sind, wirkten sich die Fehler auch dort aus.

Die Kommunen verwenden unterschiedliche, teils selbst erstellte Abrechnungsformulare. Diese entsprechen zum Teil nicht der Abrechnungssystematik des Unterhaltsvorschusswesens. Hinzu kamen nicht korrekt hinterlegte Formeln, was ebenfalls zu falschen Verbuchungen bei Einnahmen und Ausgaben im Landeshaushalt und damit zu einer falschen Abrechnung mit dem Bund führte. Die festgestellten Mängel zeigen, dass viele Kommunen hinsichtlich der Abrechnung mit dem Land nicht über funktionierende interne Kontrollmechanismen verfügen.

Häufig handelt es sich um langjährige und systemische Fehler. Diese können teilweise rückwirkend ermittelt und korrigiert werden, sodass im Ergebnis eine sachgerechte Zuordnung der finanziellen Wirkungen auf Bund, Land und Kommune erreicht wird. Das ist aber nicht immer der Fall: Ob eine Korrektur der Ansprüche der verschiedenen Beteiligten durchsetzbar ist, entscheidet sich anhand der Verjährungsvorschriften des Bürgerlichen Gesetzbuchs. Jeder Anspruch muss einzeln auf Verjährung geprüft werden. Erst dann können die verbleibenden Erstattungsansprüche aufgerechnet werden.

Bei der Prüfung von Erstattungsansprüchen durch das Sozialministerium zeigte sich in mehreren Fällen, dass das Land zwar Ansprüche von Kommunen bedienen, gegenüber dem Bund aufgrund verjährter Ansprüche aber auf Forderungen verzichten musste.

11.2.3.4 Verbuchung im Landeshaushalt

Im letzten Schritt rechnen die Kommunen mit dem Land ab. Zur - vermeintlichen - Verwaltungsvereinfachung haben Land und Kommunen ein Verrechnungsverfahren vereinbart: Tatsächlich an die Kommunen ausgezahlt wird nur jener Anteil des Bundes und des Landes an den „bereinigten Ausgaben“, der den Anteil des Bundes und des Landes an den Einnahmen übersteigt. Der Erstattungsbetrag berechnet sich somit aus 70 Prozent der „bereinigten Ausgaben“ abzüglich 60 Prozent der Einnahmen.

Bis Ende 2022 mussten die Kommunen hierfür drei Belege befüllen, die im Anschluss von der Landesoberkasse (LOK) in den Landeshaushalt eingebucht wurden[3]. Mit diesem Verfahren war - bei korrekter Anwendung - sichergestellt, dass auf der Einnahmen- und Ausgabenseite des Landeshaushalts, dem Bruttoprinzip des § 35 Landeshaushaltsordnung entsprechend, die betreffenden Werte richtig abgebildet waren. Gleichzeitig kam es aber zu nur einem Zahlungsfluss vom Land an die Kommune in Höhe des Saldos aus beiden Größen. Bei diesem Verfahren konnten die Kommunen nicht erkennen, wie sich ihre Buchungen im Landeshaushalt auswirkten. Außer dem Zahlungseingang ihres Erstattungsbetrages hatten sie keine Möglichkeit, die Richtigkeit ihrer Buchungen zu überprüfen.

Teilweise berechneten die Kommunen zwar die abzurechnenden Einnahmen und Ausgaben richtig, füllten aber die Buchungsbelege nicht korrekt aus. So wurde bei einer UVK über Jahre hinweg in allen drei Belegen fälschlicherweise derselbe Betrag eingetragen. In der Folge wurden die Einnahmen und Ausgaben fehlerhaft im Landeshaushalt verbucht und das Land rechnete nicht korrekt mit dem Bund ab. Allein durch diesen Fall ist dem Land ein Schaden von rund 1,7 Mio. Euro entstanden. In anderen Fällen erfolgten Abrechnungen nicht im vorgegebenen Turnus, sodass es zu Verschiebungen zwischen Haushaltsjahren kam.

Seit Einführung des neuen SAP-Haushaltssystems Anfang 2023 können die Kommunen selbstständig und unmittelbar in den Landeshaushalt buchen, der Zwischenschritt über

[3] Der Zwischenschritt über die LOK war dabei rein organisatorisch. Eine fachlich-inhaltliche Prüfung war damit nicht verbunden; diese hätte von der LOK auch nicht geleistet werden können.

die LOK ist entfallen. An der Systematik der Verrechnung hat sich mit der Umstellung jedoch nichts geändert; nach wie vor wird nur eine (saldierte) Zahlung generiert. Weder das bis Ende 2022 praktizierte, noch das seitherige Verfahren ist mit einer inhaltlichen Prüfung durch das Land verbunden. Beide bieten keinen ausreichenden Schutz vor fehlerhaften Buchungen.

Die Möglichkeit, direkt in den Landeshaushalt zu buchen, ist - unabhängig von der konkreten Ausgestaltung des Verfahrens - mit einer besonderen Verantwortung für die Kommunen verbunden. Es setzt voraus, dass diese ihre Buchungen zuverlässig, sachlich richtig und strikt nach den mit dem Land vereinbarten Regeln vornehmen. Da das Land wiederholt für Fehler auf kommunaler Seite finanziell einstehen musste, hält es der Rechnungshof für erforderlich, das Verfahren kritisch zu hinterfragen.

11.2.3.5 Fazit

Obwohl es verbindliche Vorgaben für die Ermittlung der relevanten Daten und das Abrechnungsverfahren gibt, erwiesen sich alle Schritte des Buchungs- und Abrechnungsprozesses als fehleranfällig. Dabei handelt es sich häufig um systemische und damit wiederkehrende Fehler.

Die Prüfung zeigte, dass jede Kommune den Prozess individuell regelt. Dies reicht von der organisatorischen Zuständigkeit bis hin zum Einsatz unterschiedlicher Fachverfahren und uneinheitlicher Abrechnungsformulare. Es mangelt an internen Kontrollmechanismen. Nicht zuletzt war aber auch die Fachaufsicht unzureichend.

Individuelle Lösungen im Verfahren und mangelnde Kontrolle sind ein Risiko für die Abrechnung zwischen Kommunen und Land. Um eine korrekte Abrechnung sicherzustellen, müssen vorgegebene Prozesse auch eingehalten werden.

11.2.4 Abrechnung des Landes mit dem Bund

Im Unterschied zur Abrechnung zwischen Kommunen und Land findet zwischen Bund und Land keine Verrechnung von Einnahmen und Ausgaben statt. Den Ausgabenanteil des Bundes fordert das Sozialministerium in voller Höhe über die Bundeskasse an. Die anteiligen Einnahmen werden dem Bund erstattet.

Grundlage für die mit dem Bund verrechneten Beträge sind die kommunalen Buchungen. Werden die Ausgaben und Einnahmen in den Kommunen nicht korrekt ermittelt beziehungsweise gebucht, kann dies die Erstattungen beziehungsweise Forderungen zwischen Bund und Land verfälschen. Sowohl vom Sozialministerium initiierte Abgleiche von Buchungen als auch die Prüfungen der Finanzkontrolle zeigten, dass die Buchungen und Abrechnungen der Kommunen häufig Fehler enthalten, die sich auch auf die Abrechnungen mit dem Bund auswirkten.

Bisher werden die Daten der Kommunen weitestgehend ungeprüft genutzt, um die Bundesanteile zu ermitteln. Durch mangelnde Kontrolle kam es in den letzten Jahren wiederholt zu Auszahlungen an den Bund oder Einnahmen vom Bund, die teilweise in Millionenhöhe korrigiert werden mussten. In der Folge musste das Land Ausgaben leisten, die vermeidbar gewesen wären.

11.3 Empfehlungen

11.3.1 Abrechnungsverfahren einheitlich, verbindlich und zuverlässig gestalten

Das Sozialministerium sollte darauf hinwirken, dass alle Kommunen die vereinbarten Finanzpositionen in ihren IT-Fachverfahren anlegen und die Salden korrekt und nachvollziehbar in ihr Haushaltssystem übertragen.

Es sollte ein verbindlich anzuwendendes, revisionssicheres Formular entwickelt werden, mit dem die Einnahmen und Ausgaben für die Abrechnung mit dem Land zutreffend berechnet und in den Landeshaushalt übertragen werden können. Das Sozialministerium sollte die monatlichen Abrechnungen der Kommunen zumindest in der Einführungsphase des neuen Formulars überprüfen.

11.3.2 Verrechnungspraxis hinterfragen

Die Praxis, Einnahmen und Ausgaben zu verrechnen und nur eine saldierte Auszahlung vorzunehmen, sollte hinterfragt werden. Ein sachlich zwingender Grund für die Verrechnung ist nicht erkennbar. Mit getrennten Zahlungen könnte - ohne nennenswerten zusätzlichen Verwaltungsaufwand zu verursachen - eine potenzielle Fehlerquelle beseitigt werden.

11.3.3 Korrekte Verbuchung im Landeshaushalt sicherstellen

Der Prozess der Direktverbuchung in den Landeshaushalt durch die Kommunen sollte sachgerecht und möglichst einfach ausgestaltet sein, gleichzeitig aber die finanziellen Interessen des Landes wahren. Er muss eine korrekte Abbildung der finanziellen Sachverhalte sicherstellen. Das Land sollte die Umsetzung regelmäßig - zumindest stichprobenartig - überprüfen. Die finanziellen Folgen fehlerhafter Buchungen sollten verursachergerecht getragen werden.

Erweist sich die Direktverbuchung in den Landeshaushalt auch künftig als fehleranfällig und mit finanziellen Risiken für das Land verbunden, sollte sie unterbunden werden. Die Buchungen sollten dann, nach entsprechender Prüfung, durch das Land erfolgen.

11.3.4 Berichtswesen etablieren

Das Sozialministerium sollte ein Berichtswesen etablieren, das auch unterjährig den Überblick über die bei den Kommunen verbuchten Einnahmen und Ausgaben ermöglicht. Darüber sollten strukturierte Abgleiche der Zahlungen zwischen den Haushaltsjahren durchgeführt und nicht plausible Zahlungen im Einzelfall hinterfragt werden können.

11.4 Stellungnahme des Ministeriums

Das Sozialministerium weist darauf hin, dass die fehlerhaften Buchungen zunächst durch die Fachaufsicht im Ministerium entdeckt und die Prüfung der Abrechnung von dort angestoßen worden sei.

Die Richtlinien zur Durchführung des Unterhaltsvorschusses würden grundsätzlich bindend regeln, wie die Ausgaben- und Einnahmenbeträge zu berechnen seien. Die korrekten Finanzpositionen sowie die Berechnungsweise sollten allen abrechnenden Stellen geläufig sein. Da im Zuge der SAP PH2-Einführung bei den Städten und Landkreisen vermehrt Schwierigkeiten mit der Abrechnung zu Tage getreten seien, habe das Ministerium mit Erlass vom 20. März 2023 die wesentlichen Abläufe und Vorgaben der Abrechnung erläutert. In einem weiteren ausführlichen Erlass der Fachaufsicht vom 14. April 2025 seien die wesentlichen Abläufe und Vorgaben der Abrechnung entsprechend der Erkenntnisse aus der Prüfung des Rechnungshofs verbindlich festgelegt worden. Der Erlass habe ein ausführliches, nicht abänderbares Abrechnungsblatt enthalten, welches verpflichtend verwendet werden müsse.

In der Einführungsphase des neuen Abrechnungsblatts werde das Ministerium mit Unterstützung der Regierungspräsidien als oberen Fachaufsichtsbehörden die Abrechnungen anhand des neu gestalteten Abrechnungsformulars überprüfen.

Das Ministerium habe zudem die kommunalen Rechnungsprüfungsämter verpflichtet, zum 30. Juni jeden Jahres zu prüfen, ob die im Landes-SAP verbuchten Ausgaben und Einnahmen der vergangenen 12 Monate dem Bundes- und Landesanteil der tatsächlichen Ausgaben und Einnahmen, wie sie sich aus den Fachverfahren vor Ort ergeben, entsprechen. Die kommunalen Rechnungsprüfungsämter müssten dies dem Ministerium schriftlich bestätigen.

Der derzeitige Buchungsprozess stelle bei richtiger Anwendung die korrekte Abbildung der finanziellen Sachverhalte sicher. Das Ministerium werde die Buchungen der Kommunen mittels der dargestellten Kontrollen beobachten. Für eine Entscheidung über eine Umstellung, wie z. B. ein Verzicht auf die Verrechnungsbuchung oder eine Verbuchung durch das Land, müssten das verbleibende Fehlerrisiko des bestehenden Verfahrens und die damit verbundenen finanziellen Folgen für den Landeshaushalt, der Aufwand,

der voraussichtlich durch die Änderung entstehen würde, und die Belastungen der Kommunen durch einen Verzicht auf die Verrechnungsbuchung abgewogen werden.

Grundsätzlich könnten fehlerhafte Buchungen sowohl im Verhältnis Bund und Land als auch im Verhältnis Land und Kommune im Rahmen des öffentlich-rechtlichen Erstattungsrechts korrigiert werden. Dabei seien allerdings die Verjährungsregelungen zu beachten. Das Sozialministerium werde gemeinsam mit dem Innen- und dem Finanzministerium prüfen, welche weiteren Möglichkeiten eines Schadensregresses bestehen.

Das Ministerium plane derzeit mit technischer Unterstützung des Finanzministeriums einen neuen Bericht im Landes-SAP-Verfahren. Ziel eines solchen Berichts sei die Unterstützung der 45 Unterhaltsvorschussstellen der Stadt- und Landkreise bei der Abrechnung mit dem Land. Die Stadt- und Landkreise sollten in die Lage versetzt werden, fehlerhafte Buchungen leichter zu erkennen, die Ursachen aufzuklären und selbst zu korrigieren. Zudem solle die Überwachung der Buchungen der Stadt- und Landkreise durch das Land verbessert werden. Das Land solle Indizien für fehlerhaften Buchungen schnell und einfach erkennen können.

12 Baumaßnahmen der Zentren für Psychiatrie (Kapitel 0930)

Landtagsdrucksache 17/9212

Die Zentren für Psychiatrie haben keine einheitlichen Kennwerte für Bauinvestitionen eingeführt. Frühzeitige Kostenansätze waren oft nicht belastbar. Es bestehen Regelungslücken zur Anwendung des Vergaberechts. Bei den Planungshonoraren wurden Einsparpotenziale nicht genutzt.

12.1 Ausgangslage

Die sieben Zentren für Psychiatrie (ZfP) in Baden-Württemberg sind in drei Geschäftsführerbereichen organisiert und bilden gemeinsam den Markenauftritt „ZfP-Gruppe Baden Württemberg“. Sie gingen aus den Psychiatrischen Landeskrankenhäusern hervor und üben als rechtsfähige Anstalten des öffentlichen Rechts das gesamte Bau- und Liegenschaftsmanagement selbstständig aus. Der Rechnungshof stellte zuletzt in der Denkschrift 2016 fest, dass die Kostenschätzungen der Baumaßnahmen nicht verlässlich waren, europäisches Vergaberecht nicht beachtet und Einsparpotenzial im Gebäudemanagement nicht genutzt wurde.

Von 2016 bis zum Prüfungszeitpunkt stieg die Anzahl der Plätze um 400 auf 6.500 Betten bzw. Plätze. Davon entfallen 1.000 Plätze auf den Maßregelvollzug, der derzeit erheblich ausgebaut wird. Allein in Wiesloch und Schwäbisch Hall entstehen bis 2026 mehr als 160 zusätzliche Plätze. Gestiegene Anforderungen an die psychiatrische Krankenversorgung und die häufig historische Bausubstanz erfordern eine verstärkte Bautätigkeit. Der Rechnungshof prüfte 2023 die Baumaßnahmen der ZfP-Gruppe. Er untersuchte zwölf nach 2016 begonnene Neubaumaßnahmen mit Kosten von insgesamt mehr als 320 Mio. Euro.

12.2 Prüfungsergebnisse

12.2.1 Fehlende Kennwerte für Flächen und Qualitäten bei Neubauten

Die ZfP erhalten für Baumaßnahmen der psychiatrischen Krankenversorgung und des Maßregelvollzugs Zuschüsse in Höhe der berechneten Gesamtbaukosten aus dem Landeshaushalt.

Budgetvorgaben oder einheitliche Regelungen zur frühzeitigen Ermittlung der Gesamtbaukosten bestehen für die sieben Zentren nicht. In sechs Fällen wurde zuerst die Ent-

scheidung zur Durchführung getroffen und danach der Kostenrahmen für die Baumaßnahme festgelegt. In Lörrach legte das ZfP Emmendingen den Kostenrahmen sogar erst nach der Durchführung eines Planungswettbewerbs fest.

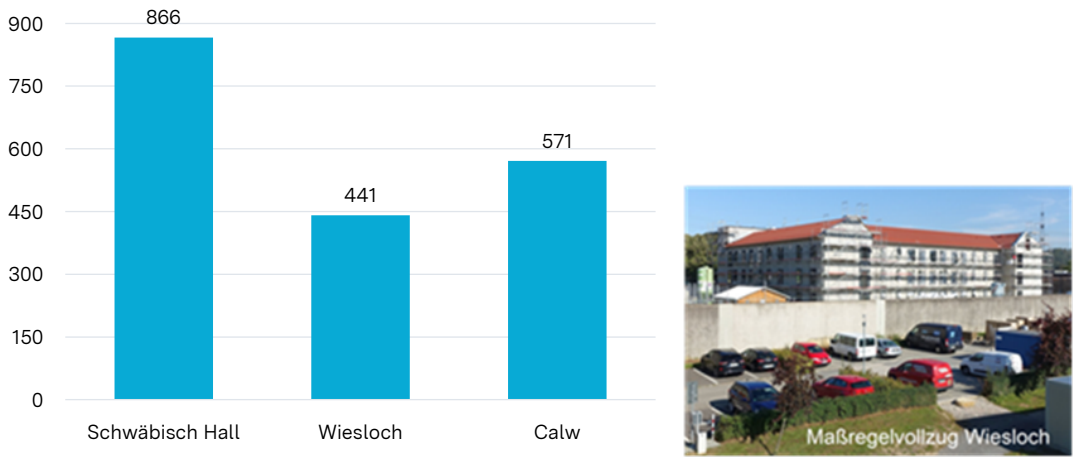
Die ZfP legten ihren Neubaumaßnahmen weder einheitliche Flächen- noch Ausführungsstandards zugrunde.

Maßregelvollzug

Bei drei Neubauten für den Maßregelvollzug in Schwäbisch Hall, Wiesloch und Calw stellte der Flächenbedarf einen vergleichbaren Kennwert dar. Dieser betrug zwischen 55 und 65 m² Nutzungsfläche je Platz und lag damit in einer ähnlichen Größenordnung.

Ein Vergleich der Gesamtbaukosten je Platz hingegen zeigt erhebliche Unterschiede. Die berechneten Gesamtbaukosten für den Maßregelvollzug in Schwäbisch Hall waren mit 866.000 Euro je Platz nahezu doppelt so hoch wie in Wiesloch. Ursächlich hierfür sind neben zusätzlichen Maßnahmen zur Außensicherung in Schwäbisch Hall, wie z. B. einer Mauer, auch unterschiedliche Ausführungsstandards. Beispielsweise kommt in Schwäbisch Hall eine Klinkerfassade mit aufwendigen Fensterelementen zum Einsatz. Dagegen wurde in Wiesloch ein Wärmedämmverbundsystem mit standardisierten Fensterelementen ausgeführt.

Abbildung 12-1: Spezifische Kosten für Neubauten des Maßregelvollzugs (in Tsd. Euro je Platz)

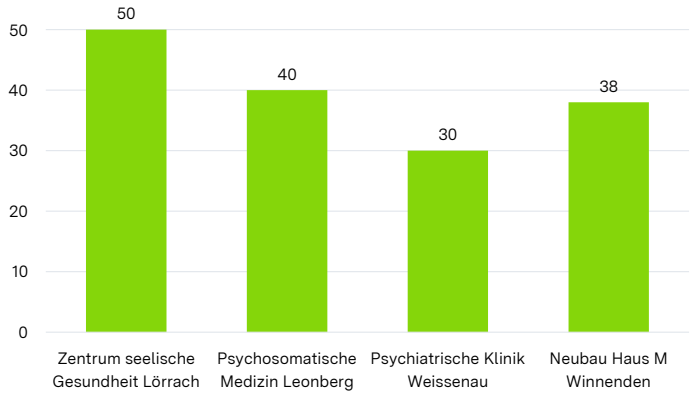


Quelle: Rechnungshof Baden-Württemberg.

Psychiatrische Krankenhäuser

Der Rechnungshof untersuchte die Kostenberechnung bei acht Gebäuden für die psychiatrische Krankenversorgung. Bei vier Neubauten für die stationäre Versorgung in Lörrach, Weissenau, Leonberg und Winnenden lagen die Gesamtbaukosten zwischen 166.000 und 343.000 Euro je Platz. Ein wesentlicher Teil der Differenz ging dabei auf unterschiedlich große Flächen zurück. Sie lagen zwischen 30 und 50 m² Nutzungsfläche je Platz.

Abbildung 12-2: Spezifische Nutzungsfläche der Neubauten (in m² je Platz)



Quelle: Rechnungshof Baden-Württemberg.

12.2.2 Unrealistische Kosten- und Terminplanung beim Neubau Maßregelvollzug

Die Kosten für den Neubau des Maßregelvollzugs in Schwäbisch Hall schätzte das ZfP Weinsberg 2021, auf Grundlage eines Vergleichsprojekts in Wiesloch, überschlägig auf 58 Mio. Euro. Die Planung sah dann jedoch gegenüber Wiesloch einen deutlich höheren Standard, 500 m² Nutzungsfläche „zur besonderen Verfügung“ im Erdgeschoss und eine wesentlich verkürzte Bauzeit vor. Diese Änderungen erhöhten die Baukosten auf 115 Mio. Euro. Um die angestrebte Übergabe zum Jahresende 2024 einzuhalten, wurden Planungsoptimierungen zurückgestellt. Allerdings erwies sich auch die Terminplanung als unrealistisch. Die Übergabe und Inbetriebnahme ist nach aktueller Planung für November 2025 vorgesehen.

Abbildung 12-3: Baustelle des Maßregelvollzugs in Schwäbisch Hall (Juni 2025)

Quelle: Rechnungshof Baden-Württemberg.

12.2.3 Unklare Regelungen zur Verpflichtung zur öffentlichen Ausschreibung

Die ZfP sind öffentliche Auftraggeber im Sinne von § 99 des Gesetzes gegen Wettbewerbsbeschränkungen (GWB) und daher im Oberschwellenbereich verpflichtet, Leistungen grundsätzlich europaweit auszuschreiben.

Im Unterschwellenbereich, also bei Bauleistungen mit weniger als 5,5 Mio. Euro bzw. Planungsleistungen mit weniger als 221.000 Euro, sieht das Sozialministerium keine Verpflichtung zur Anwendung der Vergabe- und Vertragsordnung für Bauleistungen (VOB), VwV Beschaffung und Unterschwellenvergabeordnung (UVgO). Der Gesetzgeber habe 1995 in § 9 Absatz 4 im Gesetz zur Errichtung der Zentren für Psychiatrie (EZPsychG) § 55 Landeshaushaltsordnung (LHO) (Öffentliche Ausschreibung) ausgeschlossen. Gleichwohl sollte nach der Gesetzesbegründung des EZPsychG Vergaberecht auf Grundlage des Haushaltsgrundsätzegesetzes des Bundes (HGrG) Anwendung finden. Die entsprechende Ermächtigung aus § 57 HGrG sei jedoch mit einer Entscheidung des EuGH 1997[1] für rechtswidrig erklärt und 1998 im Bundesrecht aufgehoben worden. Der Anwendungsbefehl für das Vergaberecht im Unterschwellenbereich in Nr. 3 der VV zu § 55 LHO gelte nicht für die ZfP, da § 55 LHO im EZPsychG ausgeschlossen worden sei. Das Sozialministerium sieht hier eine Regelungslücke, die nur durch eine Änderung des EZPsychG zu schließen sei.

[1] Entscheidung vom 17. September 1997, Az.: C-54/96.

Unabhängig davon haben Geschäftsführer der ZfP an mehreren Standorten durch interne Weisungen verfügt, dass bei allen Beschaffungen und Aufträgen für den Baubereich die VOB und einschlägiges Vergaberecht im Unterschwellenbereich anzuwenden ist. Diese Weisungen sind jedoch nicht einheitlich formuliert.

Die ZfP-Gruppe führte 2020 ein einheitliches „Handbuch Compliance Management“ ein. Es enthält jedoch keine spezifischen Regelungen zum Vergaberecht. Hier sieht der Rechnungshof die Möglichkeit, unabhängig von einer Änderung des EZPsychG einheitliche Vorgaben einzuführen.

12.2.4 Unzureichende Auftragswertschätzung bei EU-Aufträgen

Im europäischen Vergaberecht können Lose mit einem Auftragswert bis zu 20 Prozent des Gesamtwerts aller Lose ausnahmsweise national ausgeschrieben werden. Außerdem darf der Auftragswert eines Loses bei freiberuflichen Leistungen 80.000 Euro und bei Bauleistungen 1 Mio. Euro nicht übersteigen. Die Ausnahme greift nur, wenn vorab eine Vergabekonzeption über die Aufteilung der Lose erstellt wurde[2].

Mit nationalen Vergaben verstießen die ZfP in acht Fällen gegen europäisches Vergaberecht. Die Aufträge an freiberuflich Tätige teilten die ZfP in Lose und vergaben das erste Los jeweils national. Hierbei wurde der Auftragswert von 80.000 Euro wiederholt überschritten. Ursächlich für diese Verstöße war zudem, dass die ZfP Auftragswerte nicht sorgfältig berechneten und keine Vergabekonzeption erstellten.

12.2.5 Gleichbehandlungsgrundsatz bei der Vergabe von Planungsleistungen

Erbringt ein freiberuflich Tätiger Leistungen der Bedarfsplanung, Grundlagenermittlung oder Vorplanung, erlangt er einschlägige Informationen, die anderen Unternehmen nicht zur Verfügung stehen. Er gilt damit bei späteren Verfahren als vorbefasstes Unternehmen (§ 7 Vergabeverordnung). Der Auftraggeber muss in diesem Fall angemessene Maßnahmen ergreifen, um sicherzustellen, dass ein späteres Vergabeverfahren durch die Teilnahme des vorbefassten Unternehmens nicht verzerrt wird.

Augenfällig war, dass bei vielen Vergabeverfahren die erfolgreichen Bieter mit Beratungs- oder Planungsleistungen vorbefasst waren. Insbesondere ein Planungsbüro fiel auf. Es wurde bei mehreren der geprüften Maßnahmen wiederholt beauftragt. In mehreren Fällen versäumten es die ZfP, die einschlägigen Informationen allen Bietern zugänglich zu machen.

