

Denkschrift 2021



Baden-Württemberg

RECHNUNGSHOF

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

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

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

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

Denkschrift 2021

 zur Haushalts- und Wirtschaftsführung
des Landes Baden-Württemberg



Baden-Württemberg

RECHNUNGSHOF

Vorwort

1. Der Haushalt 2020 war durch die Pandemie geprägt. Mit einer Nettokreditaufnahme von fast 11 Mrd. Euro - davon 7,2 Mrd. Euro alleine für die Ausnahmeregelung für Naturkatastrophen - stiegen die Schulden des Landes um 24 Prozent auf ein Rekord-Niveau von 56 Mrd. Euro. Für 2021 sind bislang 2,5 Mrd. Euro an konjunkturbedingten neuen Schulden vorgesehen.

Nach einem Jahrzehnt stark steigender Steuereinnahmen prognostizierte die Mai-Steuerschätzung 2020 einen Rückgang der Netto-Steuer-einnahmen für 2020 von 3,3 Mrd. Euro gegenüber dem Haushaltsansatz. Im Vollzug lag das Minus dann bei 2,2 Mrd. Euro. Gegenüber dem Zweiten Nachtrag verbesserten sich die Ist-Steuer-einnahmen um 1,2 Mrd. Euro. Für 2021 erwartet die Steuerschätzung vom Mai 2021 eine Verbesserung von 657 Mio. Euro gegenüber dem Haushaltsansatz des Zweiten Nachtrags.

Die Verbesserung der Einnahmenerwartungen kann allerdings nicht darüber hinwegtäuschen, dass die Mittelfristige Finanzplanung für 2022 bis 2024 erhebliche Deckungslücken von 3,6 bis 4 Mrd. Euro aufweist. Diese zu schließen, wird eine Herausforderung für die Haushaltspolitik des Landes sein, die nicht - wie so oft in der Vergangenheit - allein nur über Verbesserungen auf der Einnahmenseite und durch Nutzung günstiger Einmaleffekte zu bewältigen sein dürfte.

Das Land hat mit neuen, durch die Ausnahmeregelung der Schuldenbremse legitimierten Krediten Stabilisierungsmaßnahmen zur Bewältigung der Folgen der Corona-Pandemie auf die Beine gestellt. Das war notwendig und sachgerecht. Und im zweiten Jahr der Pandemie lässt sich noch nicht abschließend sagen, was unter Umständen an weiteren Unterstützungs- und Stabilisierungsmaßnahmen erforderlich sein wird.

Allerdings ist erkennbar, dass innerhalb der aufgenommenen Notlagen-Kredite durchaus noch erheblicher Spielraum für gegebenenfalls neue pandemiebedingte Maßnahmen besteht, also die Aufnahme weiterer Schulden nicht in erster Linie und allein die Lösung zur Finanzierung neuer Ausgaben mit Pandemiebezug ist. So hat sich bis heute der mit 1 Mrd. Euro dotierte Beteiligungsfonds des Landes, über den bis heute noch keine Unternehmenshilfe realisiert wurde, als nicht erforderlich erwiesen, jedenfalls was dessen Volumen betrifft. Sollten neue Maßnahmen zur Bekämpfung der Pandemiefolgen notwendig werden, sind hierfür die kreditfinanzierten Mittel des Beteiligungsfonds umzuschichten. Ansonsten sind damit Schulden zu tilgen. Das Vorhalten von kreditfinanzierten Rücklagen als allgemeine Reserve ist von den Ausnahmeregelungen der Schuldenbremse nicht legitimiert.

Unabhängig davon werden die Spielräume für die Haushalte der nächsten Jahre begrenzt sein, was schon vielfach zu Kritik an den Regelungen der Schuldenbremse und zu Forderungen nach deren Reform geführt hat, aus Sicht des Rechnungshofs vorschnell und unbegründet.

Die Schuldenbremse hat sich in der Naturkatastrophe der Pandemie bewährt. Die Krise als Ausnahme zu regeln war richtig. Jetzt geht es darum, der ebenso bewusst geregelten Konjunkturkomponente gerecht zu werden, die auch außerhalb einer Krisensituation im konjunkturellen Abschwung durchaus Kredite zulässt, aber eben in begrenztem Umfang. Genau das hat der Gesetzgeber der Schuldenbremse aus der Erfahrung jahrzehntelanger ungebremster neuer Schulden, die jeweils nur durch die Höhe der Investitionen des jeweiligen Haushalts begrenzt war, aber gewollt. Sein Ziel war und ist: künftig keine dauerhafte Erhöhung des Alt-schuldenbestands mehr.

Dies erfordert allerdings, Ausgaben daran auszurichten, was notwendig, nicht was wünschenswert ist. Hinweise dafür, dass in dieser Hinsicht durchaus Spielräume bestehen, sind die erneut gestiegenen Ausgabenreste sowie ein hoher Kassenüberschuss für das Jahr 2020.

2. In vielen Bereichen der Gesellschaft hat die Pandemie dazu geführt, dass gewohnte Abläufe durch andere, häufig digitale Lösungen ersetzt werden mussten. Die Pandemie hat Prozesse zum Teil beschleunigt und die Bedeutung der Digitalisierung deutlich gemacht. Das gilt nicht nur für Unternehmen, sondern in besonderer Weise auch für die öffentliche Verwaltung.

Das Thema „Digitalisierung“ wird auf lange Sicht auf der politischen Tagesordnung und den finanziellen Bedarfslisten bleiben. Vor dem Hintergrund der wachsenden Konsolidierungserfordernisse ist es daher umso wichtiger, die knapper werdenden Ressourcen auch in diesem Bereich effizient und zielgerichtet einzusetzen. Der Rechnungshof hat der Digitalisierung besonderes Augenmerk gewidmet und einzelne Förderprogramme der Ressorts, aber auch die übergreifende Digitalisierungsstrategie „digital@bw“ des Landes in den Blick genommen.

Die Landesregierung hat sich mit der 2017 initiierten Strategie zum Ziel gesetzt, Baden-Württemberg zur innovativsten Leitregion bei der Digitalisierung zu machen. Der Anstoß war wichtig und richtig. Allerdings beschränkt sich die Digitalisierungsstrategie auf ein Bündel zentral etatisierter Projekte. Zahlreiche weitere Maßnahmen in der Hoheit der Ressorts bleiben außen vor, ebenso sind nicht alle relevanten Felder der Digitalisierung abgebildet. Zudem fehlt es an konkreten, messbaren Zielen und an einer zeitlichen Perspektive. Eine Überprüfung der Zielerreichung und damit eine Erfolgskontrolle für den Einsatz der mittlerweile mehr als 400 Mio. Euro aus Landesmitteln ist auf dieser Basis nicht möglich.

