



Jahresbericht 2026

**zur Haushalts- und Wirtschaftsführung
des Landes Baden-Württemberg**

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



Jahresbericht 2026

**zur Haushalts- und Wirtschaftsführung
des Landes Baden-Württemberg**

Vorwort



Dr. Cornelia Ruppert
Präsidentin des Rechnungshofs
Baden-Württemberg

Mit dem vorliegenden Jahresbericht legt der Rechnungshof Baden-Württemberg seine wesentlichen Prüfungsergebnisse und Empfehlungen vor. Unser Ziel bleibt es, Impulse für eine moderne, wirksame und wirtschaftliche Verwaltung zu geben. Denn diese Aspekte sind zentral, um das Vertrauen in die Leistungsfähigkeit des Staates zu stärken.

Mit der neuen Landesregierung beginnt für Baden-Württemberg eine Legislaturperiode, die von bedeutenden finanz- und strukturellen Herausforderungen geprägt sein wird. Digitalisierung, Bürokratieabbau, Transformation der Wirtschaft, Investitionen in Klimaschutz und eine leistungsfähige Infrastruktur erfordern klare Prioritäten und einen verantwortungsvollen Umgang mit öffentlichen Mitteln. Und gerade in Zeiten wachsender finanzieller Belastungen kommt einer



nachhaltigen Haushalts- und Finanzpolitik besondere Bedeutung zu. Öffentliche Mittel müssen wirtschaftlich, wirksam und zielgerichtet eingesetzt werden, um die Handlungsfähigkeit des Landes dauerhaft zu sichern. Der Rechnungshof steht hier als Partner für einen konstruktiven Dialog bereit.

Das Land hält die derzeit geltenden Regelungen der Schuldenbremse ein. Der Rechnungshof sieht es als wichtiges und richtiges Signal der neuen Landesregierung an, dass diese auf die Möglichkeit einer strukturellen Kreditaufnahme verzichten will.

Bürokratieabbau und digitalisierte Verfahren sind zwei Punkte der Föderalen Modernisierungsagenda, die der Bund und die Länder beschlossen haben. Aus Sicht des Rechnungshofs sind dies zentrale Kernelemente für das

Land. In zahlreichen Beiträgen in diesem Jahresbericht zeigen wir daher in diesen Bereichen Handlungs- und Verbesserungsbedarfe auf.

Die Ergebnisse dieses Berichts richten sich nicht allein an Landtag und Landesregierung. Sie betreffen alle Bürgerinnen und Bürger Baden-Württembergs, denn solide öffentliche Finanzen sind eine wesentliche Grundlage für gesellschaftlichen Zusammenhalt, wirtschaftliche Stabilität und die Zukunftsfähigkeit unseres Landes.

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 2026

Inhaltsverzeichnis

6	Inhaltsverzeichnis
8	Abkürzungsverzeichnis
10	Kurzbeschreibungen
19	Vorbemerkung

A. Haushaltsrechnung, Haushaltsplan und Haushaltsvollzug

22	1	Haushaltsvollzug und Haushaltsrechnung des Landes für das Haushaltsjahr 2024
34	2	Vermögensrechnung 2024
48	3	Entwicklung des Landeshaushalts
74	4	Schuldenbremse

B. Ressortübergreifende Empfehlungen

84	5	Digitale Zugänge zur Verwaltung
94	6	Digital statt Papier: Die smarte Zukunft der Gehaltsabrechnung in der Landesverwaltung
104	7	Einhaltung des Vergaberechts durch private Förderempfänger

C. Besondere Prüfungsergebnisse

Einzelplan 03: Ministerium des Inneren, für Digitalisierung und Kommunen

116	8	Erhaltungsmanagement der Landesbetriebe Gewässer
124	9	Zentrale Beschaffung polizeilicher Ausstattung: Ineffektive Prozesse führten zu hohen Ausgaberesten

Einzelplan 04: Ministerium für Kultus, Jugend und Sport

134	10	Schulversuche
140	11	Einsatz von Lehrkräften aus Baden-Württemberg im Auslandsschuldienst
146	12	Landesmedienzentrum: Neustart erforderlich
158	13	Förderung der Landessportschulen

Einzelplan 05: Ministerium der Justiz und für Migration

- | | | |
|-----|----|---|
| 166 | 14 | Informationstechnik und Digitalisierung in der Justiz |
| 174 | 15 | Strafrechtliche Vermögensabschöpfung |

Einzelplan 06: Ministerium für Finanzen

- | | | |
|-----|----|--|
| 186 | 16 | Beteiligung des Landes an der Staatliche Toto-Lotto GmbH |
|-----|----|--|

Einzelplan 07: Ministerium für Wirtschaft, Arbeit und Tourismus

- | | | |
|-----|----|--|
| 194 | 17 | „Vorhang auf“ - Wie das Wirtschaftsministerium zu mehr Übersicht und Steuerbarkeit seiner Förderprogramme findet |
| 202 | 18 | Ausgaben des Landes für das Förderprogramm Invest BW |

Einzelplan 08: Ministerium für Ernährung, Ländlichen Raum und Verbraucherschutz

- | | | |
|-----|----|--|
| 212 | 19 | Weniger Papier, mehr Wald: automatisiertes Verwaltungsverfahren als gelungenes Beispiel der modernen baden-württembergischen Forstverwaltung möglich |
|-----|----|--|

Einzelplan 09: Ministerium für Soziales, Gesundheit und Integration

- | | | |
|-----|----|---|
| 222 | 20 | Unterhaltsvorschussgesetz - Organisation und Erfolg des Rückgriffs |
| 228 | 21 | Förderprogramme der Landesstrategie „Quartier 2030 - Gemeinsam. Gestalten.“ |

Einzelplan 10: Ministerium für Umwelt, Klima und Energiewirtschaft

- | | | |
|-----|----|--|
| 242 | 22 | Windkraftanlagen im Außenbereich - Kompensation von Eingriffen in das Landschaftsbild durch Ersatzgeld |
|-----|----|--|

Einzelplan 12: Allgemeine Finanzverwaltung

- | | | |
|-----|----|---|
| 252 | 23 | Sanierungsbedarf und Flächenentwicklung an Universitätsgebäuden |
| 262 | 24 | Baustellenplanung bei Baumaßnahmen des Landes |

Einzelplan 14: Ministerium für Wissenschaft, Forschung und Kunst

- | | | |
|-----|----|--|
| 274 | 25 | Informationssicherheit an den Hochschulen in Baden-Württemberg |
| 282 | 26 | Eintrittspreise der Landesmuseen |
| 290 | | Bildnachweis |

Abkürzungsverzeichnis

EU	Europäische Union
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

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.

Die einzelnen Beiträge sind als Landtagsdrucksachen 18/301 bis 18/326 in der Parlementsdocumentation des Landtags abrufbar (www.landtag-bw.de).

Kurzbeschreibungen

1 Haushaltsvollzug und Haushaltsrechnung des Landes für das Haushaltsjahr 2024

Die Haushalts- und Wirtschaftsführung des Landes entsprach 2024 im Wesentlichen den gesetzlichen Vorgaben und war geordnet. Der Rechnungsüberschuss wurde 2024 mit 2,8 Mrd. € festgestellt. Die Ausgabereste sanken gegenüber dem Vorjahr um 0,5 auf 9,0 Mrd. €.

[Volltext ab Seite 22](#)

2 Vermögensrechnung 2024

Die Vermögensrechnung 2024 weist ein Vermögen des Landes von 87,6 Mrd. € aus. Dem stehen Verbindlichkeiten von 59,2 Mrd. € und Rückstellungen von 232,8 Mrd. € gegenüber. Die Datengrundlage der Vermögensrechnung wurde durch eine Ausdifferenzierung beim Ausweis von Forderungen und Verbindlichkeiten weiter verbessert.

Der Wert der Anlagen im Bau Infrastruktur war zum 31.12.2022 um mindestens 695 Mio. € zu hoch ausgewiesen. Das Infrastrukturvermögen wurde um den Wert der zu hoch ausgewiesenen Anlagen im Bau zu niedrig dargestellt und auch nicht abgeschrieben. Der Zeitraum der nicht umbuchten Werte reicht bis 2006 zurück.

[Volltext ab Seite 34](#)

3 Entwicklung des Landeshaushalts

Die Steuereinnahmen 2025 waren 1,9 Mrd. € höher als im Vorjahr 2024. Dennoch war der Finanzierungssaldo mit 0,5 Mrd. € negativ.

[Volltext ab Seite 48](#)

4 Schuldenbremse

Das Land hält die derzeit geltenden Regelungen der Schuldenbremse ein. Der Rechnungshof begrüßt, dass die neue Landesregierung auf die Möglichkeit einer strukturellen Kreditaufnahme verzichten will.

[Volltext ab Seite 74](#)

5 Digitale Zugänge zur Verwaltung

Die Digitalisierungsprozesse in der öffentlichen Verwaltung verlaufen nach wie vor zu langsam. Auch wenn die Ergebnisse noch nicht in der Breite sichtbar sind, gab es in den vergangenen beiden Jahren jedoch wichtige Fortschritte auf dem Weg zur digitalen Verwaltung. Bund und Länder entwickeln gemeinsame Standards, bieten Produkte zur technischen Unterstützung an und schaffen damit den Rahmen für abgestimmte und gleichgerichtete Digitalisierungsvorhaben. Dabei spielt die Registermodernisierung eine zentrale Rolle. Das Land hat eigene Lösungen entwickelt, mit denen die Umsetzung von Digitalisierungsprojekten erleichtert wird.

Onlinedienste sind dennoch auch künftig kein Selbstläufer. Daher gilt es, weiterhin konsequent auf Standardisierung und Kompatibilität zu setzen. Von entscheidender Bedeutung für den Erfolg der Digitalisierung ist zudem die Zusammenarbeit zwischen dem Land und den Kommunen.

[Volltext ab Seite 84](#)

6 Digital statt Papier: Die smarte Zukunft der Gehaltsabrechnung in der Landesverwaltung

Das Landesamt für Besoldung und Versorgung (LBV) nutzt das Digitalisierte Abrechnungs- und Informationssystem DAISY, um die Gehälter für rund 290.000 Bedienstete des Landes zu berechnen. Die dafür notwendigen Personaldaten werden von den personalverwaltenden Dienststellen digital oder über andere Wege an das LBV übermittelt. Unsere Prüfung hat gezeigt, dass die noch vorhandenen Medienbrüche beseitigt und Abrechnungsdaten durchgängig digital an das LBV übertragen werden sollten. Das LBV sollte hierzu die vorhandenen digitalen Dienste konsolidieren und anwenderzentriert weiter ausbauen. Die personalverwaltenden Dienststellen sollten im Gegenzug mittels Stichtagsregelung verpflichtet werden, die bereitgestellten digitalen Dienste unter Beachtung der haushaltsrechtlichen Vorgaben zu nutzen.

[Volltext ab Seite 94](#)

7 Einhaltung des Vergaberechts durch private Förderempfänger

Der Rechnungshof stellte häufig Vergabeverstöße bei öffentlich geförderten Baumaßnahmen fest, die auch der Komplexität der vergaberechtlichen Bestimmungen für private Zuwendungsempfänger geschuldet waren. Die Bewilligungsstellen reagierten auf die Feststellungen kaum, Rückforderungen unterblieben zumeist. Mittlerweile wurden die Regelungen deutlich vereinfacht. Zu mehr Klarheit und Rechtssicherheit für Zuwendungsempfänger und Bewilligungsstellen könnte eine ermessenslenkende Rückforderungsregelung beitragen.

[Volltext ab Seite 104](#)

8 Erhaltungsmanagement der Landesbetriebe Gewässer

Die vier Landesbetriebe Gewässer und das Ministerium haben keinen zentralen Überblick über die zu betreuenden wasserbaulichen Anlagen. Eine einheitliche und landesweite Erfassung ist notwendig. Für die Mitarbeitenden sollte Klarheit hinsichtlich der anzuwendenden Regelwerke geschaffen werden. Zur Überwachung und Prüfung der Anlagen sollte ein landesweit einheitliches, digitales Fristenmanagement eingeführt werden. Der bei den Landesbetrieben Gewässer eingeführte digitale Gewässerunterhaltungsplan bietet großes Potenzial für eine weitere Entlastung der Verwaltung.

[Volltext ab Seite 116](#)

9 Zentrale Beschaffungen polizeilicher Ausstattung: Ineffektive Prozesse führten zu hohen Ausgaberesten

Die Bedarfsplanung für die Ausstattung der Polizei war lange auf einzelne Haushaltsjahre ausgerichtet. Eine mehrjährige, vorausschauende Planung - auch mit Blick auf den Haushalt - war damit nicht möglich. Die Prozesse waren umständlich und zeitintensiv, die Ergebnisse blieben zu lange unverbindlich. Dies hat nicht nur die Beschaffung erschwert, sondern auch zu hohen Ausgaberesten geführt. Seit 2024 stellt die Polizei ihren Bedarfsplanungsprozess neu auf und setzt ihn sukzessive um.

[Volltext ab Seite 124](#)

10 Schulversuche

Einen Erprobungszeitraum für die 94 laufenden Schulversuche hat das Kultusministerium in der überwiegenden Zahl der Fälle nicht festgelegt. Die Verfahren und Prozesse zur Einrichtung und Durchführung von Schulversuchen sind je nach Abteilung und Referat des Kultusministeriums unterschiedlich und nicht standardisiert. Ein Wirkungscontrolling mit eindeutigen, überprüfbaren Zielen und Bewertungskriterien sowie einheitlichen Mindeststandards ist bislang nicht etabliert.

[Volltext ab Seite 134](#)

11 Einsatz von Lehrkräften aus Baden-Württemberg im Auslandsschuldienst

Von den in den Auslandsschuldienst beurlaubten Lehrkräften stammen rund 20 % und damit überproportional viele aus Baden-Württemberg. Diese Quote sollte verringert werden. Bei Rückkehr dieser Lehrkräfte in den baden-württembergischen Schuldienst sollten ihre im Ausland erworbenen Qualifikationen und Erfahrungen bei der Auswahl des Orts und der Art des Einsatzes berücksichtigt werden.

[Volltext ab Seite 140](#)

12 Landesmedienzentrum: Neustart erforderlich

Die Haushaltsführung und das Ausgabegebaren des Landesmedienzentrums sind teilweise hoch problematisch. In großem Umfang wird gegen haushaltsrechtliche Vorschriften verstoßen. So wurden vergleichsweise hochpreisige Ausstattungsgegenstände und zahlreiche Deko-Artikel beschafft, großzügig interne sowie Gästebewirtungen finanziert oder Ausflüge bezuschusst. In vielen Fällen sind der dienstliche Zweck und die Notwendigkeit der Ausgaben nicht erkennbar. Der Fuhrpark ist überdimensioniert. Das Landesmedienzentrum hat Kryptowerte erworben, deren dienstlicher Nutzen zweifelhaft ist und die mittlerweile weitgehend wertlos sind.

Das bestehende System der Aufsicht hat die Missstände nicht verhindert. Das Landesmedienzentrum bedarf einer wesentlich engeren Steuerung als bisher. Es sollte, sofern es nicht in bestehende Behörden eingegliedert werden kann, als nachgeordnete Behörde eingerichtet werden.

Kommunale und Landesaufgaben im Medienzentrenverbund sollten entflochten werden.

[Volltext ab Seite 146](#)

13 Förderung der Landessportschulen

Die Systematik der Verteilung der Haushaltsmittel für die Sportschulen sollte neu bewertet und geordnet werden.

[Volltext ab Seite 158](#)

14 Informationstechnik und Digitalisierung in der Justiz

Die Informationstechnik der Justiz in Baden-Württemberg ist grundsätzlich gut aufgestellt. Die Zusammenarbeit mit dem zentralen IT-Dienstleister BITBW funktioniert. Bei der länderübergreifenden Standardisierung, Modernisierung und Weiterentwicklung der IT nimmt die baden-württembergische Justiz teils eine führende Rolle ein. Wie in der gesamten Landesverwaltung ist die Fachverfahrensmmodernisierung auch für die Justiz ein drängendes Thema.

[Volltext ab Seite 166](#)

15 Strafrechtliche Vermögensabschöpfung

Das Recht der strafrechtlichen Vermögensabschöpfung wurde vom Bundesgesetzgeber im Jahr 2017 umfassend reformiert. Die baden-württembergische Justiz hat die neuen Regeln effektiv umgesetzt. Der dadurch verursachte Mehraufwand konnte allerdings nicht in allen Jahren durch Mehreinnahmen des Landes gedeckt werden. Der Rechnungshof sieht Verbesserungspotenziale insbesondere bei der Fortbildung der Richter und Rechtspfleger, der wirtschaftlichen Verwertung eingezogener Sachen und der Verwahrung beschlagnahmter Kraftfahrzeuge.

[Volltext ab Seite 174](#)

16 Beteiligung des Landes an der Staatliche Toto-Lotto GmbH

Die Staatliche Toto-Lotto GmbH hält sieben Regionaldirektionen, die als eigenständige Tochtergesellschaften agieren. Diese Struktur ist nicht effizient. Sie führt zu zahlreichen Doppelungen und unnötigen Kosten. Es sollte zumindest auf eine Reduzierung der Zahl der Regionaldirektionen sowie perspektivisch auf deren Eingliederung in die Staatliche Toto-Lotto GmbH hingewirkt werden.

[Volltext ab Seite 186](#)

17 „Vorhang auf“ - Wie das Wirtschaftsministerium zu mehr Übersicht und Steuerbarkeit seiner Förderprogramme findet

Das Wirtschaftsministerium bildet seine Förderprogramme vielfach nicht transparent ab. In der Folge sind die Förderaktivitäten für Dritte nicht nachvollziehbar. Die Clusterung von Einzelförderprogrammen führt systemisch zu erheblichen Defiziten bei der Datenqualität im Führungsinformationssystem für das Fördercontrolling (FIS). Zudem ist keine Gesamtsteuerung etabliert, was die Koordination und Überwachung der Einzelförderprogramme zusätzlich erschwert. Das FIS ist in seiner aktuellen Form eine weitgehend nutzlose Datensammlung, die den Entscheidungsträgern nicht als Informations- und Steuerungswerkzeug dienen kann. Durch die Schaffung von Transparenz und eine konsequente Digitalisierung von Förderprogrammen kann die Effizienz verbessert werden, was letztlich zu einer Reduzierung von Bürokratie und einer höheren Wirkung der Fördermittel führt.

[Volltext ab Seite 194](#)

18 Ausgaben des Landes für das Förderprogramm Invest BW

Von 2021 bis 2024 förderte das Land über das Programm Invest BW 657 Investitions- und Innovationsvorhaben mit 291 Mio. €. Durch eine unzureichende Konzeptionierung des Förderprogramms setzte es dabei Landesmittel teilweise weder sparsam noch wirtschaftlich ein. Zudem wurden Projekte als förderfähig eingestuft, deren Wirksamkeit für die Stärkung des Wirtschaftsstandorts Baden-Württemberg fraglich ist.

[Volltext ab Seite 202](#)

19 Weniger Papier, mehr Wald: automatisiertes Verwaltungsverfahren als gelungenes Beispiel der modernen baden-württembergischen Forstverwaltung möglich

Das Land zahlt seit 2020 auf Antrag jährlich rund 9,4 Mio. € an rund 1.900 körperschaftliche Waldbesitzende zum Ausgleich der Mehrbelastungen, die sich bei der Bewirtschaftung des Körperschaftswalds aus der besonderen Allgemeinwohlverpflichtung ergeben. Durch Einführung einer Bagatellgrenze könnten jährlich rund 25 % der Antragsvorgänge und der damit verbundene Verwaltungsaufwand entfallen. Weiter kann durch ein vereinfachtes, antragsfreies und automatisiertes Verwaltungsverfahren der Mehrbelastungsausgleich künftig effizienter abgewickelt werden.

[Volltext ab Seite 212](#)

20 Unterhaltsvorschuss - Organisation und Erfolg des Rückgriffs

Mit dem „Rückgriff“ werden staatliche Unterhaltsvorschussleistungen von den säumigen Unterhaltspflichtigen zurückgefordert. In Baden-Württemberg sind dafür die 45 kommunalen Unterhaltsvorschusskassen zuständig. Die dezentrale Organisation ist insbesondere bei komplexen Fällen, wie etwa einem Auslandsrückgriff, nicht effizient. Die Aussagekraft der Rückgriffsquote, die als zentraler Indikator für den Erfolg des Rückgriffs verwendet wird, ist eingeschränkt.

[Volltext ab Seite 222](#)

21 Förderprogramme der Landesstrategie „Quartier 2030 - Gemeinsam. Gestalten.“

Die Förderprogramme der Landesstrategie Quartier 2030 werden in ihrer aktuellen Ausgestaltung den Anforderungen an Wirkung und Wirtschaftlichkeit nicht durchgängig gerecht. Sie sollten in der bestehenden Form nicht fortgeführt werden.

Förderbedarf und Förderinhalte sollten in Abstimmung mit den Kommunalen Landesverbänden kritisch überprüft werden. Förderstrukturen sollten vereinfacht und Doppelstrukturen abgebaut werden. Künftig sollte stärker als bisher auf die Zielgenauigkeit der Förderung geachtet werden.

[Volltext ab Seite 228](#)

22 Windkraftanlagen im Außenbereich - Kompensation von Eingriffen in das Landschaftsbild durch Ersatzgeld

Das gutachterliche Verfahren zur Bewertung des Eingriffs in das Landschaftsbild ist sehr aufwendig und die Ermittlung der Höhe des Ersatzgelds nicht objektiv nachvollziehbar. In Anbetracht der steigenden Anzahl an Genehmigungsverfahren für Windkraftanlagen ist es wichtig, das Verfahren zur Festsetzung der Ersatzgelder zu vereinfachen und damit einen Beitrag zum Bürokratieabbau zu leisten. Das Ersatzgeld sollte in angemessener Höhe und auf der Grundlage landeseinheitlicher objektiver und klar nachvollziehbarer Kriterien erhoben werden.

[Volltext ab Seite 242](#)

23 Sanierungsbedarf und Flächenentwicklung an Universitätsgebäuden

Der Sanierungsbedarf der geprüften fünf Universitäten ist von 1,7 Mrd. € (2003) auf mehr als 4,7 Mrd. € angestiegen. Statt der vom Rechnungshof empfohlenen Flächenkonsolidierung sind die Nutzungsflächen um 4 % gestiegen. Um den wachsenden Sanierungsbedarf abzubauen, sind jährlich mehr als 2 % des Neubauwerts der Gebäude, das sind mehr als 270 Mio. €, für Bauunterhalt und Sanierung erforderlich.

[Volltext ab Seite 252](#)

24 Baustellenplanung bei Baumaßnahmen des Landes

Das Land plante die Baustelleneinrichtung mehrerer Neubaumaßnahmen unzureichend und nicht rechtzeitig. Dies führte zu vermeidbaren Mehrkosten. Zudem wurden Nebenleistungen von Bauunternehmen und Planungsleistungen für Baustellen doppelt beauftragt und vergütet.

[Volltext ab Seite 262](#)

25 Informationssicherheit an den Hochschulen in Baden-Württemberg

Die Hochschulen des Landes waren in den vergangenen Jahren mehrfach Ziel von Cyberangriffen. Zur Abwehr bedarf es wirksamer Informationssicherheitsmanagementsysteme. Die überwiegend dezentralen Strukturen der Hochschul-IT sind nur bedingt geeignet, diesen Anforderungen gerecht zu werden. Mit einer stärkeren Zentralisierung insbesondere von IT-Basisdiensten und mehr Kooperation sowohl zwischen den Hochschulen als auch mit anderen Akteuren der Informationssicherheit könnte den wachsenden Herausforderungen begegnet werden.

[Volltext ab Seite 274](#)

26 Eintrittsgelder in den Staatlichen Museen

Die elf Landesmuseen und das Zentrum für Kunst und Medien Karlsruhe erzielen jährliche Einnahmen aus Eintrittsgeldern und Entgelten für Führungen und Veranstaltungen von rund 6,6 Mio. €. Diese Einnahmen decken lediglich 6 % der laufenden Aufwendungen der Museen.

Der Rechnungshof empfiehlt den Landesmuseen, ihre Einnahmen aus Eintrittsgeldern und Entgelten für Führungen und Veranstaltungen zu erhöhen und spätestens alle 3 Jahre anzupassen. Ziel sollte sein, mindestens 10 % der laufenden Betriebsausgaben zu decken. Das System der Ermäßigungen sollte vereinfacht werden.

[Volltext ab Seite 282](#)

Vorbemerkung

Der Rechnungshof leitete den Jahresbericht 2025 dem Landtag und der Landesregierung am 17.07.2025 zu (Landtagsdrucksache 17/9200). Der Ausschuss für Finanzen hat den Jahresbericht in vier Sitzungen (25.09.2025, 23.10.2025, 20.11.2025 und 05.12.2025) beraten.

Den Beschlussempfehlungen des Ausschusses für Finanzen (Landtagsdrucksachen 17/9601 bis 17/9620) hat der Landtag am 28.01.2026 unverändert zugestimmt. Nach diesem Beschluss wurde die Landesregierung gebeten, zu einzelnen Beiträgen des Jahresberichts konkrete Maßnahmen zu treffen oder zu untersuchen und dem Landtag hierüber zu berichten (§ 114 Absatz 2 und 4 Landeshaushaltsordnung).

Am 28.01.2026 hat der Landtag auch die in der Haushaltsrechnung 2023 nachgewiesenen über- und außerplanmäßigen Ausgaben sowie die in der Übersicht 1 A der Haushaltsrechnung dargestellten Abweichungen von den Stellenübersichten - unter Berücksichtigung einschlägiger Feststellungen des Rechnungshofs - nachträglich genehmigt und der Landesregierung für 2023 die Entlastung erteilt (Landtagsdrucksache 17/9988).

Der Landtag hat ferner auf Empfehlung des Ausschusses für Finanzen die Präsidentin des Rechnungshofs hinsichtlich der Rechnung des Rechnungshofs für das Haushaltsjahr 2023 nach § 101 Landeshaushaltsordnung entlastet (Landtagsdrucksache 17/9987).

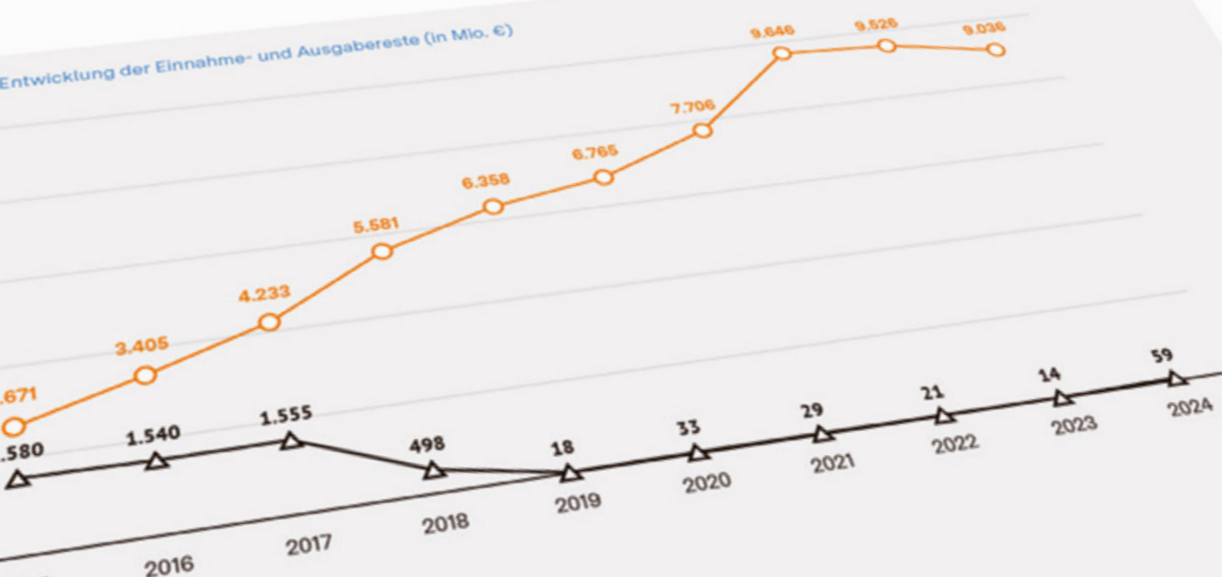
Die Beratungen zum Jahresbericht 2026 wurden am 28.05.2026 abgeschlossen.

A. Haushaltsrechnung, Haushaltsplan und Haushaltsvollzug

us haben die Ressorts 21 Mio. € an
nderausgaben erbracht, bei denen
ur Erwirtschaftung erst im Haus-
2024 entstanden ist.

gabere...
Anstieg mit einem Plus von 1,2 %
über dem Vorjahr besonders deutlich aus.
im Vorjahr 2023 waren die Ausgabere...
mals wieder rückläufig (-1 %). Das Absinken
der Ausgabere... beruhte allerdings auf einem
Sondereffekt: Im Bereich des Ministeriums des
Inneren, für Digitalisierung und Kommunen war

Entwicklung der Einnahme- und Ausgabere... (in Mio. €)



1 Haushaltsvollzug und Haushaltsrechnung des Landes für das Haushaltsjahr 2024

Die Haushalts- und Wirtschaftsführung des Landes entsprach 2024 im Wesentlichen den gesetzlichen Vorgaben und war geordnet. Der Rechnungsüberschuss wurde 2024 mit 2,8 Mrd. € festgestellt. Die Ausgabere... sanken gegenüber dem Vorjahr um 0,5 auf 9,0 Mrd. €.

1.1 Haushalts-Soll und Haushalts-Ist 2024

Das Ministerium für Finanzen hat auf Grundlage der abgeschlossenen Bücher (§ 80 Landeshaushaltsordnung) die Haushaltsrechnung des Landes Baden-Württemberg für das Haushaltsjahr 2024 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 Landeshaushaltsordnung (LHO).

Der Haushaltsrechnung liegt das Gesetz über die Feststellung des Staatshaushaltsplans von Baden-Württemberg für die Haushaltsjahre 2023/2024 vom 21.12.2022 zugrunde.

Mit dem Staatshaushaltsgesetz 2023/2024 wurden die Einnahmen und Ausgaben des Landes für 2024 im Soll mit jeweils 60.976.489.200,00 € festgestellt.

Im Vergleich zu 2023 nahm das Haushaltsvolumen im Soll um 1.888.307.100 € ab (-3 %).

Tabelle 1-1: Haushaltsbetrag, Haushaltsreste und Rechnungsergebnis 2024 (in €)

	Einnahmen	Ausgaben
Haushalts-Soll		
Haushaltsbetrag Soll	60.976.489.200,00	60.976.489.200,00
Reste Vorjahr	13.589.655,01	9.526.425.332,65
Summe	60.990.078.855,01	70.502.914.532,65
Rechnungsergebnis		
Titelsumme Ist	68.815.746.025,29	66.567.381.574,35
Reste Folgejahr	58.638.824,74	9.035.708.096,38
Summe	68.874.384.850,03	75.603.089.670,73
Saldo aus Rechnungsergebnis abzüglich Haushalts-Soll	7.884.305.995,02	5.100.175.138,08
Rechnungsmäßiges Jahresergebnis 2024 (Überschuss)	2.784.130.856,94	

Das Haushalts-Soll setzt sich zusammen aus dem mit dem Staatshaushaltsplan 2024 beschlossenen Haushaltsbetrag, zuzüglich der aus dem Vorjahr übertragenen Einnahmereste und Ausgabereste (einschließlich Vorgriffe). In 2024 betrug das Haushalts-Soll für die Einnahmen 60.990 Mio. € und 70.503 Mio. € für die Ausgaben. Die Ausgabenseite überstieg die Einnahmenseite im Haushalts-Soll um 16 %.

Das Rechnungsergebnis berücksichtigt einerseits die Titelergebnisse aus dem Haushaltsvollzug und andererseits die in das Folgejahr zu übertragenden Haushaltsreste (einschließlich Vorgriffe). Im Rechnungsergebnis weist die Haushaltsrechnung für die Einnahmen 68.874 Mio. € und 75.603 Mio. € für die Ausgaben aus. Die Ausgabenseite überstieg die Einnahmenseite im Rechnungsergebnis um 10 %.

Das rechnungsmäßige Jahresergebnis wurde für 2024 mit einem Überschuss von +2.784 Mio. € 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 2024 detailliert dargestellt.

1.2 Haushaltsrechnung 2024

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

Mit Schreiben vom 16.12.2025 (Landtagsdrucksache 17/10065) hat das Finanzministerium den Landtag darauf hingewiesen, dass die Haushaltsrechnung des Landes Baden-Württemberg für das Haushaltsjahr 2024 sowie die Vermögens-

rechnung zum 31.12.2024 fertiggestellt seien. Die Haushaltsrechnung und der Vermögensnachweis sind auf der Website des Finanzministeriums abrufbar. Eine gezeichnete Fertigung der Haushaltsrechnung wurde nicht erstellt.

Der Finanzminister hat den Landtag gebeten,

1. die Landesregierung auf der Grundlage der Haushaltsrechnung für das Haushaltsjahr 2024 und der Vermögensrechnung zum 31.12.2024 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 - beigelegt.

1.2.2 Ergebnisse der Haushaltsrechnung

Der Saldo aus Ist-Einnahmen und Ist-Ausgaben definiert das kassenmäßige Jahresergebnis des Landes ([siehe Tabelle 1-2](#)).

Tabelle 1-2: Kassenmäßiger Abschluss (in €)

	2023	2024	Veränderung
Ist-Einnahmen	68.430.259.087,88	68.815.746.025,29	385.486.937,41
Ist-Ausgaben	66.226.509.120,23	66.567.381.574,35	340.872.454,12
Kassenmäßiges Jahresergebnis (Überschuss)	2.203.749.967,65	2.248.364.450,94	44.614.483,29

2023 betrug der kassenmäßige Überschuss 2.204 Mio. €. In 2024 überstiegen die Gesamteinnahmen die Gesamtausgaben um 2.248 Mio. €.

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 2024 nach Hauptgruppen (in Mio. €)^{1,2}

Hauptgruppen		Haushalts- betrag (Soll)	Titelergebnis (Ist)	Differenz
Einnahmen		60.976	68.816	7.839
0	Einnahmen aus Steuern und steuerähnlichen Abgaben sowie EU-Eigenmittel	48.437	47.753	-684
1	Verwaltungseinnahmen, Einnahmen aus Schuldendienst und dergleichen	1.556	1.956	399
2	Einnahmen aus Zuweisungen und Zuschüssen mit Ausnahme für Investitionen	10.125	13.046	2.921
3	Einnahmen aus Schuldenaufnahmen, aus Zuweisungen und Zuschüssen für Investitionen; besondere Finanzierungseinnahmen	858	6.061	5.203
Ausgaben		60.976	66.567	5.591
4	Personalausgaben	22.757	21.589	-1.167
5	Sächliche Verwaltungsausgaben und Ausgaben für den Schuldendienst	4.411	3.947	-464
6	Ausgaben für Zuweisungen und Zuschüsse mit Ausnahme für Investitionen	26.997	32.197	5.200
7	Baumaßnahmen	1.066	968	-98
8	Sonstige Ausgaben für Investitionen und Investitionsförderungsmaßnahmen	5.117	6.486	1.369
9	Besondere Finanzierungsausgaben	629	1.380	752

1 Jeweils ohne Berücksichtigung der Haushaltsreste.

2 Teilweise Rundungsdifferenzen.

In 2024 übertrafen die Ist-Einnahmen die Etatansätze um 7,8 Mrd. €. Die Ausgaben lagen um 5,6 Mrd. € über den im Soll veranschlagten Werten. Hohe Soll-Ist-Abweichungen kommen regelmäßig insbesondere auch dadurch zustande, dass durchlaufende Mittel (z. B. des Bundes) einnahmen- und ausgabenseitig im Soll nicht veranschlagt werden. Im Ist werden sie an den im Haushalt dafür vorgesehenen Stellen nachgewiesen.

Nach 2023 lagen die Steuereinnahmen des Landes auch im Jahr 2024 unter den etatisierten Beträgen der Hauptgruppe 0. Für 2024 belief sich der Fehlbetrag auf 0,7 Mrd. €. Im Jahr zuvor betrug die Differenz minus 1,2 Mrd. €. Während die Einnahmen aus Gemeinschaftsteuern 2024 gegenüber dem Etatansatz leicht positiv schlossen (+31 Mio. €), betrug das Minus bei den Landessteuern³ 755 Mio. €. Die Erbschaftsteuer blieb dabei 280 Mio. € hinter dem Ansatz zurück, die Grunderwerbsteuer um 459 Mio. €.

Die Mehreinnahmen der Hauptgruppe 2 beruhen im Wesentlichen auf den Effekten durchlaufender Mittel. Sie führen in der Regel zu direkten Mehrausgaben in den Facheinzelplänen bei den Hauptgruppen 4, 5, 6 und 8.

Die Soll-Ist-Abweichung bei den besonderen Finanzierungseinnahmen (Hauptgruppe 3) gründet einerseits auf sehr hohen Entnahmen aus den Rücklagen des Landes. Diese werden im Soll nicht etatisiert. Prägend waren Entnahmen aus der Rücklage für Haushaltsrisiken von 2,8 Mrd. €. Andererseits waren im Soll Globale Mehr- und Mindereinnahmen von saldiert 1,0 Mrd. € enthal-

ten. Die Mehreinnahmen von 170 Mio. € waren für voraussichtliche Leistungen des Bundes vorgesehen. Die Mindereinnahmen waren für erwartete, bereits konkretisierte Steuermindereinnahmen aus Steuerrechtsänderungen und als pauschale Mindereinnahme für sonstige Steuerausfälle ausgebracht. Haushaltssystematisch entfallen sie auf die Hauptgruppe 3. Über die Hauptgruppen 0 und 3 hinweg betrachtet, haben die Steuereinnahmen im Ist die etatisierten Beträge letztlich übertroffen.

Die Personalausgaben der Hauptgruppe 4 lagen zum Jahresende 2024 trotz Mehrausgaben von 1,1 Mrd. € gegenüber 2023 bei den Bezügen, Entgelten und Nebenleistungen um 1,2 Mrd. € unter dem Etatansatz. Die getroffene Vorsorge musste nicht in vollem Umfang für Mehrausgaben herangezogen werden.

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

Die investiven Mehrausgaben der Hauptgruppe 8 von 1,4 Mrd. € beruhen im Wesentlichen auf Zuwächsen bei den Zuweisungen an Gemeinden und Gemeindeverbände.

Das rechnungsmäßige Jahresergebnis 2024 ergibt sich aus dem kassenmäßigen Überschuss 2024 abzüglich des Saldos der aus dem Vorjahr (2023) übernommenen und zuzüglich des Saldos der in das Folgejahr (2025) übertragenen Haushaltsreste (siehe Tabelle 1-4).

Der rechnungsmäßige Überschuss 2024 wurde mit 2.784.130.856,94 € festgestellt.

Tabelle 1-4: Rechnungsmäßiges Jahresergebnis (in €)

		2023	2024
Kassenmäßiges Jahresergebnis (Überschuss)		2.203.749.967,65	2.248.364.450,94
(-)	Saldo der aus dem Vorjahr übernommenen Reste	-9.624.945.013,06	-9.512.835.677,64
(+)	Saldo der in das Folgejahr übertragenen Reste	-9.512.835.677,64	-8.977.069.271,64
(=)	Rechnungsmäßiges Jahresergebnis (Überschuss)	2.315.859.303,07	2.784.130.856,94

³ Jeweils Bruttowerte.

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

1.3.1 Ordnungsmäßigkeit

Der Rechnungshof prüfte die Haushalts- und Wirtschaftsführung sowie die Haushaltsrechnung des Landes für das Haushaltsjahr 2024. Dies umfasste risikoorientiert ausgewählte Prüfungen, deren Ergebnisse mit Prüfungsmitteilungen oder in sonstiger geeigneter Weise an die geprüften Stellen mitgeteilt wurden. Teilweise werden die Erkenntnisse im Jahresbericht des Rechnungshofs veröffentlicht.

Zur Prüfung der Ordnungsmäßigkeit der Haushalts- und Wirtschaftsführung des Landes wurde eine durch ein mathematisch-statistisches Verfahren ausgewählte Stichprobe von 2.703 Buchungen bei insgesamt 41 Dienststellen untersucht. Je Dienststelle wurden dafür überwiegend vor Ort zwischen 30 und 200 Buchungsbelege näher betrachtet. Dieses Verfahren ist mit dem Statistischen Landesamt abgestimmt. Der statistische Ansatz der Prüfung ermöglicht es, mit hoher Wahrscheinlichkeit Schlüsse auf die gesamte Haushalts- und Wirtschaftsführung des Landes zu ziehen.

Die zunehmende Digitalisierung der Geschäftsprozesse in der Rechnungssachbearbeitung führte zu einer Verbesserung der Ordnungsmäßigkeit der Haushalts- und Wirtschaftsführung. Diese Umstellung erfolgt innerhalb der Landesverwaltung in unterschiedlichen Geschwindigkeiten. Viele Dienststellen können aufgrund fehlender technischer und organisatorischer Voraussetzungen die Rechnungssachbearbeitung noch nicht in vollem Umfang elektronisch durchführen. Die daraus resultierenden Medien-

brüche und das Fehlen verbindlicher Vorgaben für die Arbeitsabläufe waren oftmals ursächlich für die festgestellten Verstöße gegen die haushaltsrechtlichen Vorgaben. Daher sollte der Geschäftsprozess der Rechnungssachbearbeitung möglichst vollständig digitalisiert werden. Zudem sollten die Dienststellen zeitnah verbindliche Vorgaben für die Arbeitsabläufe festlegen, durch die die Einhaltung der haushalts- und kassenrechtlichen Vorschriften gewährleistet wird.

Der Rechnungshof führte im Haushaltsjahr 2024 bei sechs Finanzämtern, die sich auf alle vier Regierungsbezirke verteilen, Turnusprüfungen durch. Diese Prüfungen erstreckten sich im Wesentlichen auf Einkommensteuerfälle, bei denen komplexe und schwierige Sachverhalte von erheblicher Bedeutung zu beurteilen waren. Die Fallprüfung umfasste dabei grundsätzlich die jeweils jüngsten 3 veranlagten Jahre. Im Ergebnis wurden u. a. 611 Einkommensteuerfälle risikoorientiert ausgewählt und vollumfänglich geprüft. Insgesamt waren 1.114 Veranlagungen zu beanstanden. Die dabei festgestellten 2.079 Fehler waren vielschichtig. Zwei Drittel aller Fehler betrafen die Einkünfte aus Vermietung und Verpachtung, die Einkünfte aus Kapitalvermögen oder den Abzug von Sonderausgaben. Aus allen Bereichen der sechs geprüften Finanzämter ergaben sich für die öffentlichen Haushalte per saldo zusätzliche Einnahmen von 3,4 Mio. €. Weitere 1,8 Mio. € 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 4.033 Zahlfälle untersucht. Durch diese Prüfungen konnten 1 Mio. € an unberechtigten Zahlungen zurückgefordert und künftige fehlerhafte Zahlungen vermieden werden. Weitere 80 Tsd. € konn-

ten aufgrund bereits eingetretener Verjährung nicht mehr geltend gemacht werden. Im Gegenzug wurden berechnete Gehaltsansprüche von Bediensteten und Versorgungsempfängern von 0,5 Mio. € erfüllt. Zudem wurden 3.837 Beihilfebescheide überprüft. Dies führte zu Beihilfekürzungen von 0,7 Mio. € und zu 20 Tsd. € zusätzlich gewährter Beihilfe. Das festgestellte finanzielle Fehlervolumen bewegte sich im langjährigen Mittel. Daneben wurden in Fällen mit Versorgungslastenteilung bei Dienstherrenwechsel Zahlungsansprüche des Landes von 0,9 Mio. € festgestellt, die in der Zwischenzeit vollständig erstattet wurden.

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 2024 im Wesentlichen 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 in diesen Fällen nachträglich einzuholen.

Nach der einschlägigen Rechtsprechung sind diese Grundsätze auch auf über- und außerplanmäßige Verpflichtungsermächtigungen anzuwenden.

Die Fälle, in denen über- und außerplanmäßige Ausgaben geleistet und Verpflichtungsermächtigungen eingesetzt wurden, sind in der Haushaltsrechnung 2024 im Einzelnen nachgewiesen.

Über- und außerplanmäßige Ausgaben und Verpflichtungsermächtigungen sind dem Landtag ab einem Betrag von 100.000 €⁴ im Einzelfall mitzuteilen. Das Finanzministerium hat dem Landtag hierüber mit Schreiben vom 20.01.2026 berichtet (Landtagsdrucksache 17/10172).

In der Haushaltsrechnung des Landes Baden-Württemberg für das Haushaltsjahr 2024 sind insgesamt 145 Fälle von über- und außerplanmäßigen Ausgaben (einschließlich Mehrausgaben, die wie Vorgriffe zu behandeln sind) über insgesamt 141 Mio. € nachgewiesen. Gegenüber dem Vorjahr sind dies 24 Fälle mehr. Betragsmäßig ergibt sich ein Rückgang um 368 Mio. € gegenüber 2023.

In 79 der 145 Fälle (54 %) hat das Finanzministerium vorab in die über- und außerplanmäßigen Ausgaben eingewilligt. In 66 Fällen (46 %) lag die Einwilligung nicht vor. Die Summe dieser Haushaltsüberschreitungen beträgt 80 Mio. €. Davon wurde in 15 Fällen mit zusammen 12 Mio. € die sachliche Notwendigkeit der Mehrausgaben nachträglich vom Finanzministerium bestätigt.

Von den insgesamt 141 Mio. € Haushaltsüberschreitungen in 2024 entfielen 69 % (98 Mio. €) auf Mehrausgaben bei übertragbaren Ausgaben (Vorgriffe). In diesen Fällen mussten die in 2024 geleisteten Ausgaben aus dem Budget des Haushaltsjahres 2025 gedeckt werden.

4 § 37 Absatz 4 LHO in Verbindung mit § 7 Absatz 5 StHG 2023/2024.

Mit 34 Mio. € entfiel der höchste Einzelbetrag auf den Geschäftsbereich des Ministeriums für Landesentwicklung und Wohnen in Form eines Vorgriffs. Dieser war notwendig geworden, um Zahlungen im Zusammenhang mit dem Wohngeld leisten zu können. Aufgrund einer nicht vorgenommenen Entnahme aus der Rücklage wurde der Haushaltsansatz überschritten. Das Ministerium gibt an, die Entnahme 2025 nachzuholen.

Eine weitere überplanmäßige Ausgabe von 22 Mio. € (in den beiden Vorjahren 37 bzw. 21 Mio. €) 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 2024 sind darüber hinaus 26 über- und außerplanmäßige Verpflichtungsermächtigungen mit insgesamt 161 Mio. € nachgewiesen.

Über- und außerplanmäßige Verpflichtungsermächtigungen größeren Umfangs waren:

- 22 Mio. € für Zinszuschüsse Wohnraumförderung beim Ministerium für Landesentwicklung und Wohnen.
- 18,5 Mio. € für eine Maßnahme der Informationstechnik (Integration der LBV-Verfahren vom Großrechner auf offene Systemwelten bei der BITBW) beim Ministerium für Finanzen.

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.

1.4 Globale Minderausgaben

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

Im Staatshaushaltsplan 2024 wurden im Soll einzelplanspezifische Globale Minderausgaben von 433 Mio. € sowie eine allgemeine Globale Minderausgabe von 10 Mio. € veranschlagt. Die Ressorts haben diese Globalen Minderausgaben erwirtschaftet und damit ihre Einsparverpflichtungen erfüllt.

Darüber hinaus haben die Ressorts 21 Mio. € an Globalen Minderausgaben erbracht, bei denen die Pflicht zur Erwirtschaftung erst im Haushaltsvollzug 2024 entstanden ist.

1.5 Haushaltsreste

Das Land hat 2024 Einnahmereste in Höhe von 59 Mio. € gebildet. Gegenüber dem Vorjahr 2023 entspricht dies einem Zuwachs um 45 Mio. € (+321 %). Die Reste wurden überwiegend für erwartete Einnahmen aus Zuschüssen für Investitionen der EU im Bereich des Ministeriums für Ernährung, Ländlichen Raum und Verbraucherschutz gebildet.⁵

Im Zeitraum von 2015 bis 2022 stiegen die Ausgabereste kontinuierlich an. In 2022 fiel der Anstieg mit einem Plus von 1,9 Mrd. € gegenüber dem Vorjahr besonders deutlich aus.

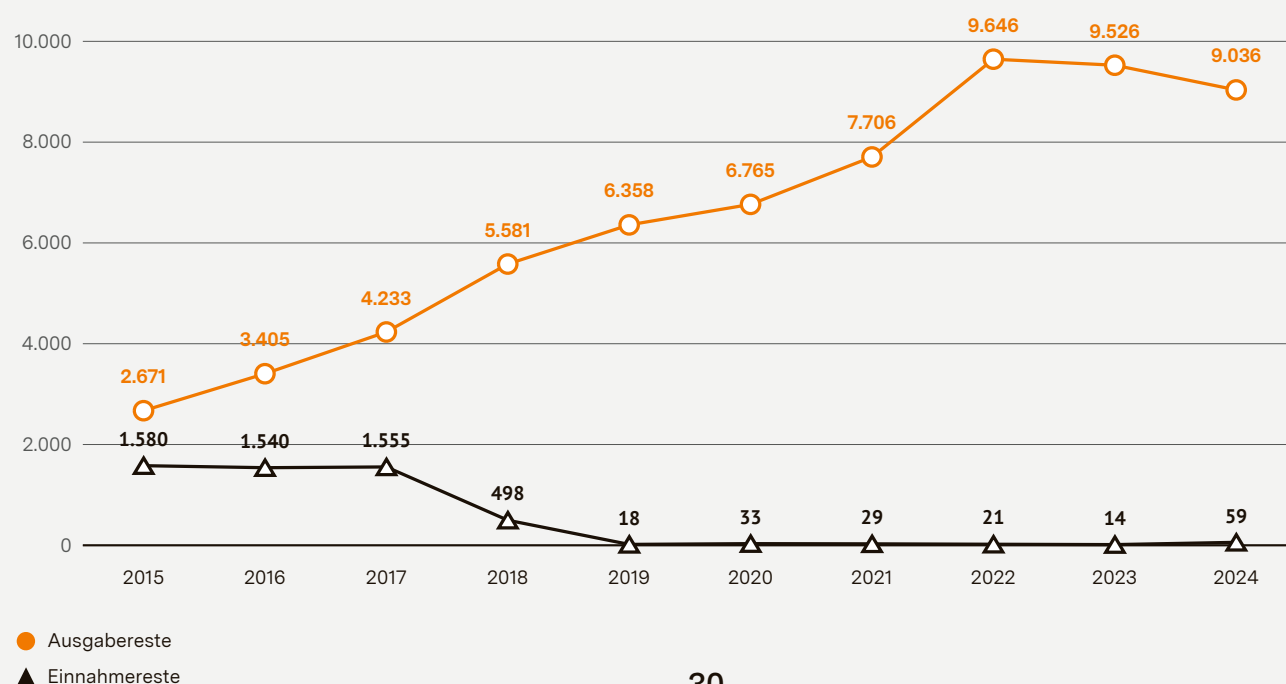
Im Vorjahr 2023 waren die Ausgabereste erstmals wieder rückläufig (-1 %). Das Absinken der Ausgabereste beruhte allerdings auf einem Sondereffekt: Im Bereich des Ministeriums des Inneren, für Digitalisierung und Kommunen war

vorgesehen, mit dem Haushalt 2025 eine einzelplanspezifische Rücklage für Investitionen an Gemeinden und Gemeindeverbände für die Breitbandinfrastruktur neu zu schaffen. Die Haushaltsmittel für die Ausstattung der Rücklage wurden in Höhe von 483 Mio. € aus der Inabgangstellung von Haushaltsresten 2023 finanziert. Mit der Überführung in die Rücklage wurden die Mittel letztlich entfristet und unterliegen nicht mehr der lediglich zweijährigen Verfügbarkeit von Ausgaberesten.

Die Ausgabereste 2024 sanken um 491 Mio. € auf 9.036 Mio. € (-5 %) (siehe Abbildung 1-1).

⁵ Bis einschließlich 2018 bildete das Land noch Einnahmereste aus nicht in Anspruch genommenen Kreditermächtigungen.

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



Die Ausgabereste 2024 gliedern sich in verschiedene Kategorien (siehe Tabelle 1-5).

Die rechtlich gebundenen Ausgabereste stellen mit 8.028 Mio. € die größte Position dar. Sie entspricht 89 % aller in 2024 gebildeten Ausgabereste. Gegenüber 2023 sinken die rechtlich gebundenen Reste um 649 Mio. € (-7 %) ab.⁶

Die größte Einzelkategorie bilden die Reste zur Erfüllung gesetzlicher, vertraglicher oder sonstiger Rechtsverpflichtungen mit 2.975 Mio. € (33 %). Der Rechnungshof hat 2024 Stichproben dieser Kategorie geprüft. Untersucht wurde insbesondere, ob die Ressorts die angegebenen Rechtsverpflichtungen dem Grunde und der Höhe nach belegen konnten.

Tabelle 1-5: Ausgabereste 2023 und 2024 nach Kategorien (in Mio. €)⁶

Kennzeichnung	Kategorien	Reste 2023	Reste 2024	Veränderung
R	Rechtlich gebundene Ausgabereste	8.677	8.028	-649
	Hierunter fallen:			
	Kommunaler Investitionsfonds	1.815	1.723	-92
	Kommunaler Finanzausgleich	212	421	209
	Drittmittel	1.786	1.347	-439
	Zweckgebundene Mittel aus der Feuerschutzsteuer	147	185	38
	Zweckgebundene Mittel aus Sonderabgaben	5	8	3
	Zweckgebundene Mittel aus Solidarpakten	1.003	860	-143
	Sonstige zweckgebundene Mittel	36	32	-4
	Mittel zur Erfüllung von Co-Finanzierungsverpflichtungen	337	368	31
	Vergaberahmen für Leistungsbezüge	118	109	-9
	Mittel zur Erfüllung gesetzlicher, vertraglicher oder sonstiger Rechtsverpflichtungen	3.219	2.975	-244
N	Nicht gebundene Ausgabereste	766	769	3
§ 6 StHG	Ausgabereste nach § 6 StHG (Sachausgabenbudgetierung)	353	308	-45
§ 6a StHG	Ausgabereste nach § 6a StHG (Personalausgabenbudgetierung)	36	28	-8
Vorgriffe		-305	-98	207
Summe		9.526	9.035	-491

⁶ Zum Teil Rundungsdifferenzen.

Im Fokus der jährlich im Wechsel bei jeweils ausgewählten Ressorts durchgeführten Prüfung standen 2024 Einzelfälle

- des Staatsministeriums,
- des Ministeriums des Inneren, für Digitalisierung und Kommunen,
- des Ministeriums der Justiz und für Migration,
- des Ministeriums für Wissenschaft, Forschung und Kunst sowie
- des Ministeriums für Landesentwicklung und Wohnen.

Der Rechnungshof hat festgestellt, dass für einen Teil der Reste keine entsprechende rechtliche Verpflichtung nachgewiesen werden konnte. In diesen Fällen hätten allenfalls nicht gebundene Reste gebildet werden dürfen. Die detaillierten Ergebnisse der Prüfung wurden den Ressorts und dem Ministerium für Finanzen mitgeteilt.

Der Rechnungshof empfiehlt, bei der Bildung von Ausgaberesten einen strengeren Maßstab anzulegen. Die Vorgaben zur richtigen Kategorisierung sind zwingend einzuhalten. Ausgabe-reste dürfen nur dann gebildet werden, wenn der Haushaltsansatz des Folgejahres absehbar nicht ausreichen wird, um alle dann fälligen Zahlungsverpflichtungen zu bedienen. Ein konsequenterer Einsatz von Verpflichtungsermächtigungen anstelle von Barmitteln kann dazu beitragen, die Reste nicht weiter anwachsen zu lassen.

Für das Planaufstellungsverfahren zum Haushalt 2027 empfiehlt der Rechnungshof in diesem Kontext zu prüfen, ob Haushaltsansätze abgesenkt werden können und müssen.

1.6 Druck- und Darstellungsfehler

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



2 Vermögensrechnung 2024

Die Vermögensrechnung 2024 weist ein Vermögen des Landes von 87,6 Mrd. € aus. Dem stehen Verbindlichkeiten von 59,2 Mrd. € und Rückstellungen von 232,8 Mrd. € gegenüber. Die Datengrundlage der Vermögensrechnung wurde durch eine Ausdifferenzierung beim Ausweis von Forderungen und Verbindlichkeiten weiter verbessert.

Der Wert der Anlagen im Bau Infrastruktur war zum 31.12.2022 um mindestens 695 Mio. € zu hoch ausgewiesen. Das Infrastrukturvermögen wurde um den Wert der zu hoch ausgewiesenen Anlagen im Bau zu niedrig dargestellt und auch nicht abgeschrieben. Der Zeitraum der nicht umgebuchten Werte reicht bis 2006 zurück.

2.1 Funktion und Bedeutung der Vermögensrechnung

In der Vermögensrechnung 2024 werden die Werte des Vermögens und der Schulden des Landes zum Stichtag 31.12.2024 abgebildet. Die Landesregierung hat sie im Dezember 2025 vorgelegt. Die Vermögensrechnung bildet die Grundlage für den entlastungsrelevanten Vermögensnachweis im Sinne von Artikel 83 Absatz 1 Landesverfassung und § 114 Absatz 1 Satz 1 Landeshaushaltsordnung.

Durch ihre jährliche Fortschreibung wird eine Darstellung der Entwicklung des Vermögens und der Schulden über mehrere Jahre ermöglicht.

Das Vermögen und die Schulden des Landes sind gemäß Artikel 79 Absatz 4 Landesverfassung und § 14 Absatz 1 Nr. 4 Landeshaushaltsordnung in einer Anlage zum Staatshaushaltsplan nachzuweisen.

Die Grundsätze zur Aufstellung der Vermögensrechnung sind in der Verwaltungsvorschrift des Ministeriums für Finanzen über die Vermögensrechnung des Landes festgelegt. Diese ist an die Vorschriften des Handelsgesetzbuches angelehnt, berücksichtigt aber auch die Besonderheiten öffentlicher Haushalte gemäß den Standards staatlicher Doppik.

2.2 Inhalt der Vermögensrechnung

2.2.1 Vollständigkeit der Vermögensrechnung

Für die Vermögensrechnung 2024 erfolgte eine weitere Ausdifferenzierung im Ausweis von Forderungen und Verbindlichkeiten. Aufgrund einer bis zum 31.12.2023 geltenden Übergangsregelung wurden bisher einige Forderungen und Verbindlichkeiten in den Positionen sonstige Forderungen oder sonstige Verbindlichkeiten zusammengefasst ausgewiesen. Diese werden nun jeweils der konkreten Vermögensrechnungsposition zugeordnet. Durch die Ausdifferenzierung konnte die Datengrundlage weiter verbessert werden.

2.2.2 Aggregierte Vermögensrechnung zum 31.12.2024

Das Volumen der Vermögensrechnung zum 31.12.2024 beträgt 292,0 Mrd. €. Dies stellt einen Anstieg im Vergleich zum Vorjahr von 9,5 Mrd. € bzw. um 3,4 % dar.

Das Vermögen des Landes ist um 2,1 Mrd. € auf 87,6 Mrd. € angestiegen. Hiervon entfallen auf das Anlagevermögen 71,6 Mrd. € und auf das Umlaufvermögen 15,9 Mrd. €.

Auf der Passivseite betragen die Rückstellungen und Verbindlichkeiten zusammen 292,0 Mrd. €. Sie übersteigen das Vermögen des Landes um 204,4 Mrd. €. Dieser Saldo - also der Fehlbetrag aus Vermögen und Schulden - wird auf der Aktivseite ausgewiesen. Der Saldo hat sich im Vergleich zum Vorjahr um 7,4 Mrd. € erhöht. Sein Anteil an der Vermögensrechnungssumme beträgt 70,0 %.

Die Rückstellungen für Pensionen und ähnliche Verpflichtungen bilden - wie bereits in den Vorjahren - mit 224,6 Mrd. € (76,9 %) den größten Anteil an der Gesamtsumme der Vermögensrechnung.

Abbildung 2-1 zeigt die Struktur des Vermögens und der Schulden des Landes zum Stichtag 31.12.2024.

Die Vermögensrechnung zum Stichtag 31.12.2024 wird mit den Vergleichswerten der vorangegangenen Jahre in Tabelle 2-1 in aggregierter Form dargestellt.

Abbildung 2-1: Struktur der Vermögensrechnung zum 31.12.2024 (in Mrd. €)

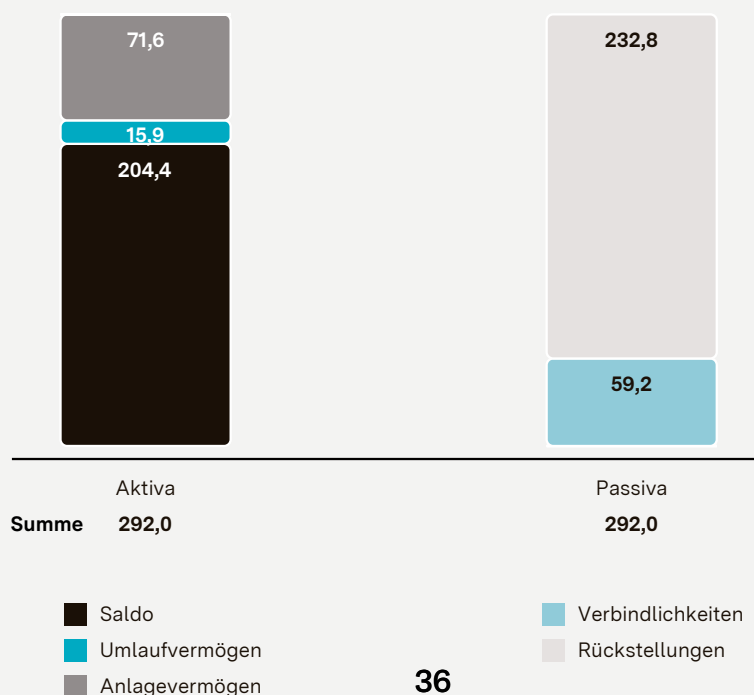


Tabelle 2-1: Aggregierte Vermögensrechnung¹ zum 31.12.2024 im Vergleich zu den Vorjahren²

Stichtag 31.12.									
Aktiva		2019	2020	2021	2022	2023	2024	Veränderung geg. Vorjahr	Anteile zum 31.12.2024
		In Mrd. €							In %
A.	Anlagevermögen	63,9	67,2	68,2	69,4	70,6	71,6	1,1	24,5
I.	Immaterielle Vermögensgegenstände	0,02	0,02	0,04	0,04	0,04	0,05	0,0	
II.	Sachanlagen	41,9	44,8	45,1	45,4	45,6	46,0	0,4	
	Davon Grundstücke, grundstücksgleiche Rechte und Bauten	15,0	15,1	15,4	15,3	15,7	16,0	0,3	
	Davon Infrastrukturvermögen, Natur- und Kulturgüter	24,5	26,9	26,7	26,6	26,6	26,6	0,0	
III.	Finanzanlagen	22,0	22,4	23,0	23,9	24,9	25,6	0,6	
B.	Umlaufvermögen	16,9	15,6	17,4	18,1	14,9	15,9	1,0	5,5
I.	Vorräte	0,02	0,02	0,02	0,06	0,03	0,03	0,0	
II.	Forderungen und sonstige Vermögensgegenstände	11,7	10,7	11,9	13,4	13,9	13,7	-0,2	
III.	Wertpapiere des Umlaufvermögens	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,0	
IV.	Kassenbestand, Bundesbank, Guthaben bei Kreditinstituten	5,2	4,9	5,4	4,6	1,0	2,3	1,3	
Summe Vermögen		80,8	82,8	85,6	87,5	85,5	87,6	2,1	30,0
C.	Saldo	175,7	188,7	185,2	185,5	197,0	204,4	7,4	70,0
Summe Aktivseite (Vermögen)		256,5	271,5	270,8	272,9	282,5	292,0	9,5	100,0
Passiva		2019	2020	2021	2022	2023	2024	Veränderung geg. Vorjahr	Anteile zum 31.12.2024
A	Rückstellungen	204,2	213,9	210,3	214,9	227,1	232,8	5,7	79,7
	Davon Rückstellungen für Pensionen und ähnliche Verpflichtungen	196,9	206,3	202,5	206,5	218,5	224,6	6,1	76,9
B	Verbindlichkeiten	52,3	57,6	60,5	58,0	55,4	59,2	3,8	20,3
Summe Passivseite (Schulden)		256,5	271,5	270,8	272,9	282,5	292,0	9,5	100,0

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

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

2.3 Aktiva des Landes zum 31.12.2024

2.3.1 Sachanlagevermögen

Das Sachanlagevermögen ist seit der Vermögensrechnung vom 31.12.2017 um 5,2 Mrd. € gestiegen. [Abbildung 2-2](#) zeigt dessen Entwicklung auf.

Der Anstieg des Sachanlagevermögens seit 2017 basiert vor allem auf Zuwächsen bei den Bauten (+1,2 Mrd. €), den Anlagen im Bau (+1,3 Mrd. €) und Nachaktivierungen von Kulturgütern (+3,6 Mrd. €). Demgegenüber wirkt sich der inzwischen niedrigere Wert des Infrastrukturvermögens per saldo mit minus 0,6 Mrd. € auf den Gesamtanstieg aus.

Das Sachanlagevermögen stellt mit 46,0 Mrd. € die größte Vermögensposition des Anlagevermögens dar. [Abbildung 2-3](#) veranschaulicht dessen Struktur.

Innerhalb der Sachanlagen ist das Infrastrukturvermögen (z. B. Straßen, Tunnel, Brücken) mit 12,4 Mrd. € die größte Position. Die Bauausgaben reichen nicht aus, den Wertverlust auszugleichen.

Die zweitgrößte Sachanlagenposition stellen die Bauten mit 8,9 Mrd. € dar (+0,3 Mrd. €), gefolgt von den Grundstücken und grundstücksgleichen Rechten mit 7,2 Mrd. €.

Unter der Position „Naturgüter“ wird das Waldvermögen des Landes inklusive des Staatswaldes „Nationalpark Schwarzwald“ ausgewiesen. Der Wert ist mit 4,8 Mrd. € annähernd gleichgeblieben. Auch der Wert für die Kulturgüter (9,4 Mrd. €) hat sich kaum verändert.

Zum 31. 12.2024 ist der Wert der Anlagen im Bau des Infrastrukturvermögens erneut angestiegen (+94 Mio. € gegenüber dem Vorjahr).

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

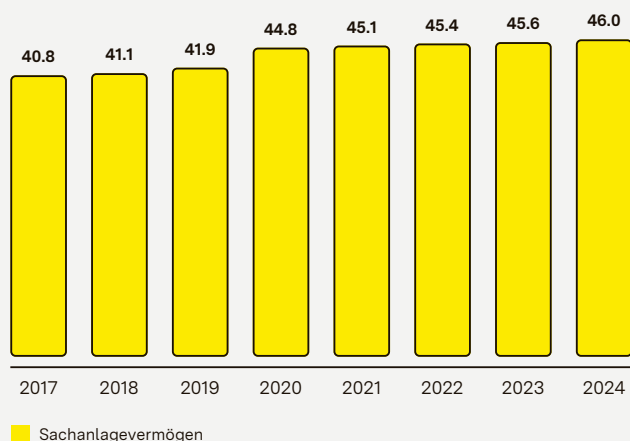
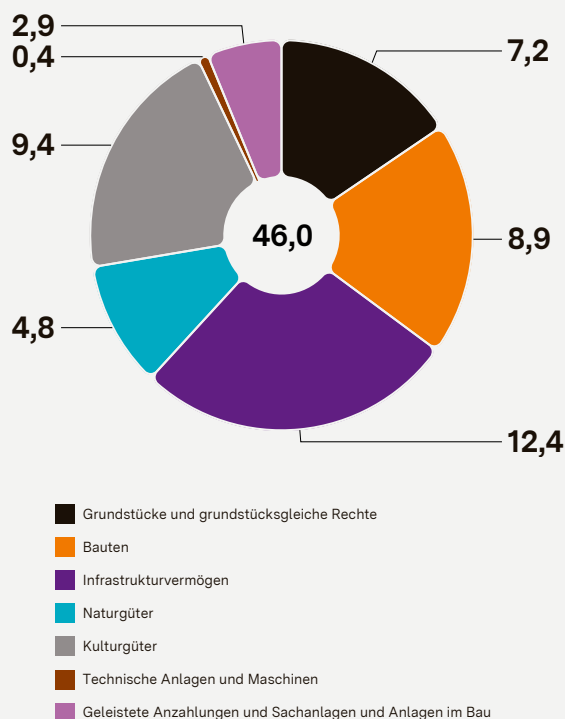


Abbildung 2-3: Struktur des Sachanlagevermögens (in Mrd. €)

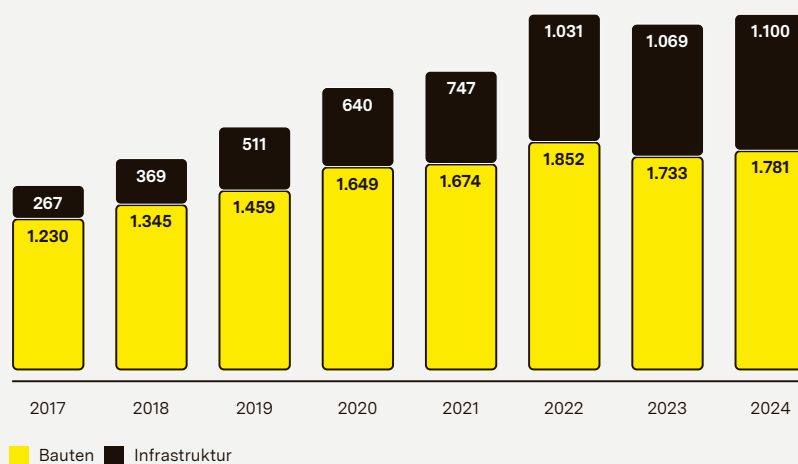


Der Gesamtbetrag der Position „Geleistete Anzahlungen auf Sachanlagen und Anlagen im Bau“ beträgt 2,9 Mrd. €. [Abbildung 2-4](#) gibt einen Überblick über die Entwicklung der Anlagen im Bau.

Das Ministerium für Verkehr hat bestätigt, dass die Abrechnung der Anlagen im Bau aller freigegebenen Infrastrukturmaßnahmen für die Vermögensrechnung 2022 nachgeholt worden sei⁴. Der Rechnungshof hat daraufhin die Anlagen im Bau zum Stichtag 31.12.2022 geprüft.

Die Ergebnisse werden im Folgenden unter Punkt 2.5 dargestellt.

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



³ In der Abbildung wurden die geleisteten Anzahlungen auf Sachanlagen (2024: 5 Mio. €) und sonstige Anlagen im Bau (2024: 20 Mio. €), die nicht Bauten oder Infrastrukturvermögen sind, nicht abgebildet.

⁴ Denkschrift 2024, Beitrag 2 Vermögensrechnung 2022; S. 33f.

2.3.2 Finanzanlagevermögen

Das Finanzanlagevermögen ist mit 25,6 Mrd. € eine weitere bedeutende Position des Anlagevermögens. [Abbildung 2-5](#) veranschaulicht dessen Struktur.

Die größte Position der Finanzanlagen bilden mit 11,2 Mrd. € die Anteile an verbundenen Unternehmen und Einrichtungen. Sie beinhalten auch Landesbetriebe und wie Landesbetriebe geführte Einrichtungen mit einem Wert von 3,1 Mrd. €.

Zur Bewertung der Landesbetriebe wird seit der Vermögensrechnung 2019 der aktuelle Stand des Eigenkapitals aus ihrem letzten vorliegenden Jahresabschluss herangezogen.

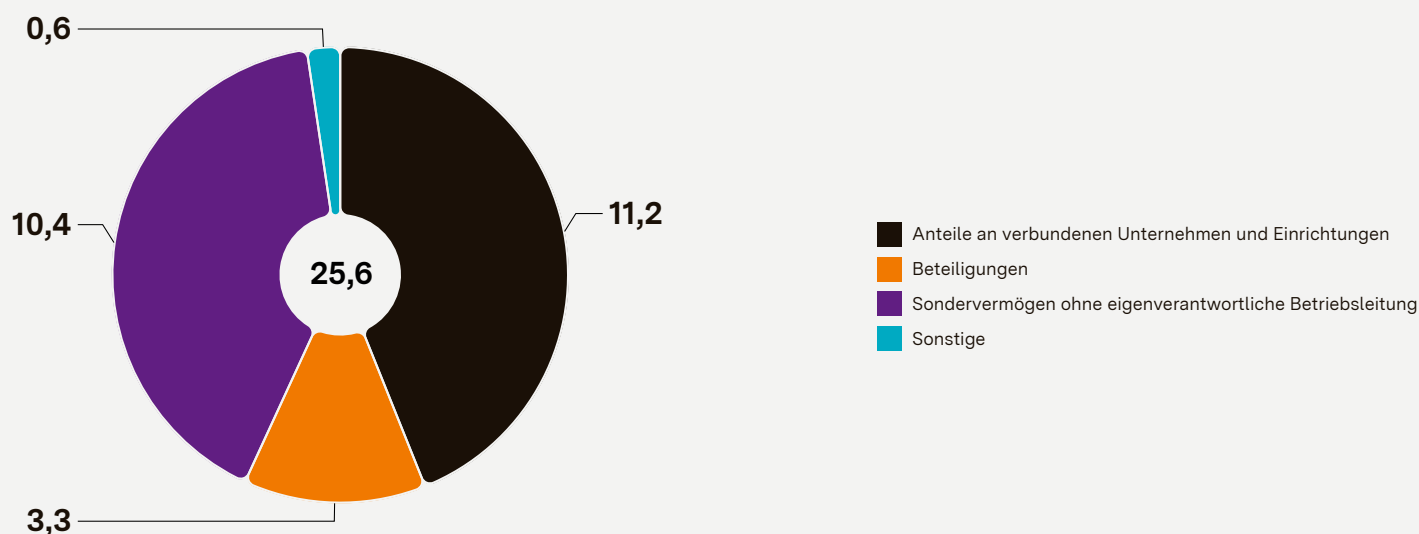
Die Landesbetriebe sind in der Anlage zur Vermögensrechnung unter „Anteilsbesitz des Landes“ mit ihrem anteiligen Eigenkapital aufgeführt. Bereits in den Vorjahren hatte der Rechnungshof mehrfach darauf hingewiesen,

dass für eine jahresgenaue Bewertung aktuelle genehmigte Jahresabschlüsse vorliegen sollten. Dies wurde für einen Großteil der Landesbetriebe umgesetzt. Bei neuen Landesbetrieben ist jedoch festzustellen, dass auch nach Ablauf von mehreren Wirtschaftsjahren nach der Einrichtung keine genehmigten Eröffnungsbilanzen oder Jahresabschlüsse vorliegen. Künftig sollte bereits bei der Einrichtung eines Landesbetriebs hierauf geachtet werden.

Das Sondervermögen ohne eigenverantwortliche Betriebsleitung bildet mit 10,4 Mrd. € die zweitgrößte Finanzanlagenposition. Es beinhaltet die Versorgungsrücklage (3,7 Mrd. €) und den Versorgungsfonds des Landes (6,7 Mrd. €). Ursache für die Erhöhung der Gesamtposition war die Zuführung zum Versorgungsfonds von 0,8 Mrd. €.

Die Beteiligungen des Landes, bei denen es sich um Anteile an Unternehmen und Einrichtungen mit einer Beteiligungsquote des Landes von 20 bis 50 % handelt, summieren sich auf 3,3 Mrd. €.

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



⁵ Rundungsdifferenzen im Diagramm.

2.3.3 Forderungen und sonstige Vermögensgegenstände

Die beherrschende Position innerhalb des Umlaufvermögens bilden die Forderungen und sonstigen Vermögensgegenstände mit 13,7 Mrd. €. Hiervon entfallen 9,5 Mrd. € auf Forderungen aus Steuern, 1,9 Mrd. € auf Forderungen aus der Steuerverteilung und Finanzausgleichsbeziehungen und 0,2 Mrd. € auf Forderungen gegenüber verbundenen Unternehmen und Einrichtungen. In der Vermögensrechnung zum 31.12.2024 werden die Forderungen erstmals weiter ausdifferenziert. So werden nun auch Forderungen aus Lieferungen und Leistungen (105,9 Mio. €) sowie Forderungen gegenüber Unternehmen und Einrichtungen, mit denen ein Beteiligungsverhältnis besteht (0,3 Mio. €), ausgewiesen. Alle Forderungen wurden auf Basis von Erfahrungswerten pauschal wertberichtigt.

2.3.4 Kassenbestand, Bundesbankguthaben, Guthaben bei Kreditinstituten, Schecks

Der Kassenbestand hat sich zum Stichtag 31.12.2024 von 1,0 Mrd. € auf 2,3 Mrd. € erhöht. Größere Veränderungen in dieser Position sind sowohl im Jahresvergleich als auch unterjährig und somit zum Bilanzstichtag nicht ungewöhnlich und haben nur geringe Aussagekraft.

2.4 Passiva des Landes zum 31.12.2024

2.4.1 Struktur und Höhe der Passiva

Die Passiva von 292,0 Mrd. € ergeben sich aus Rückstellungen von 232,8 Mrd. € - davon allein 224,6 Mrd. € für Pensionen und ähnliche Verpflichtungen - und Verbindlichkeiten von 59,2 Mrd. €.

2.4.2 Rückstellungen

Mit einem Wert von rund 224,6 Mrd. € und einem Anteil von 77 % an der Gesamtsumme der Vermögensrechnung bilden die Rückstellungen für Pensionen und ähnliche Verpflichtungen die bedeutendste Position der Vermögensrechnung.

Ihr Anstieg im Vergleich zum Vorjahr beträgt 6,1 Mrd. €, dies entspricht einer Steigerung von 3 %.

Mit der Vermögensrechnung zum 31.12.2021 wurde in Absprache mit dem Rechnungshof

der Steigerungssatz zukünftiger Besoldungs- und Pensionsanpassungen für 5 Jahre auf 2 % festgeschrieben. Nach Ablauf der 5 Jahre findet eine Überprüfung statt und der Wert wird gegebenenfalls angepasst.

Die Entwicklung der einzelnen Positionen der Rückstellungen für Pensionen und andere Verpflichtungen ist in [Tabelle 2-2](#) dargestellt.

Der Anstieg bei den Rückstellungen für Pensionen und ähnliche Verpflichtungen wird in den Erläuterungen zur Vermögensrechnung 2024 mit dem Zuwachs bei den Anspruchsberechtigten sowie auf die Erhöhung der Beamtenbezüge begründet.

Die Beihilferückstellungen wachsen laut den Erläuterungen aufgrund einer Erhöhung des prognostizierten Steigerungssatzes für künftige Beihilfeleistungen um 0,2 Prozentpunkte auf 3,8 %, einer gestiegenen Zahl an Anspruchsberechtigten und dem Anwachsen der durchschnittlichen Beihilfeausgaben von 8.578 € in 2023 auf 8.674 € in 2024.

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

Rückstellungen für	2019	2020	2021	2022	2023	2024	Anstieg/ Rückgang 2023/2024	Anstieg/ Rückgang 2023/2024
	In Mrd. €						In %	
Pensionsverpflichtungen Land	163,46	174,03	169,04	172,28	171,83	177,83	+6,00	+3,49
Beihilfeverpflichtungen Land	30,48	29,70	30,92	31,62	43,70	43,98	+0,28	+0,64
Pensionen und Beihilfen für Fälle der Verwaltungsstrukturreform	2,93	2,61	2,56	2,58	2,97	2,82	-0,15	-4,90
Summe	196,87	206,33	202,53	206,49	218,5	224,63	+6,13	+2,81

Um für Landesbedienstete Pensions- und Beihilferückstellungen bilden zu können, müssen diese eine fünfjährige Mindestdienstzeit erfüllt haben. Neueinstellungen wirken sich somit in der Vermögensrechnung erst mit einem Zeitversatz von 5 Jahren aus. Aus diesem Grund wurden in der Vermögensrechnung 2024 für 34.186 (2023: 33.153) Landesbedienstete noch keine Rückstellungen gebildet.

Wie sich die Zahl der Anspruchsberechtigten entwickelte, zeigt [Tabelle 2-3](#) auf.

Die sonstigen Rückstellungen betragen 8,1 Mrd. €. Wesentliche Positionen sind hierbei die Rückstellungen für Steuererstattungen von 6,2 Mrd. €, die im Vergleich zum Vorjahr um 0,7 Mrd. € gesunken sind, sowie die Rückstellungen für Rentenleistungen nach dem sozialen Entschädigungsrecht mit 1,0 Mrd. €.

2.4.3 Verbindlichkeiten

Die Verbindlichkeiten sind um 3,8 Mrd. € auf 59,2 Mrd. € angestiegen. Ursächlich hierfür ist ein Anstieg der Anleihen und Obligationen

um 4,7 Mrd. €. Diese stellen mit 21,1 Mrd. € die größte Position unter den Verbindlichkeiten dar. Die Verbindlichkeiten gegenüber Kreditinstituten betragen 7,9 Mrd. €, sie sind um 0,9 Mrd. € im Vergleich zum Vorjahr gesunken. Derzeit werden neu aufgenommene Schulden als Landdesschatzanweisungen realisiert, es wird weniger auf Schuldscheindarlehen zurückgegriffen.

In Summe mit den Verbindlichkeiten aus sonstigen Krediten - die mit 5,6 Mrd. € ein Bestandteil der Sonstigen Verbindlichkeiten sind - ergeben diese Positionen die im Erläuterungsteil abgebildete Kreditmarktverschuldung von 34,6 Mrd. €.

Tabelle 2-3: Anspruchsberechtigte im Vergleich zu den Vorjahren

	2019	2020	2021	2022	2023	2024	Differenz 2023/2024
Aktive Bedienstete Land	163.392	164.836	166.363	164.890	164.465	164.895	+430
Versorgungsempfänger Land	139.881	143.067	146.163	148.656	150.903	152.831	+1.928
Personen mit aktuellen oder künftigen Altersgeldansprüchen	1.420	1.646	1.830	2.168	2.540	2.840	+300
Aktive Bedienstete Fälle Verwaltungsstrukturreform	3.028	2.368	2.350	2.387	2.312	2.254	-58
Versorgungsempfänger Verwaltungsstrukturreform	1.365	1.469	1.548	1.623	1.739	1.728	-11
Erhöhung Anspruchsberechtigte							+2.589

In [Tabelle 2-4](#) werden die Unterschiede zwischen der doppischen und kameralen Schuldendarstellung veranschaulicht.

Auch bei den Verbindlichkeiten fand analog zu den Forderungen eine Ausdifferenzierung im Ausweis statt. Auch hier werden erstmals Verbindlichkeiten aus Lieferung und Leistung und Verbindlichkeiten gegenüber Unternehmen und Einrichtungen, mit denen ein Beteiligungsverhältnis besteht, ausgewiesen.

2.5 Prüfung der Anlagen im Bau Infrastruktur

Der Rechnungshof hat die Anlagen im Bau (AiB) im Bereich Infrastruktur zum Stichtag 31.12.2022 näher untersucht. Anlass für die Prüfung war der kontinuierliche Wertzuwachs in den zurückliegenden Jahren: Von 2017 bis 2022 stiegen die Beträge von 267 Mio. € auf 1.031 Mio. €. Hingegen nahm der Wert des Infrastrukturvermögens

Tabelle 2-4: Gegenüberstellung haushaltsmäßige Verschuldung und Verbindlichkeiten der Vermögensrechnung zum 31.12.2024

Schuldenart (kameral)	Betrag in Mio. €	Betrag in Mio. €	Position Vermögensrechnung
Wertpapiersschulden	21.068,56	21.068,56	Anleihen und Obligationen
Schulden beim nicht öffentlichen Bereich	12.619,33	7.869,54	Verbindlichkeiten gegenüber Kreditinstituten
Kredite bei sonstigen öffentlichen Sonderrechnungen	894,28	5.644,08	Verbindlichkeiten aus sonstigen Krediten
Summe Kreditmarktschulden	34.582,17	34.582,17	Summe Kreditmarktschulden
Aufgeschobene Kreditaufnahme	25.186,74		
Summe haushaltsmäßige Verschuldung	59.768,91		
Verpflichtungen beim Bund und anderen Ländern	545,47		
Summe fundierte Schulden	60.314,39	34.582,17	Summe Kreditmarktschulden
		2.218,81	Verbindlichkeiten aus Steuern
		13.156,97	Verbindlichkeiten aus Zuweisungen und Zuschüssen
		56,79	Verbindlichkeiten aus Lieferung und Leistung
		1.780,05	Verbindlichkeiten gegenüber verbundenen Unternehmen
		78,01	Verbindlichkeiten gegenüber Unternehmen und Einrichtungen, mit denen ein Beteiligungsverhältnis besteht.
		5.753,40	Verbindlichkeiten aus Steuerverteilung und Finanzausgleich
		1.605,87	Sonstige Verbindlichkeiten
Summe fundierte Schulden	60.314,39	59.232,08	Summe Verbindlichkeiten

im gleichen Zeitraum stetig von 12,898 Mrd. € auf 12,476 Mrd. € ab. Im Vergleich hierzu war im Bereich Bauten diese gegenläufige Wertentwicklung von Anlagen im Bau-Werten und Vermögenswerten nicht zu beobachten.