[2] OLG Düsseldorf, Beschluss vom 11. Februar 2009, Az.: VII - Verg 69 / 08.

12.2.6 Einsparpotenziale bei Planungshonoraren wurden nicht genutzt

Die ZfP verfügen über eigene Expertise im Baumanagement. Sie kennen den Bedarf der Nutzer sowie die technische Infrastruktur und das Baurecht vor Ort. In der Regel legen sie Vorgaben zur Raumausstattung, Energieversorgung und technischen Gebäudeausrüstung frühzeitig fest. Als fachkundiger Bauherr sind die ZfP in der Lage, die Leistungsphase 1 nach der Honorarordnung für Architekten und Ingenieure (HOAI) eigenständig zu erbringen. Bei der Staatlichen Vermögens- und Bauverwaltung ist dies übliche Praxis.

Bei Planungsaufträgen an Architekten und Ingenieure beauftragten die ZfP regelmäßig den vollen Leistungsumfang nach HOAI. Sie verhandelten auch dann nicht über reduzierte Honorare, wenn sie Teile der Grundlagenermittlung nach HOAI selbst erbrachten oder Vorplanungen bzw. Projektstudien bereits vorlagen. Dadurch wurden erhebliche Einsparpotenziale nicht genutzt.

12.3 Empfehlungen

12.3.1 Verbindliche Richtwerte zur Flächen- und Kostenplanung einführen

Die ZfP sollten den Baumaßnahmen mit vergleichbarer Nutzung wirtschaftliche Richtwerte für spezifische Flächen- und Kostenplanungen zugrunde legen. Diese Richtwerte sollten für alle ZfP gelten.

12.3.2 Vorgaben zum Vergaberecht vereinheitlichen

Die ZfP-Gruppe sollte eine einheitliche Formulierung zu anzuwendenden Vergabevorschriften im Unterschwellenbereich in das gemeinsame Compliance-Handbuch aufnehmen.

12.3.3 Auftragswertschätzungen bei freiberuflichen Leistungen intensivieren

Die Vergabestellen sollten bei losweisen Vergaben für die rechtskonforme Auftragswertschätzung sensibilisiert werden.

12.3.4 Wettbewerbsvorteile vorbefasster Bieter ausschließen

Bei Verfahren mit vorbefassten Bietern sollten wettbewerbsverzerrende Vor- oder Nachteile intensiver geprüft und ausgeschlossen werden.

12.3.5 Eigenplanungen erbringen und bei HOAI-Verträgen berücksichtigen

Bei geeigneten Baumaßnahmen sollten die ZfP die Leistungsphase 1 nach HOAI in Eigenleistung erbringen und über den Auftragsumfang der Leistungsphase 2 verhandeln.

12.4 Stellungnahme des Ministeriums

Das Sozialministerium merkt an, dass es bei Baumaßnahmen im Maßregelvollzug in besonderen Maße wichtig sei, pragmatische und schnelle Lösungen zu finden. Dies sei dem hohen Belegungsdruck und der Bedeutung des Themas hinsichtlich Sicherheit und Sicherheitsbedürfnis der Bevölkerung geschuldet.

In Bezug auf einheitliche Flächen- und Ausführungsstandards entgegnet das Ministerium, dass es sich bei den einzelnen ZfP um rechtlich selbstständige Anstalten und nicht um einen einheitlichen Konzern handele. Gleichwohl sei die ZfP-Gruppe bereit, die Standards in Facharbeitsgruppen zu koordinieren. Bei dem Maßregelvollzug in Schwäbisch Hall handele es sich um ein komplett neues Krankenhaus auf der „grünen Wiese“, das nicht auf nutzbare bestehende Infrastrukturen zurückgreifen könne. Insoweit sei ein Vergleich mit anderen Neubauten schwer möglich. Die Klinkerfassade sei eine etwas teuerere, aber im langfristigen Unterhalt durchaus nachhaltige Lösung.

Zu der Kostensteigerung des Neubaus in Schwäbisch Hall merkt das Ministerium an, dass die 58 Mio. Euro anhand eines Vergleichsprojekts in Wiesloch sehr überschlägig geschätzt wurden. Zu diesem Zeitpunkt sei weder bekannt gewesen, was, noch wie und wann gebaut werden sollte. Auch die Aussage, dass Planungsoptimierungen zurückgestellt worden seien, könne das Ministerium nicht nachvollziehen. Das Raum- und Funktionsprogramm sei solide geplant und habe bis heute Bestand. Mit Blick auf die Zukunft seien für technische Nachrüstungen Spielräume eingeplant.

Das Ministerium weist darauf hin, dass Vergabekonzeptionen erstellt würden. Unabhängig davon werde die Qualität- und Rechtskonformität durch weitere Schulungen der Bediensteten gesteigert.

Zu dem Vorschlag der Eigenerbringung von Planungsleistungen durch die ZfP merkt das Ministerium an, dass nicht alle Standorte über eigene Planer und Planerinnen verfügten und somit auf externe Kapazitäten zurückgegriffen werden müsse. Je nach Anwendungsfall seien Einsparpotenziale genutzt worden.

12.5 Schlussbemerkung

Der Rechnungshof anerkennt den hohen Belegungsdruck im Maßregelvollzug, der pragmatische und schnelle Lösungen erfordert. Die ZfP-Gruppe kann erhebliche Kompetenzen und Erfahrungen bei anspruchsvollen Baumaßnahmen im Maßregelvollzug vorweisen.

Der Rechnungshof stellt nicht in Abrede, dass eine Klinkerfassade eine wirtschaftliche und nachhaltige Lösung sein kann. Gleichwohl ist der Entwurf der Sicherheitsfassade in Schwäbisch Hall mit Festverglasungen und zusätzlichen Lüftungsflügeln sehr aufwendig gestaltet. Hierdurch kann die Lösung trotz langem Lebenszyklus im Ergebnis unwirtschaftlich sein. Dieses Beispiel belegt, wie bedeutend einheitliche Standards für wirtschaftliche Lösungen bei anspruchsvollen Baumaßnahmen sein können.

Der Rechnungshof bleibt bei seiner Auffassung, dass im Raumprogramm erhebliche Einsparungen möglich gewesen wären und Räume ohne konkrete Nutzung („zur besonderen Verfügung“) nicht realisiert werden sollten.

Entgegen der Darstellung des Ministeriums bleibt der Rechnungshof bei seiner Feststellung, dass keine Vergabekonzeptionen für die Vergabe der freiberuflichen Leistungen vorlagen.

Einzelplan 12: Allgemeine Finanzverwaltung

13 Umgang der Steuerverwaltung mit Verlusten bei den Einkünften aus Kapitalvermögen (Kapitel 1201)

Landtagsdrucksache 17/9213

Die Bearbeitungsqualität der Fälle mit Verlusten bei den Einkünften aus Kapitalvermögen ist nicht zufriedenstellend. Zur Qualitätssteigerung sollte ein elektronisches Übermittlungsverfahren für Verlustbescheinigungen inländischer Banken eingeführt werden. Ferner sollte ein Leitfaden für Kapitalerträge bei ausländischen Online-Brokern erstellt werden. Bei ausländischen Verlusten ist auf die konsequente Einbindung der Sachbearbeiterinnen und Sachbearbeiter für Internationales Steuerrecht zu achten.

13.1 Ausgangslage

Für Einkünfte aus Kapitalvermögen gilt grundsätzlich ein gesonderter Steuertarif von 25 Prozent (Abgeltungsteuer). Verluste aus Kapitalvermögen dürfen in der Regel nicht mit Einkünften aus anderen Einkunftsarten ausgeglichen werden. Sie sind somit nur innerhalb der Einkünfte aus Kapitalvermögen ausgleichsfähig. Für diesen Ausgleich ist außerdem zwischen Verlusten aus der Veräußerung von Aktien und sonstigen Verlusten (z. B. aus der Veräußerung von sonstigen Kapitalanlagen außer Aktien) zu unterscheiden. Verluste aus Aktienverkäufen können nur mit Gewinnen aus Aktienverkäufen ausgeglichen werden. Sonstige Verluste können mit sämtlichen Kapitalerträgen verrechnet werden.

Soweit Verluste bei inländischen Banken entstanden sind, wird der Verlustausgleich grundsätzlich bereits auf der jeweiligen Bankenebene vorgenommen. Erträge und Verluste aus Kapitalvermögen werden bereits beim Steuerabzug durch die Bank unterjährig ausgeglichen, um eine abschließende Besteuerung zu erreichen. Die am Ende des Kalenderjahres noch vorhandenen Verluste werden von der Bank auf das Folgejahr übertragen und stehen dort zum zukünftigen Verlustausgleich zur Verfügung. Die steuerpflichtigen Personen können allerdings bis zum 15. Dezember des laufenden Jahres bei der inländischen Bank einen unwiderruflichen Antrag auf Ausstellung einer sogenannten Verlustbescheinigung (§ 43a Absatz 3 Sätze 4 und 5 Einkommensteuergesetz) stellen. Mit dieser Bescheinigung können die Verluste auf Antrag bei der Einkommensteuerveranlagung berücksichtigt werden (Belegvorlagepflicht). Damit wird erreicht, dass Verluste bei einer inländischen Bank auch mit in- und ausländischen Erträgen bei anderen Banken verrechnet werden können.

In den übrigen Fallgestaltungen, insbesondere im Falle von Verlusten bei ausländischen Banken, kann ein Verlustausgleich ausschließlich im Veranlagungsverfahren vorgenommen werden. Im Veranlagungsverfahren nicht ausgeglichene Verluste werden vom Finanzamt gesondert festgestellt und mindern die Einkünfte aus Kapitalvermögen in den Folgejahren.

Der Rechnungshof hat den Umgang der Steuerverwaltung mit Verlusten bei den Einkünften aus Kapitalvermögen landesweit untersucht. Dabei blieben die Verluste aus Termingeschäften und aus wertlosen Kapitalanlagen außer Betracht.

13.2 Prüfungsergebnisse

13.2.1 Landesweite Bedeutung, Stichprobenauswahl

Für unsere Prüfung haben wir zwischen Verlusten aus in- und ausländischen Aktienverkäufen sowie zwischen in- und ausländischen sonstigen Verlusten unterschieden. Zu Prüfungsbeginn waren landesweit 18.400 Einkommensteuerfälle des Veranlagungszeitraums (VZ) 2021 mit 22.900 solcher Verluste zwischen 1.000 Euro und 100.000 Euro veranlagt. Das dabei berücksichtigte Verlustvolumen belief sich auf 193 Mio. Euro. Knapp 60 Prozent der Verluste wurden bereits mit Erträgen verrechnet und haben sich somit im VZ 2021 unmittelbar steuerlich ausgewirkt. Die übrigen Verluste wurden gesondert festgestellt.

Aus dieser Grundgesamtheit haben wir die zu prüfenden Fälle bei fünf Finanzämtern nach dem Zufallsprinzip ausgewählt. Jeden Verlust zählten wir grundsätzlich als einen (Verlust-) Sachverhalt. In Zusammenveranlagungsfällen haben wir gleichartige Verluste, d. h. Verluste aus in- und ausländischen Aktienverkäufen sowie in- und ausländische sonstige Verlusten, beider Veranlagungspartner jedoch als einen (Verlust-) Sachverhalt gewertet. Ein Steuerfall konnte daher maximal vier prüfungswürdige Sachverhalte enthalten.

13.2.2 Gesamtergebnis

Wir haben 583 Einkommensteuerfälle mit 711 (Verlust-) Sachverhalten geprüft. Hiervon haben wir 31 Prozent der Veranlagungen und 30 Prozent der Sachverhalte beanstandet.

Die Beanstandungen haben zum einen 78 Sachverhalte betroffen, die anhand der Aktenlage zweifelsfrei fehlerhaft bearbeitet worden waren (materiell-rechtliche Fehler). Zum anderen haben wir 138 Sachverhalte beanstandet, weil die Finanzämter die Verluste nicht hinreichend prüften und ohne die gebotene Sachverhaltsaufklärung anerkannten. Davon bezogen sich 73 Sachverhalte auf Verluste bei inländischen und 65 Sachverhalte Verluste bei ausländischen Banken.

Die steuerliche Auswirkung der materiell-rechtlichen Beanstandungen betrug 31.000 Euro. Außerdem ergab sich bei den festgestellten Verlustvorträgen ein Änderungsvolumen von 417.000 Euro.

Die Verluste in den nicht hinreichend geprüften Sachverhalten betrugen insgesamt 972.000 Euro. Von diesem Betrag wirkten sich 494.000 Euro im VZ 2021 steuermindernd aus; 478.000 Euro wurden in die gesonderten Verlustfeststellungen zum 31. Dezember 2021 einbezogen.

Nachfolgend werden die bei der Prüfung festgestellten wesentlichen Fehler dargestellt.

13.2.3 Fehlende Verlustbescheinigung

Bei 22 Sachverhalten wurden die erklärten Verluste anerkannt, obwohl keine Verlustbescheinigungen vorlagen, sondern lediglich andere Unterlagen von inländischen Banken. Aus diesen ergab sich, dass die verbleibenden Verluste bankintern in das Folgejahr übertragen wurden. Dadurch wurden die Verluste sowohl im Veranlagungsverfahren als auch auf Bankenebene und somit doppelt berücksichtigt.

13.2.4 Verluste doppelt berücksichtigt

Bei 7 Sachverhalten haben die Finanzämter die erklärten Verluste im Veranlagungsverfahren doppelt berücksichtigt, obwohl das Risikomanagementsystem zutreffend auf die Problematik hinwies.

Landesweit hätten im VZ 2021 bei solchen Fallkonstellationen Verluste von 3,6 Mio. Euro nicht anerkannt werden dürfen.

13.2.5 Verluste bei Erbfällen

8 Beanstandungen betrafen Erbfälle. Bei 4 Sachverhalten haben wir materiell-rechtliche Fehler im Zusammenhang mit den ausgestellten Verlustbescheinigungen festgestellt. Da Verluste nicht vererblich sind, war die vollständige Berücksichtigung der bescheinigten Beträge bei den Erben in 4 weiteren Sachverhalten unschlüssig. Es hätte aufgeklärt werden müssen, in welcher Höhe die Verluste vor und nach dem Todestag entstanden waren. Nur nach dem Tod des Erblassers realisierte Verluste hätten bei den Erben berücksichtigt werden dürfen.

13.2.6 Verluste bei ausländischen Online-Brokern

Kapitalerträge bei ausländischen Online-Brokern haben eine erhebliche Bedeutung und deren steuerliche Behandlung ist fehleranfällig. Bei 105 Sachverhalten konnten wir anhand des Akteninhalts zweifelsfrei erkennen, dass solche Verluste vorlagen. Davon haben wir 33 Sachverhalte beanstandet.

In vielen Fällen wurden aus den Aufstellungen der Online-Broker sowohl von den steuerpflichtigen Personen selbst als auch von den Finanzämtern unzutreffende Werte übernommen. In mehreren Fällen wurden neben realisierten Verlusten auch nicht realisierte Verluste bei der Veranlagung berücksichtigt. Teilweise wurden Verluste aus Termingeschäften und wertlosen Kapitalanlagen zusätzlich als Verluste aus Aktienveräußerungen oder als Verluste ohne Verluste aus Aktienveräußerungen und somit doppelt erfasst. Auch wurden in einigen Fällen verschiedene Kosten im Zusammenhang mit den Wertpapiergeschäften in unzutreffender Höhe berücksichtigt.

13.2.7 Mitwirkung der Sachbearbeiterinnen und Sachbearbeiter für Internationales Steuerrecht

Wir haben bei allen geprüften Sachverhalten mit ausländischen Verlusten festgehalten, ob die Sachbearbeiterinnen und Sachbearbeiter für Internationales Steuerrecht (SBI) in die Prüfung der Sachverhalte einzubinden waren und auch tatsächlich beteiligt wurden. In 362 der insoweit untersuchten 380 Sachverhalte waren die SBI nach einer entsprechenden Verwaltungsanweisung (SBI-Erlass) aus dem Jahr 2020 einzubinden. Von den vorlagepflichtigen Sachverhalten mit ausländischen Verlusten wurden den SBI lediglich 23 Sachverhalte vorgelegt (6,4 Prozent). Bei den vorgelegten Sachverhalten lag die Beanstandungsquote bei 13 Prozent. Dagegen betrug die Beanstandungsquote bei den übrigen Sachverhalten ohne Einbindung der SBI mehr als das Doppelte (26,3 Prozent). Durch die Einbeziehung der SBI ließe sich eine deutliche Qualitätssteigerung erzielen.

13.3 Empfehlungen

13.3.1 Verlustbescheinigungen elektronisch übermitteln und übergangsweise Belegvorlagepflicht umsetzen

Der Rechnungshof regt an, für die Verlustbescheinigungen eine elektronische Übermittlung an die Steuerverwaltung einzuführen. Dadurch könnte die Anzahl der Bearbeitungsfehler im Zusammenhang mit den Verlustbescheinigungen bedeutend vermindert und die Bearbeitungsqualität deutlich erhöht werden. Zudem wäre es ein weiterer Schritt zur Digitalisierung von Verwaltungsabläufen und würde steuerpflichtige Personen wie Finanzämter entlasten.

Bis zur Umsetzung der elektronischen Übermittlung wird empfohlen, die Bediensteten für diesen Problembereich zu sensibilisieren und eindringlich auf die Belegvorlagepflicht hinzuweisen. Verluste bei inländischen Banken dürfen nur berücksichtigt werden, wenn eine Verlustbescheinigung der Bank vorgelegt wird.

13.3.2 “Vier-Augen-Prinzip“ einführen

Um eine Doppelberücksichtigung von Verlusten in der festgestellten Fallkonstellation zu vermeiden, empfehlen wir, den Bearbeitungsprozess so auszugestalten, dass für derlei Fallkonstellationen das „Vier-Augen-Prinzip“ gilt.

13.3.3 Verluste in Erbfällen vertieft prüfen

Verluste sind nicht vererblich. Bei der Bearbeitung von Erbfällen ist ein Abgleich der erklärten Verluste mit den bescheinigten Beträgen daher nicht ausreichend. Der Rechnungshof empfiehlt, die Bediensteten dahingehend zu sensibilisieren, dass in Erbfällen über die Vorlage von Verlustbescheinigungen hinaus regelmäßig weitere Sachverhaltsermittlungen erforderlich sind.

13.3.4 Leitfaden zu ausländischen Online-Brokern erstellen

Kapitalerträge bei ausländischen Online-Brokern haben eine erhebliche Bedeutung und deren steuerliche Behandlung ist fehleranfällig. Wir empfehlen daher die Erstellung eines Leitfadens. Darin sollten neben den bereits in einer Verfügung der Oberfinanzdirektion zu ausländischen Online-Brokern angesprochenen Themenbereichen auch Musterbeispiele aufgenommen werden. Bei Unterlagen in ausländischer Sprache sollte der Leitfaden hierzu die deutsche Übersetzung der maßgeblichen Fachbegriffe enthalten.

13.3.5 Sachbearbeiterinnen und Sachbearbeiter für Internationales Steuerrecht einbinden

Die Einbindung der SBI im Falle von Verlusten bei ausländischen Instituten bzw. Online-Brokern ist sicherzustellen. Die Bediensteten sollten auf die Erlasslage hingewiesen werden.

13.4 Stellungnahme des Ministeriums

Das Ministerium für Finanzen hat den Vorschlag zur elektronischen Übermittlung der Verlustbescheinigungen befürwortet. Es werde sich deshalb für eine entsprechende Gesetzesänderung einsetzen. Ferner habe die Oberfinanzdirektion Baden-Württemberg die Finanzämter bereits in der Vergangenheit mehrfach auf die Erforderlichkeit der Verlustbescheinigungen hingewiesen (Umsetzung der Belegvorlagepflicht). Unabhängig davon werde sie die Finanzämter im Rahmen der Einkommensteuer-Arbeitsgemeinschaften 2025 nochmals entsprechend sensibilisieren. In deren Rahmen werde die Oberfinanzdirektion auch die Thematik der Verluste bei Erbfällen aufgreifen.

Das Ministerium für Finanzen befürworte die empfohlene Einführung des „Vier-Augen-Prinzips“ und werde einen entsprechenden Vorschlag in die zuständige Bundesarbeitsgruppe einbringen. Die Empfehlung zu den ausländischen Online-Brokern sei inzwischen bereits umgesetzt bzw. befinde sich in Umsetzung. Entsprechende Unterlagen werden den Finanzämtern in zwei Fachinformationen zur Verfügung gestellt.

Das Ministerium ist der Auffassung, dass die derzeitigen Ausführungen im SBI-Erlass missverständlich seien. Bei der nächsten Überarbeitung solle daher klargestellt werden, dass sich die Überprüfung ausländischer Kapitaleinkünfte durch die SBI auf die Anwendung der Doppelbesteuerungsabkommen und die Anrechnung der ausländischen Quellensteuern beschränkt. Die Feststellung des Rechnungshofs zur höheren Bearbeitungsqualität bei Einbeziehung der SBI gründe auf dessen Funktion als Qualitätsstelle. Die Fälle würden durch die SBI in der Regel deutlich intensiver geprüft als von den Bearbeiterinnen und Bearbeiter eines Veranlagungsbezirks.

13.5 Schlussbemerkung

Der Rechnungshof begrüßt, dass das Ministerium für Finanzen seinen Empfehlungen weitgehend folgt. Die vom Ministerium für Finanzen beabsichtigte Anpassung des SBI-Erlasses wäre allerdings kontraproduktiv. Sie hätte zur Folge, dass der SBI bei keinem der vom Rechnungshof geprüften Auslandssachverhalte einbezogen werden müsste. Zur Qualitätssicherung sollte an der Vorlagepflicht zumindest bei Verlusten ab einer bestimmten Größenordnung festgehalten werden.

14 Umgang der Steuerverwaltung mit liebhabereiverdächtigen Tätigkeiten (Kapitel 1201)

Landtagsdrucksache 17/9214

Die Bearbeitung von Steuerfällen mit liebhabereiverdächtigen Tätigkeiten ist aufwendig. In 74 Prozent der geprüften Fälle war die Arbeitsweise der Finanzämter zu beanstanden. Sie sollte geändert und die Bearbeitungsqualität dadurch nachhaltig verbessert werden.

14.1 Ausgangslage

Erzielt eine steuerpflichtige Person negative Einkünfte - Verluste - aus Einkunftsquellen einer der sieben Einkunftsarten, können diese grundsätzlich mit anderen positiven Einkünften ausgeglichen werden. Verluste mindern somit das zu versteuernde Einkommen beziehungsweise die Einkommensteuerfestsetzung.

Der Verlustausgleich setzt jedoch voraus, dass die steuerpflichtige Person die Absicht hat, Einkünfte zu erzielen. Handelt sie hingegen ohne Einkünfteerzielungsabsicht, liegt eine sogenannte Liebhaberei vor. Diese ist steuerlich unbeachtlich. Verluste daraus sind nicht berücksichtigungsfähig.

Die Abgrenzung zwischen Einkünfteerzielungsabsicht und Liebhaberei ist insbesondere bei geltend gemachten Verlusten aus Gewerbebetrieb (§ 15 Einkommensteuergesetz, EStG) und aus selbstständiger Arbeit (§ 18 EStG) relevant. Dies umso mehr, wenn die fragliche Tätigkeit nur im Nebenerwerb ausgeübt wird.

Die Oberfinanzdirektion Baden-Württemberg regelt in der „Fachinformation Liebhaberei“, wie die Finanzämter mit liebhabereiverdächtigen Tätigkeiten umgehen sollen. Danach dürfen sie Verluste aus gewerblicher Betätigung oder selbstständiger Arbeit grundsätzlich bis zu einer abschließenden Entscheidung über die Gewinnerzielungsabsicht vorläufig nach § 165 Absatz 1 Satz 1 der Abgabenordnung (AO) ansetzen. Die abschließende Entscheidung ist in der Regel spätestens nach einer sogenannten Anlaufphase von fünf bis acht Veranlagungszeiträumen (VZ) zu treffen.

Der Rechnungshof hat die landesweiten Steuerdaten ausgewertet und bei den Einkünften aus Gewerbebetrieb sowie aus selbstständiger Arbeit 12.000 Fälle mit Liebhabereiverdacht identifiziert. Hiervon haben wir insgesamt 200 nach dem Zufallsprinzip ausgewählte Fälle bei acht Finanzämtern geprüft.

14.2 Prüfungsergebnisse

In den geprüften 200 Fällen mit liebhabereiverdächtigen Tätigkeiten haben die Finanzämter bei insgesamt 1.732 Steuerfestsetzungen Verluste von rund 4,5 Mio. Euro (saldiert) berücksichtigt, weit überwiegend vorläufig. 148 dieser 200 Fälle haben wir beanstandet. Das entspricht einer Quote von 74 Prozent.

14.2.1 Perspektive Erwerbs- und Einkunftsarten

In 186 von 200 Fällen, somit in 93 Prozent, übten die steuerpflichtigen Personen die liebhabereiverdächtige Tätigkeit in einem sogenannten Nebenerwerb aus. Neben den Einkünften aus der liebhabereiverdächtigen Tätigkeit standen ihnen mithin andere Einkunftsquellen zur Verfügung, um ihren Lebensunterhalt zu bestreiten.

In 122 von 200 Fällen erzielten die steuerpflichtigen Personen gewerbliche Einkünfte, in 78 Fällen Einkünfte aus selbstständiger Arbeit. Die Beanstandungsquote betrug bei beiden Einkunftsarten jeweils 74 Prozent.

Vor diesem Hintergrund wird bei den weiteren Darstellungen auf eine Unterscheidung nach Erwerbs- und Einkunftsarten verzichtet.

14.2.2 Perspektive Entscheidung über die Gewinnerzielungsabsicht

In 156 der 200 geprüften Fälle hatten die Finanzämter noch nicht über die Gewinnerzielungsabsicht entschieden. Von diesen 156 Fällen haben wir 118 Fälle (76 Prozent) beanstandet. In 44 der geprüften 200 Fälle hatten die Finanzämter hingegen bereits eine Entscheidung über die Gewinnerzielungsabsicht getroffen. Von diesen 44 Fällen waren 30 Fälle (68 Prozent) zu beanstanden.

14.2.3 Wesentliche Fehlerquellen

14.2.3.1 Keine Entscheidung über die Gewinnerzielungsabsicht nach der Anlaufphase

Nach der Fachinformation Liebhaberei sollen die Finanzämter bei der Veranlagung des fünften Jahres nach der Betriebseröffnung grundsätzlich abschließend prüfen, ob eine ertragsteuerlich unbeachtliche Liebhaberei vorliegt (sogenannte Anlaufphase). In Ausnahmefällen kann die Anlaufphase verlängert werden.