Innerhalb der Verwaltung ist beim Einsatz von gesondert bewilligten Digitalisierungsmitteln eine stärkere Fokussierung auf Maßnahmen erforderlich, welche die Digitalisierung tatsächlich spürbar voranbringen. Verschiedene Projekte des 2020/2021 aufgelegten Maßnahmenpakets „digital@bw II“ dienen jedoch eher dazu, den Grundbedarf der Landes-IT zu decken und setzen damit keine neuen Impulse. Dabei gibt es durchaus Projekte, die unter diesem Aspekt einen besonderen Nutzen bieten und deshalb prioritär umgesetzt werden sollten. Dazu gehört das Fördermittel-Bearbeitungs- und Informationssystem FöBIS, das eine durchgehende, medienbruchfreie Abwicklung der meisten Förderprogramme im Land ermöglichen würde.

3. Die Prüfungstätigkeit des Rechnungshofs erstreckt sich über alle Bereiche der Landesverwaltung. Demgemäß beinhaltet die aktuelle Denkschrift wieder eine Vielzahl von Beiträgen, die nicht alle in diesem Vorwort erwähnt werden können. Sie zeigen in den jeweiligen Bereichen Beispiele auf, wie staatliches Handeln wirtschaftlicher, sparsamer und effizienter ausgestaltet werden kann.
4. Für die Tätigkeit des Rechnungshofs ist und bleibt die Unterstützung der geprüften Stellen unerlässlich, auf die wir auch während der Pandemie zurückgreifen konnten. Hierfür möchte ich mich bei den Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern der Verwaltung, die während des vergangenen Jahres unter besonderen Bedingungen gearbeitet haben und immer noch arbeiten, ganz herzlich bedanken.

Karlsruhe, im Juni 2021

Günther Benz
Präsident des Rechnungshofs
Baden-Württemberg

Inhaltsverzeichnis

	Seite	
Vorwort	3	
Abkürzungsverzeichnis	9	
Vorbemerkung	11	
A. Haushaltsrechnung, Haushaltsplan und Haushaltsvollzug		
1	Haushaltsvollzug und Haushaltsrechnung des Landes für das Haushaltsjahr 2019 (17/301) ¹	15
2	Vermögensrechnung 2019 (17/302)	23
3	Entwicklung des Landeshaushalts (17/303)	34
4	Schuldenbremse (17/304)	63
5	Haushaltsreste 2019 (17/305)	70
B. Ressortübergreifende Empfehlungen		
6	Fördermittel-Bearbeitungs- und Informationssystem (FöBIS) schneller einführen (17/306)	87
7	digital@bw - Digitalisierungsstrategie des Landes (17/307)	94
8	Management der IT-Lizenzen in der Landesverwaltung Baden-Württemberg (17/308)	104
C. Besondere Prüfungsergebnisse		
Einzelplan 03: Ministerium für Inneres, Digitalisierung und Migration		
9	Organisation des Landesamts für Denkmalpflege (17/309)	111
10	Polizeigebühren kostendeckend kalkulieren und vollständig erheben (17/310)	119
Einzelplan 07: Ministerium für Wirtschaft, Arbeit und Wohnungsbau		
11	Soforthilfe Corona für kleine und mittlere Unternehmen (17/311)	125
12	Ausgaben des Landes für die Förderprogramme „Start-up BW Pre-Seed“ und „Start-up BW Pro-Tect“ (17/312)	132
13	Rückforderung von Wohngeld (17/313)	139

¹ Die Zahlen bezeichnen die Nummern der Landtagsdrucksache des jeweiligen Beitrags.

	Seite
Einzelplan 08: Ministerium für Ländlichen Raum und Verbraucherschutz	
14 IT des Landesamts für Geoinformation und Landentwicklung (17/314)	146
Einzelplan 09: Ministerium für Soziales und Integration	
15 Förderprogramm Integrationsmanagement (17/315)	152
Einzelplan 10: Ministerium für Umwelt, Klima und Energiewirtschaft	
16 Förderung von Vorhaben des Wasserbaus und der Gewässerökologie (17/316)	161
Einzelplan 12: Allgemeine Finanzverwaltung	
17 Unterhaltsleistungen als außergewöhnliche Belastungen nach § 33 a Absatz 1 Einkommensteuergesetz (17/317)	167
18 Schutz und Erhalt von landeseigenen Burgen und Ruinen (17/318)	176
19 Photovoltaikpotenzial auf Landesgebäuden (17/319)	183
20 Liegenschaftsmanagement bei landeseigenen Wohnungen (17/320)	190
21 Digitalisierungsprojekt „Digitale Zukunftskommune@bw“ (17/321)	196
Einzelplan 14: Ministerium für Wissenschaft, Forschung und Kunst	
22 Erhebung von Studiengebühren bei internationalen Studierenden (17/322)	202
23 Wahrnehmung der Lehre an Universitäten und Hochschulen für angewandte Wissenschaften in Zeiten der Pandemie (17/323)	209
24 Weiterbildungsangebote der Universitäten und Hochschulen (17/324)	217
25 Einwerbung und Verwendung von Drittmitteln bei den Medizinischen Fakultäten (17/325)	225
26 Neuausrichtung der IT-Koordinierungsstelle für das BelWü-Netz (17/326)	234

Abkürzungsverzeichnis

BGBI.	Bundesgesetzblatt
BITBW	Landesoberbehörde IT Baden-Württemberg
EU	Europäische Union
GBI.	Gesetzblatt
IT	Informationstechnik
L-Bank	Landeskreditbank Baden-Württemberg - Förderbank -
SGB	Sozialgesetzbuch
Staatshaushaltsgesetz	Gesetz über die Feststellung des Staatshaushaltsplans von Baden-Württemberg
Vollzeitäquivalent	Maßeinheit für die fiktive Anzahl von Vollzeitbeschäftigten bei Umrechnung aller Teilzeit- in Vollzeitarbeitsverhältnisse
VwV-Kostenfestlegung	Verwaltungsvorschrift des Finanzministeriums über die Berücksichtigung der Verwaltungskosten insbesondere bei der Festsetzung von Gebühren und sonstigen Entgelten für die Inanspruchnahme der Landesverwaltung

Anmerkung:

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

Alle Personen- und Funktionsbezeichnungen gelten für alle Geschlechtsformen gleichermaßen.

Vorbemerkung

Der Rechnungshof leitete die Denkschrift 2020 dem Landtag und der Landesregierung am 16. Juli 2020 zu (Landtagsdrucksache 16/8400). Der Ausschuss für Finanzen hat die Denkschrift in zwei Sitzungen (22. Oktober 2020 und 26. November 2020) beraten. Den Beschlussempfehlungen des Ausschusses für Finanzen (Landtagsdrucksachen 16/9001 bis 16/9026) hat der Landtag am 17. Dezember 2020 unverändert zugestimmt. Nach diesem Beschluss wurde die Landesregierung gebeten, zu einzelnen Beiträgen der Denkschrift konkrete Maßnahmen zu treffen oder zu untersuchen und dem Landtag hierüber zu berichten (§ 114 Abs. 2 und 4 Landeshaushaltsordnung).