Im Infrastrukturbereich werden regelmäßig zahlreiche Straßenbauprojekte (Landesstraßen, Brücken, Tunnel, Stützbauwerke, Verkehrstechnik) geplant und umgesetzt. Je nach Größe des Projekts können bis zur Fertigstellung mehrere Jahre vergehen. Die noch nicht fertiggestellten Projekte werden entsprechend ihren entstandenen Aufwendungen als Anlagen im Bau innerhalb der Sachanlagen ausgewiesen. Nach Inbetriebnahme, d. h. nach der Verkehrsfreigabe, sind die Baumaßnahmen auf die Vermögensrechnungsposition Infrastrukturvermögen umzubuchen. Dies hat gemäß den Regelungen des Verkehrsministeriums mit einer Frist von 6 Monaten, spätestens aber zum 31.12. des jeweiligen Geschäftsjahres zu erfolgen. Mit der Umbuchung wird die Abschreibung in Gang gesetzt, um dem fortlaufenden Wertverlust durch Abnutzung Rechnung zu tragen.

Der Rechnungshof hatte das Ministerium für Verkehr in der Vergangenheit mehrfach darauf hingewiesen, dass die Wertentwicklung der Anlagen im Bau Infrastruktur vermuten ließe, dass unter der Position Anlagen im Bau bereits fertiggestellte Baumaßnahmen ausgewiesen seien. Das Ministerium für Verkehr hatte die vollständige Abrechnung und Umbuchung aller freigegebenen Straßenbauprojekte für die Vermögensrechnung 2022 zugesagt und die Umsetzung bestätigt.

Die Untersuchung des Rechnungshofs konzentrierte sich auf die Frage nach dem Verkehrsfreigabezeitpunkt der Baumaßnahmen. Mittels Medienrecherche (insbesondere Mitteilungen der Regierungspräsidien, der Kommunen und der Presse) wurden für zahlreiche Projekte die Bau- und Freigabetermine ermittelt und den verantwortlichen Regierungspräsidien zur Verifizierung vorgelegt.

Die Prüfung ergab, dass der Wert der Anlagen im Bau Infrastruktur zum 31.12.2022 um mindestens 695 Mio. € zu hoch ausgewiesen wurde. Dies entspricht einem Anteil von 67 % des ausgewiesenen Betrags von 1.031 Mio. €. Das Infrastrukturvermögen wurde um den Wert der zu hoch ausgewiesenen Anlagen im Bau zu niedrig dargestellt und auch nicht abgeschrieben.

Die ermittelten Verkehrsfreigaben gingen bis auf den Zeitpunkt Oktober 2006 zurück, was zum 31.12.2022 einem Zeitverzug hinsichtlich Umbuchung und Abschreibung von rund 16 Jahren entspricht. 31 % der untersuchten und bis Ende 2022 freigegebenen Straßenbauprojekte wurden 5 Jahre und länger fälschlicherweise als Anlagen im Bau ausgewiesen. Die [Tabelle 2-5](#) gibt einen Überblick über die wertmäßige und zeitliche Dimension der nicht erfolgten Umbuchungen.

Die Prüfung zeigt, dass dem Verkehrsfreigabedatum in der Landesstraßenbauverwaltung bisher wenig bis gar keine Bedeutung beigemessen wird. In den Fachsystemen (Projektmanagementsystem SAP-PS und MaVIS) ist das Datum

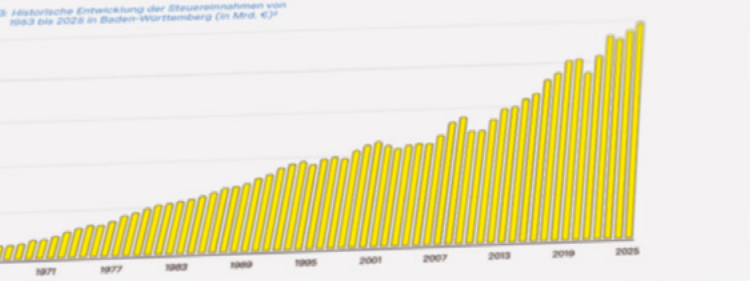
Tabelle 2-5: Freigegebene und nicht umgebuchte Straßenbauprojekte bis Ende 2022

Verkehrsfreigabe	Bis inklusive 2017	2018 bis 2019	2020 bis 2021	2022
Wert der nicht erfolgten Umbuchungen in Mio €	214	178	175	128

nur selten hinterlegt. Es besteht kein Bewusstsein dafür, dass der verkehrsmäßige Nutzungsbeginn wesentliche Auswirkungen auf die Vermögenswerte in der Anlagenbuchhaltung hat.

Das Ministerium für Verkehr sollte die Regierungspräsidien anhalten, die Anlagen im Bau im Bereich Infrastruktur künftig zeitnah nach ihrer Verkehrsfreigabe mit den bis dahin angefallenen Aufwendungen abzurechnen und auf das Infrastrukturvermögen umzubuchen. Die Abschreibungsläufe sind vorschriftsgemäß in Gang zu setzen. Nach der Umbuchung entstehende Aufwendungen (nach Bauende zu leistende Rechnungsbeträge) sind als Nachaktivierung zu buchen. Um einen korrekten Ausweis in der Vermögensrechnung zu gewährleisten, sind die Anlagen im Bau Infrastruktur um die bereits in der Vergangenheit und bis dahin freigegebene Baumaßnahmen zu bereinigen. Ältere Maßnahmen sind ihrer Verkehrsfreigabe entsprechend nachträglich umzubuchen. Die Verkehrsfreigabetermine sind künftig verlässlich zu dokumentieren.

Die zuständigen Ministerien haben eine zeitnahe Bereinigung betroffener Vorgänge zugesagt.



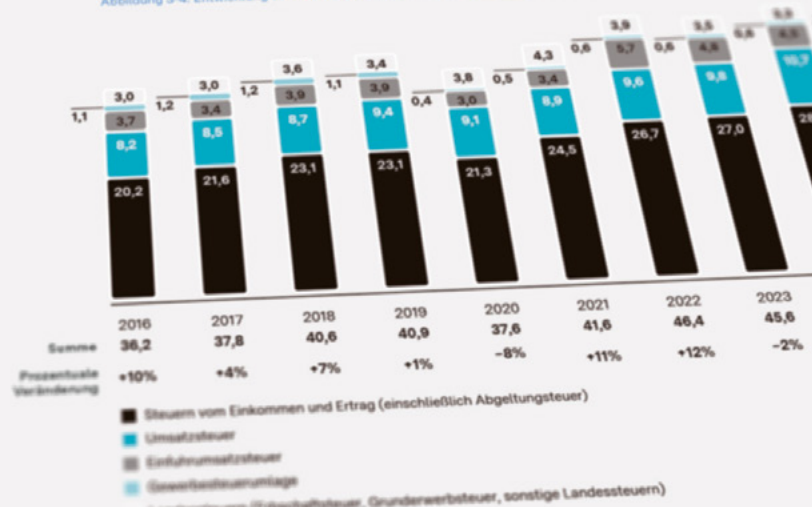
Steuern und
Einnahmen (Haupt-)

darauffolgenden Jahren 2021 und 2022 erholten sie sich. Nach einem erneuten Rückgang um 0,8 Mrd. € im Jahr 2023 stiegen die Einnahmen der Hauptgruppe 0 ab 2024 erneut an; zuletzt 2025 um 1,9 Mrd. € (+4 %) auf 49,7 Mrd. €.

Die Brutto-Steuereinnahmen⁴ waren 2025 mit 49,5 Mrd. € um 13,3 Mrd. € höher als 10 Jahre zuvor (+37 %). Gegenüber dem Vorjahr 2024 erhöhten sie sich um 1,9 Mrd. € (+4 %).

Die um die Ausgaben des kommunalen Finanzengleichs bereinigten (Netto-)Steuereinnahmen sind 2025 auf 28,3 Mrd. € (+4 %) angestiegen.

Abbildung 3-4: Entwicklung der Brutto-Steuereinnahmen 2016 bis 2025 (in Mrd. €)¹⁰⁰



3 Entwicklung des Landeshaushalts

Die Steuereinnahmen 2025 waren 1,9 Mrd. € höher als im Vorjahr 2024. Dennoch war der Finanzierungssaldo mit 0,5 Mrd. € negativ.

3.1 Finanzierungssaldo

Die Gesamteinnahmen des Landes lagen 2025 mit 73,2 Mrd. € gut 6,2 Mrd. € über den im Staatshaushaltsplan vorgesehenen Einnahmen. Die Gesamtausgaben betrugen 69,7 Mrd. € und überstiegen den Planwert damit um 2,7 Mrd. €. Zum 31.12.2025 betrug der Saldo aus den Gesamteinnahmen und den Gesamtausgaben 3,5 Mrd. €. Das Land hat in dieser Höhe einen Kassenüberschuss ausgewiesen.

Die Betrachtung der Gesamteinnahmen und -ausgaben ergibt für 2025 zwar ein positives Gesamtbild, lässt jedoch keine Rückschlüsse darauf zu, inwiefern der Haushalt strukturell ausgeglichen war.

Die wichtigste Kennzahl für die Bewertung der Haushaltsentwicklung ist der Finanzierungssaldo. Bei dessen Berechnung werden die Gesamteinnahmen sowie die Gesamtausgaben um einnahmen- und ausgabenseitige Sondertatbestände bereinigt. So werden bei den Einnahmen Entnahmen aus Rücklagen, Fonds und Stöcken, Einnahmen aus Überschüssen der Vorjahre und aus der (haushaltsmäßigen) Aufnahme neuer Kredite¹ herausgerechnet. Bei den Ausgaben bleiben Zuführungen an Rücklagen, Fonds und Stöcke, der Ausgleich von Kassenfehlbeträgen sowie die endgültige Tilgung von Kreditmarktschulden unberücksichtigt. Im Ergebnis zeigt sich, ob der Haushaltsvollzug aus den laufenden Einnahmen bestritten werden konnte.

Für 2025 waren die Gesamteinnahmen um insgesamt 6,0 Mrd. € zu bereinigen und beliefen sich auf 67,1 Mrd. €. Die bereinigten Ausgaben von 67,7 Mrd. € lagen um 2,0 Mrd. € unter den

Gesamtausgaben. Der Finanzierungssaldo war mit minus 517 Mio. € negativ. Das Land musste zum Haushaltsausgleich auf bestehende Reserven zurückgreifen (siehe Tabelle 3-1).

Tabelle 3-1: Berechnung des Finanzierungssaldos 2025 (in Mio. €)

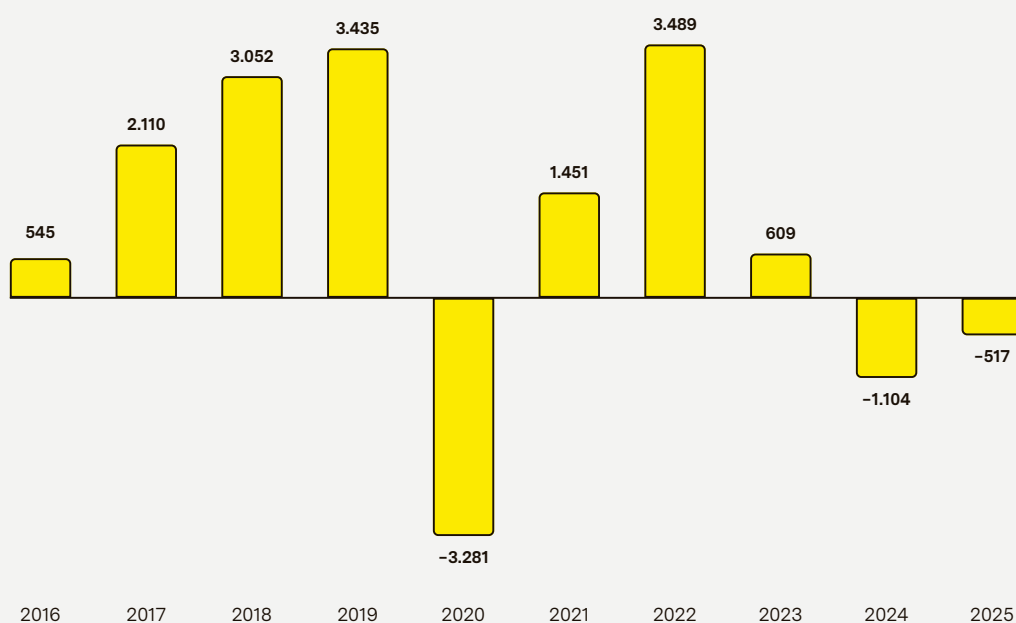
Bezeichnung	Betrag
Summe der Ist-Einnahmen	73.175
Nettokreditaufnahme	-1.026
Entnahmen aus Rücklagen, Fonds und Stöcken	-2.681
Einnahmen aus kassenmäßigen Überschüssen	-2.332
Bereinigte Einnahmen	67.135
Summe der Ist-Ausgaben	-69.661
Zuführungen an Rücklagen, Fonds und Stöcke	-2.008
Kassenmäßige Fehlbeträge	0
Bereinigte Ausgaben	-67.653
Finanzierungssaldo	-517

¹ Die Berücksichtigung von Kreditaufnahmen erfolgt, abweichend vom Bruttonprinzip, nach dem Nettoprinzip bei den Einnahmen. Nettokreditaufnahmen werden einnahmeseitig abgezogen. Nettotilgungen werden haushaltssystematisch als negative Kreditaufnahmen behandelt.

Im zehnjährigen Betrachtungszeitraum kam ein negativer Finanzierungssaldo bislang bereits zweimal vor. Während im Zeitraum von 2016 bis 2019 durchweg sehr hohe positive Ergebnisse erzielt werden konnten, bildete das erste Jahr der Corona-Pandemie 2020 einen tiefen Einschnitt. Neben der Pandemie hatte ab 2020 eine strukturelle Veränderung der Bund-Länder-Finanzbeziehungen Auswirkungen auf die Einnahmen und Ausgaben. Die bis dahin geltenden Vorgaben zum Länderfinanzausgleich wurden durch eine geänderte Steuerverteilungsregelung ersetzt. Gleichwohl wies die Haushaltsrechnung 2021 wieder ein Plus von nahezu 1,5 Mrd. € aus.

Der Finanzierungssaldo 2024 berücksichtigte im Gegensatz zu 2025 eine Tilgung von 193 Mio. €. Dennoch überstiegen die Entnahmen aus Rücklagen, Fonds und Stöcken die entsprechenden Zuführungen deutlich. Der Finanzierungssaldo war 2024 erstmals seit 2020 wieder negativ und bleibt auch 2025 negativ (siehe [Abbildung 3-1](#)).

Abbildung 3-1: Finanzierungssalden 2016 bis 2025 (in Mio. €)



3.2 Entwicklung der Gesamteinnahmen 2016 bis 2025

Die Gesamteinnahmen des Landes stiegen 2025 gegenüber dem Vorjahr um 4,4 Mrd. € an. Damit näherten sie sich den Einnahmen der Jahre 2020 bis 2022 an.

Den prozentual größten Zuwachs gegenüber dem Vorjahr wiesen 2025 mit plus 26 % die Einnahmen der Hauptgruppe 3 auf. Hintergrund war insbesondere die Aufnahme neuer Schulden am Kreditmarkt im Vergleich zu einer Tilgung im Vorjahr (siehe Abbildung 3-2).

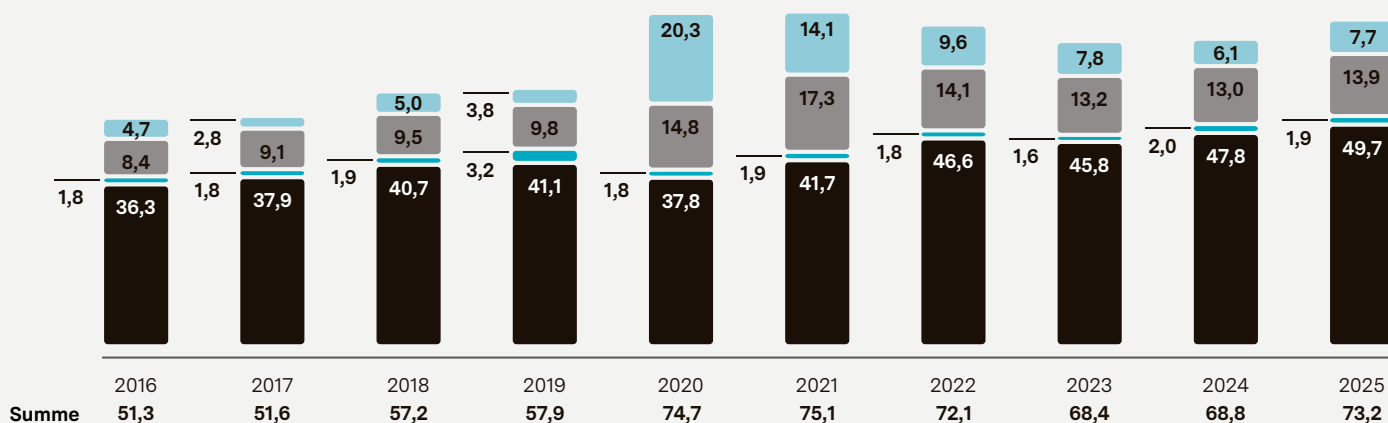
Nach einem leichten Anstieg 2024 stiegen die Einnahmen 2025 per saldo deutlich um 6 % auf 73,2 Mrd. € an.

Von den Veränderungen gegenüber 2024 entfielen

- +1,9 Mrd. € auf die Einnahmen der Hauptgruppe 0,
- -45 Mio. € auf die Einnahmen der Hauptgruppe 1,
- +0,9 Mrd. € auf die Einnahmen der Hauptgruppe 2,
- +1,6 Mrd. € auf die Einnahmen der Hauptgruppe 3.

Die Einnahmen wurden 2025 zu 68 % durch Steuern und steuerähnliche Abgaben (Hauptgruppe 0) sowie zu 19 % durch Einnahmen aus Zuweisungen und Zuschüssen mit Ausnahme von Investitionen (Hauptgruppe 2) erzielt.

Abbildung 3-2: Einnahmen im Landeshaushalt 2016 bis 2025 (in Mrd. €)²



■ Hauptgruppe 0 = Einnahmen aus Steuern und steuerähnliche Abgaben sowie EU-Eigenmittel

■ Hauptgruppe 1 = Verwaltungseinnahmen, Einnahmen aus Schuldendienst und dergleichen

■ Hauptgruppe 2 = Einnahmen aus Zuweisungen und Zuschüssen mit Ausnahme für Investitionen

■ Hauptgruppe 3 = Einnahmen aus Schuldenaufnahmen, aus Zuweisungen und Zuschüssen für Investitionen; besondere Finanzierungseinnahmen

² Zum Teil Rundungsdifferenzen.

3.2.1 Steuereinnahmen und steuerähnliche Abgaben (Hauptgruppe 0)

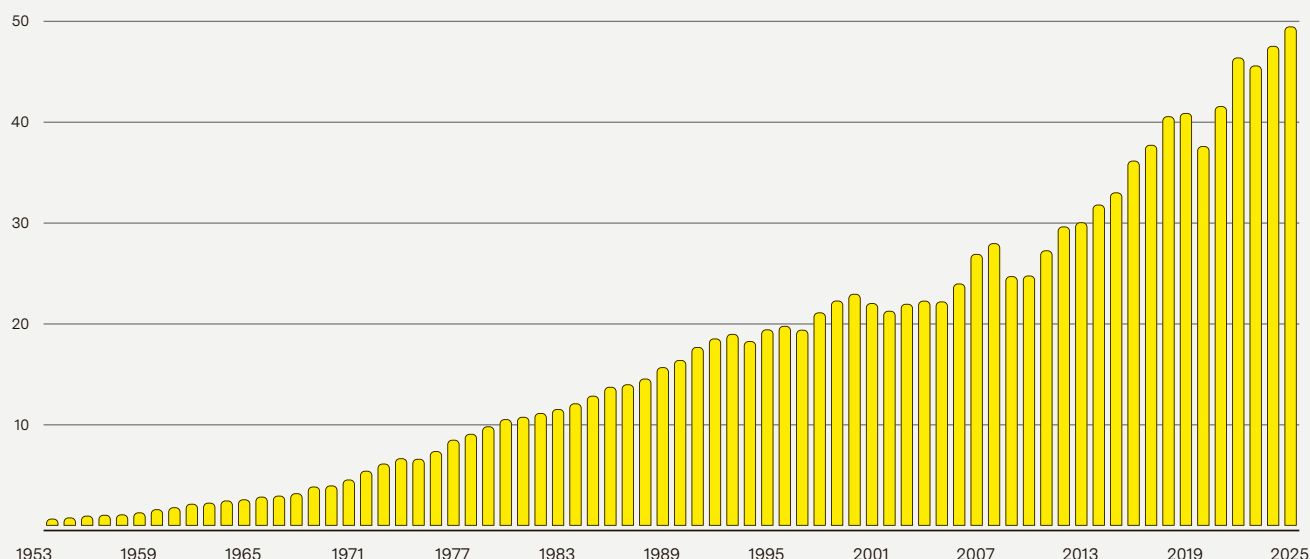
Langfristig betrachtet stiegen die Steuereinnahmen seit 1953 überwiegend an (siehe Abbildung 3-3). Die größten Einbrüche waren 2009 (Wirtschafts- und Finanzmarktkrise) und 2020 (Corona-Pandemie) zu verzeichnen.

Die Steuereinnahmen und Einnahmen aus steuerähnlichen Abgaben stiegen seit 2011 deutlich an. Nach Ausbruch der Corona-Pandemie fielen die Einnahmen der Hauptgruppe 0 im Jahr 2020 zunächst real um 3,3 Mrd. € gegenüber dem Vorjahr auf 37,8 Mrd. €. Bereits in den beiden darauffolgenden Jahren 2021 und 2022 erholten sie sich. Nach einem erneuten Rückgang um 0,8 Mrd. € im Jahr 2023 stiegen die Einnahmen

der Hauptgruppe 0 ab 2024 erneut an; zuletzt 2025 um 1,9 Mrd. € (+4 %) auf 49,7 Mrd. €.

Die **Brutto-Steuereinnahmen**⁴ waren 2025 mit 49,5 Mrd. € um 13,3 Mrd. € höher als 10 Jahre zuvor (+37 %). Gegenüber dem Vorjahr 2024 erhöhten sie sich um 1,9 Mrd. € (+4 %).

Abbildung 3-3: Historische Entwicklung der Steuereinnahmen von 1953 bis 2025 in Baden-Württemberg (in Mrd. €)³



³ Steuereinnahmen der Hauptgruppe 0 ohne steuerähnliche Abgaben.

⁴ Ohne steuerähnliche Abgaben.

Die um die Ausgaben des kommunalen Finanz-
ausgleichs bereinigten (Netto-)Steuereinnah-
men sind 2025 auf 39,3 Mrd. € (+4 %) angestie-
gen (siehe Abbildung 3-4).

Die Steuereinnahmen des Landes bestehen aus
der Summe der Gemeinschaftsteuern und der
Summe der Landessteuern.

Zu den Gemeinschaftsteuern gehören:

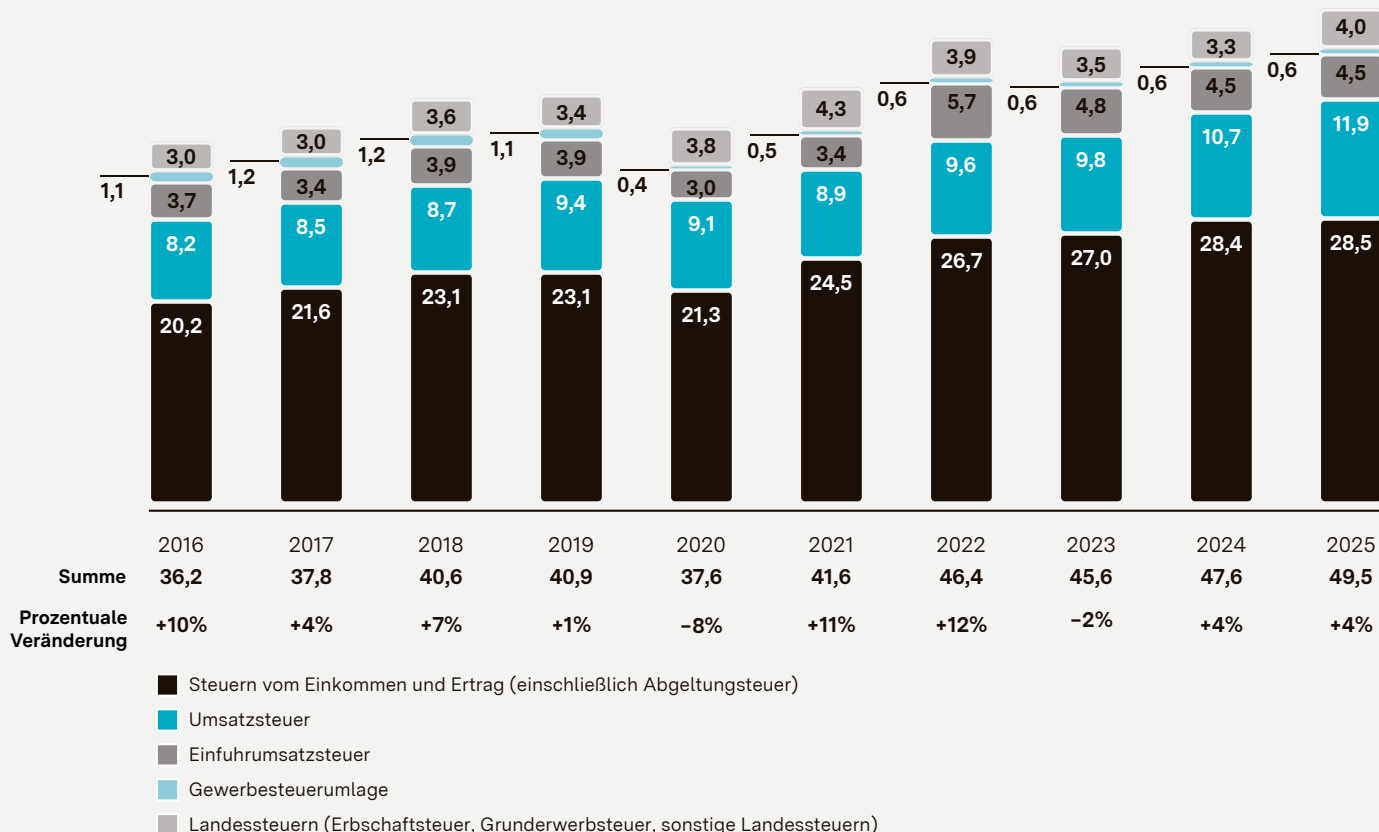
- Steuern vom Einkommen und Ertrag beste-
hend aus Lohnsteuer, veranlagter Einkom-
mensteuer, nicht veranlagten Steuern vom
Ertrag, Körperschaftsteuer und Abgeltung-
steuer: Sie erhöhten sich im Vergleich zum
Vorjahr um 0,1 Mrd. € (+0,5 %). Die Ein-
nahmen aus der Lohnsteuer bilden mit
16,9 Mrd. € wie stets den höchsten Anteil am
Aufkommen aus den Gemeinschaftsteuern.

- Umsatzsteuer: Die Einnahmen stiegen
gegenüber dem Vorjahr um 1,2 Mrd. € auf
11,9 Mrd. € (+11 %).
- Einfuhrumsatzsteuer: Die Einnahmen gin-
gen 2025 geringfügig um 33 Mio. € zurück
(-1 %).
- Gewerbesteuerumlage: Diese nahm um
55 Mio. € auf 562 Mio. € ab (-9 %).

Die Einnahmen aus Gemeinschaftsteuern sind
2025 im Vergleich zum Vorjahr von 44,2 Mrd. €
auf 45,4 Mrd. € angestiegen. Der Anteil an den
gesamten Steuereinnahmen des Landes lag
damit bei 92 %.

Die Einnahmen aus Landessteuern nahmen
2025 um 0,7 Mrd. € auf 4,0 Mrd. € zu (+20 %).
Das Aufkommen aus der Grunderwerbsteuer

Abbildung 3-4: Entwicklung der Brutto-Steuereinnahmen 2016 bis 2025 (in Mrd. €)^{5 6 7}



5 Zum Teil Rundungsdifferenzen.

6 Ohne steuerähnliche Abgaben.

7 Prozentwerte: Veränderung der Steuereinnahmen gegenüber dem Vorjahr.

stieg gegenüber dem Vorjahr um 0,3 Mrd. € auf 2,2 Mrd. € an (+19 %). Auch die Einnahmen aus der Erbschaftsteuer nahmen im Vergleich zu 2024 um 0,3 Mrd. € auf 1,5 Mrd. € zu (+31 %).

Die Einnahmen **aus steuerähnlichen Abgaben** blieben 2025 nahezu konstant. Sie betrugen in Summe 192 Mio. €. Der größte Anteil mit 54 % der Einnahmen aus steuerähnlichen Abgaben (105 Mio. €) entfiel auf das Wasserentnahmeentgelt und die Abwasserabgabe. Weitere 82 Mio. € (43 %) 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) verringerten sich 2025 gegenüber 2024 geringfügig, um 45 Mio. € auf 1,9 Mrd. € (-2 %).

Die Verwaltungseinnahmen (Obergruppe 11) bildeten mit 1,5 Mrd. € den größten Posten der Hauptgruppe 1. Sie nahmen gegenüber dem Vorjahr um 30 Mio. € zu (+2 %). Davon entfielen 786 Mio. € 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) erhöhten sich 2025 gegenüber dem Vorjahr in Summe um 889 Mio. € auf 13,9 Mrd. € (+7 %). Die größten Posten dieser Einnahmengruppe waren:

- Finanzausgleichsumlage im kommunalen Finanzausgleich nach § 1a Finanzausgleichsgesetz mit 5,9 Mrd. €; sie erhöhte sich um 170 Mio. € (+3 %);
- Zuweisung des Bundes zum Ausgleich des Kraftfahrzeugsteuer-Wegfalls mit 1,3 Mrd. €; unverändert seit 2010;
- Einnahmen zur Sicherstellung und Verbesserung einer ausreichenden Bedienung durch den ÖPNV/SPNV sowie zur Infrastruktur- und Fahrzeugförderung mit 1,4 Mrd. €; sie erhöhten sich um 49 Mio. € (+4 %);
- Zuweisungen des Bundes für die Kosten der Unterkunft und Heizung gemäß § 46 Absätze 5 bis 11 SGB II (1,2 Mrd. €) und Zuweisungen des Bundes gemäß § 46a SGB XII - Sozialhilfe (1,1 Mrd. €) mit 2,3 Mrd. €; gegenüber dem Vorjahr erhöhten sie sich um 82 Mio. € (+4 %).

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 2025 auf 7,6 Mrd. €. Damit nahmen sie gegenüber dem Vorjahr um 1,6 Mrd. € (+26 %) zu.

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

3.2.4.1 Einnahmen aus Schuldenaufnahmen

2024 hatte das Land 193 Mio. € getilgt.⁸ In 2025 hat Baden-Württemberg haushaltsmäßig 1 Mrd. € an neuen Krediten aufgenommen.

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 96 Mio. € auf 1,4 Mrd. € (+7 %).

Die größten Einzelpositionen der Zuweisungen und Zuschüssen für Investitionen lagen 2025 bei:

- Zuschüssen des Bundes zur Förderung des sozialen Wohnungsbaus mit 327 Mio. €; sie erhöhten sich um 83 Mio. € (+34 %);
- Zuweisungen für die Durchführung des „DigitalPakt Schule“ sowie ergänzender Programme mit 284 Mio. €; sie erhöhten sich um 88 Mio. € (+45 %);
- Zuweisungen des Bundes für die Darlehensförderung der Studierenden mit 132 Mio. €; sie sanken um 3 Mio. € (-3 %).

Diesen Einnahmen stehen regelmäßig entsprechende Ausgaben gegenüber.

3.2.4.3 Besondere Finanzierungseinnahmen

Baden-Württemberg hat 2025 aus Rücklagen, Fonds und Stöcken 2,7 Mrd. € entnommen. Dies entspricht einem Rückgang um 761 Mio. € gegenüber der Vorperiode (-22 %).

Der größte Betrag mit 1,7 Mrd. € wurde aus der Rücklage für Haushaltsrisiken entnommen⁹.

Weitere Entnahmen betrafen

- die Rücklage für das Maßnahmenpaket „Zukunftsland BW - Stärker aus der Krise“ mit 406 Mio. €;
- die Rücklage für Inflations- und Energiepreisrisiken mit 267 Mio. €;
- die Sanierungsrücklage¹⁰ mit 76 Mio. €.

Aus Überschüssen der Vorjahre (Obergruppe 36) wurden 2025 insgesamt 2,3 Mrd. € entnommen. Sie nahmen damit um 81 % im Vergleich zu 2024 (1,3 Mrd. €) zu.

⁸ Tilgungen werden haushaltstechnisch als negative Einnahmen aus Schuldenaufnahmen bei der Hauptgruppe 3 nachgewiesen. Dies entspricht faktisch einer Ausgabe.

⁹ Im Gegenzug wurden 2025 der Rücklage für Haushaltsrisiken 1,1 Mrd. € zugeführt (Vorjahr: 113 Mio. €).

¹⁰ Rücklage für Maßnahmen im Sinne des § 1 Absatz 3 der Verordnung zu § 18 Landeshaushaltsordnung.

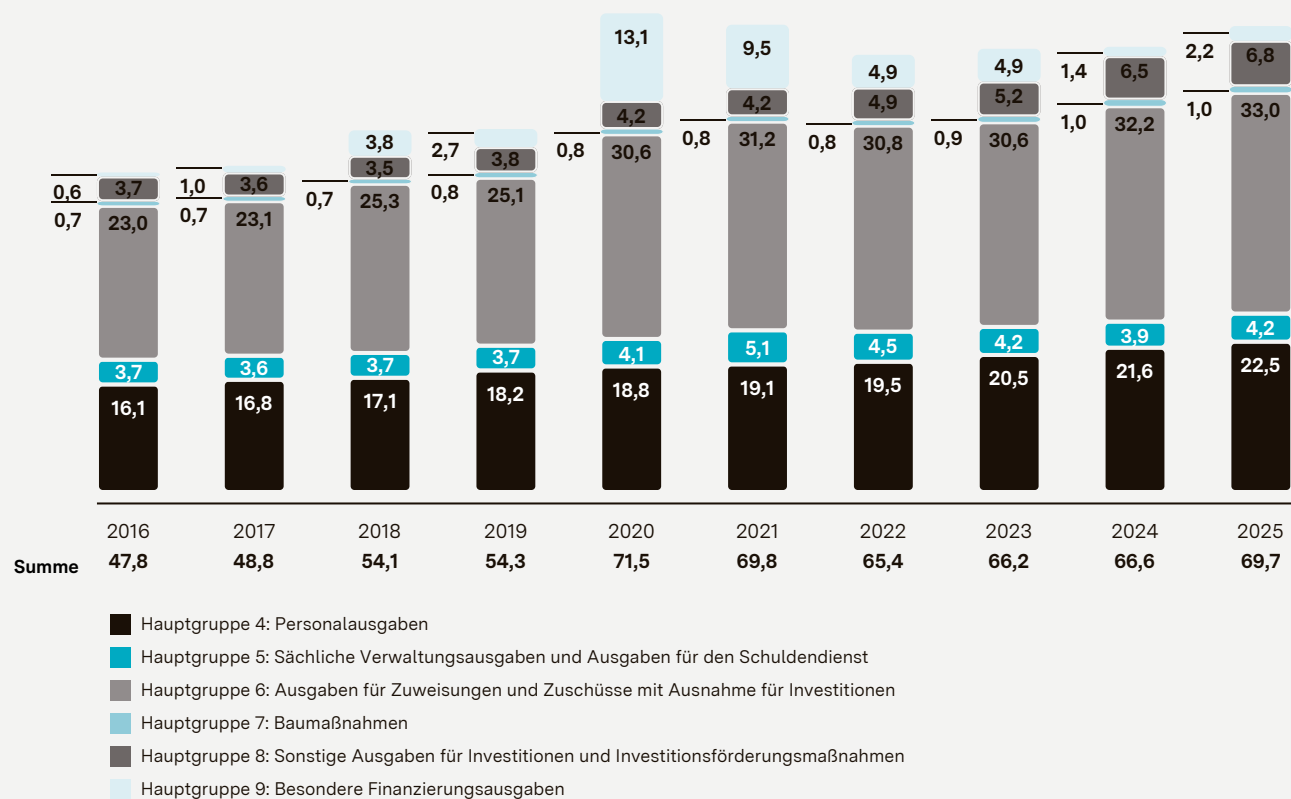
3.3 Entwicklung der Gesamtausgaben 2016 bis 2025

Nachdem die Ausgaben des Landes von 2022 bis 2024 schon auf hohem Niveau stagnierten, ergab sich 2025 eine weitere Steigerung. Die unmittelbaren finanziellen Auswirkungen der Corona-Pandemie hat das Land inzwischen nahezu überwunden. Ungeachtet dessen prägen krisenbedingte Ausgaben - beispielsweise in Folge von Flucht und Migration - die Landesausgaben nach wie vor mit.

Neben der investiven Unterstützung von Kommunen und Landkreisen hat das Land auch 2025 in den Erhalt und den Ausbau seiner Infrastruktur sowie in den Personalkörper investiert. Darüber hinaus wurden neben Entnahmen aus den Rücklagen erneut Mittel in nennenswertem Umfang für künftige krisenbedingte Ausgaben zugeführt.

In der Folge sind die Gesamtausgaben gegenüber 2024 um 3,1 Mrd. € gestiegen ([siehe Abbildung 3-5](#)).

Abbildung 3-5: Ausgaben im Landeshaushalt 2016 bis 2025 (in Mrd. €)^{11 12}



¹¹ Zum Teil Rundungsdifferenzen.

¹² Ab 2020 Wegfall von Ausgaben für den Länderfinanzausgleich in der Hauptgruppe 6. Letztmalig 2019 mit 2,5 Mrd. € enthalten.

Die Zehn-Jahres-Betrachtung zeigt, dass die Gesamtausgaben des Landes bis zur Corona-Pandemie gleichmäßig auf 54,3 Mrd. € in 2019 angestiegen sind. Nach einem sprunghaften Aufwuchs in 2020 und 2021 stabilisierten sich die Ausgaben ab 2022 zunächst auf hohem Niveau. Gegenüber 2024 ergab sich 2025 ein Plus der Gesamtausgaben von 5 %.

Im Vergleich zum Vorjahr ergaben sich in 2025 in folgenden Bereichen Ausgabenerhöhungen:

- Personalausgaben (Hauptgruppe 4) um 945 Mio. € (+4 %),
- Verwaltungsausgaben und Ausgaben für den Schuldendienst (Hauptgruppe 5) um 267 Mio. € (+7 %),
- Ausgaben für Zuweisungen und Zuschüsse für laufende Zwecke (Hauptgruppe 6) um 759 Mio. € (+2 %),
- Baumaßnahmen (Hauptgruppe 7) um 27 Mio. € (+3 %),
- sonstigen Ausgaben für Investitionen und Investitionsförderungsmaßnahmen (Hauptgruppe 8) um 290 Mio. € (+4 %) und

- Besonderen Finanzierungsausgaben (Hauptgruppe 9) um 806 Mio. € (+58 %).

Die Personalausgaben sowie die Ausgaben für Zuweisungen und Zuschüsse für laufende Zwecke entsprechen zusammen 80 % 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 den 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.¹³

Tabelle 3-2: Personalausgaben der Hauptgruppe 4 in 2016 sowie 2021 bis 2025 (in Mrd. €)^{14 15}

Gruppe		2016	2021	2022	2023	2024	2025
422	Bezüge und Nebenleistungen der Beamtinnen und Beamten und Richterinnen und Richter	7,99	9,28	9,66	9,87	10,49	10,91
428	Entgelte der Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer	1,53	1,80	1,78	1,81	1,92	1,95
432	Versorgungsbezüge der Beamtinnen und Beamten, Richterinnen und Richter	4,47	5,82	5,86	6,23	6,49	6,75
441	Beihilfen, soweit nicht für Versorgungsempfängerinnen und Versorgungsempfänger und dergleichen	0,41	0,48	0,47	0,55	0,58	0,66
446	Beihilfen für Versorgungsempfängerinnen und Versorgungsempfänger und dergleichen	0,79	1,06	1,09	1,28	1,31	1,49
Sonstige Personalausgaben		0,90	0,70	0,68	0,73	0,80	0,77
Summe Personalausgaben		16,09	19,14	19,54	20,46	21,59	22,53

¹³ 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.

¹⁴ Ohne Personalausgaben der Landesbetriebe.

¹⁵ Zum Teil Rundungsdifferenzen.

Die Personalausgaben der Kernverwaltung sind gegenüber 2016 um 6,4 Mrd. € auf 22,5 Mrd. € in 2025 gestiegen (+40 %).

Allerdings sind die Werte nur bedingt vergleichbar, da in diesem Zeitraum verschiedene Universitäten¹⁶, 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 jeweiligen Zuschusses und damit in Hauptgruppe 6 etatisiert sind. Die Personalausgaben der Kernverwaltung verringerten sich entsprechend.

Gegenüber 2024 erhöhten sich die Ausgaben der Hauptgruppe 4 in 2025 um 945 Mio. € (+4 %). 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 422 Mio. € und die Versorgungsbezüge (Gruppe 432) mit plus 267 Mio. € bei.

Im zehnjährigen Betrachtungszeitraum erhöhten sich die Bezüge und Nebenleistungen um 2,9 Mrd. € (+37 %). Im selben Zeitraum stiegen die Beihilfeausgaben für aktive Beamtinnen und Beamte sowie Richterinnen und Richter deutlich um 253 Mio. € (+62 %). Die Beihilfen für Versorgungsempfängerinnen und Versorgungsempfänger stiegen besonders stark, um 89 % auf 1,5 Mrd. € an.

Die Ausgaben für Versorgungsbezüge betrugen 2025 insgesamt 6,8 Mrd. €. Dies sind 2,3 Mrd. € mehr als 2016 (+51 %).

Die Entgelte der Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer erhöhten sich im zehnjährigen Betrachtungszeitraum um 420 Mio. € (+27 %). 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 2025 als Gesamtpersonalaufwand.

Tabelle 3-3: Personalausgaben der Kernverwaltung und Personalaufwand der Landesbetriebe 2018 bis 2025 (in Mrd. €)¹⁷

Haus- haltsjahr	Personalausgaben der Kernverwaltung (Hauptgruppe 4)		Personalaufwand Landesbetriebe		Gesamtpersonalaufwand	
	Soll	Ist	Soll	Ist	Soll	Ist
2018	17,41	17,14	3,05	3,12	20,46	20,26
2019	18,02	18,17	3,12	3,27	21,14	21,44
2020	19,41	18,75	3,23	3,44	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	4,60	27,22	26,19
2025	23,8	22,53	4,94	n.n.	28,74	n.n

16 Zuletzt Universität Konstanz: Verlagerung von 33,5 Mio. € zum 01.01.2025 von Gruppe 422 zu Gruppe 682.
17 Der Landesbetrieb Fachzentrum Sonderkulturen - Staatliche Lehr- und Versuchsanstalt für Wein- und Obstbau Weinsberg hat aufgrund von Ausfällen bei der Buchführung bis zum Redaktionsschluss des Jahresberichts keine Ist-Werte für 2024 vorgelegt. Insofern wurde der Soll-Wert von 6,8 Mio. € berücksichtigt.

Für die Landesbetriebe lagen zum Redaktionschluss des Jahresberichts für 2025 noch keine Ist-Zahlen vor.

Der Gesamtpersonalaufwand des Landes (Kernhaushalt und Landesbetriebe) lag für 2024 im Ist um 21 % über den Ist-Personalausgaben des Kernhaushaltes.

Die Personalstellen in der gesamten Landesverwaltung¹⁸ erhöhten sich seit 2016 von 209.746 Stellen auf 223.303 Stellen (+6 %) zum 31.12.2025 (siehe Abbildung 3-6).

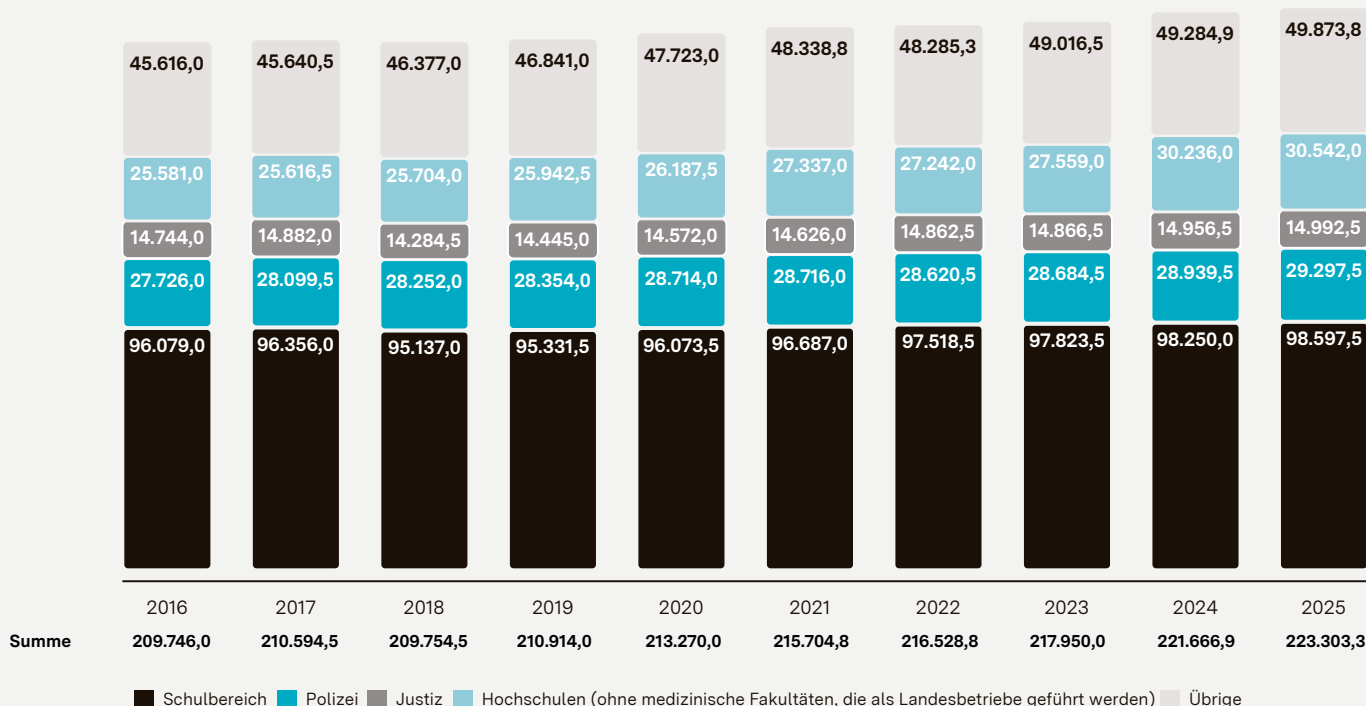
Gegenüber dem Vorjahr ist die Zahl der Stellen 2025 um nominal 1.636,4 Stellen angewachsen. Davon wurden 167 Stellen im Haushaltsvollzug geschaffen. Der Stellenaufwuchs im Schulbereich betrug 347,5 gegenüber dem Vorjahr.

Bei der Polizei wurde die Einstellungsoffensive fortgeführt und insgesamt wurden 358 Stellen geschaffen. Bei der Justiz betrug der Aufwuchs 36 Stellen, im Hochschulbereich 306 Stellen und im Übrigen 588,9 Stellen.

Von den gesamten Personalstellen 2025 entfielen 44 % auf den Schulbereich, 13 % auf die Polizei, 7 % auf die Justiz und 14 % auf die Hochschulen (ohne medizinische Fakultäten).

Die bei den Kapiteln der Ministerien und obersten Landesbehörden¹⁹ ausgebrachten Stellen haben sich im zehnjährigen Betrachtungszeitraum deutlich - nominal um 33,7 % - erhöht. Waren 2016 noch 3.728 Stellen in den jeweiligen Kapiteln ausgebracht, ist die Anzahl 10 Jahre später um 1.255 Stellen auf 4.983 Stellen angewachsen.

Abbildung 3-6: Personalstellen für Beamte und Arbeitnehmer (inklusive Landesbetriebe) ohne Beamte auf Widerruf 2016 bis 2025^{20 21}



18 Inklusive Landesbetriebe; ohne Stellen für Beamte auf Widerruf.

19 Vergleich der Haushaltspläne der jeweiligen Kapitel 01.

20 Inklusive im Haushaltsvollzug geschaffener Stellen.

21 In 2024 (Wieder-) Aufnahme von 2.453,5 Stellen des Karlsruher Instituts für Technologie in die Stellenpläne des Landes, als Folge des Zweiten Gesetzes zur Weiterentwicklung des Karlsruher Instituts für Technologie. Landtagsdrucksache 16/9714.

Dabei ist allerdings zu berücksichtigen, dass die jeweiligen Kapitel 01 der Einzelpläne durch Umressortierungen und Umstrukturierungen einer Vielzahl von Veränderungen unterworfen waren. Lediglich 2016, 2019 und 2024 gab es keine entsprechenden Veränderungen (siehe Abbildung 3-7).

Im Betrachtungszeitraum gab es strukturelle Veränderungen, die sich in Summe auf +454,5 Stellen addieren (siehe Tabelle 3-4 auf der Folgeseite).

Würde man diese strukturellen Verschiebungen außer Betracht lassen, hätte sich die Zahl der Stellen bei den Kapiteln 01 zwischen 2016 und 2025 von 3.728 Stellen auf 4.529 Stellen erhöht.

Dies entspräche einem Zuwachs von 801 Stellen oder plus 22 % innerhalb von 10 Jahren.

Der Rechnungshof hält es angesichts dieser Steigerung für sachgerecht, in den kommenden Haushaltsaufstellungsverfahren bei der Ausbringung neuer Stellen in den Kapiteln der Ministerien und obersten Landesbehörden eher zurückhaltend zu sein.

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

Die sächlichen Verwaltungsausgaben und die Ausgaben für den Schuldendienst (Hauptgruppe 5) erhöhten sich 2025 per saldo um 267 Mio. € auf 4,2 Mrd. € (+7 %).

Die sächlichen Verwaltungsausgaben (Obergruppen 51 bis 54) stiegen von 2016 bis 2019 zunächst moderat an. Sie erhöhten sich pandemiebedingt sprunghaft und erreichten hierbei 2021 einen Höhepunkt. In den folgenden Jahren

Abbildung 3-7: Entwicklung der Stellenzahl bei Ministerien und obersten Landesbehörden^{22 23 24 25}



²² Berücksichtigt sind Stellenzugänge aus dem nachgeordneten Bereich zum Kapitel 01 bzw. Abgänge hin zum nachgeordneten Bereich.

Unberücksichtigt blieben Stellenverschiebungen zwischen den jeweiligen Kapiteln 01.

²³ Nur Dauerstellen, ohne kw-Stellen. Stellenhebungen wurden nicht berücksichtigt.

²⁴ Stellenveränderung gemäß Veränderungsnachweisen der Staatshaushaltspläne von drei Stellen oder mehr im Einzelfall.

²⁵ Inklusive Beamte auf Widerruf beim Einzelplan 13.

Tabelle 3-4: Strukturelle Stellenveränderungen bei den Kapiteln 01 der Einzelpläne zwischen 2017 und 2025

Haushaltsjahr	Stellenveränderung Zugang/Abgang	Strukturelle Verschiebung von Stellen
2017	+29,5	Neuordnung der Bereiche Vermessung und Flurneuordnung sowie Naturschutz und Landschaftspflege; im Übrigen ohne Angabe von Gründen.
2018	+113	Als Ersatz für dauerhaft abgeordnetes Personal.
2020	+57	Zur Umsetzung des Onlinezugangsgesetzes; für den Sonderstab gefährliche Ausländer; für die Forstneueorganisation sowie für die Investitionsoffensive des Bundes.
2021	+9	Für die Investitionsoffensive des Bundes.
2022	-81,5	Für die Cybersicherheitsagentur Baden-Württemberg.
2022	+132,5	Beginn der Auflösung des Landesgesundheitsamtes; für die Stärkung der Impfkampagne; aufgrund des Wegfalls bei den Ausbauprogrammen bei Kapitel 1403 und für die Bildung des neuen Einzelplans 17.
2023	+32,5	Zuständigkeitsübertragung der Mobilitätszentrale.
2025	+162,5	Auflösung des Landesgesundheitsamtes und Strukturreform der Finanzkontrolle; im Übrigen ohne Angabe von Gründen.
	+454,5	Summe

2022 und 2023 verringerten sich die Ausgaben zunächst jeweils, um ab 2024 wieder kontinuierlich auf 3,4 Mrd. € in 2025 zu steigen. Mitursächlich hierfür waren in 2025 gestiegene Ausgaben (+103 Mio. €) für den Ausbau einer zentralen Infrastruktur von Informations- und Kommunikationstechnik bei der Polizei.

Die Ausgaben für den Schuldendienst (Obergruppen 56 bis 58) entwickelten sich seit 2016 gegenläufig und sanken - mit Ausnahme der Jahre 2018 und 2021 - kontinuierlich bis 2024. 2025 stiegen diese Zinsausgaben leicht an ([siehe Tabelle 3-5](#)).

Tabelle 3-5: Sächliche Verwaltungsausgaben (Obergruppen 51 bis 54) und Zinsausgaben am Kreditmarkt (Obergruppe 57) 2016 sowie 2021 bis 2025 (in Mrd. €)

		2016	2021	2022	2023	2024	2025
Obergruppen 51 bis 54	Sächliche Verwaltungsausgaben	2,24	3,46	3,27	3,08	3,28	3,43
Obergruppe 57	Zinsausgaben am Kreditmarkt	1,46	1,57	1,19	1,09	0,64	0,75

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 2025 im Vergleich zum Vorjahr um 759 Mio. € auf 33,0 Mrd. € (+2 %). Darin enthalten sind die allgemeinen Zuweisungen an Gemeinden und Gemeindeverbände im kommunalen Finanzausgleich (Gruppe 613) von 12,9 Mrd. €. Diese trugen 2025 mit einem Plus von 659 Mio. € (+5 %) gegenüber dem Vorjahr wesentlich zur Steigerung der Ausgaben in der Hauptgruppe 6 bei.

Im zehnjährigen Vergleich erhöhten sich die Gesamtausgaben der Hauptgruppe 6 um 10,0 Mrd. € (+43 %). Ein deutlicher Sprung ist im Pandemiejahr 2020 zu erkennen (+5,4 Mrd. € gegenüber 2019). Hintergrund war die Auszahlung vielfältiger Hilfen aus Bundes- und Landesmitteln. Nach der Pandemie war in den folgenden Jahren 2022 und 2023 zunächst ein leichter Rückgang dieser Ausgaben zu verzeichnen. Seit 2024 erhöhten sich die Gesamtausgaben der Hauptgruppe 6 jeweils jährlich.

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. €. Seit 2020 erfolgt der Ausgleich im Wesentlichen außerhalb von Hauptgruppe 6 über die Umsatzsteuerverteilung.

Größere Einzelfälle²⁶ von Ausgaben der Hauptgruppe 6 waren 2025:

- Zuschüsse an die Universitäten²⁷ und Hochschulen des Landes von 3,9 Mrd. €. Diese erhöhten sich 2025 gegenüber dem Vorjahr um 470 Mio. € (+14 %). Mitursächlich hier

für ist eine in der Hochschulfinanzierungsvereinbarung II festgesetzte jährliche - prozentuale - Steigerung²⁸.

- 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. € und damit in nahezu gleicher Höhe wie im Vorjahr.
- Zuweisungen an Gemeinden, Gemeindeverbände und den Verband Region Stuttgart sowie Zuschüsse an öffentliche und private Unternehmen für Verkehrsleistungen im ÖPNV/SPNV von 1,1 Mrd. €. Diese reduzierten sich gegenüber 2024 um 202 Mio. € (-15 %).
- Erstattungen an die Stadt- und Landkreise aus den Zuweisungen des Bundes für Sozialhilfe mit 1.149 Mio. €. Diese erhöhten sich gegenüber 2024 um 56 Mio. € (+5 %).
- 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. Die Stadt- und Landkreise erhielten in 2025 darüber hinaus Zuweisungen für Mehraufwendungen für nicht mehr vorläufig untergebrachte Flüchtlinge. In der Summe ergaben sich 2025 für das Land Ausgaben von insgesamt 908 Mio. €. Im Vergleich zum Vorjahr reduzierten sich diese deutlich um 748 Mio. € (-45 %).
- Zuschüsse für laufende Zwecke an öffentliche und private Unternehmen im Rahmen des „Deutschlandtickets“ von 612 Mio. €. Diese Zuschüsse erhöhten sich gegenüber 2024 um 178 Mio. € (+41 %).

²⁶ Ohne Ausgaben der Gruppe 613 sowie für den Länderfinanzausgleich (bis 2019).

²⁷ Einschließlich Kliniken.

²⁸ Das Land erhöhte ab 2021 die Grundfinanzierung der Hochschulen bis 2025 um jährlich 3,5 %.

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

Die Ausgaben für Baumaßnahmen (Hauptgruppe 7) stiegen seit 2021 kontinuierlich leicht. Diese Entwicklung setzte sich 2025 fort, mit gegenüber dem Vorjahr leicht erhöhten Ausgaben von 995 Mio. € (+3 %). Ausgabenschwerpunkte lagen 2025 - wie in den vergangenen Jahren - bei landeseigenen Bau- und Sanierungsmaßnahmen sowie beim Erhalt von Landesstraßen, Brückenbauwerken sowie Radwegen an Landesstraßen (siehe Abbildung 3-8).

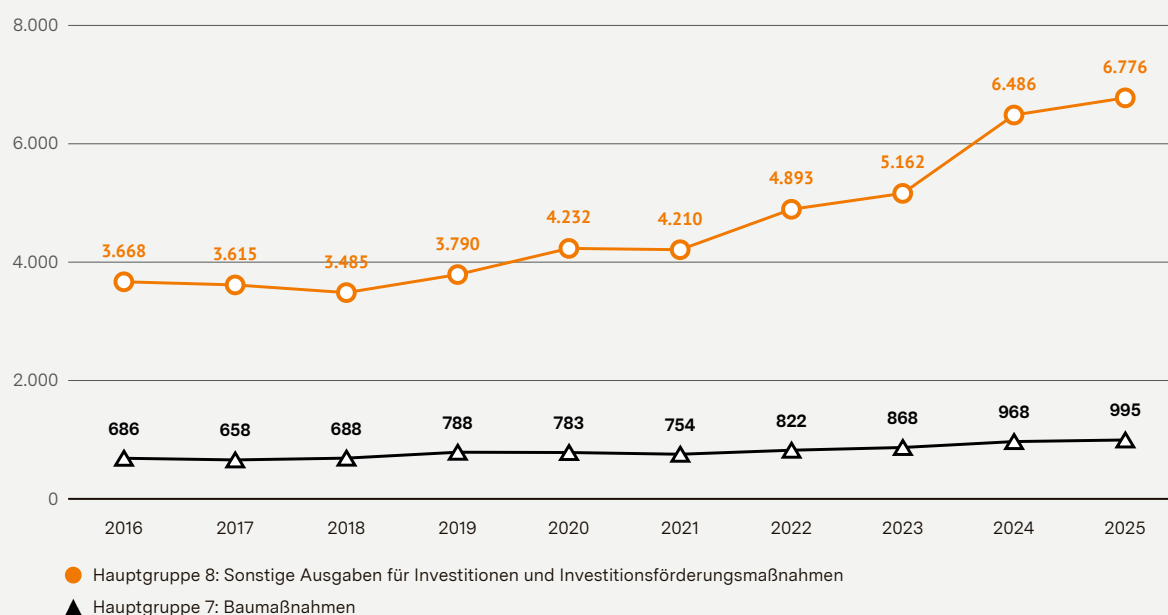
Die sonstigen Ausgaben für Investitionen und Investitionsförderungsmaßnahmen (Hauptgruppe 8) erhöhten sich in den vergangenen Jahren deutlich. In 2025 stiegen sie gegenüber dem Vorjahr um 290 Mio. € (+4 %) auf 6,8 Mrd. €. Bemerkenswert ist, dass die Ausgaben für den Erwerb von beweglichen und unbeweglichen Sachen des Landes zurück gingen. Die Ausgabensteigerungen beruhen ausschließlich auf

erhöhten Zuweisungen an den Bund und an Gemeinden.

Ausgabenschwerpunkte der Hauptgruppe 8 waren 2025:

- Die kommunale Investitionspauschale²⁹ mit 1.666 Mio. €. Sie stieg gegenüber dem Vorjahr deutlich um 336 Mio. € (+25 %) an.
- Zuschüsse für Investitionen an private, kommunale und sonstige öffentliche Krankenhäuser mit 913 Mio. €. Der Bund beteiligt sich jeweils im Rahmen des Strukturfonds II und des Krankenhauszukunftsfonds. Die Zuschüsse erhöhten sich nochmals gegenüber dem Vorjahr um 87 Mio. € (+10 %).
- Jeweils Zuweisungen für Investitionen an Gemeinden und Gemeindeverbände aus dem Bundes- bzw. Landesprogramm zum weiteren investiven Infrastrukturausbau der Ganztagsbetreuung für Grundschulkin- der von 273 Mio. € und zur Durchführung des „DigitalPakt Schule“ sowie ergänzender Programme von 265 Mio. €.

Abbildung 3-8: Entwicklung der Ausgaben für Baumaßnahmen und sonstige Investitionen 2016 bis 2025 (in Mio. €)



29 Inklusive Sachkostenbeiträge, soweit sie auf Investitionen entfallen.

3.3.5 Besondere Finanzierungsausgaben (Hauptgruppe 9)

Die besonderen Finanzierungsausgaben (Hauptgruppe 9) stiegen im Vergleich zum Vorjahr deutlich um 806 Mio. € auf 2,2 Mrd. € in 2025 (+58 %).

Die größten Einzelpositionen der besonderen Finanzierungsausgaben waren 2025:

- Zuführung an die Rücklage für Haushaltsrisiken von 1,1 Mrd. €. Die Zuführung hat sich gegenüber 2024 nahezu verzehnfacht.
- Erstmalige Zuführung an die Rücklage zur Förderung der Breitbandinfrastruktur von 693 Mio. €.

3.4 Steuerdeckungsquote und Investitionsquote

Die Steuerdeckungsquote stellt das Verhältnis der Brutto-Steuereinnahmen zu den bereinigten Gesamtausgaben³⁰ dar. Sie ist ein Indikator für den Finanzierungsspielraum des Landes aus eigenen Finanzierungsquellen.

Die Steuerdeckungsquote nahm im Vergleich zu 2024 nur leicht auf 73,3 % zu (siehe Tabelle 3-6). 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 in 2025 leicht an und lag bei 11,5 %.

Tabelle 3-6: Steuerdeckungsquote und Investitionsquote 2016 und 2021 bis 2025 (jeweils in %)³¹

	2016	2021	2022	2023	2024	2025
Steuerdeckungsquote	76,7	68,9	76,6	74,4	73,0	73,3
Investitionsquote	9,2	8,2	9,4	9,8	11,4	11,5

³⁰ Gesamtausgaben ohne Schuldentilgung am Kreditmarkt, Zuführungen an Rücklagen, Fonds und Stöcke, Ausgaben zur Deckung von Fehlbeträgen und haushaltstechnischen Verrechnungen.

³¹ Quelle: Jeweilige Mittelfristige Finanzplanung des Landes Baden-Württemberg (Ist-Ergebnisse).

3.5 Verschuldung

3.5.1 Rahmenbedingungen und Entwicklung der Verschuldung

Baden-Württemberg hat 2008 erstmals eigene schuldenbegrenzende Regelungen im Landesrecht verankert. Ziel dieser ersten Schuldenbremse war, eine nachhaltig wirksame und zukunftssichernde Haushaltspolitik im Land sicherzustellen.

Der historische Schuldenvergleich zeigt, dass in dieser Phase die haushaltsmäßige Verschuldung des Landes, trotz Wirtschafts- und Finanzmarktkrise, stagnierte. Zuvor stieg im Zeitraum von 1972 bis 2007 der Schuldenberg des Landes stetig und rasant an.

Im Zuge der Föderalismusreform II hat der Deutsche Bundestag 2009 eine für den Bund und die Länder gleichermaßen wirkende Schuldenbremse im Grundgesetz verankert. Die Neuregelung erfolgte vor dem Hintergrund, dass die Schuldenstandsquote der Bundesrepublik auf mehr als 60 % angewachsen war und 2008 die Zinsausgaben 15 % des Bundeshaushalts ausmachten³². Ziel war auch hier, die langfristige Tragfähigkeit der Haushalte von Bund und Ländern zu sichern. Insbesondere im Hinblick auf die Einhaltung der europäischen Fiskalregeln und auf die Generationengerechtigkeit. Die Regelung trat zum 01.01.2011 in Kraft.

Der Bund musste die Schuldenbremse ab 2016 verbindlich einhalten. Für die Länder galt eine Übergangszeit bis Ende 2019. Baden-Württemberg etablierte 2013 eine Übergangsregelung bis einschließlich 2019. Im Fokus stand, die in der Mittelfristigen Finanzplanung für 2013 aus-

gewiesene Deckungslücke von 2,53 Mrd. € schrittweise bis auf Null abzubauen und spätestens ab 2020 strukturell ausgeglichene Haushalte aufzustellen.³³

Baden-Württemberg hat 2013 und 2014 noch neue Kredite aufgenommen. Zwischen 2015 und 2019 hat das Land infolge hervorragender konjunktureller Rahmenbedingungen und damit einhergehenden überdurchschnittlichen Steuereinnahmen insgesamt 1,25 Mrd. € an expliziten Schulden (haushaltsmäßig) getilgt.

Zum 31.12.2019 betrug die haushaltsmäßige Verschuldung 45,0 Mrd. €. Davon waren 36,1 Mrd. € am Kapitalmarkt verpflichtet; für weitere 8,9 Mrd. € war die Aufnahme der Schulden temporär aufgeschoben.

Zum 01.01.2020 hat Baden-Württemberg die bundesrechtliche Schuldenbremse im Wesentlichen inhaltsgleich in das Landesrecht übernommen und damit die Regelung aus 2008 fortentwickelt. Die Schuldenbremse definiert seitdem das grundsätzliche Verbot neuer Schulden. Davon kann abgewichen werden, um konjunkturelle Schwankungen auszugleichen und für bestimmte finanzvermögensneutrale Transaktionen wie z. B. den Erwerb von Beteiligungen. Darüber hinaus lässt die Regelung unter bestimmten Voraussetzungen neue Schulden bei Naturkatastrophen oder sonstigen außergewöhnlichen Notsituationen zu.

Infolge der Corona-Pandemie und weiterer globaler Krisen stieg die Verschuldung des Landes deutlich an.

³² Quelle: Wissenschaftliche Dienste; Deutscher Bundestag; Aktueller Begriff; Die Schuldenbremse im Grundgesetz.

³³ Für weitergehende Informationen siehe Jahresbericht 2025; Beitrag Nr. 4 - Schuldenbremse; Landtagsdrucksache 17/9204.

Im März 2025 hat der Deutsche Bundestag die bundesrechtliche Schuldenbremse mit Wirkung auch für die Länder dahingehend aufgeweicht, dass sich die Ländergesamtheit künftig strukturell mit 0,35 % des Bruttoinlandsprodukts jährlich verschulden darf. Baden-Württemberg hat von dieser Option beim Nachtrag zum Staatshaushaltsgesetz 2025/2026 keinen Gebrauch gemacht und auf eine strukturelle Neuverschuldung in Höhe des auf das Land entfallenden Anteils an den 0,35 % des Bruttoinlandsprodukts verzichtet.

Abbildung 3-9 zeigt die Entwicklung der haushaltsmäßigen Verschuldung einschließlich der zum Jahresende nicht valuierten Kredite bzw. aufgeschobenen Kreditaufnahmen von 1953 bis 2025.

Zum 31.12.2025 betrug die haushaltsmäßige Verschuldung von Baden-Württemberg 60,8 Mrd. €. Davon waren 37,3 Mrd. € am Kapitalmarkt valuiert. Die weiteren 23,5 Mrd. € waren zu dem Zeitpunkt noch nicht verpflichtet, die Aufnahme der Schulden war einstweilen aufgeschoben.

Die Landesregierung nutzt bereits seit 2008³⁴ im Landeshaushalt vorhandene Liquidität aus

Rücklagen, Jahresüberschüssen, Ausgaberes-ten usw., um Kredite nach Ende der Vertrags-laufzeit zwischen zu finanzieren. Erst wenn diese tatsächlich benötigt wird, weil z. B. über Ausgaberes- te finanzierte Maßnahmen rea-lisiert oder Rücklagen in Anspruch genom-men werden, müssen dafür neue Schulden am Kapitalmarkt valuiert werden. Das Finanzmi-nisterium nutzt diese Art des Liquiditätsma-nagements sinnvoll, um Finanzierungskosten in Form von Zinszahlungsverpflichtungen zu reduzieren.

Die nicht valuierten Anteile stehen nicht zur Finanzierung neuer Maßnahmen zur Verfü-gung, sie sind bis zur Inanspruchnahme recht-lich gebunden.

In der Spitze waren 48 % der haushaltsmäßi-gen Landesschulden aufgeschoben (2023). Mit dem Rückgang der Ausgaberes- te und dem Absinken von Rücklagen reduzieren sich diese nicht valuierten Anteile. Zum Jahres-ende 2024 war die Aufnahme von 42 % der haushaltsmäßigen Verschuldung des Landes konform den Regelungen der Landeshaushaltsordnung aufgeschoben. Zum Ende des Betrachtungszeitraums (2025) betrug der Quotient noch 39 %.

34 Bis 2018 in Form von kostenneutralen Kreditrahmenverträgen. Seit 2018 als aufgeschobene Kreditaufnahme gemäß § 18 Absatz 10 LHO.

Abbildung 3-9: Historische Entwicklung der Landesschulden (in Mrd. €)

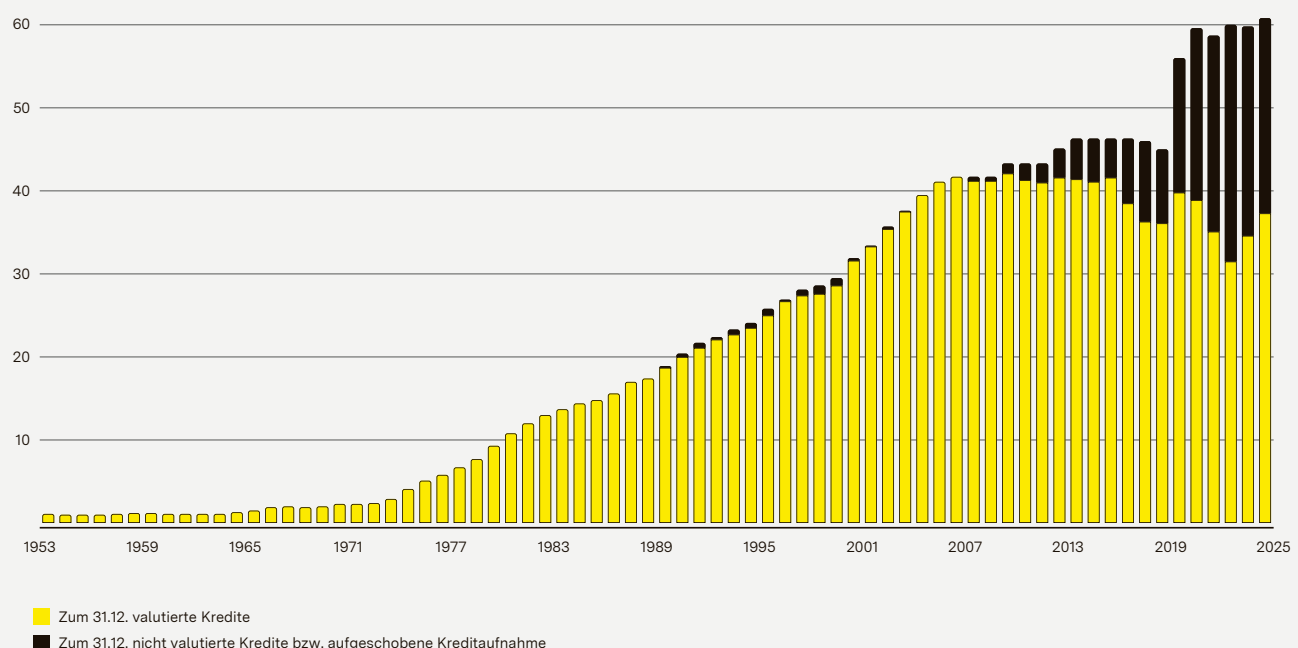


Abbildung 3-10: Schuldenentwicklung 2016 bis 2025 (in Mrd. €)³⁵

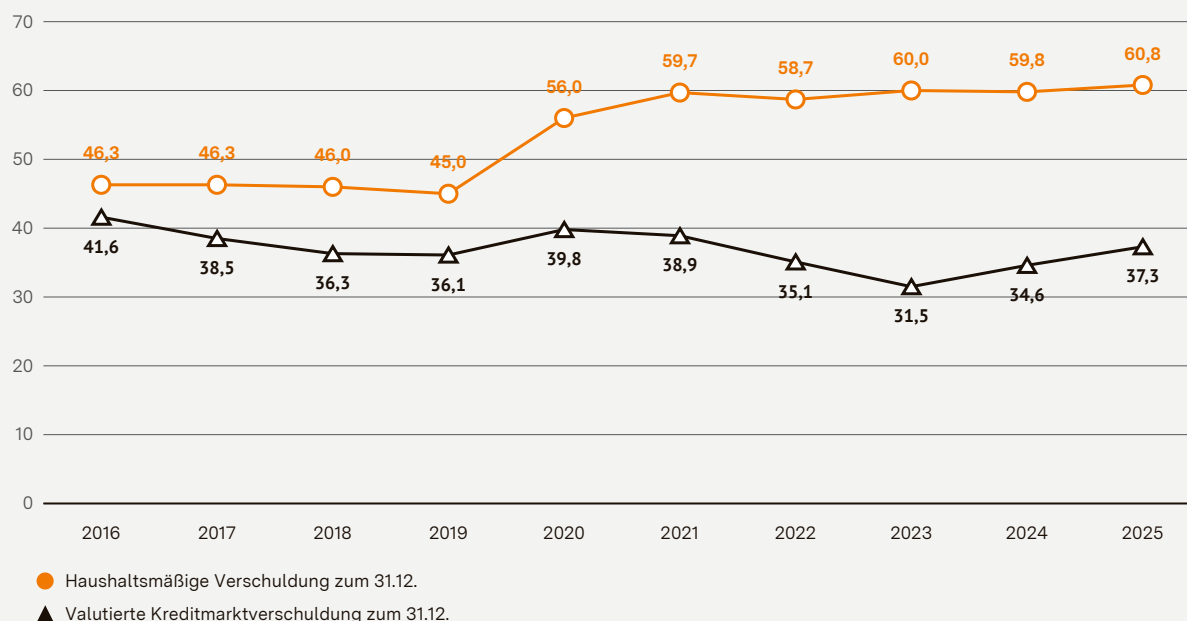


Abbildung 3-10 zeigt die detaillierte Entwicklung der haushaltsmäßigen und der valutierte Verschuldung der vergangenen 10 Jahre. Es wird deutlich, dass die Verschuldung im Übergangszeitraum bis zum Inkrafttreten der Schuldenbremse bis einschließlich 2019 gesunken ist.

Aufgrund der Corona-Pandemie und konjunktureller Verschiebungen ist die Verschuldung ab 2020 zunächst stark und ab 2022 tendenziell gestiegen. Im Gegensatz dazu verhielten sich die valutierte Schulden infolge hoher Kassenmittelreserven uneinheitlich.

Die haushaltsmäßige Verschuldung des Landes ist 2025 um 1.026 Mio. € angewachsen. Einer Tilgungsverpflichtung aus finanziellen Transaktionen von 26 Mio. € und dem Abbau von Corona-Notkrediten von 209 Mio. € standen dabei neue konjunkturbedingte Schulden von 1.261 Mio. € gegenüber. Einschließlich der Veränderungen bei den Verpflichtungen des Bundes, betrug der Aufwuchs der fundierten Schulden 1,0 Mrd. €³⁶ (siehe Tabelle 3-7).

Tabelle 3-7: Schuldenentwicklung zum Jahresende 2024 und 2025 (in Mio. €)³⁷

Schuldenart		31.12.2024	31.12.2025	Veränderung
Haushaltsmäßige Verschuldung		59.768,9	60.794,9	1.026,0
Davon	Kreditmarktschulden, bestehend aus	34.582,2	37.341,2	2.759,0
	a) Wertpapiersschulden	21.068,6	24.368,6	3.300,0
	b) Schulden beim nicht-öffentlichen Bereich	12.619,3	12.090,3	-529,0
	c) Kredite bei sonstigen öffentlichen Sonderrechnungen	894,3	882,3	-12,0
	Aufgeschobene Kreditaufnahme	25.186,7	23.453,7	-1.733,0
Verpflichtungen beim Bund (für den Wohnungsbau) und bei anderen Ländern		545,5	527,0	-18,5
Fundierte Schulden insgesamt:		60.314,4	61.321,9	1.007,5

35 2016 inklusive der Schulden beim Sondervermögen des Bundes (Bad Bank).

36 Die verlagerten Verpflichtungen aus den Hochbauprogrammen wurden zum 31.12.2024 vollständig abfinanziert.

37 Zum Teil Rundungsdifferenzen.

3.5.2 Entwicklung der Nettokreditaufnahme und der Zinsen 2016 bis 2025

Die Übergangsregelung zur Schuldenbremse sah im Zeitraum von 2013 bis 2019 vor, das strukturelle Defizit aus der Mittelfristigen Finanzplanung für 2013 von mehr als 2,5 Mrd. € in gleichmäßigen Schritten auf Null abzusenken. Grundsätzlich durfte das Land in dieser Zeit noch neue Schulden aufnehmen. Allerdings wurde diese Möglichkeit um eine steuereinnahmenabhängige Konjunkturkomponente modifiziert.

Die außergewöhnlich guten Steuereinnahmen führten ab 2017 im Ergebnis zu hohen Tilgungsverpflichtungen. Zwischen 2017 und 2019 hat das Land dazu 5.100 Mio. € an impliziter Landesverschuldung getilgt. So wurden insgesamt 2.735 Mio. € der Sanierungsrücklage und dem Kommunalen Sanierungsfonds zugeführt. Dazu kamen 2.364 Mio. € an Finanzmaßnahmen, die dem Abbau dieser Art von Schulden dienten³⁸.

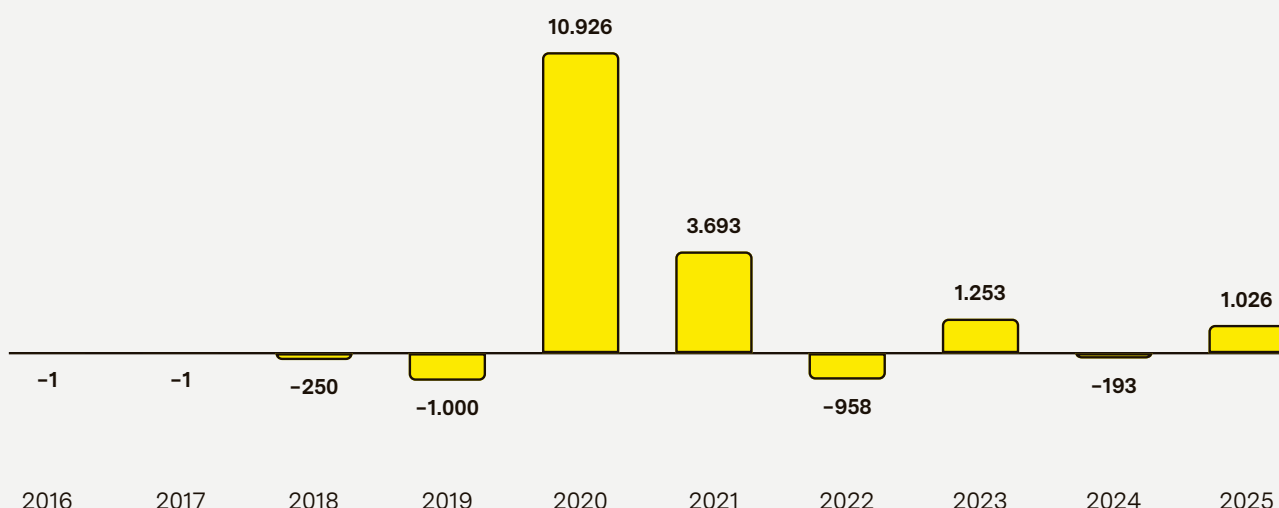
2018 und 2019 hat das Land erstmals in der Geschichte in nennenswertem Umfang Kreditmarktschulden von 1.250 Mio. € (haushaltsmäßig) endgültig getilgt.

Die Kreditaufnahmen 2020 und 2021 waren geprägt von Corona-Notkrediten und von mit der Pandemie einhergehenden Konjunkturkrediten. Ein Teil der Notkredite wurde 2022 bereits wieder getilgt.

Ausweislich des Staatshaushaltsplans standen 2023 einer Tilgungsverpflichtung von 21 Mio. € aus finanziellen Transaktionen neue Konjunkturkredite von 1.274 Mio. € gegenüber. 2024 ist das Land³⁹ in die ordentliche Tilgung der Corona-Notkredite eingetreten.

Die Neuverschuldung in 2025 beinhaltet neben der Tilgungsverpflichtung aus finanziellen Transaktionen und der konjunkturellen Neu-schulden auch die mit dem Nachtragshaushalt 2025 von 326 Mio. € auf 209 Mio. € angepasste Tilgungsrate für Corona-Notkredite (siehe Abbildung 3-11).

Abbildung 3-11: Nettokreditaufnahme und Nettotilgung 2016 bis 2025 (in Mio. €)⁴⁰



38 Für weitergehende Informationen siehe Denkschrift 2020; Beitrag Nr. 5 - Schuldenbremse - Bilanz der Übergangsregelung 2013 bis 2019; Landtagsdrucksache 16/8405.

39 Laut Landeshaushaltsrechnung 2023 wurden 193 Mio. € getilgt. Der Tilgung aus Notkrediten standen neue Konjunkturkredite von 153 Mio. € und eine Tilgungsverpflichtung aus finanziellen Transaktionen von 21 Mio. € gegenüber.

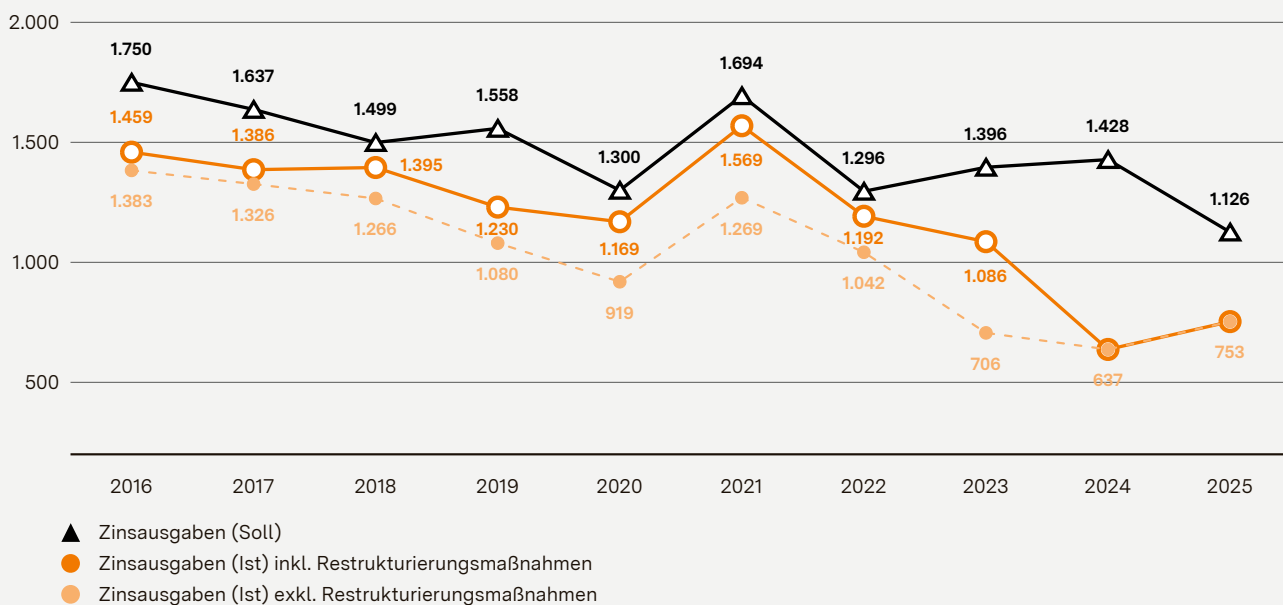
40 Nur haushaltsmäßige Verschuldung, ohne Abbau der impliziten Verschuldung.