In 85 Fällen haben die Finanzämter jedoch nach Ablauf der - teils verlängerten - Anlaufphase nicht über die Frage der Gewinnerzielungsabsicht entschieden. Dies entspricht

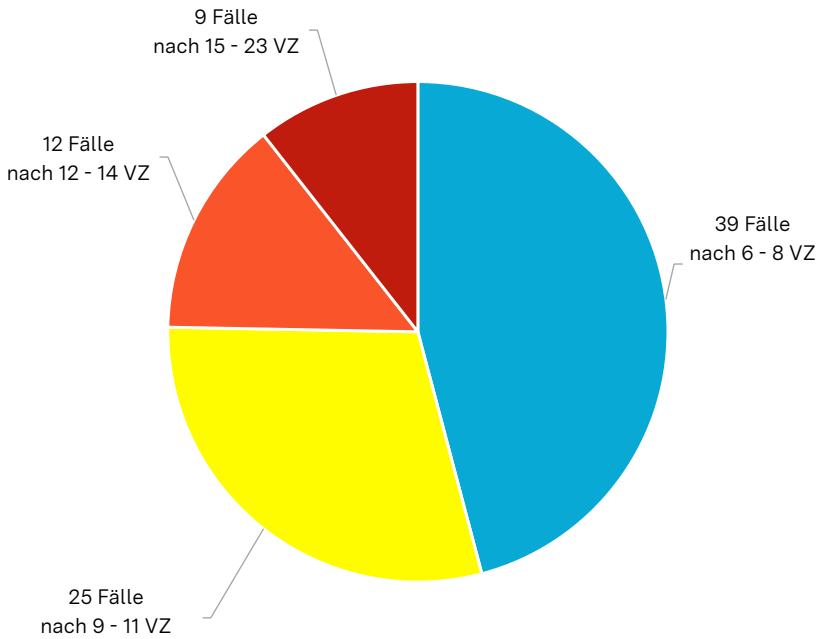
55 Prozent der 156 noch nicht entschiedenen Fälle. Betroffen waren insgesamt 837 Steuerfestsetzungen mit veranlagten Verlusten von rund 1,61 Mio. Euro.

Dabei betrug der abgelaufene Zeitraum ohne eine Entscheidung der Finanzämter durchschnittlich 9,5 VZ.

So hatte beispielsweise ein Finanzamt hinsichtlich des von einer steuerpflichtigen Person mit hohen anderen Einkünften im Nebenerwerb ausgeübten Internethandels nach 17 VZ noch nicht über die Frage der Gewinnerzielungsabsicht entschieden. Die in diesem Fall berücksichtigten Verluste haben insgesamt rund 80.000 Euro betragen.

In nachstehender Abbildung sind die Zahl der beanstandeten Fälle und die Anzahl der abgelaufenen Zeiträume ohne Entscheidung über die Gewinnerzielungsabsicht dargestellt.

Abbildung 14-1: Beanstandete Fälle (85) und Anzahl der Veranlagungszeiträume, nach denen die Finanzämter noch nicht über die Gewinnerzielungsabsicht entschieden hatten



Zudem waren in knapp der Hälfte der beanstandeten 85 Fälle in keinem VZ Ermittlungen zur Gewinnerzielungsabsicht aus den Akten ersichtlich. In den übrigen Fällen gab es zwar erste Ermittlungen, die aber nicht konsequent bis zu der inzwischen gebotenen Entscheidung durchgeführt wurden.

Insbesondere die Anforderung einer von der jeweiligen steuerpflichtigen Person zu erstellenden Totalgewinnprognose[1] ist ein geeignetes Mittel zur Überprüfung der Gewinnerzielungsabsicht. Sie hilft den Finanzämtern bei der Beurteilung der Frage, ob eine Tätigkeit nach ihrer Wesensart und ihrer konkreten Ausübung auf Dauer geeignet ist, einen Totalgewinn zu erzielen. Nur in 3 der beanstandeten 85 Fälle lag den Finanzämtern eine Totalgewinnprognose vor.

14.2.3.2 Keine Entscheidung über die Gewinnerzielungsabsicht trotz Aufgabe der Tätigkeit

Ist eine Steuerfestsetzung nach § 165 Absatz 1 Satz 1 AO vorläufig ergangen und die reguläre Festsetzungsfrist bereits abgelaufen, so endet die Festsetzungsfrist nicht vor Ablauf eines Jahres, nachdem die Ungewissheit beseitigt ist und die Finanzbehörde hiervon Kenntnis erhalten hat (§ 171 Absatz 8 Satz 1 AO). Eine Ungewissheit ist beseitigt, wenn die Tatbestandsmerkmale für die endgültige Steuerfestsetzung feststellbar sind. Dies ist z. B. bei einer Aufgabe der Tätigkeit der Fall.

In 20 Fällen nahmen die Finanzämter die Beendigung der Tätigkeit nicht zum Anlass, unverzüglich Ermittlungen aufzunehmen und innerhalb eines Jahres über die Gewinnerzielungsabsicht zu entscheiden. Davon betroffen waren 158 Steuerfestsetzungen und anerkannte Verluste von 547.000 Euro (saldiert).

Die Nicht-Beachtung der Jahresfrist führte dazu, dass in diesen 20 Fällen für 79 Steuerfestsetzungen mit vorläufig veranlagten Verlusten von 284.000 Euro Festsetzungsverjährung eingetreten war.

14.2.3.3 Steuerfestsetzungen nicht vorläufig durchgeführt

Können die Finanzämter noch nicht abschließend über die Gewinnerzielungsabsicht entscheiden, sollen die Steuerfestsetzungen insoweit nach § 165 Absatz 1 Satz 1 AO vorläufig durchgeführt werden.

In 26 der trotz Ablauf der Anlaufphase, Aufgabe oder Tod noch nicht entschiedenen 105 Fälle (siehe Punkte 14.2.3.1 und 14.2.3.2) haben wir zusätzlich beanstandet, dass die Finanzämter 60 Steuerfestsetzungen nicht vorläufig durchgeführt haben, obwohl sie noch keine abschließende Entscheidung über die Gewinnerzielungsabsicht getroffen hatten. Insofern wurden Verluste von rund 112.000 Euro bei der Festsetzung berücksichtigt.

Falls die Finanzämter aber bei der gebotenen Entscheidung über die Liebhaberei zum Ergebnis kämen, dass die Tätigkeit doch ohne Gewinnerzielungsabsicht ausgeübt

[1] Eine Totalgewinnprognose ist die Einschätzung des Gesamtergebnisses des Betriebs von Gründung bis zur voraussichtlichen Veräußerung, Aufgabe oder Liquidation.

wurde, dürften diese nicht vorläufigen Steuerfestsetzungen regelmäßig nicht mehr geändert werden können.

14.2.4 Weitere Fehlerquellen

14.2.4.1 Steuerfestsetzungen nicht für endgültig erklärt

In 44 Fällen hatten die Finanzämter zwar bereits über die Gewinnerzielungsabsicht entschieden. Vorläufige Steuerfestsetzungen waren nicht mehr erforderlich. Gleichwohl haben sie in 29 dieser Fälle (66 Prozent) insgesamt 132 Steuerfestsetzungen nicht für endgültig erklärt.

14.2.4.2 Fehlende Gewinnprognosen bei im Nebenerwerb ausgeübten Tätigkeiten

Eine vor Betriebseröffnung erstellte Gewinnprognose kann ein Indiz dafür sein, dass die steuerpflichtige Person ihre Tätigkeit mit Gewinnerzielungsabsicht ausübt. Bei im Nebenerwerb ausgeübten Tätigkeiten soll nach der Fachinformation Liebhaberei die weitere Bearbeitung in den Finanzämtern u. a. davon abhängen, ob die steuerpflichtige Person eine solche Gewinnprognose erstellt hat.

Dennoch lag den Finanzämtern lediglich in 7 geprüften Fällen eine Gewinnprognose vor.

14.2.4.3 Unzureichende Anlage und Pflege der Festsetzungsnahen Daten

Die Finanzämter haben für liebhabereiverdächtige Tätigkeiten sogenannte Festsetzungsnahe Daten anzulegen und jährlich fortzuschreiben (Thema: Überwachung Liebhaberei).

Die Festsetzungsnahen Daten geben den Finanzämtern einen schnellen Überblick darüber,

- seit wann die liebhabereiverdächtige Tätigkeit besteht,
- in welcher Höhe Einkünfte berücksichtigt wurden,
- welche Steuerfestsetzungen mit Nebenbestimmungen (§§ 164 und 165 AO) versehen sind sowie
- ob und gegebenenfalls mit welchem Ergebnis über die Gewinnerzielungsabsicht entschieden wurde.

Die Überwachung der Liebhaberei ist mit dem Risikomanagementsystem (RMS) der Steuerverwaltung verknüpft.

In 115 der geprüften 200 Fälle haben die Finanzämter für 491 VZ die Festsetzungsnahen Daten nicht angelegt oder Eingabewerte nicht (zutreffend) erfasst. Dies entspricht 58 Prozent.

14.3 Bewertung und Empfehlungen

Der Rechnungshof bewertet die Bearbeitung von Fällen mit liebhabereiverdächtigen Tätigkeiten als sehr aufwendig und zeitintensiv. Dies dürfte auch dazu beitragen, dass die Finanzämter die Vorgaben der Fachinformation Liebhaberei nicht oder nur unzureichend umsetzen. Insbesondere entscheiden sie bei liebhabereiverdächtigen Tätigkeiten nicht zeitnah über die Frage der Gewinnerzielungsabsicht. Dadurch werden (negative) Einkünfte aus liebhabereiverdächtigen Tätigkeiten der Besteuerung häufig zu lange vorläufig zu Grunde gelegt.

Darüber hinaus ist aufgrund nicht oder nicht zeitnah ergriffener Maßnahmen für zahlreiche - bisher vorläufig erlassene - Steuerfestsetzungen Festsetzungsverjährung eingetreten. In der Folge bestehen keine Änderungsmöglichkeiten mehr.

Um die Qualität der Bearbeitung von Fällen mit liebhabereiverdächtigen Tätigkeiten zu verbessern, schlagen wir folgende Maßnahmen vor:

14.3.1 Verluste aus Nebenerwerben in der Anlaufphase nur vorläufig ansetzen, wenn eine Ertragsprognose vorliegt

Aufgrund der Prüfungsergebnisse sollte die Praxis bei der Anerkennung von Verlusten aus Nebenerwerbstätigkeiten überdacht werden. Mit zunehmendem Zeitablauf ist eine (nachträgliche) Aberkennung der Verluste immer arbeitsintensiver und streitbefangener. Auf der Seite der steuerpflichtigen Personen fehlt durch die vorläufige Anerkennung das Bewusstsein, Beweisvorsorge für die Jahre später anstehende abschließende Entscheidung zu treffen. Dies wiederum erschwert den Entscheidungsprozess für die Finanzämter bei der bisherigen Vorgehensweise zusätzlich.

Diese Gemengelage ist nach unserer Auffassung mitursächlich dafür, dass die Finanzämter bei der gegebenen Arbeitslage den Entscheidungsprozess nach Ablauf der Anlaufphase nicht einleiten und stattdessen die Verluste weiterer VZ lediglich vorläufig veranlagen.

Vor diesem Hintergrund empfehlen wir zu prüfen, ob die Arbeitsweise der Finanzämter wie folgt umgestellt werden kann:

Eine vorläufige Anerkennung von Verlusten aus liebhabereiverdächtiger Nebenerwerbstätigkeit sollte nur dann erfolgen, wenn frühzeitig eine Prognose über die erwarteten Erträge und Aufwendungen vorgelegt wird. Idealerweise wird die Prognose bei Aufnahme der Tätigkeit vorgelegt, spätestens jedoch im dritten auf die Aufnahme folgenden VZ.

14.3.2 Weitere Empfehlungen

14.3.2.1 Nach Ablauf der Anlaufphase über die Gewinnerzielungsabsicht entscheiden

Nach der Anlaufphase ist nach der Fachinformation Liebhaberei der Oberfinanzdirektion regelmäßig eine Totalgewinnprognose vorzulegen. Unsere Prüfungsergebnisse zeigen, dass diese nur in Einzelfällen vorlagen.

Wir empfehlen daher, grundsätzlich auf der Vorlage einer Totalgewinnprognose zu bestehen. Die Fachinformation Liebhaberei sollte insofern konkretisiert werden.

Die Finanzämter sollten nochmals auf die geltenden Vorgaben der Fachinformation Liebhaberei hingewiesen werden: Nach der (verlängerten) Anlaufphase ist über die Gewinnerzielungsabsicht zu entscheiden.

14.3.2.2 Nach Aufgabe einer Tätigkeit innerhalb eines Jahres entscheiden

Das Thema „Aufgabe der Tätigkeit“ ist in der Fachinformation Liebhaberei nicht ausreichend thematisiert. Es sollte umfassender dargestellt und mit Beispielen unterlegt werden. Die Verjährungsproblematik sollte dabei beachtet werden.

14.3.2.3 Bei entschiedenen Fällen Steuerfestsetzungen für endgültig erklären

In zahlreichen entschiedenen Fällen wurden die Steuerfestsetzungen der Vorjahre nicht für endgültig erklärt.

Im Entscheidungsjahr ist zu prüfen, ob vorläufige Steuerfestsetzungen für vorangegangene VZ geändert und/oder für endgültig erklärt werden müssen.

14.3.2.4 Festsetzungsnahe Daten konsequent anlegen und pflegen

Aufgrund der Verknüpfungen mit dem RMS ist es unerlässlich, in Fällen mit liebhabereiverdächtigen Tätigkeiten die Festsetzungsnahen Daten (Thema: Überwachung Liebhaberei) konsequent anzulegen und die Eingabewerte vollständig und zutreffend zu erfassen.

14.4 Stellungnahme des Ministeriums

Das Ministerium für Finanzen hält eine Ertragsprognose bei Nebenerwerbsbetrieben im dritten VZ nach der Betriebseröffnung für ausreichend. Damit würden die Finanzämter bei Nebenerwerbsbetrieben zu einem früheren Zeitpunkt tätig als bisher und als bei den Haupterwerbsbetrieben.

Die weiteren Empfehlungen werden vom Ministerium für Finanzen unterstützt und wurden bereits umgesetzt. Die Fachinformation Liebhaberei wurde entsprechend angepasst.

15 Zertifizierung besonders nachhaltiger Neubauten des Landes (Kapitel 1208)

Landtagsdrucksache 17/9215

Das Land betreibt seit 2017 einen großen Aufwand für die Zertifizierung von Neubauten. Acht Neubauten erhielten eine Auszeichnung für ihre Nachhaltigkeit. Insbesondere bei kleineren Baumaßnahmen steht der Nutzen für das Land jedoch in keinem wirtschaftlichen Verhältnis zum Aufwand. Die tatsächlichen Nachhaltigkeitswirkungen werden durch die Zertifizierung nicht immer zutreffend abgebildet.

15.1 Ausgangslage

Der Rechnungshof prüfte elf Baumaßnahmen mit einem Fokus auf Nachhaltigkeit. Dies waren zwei Modellprojekte als Passiv- bzw. Niedrigstenergie-Gebäude (der Hochschulen Mosbach und Offenburg) und neun unabhängig zertifizierte Gebäude. Hiervon wurden acht Gebäude nach BNB[1] und eines nach DGNB[2] zertifiziert. Die geprüften Gebäude erreichten stets eine BNB- bzw. DGNB-Auszeichnung in Silber.

Nachhaltiges Bauen berücksichtigt ökologische, ökonomische und soziokulturelle Aspekte. Es zielt auf Ressourcenschonung, Umweltentlastung, Wirtschaftlichkeit und Nutzerbedürfnisse ab. Kriterien sind energieeffiziente Bauweise, umweltfreundliche Materialien, soziale Qualität und die Lebenszykluskosten. Hierzu definiert die DIN EN 15643 internationale Standards und Bewertungsrichtlinien.

Abbildung 15-1: Verschiedene BNB- (links) und DGNB-Auszeichnungen (rechts)

Die BNB-Zertifizierung wurde 2009 vom zuständigen Bundesministerium entwickelt. Das Finanzministerium führte sie 2017 für den Landesbau ein. Die BNB-Zertifizierung prüft Nachhaltigkeit umfassend und ist in Bronze, Silber und Gold gestaffelt. Das BNB stellt sogenannte Systemvarianten für Verwaltungs-, Labor- und Unterrichtsgebäude zur Verfügung. Trotz noch laufender Zertifizierungsprozesse zeigten die Prüfungen einen hohen

[1] Bewertungssystem Nachhaltiges Bauen des Bundesministeriums für Wohnen, Stadtentwicklung und Bauwesen.

[2] Deutsche Gesellschaft für Nachhaltiges Bauen e.V.

Aufwand zur Erfüllung des angestrebten Standards. Im Mittelpunkt der Prüfung durch den Rechnungshof standen die Prozesse und die Nachhaltigkeitswirkung der BNB-Zertifizierungen.

15.2 Prüfungsergebnisse

15.2.1 Großer Aufwand für die BNB-Koordination

Die Zertifizierung nach BNB erfordert zwingend den Einsatz eines BNB-Koordinators. Hierfür werden externe Berater eingesetzt. Diese definieren projektspezifisch, wie die angestrebten Zertifizierungsziele erreicht werden können. Die Erfüllung der Vorgaben aus der BNB-Koordination stellt einen großen organisatorischen Aufwand dar.

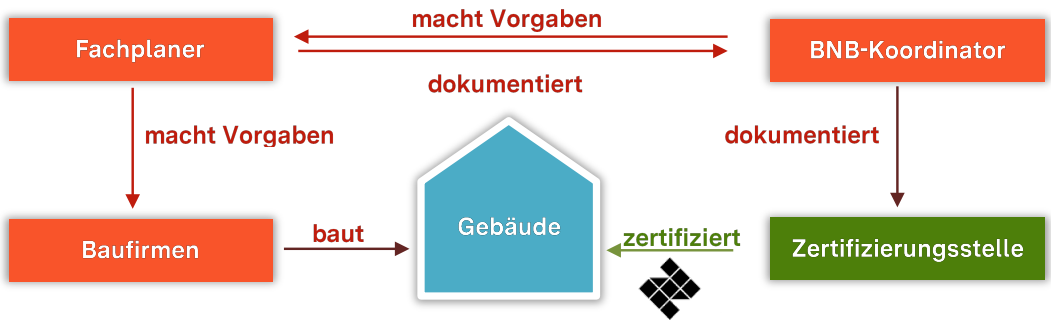
Bei sieben geprüften Baumaßnahmen gab das Land mehr als 900.000 Euro für die BNB-Koordination aus. Dieser Betrag enthält nur Beratungsleistungen und keine zusätzlichen Leistungen der Fachplaner und der ausführenden Firmen. Der tatsächliche - und deutlich höhere - BNB-spezifische Mehraufwand wurde nicht erfasst.

Mehraufwand kann zum Beispiel entstehen durch

- Ermitteln von Lebenszykluskosten,
- Einsatz von Baustoffen mit geringem Treibhauspotenzial,
- Erstellen von Bauteilkatalogen mit Umweltfolgeauswirkungen,
- daraus resultierende Kosten für Wagnis und Kalkulationsaufwand,
- Erstellen von Nutzerhandbüchern für die haustechnischen Anlagen,
- besondere Aufgaben im Rahmen der Bauüberwachung (z. B. Staub- und Lärmvermeidung),
- Überprüfung der angelieferten Bauprodukte auf BNB-konforme Freigabe.

Nach Abschluss der Baumaßnahme übergibt die BNB-Koordination die Dokumentation an eine akkreditierte Zertifizierungsstelle. Diese stellt das finale Zertifikat mit dem erreichten Standard aus.

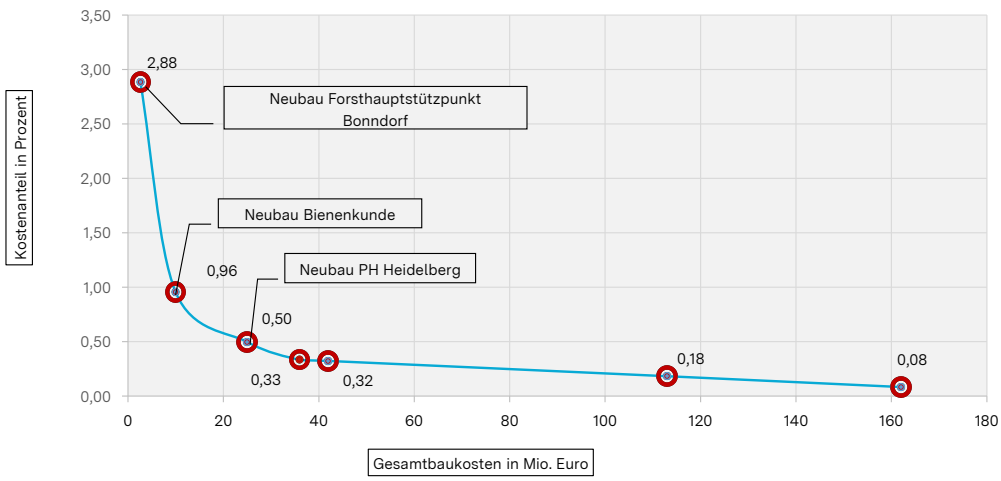
Abbildung 15-2: Zusammenwirken der Projektbeteiligten im Rahmen der BNB-Zertifizierung



15.2.2 Unwirtschaftliche BNB-Koordination bei kleinen Baumaßnahmen

Bei Maßnahmen mit weniger als 10 Mio. Euro Gesamtbaukosten wird die BNB-Koordination zu einem wesentlichen Kostenfaktor. Im Mittel gab das Land rund 130.000 Euro je zertifizierter Maßnahme aus. In der folgenden Abbildung sind die relativen Kostenanteile der BNB-Koordination dargestellt. Während der Kostenanteil bei den großen Baumaßnahmen weniger als 0,3 Prozent beträgt, ist er bei den kleineren Maßnahmen bis zu zehn Mal höher.

Abbildung 15-3: Anteilige Kosten für die BNB-Koordination als Funktion der Gesamtbaukosten



Die Gesamtbaukosten für den Neubau der Landesanstalt für Bienenkunde an der Universität Hohenheim betrugen mehr als 10 Mio. Euro. Die Baumaßnahme wurde 2020 übergeben. Der Zertifizierungsprozess war im Frühjahr 2025 noch nicht abgeschlossen. Die

Kosten allein für die BNB-Koordination betrugen 100.000 Euro. Hinzu kommen noch Kosten für Mehraufwand bei Fachplanern und Bauunternehmen zur Erfüllung von BNB-spezifischen Anforderungen.

15.2.3 Fehlende Photovoltaikanlagen trotz BNB-Zertifizierung

Vier von elf der geprüften Gebäude erreichten eine BNB-Zertifizierung, obwohl sie ohne Photovoltaikanlage errichtet wurden. So wurde beispielsweise für den Neubau der Pädagogischen Hochschule (PH) Heidelberg eine Photovoltaikanlage in der Bauunterlage vorgesehen, aber nicht realisiert. Insofern garantiert auch eine Zertifizierung nicht, dass das Nachhaltigkeitspotenzial vollständig ausgeschöpft wird.

Abbildung 15-4: Dach des Neubaus der PH Heidelberg ohne Photovoltaikanlage (2024)

Quelle: Rechnungshof Baden-Württemberg.

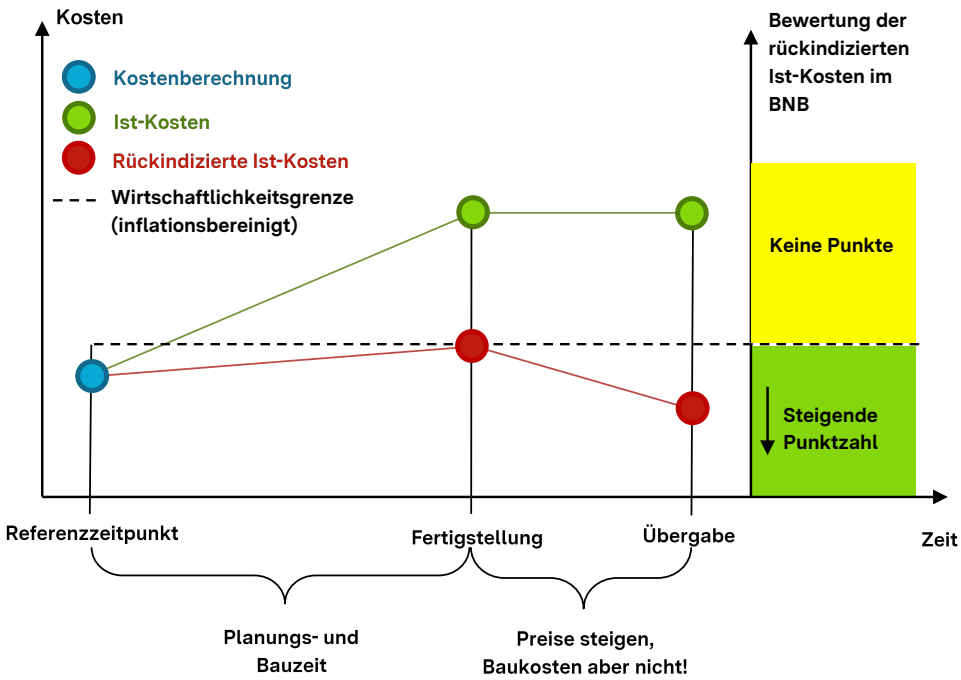
Auch der als Pilotprojekt ausgewiesene „Bau E“ an der Dualen Hochschule Baden-Württemberg (DHBW) in Mosbach von 2017 wurde nicht mit einer Photovoltaikanlage ausgestattet. Hier wäre der Eigenverbrauch ebenfalls grundsätzlich über den Verbund im Campus zu jeder Zeit gegeben. Daher wäre hier eine Photovoltaikanlage besonders wirtschaftlich.

15.2.4 Verzögerte Übergaben beeinträchtigen die BNB-Bewertung

Die spezifischen Lebenszykluskosten der Baumaßnahmen werden gemäß BNB-Vorgaben auf einen früheren Referenzzeitpunkt zurückgerechnet.

Der Neubau Technik der DHBW in Stuttgart wurde 2022 übergeben. 2020 war das Gebäude jedoch bereits größtenteils fertiggestellt. Damit standen auch die Kosten weitgehend fest. 2022 wurden die Lebenszykluskosten für die Zertifizierung berechnet. Hierbei wurden die Ist-Kosten von 2022 auf 2010 zurückindiziert. Das Referenzjahr wird durch das BNB vorgegeben. Es handelte sich jedoch um Kosten, die größtenteils bereits 2020 entstanden waren. Im Zeitraum 2020 bis 2022 stiegen die Baupreise jedoch gravierend. In der folgenden Abbildung wird dieser Effekt dargestellt. Im Zeitraum zwischen Fertigstellung und Übergabe bleiben die Ist-Kosten in der Regel unverändert. Gleichzeitig sinken jedoch die rückindizierten Ist-Kosten, je länger diese Phase andauert.