Am 17. Dezember 2020 hat der Landtag auch die in der Haushaltsrechnung 2018 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 2018 die Entlastung erteilt (Landtagsdrucksache 16/9348).

Der Landtag hat ferner auf Empfehlung des Ausschusses für Finanzen den Präsidenten des Rechnungshofs hinsichtlich der Rechnung des Rechnungshofs für das Haushaltsjahr 2018 nach § 101 Landeshaushaltsordnung entlastet (Landtagsdrucksache 16/9347).

Die Beratungen zu dieser Denkschrift wurden am 14. Juni 2021 abgeschlossen. Die Zuordnung der Prüfungsergebnisse in Teil C richtet sich nach der Geschäftsbereichsabgrenzung der Ministerien in der 16. Wahlperiode des Landtags von Baden-Württemberg. Danach liegende Beschlüsse der Landesregierung oder Änderungen im Zuschnitt der Geschäftsbereiche der Ministerien zu Beginn der neuen Legislaturperiode sind nicht berücksichtigt.

**A. Haushaltsrechnung, Haushaltsplan
und Haushaltsvollzug**

Haushaltsvollzug und Haushaltsrechnung des Landes für das Haushaltsjahr 2019

Die Haushalts- und Wirtschaftsführung des Landes war 2019 geordnet. Die dafür geltenden Vorschriften wurden im Wesentlichen eingehalten. Die geprüften Einnahmen und Ausgaben waren überwiegend ordnungsgemäß belegt. Das Land schloss das Haushaltsjahr 2019 mit einem rechnungsmäßigen Überschuss von 2,4 Mrd. Euro ab.

1 Haushalts-Soll und Haushalts-Ist 2019

Die Ministerin für Finanzen hat auf Grundlage der abgeschlossenen Bücher mit der Haushaltsrechnung des Landes Baden-Württemberg für das Haushaltsjahr 2019 gemäß Artikel 83 Absatz 1 Landesverfassung und §§ 80 und 114 Absatz 1 Landeshaushaltsordnung fristgerecht Rechnung gelegt. Die Haushaltsrechnung bildet gemeinsam mit dem Vermögensnachweis die Grundlage für die Entlastung der Landesregierung durch den Landtag (§ 114 Absatz 1 Landeshaushaltsordnung).

Der Haushaltsrechnung liegt das Gesetz über die Feststellung des Staatshaushaltsplans von Baden-Württemberg für die Haushaltsjahre 2018 und 2019 vom 20. Dezember 2017 in der Fassung des Gesetzes über die Feststellung eines Nachtrags zum Staatshaushaltsplan von Baden-Württemberg für die Haushaltsjahre 2018/19 vom 12. Dezember 2018 zugrunde. Danach wurde der Staatshaushaltsplan 2019 in Einnahme und Ausgabe auf 53.454.910.200 Euro festgestellt.

Im Vergleich zu 2018 nahm das Haushaltsvolumen im Soll um 34.105.900 Euro (+0,1 Prozent) zu.

Tabelle 1: Haushaltsbetrag, Haushaltsreste und Rechnungsergebnis 2019
(in Euro)

	Einnahmen	Ausgaben
Haushalts-Soll		
Haushaltsbetrag Soll	53.454.910.200,00	53.454.910.200,00
Reste Vorjahr	498.147.010,86	5.581.412.443,81
Summe	53.953.057.210,86	59.036.322.643,81
Rechnungsergebnis		
Titelsumme Ist	57.935.225.674,60	54.310.653.142,87
Reste Folgejahr	18.275.896,82	6.358.030.237,13
Summe	57.953.501.571,42	60.668.683.380,00
Saldo aus Rechnungsergebnis abzüglich Haushalts-Soll	4.000.444.360,56	1.632.360.736,19
Rechnungsmäßiges Jahresergebnis 2019 (Überschuss)	2.368.083.624,37	

Das Haushalts-Soll setzt sich zusammen aus dem mit dem Staatshaushaltsgesetz und dem Nachtrag beschlossenen Haushaltsbetrag und den aus dem Vorjahr übertragenen Haushaltsresten (einschließlich Vorgriffen). 2019 betrug das Haushalts-Soll 53.953 Mio. Euro für die Einnahmen und 59.036 Mio. Euro für die Ausgaben.

Das Rechnungsergebnis berücksichtigt neben den Titelergebnissen im Ist die in das Folgejahr übertragenen Haushaltsreste (einschließlich Vorgriffe). Für die Einnahmen 2019 betrug das Rechnungsergebnis 57.954 Mio. Euro. Das Rechnungsergebnis der Ausgaben 2019 belief sich auf 60.669 Mio. Euro.

Der Saldo aus Haushalts-Soll und Rechnungsergebnis der Einnahmen und Ausgaben ergibt für 2019 ein rechnungsmäßiges Jahresergebnis von +2.368 Mio. Euro (= rechnungsmäßiger Überschuss).

Einschließlich der bis dahin nicht verbrauchten rechnungsmäßigen Überschüsse der Vorjahre betrug zum 31. Dezember 2019 das rechnungsmäßige Gesamtergebnis +3.063 Mio. Euro.

Wie sich die Mehreinnahmen und die Mehrausgaben aus den Teilergebnissen der Einzelpläne errechnen, ist in der Landeshaushaltsrechnung 2019 im Einzelnen dargestellt.

2 Haushaltsrechnung 2019

Die Ministerin für Finanzen legte dem Landtag mit Schreiben vom 17. Dezember 2020 (Landtagsdrucksache 16/9644) die Haushaltsrechnung des Landes Baden-Württemberg für das Haushaltsjahr 2019 vor.

2.1 Gestaltung

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

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

2.2 Ergebnisse der Haushaltsrechnung

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

Tabelle 2: Kassenmäßiger Abschluss (in Euro)

	2018	2019
Ist-Einnahmen	57.223.553.113,63	57.935.225.674,60
Ist-Ausgaben	54.123.477.498,54	54.310.653.142,87
Kassenmäßiges Jahresergebnis (Überschuss)	3.100.075.615,09	3.624.572.531,73

Der Landeshaushalt 2019 hat mit einem kassenmäßigen Überschuss von +3.625 Mio. Euro abgeschlossen.

In Tabelle 3 wird der Haushaltsbetrag 2019 dem Titelergebnis 2019 untergliedert nach Hauptgruppen gegenübergestellt.