Das Kredit- und Derivatportfolio des Landes ist mittel- bis langfristig ausgerichtet. Der überwiegende Teil ist im Ergebnis über die jeweils vereinbarte Laufzeit festverzinslich gebunden. Im zehnjährigen Betrachtungszeitraum sind die Etatansätze und die tatsächlichen Zinszahlungen trotz anziehender Marktzinsen tendenziell gesunken. Lediglich das Haushaltsjahr 2021 bildet eine deutliche Ausnahme. Mitursächlich für diesen temporär starken Anstieg der Haushaltsansätze und Ausgaben waren Zinszahlungsverpflichtungen von 265 Mio. € aus in den 1980er-Jahren abgeschlossenen sogenannten Zero-Bonds. Bei dieser Art von Darlehen erfolgt die Zinszahlung nicht jährlich, sondern alle 5 oder 10 Jahre in kumulierter Form⁴¹ (siehe Abbildung 3-12).

Im Zeitraum von 2016 bis 2023 hat das Finanzministerium in jedem Jahr sogenannte Restrukturierungsmaßnahmen im Portfolio durchgeführt. Das Land leistete dazu Einmal-

zahlungen, um künftige Zinszahlungspflichten zu reduzieren⁴³. 2024 und 2025 wurde auf solche Maßnahmen auch im Hinblick auf die erforderliche Haushaltskonsolidierung verzichtet.

Abbildung 3-12: Entwicklung der Zinsausgaben im Soll und Ist 2016 bis 2025 (in Mio. €)⁴²



41 Nähere Informationen ergeben sich aus der Landtagsdrucksache 13/2933. Demnach hielt das Land zum Jahresende 2025 noch ein solches Darlehen mit einer Endfälligkeit am 08.04.2026. Für 2026 ist ein letzter Zinszahlungstermin über 112 Mio. € und die Tilgung von 323 Mio. € vermerkt.

42 2021 inklusive Zinsaufwand für Zero-Bond von 265 Mio. €.

43 Restrukturierungsgeschäfte wurden nur dann durchgeführt, wenn nach Überzeugung des Finanzministeriums nach einer Cash-Flow-Betrachtung eine Nettoentlastung für den Landeshaushalt erzielt werden konnte.

3.6 Rücklagen und Sondervermögen

Zum 31.12.2025 betrugen die Rücklagen des Landes 5,0 Mrd. €. Zuführungen von 1,9 Mrd. € standen 2025 Entnahmen von 2,5 Mrd. € entgegen. Per saldo reduzierte sich der Bestand um 10 % gegenüber dem Vorjahr.

Die Rücklagen des Landes bilden keine allgemeine Haushaltsreserve. Sie sind vielmehr zweckgebunden und zielgerichtet angelegt und befüllt. Lediglich die Rücklage für Haushaltsrisiken bildet ein breites Spektrum an Haushaltsrisiken ab. Entnahmen sind aber auch hier nur für die im Staatshaushaltsplan klar definierten Zwecke möglich.

Die Summe der Rücklagen war im zehnjährigen Betrachtungszeitraum starken Schwankungen unterlegen. Während sie 2016 und 2017 mit jeweils deutlich unter 1 Mrd. € rangierten, hatte 2018 und 2019 insbesondere die Übergangsregelung zur Schuldenbremse größere Auswirkungen auf den Bestand. Im Zuge des Abbaus der impliziten Landesverschuldung wurde dazu die Sanierungsrücklage befüllt. Sie hatte Ende 2019 mit 1,4 Mrd. € den Spitzenwert im Bestand erreicht. Seitdem wird eine Vielzahl von Sanierungsmaßnahmen daraus finanziert und die Rücklage sukzessive abgebaut.

Bei der Bewältigung der Corona-Pandemie und deren Folgen gewannen ab 2020 die Rücklagen Zukunftsland Baden-Württemberg und die Rücklage für Haushaltsrisiken enorm an Bedeutung. Letztere war in der Spitze zum Jahresende 2023 mit 6,1 Mrd. € befüllt. Ende 2025 hatte sich deren Bestand mit 2,9 Mrd. € mehr als halbiert.

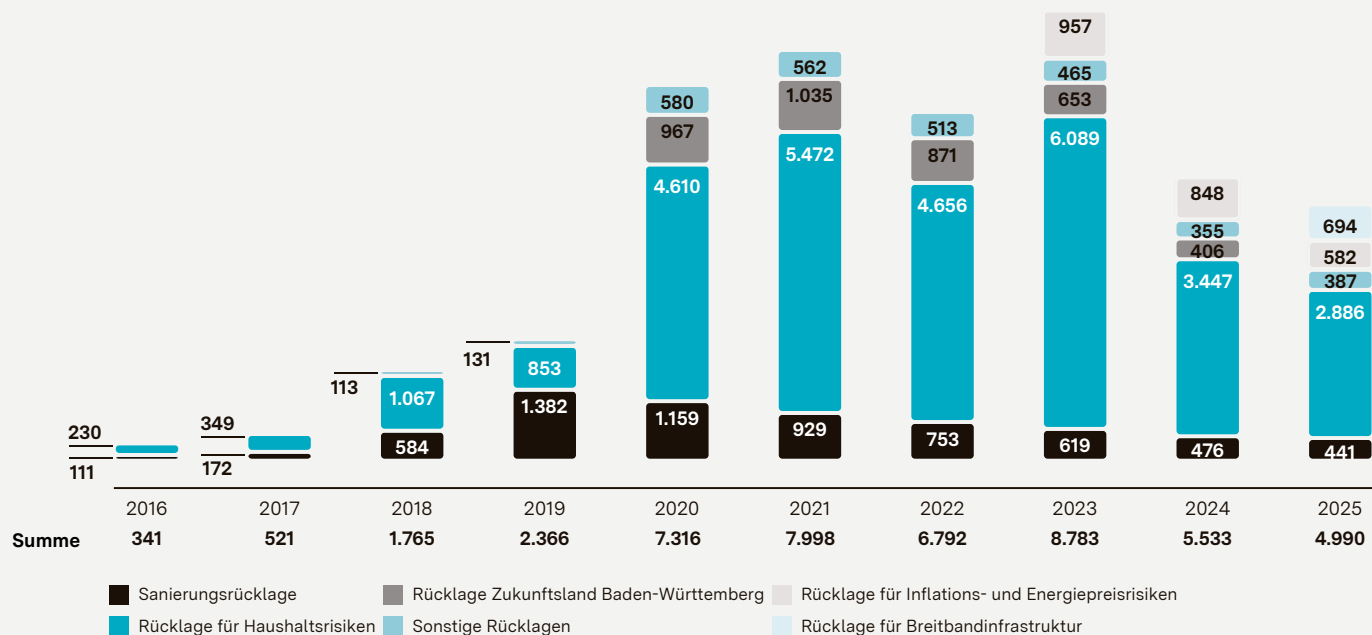
Ab 2023 hat das Land im Zuge der Energiekrise eine Rücklage für Inflations- und Energiepreisrisiken etabliert. Sie sollte Risiken

aus dem strukturell höheren Preisniveau, insbesondere bei Investitionsgütern und für Energie abdecken. Einer Erstbefüllung von 1.001 Mio. € standen 2023 und 2024 lediglich Entnahmen von 152 Mio. € gegenüber. 2025 wurden 267 Mio. € zur Haushaltskonsolidierung entnommen. In 2026 soll der Konsolidierungspfad fortgesetzt und die Rücklage vollständig abgebaut werden.

Baumaßnahmen zur Verbesserung der Breitbandinfrastruktur des Landes und der Kommunen unterlagen in der Vergangenheit aus verschiedensten Gründen oft erheblichen Verzögerungen. In der Folge erhöhten sich die vertraglich verpflichteten Ausgabereste in diesem Bereich deutlich. Die Landesregierung hat aus den Ausgaberesten 2023 insgesamt 483 Mio. € in Abgang gestellt, um damit eine initiale Einlage in die neue Rücklage zur Förderung der Breitbandinfrastruktur zu finanzieren. Zusammen mit weiteren Ausgaberesten aus 2024 wurden der neuen Rücklage 2025 im Haushaltsvollzug 693 Mio. € zugeführt. Die Mittel dienen der Förderung des Landes von Investitionen der Gemeinden und Gemeindeverbände für die Breitbandinfrastruktur.

Der Abbau der Rücklagen korreliert mit der aufgeschobenen Kreditaufnahme. Im Zuge sich reduzierender Rücklagen ist die aufgeschobene Kreditaufnahme gesunken. Das Land musste sich am Kapitalmarkt refinanzieren und entsprechend Einnahmen aus Krediten aktivieren ([siehe Abbildung 3-13](#)).

Abbildung 3-13: Stand der Rücklagen zum 31.12. in den Jahren 2016 bis 2025 (in Mio. €)^{44 45}



Die Sondervermögen des Landes hatten zum 31.12.2025 einen Stand von 15,0 Mrd. €. Gegenüber dem Vorjahr sind sie damit um 736 Mio. € angestiegen. Im Zehnjahresvergleich stieg der Stichtagswert um 8.629 Mio. € (+136 %). Prägend für diese Entwicklung ist der Bestand des Versorgungsfonds und der Versorgungsrücklage. Beide Sondervermögen dienen der Sicherung der Finanzierung der Versorgungsaufwendungen von Beamtinnen, Beamten, Richterinnen und Richtern des Landes.

Die Versorgungsrücklage wurde von 1999 bis 2017 befüllt. Aktuell erfolgen keine Zuführungen. Das Vermögen wird aktiv durch Kapitalverwaltungsgesellschaften gemanagt. Bestandsveränderungen sind seitdem ausschließlich in thesaurierten Zins- und Dividendenerträgen sowie Kursveränderungen der Einlagen begründet.

Der Versorgungsfonds wird aktuell noch befüllt. Das Versorgungsfondsgesetz sah bis 2024 vor, dass je Beamtin/Beamten sowie Richter/Richterin, die im Zeitraum von 2009 bis 2019 eingestellt wurden, monatlich im Regelfall 500 € einbezahlt werden sollen. Für nach dieser Zeit eingestellte Beamtinnen und Beamte, Richterinnen und Richter beträgt der monatliche Zuführungsbetrag 750 €.

Zusätzlich waren für Neustellen, die ab dem 01.01.2020 geschaffen wurden, jährlich 3.000 € einzuzahlen. Der so kumulierte Zuführungsbetrag summierte sich für 2024 auf 779 Mio. €. Hinzu kamen (nicht realisierte) Wertgewinne von weiteren 467 Mio. € sowie Zins- und Dividendenerträge von 128 Mio. €.

44 Zum Teil Rundungsdifferenzen.

45 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 31.12.2023 vollständig entnommen waren.

Im Zuge von Haushaltskonsolidierungsbemühungen wurde das Versorgungsfondsgesetz für den Zeitraum ab 2025 geändert⁴⁶. Demnach beträgt die ab 2025 gültige regelmäßige Zuführung zur Absicherung der Finanzierung der Versorgungsaufwendungen für Beamtinnen/Beamte sowie Richterinnen/Richter 12.000 € für jede ab 2025 neu geschaffene Stelle. Eine Zuführung für das Bestandspersonal ist nicht mehr vorgesehen. In 2025 wurden dem Versorgungsfonds lediglich 12 Mio. € zugeführt. Aus nicht realisierten Wertgewinnen kamen 447 Mio. € sowie an Zins- und Dividendenerträgen 147 Mio. € hinzu (siehe Abbildung 3-14).

3.7 Entwicklung der Jahresergebnisse

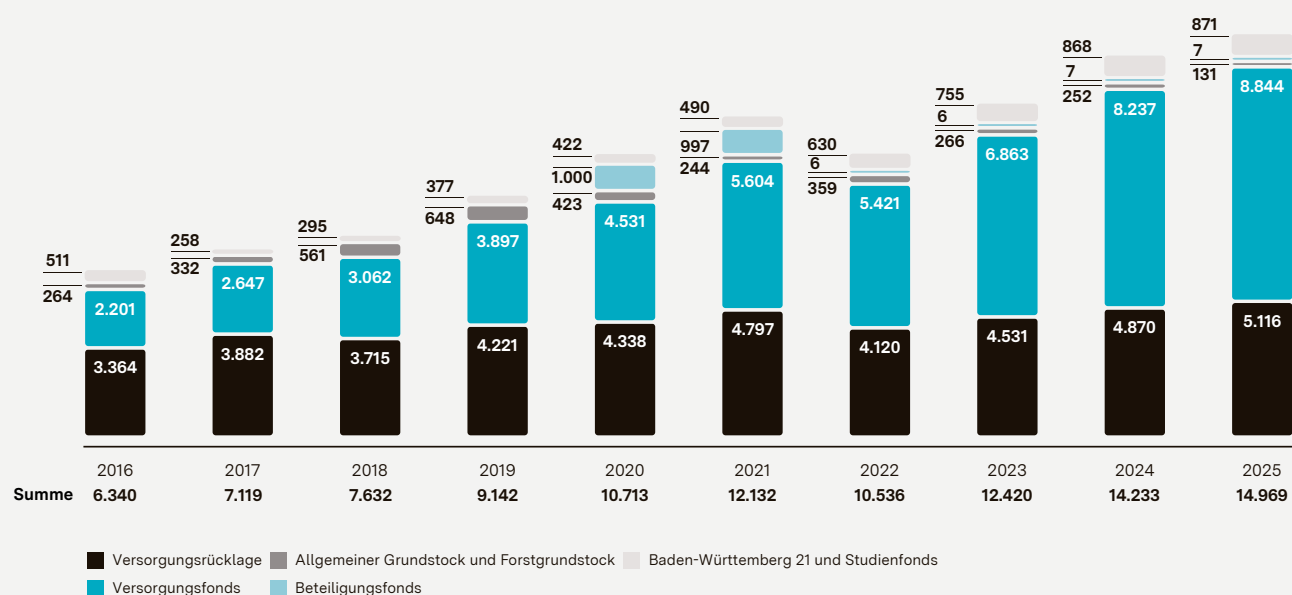
Das kassenmäßige Jahresergebnis definiert sich als Saldo aus der Summe der Ist-Einnahmen abzüglich der Summe der Ist-Ausgaben.

Baden-Württemberg hat in den vergangenen 10 Jahren durchgehend hohe Kassenüberschüsse zwischen 2,2 Mrd. € und 6,6 Mrd. € erzielt. Das kassenmäßige Jahresergebnis zum 31.12.2025 betrug 3,5 Mrd. €.

Als Deckungsmasse für künftige Haushalte dienen hingegen lediglich rechnungsmäßige Überschüsse. Zur Ermittlung des rechnungsmäßigen Jahresergebnisses wird das kassenmäßige Jahresergebnis um den Veränderungswert der Haushaltsreste gegenüber den Haushaltsresten des Vorjahres modifiziert. Vereinfacht ausgedrückt bedeutet das: Steigen die Ausgaberreste gegenüber dem Vorjahr an, liegt das Rechnungsergebnis um diesen Betrag unter dem Kassenergebnis. Bei fallenden Haushaltsresten tritt ein umgekehrter Effekt ein.

Zwischen 2016 und 2025 hat das Land in allen Jahren Rechnungsüberschüsse ausgewiesen und damit Deckungsmittel für nachfolgende Haushalte generiert.

Abbildung 3-14: Stand der Sondervermögen zum 31.12. in den Jahren 2016 bis 2025 (in Mio. €)^{47 48}



46 Geändert durch Haushaltbegleitgesetz 2025/2026 vom 17.12.2024.

47 Wert Beteiligungsfonds 2022 und 2023 jeweils 6 Mio. €, 2024 und 2025 gerundet 7 Mio. €.

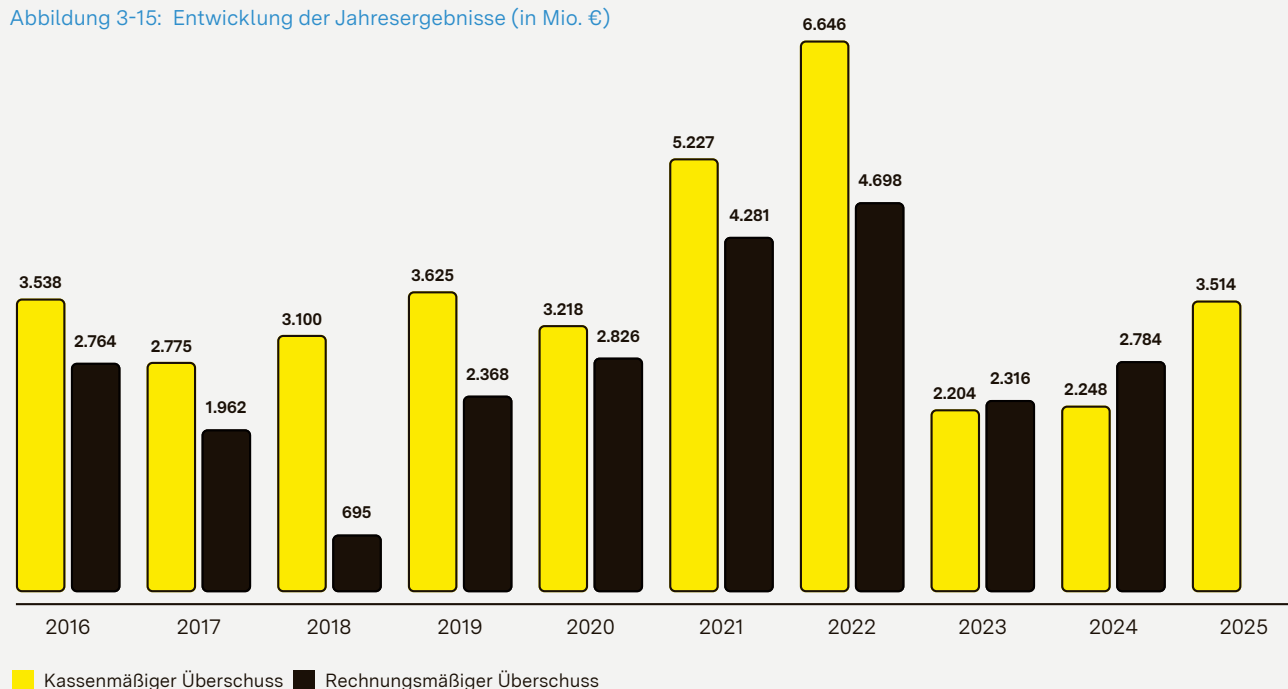
48 Zum Teil Rundungsdifferenzen.

In 2023 fiel der Rechnungsüberschuss höher aus als der Kassenüberschuss. Hintergrund war, dass die übertragenen Ausgabereste gegenüber dem Vorjahr aufgrund eines Sondereffekts gesunken sind. Die Landesregierung hatte 2023 rechnerisch 483 Mio. € als Gegenfinanzierung für die neu zu schaffende Rücklage für Breitbandinfrastruktur in Abgang gestellt.

Die Ausgabereste 2024 sind gegenüber 2023 um etwa 500 Mio. € gesunken. Dies hat sich positiv auf den Rechnungsüberschuss 2024 ausgewirkt.

Ob für 2025 ein rechnungsmäßiger Überschuss verbleiben wird, stand zum Redaktionsschluss dieses Jahresberichts noch nicht fest (siehe [Abbildung 3-15](#)).

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





4 Schuldenbremse

Das Land hält die derzeit geltenden Regelungen der Schuldenbremse ein. Der Rechnungshof begrüßt, dass die neue Landesregierung auf die Möglichkeit einer strukturellen Kreditaufnahme verzichten will.

4.1 Schuldenbremse im Landesrecht von Baden-Württemberg

Zum 01.01.2020 hat Baden-Württemberg die Schuldenbremse in der Landeshaushaltsordnung geregelt. Seit dem 26.05.2020 ist sie zusätzlich in Artikel 84 der Verfassung des Landes Baden-Württemberg verankert.

Die derzeit geltende Schuldenbremse des Landes orientiert sich inhaltlich stark an der im Jahr 2009¹ im Grundgesetz normierten Schuldenbremse des Bundes.

Wesentliche Merkmale der Regelung für Baden-Württemberg sind:

- Grundsätzliches Verbot, die Ausgaben des Landes durch Einnahmen aus Krediten auszugleichen.
- Auch Kreditaufnahmen und Tilgungen bestimmter Extrahaushalte werden dem Land zugerechnet, soweit der Schuldendienst aus dem Landeshaushalt zu erbringen ist bzw. war.
- Finanzvermögensneutrale Transaktionen werden bei der Berechnung der zulässigen Kreditaufnahme bereinigt. So kann beispielsweise der Erwerb von Beteiligungen oder die Vergabe von Darlehen über neue Schulden finanziert werden. Andererseits führen gegenläufige Maßnahmen zur Notwendigkeit einer Tilgung.
- Bei Naturkatastrophen und bestimmten außergewöhnlichen Notsituationen kann vom strengen Kreditaufnahmeverbot abgewichen werden.

- Es besteht ein regelbasierter Ausgleichsmechanismus, der es erlaubt, bei einer negativen Abweichung von der konjunkturellen Normallage temporär neue Kredite aufzunehmen. Im umgekehrten Fall sind solche Kredite wieder zu tilgen. Im Laufe eines Konjunkturzyklus² sollen sich die sogenannten Konjunkturkredite symmetrisch ausgleichen.

Die Abweichung von der konjunkturellen Normallage wird nicht Steuereinnahmenbasiert definiert, sondern anhand der jährlich durch die Bundesregierung prognostizierten Entwicklung der volkswirtschaftlichen Produktionslücke.

Eine nachlaufende Wirksamkeitskontrolle in Form einer Ex-post-Betrachtung soll sicherstellen, dass die Schuldenbremse nicht nur bei der Haushaltsaufstellung, sondern auch im Haushaltsvollzug wirkt.

4.2 Einhaltung der Schuldenbremse in Baden-Württemberg

Die Schuldenbremse sieht für die nachlaufende Wirksamkeitskontrolle vor, dass ein abweichender Wert zwischen der tatsächlichen Kreditaufnahme² und der nach der Ex-post-Betrachtung zulässigen Kreditaufnahme auf ein Kontrollkonto des Landes gebucht wird.³ Dies ist regelmäßig dann der Fall, wenn sich im Haushaltsvollzug die konjunkturellen Rahmen-

¹ Stand 01.08.2009 aufgrund 57. Grundgesetzänderung, Gesetz zur Änderung des Grundgesetzes, BGBl. 2009, S. 2248.

² Bei der Haushaltsaufstellung wird die zulässige Kreditaufnahme als Ex-ante-Wert berechnet. Die im Haushaltsvollzug tatsächlich aufgenommenen Kredite haben diesen Wert seit Einführung der Schuldenbremse in keinem Jahr überschritten.

³ § 18 Absatz 7, Satz 1 LHO.

bedingungen ändern und die etatisierten Kredite dennoch haushaltsmäßig aufgenommen werden. Bei einem negativen Saldo ist auf den Ausgleich des Kontrollkontos hinzuwirken.

In den Jahren 2020 bis einschließlich 2023 hat sich die konjunkturelle Lage im Haushaltsvollzug gegenüber den Vorabprognosen jeweils deutlich verbessert. Das Land hat die im Staatshaushaltsplan etatisierte Kreditermächtigung gleichwohl annähernd voll ausgeschöpft.⁴ Die Folge waren Negativbuchungen auf dem Kontrollkonto. Der Saldo betrug zum Jahresende 2023 minus 2,2 Mrd. €.

Für 2024 wies der Haushaltsplan eine Tilgungsverpflichtung von 193 Mio. € aus. Einer konjunkturell möglichen Kreditaufnahme standen Tilgungsverpflichtungen für finanzielle Transaktionen und für Corona-Notkredite gegenüber. Die sich im Jahresverlauf verschlechternden konjunkturellen Rahmenbedingungen⁵ führten ex post zu einer rechnerischen Kreditaufnahmemöglichkeit von 898 Mio. €. Das Land hat die im Haushalt 2024 veranschlagte Tilgungsverpflichtung dennoch voll erfüllt. Daraus folgt eine erstmalige positive Buchung auf dem Kontrollkonto des Landes. Dessen Stand betrug zum 31.12.2024 noch minus 1,1 Mrd. € (siehe Tabelle 4-1).

Für 2025 betrug die bei der Aufstellung des Nachtrags zum Staatshaushaltsgesetz 2025/2026 zulässige Kreditaufnahme 1.026,0 Mio. €. Der Betrag wurde im Haushaltsvollzug vollständig aufgenommen. Endgültige Zahlen werden zwar erst im Sommer 2026 zur Verfügung stehen. Jedoch zeigen aktuelle Prognosen, dass für 2025 wieder eine Negativbuchung auf dem Kontrollkonto zu erwarten sein wird. Der Rechnungshof hält es weiterhin für sachgerecht, auf den Ausgleich des Kontrollkontos hinzuwirken.

Insgesamt liegen dem Rechnungshof derzeit keine Hinweise darauf vor, dass die Schuldenbremse in Baden-Württemberg nicht eingehalten wird. Das Land bewegt sich innerhalb der vorgegebenen rechtlichen Rahmenbedingungen.

Tabelle 4-1: Entwicklung des Kontrollkontos (in Mio. €)

	2020	2021	2022	2023	2024
Zulässige Kreditaufnahme (ex ante)	10.969,4	3.693,2	-958,4	1.252,8	-192,9
Tatsächliche Kreditaufnahme	10.925,8	3.693,2	-958,4	1.252,8	-192,9
Zulässige Kreditaufnahme (ex post)	10.780,0	2.520,9	-1.416,4	846,0	897,8
Buchung auf dem Kontrollkonto	-145,9	-1.172,3	-458,0	-406,8	1.090,7
Stand Kontrollkonto zum Jahresende	-145,9	-1.318,2	-1.776,2	-2.183,0	-1.092,3

4 Zum Ausgleich des Kontrollkontos aus der Übergangsregelung 2013 bis 2019 wurden 2020 im Ist weniger Kredite aufgenommen, als rechnerisch zulässig waren.

5 Gegenläufig erhöhte sich die Tilgungsverpflichtung aus finanziellen Transaktionen von 20,6 Mio. € (ex ante) auf 52,1 Mio. € (ex post).

4.3 Veränderte Rahmenbedingungen durch Grundgesetzänderung 2025

Im März 2025 hat der Bundestag mit Zustimmung des Bundesrates die im Grundgesetz geregelte Schuldenbremse reformiert.⁶ Die Neuregelung hat in Teilen unmittelbare Auswirkungen auf die Haushalte und die schuldenbegrenzenden Regelungen der Länder. Im Einzelnen hat der Gesetzgeber folgende Veränderungen beschlossen:

- Limitierte Bereichsausnahme für Verteidigungs- und ähnliche Ausgaben

Dem Bund steht in diesem Bereich künftig eine Kreditfinanzierungsmöglichkeit für die Ausgaben offen, die 1 % des nominalen Bruttoinlandsproduktes überschreiten. Die Länderregelungen sind insoweit nicht berührt.

- Struktureller Verschuldungsspielraum

Die Neuregelung erlaubt es der Ländergesamtheit, sich innerhalb der jeweiligen Schuldenregeln gesetzeskonform jährlich mit 0,35 % des Bruttoinlandsproduktes neu zu verschulden. Diese Option stellt eine echte Ausweitung der bisher engen Verschuldungsregelungen der Länder dar.

- Sondervermögen Infrastruktur und Klimaneutralität

Der Bund hat ein Sondervermögen mit eigener Kreditermächtigung von bis zu 500 Mrd. € geschaffen. Daraus können Investitionen in die Infrastruktur und zur Erreichung der Klimaneutralität auf allen staatlichen Ebenen finanziert werden. Die Ländergesamtheit erhält daraus 100 Mrd. €. Die ländereigenen Schuldenbremsen sind vom Sondervermögen nicht direkt betroffen.

4.4 Auswirkung der Grundgesetzänderung auf Baden-Württemberg

4.4.1 Möglichkeit neuer struktureller Schulden

Bis zur Änderung des Grundgesetzes im März 2025 war es den Ländern verboten, dauerhaft wirkende Schulden innerhalb der Schuldenbremse aufzunehmen.

Mit der Anpassung der grundgesetzlichen Schuldenbremse hat der Bund in Verbindung mit dem „Strukturkomponente-für-Länder-Gesetz - StruKomLäG“⁷ vom 20.10.2025 einen Paradigmenwechsel vollzogen.

Künftig darf sich die Ländergesamtheit innerhalb der Schuldenbremsen-Regelungen jährlich mit bis zu 0,35 % des nominalen Bruttoinlandsproduktes verschulden. Bislang hatte lediglich der Bund eine vergleichbare Regelung.

Die aufgrund der Strukturkomponente zulässige Kreditaufnahme wird einheitlich für alle Länder durch das Bundesfinanzministerium ermittelt. In einem ersten Schritt bestimmt das Statistische Bundesamt das maßgebliche Bruttoinlandsprodukt⁸. Die konkrete Verteilung der strukturellen Kreditermächtigung auf die Länder erfolgt in einem zweiten Schritt durch das Bundesfinanzministerium anhand des Königsteiner Schlüssels zu zwei Dritteln im Verhältnis der Steuereinnahmen und zu einem Drittel anhand der Einwohnerzahlen des jeweiligen Landes.

⁶ Gesetz zur Änderung des Grundgesetzes (Artikel 109, 115 und 143h); BGBl 2025 I Nr. 94 vom 24.03.2025.

⁷ BGBl. 2025 I Nr. 247.

⁸ Maßgeblich ist das nominale Bruttoinlandsprodukt des Jahres, das dem Jahr, für das der Haushalt aufgestellt wird, 2 Jahre vorangeht. Für das Jahr 2025 ist es das nominale Bruttoinlandsprodukt des Jahres 2024.

Für 2025 hätte Baden-Württemberg mit einem Länderanteil von 13 %⁹ an der strukturellen Kreditaufnahme partizipieren können. Konkret hätten sich die Strukturkredite auf bis zu 2.014.466.362 € innerhalb der Schuldenbremse belaufen dürfen.¹⁰

Im Nachtrag zum Doppelhaushalt 2025/2026 hat Baden-Württemberg auf neue Strukturschulden verzichtet. Der Rechnungshof begrüßt dies.

Auch für die 18. Wahlperiode des Landtags von Baden-Württemberg ist eine Vielzahl von Maßnahmen mit erheblicher finanzieller Bedeutung vorgesehen.

Die Gegenfinanzierung der vorgesehenen Maßnahmen wird ein Kraftakt werden. Dies umso mehr, als die neue Landesregierung nicht ohne Vorbelastungen in die Wahlperiode startet. Die Mittelfristige Finanzplanung des Landes weist für 2027 schon jetzt eine Deckungslücke von 5 Mrd. € aus. Auch für 2028 und 2029 weist die Planung Deckungslücken von jeweils mehr als 4 Mrd. € aus. Hinzu kommen die Mehrausgaben für neue politische Schwerpunkte.

Im Sinne einer generationengerechten Haushaltspolitik hält es der Rechnungshof für sachgerecht, den Haushalt strukturell, ohne neue Schulden, auszugleichen. Er erkennt dabei nicht die Kritik, marode Infrastruktur sei ebenso nicht generationengerecht wie neue Schulden. Baden-Württemberg muss in seine Infrastruktur investieren - auch um diesem Anspruch zu genügen. Um Mittel für Investitionsmaßnahmen bereitstellen zu können erscheint es angezeigt, den Haushalt proaktiv zu konsolidieren.

Dies sollte nicht in erster Linie ein rigoroser Sparkurs für das Land sein. Vielmehr muss das Land, um mit den Finanzressourcen auszukommen, Aufgaben priorisieren, seine Effizienz steigern,

vorhandene Strukturen straffen und Hemmnisse, wie überbordende Bürokratie, beseitigen.

Im Koalitionsvertrag wurde eine konsequente Ausgabendisziplin und ein zielgerichteter Mitteleinsatz vereinbart, um den finanziellen Handlungsspielraum zu erhalten. In Bezug auf die Konsolidierung des Haushalts sollen die Investitionsausgaben priorisiert und generationengerecht finanziert werden.

Die politische Vereinbarung sieht vor, bei der Aufstellung der Landeshaushalte auf eine Nutzung der Strukturkomponente zu verzichten.

Der Rechnungshof begrüßt den vorgesehenen Weg der Haushaltskonsolidierung und der Priorisierung. Insbesondere hält er es - nicht zuletzt aus Gründen der Generationengerechtigkeit - für sachgerecht, auf die neu gewonnenen Möglichkeiten struktureller Verschuldung zu verzichten.

4.4.2 Sondervermögen Infrastruktur und Klimaneutralität

Mit dem „Gesetz zur Finanzierung von Infrastrukturinvestitionen von Ländern und Kommunen - LuKIFG“¹¹ hat der Deutsche Bundestag im Oktober 2025 die Verteilung und Verwendung der Mittel aus dem Sondervermögen Infrastruktur und Klimaneutralität konkretisiert. „Mit dem Ziel der Behebung von Defiziten im Bereich der öffentlichen Infrastruktur und der Schaffung von Wirtschaftswachstum“¹² stellt der Bund den Ländern insgesamt 100 Mrd. € für Sachinvestitionen im eigenen Vermögen zur Verfügung. Den Ländern ist es innerhalb der verfassungsrechtlichen Vorgaben grundsätzlich freigestellt, welchen Anteil der Strukturförderung sie an die Gemeinden und Gemeindeverbände weiterreichen.

⁹ 13,295583421 %.

¹⁰ Gemäß Bekanntmachung der Verteilung der zulässigen strukturellen Kreditaufnahme gemäß des Strukturkomponente-für-Länder-Gesetzes für die Jahre 2025 und 2026 vom 27.10.2025 des Bundesministeriums für Finanzen.

¹¹ BGBl 2025 I Nr. 246.

¹² § 1 LuKIFG.

Baden-Württemberg erhält aus diesem Vermögen insgesamt 13.149.800.000 € zur Finanzierung landeseigener und kommunaler Investitionsmaßnahmen im Förderzeitraum vom 01.01.2025 bis 31.12.2042.

Das Land wird zwei Drittel der Einnahmen aus dem Sondervermögen Infrastruktur und Klimaneutralität pauschal an die Kommunen und Landkreise weitergeben. Damit können diese weitgehend ohne Vorgaben frei entscheiden, in welche Infrastrukturbereiche und in welchem zeitlichen Horizont sie investieren. Im Ergebnis entspricht die Weiterreichung der Mittel einer zusätzlichen Förderung für Sachinvestitionen in die kommunale Infrastruktur von 8,8 Mrd. € während des Förderzeitraums.

Dabei ist es unerheblich, ob die Investitionsmaßnahmen bereits begonnen¹³ waren oder ob es sich um neue Maßnahmen handelt. Zwar sieht der Gesetzeswortlaut entgegen dem Gesetzentwurf kein Zusätzlichkeitserfordernis der Investitionsmaßnahmen vor. Dennoch dürfte der volkswirtschaftlich positive Effekt dort besonders groß sein, wo mit den neuen Mitteln zusätzliche kommunale Maßnahmen finanziert werden.

Für den landeseigenen Anteil von 4,4 Mrd. € hat das Finanzministerium eine Modernisierungsagenda ausgerufen und betont, die Mittel zusätzlich in die Infrastruktur des Landes zu investieren. Mit dem Nachtrag zum Doppelhaushalt 2025/2026 hat der Gesetzgeber davon bereits 4,3 Mrd. € in Themenbereichen geclustert, die im Haushaltsvollzug in Maßnahmen konkretisiert werden sollen (siehe Tabelle 4-2).

Tabelle 4-2: Verwendung der Landesmittel aus dem Sondervermögen des Bundes

Themenbereiche gemäß Nachtrag zum Doppelhaushalt 2025/2026	Betrag (in Mio. €)
Straßen und Brücken (insbesondere Sanierungen)	700
Schienen (inklusive ÖPNV)	300
Uniklinika	800
Krankenhaus-Infrastruktur (insbesondere Krisenresilienz)	200
Schulbau und Schulsanierung	300
Rettungsdienst, Katastrophenschutz und Investitionen in die Infrastruktur der inneren Sicherheit	200
Sportstätten und Vereinssportstätten	160
Wärmewende Landesliegenschaften	250
Hochbau Landesgebäude (inklusive Klimaschutzmaßnahmen)	850
Wohnraumförderung	300
Digitalisierung der Landesverwaltung	80
Hochwasserschutz	100
Investitionen für Einrichtungen der Sozialwirtschaft	50
Überbetriebliche berufliche Bildungsstätten	30
Summe	4.320

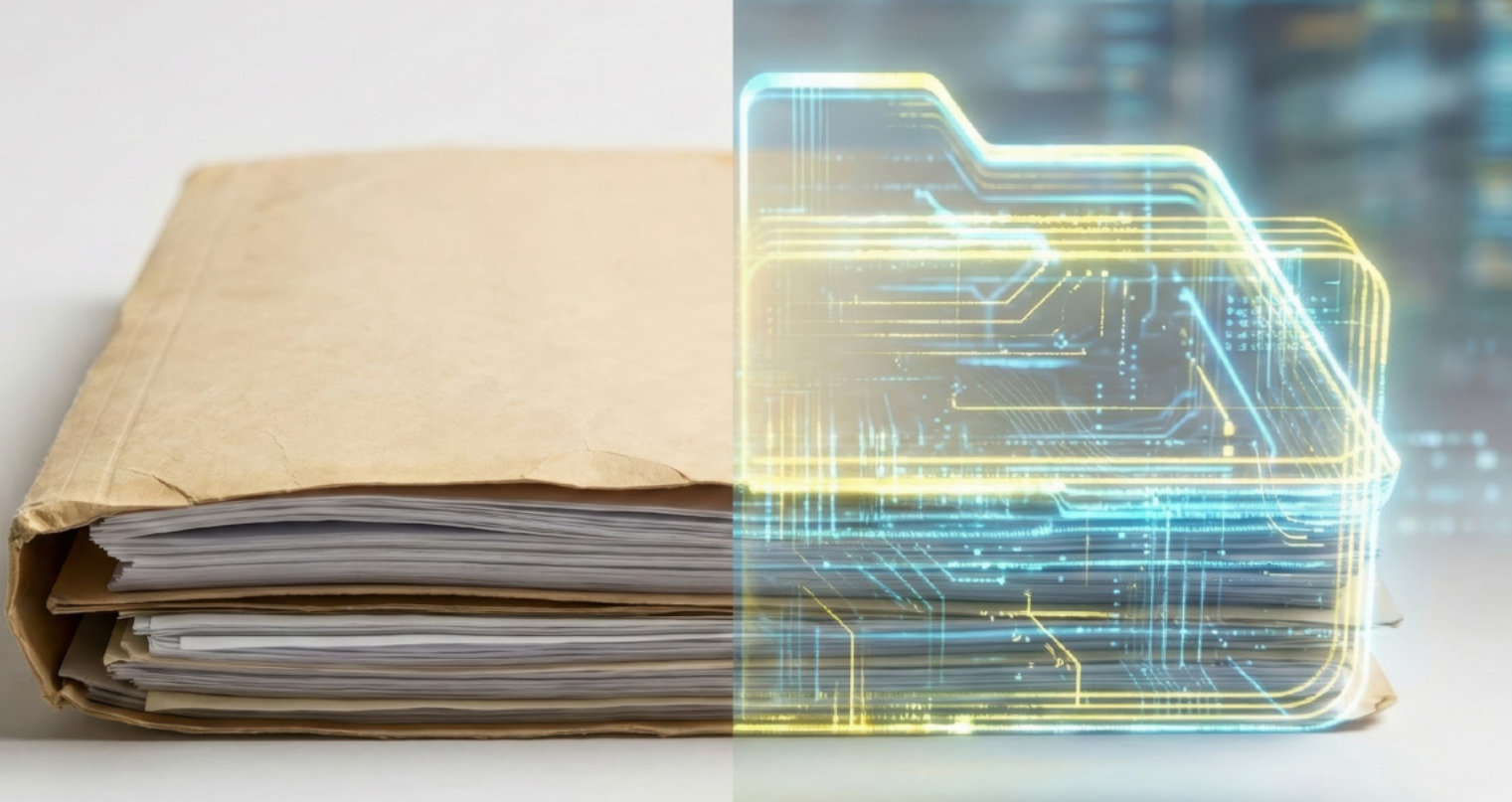
¹³ Sofern nicht vor dem 01.01.2025 begonnen.

Der Rechnungshof begrüßt, dass der beim Land verbleibende Anteil in Baden-Württemberg in zusätzliche Investitionsmaßnahmen fließen soll und nicht bereits ohnehin vorgesehene Maßnahmen daraus finanziert werden sollen.

Die Mittel werden vom Bund erst dann zur Verfügung gestellt, wenn der Abfluss unmittelbar bevorsteht. Diese Haushaltspraxis beugt einem unmittelbaren Anstieg der Haushaltsreste des Landeshaushalts vor.

Der Rechnungshof sieht jedoch die Gefahr einer mittelbaren Steigerung, weil über die bisherigen Planungen hinaus eine Vielzahl weiterer Investitionsmaßnahmen durch die Landesverwaltung abgewickelt werden müssen. Er empfiehlt, die Haushaltsmittel für das originäre Investitionsprogramm des Landes verstärkt über die Ausbringung von Verpflichtungsermächtigungen zu steuern.

B. Ressortübergreifende Empfehlungen



5 Digitale Zugänge zur Verwaltung

Die Digitalisierungsprozesse in der öffentlichen Verwaltung verlaufen nach wie vor zu langsam. Auch wenn die Ergebnisse noch nicht in der Breite sichtbar sind, gab es in den vergangenen beiden Jahren jedoch wichtige Fortschritte auf dem Weg zur digitalen Verwaltung. Bund und Länder entwickeln gemeinsame Standards, bieten Produkte zur technischen Unterstützung an und schaffen damit den Rahmen für abgestimmte und gleichgerichtete Digitalisierungsvorhaben. Dabei spielt die Registermodernisierung eine zentrale Rolle. Das Land hat eigene Lösungen entwickelt, mit denen die Umsetzung von Digitalisierungsprojekten erleichtert wird.

Onlinedienste sind dennoch auch künftig kein Selbstläufer. Daher gilt es, weiterhin konsequent auf Standardisierung und Kompatibilität zu setzen. Von entscheidender Bedeutung für den Erfolg der Digitalisierung ist zudem die Zusammenarbeit zwischen dem Land und den Kommunen.

5.1 Ausgangslage

Die Digitalisierung von Verwaltungsleistungen wird sowohl von gesetzlichen Vorgaben als auch von der steigenden Erwartungshaltung in Politik, Verwaltung und Öffentlichkeit angetrieben. Verwaltungsleistungen sollen für die Antragstellenden aufwandsarm und unbürokratisch zugänglich sein. Diesen soll ermöglicht werden, Behördengänge vollständig über das Internet abzuwickeln. Nicht zuletzt verbindet sich mit der Digitalisierung die Erwartung, dass die Verwaltung selbst effizienter wird.

Umfang und Geschwindigkeit der Digitalisierung waren in den letzten Jahren allerdings nicht ausreichend. Die Versäumnisse der Vergangenheit werden spürbar. Die Umsetzungsprozesse liefen auch deshalb so zäh, weil es an notwendigen Grundlagen wie etwa Standards fehlte.

Mit dem 2017 in Kraft getretenen Onlinezugangsgesetz (OZG) sollte ein einfacher und sicherer Zugang zu Verwaltungsleistungen ermöglicht werden. Es verpflichtete die öffentliche Verwaltung ursprünglich, ihre Leistungen ab 2023 auch digital anzubieten. Das bedeutete, dass über 6.000 einzelne Verwaltungsleistungen, die in 575 sogenannte OZG-Leistungen zusammengefasst wurden, zu digitalisieren waren.

Allerdings zeichnete sich rasch ab, dass eine flächendeckende Umsetzung bis 2023 nicht zu erreichen war. Der IT-Planungsrat - ein Steuerungsgremium von Bund und Ländern, welches gemeinsame IT-Lösungen für eine effiziente und sichere digitale Verwaltung in Deutschland koordiniert - beschloss daher 2022 den sogenannten „OZG-Booster“, um 35 priorisierte OZG-Leistungen noch im gleichen Jahr auszurollen. Auch dieses Ziel konnte nicht erreicht werden.

Diese Erfahrungen führten 2024 mit dem Gesetz zur Änderung des Onlinezugangsgesetzes zum sogenannten OZG 2.0. Der Onlinezugang soll nun als ein kontinuierlicher Entwicklungsprozess angesehen werden. Zudem wurden das Once-Only-Prinzip, nach dem Daten und Nachweise nur noch einmalig bei Behörden eingereicht werden müssen, der Wegfall der Schriftformerfordernis bei Onlinediensten, die digitale Durchgängigkeit sowie die Kommunikation zwischen Verwaltung und Antragsstellern gesetzlich verankert bzw. spezifiziert.

Das 2016 eingeführte E-Government-Gesetz Baden-Württemberg (EGovG BW) enthält Grundlagen zum elektronischen Zugang zur Verwaltung, zur elektronischen Aktenführung und zur Informationssicherheit. Es regelt die Zusammenarbeit in der IT innerhalb der Landesverwaltung und zwischen Land und Kommunen. Zudem bildet es die Grundlage für die E-Government-Plattform „service-bw“, die inzwischen auch für die Umsetzung des OZG genutzt wird. Das EGovG BW wurde durch mehrere Änderungen, zuletzt Ende 2025, an das OZG 2.0 angepasst. Unter anderem enthält es nun die grundsätzliche Verpflichtung für Behörden, die vom Land bereitgestellten Landesonlinedienste zu nutzen.

Auch die im März 2026 in Kraft getretene neue E-Government-Vereinbarung Land-Kommunen Baden-Württemberg (EGovV BW) ist an das neue OZG angepasst. Da die Kommunen den Großteil der Verwaltungsleistungen verantworten, spielt die Zusammenarbeit von Land und Kommunen bei der Umsetzung des OZG eine entscheidende Rolle. Die EGovV BW verweist auf die jeweiligen Zuständigkeiten, betont aber auch die gemeinsame politische Verantwortung zur Erreichung der Ende-zu-Ende-Digitalisierung.

5.2 Prüfungsergebnisse

5.2.1 Akteure auf Bundes- und Landesebene

Dem IT-Planungsrat kommt eine zentrale Funktion bei der Digitalisierung zu. Zu seinen Aufgaben gehört es, föderale IT-Standards zu beschließen und Produkte und Projekte der Verwaltungsdigitalisierung zu steuern. Unterstützt wird er von der Föderalen IT-Kooperation (FITKO). Diese bildet den operativen Unterbau, um die Verwaltungsdigitalisierung im Auftrag des IT-Planungsrats zu koordinieren und umzusetzen.

Der IT-Planungsrat hat bislang 20 föderale IT-Standards beschlossen, etwa zu Dokumentenformaten oder Datentransportstandards. Ergeben sich aus Projekten des IT-Planungsrats für die Verwaltungsdigitalisierung besonders relevante Produkte, werden diese in das Produktportfolio des IT-Planungsrats übernommen. Sie werden dann aus dessen Budget finanziert und gepflegt. Bund und Länder können diesen Produkten beitreten und diese dann selbst nutzen oder ihren Kommunen zur Verfügung stellen. Derzeit befinden sich 15 Produkte im Portfolio, darunter das Deutsche Verwaltungsdiensteverzeichnis, der Portalverbund-Online-Gateway und die Deutsche Verwaltungsccloud.

Zuletzt hat sich die Zusammenarbeit auf übergreifender Ebene wesentlich verbessert und intensiviert. Die Projekte des IT-Planungsrats haben zu greifbaren Ergebnissen geführt. Die gemeinsamen Standards sind eine entscheidende Grundlage für einheitliche IT-Lösungen. Die Anzahl der Produkte und deren Mehrwerte wachsen. Baden-Württemberg beteiligt sich an den gemeinsamen Beschlüssen und setzt bereits Lösungen mit Produkten und Standards des IT-Planungsrats um.

Das Innenministerium ist bei der OZG-Umsetzung im Land das koordinierende Haus. Die fachliche Zuständigkeit liegt bei den Fachressorts, die nach dem Prinzip „die Digitalisierungsverantwortung folgt der Fachverantwortung“ handeln. Das Innenministerium unterstützt die Fachressorts beispielsweise durch die OZG-Geschäftsstelle. Zudem wurde ein OZG-Steuerungskreis unter kommunaler Beteiligung eingerichtet, der sich mittlerweile zu einem rein landesinternen Gremium entwickelt hat.

Der Austausch mit den Kommunalen Landesverbänden erfolgt in den Gremien der EGovV BW sowie im IT-Kooperationsrat. Zentrales Gremium der EGovV BW ist der aus Vertretern des Landes und der Kommunen bestehende Lenkungsreis. Der Lenkungsreis entscheidet, welcher Onlinedienst zum Landesonlinedienst wird. Bei Stimmengleichheit liegt das Entscheidungsrecht beim Land. Der Lenkungsreis wird von der Komm.ONE, dem IT-Dienstleister der Kommunen, unterstützt. Angesichts der im EGovG BW verankerten grundsätzlichen Nutzungspflicht von Landesonlinediensten kommt dem Lenkungsreis damit eine entscheidende Rolle zu. Ein Landesonlinedienst liegt in der Betriebsverantwortung des Landes. Das Land ist dauerhaft für dessen rechtliche, technische und funktionale Pflege verantwortlich. Das schließt auch die Verantwortung für die Bereitstellung und den Betrieb mit ein.

Gerade mit Blick auf Kommunen, die sich nicht selbst um die Umsetzung von Onlinediensten kümmern bzw. kümmern können, ist ein zentrales Instrument zum möglichst großflächigen Roll-Out von Onlinediensten sinnvoll. Da die Landesonlinedienste von Land und Kommunen gemeinsam ausgewählt und priorisiert werden, ist die grundsätzliche Nutzungspflicht nach dem EGovG BW für eine beschleunigte und flächendeckende Umsetzung des OZG sachgerecht und angemessen.

5.2.2 Portal und Onlinedienste

Bereits seit über zwei Jahrzehnten stellt die Landesverwaltung die E-Government-Plattform „service-bw“ für Informationen und digitale Services zur Verfügung. Service-bw ist ein vom Land entwickeltes und für die Nutzung durch alle Behörden des Landes und der Kommunen bereitgestelltes Portal. Es ist zudem über das Portalverbund-Online-Gateway mit den Portalen des Bundes und der Länder verknüpft, sodass Informationssuchenden auf anderen Portalen die Informationen aus Baden-Württemberg zugänglich gemacht werden können. Seit September 2023 ergänzt der „OZG-Hub“ die Plattform, um einheitliche Onlinedienste für Behörden sowohl innerhalb als auch außerhalb von Baden-Württemberg nutzbar zu machen.

Ein Onlinedienst ist eine IT-Komponente, die die Abwicklung einer elektronischen Verwaltungsleistung ermöglicht. Er entspricht dem Behördengang bzw. dem Postweg der Antragsformulare, mit denen der Verwaltung die für die Bearbeitung erforderlichen Daten geliefert werden. Der Onlinedienst ist dabei nicht Teil des Fachverfahrens.

Die technischen Anforderungen an einen Onlinedienst sind in der Regel vergleichbar. Das Land stellt deshalb eine Art Schnellbaukasten, den sogenannten „Universalprozess“, bereit. Dieser erlaubt es Behörden, in Eigenregie möglichst einfach und schnell Onlinedienste zu entwerfen. Die Dienste können dadurch vergleichsweise günstig entwickelt werden. Der Universalprozess wurde in der Vergangenheit stetig weiterentwickelt, sodass er Prozesse für einen Großteil der Onlinedienste abdecken kann. Allerdings ist er noch nicht kompatibel zum OZG-Hub.

Die Nutzung des Universalprozesses bleibt noch hinter den Erwartungen und Möglichkeiten zurück. Er ist auch nicht für jede Verwaltungsleistung und jede Behörde geeignet. Gerade im kommunalen Bereich bestehen unterschiedliche Anforderungen an die Digitalisierung. Teils wollen Kommunen ihre durchgängigen Prozesse selbst modellieren, um für die eigenen Bedürfnisse flexible und effiziente Lösungen zu schaffen. Hierbei kommen dann die vom Land bereitgestellten Produkte nicht zum Einsatz.

Gleichwohl ist der Universalprozess ein geeignetes Verfahren, um möglichst schnell möglichst viele Onlinedienste in die Fläche zu bekommen. Viele Antragsstrecken können mit geringen Kosten vollständig erfasst werden. Auch Entwicklung und Pflege sind kostengünstig. Allerdings besteht noch Potenzial, was die Bekanntheit und Kompatibilität angeht.

5.2.3 Nachnutzung von Onlinediensten: „Einer für Alle“

Ende 2020 führte der IT-Planungsrat das EfA-Prinzip mit dem Ziel ein, Onlinedienste verstärkt in die Fläche zu bekommen und so die Digitalisierung der Verwaltung zu beschleunigen. „EfA“ steht hierbei für „Einer für Alle“. Ein Land entwickelt und betreibt einen Onlinedienst und andere Länder einschließlich ihrer Kommunen können diesen nachnutzen. Für die Entwicklung der EfA-Onlinedienste erhielten die umsetzenden Länder Mittel aus dem FITKO-Digitalisierungsbudget sowie Bundesmittel. Die Nachnutzung der EfA-Onlinedienste lief jedoch u. a. aufgrund technischer, organisatorischer, fachlicher oder rechtlicher Hürden schleppend, sodass die Onlinedienste nicht richtig „in die Fläche“ kamen.

Um EfA-Onlinedienste zügiger zu etablieren und zumindest die wichtigsten Verwaltungsleistungen schneller nachnutzbar zu machen, verständigten sich Bund und Länder im Oktober 2023 auf eine gemeinsame Finanzierung der Nachnutzung der wichtigsten EfA-Onlinedienste, die sogenannten Fokusleistungen und Leistungen von föderalem Interesse. Die Betriebskosten für diese Onlinedienste werden je zur Hälfte nutzungsunabhängig bzw. nutzungsabhängig unter Bund und Ländern aufgeteilt.

Trotz der erheblichen finanziellen Unterstützung bei der Entwicklung der Onlinedienste und der gemeinsamen Finanzierung der Betriebskosten bestehen weiterhin Probleme, die Onlinedienste zu etablieren. Selbst die gemeinsam finanzierten Onlinedienste werden nicht von allen Ländern nachgenutzt, was deren Wirtschaftlichkeit beeinträchtigt. Die Qualität einzelner Onlinedienste liegt zudem unter den Mindeststandards. In einem Fall führen steigende Wartungskosten sogar zum wirtschaftlichen Aus für den Onlinedienst. Der IT-Planungsrat spricht darüber hinaus von einem Risiko, dass künftig weitere gemeinsam finanzierte Onlinedienste enden.

Der Rechnungshof sieht das Konzept der Nachnutzung, insbesondere das EfA-Prinzip, dennoch als wichtiges und grundsätzlich geeignetes Instrument, um die Digitalisierung von Verwaltungsleistungen zu beschleunigen und wirtschaftlich zu gestalten. Das Konzept EfA, der Handlungsdruck aufgrund der Umsetzungsfristen des OZG und die Erwartungshaltung der Öffentlichkeit waren Antreiber der Onlinedienste. Die Beschlüsse des IT-Planungsrats haben hier zu greifbarer Digitalisierung geführt. Dennoch sind die Onlinedienste kein Selbstläufer.

Für einen durchschlagenderen Erfolg der EfA-Dienste wären aus Sicht des Rechnungshofs strengere Standards als die EfA-Mindestanfor-

derungen notwendig gewesen. Idealerweise hätten sich Bund und Länder auf eine gemeinsame technische Betriebs- und Entwicklungsplattform für Onlinedienste verständigen sollen, um die Kosten für Wartung und Pflege aufzuteilen. Der von der Ministerpräsidentenkonferenz angekündigte Deutschland-Stack, der wesentliche Standardisierungen vorsieht und die nationale, souveräne Technologie-Plattform für Digitalvorhaben in Deutschland werden soll, könnte hier perspektivisch eine passende Lösung bieten.

5.2.4 Der Weg der Antragsdaten

Die Antragsdaten müssen zur Bearbeitung aus dem Onlinedienst in das Fachverfahren gelangen. Das Fachverfahren ist der digitale Endpunkt der Antragsdaten. Zudem muss sichergestellt sein, dass die Antwort der Behörde den Weg zurück in das Postfach des Nutzerkontos des Antragstellers findet.

Der IT-Planungsrat unterstützt diesen Datentransport durch Standards und passende Produkte. Er hat mit FIT-Connect eine bundesweite Lösung entwickelt, die u. a. den Datentransport vereinfacht. Es bedarf keiner zusätzlichen Produkte oder Infrastruktur. FIT-Connect kann neben dem Transport auch beim Empfang von Antragsdaten sowie bei der bidirektionalen Kommunikation unterstützen.

In vielen Fällen - sowohl beim Land als auch bei den Kommunen - bildet ein Fachverfahren den digitalen Endpunkt. Tatsächlich münden Onlinedienste aber nicht immer in ein Fachverfahren. Teilweise steht als digitaler Endpunkt lediglich ein Dokumentenmanagementsystem oder eine E-Akte zur Verfügung, manchmal auch keines der beiden.

Für solche Fälle hat die Landesverwaltung Baden-Württemberg unter der Federführung

des Wirtschaftsministeriums den BW-Empfangsclient (BW-EC) entwickelt. Mit diesem ist es möglich, Antragsdaten aus Onlinediensten auch ohne Fachverfahren sicher zu empfangen. Für Behörden der Landesverwaltung leitet er die Daten direkt in die E-Akte weiter. Behörden, die nicht über die E-Akte des Landes verfügen, können den BW-EC selbst als digitalen Endpunkt einrichten. Die Antragsdaten können dann im BW-EC in einem Postkorb empfangen werden.

Der BW-EC kann darüber hinaus die bidirektionale Kommunikation von FIT-Connect nutzen, um fallbezogene Rückfragen zu ermöglichen. Dies wird gegenwärtig in einem Pilotprojekt erprobt. Das Verfahren könnte nicht nur die Kommunikation bei Onlineanträgen erleichtern, sondern auch dazu beitragen, die große Anzahl an Kommunikationskanälen, an denen die Verwaltung beteiligt ist, zu konsolidieren.

Aus Sicht des Rechnungshofs bietet FIT-Connect viele Vorteile. Die Möglichkeit des Transports und der Annahme von Antragsdaten aus Onlinediensten ohne zusätzliche Infrastruktur oder Produkte ermöglicht einen kostengünstigen, aufwandsarmen und damit niederschweligen Anschluss eines Onlinedienstes. Als Produkt des IT-Planungsrats wird FIT-Connect zudem bereits aus dem Stammbudget finanziert und nach strengen Produktmanagementvorgaben gepflegt.

Der BW-EC nutzt viele Möglichkeiten von FIT-Connect, um den Anschluss von Onlinediensten zu erleichtern. Er ist zudem vergleichsweise einfach in der Handhabung. Für die Verwaltungsdigitalisierung wäre die Konsolidierung der vielfältigen Postfach- und Kommunikationskanäle und deren Ersatz durch eine einzige Lösung zudem ein wichtiger Schritt.

5.5.5 Registermodernisierung

Behörden legen Daten über Fachverfahren in Registern ab. Nach dem Once-Only-Prinzip sollen Antragsteller ihre Antragsdaten und Nachweise nur einmalig zur Verfügung stellen müssen. Die einmal übermittelten Daten sollen dann zwischen den Behörden ausgetauscht werden. Es muss also künftig möglich sein, die Daten vom Register der nachweisliefernden Stelle in das Register der nachweisanfordernden Stelle zu übertragen, um dort die Sachbearbeitung im angeschlossenen Fachverfahren auszuführen.

Register können zentral oder dezentral geführt werden. Zentrale Register wie das Nationale Waffenregister oder das Zentrale Fahrzeugregister werden von einer Registerbehörde geführt; dort liegen die Daten standardisiert vor. Ein Beispiel für ein dezentrales Register ist das Melderegister, das aus bundesweit über 5.000 einzelnen Melderegistern besteht, in denen die Meldeämter die Einwohnerdaten speichern und pflegen.

Um das Once-Only-Prinzip umzusetzen, bedarf es zunächst einer umfassenden Modernisierung der Register. Diese zielt nicht darauf ab, dezentrale Register zu zentralen zusammenzuführen. Es geht vielmehr um die Vernetzung der bestehenden Register: Das Registermodernisierungsgesetz von 2021, das die Grundlage für die Umsetzung des Once-Only-Prinzips bildet, sieht vor, 50 als besonders relevant eingestufte Verwaltungsregister bis 2028 zu modernisieren und zu vernetzen.

Im ersten Schritt sollten aus diesen 50 Registern die sogenannten TOP-18-Register umgesetzt werden. Bei der Modernisierung müssen die Daten entsprechend dem Fachstandard abgelegt werden und mit einem eindeutigen, behördenübergreifenden Identitätsschlüssel

verknüpft werden. Zusätzlich müssen immer auch die jeweils betroffenen Fachverfahren, der zugehörige Onlinedienst und das Datenschutzcockpit ertüchtigt bzw. angeschlossen werden.

Als technische Grundlage des Once-Only-Prinzips wurde das Once-Only-Technical-System entwickelt, das für Deutschland National-Once-Only-Technical-System (NOOTS) genannt wird und sich am europäischen OOTS (EU-OOTS) orientiert. Über das NOOTS werden die Register untereinander vernetzt. Hierzu werden zwischen den Fachverfahren und den Registern sogenannte Sichere Anschlussknoten eingerichtet.

Das Verfahren lässt sich am nachfolgenden Beispiel nachvollziehen: Der Antragstellende möchte bei Behörde A einen Führerschein beantragen. An der Stelle in der Formularstrecke, an der er sein Passbild hochladen soll, wird über die Sicheren Anschlussknoten ein Registerabruf bei Behörde B ermöglicht, die bereits über ein Passbild des Antragstellenden verfügt. Das füh-

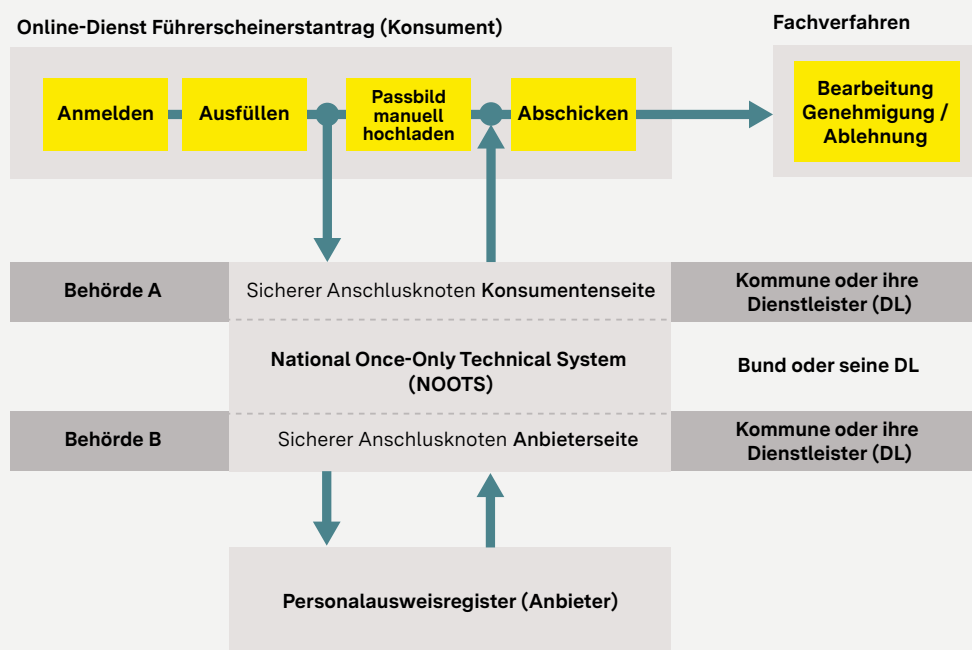
rende Register der Behörde B schickt das Passbild an den Onlinedienst, damit Behörde A nach Abschluss der Antragsstrecke den Antrag vollständig bearbeiten kann (siehe Abbildung 5-1).

Die Gesamtverantwortung für die Registermodernisierung trägt der IT-Planungsrat. Die konkrete Umsetzung erfolgt durch die FITKO und das Bundesverwaltungsamt. Die erste Ausbaustufe des NOOTS begann Anfang 2025; der für die Zusammenarbeit von Bund und Ländern erforderliche NOOTS-Staatsvertrag ist zu Jahresbeginn 2026 in Kraft getreten.

In Baden-Württemberg begleitet die im Innenministerium angesiedelte RegMo-Koordination in Zusammenarbeit mit der Komm.ONE die Umsetzung der Registermodernisierung.

Im Januar 2026 konnte, unter Beteiligung einer baden-württembergischen Kommune, ein erstes Pilotprojekt erfolgreich umgesetzt werden. In Korntal-Münchingen ist es nun möglich, zur Beantragung eines Anwohnerparkausweises auf

Abbildung 5-1: Onlinedienst mit Registerabruf



die Daten des Fahrzeugregisters des Kraftfahrt-Bundesamts zuzugreifen. Die Zusammenarbeit zwischen der Kommune, dem Innenministerium, dem Kraftfahrt-Bundesamt, dem Bundesamt für Sicherheit in der Informationstechnik, dem Bundesverwaltungsamt, der Komm.ONE sowie dem Hersteller des OZG-Hubs verlief gut. NOOTS funktioniert, sofern die Register vorbereitet und über den Anschlussknoten angebunden sind.

In die Registermodernisierung ist erkennbar Bewegung gekommen. Die jüngsten Schritte und Erfahrungen sind positiv. Allerdings bleibt die Registermodernisierung in vielerlei Hinsicht eine sehr große Herausforderung. Einerseits müssen neue Anforderungen wie NOOTS, Identitätsschlüssel und das Datenschutzcockpit erfüllt werden. Andererseits müssen die Register grundlegend angepasst werden. Entgegen der Facharchitektur der meisten bestehenden, historisch gewachsenen Datenbestände muss die Datenhaltung in den Registern und die Sachbearbeitung in den Fachverfahren strikt getrennt werden. Der laut SDG-VO geforderte Anschluss des NOOTS an das EU-OOTS ist aus technischer Sicht nur ein kleiner Schritt.

5.3 Empfehlungen

5.3.1 Onlinedienste im Land und in Kommunen gemeinsam zügig umsetzen

Land und Kommunen sollten, der E-Government-Vereinbarung entsprechend, Onlinedienste zügig umsetzen.

Alle betroffenen Behörden sollten die Landesonlinedienste nutzen, sofern kein anderer Onlinedienst zum Einsatz kommen kann.

5.3.2 Universalprozess stärker in den Vordergrund stellen

Bei der Entwicklung von Onlinediensten sollte verstärkt auf den Universalprozess zurückgegriffen werden. Das Innenministerium sollte in Abstimmung mit den Kommunalen Landesverbänden bei den Behörden im Land vermehrt für den Universalprozess werben und dessen Vorteile und Möglichkeiten hervorheben.

Das Innenministerium sollte für den Universalprozess die Kompatibilität zum OZG-Hub herstellen.

5.3.3 Standardisierung der Plattformen anstreben

Das Innenministerium sollte auf eine stärkere Standardisierung der eingesetzten Plattformen drängen, um die Voraussetzungen für die Nachnutzung von Onlinediensten zu verbessern. Eine bundesweit einheitliche föderale Plattform sollte dabei das Ziel sein.

5.3.4 Antragsdaten einfacher empfangen

Das Innenministerium sollte FIT-Connect als Standardprodukt in der Verwaltungsdigitalisierung des Landes etablieren. Es sollte darauf hinwirken, dass der BW-EC in der Landesverwaltung als Standard eingesetzt wird, wenn Antragsdaten aufgrund nicht vorhandener Fachverfahren in der landeseigenen E-Akte bearbeitet werden.

Für Dienststellen außerhalb der Landesverwaltung sollte der BW-EC als Postkorblösung zur Verfügung gestellt werden.

Das Innenministerium sollte gemeinsam mit dem Wirtschaftsministerium den BW-EC ertüchtigen, um die bidirektionale Kommunikation zu etablieren.

5.3.5 Register modernisieren und anbinden

Die RegMo-Koordination im Innenministerium sollte gemeinsam mit der Komm.ONE den eingeschlagenen Weg konsequent weiterverfolgen und die Behörden im Land bei der Umsetzung der Registeranbindung unterstützen.

5.4 Stellungnahme des Ministeriums

Das Innenministerium begrüßt die Positionen
des Rechnungshofs weitgehend.



6 Digital statt Papier: Die smarte Zukunft der Gehaltsabrechnung in der Landesverwaltung

Das Landesamt für Besoldung und Versorgung (LBV) nutzt das Digitalisierte Abrechnungs- und Informationssystem DAISY, um die Gehälter für rund 290.000 Bedienstete des Landes zu berechnen. Die dafür notwendigen Personaldaten werden von den personalverwaltenden Dienststellen digital oder über andere Wege an das LBV übermittelt. Unsere Prüfung hat gezeigt, dass die noch vorhandenen Medienbrüche beseitigt und Abrechnungsdaten durchgängig digital an das LBV übertragen werden sollten. Das LBV sollte hierzu die vorhandenen digitalen Dienste konsolidieren und anwenderzentriert weiter ausbauen. Die personalverwaltenden Dienststellen sollten im Gegenzug mittels Stichtagsregelung verpflichtet werden, die bereitgestellten digitalen Dienste unter Beachtung der haushaltsrechtlichen Vorgaben zu nutzen.

6.1 Ausgangslage

Das Landesamt für Besoldung und Versorgung Baden-Württemberg (LBV) setzt für rund 290.000 Bedienstete des Landes die Gehälter fest und zahlt sie aus. Dafür nutzt es das Dialogisierte Abrechnungs- und Informationssystem (DAISY). Die für die Gehaltsberechnung benötigten personenbezogenen Daten erhält es insbesondere von den personalverwaltenden Dienststellen des Landes. Bei diesen Daten handelt es sich beispielsweise um die Neuerfassung von Personalfällen, Adressänderungen, Eheschließungen, Versetzungen, Abordnungen, Versetzung in den Ruhestand/Verrentungen, Sonderurlaube, Elternzeiten, Mutterschutz, Änderungen im Beschäftigungsumfang/Arbeitszeitmodelle, Beförderungen, Änderungen in der Eingruppierung und die Gewährung von Zulagen/Zuschlägen für Beamte sowie Arbeitnehmer. Das LBV stellt elektronische Schnittstellen zur Verfügung, damit diese Daten digital übermittelt und in DAISY weiterverarbeitet werden können. Über diese Schnittstellen werden unter anderem auch Daten aus den im Land für die Personalverwaltung eingesetzten IT-Verfahren Dialogisiertes Integriertes Personalverwaltungssystem (DIPSY) und HIS-SVA übertragen. DIPSY kann von allen Landesbehörden, HIS-SVA von den Universitäten und Hochschulen des Landes genutzt werden. Daneben stellt das LBV weitere elektronische Dienste zur Verfügung, welche die Übertragung digitaler Abrechnungsdaten ermöglichen. Die personalverwaltenden Dienststellen übersenden darüber hinaus abrechnungsrelevante Daten über andere Wege an das LBV.

Im Rahmen unserer Prüfung haben wir unter prozesskritischer Betrachtung insbesondere Medienbrüche identifiziert, Optimierungspotenziale aufgezeigt und Aspekte der haushalts-

rechtlichen Ordnungsmäßigkeit betrachtet. Hierzu hat der Rechnungshof unter anderem auch eine Online-Befragung bei 529 Dienststellen des Landes einschließlich Universitäten und Hochschulen durchgeführt. Die Rücklaufquote lag bei 75 %. Daneben hat der Rechnungshof Daten für 70 % der 214 Arbeitsplätze beim LBV, welche mit Abrechnungsaufgaben in den Bereichen Besoldung und Entgelt betraut sind, in die Prüfungsergebnisse einbezogen.

6.2 Prüfungsergebnisse

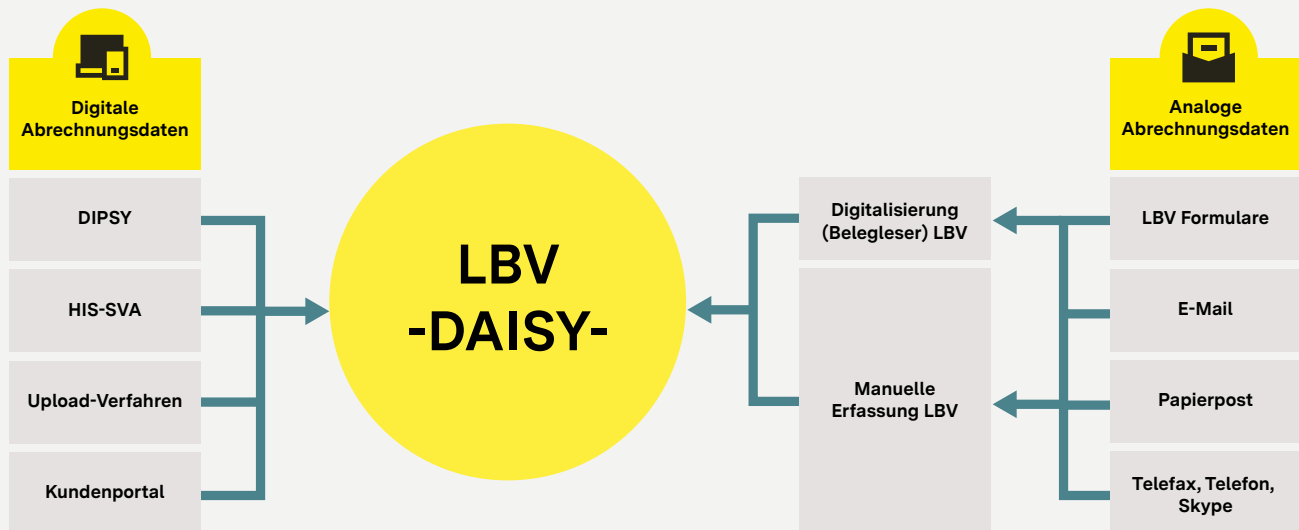
6.2.1 Vielzahl an Übertragungsmöglichkeiten nutzbar

Ungeachtet der Tatsache, dass mit DIPSY und HIS-SVA zwei spezifische Fachanwendungen zur Verfügung stehen, findet die Übertragung abrechnungsrelevanter Personaldaten an das LBV auf unterschiedlichste Art und Weise statt. Dabei kann zwischen digitalen und nicht-digitalen Übertragungswegen unterschieden werden.

Zu den digitalen Methoden gehören:

- DIPSY: Eine Fachanwendung, die eine direkte Übertragung von Daten ermöglicht.
- HIS-SVA: Eine Fachanwendung, die im Universitäts- und Hochschulbereich für die Personal- und Stellenverwaltung verwendet wird und Daten medienbruchfrei über Webservices überträgt.
- Upload-Verfahren: Ein Verfahren, bei dem Daten elektronisch über Webservices an das LBV gesendet werden.
- Kundenportal: Ein Webportal, über das registrierte Anwender Daten elektronisch senden und empfangen können.

Abbildung 6-1: Übertragungsmöglichkeiten von Gehaltsabrechnungsdaten der personalverwaltenden Dienststellen an das LBV



Zu den nicht-digitalen Methoden gehören:

- Belegleseverfahren: Ein Verfahren, bei dem Daten auf einem standardisierten Papierbeleg an das LBV gesandt, dort gescannt und weiterverarbeitet werden.
- E-Mail, Telefax, Papierpost: Neben der Übersendung von LBV-Formularen findet über diese Kommunikationsmöglichkeiten teilweise auch ein formloser Informationsaustausch in Schriftform statt.
- Telefon, Skype: In Einzelfällen werden Daten auch über diese Kommunikationsmittel mündlich übertragen.

Mit dieser Vielzahl an Übertragungsmöglichkeiten sind Risiken und Herausforderungen verbunden, die nachfolgend näher dargestellt werden.

6.2.2 Bestehende Prozesse gehen mit einer Vielzahl an Medienbrüchen einher

Der Umfang, in welchem einzelne Dienststellen Abrechnungsdaten digital an das LBV übermitteln, unterscheidet sich nach den jeweiligen Zuständigkeiten für Personalaufgaben, dem eingesetzten IT-Verfahren oder den zur Verfügung stehenden Schnittstellen, dem Nutzungsverhalten der Dienststellen und den Abrechnungssachverhalten sehr stark. Hinzu kommt, dass mit den vom LBV bereitgestellten digitalen Verfahren und Schnittstellen derzeit noch nicht alle abrechnungsrelevanten Sachverhalte von den personalverwaltenden Dienststellen an das LBV übertragen werden können. So nutzen Dienststellen, die nach eigenen Angaben überwiegend DIPSY einsetzen, DIPSY durchschnittlich zu 44 % für Meldungen abrechnungsrelevanter Daten an das LBV. Dabei unterliegt der Anteil der Datenübertragung mit DIPSY für die verschiedenen Personalvorgänge einer starken Streuung und beträgt zwischen 91 % für Meldungen von Arbeits- und Dienstunfähigkeiten

und 9 % für Meldungen von Beihilfeberechtigungen bei Arbeitnehmern. Von vielen Dienststellen werden andere Übertragungswege wie z. B. LBV-Formulare, Webservices oder formlose Schreiben entweder ergänzend zur DIPSY-Meldung oder in vielen Fällen auch komplett ohne DIPSY verwendet. Der Nutzungsumfang von HIS-SVA ist mit durchschnittlich rund 80 % zwar höher. Jedoch werden auch im Hochschulbereich nicht-digitale Übertragungswege in erheblichem Umfang genutzt. Die damit verbundenen Medienbrüche führen bei den personalverwaltenden Dienststellen, insbesondere aber beim LBV zu einem erheblichen Mehraufwand und zu einer höheren Fehlerhäufigkeit. Dieses Prüfungsergebnis ist durch die Rückmeldungen der Beschäftigten des LBV in der Online-Datenerhebung bestätigt worden.

Das LBV arbeitet derzeit am weiteren Ausbau der digitalen Dienste für Abrechnungsdaten. Der Rechnungshof begrüßt dieses Engagement. Um jedoch eine vollständige Digitalisierung der Übertragung der Abrechnungsdaten zu erreichen, müssen auch die personalverwaltenden Dienststellen die Voraussetzungen dafür schaffen, ausschließlich die vom LBV bereitgestellten digitalen Dienste zu bedienen. Gleiches gilt auch für die bereits vorhandenen IT-Verfahren, deren Potenziale für die Datenübertragung an das LBV von den personalverwaltenden Dienststellen noch nicht vollständig und nicht einheitlich genutzt werden. Ursachen dafür sind insbesondere fehlende Kenntnisse über die Übertragungsmöglichkeiten sowie historisch gewachsene Verwaltungsabläufe, die bislang noch nicht an die Randbedingungen des digitalen Zeitalters angepasst wurden. In der Folge beeinflussen die personalverwaltenden Dienststellen durch ihr Handeln unmittelbar die Effizienz der Aufgabenwahrnehmung beim LBV und den dort notwendigen Ressourceneinsatz. Unsere Prüfung hat gezeigt, dass bei einer kon-

sequenten Ausgestaltung der Prozesse und einer verbesserten Zuarbeit durch die personalverwaltenden Dienststellen die Effizienz der Organisation des LBV nachhaltig gestärkt werden kann. Aber auch bei den personalverwaltenden Dienststellen würden sich so signifikante personelle Optimierungspotenziale erschließen lassen.

6.2.3 Fachverfahren und Wissensmanagement optimierungsbedürftig

Dienststellen bewerteten die Personalverwaltungssysteme DIPSY und HIS-SVA in der durchgeführten Online-Befragung oftmals als schlecht strukturierte, komplexe und wenig anwenderfreundliche IT-Verfahren. Es gab aber auch Dienststellen, die die IT-Verfahren als funktional und gut erlernbar beschreiben. Die Anwender bewerteten die Erlernbarkeit und die Qualität der Handbücher durchschnittlich mit befriedigend. Der Funktionsumfang wurde durchschnittlich mit gut bis befriedigend beurteilt. Insgesamt äußerten die Anwender bei den Dienststellen den Wunsch nach mehr Support und einem größeren und verbesserten Schulungsangebot.

Die Bediensteten beim LBV bemängelten ihrerseits die Qualität der von den Dienststellen übermittelten Daten. Einzelne Funktionen der Personalverwaltungssysteme würden von den Dienststellen zu wenig genutzt. Dies lasse auf fehlende Kenntnisse zu den IT-Verfahren schließen. Bezüglich DIPSY wurde teils die Ansicht vertreten, dass zusätzliches Personal bei den Dienststellen zu Verbesserungen führen könnte und bezüglich HIS-SVA wurde der Wunsch nach mehr Plausibilitätsprüfungen geäußert.

Im Ergebnis hat die Online-Befragung gezeigt, dass sowohl für DIPSY als auch für HIS-SVA Verbesserungsmöglichkeiten in den IT-Verfah-

ren, bei der Qualität der Dateneingaben und im Wissensmanagement bestehen. Der Schulungsbedarf umfasst dabei nicht nur die Softwareanwendung selbst, sondern auch personalrechtliche Fragestellungen, auf deren Grundlage die Daten in den IT-Verfahren gepflegt werden. Ein entsprechendes übergreifendes Schulungskonzept, das zwischen den zuständigen Stellen - Ministerium für Finanzen und LBV für haushaltsrechtliche Aspekte und DIPSY, Ministerium für Wissenschaft, Forschung und Kunst für HIS-SVA und Ministerium des Inneren, für Digitalisierung und Europa für personalrechtliche Aspekte - abgestimmt ist und von diesen auch getragen wird, existiert derzeit nicht und ist auch nicht in Vorbereitung.

6.2.4 Vier-Augen-Prinzip nicht durchgängig sichergestellt

Gemäß den Regelungen der Allgemeinen Verwaltungsvorschriften zur Landeshaushaltsordnung für Baden-Württemberg (VV-LHO) darf an einer Anordnung, die zu einer Einzahlung oder einer Auszahlung führt, nicht nur eine Person allein beteiligt sein (Vier-Augen-Prinzip). Die Verantwortungsbereiche Datenerfassung und Datenprüfung/Freigabe sind daher bei der Eingabe zahlungsrelevanter Daten in IT-Verfahren zu trennen und müssen von mindestens zwei unterschiedlichen Personen wahrgenommen werden. Diese Anforderung richtet sich allein an die personalverwaltenden Dienststellen, da nur sie die Richtigkeit der Personaldaten feststellen können.

In der Prüfung ergaben sich Hinweise, dass die Anforderungen an das Vier-Augen-Prinzip bei einem erheblichen Teil der personalverwaltenden Dienststellen nicht im erforderlichen Maße eingehalten werden. Hinzu kommt, dass auch systemseitig keine Algorithmen zur Sicherstellung des Vier-Augen-Prinzips implemen-

tiert sind. So besteht beispielsweise in DIPSY für einen Benutzer die Möglichkeit, zahlungsrelevante Personaldaten (Anspruch auf eine bestimmte Zulage, eine höhere Entgeltgruppe, usw.) zu erfassen und diese Daten ohne weitere inhaltliche Prüfung oder Freigabe an das LBV zu übermitteln. Im Ergebnis ergibt sich ein hohes Risiko für unrechtmäßige Zahlungen.

6.3 Empfehlungen

6.3.1 Verpflichtung zur Nutzung der digitalen Übertragungsmöglichkeiten

Personalabrechnungsdaten sollten künftig ausschließlich digital und medienbruchfrei an das LBV übertragen werden. Der Rechnungshof kann keine Gründe erkennen, die das Festhalten an den nicht-digitalen Übertragungsmöglichkeiten rechtfertigen oder gar erforderlich machen. Die Landesregierung sollte daher einen für die gesamte Landesverwaltung verbindlichen Stichtag festlegen, ab dem nicht-digitale Übertragungswege nicht mehr zugelassen sind.

Bei der Festlegung des Stichtags sollte ein sachgerechter Übergangszeitraum von maximal 3 Jahren berücksichtigt werden. Dieser ist erforderlich, damit die Ressorts zusammen mit dem LBV und den weiteren personalverwaltenden Dienststellen die Voraussetzungen dafür schaffen, die digitalen Dienste und elektronischen Schnittstellen des LBV umfänglich nutzen zu können. In diesem Zusammenhang sollten die Ressorts, alle weiteren personalverwaltenden Dienststellen sowie das LBV zeitnah ihre Geschäftsprozesse, IT-Verfahren und digitalen Schnittstellen anpassen, vervollständigen und aufeinander abstimmen. Die in diesem Zusammenhang erforderlichen Abstimmungen können agil über bereits bestehende Gremien erfolgen.