Abbildung 15-5: Einfluss des Übergabezeitpunkts auf die Wirtschaftlichkeitsbetrachtung



Diese Vorgehensweise verfälscht die Wirtschaftlichkeitsbetrachtung, wenn Baupreise zwischen Fertigstellung und Übergabe steigen. Sie ist jedoch durch das BNB vorgegeben. Dies führt nicht zu einer realistischen Abbildung der tatsächlichen Wirtschaftlichkeit bzw. der Lebenszykluskosten.

15.2.5 BNB bildet Treibhauspotenzial unzureichend ab

Für die Bewertung des Treibhauspotenzials (gemessen in CO_2-Äquivalenten) werden gemäß BNB lediglich die im fertigen Gebäude verbauten Materialien berücksichtigt.

Beim Neubau der Fakultät Technik an der DHBW Stuttgart mussten größere Teile der Dachabdichtung und der Wärmedämmung des Flachdachs mehrfach hergestellt werden. Für das BNB wurde jedoch nur das Treibhauspotenzial der endgültig verbauten Baustoffe berücksichtigt. Mehrmengen durch Mängelbeseitigungen oder Nacharbeiten blieben unberücksichtigt.

Dies entspricht den Anforderungen des BNB, lässt potenzielle Umweltfolgen jedoch außen vor. Das Beispiel zeigt, dass das BNB das Treibhauspotenzial aller benötigten Bauprodukte unvollständig berücksichtigt.

15.3 Empfehlungen

15.3.1 Zertifizierung hinterfragen

Der Rechnungshof empfiehlt, die Nachhaltigkeitsziele ohne den Einsatz eines Zertifizierungssystems zu erreichen.

15.3.2 BNB im Vergleich mit anderen Systemen evaluieren

Sollte die Landesregierung den Einsatz eines Zertifizierungssystems weiterhin für erforderlich halten, empfiehlt der Rechnungshof einen Vergleich des BNB mit anderen Bewertungssystemen. Beim Einsatz eines Zertifizierungssystems sollten die hierfür aufgewendeten Kosten in einem angemessenen Verhältnis zu den Gesamtbaukosten stehen.

Zudem sollte das eingesetzte System ein zutreffendes Ergebnis der tatsächlichen Nachhaltigkeitswirkungen sicherstellen. Von den Vorgaben eines Bewertungssystems sollte abgewichen werden, sofern Wirtschaftlichkeitsbetrachtungen oder Umweltfolgewirkungen dadurch besser abgebildet werden.

15.4 Stellungnahme des Ministeriums

Das Finanzministerium führt aus, dass das Land gesetzliche Mindestanforderungen im Sinne einer Vorbildfunktion übertreffe. Die Nachhaltigkeitszertifizierung diene u. a. dazu, die Nachhaltigkeit der Gebäude vergleichbar zu machen und auszuwerten.

Entgegen der Darstellung des Rechnungshofs gibt das Ministerium an, dass lediglich das Honorar für die BNB-Koordinatoren zusätzliche Kosten verursache. Weitere Kosten bei anderen Auftragnehmern würden nicht entstehen.

Die Feststellungen des Rechnungshofs zu den spezifischen Kosten für BNB-Koordination werden vom Ministerium bestätigt. Es beabsichtige, die Wertgrenze für den Einsatz des BNB von 2 auf 6 Mio. Euro zu erhöhen. Für kleinere Maßnahmen würden andere Möglichkeiten geprüft.

Das Ministerium gibt an, alle geeigneten Dächer sukzessive mit Photovoltaikanlagen nachrüsten zu wollen. Zudem beabsichtige es, die Anwendung des BNB systematisch zu evaluieren. Obwohl das BNB auf öffentliche Bauten zugeschnitten sei, werde das Ministerium die Entwicklung anderer Bewertungssysteme aktiv verfolgen. Das Ministerium hat sich jedoch entschlossen, bis auf weiteres auf den Einsatz anderer Nachhaltigkeitssysteme zu verzichten.

Das Finanzministerium führt aus, es sei bereits möglich, von einzelnen Kriterien des Bewertungssystems abzuweichen. Die Bediensteten würden künftig noch besser über diese Möglichkeit informiert. Darüber hinaus gelte der Grundsatz, dass eine BNB-Zertifizierung keine zusätzlichen Baukosten verursachen solle.

Einzelplan 13: Ministerium für Verkehr

16 Ad-hoc-Förderungen des Verkehrsministeriums (Kapitel 1303, 1306 und 1307)

Landtagsdrucksache 17/9216

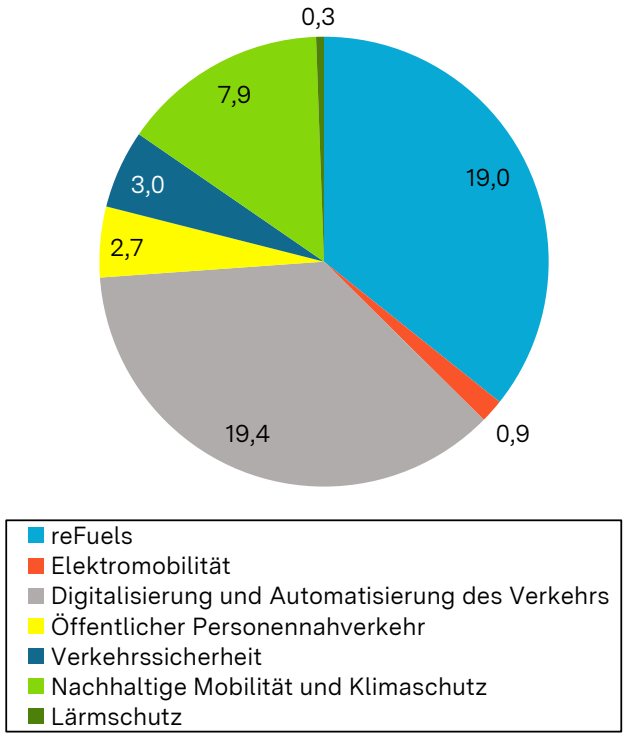
Das Verkehrsministerium förderte zahlreiche Vorhaben als Ad-hoc-Förderung auf individuellen Antrag der Zuwendungsempfänger ohne Förderprogramm. Bei Ad-hoc-Fördervorhaben muss die Einhaltung der haushaltsrechtlichen und sonstigen rechtlichen Vorgaben mangels einer Förderrichtlinie in jedem Einzelfall geprüft und dokumentiert werden. Das Ministerium hat dies nicht ausreichend berücksichtigt. Eine transparente, rechtssichere und wirtschaftliche Vergabe der Fördermittel war nicht immer gewährleistet.

16.1 Ausgangslage

Haushaltsrechtliche Grundlage für die Gewährung von Zuwendungen des Landes sind die Landeshaushaltsordnung sowie die zugehörigen Allgemeinen Verwaltungsvorschriften (VV-LHO). Die Fördervoraussetzungen und das Verfahren werden in der Regel in Verwaltungsvorschriften - oder auch in Förderrichtlinien, in einem Förderprogramm oder Förderaufruf, usw. - festgelegt. Sie ergänzen oder konkretisieren die haushaltsrechtlichen Grundlagen und können auch abweichende Regelungen enthalten. Bei abweichenden Regelungen ist gegebenenfalls eine Beteiligung des Finanzministeriums und des Rechnungshofs erforderlich. Verwaltungsvorschriften sollen eine einheitliche und effiziente Rechtsanwendung sowie Gleichbehandlung und Nachvollziehbarkeit für die Beteiligten der Förderverfahren gewährleisten. In der Regel werden sie veröffentlicht. Um eine sogenannte Ad-hoc-Förderung handelt es sich hingegen, wenn Projekte oder Vorhaben ohne Verwaltungsvorschrift auf individuellen Antrag eines Zuwendungsempfängers gefördert werden.

Der Rechnungshof prüfte die Abwicklung der zwischen Januar 2018 und März 2024 beim Verkehrsministerium beantragten Ad-hoc-Förderungen. In diesem Zeitraum wurden 72 Ad-hoc-Förderanträge gestellt, die 54 Vorhaben betreffen. Die Förderanträge wurden vom Ministerium als Bewilligungsstelle bearbeitet. Sie können den Bereichen reFuels, Elektromobilität, Digitalisierung und Automatisierung des Verkehrs, öffentlicher Personennahverkehr (ÖPNV), Verkehrssicherheit, nachhaltige Mobilität und Klimaschutz sowie Lärmschutz zugeordnet werden. 67 der 72 beantragten Förderungen wurden bewilligt. Die bewilligten Zuwendungen betrugen insgesamt mehr als 53 Mio. Euro.

Abbildung 16-1: Bewilligte Fördermittel für die einzelnen Förderbereiche in Mio. Euro



16.2 Prüfungsergebnisse

16.2.1 Kein Wettbewerb um die Förderung

Das Ministerium hat bei den Ad-hoc-Förderanträgen nicht überprüft bzw. dokumentiert, ob die Vorhaben im Rahmen eines bestehenden Förderprogramms hätten gefördert werden können oder ob ein Förderaufruf in Betracht gekommen wäre. Bei einem Förderprogramm oder Förderaufruf haben alle, die die festgelegten Fördervoraussetzungen erfüllen, die Chance, sich um eine Förderung zu bewerben. Ein Wettbewerb um eine Zuwendung kann zu einer inhaltlichen Optimierung oder wirtschaftlicheren Umsetzung eines Vorhabens führen.

16.2.2 Landesinteresse und Erforderlichkeit der Zuwendungen nicht ausreichend begründet

Zuwendungen dürfen nach der Landeshaushaltsordnung nur gewährt werden, wenn ein erhebliches Landesinteresse an dem geförderten Vorhaben besteht. Bei Ad-hoc-Förderungen ist dies in jedem Einzelfall zu prüfen und zu dokumentieren. Zu prüfen ist außerdem, ob die Zuwendung erforderlich ist. Dabei ist auch zu berücksichtigen, ob die mit der Zuwendung angestrebten Ziele bereits durch bestehende Angebote in gleicher Weise oder sogar kostengünstiger erreicht werden können.

Im Zuge der Bewilligung der Ad-hoc-Förderanträge hat das Ministerium in der Regel das Landesinteresse dargestellt. Allerdings hat es nicht dargelegt, inwieweit die zu fördernden Vorhaben den Zielsetzungen des Landes in besonderem Maße Rechnung tragen.

Zudem hat das Ministerium nicht immer ausreichend untersucht, ob die Förderung notwendig ist und die angestrebten Ziele auch ohne die Förderung erreicht werden können. Das Eigeninteresse der Antragsteller und deren finanzielle Leistungsfähigkeit hat das Ministerium bei der Entscheidung über die Bewilligung meist nicht berücksichtigt.

16.2.3 Mängel und Defizite bei der Abwicklung der Zuwendungsverfahren

Bei Ad-hoc-Fördervorhaben gibt es kein Förderprogramm, das Vorgaben für die Abwicklung des Zuwendungsverfahrens enthält und gegebenenfalls Abweichungen von den Regelungen der VV-LHO zulässt. Bei Ad-hoc-Fördervorhaben sind nur Ausnahmen möglich, die in den VV-LHO selbst vorgesehen sind.

Das Ministerium hat bei der Bearbeitung der Ad-hoc-Förderanträge mehrfach haushaltsrechtliche Vorgaben nicht berücksichtigt. Es hat Ausnahmen zugelassen, ohne zu prüfen, ob deren Voraussetzungen vorlagen. Darüber hinaus sind hinsichtlich der Berücksichtigung des EU-Beihilfenrechts Mängel festzustellen.

Weitergabe von Zuwendungen

Fördermittel können im Rahmen des Zuwendungsverfahrens an Dritte weitergegeben werden. Sofern dies zugelassen werden soll, ist im Zuwendungsbescheid eine Ermächtigung zur Weitergabe aufzunehmen.

Bei 18 der 67 bewilligten Förderanträge wurden Fördermittel weitergegeben. In 10 Fällen hat das Ministerium im Zuwendungsbescheid keine Ermächtigung zur Weitergabe aufgenommen. Die Zuwendungsempfänger konnten der Bewilligung nicht eindeutig entnehmen, ob eine Weitergabe zulässig ist und welche Voraussetzungen dabei einzuhalten sind.

Vorzeitiger Maßnahmenbeginn

Nach den VV-LHO dürfen Zuwendungen nur für Vorhaben bewilligt werden, die noch nicht begonnen worden sind. Die Bewilligungsbehörde kann im Einzelfall Ausnahmen zulassen. Bei einem Drittel der bewilligten Ad-hoc-Förderanträge hat das Ministerium

einen vorzeitigen Maßnahmenbeginn zugelassen, in 5 Fällen sogar bevor die Antragsteller einen Förderantrag eingereicht hatten.

Das Verbot des vorzeitigen Maßnahmenbeginns verfolgt das Ziel, einen effektiven Einsatz von Haushaltsmitteln zu gewährleisten und unerwünschte Mitnahmeeffekte zu vermeiden. Der Beginn einer Maßnahme vor der Bewilligung legt regelmäßig die Vermutung nahe, dass der Zuwendungsempfänger in der Lage ist, die Maßnahme auch ohne staatliche Zuwendung zu finanzieren, da er ansonsten kaum das Risiko einer ablehnenden Entscheidung in Kauf nehmen würde. Das Ministerium hat bei der Bewilligung der betroffenen Förderanträge und der Festlegung der Förderhöhe nicht berücksichtigt bzw. geprüft, ob bzw. in welcher Höhe die Zuwendungsempfänger für die Umsetzung der geplanten Maßnahme überhaupt eine Förderung benötigten.

Zuwendungsfähige Ausgaben

Bei einer Projektförderung müssen die zuwendungsfähigen Ausgaben für das Vorhaben zur Zweckerfüllung erforderlich, geeignet und angemessen sein. Sie müssen dem Prinzip der Sparsamkeit und Wirtschaftlichkeit entsprechen. Nach den Vorgaben der VV-LHO sind vor der Bewilligung u. a. der Umfang der zuwendungsfähigen Ausgaben und die Ausgabearten, soweit dies möglich ist, festzulegen. Bei Förderprogrammen wird in der Regel für das gesamte Förderprogramm bestimmt, welche Ausgaben im Einzelnen zuwendungsfähig sind. Bei Ad-hoc-Fördervorhaben muss das Ministerium als Bewilligungsstelle die zuwendungsfähigen Ausgaben in jedem Einzelfall regeln.

Bei fast allen bewilligten 67 Förderanträgen hat das Ministerium die von den Antragstellern im Förderantrag angegebenen Ausgaben sowohl hinsichtlich der Art als auch der Höhe als zuwendungsfähig anerkannt. In den meisten Fällen entsprechen die zuwendungsfähigen Ausgaben somit den Gesamtausgaben der Ad-hoc-Förderanträge.

Die Zuwendungsempfänger haben mit dem Förderantrag überwiegend keine Unterlagen darüber vorgelegt, wie sie die beantragten zuwendungsfähigen Ausgaben für externe Aufträge ermittelt haben. Das Ministerium hat von den Zuwendungsempfängern auch keine entsprechenden Unterlagen (z. B. Kostenermittlungen oder Kostenvoranschläge) gefordert und die Höhe, z. B. anhand von Vergleichswerten, nicht überprüft.

Die beantragten Personalausgaben hat das Ministerium grundsätzlich als zuwendungsfähig anerkannt, selbst wenn die Förderanträge keine Angaben zur Kalkulation der Personalausgaben oder zur Vergütung des Personals enthielten. Die teilweise von den Antragstellern auf die Personalkosten erhobenen Gemeinkostenzuschläge akzeptierte das Ministerium ebenfalls als zuwendungsfähige Ausgaben ohne nähere Prüfung. Das Ministerium hat Personalausgaben gefördert, ohne zu überprüfen bzw. zu dokumentieren, ob diese für das jeweilige Projekt hinsichtlich der Personalstruktur und der Anzahl der benötigten Projektmitarbeiter angemessen und schlüssig sind.

Zuführungen an Rücklagen und nicht-kassenwirksame Aufwendungen (Abschreibungen, Bildung von Rückstellungen) sind nach den VV-LHO grundsätzlich nicht zuwendungsfähig. Abschreibungen können in geeigneten Fällen, wenn anderweitige Rechtsvorschriften nicht entgegenstehen, anerkannt werden. Das Ministerium hat bei mehreren

Vorhaben Abschreibungen als zuwendungsfähige Ausgaben anerkannt, ohne zu dokumentieren, ob die in den VV-LHO genannten Voraussetzungen vorlagen. In einem Fall hat das Ministerium Zuführungen an Rücklagen als zuwendungsfähig akzeptiert.

Verwendungsnachweis

Der Verwendungsnachweis umfasst einen Sachbericht und einen zahlenmäßigen Nachweis. Im zahlenmäßigen Nachweis sind die eingesetzten Eigenmittel, Einnahmen und Ausgaben in zeitlicher Reihenfolge und voneinander getrennt auszuweisen. Mit dem zahlenmäßigen Nachweis sind die Belege und die Verträge über die Vergabe von Aufträgen vorzulegen. Für bestimmte Fälle ist in den VV-LHO ein summarischer zahlenmäßiger Nachweis ohne Belege vorgesehen. In begründeten Fällen kann die Bewilligungsstelle darüber hinaus auf die Vorlage von Belegen verzichten bzw. einen summarischen Nachweis zulassen.

Das Ministerium hat teilweise auf Belege verzichtet. Außerdem hat es bei mehreren Vorhaben abweichend von den haushaltsrechtlichen Vorgaben eine längere bzw. kürzere Vorlagefrist für den Verwendungsnachweis festgelegt. Die Gründe für die abweichenden Regelungen hat das Ministerium nicht dokumentiert.

Teilweise haben die Zuwendungsempfänger im Verwendungsnachweis erforderliche Angaben nicht gemacht bzw. Unterlagen nicht beigefügt. In einzelnen Fällen fehlte sogar der komplette zahlenmäßige Nachweis. Das Ministerium hat die fehlenden Unterlagen und Angaben in der Regel nicht eingefordert. Soweit die Verwendungsnachweise unvollständig waren, konnte das Ministerium eine den zuwendungsrechtlichen Bestimmungen entsprechende Prüfung der Verwendung der Fördermittel nicht vornehmen.

Erfolgskontrolle

Nach den Vorgaben der VV-LHO muss der Zuwendungsbescheid die zweifelsfreie Festlegung des Zuwendungszwecks, die mit der Zuwendung beabsichtigten Ziele sowie geeignete Kennzahlen, anhand derer der Zuwendungserfolg beurteilt werden kann, enthalten. In einem Förderprogramm werden die übergeordneten Förderziele sowie Erfolgskriterien für das gesamte Förderprogramm festgelegt. Bei Ad-hoc-Fördervorhaben ergeben sich der Förderzweck und die Förderziele unmittelbar aus dem jeweiligen Förderantrag. Passende Erfolgskriterien sind für den Einzelfall zu definieren.

In mehr als der Hälfte der Zuwendungsbescheide hat das Ministerium Vorgaben zur Erfolgskontrolle aufgenommen. Die Vorgaben waren allerdings teilweise nicht eindeutig. Die Zuwendungsempfänger konnten dem Bescheid nicht zweifelsfrei entnehmen, welche Voraussetzungen für den Erfolg des Projekts erfüllt sein mussten. Häufig geht aus dem Prüfvermerk des Ministeriums zum Verwendungsnachweis nicht hervor, ob und mit welchem Ergebnis die Einhaltung der Erfolgskriterien untersucht wurde. Teilweise war es zum Zeitpunkt des Verwendungsnachweises noch nicht möglich, festzustellen, ob die im Zuwendungsbescheid festgelegten Erfolgskriterien erreicht wurden. Aus den Förderakten ergibt sich nicht, ob das Ministerium zu einem späteren Zeitpunkt eine entsprechende Überprüfung vorgenommen hat.

Ohne Erfolgskontrolle bleibt offen, ob Zuwendungen für die jeweilige Maßnahme effizient und wirtschaftlich eingesetzt wurden. Ein wichtiges Ziel der Erfolgskontrolle ist, Fehlentwicklungen aufzudecken, aus Erfahrungen zu lernen und dies bei künftigen Förderungen zu berücksichtigen. Ohne eine konsequente Erfolgskontrolle ist dies nicht möglich.

EU-Beihilfenrecht

Das EU-Beihilfenrecht ist Teil des Wettbewerbsrechts. Einzelne Unternehmen bzw. wirtschaftlich tätige Einrichtungen dürfen in ihrer Marktposition nicht dadurch bessergestellt werden, dass sie mit öffentlichen Mitteln unterstützt werden. Einzelbeihilfen und Förderprogramme eines EU-Mitgliedstaats müssen daher bei der Europäischen Kommission vorab notifiziert sein. In bestimmten Fällen ist kein Notifizierungsverfahren durchzuführen. Dennoch müssen die Beihilfen bei der Europäischen Kommission angezeigt werden, die sich eine nachgelagerte Prüfung vorbehält. Der Zuwendungsgeber muss die beihilfenrechtliche Zulässigkeit prüfen sowie das Ergebnis der Prüfung aktenkundig machen.

Bei zwei Drittel der bewilligten Förderanträge hat das Ministerium in den Förderakten nicht dokumentiert, ob es eine beihilfenrechtliche Prüfung durchgeführt hat. Auch wenn für einen Teil der Vorhaben anzunehmen ist, dass es sich um keine Beihilfe handelt, besteht im Falle einer Überprüfung durch die EU-Kommission ein rechtliches Risiko. Sofern diese feststellt, dass eine unzulässige Beihilfe vorliegt, muss sie zurückgefordert werden.

Wenn Zuwendungen weitergegeben werden, ist für die beihilfenrechtliche Prüfung von Bedeutung, ob das geförderte Vorhaben von einer Kooperation umgesetzt wird. Insgesamt wurden bei 18 der 67 bewilligten Förderanträge Fördermittel weitergegeben. 14 der 18 Vorhaben wurden von einer Kooperation bestehend aus mehreren Partnern umgesetzt. Bei einem Kooperationsvorhaben werden die Zuwendungen vom federführenden Partner an die anderen Partner weitergegeben. Die Bewilligungsbehörde muss bei der Bewilligung die beihilfenrechtliche Zulässigkeit für alle Partner prüfen. Soweit das Ministerium bei den 14 Kooperationsvorhaben eine beihilfenrechtliche Prüfung vorgenommen hat, bezieht diese sich in den meisten Fällen auf das gesamte Vorhaben und nicht auf die einzelnen Partner. Es ging davon aus, dass die Kooperation als wirtschaftliche Einheit und als ein Unternehmen anzusehen ist. Erst 2023 kam das Ministerium zu einer anderen rechtlichen Einschätzung.

Sofern es sich nicht um Kooperationsvorhaben handelt, wird bei der Weitergabe der Zuwendungen der Erstempfänger im Verhältnis zum Letztempfänger selbst zum Zuwendungsgeber mit allen Prüfaufgaben und Verantwortlichkeiten, auch hinsichtlich der Einhaltung der Vorschriften des EU-Beihilfenrechts. Nur bei einem der vier betroffenen Vorhaben enthielt der Zuwendungsbescheid einen Hinweis auf die beihilfenrechtliche Verantwortlichkeit des Erstempfängers.

16.2.4 Beispiel: Bauvorhaben Exzellenzzentrum für Wasserstoffelektrische Luftfahrt am Flughafen Stuttgart

Mit dem Bau eines Exzellenzzentrums für Wasserstoffelektrische Luftfahrt am Flughafen Stuttgart sollte eine Forschungsinfrastruktur für wissenschaftliche Institute und im Land ansässige Unternehmen entstehen. Geplant war ein Hangar mit angeschlossenen Werkstätten, modularen Laboreinheiten und Büroarbeitsplätzen sowie eine Freifläche zur Erprobung von Wasserstofftechnologien in Flugzeugdemonstratoren.

Auf der Grundlage des Erstantrags gewährte das Ministerium einem Unternehmen im Juli 2022 zunächst eine Zuwendung von 5,5 Mio. Euro. Am 11. Januar 2024 zahlte das Ministerium dem Unternehmen davon 0,4 Mio. Euro aus.

Ende Januar 2024 bewilligte das Ministerium dem Unternehmen eine weitere Zuwendung von 2 Mio. Euro für Erweiterungsarbeiten.

Im April 2024 entschied die Muttergesellschaft des Unternehmens, das Vorhaben aufgrund einer Finanzierungslücke von 2 Mio. Euro zu stoppen. Das Ministerium widerrief daraufhin die Zuwendungsbescheide. Hinsichtlich der bereits ausbezahlten Zuwendung von 0,4 Mio. Euro berief sich das Unternehmen darauf, dass die angefallenen Ausgaben die erhaltenen Fördermittel deutlich überstiegen. Sie sei insoweit entreichert, sodass eine Rückforderung ausgeschlossen sei. Das Ministerium sah daraufhin von einer Rückforderung unter Übernahme der Argumentation des Unternehmens ab.

Bewilligung, obwohl Deckungslücke bekannt war

Nach den VV-LHO dürfen Zuwendungen nur gewährt werden, wenn die Gesamtfinanzierung gesichert ist. Aus einem Vermerk des Ministeriums vom 18. Januar 2024 geht hervor, dass eine Deckungslücke von 2 Mio. Euro von dem Unternehmen nicht vollständig geschlossen werden konnte. Obwohl dem Ministerium die Deckungslücke bekannt war, bewilligte es Ende Januar 2024 die Zuwendung für die Erweiterungsarbeiten. Angesichts der fehlenden Sicherung der Gesamtfinanzierung hätte das Ministerium die Zuwendung nicht bewilligen dürfen.

Nach Auskunft des Ministeriums war diesem die Deckungslücke zum Zeitpunkt der Auszahlung der Zuwendung für den Erstantrag am 11. Januar 2024 noch nicht bekannt.

Rückforderung der Zuwendung

Bei der Entscheidung, die Zuwendung nicht zurückzufordern, hat das Ministerium die Argumentation des Unternehmens zugrunde gelegt. Eine eigene rechtliche Bewertung ist den Unterlagen des Ministeriums nicht zu entnehmen.

Nach den Ausführungen im Vermerk des Ministeriums vom 18. Januar 2024 ist jedoch davon auszugehen, dass das Unternehmen zum Zeitpunkt des Auszahlungsantrags im Dezember 2023 wusste, dass eine Deckungslücke bestand. Es kannte somit die Umstände, die zum Widerruf der Bewilligung führten. Nach Auffassung des Rechnungshofs kann es sich daher nicht auf eine Entreicherung berufen. Darauf, dass es zu diesem Zeitpunkt noch hoffte oder davon ausging, dass die vorhandene Deckungslücke geschlossen werden könne, kommt es hierbei nicht an.

Im Nachgang zur Prüfung des Rechnungshofs teilte das Ministerium mit, es habe sich nach eingehender Prüfung des Vorgangs der Rechtsauffassung des Rechnungshofs angeschlossen und einen Rückforderungsbescheid an das Unternehmen erlassen.