Tabelle 3: Einnahmen und Ausgaben 2019 nach Hauptgruppen (in Mio. Euro)¹

Hauptgruppen		Haushalts- betrag (Soll)	Titelergebnis (Ist)	Differenz
Einnahmen		53.455	57.935	4.480
0	Einnahmen aus Steuern und steuerähnlichen Abgaben sowie EU-Eigenmittel	41.476	41.069	-407
1	Verwaltungseinnahmen, Einnahmen aus Schuldendienst und dergleichen	1.479	3.186	1.708
2	Einnahmen aus Zuweisungen und Zuschüssen mit Ausnahme für Investitionen	8.142	9.841	1.699
3	Einnahmen aus Schuldenaufnahmen, aus Zuweisungen und Zuschüssen für Investitionen; besondere Finanzierungseinnahmen	2.357	3.839	1.481
Ausgaben		53.455	54.311	856
4	Personalausgaben	18.020	18.174	154
5	Sächliche Verwaltungsausgaben und Ausgaben für den Schuldendienst	3.893	3.727	-166
6	Ausgaben für Zuweisungen und Zuschüsse mit Ausnahme für Investitionen	24.478	25.128	650
7	Baumaßnahmen	591	788	196
8	Sonstige Ausgaben für Investitionen und Investitionsförderungsmaßnahmen	4.232	3.790	-442
9	Besondere Finanzierungsausgaben	2.240	2.703	463

¹ Jeweils ohne Berücksichtigung der Haushaltsreste.

2019 konnte das Land im Ist bei der Hauptgruppe 1 deutliche Mehreinnahmen gegenüber der Haushaltsplanung buchen. Prägender Faktor waren Gewinnabschöpfungen im Zusammenhang mit Abgasmanipulationen der Autoindustrie.

Die einnahmeseitige Abweichung der Hauptgruppe 2 beruht im Wesentlichen auf durchlaufenden Mitteln des Bundes, die im Soll nicht veranschlagt waren.

Bei der Hauptgruppe 3 erklärt sich die Differenz im Wesentlichen aus im Soll nicht veranschlagten Entnahmen aus der Rücklage für Maßnahmen im Sinne des § 1 Absatz 3 der VO zu § 18 Landeshaushaltsordnung.

Ausgabeseitig kam es insbesondere im Einzelplan des Kultusministeriums zu größeren Personalmehrausgaben.

Die 2019 in das Folgejahr übertragenen Ausgabereste stiegen gegenüber dem Vorjahr erneut stark um 777 Mio. Euro (+14 Prozent) auf bemerkenswerte 6.358 Mio. Euro.

Die Einnahmereste aus Altkreditemächtigungen reduzierten sich zum Jahresende 2019 vor dem Hintergrund der ab 1. Januar 2020 einzuhaltenden Schuldenbremse um 467 Mio. Euro auf Null. Insgesamt reduzierten sich die Einnahmereste gegenüber dem Vorjahr um 480 Mio. Euro.

Tabelle 4: Einnahmereste und Ausgabereste (in Euro)

	2018	2019
Aus dem Vorjahr übertragene		
Einnahmereste	1.554.908.385,64	498.147.010,86
Ausgabereste	-4.233.478.495,10	-5.581.412.443,81
a) Saldo der aus dem Vorjahr übertragenen Reste	-2.678.570.109,46	-5.083.265.432,95
In das Folgejahr übertragene		
Einnahmereste	498.147.010,86	18.275.896,82
Davon nicht in Anspruch genommene Kreditemächtigungen	467.212.186,33	0,00
Ausgabereste	-5.581.412.443,81	-6.358.030.237,13
b) Saldo der in das Folgejahr übertragenen Reste	-5.083.265.432,95	-6.339.754.340,31
Unterschiedsbetrag aus a) und b) = Anstieg der Reste	-2.404.695.323,49	-1.256.488.907,36

Der Saldo der aus 2019 in das Folgejahr übertragenen Haushaltsreste stieg um 1.256 Mio. Euro gegenüber dem Saldo der aus dem Vorjahr (2018) übertragenen Haushaltsreste.

Das rechnungsmäßige Jahresergebnis 2019 beträgt 2.368.083.624,37 Euro. Es errechnet sich aus dem kassenmäßigen Jahresergebnis (Saldo aus Ist-Einnahmen und Ist-Ausgaben) abzüglich des Saldos der aus dem Vorjahr

(2018) übertragenen Haushaltsreste und der in das Folgejahr (2020) übernommenen Haushaltsreste.

Tabelle 5: Rechnungsmäßiges Jahresergebnis (in Euro)

		2018	2019
Kassenmäßiges Jahresergebnis (Überschuss)		3.100.075.615,09	3.624.572.531,73
(-)	Saldo der aus dem Vorjahr übertragenen Reste	-2.678.570.109,46	-5.083.265.432,95
(+)	Saldo der in das Folgejahr übertragenen Reste	-5.083.265.432,95	-6.339.754.340,31
(=)	Rechnungsmäßiges Jahresergebnis (Überschuss)	695.380.291,60	2.368.083.624,37

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

3.1 Ordnungsmäßigkeit der Haushaltsrechnung

Der Rechnungshof hat die Ordnungsmäßigkeit der Haushaltsrechnung des Landes für das Haushaltsjahr 2019 mit Unterstützung der Staatlichen Rechnungsprüfungsämter in Stichproben geprüft.

Der Prüfung lagen erstmals die zum 1. Januar 2019 geänderten Verwaltungsvorschriften zur Landeshaushaltsordnung zugrunde. Damit wurden insbesondere die Vorschriften für den Zahlungsverkehr und die Buchführung grundlegend überarbeitet und an die elektronische Abwicklung angepasst. Der Rechnungshof hatte im Vorfeld Änderungen aufgrund seiner Prüfungserfahrungen aus den Vorjahren gegenüber dem Finanzministerium empfohlen und zum Entwurf der Verwaltungsvorschriften ausführlich Stellung genommen.

Um die Ordnungsmäßigkeit der Haushaltsrechnung zu beurteilen, führte die Finanzkontrolle eine Prüfung zu wesentlichen Bereichen des Landeshaushalts anhand eines Stichprobenverfahrens durch. Die gewählte mathematisch-statistische Methode zur Auswahl der Stichprobe lässt über die untersuchten Einzelfälle hinaus mit hoher Wahrscheinlichkeit Schlüsse auf die gesamte Haushalts- und Wirtschaftsführung in den einbezogenen Bereichen zu. Des Weiteren führte die Finanzkontrolle allgemeine Prüfungen zur Haushalts- und Wirtschaftsführung des Landes durch.

Darüber hinaus wurden bei den Finanzämtern u. a. 867 Einkommensteuerfälle risikoorientiert ausgewählt und geprüft. Dabei handelte es sich überwiegend um Fälle, in denen komplexe und schwierige Sachverhalte zu beurteilen waren. Die Prüfung erstreckte sich in der Regel auf jeweils 3 Veranlagungszeiträume. Insgesamt waren 1.479 Veranlagungszeiträume zu beanstanden. Aus allen geprüften Bereichen der Finanzämter ergaben sich für die öffentlichen Haushalte per saldo zusätzliche Einnahmen von 5,5 Mio. Euro. Weitere 4,3 Mio. Euro konnten aus verfahrensrechtlichen Gründen nicht mehr realisiert werden.