Die sich in der Folge der ausschließlich digitalen Übertragung von Abrechnungsdaten ergebenden personellen Optimierungspotenziale bei den personalverwaltenden Dienststellen und beim LBV sollten primär für eine Qualitätsverbesserung und Beschleunigung der Aufgabenerledigung genutzt werden. Freiwerdende Personalkapazitäten, die weder für eine Qualitätsverbesserung noch für nachgewiesene Personalmehrbedarfe genutzt werden können, wären abzubauen.

6.3.2 Digitale Fachverfahren konsolidieren und optimieren

Auch für die digitale Übertragung von Abrechnungsdaten stehen den personalverwaltenden Dienststellen derzeit mehrere Möglichkeiten zur Verfügung. Der Rechnungshof empfiehlt, dass künftig für gleiche Abrechnungssachverhalte grundsätzlich nur eine digitale Übertragungsmöglichkeit zugelassen und bereitgestellt wird. Dabei sollte eine starke Konzentration auf HIS-SVA im Bereich der Hochschulen und auf DIPSY in der restlichen Landesverwaltung verfolgt werden. Alternative digitale Dienste sollten nur in wirtschaftlich begründeten Ausnahmefällen bereitgestellt werden. Hierfür sollten die Ressorts mit dem LBV zeitnah eine Konzeption zur Konsolidierung der digitalen Übertragungswege aufstellen. Die Konzeption sollte gemeinsam so konsequent umgesetzt werden, dass die Konsolidierung bis zu dem Stichtag, ab dem die nicht-digitalen Übertragungsmöglichkeiten nicht mehr zugelassen sind, abgeschlossen ist.

Im Rahmen der Konsolidierung sollten die Fachverfahren anwenderzentriert weiterentwickelt und dahingehend optimiert werden, dass in den personalverwaltenden Dienststellen künftig abrechnungsrelevante Sachverhalte, wie z. B. bei der digitalen Arbeitsunfähigkeitsbescheinigung, nicht mehr händisch von einem System in ein anderes System übertragen werden müssen.

6.3.3 Wissensmanagement bedarfsgerecht ausbauen

Aufbauend auf den Rückmeldungen der Online-Befragung empfiehlt der Rechnungshof, das Wissensmanagement zu den digitalen Übertragungsmöglichkeiten von abrechnungsrelevanten Personaldaten an das LBV aktiver zu betreiben. In diesem Zusammenhang sollten stärker auch die Chancen einer dezentralen Wissensvermittlung durch digitale Formate genutzt werden, wie z. B. E-Learning-Angebote mit Screen-Recordings, eine zentrale, interaktive Wissensdatenbank (Wiki und FAQ) oder eine wöchentliche Onlinesprechstunde als Jour-fixe mit Spezialisten des LBV zu Anwendungsthemen.

Aufbauend auf einer Abfrage des genauen Wissensbedarfs bei den personalverwaltenden Dienststellen sollten das Ministerium für Finanzen, das Ministerium für Wissenschaft, Forschung und Kunst, das Ministerium des Inneren, für Digitalisierung und Europa sowie das LBV ein umfassendes, bedarfsgerechtes und effizientes Konzept zur Wissensvermittlung und -verhaltung zu DIPSY, HIS-SVA und damit zusammenhängenden personalrechtlichen Fragestellungen konzipieren. Die so ins Auge gefassten Angebote sollten im Interesse aller Verfahrensbeteiligten baldmöglichst bereitstehen und dann fortlaufend angepasst und weiterentwickelt werden.

6.3.4 Haushaltsrechtliche Anforderungen bei der Digitalisierung beachten

Auszahlungsrelevante Daten und Informationen sind von den personalverwaltenden Dienststellen unter Einhaltung des Vier-Augen-Prinzips an das LBV zu melden. Der Rechnungshof sieht die Möglichkeit, dass zur Verschlankung der Prozesse IT-gestützte Kontrollalgorithmen, gegebenenfalls auch unter Einsatz von Künstlicher Intelligenz, das klassische Vier-Augen-Prinzip ersetzen können. Inwieweit ein solcher Ansatz im vorliegenden Anwendungsfall programmtechnisch tatsächlich umgesetzt werden kann, sollte von der Landesregierung im Weiteren geprüft werden. Bis zur Umsetzung einer auch im Hinblick auf das Haushaltsrecht hinreichend verfahrenssicheren digitalen Übertragung abrechnungsrelevanter Personaldaten ist das Vier-Augen-Prinzip organisatorisch durch die personalverwaltenden Dienststellen sicherzustellen und zu dokumentieren. Die Sicherstellung kann effizient durch Workflow-Prozesse erreicht werden, sodass eine zweite Person nicht dauerhaft anwesend sein muss. Die personalverwaltenden Dienststellen sollten entsprechend sensibilisiert werden und ihrerseits geeignete Maßnahmen ergreifen.



6.4 Stellungnahmen der Ministerien

Unsere Empfehlungen betreffen überwiegend die Ressorts des Ministeriums für Finanzen, des Ministeriums des Inneren, für Digitalisierung und Europa sowie des Ministeriums für Wissenschaft, Forschung und Kunst. Diese drei Ministerien haben wir daher um ihre Stellungnahmen gebeten.

6.4.1 Ministerium für Finanzen

Das Ministerium begrüßt die Zielsetzung des Rechnungshofs, Verwaltungsprozesse zu digitalisieren, Medienbrüche zu beseitigen und sagte seine Unterstützung hierbei zu. Gegen die ausgesprochenen Empfehlungen bestünden keine Einwände. Die Umsetzung der Empfehlungen könne über bereits bestehende Gremien realisiert werden:

Die notwendigen Vorgaben und Abstimmungen hinsichtlich einer umfassenden Digitalisierung könnten über die Unterarbeitsgruppe Einheitliches Personalverwaltungssystem (UAG EPVS) und die Arbeitsgruppe Lehrer-DIPSY erfolgen. Die Konzeption zur Konsolidierung und Optimierung der digitalen Fachverfahren solle ebenfalls über diese beiden Arbeitsgruppen erarbeitet werden. Das Konzept zur Wissensvermittlung sowie die fachlichen Anforderungen für eine programmtechnische Umsetzung des Vier-Augen-Prinzips sollten über die UAG EPVS erarbeitet bzw. entwickelt werden. Letzteres solle an das LBV zur Umsetzung adressiert werden.

6.4.2 Ministerium des Inneren, für Digitalisierung und Europa

Die Darstellungen und Empfehlungen des Rechnungshofs seien grundsätzlich nachvollziehbar und würden vom Ministerium unterstützt. Dies betreffe insbesondere die digitale medienbruchfreie Datenübertragung an das LBV und den Ausbau des Wissensmanagements. Es begrüße den weiteren Ausbau der digitalen Dienste für Abrechnungsdaten durch das LBV, die Erstellung und Nutzung digitaler Lernformate, eine zentrale, interaktive Wissensdatenbank und Onlinesprechstunden. Auch befürworte es, bestehende Gremien für die Umsetzung der Empfehlungen zu nutzen.

Das Ministerium des Inneren, für Digitalisierung und Europa gab zu bedenken, dass es hinsichtlich eines übergreifenden Schulungskonzepts nicht allgemein für personalrechtliche Aspekte, sondern konkret für den Bereich des Beamtenrechts zuständig sei. Für tarifrechtliche Fragestellungen verwies es auf das Ministerium für Finanzen und für sozialversicherungsrechtliche Inhalte auf das Ministerium für Soziales, Arbeit und Gesundheit.

Zum Vier-Augen-Prinzip wies es auf die letzte Novellierung der Verwaltungsvorschrift zu §§ 70 bis 79 Landeshaushaltsordnung hin, nach der in größerem Umfang als zuvor auf die Einhaltung dieses Prinzips verzichtet werden könne, wenn z. B. durch technische Plausibilitätsprüfungen die Kassensicherheit und ordnungsgemäße Anordnungsprozesse gewährleistet seien.

6.4.3 Ministerium für Wissenschaft, Forschung und Kunst

Das Ministerium begrüßt die Empfehlungen, die abrechnungsrelevanten Geschäftsprozesse zwischen dem LBV und den personalverwaltenden Dienststellen ausschließlich digital und durchgängig medienbruchfrei zu gestalten. Die Hochschulen nutzten bereits jetzt jede Gelegenheit, das Personalverwaltungssystem HIS-SVA in Zusammenarbeit mit dem Hersteller zu optimieren. Das Ministerium unterstütze das Ziel der kompletten Digitalisierung der Übertragungswege zum LBV, gab jedoch zu bedenken, dass die notwendigen Prozess- und Abstimmungsschritte sowie nur eingeschränkt verfügbare finanzielle und personelle Kapazitäten für IT-Entwicklungen zu beachten seien. Der Übergangszeitraum von 3 Jahren erscheine daher knapp bemessen. Die Hochschulen selbst hätten kaum Möglichkeiten, auf eine Beschleunigung bei IT-Entwicklungen hinzuwirken. Den Hinweisen zu einem abgestimmten Konzept zur Wissensvermittlung und -vorhaltung stehe das Ministerium offen gegenüber und werde gerne daran mitwirken. Es begrüße die Offenheit des Rechnungshofs für den Einsatz von IT-gestützten Kontrollalgorithmen, die gegebenenfalls das Vier-Augen-Prinzip ersetzen können. Bis zur Realisierung werde es die Hochschulen hinsichtlich ihrer Verantwortung für die haushaltsrechtlich korrekte Datenübertragung sensibilisieren.

6.5 Schlussbemerkung

Der Rechnungshof sieht bei allen Beteiligten eine hohe Bereitschaft, die vollständige Digitalisierung von Personalabrechnungsdaten an der Schnittstelle zum LBV mit hoher Qualität zu realisieren. Um dieses Ziel mit dem erforderlichen Nachdruck weiter zu verfolgen, bedarf es jedoch eines intensiven Zusammenwirkens aller Ressorts. Daher sollten zur Umsetzung der Empfehlungen neben dem Finanz-, Innen- und dem Wissenschaftsressort auch alle anderen Geschäftsbereiche bedarfsorientiert in die Umsetzung eingebunden werden. Dies gilt insbesondere für die Konzeption zur Wissensvermittlung und -vorhaltung sowie für die Schaffung der Voraussetzungen in den Ressorts, um die vom LBV angebotenen digitalen Dienste nutzen zu können. Für alle dafür erforderlichen Beteiligungsprozesse können nach unserer Einschätzung die bereits etablierten Gremien genutzt werden.



7 Einhaltung des Vergaberechts durch private Förderempfänger

Der Rechnungshof stellte häufig Vergabeverstöße bei öffentlich geförderten Baumaßnahmen fest, die auch der Komplexität der vergaberechtlichen Bestimmungen für private Zuwendungsempfänger geschuldet waren. Die Bewilligungsstellen reagierten auf die Feststellungen kaum, Rückforderungen unterblieben zumeist. Mittlerweile wurden die Regelungen deutlich vereinfacht. Zu mehr Klarheit und Rechtssicherheit für Zuwendungsempfänger und Bewilligungsstellen könnte eine ermessenslenkende Rückforderungsregelung beitragen.

7.1 Ausgangslage

Mit finanzieller Unterstützung des Landes bauen und sanieren private Förderempfänger insbesondere Krankenhäuser, Forschungseinrichtungen, Rettungsstationen, Sporthallen oder Sportplätze, Schulen und Kulturgüter. Diese geförderten Bauvorhaben generieren landesweit erhebliche Investitionen und stellen einen bedeutenden Wirtschaftsfaktor dar.

In Zeiten knapper werdender Finanzmittel müssen staatliche Mittel mehr denn je effektiv und effizient eingesetzt werden. Um dieses Ziel zu erreichen, ist das Vergaberecht ein wichtiges Werkzeug. Unter bestimmten Umständen wird es auch den privaten Förderempfängern aufgegeben. Das Vergaberecht bietet durch festgeschriebene Abläufe Unterstützung bei

- der Feststellung des Beschaffungsbedarfs,
- der Erstellung der Leistungsbeschreibung,
- der Einholung wirtschaftlicher Angebote und
- der transparenten und diskriminierungsfreien Auswahl des besten Anbieters nach Preis- und Qualitätskriterien.

Korrekt angewandtes Vergaberecht unterstützt einen fairen Wettbewerb, transparentes Handeln, Mittelstandsförderung und Chancengleichheit (Vergabeprinzipien).

7.1.1 Anwendung des Vergaberechts bei privaten Förderempfängern

Im Zuwendungsbau sind Zuwendungs- und Vergaberecht häufig miteinander verbundene Rechtsgebiete. Öffentliche Auftraggeber wie Gebietskörperschaften oder juristische Personen des öffentlichen Rechts haben die Verga-

bevorschriften immer zu beachten. Private Förderempfänger hatten im Prüfungszeitraum die Vergabevorschriften bei Bauleistungen einzuhalten, wenn:

- Tiefbaumaßnahmen, Krankenhäuser, Sport-, Erholungs- oder Freizeiteinrichtungen, Schul-, Hochschul- oder Verwaltungsgebäude mit mehr als 50 % aus öffentlichen Mitteln finanziert werden (§ 99 Nr. 4 des Gesetzes gegen Wettbewerbsbeschränkungen (GWB)) und den europäischen Schwellenwert für Bauleistungen übersteigen oder
- Bauleistungen mit einem Gesamtauftragswert von mehr als 100.000 €, die überwiegend durch öffentliche Zuwendungen finanziert sind, vergeben werden.

Die Anwendungsverpflichtung für Private entstand im zweiten Fall durch die Einbeziehung der Allgemeinen Nebenbestimmungen für Zuwendungen zur Projektförderung (ANBest-P) in den Förderbescheid.¹ Die Bewilligungsstellen sind grundsätzlich verpflichtet, die ANBest-P dem Förderbescheid unverändert beizufügen.

Das Finanzministerium hat 2025 die Allgemeinen Verwaltungsvorschriften des Ministeriums für Finanzen zur Landeshaushaltsordnung für Baden-Württemberg (VV-LHO) überarbeitet. Dabei wurden die Vergaberegeln für private Förderempfänger in der ANBest-P in Abstimmung mit dem Rechnungshof deutlich vereinfacht.² Die Vereinfachung besteht vor allem darin, dass die Verweisung auf die vergaberechtlichen Bestimmungen der Vergabe- und Vertragsordnung für Bauleistungen Teil A (VOB/A) und der Unterschwellenvergabeordnung gestrichen wurde. Nunmehr sieht die ANBest-P ein eigenes

¹ Einzelne geprüfte Förderbereiche verwendeten eigene Nebenbestimmungen mit entsprechenden Vergaberegeln, so im Krankenhausbau und beim Bau von Rettungswachen.

² VV-LHO vom 12.12.2025 - FM2-0413.1-5/2, am 01.01.2026 in Kraft getreten.

und vom Auftragswert unabhängiges Verfahren vor, bei dem in der Regel drei Angebote eingeholt werden müssen und das wirtschaftlichste zu berücksichtigen ist. Die Leistungsbeschreibung, die Angebotseinholung, die eingegangenen Angebote und die Auswahlentscheidung samt Wertungskriterien sind zu dokumentieren.

7.1.2 Prüfungsgegenstand

Wir prüften Einzelfälle aus den Förderbereichen Krankenhausbau, Rettungswesen, Denkmalschutz, Privatschulen, Sportstätten, wirtschaftsnahe Forschungseinrichtungen und Kleinkindbetreuung im Zeitraum 2016 bis 2023.³ Mit insgesamt 20.281 Bewilligungen und rund 670 Mio. € Landesmitteln wurden in diesem Zeitraum Baumaßnahmen mit einem Gesamtvolumen von rund 3,9 Mrd. € gefördert.

Für die Prüfung berücksichtigten wir insgesamt 111 geförderte Baumaßnahmen. Davon stammten 80 Fälle aus bereits abgeschlossenen Prüfungen, die wir im Rahmen einer Nachschau betrachteten, und 31 Fälle, die wir neu erhoben haben.

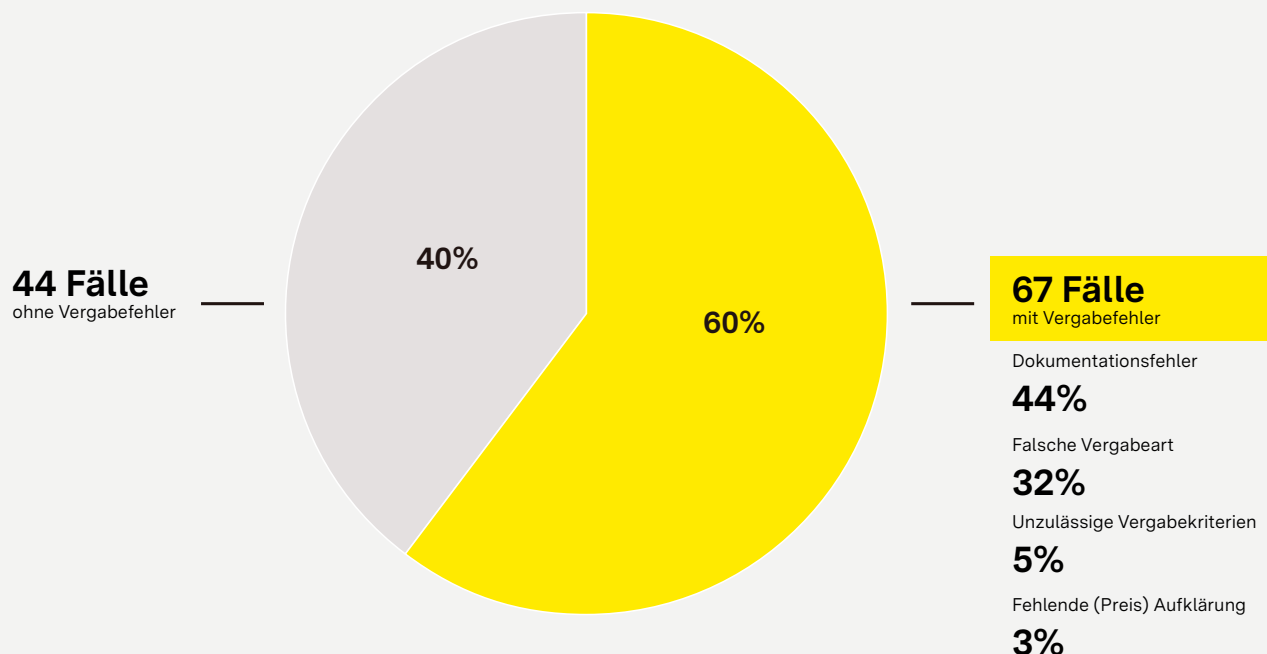
³ Darin enthalten sind zwei Altfälle aus dem Krankenhausbau, die bis 2010 zurückreichen.

7.2 Prüfungsergebnisse

7.2.1 Vergabeverstöße in Zahlen weisen auf grundsätzliche Problematik hin

In vergangenen Prüfungen stellten wir häufig Vergabeverstöße bei staatlich geförderten Baumaßnahmen fest. Auch in den für diese Prüfung zusätzlich erhobenen Fällen setzt sich dieses Erkenntnis fort. Von den insgesamt 111 berücksichtigten Einzelfällen wiesen 67 Vergabefehler auf, was einem Anteil von 60 % entspricht (siehe Abbildung 7-1). Dabei handelte es sich überwiegend um sogenannte schwere Vergabefehler, welche die Vergabeprinzipien betreffen. Häufig war es die Wahl der falschen Vergabeart (32 % der Fälle) oder unzulässige Vergabekriterien (5 %) bzw. eine fehlende Vergabedokumentation (44 %). Bei den 31 neu geprüften Fällen stellten wir in 65 % der Fälle Vergabefehler fest.

Abbildung 7-1: Geprüfte Einzelfälle mit und ohne Vergabefehler



Wir führen die hohe Fehlerquote insbesondere auf mangelnde Kenntnisse und eine geringe Akzeptanz des Vergaberechts bei den privaten Förderempfängern zurück. Die Zielgruppe der privaten Förderempfänger ist sehr heterogen. Zu ihr gehören neben Einzelpersonen auch Zusammenschlüsse wie Vereine, karitative Einrichtungen, Kirchen und Unternehmen. Unsere Prüfung ergab, dass die privaten Förderempfänger eher geringe Kenntnisse und selten Vorerfahrungen im Vergaberecht mitbringen. Es fiel ihnen teilweise bereits schwer zu erkennen, ob sie an das Vergaberecht gebunden waren, da sie mit den in der ANBest-P verwendeten Begriffen nicht sicher umgehen konnten. Die komplexe Verknüpfung von Zuwendungs- und Vergaberecht wurde vielfach als schwierig und unverständlich empfunden.

In der Folge konnten die wichtigen Ziele und Prinzipien des Vergaberechts nicht wirksam umgesetzt werden.

7.2.2 Inkonsequenter Umgang mit Vergabeverstößen

Wir stellten fest, dass die Bewilligungsstellen die Beachtung des Vergaberechts kaum prüften. Begründet wurde dies mit dem Fehlen fachlicher und personeller Ressourcen. Teilweise wurde selbst bei positiver Kenntnis des Vergabeverstoßes keine Überprüfung vorgenommen. Lediglich in einem Fall forderte die Bewilligungsstelle nach eigener Prüfung des Vergabeverfahrens die Förderung anteilig zurück.

Auf unsere Feststellungen reagierten Bewilligungsstellen in der Vergangenheit kaum oder abwehrend. Rückforderungen unterblieben daher zumeist. Bewilligungsstellen äußerten sich auch dahingehend, dass sie nicht über die entsprechenden fachlichen und personellen Ressourcen für eine Prüfung der Vergaben verfügen. Zum Teil erklärten sich einige Bewilligungs-

stellen für die Prüfung des Vergaberechts für gänzlich unzuständig. Ein Regierungspräsidium trug vor, es sei grundsätzlich weder Zweck noch Aufgabe der Förderverwaltung, die Rechtmäßigkeit des Handelns der Förderempfänger über das Zuwendungsrecht und denwendungszweck hinaus in anderen Rechtsgebieten zu prüfen.

Im Ergebnis wird Haushaltsrecht ignoriert. Das Vergaberecht ist als Nebenbestimmung (Aufgabe) Teil des Förderbescheides und von den Bewilligungsstellen jedenfalls stichprobenweise zu prüfen.

7.2.3 Einzelfall aus dem Förderbereich Krankenhausbau

Bei der Prüfung eines geförderten Erweiterungsbaus zur Versorgung von Patienten mit apallischem Syndrom in Heidelberg stellten wir 2016 zahlreiche schwere Vergabefehler fest und empfahlen dem zuständigen Sozialministerium, die Förderung in Höhe von 2,55 Mio. € zurückzufordern. Nach anfänglichem Widerstand erließ die Bewilligungsstelle 2019 einen Widerrufs- und Rückforderungsbescheid, der im Anschluss durch den Träger der Klinik vor dem Verwaltungsgericht beklagt wurde. Die Klage wurde bislang nicht begründet, vielmehr wurde das Verfahren auf Antrag des Landes mit dem Ziel ruhend gestellt, mit dem Klinikträger Vergleichsverhandlungen zu führen. Laut Verfahrensakte ist dies bislang nicht geschehen. Eine Anfrage des Rechnungshofs vom Dezember 2025 ergab, dass der Sachstand seither unverändert ist.

Rückforderungen von Fördermitteln sind häufig mit erheblichen Schwierigkeiten verbunden. Dennoch ist bei Verstößen gegen Auflagen zeitnah ein Widerruf zu prüfen und die Zuwendung gegebenenfalls (anteilig) zurückzufordern. Gerichtliche Verfahren sollten von der Bewilligungsstelle zügig durchgeführt werden, um Rechtssicherheit für alle Beteiligten zu gewährleisten.

7.2.4 Gesamtvergaben sind risikoreich und unterlaufen den Mittelstandsschutz

Wir stellten tendenziell eine steigende Anzahl an Gesamtvergaben fest. Eine Gesamtvergabe bezeichnet insbesondere die Vergabe an einen Generalunternehmer und Generalübernehmer. Bau- und Planungsleistungen werden dabei gebündelt statt in Losen vergeben. Während ein Unternehmer einen Teil der Leistungen selbst erbringt, plant und baut der Übernehmer nicht, sondern koordiniert lediglich die von ihm an Subunternehmer weitergereichten Leistungen.

Das Abweichen von der Vergabe in Losen sehen wir aus verschiedenen Gründen kritisch.

- Die Bündelung von Planungs- und Ausführungsleistungen schließt von vornherein Unternehmen von der Auftragsvergabe aus und schränkt dadurch den Wettbewerb ein.
- Die Abhängigkeit von einem Vertragspartner führt zur Konzentration von Qualitäts- und Insolvenzrisiken.
- Der Einfluss des Auftraggebers während der Ausführung ist geringer, weil viele Entscheidungen beim Auftragnehmer intern getroffen werden, bei dem Planung und Ausführung vereint sind.
- Die Vergabe öffentlicher Aufträge in Losen stellt ein wirksames Instrument dar, kleinen und mittleren Unternehmen die Teilnahme an der öffentlichen Beschaffung zu ermöglichen. Durch Gesamtvergaben werden Bauhandwerker und kleinere Betriebe der Bauindustrie nur noch als nachgeschaltete Subunternehmer beschäftigt. Dadurch können Abhängigkeiten zu (wenigen) Großunternehmen mit entsprechenden Marktpreisverzerrungen entstehen.

7.2.5 Vergabeverstöße werden nicht konsequent geahndet

Lediglich in 2 von 67 Fällen mit überwiegend schweren Fehlern in der Vergabe konnten wir eine Widerrufs- und Rückforderungsentscheidung feststellen.

Ein Vergabeverstoß führt nicht automatisch oder zwingend zum Widerruf oder zur Rückforderung. Vielmehr ist, wenn die Voraussetzungen für einen Widerruf vorliegen, auf zwei Ebenen Ermessen auszuüben. Zuerst stellt sich die Frage, ob überhaupt widerrufen werden soll. Maßgebliche Kriterien sind die Schwere des Verstoßes, das Verschulden des Förderempfängers und das öffentliche Interesse am Widerruf. Kommt die Bewilligungsstelle zu dem Ergebnis, dass widerrufen werden soll, muss für die Festlegung des Umfangs des Widerrufs erneut Ermessen im Einzelfall ausgeübt werden. Auf dieser Ebene spielt auch die individuelle Situation des Förderempfängers eine Rolle.

In der Regel sollte ein schwerer Vergabeverstoß zu einem vollständigen Widerruf der Förderentscheidung mit Wirkung für die Vergangenheit führen (§ 49 Absatz 3 Satz 1 Nr. 2 Landesverwaltungsverfahrensgesetz) sowie einem Erstattungsanspruch des Fördergebers nebst Zinsen gemäß § 49a Absatz 1 Satz 1 und Absatz 3 Landesverwaltungsverfahrensgesetz. Soweit die Bewilligungsstelle von einem solchen Verstoß Kenntnis erlangt, ist sie jedenfalls verpflichtet, in eine Widerrufs- und Rückforderungsprüfung einzusteigen.

In unserer Prüfung stellten wir fest, dass die Verwaltungspraxis eine andere ist. Eine konsequente Rückforderung wird mangels konkreter Ermessensvorgaben oder fehlender Personalressourcen nicht durchgeführt.

Nachdem die ANBest-P deutlich vereinfachte Vorgaben enthält, sollten auch die Voraussetzungen für die Rückforderung besser handhabbar und verdeutlicht werden. Wir halten daher einheitliche und verbindliche Maßstäbe für die Ausübung des Ermessens im Rahmen der Prüfung von Widerrufen für sinnvoll. Solche Maßstäbe können bei festgestellten Verstößen gegen das Vergaberecht eine Gleichbehandlung der Förderempfänger sicherstellen und sie geben der Förderverwaltung Sicherheit bei der Durchsetzung von Widerrufs- und Rückforderungsentscheidungen. Entsprechende Maßstäbe können durch den Erlass einer

ermessenslenkenden Verwaltungsvorschrift (Rückforderungsrichtlinie) umgesetzt werden. Solche Rückforderungsregelungen existieren beispielsweise in Bayern und Hessen.

7.3 Empfehlungen

7.3.1 Stichprobenartige Prüfung des Vergaberechts

Das Finanzministerium soll die Ressorts für die Bedeutung der vergaberechtlichen Prinzipien sensibilisieren und auf die vereinfachten Bestimmungen sowie auf die haushaltsrechtliche Verpflichtung zur stichprobenartigen Prüfung des Vergaberechts im Förderverfahren hinweisen.

7.3.2 Keine Generalübernehmervergaben

Das Finanzministerium soll prüfen, ob Vergaben an Generalübernehmer im Haushaltsrecht ausgeschlossen oder eingeschränkt werden können. Mindestens sollte eine Begründungspflicht in Betracht gezogen werden.

7.3.3 Einheitliche Rückforderungsmaßstäbe

Das Finanzministerium soll den Erlass einer ermessenslenkenden Verwaltungsvorschrift (Rückforderungsrichtlinie) prüfen. Die Richtlinie sollte jedenfalls bei schweren Vergabeverstößen eine grundlegende ermessenslenkende Wirkung für einen (Teil-)Widerruf der Zuwendungsentscheidung vorsehen.



7.4 Stellungnahme des Ministeriums

Das Finanzministerium teilt im Hinblick auf den effektiven und effizienten Einsatz von Haushaltsmitteln die Auffassung des Rechnungshofs, dass die Einhaltung des Vergaberechts durch die Förderempfänger von den Bewilligungsstellen im Rahmen der stichprobenartigen Prüfung zu kontrollieren und Förderungen bei schwerwiegenden Verstößen gegebenenfalls zurückzufordern seien. Das Ministerium werde darauf hinwirken, dass die Ressorts für die Bedeutung der vergaberechtlichen Prinzipien sensibilisiert und auf die haushaltsrechtliche Verpflichtung zur stichprobenartigen Prüfung des Vergaberechts im Förderverfahren hingewiesen werden. Dazu habe man bereits den Aufbau einer Wissensdatenbank in der von der BITBW angebotenen Cloud „BW-Share“ beschlossen. Im Laufe der nächsten Zeit solle deren Inhalt auch um Informationen aus dem Bereich Zuwendungs- und Vergaberecht erweitert werden. Zudem werde man eine einheitliche Prüfcheckliste für die Prüfung vergaberechtlicher Bestimmungen entwickeln und allen Ressorts über die Wissensdatenbank bereitstellen.

Zum Ausschluss von Generalübernehmern vertritt das Finanzministerium die Auffassung, dass ein solches Verbot für den nichtöffentlichen Auftraggeber eine gegenüber dem öffentlichen Auftraggeber strengere Regelung bedeuten würde. Der öffentliche Auftraggeber könne aus wirtschaftlichen, technischen oder zeitlichen Gründen von dem Verbot der Vergabe an einen Generalübernehmer abweichen, da der Losgrundsatz nach § 97 Absatz 4 GWB vorsieht, dass bei Vorliegen bestimmter wirtschaftlicher oder technischer Gründe von einer Losbildung abgesehen werden kann. Zudem führe eine solche Regelung zu einem unnötigen Mehr an

Bürokratie. Hinzu käme die Überforderung der nichtöffentlichen Auftraggeber aufgrund der Verwechslungsgefahr der Begrifflichkeiten „Generalübernehmer“ und „Generalunternehmer“, die zu einem Vergabeverstoß, bis hin zur Rückforderung der Zuwendung führen könne. Mit Aufnahme dieser Regelung bestünde zudem die Gefahr der Überforderung der Bewilligungsstellen, die sich im Falle mangelnden Personals und dessen Fachkompetenz nicht befähigt sehen zu beurteilen, ob eine schädliche Vergabe an einen Generalübernehmer vorliege.

Dagegen hält das Finanzministerium die Empfehlung des Rechnungshofs, eine Rückforderungsrichtlinie zu etablieren, vor dem Hintergrund der von den Bewilligungsstellen geübten Rückforderungspraxis für zweckmäßig und wird sich in einer grundlegenden Ressortabstimmung des Themas annehmen. Ziel einer solchen Richtlinie solle sein, den Bewilligungsstellen Maßgaben inhaltlicher Art - auch in Form eines Regelungskatalogs - an die Hand zu geben, welche ihnen die Prüfung von Rückforderungen aufgrund vergaberechtlicher Verstöße erleichtert.

7.5 Schlussbemerkung

Wir begrüßen, dass sich das Finanzministerium deutlich zu den Vergabeprinzipien bei der Beauftragung von Leistungen durch private Förderempfänger bekennt und die Ressorts weiterhin auf die Verpflichtung zur stichprobenartigen Prüfung des Vergaberechts im Förderverfahren hinweisen wird.

Wir sehen den Aufbau der geplanten Wissensdatenbank und die Prüfcheckliste zum Zuwendungs- und Vergaberecht als geeignet an, um die Ressorts ausreichend zur Einhaltung des Vergaberechts im Förderverfahren zu sensibilisieren.

Ebenso begrüßen wir, dass sich das Finanzministerium in einer Ressortabstimmung dem Thema Erlass von Rückforderungsregelungen annehmen möchte. Dies sollte aus unserer Sicht zeitnah geschehen.

Dagegen kann die Ansicht des Finanzministeriums zu Vergaben an Generalübernehmer nicht überzeugen. Der vorgetragene Vergleich zwischen öffentlichen und nichtöffentlichen Förderempfängern geht fehl, da das jeweils geltende Vergaberecht anders konzipiert ist. Nach aktuellem Haushaltsrecht können private Förderempfänger uneingeschränkt Bauaufträge an Generalübernehmer vergeben, obwohl dadurch der Wettbewerb deutlich eingeschränkt und der Bauablauf mit weiteren Risiken versehen wird. Bei Öffentlichen Auftraggebern ist die Vergabe an einen Generalübernehmer nur bei Vorliegen der Voraussetzungen des § 5 Absatz 2 Satz 2

VOB/A bzw. § 97a GWB⁴ zulässig. Hierzu müssen wirtschaftliche oder technische Gründe vorliegen und diese einzelfallbezogen konkret und nachvollziehbar begründet und die Begründung dokumentiert werden. Zweckmäßigkeitserwägungen reichen nicht aus. Für nichtöffentliche Förderempfänger gelten diese Einschränkungen nicht. Aus unserer Sicht kann eine haushaltsrechtliche Regelung zur Einschränkung von Vergaben an Generalübernehmern im Förderverfahren den Beteiligten zugemutet werden. Unklarheit hinsichtlich der Begrifflichkeit könne durch eine Definition im Haushaltsrecht ausgeräumt werden.

4 Vormal § 97 Absatz 4 GWB.

C. Besondere Prüfungsergebnisse

Einzelplan 03:

**Ministerium des Inneren, für
Digitalisierung und Kommunen**



8 Erhaltungsmanagement der Landesbetriebe Gewässer

Kapitel 0304 bis 0307

Die vier Landesbetriebe Gewässer und das Ministerium haben keinen zentralen Überblick über die zu betreuenden wasserbaulichen Anlagen. Eine einheitliche und landesweite Erfassung ist notwendig. Für die Mitarbeitenden sollte Klarheit hinsichtlich der anzuwendenden Regelwerke geschaffen werden. Zur Überwachung und Prüfung der Anlagen sollte ein landesweit einheitliches, digitales Fristenmanagement eingeführt werden. Der bei den Landesbetrieben Gewässer eingeführte digitale Gewässerunterhaltungsplan bietet großes Potenzial für eine weitere Entlastung der Verwaltung.

8.1 Ausgangslage

Die Landesbetriebe Gewässer bei den vier Regierungspräsidien sind für die Entwicklung und Unterhaltung der Gewässer erster Ordnung sowie den zugehörigen Hochwasserschutz zuständig. Sie übernehmen an diesen Gewässern den Betrieb und die Unterhaltung sowie die Planungs- und Baumaßnahmen der landeseigenen wasserbaulichen Anlagen. Die Landesbetriebe Gewässer betreiben und unterhalten an den Gewässern erster Ordnung mehr als 1.000 km Deiche sowie rund 1.700 Bauwerke. Zu letzteren zählen unter anderem rund 30 Stauanlagen, z. B. Talsperren und Hochwasserrückhaltebecken, rund 380 bewegliche und 1.000 feste Regulierungsbauwerke sowie rund 280 Brücken.

Die Prüfung des Rechnungshofs umfasste das Erhaltungsmanagement der wasserbaulichen Anlagen. Die Betriebssicherheit der einzelnen Anlagen war nicht Bestandteil der Prüfung.

8.2 Prüfungsergebnisse

8.2.1 Fehlender zentraler Überblick über die zu betreuenden Anlagen

Die Landesbetriebe Gewässer erfassen die zu betreuenden wasserbaulichen Anlagen in verschiedenen Dokumentationssystemen und Datenbanken. Unter anderem führen sie das Fachinformationssystem Deiche sowie das Fachinformationssystem Pegel. Zudem nutzen sie die Fachanwendung Anlagenkataster Wasserbau. Das Anlagenkataster ermöglicht eine Auswertung nach unterschiedlichen Anlagenarten mit Angabe der entsprechenden Örtlichkeit. Auf Nachfrage teilten die Landesbetriebe Gewässer dem Rechnungshof mit, dass das Anlagenkataster Wasserbau keine genaue Über-

sicht über die von den Landesbetrieben Gewässer zu betreibenden und zu unterhaltenden Anlagen zulasse. Teilweise enthalte die Datenbank falsche Informationen. Dies begründeten die Landesbetriebe Gewässer damit, dass auch untere Wasserbehörden Einträge vorgenommen hätten und diese teilweise ungenau bzw. fehlerbehaftet seien. Eine einfache und vollständige Auswertung nach den entsprechenden wasserbaulichen Anlagen sei daher nicht möglich.

Darüber hinaus werden verschiedene Excel-Listen geführt. Ergänzend haben die Betriebsleiter eigene Bauwerkslisten für ihre Verantwortungsbereiche erstellt.

Das Umweltministerium teilte mit, dass das Anlagevermögen der Landesbetriebe Gewässer von 2008 bis 2016 im Rahmen der Gesamtklassifizierung erfasst worden sei und ständig aktualisiert werde.

Die Landesbetriebe Gewässer übergaben dem Rechnungshof für die Prüfung eine bereits im Jahr 2000 erstellte Liste der zu betreibenden und zu unterhaltenden wasserbaulichen Anlagen. Die Aufstellung war damals für eine Konzeption der Betriebshöfe erstellt worden. Die Liste wurde 2006 fortgeschrieben. Bei der Fortschreibung handelt es sich nicht um eine detaillierte Aufstellung, sondern lediglich um eine Zusammenstellung der verschiedenen Anlagenarten, wie z. B. die Anzahl der Hochwasserrückhaltebecken. Ein Abgleich mit den Daten aus dem Anlagenkataster Wasserbau ergab bei mehreren Anlagenarten nicht nachvollziehbare Differenzen. Zudem stellten wir bei den Deichen eine erhebliche Abweichung fest. Die Länge der im Dammertüchtigungsprogramm 2015 aufgeführten Deiche beträgt rund 1.000 km. In der Zusammenstellung von 2006 zur Betriebshof-

konzeption sind mehr als 1.300 km erfasst. Die Landesbetriebe Gewässer teilten mit, dass sie seit Anfang 2025 die Anlagenlisten aus dem Jahr 2000 bzw. 2006 überprüfen und aktualisieren. Während unserer Prüfung war die Erfassung noch nicht abgeschlossen.

Zum Zeitpunkt der Erhebungen konnten weder das Umweltministerium noch die Landesbetriebe Gewässer die genaue Anzahl der zu betreuenden und zu unterhaltenden wasserbaulichen Anlagen an Gewässern erster Ordnung benennen. Neben den zentralen Fachdatenbanken gibt es unterschiedliche ergänzende Listen mit zum Teil abweichenden Daten. Die vollständige Kenntnis über die betreffenden wasserbaulichen Anlagen ist grundlegende Voraussetzung für ein funktionierendes landesweites Erhaltungsmanagement und eine sachgerechte Bauwerksüberwachung.

Das Umweltministerium teilte im Zuge der Prüfung mit, Ziel sei eine vollständige Übersicht nach Anlagenarten und Örtlichkeiten, welche dann landesweit über das Berichtssystem gefiltert und ausgewertet werden kann. Es sei geplant, die Einträge in den Fachdatenbanken zu aktualisieren.

8.2.2 Normen und Regelwerke für den Betrieb und die Unterhaltung der wasserbaulichen Anlagen sind nicht eingeführt

Das Wassergesetz für Baden-Württemberg regelt, dass Anlagen in, an, über und unter oberirdischen Gewässern nach den allgemein anerkannten Regeln der Technik zu errichten, zu betreiben und zu unterhalten sind. Konkrete Normen und Regelwerke für die Planung, den Bau sowie den Betrieb und die Unterhaltung der wasserbaulichen Anlagen sind für die Landesbetriebe Gewässer nicht verbindlich eingeführt.

Aus Sicht des Umweltministeriums ist mit dem Wassergesetz die Einhaltung dieser Regeln gesetzlich vorgeschrieben, ohne dass es hierfür eines Erlasses bedarf.

In anderen Fachbereichen, wie z. B. im Hochbau oder auch im Straßenbau, wird dies anders gehandhabt. So sind für alle Hochbaumaßnahmen über eine Verwaltungsvorschrift die zu beachtenden Technischen Baubestimmungen eingeführt. Damit werden die in der Landesbauordnung verankerten allgemeinen Anforderungen konkretisiert. Die von der Straßenbauverwaltung anzuwendenden wesentlichen Regelwerke werden jeweils vom Verkehrsministerium eingeführt und in einer „Liste der Regelwerke der Straßenbauverwaltung Baden-Württemberg“ zusammengeführt. Ziel der Straßenbauverwaltung ist es, mit einer ergänzenden Konkretisierung ein einheitliches Verwaltungshandeln sicherzustellen, die Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter zu entlasten und wirtschaftliche Lösungen zur Umsetzung zu bringen.

Für wasserbauliche Anlagen existieren unterschiedliche Regelwerke bzw. Normen, insbesondere zur Überwachung bzw. zur regelmäßigen Überprüfung der Anlagen. Ziel der Regelungen ist zumeist, die Sicherheit und Funktionsfähigkeit der wasserbaulichen Anlagen zu gewährleisten. Dies betrifft zum einen die Standsicherheit der jeweiligen Anlage. Zum anderen soll das Risiko aus Hochwasserereignissen für die Anwohner sowie die umliegenden Siedlungen und Betriebe verringert oder vermieden werden. Das Umweltministerium erstellte auf unsere Anfrage eine Liste mit den maßgeblichen Regelwerken. Darin führte es mehr als 70 Regelwerke, DIN-Normen und Leitfäden bzw. Arbeitshilfen auf.

Das Umweltministerium sowie die Landesbetriebe Gewässer sind der Auffassung, dass sämtliche Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter die

maßgeblichen Normen und Richtlinien anwenden. Sie würden über die erforderliche Fachkenntnis durch Ausbildung, Erfahrung und entsprechende Fortbildungen verfügen. Das Ministerium hat im Zuge der Prüfung angekündigt, die einschlägigen Regelwerke über die Wissensplattform allen Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern zugänglich zu machen.

Der Rechnungshof stellt nicht in Abrede, dass die Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter Fachkenntnis und Erfahrung besitzen. Bei unseren Erhebungen äußerten Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter, dass ein Bedarf an klaren Vorgaben hinsichtlich der anzuwendenden Regelwerke bestehe. Aus Sicht des Rechnungshofs ist die Vorgabe, dass die allgemein anerkannten Regeln der Technik anzuwenden sind, nicht ausreichend. Ohne eine Konkretisierung, welche der zahlreichen DIN-Normen und sonstigen Regelwerke zu beachten sind, ist eine einheitliche Verwaltungspraxis innerhalb der vier Landesbetriebe Gewässer nicht gewährleistet. Ohne einen einführenden Erlass des Umweltministeriums ist die Anwendung und Umsetzung der relevanten Normen und Regelwerke nicht verbindlich und bleibt letztlich der jeweiligen Mitarbeiterin bzw. dem jeweiligen Mitarbeiter überlassen. Damit wird ein unangemessen hohes Maß an Verantwortung auf sie verlagert.

8.2.3 Das Fristenmanagement für die Überwachung und Prüfung der Anlagen ist nicht einheitlich geregelt

Die Überwachung und Überprüfung der Stauanlagen (Talsperren und Hochwasserrückhaltebecken) ist hinsichtlich des Gefährdungspotenzials besonders relevant, da bei einem Versagen der Anlagen erhebliche Schäden entstehen können. Die DIN 19700 und eine ergänzende Arbeitshilfe für Hochwasserrückhaltebecken regeln u. a. die Grundsätze für die Sicherheits-

überwachung sowie die Anforderungen an Betrieb und Unterhaltung. Im Zuge der Bauwerksüberwachung sind für jede Stauanlage regelmäßig Anlagenschauen mit der unteren Wasserbehörde durchzuführen. Zudem müssen in angemessenen Zeitabständen vertiefte Überprüfungen durchgeführt werden. Bei Hochwasserrückhaltebecken kann dafür, abhängig vom Gefährdungspotenzial, der Zeitraum bis auf 20 Jahre ausgedehnt werden.

Die Landesbetriebe Gewässer haben die erforderlichen vertieften Überprüfungen der Stauanlagen zumeist im gebotenen Zeitabstand abgeschlossen. Bei einem Hochwasserrückhaltebecken stellten wir fest, dass eine vertiefte Überprüfung erst 30 Jahre nach dem Bau begonnen wurde.

Neben den Stauanlagen sind eine Vielzahl weiterer Anlagen - wie Deiche, Brücken und Pegel - zu überwachen und zu überprüfen. Dabei sind die unterschiedlichsten Fristen zu beachten.

Nach den Ausführungen der Landesbetriebe Gewässer werden die laufenden Überprüfungen regelmäßig entsprechend den für die Anlagen erstellten Instandhaltungsplänen bzw. Pflege- und Unterhaltungsplänen durchgeführt. Die Kontrolle der Fristen erfolge durch die zuständigen Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter überwiegend in persönlich geführten bzw. bauwerks- und anlagenspezifischen Listen. Die bauwerks- und anlagenspezifischen Listen seien auch den jeweiligen Stellvertretungen bekannt und bei Personalwechseln den verantwortlichen Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern zugänglich.

Das Fristenmanagement bei den Landesbetrieben Gewässer ist weder einheitlich geregelt, noch existiert ein einheitliches, digitales Managementsystem zur Überwachung der Fris-

ten. Ein solches vereinfacht das Überwachen der Fristen für alle Beteiligten, auch in Vertretungsfällen, und trägt zur Anlagensicherheit bei.

8.2.4 Der digitale Gewässerunterhaltungsplan bietet großes Potenzial für weitere Entlastung

Den Landesbetrieben Gewässer steht seit 2024 ein digitaler Gewässerunterhaltungsplan zur Verfügung. Mit der Anwendung können derzeit das Pflege- und Unterhaltungsmanagement (z. B. Gewässerkontrolle mit Baumschau und Dammkontrolle) sowie besondere Vorkommnisse (z. B. Erosionen oder Wühltierschäden) durchgängig medienbruchfrei digital erfasst und bearbeitet werden. Für die Anwendung vor Ort werden Tablets eingesetzt. Zudem bietet der digitale Gewässerunterhaltungsplan eine präzise Vor-Ort-Georeferenzierung mittels GPS-Koordinaten.

Die Landesbetriebe Gewässer beabsichtigen, die Anwendung weiterzuentwickeln und weitere Module aufzunehmen. Unter anderem sollen die Bauwerke, wie Hochwasserrückhaltebecken oder Brücken, erfasst und überwacht werden können. Bisher erfordert beispielsweise die Dokumentation der regelmäßigen Anlagenschauen bei Stauanlagen eine handschriftliche Aufzeichnung, die zu einem späteren Zeitpunkt im Büro digital erfasst werden muss. Aktuell wird ein Modul zur digitalen Protokollierung der Anlagenschau direkt vor Ort entwickelt. Damit soll der bisher erforderliche zusätzliche Schritt der digitalen Nacherfassung entfallen.

Über die bereits erreichten Vorteile und beabsichtigten Weiterentwicklungen hinausgehend, bietet der digitale Gewässerunterhaltungsplan für die Landesbetriebe Gewässer großes Potenzial. Insbesondere kann er den Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern weitere Entlastungsmöglichkeiten eröffnen. Beispielsweise entfällt der

doppelte Bearbeitungsaufwand beim analogen Erfassen von Kontrollen sowie Überwachungen und damit auch eine potenzielle Fehlerquelle. Gegebenenfalls könnte in dem System auch ein digitales Fristenmanagement umgesetzt werden, auf das alle Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter Zugriff haben.

8.3 Empfehlungen

8.3.1 Wasserbauliche Anlagen landesweit einheitlich digital erfassen

Die Landesbetriebe Gewässer sollten die in ihre Zuständigkeit fallenden wasserbaulichen Anlagen einheitlich in geeigneten Fachinformationssystemen erfassen, damit eine vollständige Übersicht über die vorhandenen Anlagen möglich ist.

8.3.2 Klarheit für Mitarbeitende schaffen: Anwendung und Umsetzung relevanter Normen und Regelwerke verbindlich machen

Das Umweltministerium sollte die für die Planung, den Bau sowie den Betrieb und die Unterhaltung der wasserbaulichen Anlagen relevanten Normen und Regelwerke für die Landesbetriebe Gewässer verbindlich einführen. Dies gilt insbesondere für wasserbauliche Anlagen mit einem erhöhten Gefährdungspotenzial, wie z. B. Stauanlagen und Deiche. Nur so kann sichergestellt werden, dass alle Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter gleichermaßen erkennen können, welche Regelwerke als anerkannte Regel der Technik einzustufen und zwingend anzuwenden sind.

8.3.3 Landesweit einheitliches, digitales Fristenmanagement für Überwachung und Prüfung der Anlagen einführen

Für die Landesbetriebe Gewässer sollte ein landesweit einheitliches, digitales Managementsystem zur Sicherstellung der Fristenüberwachung eingeführt werden, auf das alle Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter Zugriff haben. Dies könnte in einer Weiterentwicklung des digitalen Gewässerunterhaltungsplans umgesetzt werden.

8.3.4 Zeitliche Planung der vertieften Überprüfung von Stauanlagen optimieren

Die Landesbetriebe Gewässer sollten die vertiefte Überprüfung der jeweiligen Stauanlage - mit Blick auf die zeitliche, personelle und gegebenenfalls finanzielle Beanspruchung - rechtzeitig veranlassen.



8.4 Stellungnahme des Ministeriums

Das Umweltministerium erklärt, dass die Landesbetriebe Gewässer im Rahmen der Fortschreibung „Konzeption Betrieb und Unterhaltung“ die Bauwerkslisten derzeit aktualisieren und diese in der digitalen Fachanwendung „Anlagenkataster Wasserbau (AKWB)“ nachführen würden. Das einheitliche Vorgehen werde durch eine Arbeitsgruppe sichergestellt.

Das Wassergesetz für Baden-Württemberg lege gesetzlich einen Standard fest und verpflichte, Anlagen in, an, über und unter oberirdischen Gewässern nach den allgemein anerkannten Regeln der Technik zu errichten, zu betreiben und zu unterhalten. Nach Einschätzung des Ministeriums bedürfe es keines Erlasses oder einer expliziten Einführung von Normen und Regelwerken. Gleichwohl werde es die Empfehlung des Rechnungshofs dahingehend aufgreifen, dass die für die Landesbetriebe einschlägigen Regelwerke allen Mitarbeitenden der Landesbetriebe Gewässer zeitnah über die Wissensplattform zugänglich gemacht und laufend aktualisiert würden.

Das Ministerium erachtet die Einführung eines einheitlich geregelten Fristenmanagements zur Sicherstellung einer anforderungsgerechten Überwachung und Überprüfung der wasserbaulichen Anlagen der Landesbetriebe Gewässer als nicht erforderlich. Jedoch prüfe eine Arbeitsgruppe, inwieweit mit einer Weiterentwicklung des digitalen Gewässerunterhaltungsplans die Prozesse zum Fristenmanagement implementiert werden könnten.

Das Ministerium erklärt, dass die Landesbetriebe Gewässer beabsichtigten, mit den jeweils zuständigen Wasserbehörden den Prüftur-

nus für die jeweiligen Stauanlagen abzustimmen. Dabei würde die vorgesehene Implementierung des Fristenmanagements im digitalen Gewässerunterhaltungsplan eine Optimierung der zeitlichen und personellen Gestaltung der erforderlichen Einzelschritte der Sicherheitsüberprüfung sicherlich ermöglichen.



9 **Zentrale Beschaffung polizeilicher Ausstattung: Ineffektive Prozesse führten zu hohen Ausgaberesten**

Kapitel 0314

Die Bedarfsplanung für die Ausstattung der Polizei war lange auf einzelne Haushaltsjahre ausgerichtet. Eine mehrjährige, vorausschauende Planung - auch mit Blick auf den Haushalt - war damit nicht möglich. Die Prozesse waren umständlich und zeitintensiv, die Ergebnisse blieben zu lange unverbindlich. Dies hat nicht nur die Beschaffung erschwert, sondern auch zu hohen Ausgaberesten geführt. Seit 2024 stellt die Polizei ihren Bedarfsplanungsprozess neu auf und setzt ihn sukzessive um.

9.1 Ausgangslage

Große Teile der Ausstattung der Polizei werden zentral beschafft. Dies betrifft beispielsweise den Nachersatz von Einsatztechnik und Schutzausstattung oder die Beschaffung von Sonderfahrzeugen. Seit 2012 werden die dafür erforderlichen Sach- und Investitionsmittel bei Kapitel 0314 Titelgruppe 73 der jeweiligen Staatshaushaltspläne veranschlagt. Über diese Titelgruppe wurden auch verschiedene Sonderprogramme wie das „Beschaffungs- und Technikprogramm“ abgewickelt.

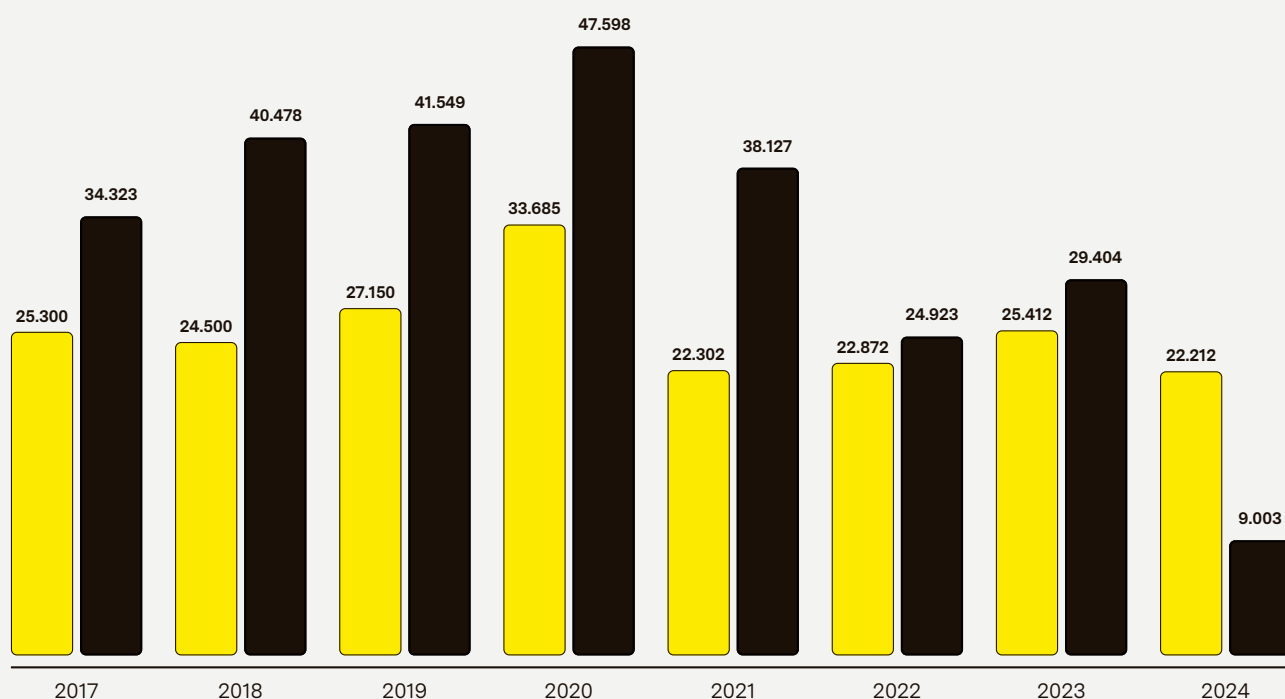
Über die Jahre sind bei der Titelgruppe 73 Ausgabereste in erheblicher Höhe aufgelaufen. Diese überstiegen bis 2023 durchgängig die jeweiligen Haushaltsansätze; in der Spitze

lagen sie bei mehr als 47 Mio. € (2020). 2024 gingen sie deutlich auf rund 9 Mio. € zurück (siehe Abbildung 9-1).

Für die Bewirtschaftung der Titelgruppe 73 ist das Landespolizeipräsidium (LPP) im Innenministerium zuständig. In der Praxis beschafft jedoch hauptsächlich das Polizeipräsidium Technik, Logistik und Service der Polizei (PTLS Pol) die polizeiliche Ausstattung.

Gegenstand der Prüfung war insbesondere der Bedarfsplanungsprozess innerhalb der Polizei und sein Einfluss auf die Ausgabereste. Prüfungszeitraum waren die Jahre 2017 bis 2024.

Abbildung 9-1: Haushaltsansätze und Ausgabereste der Titelgruppe 73 (in Tsd. €)



9.2 Prüfungsergebnisse

9.2.1 Bedarfsplanungsprozess für die polizeiliche Ausstattung

Die Bedarfsplanung für die Ausstattung der Polizei folgte bis 2022 einem Prozess, der sich in drei Phasen unterteilen lässt: Erhebungsphase, Priorisierungsphase und Entscheidungsphase. Zunächst sammelte und bewertete das PTLS Pol die polizeilichen Bedarfe. Es stellte eine Bedarfsliste auf, die vom LPP um weitere Maßnahmen ergänzt und im weiteren Verfahren wiederholt angepasst bzw. geändert wurde. Die Liste umfasste sowohl vorhersehbare Ersatzbeschaffungen für Ausstattung, die aufgrund von Gewährleistungsfristen oder vorgegebenen Lebenszyklen wiederkehrend ersetzt werden musste, als auch einmalige Bedarfe etwa aufgrund technischer Neuerungen.

Nachdem absehbar war, welche Mittel im anstehenden Haushaltsjahr zur Verfügung stehen, mussten die ermittelten Bedarfe darauf abgestimmt werden. Den finanziellen Rahmen bildeten dabei die disponiblen Haushaltsmittel, also jene nicht über Verpflichtungsermächtigungen (VE) der Vorjahre gebundene Beträge. Die entsprechend priorisierte Liste war die Basis für die Entscheidung über die tatsächlich umzusetzenden Maßnahmen. Zusätzlich mussten jedoch

haushalterische Beschränkungen wie die Globalsteuerungsreserve und gegebenenfalls die Erbringung von Globalen Minderausgaben berücksichtigt werden (siehe Tabelle 9-1).

Während die Bedarfserhebung vergleichsweise strukturiert erfolgte, war die Entscheidung über die umzusetzenden Maßnahmen nicht zuletzt wegen der großen Zahl der beteiligten Stellen zeitaufwendig, intransparent und wenig koordiniert. Neben den schwerfälligen Prozessschritten lag ein wesentlicher Nachteil der bis 2022 praktizierten Bedarfsplanung darin, dass sie sich nur auf Maßnahmen bezog, die im kommenden Haushaltsjahr umgesetzt werden sollten. Sie war zudem nicht mit konkreten Vorplanungen verbunden. Bei der Entscheidung stand deshalb häufig noch nicht fest, ob die Maßnahmen überhaupt umsetzungsreif waren.

Obwohl die Bedarfe der Polizei häufig schon Jahre im Voraus absehbar waren und Beschaffungsprozesse sich gerade bei Investitionen regelmäßig über mehrere Jahre hinziehen, verfügte die Polizei über keine dezidierte, mehrjährige Bedarfsplanung, aus der umsetzungsreife Beschaffungsmaßnahmen abzuleiten gewesen wären. Die praktizierte Bedarfsplanung war zudem kein Prozess, der durchgehend für alle Verfahrensschritte von der Haushaltsaufstellung bis zur konkreten Beschaffung als Entscheidungsgrundlage diente. Sie wurde den Anforde-

Tabelle 9-1: Haushaltsansätze und disponible Mittel der Titelgruppe 73 (in Tsd. €)

	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024	2025
Haushaltsansatz	24.500	27.150	33.685	22.303	22.872	25.412	22.212	37.803
Fällige VE aus Vorjahren	4.000	3.000	26.727	18.739	18.796	16.856	11.000	17.200
Rechnerisch disponible Haushaltsmittel	20.500	24.150	6.958	3.564	4.076	8.556	11.212	20.603

rungen an einen stringenten Planungsprozess auch deshalb nicht gerecht, weil sie angesichts zahlreicher Möglichkeiten der Einflussnahme im Zeitablauf zu lange unverbindlich blieb.

2023 und 2024 setzte die Polizei den Bedarfsplanungsprozess weitestgehend aus. Zum einen stand die Höhe der tatsächlich zur Verfügung stehenden Mittel erst spät im Haushaltsjahr fest, sodass der Prozess in der bisherigen Form nicht durchgeführt werden konnte. Zum anderen begann die Polizei 2024, das Verfahren neu aufzusetzen. Seit der Bedarfsplanung 2025 bestehen überarbeitete Prozessstrukturen. Die Planung und Koordination der landesweiten Bedarfe obliegt nunmehr dem LPP. Ein einheitlicher und durchgehend digitaler Prozess soll das Verfahren vereinfachen und beschleunigen; Strukturen und Abläufe sollen zweckmäßiger und transparenter werden.

Zu Beginn diente das neue Verfahren vorrangig der Erhebung und Priorisierung von Bedarfen und war insoweit vor allem darauf ausgelegt, die Beschaffungsprozesse besser vorzubereiten und damit die Grundlage für eine frühzeitigere und zügigere Umsetzung im Haushaltsvollzug zu schaffen. Das Verfahren stellte jedoch zunächst noch keinen umfassenden Bedarfs- und Beschaffungsplanungsprozess dar. Es wurde nicht (vorausschauend) für Zwecke der Haushaltsplanung und -aufstellung genutzt. Allerdings verfügt es über das Potenzial, auch als Grundlage für die Unterlegung der Haushaltsanmeldungen dienen zu können. Dies konnte der bisherige Prozess nicht leisten.

9.2.2 Umsetzung der Maßnahmen

Die Beschaffungen, die über die Titelgruppe 73 abgewickelt werden, sind regelmäßig investiver Art. Sie benötigen aufgrund ihrer Komplexität oder ihres Umfangs häufig einen großen zeitli-

chen Vorlauf, etwa für Ausschreibungen. Um die Beschaffungen im gleichen Haushaltsjahr abzuschließen oder zumindest die Haushaltsmittel bzw. VE rechtlich zu binden, ist es erforderlich, möglichst früh mit den Verfahren zu beginnen.

Allerdings wirkte sich der langwierige Planungs- und Entscheidungsprozess verzögernd und erschwerend auf die Beschaffungsprozesse aus. Dem mit der Umsetzung vieler Maßnahmen beauftragten PTLs Pol standen die Haushaltsmittel meistens im März, manchmal aber erst im April oder Mai des jeweiligen Haushaltsjahres zur Verfügung. Über die tatsächlich umzusetzenden Maßnahmen entschied das LPP teilweise wesentlich später. Dabei standen die Umsetzungsaufträge in vielen Fällen auch noch unter Vorbehalt, weil das LPP zunächst noch entsprechende Konzeptionen anforderte. Dies verzögerte den Prozess zusätzlich. So konnte das PTLs Pol 2021 und 2022 erst zur Jahresmitte, 2023 und 2024 gar erst im Oktober mit den Beschaffungsmaßnahmen beginnen. Die verbleibende Zeit bis zum Jahresende war häufig zu kurz, um die vorhandenen Mittel kassenwirksam werden zu lassen. Dies hat maßgeblich zum Entstehen hoher Ausgabereste beigetragen.

Verschiedene Hemmnisse im Beschaffungsprozess waren extern determiniert. So bestand für die Polizei zumindest temporär eine Unsicherheit über den Umfang der verfügbaren Mittel; im Fall der Globalsteuerungsreserve teils bis weit in die zweite Jahreshälfte hinein.

Andere Verzögerungen im Haushaltsvollzug waren hingegen „hausgemacht“: Die unzureichend vorbereiteten Beschaffungsmaßnahmen und die spät erteilten Umsetzungsaufträge waren maßgebend dafür, dass viele Maßnahmen bis zum Ende des Haushaltsjahres nicht zum Abschluss gebracht werden konnten.

Mit dem neuen Bedarfs- und Beschaffungsplanungsprozess ist die Erwartung verbunden, dass die Polizei schneller mit den Beschaffungsmaßnahmen beginnen kann.

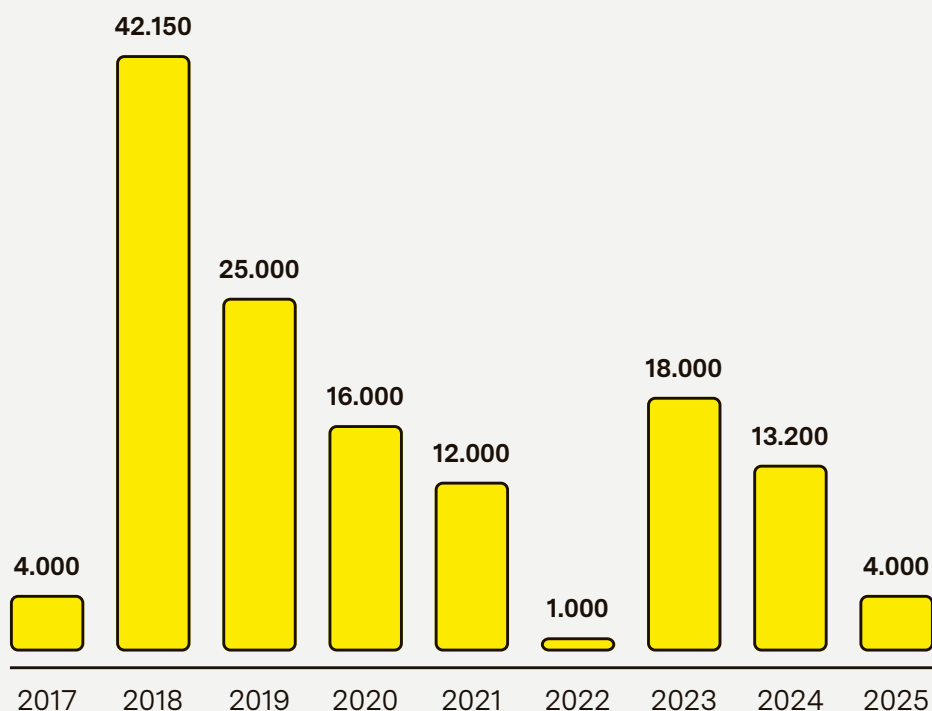
9.2.3 Steuerung der Titelgruppe 73 über Verpflichtungsermächtigungen

Über die investiv geprägte Titelgruppe 73 wurden regelmäßig mehrjährige Beschaffungen abgewickelt. Für Beschaffungsvorgänge, die über das betreffende Haushaltsjahr hinaus reichen, sind VE das sachgerechte haushaltstechnische Instrument. Sie erlauben den Start des Beschaffungsvorhabens und sichern die Finanzierung in künftigen Haushaltsjahren ab. Das Innenministerium nutzte das Instrument der VE für die zentrale Beschaffung der Ausstattung der Polizei mal mehr, mal weniger intensiv. Die Höhe der bei der Titelgruppe 73 ausgebrachten VE schwankte zwischen 2017 und 2025 stark (siehe Abbildung 9-2).

Angesichts eines tendenziell stetigen Grundbedarfs an polizeilicher Ausstattung ist die Spannbreite bei den VE der Titelgruppe 73 überraschend. Tatsächlich war es für den Rechnungshof nicht nachvollziehbar, wie die VE bzw. deren Höhe jeweils zustande gekommen sind. Teils hat das Innenministerium bereits bei der Haushaltsanmeldung VE geltend gemacht, teils sind während des Haushaltsaufstellungsprozesses weitere VE hinzugekommen. Jedenfalls gründet die Höhe der VE nicht auf einer Bedarfsplanung mit konkreten Maßnahmen.

Die Steuerung über VE war kein Bestandteil des internen Prozesses der Polizei. Die unzureichende Planung der VE im Zuge der Haushaltsanmeldung bzw. Haushaltsaufstellung führte dazu, dass diese in der Regel erst im bereits laufenden Haushaltsjahr beplant werden konnten. Die Umsetzungsphase bis zum Jahresende war dann häufig zu kurz. Unter

Abbildung 9-2: Verpflichtungsermächtigungen 2017 bis 2025 der Titelgruppe 73 (in Tsd. €)



diesen Umständen ist es vielfach nicht gelungen, die VE rechtzeitig - bis zum Ende des Haushaltsjahres - vertraglich zu binden.

Die zentralen Beschaffungen für die Ausstattung der Polizei sind meist langfristig planbar. Die verstärkte Nutzung von VE zur Haushaltssteuerung wäre mit Blick auf mehrjährige Beschaffungsprozesse nicht nur sachgerecht, sie könnte auch zu einer zuverlässigeren Haushaltsplanung beitragen und damit dem Entstehen von Ausgaberesten entgegenwirken.

9.2.4 Beschaffungen zu Lasten der Titelgruppe 73

Die Polizei finanzierte aus Mitteln der Titelgruppe 73, die für die polizeiliche Ausstattung vorgesehen waren, regelmäßig und in nennenswertem Umfang Beschaffungen für die Informationstechnik (IT). Eine Vermischung von Ausgaben für die polizeiliche Ausstattung mit Ausgaben für IT mag in Einzelfällen wegen inhaltlicher Überschneidungen unumgänglich gewesen sein. Mit den Jahren hat der Umfang der Überschneidungen allerdings erheblich zugenommen. So lag 2022 der IT-Anteil an den Gesamtausgaben der Titelgruppe 73 bei 35 %. Verantwortlich dafür war auch die geringe Mittelausstattung für den Bereich IT im Kapitel 0315 Titelgruppe 69.

Auch Maßnahmen für Verkehrssicherheit (u. a. Geschwindigkeitsmessenanlagen), Halbgruppenfahrzeuge und ein Polizeiboot wurden aus der Titelgruppe 73 finanziert, obwohl es in Kapitel 0315 Titel mit einer entsprechend konkreten Zweckbestimmung gibt.

Die Inanspruchnahme der Titelgruppe 73 zugunsten der IT und anderer Zwecke war nicht nur haushaltssystematisch problematisch; sie schränkte auch die Finanzierung der klassischen, einsatztechnischen Ausstattung wie z. B. Schutzausrüstung oder Waffen erheblich ein.

9.3 Empfehlungen

9.3.1 Mehrjährige Bedarfs- und Beschaffungsplanung etablieren

Der beim LPP aufgesetzte Prozess sollte zu einer umfassenden Bedarfs- und Beschaffungsplanung ausgebaut werden, die den mehrjährigen Bedarf abbildet und priorisiert sowie als Grundlage für die Haushaltsplanung dienen kann.

9.3.2 Beschaffungsprozesse möglichst frühzeitig beginnen

Auf Grundlage der Bedarfs- und Beschaffungsplanung sollte das Innenministerium die Rahmenbedingungen schaffen, um möglichst schnell nach Inkrafttreten des Haushalts mit den Beschaffungsprozessen beginnen zu können.

9.3.3 Verpflichtungsermächtigungen als Steuerungsinstrument nutzen

Für absehbar über- oder mehrjährige Beschaffungsvorhaben sollten im Haushalt VE ausgebracht werden. Das Innenministerium sollte sukzessive die Steuerung der Titelgruppe 73 über VE intensivieren.

Die strategische Bedarfs- und Beschaffungsplanung sollte perspektivisch auch der Steuerung der VE dienen.

9.3.4 Mittel für die Ausstattung der Polizei von anderen Titeln des Staatshaushaltsplans abgrenzen

Das Innenministerium sollte auf eine sachgerechte und haushaltssystematisch korrekte Abgrenzung insbesondere zwischen Kapitel 0314 Titelgruppe 73 und Kapitel 0315 Titelgruppe 69 achten.



9.4 Stellungnahme des Ministeriums

Das Innenministerium teilt mit, es habe bereits vor der Prüfung des Rechnungshofes aufgrund von internen Überprüfungen einige Änderungsbedarfe festgestellt, welche der Rechnungshof in seiner Prüfung auch noch einmal bestätigt hat. Daher sei in 2024 bereits für die Technikbedarfsplanung der Polizei ein neuer strategischer Bedarfs- und Beschaffungsplanungsprozess konzipiert worden. Die Planung umfasse seither neben dem jeweils aktuellen Haushaltsjahr vier Folgejahre und damit einen Zeitraum von insgesamt 5 Jahren. Auf dieser Basis hätte bereits für die Technikbedarfe ab 2025 eine aussagekräftigere Planungsgrundlage für die Umsetzung der Beschaffungsmaßnahmen des Haushaltsjahres 2025 und in Teilen auch für die Planaufstellung 2025/2026 vorgelegen. Die neue Technikbedarfsplanung ab 2024 werde stets an aktualisierte Bedarfsentwicklungen angepasst und fließe in die jährliche Anmeldung zur Fortschreibung der Mittelfristigen Finanzplanung ein. Sie sei damit auch eine wichtige Grundlage für das Haushaltsplanaufstellungsverfahren. Die langfristige Vorausschau ermögliche es dem Ministerium überdies, das Instrument der VE verstärkt zur Haushaltssteuerung zu nutzen. Mit der Neukonzipierung der Bedarfs- und Beschaffungsplanung seien die Prozesse auch in digitaler und organisatorischer Hinsicht optimiert worden. Über eine digitale Plattform würden die Technikbedarfe jährlich erfasst, bewertet und priorisiert. Ferner seien die geplanten

Maßnahmen bereits im Rahmen der Bedarfsanmeldung mit Umsetzungskonzepten hinterlegt. Das Ministerium sei bestrebt, durch diese strukturellen Verbesserungen zeitliche Verzögerungen im Beschaffungsprozess zu minimieren. Durch die frühzeitigere und beschleunigte Umsetzung der Maßnahmen im Rahmen des Haushaltsvollzugs sowie den Einsatz von VE dürfte folglich eine Reduzierung der Ausgabeanteile erzielt werden.

Insgesamt könne festgehalten werden, dass der im Jahr 2024 neu aufgesetzte Prozess bereits eine umfassende Bedarfs- und Beschaffungsplanung darstelle. Die Prozessabläufe seien vom Ministerium angepasst worden und würden nachhaltig evaluiert und bei Bedarf nachjustiert.

Im Hinblick auf die sachgerechte und haushaltssystematisch korrekte Abgrenzung zwischen Kapitel 0314 Titelgruppe 73 und Kapitel 0315 Titelgruppe 69 habe das Innenministerium bereits seit dem Haushaltsjahr 2025 eine klare Trennung der polizeilichen Einsatztechnik vom IT-Bedarf vorgenommen. Auch bei künftigen Planaufstellungen werde auf eine rechtskonforme Abgrenzung geachtet. Die Strukturen des Haushaltsplanes sollen dahingehend auch noch einmal überprüft und voraussichtlich bereits 2027 angepasst werden.

Einzelplan 04:

**Ministerium für Kultus,
Jugend und Sport**



10 Schulversuche

Kapitel 0405 bis 0420 und 0436

Einen Erprobungszeitraum für die 94 laufenden Schulversuche hat das Kultusministerium in der überwiegenden Zahl der Fälle nicht festgelegt. Die Verfahren und Prozesse zur Einrichtung und Durchführung von Schulversuchen sind je nach Abteilung und Referat des Kultusministeriums unterschiedlich und nicht standardisiert. Ein Wirkungscontrolling mit eindeutigen, überprüfbaren Zielen und Bewertungskriterien sowie einheitlichen Mindeststandards ist bislang nicht etabliert.

10.1 Ausgangslage

Schulversuche nach § 22 Absatz 1 Schulgesetz für Baden-Württemberg (SchG) bieten die Möglichkeit, neue Konzepte in einem überschaubaren Rahmen zu testen und Erkenntnisse über deren Wirkung und Erfolg zu gewinnen. Sie dienen insbesondere dazu, neue pädagogische und schulorganisatorische Konzepte zeitlich und räumlich begrenzt zu erproben und sollen nur vorläufige Maßnahmen sein. Sie ermöglichen flexible Anpassungen und liefern wichtige Erkenntnisse für die Bildungspolitik und die Weiterentwicklung von Bildungsgängen. Dies ist insbesondere im beruflichen Schulwesen wichtig, um auf neue Berufsbilder und Bedürfnisse des Arbeitsmarktes reagieren zu können.

Zum Stichtag 31.10.2025 gab es 94 laufende Schulversuche, davon 19 an allgemeinbildenden Schulen und 75 an beruflichen Schulen. Die fachliche Betreuung der Schulversuche im Kultusministerium verteilt sich insgesamt auf vier Abteilungen.

10.2 Prüfungsergebnisse

10.2.1 Dauer der Schulversuche

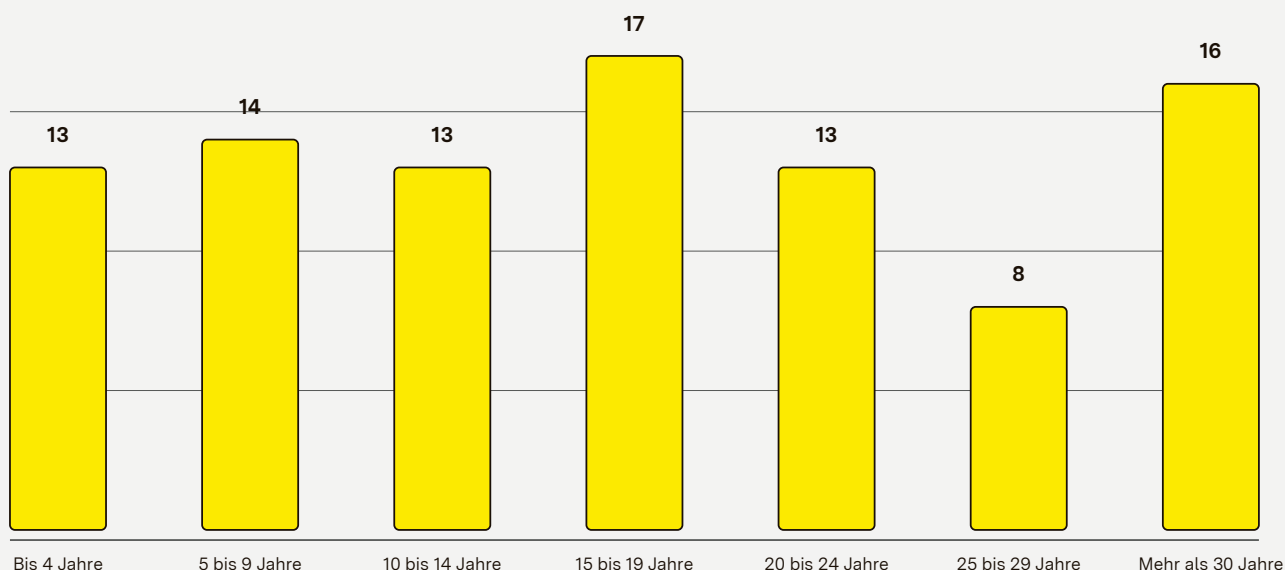
Die Dauer der Schulversuche variiert stark, wobei 71 % aller laufenden Schulversuche bereits seit mindestens 10 Jahren existieren.

In [Abbildung 10-1](#) ist die Dauer der zum Stichtag 31.10.2025 laufenden Schulversuche dargestellt.

Die durchschnittliche Dauer der laufenden Schulversuche beträgt 18 Jahre für allgemeinbildende und berufliche Schulen zusammen.

Für 83 % der Schulversuche wurde kein Erprobungszeitraum festgelegt. Einheitliche Kriterien zur Dauer von Schulversuchen gibt es nicht. Dies wird vom Kultusministerium damit begründet, dass die Dauer eines Schulversuches von dessen Art, Zielsetzung, Komplexität und von den organisatorischen Gegebenheiten abhängig sei.

Abbildung 10-1: Dauer der laufenden Schulversuche an den allgemeinbildenden und beruflichen Schulen



10.2.2 Verfahren und Prozesse

Die Verfahren und Prozesse hinsichtlich der Schulversuche sind rechtlich determiniert und richten sich insbesondere nach § 22 SchG. Dies liegt der grundsätzlichen Vorgehensweise aller Abteilungen im Kultusministerium zugrunde. Die Verfahren und Prozesse sind jedoch je nach Abteilung und Referat des Kultusministeriums unterschiedlich ausgestaltet und nicht standardisiert. Es gibt keine abteilungsübergreifende Verfahrensbeschreibung. Dies gilt für

- die Einrichtung und Durchführung eines Schulversuchs,
- die Festlegung des Erprobungszeitraums,
- die Entscheidung über die Fortführung, Beendigung, Änderung oder Adaption,
- die vollständige und nachvollziehbare Dokumentation aller wesentlichen Verfahrensschritte und Entscheidungen und
- die eindeutige Festlegung der für die Schulversuchsdurchführung erforderlichen und eingesetzten Ressourcen und die Art, wie diese bereitgestellt werden.

Die Vielfalt an unterschiedlichen Verfahren und Prozessen führt zu Unklarheiten, Intransparenz und erhöhtem Steuerungsaufwand. Letzteres wird vom Kultusministerium nicht gesehen. Risiken bestehen insbesondere darin, dass Entscheidungen nicht in allen Fällen auf einer klar nachvollziehbaren, dokumentierten Grundlage erfolgen und dass landesweit unterschiedliche Standards zur Anwendung kommen. Zudem erschweren fehlende Prozessklarheit und unterschiedliche Beteiligungsverfahren eine effiziente Steuerung der Ressourcen und eine systematische Bewertung der Wirksamkeit der Schulversuche. Des Weiteren führen die unterschiedlichen Verfahren und Prozesse zu einem erhöhten Koordinationsbedarf und

erschweren die Sicherstellung einer gleichbleibenden Qualität. Dies wird vom Kultusministerium damit begründet, dass der Fokus aufgrund der unterschiedlichen pädagogischen Schwerpunkte nicht auf einer zentralen Koordinierung und Bewertung der Schulversuche liegt.

10.2.3 Wirkungscontrolling

Im Vorfeld von Schulversuchen wurden vom jeweilig zuständigen Fachreferat des Kultusministeriums Ziele und Bewertungskriterien nicht durchgängig eindeutig und überprüfbar definiert. Überprüfungen erfolgen uneinheitlich und ohne schulversuchsübergreifende verbindliche Mindeststandards. Zur Feststellung der Zielerreichung wurden je nach Schulversuch und Abteilung des Kultusministeriums unterschiedliche Instrumente genutzt. Dadurch wird die systematische Bewertung einer Zielerreichung und des Ressourceneinsatzes erschwert.

Durch das eigenständige Agieren der Abteilungen existieren unterschiedliche Verfahrensweisen und Prozesse mit entsprechenden Schwachstellen. Aus Sicht des Rechnungshofs kann in der Folge die Wirkung und der Ressourceneinsatz der Schulversuche nur unzureichend überprüft und bewertet werden.

Die bisherigen Schulversuchsberichte haben keine standardisiert festgelegten Mindestinhalte. Einheitlichkeit ist jedoch aus Sicht des Rechnungshofs notwendig, um ein Wirkungscontrolling zu ermöglichen.

10.3 Empfehlungen und Stellungnahme des Ministeriums

Der Rechnungshof hat auf Grundlage seiner Feststellungen folgende Empfehlungen formuliert. Das Kultusministerium hat wesentliche Empfehlungen bereits aufgegriffen und beabsichtigt, die nachstehenden Maßnahmen umzusetzen.

10.3.1 Erprobungszeitraum für Schulversuche

Das Kultusministerium wird bei jedem neuen Schulversuch einen Erprobungszeitraum festlegen und diesen sowie nachfolgende Änderungen begründen. Für bestehende Schulversuche, die länger als 10 Jahre laufen, prüft das Kultusministerium, ob sie beendet, aus wichtigem Grund fortgeführt, angepasst oder in den Regelbetrieb überführt werden sollen.

10.3.2 Mindeststandards und einheitlicher Prozess

Das Kultusministerium beabsichtigt Vorgaben für die erstmalige Genehmigung von Schulversuchen im Sinne von Mindeststandards zu entwickeln und die Verwaltung von laufenden Schulversuchen zu vereinheitlichen. Ein einheitlicher Prozess wird entwickelt und beschrieben.