16.3 Empfehlungen

16.3.1 Ad-hoc-Förderungen vermeiden

Fördert das Land Maßnahmen, die außer vom Antragsteller potenziell auch durch andere Förderempfänger durchgeführt werden könnten, muss es eine transparente, die Chancengleichheit wahrende, rechtssichere und wirtschaftliche Vergabe der Fördermittel gewährleisten. In solchen Fällen sollten Zuwendungen auf der Grundlage spezifischer Verwaltungsvorschriften (Förderrichtlinien, Förderprogramme) gegebenenfalls in Verbindung mit einem Förderaufruf gewährt werden.

16.3.2 Erhebliches Landesinteresse und Erforderlichkeit der Zuwendung begründen

Sofern im Ausnahmefall Ad-hoc-Förderungen gewährt werden, ist das erhebliche Landesinteresse zu begründen und zu dokumentieren. Dargelegt werden sollte, wie und in welchem Umfang das Vorhaben die Ziele des Landes unterstützt. Darüber hinaus sollte sorgfältig geprüft werden, ob die Förderung erforderlich ist. Können die Ziele durch bestehende Angebote in gleicher Weise erreicht werden, sollte von der Förderung abgesehen werden.

16.3.3 Haushaltsrechtliche Vorgaben beachten

Wird ein Vorhaben ausnahmsweise im Wege einer Ad-hoc-Förderung unterstützt, ist sicherzustellen, dass bei der Abwicklung des Förderverfahrens die Vorgaben der Landeshaushaltsordnung bzw. der VV-LHO eingehalten werden. Sofern von den dort vorgesehenen Ausnahmen Gebrauch gemacht werden soll, ist dies im Einzelfall zu begründen.

16.3.4 EU-Beihilfenrecht prüfen und dokumentieren

Bei Ad-hoc-Fördervorhaben ist die beihilfenrechtliche Einordnung der Förderung in jedem Einzelfall vor der Bewilligung zu prüfen. Die sich daraus ergebenden Konsequenzen sind abschließend zu klären und aktenkundig zu machen.

Wird im Zuwendungsbescheid eine Weitergabe von Zuwendungen an Dritte zugelassen, sollte ein Hinweis auf die beihilfenrechtliche Verantwortlichkeit des Erstempfängers aufgenommen werden. Bei Kooperationsvorhaben, bei denen der federführende Partner die Zuwendung an die anderen Partner weitergibt, ist im Zuge der Bewilligung die beihilfenrechtliche Zulässigkeit für alle Partner zu prüfen.

16.4 Stellungnahme des Ministeriums

Das Verkehrsministerium erklärt, es vertrete im Grundsatz dieselbe Auffassung wie der Rechnungshof, wonach die Vergabe von Fördermitteln grundsätzlich auf Grundlage spezifischer Verwaltungsvorschriften (Förderrichtlinien, Förderprogramme) erfolgen sollte. In Einzelfällen komme es in der Zuwendungspraxis jedoch vor, dass insbesondere bei neuartigen bzw. innovativen Projekten, an deren Umsetzung ein erhebliches Landesinteresse bestehe, die Vergabe der Zuwendung im Rahmen einer Einzelförderung wirtschaftlich und zweckmäßig sei, da für die angedachte Zuwendung kein passendes Förderprogramm existiere und in der Zukunft auch nicht zu erwarten sei. Aus dieser Systematik heraus ergebe sich, dass in den Förderakten nicht immer explizit dokumentiert sei, dass die Einzelförderung nicht unter ein bestehendes Förderprogramm subsumiert werden könne. Das Ministerium werde bei etwaigen Einzelförderungen in der Zukunft eine entsprechende Dokumentation vornehmen. Im weiteren Zuwendungsverfahren werde das Ministerium darüber hinaus künftig prüfen, ob ein entsprechender Förderaufruf dazu geeignet sein könnte, weitere potenzielle Zuwendungsempfänger ausfindig zu machen, um zumindest in diesem Rahmen einen gewissen Wettbewerb um die Zuwendung gewährleisten zu können.

Auf der Begründung und Dokumentation des erheblichen Landesinteresses und der Erforderlichkeit werde insbesondere bei etwaigen Ad-hoc-Fördermaßnahmen in der Zukunft ein größeres Augenmerk liegen. Dies gelte in gleichem Maße für die beihilfenrechtliche Einordnung und Dokumentation im Rahmen der Prüfung möglicher Einzelförderungen. Ungeachtet dessen hält das Ministerium die Option der Ad-hoc-Förderung für sinnvoll, um bei den im erheblichen Landesinteresse liegenden innovativen Vorhaben die Möglichkeit zu haben, diese fördern zu können.

Das Ministerium weist darauf hin, dass die fachlichen und rechtlichen Voraussetzungen für die Förderung immer geprüft würden. Es werde künftig auf die Dokumentation der haushaltsrechtlichen Vorgaben bei etwaigen Ad-hoc-Fördermaßnahmen achten. Es sei beabsichtigt, den jeweiligen Facheinheiten hierzu speziell für Ad-hoc-Fördermaßnahmen eine entsprechende Checkliste zur Verfügung zu stellen, um die Beachtung der haushaltsrechtlichen Vorgaben auch in diesem Bereich gewährleisten zu können.

17 Zuwendungen für Busbetriebshöfe nach dem Landesgemeindeverkehrsfinanzierungsgesetz (Kapitel 1303)

Landtagsdrucksache 17/9217

Bei der Förderung von Busbetriebshöfen mit Gesamtkosten bis 30 Mio. Euro verzichtet das Ministerium auf die Vorlage von Wirtschaftlichkeitsnachweisen. Rein qualitative Erläuterungen ohne bewertbare Zahlen können diese nicht ersetzen. Für alle Fördervorhaben sind angemessene Wirtschaftlichkeitsnachweise einzufordern.

17.1 Ausgangslage

Ziel der Zuwendungen nach dem Landesgemeindeverkehrsfinanzierungsgesetz (LGVFG) ist die Verbesserung der Verkehrsverhältnisse in den Gemeinden im Sinne einer nachhaltigen und klimafreundlichen Mobilität. Ein Fördergegenstand des LGVFG ist der Bau, Aus- oder Umbau von Betriebshöfen und zentralen Werkstätten, soweit sie dem öffentlichen Personennahverkehr (ÖPNV) dienen. Die Regierungspräsidien sind als Bewilligungsstelle für die Förderverfahren der Betriebshöfe zuständig. Alle Anträge werden fachtechnisch und bauwirtschaftlich von der Nahverkehrsgesellschaft Baden-Württemberg mbH (NVBW) geprüft.

Betriebshöfe sind für das Abstellen, Warten und Instandhalten von Fahrzeugen oder der ÖPNV-Infrastruktur bestimmt. Um die Klimaziele des Landes zu erreichen, ist ein Handlungsfeld im Verkehrssektor, eine klimaneutrale Fahrzeugflotte im ÖPNV mit entsprechender Ausstattung der Betriebshöfe zu schaffen, sowie die erforderliche Lade- und Tankinfrastruktur bereitzustellen.

Von 2020 bis 2024 bewilligte das Land für die Förderung von Betriebshöfen insgesamt 86 Mio. Euro. Der Mittelbedarf wird absehbar erheblich höher sein. Eine Erhebung des Verbands Deutscher Verkehrsunternehmen (VDV) zum Bedarf der Betriebshofförderung in Baden-Württemberg benennt für 2025 bis 2030 einen voraussichtlichen Fördermittelbedarf von 760 Mio. Euro. Dies entspräche einer durchschnittlichen jährlichen Belastung für den Staatshaushalt von 127 Mio. Euro. Im Staatshaushaltsplan 2025/2026 sind für die Infrastrukturförderung im öffentlichen Verkehr nach LGVFG jeweils 80 Mio. Euro veranschlagt. Allerdings sind diese Mittel nicht nur für die Förderung von Betriebshöfen vorgesehen.

Der Rechnungshof prüfte 16 ausgewählte Maßnahmen. Von diesen sind 4 in einem frühen Planungsstadium und bislang nur ins LGVFG-Programm aufgenommen. Bei 12 Vorhaben läuft das Zuwendungsverfahren oder die Maßnahmen sind bereits abgeschlossen. Unter den geprüften Vorhaben sind neben Betriebshöfen auch Maßnahmen zum Aufbau von Ladeinfrastruktur.

17.2 Prüfungsergebnisse

17.2.1 Fehlender Nachweis der Wirtschaftlichkeit

Vorlage von Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen im Zuwendungsverfahren

Nach der Landeshaushaltsordnung (LHO) sind für alle finanzwirksamen Maßnahmen angemessene Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen durchzuführen. Dabei sind auch die mit den Maßnahmen verbundenen Nachhaltigkeitsaspekte zu berücksichtigen. Auch die Regelungen zum LGVFG setzen die Wirtschaftlichkeit eines Vorhabens sowie eine wirtschaftliche Betriebsführung voraus. Nach der Verwaltungsvorschrift zur Durchführung des LGVFG (VwV-LGVFG) ist für Fördervorhaben des ÖPNV mit dem Antrag eine aktuelle Wirtschaftlichkeitsberechnung mit Kennzahlen zur Förderfähigkeit und Förderwürdigkeit vorzulegen.

Die VwV-LGVFG enthielt in diesem Förderbereich bis zur Neufassung im Februar 2025 folgende Vorgaben:

- Für Vorhaben mit einem Investitionsvolumen von mehr als 30 Mio. Euro ist der Nachweis des volkswirtschaftlichen Nutzens anhand einer standardisierten Bewertung oder eines anderen Verfahrens mit mindestens vergleichbarer methodischer Tiefe zu erbringen. Die standardisierte Bewertung ist ein Verfahren zur einheitlichen Beurteilung von Fördervorhaben und dient dem Nachweis der Gesamtwirtschaftlichkeit und der Förderwürdigkeit.
- Bei Vorhaben mit einem Investitionsvolumen von unter 30 Mio. Euro kann eine andere geeignete Wirtschaftlichkeitsuntersuchung wie beispielsweise eine Nutzen-Kosten-Untersuchung als Entscheidungshilfe herangezogen werden.

In der seit Februar 2025 geltenden Neufassung der VwV-LGVFG sind die Anforderungen im Bereich der Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen entsprechend der bisherigen Praxis konkretisiert worden.

- Für Vorhaben mit Gesamtkosten von mehr als 30 Mio. Euro gelten die bisherigen Regelungen. Zusätzlich hat das Verkehrsministerium einen Leitfaden für die Erstellung des Wirtschaftlichkeitsnachweises für Betriebshöfe entwickelt.
- Bei Betriebshöfen mit Gesamtkosten zwischen 10 und 30 Mio. Euro soll eine Stellungnahme des VDV die Wirtschaftlichkeit bestätigen. Hier gewährt die VwV-LGVFG für Betriebshöfe eine Vereinfachung. Ansonsten verlangt das Ministerium für Fördervorhaben im ÖPNV bei diesem Investitionsvolumen eine Nutzen-Kosten-Untersuchung.
- Bei Fördervorhaben mit Gesamtkosten bis 10 Mio. Euro erachtet das Ministerium die fachtechnische und bauwirtschaftliche Prüfung der NVBW als Wirtschaftlichkeitsnachweis für ausreichend.

Das Verkehrsministerium verweist auf den Leitfaden für Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen des Finanzministeriums, wonach angemessene Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen auch im Vergleich mit dem Istzustand durchzuführen sind. Diese Anforderung würden

die Vorhabenträger erfüllen, wenn sie im Erläuterungsbericht zum Förderantrag darstellen, warum die Maßnahme erforderlich ist. Die Erläuterungsberichte zu den von uns geprüften Vorhaben enthalten zwar qualitative Aussagen zur Erforderlichkeit der Maßnahmen. Quantitative Aussagen über Investitions-, Unterhaltungs- und Betriebskosten mit Planungsvarianten sind jedoch nicht enthalten. Die wesentlichen Elemente einer Wirtschaftlichkeitsuntersuchung, wie eine Kostenvergleichsrechnung mit Darstellung der Lebenszykluskosten, fehlen.

Die VDV-Stellungnahmen zu den von uns geprüften Fördervorhaben geben Empfehlungen zur Optimierung der Planung. Sie bestätigen im Wesentlichen, dass aufgrund der Anordnung der Gebäudeteile und Einrichtungen ein wirtschaftliches und effizientes Arbeiten möglich sei. Die VDV-Stellungnahmen enthalten jedoch - wie auch die Erläuterungsberichte zu den Förderanträgen - keine Aussagen über die Ermittlung von Investitions-, Unterhaltungs- und Betriebskosten des Vorhabens mit Planungsvarianten. Das Verkehrsministerium beabsichtigt, die Anforderungen an die VDV-Stellungnahmen zu konkretisieren. Es soll bescheinigt werden, dass das Vorhaben für den geplanten Fahrzeugbestand und das Betriebskonzept adäquat dimensioniert ist. Der Rechnungshof ist jedoch der Auffassung, dass bei einer rein qualitativen Erläuterung ohne bewertbare Zahlen die Anforderungen der LHO an angemessene Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen nicht erfüllt werden.

Zudem stellt das Verkehrsministerium seine Anforderungen an Wirtschaftlichkeitsnachweise in den Zusammenhang mit den Aufgaben der Genehmigungsbehörden. Mit der Entscheidung über das Baurecht werde sichergestellt, dass mit dem Fördervorhaben das bestmögliche Planungsziel erreicht werde. Aus Sicht des Rechnungshofs wird mit dem baurechtlichen Genehmigungsverfahren sichergestellt, dass mit dem Vorhaben alle einzubeziehenden Vorschriften eingehalten werden. Die Erteilung einer Baugenehmigung lässt hingegen keinen Rückschluss auf die Wirtschaftlichkeit der zur Genehmigung beantragten Ausführungsvariante zu.

Das Ministerium ergänzt, dass eine zur Förderung beantragte Maßnahme das Ergebnis eines Planungsprozesses sei, der zum Ausschluss alternativer Standort- und Ausführungsvarianten führt. Hinsichtlich der Zielerfüllung seien im Planungsprozess unzählige Entscheidungen zu treffen. Dabei spielten auch Wirtschaftlichkeitsaspekte eine Rolle. Die zur Förderung beantragte Maßnahme bilde die günstigste Relation zwischen dem verfolgten Zweck und den eingesetzten Ressourcen ab. In den Förderakten sind hierzu jedoch keine Unterlagen mit bewertbaren Zahlen vorhanden.

Die Wirtschaftlichkeit, und damit in diesem Punkt auch die Fördervoraussetzung der Vorhaben, kann nicht geprüft werden, wenn keine Wirtschaftlichkeitsuntersuchung vorgelegt wird. Die Antragsprüfung der NVBW kann eine Wirtschaftlichkeitsuntersuchung und den vom Antragsteller vorzulegenden Wirtschaftlichkeitsnachweis nicht ersetzen. Laut Ministerium prüft die NVBW, ob alle einschlägigen vergaberechtlichen Vorschriften eingehalten und die Ausschreibungen ordnungsgemäß durchgeführt wurden. Damit erhalte das wirtschaftlichste Angebot den Zuschlag. Zudem prüfe die NVBW, ob marktübliche Einheitspreise bei der Antragstellung angesetzt würden. Der marktübliche Einheitspreis stehe für den Preisvergleich über Unternehmen hinweg, sodass er implizit das Ergebnis eines Kostenvergleichs darstelle. Mittels Förderhöchstsummen garantiere die

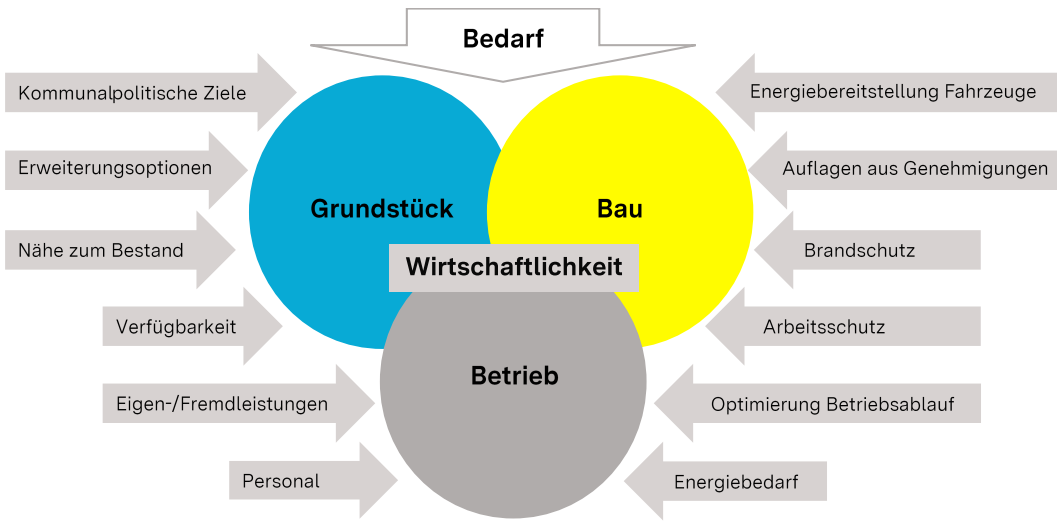
baufachtechnische Prüfung die Angemessenheit der Fördersumme. Die Einhaltung der vergaberechtlichen Vorschriften kann nach Auffassung des Rechnungshofs nicht die mit dem Antrag vorzulegende Wirtschaftlichkeitsuntersuchung ersetzen.

Aus Sicht des Rechnungshofs erfüllten die vorgelegten Unterlagen - bis auf einen Fall - nicht die Anforderungen an die nach der LHO erforderliche Wirtschaftlichkeitsuntersuchung.

Einflussfaktoren auf die Wirtschaftlichkeit

Der Rechnungshof hat mit vier Verkehrsunternehmen, die einen Förderantrag gestellt haben, Interviews geführt. Aus diesen ging hervor, welche Unterlagen die Antragsteller zum Betrieb und zur Wirtschaftlichkeit erstellen - unabhängig von den Vorgaben der VwV-LGVFG und der Betriebshofrichtlinie für die Förderung. Vor Antragstellung werden aus unternehmerischer Sicht Überlegungen über verschiedene Betriebskonzepte angestellt. Diese umfassen beispielsweise die Abwägung zwischen Neu- oder Umbau eines Betriebshofs oder die Gegenüberstellung verschiedener Ladeinfrastruktur-Lösungen. Dabei sind Analysen verschiedener Standorte im Stadtgebiet zwar häufig eingeschränkt, da geeignete Grundstücke nur begrenzt verfügbar sind. Neben der Untersuchung alternativer Standorte kann ein Variantenvergleich bei der Wirtschaftlichkeitsuntersuchung jedoch auch darin bestehen, dass Varianten beim Betrieb bzw. der infrastrukturellen Ausführung der Betriebshöfe untersucht werden.

Abbildung 17-1: Einflussfaktoren auf die Wirtschaftlichkeit von Busbetriebshöfen



Erforderlichkeit von Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen

Für den Umfang der erforderlichen Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen ist nach der LHO u. a. die finanzielle Bedeutung des Vorhabens relevant. Bei Maßnahmen mit geringer finanzieller Bedeutung ohne langfristige Auswirkung können beispielsweise Hilfsverfahren, wie Kostenvergleichsrechnungen mit Darstellung der Investitions- und Betriebskosten über den Lebenszyklus des Vorhabens, durchgeführt werden. Dabei ist zu berücksichtigen, dass die Wirtschaftlichkeitsuntersuchung selbst, das heißt der Umfang sowie der Erstellungsaufwand, in einem angemessenen Verhältnis zur finanzwirksamen Maßnahme steht. Im Rahmen der Wirtschaftlichkeitsuntersuchung sollte ein Variantenvergleich vorgenommen werden. Einen Verzicht auf eine Wirtschaftlichkeitsuntersuchung sieht die LHO auch bei Vorhaben mit geringer finanzieller Bedeutung jedoch nicht vor.

In der derzeitigen Förderpraxis geht das Ministerium davon aus, dass die Verkehrsunternehmen aus Eigeninteresse die wirtschaftlichste Variante zur Förderung beantragen. Nach Auffassung des Rechnungshofs nimmt jedoch die Wahrscheinlichkeit zu, dass andere Erwägungen gegenüber den Kosten an Bedeutung gewinnen, je höher der Fördersatz ausfällt und damit der Eigenanteil sinkt. Zukünftig ist vermehrt mit Maßnahmen mit einem erhöhten Fördersatz von 75 Prozent zu rechnen.

17.2.2 In den meisten Fällen vorzeitiger Maßnahmenbeginn

Nach den Allgemeinen Verwaltungsvorschriften zur LHO dürfen Zuwendungen zur Projektförderung nur für solche Vorhaben bewilligt werden, die noch nicht begonnen worden sind. Die Bewilligungsbehörde kann im Einzelfall Ausnahmen zulassen. Eine Ausnahme kommt insbesondere dann in Betracht, wenn das Vorhaben aus sachlichen oder wirtschaftlichen Gründen keinen Aufschub duldet. In einer sogenannten Unbedenklichkeitsbescheinigung ist u. a. festzustellen, dass der Beginn für eine etwaige spätere Bewilligung einer Zuwendung unschädlich ist, der Beginn auf eigenes Risiko erfolgt und bei Baumaßnahmen auch eine Baufreigabe keinen Rechtsanspruch auf die Zuwendung begründet.

Bei 10 der 12 geprüften Vorhaben wurden Unbedenklichkeitsbescheinigungen ausgestellt. 3 der Maßnahmen waren bereits weitgehend fertiggestellt, obwohl die Förderanträge noch nicht bewilligt waren. Die Antragsteller begründeten den vorzeitigen Maßnahmenbeginn mit dem geplanten Betriebsbeginn, dem anstehenden Baubeginn sowie mit Synergien mit parallellaufenden Vorhaben.

Die geprüften Vorhaben zeigen vielseitige Ursachen für einen vorzeitigen Maßnahmenbeginn. Ein Grund für die Erforderlichkeit von Unbedenklichkeitsbescheinigungen ist die lange Dauer der Bewilligungsverfahren. Diese hängt u. a. stark von der Qualität der vorgelegten Antragsunterlagen ab. Die Bewilligungsstellen, bzw. die NVBW, müssen aufgrund unvollständiger Anträge häufig Unterlagen und weitergehende Informationen oder auch Gutachten einfordern. Hierdurch verzögern sich die Verfahren teilweise um Monate.

Ein weiterer Grund ist der Zeitpunkt der Antragstellung. Die Förderanträge werden in den meisten Fällen erst dann gestellt, wenn die Vergaben bereits vorbereitet werden und der Baubeginn absehbar ansteht. Der Stand der Förderverfahren hinkt deshalb regelmäßig dem Planungsfortschritt der Vorhaben hinterher. Nach Auskunft des Ministeriums sollen die Förderanträge möglichst erst dann eingereicht werden, wenn die Planung ausreichend fortgeschritten ist. Mit dem Antrag sind grundsätzlich auch die erforderlichen baurechtlichen Genehmigungen einzureichen. Zu diesem Zeitpunkt würde die Vergabe der Bauleistungen regelmäßig bereits vorbereitet. Etwaige zusätzliche Kosten aus Genehmigungsauflagen könnten so im Zuwendungsantrag berücksichtigt werden. Es solle vermieden werden, dass die Kosten während des Antragsverfahrens angepasst und erneut durch die NVBW geprüft werden müssen.

Auch wenn die Unbedenklichkeitsbescheinigung keinen Rechtsanspruch auf eine Förderzusage begründet, steht die Bewilligungsstelle unter einem gewissen Druck, die finanziell sehr aufwendigen Maßnahmen durch einen positiven Bescheid zu fördern. Mit Ausstellen der Unbedenklichkeitsbescheinigung wird jedenfalls beim Förderempfänger eine entsprechende Erwartung geweckt.

17.3 Empfehlungen

17.3.1 Angemessene Wirtschaftlichkeitsnachweise konsequent einfordern

Für alle Fördervorhaben sind angemessene Wirtschaftlichkeitsnachweise, die die Anforderungen der LHO erfüllen, konsequent einzufordern. Dabei ist zu beachten, dass der Erläuterungsbericht zum Förderantrag, die VDV-Stellungnahme und der Prüfvermerk der NVBW diese Anforderungen nicht erfüllen.

Es sollte mit dem Antrag zumindest eine Kostenvergleichsrechnung mit Darstellung der Investitions- und Betriebskosten für das Vorhaben gefordert werden (Lebenszykluskosten). Dabei sollten Ausführungsvarianten auf dem Niveau der Vorplanung gegenübergestellt werden. Die Interviews mit den Verkehrsunternehmen haben gezeigt, dass diese durchaus Varianten zum Betrieb bzw. zur infrastrukturellen Ausführung untersuchen.

Das Ministerium sollte Mindestanforderungen an Wirtschaftlichkeitsnachweise für Betriebshöfe mit Gesamtkosten bis 30 Mio. Euro benennen und den Antragstellern in geeigneter Form zur Verfügung stellen.

17.3.2 Vorzeitigen Maßnahmenbeginn nur ausnahmsweise zulassen

Das Ministerium bzw. die Regierungspräsidien sollten die potenziellen Antragsteller dazu anhalten, die Förderanträge einzureichen, sobald die erforderlichen Planungsunterlagen und sonstigen Unterlagen entsprechend den Anforderungen der VwV-LGVFG

vorliegen. Es sollte vermieden werden, dass Förderanträge erst kurz vor der Vergabe und dem geplanten Baubeginn eingereicht werden.

Fehlende Unterlagen oder erforderliche Änderungen und Ergänzungen sollten umgehend von den Antragstellern nachgefordert werden.

Ein vorzeitiger Maßnahmenbeginn sollte nur in begründeten Ausnahmefällen zugelassen werden.

17.4 Stellungnahme des Ministeriums

Das Verkehrsministerium erklärt, entscheidend sei, wieviel zusätzlicher Aufwand von den Vorhabenträgern in welchen Fällen verlangt werden müsse, um eine Förderung zu erhalten. Das Ministerium ist der Ansicht, die nach VwV-LGVFG geforderten Wirtschaftlichkeitsnachweise erfüllten vollumfänglich die Anforderungen des Leitfadens für Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen des Finanzministeriums und die Anforderungen der LHO. Dem Prinzip der Angemessenheit der Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen nach der LHO werde dadurch Rechnung getragen, dass in Bezug auf die Nachweistiefe der Wirtschaftlichkeitsnachweise auf das beantragte Fördervolumen abgestellt werde.