Beim Landesamt für Besoldung und Versorgung hat die Finanzkontrolle in den Bereichen Entgelt für Arbeitnehmer, Beamtenbesoldung und -versorgung risikoorientiert 3.409 Zahlfälle untersucht. Durch diese Prüfungen konnten 5,7 Mio. Euro an unberechtigten Zahlungen zurückgefordert und künftige Fehlzahlungen vermieden werden. Weitere 0,1 Mio. Euro konnten aufgrund bereits eingetretener Verjährung nicht mehr geltend gemacht werden. Im Gegenzug wurden berechnete Ansprüche von Bediensteten von 0,1 Mio. Euro erfüllt. Zudem wurden 4.639 Beihilfebescheide überprüft. Dies führte zu Beihilfekürzungen von 1,0 Mio. Euro und zu 0,1 Mio. Euro zusätzlich zu gewährender Beihilfe. Die Fehler bewegen sich summarisch im langjährigen Mittel. Neben diesen Prüfungen wurden in Sachverhalten mit Versorgungslastenteilung bei Dienstherrnwechsel Ansprüche des Landes auf Zahlung von 5,2 Mio. Euro festgestellt, die in der Zwischenzeit vollständig erstattet wurden.

Als Teil einer Prüfung von Verwahrungen und Vorschüssen untersuchte der Rechnungshof bei der Landesoberkasse und den Hinterlegungsstellen der Amtsgerichte die Abwicklung von Hinterlegungsfällen, bei denen der Herausgabeanspruch aufgrund Zeitablaufs erloschen sein konnte. Im Ergebnis konnte eine Vielzahl von Hinterlegungsfällen dadurch endgültig erledigt werden. Nach Mitteilung der Landesoberkasse wurden aus erloschenen Ansprüchen etwa 1,4 Mio. Euro im Landeshaushalt vereinnahmt.

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

Die in der Haushaltsrechnung aufgeführten Einnahmen und Ausgaben stimmen mit den in den Rechnungslegungsbüchern nachgewiesenen Beträgen überein. In den geprüften Bereichen sind nur wenige Einnahmen und Ausgaben festgestellt worden, die nicht ordnungsgemäß belegt waren. Die Vorgaben des Staatshaushaltsplans, der Haushaltssystematik und des Haushaltsrechts wurden im Wesentlichen eingehalten.

Die Haushalts- und Wirtschaftsführung des Landes war 2019 geordnet.

3.2 Überplanmäßige und außerplanmäßige Ausgaben und Verpflichtungsermächtigungen (einschließlich Vorgriffen)

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

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

Die Fälle, in denen über- und außerplanmäßige Ausgaben getätigt und Verpflichtungsermächtigungen eingesetzt wurden, sind in der Haushaltsrechnung 2019 einzeln nachgewiesen. Über- und außerplanmäßige Ausgaben und Verpflichtungsermächtigungen sind dem Landtag ab einem Betrag von 100.000 Euro im Einzelfall mitzuteilen.

Das Finanzministerium hat dem Landtag hierüber mit Schreiben vom 23. Oktober 2020 berichtet (Landtagsdrucksache 16/9135).

In der Haushaltsrechnung des Landes 2019 sind insgesamt 107 Fälle von über- und außerplanmäßige Ausgaben (einschließlich Mehrausgaben, die aufgrund von Planvermerken wie Vorgriffe zu behandeln sind) über insgesamt 39,5 Mio. Euro nachgewiesen.

In 73 der 107 Fälle (68 Prozent) hat das Finanzministerium vorab in die über- und außerplanmäßigen Ausgaben eingewilligt. In 34 Fällen (32 Prozent) lag die Einwilligung nicht vor. Die Summe dieser Haushaltsüberschreitungen beträgt 1,5 Mio. Euro. Davon wurde in 6 Fällen mit zusammen 0,5 Mio. Euro die sachliche Notwendigkeit der Mehrausgaben nachträglich vom Finanzministerium bestätigt.

Von den 39,5 Mio. Euro Haushaltsüberschreitungen in 2019 entfielen 19 Prozent (7,5 Mio. Euro) auf Mehrausgaben bei übertragbaren Ausgaben (Vorgriffe). Im Vorjahr waren es 44 Prozent (4,4 Mio. Euro).

Darüber hinaus wurden 25 über- und außerplanmäßige Verpflichtungsermächtigungen mit einem Gesamtvolumen von 217,1 Mio. Euro nachgewiesen.

Über- und außerplanmäßige Verpflichtungsermächtigungen größeren Umfangs waren:

- 70,6 Mio. Euro für die Mieten und Pachten für Grundstücke, Gebäude und Räume bei der Allgemeinen Finanzverwaltung: Für eine Mietvertragsverlängerung sowie die Neuvermietung von Flächen zur Unterbringung des Präsidiums für Technik, Logistik, Service der Polizei und des Landeskriminalamtes.
- 36,4 Mio. Euro für die Zuweisungen an den Ausgleichsfonds: Vertragsschluss zu Budgetvereinbarung für den neuen Pflegeberuf beim Sozialministerium.

In 23 der 25 Fälle hat das Finanzministerium vorab in die über- und außerplanmäßigen Verpflichtungsermächtigungen eingewilligt. In den zwei übrigen Fällen bestätigte das Finanzministerium die sachliche Notwendigkeit.

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

Bei zwei außerplanmäßigen Verpflichtungsermächtigungen ist die erstmalige Fälligkeit entgegen den haushaltsrechtlichen Vorschriften auf das Jahr 2019 datiert. In einem der Fälle handelt es sich dabei um ein rein redaktionelles Versehen bei der Erstellung der Haushaltsrechnung.

4 Globale Minderausgaben

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

Im Vollzug des Staatshaushaltsplans 2019 waren bei den Sachausgaben globale Minderausgaben von 339 Mio. Euro zu erbringen. Diese Einsparverpflichtungen wurden von den Ressorts erfüllt. Die globalen Minderausgaben

entsprachen 2019 damit 1,0 Prozent der Sachausgaben. Im Vergleich zum Vorjahr stiegen die globalen Minderausgaben um 49 Mio. Euro (+16,9 Prozent).

5 Druck- und Darstellungsfehler

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

Vermögensrechnung 2019

Die Optimierung der Vermögensrechnung ist noch nicht abgeschlossen. Dennoch lässt die Aussagekraft ausgewählter Einzelpositionen mittlerweile erste Mehrjahresvergleiche zu.

1 Funktion und Bedeutung der Vermögensrechnung

Die Vermögensrechnung 2019 bildet stichtagsbezogen den Wert des Vermögens und der Schulden des Landes zum 31. Dezember 2019 ab. Sie wurde im Dezember 2020 von der Landesregierung vorgelegt.