10.3.3 Überprüfbare Ziele, geeignete Bewertungskriterien sowie Standardprozess

Das Kultusministerium erklärt sich bereit, bereits vor Beginn von Schulversuchen fachspezifische bzw. schulversuchsspezifische überprüfbare Ziele sowie geeignete Bewertungskriterien festzulegen, die später die Grundlage für eine Entscheidung bilden können. Dabei wird ein Standardprozess definiert, der für die pädagogische Vielfalt ausreichend Flexibilität ermöglicht.

Das Kultusministerium plant Schulversuchsberichte mit verbindlich festgelegten Mindestinhalten zu erstellen, die Aussagen zur Zielerreichung, Bewertung der Wirkung und Ressourcenverwendung enthalten. Eine regelmäßige, systematische Überprüfung und Bewertung von Schulversuchen auf Basis der gesetzten Ziele erfolgt.

10.4 Schlussbemerkung

Das Kultusministerium wird den mit den Empfehlungen des Rechnungshofs aufgezeigten Handlungsbedarf angehen. Davon ausgehend ist eine Verbesserung des Gesamtsystems der Schulversuche zu erwarten.



11 Einsatz von Lehrkräften aus Baden-Württemberg im Auslandsschuldienst

Kapitel 0436

Von den in den Auslandsschuldienst beurlaubten Lehrkräften stammen rund 20 % und damit überproportional viele aus Baden-Württemberg. Diese Quote sollte verringert werden. Bei Rückkehr dieser Lehrkräfte in den baden-württembergischen Schuldienst sollten ihre im Ausland erworbenen Qualifikationen und Erfahrungen bei der Auswahl des Orts und der Art des Einsatzes berücksichtigt werden.

11.1 Ausgangslage

Der Auslandsschuldienst ist eine gemeinsame Aufgabe des Bundes und der Länder. Die Länder stellen die Lehrkräfte für die Auslandsschulen, sodass dort die Möglichkeit eines deutschen Schulabschlusses besteht. Hierzu werden die Lehrkräfte aus dem Schuldienst der Länder in unterschiedlichen Formen des Auslandsschuldienstes beurlaubt, nämlich als

- **Auslandsdienstlehrkräfte**

Bei Auslandsdienstlehrkräften handelt es sich um bewährte, verbeamtete oder unbefristet tarifvertragliche Lehrkräfte aus dem inländischen Schuldienst. Sie werden von den Ländern unter Wegfall der Bezüge beurlaubt. Die Vermittlung der Lehrkräfte erfolgt über die Zentralstelle für das Auslandsschulwesen des Bundesamts für Auswärtige Angelegenheiten (ZfA). Für die Zeit des Auslandseinsatzes übernimmt der Bund die laufenden Bezüge und erstattet den Ländern die Hälfte des Versorgungszuschlages.

- **Bundesprogrammlehrkräfte**

Als Bundesprogrammlehrkräfte werden vorrangig, aber nicht ausschließlich, Lehrkräfte vermittelt, die noch nicht dem Landesschuldienst angehören und das zweite Staatsexamen für das Lehramt in Deutschland oder vergleichbare anerkannte Abschlüsse abgelegt haben. Die Bewerbung hierfür erfolgt direkt bei der ZfA.

- **Landesprogrammlehrkräfte**

Vom Land Baden-Württemberg werden Landesprogrammlehrkräfte in verschiedene Staaten in Mittel- und Osteuropa sowie an

inländische Schulen in China (nicht Deutsche Schulen) vermittelt und dort eingesetzt. Das Land gewährt weiterhin alle Leistungen an die Landesprogrammlehrkräfte.

Neben den vorgenannten Auslandslehrkräften gibt es noch Ortslehrkräfte, Lehrkräfte an Europäischen Schulen und Lehrkräfte an Auslandsschulen des Bundesministeriums der Verteidigung.

11.2 Prüfungsergebnisse

11.2.1 Anzahl der Lehrkräfte aus Baden-Württemberg im Vergleich

Baden-Württemberg stellt seit Jahren - wenn auch zuletzt mit abnehmender Tendenz - einen im Ländervergleich hohen Anteil an der Summe der Auslandsdienst-, Bundesprogramm- und Landesprogrammlehrkräfte.

Bei gemeinsamen Aufgaben der Ländergemeinschaft in anderen Bereichen kommt in der Regel der sogenannten „Königsteiner Schlüssel“¹ zur Anwendung. Bei unterstellter Anwendung desselben ergäbe sich hinsichtlich des Einsatzes baden-württembergischer Lehrkräfte im Auslandsschuldienst das aus [Tabelle 11-1](#) ersichtliche Bild.

¹ Der Königsteiner Schlüssel ist ein statistisches Verfahren zur Verteilung von Lasten und Leistungen auf die einzelnen Länder der Bundesrepublik Deutschland, das auf der Bevölkerungszahl und dem Steueraufkommen der jeweiligen Länder basiert.

Tabelle 11-1: Anzahl der Lehrkräfte aus Baden-Württemberg und den anderen Bundesländern

	2020		2021		2022		2023		2024	
	Zahl	%	Zahl	%	Zahl	%	Zahl	%	Zahl	%
I. Ist-Zahlen										
1. Alle Bundesländer	1.520	100	1.540	100	1.505	100	1.523	100	1.556	100
2. Länder ohne Baden-Württemberg	1.172	77	1.194	78	1.173	78	1.200	79	1.247	80
3. Baden-Württemberg	348	23	346	22	332	22	323	21	309	20
II. Rechnerischer Anteil Baden-Württemberg bei unterstelltem Königsteiner Schlüssel										
1. Baden- Württemberg	198	13	200	13	196	13	198	13	202	13
2. Differenz Zahl/ Prozentpunkte (I.3 bis II. 1)	150	10	146	9	136	9	125	8	107	7

Diese überproportionale Beteiligung baden-württembergischer Lehrkräfte am Auslandsschuldienst führt nicht nur dazu, dass die betreffenden - in der Regel erfahrenen - Lehrkräfte nicht für die Unterrichtsversorgung im Land zur Verfügung stehen. Vielmehr trägt Baden-Württemberg im Verhältnis zur Gesamtheit der anderen Länder auch einen verhältnismäßig größeren Anteil an den künftigen Versorgungsaufwendungen für die Lehrkräfte im Auslandsdienst, weil der Bund nur die Hälfte des sonst üblichen Versorgungszuschlags erstattet.

Das Kultusministerium hat sich bereits im Rahmen des Prüfungsverfahrens dahingehend positioniert, dass der Königsteiner Schlüssel im Bereich des Auslandsschuldienstes nur bedingt geeignet sei. Er greife nicht die spezifischen Gegebenheiten wie Bedarf und Eignung der Lehrkräfte auf. Im Falle von Baden-Württemberg seien auch Faktoren wie der Warenexport und die Wirtschafts- und Unternehmenspräsenz im Ausland zu berücksichtigen.

11.2.2 Fehlende Rückkehrkonzeption

Von den Lehrkräften werden Tätigkeitsberichte gefordert, in denen sie unter anderem ihre Tätigkeit im Auslandsschuldienst wie auch Sonderaufgaben, erworbene Fähigkeiten und Ausstattung an Soft- und Hardware beschreiben. Zudem erhalten die Lehrkräfte eine Rückkehrinformation der Auslandsschule, in der die Auslandsschule ebenfalls Angaben zu den Tätigkeiten der Lehrkraft macht. Die Tätigkeitsberichte wie auch die Rückkehrinformationen werden nicht ausgewertet. Die von den Auslandslehrkräften erworbenen Kenntnisse und Fähigkeiten werden nicht strukturiert für den Inlandsschuldienst genutzt bzw. bei der Auswahl des Orts und der Art des Einsatzes kaum berücksichtigt.

11.2.3 Verlängerung der Beurlaubungen

Die Beurlaubung von Auslandsdienstlehrkräften erfolgt zunächst für eine Dauer von 3 Jahren. Bei Bewährung der Lehrkraft im Auslandschuldienst soll die Beurlaubung bis zu einer Höchstdauer von 6 Jahren verlängert werden. Übernimmt die Lehrkraft eine schulstrukturtragende Funktionsstelle an der Auslandsschule, kann die Beurlaubung bis auf 8 Jahre verlängert werden. Die Beurlaubung der Landesprogrammlehrkräfte erfolgt in der Regel jährlich auf der Grundlage eines Arbeitsvertrags mit der Auslandsschule. Die Höchstdauer der Beurlaubung von Landesprogrammlehrkräften beträgt 6 Jahre. Bei den genehmigten Verlängerungen war in den Personalakten keine besondere Prüfung der Unterrichtsversorgung dokumentiert. Vielmehr hat für die Verlängerung eine Bestätigung der Ausübung einer Funktionstätigkeit seitens der Auslandsschulen ausgereicht.

Bei der künftigen Verlängerung der Beurlaubungen ist zu beachten, dass bei den Gymnasien mit der Umstellung von G8 auf G9 ab 2032 mit einem Mehrbedarf an Lehrkräften zu rechnen ist.

11.3 Empfehlungen und Reaktion des Ministeriums

Der Rechnungshof hat aus seinen Feststellungen Empfehlungen zur Begrenzung der Zahl der Beurlaubungen, zur systematischen Nutzung der Auslandserfahrungen und zur Verlängerung der Beurlaubungen abgeleitet. Das Kultusministerium hat diese wie nachfolgend dargestellt bereits umgesetzt oder mit der Zielrichtung einer Umsetzung aufgegriffen.

11.3.1 Begrenzung der Zahl der in den Auslandsschuldienst beurlaubten Lehrkräfte

Das Kultusministerium hat - wie vom Rechnungshof empfohlen - den Vorschlag einer nach objektiven Kriterien bemessenen Verteilung der Beteiligung der Länder am Auslandsschuldienst zunächst zur Beratung in die zuständigen Gremien der Kultusministerkonferenz eingebracht. Ein Konsens hierzu war jedoch nicht zu erreichen, weder zum Königsteiner Schlüssel noch zu anderen Kriterien.

Unabhängig davon wird das Kultusministerium jedoch ein Verfahren zur Steuerung von Beurlaubungen baden-württembergischer Lehrkräfte in den Auslandsschuldienst konzipieren. Ziel dieses Verfahrens sei, grundsätzlich die Freistellung von Lehrkräften und damit den Zugang zur Bewerberdatenbank der ZfA zu begrenzen. Zur Orientierung solle der Königsteiner Schlüssel herangezogen und die Zahl der Beurlaubungen schrittweise reduziert werden.

11.3.2 Erfahrungen der Auslandslehrkräfte für den baden-württembergischen Schuldienst nutzen

Wie der Rechnungshof sieht auch das Kultusministerium Optimierungspotenzial bei der Nutzung der Erfahrungen und Kenntnisse der Lehrkräfte, die aus dem Auslandsschuldienst zurückkehren.

Es hat hierzu mitgeteilt, dass die Erfahrungen und Qualifikationen gezielt erfasst und genutzt werden sollen. Die Rückkehrerinnen und Rückkehrer sollen gebeten werden, frühzeitig vor Rückkehr, Kontakt zu ihrem jeweiligen Regierungspräsidium aufzunehmen, um eine sinnvolle Anschlussverwendung vorzubereiten. Ebenfalls sei die Einführung und Organisation von Rückkehrertagungen für Lehrkräfte, die aus dem Auslandsschuldienst zurückkehren, in Planung.

11.3.3 Bei Beurlaubungsverlängerungen die baden-württembergische Unterrichtsversorgung im Blick behalten

Zu dieser Empfehlung hat das Kultusministerium mitgeteilt, dass angesichts der aus heutiger Sicht mit Blick auf Altersstruktur und Lehrkräfteangebot ab 2032 zu erwartenden angespannten Unterrichtsversorgung - insbesondere im Gymnasialbereich - Verlängerungen von Beurlaubungen nur dann möglich sein werden, wenn die Unterrichtsversorgung auch ohne die beurlaubten Lehrkräfte gesichert werden kann.

11.4 Schlussbemerkung

Der Rechnungshof anerkennt, dass das Ministerium den Zielrichtungen seiner Empfehlungen folgt und bereits in die Umsetzung bzw. Planung entsprechender Maßnahmen eingetreten ist. Die Wirksamkeit der Maßnahmen kann voraussichtlich erst nach einem Zeitraum von 3 bis 4 Jahren beurteilt werden.



12 Landesmedienzentrum: Neustart erforderlich

Kapitel 0442

Die Haushaltsführung und das Ausgabengebaren des Landesmedienzentrums sind teilweise hoch problematisch. In großem Umfang wird gegen haushaltsrechtliche Vorschriften verstoßen. So wurden vergleichsweise hochpreisige Ausstattungsgegenstände und zahlreiche Deko-Artikel beschafft, großzügig interne sowie Gästebewirtungen finanziert oder Ausflüge bezuschusst. In vielen Fällen sind der dienstliche Zweck und die Notwendigkeit der Ausgaben nicht erkennbar. Der Fuhrpark ist überdimensioniert. Das Landesmedienzentrum hat Kryptowerte erworben, deren dienstlicher Nutzen zweifelhaft ist und die mittlerweile weitgehend wertlos sind.

Das bestehende System der Aufsicht hat die Missstände nicht verhindert. Das Landesmedienzentrum bedarf einer wesentlich engeren Steuerung als bisher. Es sollte, sofern es nicht in bestehende Behörden eingegliedert werden kann, als nachgeordnete Behörde eingerichtet werden.

Kommunale und Landesaufgaben im Medienzentrenverbund sollten entflochten werden.

12.1 Ausgangslage

Das Landesmedienzentrum (LMZ) ist eine rechtsfähige Anstalt des öffentlichen Rechts mit Sitz in Karlsruhe und Stuttgart. Es bildet gemeinsam mit 38 kommunalen Medienzentren (Stadt- und Kreismedienzentren) an knapp 50 Standorten den Medienzentrenverbund. Die kommunalen Medienzentren sind eigenständig. Sie kooperieren bei Aufgaben zum Teil mit dem LMZ, ohne dessen Fachaufsicht zu unterliegen. Die Stadtmedienzentren Karlsruhe und Stuttgart sind in das LMZ integriert.

Die Aufgaben des LMZ sind im Gesetz über die Medienzentren (Medienzentrenengesetz) geregelt. Den Schwerpunkt bilden Angebote mit Medienbezug für den Schulbereich. Hierzu zählen u. a. die Versorgung mit Medien für den Unterricht, die pädagogische Beratung von Lehrkräften sowie technische Dienstleistungen für Schulträger. Zusätzlich zu seinen originären Aufgaben hat das LMZ in den letzten Jahren zunehmend Projekte im Geschäftsbereich des Kultusministeriums übernommen, beispielsweise die KI-Mediendatenbank oder „Robotik in der Grundschule“.

Das LMZ wird aus Mitteln des Landes und der Kommunen finanziert. Zum laufenden Zuschuss, der in den letzten Jahren zwischen 7 Mio. € und 9 Mio. € lag, kamen Projektmittel in erheblicher Höhe. In 2022 bis 2023 beliefen sich diese auf zusammen rund 30 Mio. €. Neben Sachmitteln gewährt das Land Unterstützung bei der Personalausstattung, indem Lehrkräfte über Anrechnungsstunden zur Verfügung gestellt werden. Diese werden dafür anteilig von ihrer Unterrichtsverpflichtung freigestellt.

Zum Zeitpunkt der Datenerhebung verfügte das LMZ über insgesamt rund 350 Beschäftigte mit etwa 214 Vollzeitäquivalenten (VZÄ). Davon

waren im Schuljahr 2024/2025 etwa 53 VZÄ über Anrechnungsstunden für das LMZ tätig.

Organe des LMZ sind der Direktor und der Verwaltungsrat. Der Verwaltungsrat ist mit sechs Vertretern des Landes, jeweils zwei Vertretern der drei kommunalen Landesverbände, je einem Vertreter der Städte Stuttgart und Karlsruhe sowie einem Vertreter der kommunalen Medienzentren besetzt. Zu seinen Aufgaben zählt u. a. die Überwachung der Geschäftsführung des LMZ. Der Direktor unterliegt bei der Erfüllung der gesetzlichen Aufgaben dem Weisungsrecht des Kultusministeriums. Das Ministerium übt zudem die Rechtsaufsicht über das LMZ aus, die Fachaufsicht ist nicht explizit geregelt.

12.2 Prüfungsergebnisse

12.2.1 Organisationsmanagement

Die Aufbauorganisation des LMZ wurde in den letzten Jahren häufig verändert. Das LMZ verfügt weder über strategische und operative Zieldefinitionen noch über ein einheitliches Prozessmanagement, sodass es an wesentlichen Grundlagen für organisatorische Maßnahmen fehlt. Entsprechend waren die geänderten Strukturen häufig nicht von Dauer und wurden bereits nach kurzer Zeit wieder neu organisiert. So wurden beispielsweise Stabsstellen geschaffen und schon bald nach ihrer Einrichtung wieder aufgelöst.

12.2.2 Aufgaben und Angebote

12.2.2.1 Projektmanagement

Insbesondere seit 2019 hat das LMZ zahlreiche Projekte im Auftrag des Kultusministeriums durchgeführt. Dieses prüfte zeitgleich zur Untersuchung des Rechnungshofs die Verwendungsnachweise verschiedener Projekte und stellte zahlreiche Verstöße gegen haushalts-, zuwendungs- und vergaberechtliche Vorschriften fest. Moniert wurde insbesondere, dass das LMZ Personal- und Sachausgaben ohne nachgewiesenen Projektbezug geltend gemacht, Aufträge vergaberechtswidrig erteilt und Mitteilungspflichten nicht erfüllt hatte. Zudem stellte das Kultusministerium Verstöße gegen den Grundsatz der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit fest.

Die Abwicklung und die Dokumentation der Projekte wiesen erhebliche Mängel auf. Die zunächst vorgelegten Verwendungsnachweise waren in vielen Fällen unvollständig, inkonsistent oder fehlerhaft und mussten vom LMZ mit intensiver Unterstützung durch das Kultusministerium wiederholt überarbeitet werden. Bei einem Projekt gab es am Ende sechs, bei einem anderen acht Versionen des Verwendungsnachweises.

12.2.2.2 Fortbildung

Das LMZ bietet, wie auch das Zentrum für Schulqualität und Lehrerbildung (ZSL), Fortbildungen für Lehrkräfte an. Dabei ging es in allen Phasen der Abwicklung - bei der Veröffentlichung, der Teilnehmerverwaltung, der Honorargestaltung, den Verpflegungssätzen, den Abrechnungen und der Evaluation - uneinheitlich vor. Beispielsweise war je nach Fortbildung eine Anmeldung über eine Plattform, über Formulare oder per E-Mail erforderlich. Reisekosten wurden über einzeln eingereichte Formulare abgerechnet.

Beim ZSL als dem zentralen Anbieter der amtlichen Lehrkräftefortbildung kann hingegen die Teilnahme an einer Fortbildung von der Anmeldung bis zur Reisekostenabrechnung über die Plattform „LFB-online“ vollständig digital und medienbruchfrei abgewickelt werden.

Die Fortbildungsangebote von LMZ und ZSL sind inhaltlich unzureichend aufeinander abgestimmt. Es gibt keinen einheitlichen Fortbildungskatalog, sodass Lehrkräfte auf verschiedenen Plattformen nach Fortbildungsangeboten suchen müssen. Zudem weisen die Angebote zahlreiche Überschneidungen auf, obwohl es Vereinbarungen zur Abgrenzung der Zuständigkeiten gibt. So bietet das LMZ neben Fortbildungen zur Verwendung von Medien auch zahlreiche Inhalte zu fächerspezifischen oder gesundheitlichen Themen an. Damit überschreitet es seinen originären Auftrag.

12.2.2.3 Beratung

Das LMZ unterhält ein Beratersystem, das aus anteilig vom Unterricht freigestellten Lehrkräften besteht. Die Beraterinnen und Berater sind organisatorisch Teil des LMZ, örtlich jedoch an den kommunalen Medienzentren tätig. Sie beraten Schulen und Schulträger in Hinblick auf Fragen mit Medienbezug. Erhebungen des Kultusministeriums zeigten, dass lediglich 30 % der Arbeitszeitkapazität auf die originäre Tätigkeit der Beratung entfallen, weitere 12 % auf Fortbildung. Mit fast 40 % entfällt der größere Teil auf interne und organisatorische Tätigkeiten. Besonders mit Blick darauf, dass die Lehrkräfte für ihre Tätigkeit am LMZ teilweise der Unterrichtsversorgung entzogen werden, ist der Anteil der tatsächlichen Beratungsleistung am Arbeitsumfang zu gering.

Das Kultusministerium plant, das Beratersystem neu zu strukturieren. Als neue Aufgabe sollen die Berater künftig u. a. zusätzliche Fortbildungen anbieten. Dadurch würden jedoch die bereits bestehenden Parallelstrukturen zwischen LMZ und ZSL weiter verstärkt.

12.2.2.4 Studios für Online-Seminare

Am Standort Stuttgart errichtete das LMZ zwischen 2021 und 2024 im Auftrag des Kultusministeriums ein professionell eingerichtetes Aufnahmestudio. Die Kosten haben sich im Projektverlauf von ursprünglich geplanten rund 600.000 € zunächst auf knapp 1,2 Mio. € nahezu verdoppelt. Im Vorfeld wurde weder eine Bedarfsanalyse noch eine Wirtschaftlichkeitsuntersuchung durchgeführt. Das ZSL betreibt - ebenfalls in Stuttgart - ein Aufnahmestudio, das für rund 450.000 € erstellt wurde.

Das Studio des LMZ ist bisher mit durchschnittlich zwei Produktionen je Monat wenig ausgelastet und wird auch für Produktionen genutzt, die nicht unmittelbar der medienpädagogischen Bildung dienen (z. B. digitale Weihnachtsgrüße, Präsentation des Studios auf einer Videoplattform). Dennoch hat das Kultusministerium zusätzlich rund 3,6 Mio. € für Erweiterungen des Studios in Stuttgart und eines kleineren, vom Stadtmedienzentrum Karlsruhe eingerichteten Studios bewilligt. Auch hierfür gab es keine Wirtschaftlichkeitsuntersuchung.

12.2.3 Personalmanagement

Das LMZ setzt neben seinem Stammpersonal auch befristet Beschäftigte, Personal aus Arbeitnehmerüberlassungen sowie Lehrkräfte aus Schulen ein. In der Prüfung zeigte sich mehrfach, dass das LMZ keinen vollständigen Überblick über den eigenen Personalbestand hat. Teils waren Personen, deren Arbeitsbeginn

bereits bis zu 2 Jahre zurücklag, nicht in den Beschäftigtenlisten aufgeführt.

Der Prozess zur Gewährung der Anrechnungsstunden ist umständlich, fehleranfällig und lückenhaft dokumentiert. Der Zweck, für den die Anrechnungsstunden gewährt wurden, wird in der Praxis nicht immer eingehalten: Lehrkräfte werden beim LMZ zum Teil für andere Aufgaben eingesetzt als in der Freistellung genannt. Die auf Anrechnungsstunden beschäftigten Lehrkräfte sind zwar in den Dienstbetrieb des LMZ eingegliedert, bleiben personalrechtlich jedoch den Schulen zugeordnet. Dies sorgt für zusätzlichen Verwaltungsaufwand. So können Dienstreisen beispielsweise nicht über die zentrale Software Drive-BW abgerechnet werden; hier ist ein Antrag in Papierform erforderlich.

Es fehlt insgesamt an einer ausreichenden Steuerung und einem zielgerichteten Vorgehen beim Einsatz von Lehrerkapazitäten, die der Unterrichtsversorgung entnommen werden. Die Praxis, dem LMZ über Anrechnungsstunden Personalressourcen für dauerhafte Tätigkeiten bereitzustellen, ist strukturell ungeeignet. Die Personalressourcen werden zudem im Staatshaushaltsplan nicht transparent dargestellt. Dort sind statt der tatsächlichen 53 VZÄ lediglich 2 VZÄ für den Einsatz beim LMZ aufgeführt.

12.2.4 Haushalts- und Wirtschaftsführung

Das LMZ agiert hinsichtlich seiner Haushaltswirtschaft eigenständig, unterliegt dabei aber den haushaltsrechtlichen Vorschriften für Landesbehörden.

Zahlreiche Beschaffungen erfolgten nicht auf dem für Behörden üblichen Weg. In mehr als 600 Fällen gingen Beschäftigte mit Privatmitteln in Vorleistung und ließen sich die Auslagen später erstatten. In 2021 bis 2024 sum-

mierten sich die Auslagen (ohne Dienstreisen) auf insgesamt rund 100.000 €, einzelne Personen gingen mit rund 23.700 € bzw. 17.500 € in Vorleistung. Dabei wurden auch Gegenstände erworben, deren dienstlicher Zweck fraglich ist, wie z. B. eine Slush-Eis-Maschine.

In vielen Fällen wurden Waren und Dienstleistungen über Kreditkarten des LMZ bezahlt. Eine Kreditkarte stand einer Person zur alleinigen Verwendung zur Verfügung. Der monatliche Verfügungsrahmen dieser Kreditkarte betrug 20.000 €. Es wurden, oft unter Missachtung des Vier-Augen-Prinzips, regelmäßig erhebliche Beträge für verschiedenste Beschaffungen wie z. B. IT-Ausstattung, Deko-Artikel und Spielwaren ausgegeben. Die zugehörigen Belege lassen den Schluss zu, dass dabei sowohl gegen die internen Vorschriften zum Umgang mit Kreditkartenzahlungen als auch gegen haushaltsrechtliche Bestimmungen verstoßen wurde. Sowohl die Befugnis als auch die Art der Nutzung der Kreditkarte sind aus Sicht des Rechnungshofs hoch problematisch.

Bei vielen der mit Kreditkarte erfolgten Einkäufe bestehen Zweifel am Zweck der Beschaffung und der dienstlichen Notwendigkeit. Das LMZ beschaffte unter anderem Krypto-Werte für insgesamt rund 33.000 €, darunter knapp 29.000 € für sogenannte „Non fungible tokens“ - digitale Zertifikate, die das Eigentum beispielsweise an digitalen Bildern belegen. Diese seien als „Testkäufe“ im Rahmen der Erprobung neuer digitaler Technologien erworben worden und mittlerweile weitgehend wertlos.

Zudem zeigte sich in verschiedenen Bereichen eine Gewöhnung an eine Ausgabenpraxis, die im Vergleich zu anderen Behörden als üppig bezeichnet werden kann. So wurde beispielsweise in einer Messenger-Kommunikation mit einem Dienstleister ein Catering mit dem Hinweis „Sparmodus off“ beauftragt. Weitere Beispiele sind:

- die Beschaffung zahlreicher hochpreisiger Möbel bzw. Ausstattungsgegenstände: Neben gängigen Büromöbeln wurden in großem Umfang auch Loungemöbel wie Sitzecken, Sofas und Couchtische beschafft, darunter 25 Sofas für Räume und Einzelbüros für insgesamt rund 57.000 €. Hierzu zählen z. B. eine Sitzecke im Stadtmedienzentrum für rund 10.000 € und ein Ecksofa für das Direktionsbüro in Stuttgart für rund 3.800 €.
- Verpflegungs-, Bewirtungs- und Repräsentationskosten in erheblichem Umfang: Vielfach wurden u. a. Restaurantbesuche, Ausflüge und Verpflegung bei internen Anlässen aus dienstlichen Mitteln finanziert. Zum Beispiel fand für acht LMZ-Beschäftigte und vier Personen von externen Dienstleistern ein Teambuilding-Event mit Grillkurs, Barkeeper und geführtem Workshop tags darauf statt. Die Kosten der Verpflegung und der Miete für das eineinhalbtägige Event beliefen sich auf rund 5.400 €. Hinzu kamen Kosten einer Beratungsfirma für die Betreuung der Veranstaltung in Höhe von 11.900 €.
- der umfangreiche und kostenintensive Bezug externer Beratungs- und Unterstützungsleistungen: Gegenstand war auch die Unterstützung bei Regelaufgaben wie z. B. Stellenbewertungen, die Behörden üblicherweise eigenständig durchführen.
- der Betrieb eines Fuhrparks mit zahlreichen Fahrzeugen, die oft kaum ausgelastet sind: Bei drei Fahrzeugen lag die Auslastung zwischen 11 und 31 %. Die konkrete Nutzung von Fahrzeugen ist in den Fahrtenbüchern generell nur lückenhaft dokumentiert. Angaben zum Zweck oder Ziel der Fahrt waren in der Regel ungenau (z. B. „diverse Besorgungen“, „keine Ahnung“ oder „Dienstreise“). Mehrere Fahrzeuge wurden vorwiegend von einzelnen Personen genutzt.

Zur fragwürdigen Ausgabenpraxis kommen organisatorische Mängel. Bereits bei stichprobenartiger Durchsicht der Buchungslisten hat der Rechnungshof zahlreiche Fälle gefunden, in denen die Zuordnung von Ausgaben zu Sachkonten fehlerhaft war. Bei vielen Belegen fehlen die erforderlichen begründenden Unterlagen.

Die Maßnahmen bzw. Ausgaben mögen vereinzelt begründbar sein. In der Gesamtschau wurde im LMZ aber in großem Umfang gegen den Grundsatz der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit verstoßen. Die Ausgabenpraxis wie auch die dafür vorgebrachten Begründungen zeugen von einem im Kontext der öffentlichen Verwaltung völlig unüblichen und durchweg unangemessenen Verständnis von rechtskonformem und wirtschaftlichem Handeln. Die Prüfungsergebnisse zeigen deutlich, dass die dem LMZ zur Verfügung stehenden Mittel zu üppig bemessen sind. Die Aufgabenerledigung im LMZ könnte ohne fachlichen Qualitätsverlust auch mit geringerem Mitteleinsatz erfolgen, wenn bei den Ausgaben die in der Verwaltung üblichen Standards eingehalten würden.

Als Reaktion auf die Erkenntnisse des Rechnungshofs hat das Kultusministerium über Gespräche und Weisungen begonnen, auf eine Änderung der Verwaltungspraxis im LMZ hinzuwirken. Der Verwaltungsrat drängte in einer Sitzung im November 2025 darauf, bestimmte Praktiken bei den Ausgaben „umgehend abzustellen“. Er beauftragte überdies das LMZ, „einen Vorschlag zur nachhaltigen Abhilfe von etwaigen Beanstandungen zeitnah zu unterbreiten“. Die vom Verwaltungsrat und vom Kultusministerium eingeleiteten Schritte sind wichtig und richtig. Um allerdings im LMZ dauerhaft haushaltsrechtskonforme Strukturen zu schaffen, müssen die Haushaltsführung und das Rechnungswesen grundlegend neu aufgestellt werden.

12.2.5 Aufsicht und Organisationsform

Als Anstalt des öffentlichen Rechts hat das LMZ eine größere Autonomie als eine typische nachgeordnete Behörde. Diese Autonomie hat das Entstehen problematischer Verhältnisse hinsichtlich des Ausgabengebarens begünstigt. Die derzeitigen im Medienzentrengesetz angelegten Aufsichtsstrukturen haben nicht ausgereicht, um eine effektive Überwachung der Geschäftsführung im LMZ sicherzustellen. Dazu hat auch beigetragen, dass die Kommunikation zwischen den für die Aufsicht zuständigen Einheiten unzureichend war.

Bei Aufsicht und Steuerung besteht Handlungsbedarf. Das LMZ benötigt fachlich wie administrativ eine wesentlich engere Steuerung als bisher. Die bisherige Rechtsform ist dafür kaum geeignet.

12.2.6 Medienzentrenverbund

Die kommunalen Medienzentren werden von den Stadt- und Landkreisen unterhalten und sind regional tätig. Sie nehmen sowohl Landes- als auch kommunale Aufgaben wahr. Die im Medienzentrengesetz genannten Aufgaben setzen zwar einen abstrakten Rahmen, die konkrete Aufgabenverteilung wird aber weder im Gesetz noch auf andere Weise geregelt. Dies hat bei den kommunalen Medienzentren zu einer problematischen Verflechtung der Landes- und der kommunalen Sphäre geführt. Letztlich ist nicht eindeutig geklärt und faktisch auch kaum erkennbar, welche der dort wahrgenommenen Aufgaben in den Zuständigkeitsbereich des Landes und welche in den Zuständigkeitsbereich der Kreise fallen.

Die Problematik der Verflechtung zeigt sich unter anderem beim Personal der kommunalen Medienzentren. Dieses wird teilweise vom

Land, teilweise von den kommunalen Trägern gestellt. Bei den Landesbeschäftigten handelt es sich um Lehrkräfte auf Anrechnungsstunden. Dazu gehören auch die Leiter der Medienzentren, bei denen das Konstrukt für praktische Probleme sorgt: Sie sind zwar organisatorisch dem kommunalen Medienzentrum zugeordnet, unterliegen aber nicht der Personalverantwortung des Kreises. Diese verbleibt bei dem für die Lehrkräfteverwaltung zuständigen Regierungspräsidium. Das Regierungspräsidium wiederum kann keine inhaltlichen Vorgaben zur Tätigkeit beim kommunalen Medienzentrum machen.

Wegen der unklaren Aufgabenzuordnung kommt es zudem zu Parallelarbeiten von Land und Kommunen, etwa bei der Auswahl und dem Erwerb digitaler Medien. Diese Aufgaben werden sowohl vom LMZ als auch den kommunalen Medienzentren wahrgenommen. Während die kommunalen Medienzentren Angebote nur für den jeweiligen Einzugsbereich beschaffen, stellt das LMZ Medien landesweit über eine Plattform zur Verfügung. Ob die zentrale Plattform oder ein anderes Verfahren der Mediendistribution genutzt wird, bleibt jedem kommunalen Medienzentrum selbst überlassen.

Die Medienlandschaft und die Anforderungen an Medien in den Schulen haben sich seit Inkrafttreten des Medienzentrengesetzes im Jahr 2001 gewandelt. Mit Blick auf die technische Entwicklung stellt sich deshalb die Frage, ob alle ursprünglich den kommunalen Medienzentren zugewiesenen Aufgaben weiterhin relevant sind. Dies gilt etwa für den Verleih analoger Medien. Neben dem Aufgabenspektrum kann auch die gesetzliche Verpflichtung für die Kreise hinterfragt werden, Stadt- und Kreismedienzentren zu unterhalten. Diese Entscheidung könnten die Kreise im Rahmen ihrer kommunalen Selbstverwaltung eigenverantwortlich treffen.

12.3 Empfehlungen

12.3.1 Landesmedienzentrum als nachgeordnete Behörde einrichten oder eingliedern

Das LMZ sollte, sofern es nicht in bestehende Behörden eingegliedert werden kann, als nachgeordnete Behörde im Geschäftsbereich des Kultusministeriums (neu) eingerichtet werden.

12.3.2 Aufgaben sach- und bedarfsgerecht wahrnehmen

Kultusministerium und LMZ sollten adäquate Strukturen und Prozesse für die Umsetzung künftiger Projekte schaffen. Vor weiteren Projektvergaben sollte das Kultusministerium die aktuell noch laufenden Prüfungen von Verwendungsnachweisen abschließen.

Im Interesse einer größeren Effizienz und Professionalität sollten alle vom Land angebotenen Lehrkräftefortbildungen beim ZSL zentralisiert werden.

Das Kultusministerium sollte die Personalkapazität der Berater am Bedarf an Beratungs- und Unterstützungsleistungen ausrichten, der bei Schulen, Lehrern, Schülern und Eltern tatsächlich besteht. Es sollte darauf achten, dass der Großteil der Personalkapazität der Berater für die inhaltliche Arbeit genutzt wird. Der Zeitanteil für organisatorische Tätigkeiten sollte deutlich reduziert werden.

12.3.3 Personalmanagement verbessern und Anrechnungsstunden reduzieren

Das LMZ sollte bei seiner Personalverwaltung eine aktuelle und vollständige Datengrundlage sicherstellen.

Für Daueraufgaben im LMZ sollten Abordnungen oder Anrechnungsstunden nicht genutzt werden. Das Kultusministerium sollte prüfen, ob vorübergehende Aufgaben im Wege der Abordnung wahrgenommen werden können.

12.3.4 Einhaltung der haushaltsrechtlichen Bestimmungen sicherstellen und Zuschüsse reduzieren

Kultusministerium und LMZ müssen durch organisatorische Maßnahmen Strukturen und Prozesse schaffen, die den Anforderungen der Landeshaushaltsordnung, der zugehörigen Verwaltungsvorschriften und der weiteren für das Haushalts-, Kassen- und Rechnungswesen geltenden Bestimmungen für Landesbehörden gerecht werden.

Das Kultusministerium sollte den Haushaltsvollzug 2026 hinsichtlich der Grundfinanzierung des LMZ sowie der Projektmittel restriktiv handhaben und dessen Ausgabenentwicklung eng begleiten. Im Zuge der Aufstellung des Staatshaushaltsplans 2027 sollten die Zuschüsse des Landes um einen mittleren sechsstelligen Betrag zurückgefahren werden.

12.3.5 Medienzentrenverbund entflechten

Die Aufgaben der kommunalen Medienzentren sollten überprüft, konkreter definiert und eindeutig einem Aufgabenträger zugewiesen werden. Dabei sollte eine klare Trennung von Landes- und kommunalen Aufgaben vorgenommen werden.

Die dem Land zugeordneten Aufgaben sollten aus den kommunalen Medienzentren herausgelöst und auf bestehende Landesbehörden übertragen werden. In der Folge sollte der Einsatz von Landespersonal und insbesondere von Lehrkräften als Leitung an kommunalen Medienzentren sukzessive zurückgefahren und perspektivisch beendet werden.

Das Kultusministerium sollte im Dialog mit den Kommunalen Landesverbänden prüfen, ob es zwingende Gründe gibt, die gesetzliche Verpflichtung der Kommunen zum Unterhalt kommunaler Medienzentren beizubehalten.



**Baden-Württemberg
Rechnungshof**

12.4 Stellungnahme der Ministerien

Das Kultusministerium und das Finanzministerium schließen sich den Bewertungen in Bezug auf die Qualität der am LMZ etablierten Verwaltungsprozesse, der gelebten Kultur des Umgangs mit Ressourcen sowie den in der rechtlichen Konstruktion der Medienzentren inhärenten Problemlagen an. Das Kultusministerium nehme die Hinweise und Empfehlungen zum Anlass, um kurzfristig organisatorische Verbesserungsmaßnahmen umzusetzen und grundsätzlich die organisatorische Verortung des LMZ zu prüfen.

Die - soweit betroffen, mit dem Finanzministerium abgestimmte - Stellungnahme des Kultusministeriums ist nachfolgend zusammenfassend dargestellt:

Zu 12.2.2.1 Projektmanagement und 12.2.2.3 Beratung

Das Ministerium gibt an, es habe für unterschiedliche Maßnahmen Projektvereinbarungen mit dem LMZ geschlossen und für die aktuell zur Abrechnung stehenden Projekte verbindliche Standards des Berichtswesens und der Rechenschaftslegung vereinbart. In Bezug auf die Notwendigkeit des Aufbaus adäquater Strukturen am LMZ für die Umsetzung von Projekten schließt es sich der Bewertung des Rechnungshofs an. Zukünftige Projektaufträge durch das Ministerium würden mit restriktiven Berichtspflichten versehen.

Das Ministerium habe im Herbst 2025 die Auslastung des Beratersystems ausgewertet und im November 2025 Konsequenzen gezogen, die im Einklang mit den Empfehlungen des Rechnungshofs stünden. Die Beraterressourcen

würden auf weniger Köpfe verteilt, Berichtspflichten gestrafft und Anrechnungsstunden auftragsbezogen vergeben. Zusätzliche Aufgaben in der Lehrkräftefortbildung sollten die Beratenden nicht übernehmen.

Zu 12.2.2.2 Fortbildung

Ein zentrales Projekt der letzten Jahre sei die Verstärkung der Lehrkräftefortbildung im Bereich der Digitalisierung gewesen, an der das LMZ maßgeblich mitgewirkt habe. Es sei unstrittig, dass das ZSL Träger der amtlichen Lehrkräftefortbildung ist. Das Ministerium schließe sich der Einschätzung an, dass Aktivitäten der Lehrkräftefortbildung zentral gebündelt sein sollten. Das LMZ sei nur temporär bis Ende 2024 mit verstärkenden Aktivitäten beauftragt gewesen.

Zu 12.2.2.4 Studios für Online-Seminare

Die Förderung der Einrichtung von Studios sei als Landesmaßnahme im Rahmen des Digital-Pakts Schule erfolgt. Die Förderfähigkeit sei vom Bundesministerium für Bildung und Forschung geprüft worden. Da die Antragsteller explizit zur Einhaltung der Grundsätze der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit verpflichtet worden seien, sei das Ministerium davon ausgegangen, dass das LMZ Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen durchgeführt und Betriebskonzepte entwickelt habe. Das Ministerium folge der Einschätzung des Rechnungshofs, wonach die bisherigen Aktivitäten und Auslastungen nicht auf Dauer hinnehmbar seien. Es habe das LMZ beauftragt, eine belastbare Planung zu erstellen.

Zu 12.2.3 Personalmanagement

Das Ministerium habe das LMZ angewiesen, eine Reihe von Maßnahmen zu ergreifen, um die Personalverwaltung deutlich zu verbessern. Im Zuge der planmäßigen Beendigung von Projek-

ten bis Ende 2026 werde zudem der Personalbestand des LMZ reduziert.

Mit Blick auf die Unterrichtsversorgung sei ein restriktiver Umgang mit Anrechnungsstunden notwendig. Für das Schuljahr 2026/2027 sei sowohl die Zahl der einsetzbaren Lehrkräfte als auch die Gesamtzahl der Anrechnungsstunden reduziert worden. Das Ministerium werde prüfen, ob und inwieweit Aufgaben verstärkt im Wege der Abordnung wahrgenommen werden könnten.

Zu 12.2.4 Haushalts- und Wirtschaftsführung

Für das LMZ gälten die Vorschriften der Landeshaushaltsordnung entsprechend. Davon sei unter anderem auch der Grundsatz der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit umfasst. Der Direktor des LMZ habe die Wirtschaftlichkeit jeder Maßnahme zu beurteilen und die Wahrung der Kassensicherheit sicherzustellen.

Hinsichtlich der Kreditkartennutzung bestehe aus Sicht des Kultusministeriums und des Finanzministeriums der Verdacht, dass gegen haushaltsrechtliche Regelungen verstoßen wurde. Durch Anweisung des Kultusministeriums sei sichergestellt worden, dass die Vorgaben mittlerweile eingehalten werden.

Bezüglich der Ausgabenpraxis des LMZ schließt sich das Kultusministerium den Bewertungen des Rechnungshofs an. Die Ausstattung der Räume, die aufwendige Form der medialen Präsenz und die Durchführung von Veranstaltungen seien mehrfach mit dem LMZ thematisiert worden. Auch hinsichtlich der Bewirtung oder der Außendarstellung habe das Ministerium das LMZ mehrfach darauf hingewiesen, die gelebte Praxis anzupassen. Die Verausgabung von Mitteln für den Kauf von Krypto-Werten sei aus Sicht des Ministeriums nicht zu rechtfertigen.

In Hinblick auf die verschiedenen Einzelthemen gibt es an, durch Weisungen an das LMZ die entsprechenden Praktiken unterbunden bzw. abgeändert zu haben.

Für das Jahr 2026 habe das Ministerium zunächst pauschal 10 % des Landeszuschusses einbehalten. Die vom Rechnungshof empfohlene Absenkung des Zuschusses werde im Rahmen der Aufstellung des Landeshaushalts 2027 geprüft.

Zu 12.2.5 Aufsicht und Organisationsform

Das Ministerium weist darauf hin, dass seine Aufsicht über das LMZ auf die Rechtsaufsicht beschränkt sei. Dessen Wirtschaftsführung sei durch einen externen Wirtschafts-/Rechnungsprüfer geprüft worden. Dem Verwaltungsrat hätten aus dessen Prüfberichten keine Anhaltspunkte vorgelegen, dass intern gravierende Missstände bestanden.

Das Ministerium ist der Auffassung, dass die Steuerung des LMZ neu justiert werden müsse. Es habe mit umfangreichen Weisungen an das LMZ reagiert. Deren Umsetzung werde auf Grundlage von Statusberichten des LMZ kontrolliert.

Es teile die Feststellung des Rechnungshofs, dass die Rechtsform des LMZ als Anstalt des öffentlichen Rechts hinterfragt werden müsse. Kultusministerium und Finanzministerium teilten grundsätzlich die Empfehlung des Rechnungshofs, dass das LMZ, sofern nicht Teile in bestehende Behörden eingegliedert werden könnten, als nachgeordnete Behörde im Geschäftsbereich des Kultusministeriums eingerichtet werden sollte.

Zu 12.2.6 Medienzentrenverbund

Das Ministerium werde die Empfehlungen zum Medienzentrenverbund aufgreifen. In Bezug auf dessen grundsätzliche Konstruktion habe es immer wieder Prozesse zur Verbesserung der Steuerung der Medienzentren bis hin zu einer vollständigen Überarbeitung des Medienzentrengesetzes eingeleitet. Dabei habe es die Zuordnung der Aufgaben zu jeweils landesseitig und kommunal getragenen Strukturen verfolgt. Allerdings hätte keine Einigung mit der kommunalen Seite erreicht werden können.



13 Förderung der Landessportschulen

Kapitel 0460

Die Systematik der Verteilung der Haushaltsmittel für die Sportschulen sollte neu bewertet und geordnet werden.

13.1 Ausgangslage

An den vier Landessportschulen Steinbach, Albstadt, Ruit und Schöneck findet die Aus- und Fortbildung für den Breiten- und Freizeitsport statt. Daneben nehmen die Sportschulen im Leistungssport wichtige Funktionen als Landesleistungszentrum oder Landesstützpunkt wahr.¹ Träger der Sportschulen sind die jeweiligen Landessportbünde. Bei der Sportschule Schöneck ist der Träger der Badische Fußballverband.

Das Land fördert die Sportschulen institutionell durch Zuwendungen zum Betrieb und durch Projektförderungen für investive Verbesserungs- und Sanierungsmaßnahmen. Grundlage sind die seit 2007 abgeschlossenen Solidarpakte Sport als Vereinbarungen zwischen der Landesregierung und dem organisierten Sport und ihre Umsetzung im Landeshaushalt. Der aktuelle Solidarpakt Sport IV umfasst die Jahre 2022 bis 2026 mit jährlich 10,6 Mio. € veranschlagten Mitteln zur Förderung der Sportschulen (institutionelle Förderung und Projektförderung).

13.2 Prüfungsergebnisse

13.2.1 Institutionelle Förderung des Schuldendienstes für fremdfinanzierte Baumaßnahmen

Über die institutionelle Förderung erhalten die Sportschulen Betriebskostenzuschüsse zu den laufenden Sach- und Personalkosten sowie den laufenden baulichen Unterhalt bis zu einer Wertgrenze von 20.000 €.

Bei zwei Sportschulen umfasst die institutionelle Förderung allerdings auch Ausgaben für den Schuldendienst (Tilgungs- und Zinsleis-

tungen) für fremdfinanzierte Bauvorhaben mit einem ursprünglichen Gesamtvolumen von rund 22,8 Mio. €. Der Grund liegt über ein Jahrzehnt zurück. Damals reichten die im Haushalt verfügbaren investiven Zuschussmittel nicht aus, um die aus Sicht der Sportschulen sanierungsbedürftige Bausubstanz schnell wieder in Stand zu setzen. Die Maßnahmen hätten somit zeitlich gestreckt werden müssen. Die Sportschulen hielten es aber aus wirtschaftlichen und organisatorischen Gründen für geboten, die Maßnahmen schnell umzusetzen und statt einer Projektförderung der Baukosten den Schuldendienst in die institutionelle Betriebskostenförderung miteinzubeziehen.

Das Kultusministerium war hiermit einverstanden und hat dies in der Folge so vollzogen. Die Entscheidungsgründe hierfür sind nicht schriftlich dokumentiert.

Der Rechnungshof sieht diese faktische Verlagerung einer Projektförderung in die institutionelle Betriebskostenförderung kritisch. Sie widerspricht der für die Sportschulen im Haushalt verankerten Fördersystematik. Zudem wurden hierdurch die Bewilligungsmechanismen für die Projektförderungen von Baumaßnahmen faktisch außer Kraft gesetzt.

Aus Gründen des Vertrauensschutzes sollte von einer Rückforderung dieser Zuschüsse für die Vergangenheit bzw. deren Einstellung für die Zukunft abgesehen werden. Für die Zukunft muss die weitere Abfinanzierung jedoch auf eine haushaltsrechtlich und -systematisch sichere Basis gestellt werden.

¹ Siehe Landessportplan 2025/2026 2.1.8 Förderung der Sportschulen, Seite 9.

Es besteht Einigkeit zwischen dem Rechnungshof und dem Kultusministerium, dass eine solche Art der Förderung für neue Maßnahmen nicht mehr stattfinden darf.

13.2.2 Veranschlagung, Aufteilung und Bewilligung der Haushaltsmittel

Die jährlichen Haushaltsmittel für die Sportschulen von insgesamt 10,6 Mio. € sind seit dem Haushalt 2022 mit 5,1 Mio. € als Betriebskostenzuschüsse und mit 5,5 Mio. € als investive Zuschüsse veranschlagt. Die Titel sind gegenseitig deckungsfähig.

Im Vollzug erfolgt die Aufteilung des Gesamtbetrags auf die Sportschulen in einem ersten Schritt unabhängig von der Unterscheidung nach Zuschüssen für Betriebskosten und investiven Projekten nach folgendem Schema (siehe [Tabelle 13-1](#)):

Die Vorwegverteilung von 3,1 Mio. € nach den dargestellten Prozentsätzen beruht auf einer früheren Entscheidung zu einer Zeit, als die Betriebskostenförderung noch mit diesem Betrag im Haushalt veranschlagt war. Die seinerzeitigen Kriterien der Verteilung kann das Kultusministerium nicht mehr nachvollziehen.³ Die weiteren rund 7,5 Mio. € Differenz zum Gesamtbetrag von rund 10,6 Mio. € werden jeweils zu einem Viertel unter den vier Sportschulen aufgeteilt.

In einem zweiten Schritt melden die Zuwendungsempfänger ihren Mittelbedarf für die institutionelle Förderung (Betriebskostenzuschüsse) beim Kultusministerium an und bestimmen damit die Höhe der dafür vorgesehenen Festbetragsfinanzierung selbst. Die Differenz von abgerufener institutioneller Förderung zum verfügbaren Gesamtbetrag je Sportschule ergibt die Höhe an verfügbaren Mitteln für die

Tabelle 13-1: Jährliche Verteilungssystematik der für die Sportschulen veranschlagten Haushaltsmittel²

Sportschule	Vorwegverteilung von 3,1 Mio. €		Verteilung der weiteren Mittel von 7,5 Mio. €	Gesamtbetrag je Sportschule in €
	Förderbetrag in €	In %	Zu je ein Viertel je Sportschule in €	
Ruit	872.450	28,14	1.867.250	2.739.700
Albstadt	773.250	24,94	1.867.250	2.640.500
Schöneck	785.850	25,35	1.867.250	2.653.100
Steinbach	668.450	21,56	1.867.250	2.535.700
Summe	3.100.000		7.469.000	10.569.000

² Eigene Darstellung nach Beschreibung des Kultusministeriums.

³ Das Kultusministerium nimmt an, dass die Kriterien „geographische Lage“, „Größe der Sportschule“ und „Erreichbarkeit - verkehrliche Anbindung“ für die Verteilung eine Rolle gespielt haben könnten.

Projektförderung von Verbesserungs- und Sanierungsmaßnahmen der Sportschulen.

Die Sportschulen, die den Schuldendienst für fremdfinanzierte Baumaßnahmen tragen müssen (siehe Punkt 13.2.1), nutzen die verfügbaren Haushaltsmittel überwiegend für die institutionelle Förderung (Betriebskostenschüsse). Für weitere Baumaßnahmen können diesen Sportschulen - auf ihre Anforderung - im Wege der Deckungsfähigkeit Mittel aus dem Vereinssportstättenbau zur Verfügung gestellt werden. Dadurch werden die dem betroffenen Sportbund innerhalb des Vereinssportstättenbaus zur Verfügung stehenden Mittel reduziert. Diese Deckungsfähigkeit ist - neben anderen - im Solidarpakt Sport ausdrücklich vereinbart. Diese Umschichtungen werden im Vorfeld mit den Vereinen im Rahmen der Mitgliederversammlung abgestimmt. Über diese Deckungsfähigkeit erhielten die Sportschulen von 2022 bis 2025 insgesamt 2,3 Mio. € mehr, als für sie im Solidarpakt Sport vorgesehen war.

Die Vorwegverteilung der 3,1 Mio. € ist nicht nachvollziehbar und scheint auf hypothetischen Kriterien aus einer früheren Zeit zu basieren. Auch hat sich das Haushalts-Soll für die Förderung der Sportschulen mit dem Solidarpakt IV nicht nur im Bereich der Betriebskostenförderung von 3,1 auf 5,1 Mio. € erhöht, sondern ist auch im Bereich der Projektförderung von knapp 3,5 auf knapp 5,5 Mio. € gestiegen.

Die oben dargestellte Verteilung der Gesamtmittel bedarf nach Dafürhalten des Rechnungshofs einer Überprüfung dahingehend, ob damit den jeweiligen Bedarfen bzw. Leistungen der Sportschulen entsprochen wird.

13.2.3 Rücklagenbildung

Die Zuwendungsbescheide gestatten den Sportschulen, aus den Förderungen der Betriebskosten eine Rücklage von maximal 10 % der zuwendungsfähigen Kosten zu bilden. Nach den Allgemeinen Verwaltungsvorschriften des Ministeriums für Finanzen zur Landeshaushaltsordnung sind Zuführungen zu Rücklagen grundsätzlich nicht zuwendungsfähig. Allerdings lässt das Zuwendungsrecht hierbei Ausnahmen zu. Das Finanzministerium erklärte sich mit Schreiben vom 07.01.1983 mit dieser Ausnahme einverstanden. Das Einverständnis des Finanzministeriums bezieht sich bei den Rücklagen auf die Personal- und Sachkosten der Sportschulen. Der Zuwendungsbescheid des Kultusministeriums erweitert die Höhe der Rücklagen jedoch auf die zuwendungsfähigen Kosten. Diese umfassen auch die laufende bauliche Unterhaltung. Das Kultusministerium prüft die Höhe der Rücklage bei der Verwendungsnachweisprüfung anhand der Gesamtkosten. Diese beinhalten bei zwei Sportschulen den Schuldendienst (Tilgungs- und Zinsleistungen) für fremdfinanzierte Baumaßnahmen.

Da begründende Unterlagen zur damaligen Entscheidung des Ministeriums für Finanzen vom 07.01.1983 fehlen, ist aus heutiger Sicht über die Bildung der Rücklagen neu zu entscheiden.

13.3 Empfehlungen und Stellungnahme des Ministeriums

Der Rechnungshof hat aus seinen Feststellungen die folgenden Empfehlungen abgeleitet. Das Kultusministerium hat wesentliche Empfehlungen des Rechnungshofs bereits aufgegriffen und beabsichtigt folgende Maßnahmen:

13.3.1 Schuldendienst für fremdfinanzierte Baumaßnahmen nicht institutionell fördern

Das Kultusministerium beabsichtigt, den Schuldendienst für fremdfinanzierte Baumaßnahmen nicht mehr institutionell zu fördern. Es wird stattdessen aus Gründen des Vertrauensschutzes mit dem Finanzministerium alternative Lösungsmöglichkeiten (wie z. B. Billigkeitsleistungen) abstimmen.

13.3.2 Haushaltsmittel nach nachvollziehbaren Kriterien verteilen

Das Kultusministerium beabsichtigt, die Systematik der Verteilung der Haushaltsmittel, auch wenn die Verteilung in gleicher Höhe erfolgen soll, neu zu bewerten und nachvollziehbar zu ordnen.

13.3.3 Zuwendungsfähigkeit einer Rücklagenbildung überprüfen

Das Kultusministerium wird die Notwendigkeit der Rücklagenbildung im Benehmen mit dem Finanzministerium überprüfen.



**Baden-Württemberg
Rechnungshof**

13.4 Schlussbemerkung

Die Umsetzung unserer Empfehlungen durch das Kultusministerium und die Wirkung der veranlassten Maßnahmen bleibt abzuwarten.

Einzelplan 05:

**Ministerium der Justiz
und für Migration**



14 Informationstechnik und Digitalisierung in der Justiz

Einzelplan 05

Die Informationstechnik der Justiz in Baden-Württemberg ist grundsätzlich gut aufgestellt. Die Zusammenarbeit mit dem zentralen IT-Dienstleister BITBW funktioniert. Bei der länderübergreifenden Standardisierung, Modernisierung und Weiterentwicklung der IT nimmt die baden-württembergische Justiz teils eine führende Rolle ein. Wie in der gesamten Landesverwaltung ist die Fachverfahrensmmodernisierung auch für die Justiz ein drängendes Thema.

14.1 Ausgangslage

Das Justizressort hat seine Informationstechnik (IT) 2014 auf Basis einer Organisationsuntersuchung neu aufgestellt. Aus der vormaligen „Gemeinsamen DV-Stelle der Justiz“ entstand das „luK-Fachzentrum Justiz“, in das alle weiteren IT-Stellen der Fachgerichtsbarkeiten und des Justizvollzugs sowie die SAP-Betreuung eingegliedert wurden. Das luK-Fachzentrum ist eine Abteilung des Oberlandesgerichts Stuttgart. Es ist zuständig für alle IT-Vorhaben der ordentlichen Gerichtsbarkeit, der Fachgerichtsbarkeiten, der Staatsanwaltschaften und des Justizvollzugs, soweit nicht das Justizministerium selbst zuständig ist. Das luK-Fachzentrum übernimmt operative IT-Querschnittsleistungen, es ist ferner Projektentwicklungsstelle und verantwortlich für das IT-Vertragsmanagement.

Mit der Neuorganisation wurde auch das Aufgabenprofil der IT-Leitstelle im Justizministerium geschärft. Diese sollte sich stärker auf ministerielle Aufgaben konzentrieren. Dazu gehören grundsätzliche und strategische Fragen des IT-Einsatzes, die Rahmenplanung für IT-Vorhaben, die Haushaltsplanung, die Arbeit an Digitalisierungsprojekten und die Mitarbeit in ressort- oder länderübergreifenden Gremien.

Mit Blick auf die sich verändernde Bedrohungslage und den massiven Anstieg der Kriminalität im digitalen Raum richtete die Justiz zum 01.01.2024 bei der Generalstaatsanwaltschaft Karlsruhe das Cybercrime-Zentrum Baden-Württemberg ein. Es ist für ermittlungstechnisch besonders anspruchsvolle Verfahren im Bereich „Cybercrime“ zuständig.

In den vergangenen Jahren waren für die IT der Justiz - ohne den Bereich Migration - Haushaltsmittel in einer Größenordnung von etwas mehr als 100 Mio. € jährlich etatisiert.

14.2 Prüfungsergebnisse

14.2.1 Justiz als Kunde der Landesoberbehörde IT Baden-Württemberg

Die Landesoberbehörde IT Baden-Württemberg (BITBW) erbringt IT-Dienstleistungen für das Justizressort. Mit rund 17.500 Bürokommunikations-Arbeitsplätzen in 196 Dienststellen, die sich auf rund 260 Standorte in Baden-Württemberg verteilen, ist die Justiz der drittgrößte Kunde der BITBW. Die BITBW hat ein Account-Management-Team eingerichtet, das als zentraler Ansprechpartner für alle IT-Themen der Justiz fungiert. Die Prozesse sind eingespielt, zudem besteht auf beiden Seiten seit Jahren im Wesentlichen personelle Kontinuität. Entsprechend wird die Zusammenarbeit übereinstimmend als gut beschrieben.

Die BITBW und die Justiz haben ein spezielles Abrechnungsmodell entwickelt - den „Justiz-Arbeitsplatz“. Dabei werden sämtliche Leistungen (z. B. Hardware, Basis-Software, E-Mail-Funktionen, Administration, Verzeichnisdienste) der BITBW rund um die Standardarbeitsplätze der Justiz in einer monatlichen Pauschale abgerechnet. Der feste Preis je Arbeitsplatz wird in der Regel nur einmal jährlich in Abstimmung zwischen der BITBW und der Justiz angepasst. Die Abrechnung wird dadurch für beide Seiten wesentlich vereinfacht. Der Ansatz ist zweckmäßig und ressourcenschonend, er könnte auch auf andere Bereiche der Landesverwaltung übertragbar sein.

Bis Mitte 2026 soll ein Teil der rund 10.000 Desktop-Rechner durch Notebooks ersetzt werden. Zudem ist vorgesehen, die Anzahl der Arbeitsplatzdrucker von 15.000 mittelfristig zu reduzieren. Der dezentrale Betrieb von Arbeitsplatzdruckern ist, verglichen mit Multifunktionsdruckern, aufwendig und teuer. Mit fortschreitender Digi-

talisierung - etwa durch die Einführung der E-Akte - und mit einem geeigneten Druckerkonzept sollte sich Potenzial für eine weitere, deutliche Reduzierung ergeben.

Die BITBW verantwortet bis auf wenige Ausnahmen auch den Fachverfahrensbetrieb der Justiz. Fachverfahren, die bereits cloudfähig sind, betreibt die BITBW im eigenen Rechenzentrum. Zusätzlich werden auch einzelne Client-Server-Anwendungen wie die E-Akte der Justiz sowie E-Akte-nahe Fachverfahren der Justiz dort betrieben. Alle weiteren klassischen Fachverfahren hat die BITBW an einen externen Dienstleister ausgelagert.

14.2.2 Zusammenarbeit zwischen den Justizverwaltungen von Bund und Ländern

Die Justiz in Deutschland ist aufgrund der föderalen Struktur vorrangig eine Angelegenheit der 16 Bundesländer. Um die Zusammenarbeit zwischen den Justizverwaltungen zu intensivieren und einen rechtlichen Rahmen für den Einsatz von IT in der Justiz festzulegen, haben Bund und Länder 2012 den E-Justice-Rat eingerichtet. Eine „Bund-Länder-Kommission für Informationstechnik in der Justiz“ hat als ständiges Gremium die Aufgabe, die IT innerhalb der Justiz zu koordinieren und zu harmonisieren. Zugeordnete Arbeitsgruppen kümmern sich um Themen wie IT-Sicherheit oder Künstliche Intelligenz. In der Arbeitsgruppe „IT-Standards“, die bundesweit einheitliche IT-Standards entwickelt und pflegt, hat Baden-Württemberg den Vorsitz.

14.2.2.1 Modernisierung der Fachverfahren

Besonders erkennbar wird die Kooperation zwischen Bund und Ländern bei der Einrichtung von Entwicklungsverbünden, etwa zur Modernisierung von Fachverfahren. Mit dem Projekt

“Entwicklung und Pflege eines Gemeinsamen Fachverfahrens“ (GeFa) soll eine gemeinsame Anwendung zur Verwaltung von Justiz-Verfahrensdaten aller 16 Bundesländer und bei den Bundesgerichten geschaffen werden. An der Entwicklung sind alle Länder und der Bund sowie externe Dienstleister beteiligt.

GeFa soll Funktionen für die ordentliche Gerichtsbarkeit, die Staatsanwaltschaften sowie die Fachgerichtsbarkeiten umfassen. In Baden-Württemberg können damit zahlreiche Alt-Fachverfahren durch eine moderne und cloudfähige Lösung ersetzt werden. Bundesweit soll GeFa von rund 100.000 und in Baden-Württemberg von rund 12.500 Anwendern genutzt werden. Eine schrittweise Einführung in den 16 Bundesländern ist bis 2030 geplant.

14.2.2.2 Bundeseinheitliche Justizcloud

Die bundeseinheitliche Justizcloud ist ein deutschlandweites Digitalisierungsvorhaben, das eine gemeinsame, standardisierte IT-Betriebsplattform für die Justiz des Bundes und aller Länder vorsieht. Mit ihr soll die IT-Landschaft der Justiz modernisiert, weiter angeglichen und effizienter gestaltet werden. Durch die einheitliche Infrastruktur sollen gemeinsame Lösungen schneller und kostengünstiger entwickelt, angepasst und flächendeckend ausgerollt werden können. Die Justizcloud soll auf vertrauter, souveräner Infrastruktur aufgebaut werden.

Die Justizministerinnen und Justizminister wollen eine erste Version der bundeseinheitlichen Justizcloud bis Ende 2026 realisieren. Der Regelbetrieb ist ab 2028 vorgesehen. Die BITBW ist am Projekt maßgeblich beteiligt; sie hat 2025 mit dem Aufbau und dem Betrieb von Plattform und Infrastruktur-Knoten den Auftrag für zwei zentrale Arbeitspakete der Justizcloud erhalten.

Mit der Einführung der Justizcloud und der damit verbundenen Standardisierung und Bündelung der IT in der Justiz ergeben sich zum einen effizientere Strukturen. Zum anderen wird die Justizcloud künftig in landeseigener IT-Infrastruktur bzw. IT-Infrastruktur der öffentlichen Hand betrieben. Dies ist ein wichtiger Beitrag zur bundesweiten Stärkung der digitalen Souveränität in der Justiz. Auch die Informationssicherheit wird gestärkt, da einheitliche Standards implementiert werden.

14.2.2.3 Beweismittelcloud

Die in Strafverfahren anfallenden digitalen Beweismittel werden sowohl von Ermittlungsbehörden als auch von Gerichten benötigt. Allerdings können digitale Beweismittel (z. B. E-Mails, Bilder, Videos, Daten von Cyberangriffen) in Baden-Württemberg noch nicht ortsunabhängig bereitgestellt werden. Aktuell findet der Datenaustausch zwischen Polizei und Staatsanwaltschaft noch mit Hilfe transportabler Datenträger statt.

Die deutschlandweite Beweismittelcloud wurde als Bund-Länder-übergreifendes Projekt angelegt, dessen erste Phase mit der Erstellung des Zielbilds abgeschlossen ist. Das System soll ergänzend zur Datenspeicherung auch die Aufbereitung und Analyse großer Datenmengen mit Unterstützung von Künstlicher Intelligenz ermöglichen. Dies könnte den Prozess des Datenaustauschs beschleunigen und die Arbeit der Justiz unterstützen. In Niedersachsen wird in einem Pilotprojekt die Einführung einer Beweismittelcloud erprobt.

14.2.2.4 Einsatz von Künstlicher Intelligenz

Die Justizministerien des Bundes und der Länder vereinbarten 2025 eine Digitalisierungsstrategie sowie zeitgleich eine „Strategie für den

Einsatz von Künstlicher Intelligenz in der Justiz“. Diese KI-Strategie wurde maßgeblich von Baden-Württemberg erarbeitet. Sie wird kontinuierlich fortgeschrieben und durch konkrete Umsetzungsschritte ergänzt. Ziel ist es, KI in der Justiz als Assistenzsysteme einzusetzen und dadurch die Geschäftsprozesse zu optimieren.

Seit 2023 fördert der Bund KI-Vorhaben in der Justiz finanziell. Entwickelt wird beispielsweise eine standardisierte Nutzeroberfläche, an die alle KI-Anwendungen angeschlossen sind, ferner eine einheitliche Schnittstelle zu allen E-Akte-Systemen der Justiz. Hier übernimmt Baden-Württemberg die Entwicklung federführend im Sinne des „Einer-für-alle“-Prinzips.

Nicht nur bei der Entwicklung von KI nimmt die Justiz des Landes eine Vorreiterrolle ein, sie hat auch bereits erste Anwendungen im Einsatz. Solche Systeme können bei routinemäßigen und zeitintensiven Aufgaben unterstützen, etwa bei der Strukturierung von Akten oder beim Zusammenfassen von Texten. Dies entlastet die juristische Fallbearbeitung und kann Verfahren beschleunigen.

14.2.3 Telefonie

Die Justiz ist in der Fläche überwiegend noch mit klassischen Telefonanlagen und Telefonen ausgestattet. Teilweise teilen sich Justizbehörden die Telefonanlagen und Telefonnummernkreise mit anderen Behörden am gleichen Standort.

Die aktuelle Lösung ist für die Arbeit im Büro ausreichend. Probleme entstehen bei der Arbeit im Home-Office. Da es keine funktionale Koppelung zwischen Home-Office und dem Arbeitsplatz der Beschäftigten gibt, leiten die Beschäftigten ihr Bürotelefon häufig auf private Telefonnummern um. Dies führt dann zu Prob-

lemen, wenn die Beschäftigten Anrufe aus dem Home-Office vom eigenen privaten Telefonanschluss durchführen müssen. Das Vermischen von dienstlicher und privater Telefonie ist für alle Beteiligten eine nicht tragbare Notlösung.

Mit dem Projekt „Modernisierung der Telefonie“ (MONIE) wird unter Federführung des Innenressorts eine zukunftsfähige, mandantenfähige, auf VoIP-Technologie basierende Telefonie- und Kommunikationslösung in der Landesverwaltung zentral durch die BITBW eingeführt.

Für das Justizressort bietet MONIE die passende Lösung. Ein wesentlicher Vorteil von MONIE ist die Flexibilität und Mobilität, die sie den Beschäftigten bietet. Diese können unabhängig von ihrem physischen Standort auf die dienstliche Telefonie via Internet zugreifen. Weiterhin bietet MONIE auch eine höhere Sicherheit und Zuverlässigkeit als klassische analoge Telefonanlagen. Durch die Nutzung von verschlüsselten Verbindungen wird die Vertraulichkeit, Integrität und der Datenschutz der Kommunikation erhöht.

14.2.4 E-Akte Justiz

Das Gesetz zur Förderung des elektronischen Rechtsverkehrs und der elektronischen Aktenführung aus dem Jahr 2013 legte die Rahmenbedingungen für die Digitalisierung juristischer Prozesse fest. Zu den wichtigsten Zielen gehört, das Einreichen elektronischer Schriftsätze durch Rechtsanwälte zu ermöglichen und bundesweit elektronische Postfächer zu etablieren. Um Medienbrüche (z. B. Ausdrucken digitaler Dokumente) zu vermeiden, wurde die Einführung der E-Akte als integrale Lösung vorangetrieben. Bundesweit sind in der Justiz aktuell drei verschiedene E-Akte-Systeme im Einsatz. Dies ist zum einen der föderalen Struktur, zum anderen teilweise unterschiedlichen Zuständigkeiten für das Justizwesen in den Ländern geschuldet.

Die in Baden-Württemberg eingesetzte landeseinheitliche E-Akte deckt wesentliche fachliche Anforderungen der Justiz nicht ab. Stattdessen nutzt die baden-württembergische Justiz eine eigene, maßgeschneiderte E-Akte, welche ihre spezifischen Bedürfnisse erfüllt. Diese kann über standardisierte Schnittstellen mit den anderen E-Akte-Systemen kommunizieren. Dadurch wird ein medienbruchfreier, länderübergreifender Austausch elektronischer Akten sichergestellt.

Im Rahmen der Prüfung bemängelten Anwender jedoch eine unzureichende Performance der baden-württembergischen E-Akte-Justiz. Ein unterbrechungsfreies Arbeiten sei schwer möglich, die Arbeitsvorgänge dauerten unter Umständen länger. Dies führe auch dazu, dass die Akzeptanz der E-Akte Justiz leide.

14.3 Empfehlungen

14.3.1 Pauschalierte Abrechnung auf weitere Bereiche der Landesverwaltung übertragen

Die BITBW sollte prüfen, inwieweit die pauschalierte Abrechnung in der Justiz auf weitere Bereiche der Landesverwaltung übertragen werden kann.

14.3.2 Fachverfahrensmodernisierung fortsetzen

Das Justizministerium sollte den bei der Fachverfahrensmodernisierung eingeschlagenen Weg fortsetzen. Jene Fachverfahren, die nicht von GeFa abgelöst werden oder nicht bereits zur BITBW migriert sind, sollten modernisiert und zur BITBW überführt werden.

14.3.3 Engagement bei Projekten auf Bundes- und Länderebene konsequent fortführen

Das Justizministerium sollte sich auch weiterhin an übergreifenden Projekten auf Bund-Länder-Ebene beteiligen und die Weiterentwicklung zu einer möglichst einheitlichen Justiz-IT engagiert begleiten.

14.3.4 Einführung der Beweismittelcloud unterstützen

Das Innenministerium und das Justizministerium sollten gemeinsam die Einführung einer bundesweiten Beweismittelcloud unterstützen.

14.3.5 Telefonie-Lösung MONIE im Justizressort einführen

Die BITBW sollte die landeseigene Telefonie-Lösung MONIE in der Justiz mit hoher Priorität einführen.

14.3.6 Performanceprobleme der E-Akte beheben

Die BITBW sollte gemeinsam mit dem Justizministerium - gegebenenfalls durch eine strukturierte, repräsentative Befragung von Nutzern - prüfen, ob die Hinweise auf Performanceprobleme bei der E-Akte Justiz zutreffend sind und bei Bedarf Abhilfe schaffen.



14.4 Stellungnahme des Ministeriums

Das Justizministerium hat in Abstimmung mit dem Innenministerium und der BITBW Stellung genommen. Es erklärt, der Rechnungshof habe eine umfassende Darstellung zum aktuellen Stand der IT-Neuordnung und der Digitalisierung der Justiz in Baden-Württemberg vorgelegt. Die Digitalisierung und die Modernisierung der informationstechnischen Infrastruktur bildeten derzeit einen zentralen Schwerpunkt innerhalb der Justiz. Die flächendeckende Einführung der E-Akte, die Modernisierung der Fachverfahren sowie der verantwortungsvolle Einsatz von Künstlicher Intelligenz seien dabei wesentliche Bausteine auf dem Weg zu einer effizienten und zukunftsfähigen Justiz.

Die BITBW sehe die pauschalisierte Abrechnung in der Justiz als ein erfolgreiches Modell und sei bereit, die Übertragung auf weitere Bereiche der Landesverwaltung zu erörtern. Die BITBW werde eine entsprechende Prüfung durchführen und die Ergebnisse vorlegen.

Das Justizministerium sei sich der Notwendigkeit bewusst, die Fachverfahren der Justiz zu modernisieren und zu verbessern. Es teile die Einschätzung, dass die Entwicklung echt cloud-fähiger Anwendungen eine wichtige Voraussetzung für den Aufbau einer modernen und zukunftsfähigen IT-Infrastruktur sei. In diesem Zusammenhang würden mit dem GeFa und der Registeranwendung AuRegis bundesweit einheitliche moderne Fachverfahren in zentralen Einsatzbereichen entwickelt. Die Vorhaben würden unter intensiver Beteiligung der Justiz Baden-Württemberg vorangetrieben. Gemeinsam mit der Justiz werde die BITBW eine Modernisierung der Fachverfahren prüfen. Sowohl bei der Modernisierung als auch bei der Über-

tragung des Betriebs in die Rechenzentren der BITBW sei eine enge Abstimmung mit den Plänen der Modernisierungsstrategie der bundeseinheitlichen Justizcloud vorzunehmen. Ein Umzug der derzeit bei einem externen Dienstleister im Auftrag der BITBW betriebenen Fachverfahren in die Rechenzentren der BITBW sei nur dann sinnvoll, wenn zumindest mittelfristig ein Betriebsübergang in die bundeseinheitliche Justizcloud noch nicht möglich wäre.

Das Ministerium sei bereits in allen zentralen Bund-Länder-übergreifenden Gremien und Projekten der Justizdigitalisierung vertreten und werde dieses Engagement konsequent fortführen.

Auch nach Einschätzung des Ministeriums handelt es sich bei dem Vorhaben, eine deutsche Beweismittelcloud (dBMC) aufzubauen, um einen zentralen Baustein der digitalen Infrastruktur zunächst im Bereich der Strafverfolgung. Das Innenministerium ergänzt, dass auch die Polizei den Aufbau der dBMC befürworte und deren Umsetzung unterstützen werde. Polizei und Justiz Baden-Württemberg stünden dabei im direkten Austausch, um die Möglichkeiten einer intensivierten Zusammenarbeit auszuloten.

Das Justizministerium teile die Bewertung, dass die flächendeckende Verfügbarkeit der Telefonie-Lösung MONIE mit erheblichen Vorteilen für die Justiz verbunden sein werde. Die erfolgreiche Einführung werde allerdings davon abhängen, dass die örtlichen Voraussetzungen, wie die Verfügbarkeit einer bereits bestehenden VoIP-Infrastruktur, geschaffen werde und die notwendigen Haushaltsmittel für die laufenden Kosten von MONIE im Einzelplan der Justiz etatisiert würden. Die BITBW priorisiere die Einführung von MONIE weiterhin und habe gemeinsam mit der Justiz die notwendigen Schritte umgesetzt.

Das Ministerium teile die Auffassung, dass die Sicherstellung eines performanten und stabilen E-Akte-Betriebs eine Daueraufgabe im Bereich eJustice sei. Aktuell sei die BITBW gemeinsam mit der Justiz und dem Entwicklungsdienstleister sowie Datenbankspezialisten dabei, bereits erkannte Optimierungen umzusetzen und weitere Potenziale zu identifizieren. Unbeschadet der bereits unternommenen Schritte werde das Ministerium fortlaufend weitere Maßnahmen hinsichtlich der Performance prüfen und durchführen und dabei auch die Sicht der Anwenderinnen und Anwender berücksichtigen.

Es sei erfreulich, dass in den Prüfungsergebnissen das bisherige Engagement des Justizministeriums für die IT der Justiz anerkannt werde.

Zugleich werde nicht verkannt, dass es weiterhin eines intensiven Engagements bedürfe, damit die Digitalisierung der Justiz gelinge. Begonnene Modernisierungsvorhaben müssten vorangetrieben und Bund-Länder-übergreifende IT-Standards und Vereinbarungen, eine nach Möglichkeit konvergente IT-Landschaft zu errichten, konsequent umgesetzt werden. Die Prüfung werde insoweit als Ansporn verstanden, den eingeschlagenen Weg konsequent fortzusetzen.



15 Strafrechtliche Vermögensabschöpfung

Kapitel 0503

Das Recht der strafrechtlichen Vermögensabschöpfung wurde vom Bundesgesetzgeber im Jahr 2017 umfassend reformiert.

Die baden-württembergische Justiz hat die neuen Regeln effektiv umgesetzt. Der dadurch verursachte Mehraufwand konnte allerdings nicht in allen Jahren durch Mehreinnahmen des Landes gedeckt werden. Der Rechnungshof sieht Verbesserungspotenziale insbesondere bei der Fortbildung der Richter und Rechtspfleger, der wirtschaftlichen Verwertung eingezogener Sachen und der Verwahrung beschlagnahmter Kraftfahrzeuge.

15.1 Ausgangslage

15.1.1 Vermögensabschöpfung und Einziehung durch Strafurteil

Die §§ 73ff. des Strafgesetzbuchs (StGB) sehen vor, dass bei einer Verurteilung wegen einer Straftat neben der eigentlichen Freiheits- oder Geldstrafe bei den Tätern, Teilnehmern oder Drittbegünstigten jene Vermögensvorteile abgeschöpft werden, die aus dieser Straftat stammen. Sind die entsprechenden Vermögensgegenstände nicht mehr vorhanden, kann dies auch durch eine Vermögensabschöpfung im Wege des Wertersatzes geschehen. Darüber hinaus sieht das Strafgesetzbuch auch die Einziehung von Tatwerkzeugen und Tatprodukten vor (§ 74 StGB). Primärziel dieser gesetzlichen Bestimmungen ist nicht die Erzielung von Einnahmen, sondern die Abschöpfung des durch Straftaten Erlangten, die Abschreckung potenzieller Straftäter („Verbrechen darf sich nicht lohnen“) und die Entschädigung der durch die Straftat Geschädigten.

Das Eigentum an den abgeschöpften Vermögenswerten bzw. eingezogenen Sachen geht in der Regel mit der Rechtskraft des Strafurteils, in Ausnahmefällen 6 Monate nach Rechtskraft, auf das Land über. Die Vollstreckung des Strafurteils obliegt der örtlich zuständigen Staatsanwaltschaft, die dabei an die Vorgaben der Strafvollstreckungsordnung gebunden ist. Eingezogenes Geld wird bei der Landesoberkasse eingezahlt und auf ein Verwahrkonto gebucht, andere eingezogene Sachen werden durch Verkauf oder Versteigerung verwertet und die dabei erlösten Geldbeträge wiederum bei der Landesoberkasse eingezahlt. Illegale Gegenstände wie Falschgeld, Rauschgift, Waffen oder gefälschte Produkte werden nicht verwertet, sondern von Justiz und Polizei vernichtet.

Bevor diese Geldbeträge im Landeshaushalt als Einnahmen verbucht werden, werden nach Maßgabe der §§ 459h ff. Strafprozessordnung (StPO) die Geschädigten der jeweiligen Straftat entschädigt, soweit sie ihre Schadensersatzansprüche bei der Staatsanwaltschaft angemeldet haben. In welchem Umfang dies geschieht, wird in Baden-Württemberg statistisch nicht erfasst und kann daher von den Staatsanwaltschaften nur geschätzt werden.

15.1.2 Vorläufige Maßnahmen

Würden Maßnahmen zur Vermögensabschöpfung und zur Einziehung erst nach Rechtskraft des jeweiligen Strafurteils eingeleitet, blieben sie erfahrungsgemäß ohne Erfolg, da es den Begünstigten der Straftat häufig gelingen würde, die abzuschöpfenden bzw. einzuziehenden Gegenstände dem Zugriff der Justiz zu entziehen.

Vor diesem Hintergrund hat der Gesetzgeber in §§ 111b ff. StPO die Möglichkeit geschaffen, vorläufige Maßnahmen zu ergreifen, die die spätere Vermögensabschöpfung bzw. Einziehung sichern. Zuständig für diese vorläufigen Maßnahmen ist die Staatsanwaltschaft, bei der das Ermittlungsverfahren anhängig ist.

Als vorläufige Maßnahmen kommen die Beschlagnahme von Geld und anderen Sachen sowie der Vermögensarrest in Betracht, durch den das Vermögen des Beschuldigten oder Begünstigten gepfändet wird. Da die Verwertung regelmäßig erst nach rechtskräftiger Verurteilung erfolgen darf, stehen die Staatsanwaltschaften vor der Aufgabe, die beschlagnahmten bzw. gepfändeten Gegenstände bis zum rechtskräftigen Abschluss des Strafverfahrens zu verwahren. Dies ist bei beschlag-

nahmen oder gepfändeten Geldsummen unproblematisch möglich, bei anderen Sachen entstehen durch die Verwahrung und Verwaltung teilweise erhebliche Kosten.

Droht der Verderb oder ein erheblicher Wertverlust, kann die Staatsanwaltschaft nach § 111p StPO die Notveräußerung der beschlagnahmten bzw. gepfändeten Gegenstände veranlassen.

15.1.3 Reform des Rechts der Vermögensabschöpfung im Jahr 2017

Die Möglichkeiten der Einziehung und Vermögensabschöpfung wurden durch eine in 2017 in Kraft getretene Reform des Strafrechts und des Strafprozessrechts erheblich erweitert. Zugleich wurde die Verpflichtung der Strafvollstreckungsbehörden neu geschaffen, aus den eingezogenen Vermögensmassen die Geschädigten der jeweiligen Straftat zu entschädigen und diesen nach Möglichkeit den aufwendigen Weg über zivilrechtliche Klagen gegen die Täter und Teilnehmer der Straftat zu ersparen.

Dem Bundesgesetzgeber war seinerzeit klar, dass er mit dieser Reform nicht nur mehr vermögensabschöpfende Entscheidungen erzwingt, sondern auch erheblichen personellen Mehraufwand bei den Justizbehörden der Länder verursacht. In der Gesetzesbegründung prognostizierte die Bundesregierung, dass dieser personelle Mehraufwand durch Mehreinnahmen für die Länderhaushalte aus der Verwertung der abgeschöpften bzw. eingezogenen Vermögensgegenstände ausreichend gedeckt werde.

15.1.4 Prüfung des Rechnungshofs

Der Rechnungshof hat 2025 und 2026 die Umsetzung der Reform des Jahres 2017 geprüft und dabei insbesondere die Entwicklung der Einnahmen seit 2018 betrachtet. Ziel der §§ 73ff. StGB ist nicht primär die Erzielung von Staatseinnahmen, sondern die Wiederherstellung materieller Gerechtigkeit insbesondere durch die Entschädigung der Opfer von Vermögensstraftaten und die Abschreckung potenzieller Täter. Gleichwohl liegen Verfahrensoptimierungen, die im Ergebnis zu höheren Verwertungserlösen führen, sowohl im Interesse der zu entschädigenden Opfer als auch des Landes, das dadurch zusätzliche Einnahmen erzielen kann.

Gegenstand der Prüfung war die Praxis im ganzen Land Baden-Württemberg - exemplarisch wurden die Verfahren bei der Staatsanwaltschaft Mannheim in den Jahren 2021 bis 2024 in den Fokus genommen.