Aus Sicht des Ministeriums sei es gerechtfertigt, bei Betriebshofvorhaben mit besonders hohem Mittelbedarf ab 30 Mio. Euro Kennzahlen zur Förderfähigkeit und Förderwürdigkeit zu fordern und bei Betriebshofvorhaben mit weniger Mittelbedarf einen anderen, weniger aufwendigen, aber ebenfalls geeigneten Wirtschaftlichkeitsnachweis zu fordern. Das Ministerium ist der Auffassung, ohne komplette Durchplanung von Varianten lasse sich keine Kennzahl ermitteln, welche gegenüber der qualitativen Darstellung der Planungsentscheidung im Erläuterungsbericht eine höhere Aussagekraft zur Wirtschaftlichkeit der beantragten Ausführungsvariante habe. Das Ministerium geht davon aus, dass im Zusammenspiel verschiedener Prüfschritte alle für die Bewertung der Wirtschaftlichkeit wesentlichen Aspekte hinreichend abgedeckt seien. Zu den Prüfschritten gehören: betriebswirtschaftliche Prüfung der Unternehmen, ausführliche Darstellung der Erforderlichkeit und der Gründe für die Entscheidung für die Ausführungsvariante im Erläuterungsbericht, Prüfung durch die NVBW, Prüfung durch die Genehmigungsbehörden und ab 10 Mio. Euro zusätzlich VDV-Stellungnahme zur Bestätigung der angemessenen Dimensionierung der technischen Infrastruktur. Die Anforderungen an angemessene Wirtschaftlichkeitsnachweise seien in Abhängigkeit von der haushälterischen Tragweite abgestuft.

Das Ministerium führt aus, Unbedenklichkeitsbescheinigungen würden nach Maßgabe der Vorgaben der LHO erteilt, was bedeute, dass sachliche oder wirtschaftliche Gründe für die Dringlichkeit des Vorhabens sprechen müssen. Mit dem Ausstellen einer Unbedenklichkeitsbescheinigung gehe ausdrücklich kein Anspruch auf eine Förderung einher. Die Einreichung des Förderantrags solle möglichst erst dann vorgenommen werden, wenn die Planungen ausreichend weit fortgeschritten sind, da andernfalls durch ständige Nachbesserung der Antragsunterlagen Störungen einer zeiteffizienten Antragsprü-

fung zu befürchten seien. Das Ministerium vertritt die Ansicht, eine Unbedenklichkeitsbescheinigung vor Erlass eines Bescheids sei bei komplexen Vorhaben oftmals unumgänglich, um den Baufortschritt nicht unnötig zu verzögern. Ungeachtet dessen teilt das Ministerium die Empfehlung des Rechnungshofs, dass die Vorhabenträger anzuhalten seien, die Förderanträge einzureichen, sobald die erforderlichen Planungsunterlagen und sonstigen Unterlagen entsprechend den Anforderungen der VwV-LGVFG vorliegen, und dass fehlende Unterlagen umgehend von der Bewilligungsstelle nachgefordert werden sollen.

Das Ministerium beabsichtigt, die Regelungen in der Betriebshofrichtlinie sowie in den sonstigen Leitfäden und Arbeitshilfen künftig zeitnäher weiterzuentwickeln.

17.5 Schlussbemerkung

Der Rechnungshof begrüßt, dass das Ministerium die Regelungen zur Förderung von Betriebshöfen künftig zeitnäher weiterentwickeln will.

Wir bleiben allerdings bei unserer Auffassung, dass die Regelungen der VwV-LGVFG zu Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen für Betriebshöfe mit Gesamtkosten bis 30 Mio. Euro nicht die Anforderungen der LHO erfüllen.

Einzelplan 14: Ministerium für Wissenschaft, Forschung und Kunst

18 Die Hochschulen für angewandte Wissenschaften (Kapitel 1440 bis 1464)

Landtagsdrucksache 17/9218

Die 21 staatlichen Hochschulen für angewandte Wissenschaften sind mit ihren flexiblen, nachfrageorientierten Studiengängen und ihrer starken regionalen Verankerung ein unverzichtbarer Teil der baden-württembergischen Hochschullandschaft.

Sie gehen sparsam und effizient mit ihren Ressourcen um - dies gilt insbesondere für die Lehrverpflichtung und die Besoldung der Professorinnen und Professoren, für ihre schlanke Verwaltung und den weitgehenden Verzicht auf einen staatlich finanzierten Mittelbau. Verbesserungspotenziale sieht der Rechnungshof gegenwärtig beim Studienbewerber-Marketing, bei der Anwendung des Nebentätigkeitsrechts und bei den Rahmenbedingungen für die drittmittelfinanzierte Forschung.

Skeptisch ist der Rechnungshof, ob sich das Modell des Landesbetriebs als die geeignete Betriebsform für Hochschulen für angewandte Wissenschaften erwiesen hat. Von der Umwandlung weiterer Hochschulen in Landesbetriebe sollte daher abgesehen werden.

18.1 Ausgangslage

Die Geschichte der Fachhochschulen in Baden-Württemberg ist eng mit der Entwicklung des deutschen Hochschulsystems verbunden. Die ersten Fachhochschulen wurden Ende der Sechzigerjahre gegründet, um den steigenden Bedarf an praxisorientierten Studiengängen und Fachkräften in der Wirtschaft zu decken. 1971 entstanden die ersten Fachhochschulen in Baden-Württemberg, zunächst aus den staatlichen Ingenieurschulen und aus höheren Fachschulen. Dies war ein wichtiger Schritt, um die Ausbildung in technischen und ingenieurwissenschaftlichen Berufen zu stärken. In den folgenden Jahren kamen weitere Fachhochschulen und die Fachrichtungen Betriebswirtschaft und Sozialwesen hinzu.

Die Fachhochschulen in Baden-Württemberg zeichneten sich von Anfang an durch eine enge Zusammenarbeit mit der Industrie und der Wirtschaft aus. Die praxisorientierte Ausrichtung wurde in den Neunzigerjahren weiter verstärkt, als die Fachhochschulen begannen, ihre Studiengänge zu diversifizieren und neue Fächer anzubieten. Mit der Einführung des Bologna-Prozesses in den Zweitausenderjahren wurden die Studiengänge

an Fachhochschulen auf das Bachelor- und Master-System umgestellt, was die internationale Anerkennung der Abschlüsse verbesserte und die Mobilität der Studierenden förderte. Seit 2011 werden die Fachhochschulen „Hochschulen für angewandte Wissenschaften“ (HAW) genannt.

Die Entwicklung der Hochschulen für angewandte Wissenschaften in Baden-Württemberg in den letzten 20 Jahren ist geprägt durch eine kontinuierliche Anpassung und Erweiterung der Studienangebote sowie eine verstärkte Forschungstätigkeit in Verbindung mit Wissens- und Technologietransfer. Die Hochschulen für angewandte Wissenschaften in Baden-Württemberg haben sich als wichtige Akteure im Bereich der angewandten Forschung und als Transferpartner in ihrer jeweiligen Region etabliert.

Zunehmend erfolgreich sind die Hochschulen für angewandte Wissenschaften bei der Einwerbung von Forschungsdrittmitteln. Die Summe der von den Hochschulen jährlich eingeworbenen Drittmittel hat sich von 2005 bis 2024 versiebenfacht und beträgt heute jährlich fast 120 Mio. Euro. Die Drittmittel stammen vom Bund, vom Land, von der EU und der Deutschen Forschungsgemeinschaft sowie aus der Industrie.

Heute sind die staatlichen Hochschulen für angewandte Wissenschaften in Baden-Württemberg ein wichtiger Bestandteil des Hochschulsystems und bieten eine Vielzahl von Studiengängen in unterschiedlichen Fachrichtungen an.

Tabelle 18-1: Die baden-württembergischen Hochschulen für angewandte Wissenschaften

Hochschule für angewandte Wissenschaften	Studierende Wintersemester 2023/24 (Anzahl)	Stellen Professorinnen und Professoren, StHPl. 2024 (Anzahl)	Studiengänge[1] (Anzahl)		Gesamtausgaben lst 2023 (in Tsd. Euro)
			Bachelor	Master	
Aalen[2]	4.539	163	30	30	55.028,7
Albstadt-Sigmaringen	2.666	89	15	19	23.762,1
Biberach a. d. R.	2.176	80	10	6	24.395,8
Esslingen	5.899	242	23	14	59.479,2
Furtwangen	4.775	196	34	20	58.221,1
Heilbronn	7.159	236	30	18	63.874,2
Karlsruhe[2]	6.814	226	24	20	72.549,0
Kehl	1.379	50,5	3	4	11.400,9
Konstanz	4.361	170	21	15	41.274,9
Ludwigsburg	2.645	98	5	4	15.316,2
Mannheim	4.977	174	25	13	48.090,9
Nürtingen-Geislingen	5.068	136	18	17	34.591,5
Offenburg	3.746	141	26	28	41.344,2
Pforzheim[2]	5.659	187	37	22	47.629,1
Ravensburg-Weingarten	3.421	103	21	11	25.561,7
Reutlingen[2]	4.933	171	29	19	59.016,4
Rottenburg	941	32	5	3	10.384,5
Schwäbisch Gmünd	678	27	4	1	6.559,2
Stuttgart (Medien)	5.513	147	19	12	37.996,6
Stuttgart (Technik)	3.945	130	15	19	35.178,7
Ulm	2.869	140	29	10	31.237,8
Summe	84.163	2.938,5	423	305	802.892,7

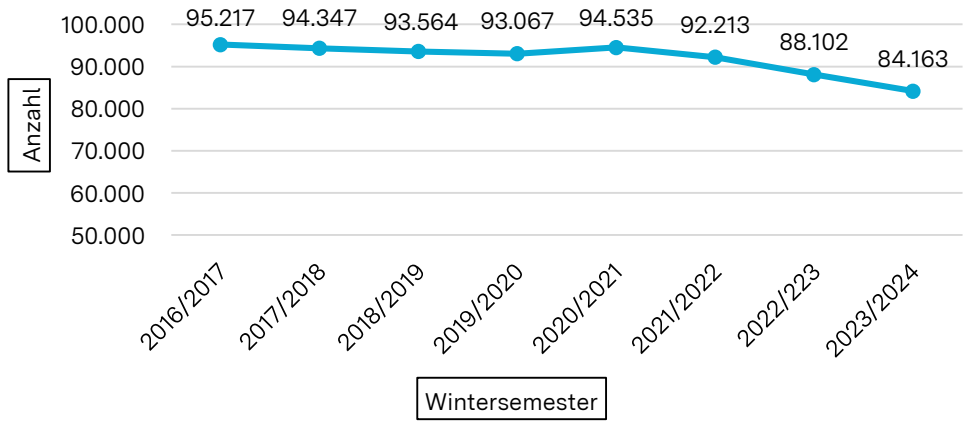
[1] Anzahl der Studiengänge an den Hochschulen für angewandte Wissenschaften gemäß der Kapazitätsberechnung 2025/2026 (inklusive Weiterbildungsstudiengänge), Quelle: Wissenschaftsministerium.

[2] Bei den wie Landesbetriebe geführten Hochschulen tritt an die Stelle der Ausgaben die Summe der Aufwendungen ohne Abschreibungen, Versorgungszuschlag und Verwaltungskostenbeitrag für das Landesamt für Besoldung und Versorgung nach dem jeweiligen Jahresabschluss 2023.

Weiterhin gibt es in Baden-Württemberg die Hochschule für Polizei Baden-Württemberg, die Hochschule für Rechtspflege Schwetzingen, zwei Hochschulen des Bundes sowie weitere staatlich anerkannte private und kirchliche Hochschulen. Diese Hochschulen sind nicht Gegenstand dieses Beitrags.

Im Studienjahr 2023/2024 studierten an den 21 Hochschulen für angewandte Wissenschaften insgesamt 84.163 Studierende. Die höchste Auslastung hatten die Hochschulen für angewandte Wissenschaften im Wintersemester 2016/2017 mit 95.217 immatrikulierten Studierenden erreicht. Seitdem sind die Studierendenzahlen rückläufig. Die nachfolgende Abbildung stellt dies dar.

Abbildung 18-1: Studierende der 21 Hochschulen für angewandte Wissenschaften



Die eingeschriebenen Studierenden an den Hochschulen für angewandte Wissenschaften verteilen sich auf die verschiedenen Fächergruppen wie folgt:

Ingenieurwissenschaften	50,06 Prozent
Rechts-, Wirtschafts- und Sozialwissenschaften	38,82 Prozent
Kunst, Kunstwissenschaft	3,75 Prozent
Mathematik, Naturwissenschaften	2,91 Prozent
Gesundheitswissenschaften	1,93 Prozent
Agrar-, Forst- und Ernährungswissenschaften	1,31 Prozent
Geisteswissenschaften	0,69 Prozent
Sonstige Fächer	0,53 Prozent

Der Rechnungshof prüft regelmäßig die Haushalts- und Wirtschaftsführung sowie organisatorische und fachspezifische Aspekte der Hochschulen für angewandte Wissenschaften. Die nachfolgenden Feststellungen beruhen auf diesen Prüfungen.

18.2 Feststellungen und Empfehlungen

18.2.1 Hochschulen für angewandte Wissenschaften decken einen wichtigen Bereich der Hochschulausbildung ab

Die 21 staatlichen Hochschulen für angewandte Wissenschaften sind seit vielen Jahren ein Erfolgsmodell innerhalb der baden-württembergischen Hochschullandschaft.

Mit ihren 423 Bachelorstudiengängen und 305 Masterstudiengängen bieten sie ein vielfältiges und praxisorientiertes Portfolio an Studienfächern an, das ihren Studierenden in einer überschaubaren Studiendauer einen berufsqualifizierenden Abschluss mit einer sehr guten Einstellungsperspektive in Wirtschaft und Verwaltung verschafft. Neben den Abiturientinnen und Abiturienten richtet sich das Angebot der Hochschulen für angewandte Wissenschaften auch an Studieninteressierte mit Fachhochschulreife - darunter auch viele Absolventinnen und Absolventen des sogenannten zweiten Bildungsweges.

Traditionelle Stärken der Hochschulen für angewandte Wissenschaften sind insbesondere

- die Verankerung und Vernetzung in der Region nahe an den Studierenden und den regionalen Unternehmen als künftigen Arbeitgebern,
- das konsequent an der Nachfrage der Unternehmen orientierte flexible Studienangebot,
- die anwendungsorientierte Lehre, die auch jene Studierenden abholt, die ein eher praktisches Fähigkeitsprofil aufweisen, und
- die durch überschaubare Gruppengrößen und eine sehr gute Betreuungsrelation ermöglichte enge Beziehung zwischen den Lehrenden und ihren Studierenden.

Als neue Stärke der Hochschulen für angewandte Wissenschaften haben sich in den letzten Jahren die anwendungsorientierte Forschung und der Technologietransfer entwickelt.

Alle Professorinnen und Professoren haben vor ihrer Berufung zum Professor mehrere Jahre außerhalb des Hochschulbereichs gearbeitet und verfügen damit über einschlägige Praxiserfahrungen.

Durch die konsequente Umsetzung des Bologna-Prozesses haben die Hochschulen für angewandte Wissenschaften ihr Studienangebot durch Masterstudiengänge so erweitert, dass ihre Studierenden ohne Wechsel der Hochschule oder der Hochschulart eine dem Universitätsabschluss gleichwertige Qualifikation erlangen können, die bei den Unternehmen und Verwaltungen willkommen ist.

Die jährlich rund 21.000 Absolventinnen und Absolventen der baden-württembergischen Hochschulen für angewandte Wissenschaften sind als sehr gut ausgebildete Fachkräfte in der Industrie, in der mittelständischen Wirtschaft und den Verwaltungen des Landes unverzichtbar. Dabei erweist sich die regionale Vernetzung der Hochschulen als wichtiger Faktor, um die Absolventinnen und Absolventen in Baden-Württemberg zu halten.

Diese Einschätzung der Attraktivität der Hochschulen für angewandte Wissenschaften wird durch eine seit Jahren vergleichsweise hohe Auslastung der angebotenen Bachelor- und Masterstudiengänge empirisch belegt. Eine Herausforderung für die Hochschulen für angewandte Wissenschaften ist allerdings die seit etwa 10 Jahren tendenziell sinkende Studierendenzahl, die auf verschiedene Ursachen zurückgehen dürfte. Neben den seit Jahren zurückgehenden Abiturientenzahlen, neuen Angeboten im Bereich der tertiären Ausbildung (z. B. Fernstudium, private Hochschulen) und der wachsenden Mobilität der Studieninteressierten spielt vor allem das sinkende Interesse der Abiturientinnen und Abiturienten an technischen Studienfächern eine entscheidende Rolle.

Der Rechnungshof empfiehlt,

- die Hochschulen für angewandte Wissenschaften mit ihren traditionellen Stärken, insbesondere ihrer regionalen Struktur, als wichtiges Fundament der Fachkräfteversorgung in Baden-Württemberg zu erhalten,
- durch nachfrageorientierte Studienangebote neue Interessentinnen und Interessenten für ein Studium an den Hochschulen für angewandte Wissenschaften zu gewinnen und
- das Studienbewerber-Marketing auch über die Grenzen des Landes hinaus zu verbessern.

Um Leerkosten durch dauerhaft weniger stark ausgelastete Studiengänge zu vermeiden, sollten an einzelnen Hochschulen die Kapazitäten an die Nachfrage angepasst werden, allerdings ohne die regionale Struktur und die prinzipielle Vielfalt des Studienangebots zu gefährden. Die Gründung neuer Hochschulen für angewandte Wissenschaften ist in Baden-Württemberg gegenwärtig nicht intendiert und aus der Sicht des Rechnungshofs auch nicht notwendig.

18.2.2 Hochschulen für angewandte Wissenschaften arbeiten effizient und sparsam

Aus der Sicht des Landes sind die Hochschulen für angewandte Wissenschaften auch deshalb attraktiv, weil sie ihre Leistungen ressourcenschonend und effizient erbringen.

Ursachen für diese Effizienz sind insbesondere

- der im Vergleich zu den Universitäten um etwa 20 Prozent niedrigere Besoldungsdurchschnitt bei den Professorinnen und Professoren,
- das im Vergleich zu den Universitäten deutlich höhere Lehrdeputat der Professorinnen und Professoren,
- der weitgehende Verzicht auf einen akademischen Mittelbau und
- eine deutlich günstigere Personalstruktur in der Verwaltung der Hochschulen (bei zum Teil vergleichbaren Aufgabenstellungen).

Außerdem sind die Hochschulen für angewandte Wissenschaften flexibel genug, um bei ausbleibender oder zurückgehender Nachfrage Studiengänge neu zu strukturieren und damit Leerkosten für schlecht nachgefragte Studiengänge nach Möglichkeit zu vermeiden.

Der Rechnungshof empfiehlt deshalb,

- an der derzeitigen Besoldungs- und Vergütungsstruktur in Lehre und Verwaltung an den Hochschulen für angewandte Wissenschaften festzuhalten,
- das vergleichsweise hohe Lehrdeputat der Professorinnen und Professoren beizubehalten und
- auch weiterhin auf den systematischen Aufbau eines vom Land finanzierten akademischen Mittelbaus an den Hochschulen für angewandte Wissenschaften zu verzichten.

18.2.3 Professorinnen und Professoren an den Hochschulen für angewandte Wissenschaften

18.2.3.1 Erfüllung der Lehrverpflichtung

Die Prüfungen des Rechnungshofs haben ergeben, dass die Professorinnen und Professoren an den Hochschulen für angewandte Wissenschaften in ihrer großen Mehrheit ihre Lehrverpflichtung akkurat erfüllen. Zum Teil konnten sogar beachtliche überobligationsmäßige Leistungen einzelner Professorinnen und Professoren festgestellt werden - dies galt häufig für Professorinnen und Professoren, die neben ihren Aufgaben in der Lehre Führungsaufgaben in der Selbstverwaltung der Hochschulen wahrnehmen.

Beanstandet wurden bei den Prüfungen des Rechnungshofs einzelne Professorinnen und Professoren, die ihre Lehrverpflichtung nicht vollständig erfüllt haben. Fehler wurden typischerweise bei der Anrechnung der Betreuung von Prüfungsarbeiten, bei der Übertragung von Mehr- oder Minderdeputaten zwischen den einzelnen Semestern, bei der Anrechnung von Exkursionen und von Lehrveranstaltungen mit mehreren Lehrpersonen festgestellt.

Bei einzelnen geprüften Hochschulen hat der Rechnungshof darauf hingewiesen, dass die Summe der gewährten Lehrdeputatsermäßigungen unwirtschaftlich hoch ist. Nach Auffassung des Rechnungshofs sollten die Rektorate bei der Ausübung des Ermessens um der Wirtschaftlichkeit willen darauf achten, dass die Summe der gewährten Deputatsermäßigungen ein Sechstel der Summe aller Deputate nicht übersteigen sollte, auch wenn im Einzelfall jeweils eine mögliche Rechtfertigung nach den Vorschriften der Lehrverpflichtungsverordnung (LVVO) vorliegt.

18.2.3.2 Nebentätigkeiten der Professorinnen und Professoren

Eine wachsende Bedeutung bei den Prüfungen des Rechnungshofs gewinnen seit einigen Jahren die Nebentätigkeiten der Professorinnen und Professoren. Der Rechnungshof anerkennt, dass Nebentätigkeiten grundsätzlich zum Berufsbild eines Professors gehören, er verlangt aber, dass die beamtenrechtlichen Vorgaben bei der Ausübung und Genehmigung von Nebentätigkeiten strikt eingehalten werden und der Vorrang des Hauptamts gegenüber den Nebentätigkeiten gewahrt wird.

Auch hinsichtlich der Nebentätigkeiten gilt, dass die Mehrzahl der Professorinnen und Professoren keinen Anlass für Beanstandungen gegeben hat. Einige Professoren haben jedoch die rechtlichen Grenzen, die das Beamtenrecht ihren Nebentätigkeiten setzt, bewusst und gewollt überschritten.

So musste der Rechnungshof mehrfach Nebentätigkeiten beanstanden, die den zulässigen Umfang von 20 Prozent der wöchentlichen Arbeitszeit überschritten haben oder bei denen die Höhe der Vergütung die Vermutung nahelegt, es handle sich bei der Nebentätigkeit um einen Zweitberuf. In einigen Fällen wurde die unentgeltliche Inanspruchnahme von Hochschulressourcen für Nebentätigkeiten gerügt oder Ablieferungspflichten bei Nebentätigkeiten im öffentlichen Dienst wurden nicht beachtet. In mehreren Fällen wurde nicht beachtet, dass freiberufliche Nebentätigkeiten nur bei wenigen Berufsgruppen (Architekten, Bauingenieure) und nur unter restriktiven Voraussetzungen zulässig sind.[1]

Das im Gesetz vorgesehene Verfahren zur Anzeige und Genehmigung von Nebentätigkeiten wurde an mehreren Hochschulen von allen Beteiligten nicht mit der erforderlichen Sorgfalt durchgeführt. Häufig wurden Nebentätigkeiten entgegen den gesetzlichen Vorgaben nachträglich genehmigt.

Aus Gründen der Wirtschaftlichkeit hat der Rechnungshof einigen Hochschulen empfohlen, Weiterbildungen als eigene Veranstaltungen der Hochschule anzubieten und private Parallelstrukturen, die den Professorinnen und Professoren lukrative Nebentätigkeiten ermöglichen, insbesondere dann zu unterbinden, wenn sich die Weiterbildungsangebote vorwiegend an Teilnehmerinnen und Teilnehmer aus öffentlichen Verwaltungen richten.

18.2.4 Weitere Prüfungsergebnisse

Weitere Prüfungserkenntnisse und Verbesserungsvorschläge des Rechnungshofs bezogen sich auf die Gewährung von Forschungssemestern, Stiftungsprofessuren sowie die Optimierung der Zulassungsverfahren und der Studierendenverwaltung.

---

[1] Denkschrift 2019, Beitrag Nr. 21, Nebentätigkeiten von Professoren, Landtagsdrucksache 16/6621.

Dabei zeigte sich, dass die Hochschulen die gesetzlichen Vorgaben weitgehend beachteten. Vorschläge zur Optimierung der Aufbau- und Ablauforganisation wurden häufig zeitnah umgesetzt. Das Wissenschaftsministerium hat die Ordnungsmäßigkeit der Verwaltungsabläufe durch Verwaltungsvorschriften und Handreichungen unterstützt.

18.2.5 Forschung an den Hochschulen für angewandte Wissenschaften

Auch an den Hochschulen für angewandte Wissenschaften findet wissenschaftliche Forschung statt, die überwiegend aus eingeworbenen Drittmitteln finanziert wird. Der Umfang dieser Forschungsaktivitäten ist an den Hochschulen für angewandte Wissenschaften in den letzten Jahren gewachsen, aber naturgemäß geringer als an den Universitäten. Die Einstellung von Personal, das aus Drittmitteln finanziert wird, erfolgt nach den Feststellungen des Rechnungshofs zum Teil auf einer unzureichenden haushaltsrechtlichen Grundlage.

Für die Verwaltung der Forschungsaktivitäten, insbesondere die Bewirtschaftung der eingeworbenen Drittmittel, haben die Hochschulen für angewandte Wissenschaften Institute für angewandte Forschung eingerichtet - das dort beschäftigte Personal wird überwiegend aus dem Overheadanteil der eingeworbenen Drittmittel, teilweise auch aus Landesmitteln finanziert.

Eine ausgewählte Zahl von Professorinnen und Professoren dürfen Promotionen betreuen - dazu haben die Hochschulen für angewandte Wissenschaften einen Promotionsverband eingerichtet.

Der Rechnungshof empfiehlt,

- für die Forschungsaktivitäten, die aus Drittmitteln finanziert werden, klare Rahmenbedingungen zu schaffen und den Umfang der unmittelbar aus dem Landeshaushalt finanzierten Forschung an den Hochschulen für angewandte Wissenschaften in engen Grenzen zu halten,
- zu vermeiden, dass für die Verwaltung der Forschungsaktivitäten und der eingeworbenen Drittmittel Doppelstrukturen aufgebaut werden, sowie
- klare und verbindliche haushaltsrechtliche Regeln für die Beschäftigung von Personal aus eingeworbenen Drittmitteln zu schaffen und nach Möglichkeit zu vermeiden, dass wegen ausgebliebener Drittmittel Landesmittel für die Beschäftigung von wissenschaftlichen Angestellten in Anspruch genommen werden müssen.

Es muss jedenfalls vermieden werden, dass infolge zunehmender Forschungsaktivitäten faktisch doch ein vom Land finanzierter dauerhaft beschäftigter Mittelbau an den Hochschulen für angewandte Wissenschaften geschaffen und damit die besondere Wirtschaftlichkeit der Hochschulen gefährdet wird.

18.2.6 Haushalts- und Wirtschaftsführung/Landesbetrieb

Der Rechnungshof hat bei den geprüften Hochschulen für angewandte Wissenschaften einzelne Fehler bei der Bewirtschaftung von Landesmitteln beanstandet. Verbesserungspotenziale sah der Rechnungshof u. a. bei der Beschaffung, bei der Vergabe von Leistungen und bei der Gebäude- und Fahrzeugbewirtschaftung. Immer wieder musste die unzureichende Dokumentation abgeschlossener Verwaltungsvorgänge beanstandet werden.