Die Vermögensrechnung zum 31. Dezember 2017 bildete erstmals die Grundlage für den entlastungsrelevanten Vermögensnachweis im Sinne von Artikel 83 Absatz 1 Landesverfassung und § 114 Absatz 1 Satz 1 Landeshaushaltsordnung.

Die Vermögensrechnung wird jährlich fortgeschrieben und ermöglicht so die Darstellung der Entwicklung des Vermögens und der Schulden über mehrere Jahre.

Gemäß Artikel 79 Absatz 4 Landesverfassung und § 14 Absatz 1 Nr. 4 Landeshaushaltsordnung sind das Vermögen und die Schulden des Landes in einer Anlage zum Staatshaushaltsplan nachzuweisen. Im Doppelhaushalt 2020/2021 erfolgte dieser Nachweis erstmals durch die Darstellung der Vermögensrechnung. Die bis dahin abgebildete Vermögensübersicht wurde abgelöst.

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

2 Inhalt der Vermögensrechnung

2.1 Vollständigkeit der Vermögensrechnung

Die Vermögensrechnung des Landes bildet einige Bilanzpositionen noch nicht vollständig oder mit noch zu überprüfenden Werten ab. Das Rechenwerk wird sukzessive ergänzt und korrigiert. Beispielsweise enthält die Vermögensrechnung zum 31. Dezember 2019 laut den Erläuterungen 54 Prozent des Gesamtbestands der Kunstgegenstände und Sammlungen der staatlichen Museen des Landes. Die Gebäudewerte befinden sich aufgrund der Feststellungen des Rechnungshofs in der letztjährigen Denkschrift in einer Überprüfung, deren Ergebnis in die Vermögensrechnung 2021 einfließen soll.

2.2 Aggregierte Vermögensrechnung zum 31. Dezember 2019

Die Vermögensrechnung zum 31. Dezember 2019 hat ein Volumen von 256,5 Mrd. Euro. Es erhöhte sich im Vergleich zum Vorjahr um 6,1 Mrd. Euro (2,4 Prozent).

Das Vermögen des Landes erhöhte sich um 6,2 Mrd. Euro auf 80,8 Mrd. Euro. Hiervon entfallen auf das Anlagevermögen 63,9 Mrd. Euro und auf das Umlaufvermögen 16,9 Mrd. Euro.

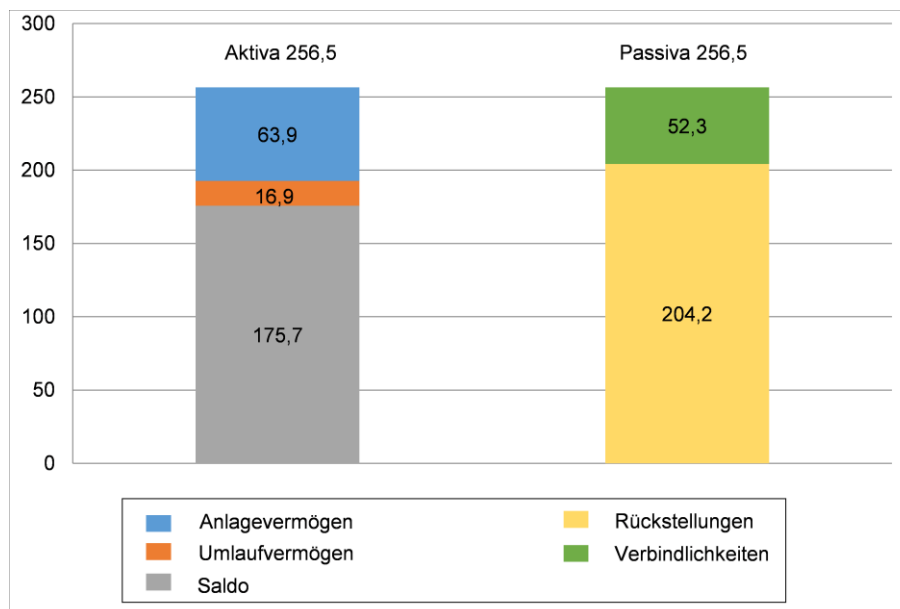
Die Rückstellungen und Verbindlichkeiten betragen zusammen 256,5 Mrd. Euro. Sie übersteigen das Vermögen des Landes um 175,7 Mrd. Euro. Dieser Betrag wird auf der Aktivseite als Saldo - also als Fehlbetrag aus Vermögen und Schulden - ausgewiesen. Der Anteil des Saldos an der Vermögensrechnungssumme beträgt 68,5 Prozent.

Im Vergleich zum Vorjahr verringerte sich der Saldo um 95 Mio. Euro.

Die Rückstellungen für Pensionen und ähnliche Verpflichtungen bilden mit 196,9 Mrd. Euro (76,8 Prozent) den größten Anteil an der Gesamtsumme der Vermögensrechnung.

In Abbildung 1 wird die Struktur des Vermögens und der Schulden des Landes zum Stichtag 31. Dezember 2019 aufgezeigt.

Abbildung 1: Struktur der Vermögensrechnung zum 31. Dezember 2019 (in Mrd. Euro)



Die Vermögensrechnung zum Stichtag 31. Dezember 2019 wird mit den Vergleichswerten der beiden vorangegangenen Jahre in Tabelle 1 in aggregierter Form dargestellt.

Tabelle 1: Aggregierte Vermögensrechnung¹ zum 31. Dezember 2019 mit Vergleich zu den Vorjahren (jeweils zum 31.12.)²

	In Mrd. Euro				In Prozent
	2017	2018	2019	Veränderung gegenüber Vorjahr	Anteile zum 31.12.2019
AKTIVA					
A. Anlagevermögen	59,0	62,4	63,9	1,5	24,9
I. Immaterielle Vermögensgegenstände	0,01	0,02	0,02		
II. Sachanlagen	40,8	41,1	41,9	0,8	
Davon Grundstücke, grundstücksgleiche Rechte und Bauten	14,7	14,8	15,0	0,2	
Davon Infrastrukturvermögen, Natur- und Kulturgüter	24,0	24,1	24,5	0,4	
III. Finanzanlagen	18,2	21,3	22,0	0,7	
B. Umlaufvermögen	10,9	12,2	16,9	4,7	6,6
I. Vorräte	0,01	0,02	0,02		
II. Forderungen und sonstige Vermögensgegenstände	9,4	10,1	11,7	1,6	
III. Wertpapiere des Umlaufvermögens	0,00	0,00	0,00		
IV. Kassenbestand, Bundesbank, Guthaben bei Kreditinstituten	1,5	2,1	5,2	3,1	
Summe Vermögen	69,9	74,6	80,8	6,2	31,5
C. Saldo	162,9	175,8	175,7	-0,1	68,5
Summe Aktivseite	232,7	250,4	256,5	6,1	100,0
PASSIVA					
A. Rückstellungen	183,2	198,1	204,2	6,1	79,6
Davon Rückstellungen für Pensionen und ähnliche Verpflichtungen	176,6	190,7	196,9	6,2	
B. Verbindlichkeiten	49,5	52,3	52,3		20,4
Summe Passivseite (Schulden)	232,7	250,4	256,5	6,1	100,0