15.2 Prüfungsergebnisse

15.2.1 Mehraktivitäten der Justiz/ Opferentschädigung umgesetzt

Tatsächlich hat die Zahl der Strafverfahren, bei denen Maßnahmen zur Vermögensabschöpfung ergriffen wurden, nach dem Inkrafttreten der Reform der Vermögensabschöpfung deutlich zugenommen:

Vor 2017 wurden Maßnahmen der Vermögensabschöpfung in weniger als 1 ‰ der erledigten Strafverfahren ergriffen. Nach der Reform verzehnfachte sich diese Zahl - so wurden 2024 in beiden Oberlandesgerichtsbezirken in mehr als 1,1 ‰ der Strafverfahren Maßnahmen der Vermögensabschöpfung ergriffen. Im Oberlandesgerichtsbezirk Karlsruhe wurden in jenem Jahr gegen 2078 verurteilte Straftäter Maßnahmen nach § 73ff. StGB verhängt, im Oberlandesgerichtsbezirk Stuttgart gegen 2.266 Verurteilte. Der Anteil dieser Entscheidungen an der Gesamtzahl der verhängten Strafurteile blieb in den Jahren 2018 bis 2024 nahezu konstant.

Ordnungsgemäß umgesetzt wurde bei den baden-württembergischen Staatsanwaltschaften auch die Entscheidung des Bundesgesetzgebers, aus den eingezogenen Vermögen Entschädigungsleistungen an die Opfer der Straftaten zu bezahlen. Da die dafür geleisteten Zahlungen weder im Haushalt noch statistisch erfasst werden, ließ sich der Umfang der Leistungen an die Opfer der Straftaten jedoch nicht beziffern, sondern allenfalls schätzen. Die Generalstaatsanwaltschaft Karlsruhe schätzte, dass etwa 75 % der tatsächlich eingezogenen Vermögenswerte für die Entschädigung von Opfern der Straftaten verwendet werden konnten.

15.2.2 Zentralstelle eingerichtet/ Kryptowährungen

Mit Wirkung vom 01.07.2019 wurde bei der Generalstaatsanwaltschaft Karlsruhe eine landesweit zuständige Zentralstelle für Vermögensabschöpfung geschaffen, die mit je einer Personalstelle im höheren und im gehobenen Justizdienst ausgestattet ist.

Ihre Zuständigkeit erstreckt sich nach Maßgabe des § 77a der Strafvollstreckungsordnung auch auf die Verwertung eingezogener Kryptowährungen. Die Verwertung dieser Kryptowährungen ergab 2024 einen Erlös von rund 420.000 €. Dabei arbeitete die Zentralstelle häufig mit einem der Bankenaufsicht unterliegenden Institut zusammen, das die eingezogenen Kryptowährungen zum Tageskurs an Dritte verkaufte.

Weiterhin bearbeitete die Zentralstelle Anfragen der einzelnen Staatsanwaltschaften zu Problemen bei der Vollstreckung der von den Strafgerichten ausgesprochenen Maßnahmen der Vermögensabschöpfung und der Verwertung eingezogener Sachen und wirkte an Fortbildungen auf dem Rechtsgebiet der Vermögensabschöpfung mit.

15.2.3 Nettoeinnahmen des Landes aus der Vermögensabschöpfung

Als Einnahmen im Landeshaushalt werden bislang lediglich jene Geldbeträge verbucht, die nach Abzug der an die Geschädigten geleisteten Zahlungen beim Land verbleiben. Sie betragen nach Abzug der Einnahmen aus dem Abschöpfungsanteil von Bußgeldern in Ordnungswidrigkeitenverfahren und einigen Einnahmen aus atypischen Fällen durchschnittlich

5,3 Mio. € jährlich und lagen damit auf demselben oder sogar geringfügig niedrigeren Niveau wie die Einnahmen aus Einziehung und Verfall vor dem Reformjahr 2017.

Als wesentliche Ursache für dieses auf den ersten Blick überraschend niedrige Niveau ist vor allem die neu eingeführte Verpflichtung der Strafvollstreckungsbehörden zu nennen, aus den eingezogenen Vermögenswerten Ersatzleistungen an die Geschädigten jener Straftaten zu leisten, wegen denen die Einziehung im Urteil angeordnet war.

15.2.4 Personal

Der Bundesgesetzgeber hatte anlässlich der Reform der Vermögensabschöpfung im Jahr 2017 einen steigenden Personalbedarf bei den Strafvollstreckungsbehörden der Länder angekündigt und prognostiziert, dass der personelle Mehraufwand durch Mehreinnahmen aus den abgeschöpften Vermögen gedeckt werden könne.

Diese Prognose ist in Baden-Württemberg so nicht eingetroffen. Tatsächlich wurden im Zuge der Reform 32,5 Planstellen für Staatsanwälte, 4,0 Richterstellen, 18,0 Stellen für Rechtspfleger und 14,5 Stellen für Serviceeinheiten geschaffen. Der dafür notwendige Mehraufwand von rund 10 Mio. € wurde jedoch nicht in jedem Jahr durch Mehreinnahmen aus der Vermögensabschöpfung in Strafverfahren gedeckt, sondern ging in den betreffenden Jahren überwiegend zu Lasten des Landeshaushalts.

Unregelmäßige Mehreinnahmen ergaben sich allerdings im Bereich der Ahndung von Ordnungswidrigkeiten, bei denen in großen Verfahren Verbandsgeldbußen verhängt wurden, deren Abschöpfungsanteil insbesondere 2021 und 2024 hohe zweistellige Millionenbeträge erreichte. Dabei handelte es sich meist um Geldzahlungen, die keinen hohen Personalaufwand in der Vollstreckung verursachten.

Als notwendig erwiesen sich sowohl im Bereich des höheren Dienstes als auch bei den Rechtspflegern Fortbildungsmaßnahmen zum neuen Recht der Vermögensabschöpfung. Der Rechnungshof hat bei seiner Prüfung festgestellt, dass nach wie vor offener Fortbildungsbedarf besteht: So müssen Richter und Staatsanwälte mit dem neuen Recht der Vermögensabschöpfung vertraut gemacht werden. Ein besonders hoher Fortbildungsbedarf besteht bei den mit diesen Angelegenheiten befassten Rechtspflegern, da hier die Fluktuation und damit die Nachfrage nach Einführungsfortbildungen besonders hoch ist.

15.2.5 Dezentrale Verwertung mit regionalen Besonderheiten

Für die Verwertung eingezogener Sachen macht die Strafvollstreckungsordnung den Staatsanwaltschaften Vorgaben, die nach der Art der eingezogenen Gegenstände differenziert sind. Gleichwohl können die einzelnen Staatsanwaltschaften bei der Verwertung individuelle Vorgehensweisen anwenden und sich insbesondere lokaler und regionaler Dienstleister bedienen.

Nach den Feststellungen des Rechnungshofs werden bei der Verwertung beweglicher Sachen häufig Gerichtsvollzieher beauftragt, die den Verkauf bzw. die Versteigerung der Sachen durchführen oder bei Dienstleistern (z. B. der staatlichen Plattform justiz-auktion) in Auftrag geben. Die Staatsanwaltschaften nehmen auch in einfachen Fällen die staatlich organisierte Plattform justiz-auktion nicht in Anspruch, wie dies in anderen Ländern praktiziert wird.

Landesweite Rahmenverträge mit Verwertungsdienstleistern gibt es in Baden-Württemberg bislang nicht, obwohl sich ein solches Vorgehen in anderen Ländern bewährt hat.

15.2.6 Verwaltung und Verwertung von Kraftfahrzeugen

Als stark optimierungsbedürftig erwies sich bei der Prüfung des Rechnungshofs der Umgang mit beschlagnahmten Kraftfahrzeugen und deren Verwertung nach Anordnung der Einziehung.

Die einzelnen Staatsanwaltschaften nehmen bei der Verwahrung beschlagnahmter und sichergestellter Fahrzeuge häufig die Dienstleistungen regionaler privater Unternehmen in Anspruch, bei denen die Fahrzeuge oft monatelang oder sogar jahrelang verwahrt werden und damit hohe Kosten verursachen. Durch diese Kosten und den bei langen Standzeiten eintretenden Wertverlusten entstehen bei der Verwertung deutlich verminderte Erträge. Diese negativen Folgen ließen sich vermeiden, wenn die Vollstreckungsbehörden kostengünstigere Verwahrungsmöglichkeiten hätten oder offensiver von der Möglichkeit der Notveräußerung nach § 111p StPO Gebrauch machen würden. Bei gebrauchten Fahrzeugen geringen Wertes sollte auch der Verzicht auf die Beschlagnahme bzw. Pfändung geprüft werden.

15.3 Fazit und Empfehlungen

Die baden-württembergische Justiz hat die seit 2017 geltenden Vorschriften zur strafrechtlichen Vermögensabschöpfung effektiv umgesetzt. Allerdings kann das Verfahren im Umgang mit beschlagnahmten, gepfändeten und eingezogenen Sachen und Vermögenswerten noch optimiert werden.

15.3.1 Personalausstattung

Der Rechnungshof empfiehlt, die mit der Verwertung eingezogener Sachen befassten Staatsanwaltschaften personell angemessen auszustatten, um eine zeitnahe und effektive Verwertung zu ermöglichen und Wertverluste bei eingezogenen Sachen durch Zeitablauf zu verhindern.

15.3.2 Fortbildungsangebote

Um die rechtssichere Anwendung der einschlägigen Vorschriften des Strafgesetzbuchs und der Strafprozessordnung sicherzustellen, bedarf es weiterer Fortbildungsangebote für Richter und Staatsanwälte.

Die mit der Verwertung eingezogener Sachen und den Ersatzleistungen an die Opfer von Straftaten befassten Rechtspfleger bedürfen ebenfalls weiterer Fortbildungsmaßnahmen. Angesichts der in diesem Bereich herrschenden hohen Fluktuation sind insbesondere regelmäßige Einführungsfortbildungen für alle mit der Verwaltung und Verwertung eingezogenen Vermögens befassten Rechtspfleger geboten.

Gestaltet werden sollten diese Fortbildungsmaßnahmen insbesondere von der bei der Generalstaatsanwaltschaft Karlsruhe eingerichteten Zentralstelle.

15.3.3 Versteigerung und Verwertung eingezogener Sachen

Der Rechnungshof hält es für sachgerecht, dass die Staatsanwaltschaften bei der Versteigerung eingezogener Sachen regelmäßig Gerichtsvollzieher einschalten, die ihrerseits auf die Plattform justiz-auktion zurückgreifen. In einfach gelagerten Fällen sollten die Staatsanwaltschaften eingezogene Sachen unmittelbar in der Plattform justiz-auktion anbieten.

Das Justizministerium sollte prüfen, ob neben der Versteigerung durch Gerichtsvollzieher und über justiz-auktion auch die Beauftragung eines zentralen privaten Verwertungsdienstleisters in Betracht kommt, der durch eine Ausschreibung ermittelt wird und allen Staatsanwaltschaften im Land zur Verfügung steht.

Das Justizministerium sollte für die Staatsanwaltschaften einen Leitfaden erarbeiten, der für die einzelnen Kategorien eingezogener Sachen die passenden Verwertungswege empfiehlt.

15.3.4 Verwertung eingezogener Kryptowährungen

Der Rechnungshof begrüßt die Konzentration der Verwertung eingezogener Kryptowährungen bei der Generalstaatsanwaltschaft in Karlsruhe. Er hält es für richtig, dass die Generalstaatsanwaltschaft bei der Verwertung nur mit Instituten zusammenarbeitet, die der Bankenaufsicht unterliegen.

Gleichwohl empfiehlt der Rechnungshof, die Zusammenarbeit mit den ausgewählten Instituten in regelmäßigen Abständen zu evaluieren und - falls erforderlich - die Institute zu wechseln.

15.3.5 Verwaltung und Verwertung beschlagnahmter und eingezogener Kraftfahrzeuge

Der Rechnungshof empfiehlt, die Aufbewahrung und Verwaltung beschlagnahmter Kraftfahrzeuge und die Verwertung eingezogener Kraftfahrzeuge in jedem der beiden Oberlandesgerichtsbezirke zu konzentrieren. Angesichts der hohen Kosten, die durch die Verwahrung von Kraftfahrzeugen bei privaten Anbietern entstehen, sollte geprüft werden, ob jeweils eine Verwahrstelle geschaffen wird, die kostengünstiger arbeitet.

Angesichts der bei Kraftfahrzeugen im Falle jahrelanger Verwahrung eintretenden Wertminderung sollte verstärkt von der Möglichkeit einer Notveräußerung Gebrauch gemacht werden.

15.3.6 Verbuchung der eingezogenen oder durch Verwertung erlösten Geldsummen

Hilfreich wäre haushaltstechnisch eine Differenzierung zwischen Einnahmen aus der strafrechtlichen Vermögensabschöpfung und dem Abschöpfungsteil bei der Ahndung von Ordnungswidrigkeiten.



15.4 Stellungnahme des Ministeriums

Das Ministerium der Justiz und für Migration teilt die Bewertung des Rechnungshofs, dass die seit 2017 geltenden Vorschriften zur strafrechtlichen Vermögensabschöpfung in Baden-Württemberg grundsätzlich wirksam umgesetzt worden sind. Die Empfehlungen zu Transparenz, Fortbildung sowie wirtschaftlicher Verwertung nehme das Ministerium zum Anlass, die bestehenden Abläufe unter den Gesichtspunkten der Wirtschaftlichkeit, Rechtssicherheit und Vollzugspraktikabilität zu überprüfen.

Die strafrechtliche Vermögensabschöpfung diene primär der Abschöpfung des durch Straftaten Erlangten und der Entschädigung der Anspruchsinhaber. Es handle sich dabei um eine gesetzliche Verpflichtung, von der nur in gesetzlich vorgegebenen Ausnahmefällen abgewichen werden könne. In der Folge sei ein personeller Mehraufwand zur Erfüllung dieser Verpflichtung grundsätzlich nicht durch Mehreinnahmen in diesem Bereich zu decken. Diese Einordnung sei auch für die Bewertung der Einnahmen maßgeblich. Im Landeshaushalt verbuchte Einnahmen bildeten nur einen Ausschnitt des Vollzugs der Vermögensabschöpfung ab. Insbesondere sei zwischen der Einziehung des konkret Erlangten nach § 73 StGB, der Einziehung des Wertes von Taterträgen nach § 73c StGB und der Einziehung von Tatprodukten, Tatmitteln und Tatobjekten nach § 74 StGB zu unterscheiden. Diese hätten unterschiedliche Rechtsfolgen für Eigentumsübergang, Vollstreckung, Verwertung und Entschädigung. Sicherstellungswerte, rechtskräftig angeordnete Einziehungswerte und tatsächliche Verwertungserlöse zugunsten des Landes fielen zudem häufig in

unterschiedliche Haushaltsjahre. Sie ließen sich daher nicht ohne Weiteres zu einer belastbaren Erfolgsquote zusammenführen.

Die Empfehlungen des Rechnungshofs zur Fortbildung wolle das Ministerium aufgreifen. Bereits jetzt bestünden verpflichtende Fortbildungsveranstaltungen und weitergehende Fortbildungsmöglichkeiten für die mit Fragen der Vermögensabschöpfung befassten Personen. Zugleich sei zu berücksichtigen, dass es sich bei der Vermögensabschöpfung um einen komplexen Rechtsbereich handelt, dessen Anwendung durch die höchstrichterliche Rechtsprechung weiterhin fortentwickelt werde und in Teilbereichen noch nicht abschließend geklärt sei.

Bei der Verwertung eingezogener Gegenstände werde das Ministerium die staatsanwaltschaftliche Praxis auf die Möglichkeit zur Nutzung der Plattform „justiz-auktion.de“ hinweisen. Ausgangspunkt der weiteren Erwägungen sei jedoch, dass die Verwertung eingezogener Sachen durch die in der Regel zu beauftragenden Gerichtsvollzieher (§ 64 Absatz 1 der Strafvollstreckungsordnung) erfolgt. Eine unmittelbare Nutzung der Plattform durch die Staatsanwaltschaften im Einzelfall sei zwar möglich, dürfte aber wegen des erforderlichen Bearbeitungsaufwands für die Staatsanwaltschaften nur in Ausnahmefällen sachgerecht sein. Mögliche Einsparungen seien dabei mit dem zusätzlichen Bearbeitungsaufwand abzuwägen.

Zudem sei die Verwertung gepfändeter und eingezogener Gegenstände bereits durch verschiedene Vorschriften geregelt. Ein zusätzlicher Leitfaden verspreche vor diesem Hintergrund nur einen geringen Mehrwert. Ferner erscheine die Beauftragung eines landesweit tätigen Verwertungsdienstleisters derzeit nicht zwingend.

Das Ministerium werde die Anregung gleichwohl aufgreifen und prüfen, ob ein solches Vorgehen unter Berücksichtigung der Wirtschaftlichkeit und Praktikabilität in Betracht komme.

Die Konzentration der Verwertung eingezogener Kryptowährungen bei der Zentralstelle für Vermögensabschöpfung bei der Generalstaatsanwaltschaft Karlsruhe habe sich bewährt. Das Ministerium werde weiter darauf hinwirken, dass die Preisbildung bei Tranchengeschäften nachvollziehbar dokumentiert wird. Nach einer angemessenen Laufzeit werde die Justiz die Geschäftsbeziehung evaluieren und einen Anpassungsbedarf prüfen.

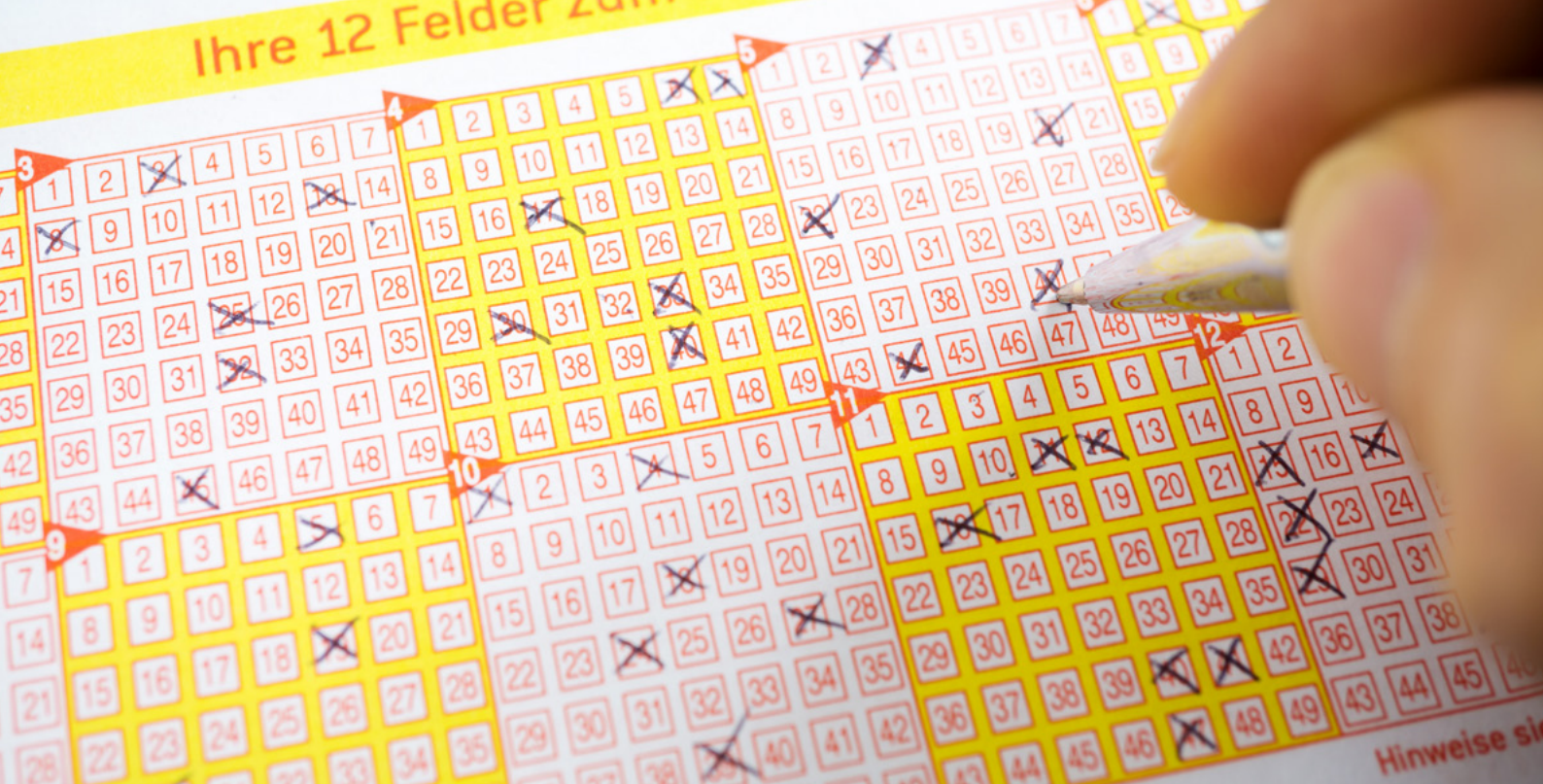
Bei Kraftfahrzeugen teile das Ministerium das Ziel, Standzeiten, Verwahrkosten und Wertverluste zu reduzieren. Eine Konzentration der Verwahrung und Verwertung sehe man jedoch nicht ohne Weiteres als wirtschaftlich an, da hierdurch erhebliche Transport- und Folgekosten entstehen könnten. Ob eine solche Konzen-

tration im Vergleich zur bisherigen dezentral geprägten Praxis insgesamt zu einer relevanten Kostenersparnis führen könne, bedürfe einer näheren Betrachtung. Man nehme die Empfehlung des Rechnungshofs zum Anlass, die bestehenden Abläufe zu prüfen. Dabei würden auch regionale Lösungen, dezentrale Verwahrmöglichkeiten und Rahmenvereinbarungen in den Blick genommen.

Das Anliegen einer verbesserten statistischen Erfassung sei nachvollziehbar. Zugleich sei zu berücksichtigen, dass eine weitergehende Erfassung von Geldzuflüssen, Verwertungserlösen und Auszahlungen fachlich anspruchsvoll und personalintensiv sei. Sie könne derzeit nicht ohne Weiteres automatisiert erfolgen. Im Hinblick auf die Empfehlungen für verbesserte Auswertungs- und Abgrenzungsmöglichkeiten bei der Vereinnahmung sei das Ministerium jedoch aufgeschlossen und werde eine Umsetzung der Empfehlungen prüfen.

Einzelplan 06:

Ministerium für Finanzen



16 Beteiligung des Landes an der Staatliche Toto-Lotto GmbH

Kapitel 0620

Die Staatliche Toto-Lotto GmbH hält sieben Regionaldirektionen, die als eigenständige Tochtergesellschaften agieren.

Diese Struktur ist nicht effizient. Sie führt zu zahlreichen Doppelungen und unnötigen Kosten. Es sollte zumindest auf eine Reduzierung der Zahl der Regionaldirektionen sowie perspektivisch auf deren Eingliederung in die Staatliche Toto-Lotto GmbH hingewirkt werden.

16.1 Ausgangslage

Das Land ist über die Beteiligungsgesellschaft des Landes Baden-Württemberg mbH alleiniger Gesellschafter der baden-württembergischen Staatliche Toto-Lotto GmbH (Staatliche Toto-Lotto). Gegenstand der Staatliche Toto-Lotto ist insbesondere die Durchführung staatlicher Lotterien, von Wetten und Ausspielungen sowie virtueller Automaten Spiele und Online-Casino-Spiele.

Für die Durchführung der Staatslotterien erhält die Staatliche Toto-Lotto eine Vergütung, Veranstalter ist das Land. Für den Betrieb der Privatlotterien erhält sie eine Kostenpauschale. Der Betrieb virtueller Automaten Spiele erfolgt auf eigene Rechnung.

Die Staatliche Toto-Lotto hat sieben hundertprozentige Tochtergesellschaften, die Regionaldirektionen. Diese werden jeweils in der Rechtsform einer GmbH geführt. Gegenstand der Regionaldirektionen ist die Abwicklung des Spielgeschäfts sowie die Unterstützung der

Staatliche Toto-Lotto bei der Durchführung von Wett- und Lotteriegeschäften. So sind sie u. a. für die Akquise, die Betreuung und die Weiterentwicklung des Annahmestellennetzes verantwortlich. Die Regionaldirektionen haben ihren jeweiligen Sitz in

- Stuttgart (Regionaldirektion 1: Stuttgart),
- Schönaich (Regionaldirektion 2: Mitte),
- Heilbronn (Regionaldirektion 3: Nord-Ost),
- Ulm (Regionaldirektion 4: Süd-Ost),
- Stockach (Regionaldirektion 5: Süd),
- Freiburg (Regionaldirektion 6: Süd-West),
- Bruchsal (Regionaldirektion 7: Nord-West).

Zwischen der Staatliche Toto-Lotto und den sieben Regionaldirektionen bestehen jeweils Geschäftsbesorgungs- und Ergebnisabführungsverträge. Mithin erhält die Staatliche Toto-Lotto eventuelle positive Betriebsergebnisse oder gleicht mögliche negative Betriebsergebnisse der Regionaldirektionen aus.

Abbildung 16-1: Gebietskarte mit der Flächenaufteilung nach Regionaldirektionen



16.2 Prüfungsergebnisse

Vorgänger der Regionaldirektionen waren die sogenannten Bezirksdirektionen. Im Jahr 1995 gab es hiervon 26. Bis zum Jahr 2010 wurde deren Anzahl zunächst auf elf reduziert. Bereits durch diese Reduzierung wurden Einsparungen in nicht unerheblichem Umfang erzielt. Die aktuelle Vertriebsstruktur mit sieben Regionaldirektionen (siehe Abbildung 16-2) besteht seit 2017. Im Jahr 2026 soll ein neuer Strukturprozess stattfinden.

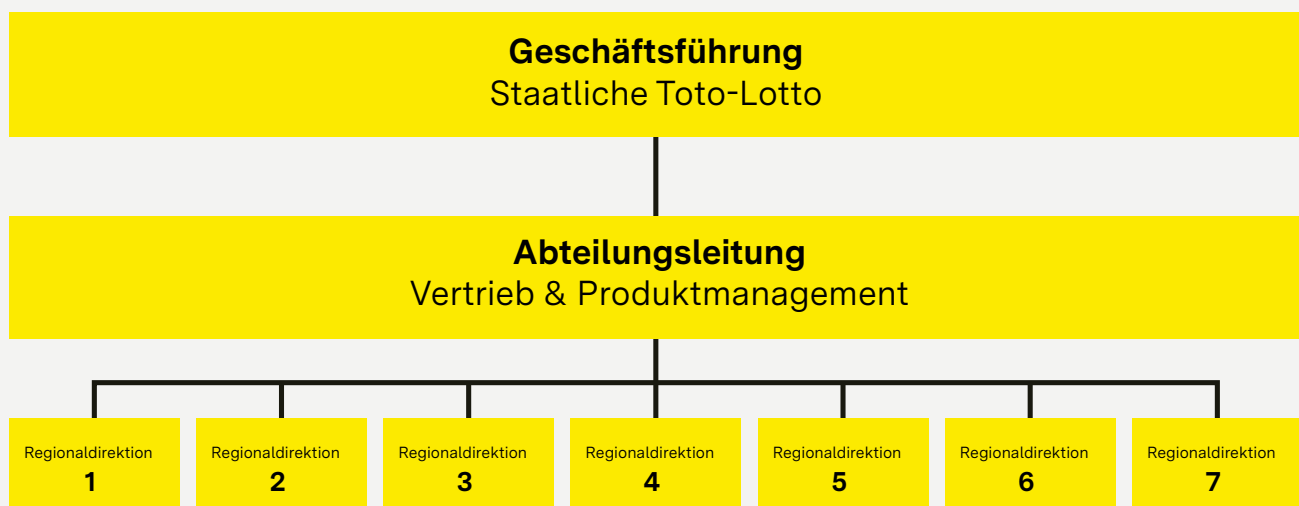
Die Geschäftsführungen der Regionaldirektionen sind verpflichtet, die Geschäfte in Übereinstimmung mit den Beschlüssen und Weisungen der Staatliche Toto-Lotto zu führen. Insbesondere die jeweiligen Wirtschaftspläne werden von der Staatliche Toto-Lotto in Zusammenarbeit mit den Geschäftsführungen erstellt. Eine direkt der Geschäftsführung der Staatliche Toto-Lotto unterstellte Abteilungsleitung plant und steuert die Vertriebsaktivitäten über die sieben Regionaldirektionen hinweg. Sie hat u. a. explizit die Gesamtverantwortung für den stationären

Vertrieb der Lotterie-Produkte über sämtliche Annahmestellen sowie für die unternehmerische Steuerung der Regionaldirektionen.

Im Jahr 2024 wurden in Baden-Württemberg insgesamt Spieleinsätze von über 1,1 Mrd. € getätigt (online und stationär). Die Regionaldirektionen betreuten Stand 31.12.2024 insgesamt 3.117 Annahmestellen im Land. Schon aufgrund ihrer unterschiedlichen flächenmäßigen Größe sind sie heterogen. Die Zahl der von der jeweiligen Regionaldirektion betreuten Annahmestellen divergiert bis zu 80 %. Auch die Verteilung der potenziellen Spielteilnehmenden (insgesamt rd. 9,3 Mio.) sowie der Spielgeschäftsumsätze der Annahmestellen jeder Regionaldirektion unterscheiden sich stark.

Gleichwohl wurde bisher an der Anzahl sowie an der rechtlichen Selbständigkeit der Regionaldirektionen festgehalten. Das können wir aufgrund der engen sowie vielfältigen Verflechtungen zwischen der Staatliche Toto-Lotto und den Regionaldirektionen, auch über den Vertrieb hinaus, nicht nachvollziehen. Dies umso weniger, als Geschäftsbeziehungen der Regi-

Abbildung 16-2: Aktuelle Vertriebsstruktur



onaldirektionen mit Dritten („echte Außenumsätze“) nur in einem sehr geringen Ausmaß anfallen.

Bereits durch eine Reduzierung könnte zum einen eine bessere Vergleichbarkeit und mithin eine deutlich effizientere Steuerung der Regionaldirektionen erreicht werden. Zum anderen könnten dadurch sichtbare Kosteneinsparungen erzielt und bürokratischer Aufwand vermindert werden, allein z. B. hinsichtlich der sieben Geschäftsbesorgungs- und Ergebnisabführungsverträge. Auch die zwischen den Regionaldirektionen und der Staatliche Toto-Lotto bestehenden vielfältigen Leistungsbeziehungen, u. a. bei der Lohn- und Finanzbuchhaltung, könnten zusammengeführt werden. Unsere Prüfung unter Einbeziehung der relevanten Kennzahlen hat gezeigt, dass eine Reduzierung auf zwei homogene Tochtergesellschaften möglich ist. Die Reduzierung könnte gegebenenfalls sukzessive, u. a. abhängig von der Laufzeit der jeweiligen Geschäftsführungsverträge, vollzogen werden.

Die größten Vorteile lassen sich jedoch voraussichtlich dann erreichen, wenn die Regionaldirektionen - gegebenenfalls nach einer ersten Reduzierung ihrer Anzahl - vollständig in die Staatliche Toto-Lotto integriert werden. Durch eine Eingliederung könnten die Doppelstrukturen vollständig entfallen. Dazu zählen z. B. separate Bankkonten, eigene Buchungskreise, individuelle Wirtschaftsplanungen sowie getrennte Prüfberichte. Die mit den Doppelstrukturen verbundenen Kosten ließen sich bei einer Eingliederung im Verhältnis zur reinen Reduzierung der Anzahl der Regionaldirektionen nochmals deutlich senken. Daneben könnte die Dotierung der Geschäftsführungsposten zukünftig an das Gehaltsgefüge der Staatliche Toto-Lotto angeglichen werden. Darüber hinaus würde eine einheitliche Organisation die Transparenz im Unternehmen spürbar erhöhen: Entscheidungswege würden kürzer und klarer, Abstimmungen einfacher und schneller.

16.3 Empfehlung

Das Ministerium für Finanzen sollte darauf hinwirken, die Zahl der Regionaldirektionen von sieben auf zwei zu reduzieren sowie diese zumindest mittelfristig in die Staatliche Toto-Lotto einzugliedern.



**Baden-Württemberg
Rechnungshof**

16.4 Stellungnahme des Ministeriums

Das Ministerium für Finanzen hat mitgeteilt, die Empfehlung des Rechnungshofs in einen bereits angestoßenen Strukturprozess einfließen zu lassen. Dieser Strukturprozess stehe unter enger Begleitung und Überwachung des Aufsichtsrats.

Einzelplan 07:

**Ministerium für Wirtschaft,
Arbeit und Tourismus**



17 „Vorhang auf“ - Wie das Wirtschaftsministerium zu mehr Übersicht und Steuerbarkeit seiner Förderprogramme findet

Kapitel 0701

Das Wirtschaftsministerium bildet seine Förderprogramme vielfach nicht transparent ab. In der Folge sind die Förderaktivitäten für Dritte nicht nachvollziehbar. Die Clusterung von Einzelförderprogrammen führt systemisch zu erheblichen Defiziten bei der Datenqualität im Führungsinformationssystem für das Fördercontrolling (FIS). Zudem ist keine Gesamtsteuerung etabliert, was die Koordination und Überwachung der Einzelförderprogramme zusätzlich erschwert. Das FIS ist in seiner aktuellen Form eine weitgehend nutzlose Datensammlung, die den Entscheidungsträgern nicht als Informations- und Steuerungswerkzeug dienen kann. Durch die Schaffung von Transparenz und eine konsequente Digitalisierung von Förderprogrammen kann die Effizienz verbessert werden, was letztlich zu einer Reduzierung von Bürokratie und einer höheren Wirkung der Fördermittel führt.

17.1 Ausgangslage

Die Förderaktivitäten des Wirtschaftsministeriums sind ein wichtiger Hebel, um den Strukturwandel in der baden-württembergischen Wirtschaft zu gestalten und die Zukunftsfähigkeit des Industriestandorts zu sichern. Durch gezielte Förderprogramme zur Unterstützung von Innovationen, Start-ups und Unternehmen sowie der Aus- und Weiterbildung von Fachkräften kann das Wirtschaftsministerium den Wandel hin zu einer digitalen, nachhaltigen und resilienten Wirtschaft unterstützen.

Nach der verwaltungsinternen Richtlinie zum Fördercontrolling enthält ein Förderprogramm „alle Fördermittelausgaben, die auf Basis der gleichen Zuwendungsrichtlinie, der gleichen Rechtsgrundlage oder der gleichen Zielsetzung ausgezahlt werden“. Inwiefern mehrere Fördermittelausgaben zu einem Förderprogramm gehören oder als separate Förderprogramme betrachtet werden, ist im Einzelfall vom jeweiligen Fachressort zu entscheiden. Die Richtlinie zum Fördercontrolling sieht zudem vor, dass Informationen aus dem FIS die Fachressorts bei Verfahrensoptimierungen und die politischen Entscheidungsträger bei der Priorisierung von Förderprogrammen unterstützen. Sie sollen u. a. Eingang in die Haushaltsberatungen finden und Grundlage für die Berichterstattung an den Landtag sein. Dadurch sollen die knappen Mittel des Landes stärker ergebnis- und wirkungsorientiert überprüft und eingesetzt werden können.

Ziel unserer Prüfung war, im Rahmen einer detaillierten Bestandsaufnahme zu prüfen, inwiefern die Förderlandschaft des Wirtschaftsministeriums transparent und übersichtlich in den zur Verfügung stehenden Informationssystemen abgebildet ist. Die Basis für die Prüfung bildeten das Abgeordneteninformationssystem

(AIS), das Führungsinformationssystem für das Fördercontrolling (FIS) und das Haushaltsmanagementsystem. Das Wirtschaftsministerium stellte uns ergänzend zum FIS ressortinterne Informationen zur Verfügung.

Die Prüfung ist Teil der vom Rechnungshof gleichzeitig durchgeführten Prüfung „Zukunft Förderung“. Hierzu ergeht eine Beratende Äußerung, die auch die weitergehenden Erkenntnisse der hier zu Grunde liegenden Prüfung mitberücksichtigt.

17.2 Prüfungsergebnisse

17.2.1 Förderprogramme nicht transparent abgebildet

Im FIS und im AIS waren dem Wirtschaftsministerium im Jahr 2024 insgesamt 42 Förderprogramme zugeordnet. Das Wirtschaftsministerium bildete seine Förderprogramme entsprechend der Richtlinie zum Fördercontrolling zutreffend. Infolge des großen Gestaltungsspielraums, den die Richtlinie zulässt, sind die Förderprogramme jedoch teilweise intransparent. Dies ist insbesondere dann der Fall, wenn Einzelförderprogramme auf Grundlage derselben Zielsetzung zu einem Förderprogramm zusammengefasst sind. Vielfach sind die Förderprogramme insoweit Fördercluster, denen jeweils mehrere Einzelförderprogramme zugeordnet sind. Das Wirtschaftsministerium ordnete den 42 Förderprogrammen insgesamt 171 Kostenträger zu, die überwiegend Einzelförderprogramme enthalten. Die Zahl der Einzelförderprogramme bleibt aber auch bei dieser Betrachtung unklar, weil nicht alle 171 Kostenträger tatsächlich Förderprogramme sind. Zudem sind manche Kostenträger ebenfalls

geclustert und enthalten wiederum mehrere Einzelförderprogramme. Im Ergebnis gleicht die Förderlandschaft des Wirtschaftsministeriums einer Matroschka-Figur: Man sieht vielfach nur die äußere Hülle, die den Blick auf den Kern versperrt. Damit bleibt teilweise unklar, was sich im Inneren tatsächlich befindet.

Erste Prüfungserkenntnisse ergaben, dass in der derzeitigen Förderlandschaft des Wirtschaftsministeriums die Bewilligungsgrundlage¹ ein geeignetes Kriterium für eine hinreichend transparente Abgrenzung einzelner Förderprogramme sein kann. Wir haben unserer Bestandsaufnahme daher dieses Krite-

rium zugrunde gelegt. Im Ergebnis hat sich gezeigt, dass das Wirtschaftsministerium statt der 42 im Jahr 2024 tatsächlich bestehenden Förderprogramme 193 Förderprogramme zur Schaffung einer hinreichenden Transparenz benötigt hätte. Beispielhaft wird hier auf das Förderprogramm „Förderung der beruflichen Weiterbildung“ verwiesen. Dieses umfasst neun rein landesfinanzierte Einzelförderprogramme sowie drei Einzelförderprogramme mit Transferleistungen des Bundes im Zusammenhang mit dem MeisterBaföG (siehe Abbildung 17-1). Die in Summe 12 Einzelförderprogramme bleiben jedoch nach außen wie hinter einem Vorhang unsichtbar,

Abbildung 17-1: Beispiel eines Förderprogramms mit verschiedenen Bewilligungsgrundlagen

Förderprogramm

Förderung berufliche Weiterbildung



¹ Das sind u. a.: Gesetze, Verwaltungsvorschriften, Merkblätter, Ministerratsbeschlüsse.

weil sie in das Fördercluster „Förderung der beruflichen Weiterbildung“ eingehüllt sind.

Auch in der Stellungnahme des Ministeriums für Finanzen zum Antrag der Fraktion der CDU „Förderprogramme des Landes Baden-Württemberg“ (Landtagsdrucksache 17/8701) wird das Förderprogramm „Förderung der beruflichen Weiterbildung“ als eine Position und damit geclustert dargestellt. Es ist festzuhalten, dass der Antrag in Bezug auf das genannte Förderprogramm auf Grundlage der im FIS vorhandenen Daten beantwortet wurde und diese auch korrekt wiedergibt. Jedoch stehen den politischen Entscheidungsträgern infolge der Clusterung wichtige Informationen, z. B. zur Priorisierung von Einzelförderprogrammen, nicht zur Verfügung. Zudem ist der Informationsgehalt einzelner Angaben fragwürdig. So wird beispielsweise zu Punkt 8 des Antrags geantwortet, dass der Mittelabfluss beim oben genannten Förderprogramm 1.910,4 % der im Haushalt angesetzten Landesmittel beträgt, ohne einen Hinweis auf die im Mittelabfluss enthaltenen Transfermittel des Bundes zu geben. Darüber hinaus bleibt unklar, auf welches der 12 Einzelförderprogramme sich bestimmte Angaben in der Stellungnahme, z. B. zur Anzahl an DIN-A 4 Seiten pro Antrag (Punkt 2 des Antrags), beziehen.

Auch bei ressortübergreifenden Förderungen ist dieser intransparente Zustand feststellbar. Das FIS ermöglicht es jeder an einer Förderung beteiligten Dienststelle des Landes, ihre Fördermittelausgaben einem bestimmten Förderprogramm zuzuordnen. Bei ressortübergreifenden Förderungen mit Beteiligung des Wirtschaftsministeriums wird diese Möglichkeit jedoch nicht genutzt. Beteiligte Ressorts ordnen ihren Anteil an einer ressortübergreifenden Förderung mehr oder weniger transparent in ihre bestehende Förderstruktur ein. Dadurch geht die Gesamtförderung nicht unmittelbar aus dem FIS und AIS hervor.

17.2.2 Datenqualität für sachgerechtes Fördercontrolling unzureichend

Die Fördermittel-/Transferausgaben des Wirtschaftsministeriums betrugen 2024 gemäß den Angaben im FIS rund 2,3 Mrd. €. Fördermittelausgaben sowie Transfer- und Ausgleichsleistungen werden im FIS systembedingt nicht differenziert dargestellt, obwohl allein etwa die Hälfte der im FIS dargestellten Fördermittel-/Transferausgaben auf die Bundesbeteiligung an den Kosten der Unterkunft nach dem Sozialgesetzbuch entfallen. Durch diese undifferenzierte Darstellung sind die landesseitigen Fördermittelausgaben des Wirtschaftsministeriums zumindest über das FIS nicht eindeutig ermittelbar. Zudem ergab unsere Bestandsaufnahme, dass 2024 Fördermittelausgaben des Landes von 4 Mio. € im FIS nicht als solche ausgewiesen sind.

Weil das Wirtschaftsministerium selbst überwiegend keine Fachanwendungen einsetzt und auch keine zentralen hausinternen Vorgaben zur Abwicklung von Förderprogrammen bestehen, erstellen die Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter individuelle Listen. Dabei gestaltet jede Abteilung, teilweise sogar jedes Referat die Dokumentation nach eigenen Bedürfnissen. Fehlende Fachanwendungen und individuelle Listen erschweren in erheblichem Maße die Vergleichbarkeit der Informationen, das Berichtswesen und zentrale Auswertungen.

Auch in Bezug auf die im FIS vorgegebenen Stammdaten - hierzu gehören Informationen wie Befristungsstatus, Laufzeit oder Leistungsgrund (z. B. gesetzlich, freiwillig oder komplementär) - haben sich systemische Probleme im Hinblick auf die Datenqualität gezeigt. Stammdaten können ausschließlich je Förderprogramm erfasst werden. Im Falle einer Clusterung gelten sie automatisch auch für alle zugeordneten Einzelförderprogramme, obwohl sie für diese oftmals

unzureichend sind. In der Folge sind Stammdaten für einen Großteil der Förderprogramme nicht zuverlässig auswertbar und analysierbar. Unsere Untersuchung ergab, dass beispielsweise die Zahl der befristeten Einzelförderprogramme infolge des zuvor beschriebenen Effekts tatsächlich um 28 % höher ist als im FIS dargestellt. Bei Einzelförderprogrammen aufgrund freiwilliger Leistung waren 9 % nicht als solche ausgewiesen. Somit fehlen auch hier Entscheidungsträgern zutreffende Hinweise, z. B. auf mögliche Konsolidierungsmöglichkeiten.

Zu guter Letzt bewerten wir die Datenqualität auch im Hinblick auf die über das zentrale Fördercontrolling vorgegebenen 44 Handlungsfelder als unbefriedigend. Die Handlungsfelder ermöglichen die thematische Strukturierung aller Förderungen und sollen dabei helfen, Förderprogramme mit gleicher Zielsetzung ressortübergreifend leichter zu identifizieren. Zudem können sich Hinweise auf ähnliche oder überlappende Förderprogramme ergeben. Das Wirtschaftsministerium ordnete seinen 42 Förderprogrammen insgesamt 21 Handlungsfelder zu. Einem Förderprogramm sind dabei zwischen einem und acht Handlungsfelder zugeordnet. Diese bieten jedoch nur einen eingeschränkten Informationswert. So tragen z. B. zwei Förderprogramme im Titel die konkrete Bezeichnung „Digitalisierung“, ohne jedoch dem Handlungsfeld Digitalisierung zugeordnet zu sein. Zudem gelten die Handlungsfelder von geclusterten Förderprogrammen für alle ihnen zugeordneten Einzelförderprogramme. In der aktuellen Form haben Handlungsfelder deshalb keine Steuerungsrelevanz.

Im Jahr 2024 betrugen die direkten Verwaltungskosten aller Förderprogramme des Wirtschaftsministeriums 24,8 Mio. €. Das Verhältnis der direkten Verwaltungskosten zu den Fördermittelausgaben lag bei den 42 Förderprogrammen zwischen 0 % und 120 %. Die Aussagekraft

der Verwaltungskosten hängt allerdings ebenfalls unmittelbar davon ab, ob ein Förderprogramm transparent abgebildet ist. Die im FIS fehlende aufsummierte Darstellung von Verwaltungskosten und Fördermittel-/Transferausgaben über die Laufzeit eines Förderprogramms schränken die Aussagekraft der Verwaltungs-kostenquoten zusätzlich ein. Zudem werden wesentliche Daten, wie z. B. die Verwaltungskosten der Kommunen, erst gar nicht erfasst. Im Ergebnis sind auch die Aussagen zu den Verwaltungskosten wenig aussagekräftig und genügen nicht den Anforderungen an eine sachgerechte Steuerungsgrundlage.

17.2.3 Digitalisierung uneinheitlich und durch Komplexität nahezu unmöglich

Im Geschäftsbereich des Wirtschaftsministeriums werden Förderprogramme in unterschiedlichen Datensystemen mit parallelen Datenquellen und ohne Schnittstellen bearbeitet. Redundante Erfassungen finden sowohl beim Wirtschaftsministerium als auch bei der Übergabe von Förderprogrammen an Projektträger statt. Die Daten aus unterschiedlichen Systemen verhindern, Einzelförderungen einfach nachzuvollziehen, Fördermittelausgaben nach Empfängergruppen (z. B. Kommunen, Unternehmen oder Forschungseinrichtungen) zu kategorisieren oder übergeordnete Gesamtauswertungen zu erstellen. Die L-Bank bietet derzeit mehr Möglichkeiten, um Förderprogramme digital abzuwickeln. Diese nutzt das Wirtschaftsministerium aber nur teilweise und nicht systematisch.

Das Förderangebot des Wirtschaftsministeriums besteht aus einer komplexen Förderlandschaft mit teilweise hohen Anforderungen an die Antragsstellung. Dieser Umstand ist im Einzelfall sogar inhaltlich begründbar, gleichwohl nicht zwingend. Er macht eine umfassende Digitalisierung vielfach nahezu unmöglich und erzeugt dadurch einen erhöhten Aufwand für Antrag-

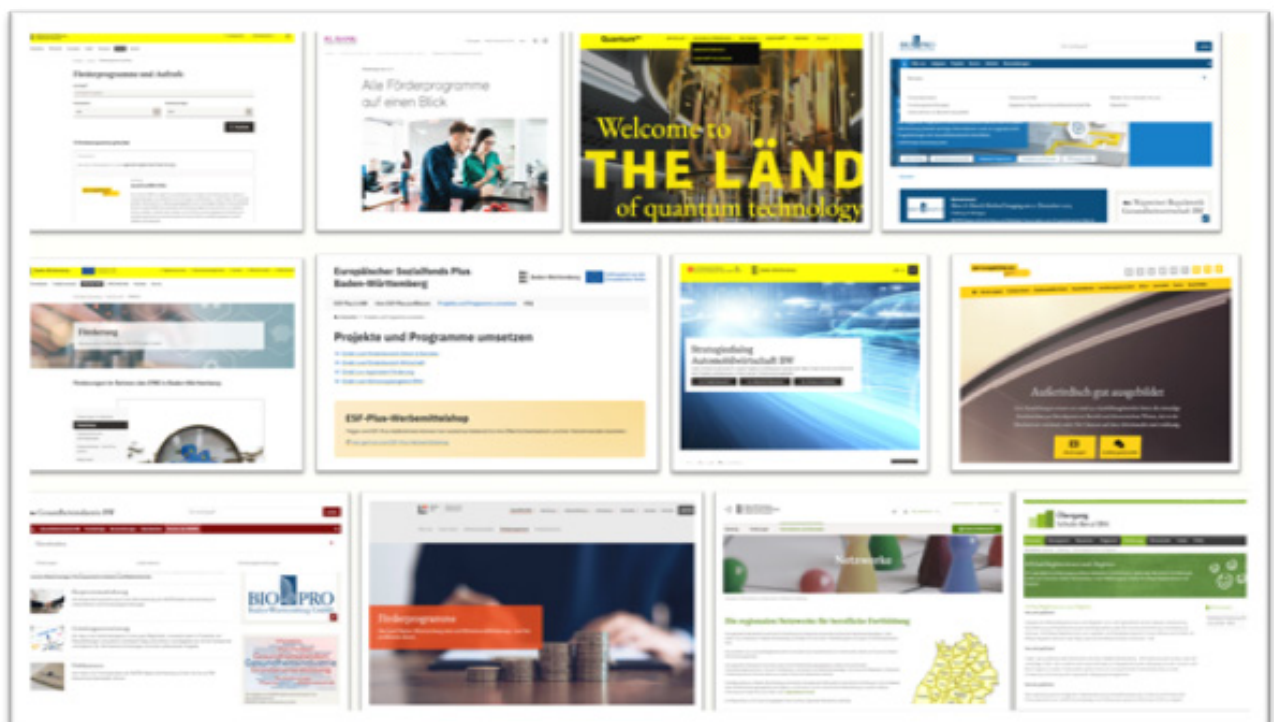
stellende, den vor allem kleinere Akteure wie kleine und mittlere Unternehmen nicht oder nur sehr schwer leisten können. In der Folge binden Antragstellende immer häufiger fachkundige Dienstleister ein, die für sie die Antragstellung sowie gegebenenfalls auch die Abwicklung der Förderung übernehmen. Damit verbunden sind Kosten, die die Handlungsfähigkeit der Förderempfänger und damit auch die Wirkung der vergebenen Fördermittel einschränken. Der mit der Komplexität der Förderlandschaft verbundene Prüf-, Abstimmungs- und Kontrollaufwand ist aber auch für die Verwaltung nicht mehr leistbar, weshalb das Wirtschaftsministerium immer mehr Förderverfahren zur Abwicklung an Dritte vergibt. Grundsätzlich wäre eine Digitalisierung dringend angezeigt. Hierzu müsste vor dem Hintergrund der derzeit festzustellenden Unterschiedlichkeit und Komplexität der Förderprogramme zunächst jedoch eine Konsolidierung, Standardisierung und Vereinfachung erfolgen.

17.2.4 Fragmentierter Außenauftritt erschwert den Zugang für Dritte

Neben der zentralen Internetseite des Wirtschaftsministeriums mit wesentlichen Informationen zu den Förderprogrammen existieren mindestens 30 themenspezifische Internetpräsenzen. Diese unterscheiden sich signifikant in Struktur, Navigation, Suchfunktionen und grafischer Gestaltung (siehe Abbildung 17-2). Keine dieser Seiten enthält eine vollständige Übersicht aller Förderprogramme des Wirtschaftsministeriums. Es liegt vielmehr eine fragmentierte und dezentrale Informationslandschaft vor. Dieser Zustand erschwert es nicht nur Interessierten, schnell und unkompliziert Informationen zu möglichen Förderprogrammen zu finden.

Es besteht die Gefahr, dass Förderprogramme infolge der eingeschränkten Informationsreichweite nicht ihre maximale Wirkung erzielen.

Abbildung 17-2: Auswahl von Internetseiten mit Informationen zu Förderprogrammen



17.3 Empfehlungen

17.3.1 Förderprogramme transparent darstellen

Das Wirtschaftsministerium sollte künftig Förderprogramme einheitlich bilden und transparent im FIS ausweisen. Zwar lässt die Richtlinie zum Fördercontrolling derzeit einen weitreichenden Gestaltungsspielraum zu. Dieser Spielraum muss jedoch nicht genutzt werden und darf insbesondere nicht dazu führen, dass Entscheidungsträgern wichtige Informationen fehlen. Zudem sollten auch ressortübergreifende Förderungen umfassend über ein übergeordnetes Förderprogramm abgebildet werden.

17.3.2 Datenqualität und Steuerungsprozesse optimieren

Das Wirtschaftsministerium sollte die Qualität der vorliegenden Daten dahingehend verbessern, dass sie künftig Grundlage für eine effiziente Detailsteuerung der einzelnen Förderprogramme einerseits, andererseits aber auch Grundlage für eine neu aufzubauende, hausweite Gesamtsteuerung über alle Förderprogramme hinweg sein können. In diesem Zusammenhang sollte darauf hingewirkt werden Fördermittelausgaben sowie Transfer- und Ausgleichsleistungen im FIS künftig gesondert darzustellen.

17.3.3 Digitalisierung vorantreiben

Das Wirtschaftsministerium sollte seine hohe fachliche Expertise im Förderbereich in die laufende Entwicklung einer zukunftsfähigen zentralen IT-Architektur für die gesamte Landesverwaltung einbringen und diesen Prozess aktiv vorantreiben. Parallel dazu sollte das Wirtschaftsministerium die für eine sachgerechte Digitalisierung erforderlichen Vorarbeiten umsetzen. Darunter fallen insbesondere eine Inventur der Förderprogramme sowie die Standardisierung und Vereinfachung der Förderverfahren. Zu guter Letzt sollte das Wirtschaftsministerium die bestehenden Digitalisierungsmöglichkeiten der Projektträger sinnvoll nutzen und einbinden.

17.3.4 Öffentlichkeitsarbeit evaluieren und optimieren

Das Wirtschaftsministerium sollte für seinen Geschäftsbereich die Öffentlichkeitsarbeit im Bereich des Förderwesens evaluieren. Darauf aufbauend sollten dann Schritte zur Optimierung eingeleitet werden mit dem Ziel, dass Interessierte künftig möglichst einfach und schnell an Informationen zu möglichen Fördermöglichkeiten gelangen. Insoweit sollten hier auch die Möglichkeiten moderner Technologien mitgedacht werden, z. B. ein KI-gestützter Chatbot für eine qualifizierte Erstberatung zu Fördermöglichkeiten. Zudem sollte im Sinne eines One-Stop-Shop-Ansatzes künftig der unmittelbare Übergang zur digitalen Beantragung und Abwicklung der Förderung im Einklang mit der bis Ende 2027 vorgesehenen Zusammenführung sämtlicher Förderportale von Bund und Ländern in der Förderzentrale Deutschland sichergestellt sein.



17.4 Stellungnahme des Ministeriums

Das Wirtschaftsministerium stimmt den Feststellungen des Rechnungshofs grundsätzlich zu. Es hebt hervor, stets die landesweiten Festlegungen zur Erstellung von Förderprogrammen beachtet zu haben. Dabei hätten Aufwand und Nutzen sowie die Administrierbarkeit der Förderprogramme im Vordergrund gestanden; zumal Entscheidungsträger die Informationen aus FIS ohnehin nicht nutzen würden und vorzugsweise individuelle Anfragen stellen.

Gleichwohl werde das Wirtschaftsministerium prüfen, inwiefern die Empfehlungen des Rechnungshofs für mehr Transparenz und politische Steuerungsrelevanz umgesetzt werden können. Das werde in Abwägung des erforderlichen Ressourceneinsatzes und der Bürokratieabbauanstrebungen erfolgen.

Zudem verweist das Wirtschaftsministerium darauf, sich bereits in Projektgruppen wie der Entlastungsallianz und der Digitalisierung eingebracht zu haben. Für die empfohlene Vereinfachung und Standardisierung seien allerdings ergänzende personelle und finanzielle Ressourcen notwendig.

Das Wirtschaftsministerium teilt die Auffassung des Rechnungshofs, dass Informationen zu Fördermöglichkeiten einfach und schnell zugänglich sein müssen. Öffentlichkeitsarbeit sollte jedoch nicht zum Selbstzweck werden. Das Ministerium sei dabei an Entwicklungen auf Landesebene und an bestehende Beschlüsse gebunden. Dazu zählen insbesondere die Bereitschaft des Amtschefausschusses am bundesweiten Förderfinder teilzunehmen sowie die Verständigung zwischen Bund und Länder, die bestehenden Förderportale in der Förderzentrale Deutschland zusammenzuführen.

17.5 Schlussbemerkung

Wir begrüßen die grundsätzlich zustimmende Stellungnahme des Wirtschaftsministeriums. Gleichwohl lässt die Stellungnahme nicht erkennen, dass das Ministerium die erforderlichen Schritte zur Herstellung von Transparenz und Steuerungsfähigkeit aktiv angehen wird. Dies ist jedoch zwingend notwendig, wenn, wie angekündigt, der Förderdschungel gelichtet werden soll.

Zudem erzeugt die bisher fehlende Transparenz zusätzlichen Abstimmungs- und Dokumentationsaufwand und begünstigt somit gerade Bürokratie. Der Nutzen für ein sachgerechtes Fördercontrolling geht in diesem System gegen null. Bürokratieabbau gelingt nur mit intelligenten Lösungen, die den Aufwand einerseits minimieren und trotzdem einen erhöhten Nutzen bringen. Das Wirtschaftsministerium sollte insoweit die Optionen der Richtlinie zum Fördercontrolling vor allem im Hinblick auf den fachlichen Mehrwert der erzeugten Daten nutzen. Eine Kursänderung ist aus Sicht des Rechnungshofs unmittelbar möglich und auch dringend angezeigt.

Des Weiteren muss das Ministerium die Digitalisierung seiner Förderprogramme deutlich aktiver vorantreiben und die dafür erforderlichen Vorarbeiten durchführen. Bei einer entsprechenden Prioritätensetzung stehen dafür unmittelbar personelle und finanzielle Ressourcen im Wirtschaftsministerium zur Verfügung.



18 Ausgaben des Landes für das Förderprogramm Invest BW

Kapitel 0702

Von 2021 bis 2024 förderte das Land über das Programm Invest BW 657 Investitions- und Innovationsvorhaben mit 291 Mio. €. Durch eine unzureichende Konzeptionierung des Förderprogramms setzte es dabei Landesmittel teilweise weder sparsam noch wirtschaftlich ein. Zudem wurden Projekte als förderfähig eingestuft, deren Wirksamkeit für die Stärkung des Wirtschaftsstandorts Baden-Württemberg fraglich ist.

18.1 Ausgangslage

Baden-Württemberg befand sich 2020 insbesondere infolge der Corona-Pandemie in einer Rezession. Deshalb entwickelte das Land das nach eigenen Angaben größte branchenoffene Investitions- und Innovationsförderprogramm in der Geschichte Baden-Württembergs: Invest BW. Es stellte dafür 300 Mio. € aus der Rücklage „Zukunftsland BW - Stärker aus der Krise“ bereit. Seit 2023 wird Invest BW aus allgemeinen Haushaltsmitteln weitergeführt. Bis 2029 stellt das Land Mittel und Verpflichtungsermächtigungen von 130 Mio. € für die Innovationsförderung zur Verfügung.

Gegenstand unserer Prüfung waren die beiden ersten Förderphasen von Invest BW, die aus der Rücklage finanziert wurden: Invest BW I mit einer Investitions- und einer Innovationsförderlinie sowie Invest BW II, bestehend aus fünf Förderaufrufen, mit einer reinen Innovationsförderung.

Ziel der Förderung war insbesondere, die gesamtwirtschaftliche Nachfrage und Wettbewerbsfähigkeit zu stärken, die Unternehmen bei der Bewältigung der wirtschaftlichen Folgen der Corona-Pandemie zu unterstützen, die Wertschöpfungsstrukturen nachhaltig zu stabilisieren sowie neue qualifizierte Arbeitsplätze zu schaffen. Insgesamt sollte Baden-Württembergs Wirtschaft mit Invest BW gestärkt aus der Krise kommen.

Die Abwicklung von Invest BW übernahm ein Projektträger, der auch für die Begutachtung der Vorhaben zuständig war. Die Auswahl der Vorhaben traf das Wirtschaftsministerium.

Förderberechtigt waren Unternehmen und Forschungseinrichtungen. Sie stellten 2.634 Anträge, wobei unter bestimmten Vorausset-

zungen eine mehrfache Beantragung möglich war. Das Wirtschaftsministerium bewilligte von 2021 bis 2024 insgesamt 1.091 Anträge für 657 Einzel- und Verbundvorhaben mit einer Bewilligungssumme von 291 Mio. €. Die bewilligten Förderbeträge variierten zwischen 2.454 € und 2,9 Mio. €. Sie wurden als nicht rückzahlbare Zuschüsse gewährt.

Begleitend haben wir im Herbst 2024 eine Umfrage bei 1.096 Unternehmen durchgeführt, die einmalig einen Antrag auf Förderung gestellt hatten (Forschungseinrichtungen haben wir in die Umfrage nicht einbezogen). Die Beteiligungsquote lag bei knapp 32 %.¹ Rund 73 % der Teilnehmenden haben eine Förderung aus Invest BW erhalten (256 Unternehmen). 93 Teilnehmende gaben an, dass ihr Antrag auf Invest BW nicht bewilligt wurde.

18.2 Prüfungsergebnisse

18.2.1 Förderung nicht zielgerichtet und Finanzierung nicht bedarfsgerecht

Die Unternehmen sollten nach den Kabinettsvorlagen vom 14.12.2020 und 22.07.2021 mit der einzelbetrieblichen Förderung aus Invest BW u. a. eine zielgerichtete Unterstützung bei der Bekämpfung der wirtschaftlichen Folgen der Corona-Pandemie erhalten. Eine konkrete finanzielle oder wettbewerbliche Betroffenheit der Unternehmen durch die Pandemie verlangte das Wirtschaftsministerium in den Fördervoraussetzungen nicht. Es förderte daher unabhängig davon, ob ein Unternehmen tatsächlich an wirtschaftlichen Folgen der Corona-Krise litt, oder nicht.

¹ An der Umfrage nahmen 491 Unternehmen teil. Davon füllten 349 den Fragebogen vollständig aus. Nur vollständig ausgefüllte Fragebogen haben wir bei der Auswertung berücksichtigt.

Das Wirtschaftsministerium stufte Projekte als förderfähig ein, die keinen oder lediglich einen sehr bedingten Mehrwert zur Stärkung des Wirtschaftsstandorts Baden-Württemberg erkennen lassen, u. a. die Entwicklung von herzhaften Brotaufstrichen oder veganem Käseersatz. Zudem wurden Vorhaben gefördert, bei denen der Förderbetrag nur in einem marginalen Verhältnis (bis zu deutlich unter einem Promille) zum Jahresergebnis des Unternehmens stand.

Unsere Umfrage zeigte, dass die geförderten Unternehmen ihrer eigenen Einschätzung nach von der Förderung profitierten, z. B. indem sie marktgängige Innovationen entwickelten oder effizientere Produkte auf den Markt brachten. Die verfolgten Landesziele formulierte das Ministerium für eine spezifische Überprüfung jedoch zu abstrakt. Anhand der bislang gebildeten Kennzahlen und Zielwerte, z. B. bewilligte Fördersumme, Unternehmensgröße, Branche, konnte es den diesbezüglichen Erfolg nicht messen.

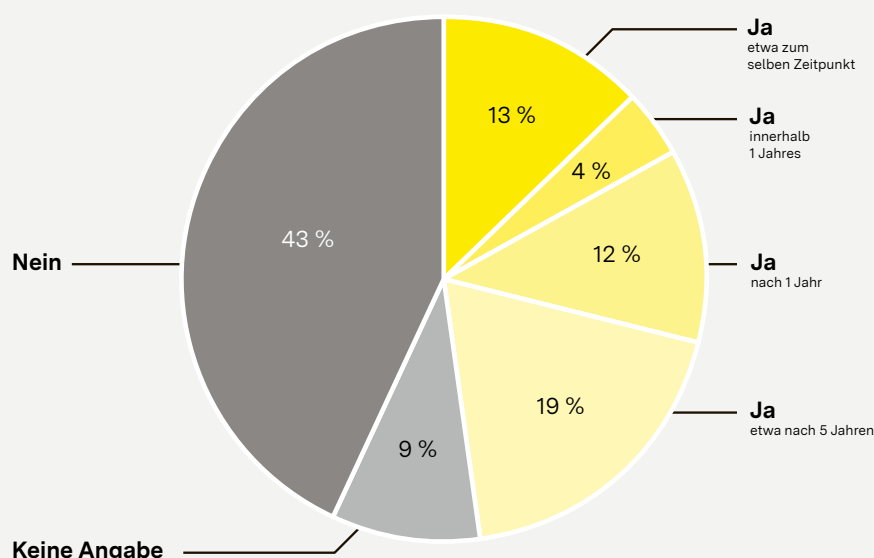
Der spezifische Bedarf an Landesmitteln war weder in der Planungsphase noch bei der Fort-

führung des Förderprogramms fundiert genug ermittelt worden, sondern orientierte sich an der Höhe der verfügbaren Haushaltsmittel bzw. der Nachfrage. Haushaltsschonende Finanzierungsformen, wie z. B. Darlehen, kamen nach Angaben des Ministeriums nicht in Betracht, weil für deren Abwicklung weder der Projektträger noch die L-Bank zur Verfügung standen. Teilweise überschchnitt sich Invest BW mit anderen öffentlichen Förderangeboten, wobei diese grundsätzlich vorrangig in Anspruch genommen werden sollten. Rund 2,2 Mio. € bewilligte das Land an Unternehmen, die zu diesem Zeitpunkt grundsätzlich auch die Förderbedingungen einer Bundesförderung erfüllten.

18.2.2 Uneingeschränkte Förderung begünstigte Mitnahmeeffekte

Unsere Umfrage zeigte, dass die Unternehmen ihre Vorhaben teilweise auch ohne Landesmittel durchgeführt hätten. Auf unsere Frage: „Hätte Ihr Unternehmen das Projekt auch ohne Förderung durchgeführt?“ antworteten die Teilnehmenden, die eine Förderung erhalten hatten, wie folgt (siehe Abbildung 18-1):

Abbildung 18-1: Hätte Ihr Unternehmen das Projekt auch ohne Förderung durchgeführt?



Rund 48 % der geförderten Umfrage-Teilnehmenden gaben an, dass sie das Vorhaben auch ohne Förderung durchgeführt hätten. Die weitere Auswertung zeigte, dass rund 12 % dieser Teilnehmenden das Vorhaben nicht nur zeitnah, sondern auch in identischem Umfang ohne staatliche Zuschüsse durchgeführt hätten. Hochgerechnet setzte das Land mindestens 16 Mio. € unwirtschaftlich ein.²

18.2.3 Aufwendiges Antragsverfahren

Dem Land entstanden für die Abwicklung von Invest BW insgesamt Verwaltungskosten von rund 8,2 Mio. €. Davon entfielen 2,5 Mio. € auf abgelehnte Vorhaben. Mit einer Verwaltungskostenquote von knapp 3 % hat das Wirtschaftsministerium die verwaltungsseitige Abwicklung von Invest BW insgesamt kosteneffizient organisiert.

Im Rahmen unserer Umfrage gaben jedoch 41 % der Teilnehmenden an, dass sie bei der Antragstellung Hilfe von Externen in Anspruch genommen haben. Bei einem Drittel von ihnen entstanden dafür Kosten von 10.000 € und mehr. Darüber hinaus empfanden 47 % aller Teilnehmenden den Aufwand für die Antragstellung als hoch bzw. unverhältnismäßig hoch. Bemängelt wurden etwa die Detailtiefe und Komplexität der Anträge sowie eine unzureichende Digitalisierung des Verfahrens. Das Ministerium hat bereits seit Invest BW II fortlaufend Maßnahmen zur Vereinfachung des Antragsverfahrens vorgenommen, z. B. Stichtagsverfahren mit zweistufigem Antragsverfahren.

Mit der Corona-Pandemie entstand eine komplexe Beihilfelandschaft. 70 % der Umfrage-Teilnehmenden gaben an, dass sie in den letzten 5 Jahren neben Invest BW mindestens eine weitere Förderung erhalten haben. Die Daten zu den gewährten Förderungen liegen bei den Bewilligungsbehörden digital vor. Es gibt bis

heute keine bundesweite Datenbank, in der bewilligte Förderungen insgesamt und unabhängig von beihilferechtlichen Meldepflichten erfasst werden. Bei der Überprüfung der beihilferechtlichen Obergrenzen verließ sich das Ministerium daher auf die korrekte Selbstauskunft der Antragstellenden.

² Für die Hochrechnung haben wir die jeweiligen Förderbeträge der potenziellen Umfrage-Teilnehmenden mit Bewilligungsbescheid den Förderkategorien unserer Umfrage zugeordnet und mit dem Anteil des jeweiligen Umfrage-Ergebnisses multipliziert.

18.3 Empfehlungen

18.3.1 Förderung entsprechend der Landesziele gestalten

Das Wirtschaftsministerium sollte bei der Fortführung von Invest BW die Zielgruppe der Förderung durch die Wahl geeigneter Fördervoraussetzungen einschränken, um Mitnahmeeffekte zu reduzieren und die Zukunftsfähigkeit des Wirtschaftsstandorts Baden-Württemberg zu stärken. Die Fördervoraussetzungen sind entsprechend der Landesziele auszugestalten. Sofern die Bewältigung von Krisen Anlass für eine Förderung ist, sollte sich dies auch in den Förderbedingungen widerspiegeln.

Für einen effektiven Einsatz der Fördermittel halten wir es für unabdingbar, dass bereits in der Planungsphase des Förderprogramms die Förderziele des Landes definiert und geeignete Kriterien für die Feststellung der Wirksamkeit festgelegt werden. In der Folge muss sich auch die Auswahl von förderfähigen Projekten strikt an den definierten Förderzielen festmachen.

18.3.2 Bedarf genau ermitteln, Überschneidungen ausschließen

Die benötigten Landesmittel sind unter Berücksichtigung des spezifischen Bedarfs des Förderprogramms zu ermitteln. Der Bedarf muss sich dabei an definierten strategischen Zielen zur Stärkung des Wirtschaftsstandorts Baden-Württemberg und dem damit verbundenen Umsetzungsaufwand festmachen. Haushaltsschonende Finanzierungsformen sind bevorzugt einzusetzen. Hierfür sollten auch Alternativen bei der Abwicklung oder der Fördergestaltung geprüft werden. Überschneidungen mit anderen Förderungen sollte das Ministerium von vornherein ausschließen. Hilfsweise sollte es den Vorrang anderer Förderangebote einzelfallbezogen überprüfen.

18.3.3 Antragstellende und Verwaltung durch eine zentrale Datenbank entlasten

Das Ministerium sollte sich aktiv dafür einsetzen, dass mittelfristig ein einheitlicher Stammdatensatz aus den bei den staatlichen Bewilligungsstellen ohnehin digital vorliegenden Bewilligungsdaten zu sämtlichen staatlichen Zuwendungen an Unternehmen in einem bundesweit zentralen Register zusammengeführt wird. Auf diese Weise könnte die Verwaltung bereits vorhandene Daten weiterverwenden und die Einhaltung der Beihilfeobergrenze einfacher überwachen. Meldungen an die Berichtsportale würden zudem automatisiert erfolgen. Dies würde sowohl die Verwaltungen als auch die Antragstellenden entlasten.



18.4 Stellungnahme des Ministeriums

Im Gesamtumfang, aufgrund der dargestellten finanziellen Mittelausstattung, der Vielzahl an unterschiedlichen Anträgen und zahlreichen geförderten Vorhaben handelt es sich bei Invest BW insgesamt um ein sehr komplexes Förderinstrument. Im Ergebnis sei es nach Auffassung des Wirtschaftsministeriums dennoch gelungen, den Innovationsstandort Baden-Württemberg in Zeiten multipler Krisen in der gesamten Fläche des Landes nachhaltig zu stärken und die Innovationsdynamik zu beleben. Dabei konnte Invest BW insgesamt sehr effizient abgewickelt werden, eine große Breitenwirkung entfalten und Unternehmen verschiedener Branchen und unterschiedlicher Größen gleichermaßen erreichen.

Die Rücklage Zukunftsland BW sei politisch als Impulsgeber zur Stabilisierung, Stärkung und Sicherstellung der Zukunftsfähigkeit des Landes initiiert worden. Es sei gerade auch Ziel von Invest BW gewesen, weitere Notlagen von Unternehmen zu vermeiden. Nach Einschätzung des Wirtschaftsministeriums sei es gerechtfertigt, auch die Innovationsfähigkeit von Unternehmen weiter zu stärken, die während der Corona-Pandemie erfolgreich waren.

Die Mittelausstattung für Förderprogramme erfolge im Rahmen des Planaufstellungsverfahrens und unter Berücksichtigung der verfügbaren Haushaltsmittel im Landeshaushalt. Die tatsächliche Ausgestaltung von Fördermaßnahmen sei insofern regelmäßig an die Realitäten im Landeshaushalt anzupassen. Erhebungen des statistischen Landesamtes zum Innovationsstandort haben in den letzten Jahren eine rückläufige Innovationsdynamik gezeigt. Auch wissenschaftliche Untersuchungen wie die Innovationserhebungen des ZEW oder des Fraunho-

fer Institutes für System- und Innovationsforschung ISI begründen den Bedarf staatlicher Innovationsförderung. Die große Nachfrage und regelmäßige Überzeichnung der einzelnen Förderaufrufe verdeutlichen, dass Invest BW aus der gesamten Wirtschaft gut angenommen wird und insofern bedarfsgerecht ausgestattet ist.

Ausgangspunkt der Überlegungen zur Zielsetzung für Invest BW sei insbesondere die Innovationsstrategie des Landes (Fortschreibung 2020) und die dort identifizierten Förderlücken in der einzelbetrieblichen Innovationsförderung gewesen. Mit der Konzeptionierung und Förderbekanntmachung der einzelnen Förderaufrufe seien spezifische Förderziele definiert worden. In der aktuellen Förderphase orientierten sich die Förderaufrufe thematisch an den Zukunftsbildern des Impulspapiers zur „Zukunft der Wertschöpfung Baden-Württemberg“. In diesem Kontext würden nicht nur Technologieunternehmen adressiert, vielmehr fände der dem Programm zugrunde liegende Innovationsbegriff bewusst auch auf zukunftssträchtige Produkte und Prozesse anderer Branchen, z. B. der Lebensmittel- oder Pharmaindustrie, Anwendung. Die ständige Bereitschaft der Unternehmen, Innovationen zu schaffen, und die Fähigkeit, diese auch umzusetzen, sei eine entscheidende Voraussetzung zur Erhaltung und Stärkung der Wettbewerbsfähigkeit von Unternehmen, die mit diesem Programm branchenoffen unterstützt werden sollten.

Nach Auffassung des Wirtschaftsministeriums seien Rückschlüsse über mögliche Mitnahmeeffekte differenzierter zu betrachten; so sei generell davon auszugehen, dass Förderangebote zu einem Anreizeffekt bei antragstellenden Unternehmen führen und die ausgelöste Antragsdynamik weit über die angenommenen Mitnahmeeffekte hinausgehen würden.

Das Wirtschaftsministerium verfolge bei der Ausgestaltung seiner Förderangebote einen sparsamen Mitteleinsatz der verfügbaren Landesmittel, dementsprechend seien auch die Förderkonditionen für Invest BW ausgestaltet worden. Darüber hinaus erfolge eine regelmäßige Prüfung der Förderlandschaft, insbesondere orientiert an der Förderdatenbank des Bundes.

Das Wirtschaftsministerium sei fortlaufend bemüht, den Antrags- und Bearbeitungsaufwand zu begrenzen. Mit der Neufassung der VV-LHO zum 01.01.2026 und Maßnahmen zur weiteren Digitalisierung des Förderverfahrens seien zukünftig zusätzliche Erleichterungen zu erwarten.

Die Umsetzung einer bundesweiten Datenbank liege nicht im Verantwortungsbereich des Wirtschaftsministeriums und gehe über das Förderprogramm Invest BW hinaus. Nach Auffassung des Wirtschaftsministeriums könne die Überprüfung z. B. zur Einhaltung des Beihilferechts auf Grundlage der Selbstauskünfte der Antragstellenden effizient und rechtssicher erfolgen. Darüber hinaus Sorge das Wirtschaftsministerium für Transparenz durch die regelmäßige Veröffentlichung der bewilligten Fördermittel sowie die ohnehin verpflichtende Meldung in der Transparenzdatenbank der EU. Eine weitere Datenbank werde dagegen kritisch gesehen. In der Abwägung neuer Meldepflichten sollten die bereits bestehenden und sehr weitreichenden Meldepflichten berücksichtigt werden.

18.5 Schlussbemerkung

Wir halten an unserer Auffassung fest. Damit die Fördermittel des Landes kraftvoll wirken und tatsächlich zur langfristigen Sicherung des Wirtschaftsstandorts Baden-Württemberg beitragen können, muss Invest BW künftig als deziertes Transformationsprogramm ausgestaltet werden, das zukunftsfähige Wertschöpfungsbe-
reiche gezielter in den Blick nimmt. Zudem hätte eine fokussiertere Förderung die festgestellten Mitnahmeeffekte und Überschneidungen mit anderen Förderprogrammen abgemildert.

Die Ministerpräsidentenkonferenz hat am 04.12.2025 zusammen mit dem Bundeskanzler die „Föderale Modernisierungsagenda“ vereinbart. Diese soll konsequent und zeitnah umgesetzt werden. Die Modernisierungsmaßnahmen konzentrieren sich u. a. auf weniger Bürokratie sowie digitalisierte Verfahren, die insbesondere zu einer höheren Serviceorientierung führen sollen. Auch haben Bund und Länder mit dem am 01.02.2026 in Kraft getretenen „NOOTS-Staatsvertrag“ (Vertrag über die Errichtung, den Betrieb und die Weiterentwicklung des Nationalen Once-Only-Technical-Systems) einen weiteren Schritt hin zur Schaffung einer gemeinsamen Infrastruktur für den Datenaustausch der öffentlichen Bundes- und Landesstellen nach dem Once-Only-Prinzip unternommen. Das Land Baden-Württemberg hat dem Staatsvertrag im Oktober 2025 zugestimmt. Zu guter Letzt bestehen weitgehende EU-rechtliche Transparenzvorschriften. So schreibt beispielsweise die EU-Verordnung 2023/2831 den Mitgliedstaaten vor, „dass Angaben zu gewährten De-minimis-Beihilfen ab dem 1. Januar 2026 in einem zentralen Register auf nationaler oder Unions-ebene erfasst werden.“

Ein bundesweites, dem guten Beispiel anderer EU-Staaten folgendes Zentralregister für gewährte staatliche Zuwendungen an Unternehmen fügt sich in diese Bestrebungen ein und wird bereits bestehenden Anforderungen effizienter gerecht.

Einzelplan 08:

**Ministerium für Ernährung,
Ländlichen Raum und
Verbraucherschutz**



19 Weniger Papier, mehr Wald: automatisiertes Verwaltungsverfahren als gelungenes Beispiel der modernen baden-württembergischen Forstverwaltung möglich

Kapitel 0831

Das Land zahlt seit 2020 auf Antrag jährlich rund 9,4 Mio. € an rund 1.900 körperschaftliche Waldbesitzende zum Ausgleich der Mehrbelastungen, die sich bei der Bewirtschaftung des Körperschaftswalds aus der besonderen Allgemeinwohlverpflichtung ergeben. Durch Einführung einer Bagatellgrenze könnten jährlich rund 25 % der Antragsvorgänge und der damit verbundene Verwaltungsaufwand entfallen. Weiter kann durch ein vereinfachtes, antragsfreies und automatisiertes Verwaltungsverfahren der Mehrbelastungsausgleich künftig effizienter abgewickelt werden.

19.1 Ausgangslage

19.1.1 Körperschaftswald in Baden-Württemberg

Das Waldgesetz für Baden-Württemberg (LWaldG) unterscheidet drei Waldeigentumsarten: Staatswald, Körperschaftswald sowie Privatwald. Rund 38 % der Landesfläche ist Wald. Davon entfallen rund 40 % auf die Waldeigentumsart Körperschaftswald. Der Anteil des Privatwaldes liegt bei rund 36 % und der Staatswaldanteil bei rund 24 %.

Körperschaftswald ist in § 3 Absatz 2 LWaldG definiert als „Wald im Alleineigentum von Gemeinden, Gemeindeverbänden, Zweckverbänden sowie sonstigen Körperschaften, Anstalten und Stiftungen des öffentlichen Rechts, die der Aufsicht des Landes unterstehen.“ Auf Kirchenwald werden die Vorschriften über Körperschaftswald entsprechend angewendet.

19.1.2 Forstneuorganisation 2020

Vor 2020 wurden die Waldbesitzenden aller Waldeigentumsarten im Land in „Einheitsforstämtern“ beraten und betreut. Die Einheitsforstämter fassten die Holzmengen des Staatswaldes, des Körperschaftswaldes inklusive Kirchenwälder sowie des Privatwaldes zusammen und organisierten den Holzverkauf. Die Wälder von körperschaftlichen Waldbesitzenden wurden zu pauschalen Kostensätzen (Forstverwaltungskostenbeitrag) betreut. Der Forstverwaltungskostenbeitrag lag unter den Gestehungskosten. Dies stellte nach einer Entscheidung des Bundeskartellamts eine unzulässige indirekte institutionelle Förderung durch das Land dar. Änderungen der forstlichen Gesetzgebung, die insbesondere wettbewerbsrechtliche Gründe hatten, erforderten eine grundlegende Neustrukturierung der Landesforstverwaltung.

19.1.3 Auswirkungen der Neustrukturierung und Einführung eines Mehrbelastungsausgleichs

Durch die zum 01.01.2020 in Baden-Württemberg umgesetzte Forstneuorganisation wurde für den Staatswald eine Anstalt des öffentlichen Rechts (ForstBW) gegründet. Körperschafts- und Privatwald kann seither zwar weiterhin durch die Landesforstverwaltung betreut werden, die Betreuung erfolgt jedoch nur gegen Entgelt. Es müssen dabei die für die Betreuungsleistungen entstehenden Gestehungskosten der unteren Forstbehörden vollständig berechnet werden. Hierdurch wurde die unzulässige indirekte institutionelle Förderung behoben.

Für den Körperschaftswald wurde im Zuge der Forstreform ein Mehrbelastungsausgleich eingeführt. Körperschaftliche Waldbesitzende unterliegen gemäß Waldgesetz - wie der Staatswald - einer besonderen Allgemeinwohlverpflichtung. Die Pflicht zur sachkundigen und planmäßigen Bewirtschaftung des Körperschaftswaldes führt zu einem Mehraufwand für die körperschaftlichen Forstbetriebe im Vergleich zu Privatwaldbesitzenden. Nach dem Wegfall der indirekten institutionellen Förderung (kostenreduzierte Betreuung) für Körperschaftswälder, war es das Ziel, diese Mehrbelastungen der betroffenen Forstbetriebe durch eine zulässige direkte und transparente Regelung auszugleichen.

Beim Mehrbelastungsausgleich handelt es sich um Geldleistungen, auf die ein dem Grunde und der Höhe nach unmittelbar durch das LWaldG und die Körperschaftswaldverordnung (KWaldVO) begründeter gesetzlicher Anspruch besteht, dessen Erfüllung nicht im Ermessen der bewilligenden Stelle liegt und

deshalb nicht von Bedingungen und Auflagen abhängig gemacht werden kann. Diese Geldleistungen sind daher keine Zuwendungen. Die für Zuwendungen einschlägigen §§ 23 und 44 der Landeshaushaltsordnung gelten insoweit für den Mehrbelastungsausgleich nicht. Ungeachtet des gesetzlichen Anspruchs wird der Mehrbelastungsausgleich derzeit nur auf Antrag ausbezahlt.

19.2 Prüfungsergebnisse

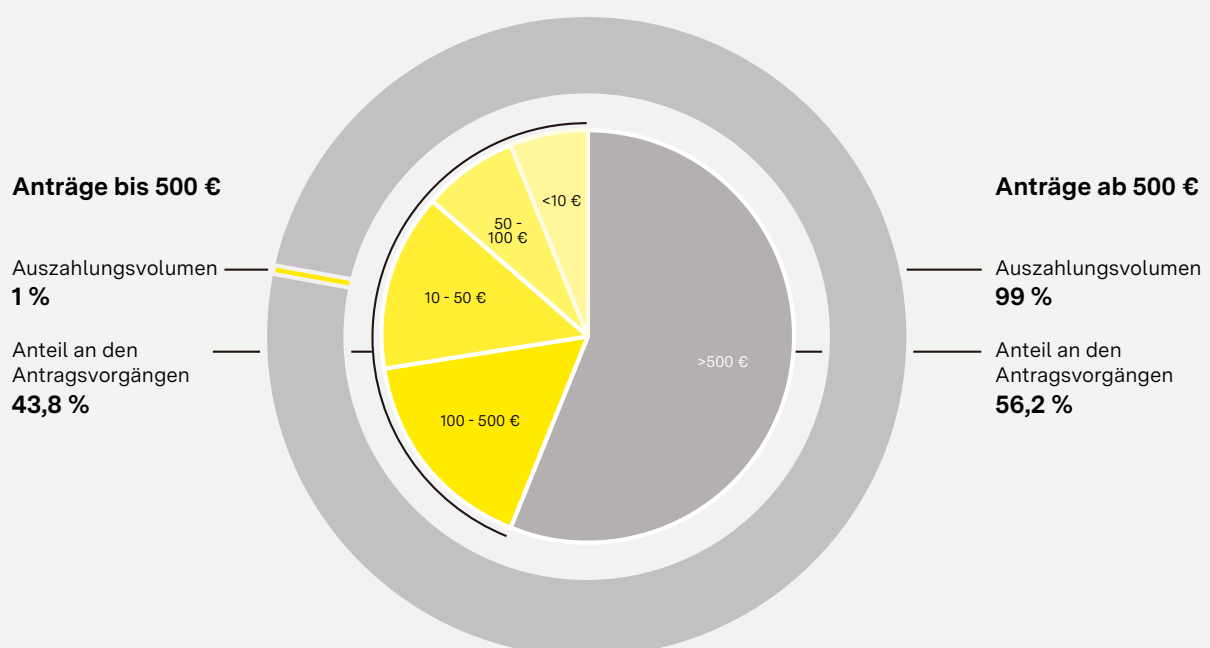
19.2.1 Auszahlung von Kleinstbeträgen

In den ersten 5 Jahren seit 2020 unterlag der Mehrbelastungsausgleich erwartungsgemäß keiner signifikanten Dynamik. Das jährliche Auszahlungsvolumen bewegte sich zwischen 9,328 Mio. € und 9,435 Mio. € bei jeweils rund 1.900 zu Grunde liegenden Antragsvorgängen.