Insgesamt zeigten sich die Verwaltungen der Hochschulen für angewandte Wissenschaften ihren Aufgaben allerdings gewachsen.

Die Hochschulen für angewandte Wissenschaften haben in Abstimmung mit dem Rechnungshof gemeinsame Richtlinien für das schwierige Thema „Repräsentationsausgaben“ erarbeitet.

4 der staatlichen Hochschulen für angewandte Wissenschaften (Karlsruhe, Aalen, Pforzheim, Reutlingen) werden nach dem Vorbild der Universitäten wie Landesbetriebe (§ 26 Landeshaushaltsordnung) geführt, die übrigen 17 Hochschulen organisieren ihre Haushalts- und Wirtschaftsführung nach kameralen Grundsätzen.

Nach Auffassung des Rechnungshofs hat sich die Betriebsform des Landesbetriebs an den Hochschulen für angewandte Wissenschaften nicht bewährt. Dem mit der kaufmännischen Buchführung verbundenen Mehraufwand steht nur ein geringer Mehrwert gegenüber. Die Jahresabschlüsse werden bisweilen viel zu spät erstellt und sind dann nicht mehr wirklich steuerungsrelevant. Die eingeräumten Freiheiten bei der Mittelverwendung wären auch im kameralen System durch Haushaltsvermerke möglich.

Der Rechnungshof empfiehlt deshalb,

- von der Umwandlung weiterer Hochschulen für angewandte Wissenschaften in kaufmännisch geführte Landesbetriebe abzusehen und
- zu prüfen, ob die bereits kaufmännisch geführten Hochschulen für angewandte Wissenschaften wieder in kameralistisch geführte Einrichtungen zurückverwandelt werden sollten.

Soweit in den letzten Jahren Verluste entstanden sind, müssen die Hochschulen geeignete Maßnahmen ergreifen, um diese nachhaltig zu beseitigen.

18.3 Stellungnahme der Rektorenkonferenz der Hochschulen für angewandte Wissenschaften Baden-Württemberg e.V.

Die Rektorenkonferenz begrüßt die Anerkennung der Leistungen der Hochschulen für angewandte Wissenschaften durch den Rechnungshof. Die Hochschulen für angewandte Wissenschaften leisteten nicht nur einen zentralen Beitrag zur Hochschulausbildung im Land, sondern seien auch als wichtige Akteure in der anwendungsorientierten Forschung und als Transferpartner etabliert.

Der vergleichsweise niedrige Besoldungsdurchschnitt an den Hochschulen für angewandte Wissenschaften werde vom Rechnungshof als Effizienzvorteil dargestellt. Dabei bleibe jedoch unberücksichtigt, dass dies zunehmend zur Herausforderung bei der Gewinnung qualifizierter Professorinnen und Professoren werde.

Die anwendungsbezogene Forschung sei laut Landeshochschulgesetz (§ 2 Landeshochschulgesetz) eine zentrale Aufgabe der Hochschulen für angewandte Wissenschaften. Ihre Drittmittelerfolge unterstrichen die Bedeutung der Hochschulen für angewandte Wissenschaften im Innovationssystem des Landes. Der Wissenschaftsrat betone in seinem Positionspapier „Strukturen der Forschungsfinanzierung an deutschen Hochschulen“, dass die Forschungsfähigkeit der Hochschulen für angewandte Wissenschaften gezielt gestärkt werden müsse. Der Anstieg an Drittmitteln ermögliche den Aufbau von Arbeitsgruppen mit entsprechender Infrastruktur. Um Kontinuität und Profilbildung zu sichern, schlage die Rektorenkonferenz eine finanzielle Stärkung der Forschungsinfrastruktur durch flexibel einsetzbare Mittel und Deputate vor. Die Förderung sollte über eine verlässliche, leistungsorientierte Forschungsfinanzierung der Hochschulen für angewandte Wissenschaften erfolgen, wie sie der Wissenschaftsrat empfehle. Die seit 10 Jahren unveränderte Landesförderung von jährlich 8 Mio. Euro sei hierfür ein guter Ansatz.

Ein wissenschaftlicher Mittelbau an Hochschulen für angewandte Wissenschaften mit durch Landesmittel abgesicherter Basis sei notwendig für Qualität und Kontinuität in Forschung und Transfer und solle durch ein gestärktes, strukturell weiterentwickeltes Mittelbauprogramm gesichert werden. Zusätzlich sollten Schwerpunktprofessuren mit reduziertem Lehrdeputat zur Stärkung forschungsintensiver Bereiche gefördert werden.

Die LVVO werde an den Hochschulen für angewandte Wissenschaften eingehalten. Lehrermäßigungen ermöglichten es, mit begrenztem Personal vielfältige Aufgaben effizient und qualitativ hochwertig zu erfüllen und trügen zur Wirtschaftlichkeit bei, statt sie zu mindern. Eine pauschale Beschränkung auf ein Sechstel erachten die Rektoren nicht als zielführend.

Marketing auch über die Landesgrenzen hinweg sei sinnvoll. Bei der Anpassung des Studienangebotes würden die Hochschulen für angewandte Wissenschaften auch weiterhin auf hohe Flexibilität setzen. Hinsichtlich notwendiger Kapazitätsanpassungen werde auf derzeit laufende Umstrukturierungsprozesse hingewiesen. Diese Anpassungen benötigten allerdings Zeit und seien daher noch nicht überall sichtbar. So hätten einige Hochschulen in den letzten Jahren erfolgreich die Anzahl ihrer Fakultäten verkleinert.

Die pauschale Kritik des Rechnungshofs am Landesbetriebsmodell überzeuge nicht. So habe sich das kaufmännische Rechnungswesen in den vergangenen 20 Jahren bundesweit als führendes System an den Hochschulen durchgesetzt. Obschon es bereits früh auch bundesweit kritische Stimmen dazu gegeben habe, sei die Umstellung der 4 Hochschulen für angewandte Wissenschaften 2015 nahezu unbegleitet erfolgt. Seit der erfolgreichen Umstellung profitierten diese Hochschulen jedoch von der erhöhten Transparenz ihrer Vermögens-, Finanz- und Ertragslage und der damit verbundenen Möglichkeit eines verbesserten Risikomanagements. Ungeachtet dieses Nutzens eine Umkehr zu

fordern, überrasche, da damit eine unterschiedliche Rechnungsführung über alle Hochschularten hinweg zementiert würde. Stattdessen solle die derzeitige Wahlmöglichkeit nach § 13 Absatz 4 Landeshochschulgesetz beibehalten werden, sodass zukünftige Akteure selbst entscheiden können.

Den Beanstandungen bei Nebentätigkeiten gingen die Hochschulen für angewandte Wissenschaften konsequent nach und interne Prozesse würden laufend verbessert. Hierbei sei auch die Handreichung des Wissenschaftsministeriums zu Nebentätigkeiten sehr hilfreich. Zugleich weisen die Rektoren darauf hin, dass die Vorschriften in diesem Bereich veraltet seien und bereits angestoßene Änderungen so schnell wie möglich erfolgen sollten.

18.4 Stellungnahme des Wissenschaftsministeriums

Das Wissenschaftsministerium teilt mit, dass die Hochschulen für angewandte Wissenschaften eine unverzichtbare tragende Säule Baden-Württembergs als Hochschul- und Wissenschaftsstandort seien. Sie stünden für eine praxisnahe akademische Bildung und Forschung sowie regionale Innovationskraft. Sich verändernde wirtschaftliche und gesellschaftliche Verhältnisse seien für die Hochschulen eine große Herausforderung. In diesem Zusammenhang sei es für die Hochschulen für angewandte Wissenschaften besonders relevant, die Studierendenzahlen zu stabilisieren beziehungsweise wieder zu steigern. Das Wissenschaftsministerium unterstütze mit dem Zukunftsprogramm in der Hochschulfinanzierungsvereinbarung III die erforderliche zeitnahe und bedarfsgerechte Weiterentwicklung des Studienangebots. Die Hochschulen erhielten damit finanzielle und personelle Spielräume. Um den Hochschulen mehr Flexibilität bei der Besetzung der Professuren zu ermöglichen, würden im Rahmen des Zukunftsprogramms Professuren vorgezogen, um neue Schwerpunkte in Forschung und Lehre noch schneller voranbringen zu können.

Die strategische Forschungsförderung des Landes sei mit Ihrer Zielsetzung, Stärken zu stärken, strukturbildend zu wirken und eine Hebelwirkung bei der Einwerbung weiterer Drittmittel auf nationaler und internationaler Ebene zu erzeugen, überaus erfolgreich. Dies zeige sich beispielsweise im Ländervergleich durch regelmäßig erreichte Spitzenpositionen bei der Einwerbung von Bundesmitteln und durch die Etablierung von bundesweit herausragenden Forschungsgruppen sowie insgesamt bei der Betrachtung einzelner Hochschulen für angewandte Wissenschaften (z. B. in Bezug auf Einwerbung von Drittmitteln, Renommee, Sichtbarkeit, Forschungsinfrastruktur).

Zum weiteren Auf- und Ausbau von Kooperationen der Hochschulen für angewandte Wissenschaften mit anderen Hochschulen, außeruniversitären Forschungseinrichtungen und der Wirtschaft, aber auch in der Interaktion mit der Gesellschaft sowie zur Sicherstellung des Transfers solle die langjährige, unmittelbar aus dem Landeshaushalt finanzierte Forschung der Hochschulen für angewandte Wissenschaften zukünftig weiter ge-

stärkt werden. Ein dauerhaft durch das Land finanzierter Mittelbau entspräche allerdings nicht der projektorientierten und wettbewerblichen Forschungsförderung durch das Wissenschaftsministerium.

Das Wissenschaftsministerium erkennt an, dass die Aufgabenwahrnehmung im Rahmen eines Landesbetriebs für die Hochschulen eine Herausforderung darstellen könne, die besonderen betriebswirtschaftlichen Sachverstand erfordere. Aber erst die kaufmännische Wirtschaftsführung der Hochschulen führe zu mehr Transparenz für Hochschulrat und Land (z. B. über Art, Umfang, Struktur und Entwicklung von Vermögen, Kapital und Schulden der Hochschule). Die Kosten- und Leistungsrechnung, die als wesentliches Element mit der Umstellung auf die Doppik eingeführt wurde, habe sich bewährt und müsse aus Gründen des Kostenbewusstseins und der Transparenz insbesondere zur internen Steuerung auch bei einer Wiederumstellung auf die kamerale Wirtschaftsführung fortgeführt werden. Ein vollständiger Verzicht auf das externe Rechnungswesen (Jahresabschluss und Lagebericht) wäre für das Wissenschafts- und das Finanzministerium mit einem Informationsverlust hinsichtlich der Vermögens-, Finanz- und Ertragslage sowie der Mittelbindung verbunden und würde daher nicht verfolgt. Die Umstellung von Hochschulen auf das kaufmännische Rechnungswesen erfolge nur auf Eigeninitiative der Hochschulen. Das Wissenschaftsministerium beabsichtige keine weiteren Umstellungen.

18.5 Schlussbemerkung

Der Rechnungshof bleibt bei seiner Auffassung, dass ein aus Landesmitteln finanzierter Mittelbau nicht zum Profil der Hochschulen für angewandte Wissenschaften passt.

19 Haus der Geschichte Baden-Württemberg (Kapitel 1492)

Landtagsdrucksache 17/9219

Das Haus der Geschichte bleibt mit den Besucherzahlen hinter seinen Möglichkeiten zurück. Der Rechnungshof schlägt vor, die Strategie des Hauses der Geschichte zu überprüfen und neu zu definieren. Zudem sollten die vertraglichen Regelungen hinsichtlich des Hotels Silber und der Zweigmuseen überprüft sowie weitere Kooperationen im Verwaltungsbereich mit anderen Landesmuseen angestrebt werden. Da sich die 2009 erfolgte Umwandlung in einen Landesbetrieb nicht bewährt hat, regt der Rechnungshof die Rückumwandlung in eine kameralistisch geführte Einrichtung an.

19.1 Ausgangslage

Das Haus der Geschichte Baden-Württemberg wurde 1987 als nichtrechtsfähige Anstalt des öffentlichen Rechts unter Aufsicht des Ministeriums für Kultus und Sport errichtet. Seit 2002 steht dem Haus der Geschichte an der Stuttgarter Kulturmeile ein Museumsneubau zur Verfügung. Hier werden in der Dauerausstellung die Geschichte und die zahlreichen Facetten des Landes sowie wechselnde Sonderausstellungen gezeigt.

Das Museum beschäftigt sich schwerpunktmäßig mit der Geschichte des Gebietes des heutigen Landes Baden-Württemberg seit dem 18. Jahrhundert. Das Haus der Geschichte betreibt in Stuttgart als Außenstellen den Erinnerungsort Hotel Silber, die Stauffenberg-Erinnerungsstätte und eine Dauerausstellung zur NS-Justiz im Landgericht Stuttgart. Zudem unterhält es als Zweigmuseen das Turenne-Museum in Sasbach und das Museum Hohenasperg.

Fachlich betreut das Haus der Geschichte außerdem fünf kommunale und private museale Einrichtungen in Baden-Württemberg: Dies sind die Erinnerungsstätte Matthias Erzberger in Münsingen-Buttenhausen, die ehemalige Synagoge in Haigerloch, das Museum zur Geschichte von Christen und Juden in Laupheim, die Ausstellung in der Zwangsarbeiterbaracke im Hohenloher Freilandmuseum in Schwäbisch Hall und das Eiermann-Magnani-Haus in Buchen.

Das Haus der Geschichte Baden-Württemberg ist eines von zehn Landesmuseen und wird als Landesbetrieb nach § 26 Landeshaushaltsordnung geführt. Die Bewirtschaftung von Gebäuden und Grundstücken erfolgt durch den Landesbetrieb Vermögen und Bau Baden-Württemberg. Die für die Gebäudebewirtschaftung notwendigen Landesmittel werden zentral im Kapitel 1209 Staatsvermögen veranschlagt und ausschließlich dort bewirtschaftet.

Die dem Haus der Geschichte zugewiesenen Landesmittel sind im Staatshaushaltsplan in Kapitel 1492 etatisiert. Hier ist mit rund 2,3 Mio. Euro jährlich auch der Wert der unent-

geltlichen Liegenschaftsnutzung aufgeführt. Darüber hinaus erhält das Haus der Geschichte zusätzliche Mittel aus anderen Kapiteln des Staatshaushaltsplans, z. B. für Sonderprojekte und besondere Maßnahmen.

Das Haus der Geschichte hat ein Betriebs- und Finanzstatut, das die Aufgaben des Museums, die Grundlagen der Organisation und betriebswirtschaftliche Regelungen enthält. Organisatorisch ist das Haus der Geschichte aktuell in sieben Einheiten gegliedert. Es wird von einer Direktorin geleitet. Die kaufmännische Geschäftsführung wird von der Direktorin selbst wahrgenommen. Unterstützt wird sie dabei von der Verwaltungsleitung. Beim Haus der Geschichte ist Personal im Umfang von rund 50 Vollzeitäquivalenten beschäftigt.

Abbildung 19-1: Haus der Geschichte Baden-Württemberg

Quelle: Rechnungshof Baden-Württemberg.

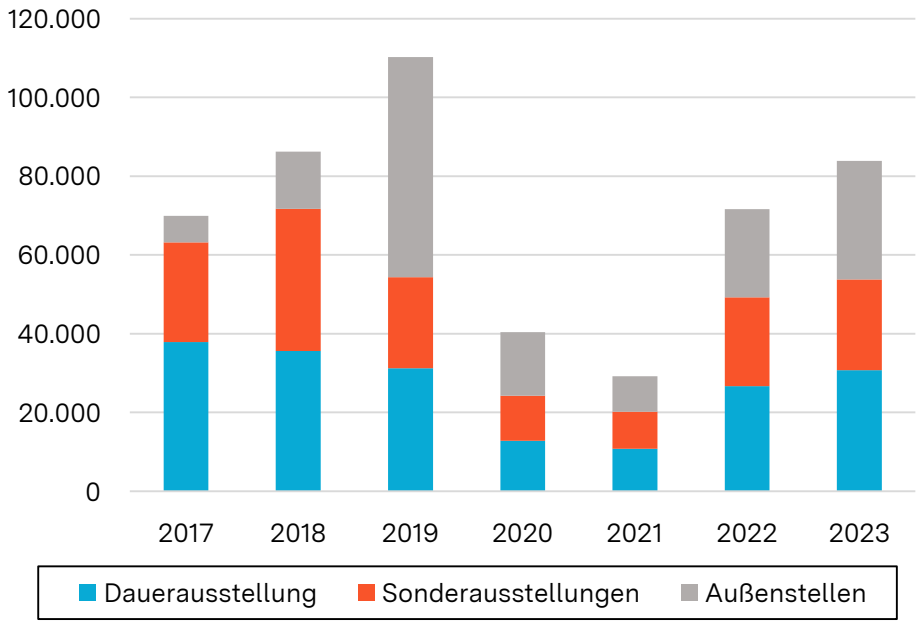
Der Rechnungshof hat die Haushalts- und Wirtschaftsführung des Hauses der Geschichte geprüft. Im Prüfungszeitraum 2017 bis 2021 betrug die jährliche erfolgswirksame Zuführung des Landes an das Haus der Geschichte zwischen 4,5 und 5,7 Mio. Euro. Das Haus der Geschichte erzielte in diesem Zeitraum eigene Erträge zwischen 234.000 und 671.000 Euro. Diese bestanden hauptsächlich aus Umsatzerlösen wie Eintritten, Teilnahme- und Führungsgebühren, Verkaufserlösen, Einnahmen aus Vermietung und Verpachtung, Zuwendungen und Kostenerstattungen sowie Spenden. Die jährlichen Aufwendungen des Museums lagen zwischen 5,0 und 6,2 Mio. Euro. Dabei hatte der Personalaufwand mit 57 Prozent den größten Anteil. Hinzu kommt der Aufwand für Leistungen Dritter, beispielsweise Honorare sowie Sicherheits- und Kassendienste. Diese hatten mit 30 Prozent einen relevanten Anteil.

19.2 Prüfungsergebnisse

19.2.1 Besucherzahlen

Die folgende Abbildung 19-2 zeigt die Entwicklung der Besucherzahlen im Haupthaus des Hauses der Geschichte und den Außenstellen in Stuttgart von 2017 bis 2023.

Abbildung 19-2: Entwicklung der Besucherzahlen 2017 bis 2023



Mit jährlich durchschnittlich 26.000 Besuchern der Dauerausstellung im Haus der Geschichte und 21.000 Besuchern der Sonderausstellungen bleibt das Museum hinter seinen Möglichkeiten zurück. Dies ist einerseits Folge der Pandemie in den Jahren 2020 bis 2022, andererseits wohl auch den veränderten Rezeptionsgewohnheiten potenzieller Besucher und der starken Konkurrenz durch andere Museumsangebote am Standort Stuttgart geschuldet.

Die in den Jahresabschlüssen für das Haus der Geschichte ausgewiesenen höheren Besucherzahlen enthalten neben den Besuchern des Haupthauses und der Stuttgarter Außenstellen auch die Besucher der Zweigmuseen und der betreuten Museen. Notwendig ist vor diesem Hintergrund eine deutliche Steigerung der Besucherzahlen der Dauerausstellung und der Sonderausstellungen. Eine explizite Strategie, wie die Besucherzahlen gesteigert werden können, liegt bisher nicht vor. Der Rechnungshof hält eine jährliche Besucherzahl von mindestens 100.000 in der Dauerausstellung und den Sonderausstellungen für ein angemessenes Ziel.

19.2.2 Außenstellen, Zweigmuseen, betreute Museen

Der Rechnungshof anerkennt die Leistung des Hauses der Geschichte beim Aufbau und Betrieb der drei Stuttgarter Außenstellen, des Zweigmuseums Hohenasperg und bei der wissenschaftlichen Betreuung der fünf beratenen Museen, die sich in kommunaler bzw. privater Hand befinden. Es handelt sich um Erinnerungsorte, deren Erhalt zweifellos notwendig ist. Bei überschaubarem Ressourceneinsatz werden dort überwiegend beachtliche Besucherzahlen erzielt. Die vertraglichen Grundlagen der Zusammenarbeit mit den Sitzkommunen und die Aufteilung der Kosten zwischen den Beteiligten waren bei diesen Museen nicht immer klar. Auch die Beteiligung der Stadt Stuttgart am Hotel Silber müsste neu und nachhaltig geregelt werden.

Nicht überzeugend ist die Zusammenarbeit zwischen dem Haus der Geschichte und der Gemeinde Sasbach beim Turenne-Museum. Das Engagement der Gemeinde hat in den letzten Jahren stark nachgelassen, die Besucherzahlen sind sehr gering. Es sollte geprüft werden, ob dieses sehr kleine Museum aufgegeben oder in die alleinige Verantwortung der Gemeinde übergeben werden sollte.

19.2.3 Sammlung

Das Haus der Geschichte verfügt über eine umfangreiche Sammlung von historischen Gegenständen, die nur zum Teil in den Ausstellungen gezeigt und in mehreren dezentralen Depots gelagert werden. Der Rechnungshof empfiehlt in diesem Bereich eine weitere Professionalisierung, die vollständige Inventarisierung und ein strategisches Vorgehen entsprechend den Vorgaben des Deutschen Museumsbundes.

Die durch die Depots verursachten Gebäudekosten sollten transparent erfasst und vom Haus der Geschichte besser gesteuert werden. Durch die unentgeltliche Überlassung der Depoträume an das Haus der Geschichte entstehen Free-Rider-Effekte und damit vermeidbare Kosten für das Land.

Das Haus der Geschichte sollte den Aufwand für die Depots reduzieren und auch ein Konzept zum Entsammeln entwickeln. Das Wissenschaftsministerium sollte diesen Prozess begleiten. Gegenstände, die weder der Forschung noch der Präsentation in den Ausstellungen dienen, sind entbehrlich.

19.2.4 Haushalts- und Wirtschaftsführung

Die Prüfung des Rechnungshofs hat verschiedene Beanstandungen bei der Haushalts- und Wirtschaftsführung des Hauses der Geschichte ergeben.

Die Organisationsstruktur des Museums wies Optimierungsbedarf auf. So konnte nicht festgestellt werden, welche Tätigkeiten und Verantwortlichkeiten mit der Position einer Teamleitung verknüpft sind. Für die überwiegende Zahl der Beschäftigten fehlte zum

Prüfungszeitpunkt die erforderliche Tätigkeitsbeschreibung. Eine Überprüfung der jeweiligen Eingruppierung wurde daher nicht vorgenommen.

Der Rechnungshof sieht insbesondere im Verwaltungsbereich sowie bei Beschaffungen und Vergaben Möglichkeiten für Kooperationen mit den anderen Stuttgarter Landesmuseen. Dadurch könnte Personal eingespart und die Qualität des Verwaltungshandelns verbessert werden. Dazu hatte der Rechnungshof bereits 2011 konkrete Vorschläge unterbreitet.[1]

Bei dem im Foyer des Hauses der Geschichte betriebenen Museumsshop stehen Nettoaufwand und Nutzen außer Verhältnis. Die Leitung des Hauses der Geschichte sollte prüfen, ob auf diesen finanziell defizitären Shop verzichtet werden kann.

Die Ausgaben für Bewirtungen insbesondere bei Ausstellungseröffnungen im Haus der Geschichte entsprachen in der Höhe rund der Hälfte der Einnahmen aus Eintrittsgeldern des Haupthauses. Dies ist aus unserer Sicht kein angemessenes Verhältnis - die Bewirtungsausgaben müssen deutlich reduziert werden.

19.2.5 Haus der Geschichte als Landesbetrieb

Nach Auffassung des Rechnungshofs hat sich die 2009 erfolgte Umwandlung des Hauses der Geschichte in einen Landesbetrieb nicht bewährt. Einem erheblichen Mehraufwand für die Verwaltung stehen keine greifbaren Vorteile gegenüber, die nicht auch bei kameralistischer Vorgehensweise erzielbar wären. Wir haben Zweifel, ob der Landesbetrieb bei einer Bildungseinrichtung mit sehr geringem Einnahmeanteil wie dem Haus der Geschichte die geeignete Betriebsform ist. Der Rechnungshof schlägt daher die Rückumwandlung des Hauses der Geschichte in eine kameralistisch geführte Einrichtung vor.

19.3 Fazit und strategische Perspektiven

Die Entwicklung des Hauses der Geschichte ist infolge der veränderten Rezeptionsgewohnheiten potenzieller Besucher, den Folgen der Pandemie und der wachsenden Konkurrenz realer und digitaler Bildungsangebote in eine Phase der Stagnation und Krise getreten, die eine neue strategische Fundierung und neue Konzepte erforderlich macht. Der kürzlich eingetretene personelle Wechsel in der Führung des Museums gibt Gelegenheit, die Strategie des Hauses der Geschichte kritisch zu überprüfen und neu zu definieren. Angesichts des stagnierenden Interesses des Publikums ist ein „weiter so“ kein geeigneter Weg, um den Anspruch, den das Land Baden-Württemberg an sein Haus der Geschichte stellen darf, zu erfüllen.

[1] Denkschrift 2011, Beitrag Nr. 28, Landtagsdrucksache 15/128.

Erster Schwerpunkt könnte sein, eine Bildungseinrichtung insbesondere für junge Menschen (Kinder, Jugendliche, junge Erwachsene) zu werden, die sich über das Entstehen des Landes Baden-Württemberg, den geschichtlichen Hintergrund seit dem Ende des Absolutismus, das Zusammenwachsen der Landesteile und das Entstehen und Verteidigen demokratischer Strukturen im deutschen Südwesten informieren wollen. Neben dem Verständnis für die Strukturen des heutigen Landes und seiner demokratischen Institutionen muss auch die Identitätsbildung Inhalt dieses strategischen Schwerpunkts sein. Als Mittel für die Erfüllung können die Dauerausstellung, das digitale Angebot und Publikationen des Museums dienen. Wirtschaftliche Ziele stehen bei diesem ersten Schwerpunkt nicht im Fokus.

Zweiter Schwerpunkt könnte sein, durch Sonderausstellungen und Events das kulturelle Angebot zu bereichern. Wichtigste Zielgruppe dürften dabei Menschen ab 30 Jahren sein, bei denen Interesse an gut gestalteten, anregenden und wissenschaftlich fundierten Ausstellungen mit historischen, geografischen und kulturellen Bezügen besteht. Für dieses hochwertige Angebot können auch wirtschaftliche Ziele definiert werden - aus Sicht des Rechnungshofs sollten durch die Sonderausstellungen Deckungsbeiträge für die anderen Aufgaben des Hauses der Geschichte erwirtschaftet werden.