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

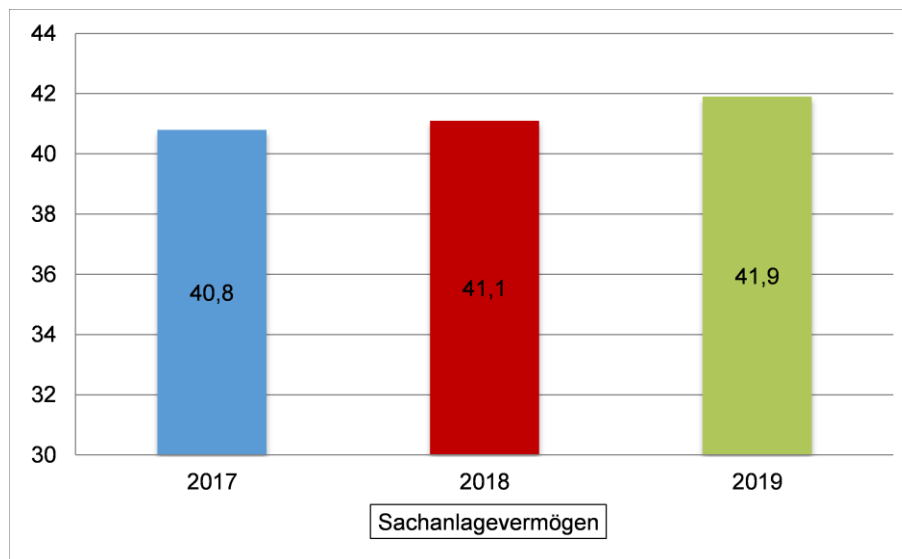
² Die Werte der Zeile „Summe Vermögen“ werden hier nachrichtlich ausgewiesen und sind nicht direkt in der Vermögensrechnung ersichtlich.

3 Aktiva des Landes zum 31. Dezember 2019

3.1 Sachanlagevermögen

Seit der Vermögensrechnung zum 31. Dezember 2017 ist das Sachanlagevermögen um 1,1 Mrd. Euro gestiegen. Abbildung 2 zeigt dessen Entwicklung auf.

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

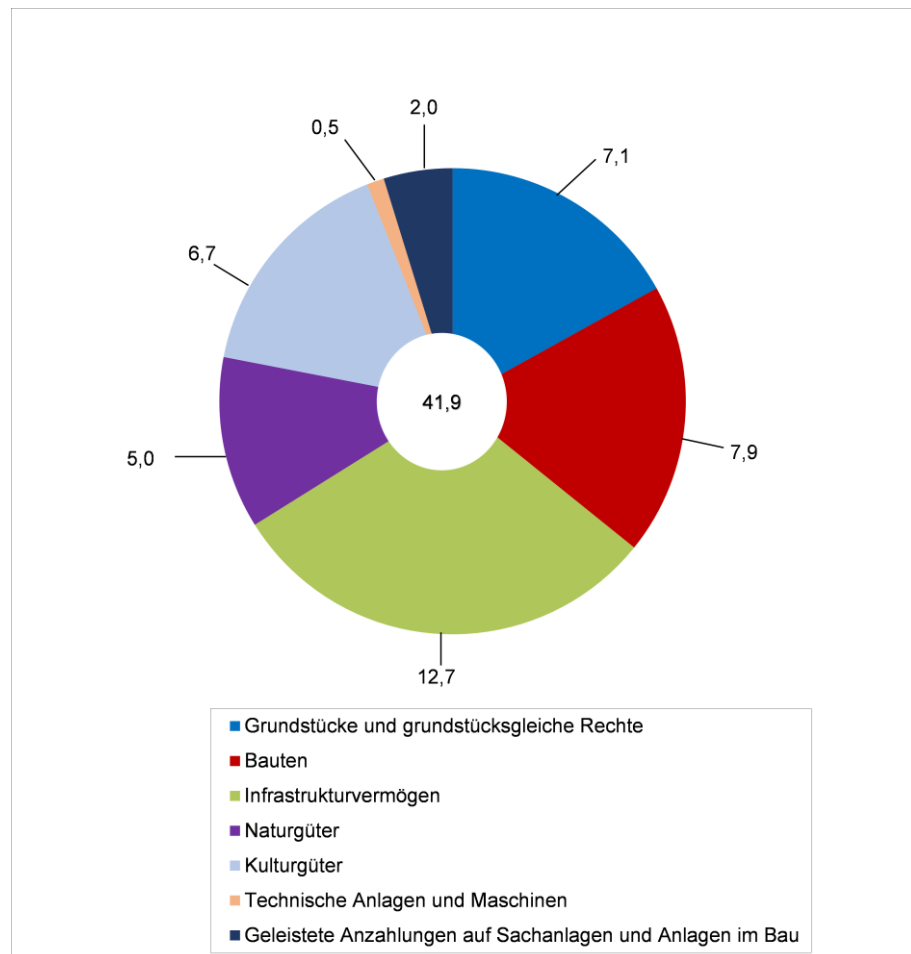


Die positive Entwicklung des Sachanlagevermögens seit 2017 basiert vor allem auf Zuwächsen bei den Bauten (+0,2 Mrd. Euro), den Kulturgütern (+0,8 Mrd. Euro) und den Anlagen im Bau (+0,5 Mrd. Euro). Der Zugang bei den Kulturgütern resultiert jedoch größtenteils nicht aus Neuinvestitionen, sondern aus der Aktivierung von bisher nicht bewertetem Vermögen.

Das Sachanlagevermögen stellt mit 41,9 Mrd. Euro die größte Vermögensposition des Anlagevermögens dar.

Abbildung 3 veranschaulicht dessen Struktur.

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



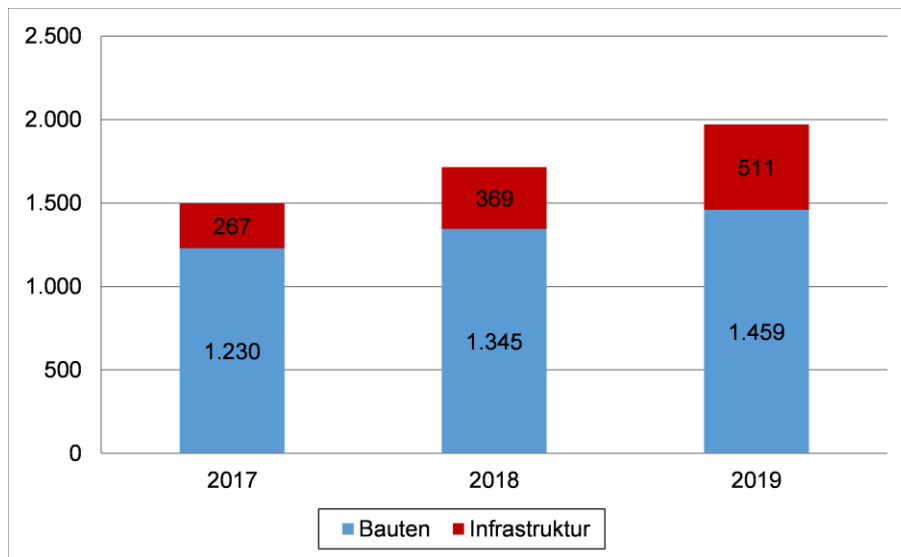
Innerhalb der Sachanlagen ist das Infrastrukturvermögen (z. B. Straßen, Tunnel, Brücken) mit 12,7 Mrd. Euro die größte Position.