Der Rechnungshof bewertet den Mehrbelastungsausgleich als grundsätzlich gerechtfertigt. Das Fehlen einer Bagatellgrenze führte jedoch zu einer kritischen Entwicklung: Antragsvorgänge mit einem Auszahlungsbetrag unter 500 € machten beispielsweise in 2024 rund 44 % der Antragsvorgänge aus. Das Auszahlungsvolumen dieser 820 Anträge lag bei nicht einmal einem Prozent des gesamten Auszahlungsvolumens von 9,435 Mio. € im Jahr 2024. 27 % der Antragsvorgänge lagen unter einem Auszahlungsbetrag von 100 €. Im Durchschnitt erhielten diese 510 körperschaftlichen Waldbesitzenden jährlich rund 36 €. Die 20 geringsten jährlichen Auszahlungsbeträge lagen zwischen 0,30 € und 3,00 €. Anträge mit Auszahlungsbeträgen über 500 € machten lediglich 56 % aller gestellten Anträge, gleichzeitig aber 99 % des Auszahlungsvolumens aus ([siehe Abbildung 19-1](#)).

In den anderen Jahren waren vergleichbare Verhältnisse feststellbar.

Abbildung 19-1: Antragsvorgänge und Auszahlungsbeträge



19.2.2 Fehlende Digitalisierung und zu aufwendiges Verwaltungsverfahren

Im ersten Jahr (2020) stellten 1.878 körperschaftliche Waldbesitzende über die unteren Forstbehörden einen Antrag auf einen Mehrbelastungsausgleich beim Regierungspräsidium Freiburg (Regierungspräsidium) als landesweit zuständige Forstdirektion. Das Verwaltungsverfahren weist die Besonderheit auf, dass das Regierungspräsidium den Mehrbelastungsausgleich mit Bescheid für die Dauer der jeweiligen Forsteinrichtung (periodische Betriebsplanung, die grundsätzlich 10 Jahre umfasst) festsetzt und jährlich in Sammelbeträgen an die unteren Forstbehörden auszahlt. Diese leiten den Mehrbelastungsausgleich an die einzelnen körperschaftlichen Waldbesitzenden weiter oder verrechnen diesen mit dem Entgelt für den forstlichen Revierdienst. Die unteren Forstbehörden müssen in den spätestens zum jeweiligen Jahresende beim Regierungspräsidium vorzulegenden, unterschriebenen Verwendungsnachweisen die zweckbestimmte Verwendung bestätigen. Flächenänderungen über 10 ha während des Bewilligungszeitraums müssen die körperschaftlichen Waldbesitzenden über die unteren Forstbehörden dem Regierungspräsidium mitteilen, das in diesen Fällen eine Neuberechnung des Mehrbelastungsausgleichs durchführt und mit Bescheid festsetzt. Nach Ablauf der 10-jährigen periodischen Betriebsplanung (Forstneueinrichtung) müssen die körperschaftlichen Waldbesitzenden Folgeanträge über die unteren Forstbehörden an das Regierungspräsidium stellen.

Bis 2023 wurden die Auszahlungsanträge in Papierform über die unteren Forstbehörden dem Regierungspräsidium übermittelt. Seit 2024 können dem Regierungspräsidium die Anträge und Verwendungsnachweise infolge der Einführung der elektronischen Akte per E-Mail als

Scan durch die unteren Forstbehörden zugesandt werden. Die Originale müssen nicht eingereicht werden. Sie verbleiben bei den unteren Forstbehörden.

Im Regierungspräsidium werden Antragsdaten mit Daten im Forstlichen Operations-Kommunikations-Unternehmensführungs-System (FOKUS) abgeglichen und in Einzelfällen zwischen Referaten plausibilisiert. Die rechtlichen Grundlagen und Verfahren für den Mehrbelastungsausgleich wurden im Zuge der Forstreform unter erheblichem Zeitdruck ausgearbeitet. Das Regierungspräsidium hat das Verfahren unter den gegebenen Regelungen pragmatisch und gut organisiert. Gleichwohl hat es sich in den ersten 5 Jahren nach unseren Prüfungserkenntnissen als zu aufwendig erwiesen.

Konzeptionelle Anpassungen, um das Verfahren grundsätzlich zu vereinfachen und darauf aufbauend zu digitalisieren, wurden von der Landesforstverwaltung bisher nicht vorgenommen.

19.2.3 Fehlende Rechtsgrundlage für Zahlungen an französische Kommunen

Die Landesforstverwaltung zahlt den Mehrbelastungsausgleich auch an drei französische Kommunen, die Waldflächen in Baden-Württemberg besitzen. Da auch diese Waldflächen unter Beachtung der besonderen Allgemeinwohlverpflichtung bewirtschaftet werden, ist die Einbeziehung der französischen Kommunen nach Ansicht des Rechnungshofs - insbesondere auch im Hinblick auf den europäischen Gedanken - zu befürworten. Im Rahmen der Prüfung zeigte sich jedoch, dass diese Zahlungen durch die derzeitige Rechtslage nicht abgedeckt sind. Da die französischen Kommunen nicht der Aufsicht des Landes unterstehen, ist die Definition der körperschaftlichen Waldbesitzenden im LWaldG nicht einschlägig.

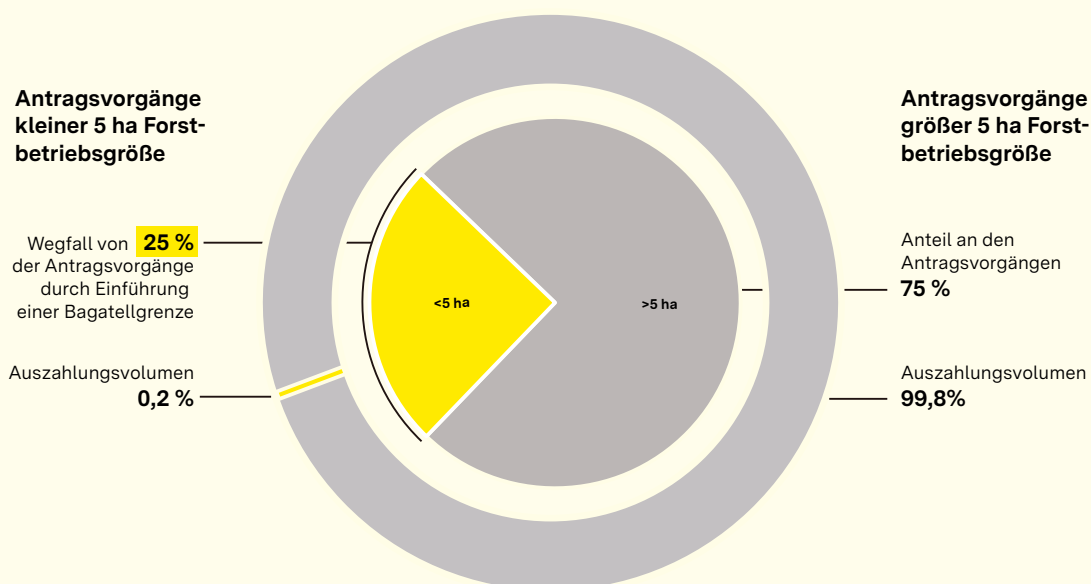
19.3 Empfehlungen

19.3.1 Bagatellgrenze einführen

Wir empfehlen, spätestens bei der nächsten Anpassung der Vorschriften eine Bagatellgrenze einzuführen. Sehr niedrige Bewilligungsbeträge, die in keinem angemessenen Verhältnis zum Verwaltungsaufwand stehen, werden dadurch ausgeschlossen.

Durch das aus der Entlastungsallianz für Baden-Württemberg resultierende Gesetz zur Reduktion bürokratischer Vorschriften (Regelungsvereinigungsgesetz) vom 18. November 2025 erfolgte eine Anpassung des § 20 Absatz 1 LWaldG. Seit 03.12.2025 ist für körperschaftliche Forstbetriebe mit einer Forstbetriebsgröße kleiner 5 ha weder eine periodische noch eine jährliche Betriebsplanung gesetzlich vorgeschrieben. Bei einer analogen Festlegung der Bagatellgrenze für den Mehrbelastungsausgleich auf ebenfalls 5 ha forstlicher Betriebsfläche wäre in 2024 der Verwaltungsaufwand für 469 Antragsvorgänge (25 % der Antragsvorgänge) mit einer Auszahlungssumme von insgesamt 15.734 € und damit gerade einmal 0,2 % des Auszahlungsvolumens dauerhaft entfallen. Der durchschnittliche Auszahlungsbetrag dieser Antragsvorgänge lag bei 33,55 € je Jahr, der höchste Auszahlungsbetrag bei 150 €.

Abbildung 19-2: Veränderung der Antragsvorgänge aufgrund einer Bagatellgrenze von 5 ha



Das Ministerium Ländlicher Raum erwägt aufgrund der Prüfung des Rechnungshofs, nunmehr für den Mehrbelastungsausgleich eine Bagatellgrenze oder eine Pauschale für kleinflächige Forstbetriebe einzuführen. Wegen des Wegfalls der periodischen Betriebsplanung für kleinflächige körperschaftliche Forstbetriebe in § 20 Absatz 1 LWaldG ist es aus Sicht des Rechnungshofs folgerichtig, eine entsprechende Bagatellgrenze von 5 ha forstlicher Betriebsfläche einzuführen. Eine Pauschale bietet gegenüber einer Bagatellgrenze keine vergleichbaren Vorteile, da der Verwaltungsaufwand nicht entfallen würde. Das Ministerium wird ohnehin die Rechtsvorschriften für den Mehrbelastungsausgleich anpassen müssen. Daher empfehlen wir, die Bagatellgrenze von 5 ha forstlicher Betriebsfläche beim Mehrbelastungsausgleich priorisiert umzusetzen, spätestens im Zuge der nächsten Änderung der einschlägigen Vorschriften (LWaldG, KWaldVO, VwV KWald). Eine Bagatellgrenze kann unabhängig von der Digitalisierung und anderen Änderungen des Verwaltungsverfahrens kurzfristig umgesetzt werden und fügt sich in die politische Zielsetzung des Beschlusses zur „Föderalen Modernisierungsagenda“ der Ministerpräsidentenkonferenz vom 04.12.2025 ein.

19.3.2 Ende-zu-Ende-Digitalisierung ermöglicht automatisiertes Verwaltungsverfahren

Das Ministerium Ländlicher Raum sollte das Verfahren zur Auszahlung des Mehrbelastungsausgleichs medienbruchfrei digitalisieren. Durch einen solchen Schritt könnte das Antrags-erfordernis für die rund 1.900 körperschaftlichen Waldbesitzenden entfallen und das Verwaltungsverfahren automatisiert werden. Zusätzlich zum Antragserfordernis könnte so auch die Pflicht zur Vorlage des Verwendungsnachweises entfallen. Dadurch würden die unteren Forstbehörden und die körperschaftlichen Waldbesitzenden annähernd vollständig von der Abwicklung des Verwaltungsverfahrens entlastet werden. Zudem könnte auch die Auszahlung des Mehrbelastungsausgleichs an die körperschaftlichen Waldbesitzenden automatisiert aus dem System heraus durch das Regierungspräsidium erfolgen. Eine Einbindung der Kammereien (Kreiskassen) der unteren Verwaltungsbehörden in die Auszahlungen wäre dadurch ebenfalls nicht mehr erforderlich. Der bisherige Abgleich der Antragsdaten mit den Daten aus FOKUS würde ebenso entfallen.

Die für eine Verfahrensdigitalisierung und -automatisierung relevanten Informationen liegen in digital verarbeitbarer Form in den IT-Systemen der Forstverwaltung bereits heute überwiegend vor. Noch fehlende Daten, beispielsweise zur Sachkundeanforderung für den Revierdienst oder zur Bankverbindung der körperschaftlichen Waldbesitzenden, können im Zuge der Digitalisierung im Fachverfahren FOKUS oder im Waldportal mit vergleichsweise geringem Aufwand implementiert werden. Im Ergebnis würde auch das Regierungspräsidium weitgehend entlastet. Eine entsprechende Datenqualität vorausgesetzt, würde sich der Aufwand beim Regierungspräsidium auf eine gegebenenfalls erforderliche personelle Bearbeitung der durch die ergänzenden Bestimmungen zum Einsatz von IT-Verfahren im Haushalts-, Kassen- und Rechnungswesen (IT-Best-HKR) vorgegebenen Aufgaben (Freigaben, Kontrollen) minimieren.

Das Ministerium hat auf die Prüfung des Rechnungshofs hin mitgeteilt, dass es nunmehr im Rahmen der Implementierung des Waldportals bis Ende 2030 das Verwaltungsverfahren für den Mehrbelastungsausgleich medienbruchfrei digitalisiert abwickeln möchte. Der Rechnungshof begrüßt diese Ankündigung. Um das Optimierungspotenzial vollständig auszuschöpfen, sollte aus Sicht des Rechnungshofs jedoch über die reine medienbruchfreie Digitalisierung hinaus ein vollautomatisiertes Verwaltungsverfahren einschließlich Wegfall des Antragserfordernisses umgesetzt werden.

19.3.3 Rechtsgrundlage für Zahlungen an französische Kommunen herstellen

Die drei französischen Kommunen bewirtschaften ihre Wälder auf dem Gebiet des Landes unter Berücksichtigung der besonderen Allgemeinwohlverpflichtung. Sie erfüllen insoweit uneingeschränkt die fachlich-inhaltlichen Voraussetzungen für die Gewährung des Mehrbelastungsausgleichs. Nach Ansicht des Rechnungshofs ist es aus Gründen der Gleichbehandlung und nach der Systematik des Mehrbelastungsausgleichs sachgerecht, auch solchen Kommunen die daraus resultierende Mehrbelastung auszugleichen. Insbesondere auch im Hinblick auf den europäischen Gedanken empfehlen wir daher, zeitnah eine Rechtsgrundlage zu schaffen, um den drei französischen Kommunen den Mehrbelastungsausgleich gewähren zu können. Eine Rückforderung der bereits geleisteten Zahlungen halten wir für nicht angezeigt.



**Baden-Württemberg
Rechnungshof**

19.4 Stellungnahme des Ministeriums

Das Ministerium Ländlicher Raum merkt an, dass es sich bei dem finanziellen Ausgleich für körperschaftliche Waldbesitzende um ein ganz neues Verfahren handelt, das 2020 im Rahmen der Forstneuorganisation eingeführt wurde. Wie der Rechnungshof festgestellt hat, wurde das neue Verfahren sehr pragmatisch und sehr gut umgesetzt. Gleichwohl hat der Rechnungshof einige Punkte zur Verbesserung festgestellt. Wie in dem Bericht ersichtlich, wurden einige Punkte bereits umgesetzt, z. B. müssen Anträge und Verwendungsnachweise nicht mehr im Original eingereicht werden. Andere Punkte werden in naher Zukunft, wie beispielsweise die digitale Abwicklung des Verfahrens im Waldportal, umgesetzt sein. Als nächster Schritt wird das Ministerium prüfen, wie mit Kleinstbeträgen sinnvoll umgegangen werden kann. Ebenso wird geprüft, inwieweit Rechtskonformität für die Zuweisung des Ausgleichs an französische Kommunen hergestellt werden kann.

19.5 Schlussbemerkung

Wir begrüßen die allgemein zustimmende Stellungnahme des Ministeriums Ländlicher Raum, dass es die vorgeschlagenen Optimierungen umsetzen oder prüfen will.

Wir halten an unserer Auffassung ausdrücklich fest, dass die Definition einer Bagatellgrenze eine sehr effiziente Maßnahme der Entbürokratisierung darstellt, die zudem sehr kurzfristig, ohne nennenswerten Aufwand und ohne die Schaffung von Härtefällen umgesetzt werden kann. Eine solche Vorgehensweise deckt sich im Übrigen mit den grundsätzlichen Beschlüssen der Ministerpräsidentenkonferenz zur „Föderalen Modernisierungsagenda“ vom 04.12.2025.

Die Einbeziehung der französischen Kommunen halten wir aus Gründen der Gleichbehandlung und Systematik des Mehrbelastungsausgleichs für geboten. Wir gehen daher davon aus, dass das Ministerium die Prüfung, inwieweit die Rechtskonformität hergestellt werden kann, zeitnah mit einem positiven Ergebnis abschließen wird.

Einzelplan 09:

**Ministerium für Soziales,
Gesundheit und Integration**



20 Unterhaltsvorschussgesetz - Organisation und Erfolg des Rückgriffs

Kapitel 0919

Mit dem „Rückgriff“ werden staatliche Unterhaltsvorschussleistungen von den säumigen Unterhaltspflichtigen zurückgefordert. In Baden-Württemberg sind dafür die 45 kommunalen Unterhaltsvorschusskassen zuständig. Die dezentrale Organisation ist insbesondere bei komplexen Fällen, wie etwa einem Auslandsrückgriff, nicht effizient. Die Aussagekraft der Rückgriffsquote, die als zentraler Indikator für den Erfolg des Rückgriffs verwendet wird, ist eingeschränkt.

20.1 Ausgangslage

Unterhaltsvorschuss ist eine staatliche Hilfe für Kinder von Alleinerziehenden. Erhalten Alleinerziehende für ihr Kind keinen oder nicht regelmäßig Unterhalt vom anderen Elternteil, können sie Unterhaltsvorschuss beantragen. Der Staat geht mit dem Unterhaltsvorschuss in Vorleistung; der Anspruch gegenüber dem säumigen Unterhaltspflichtigen geht in der Folge auf das Land über. Grundlage ist das Unterhaltsvorschussgesetz (UVG) des Bundes, das die Länder als eigene Angelegenheit ausführen.

In Baden-Württemberg bearbeiten 45 kommunale Unterhaltsvorschusskassen (UVK), die bei den Jugendämtern der Stadt- und Landkreise sowie bei der Stadt Konstanz angesiedelt sind, die Anträge auf Unterhaltsvorschuss. Sie zahlen die Leistungen aus und fordern ausgezahlte Unterhaltsvorschussleistungen bei den Unterhaltspflichtigen zurück („Rückgriff“).

Der Rechnungshof hat das Unterhaltsvorschusswesen umfassend geprüft. Dieser Beitrag bildet den Teilbereich „Organisation und Erfolg des Rückgriffs“ ab. Die Abrechnung zwischen Kommunen, Land und Bund wurde im Jahresbericht 2025 beleuchtet.

20.2 Prüfungsergebnisse

20.2.1 Unterhaltsleistungen als staatlicher Vorschuss

Unterhaltsvorschussleistungen sind staatliche Leistungen, die vom säumigen Elternteil zurückgefordert werden können. In Baden-Württemberg summierten sich die von Bund, Land und Kommunen gemeinsam finanzierten Ausgaben für Unterhaltsvorschussleistungen 2025 auf rund 306 Mio. €. Diesen Ausgaben stehen rund 61 Mio. € Einnahmen gegenüber. Die sogenannte „Rückgriffsquote“ setzt die Einnahmen eines Haushaltsjahres aus dem Rückgriff sowie aus Rückerstattungen in Relation zu den Ausgaben für den Unterhaltsvorschuss im selben Jahr. Sie gilt als Indikator für den Erfolg des Rückgriffs ([siehe Tabelle 20-1](#)).

Bei der Rückgriffsquote liegt Baden-Württemberg - trotz des Rückgangs in den vergangenen Jahren - im deutschlandweiten Vergleich regelmäßig auf einem der vordersten Plätze. Dennoch verbleiben vier Fünftel aller Unterhaltsvorschussleistungen als Belastung bei Bund, Land und Kommunen.

Tabelle 20-1: Entwicklung der Einnahmen, Ausgaben und der Rückgriffsquote in Baden-Württemberg - 2020 bis 2025

	2020	2021	2022	2023	2024	2025
Einnahmen in Mio. €	46,5	47,5	57,5	54,4	57,7	61,0
Ausgaben in Mio. €	193,5	205,7	219,3	233,9	279,7	305,5
Rückgriffsquote in %	24	23	26	23	21	20

20.2.2 Erfolg der Rückgriffsbemühungen der Unterhaltsvorschusskassen

Hinter der landesweiten Quote von zuletzt rund 20 % stehen Rückgriffsquoten bei den einzelnen UVK zwischen 13 % und 33 %. Die große Bandbreite kann verschiedene Ursachen haben. So können abweichende Buchungspraktiken wie etwa eine nicht periodengerechte Zuordnung von Ausgaben und Einnahmen den Vergleich der Rückgriffsquoten verzerren. Hauptursache für den vermeintlich unterschiedlichen Erfolg der Rückgriffsbemühungen einzelner UVK ist jedoch, dass wirtschaftliche und soziale Aspekte unberücksichtigt bleiben. Ob ein Rückgriff erfolgreich sein kann, hängt wesentlich von den wirtschaftlichen und sozialen Verhältnissen der Unterhaltspflichtigen ab. Eine niedrige Rückgriffsquote deutet somit nicht per se auf ein unzureichendes Agieren der UVK hin.

Teilweise könnten die UVK auch mit intensivierten Bemühungen die Einnahmen nicht erhöhen. Dies ist regelmäßig dann der Fall, wenn der andere Elternteil zum Zeitpunkt der Unterhaltsvorschussleistung nicht oder nur teilweise leistungsfähig ist (sogenannte Ausfallleistungen). Der Unterhaltsanspruch geht nicht auf das Land über, es entsteht keine Forderung. Das Forderungsvolumen ist deshalb nicht identisch mit der Summe der Ausgaben.

Die Rückgriffsquote stellt - statt auf (grundsätzlich realisierbare) Forderungen - auf Ausgaben ab und enthält damit auch Teilbeträge, die schon definitionsgemäß nicht realisiert werden können. Zudem stehen den Leistungsausgaben eines Haushaltsjahres Einnahmen gegenüber, die sowohl aus den Forderungen des aktuellen Jahres als auch aus Forderungen aus Vorjahren stammen. Die Rückgriffsquote gibt deshalb weder Auskunft darüber, welcher Anteil der grundsätzlich realisierbaren Ansprüche tat-

sächlich erzielt werden konnte, noch über den Anteil der jährlichen Ausgaben, der zurückgeflossen ist. Sie wird damit dem Anspruch an eine steuerungsrelevante Kennzahl nur bedingt gerecht.

Aussagefähiger als die Rückgriffsquote wäre eine Kennzahl, welche die Einnahmen eines Jahres dem Forderungsbestand insgesamt gegenüberstellt. Diese ließe einen Rückschluss auf die Qualität bzw. Intensität der Aufgabewahrnehmung der jeweiligen UVK zu, würde die Vergleichbarkeit der UVK untereinander verbessern und könnte hilfreich für eine zielgerichtete Fachaufsicht sein. Die Datenbasis hierfür liegt über die UVG-Statistik grundsätzlich vor; sie müsste mittelfristig aber validiert werden.

20.2.3 Organisation der Rückgriffsbearbeitung

Die Rückgriffsbearbeitung ist bundesweit unterschiedlich organisiert. Einige Länder haben den Rückgriff teilsentralisiert oder lassen ihn zentral bei einer Stelle des Landes bearbeiten.

In Baden-Württemberg sind die UVK sowohl für die Leistungsbewilligung als auch die Rückgriffsbearbeitung zuständig. Neben den Rückgriffsmaßnahmen im Inland bearbeiten die UVK-Sachbearbeitenden auch Rückgriffsfälle von im Ausland lebenden Unterhaltspflichtigen überwiegend selbst. Nur acht UVK haben die Aufgabenverteilung anderweitig geregelt, vier davon haben Kompetenzteams für den Auslandsrückgriff eingerichtet.

Konkrete Fallzahlen sowie das Forderungsvolumen aus Auslandsrückgriffsfällen werden für Baden-Württemberg nicht erhoben und sind insofern nicht bekannt. Eine überschlägige Schätzung - auf Grundlage einer Umfrage unter allen UVK - lässt darauf schließen, dass rund 8 % der unterhaltspflichtigen Elternteile im Ausland leben.

Die Bearbeitung von Auslandsrückgriffen ist komplexer und zeitintensiver als der Inlandsrückgriff. Die Erfolgsaussichten hängen nicht nur von der finanziellen Situation des unterhaltspflichtigen Elternteils ab. Sie sind auch je nach Wohnsitzland des unterhaltspflichtigen Elternteils höchst unterschiedlich.

Aufgrund der hohen Komplexität der Thematik stehen den UVK zwar externe verfahrensunterstützende Stellen zur Verfügung, diese setzen aber teils erhebliche Vorarbeiten voraus oder sind kostenpflichtig.

Idealerweise müssten daher die Sachbearbeitenden über eigenes vertieftes Fachwissen verfügen, um überhaupt eine Chance auf die Realisierung eines Rückgriffsanspruchs zu haben. Dies ist weder realistisch noch - bei vergleichsweise geringen Fallzahlen pro Sachbearbeitendem - wirtschaftlich.

In der Praxis führen diese Rahmenbedingungen - insbesondere in Verbindung mit Personalengpässen und -ausfällen - dazu, dass die Bearbeitung von Rückgriffsansprüchen im Ausland regelmäßig zugunsten Aufgaben höherer Priorität zurückgestellt wird. Angesichts der finanziellen Belastungen für Bund, Länder und Kommunen, aber auch mit Blick auf die ungleiche Behandlung von Unterhaltspflichtigen ist dies unbefriedigend und sollte nicht dauerhaft hingenommen werden.

Die Bündelung von Erfahrungswissen und eine dadurch mögliche Spezialisierung könnte zu einem zeit- und ressourcensparenden und damit effektiveren Verwaltungshandeln beitragen. Daher hält der Rechnungshof eine Spezialisierung bzw. Teilzentralisierung auf kommunaler Ebene für zielführend. Hier sind verschiedene Modelle denkbar. So könnten die Rückgriffe in jeder UVK von spezialisierten Personen oder

Teams bearbeitet werden, wie dies in einzelnen UVK bereits erfolgt.

Darüber hinaus bestünde die Möglichkeit, Fälle des Auslandsrückgriffs zumindest regional zentralisiert von einzelnen UVK bearbeiten zu lassen. Auslandsrückgriffsfälle aus verschiedenen UVK würden an eine spezialisierte UVK in der gleichen Region - beispielsweise eine UVK je Regierungsbezirk - abgegeben. Alternativ könnte auch eine landesweit zentralisierte Bearbeitung bei einer einzigen spezialisierten UVK zielführend sein. Dies würde auch dem Wunsch der UVK entgegenkommen, den Auslandsrückgriff angesichts der erheblichen Probleme organisatorisch weiterzuentwickeln.

20.2.4 Rechtliche Rahmenbedingungen für einen konsequenten und vergleichbaren Rückgriff

Ergänzend zum UVG hat der Bund „Richtlinien zur Durchführung des Unterhaltsvorschussgesetzes (UVG-Richtlinien)“ erlassen. Diese beruhen auf Vereinbarungen zwischen dem damaligen Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend und den zuständigen Landesministerien. Sie dienen als Orientierung für den Vollzug des UVG und werden regelmäßig aktualisiert.

Konkretisierend, auslegend oder ändernd hat das Sozialministerium als Fachaufsichtsbehörde weitere Vorgaben gemacht. Da diese nicht immer allen UVK zur Kenntnis gelangten, war eine einheitliche Verfahrensweise aller UVK nicht gewährleistet. Zudem bestand teils Unsicherheit, ob Erlasse, die die UVG-Richtlinien einschränken, überhaupt anzuwenden seien. Einige UVK führten sie aus, andere hielten sich an die UVG-Richtlinien. Eine gleichgerichtete Bearbeitung im Unterhaltsvorschussverfahren war damit nicht möglich.

20.3 Empfehlungen

20.3.1 Eine geeignete und steuerungsrelevante Kennzahl einführen

Um den Erfolg der Rückgriffsbemühungen besser bewerten zu können, sollte das Sozialministerium eine steuerungsrelevante Kennzahl einführen, welche die Einnahmen eines Jahres dem Forderungsbestand insgesamt gegenüberstellt. Damit könnte die Steuerung der UVK im Rahmen der Fachaufsicht zielgerichteter erfolgen.

Die Datenbasis aus der UVG-Statistik sollte mittelfristig validiert werden. Das Sozialministerium sollte darauf hinwirken, dass alle von den UVK ermittelten Forderungsbestände belastbar sind.

20.3.2 Auslandsrückgriff effizienter organisieren

Das Land sollte Möglichkeiten zur Spezialisierung und Zentralisierung des Auslandsrückgriffs prüfen. Dabei könnte sowohl eine landesweit zentralisierte Bearbeitung als auch eine Teilzentralisierung bei regional spezialisierten UVK in Betracht kommen.

20.3.3 Rahmenbedingungen für einen vergleichbaren Vollzug des UVG schaffen

Das Sozialministerium sollte den UVK alle relevanten Handlungsanweisungen, Erlasse, usw. zentral und strukturiert als verpflichtenden Standard zur Verfügung stellen. Diese den UVK als Arbeitsgrundlage dienende Sammlung spezifisch baden-württembergischer Regelungen sollte fortlaufend aktualisiert werden.



20.4 Stellungnahme des Ministeriums

Das Sozialministerium teilt mit, dass es die Empfehlungen des Rechnungshofs zum Anlass nehmen werde, um insbesondere im „Auslandsrückgriff“ nach effizienteren Verwaltungsabläufen zu suchen.

Das Ministerium betrachte die Rückgriffsquote bereits seit dem Bericht des Rechnungshofs aus dem Jahr 2015 nur als sehr eingeschränkt geeignet für eine Beurteilung der Arbeit von UVK. Gleichwohl würden die Rückgriffsquoten auf Bitten der UVK an diese versandt, aber nicht als offizielle Kennzahl der Fachaufsicht verwendet. Das Ministerium werde die Empfehlung des Rechnungshofs aufgreifen und die vorgeschlagene neue Kennzahl auf der Basis einer validierten UVG-Statistik erproben.

Der Auslandsrückgriff sei aufgrund seiner hohen Komplexität für die UVK sehr verwaltungsaufwendig. Das Ministerium werde daher gemeinsam mit den kommunalen Landesverbänden und Fachleuten aus den UVK prüfen, welche Möglichkeiten der effektiveren Gestaltung des Auslandsrückgriffs und der Entlastung der UVK in diesem Bereich umsetzbar seien.

Das Ministerium werde den UVK künftig alle landesspezifischen Anweisungen zum UVG digital zur Verfügung stellen.



21 Förderprogramme der Landesstrategie „Quartier 2030 - Gemeinsam. Gestalten.“

Kapitel 0920

Die Förderprogramme der Landesstrategie Quartier 2030 werden in ihrer aktuellen Ausgestaltung den Anforderungen an Wirkung und Wirtschaftlichkeit nicht durchgängig gerecht. Sie sollten in der bestehenden Form nicht fortgeführt werden.

Förderbedarf und Förderinhalte sollten in Abstimmung mit den Kommunalen Landesverbänden kritisch überprüft werden. Förderstrukturen sollten vereinfacht und Doppelstrukturen abgebaut werden. Künftig sollte stärker als bisher auf die Zielgenauigkeit der Förderung geachtet werden.

21.1 Ausgangslage

Mit der Landesstrategie „Quartier 2030 - Gemeinsam. Gestalten.“ unterstützt das Land Städte, Gemeinden und zivilgesellschaftliche Akteure, alters- und generationengerechte Quartiere zu entwickeln. Die Strategie basiert auf den Handlungsempfehlungen der Enquete-Kommission „Pflege in Baden-Württemberg zukunftsorientiert und generationengerecht gestalten“. Angesichts des demografischen Wandels soll eine bedarfsgerechte, qualitativ hochwertige und finanzierbare Pflege sichergestellt werden. In Bezug auf die Quartiersarbeit empfahl die Kommission, langfristig tragfähige kommunale Strukturen zu fördern, die ein selbstbestimmtes Leben im Alter ermöglichen. Ältere und pflegebedürftige Menschen sollen möglichst lange selbstbestimmt im eigenen Wohnumfeld leben können.

Das Sozialministerium hat hierzu mehrere Förderprogramme aufgelegt. Die Haushaltsmittel und Verpflichtungsermächtigungen für die Umsetzung der Empfehlungen der Enquete Pflege sind in Kapitel 0920 Titelgruppe 73 etatisiert, die in den vergangenen Jahren mit jeweils rund 8 Mio. € dotiert war.

Der Rechnungshof prüfte die drei Förderprogramme der Landesstrategie: „Quartiersimpulse“, „Gut Beraten!“ sowie „Beteiligungstaler“. Prüfungszeitraum waren die Jahre 2019 bis 2023; teilweise wurden - soweit abschließend vorliegend - Daten für 2024 berücksichtigt. Das finanzielle Volumen der drei Förderprogramme ist im Haushaltsplan nicht festgelegt und auch nicht durch eine Erläuterung beschrieben.

Mit der administrativen Abwicklung der Förderprogramme hat das Sozialministerium die Allianz für Beteiligung e. V. (AfB) betraut. Dazu schloss das Sozialministerium mehrere Ver-

träge mit der AfB über die Programmverwaltung, die Antragsprüfung, die Auszahlung von Fördermitteln sowie die inhaltliche Begleitung der geförderten Projekte.

21.2 Prüfungsergebnisse

21.2.1 Überblick über die Programme

Die drei Förderprogramme unterscheiden sich in ihrer Ausrichtung und hinsichtlich des Adressatenkreises.

- Das seit 2019 bestehende Förderprogramm „Quartiersimpulse“ richtet sich primär an Kommunen; es soll Quartiersentwicklungsprozesse anstoßen. Ziel ist es, den sozialen Lebensraum vor Ort zu stärken und eine hohe Lebensqualität und Teilhabe aller Menschen im Quartier zu ermöglichen. Je nach Projekt können Kommunen dafür einen einmaligen Zuschuss zwischen 20.000 € und 115.000 € je Quartier erhalten. Die Antragsteller müssen sich mit 20 % der Projektkosten beteiligen. Ab 2022 stand ein jährliches Projektmittelevolumen von 2,3 Mio. € zur Verfügung.

Nach einer zunächst regen Inanspruchnahme durch die Kommunen ging die Zahl der geförderten Projekte ab 2020 tendenziell zurück. Die Kommunen konzentrierten

ihre personellen und finanziellen Ressourcen auf die Bewältigung der Corona-Pandemie. Der Zielwert von etwa 25 Förderungen pro Jahr konnte ab 2022 nicht mehr erreicht werden. Seit 2024/2025, so das Sozialministerium, steige die Zahl der Anträge und Bewilligungen wieder an; 2025 seien 31 Projekte bewilligt worden (siehe Tabelle 21-1).

- Mit „Gut Beraten!“ fördert das Sozialministerium seit 2018 sehr niedrigschwellig zivilgesellschaftliche Initiativen. Diese können für die fachliche Beratung ihrer Projekte einen Festbetrag von bis zu 4.000 € erhalten. Das Programm „Gut Beraten!“ bieten mehrere Ministerien mit unterschiedlichen inhaltlichen Schwerpunkten an.

Auch bei „Gut Beraten!“ war die Nachfrage in den Corona-Jahren rückläufig; seit 2024/2025 steigt die Anzahl neu aufgenommener Projekte nach Auskunft des Sozialministeriums wieder an (2025: 37 Projekte) (siehe Tabelle 21-2).

- Mit dem Programm „Beteiligungstaler“ unterstützt das Land seit 2023 die Sachkosten von Beteiligungspunkten mit maxi-

Tabelle 21-1: Geförderte Projekte „Quartiersimpulse“

	2019	2020	2021	2022	2023	2024
Anzahl Projekte	47	11	34	18	17	16

Quelle: Sozialministerium Baden-Württemberg

Tabelle 21-2: Geförderte Projekte „Gut Beraten!“

	2019	2020	2021	2022	2023	2024
Anzahl neu aufgenommene Projekte	49	36	32	15	19	29

Quelle: Sozialministerium Baden-Württemberg

mal 2.000 €. Es ist auf Kleinstprojekte ausgelegt, die Antragshürden und -prozesse sind ebenfalls niedrigschwellig. Auch dieses Programm ist interministeriell angelegt.

Für die Jahre 2023 und 2024 war ein Gesamtfördervolumen von 150.000 € vorgesehen. Damit hätten mindestens 75 Projekte gefördert werden können. Tatsächlich förderte das Land 41 Projekte; etwas mehr als die Hälfte der bereitgestellten Mittel wurde in Anspruch genommen. Ein Großteil der geförderten Projekte erfolgte in Kommunen, die bereits zuvor von Angeboten der Landesstrategie profitiert hatten.

Der Rechnungshof erkennt an, dass die Corona-Pandemie die Nachfrage nach den Förderprogrammen und die Umsetzung von Projekten gebremst hat. Allerdings ist die Zahl der Projekte trotz des zu beobachtenden Anstiegs in jüngster Zeit noch immer überschaubar: Angesichts der niedrigschwelligen Ausgestaltung und des großen potenziellen Empfängerkreises - in Baden-Württemberg gibt es rund 1.100 Kommunen und rund 92.500 zivilgesellschaftliche Organisationen - sind die Programme vergleichsweise wenig nachgefragt.

Mit einer stärkeren Ausrichtung an den konkreten Bedarfen und Rahmenbedingungen könnte die Zielgenauigkeit des Angebots erhöht werden. Hierfür bietet sich insbesondere ein Austausch mit den Kommunalen Landesverbänden an, ob bzw. in welcher Ausprägung ein kommunaler Bedarf an den Förderprogrammen gesehen wird.

21.2.2 Wirtschaftlichkeitsuntersuchung, Zielsetzung und Erfolgskontrolle der Förderprogramme

Vor der Auflage eines neuen Förderprogramms ist eine angemessene Wirtschaftlichkeitsuntersuchung durchzuführen (§ 7 Absatz 2 Landeshaushaltsordnung). Förderprogramme haben häufig Ziele, die sich nicht oder nicht ausschließlich quantitativ bewerten lassen. Dennoch muss - ausgehend von der Analyse der Ausgangslage, des Handlungsbedarfs sowie der Zieldefinition - geprüft werden, welche die wirtschaftlichste Möglichkeit ist, das gesetzte Ziel zu erreichen.

Für alle drei Programme wurde eine Wirtschaftlichkeitsuntersuchung durchgeführt; für das Förderprogramm „Quartiersimpulse“ jedoch erst nach dessen Start. Die Ziele der drei Förderprogramme waren eher allgemein und wenig konkret definiert. So wurde beispielsweise die „Abwicklung bzw. Durchführung des Förderprogramms“ als Ziel benannt. Fachlich-inhaltliche Ziele fehlten hingegen überwiegend. Als Kennzahlen dienten beispielsweise die Summe der ausgereichten Fördermittel oder die Zahl durchgeführter Projekte. Zielorientierte Indikatoren oder Kennzahlen, an denen der Erfolg des Förderprogramms gemessen werden kann, fehlten in den Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen weitgehend. Damit wurden die Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen den Anforderungen der Landeshaushaltsordnung nur eingeschränkt gerecht.

Nur wenn ein Förderziel klar definiert ist, kann festgestellt werden, ob es auch erreicht worden ist. Ohne Kennzahlen oder Indikatoren, an denen die Zielerreichung festzumachen ist, fehlt die wesentliche Grundlage, um Erfolg und Wirkung eines Förderprogramms im Rahmen einer Erfolgskontrolle bewerten zu können. Zugleich fehlt die Grundlage, um ein Förderprogramm inhaltlich weiterentwickeln oder nachjustieren zu können.

21.2.3 Entwicklung der Verwaltungskosten

Aufgrund der unterschiedlichen Zielgruppen unterscheiden sich die Programme auch hinsichtlich der Förderkonzeption und der administrativen Anforderungen. Kleinteilige Förderprogramme mit hohem Beratungsbedarf der Antragsteller (wie „Gut Beraten“ und der „Beteiligungstaler“) sind typischerweise mit erhöhtem Verwaltungsaufwand verbunden. Dennoch ist der Aufwand, den der Fördergeber leisten muss, um die Förderung überhaupt zu implementieren, eine zentrale Größe für die Beurteilung der Wirtschaftlichkeit der Maßnahme. Das Finanzministerium geht im Rahmen der Haushaltsaufstellung von Unwirtschaftlichkeit aus, wenn die Verwaltungskosten mehr als 10 % des Bewilligungsvolumens betragen.

Die im Folgenden ausgewiesenen Verwaltungskosten stellen ausschließlich den Aufwand der AfB dar, der Aufwand des Sozialministeriums ist nicht enthalten.

- **„Quartiersimpulse“**

Beim Förderprogramm „Quartiersimpulse“ haben sich die Verwaltungskosten im Prüfungszeitraum wie in [Tabelle 21-3](#) dargestellt, entwickelt.

Das Verhältnis von Verwaltungskosten zu den ausbezahlten Fördermitteln lag zumeist zwischen 7 % und 13 % und damit in etwa im Rahmen des Richtwerts. Der höhere Verwaltungskostenanteil der Jahre 2018/2019 ist auf den Anlauf des Förderprogramms und die zunächst noch geringen Fördermittelauszahlungen zurückzuführen. Die absolute Zunahme der Verwaltungskosten stand im Verhältnis zum gestiegenen Fördervolumen.

Tabelle 21-3: Verwaltungskosten und Fördermittel „Quartiersimpulse“

	2018	2019	2020	2021	2022	2023
Ausbezahlte Fördermittel in €	0	116.500	774.300	1.807.800	1.578.700	1.406.800
Sachkosten Verwaltung in €	4.260	11.750	31.370	40.300	81.300	64.000
Personalkosten Verwaltung in €	17.590	48.560	53.000	81.500	117.620	125.780
Verhältnis Verwaltungskosten zu Fördermittel in %	-	52	11	7	13	13

Quelle: Sozialministerium Baden-Württemberg

- **„Gut Beraten!“**

Im Förderprogramm „Gut Beraten!“ haben sich die Verwaltungskosten im Prüfungszeitraum wie in [Tabelle 21-4](#) dargestellt, entwickelt.

2022 gingen die ausbezahlten Fördermittel gegenüber dem Vorjahr um mehr als 70 % zurück. Trotz des rückläufigen Fördervolumens stiegen die Verwaltungskosten weiter an. In den Jahren 2022 und 2023 musste der Fördergeber Land für jeden Euro an Fördermitteln, der an die Empfänger ausbezahlt wurde, 90 Cent zusätzlich aufwenden.

Die im Verhältnis hohen Personalkosten begründen Sozialministerium und AfB mit der individuellen Beratung und Begleitung der Antragstellenden sowie mit der umfassenden Öffentlichkeits- und Vernetzungsarbeit, die für das Programm geleistet wurde.

[Tabelle 21-4: Verwaltungskosten und Fördermittel „Gut Beraten!“](#)

	2019	2020	2021	2022	2023
Ausbezahlte Fördermittel in €	153.500	135.970	199.130	54.930	53.500
Sachkosten in €	680	630	5.040	8.520	7.730
Personalkosten in €	10.910	30.190	35.500	39.630	40.650
Verhältnis Verwaltungskosten zu Fördermittel in %	7	23	20	88	90

Quelle: [Sozialministerium Baden-Württemberg](#)

• **„Beteiligungstaler“**

Im Förderprogramm „Beteiligungstaler“ haben sich die Verwaltungskosten im Prüfungszeitraum wie in [Tabelle 21-5](#) dargestellt.

Die Verwaltungskosten waren in beiden betrachteten Jahren höher als die ausbezahlten Fördermittel. Wie bei „Gut Beraten!“ hätten die Antragstellenden laut AfB auch beim „Beteiligungstaler“ individuell beraten und begleitet werden müssen. Auch in diesem Förderprogramm sei eine umfassende Vernetzungs- und Öffentlichkeitsarbeit erforderlich gewesen.

Das Verhältnis von Verwaltungskosten zu Fördermittelausgaben ist in zwei der drei Programme sehr hoch. Das Sozialministerium weist darauf, dass sich das Verhältnis mit der zuletzt steigenden Zahl an Projekten und damit auch steigendem Mittelabfluss wieder reduzie-

ren werde. Dies ist allerdings nur dann der Fall, wenn die Verwaltungskosten unterproportional zum Fördermittelvolumen ansteigen. Aber selbst bei einem Rückgang dürfte die Relation noch sehr deutlich über dem für die Haushaltsaufstellung vorgegebenen Wert liegen.

Zum Teil rührt der hohe Verwaltungskostenanteil daher, dass die AfB in ihrer Programmadministration Aufgaben ausführte, die über die reine Abwicklung hinausgingen. So mussten die Antragsteller laut Sozialministerium teils intensiv begleitet und eine umfangreiche Öffentlichkeits- und Netzwerkarbeit geleistet werden.

Das Sozialministerium gibt an, dass nach seiner Einschätzung in den beiden betroffenen Programmen 80 % der Gesamtkosten auf die Aufgaben Beratung, Vernetzung, Öffentlichkeitsarbeit und Information entfielen. Diese Bereiche seien Teil der Aufgabe der AfB. Auf reine Verwaltungsaufgaben entfielen 20 % der Kosten. In

[Tabelle 21-5: Verwaltungskosten und Fördermittel „Beteiligungstaler“](#)

	2023	2024
Bewilligte Fördermittel in €	30.000	46.970
Ausbezahlte Fördermittel in €	20.000	41.780
Sachkosten in €	1.700	8.000
Personalkosten in €	17.040	40.000
Sonstige Verwaltungskosten		
(Veranstaltungen, Reisekosten) in €	2.040	-
Summe der Verwaltungskosten in €	21.690	48.000
Verhältnis Verwaltungskosten Fördermittel in %	108	115

Quelle: [Sozialministerium Baden-Württemberg](#)

einer solchen Betrachtung liege das Verhältnis von reinen Verwaltungsausgaben und Bewilligungsvolumen nahezu bei der von der Landesverwaltung anzustrebenden Quote.

Der Rechnungshof folgt dieser Argumentation nicht. Mittel, die das Land einsetzt bzw. einsetzen muss, um potenzielle Förderempfänger über die Fördermöglichkeiten zu informieren bzw. sie in die Lage zu versetzen, Fördermittel zu beantragen und sachgerecht einzusetzen, zählen zu den Verwaltungskosten. Sie sind nicht den originären Fördermitteln zuzurechnen. Unabhängig davon stellt sich die Frage, ob tatsächlich in vergleichsweise großem Umfang Beratungs- und Begleitungsleistungen für die Förderempfänger erbracht werden müssen. Förderprogramme sollten so gestaltet sein, dass sie von den Empfängern auch ohne hohen Beratungs- und Begleitungsaufwand beantragt und umgesetzt werden können.

21.2.4 Wirksamkeit und Wirtschaftlichkeit von Kleinförderungen

Bei Kleinförderungen ist das Verhältnis von Verwaltungsaufwand zu ausbezahlten Fördermitteln regelmäßig ungünstiger als bei Programmen mit großem Volumen je Einzelförderung. Die Höhe der Verwaltungskosten gibt nicht per se Auskunft über die Wirtschaftlichkeit eines Förderprogramms. Sie ist aber ein Indikator für möglicherweise unwirtschaftliche Strukturen. Förderprogramme mit vergleichsweise hohen Verwaltungskosten bedürfen deshalb - mit Blick auf die stets notwendige Rechtfertigung für den Einsatz öffentlicher Mittel - einer besonderen Begründung. Eine hohe Relation von Verwaltungsaufwand zu Fördermitteln lässt sich allenfalls dann rechtfertigen, wenn die Förderung im Einzelfall und insgesamt wirkt und die mit der Förderung verfolgten Ziele erreicht werden. Dies ist bei den Maßnahmen der Quartiersstrategie häufig nicht feststellbar.

Dies liegt auch daran, dass es keine konkreten Zieldefinitionen und Kennzahlen gibt, anhand derer die Wirkung der Programme „Gut Beraten!“ und „Beteiligungstaler“ festgemacht werden könnte. Aus den geprüften Sachberichten zu den geförderten Maßnahmen ergaben sich meist nur Hinweise auf punktuelle Impulse. Teils war bei den geförderten Projekten kein Bezug zum Ziel, eine alters- und generationengerechte Quartiersentwicklung zu unterstützen, zu erkennen. Die Förderpraxis war in Teilen nicht ausreichend auf die mit der Mittelbereitstellung im Haushalt verbundenen Erwartungen ausgerichtet.

Der Rechnungshof stellt Maßnahmen zur Verbesserung des Quartiersmanagements nicht grundsätzlich infrage. Angesichts der aktuellen und absehbaren Herausforderungen rund um das Thema „Pflege“ ist der Fokus auf entsprechende kommunale Strukturen nachvollziehbar. Allerdings gibt es Optimierungsbedarfe bei der Zieldefinition, der Steuerung und der Erfolgskontrolle. Unter den geförderten Projekten, insbesondere im Programm „Quartiersimpulse“, gibt es Beispiele, in denen das Ziel einer Verbesserung der Quartiersstrukturen erreicht werden konnte. Diese Ansätze könnten in den Fokus genommen werden, um die Förderungen wirkungsorientiert weiterzuentwickeln.

21.2.5 Doppelstrukturen innerhalb der Förderlandschaft

Die Prüfung des Förderprogramms „Gut Beraten!“ ergab, dass teils Beratungsinhalte gefördert wurden, für die bereits andere Strukturen mit ähnlichen Aufgaben existieren. Dazu gehören unter anderem Beratungsangebote des Landeszentrums für Barrierefreiheit, das beim Sozialministerium angesiedelt ist, sowie der Quartiersakademie. Diese gehört organisatorisch zum Kommunalverband für Jugend und Soziales (KVJS) und ist als Teil der Landesstrategie Quartier 2030 für die Qualifizierung von Quartiersarbeit verantwortlich. Das breit aufgestellte Veranstaltungs- und Fortbildungsangebot der Quartiersakademie deckt sich zu einem Gutteil mit den geförderten Beratungsinhalten des Förderprogramms „Gut Beraten!“

Auch wurden vermehrt Beratungsleistungen zur Nahversorgung in ländlichen Gebieten gefördert. Den gleichen Schwerpunkt hat das Förderprogramm „Landversorgt“ der Bundesanstalt für Landwirtschaft und Ernährung.

Verschiedene Programme fördern ähnliche Inhalte, ohne sich klar voneinander abzugrenzen. Diese teils parallelen Strukturen können dazu führen, dass Förderangebote unübersichtlich werden und Ressourcen ineffizient eingesetzt werden.

Aus Sicht einer effizienten Förderpolitik ist es daher wichtig, Doppelstrukturen möglichst zu vermeiden und bestehende Angebote stärker zu bündeln. Eine bessere Abstimmung zwischen den verschiedenen Programmen und Institutionen könnte dazu beitragen, Synergieeffekte zu nutzen und die Wirkung der eingesetzten Mittel zu erhöhen.

21.3 Empfehlungen

21.3.1 Nachfrage in die Programmsteuerung einbeziehen

Das Sozialministerium sollte im Austausch mit den Kommunalen Landesverbänden prüfen, ob und in welcher Ausprägung bei den Kommunen Bedarf an den drei Förderprogrammen besteht und diese konsequent daraufhin ausrichten.

21.3.2 Zielsetzung schärfen und Steuerungsgrundlage schaffen

Für alle Förderprogramme der Landesstrategie sollten im Rahmen der Wirtschaftlichkeitsuntersuchung konkrete und messbare Ziele festgelegt werden, um deren Erfolg und Wirkung überprüfen zu können. Eine wirkungsorientierte Erfolgskontrolle sollte ein zentraler Bestandteil der Programmsteuerung werden, um die Förderpolitik zielgerichtet weiterentwickeln zu können.

21.3.3 Angemessenes Verhältnis von Verwaltungskosten zu Förderhöhe und Wirkung sicherstellen

Das Sozialministerium sollte bei einer möglichen Fortführung der Förderprogramme „Gut Beraten!“ und „Beteiligungstaler“ sicherstellen, dass die Verwaltungskosten in einem angemessenen und nachvollziehbaren Verhältnis zu Förderhöhe und Wirkung stehen.

21.3.4 Doppelstrukturen in der Förder- und Beratungslandschaft abbauen

Die Förder- und Beratungsangebote innerhalb der Landesstrategie „Quartier 2030 - Gemeinsam. Gestalten.“ sollten stärker aufeinander und auf Angebote Dritter abgestimmt werden, um Doppelstrukturen zu vermeiden und die Attraktivität für Antragsteller zu erhöhen. Insbesondere für das Förderprogramm „Gut Beraten!“ sollte geprüft werden, inwieweit Beratungsleistungen, beispielsweise als Angebot der Quartiersakademie, bereits Teil der Landesstrategie sind.



21.4 Stellungnahme des Ministeriums

Das Sozialministerium teilte mit, dass die Quartierstrategie aus Empfehlungen der Enquetekommission des Landtages „Pflege in Baden-Württemberg zukunftsorientiert und generationengerecht gestalten“ (2014 - 2016) hervorgehe und darauf abziele, ältere und pflegebedürftige Menschen zu unterstützen und deren wie auch die Lebenslagen aller Menschen im Quartier durch eine alters- und generationengerechte Quartiersentwicklung nachhaltig zu verbessern. Über die Jahre sei dabei eine breit angelegte und an den Bedarfen der Menschen in den Nachbarschaften, Stadtteilen, Dörfern und Gemeinden ausgerichtete Strategie entstanden. Insgesamt seien mit den unterschiedlichen Angeboten der Strategie bisher über 750 der 1101 Kommunen in Baden-Württemberg erreicht worden, was aus Sicht des Ministeriums im Bereich der Freiwilligkeitsleistungen, ohne Verpflichtung der Kommunen aktiv zu werden, eine ausgesprochen positive Bilanz darstelle.

Die Zielsetzung der Quartiersstrategie sei von Beginn an sowohl durch die Enquetekommission Pflege, den Ministerrat als auch den Haushaltsgesetzgeber auf eine themenübergreifende alters- und generationengerechte Quartiersentwicklung in den Kommunen Baden-Württembergs ausgerichtet gewesen.

Der Rechnungshof habe die im Untersuchungszeitraum liegende Corona-Pandemie und deren Auswirkung auf die Förderprogramme gewürdigt. Die nach der Pandemie steigenden Antrags- und Bewilligungszahlen seit 2024/2025 würden belegen, dass trotz angespannter Haushaltslage ein großes Interesse an der sozialen Quartiersentwicklung in den Kommunen bestehe. Die Hinweise und Empfehlungen des Rech-

nungshofs zu den einzelnen Förderprogrammen seien unmittelbar nach deren Übermittlung mit der durchführenden Stelle „Allianz für Beteiligung e. V.“ erörtert und 16 Sofortmaßnahmen zur Verbesserung der Umsetzung der Förderprogramme vereinbart und umgesetzt sowie weitere Verfahrensschritte vereinbart worden.

Die Evaluation des Förderprogramms Quartiersimpulse habe auf einem hohen wissenschaftlichen Standard belegt, dass das Förderprogramm eine hohe Wirksamkeit entfalte. Besonders bemerkenswert sei, dass über 80 % der befragten Kommunen einen Fortbestand an Gemeinschaftsaktivitäten und Institutionen sowie weiterhin hohes Engagement nach Auslaufen der Landesförderung sehe. Für die beiden Mikroförderungsprogramme „Gut Beraten!“ und „Beteiligungstaler“ sei eine Überprüfung in die Wege geleitet und das Centrum für Soziale Investitionen und Innovationen der Universität Heidelberg beauftragt worden, eine Expertise zur Wirkung von Mikroförderprogrammen zu erstellen, deren Ergebnisse in die Weiterentwicklung der Programme einfließen sollen.

Das Verhältnis von Fördersumme und administrativem Aufwand greife auch der Beschluss vom 04.12.2025 der Besprechung des Bundeskanzlers mit den Regierungschefinnen und Regierungschefs der Länder zur Staatsmodernisierung bzw. Föderalen Modernisierungsagenda auf. Demnach soll als eine Maßnahme die Schaffung eines vereinfachten Verfahrens für Zuwendungen mit geringer finanzieller Bedeutung umgesetzt werden. Dies könne mit Blick auf die Umsetzung der Mikroförderprogramme der Quartiersstrategie zu einer verbesserten Verwaltungskostenquote führen.

10 Jahre nach den Empfehlungen der Enquetekommission Pflege sei es aus Sicht des Ministeriums an der Zeit, die Landesstrategie zur Quartiersentwicklung weiterzuentwickeln.

Dies beinhalte sowohl die kritische Überprüfung der Förderprogramme und Bausteine als auch die Ausrichtung der Strategie. Dabei würden insbesondere die Kommunalen Landesverbände eingebunden, um die Zielsetzung und Unterstützungsmaßnahmen der Strategie noch stärker an den Bedarfen der Kommunen auszurichten. Zudem böte das Prüfergebnis des Rechnungshofs wichtige Hinweise und Empfehlungen, denen einerseits nachgegangen werden solle und die andererseits Berücksichtigung finden sollen.

Einzelplan 10:

**Ministerium für Umwelt,
Klima und Energiewirtschaft**



22 Windkraftanlagen im Außenbereich - Kompensation von Eingriffen in das Landschaftsbild durch Ersatzgeld

Kapitel 1008

Das gutachterliche Verfahren zur Bewertung des Eingriffs in das Landschaftsbild ist sehr aufwendig und die Ermittlung der Höhe des Ersatzgelds nicht objektiv nachvollziehbar. In Anbetracht der steigenden Anzahl an Genehmigungsverfahren für Windkraftanlagen ist es wichtig, das Verfahren zur Festsetzung der Ersatzgelder zu vereinfachen und damit einen Beitrag zum Bürokratieabbau zu leisten. Das Ersatzgeld sollte in angemessener Höhe und auf der Grundlage landeseinheitlicher objektiver und klar nachvollziehbarer Kriterien erhoben werden.

22.1 Ausgangslage

Windkraftanlagen mit einer Gesamthöhe von mehr als 50 Metern bedürfen einer immissionschutzrechtlichen Genehmigung der unteren Verwaltungsbehörden (Stadt- und Landkreise). Diese Genehmigung schließt grundsätzlich andere die Anlage betreffende Genehmigungen und Festsetzungen mit ein. Die Errichtung von Windkraftanlagen im Außenbereich stellt gemäß Naturschutzrecht einen Eingriff in Natur und Landschaft dar. Sie beeinträchtigen in der Regel das Landschaftsbild erheblich. Nicht vermeidbare Beeinträchtigungen sind in Form von Ausgleichs- und Ersatzmaßnahmen zu kompensieren. Soweit dies nicht möglich ist, haben die Verursacher Ersatzzahlungen zu leisten. Dies tritt bei der Errichtung von Windkraftanlagen für den Eingriff in das Landschaftsbild regelmäßig ein. Die Höhe der Ersatzzahlung wird in der immissionsschutzrechtlichen Genehmigung festgesetzt.

Der Ausbau der Windenergie hat sich in den vergangenen 10 Jahren in Baden-Württemberg erheblich gesteigert. Waren in 2015 noch 441 Windkraftanlagen in Betrieb, so hat sich ihre Anzahl bis Anfang 2026 auf 817 Windkraftanlagen fast verdoppelt. Aktuell beschleunigt sich der Ausbau der Windenergie nochmals deutlich. So ist - neben den bereits in Betrieb befindlichen Anlagen - mit 1.790 derzeit eine doppelt so hohe Anzahl an Windkraftanlagen in Planung bzw. genehmigt.

Der Rechnungshof prüfte die Kompensation von Eingriffen in das Landschaftsbild durch Ersatzgeld bei der Genehmigung von Windkraftanlagen im Außenbereich. Der geprüfte Zeitraum erstreckt sich auf die Haushaltsjahre 2019 bis 2024. Im Prüfungszeitraum wurden bei 23 Stadt- und Landkreisen 189 Windkraftanlagen genehmigt und naturschutzrechtliche Ersatz-

zahlungen für Windkraftanlagen von insgesamt 8,3 Mio. € zweckgebunden von der Stiftung Naturschutzfonds vereinnahmt.

22.2 Prüfungsergebnisse

Die Ausgleichsabgabeverordnung des Landes regelt auf der Grundlage des Bundesnaturschutzgesetzes die Festsetzung der Ersatzzahlung. Die Höhe bemisst sich innerhalb eines Rahmensatzes von 1 bis 5 % der Baukosten. Dabei sind folgende Bemessungsgrundsätze einzubeziehen:

- die Dauer und Schwere des nicht ausgleichbaren Eingriffs,
- der Wert oder Vorteil für den Verursacher
- die wirtschaftliche Zumutbarkeit.

Zu diesen abstrakt-generellen Regelungen enthalten der 2019 außer Kraft getretene Windenergieerlass Baden-Württemberg, der den Genehmigungsbehörden noch als „praxisorientierte Arbeitshilfe“ dienen soll, sowie ergänzende Erlasse nur zum Teil weitergehende Ausführungen. Diese bieten den Genehmigungsbehörden jedoch keine ausreichende Hilfestellung bzw. Konkretisierungen für die Berechnung des Ersatzgelds.

22.2.1 Die Berechnung der Baukosten wird von den Genehmigungsbehörden nicht einheitlich vorgenommen

Die Baukosten der Windkraftanlagen sind für die Ermittlung der Höhe des Ersatzgelds von elementarer Bedeutung.

Der Windenergieerlass sowie ein ergänzender Erlass enthalten Ausführungen zur Berechnung der Baukosten auf Grundlage der DIN 276 Kos-

ten im Bauwesen. Dabei enthält der ergänzende Erlass widersprüchliche Vorgaben.

In den von uns untersuchten Fällen haben die Genehmigungsbehörden nicht alle oder nicht vorgesehene zusätzliche Kostengruppen der DIN 276 bei der Berechnung der Baukosten berücksichtigt. Eine Umfrage bei den im Prüfungszeitraum betroffenen Genehmigungsbehörden ergab, dass zwei Fünftel die Vorgaben des Ministeriums zur Baukostenberechnung nur teilweise umgesetzt haben.

Die Baukosten der Windkraftanlagen sind das Element bei der Festsetzung des Ersatzgelds, welches objektiv und nachvollziehbar berechenbar wäre. Allerdings wird die Berechnung der Baukosten von den Genehmigungsbehörden nicht einheitlich vorgenommen.

22.2.2 Das gutachterliche Verfahren zur Bewertung des Eingriffs in das Landschaftsbild ist sehr aufwendig und das Ergebnis nicht objektiv nachvollziehbar

Der Verursacher eines geplanten Eingriffs in Natur und Landschaft hat im Rahmen des Genehmigungsverfahrens einen landschaftspflegerischen Begleitplan vorzulegen. Dieser soll die Umweltauswirkungen eines Eingriffs gutachterlich bewerten und Maßnahmen zur Vermeidung, zum Ausgleich bzw. zum Ersatz festlegen. Er ist ein zentrales Instrument der Eingriffsregelung nach dem Bundesnaturschutzgesetz. Im Rahmen der Genehmigung einer Windkraftanlage wird auf der Grundlage des landschaftspflegerischen Begleitplans auch die Bewertung des Eingriffs in das Landschaftsbild vorgenommen. Für die Erstellung des landschaftspflegerischen Begleitplans gibt es keine verbindlichen einheitlichen Vorgaben hinsichtlich des Umfangs, der einzuhaltenden

Standards oder der anzuwendenden wissenschaftlichen Grundlagen. Die von den Antragstellern beauftragten Ingenieurbüros wählen in der Regel nach eigenem Ermessen die Methodik und bestimmen Umfang und Erhebungstiefe bei der Erstellung des jeweiligen Gutachtens.

Für die Ermittlung und Bewertung der Beeinträchtigung des Landschaftsbilds durch Windkraftanlagen wurde in der Mehrzahl der im Prüfungszeitraum betroffenen Fälle das Verfahren nach Nohl¹ zugrunde gelegt. Dieses sieht vor, dass im jeweiligen Einzelfall innerhalb eines festgelegten Wirkraums drei ästhetische Wirkzonen mit abnehmender Eindrucksstärke definiert werden. Die Eingriffsintensität wird daraufhin anhand von Sichtbarkeitsanalysen mit Hilfe von topografischen Karten, Höhenlinien und Fotosimulationen ermittelt. Ergänzt werden diese Erhebungen um einen verbal-argumentativen Ansatz, der beispielsweise die im Wirkraum betroffenen Natur- und Kulturgüter (z. B. Naturschutzgebiete, Schlösser, Kirchen) miteinschließt. Das Ergebnis dieser Ermittlung und Bewertung der Beeinträchtigung des Landschaftsbilds wird regelmäßig auf der Basis einer daraus erstellten Matrix durchgeführt.

Wir haben zahlreiche landschaftspflegerische Begleitpläne hinsichtlich ihrer Ausführungen zur Erfassung und Bewertung der prognostizierten Beeinträchtigung des Landschaftsbilds ausgewertet. Der Umfang der Ausführungen reichte von pauschalen Bewertungen innerhalb weniger Seiten bis zu den zuvor beschriebenen umfassenden Erhebungen auf bis zu 60 Seiten.

Ungeachtet der Komplexität und des Aufwands der gutachterlichen Untersuchungen münden die Ergebnisse letztlich in einer einfachen Festlegung bzw. Aussage zur „Schwere des Eingriffs“ in das Landschaftsbild. Die Schwere des Eingriffs wird in der Summe beispielsweise als

¹ Werner Nohl, Beeinträchtigung des Landschaftsbilds durch mastenartige Eingriffe, Materialien für die naturschutzfachliche Bewertung und Kompensationsermittlung, Fassung August 1993.

gering, mittel, hoch oder sehr hoch eingestuft. Diese Begrifflichkeiten sind allerdings nicht standardisiert oder allgemein definiert. In anderen Fällen wird der Eingriff lediglich als erheblich bewertet. Dabei ist bei der Errichtung von Windkraftanlagen aufgrund ihrer Höhe generell von einem erheblichen Eingriff auszugehen, dessen „Schweregrad“ in jedem Einzelfall aufgrund der örtlichen Gegebenheiten zu ermitteln ist.

In den von uns geprüften Fällen war der Schritt von der häufig sehr umfangreichen Analyse zum zusammenfassenden Ergebnis und zur abschließenden Festlegung der Schwere des Eingriffs nicht objektiv nachvollziehbar. Gleiches gilt für die daraus resultierende Zuordnung des anzuwendenden Prozentsatzes.

Darüber hinaus sind die Untersuchungen zur Bewertung der Beeinträchtigung des Landschaftsbilds aufgrund der Vielzahl an angewandten Methoden weder quantitativ hinsichtlich des Beobachtungsspektrums noch qualitativ hinsichtlich der Erhebungstiefe vergleichbar. Notwendige einheitliche Vorgaben und allgemeingültige Standards fehlen.

22.2.3 Die Bemessungsgrundsätze zur Ermittlung der Höhe des Ersatzgelds werden nicht umfänglich bzw. nicht nachvollziehbar berücksichtigt

Nach der Ausgleichsabgabeverordnung umfassen die Bemessungsgrundsätze - neben der Dauer und Schwere des nicht ausgleichbaren Eingriffs - auch den Wert oder Vorteil für den Verursacher sowie die wirtschaftliche Zumutbarkeit. Zu den Bemessungsgrundsätzen werden in der Ausgleichsabgabeverordnung stichpunktartig Anhaltspunkte genannt, die diese näher definieren. Allerdings erläutern weder die Ausgleichsabgabeverordnung noch entsprechende Erlasse oder Arbeitshilfen, wie diese einzuordnen, zu bewerten und nach welchen

Kriterien diese insgesamt in die festzusetzende Höhe des Prozentsatzes einzurechnen sind. Zudem bleibt unklar, wie die verschiedenen Bemessungsgrundsätze miteinander ins Verhältnis zu setzen sind.

Bei den im Prüfungszeitraum genehmigten Windkraftanlagen wurde bei der Festsetzung des Ersatzgelds der prozentuale Rahmen nicht in voller Höhe bis 5 % ausgeschöpft. Insgesamt ergibt sich ein Mittelwert von 2,5 %.

In zwei Drittel der im Prüfungszeitraum betroffenen Genehmigungsverfahren wurde von den Gutachtern innerhalb der landschaftspflegerischen Begleitpläne bereits ein Prozentsatz zur Berechnung des Ersatzgelds vorgeschlagen. Die landschaftspflegerischen Begleitpläne werden von fachlich spezialisierten Ingenieurbüros zur Bewertung von Eingriffen und deren Folgen auf die Natur sowie deren Ausgleich erstellt. Untersuchungen zum wirtschaftlichen Betrieb der Anlagen bzw. zum prognostizierten Umsatz oder Ertrag sind jedoch nicht Teil dieser Gutachten. Damit wurden weder der Wert oder Vorteil für den Verursacher noch die wirtschaftliche Zumutbarkeit in der gutachterlich vorgeschlagenen Höhe des Ersatzgelds berücksichtigt. Ungeachtet dessen übernahmen die Genehmigungsbehörden in der Hälfte der Fälle den vorgeschlagenen Prozentsatz.

Auch wenn der im landschaftspflegerischen Begleitplan vorgeschlagene Prozentsatz von den Genehmigungsbehörden nicht übernommen wurde, haben diese die weiteren Bemessungsgrundsätze in den von uns geprüften Einzelfällen nicht berücksichtigt oder lediglich zur geringen Erhöhung bzw. Reduzierung des bereits ermittelten Prozentsatzes herangezogen. Teilweise wurden von den Genehmigungsbehörden hierbei sachfremde oder von der Ausgleichsabgabeverordnung nicht vorgesehene Überlegungen miteinbezogen.

Die Bemessungsgrundsätze der Ausgleichsabgabeverordnung „Wert oder Vorteil für den Verursacher“ sowie „wirtschaftliche Zumutbarkeit“ sind ohne eine ergänzende Konkretisierung nicht praxistauglich, um eine landeseinheitliche Vorgehensweise sicherzustellen. Hierzu bedürfte es einer Arbeitshilfe bzw. verbindlichen Regelung, die zumindest konkrete Kriterien zur Ermittlung des Prozentsatzes benennt.

22.2.4 Die aktuelle Entwicklung zeigt Handlungsbedarf auf

Unsere Erhebungen zeigen, dass die Ermittlung der Höhe des Ersatzgelds durch die unteren Verwaltungsbehörden zum Teil sehr viel Arbeitszeit beansprucht. Dabei ist dies innerhalb des immissionsschutzrechtlichen Verfahrens nur ein Aspekt, der von den Genehmigungsbehörden zu bearbeiten und zu entscheiden ist.

Laut dem Ergebnis einer Umfrage bei den betroffenen Genehmigungsbehörden sehen 80 % Bedarf an einer Arbeitsanweisung bzw. Handreichung zur Ermittlung des Ersatzgelds.

Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts

Der Windenergieerlass hatte sich zu einer möglichen Realkompensation hinsichtlich der Beeinträchtigung des Landschaftsbilds durch Windkraftanlagen klar positioniert. Demnach ist die Beeinträchtigung des Landschaftsbilds durch landschaftsgestaltende Maßnahmen nur im Ausnahmefall kompensierbar. Dieser Ausnahmefall umfasst beispielsweise spiegelbildliche Maßnahmen im gleichen Landschaftsraum wie z. B. den Ersatz von bestehenden Strommasten durch Erdkabel oder den Abbau eines das Landschaftsbild beeinträchtigenden Bauwerks. Ein ergänzender Erlass führt dazu weiter aus, dass Beeinträchtigungen des Landschaftsbilds,

die durch Windkraftanlagen mit einer Nabenhöhe von mindestens 50 m verursacht werden, regelmäßig nicht ausgleichbar oder ersetzbar sind. Sofern eine - teilweise - Realkompensation möglich ist, beschränkt sich die Ersatzzahlungspflicht demnach auf das verbleibende Kompensationsdefizit.

Das Bundesverwaltungsgericht vertritt in einem Urteil vom September 2024 zur Realkompensation von Beeinträchtigungen des Landschaftsbilds durch Windkraftanlagen eine andere Rechtsauffassung. Dabei wird im Leitsatz u. a. ausgeführt, dass der Ersatz einer Beeinträchtigung des Landschaftsbilds nicht ausschließlich durch Maßnahmen möglich ist, die in der Art und Weise ihrer Wirkung auf das Landschaftsbild die Wirkung des Eingriffs „spiegelbildlich“ kompensieren.

Der Windenergieerlass ist durch das Urteil des Bundesverwaltungsgerichts mittlerweile auch als „praxisorientierte Arbeitshilfe“ überholt. Eine Neubewertung des aktuellen Verfahrens ist mindestens erforderlich.

Absehbar steigende Anzahl an Genehmigungsverfahren für Windkraftanlagen

Wir haben erhoben, in welchem Umfang bei den im Prüfungszeitraum betroffenen Stadt- und Landkreisen konkrete Planungen bzw. Projektierungen neuer Windkraftanlagen vorliegen. Im Vergleich zu den im Prüfungszeitraum genehmigten 189 Windkraftanlagen liegen dort Planungen bzw. Projektierungen für rund 950 Windkraftanlagen vor - und damit die 5-fache Anzahl an Anlagen (Stand Mai 2025). Im Prüfungszeitraum waren nur die Hälfte der Stadt- und Landkreise in Baden-Württemberg betroffen. Es ist davon auszugehen, dass auch in weiteren Landkreisen in den nächsten Jahren Windkraftanlagen zur Genehmigung anstehen.

Auch wenn nicht alle Projektierungen künftig umgesetzt werden, ist in jedem Fall von einem erheblichen Anstieg der Anträge auszugehen.

Nach Auffassung des Rechnungshofs unterstreicht diese Prognose die Notwendigkeit, die Höhe des Ersatzgelds künftig in einem einfach anwendbaren Verfahren zu ermitteln. Der Arbeitsaufwand bei den Genehmigungsbehörden könnte damit deutlich gesenkt und diese entlastet werden.

Alternative Verfahren zur Festsetzung des Ersatzgelds in anderen Bundesländern

Zur Ermittlung des Ersatzgelds wird in Hessen die Fläche um die Windkraftanlage mit einem Radius im Umfang der 15-fachen Masthöhe in die Bewertung einbezogen. Diese Fläche wird entsprechend der Bedeutung der Landschaft bereits definierten Wertstufen zugeordnet. Aus dem Mittelwert wird das Ersatzgeld in Abhängigkeit von der Höhe der Windkraftanlage berechnet. Zwar erfordert dieses Verfahren immer noch eine umfangreiche Beschreibung des Landschaftsbilds, die Berechnung des Ersatzgelds anhand der Höhe der Windkraftanlage ist jedoch klar geregelt.

In Nordrhein-Westfalen ergibt sich die Höhe der Ersatzzahlung aus der Höhe der Anlage und der Wertstufe des Landschaftsbilds im Umkreis der 15-fachen Anlagenhöhe. Dabei sind den Wertstufen Beträge je Meter Anlagenhöhe zugeordnet. Die Wertstufen sind der landesweiten Einstufung der „Landschaftsbildeinheiten“ zu entnehmen. Soweit bei einer Anlage unterschiedliche Wertstufen betroffen sind, wird ein gemittelter Betrag angesetzt.

Im Vergleich hierzu ist die Höhe des Ersatzgelds in Baden-Württemberg deutlich aufwendiger zu ermitteln. Die „Dauer und Schwere des Eingriffs“

in das Landschaftsbild ist jeweils anhand einer Einzelfallbetrachtung zu bewerten. Zudem müssen die Bemessungsgrundsätze „Wert oder Vorteil für den Verursacher“ sowie „wirtschaftliche Zumutbarkeit“ individuell in die Ermittlung des Ersatzgelds einbezogen werden. Die Höhe der Windkraftanlage fließt nicht unmittelbar in die Berechnung ein.

Neben der Beurteilung der Qualität des Landschaftsbilds im Allgemeinen ist auch die Prognose der Beeinträchtigung des Landschaftsbilds durch einen vorhabenbezogenen Eingriff - hier durch die Errichtung von Windkraftanlagen - in hohem Maße subjektiv. Mit einer landesweiten Einstufung der Landschaftsbildeinheiten können die zu berücksichtigenden Eingriffselemente bzw. Kriterien in ein klares und nachvollziehbares Berechnungsmodell überführt werden.

22.3 Empfehlungen

22.3.1 Das Verfahren zur Ermittlung des Ersatzgelds bei einer Beeinträchtigung des Landschaftsbilds sollte vereinfacht werden

Angesichts der absehbar steigenden Anzahl an Genehmigungsverfahren für Windkraftanlagen sollte das Umweltministerium klare, berechenbare Kriterien für die Ermittlung der Höhe des Ersatzgelds festlegen und das bisherige Verfahren vereinfachen.

- Es sollten einfach anwendbare und eindeutig definierte Kriterien zur Bestimmung der Schwere des Eingriffs und zur Bemessung der Höhe des Ersatzgelds gewählt werden. Hierbei sollte die Höhe der Windkraftanlage ein maßgeblicher Teil der Berechnung sein. Mit der Höhe der Anlage als maßgeblichem Kriterium könnte auch die Bemessung des Ersatzgelds im Zuge des sogenannten Repowerings bereits bestehender Windkraftanlagen umgesetzt werden.
- Das Umweltministerium sollte die Einführung einer landesweiten Wertstufenkarte als objektive Grundlage für die Bewertung der Qualität der Landschaft prüfen. Die zum Teil sehr umfangreichen einzelfallbezogenen gutachterlichen Untersuchungen innerhalb der landschaftspflegerischen Begleitpläne zur Bewertung des Eingriffs in das Landschaftsbild könnten damit entfallen.

22.3.2 Jedenfalls sollten konkrete Vorgaben für die Ermittlung des Ersatzgelds zur Kompensation des Eingriffs in das Landschaftsbild eingeführt werden

Über die allgemeingültigen Regelungen des Bundesnaturschutzgesetzes und die abstrakt-generellen Regelungen der Ausgleichsabgabeverordnung hinaus sollte das Umweltministerium den Genehmigungsbehörden eine aktualisierte Arbeitshilfe bzw. Handlungsanweisung zur Verfügung stellen. Die Vorgaben sollten verbindlich eingeführt werden, um eine einheitliche und transparente Festsetzung des Ersatzgelds sicherzustellen.

22.3.3 Die Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts zur Kompensation des Eingriffs in das Landschaftsbild ist zu berücksichtigen

Das Umweltministerium sollte Lösungsmöglichkeiten erarbeiten, wie und in welcher Form künftig Realkompensationen bei der Beeinträchtigung des Landschaftsbilds durch Windkraftanlagen möglich sein könnten. Die konkrete Anwendung der neuen Vorgaben sollte für die Genehmigungsbehörden praxistauglich geregelt werden.



22.4 Stellungnahme des Ministeriums

Das Umweltministerium erklärt, ein interner Überprüfungsprozess habe bereits die Notwendigkeit der Überarbeitung der Vorgaben zur Kompensation ergeben. Die Hinweise des Rechnungshofs nehme das Ministerium auch vor diesem Hintergrund gerne entgegen. Diese ergänzten wertvoll die eigenen Überlegungen.

Das Ministerium plane eine zeitnahe Abfrage bei den nachgeordneten Behörden, um die Praxis der Baukostenermittlung und auch den etwaigen Schulungsbedarf näher zu erfassen und etwaige Maßnahmen zu ergreifen. Denkbar wären insbesondere Schulungen, Wissensplattformen und regelmäßige Austauschformate.

Hinsichtlich der Ermittlung des Prozentsatzes sehe das Ministerium eine radikale Vereinfachung vor. Beispielsweise könnte als Hauptkriterium die Nabenhöhe dienen. Zu- und Abschläge in Ausnahmefällen könnten zugelassen werden, etwa bei besonders exponierter, weithin sichtbarer bzw. besonders wenig exponierter Lage, bei Lage in besonders reizvoller, stark touristisch geprägter Landschaft bzw. in weithin sichtbarer Industrielandschaft oder bei Betrieb durch eine gemeinnützige Kooperation. Die Bemessung am Kriterium der Nabenhöhe erfasse alle geforderten Punkte - Dauer und Schwere des Eingriffs, Wert oder Vorteil für den Verursacher und wirtschaftliche Zumutbarkeit: Je höher die Nabe, desto schwerer wiegt die optische Beeinträchtigung, Windkraftanlagen mit höherer Nabe sind leistungsfähiger und haben einen höheren Ertrag als solche mit niedrigerer Nabe. Durch die Vereinfachung erwarte das Ministerium eine Vorhersehbarkeit für die Betreiber, eine Beschleunigung für alle Beteiligten, eine Zeit- und Kostenersparnis im Prozess und eine größere Gleichläufigkeit im Land.

Das Ministerium führt aus, alternative Verfahren zur Festsetzung des Ersatzgelds hätten als Kern oft die Bewertung der Bedeutung einer Landschaft. Auch die Fassung in Wertstufen beinhalte große subjektive Komponenten und ziehe damit zum Versuch der Objektivierung teils ausführliche und damit zeit- und kostenintensive Gutachten nach sich, ohne am Ende stets zu für alle objektiv nachvollziehbaren Ergebnissen zu führen. Eine zentrale Bewertung der Landesfläche würde eines aufwendigen Prozesses bedürfen. Diese wäre nicht zeitnah erreichbar und künftig zu aktualisieren.

Zur Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts führt das Ministerium aus, eine einzelfallgerechte, stets nachvollziehbare und praxistaugliche Bewertungsleitlinie sei schwierig. Um dennoch zügig voranzukommen, werde erwo-gen, zunächst obige Maßgabe der Ersatzgeldbemessung zu kommunizieren und im Nachgang die Frage der Realkompensation anzugehen.

Zudem seien die Entwicklungen auf Bundesebene zu beachten. Das sogenannte Infrastruktur-Zukunftsgesetz sehe vor, im Bundesnaturschutzgesetz einen Absatz einzufügen, der die Ersatzgeldzahlungen berühre. Der in der Ressortabstimmung befindliche Entwurf eines Gesetzes zur Stärkung der Natürlichen Infrastruktur und zur Fortentwicklung der naturschutzrechtlichen Eingriffsregelung sehe wiederum viele einzelne Regelungen bezüglich der Ersatzgeldzahlungen und Realkompensationen vor, die mit obiger Regelung noch nicht in Einklang gebracht werden könnten.

Einzelplan 12:

Allgemeine Finanzverwaltung



23 Sanierungsbedarf und Flächenentwicklung an Universitätsgebäuden

Kapitel 1208

Der Sanierungsbedarf der geprüften fünf Universitäten ist von 1,7 Mrd. € (2003) auf mehr als 4,7 Mrd. € angestiegen. Statt der vom Rechnungshof empfohlenen Flächenkonsolidierung sind die Nutzungsflächen um 4 % gestiegen. Um den wachsenden Sanierungsbedarf abzubauen, sind jährlich mehr als 2 % des Neubauwerts der Gebäude, das sind mehr als 270 Mio. €, für Bauunterhalt und Sanierung erforderlich.

23.1 Ausgangslage

Das Land besitzt rund 8.000 Gebäude, davon etwa 1.700 Hochschulgebäude. Der Rechnungshof untersuchte den Zustand der Universitätsgebäude bereits 2003 und 2010. In der Denkschrift 2011 stellte der Rechnungshof fest, dass das Ziel, den Sanierungsstau bis 2019 abzubauen, nicht erreicht werde. Statt einer angestrebten Bestandskonsolidierung waren Neubauten und Flächenzuwächse zu verzeichnen.

In der parlamentarischen Beratung der Denkschrift 2011¹ ersuchte der Landtag² die Landesregierung:

- dem Abbau des Sanierungsbedarfs erste Priorität einzuräumen, wofür jährlich mindestens 2 % des Neubauwerts erforderlich sind;
- die anstehenden Sanierungen für eine Flächenkonsolidierung im betroffenen Gebäudebestand zu nutzen;
- die Sanierungsstrategie weiterzuentwickeln und die Bewertung der Gebäudesubstanz periodisch fortzuschreiben.