Dritter Schwerpunkt des Hauses der Geschichte könnte sein, durch die wissenschaftliche und museumsdidaktische Betreuung von kommunalen und privaten Museen dafür zu sorgen, dass in der Fläche des Landes weitere Bildungsangebote mit landesgeschichtlichem Bezug und ansprechender Qualität zur Verfügung stehen. Dabei sollte das operative Geschäft nach Möglichkeit von den kommunalen oder privaten Betreibern wahrgenommen werden. Die fachliche Qualität könnte durch das Haus der Geschichte unterstützt und gewährleistet werden.

Die Strategie und Aufgabenstellung zu diesen drei Teilgebieten sollte explizit formuliert und mit messbaren Zielen versehen werden. Das Wissenschaftsministerium sollte sich stärker als bisher in die strategische Führung des Hauses der Geschichte einbringen.

Der Rechnungshof hat im Rahmen der Prüfung weitere Hinweise und Empfehlungen gegeben, die in diese neue Strategie eingearbeitet werden können.

Marketing und Kommunikation könnten verbessert werden, indem die Dauerausstellung durch handlungsorientierte Elemente noch attraktiver und das Angebot an Führungen diverser und zielgruppenorientierter gestaltet wird. Die Aufenthaltsqualität im Museum könnte durch verschiedene Maßnahmen erhöht, das Veranstaltungsprogramm durch zielgruppengerechte Events bereichert werden. Angeregt werden auch eine Erweiterung des digitalen Angebots und die Nutzung neuer Kommunikationskanäle. Die Zusammenarbeit mit den baden-württembergischen Schulen könnte verbessert werden, indem explizite Partnerschaften mit einzelnen Schulen angeboten und spezielle digitale Angebote für weiter entfernte Schulen entwickelt werden. Um die Zielgruppe der Besucher ab 30 Jahren besser zu erreichen, wären nach Ansicht des Rechnungshofs Museum-Plus-Konzepte denkbar, die den Museumsbesuch mit ergänzenden entgeltlichen Unterhaltungsangeboten verbinden. Auch die Einführung eines Kombi-Tickets mit anderen Landesmuseen wäre für diese Zielgruppe ein attraktives Marketinginstrument.

19.4 Stellungnahme des Ministeriums

Das Wissenschaftsministerium und das Haus der Geschichte sehen in den Prüfungsergebnissen des Rechnungshofs wichtige Handlungshinweise und teilen ganz überwiegend die Empfehlungen. Dies gilt insbesondere für die notwendige strategische Neuausrichtung des Museums zur Steigerung der Besuchszahlen, die Überprüfung der vertraglichen Grundlagen der Zweigmuseen, die Überprüfung der Kosten beim Hotel Silber sowie die Empfehlung zu den Verwaltungskooperationen.

Die neue Leitung habe bereits erste Maßnahmen für eine Neuausrichtung entwickelt und es bestehe ein ständiger Austausch mit dem Wissenschaftsministerium. Erste Maßnahmen im Rahmen einer strategischen Neuausrichtung seien die Entwicklung eines Konzepts zur Bekämpfung von Antisemitismus mit Ausstellungen und Veranstaltungen. Das bisherige Konzept mit einem Schwerpunkt auf Sonderausstellungen werde überdacht. Die bestehenden Verträge mit den Zweigmuseen sollen systematisch überprüft sowie eine Kündigung im Fall des Turenne-Museums geprüft werden. Beim Hotel Silber sollen nach Vorliegen der Gesamtkosten einschließlich der Gebäudekosten Verhandlungen mit der Stadt Stuttgart aufgenommen werden.

Das Gebäudemanagement und die Kosten dafür lägen bei der Bauverwaltung. Das solle auch so bleiben. Das Wissenschaftsministerium werde sich aber dafür einsetzen, dass das Haus der Geschichte die notwendigen Daten von Vermögen und Bau rechtzeitig erhält, sodass zum Jahresende eine transparente und verlässliche Aussage über die anfallenden Gebäudeunterhaltskosten möglich wird.

Das Haus der Geschichte arbeite kontinuierlich daran, den Sammlungsbestand zu dokumentieren. Ein Konzept zum Entsammeln sei geplant. Man teile die Ausführungen zur Haushalts- und Wirtschaftsführung.

Die Empfehlung des Rechnungshofs zu einer Intensivierung der Zusammenarbeit der Landesmuseen werde unterstützt. Das Wissenschaftsministerium werde die Landesmuseen auffordern, eine verstärkte Kooperation im Verwaltungsbereich, z. B. bei der Beschaffung und bei Vergaben, zu prüfen.

Die Rückumwandlung des Hauses der Geschichte in eine kameral geführte Einrichtung sei nicht beabsichtigt. Die mit dem Landesbetrieb verbundene Wirtschaftsführung bringe für das Haus der Geschichte Vorteile, insbesondere durch die Einführung eines Personalbudgets sowie die Möglichkeit der Rücklagenbildung. Der Landesbetrieb führe zudem zu mehr Transparenz in der Wirtschaftsführung.

Einzelplan 18: Ministerium für Landesentwicklung und Wohnen

20 Wohnraumoffensive Baden-Württemberg (Kapitel 1804)

Landtagsdrucksache 17/9220

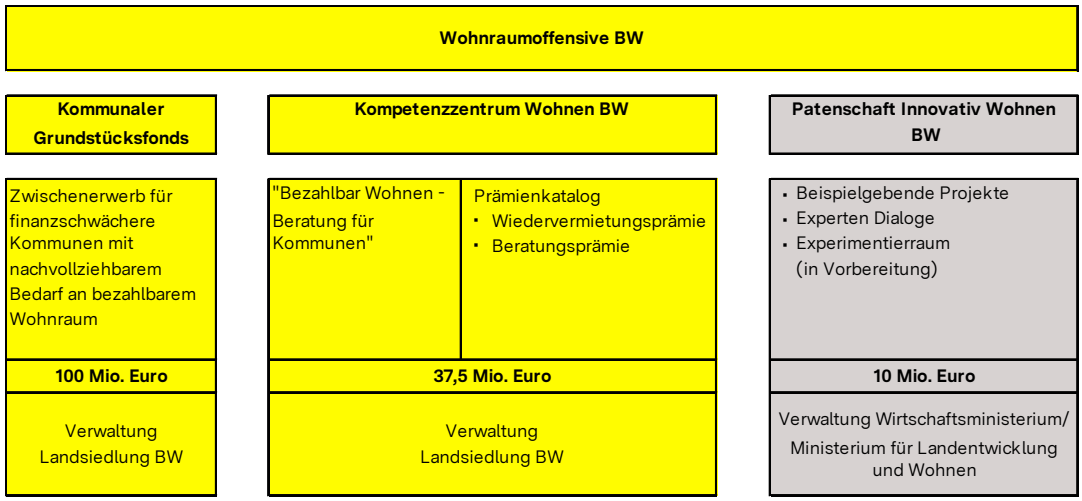
Die teilweise schon seit 2020 eingesetzten Instrumente der Wohnraumoffensive erweisen sich als weitgehend unwirksam. Dies zeigt sich bereits an der schwachen Nachfrage und einem folglich geringen Mittelabfluss. Der Vollzug der Programme ist darüber hinaus unwirtschaftlich. Teilweise waren die Verwaltungskosten für die Abwicklung deutlich höher als die bewilligten und ausbezahlten Mittel.

20.1 Ausgangslage

Im Mai 2019 beschloss die Landesregierung, den Kommunalfonds „Wohnraumoffensive BW“ als eine zweite Säule der allgemeinen Wohnraumförderung einzuführen. Er soll Kommunen mit einer hierzu eigens gebildeten Rücklage von 147,5 Mio. Euro und durch ein Maßnahmenbündel von Förderansätzen darin unterstützen, mehr - insbesondere bezahlbaren und sozial gemischten - Wohnraum zu schaffen. Er besteht aus dem Grundstücksfonds, dem Kompetenzzentrum Wohnen mit mehreren verschiedenen Förderprogrammen sowie der Patenschaft Innovativ Wohnen BW mit innovativen Ansätzen für bezahlbares Wohnen.[1] Zuständig für die konzeptionellen und strategischen Aufgaben war zunächst das Ministerium für Wirtschaft, Arbeit und Tourismus, seit 2021 das Ministerium für Landesentwicklung und Wohnen (MLW). Verwaltung und Abwicklung wurden vertraglich gegen Vergütung an die Landsiedlung BW GmbH übertragen.

[1] https://mlw.baden-wuerttemberg.de/de/bauen-wohnen/wohnraumoffensive-baden-wuerttemberg/patenschaft-innovativ-wohnen-bw.

Abbildung 20-1: Struktur der Wohnraumoffensive BW, finanzielle Ausstattung und Zuständigkeiten (Stand 2024)



Quellen: Unterlagen des Ministeriums für Landesentwicklung und Wohnen, eigene Darstellung.

Der Rechnungshof hat untersucht, ob die Mittel für die Wohnraumoffensive zweckentsprechend, wirtschaftlich und sparsam verwendet wurden. Dabei haben wir insbesondere Wirksamkeit und Wirtschaftlichkeit der Förderinstrumente untersucht. Ein Schwerpunkt der Prüfung waren der Kommunale Grundstücksfonds und das Kompetenzzentrum Wohnen BW über ihre jeweilige gesamte bisherige Laufzeit.

Wiedervermietungs- und Beratungsprämie haben wir zudem auf Basis einer Zufallsstichprobe von insgesamt 65 Fällen auf ihre Ordnungsmäßigkeit hin überprüft.

20.2 Prüfungsergebnisse

20.2.1 Betrachtung der Wirksamkeit

Die teilweise schon seit 2020 eingesetzten Instrumente der Wohnraumoffensive erweisen sich bislang als weitgehend unwirksam. Dies zeigt sich an der grundsätzlich schwachen Nachfrage, einem folglich geringen Mittelabfluss und den damit geringen Wirkungen hinsichtlich der gesetzten Förderziele.

20.2.1.1 Kommunaler Grundstücksfonds

Mit dem im Mai 2020 eingerichteten Grundstücksfonds beabsichtigt das Land, „Gemeinden, die nicht in der Lage sind, selbst entsprechend tätig zu werden, eine aktive Grundstückspolitik zugunsten von mehr preisgünstigem, insbesondere sozial gebundenem

Wohnraum zu ermöglichen.“[2] Der Fonds soll Kommunen mit Bedarf an bezahlbarem Wohnraum unterstützen, die aufgrund ihrer Haushaltslage nicht selbst aktiv werden können. Das Land springt in dieser Situation in Form eines Zwischenerwerbs ein. Es kann geeignete Grundstücke kaufen und bis zu 5 Jahre im Grundstücksfonds behalten. Während dieser Haltezeit sollen die Kommunen die erforderlichen Voraussetzungen für bezahlbaren Wohnraum auf dem Grundstück schaffen. Anschließend sollen sie oder ein Dritter (Investor) das Grundstück aus dem Grundstücksfonds erwerben. Je höher der Anteil an gemeinwohlorientierter Bebauung ist, desto stärker kann der Kaufpreis beim Erwerb reduziert werden (ausgehend vom aktuellen Verkehrswert zum Zeitpunkt des Verkaufs).[3]

Für den Grundstücksfonds sind Haushaltsmittel von 100 Mio. Euro vorgesehen. Bis Ende 2024 hatte das Land für neun Kommunen Grundstücke für insgesamt rund 10 Mio. Euro zwischenerworben. Allerdings hat bisher noch keine einzige Kommune auf einem solchen Grundstück „gemeinwohlorientierte Wohnungen“ geschaffen und damit das Förderziel erfüllt. Nach Auskunft des Ministeriums liegen für weitere vier Kommunen Bevorratungsverträge vor, für die bis Ende 2024 jedoch keine Ausgaben angefallen waren. Zwei weitere Kommunen hatten eine schriftliche Zusage im Hinblick auf eine Bevorratung erhalten.

Beispielsfall zum Grundstücksfonds:

Zur Regelung der Rechtsbeziehungen im Zusammenhang mit dem Grundstücksfonds unterzeichnete das Land im Jahr 2020 mit einer Gemeinde einen Grundstücksbevorratungsvertrag. Für die Realisierung des bezahlbaren Wohnraums wurde im Flächennutzungsplan der Gemeinde eine entsprechende Wohnbaufläche ausgewiesen. Gemeinsam mit einem Investor ist geplant, auf einer Fläche von bis zu 6.640 m² preisgünstigen und auch sozial gebundenen Wohnungsbau zu schaffen. Dabei sollen laut dem geplanten städtebaulichen Vertrag 70 Wohneinheiten errichtet werden, die „zu 100 Prozent bezahlbar“ sind und eine Mietpreisbindung über 40 Jahre aufweisen.

In Zusammenarbeit mit der Gemeinde übernahm die Landsiedlung die Grundstücksverhandlungen mit den Eigentümern. Bis Ende März 2022 konnte sie die Grundstücke durch einen Zwischenerwerb des Landes sichern. Der Kaufpreis betrug rund 1,26 Mio. Euro. Der Verkehrswert wurde vorab durch ein Verkehrswertgutachten auf 210 Euro/m² festgesetzt.

Ebenfalls im März 2022 schloss das Land mit der Gemeinde einen notariellen Angebotsvertrag zum Abschluss eines Grundstückskaufvertrages. Damit soll es dem Land rechtlich ermöglicht werden, die Grundstücke durch Annahme des Angebots wieder zu veräußern, sobald die entsprechenden Bedingungen (Schaffung bezahlbaren Wohnraums) seitens der Gemeinde erfüllt sind. Weiterhin wurde vereinbart, dass sich die Gemeinde bis zum 31. Dezember 2023 an das abgegebene Angebot gebunden hält. Diese Frist

---

2 Ministerratsbeschluss vom 21. Mai 2019.

3 https://mlw.baden-wuerttemberg.de/de/bauen-wohnen/wohnraumoffensive-baden-wuerttemberg/grundstuecksfonds-bw.

wurde zwischenzeitlich auf Antrag der Gemeinde bis zum 20. März 2027, und damit auf die maximale Haltefrist von 5 Jahren, verlängert.

Die Gemeinde konnte bis heute auf dem Gebiet keinen bezahlbaren Wohnraum schaffen. Bisher kam es nicht zum Abschluss eines städtebaulichen Vertrages mit dem Investor und damit auch nicht zur Umsetzung der bauplanerischen Rahmenbedingungen. Entscheidende Hinderungsgründe sind insbesondere eine unsichere Fördermittelkulisse für den Investor, der für die Wirtschaftlichkeit seiner Investition wohl Mittel aus der sozialen Wohnraumförderung des Landes benötigt, sowie unerwartete Mehrkosten im Zusammenhang mit der Aufstellung eines vorhabenbezogenen Bebauungsplans, die ebenfalls vom Investor zu tragen sind. Sollten die Verhandlungen mit dem Investor endgültig scheitern, schließt die Gemeinde aktuell nicht aus, die Grundstücke vom Land zu erwerben und das Projekt selbst umzusetzen.

20.2.1.2 Programm „Bezahlbar Wohnen - Beratung für Kommunen“

Das Förderprogramm „Bezahlbar Wohnen - Beratung für Kommunen“ soll Kommunen durch Beratungsleistungen in sieben Förderkategorien dabei unterstützen, den Prozess der Entstehung und Aktivierung von bezahlbarem Wohnraum von der Grundlagenschaffung bis zum konkreten Baubeginn effektiv, qualitätsvoll und zeitsparend zu gestalten. Es wurde zum 1. Januar 2021 eingeführt und mit 37,1 Mio. Euro ausgestattet. Das Programm lief Ende 2023 aus. Nach Evaluierung sind zum 1. Juli 2024 neue Förderhinweise mit inhaltlichen Änderungen in Kraft getreten. Die Förderhöhe beträgt in den einzelnen Modulen jeweils bis zu 25.000 Euro. Trotz einer Förderquote von bis zu 80 Prozent erfährt es auch weiterhin wenig Zuspruch: Seit Januar 2021 wurden im „alten“ Programm 34 Anträge mit einem Volumen von rund 600.000 Euro, im „neuen“ Programm (ab 1. Juli 2024) 5 Anträge mit insgesamt 92.000 Euro bewilligt. Die aktuellen Fördermodule enthalten insgesamt 30 spezifische Ziele, zur Messung ihrer Erreichung fehlen allerdings erforderliche Kennzahlen.

20.2.1.3 Prämienkatalog mit Wiedervermietungs- und Beratungsprämie

Ziel des Prämienkatalogs ist es, „kommunales Engagement zu belohnen, das zu einer (Re)Aktivierung von Wohnraum geführt hat“. Zugleich sollen die Prämien seitens der Kommunen flexibel verwendbar sein, sodass diese vor Ort zielführende wohnungspolitische Themenschwerpunkte setzen und geeignete Maßnahmen umsetzen können.

Die Wiedervermietungsprämie soll Kommunen dabei unterstützen, leerstehenden Wohnraum dem Wohnungsmarkt zuzuführen. Als Anreiz für die Kommunen, selbst in diesem Bereich durch Beratung und Vermittlung tätig zu werden, wird diesen im Erfolgsfall auf Antrag eine Wiedervermietungsprämie gewährt.

Ziel der Beratungsprämie ist es, durch Beratung aufzuzeigen, wie man, insbesondere in Einfamilienhausgebieten, mittels Teilung und Umbau mehr Wohneinheiten schaffen kann. Die Prämie soll Anreiz für die Kommunen sein, ihr Engagement bei der Aktivierung von Wohnraum im Bestand auszubauen.

Das Fördervolumen des Prämienkatalogs wurde von ursprünglich 400.000 Euro auf mittlerweile 4 Mio. Euro erhöht. Die Wiedervermietungsprämie beträgt zwei Nettomonatskaltmieten, maximal 2.000 Euro je vermieteter Wohnung. Die Beratungsprämie beträgt pauschal 400 Euro je nachgewiesener Beratung.

Beide Programme werden ebenfalls wenig nachgefragt: Auf die zum 1. Juli 2020 eingeführte Wiedervermietungsprämie entfielen bis Ende 2024 insgesamt 607 Bewilligungen, was monatlich rund 11 Bewilligungen entspricht. Insgesamt wurden 756.000 Euro bewilligt. 2024 ist die Nachfrage zudem stark eingebrochen. Die zum 1. April 2023 eingeführte Beratungsprämie führte seither zu insgesamt 60 Bewilligungen, was monatlich 3 Bewilligungen entspricht. Insgesamt wurden damit 24.000 Euro bewilligt.

Ob die Programme - abgesehen von ihrer geringen Inanspruchnahme - tatsächlich eine Anreizwirkung erzielen, ist wegen ungeeigneter Kennzahlen nicht feststellbar: Die verwendete Kennzahl („Anzahl der Wieder-/Vermietungen“) ist zwar notwendig, aber nicht hinreichend, um beurteilen zu können, ob und inwieweit die Prämie für die Zielerreichung ursächlich war, nämlich „leerstehenden Wohnraum dem Wohnungsmarkt zuzuführen“. Insoweit sind auch Mitnahmeeffekte nicht auszuschließen. Bei der Beratungsprämie ist die Kennzahl „Zahl der Beratungen“ grundsätzlich ungeeignet, um festzustellen, ob und inwieweit dadurch das Ziel der Zuwendung erreicht wird, „mittels Teilung und Umbau mehr Wohneinheiten zu schaffen“.

20.2.2 Betrachtung der Wirtschaftlichkeit

Die Höhe der Verwaltungskosten ist, insbesondere im Verhältnis zu den verteilten Fördermitteln, ein wesentlicher Faktor, um bewerten zu können, ob die Programme wirtschaftlich abgewickelt werden. Bereits in früheren Beiträgen hat sich der Rechnungshof zu angemessenen Verwaltungskostenquoten geäußert.

Der Vollzug der geprüften Programme der Wohnraumoffensive ist unwirtschaftlich: Er verursacht hohe Verwaltungskosten beim Land und führt folglich zu einem unausgewogenen Verhältnis zur Höhe der ausbezahlten Mittel.

Bei dem Programm „Bezahlbar Wohnen - Beratung für Kommunen“ wurden bis Ende 2024 rund 660.000 Euro für Beratungsleistungen bewilligt, tatsächlich ausbezahlt wurden lediglich rund 70.000 Euro. Die Verwaltungskosten betrugen rund 2 Mio. Euro. Selbst wenn alle bewilligten Zuwendungen ausbezahlt werden, ergibt sich eine Quote von noch über 300 Prozent.

Bei den beiden Prämienprogrammen stehen den bis Ende 2024 bewilligten und ausbezahlten Zuwendungen von rund 764.000 Euro Verwaltungskosten in Höhe von rund 704.000 Euro gegenüber, was einer Quote von über 90 Prozent entspricht.

Beim Grundstücksfonds sind im Zeitraum 2020 bis 2024 Verwaltungskosten von rund 2,5 Mio. Euro entstanden. Für den Zwischenerwerb von Grundstücken hat das Land in diesem Zeitraum rund 9,6 Mio. Euro verausgabt, wobei sich nach Angaben des MLW bis 31. Dezember 2024 Fälle mit einem Volumen von 40 Mio. Euro in Bearbeitung befanden. Die Wirtschaftlichkeit der Verwaltungskosten hängt hier im Wesentlichen davon ab, ob und in welchem Umfang durch den Zwischenerwerb am Ende tatsächlich das eigentliche Ziel, gemeinwohlorientierten Wohnraum zu schaffen, erreicht wird.

20.3 Empfehlungen

Der Rechnungshof empfiehlt, die geprüften Programme der Wohnraumoffensive nicht weiterzuführen. Die Rücklage sollte aufgelöst und die Mittel der allgemeinen Wohnraumförderung des Landes zugeführt werden, bei der es gegenwärtig aufgrund erhöhter Nachfrage und fehlender Haushaltsmittel zu längeren Wartezeiten bei den Bewilligungen kommt.[4] Dadurch könnten unverzüglich, zielgerichtet und auf wirtschaftlichere Weise auch Maßnahmen des Wohnungsbaus gefördert und damit das Ziel, zusätzlichen auch sozial gebundenen Wohnraum zu schaffen, tatsächlich erreicht werden.

20.4 Stellungnahme des Ministeriums

Das MLW betont die Signalwirkung der geprüften Instrumente der Wohnraumoffensive an die Kommunen.

Der Grundstücksfonds sollte nach Auffassung des MLW fortgeführt werden, weil er aus aktueller Sicht über großes Potenzial verfüge, dass durch den Zwischenerwerb von Grundstücken tatsächlich gemeinwohlorientierter Wohnraum geschaffen wird. Dass dieser bisher noch nicht realisiert werden konnte, sei größtenteils nicht vom Land beeinflussbar. Eine Beurteilung sei wegen der eingeräumten Bevorratungs- und Realisierungszeiträume verfrüht. Die Verwaltungskostenquote sei nicht aussagekräftig und berücksichtige nicht, dass es sich um ein deutschlandweit erstmals eingeführtes strategisch angelegtes Instrument handele, das einer Anlaufzeit bedürfe und das mit komplexen Prozessen verbunden sei. Die Aufwandsermittlung durch den Rechnungshof berücksichtige zu Unrecht nicht die Fälle, in denen noch keine Ausgaben anfielen, die sich aber in Bearbeitung befanden. Eine jahresweise Betrachtung der Verwaltungskosten zeige überdies, dass die Quote über den Zeitverlauf stark rückläufig sei. Der im Fallbeispiel angeführte Zwischenerwerb sei gerechtfertigt, weil die Kommune zu diesem Zeitpunkt die

[4] Im Jahr 2024 waren die Mittel für die Wohnraumförderung bereits wenige Wochen nach Freigabe vollständig mit Anträgen belegt. Dies führte dazu, dass ab Juni 2024 keine Anträge auf die im Doppelhaushalt 2023/2024 für die Wohnraumförderung zur Verfügung gestellten Mittel mehr bewilligt und auch keine Mittel mehr ausbezahlt werden konnten.

erforderlichen Mittel nicht aufbringen konnte und es ihr freistehe, das Vorhaben auch selbst umzusetzen.

Das MLW führt die aus seiner Sicht bisher noch verhaltene Inanspruchnahme der Programme des Kompetenzzentrums Wohnen auf aktuell begrenzte personelle Kapazitäten und zu geringe Sensibilität der Kommunen zurück. Es möchte deshalb die Wirksamkeit und Wirtschaftlichkeit erhöhen und hat hierzu etwa eine Werbekampagne begonnen. Für das Programm „Bezahlbar Wohnen - Beratung für Kommunen“ könnten in seiner überarbeiteten Form noch keine validen Aussagen getroffen werden.

Zum Prämienkatalog vertritt das MLW die Ansicht, dass „jede Wohnung zählt“ und auch kleinteilige Anreize Wirkungen erzielen können, die über den Einzelfall hinausgehen. Eine Kausalität zwischen Prämiengewährung und Zielerreichung sei bei der Wiedervermietungsprämie nicht sinnvoll messbar. Mitnahmeeffekte seien wegen der geforderten Dauer des Leerstands weitgehend unwahrscheinlich. Die für die Beratungsprämie gewählte Kennzahl entspreche dem Förderziel, wonach sich Eigentümer mit der Möglichkeit befassen sollen, ob Wohnraum durch Teilung oder Umbau aktiviert werden kann. Bei den ermittelten Verwaltungskostenquoten bliebe die beratende Lotsenfunktion der Landsiedlung BW GmbH außer Betracht, die einen Mehrwert ohne konkrete Transferleistung darstelle. Die Wirtschaftlichkeitsbetrachtung solle qualitative Merkmale im Sinne einer Kosten-Nutzen-Betrachtung einbeziehen.

20.5 Schlussbemerkung

Der Rechnungshof hält an seiner Auffassung fest, dass die geprüften Instrumente der Wohnraumoffensive bislang weitgehend unwirksam sind. Auch aus der Stellungnahme des Ministeriums wird nicht ersichtlich, dass das 2019 von der Landesregierung beschlossene Ziel erreicht wurde, durch die Wohnraumoffensive mehr, insbesondere bezahlbaren Wohnraum zu schaffen. Obwohl die regelmäßige Bevorratungszeit von 3 Jahren in allen Fällen auf 5 Jahre verlängert wurde, blieb der Grundstücksfonds bislang in der Phase des Zwischenerwerbs stecken und ist in keinem Fall in die Realisierungsphase eingetreten. Obwohl die Programme des Kompetenzzentrums schon seit Jahren existieren, leiden sie auch nach Ansicht des MLW nach wie vor unter mangelnder Nachfrage. Die vom Ministerium geltend gemachte Signalwirkung ist nicht ersichtlich. Auch wenn nach Auffassung des Ministeriums beim Prämienkatalog jede Wohnung zählt, darf dabei die Wirtschaftlichkeit der Förderung nicht außer Betracht bleiben.

Karlsruhe, 6. Juni 2025
Rechnungshof Baden-Württemberg

Dr. Cornelia Ruppert	Dr. Georg Walch
Andreas Knapp	Simone Schlecht
Marcel Zembrot	Lothar Nickerl
Georg Keitel	