2024 prüfte der Rechnungshof erneut den Sanierungsbedarf und die Flächenentwicklung an den Universitäten Freiburg, Heidelberg, Hohenheim, Stuttgart und Tübingen (mit rund 800 Gebäuden) sowie die operative Umsetzung der Landtagsbeschlüsse vom 28.03.2012 durch die Staatliche Vermögens- und Hochbauverwaltung für den Zeitraum 2015 bis 2023.

23.2 Prüfungsergebnisse

23.2.1 Bewertung der Gebäudesubstanz wurde nicht ausreichend fortgeschrieben

Seit mehreren Jahren hat der Landesbetrieb Vermögen und Bau die Bestandsdaten der Universitätsgebäude nicht ausreichend fortgeschrieben. Die erforderlichen Gebäudedaten der Universitäten sind nicht einheitlich in einer zentralen Datenbank erfasst.

Die Dienstanweisung³ sieht vor, dass Vermögen und Bau alle 5 Jahre eine Bauschau mit Begehung aller Gebäude durchführt und die Ergebnisse dokumentiert. Unsere Stichprobe hierzu ergab, dass drei Viertel aller Bauschauen nicht rechtzeitig durchgeführt oder nicht hinreichend dokumentiert wurden.

Ohne regelmäßige Bewertung der Gebäudesubstanz und ohne eine zentrale valide Gebäudedatenbank drohen Sicherheitsrisiken und teure Notmaßnahmen.

Eine zentrale Gebäudedatenbank mit standardisierten Datenfeldern böte Überblick, Priorisierung, Kostensteuerung und lückenlose Dokumentation und könnte die Basis für eine wirtschaftliche und nachhaltig gesteuerte Sanierungsstrategie sein.

Nach Auskunft des Landesbetriebs wird derzeit ein neues Computer-Aided-Facility-Management-System (CAFM) schrittweise in den Ämtern ausgerollt, welches das alte Morada-Programm ersetzen und die Flächendaten übernehmen soll.

¹ Denkschrift 2011, Beitrag Nr. 20, Landtagsdrucksache 15/120.

² Plenarprotokoll 15/32, Landtagsdrucksache 15/720.

³ DAW D 3.11.1 des Finanzministeriums für die Staatliche Vermögens- und Hochbauverwaltung.



Abbildung 23-1: Moderne Lernumgebungen am InformatiKOM in Karlsruhe (KIT)

23.2.2 Flächenkonsolidierung wurde nicht umgesetzt

Die gesamte Nutzungsfläche der fünf Universitäten wurde von 2015 bis 2023 durch Neubauten und Anmietungen um etwa 55.000 m² (+4 %) auf 1,38 Mio. m² erhöht (siehe Tabelle 23-1).

Die Nutzungsflächen der einzelnen Universitäten entwickelten sich unterschiedlich. An vier Universitäten stiegen sie, lediglich an der Universität Tübingen sanken sie um 2 %.

Die angestrebte Flächenkonsolidierung⁴ wurde nicht erreicht. Durch den Flächenzuwachs erhöhen sich die Kosten für Bauunterhalt und Mietausgaben. Er bindet finanzielle Mittel sowie personelle Ressourcen und führt zu weiterem Sanierungsbedarf.

Eine Studie des HIS-Instituts für Hochschulentwicklung „Zukunftskonzepte in Sicht?“⁵ prognostiziert einen Rückgang der Präsenzlehre an Hochschulen. Sie basiert auf Befragungen und Szenarien und bewertet diesen Wandel als dauerhafte strategische Neuausrichtung.

Ein Rückgang der Präsenzlehre wird die Flächenentwicklung beeinflussen. Der Bedarf an klassischen Lehrflächen wie Hörsälen und Seminarräumen wird zurückgehen. Stattdessen entstehen Anforderungen an neue Raumtypen wie digitale Studios und flexible Lernzonen für hybride Formate. Infolgedessen muss der Gebäudebestand funktional umgebaut und zukunftsfähig ausgestattet werden. Dieser Wandel sollte auch dazu genutzt werden, die notwendige Flächenkonsolidierung umzusetzen.

Tabelle 23-1: Nutzungsflächen (nach DIN NUF 1-6) der fünf Universitäten (in Tsd. m²)⁶

Flächen	2015	2016	2017	2018	2019	2022	2023	Anstieg seit 2015 (in %)
Landeseigen	1.275	1.298	1.308	1.297	1.295	1.309	1.308	+3
Angemietet	50	46	47	48	55	63	72	+45
Summe	1.325	1.344	1.355	1.345	1.350	1.372	1.380	+4

4 Plenarprotokoll 15/32, Landtagsdrucksache 15/720.

5 HIS-Institut für Hochschulentwicklung e. V. (HIS-HE): Arbeitspapier Nr. 63 „Zukunftskonzepte in Sicht? Auswirkungen der Corona-Pandemie auf die Strategische Hochschulentwicklung“ vom März 2022.

6 Inklusive Flächenanteile externer Nutzer an Universitäten (z. B. Mensa, Materialprüfanstalten).

Nach Auskunft des Landesbetriebs wird im Hochschulbau zukünftig bei Büroflächen ein Desksharing-Faktor von 0,7 je Bedienstetem zu Grunde gelegt. Bei Hörsaal- und Seminarflächen werde zudem ein Anteil für Online-Lehre von 20 bis 25 % berücksichtigt. Gleichwohl sei der Abbau der Präsenzlehre keine Zielsetzung der Landesregierung, da gemeinsames Lernen, persönlicher Austausch, direkte soziale Interaktion unverzichtbar für den Lernerfolg und die Persönlichkeitsbildung seien.

23.2.3 Neue Priorität „Sanierung vor Neubau“ wurde nicht überall umgesetzt

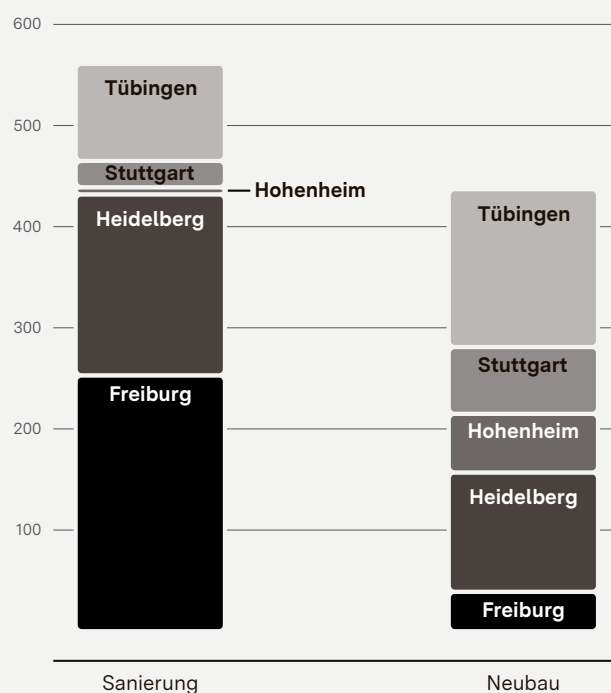
Der Rechnungshof stellte 2010 fest, dass an den fünf Universitätsstandorten mehr Mittel in Neubaumaßnahmen als in Sanierungen flossen. Er empfahl in der Denkschrift 2011, dass sich das Verhältnis zwischen Sanierung und Neubau

deutlich zugunsten der Sanierung verändern müsse; andernfalls drohe eine erhebliche Verlängerung des Zeitraums für den Abbau des Sanierungsstaus - weit über das Jahr 2030 hinaus.

Unsere Prüfung 2024 ergab für den Zeitraum 2015 bis 2023, dass insgesamt mehr Mittel für Sanierungen als für Neubauten investiert wurden. Konkret wurden 561 Mio. € für Sanierungsmaßnahmen und 437 Mio. € für Neubauten ausgegeben (siehe Abbildung 23-2). Laufende Bauunterhaltsaufwendungen sind hierin nicht berücksichtigt, da diese nicht für Instandsetzungen bzw. erhebliche Wertverbesserungen dienen.

Trotz dieser insgesamt positiven Entwicklung reichen die durchgeführten Sanierungsmaßnahmen nicht aus, um den Sanierungsstau effektiv abzubauen.

Abbildung 23-2: Ausgaben für Sanierungen und Neubauten in Mio. € (2015 bis 2023)



Bei der regionalen Betrachtung zeigt sich keine landesweite Trendwende: In Tübingen, Stuttgart sowie Hohenheim wurden von 2015 bis 2023 weiterhin mehr Mittel für Neubauten als für Sanierungen verausgabt. In Freiburg hingegen stellte der Rechnungshof eine deutliche Entwicklung hin zu großen Sanierungsmaßnahmen fest.

Der Landesbetrieb berichtete hierzu, dass die Sanierungen künftig durch neue energetische Richtlinien der EU unterstützt würden, die im Laufe des Jahres 2026 in nationales Recht umgesetzt werden sollen. Namentlich gehe es dabei um die Energy Performance of Buildings Directive (EPBD) und die Energieeffizienz-Richtlinie EED (Energy Efficiency Directive). Die EPBD gibt vor, dass bis 2030 die 16 % energetisch schlechtesten Nichtwohngebäude saniert werden müssen. Die EED fordert eine jährliche Renovierungsquote öffentlicher Gebäudeflächen von mindestens 3 %.

Aufgrund der komplexen baulichen Anforderungen konzipiere der Landesbetrieb weiterhin neue Forschungsbauten, um die Zukunftsfähigkeit des Wissenschaftsstandorts Baden-Württemberg zu sichern. Künftig werde jedoch noch stärker

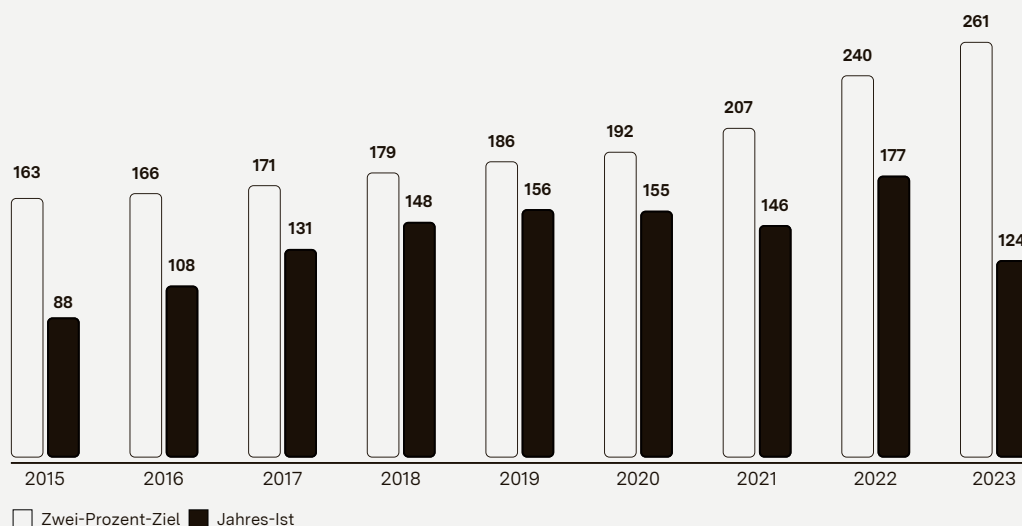
geprüft, ob neue Bedarfe über Bündelungen oder hochschulübergreifende Nutzungen abgebildet werden können.

23.2.4 Angestrebtes „Zwei-Prozent-Ziel“ wurde verfehlt

Der Rechnungshof legt für die Berechnung der Bauunterhaltung eine Mindestausstattung von 1,5 % des Gebäudeneubauwerts zugrunde. Wird zusätzlich die Abarbeitung des bestehenden Sanierungsstaus durch einzelne große Sanierungsmaßnahmen berücksichtigt, ergibt sich ein durchschnittlicher jährlicher Mindestbedarf von 2 % des Neubauwertes („Zwei-Prozent-Ziel“).

Der Rechnungshof ermittelte 2024, dass der Neubauwert des Gebäudebestands der fünf Universitäten bei 13,4 Mrd. € lag. Auf dieser Basis berechnete der Rechnungshof das „Zwei-Prozent-Ziel“ für die Jahre 2015 bis 2023 und stellten dieses den tatsächlich geleisteten Bauunterhaltungs- und Sanierungsmaßnahmen (Jahres-Ist) gegenüber. Die Ergebnisse sind in [Abbildung 23-3](#) dargestellt.

Abbildung 23-3: Soll/Ist Analyse - Bauunterhaltung und Sanierung in Mio. €



Das durchschnittliche Zwei-Prozent-Ziel von 2015 bis 2023 betrug 196 Mio. €. Tatsächlich wurden jedoch im genannten Zeitraum durchschnittlich nur Maßnahmen im Umfang von 132 Mio. € je Jahr umgesetzt (Jahres-Ist). Das entspricht 67 % des erforderlichen Zwei-Prozent-Ziels.

Wenn sich der Trend fortsetzt, dass der jährliche Mindestbedarf schneller ansteigt als die Ausgaben für Bauunterhaltungs- und Sanierungsmaßnahmen, wird der Sanierungsbedarf weiter ansteigen. Dies gefährdet zunehmend die Bausubstanz und damit die Funktionsfähigkeit der Universitäten.

23.2.5 Sanierungsbedarf ist weiter gestiegen

Der Rechnungshof prüfte 2003 den Sanierungsbedarf der Universitäten und stellte damals einen Sanierungsbedarf von 1,7 Mrd. € für den Gebäudebestand der fünf Universitäten sowie insgesamt 2,4 Mrd. € für alle neun Universitäten des Landes fest.⁷ Dieser Bedarf von 1,7 Mrd. € entsprach etwa einem Drittel des damaligen Neubauwerts der Gebäude.

⁷ Beratende Äußerung vom 29.10.2004, Landtagsdrucksache 13/3725.

In der aktuellen Prüfung ermittelte der Rechnungshof erneut überschlägig den Sanierungsbedarf dieser fünf Universitäten. Geprüft wurden 754 Gebäude mit einem mittleren Gebäudealter von 85 Jahren. Diese Gebäude verfügen zusammen über eine Nutzungsfläche von rund 1,38 Mio. m². Etwa 50 % dieser Fläche wurde zwischen 1950 und 1980 errichtet, je etwa 25 % vor und nach diesem Zeitraum. Unsere Analyse ergab den aus [Abbildung 23-4](#) ersichtlichen aktuellen Sanierungsbedarf.

Die Ermittlung der zu erwartenden Sanierungskosten ergibt Gesamtbaukosten von rund 4,7 Mrd. €. Davon entfallen allein etwa 3,8 Mrd. € auf die 315 Gebäude mit hohem Sanierungsbedarf.

Die Flächen mit hohem Sanierungsbedarf (315 Gebäude) stammen überwiegend aus den 1950er bis 1970er Jahren. Die Gebäude aus dieser Zeit sind aufgrund ihrer Baukonstruktion energetisch besonders kritisch und sanierungsanfällig (schadhafter Sichtbeton, energetisch schlechte Fassadenbauteile). Bei vielen dieser Gebäude liegen die Kosten einer Grundsanie-

Abbildung 23-4: Nutzungsfläche nach Grad des Sanierungsbedarfs

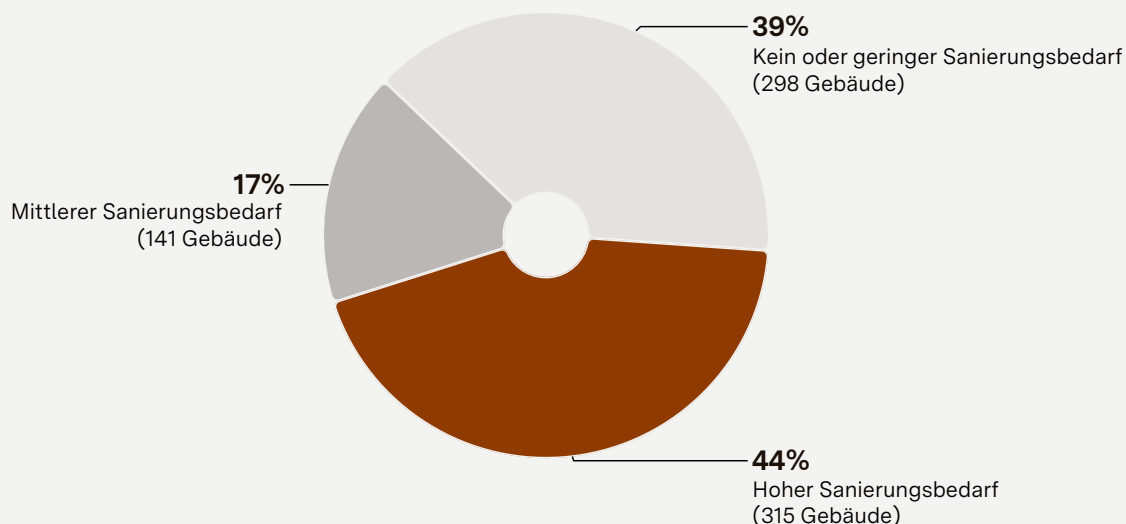
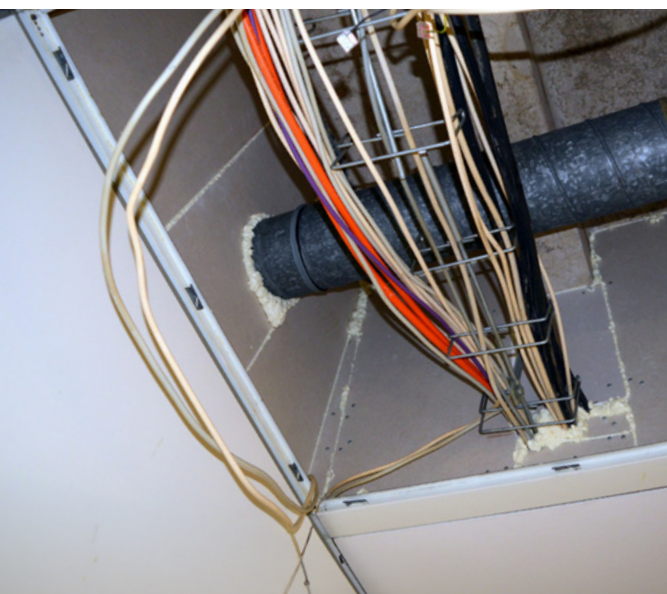


Abbildung 23-5: Sanierungsbedarf an Baukonstruktion und Haustechnik in Heidelberg



rung durch geänderte Bestimmungen (Brand-, Klima-, Denkmal- und Arbeitsschutz) inzwischen bei den Kosten eines entsprechenden Neubaus.

Die Feststellungen des Rechnungshofs zeigen, dass es in den vergangenen Jahren nicht gelungen ist, den bestehenden Sanierungsbedarf an den fünf Universitäten abzubauen. Aufgrund der Altersstruktur erwartet der Rechnungshof nach 2045 einen weiteren Anstieg des Sanierungsbedarfs, da ein größerer Teil des Gebäudebestands dann älter als 100 Jahre sein wird.

23.3 Empfehlungen

23.3.1 Bauschauen durchführen, Datenbank fortschreiben

Der Sanierungsbedarf aller Universitätsgebäude sollte durch eine detaillierte Bestandsaufnahme und Analyse im Rahmen der vorgeschriebenen Bauschauen sukzessive erfasst und im neuen CAFM-System dokumentiert werden.

23.3.2 Sanierungsplan aufstellen und umsetzen

Auf Basis des CAFM sollte ein umfassender Sanierungsplan erarbeitet werden, der folgende Elemente enthält:

- Priorisierung nach Objekten, Maßnahmen (z. B. Gebäudehülle, Heizsystem) und nach Wachstumsstandorten,
- messbare Zwischenziele, etwa jährliche Sanierungsquoten,
- regelmäßige Soll-Ist Analyse zum Abbau des Sanierungsstaus,
- einen Zeitplan für größere Bauvorhaben,
- den Umsetzungsstand der EED- und EPBD-Richtlinien.

23.3.3 Ausgaben für Bauunterhalt und Sanierung dem jährlichen Bedarf anpassen

Dem Abbau des Sanierungsbedarfs und dem Bauunterhalt sollte die gebotene Priorität eingeräumt werden. Hierzu sind für die Sanierung und den Bauunterhalt des Gebäudebestands der fünf Universitäten jährlich mehr als 270 Mio. € erforderlich.

23.3.4 Vorrangig Altbauten sanieren, statt den Bestand weiter auszubauen

Vorrangig sollten die bestehenden Universitätsgebäude saniert werden. Auf diese Weise wächst der Gebäudebestand nicht weiter und der Sanierungsbedarf kann langfristig verringert werden. Zudem reduziert eine Sanierungsstrategie den Ressourcenverbrauch, da Sanierungen deutlich weniger Energie und Baumaterial benötigen als Neubauten.

23.3.5 Flächenkonsolidierung umsetzen

Die Sanierungsstrategie sollte von einer Flächenkonsolidierung begleitet werden, um mittelfristig die dadurch freiwerdenden Mittel für Sanierung und Bauunterhalt zu verwenden.



23.4 Stellungnahme der Ministerien

Das Finanzministerium teilt mit, dass sich die aufgezeigten Handlungsfelder in wesentlichen Teilen mit den strategischen Zielsetzungen des Finanzministeriums deckten. Der Abbau des Sanierungsbedarfs habe höchste Priorität im Landesbau. Seit 2011 würden verschiedene Sanierungsprogramme umgesetzt. 2016 sei ein zusätzlicher Fokus auf den Abbau gerichtet worden. Wesentliches Ziel sei die Bereitstellung ausreichender Mittel für den Erhalt des Gebäudevermögens gewesen. Auch das Energie- und Klimaschutzkonzept 2030 (EuK 2030) enthalte klare Vorgaben zu den dargestellten Themenbereichen. Zudem seien konkrete Maßnahmen zur Flächenreduzierung und -effizienz sowie der Grundsatz „Sanierung vor Neubau“ festgelegt worden.

Das Wissenschaftsministerium unterstreicht die Notwendigkeit der Präsenzlehre, um die Qualität der Lehre und Forschung zu gewährleisten. Der Abbau der Präsenzlehre sei deshalb keine Zielsetzung der Landesregierung.

Das Finanzministerium führt aus, dass eine wesentliche Grundlage für die Weiterentwicklung der Sanierungsstrategie eine konsistente Datenbasis über den Gebäudebestand sei. Computer-Aided-Facility-Management-Systeme würden hierbei einen wichtigen Beitrag zur Unterstützung der Datenerhebung, -pflege und -auswertung leisten.

Weiterhin seien im Sondervermögen für den Hochschulgesamtbereich des Länder- und Kommunal-Infrastrukturfinanzierungsgesetzes (LuKIFG) Sanierungsmaßnahmen im Umfang von 271 Mio. € geplant. Darüber hinaus seien Maßnahmen zur Umstellung auf eine klimaneutrale Wärmeversorgung im Umfang von 135 Mio. € im gesamten Hochschulbereich vorgesehen.



24 Baustellenplanung bei Baumaßnahmen des Landes

Kapitel 1208

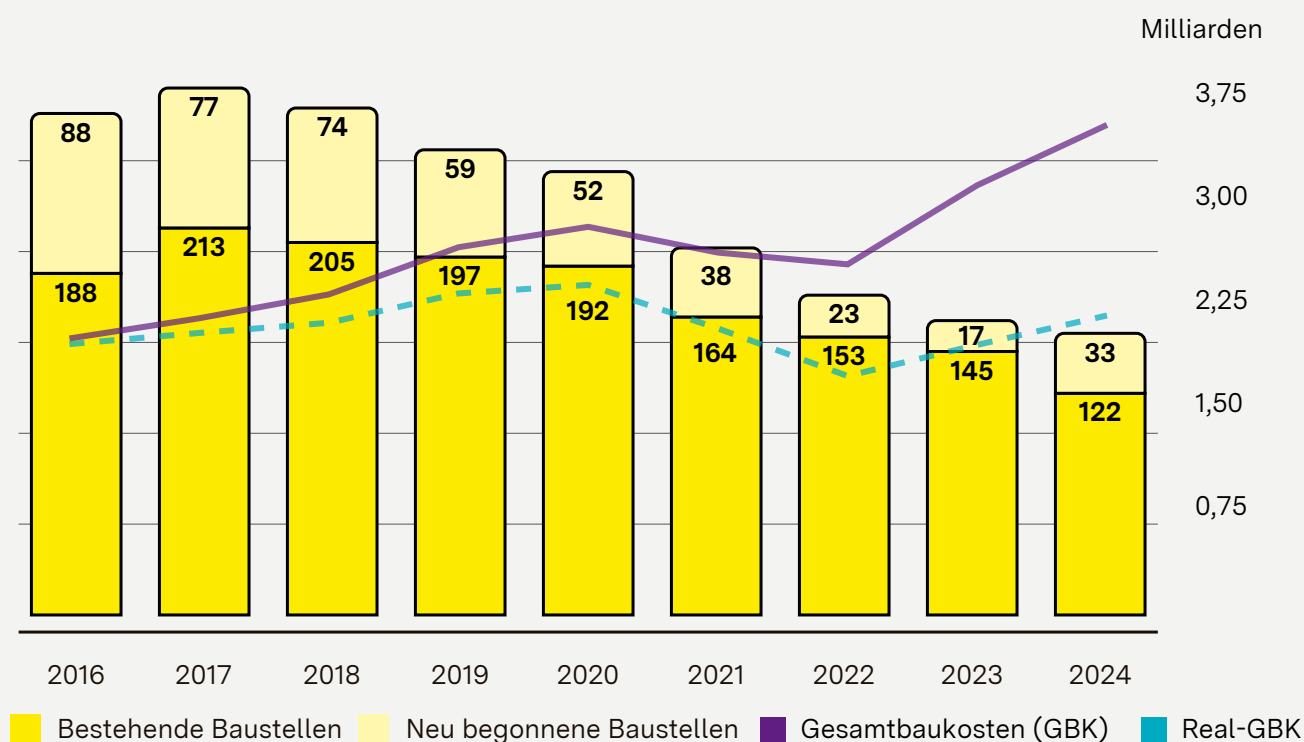
**Das Land plante die Baustelleneinrichtung mehrerer Neubau-
maßnahmen unzureichend und nicht rechtzeitig. Dies führte zu
vermeidbaren Mehrkosten. Zudem wurden Nebenleistungen
von Bauunternehmen und Planungsleistungen für Baustellen
doppelt beauftragt und vergütet.**

24.1 Ausgangslage

Das Land als Bauherr betreibt, vertreten durch seinen Landesbetrieb Vermögen und Bau, mehr als 150 Baustellen für große Baumaßnahmen. Die Anzahl gleichzeitiger Baustellen hatte 2017 ihren Höchststand mit 290 und ist seitdem stark rückläufig. Dagegen verdoppelte sich die Summe ihrer Gesamtbaukosten seit 2016 innerhalb von 9 Jahren von rund 2 auf 4 Mrd. € (siehe [Abbildung 24-1](#)). Betrachtet man die realen Gesamtbaukosten, also ohne die statistische Baupreissteigerung, verbleibt eine Steigerung von 11 %. Die Anzahl neu begonnener Baustellen lag 2024 mit 33 nahezu gleichauf mit 35 fertiggestellten Baustellen.

Unter Berücksichtigung der real gestiegenen Gesamtbaukosten um rund 10 %, bei gleichzeitigem Rückgang der Anzahl von Baustellen, ergibt sich im Mittel eine Verdoppelung der realen Gesamtbaukosten je Baumaßnahme. Die Auswertung zeigt, dass die großen Baumaßnahmen des Landes zunehmend größer und komplexer werden, was zu längeren Bauzeiten führt. Von den 2016 begonnenen Maßnahmen dauerten zwei Drittel kürzer als 3 Jahre. Im Jahr 2022 waren dies zum Vergleich nur noch ein Sechstel der Maßnahmen. Die mittlere Bauzeit großer Baumaßnahmen erhöhte sich von 2016 bis 2022 von 3 auf 4 Jahre.

Abbildung 24-1: Anzahl (n) der Baustellen und Kosten (€) nach Jahren



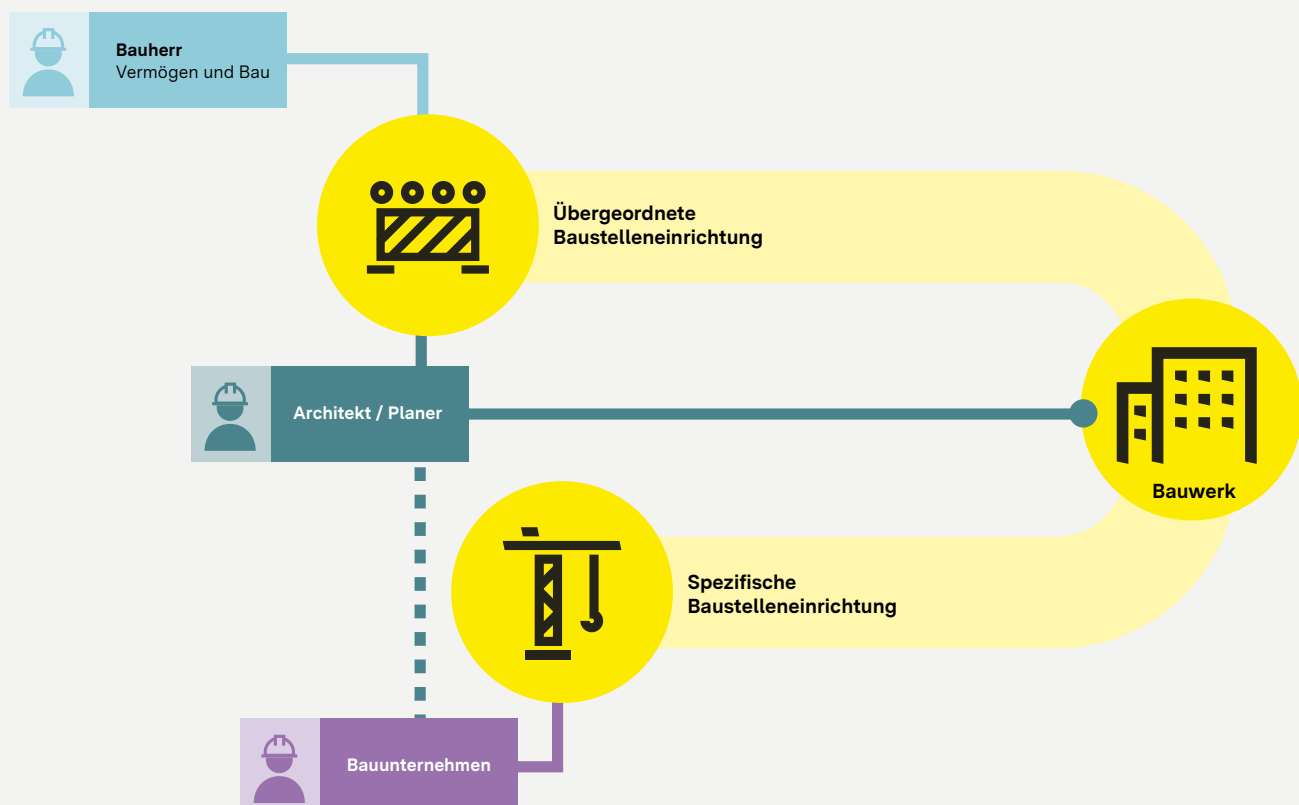
Der Landesbetrieb Vermögen und Bau trägt gemeinsam mit den von ihm beauftragten freiberuflich Tätigen und den Bauunternehmen die Verantwortung für einen effizienten Baustellenbetrieb. Er und die freiberuflich Tätigen planen und schreiben die übergeordnete Baustelleneinrichtung wie beispielsweise den Bauzaun, die Verkehrsinfrastruktur auf der Baustelle und die Baustromversorgung aus. Diese wird durch die spezifische Baustelleneinrichtung der Bauunternehmen ergänzt. Sie umfasst beispielsweise Kräne, Maschinen oder Lagercontainer und wird von den Bauunternehmen für ihren Arbeitsbereich in eigener Verantwortung geplant und ausgeführt (siehe Abbildung 24-2).

Mit der Planung der übergeordneten Baustelleneinrichtung nimmt der Landesbetrieb Einfluss auf die Wirtschaftlichkeit des Baustellenbetriebs. Zwar bleibt es den Bauunternehmen

selbst überlassen, inwieweit sie die Arbeiten in ihrem Arbeitsbereich wirtschaftlich mit höherem technischem Einsatz oder höherem Personalaufwand kalkulieren. Gleichwohl erhöht eine nicht bedarfsgerechte übergeordnete Baustelleneinrichtung die Kosten der unternehmensspezifischen Baustelleneinrichtung oder den Aufwand des Unternehmens und damit die Kosten der Bauleistung. Stellt der Landesbetrieb einen Bauaufzug als übergeordnete Baustelleneinrichtung allen Unternehmen zur Verfügung, müssen diese keine eigenen Bauaufzüge für ihre jeweiligen Arbeiten vorsehen und kalkulieren.

Der Rechnungshof untersuchte bei neun großen Neubaumaßnahmen die Kosten für die übergeordnete Baustelleneinrichtung, die Qualität der Baustellenplanung sowie das anteilige Honorar der freiberuflich Tätigen.

Abbildung 24-2: Beteiligte und Einrichtungen bei Baustellen des Landes



24.2 Prüfungsergebnisse

Für die Prüfung wurden die Baustellenplanungen in Komplexitätskategorien unterteilt, damit Vergleiche der Baustelleneinrichtung möglich sind. Dazu wurden die Anforderungen aus den wesentlichen Baumständen wie beispielsweise aus der Größe und Lage des Baugrundstücks oder des Gebäudeentwurfs identifiziert. Zudem beeinflussen vorgesehene Bauprozesse wie beispielsweise die Vorfertigung von Bauteilen, Montagetechniken und die Materiallogistik die Komplexität. Der Rechnungshof unterteilte die geprüften Baumaßnahmen in drei Kategorien nach ihrer Komplexität (siehe Tabelle 24-1).

Bei fünf der neun Neubaumaßnahmen wurde die Komplexität der Baustellenplanung als hoch, bei drei Neubaumaßnahmen als mittel und beim Neubau Kälberstall in Aulendorf als gering bewertet.

Tabelle 24-1: Komplexitätskategorien der geprüften Neubauten

Komplexität	Neubau	Gesamtbaukosten zur Bauunterlage
Hoch	Justizvollzugsanstalt Rottweil	280 Mio. €
	Institutsgebäude VCC Konstanz	25 Mio. €
	Entlastungsbau PH Freiburg	23 Mio. €
	Meiereihof Uni Hohenheim	21 Mio. €
	Fakultät FH Aalen	26 Mio. €
Mittel	Bienenkunde Uni Hohenheim	10 Mio. €
	IMBIT Uni Freiburg	32 Mio. €
	Mensa FH Aalen	17 Mio. €
Gering	Kälberstall Aulendorf	5 Mio. €



Abbildung 24-3: Sehr beengte, innerstädtische Baustelle (Pädagogische Hochschule Freiburg)

24.2.1 Kosten für den Baubetrieb wurden unzureichend ermittelt

Große Baumaßnahmen des Landes werden regelmäßig nach Abschluss der Leistungsphase 3 nach HOAI¹ (Entwurfsplanung) in den Staatshaushaltsplan aufgenommen. Die Leistungsphase 3 umfasst dabei eine konkrete Planung sowie eine Kostenberechnung nach DIN 276. Hierbei werden die Kosten der übergeordneten Baustelleneinrichtung mit einer Mengenberechnung und Erläuterung ermittelt. Die Kosten für die unternehmensspezifische Baustelleneinrichtung werden dagegen nicht separat ausgewiesen, sondern zusammen mit den Kosten für die Bauleistung kalkuliert.

Der Rechnungshof stellte fest, dass die Kosten für die übergeordnete Baustelleneinrichtung durch die freiberuflich Tätigen oft unzureichend ermittelt wurden. Trotz hoher Komplexität der Baustellenplanung berechneten sie bei drei dieser fünf Neubauten die Kosten für die übergeordnete Baustelleneinrichtung pauschal und ohne Mengenberechnung oder weitere Erläuterung.

Bei einem Teil der untersuchten Kostenberechnungen enthielten diese auch separate Kostenansätze für unternehmensspezifische

Baustelleneinrichtungen (Unterkontscontainer, Lagerstätten, Kräne oder das Einrichten des Arbeitsbereichs). Werden Kostenansätze sowohl separat als auch in den Kosten der Bauleistung erfasst, werden sie für die freiberuflich Tätigen doppelt honorarwirksam.

Abbildung 24-4: Unternehmensspezifische Baustelleneinrichtung (Justizvollzugsanstalt Rottweil)



¹ Honorarordnung für Architekten und Ingenieure

24.2.2 Nebenleistungen mit eigenen Positionen in Ausschreibungen

In der Vergabe- und Vertragsordnung für Bauleistungen (VOB) ist im Teil C bzw. den Allgemeinen Technischen Vertragsbedingungen für Baustellen jeder Art nach DIN 18299 geregelt, dass Nebenleistungen nicht separat ausgeschrieben und vergütet werden müssen. Sie gehören zur Bauleistung und sind mit den vereinbarten Preisen abgegolten. Dies gilt beispielsweise für die spezifische Baustelleneinrichtung der Unternehmen, Anlieferungen oder den Materialtransport auf der Baustelle.

Der Landesbetrieb schrieb bei der Mehrzahl der Baumaßnahmen Nebenleistungen mit eigenständigen Positionen aus. Dies kann gemäß VOB Teil C ausnahmsweise erfolgen, wenn die Nebenleistungen kostenrelevant sind und selbstständig vergütet werden sollen.

Diese eigenständigen Positionen für Nebenleistungen stellen ein Risiko für Widersprüche im Leistungsverzeichnis, spekulative Angebotspreise und Doppelvergütung dar.

24.2.3 Vergütung von Nebenleistungen durch Nachträge

Werden Änderungen der erforderlichen Nebenleistung notwendig, kann dies entweder an unzureichenden Angaben zur Baustelle im Leistungsverzeichnis oder an der unzureichenden Kalkulation des Auftragnehmers liegen. Die Unternehmen forderten bei nahezu allen Baumaßnahmen nachträgliche Vergütungen von Nebenleistungen.

In mehreren Fällen wies der Landesbetrieb die Vergütung von Nebenleistungen in Nachträgen zutreffend zurück. Sie waren nicht mit eigen-

ständigen Positionen beauftragt. Sie lagen daher im Verantwortungsbereich der Unternehmen. So lehnte das Land beim Neubau IMBIT² in Freiburg eine Mehrkostenforderung von 200.000 € für die Änderung des Kranstandorts gegenüber der Planung ab. Der Landesbetrieb verwies auf die Eigenverantwortung des Unternehmens für die Nebenleistung und einigte sich auf eine stark reduzierte Vergütung von weniger als 10.000 €.

In anderen Fällen wurden jedoch Nachtragsforderungen für Nebenleistungen beauftragt oder vergütet, obwohl diese im Verantwortungsbereich der Unternehmen lagen. Die Nachtragsbegründungen enthielten keine Belege dafür, dass unzureichende Angaben im Leistungsverzeichnis ursächlich waren.

24.2.4 Gesonderte Beauftragung zur Planung der Baulogistik

Der Landesbetrieb beauftragte die Planung des Baustellenbetriebs in Einzelfällen als Spezialplanung „Baulogistik“. Dies kann bei Baustellen mit außergewöhnlich hohen Anforderungen begründet sein. Beispiele dafür sind Baustellen mit innerstädtischer Lage ohne Flächenreserven, innerhalb eines Sicherheitsbereichs oder mit sehr komplexen Anforderungen an den Bauablauf.

Die Leistungen und das Honorar für die Spezialplanung Baulogistik werden seit 2011 durch den AHO (Ausschuss der Verbände und Kammern der Ingenieure und Architekten für die Honorarordnung) geregelt. Eine eindeutige Abgrenzung zu den Planungen der HOAI besteht nicht, da die aufgeführten Leistungen weitgehend identisch benannt und in dieselben Leistungsphasen unterteilt sind.

² Institute for Machine-Brain Interfacing Technology



Abbildung 24-5: Baustelle MaReCum am Universitätsklinikum Mannheim

Bei keiner der neun geprüften Baumaßnahmen wurde eine Baulogistikplanung nach AHO beauftragt. Der Rechnungshof untersuchte daher die Aufträge zur Baulogistik beim Neubau des Justizvollzugskrankenhauses in Stuttgart-Stammheim und beim Neubau MaReCum³ in Mannheim (siehe Abbildung 24-5).

Der vom Landesbetrieb geschätzte Auftragswert für die Vergabe der Baulogistikplanung lag bei beiden Maßnahmen deutlich unter den eingereichten Angeboten. Bei der nationalen Vergabe zum Neubau MaReCum überstieg das günstigste Angebot mit 550.000 € die Auftragswertschätzung um mehr als das Dreifache. Der Landesbetrieb kürzte nach Angebots Eingang den Umfang des Auftrags soweit, dass der Schwellenwert für EU-weite Vergaben nicht überschritten wurde. Nach Auftragsvergabe erhöhte der Landesbetrieb den Auftragsumfang mit Nachträgen wieder auf rund das Doppelte bzw. 475.000 €. Die Bauarbeiten wurden im Oktober 2024 begonnen und sollen voraussichtlich Ende 2027 abgeschlossen sein.

Die Baulogistikplanung für den Neubau Justizvollzugskrankenhauses in Stuttgart-Stammheim schrieb der Landesbetrieb europaweit aus. Lediglich zwei Bieter gaben ein Angebot

ab. Der Rechnungshof stellte fest, dass die Ausschreibungsunterlagen keine geeignete Grundlage für einen funktionierenden Preis- und Leistungswettbewerb waren. Sie beschrieben die Leistung nicht eindeutig und enthielten weder nähere Angaben zur Planungsaufgabe noch zum Leistungsumfang. Zudem umfassten sie keine Planung zum Bauvorhaben, da zum Ausschreibungszeitpunkt noch kein Architekt beauftragt war.

Der Rechnungshof verglich die Honorare für die Baulogistikplanung nach AHO mit dem anteiligen HOAI-Honorar für die fünf Baustellenplanungen mit hoher Komplexität. Das spezifische Honorar war im Verhältnis zu den Bauwerkskosten bei den AHO-Verträgen höher. Beim Neubau MaReCum überstieg es den Durchschnitt der Planungen nach HOAI geringfügig, beim Neubau Justizvollzugskrankenhauses deutlich.

³ Mannheimer Reformierte Curriculum für Medizin und Medizinnähe Berufe

24.3 Empfehlungen

24.3.1 Baustellen rechtzeitig und hinreichend planen

Bei komplexen Baustellen sollte das Land die freiberuflich Tätigen zu einer belastbaren Planung und Beschreibung der Baustelle bereits zur Bauunterlage anhalten (Leistungsphase 3 nach HOAI, Entwurfsplanung).

24.3.2 Anti-Claim-Management intensivieren

Bei der Prüfung und Beauftragung von Nachträgen sollte das Land Vergütungsforderungen für Nebenleistungen zurückweisen, wenn diese nicht hinreichend begründet sind. Der Landesbetrieb sollte sein Anti-Claim-Management hierzu besser aufstellen.

24.3.3 Planungen für die Baulogistik nur ausnahmsweise separat beauftragen

Das Land sollte die separate Fachplanung der Baulogistik nach AHO nur in Ausnahmefällen und bei Baustellen mit sehr hoher Komplexität beauftragen. Bei der Beauftragung sollten AHO-Leistungen eindeutig von HOAI-Leistungen abgegrenzt werden.



**Baden-Württemberg
Rechnungshof**

24.4 Stellungnahme des Ministeriums

Das Finanzministerium führt aus, dass sich die aus den Prüfungsergebnissen abgeleiteten Empfehlungen grundsätzlich mit den strategischen Zielsetzungen des Ministeriums deckten. So könnte sich die für eine wirtschaftliche Umsetzung erforderliche Baustellenplanung in einem größeren Umfang in frühere Leistungsphasen verlagern. Dies werde noch intensiver beachtet.

Nach Auskunft des Ministeriums könnten Baustellen-Logistikplanungen einen wesentlichen Beitrag zur wirtschaftlichen Baudurchführung leisten. Der Landesbetrieb werde bei Maßnahmen mit hoher Komplexität bereits mit der Leistungsphase 3 eine belastbare Planung der Baustelle einfordern. Hierbei sei auf eine klare Abgrenzung zwischen AHO- und HOAI-Leistungen zu achten.

Das Anti-Claim-Management des Landesbetriebs sei in den letzten Jahren kontinuierlich weiterentwickelt worden. Aufgrund der zunehmenden Komplexität steige auch der Betreuungsaufwand. Die Auftragnehmer betrieben ein immer aggressiveres Claim-Management, woran sich der Landesbetrieb weiter ausrichte.

Einzelplan 14:

**Ministerium für Wissenschaft,
Forschung und Kunst**



25 Informationssicherheit an den Hochschulen in Baden-Württemberg

Kapitel 1426 bis 1464, 1468 und 1470 bis 1477

Die Hochschulen des Landes waren in den vergangenen Jahren mehrfach Ziel von Cyberangriffen. Zur Abwehr bedarf es wirksamer Informationssicherheitsmanagementsysteme. Die überwiegend dezentralen Strukturen der Hochschul-IT sind nur bedingt geeignet, diesen Anforderungen gerecht zu werden. Mit einer stärkeren Zentralisierung insbesondere von IT-Basisdiensten und mehr Kooperation sowohl zwischen den Hochschulen als auch mit anderen Akteuren der Informationssicherheit könnte den wachsenden Herausforderungen begegnet werden.

25.1 Ausgangslage

Die Bedrohungslage für die IT-Systeme des Landes hat sich in den vergangenen Jahren erheblich verschärft - dies gilt auch für die Hochschulen. Angreifer agieren heute hochgradig professionalisiert, arbeitsteilig und werden in zunehmendem Maß durch staatliche oder staatsnahe Akteure aus dem Ausland unterstützt. Hochschulen stehen als Zentren für Spitzenforschung und Innovation besonders im Fokus.

Die Hochschulen in Baden-Württemberg verarbeiten zahlreiche sensible Daten, z. B. Forschungsinhalte oder personenbezogene Daten von Studierenden oder Mitarbeitenden. In jüngster Vergangenheit gab es bei den Hochschulen mehrere durch Cyberangriffe verursachte Sicherheitsvorfälle. Bei diesen Sicherheitsvorfällen mussten die wissenschaftlichen Institutionen teilweise über Wochen hinweg vollständig vom Netz genommen werden. Es kam zu starken Beeinträchtigungen der Aufgabenwahrnehmung der Hochschulverwaltung sowie in der Forschung und Lehre. Zur Wiederaufnahme des Dienstbetriebs musste teilweise die komplette IT-Infrastruktur neu aufgebaut werden.

Die Prüfung des Rechnungshofs erstreckte sich auf die Duale Hochschule, die Pädagogischen Hochschulen, die Hochschulen für angewandte Wissenschaften sowie die Musik- und Kunsthochschulen. Die Universitäten waren nicht Gegenstand der Prüfung.

25.2 Prüfungsergebnisse

25.2.1 Informationssicherheitsmanagementsysteme an Hochschulen

Informationssicherheit ist eine Daueraufgabe. Geänderte Aufgaben und Prozesse, ein Wandel der gesetzlichen Rahmenbedingungen, neue Technik, aber auch bislang unbekannte Schwachstellen und daraus erwachsende Gefährdungen stellen immer wieder neue Anforderungen an die Informationssicherheit dar. Sie ist insoweit ein Prozess, der kontinuierlich überprüft und angepasst werden muss.

Für den Schutz von Informationen in den behördlichen Strukturen des Landes ist die Verwaltungsvorschrift des Innenministeriums zur Informationssicherheit (VwV Informationssicherheit) von besonderer Bedeutung. Mit ihr wurde 2017 ein wesentlicher Grundstein gelegt, um ein umfassendes Informationssicherheitsmanagementsystem (ISMS) in der Landesverwaltung zu etablieren. Sie definiert Ziele, Grundsätze, Organisationsstrukturen und Maßnahmen für einen Informationssicherheitsmanagementprozess und verpflichtet die Landesbehörden, ihre Prozesse im Hinblick auf die Informationssicherheit zu überprüfen, anzupassen und das ISMS an den IT-Grundschutz-Standards des Bundesamtes für Sicherheit in der Informationstechnik (BSI) auszurichten.

Die Hochschulen des Landes wenden die VwV Informationssicherheit an. Um den steigenden Anforderungen an die Resilienz und Compliance gerecht zu werden, bauten sie in den vergangenen Jahren wesentliche Strukturen eines ISMS auf. Allerdings unterscheiden sich Hochschulen in ihren gesetzlichen Aufgaben und mit Blick auf die Freiheit von Forschung und Lehre wesentlich von anderen Landesbehörden in Baden-Württemberg. Sie verfügen nur

teilweise über klassische behördliche Strukturen und Hierarchien, was die Etablierung eines ISMS erheblich erschwert. Die ISMS der Hochschulen sind deshalb noch nicht durchgehend wirksam; in den Bereichen Strategie, Personal, Sicherheitskonzeption sowie in der Detektion und Reaktion auf Sicherheitsvorfälle bestehen Verbesserungspotenziale.

25.2.2 Einsatz von Personal aus Forschung und Lehre innerhalb der Informationssicherheit

Das BSI definiert als Basis-Anforderung an ein ISMS, dass Informationssicherheitsbeauftragte zu benennen sind. Der Haushaltsgesetzgeber hat dem Wissenschaftsressort 58 Stellen in der Entgeltgruppe 13 bereitgestellt, um Beauftragte für Informationssicherheit an den Hochschulen bestellen zu können. Darin enthalten sind 12 Stellen für ein „Kernteam“, das an den Standorten in Reutlingen (für die Hochschulen) und in Heidelberg (für die Universitäten) zentrale Maßnahmen der Informationssicherheit durchführt.

Nach einer Umfrage des Rechnungshofs werden an neun Hochschulen zusätzlich Personen aus Forschung und Lehre eingesetzt, um Aufgaben und Funktionen des ISMS zu erfüllen. Diese Hochschulen gewähren dafür eine Ermäßigung auf das Lehrdeputat. In mindestens einem Fall erfolgt die Übernahme der Funktion des Informationssicherheitsbeauftragten durch Lehrpersonal.

Eine dauerhafte Übernahme von Aufgaben sowie Funktionen innerhalb des ISMS durch Lehrpersonen kann problematisch sein, wenn dadurch die Aufgabenerfüllung in Forschung und Lehre beeinträchtigt wird. Die Wahrnehmung dieser Funktion sollte grundsätzlich durch die dafür zur Verfügung stehenden Stellen abgedeckt werden.

25.2.3 Sicherheitsvorfälle

Ein Sicherheitsvorfall ist nach der Verordnung des Innenministeriums zur Verbesserung der Cybersicherheit in Baden-Württemberg (Cybersicherheitsverordnung - CSVO) „ein Ereignis, das die Verfügbarkeit, Integrität oder Vertraulichkeit gespeicherter, übermittelter oder verarbeiteter Daten oder Dienste, die über Informationstechnik angeboten werden oder zugänglich sind, beeinträchtigt.“ In der Umfrage gaben mehr als zwei Drittel der Hochschulen an, seit 2022 von mindestens einem Sicherheitsvorfall gemäß der Begriffsbestimmung der CSVO betroffen gewesen zu sein.

Am häufigsten traten Malware-Infektionen auf, die mittels Phishing verbreitet wurden. In einigen Fällen kam es zu gezielten Hackerangriffen, über die Ransomware eingeschleust wurde. An einigen Hochschulen wurde dadurch der komplette Datenbestand inklusive Backup verschlüsselt. In einem Fall haben Angreifer im Darknet Zugangsdaten zu einer Hochschule erworben, die durch einen Phishing-Angriff abgegriffen wurden, und erlangten dadurch Zugriff auf das Campusnetz.

Teils meldeten sich die Angreifer anschließend bei den betroffenen Hochschulen und boten gegen Lösegeldzahlungen in Kryptowährungen die Herausgabe des Schlüssels bzw. die Entschlüsselung des Datenbestandes an. In einigen Fällen führten die Angriffe zum Totalverlust des Datenbestandes, was einen kompletten Neuaufbau der IT-Infrastruktur erforderlich machte. Dem Rechnungshof ist kein Fall bekannt, bei dem die Hochschulen auf Forderungen nach Lösegeld eingegangen sind.

25.2.4 Kooperationsverbund bwInfoSec

Um den steigenden Anforderungen an die Informationssicherheit gerecht zu werden, entwickelten Hochschulen und Wissenschaftsministerium 2018 gemeinsam das „Rahmenkonzept Informationssicherheit“. Die dort definierten Maßnahmen sollen zu einer wesentlichen und dauerhaften Verbesserung der Informationssicherheit an den Hochschulen führen. Dazu gehört unter anderem die Gründung des Kooperationsverbundes „bwInfoSec“, der Synergien im Hochschulbereich erzeugen und die Cyber-Resilienz der akademischen Einrichtungen festigen soll.

Der Kooperationsverbund besteht im Wesentlichen aus Vertretern des Wissenschaftsministeriums und der Hochschulen. Operatives Zentrum der bwInfoSec ist das Kernteam Informationssicherheit. Dieses bündelt zentrale Aufgaben für die Hochschulen, stellt Dienste wie beispielsweise das ISMS-Tool zur Dokumentation und Abbildung des ISMS bereit und bietet entsprechende Beratungen an.

25.2.5 Cybersicherheitsagentur Baden-Württemberg

Die Cybersicherheitsagentur Baden-Württemberg (CSBW) wurde mit Inkrafttreten des Cybersicherheitsgesetzes am 17.02.2021 gegründet und ist seit dem 01.01.2022 als eigenständige Landesoberbehörde tätig. Zum 01.07.2022 hat sie das Computer Emergency Response Team (CERT BWL) von der Landesoberbehörde IT Baden-Württemberg (BITBW) übernommen. Die CSBW nimmt mit dem CERT BWL eine Schlüsselrolle in der Cybersicherheit im Land ein; sie bietet u. a. einen Warn- und Informationsdienst an und gibt Handlungsempfehlungen.

Die Hochschulen sind an den Warn- und Informationsdienst der CSBW angebunden. In Krisenfällen ist das CERT BWL eine der ersten Anlaufstellen für betroffene Dienststellen. Darüber hinaus bietet die CSBW den Hochschulen diverse präventive Angebote an. In den vergangenen Jahren hat die CSBW mit dem CERT BWL die Hochschulen bei der Behandlung von Sicherheitsvorfällen und sicherheitskritischen Ereignissen unterstützt.

Die Rolle und das Vorgehen der CSBW bei der Vorfallbehandlung wird bei den betroffenen Hochschulen durchweg positiv bewertet. Die CSBW konnte schnell und wirksam Erstmaßnahmen einleiten und dadurch die Hochschulen unterstützen. Die Zusammenarbeit mit der CSBW und weiteren Beteiligten (u. a. Landeskriminalamt, Landesamt für Verfassungsschutz) während der Krisensituation habe, so die übereinstimmende Meinung der Hochschulen, gut funktioniert.

Das Cybersicherheitsgesetz Baden-Württemberg definiert die Aufgaben der CSBW und regelt die Zusammenarbeit mit den öffentlichen Stellen. In § 2 Absatz 2 Satz 2 sieht das Gesetz vor, dass für Stellen des Landes mit Sonderstatus - zu denen die Hochschulen gehören - einvernehmlich gesonderte Vereinbarungen zwischen der CSBW und der jeweils zuständigen obersten Landesbehörde getroffen werden. Der Abschluss einer solchen Vereinbarung, mit der die Zusammenarbeit auf operativer, strategischer und taktischer Ebene ausgestaltet werden sollte, war für 2024 vorgesehen, ist aber bislang nicht erfolgt.

Zur klaren Abgrenzung der Aufgaben und Befugnisse sollte diese Vereinbarung schnellstmöglich geschlossen werden. Dann könnten Doppelarbeiten vermieden und das Hochschul-ISMS zielgerichtet weiterentwickelt werden.

Zudem könnte geregelt werden, ob die Hochschulen weitere Leistungen der CSBW, beispielsweise bei der Netzwerküberwachung, nutzen können.

25.2.6 Schatten-IT

Bei rund 70 % der Hochschulen ist bekannt oder zumindest wahrscheinlich, dass es IT-Systeme, Software oder Cloud-Dienste gibt, die von Fakultäten oder Instituten ohne Wissen oder Freigabe der zentralen IT-Abteilung eingesetzt werden. Diese sogenannte „Schatten-IT“ stellt eine erhebliche Gefahr für die Informationssicherheit an Hochschulen dar.

Schatten-IT entsteht oft, weil IT-Lösungen nicht schnell genug bereitgestellt werden können oder deren Funktionsumfang unzureichend ist. Diese Anforderungen können die Hochschulen angesichts eines in der Regel dezentralen IT-Betriebs jedoch häufig nicht erfüllen. Ein breiteres Produktportfolio und schnellere Bereitstellungszeiten könnten erreicht werden, wenn Hochschulen stärker kooperieren und IT-Dienste zentralisiert werden.

25.2.7 Stärkung der Informationssicherheit durch zentrale IT-Dienste

Die IT-Infrastruktur an den Hochschulen in Baden-Württemberg ist sehr heterogen. Zwar werden teilweise Dienste von einer Hochschule bereitgestellt und von mehreren Hochschulen genutzt. Dies gilt beispielsweise für E-Mail-Services. Beim Identitätsmanagement¹ und bei der Bereitstellung und Nutzung von Infrastrukturdiensten² gibt es ebenfalls bereits Kooperationen zwischen den Hochschulen und den Universitäten, die vom Wissenschaftsministerium unterstützt werden.

Derzeit betreiben fast alle Hochschulen weitere ressourcenintensive Basis-Dienste, kritische Fachanwendungen und Endgeräte in Eigenregie, d. h. fragmentiert in der Verantwortung der jeweiligen Hochschule. Dies bindet hochqualifiziertes Personal unnötig an Administrationsaufgaben. Vor allem aber können die dezentralen IT-Strukturen der Hochschulen den wachsenden Anforderungen der Informationssicherheit nicht mehr gerecht werden. Einzelne Hochschulen verfügen weder über die personellen Ressourcen noch über das spezialisierte Know-how, um mit der technologischen Entwicklung auf Seiten der Angreifer Schritt zu halten. In Gesprächen mit Vertretern der Hochschulen zeigte sich mehrfach der Wunsch nach einer stärkeren Zentralisierung und hochschulübergreifenden Zusammenarbeit bei der IT.

Eine stärkere Zentralisierung der IT-Infrastruktur steht nicht im Widerspruch zur Hochschulautonomie. Im Gegenteil: Eine stärkere Zentralisierung und die damit einhergehende Professionalisierung des IT-Betriebs würde die Freiheit von Forschung und Lehre im digitalen Zeitalter fördern. Die vom Grundgesetz und durch § 3 LHG geschützte akademische Freiheit bezieht sich insbesondere auf Wissenschaft, Forschung, Kunst, Lehre und die inhaltliche Gestaltung des Studiums. Der Betrieb von IT-Basisdiensten (wie beispielsweise E-Mail-Servern, Netzwerk-Backbones, Speichersystemen oder dem Patch-Management von Betriebssystemen) ist lediglich eine administrative Unterstützungsleistung. Stärker zentralisierte IT-Dienste könnten dazu beitragen, die Hochschul-IT wirtschaftlicher zu gestalten und den Wissenschaftsbetrieb besser vor existenzgefährdenden Cyber-Risiken zu schützen.

¹ <https://www.bwidm.de/>.

² <https://bwcloud-os.de/>.

25.3 Empfehlungen

25.3.1 Informationssicherheitsmanagementsystem weiterentwickeln

Die Hochschulen sollten ihre ISMS regelmäßig überprüfen und gezielt weiterentwickeln. Insbesondere durch Maßnahmen in den Bereichen Strategie, Personal, Sicherheitskonzeption sowie in der Detektion und Reaktion auf Sicherheitsvorfälle sollte der Reifegrad der ISMS gesteigert werden.

Die Hochschulen sollten Lehrpersonen nur dann dauerhaft für Aufgaben oder Funktionen des ISMS (beispielsweise als Informationssicherheitsbeauftragte) einsetzen, wenn die Aufgabewahrnehmung in Forschung und Lehre dadurch nicht beeinträchtigt wird.

Das Wissenschaftsministerium sollte mit den Hochschulen und der CSBW eine Vereinbarung im Sinne des § 2 Absatz 2 Satz 2 des Cybersicherheitsgesetzes abschließen, um die Zusammenarbeit auf operativer, strategischer und taktischer Ebene zu konkretisieren.

25.3.2 Informationssicherheit durch zentrale IT-Dienste stärken

Das Wissenschaftsministerium sollte gemeinsam mit den Hochschulen und in Abstimmung mit dem Innenministerium (BITBW, CSBW) eine stärkere Zentralisierung der Hochschul-IT anstoßen. Hierzu sollte für die staatlichen Hochschulen - unter Berücksichtigung der bestehenden Angebote der IT der Landesverwaltung - eine übergreifende IT- und Rechenzentrumsstrategie entwickelt werden.

Mit Blick auf die operative Umsetzung sollte der Aufbau einer zentralen Einheit oder der Ausbau einer bestehenden Einheit für den zentralen IT-Betrieb erwogen werden.

Basis-Dienste wie Kommunikationslösungen (E-Mail, Messenger, Videokonferenz), Speicher- und Betriebssysteme sollten - unter Berücksichtigung der jeweils spezifischen Anforderungen - so umfassend wie möglich zentralisiert werden.



25.4 Stellungnahme des Ministeriums

Das Wissenschaftsministerium begrüßt die Empfehlungen des Rechnungshofs zur Weiterentwicklung der ISMS der Hochschulen und zur Stärkung der Informationssicherheit durch eine Zentralisierung von IT-Diensten.

Das Wissenschaftsministerium stimmt mit dem Rechnungshof darin überein, dass die Hochschulen als Zentren für Spitzenforschung und Innovation im besonderen Fokus von Cyberangriffen stehen. Daraus resultiere die Notwendigkeit, die Informationssicherheit der Hochschulen als stetig zu optimierende Daueraufgabe zu begreifen, auch wenn die besonderen Strukturen und Hierarchien an Hochschulen die Etablierung eines ISMS erschweren würden. Das Wissenschaftsministerium werde die Hochschulen zur kontinuierlichen Verbesserung des Reifegrads ihrer ISMS anhalten.

Das Wissenschaftsministerium stimmt mit dem Rechnungshof auch darin überein, dass eine dauerhafte Übernahme von Aufgaben sowie Funktionen innerhalb des ISMS durch Lehrpersonen nur dann möglich ist, wenn die Aufgaben in Forschung und Lehre dadurch nicht beeinträchtigt werden. Es sei allerdings darauf hinzuweisen, dass es bei einem Einsatz von wissenschaftlichen Fachvertreterinnen und -vertretern in der Informationssicherheit einer Hochschule zu sehr positiven Wechselwirkungen kommen könne.

Das Wissenschaftsministerium werde sich erneut darum bemühen, mit der Cybersicherheitsagentur eine Kooperationsvereinbarung abzuschließen und hoffe auf eine entsprechende Bereitschaft auf Seiten des Innenministeriums und der Cybersicherheitsagentur.

Darüber hinaus werde das Wissenschaftsministerium in Abstimmung mit dem Innenministerium eine stärkere Zentralisierung der Hochschul-IT anstoßen und die dazu notwendigen Diskussionen und Konzepte in den Hochschulgremien initiieren. Dabei werde genau zu prüfen sein, welche Dienste sich für eine Zentralisierung eignen und ob es Bereiche gibt, in denen eine Heterogenität der Ausgestaltung die Resilienz vor Angriffen stärker erhöht als eine Zentralisierung.

Neben der Prüfung des Aufbaus einer zentralen Einheit für den IT-Betrieb werde das Wissenschaftsministerium die Einrichtung eines Security Operation Center für den Hochschulbereich weiterverfolgen.



26 Eintrittspreise der Landesmuseen

Kapitel 1466, 1467, 1478, 1482 bis 1487, 1491 und 1492

Die elf Landesmuseen und das Zentrum für Kunst und Medien Karlsruhe erzielen jährliche Einnahmen aus Eintrittsgeldern und Entgelten für Führungen und Veranstaltungen von rund 6,6 Mio. €. Diese Einnahmen decken lediglich 6 % der laufenden Aufwendungen der Museen.

Der Rechnungshof empfiehlt den Landesmuseen, ihre Einnahmen aus Eintrittsgeldern und Entgelten für Führungen und Veranstaltungen zu erhöhen und spätestens alle 3 Jahre anzupassen. Ziel sollte sein, mindestens 10 % der laufenden Betriebsausgaben zu decken. Das System der Ermäßigungen sollte vereinfacht werden.

26.1 Ausgangslage

Das Land betreibt an fünf Standorten elf Landesmuseen und das Zentrum für Kunst und Medien Karlsruhe, deren Ausstellungen jährlich von mehr als 2 Mio. Menschen besucht werden:

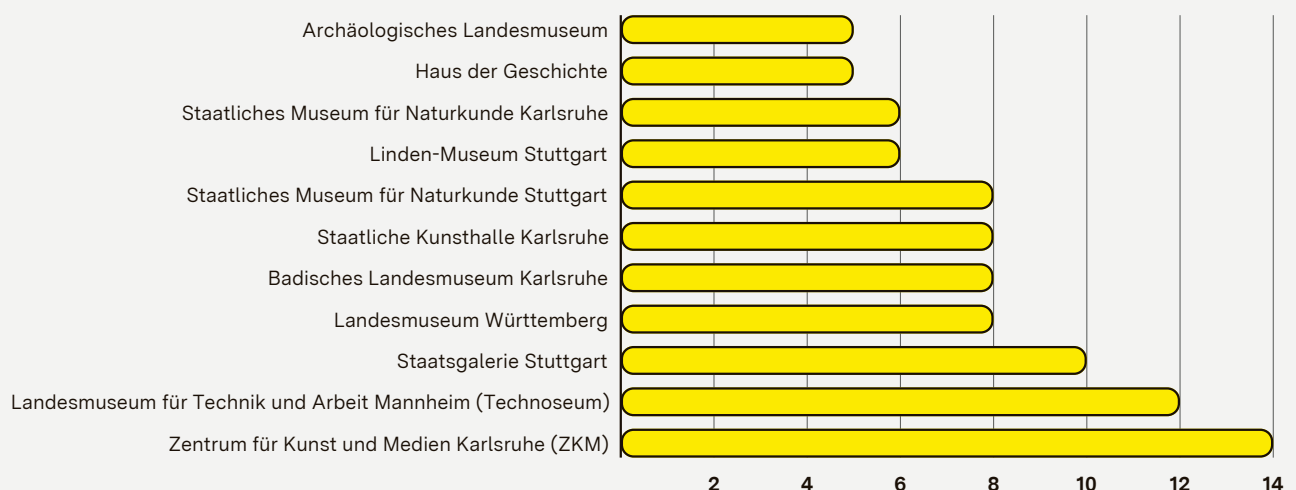
- die Staatsgalerie Stuttgart,
- das Landesmuseum Württemberg,
- das Staatliche Museum für Naturkunde Stuttgart,
- das Linden-Museum in Stuttgart,
- das Haus der Geschichte Baden-Württemberg,
- das Badische Landesmuseum Karlsruhe,
- die Staatliche Kunsthalle Karlsruhe,
- das Staatliche Museum für Naturkunde Karlsruhe,
- das Zentrum für Kunst und Medien Karlsruhe,
- das Landesmuseum für Technik und Arbeit Mannheim (Technoseum),
- das Archäologische Landesmuseum in Konstanz und
- die Staatliche Kunsthalle Baden-Baden.

Hinzu kommen zahlreiche Außenstellen, die bei den Besucherzahlen bereits berücksichtigt sind.

Seit 1995 erheben alle Landesmuseen sowohl für ihre Dauerausstellungen als auch für Wechsel- und Sonderausstellungen privatrechtliche Eintrittsentgelte. Die Höhe der Eintrittsgelder wird von der jeweiligen Museumsleitung weitgehend autonom festgesetzt. Erklärtes Ziel der Eintrittsgelderhebung ist es, Deckungsbeiträge für die (steigenden) Betriebskosten der Museen zu erwirtschaften.

Die Spanne der regulären (nicht ermäßigten) Eintrittspreise für die Dauerausstellungen reicht derzeit von 5 € beim Haus der Geschichte und beim Archäologischen Landesmuseum bis zu 14 € für das „Kombi-Ticket“ für die gemeinsame Ausstellung des Zentrums für Kunst und Medien Karlsruhe und der Staatlichen Kunsthalle Karlsruhe. Die meisten Museen erheben derzeit einen Eintrittspreis von 8 €. Die Staatliche Kunsthalle Baden-Baden zeigt nur Sonderausstellungen.

Abbildung 26-1: Aktuelle reguläre Eintrittspreise der Landesmuseen für die Dauerausstellung (in Euro)



Neben diesen regulären Eintrittspreisen gewähren alle Museen Ermäßigungen aufgrund verschiedener Tatbestände und in vielen Fällen gewähren sie auch freien Eintritt. Nach einer Entscheidung der Landesregierung erhalten seit 2020 Kinder und Jugendliche bis zum 18. Lebensjahr freien Eintritt in die Dauerausstellungen der Landesmuseen. Der dadurch entstehende Einnahmefall wird den Landesmuseen auf der Basis früherer Einnahmen pauschal aus dem Landeshaushalt erstattet. Lediglich das Landesmuseum für Technik und Arbeit Mannheim ist diesem Beschluss der Landesregierung nicht gefolgt und erhebt bei Kindern ab 6 Jahren und Jugendlichen einen - allerdings ermäßigten - Eintritt.

Für die Sonderausstellungen erheben die meisten Landesmuseen ein gesondertes Eintrittsentgelt. Dasselbe gilt für Führungen durch die Dauerausstellung und die Sonderausstellungen und für Veranstaltungen mit Event-Charakter.

Insgesamt erzielten die elf Landesmuseen und das Zentrum für Kunst und Medien Karlsruhe 2024 durch Eintrittsgelder und Entgelte für Führungen und Veranstaltungen 6,6 Mio. €.

Die laufenden Aufwendungen des Museumsbetriebs für die elf Landesmuseen werden im Durchschnitt der letzten Jahre zu 85 % aus den Zuweisungen und Zuschüssen des Landes und der beteiligten Kommunen gedeckt. Weitere 6 % stammen aus Zuschüssen Dritter (z. B. Projektfördermitteln) und weitere 3 % aus sonstigen betrieblichen Erträgen (z. B. dem Verkauf von Katalogen oder Mieteinnahmen). Die Erträge aus Eintrittsgeldern und Entgelten für Führungen und Veranstaltungen decken im Durchschnitt aller Landesmuseen lediglich 6 % der laufenden Aufwendungen.

Der Rechnungshof hat die Erhebung und Ausgestaltung der Eintrittspreise der Landesmuseen

und des Zentrums für Kunst und Medien Karlsruhe im Kontext ihrer Ertragslage geprüft. Der geprüfte Zeitraum erstreckte sich auf die Jahre 2014 bis 2024. Die Besonderheiten der Coronajahre 2020 bis 2022 wurden berücksichtigt.

26.2 Prüfungsergebnisse

Wie alle Landeseinrichtungen sind auch die Landesmuseen gehalten, Einnahmepotenziale auszuschöpfen. Vor diesem Hintergrund hält der Rechnungshof Einnahmen aus Eintrittsgeldern und Entgelten für Führungen und Veranstaltungen, die im Landesdurchschnitt nur 6 % des laufenden Betriebsaufwandes decken, für zu gering.

Mit dem von der Landesregierung verfüigten freien Eintritt für Kinder und Jugendliche tragen die Museen ihrem bildungspolitischen Auftrag Rechnung - die Einnahmen aus regulären Eintrittsgeldern für erwachsene Besucherinnen und Besucher sollten dagegen deutlich erhöht werden. Es gibt bis heute keine Zielvorgaben für die Ausgabendeckungsquote der Eintrittsgelder und Entgelte. Das Ziel, im Landesdurchschnitt mindestens 10 % der laufenden Betriebsausgaben aus Eintrittsgeldern und Entgelten zu decken, wäre angemessen und erreichbar.

Im Einzelnen sieht der Rechnungshof aufgrund der gewonnenen Prüfungserkenntnisse folgende Verbesserungspotenziale:

26.2.1 Höhere reguläre Eintrittspreise - regelmäßige Anpassungen

Die hohe Wertigkeit der von den Landesmuseen präsentierten Dauerausstellungen rechtfertigt einen höheren regulären Eintrittspreis, der auf dem Markt der kulturellen Freizeitangebote auch erzielbar ist.

Dies zeigt auch ein Vergleich mit den Eintrittspreisen der besucherstarken privaten Museen im Land und mit den Eintrittspreisen, die im benachbarten Ausland (z. B. in Österreich und in der Schweiz) von Museen gleicher Größenordnung mit Erfolg verlangt werden. Auch die Preise für vergleichbare konkurrierende Freizeitangebote zeigen, dass für die Landesmuseen ein Spielraum nach oben besteht.

Die Prüfung des Rechnungshofs hat ergeben, dass einzelne Landesmuseen seit mehreren Jahren keine Anpassung der Eintrittsgelder vorgenommen haben, in zwei Fällen sind die Eintrittspreise mehr als 10 Jahre unverändert geblieben.

26.2.2 Höhere Einnahmen bei Sonderausstellungen, Führungen und Veranstaltungen

Sonderausstellungen und didaktisch gut gestaltete Führungen sowie Veranstaltungen mit Event-Charakter gehören zu den attraktivsten Angeboten der Landesmuseen. Ihr besonderer Wert rechtfertigt in jedem Fall Sonderentgelte, die zu einer deutlich höheren Ausgabendeckungsquote als bei den Dauerausstellungen führen müssen. Bei Führungen und Veranstaltungen mit Event-Charakter hält der Rechnungshof Entgelte für angemessen, die mindestens die direkten Kosten dieser Angebote decken und nach Möglichkeit auch noch Deckungsbeiträge für die jeweilige Ausstellung erbringen.

Nach den Feststellungen des Rechnungshofs erheben die Landesmuseen bereits heute regelmäßig Sonderentgelte für Sonderausstellungen, Führungen und Veranstaltungen. Allerdings konnten die Museen bei der Prüfung nur in wenigen Fällen darlegen, dass sie diese Preise auf der Grundlage einer Kostenkalkulation festgesetzt haben.

26.2.3 Ermäßigungen und freie Eintritte

Jedes Landesmuseum hat im Laufe der Jahre ein eigenes System von Ermäßigungen und freien Eintritten entwickelt. Der Umgang mit diesem System ist bürokratisch aufwendig und führt in vielen Fällen zu vermeidbaren Einnahmeausfällen.

Nach unseren Prüfungsfeststellungen wurde 2024 im Bereich der Dauerausstellungen für 47,2 % der Besuche freier Eintritt gewährt, für 28,8 % ein ermäßigter Eintrittspreis berechnet und nur 24,0 % der Besucherinnen und Besucher bezahlten den regulären Eintrittspreis. Ein ähnliches Ergebnis ergab sich im Bereich der Sonderausstellungen.

Vor diesem Hintergrund hält der Rechnungshof eine Ausweitung der Ermäßigungen und der freien Eintritte, nicht für geboten. Das System der Ermäßigungen kann vereinfacht und ihre Zahl reduziert werden. Als Alternative zu den verwaltungsaufwendigen Ermäßigungen kommt ein wöchentlicher Öffnungstag mit einem generell ermäßigten Eintritt in Betracht, wie er sich andernorts bewährt hat.

Rabatte für Gruppen beanstandet der Rechnungshof nicht. Sie sollten allerdings maßvoll ausgestaltet werden. Soweit Sponsoren befristet freien Eintritt für das allgemeine Publikum finanzieren, sollten diese Aktionen als Ausnahmen von der Regel erkennbar sein.

26.2.4 Weitere Einnahmepotenziale, die nicht genutzt werden

Für die neuerdings angebotenen attraktiven Online-Angebote haben die Landesmuseen bisher in der Regel keine Entgelte erhoben, obwohl diese mit großem Aufwand produziert worden sind. Best-Practice-Beispiele privater Museen zeigen, dass auch hier Einnahmepotenziale bestehen.

Der Rechnungshof erkennt zudem ungenutzte Einnahmepotenziale bei der Zusammenarbeit der Landesmuseen untereinander und mit anderen regionalen Kultureinrichtungen durch Kombi-Tickets und gemeinsame Marketing-Aktivitäten.

26.2.5 Zusätzliche Einnahmen durch besondere Angebote und differenzierte Preise

Im Rahmen der Prüfung zeigten sich verschiedene Modelle der Preisdifferenzierung nach oben, die als beispielgebend angesehen werden können.

So richtete ein Museum den Besucherinnen und Besuchern Zeiträume der „Exklusivität“ ein. Dabei wurde auf kostspielige Abendöffnungszeiten für alle verzichtet, jedoch im Gegenzug ein Zeitfenster für exklusive Führungen am Abend oder am frühen Morgen geschaffen. Dieses Modell führt durch einen deutlich reduzierten Personaleinsatz zu einer wesentlichen Einsparung bei den Personalkosten und gleichzeitig zu Zusatzeinnahmen, wenn Gruppen oder einzelne Besucherinnen und Besucher dieses Angebot in Anspruch nehmen.

Auch die Erhebung höherer Führungsentgelte an Wochenenden wird von einzelnen Museen mit Erfolg praktiziert.

26.3 Fazit und Empfehlungen

Der Rechnungshof empfiehlt den Landesmuseen, eine auf das einzelne Museum zugeschnittene Strategie zu entwickeln, wie die Einnahmen aus Eintrittsgeldern und Entgelten für Führungen und Veranstaltungen angemessen erhöht werden können. Das Wissenschaftsministerium sollte diesen Prozess durch ambitionierte Zielvorgaben unterstützen.

Dabei sollten folgende Leitlinien gelten:

- Die Landesmuseen sollten die Eintrittsgelder und Entgelte so bemessen, dass mindestens 10 % der laufenden Betriebsausgaben (also ohne Gebäudekosten und Ausgaben für Sondereinrichtungen) gedeckt werden.
- Die Eintrittspreise sollten die Möglichkeiten, die der Markt bietet, ausschöpfen und sich an den Preisen konkurrierender Freizeitangebote, privater Museen und Museen außerhalb von Baden-Württemberg orientieren. Als Vereinfachung sollten Nebenleistungen wie Garderobe, Audioguide usw. in den Eintrittspreis integriert werden. Die Museen sollten analog zu den Gebühren, die die Landesverwaltung erhebt, alle 3 Jahre eine an der Höhe des allgemeinen Preisanstiegs orientierte Anpassung der Eintritte und Entgelte vornehmen.
- Der Rechnungshof respektiert die Entscheidung der Landesregierung, Kindern und Jugendlichen freien Eintritt in die Dauerausstellungen der Landesmuseen zu gewähren. Damit wird dem bildungspolitischen Auftrag der Landesmuseen Rechnung getragen.
- Die Museen sollten prüfen, ob sie anstelle weiterer Ermäßigungen an einem Werktag pro Woche einen generell ermäßigten Eintritt anbieten, der die Teilhabe aller an den Angeboten der Museen ermöglicht und den bürokratischen Aufwand an den Kassen (Ausweiskontrolle usw.) reduziert.
- Bei Sonderausstellungen, die häufig zu den besonderen Attraktionen des Museumsbetriebs gehören, sind in der Regel Zusatzentgelte zu erheben, die dem Aufwand und dem besonderen Wert solcher Ausstellungen Rechnung tragen.
- Zu den besonderen Leistungen der Museen gehören Führungen und ausstellungsbegleitende Event-Angebote. Hier sollten die Museen Entgelte erheben, welche die direkten Kosten der Leistung decken und nach Möglichkeit noch einen Deckungsbeitrag für die jeweilige Ausstellung erwirtschaften. Die Preise sollten auf der Basis einer Kostenkalkulation festgesetzt werden.

- Die Museen können sich durch Kooperationen mit anderen Museen und den Staatlichen Schlössern und Gärten Baden-Württemberg zusätzliche Einnahmemöglichkeiten erschließen.
- Die Museen sollten prüfen, ob für attraktive Online-Angebote (z. B. Online-Führungen durch Dauer- oder Sonderausstellungen) Entgelte erhoben werden können.

Besonderen Wert sollten die Landesmuseen auf die Zusammenarbeit mit den Schulen des Landes legen. Es sollten Anreize für (unentgeltliche) Schulklassenführungen geschaffen werden.

Der Rechnungshof regt mit Blick auf Best-Practice-Beispiele an, von generellen Spätöffnungszeiten in den Landesmuseen abzusehen und stattdessen exklusive Sonderführungen am Abend anzubieten.



Baden-Württemberg
Rechnungshof

26.4 Stellungnahme des Ministeriums

Das Wissenschaftsministerium begrüßt das Bestreben des Rechnungshofs sehr, die Einnahmesituation der Landesmuseen zu optimieren. Dass der Blick dabei auch auf Preiserhöhungen und Preisdifferenzierungen gerichtet werden muss, sei offensichtlich. Allerdings müsse dabei beachtet werden, dass die Museen sich in ihrer Größe, Ausrichtung, Thematik, Lage und Anziehungskraft sehr unterscheiden. Deshalb bedürfe es aus Sicht des Wissenschaftsministeriums einer individuellen Betrachtung jedes einzelnen Landesmuseums.

Das Wissenschaftsministerium und die Landesmuseen würden die Prüfungsergebnisse zum Anlass nehmen, sich noch intensiver mit der Gestaltung der Preise für Museumsangebote zu befassen. Die Anregung, regelmäßig Preisanpassungen zu prüfen, würden das Wissenschaftsministerium und die Museen aufgreifen. Die Landesmuseen hätten in der Vergangenheit immer wieder ihre Preise auf Marktüblichkeit geprüft und würden dies auch in Zukunft tun. Allerdings seien die staatlichen Museen zentrale Orte der außerschulischen Bildung, deren vielfältige Angebote grundsätzlich allen Menschen unabhängig von ihrer finanziellen und sozialen Situation offenstehen müssen. Je nach Ausrichtung des Museums könne dies einen unterschiedlichen Eintrittspreis rechtfertigen. Eine allgemeine pauschale Untergrenze werde daher nicht für angemessen gehalten.

Das Wissenschaftsministerium greife die Anregung auf, mit den Häusern individuelle Einnahmeziele abzustimmen. Hierbei würden auch die Eigenarten der jeweiligen Häuser, deren Ausrichtung und bestehende oder geplante baubedingte Schließungen eine Rolle spielen. Aller-

dings sehe es das Ministerium kritisch, dabei die jeweiligen Betriebskosten der Museen zur Bezugsgröße zu machen. Die Betriebskosten hingen nicht allein vom Ausstellungsbetrieb ab, sondern stark auch von anderen Faktoren wie z. B. der Größe der Sammlung, der Größe und der Anordnung der Ausstellungsflächen, dem Anteil der Forschung oder dem Betrieb von Sondereinrichtungen.

Bildnachweis

Seite 4	von Fotofabrik Stuttgart
Seite 5	Rechnungshof Baden-Württemberg
Seite 22	Rechnungshof Baden-Württemberg
Seite 34	Rechnungshof Baden-Württemberg
Seite 48	Rechnungshof Baden-Württemberg
Seite 74	von magele-picture – stock.adobe.com
Seite 84	von xartproduction – stock.adobe.com
Seite 94	von OleCNX – stock.adobe.com
Seite 104	von stokkete – stock.adobe.com
Seite 116	Rechnungshof Baden-Württemberg
Seite 124	von VGV – stock.adobe.com
Seite 134	Design-Portal des Landes Baden-Württemberg
Seite 140	Foto von Kenny Eliason auf Unsplash
Seite 146	von paripat – stock.adobe.com
Seite 158	Design-Portal des Landes Baden-Württemberg
Seite 166	Design-Portal des Landes Baden-Württemberg
Seite 174	von Natthawadee – stock.adobe.com
Seite 186	von ghazii – stock.adobe.com
Seite 194	von AI Stock House – stock.adobe.com
Seite 202	Design-Portal des Landes Baden-Württemberg
Seite 212	Wildseeblick @ Charly Ebel (Nationalpark Schwarzwald)
Seite 222	Design-Portal des Landes Baden-Württemberg
Seite 228	Design-Portal des Landes Baden-Württemberg
Seite 242	Rechnungshof Baden-Württemberg
Seite 252	Rechnungshof Baden-Württemberg
Seite 254	Rechnungshof Baden-Württemberg
Seite 258	Rechnungshof Baden-Württemberg
Seite 262	Design-Portal des Landes Baden-Württemberg
Seite 266	Rechnungshof Baden-Württemberg
Seite 268	Rechnungshof Baden-Württemberg
Seite 274	Design-Portal des Landes Baden-Württemberg
Seite 282	Design-Portal des Landes Baden-Württemberg





Karlsruhe, 28.05.2026
Rechnungshof Baden-Württemberg

Dr. Cornelia Ruppert

Dr. Georg Walch

Andreas Knapp

Simone Schlecht

Marcel Zembrot

Lothar Nickerl

Georg Keitel