Zum 31. Dezember 2019 ist der Wert der Anlagen im Bau des Infrastrukturvermögens erneut angestiegen (+142 Mio. Euro gegenüber dem Vorjahr). Im Vergleich zum Stichtag 31. Dezember 2017 hat sich ihr Wert fast verdoppelt.

In der Vermögensrechnung 2019 wurden erneut fertiggestellte Straßenbauprojekte unter der Position „Anlagen im Bau (AiB)“ ausgewiesen. Dieser strukturell falsche Ausweis führt u. a. dazu, dass für diese Straßen noch keine Abschreibung erfolgt ist. Insoweit wird das Vermögen des Landes in der Vermögensrechnung 2019 zu hoch ausgewiesen. Für die Vermögensrechnung zum 31. Dezember 2020 sollen fertiggestellte und für den Verkehr freigegebene Straßenbauprojekte weitestgehend abgerechnet und umgebucht werden. Eine vollständige Bereinigung wird voraussichtlich erst zur Vermögensrechnung zum 31. Dezember 2021 möglich sein.

Der Gesamtbetrag der Position „Geleistete Anzahlungen auf Sachanlagen und Anlagen im Bau“ beträgt 2,0 Mrd. Euro. Abbildung 4 gibt einen Überblick über die Entwicklung der Anlagen im Bau.

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



Die zweitgrößte Sachanlagenposition stellen die Bauten mit 7,9 Mrd. Euro dar, gefolgt von den Grundstücken und grundstücksgleichen Rechten mit 7,1 Mrd. Euro. Der Ansatz bei den Kulturgütern ist durch die Erfassung und Bewertung weiterer Kunstgegenstände und Sammlungen erneut angestiegen. Bis Ende 2019 waren gleichwohl erst 54 Prozent des Gesamtbestandes, jedoch immerhin 98 Prozent der in Dauerausstellungen präsentierten Objekte der staatlichen Museen des Landes erfasst und bewertet worden. Die Bewertung und Erfassung soll bis zur nächsten Vermögensrechnung abgeschlossen werden.

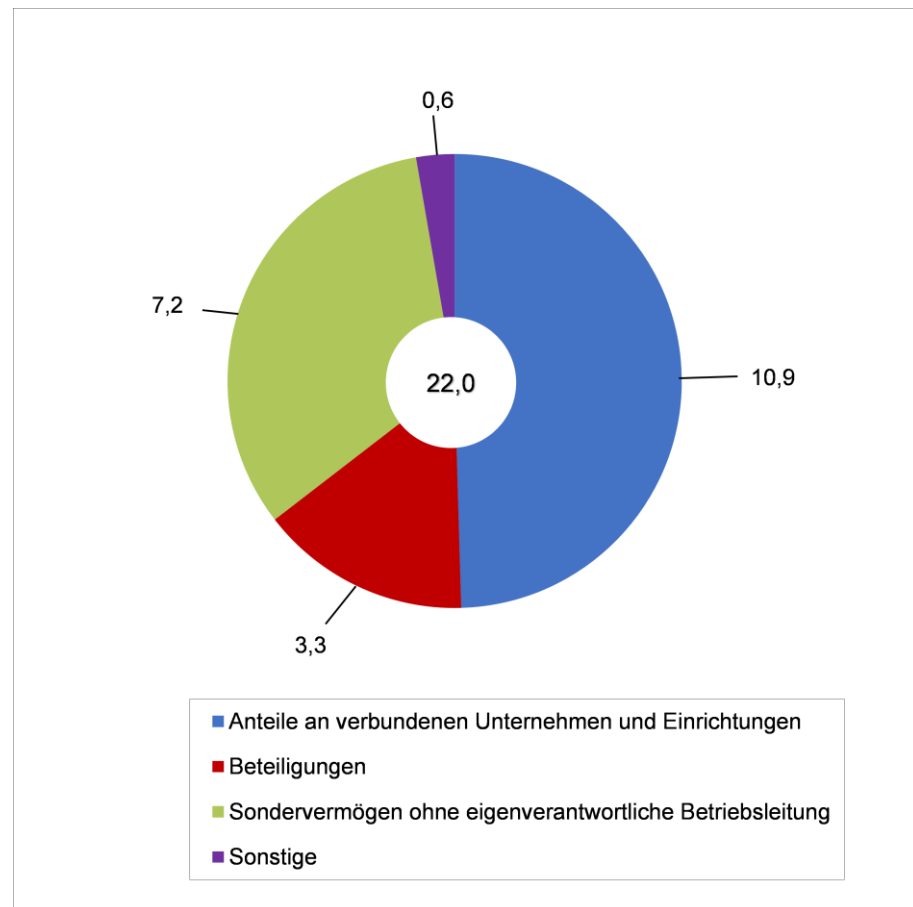
Der Wert der Naturgüter beträgt 5,0 Mrd. Euro. Unter dieser Position wird das Waldvermögen des Landes ausgewiesen. Dessen Wert wurde in der Vermögensrechnung 2019 aus dem Jahr 2018 übernommen, da - wie in den Erläuterungen ausgeführt wird - im Jahr 2019 keine wesentlichen Flächenankäufe bzw. -verkäufe getätigt wurden und die Datenmigration als Grundlage der Waldberechnung noch nicht vollständig erfolgt ist.

3.2 Finanzanlagevermögen

Ein weiterer wesentlicher Teil des Anlagevermögens ist das Finanzanlagevermögen mit 22,0 Mrd. Euro. Abbildung 5 veranschaulicht dessen Struktur.

³ In der Abbildung wurden die geleisteten Anzahlungen auf Sachanlagen (2019: 3 Mio. Euro) und sonstige Anlagen im Bau (2019: 50 Mio. Euro), die nicht Bauten oder Infrastrukturvermögen sind, nicht abgebildet.

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



Die Anteile an verbundenen Unternehmen und Einrichtungen bilden mit 10,9 Mrd. Euro⁴ die größte Finanzanlagenposition. Hierin enthalten sind auch Landesbetriebe und wie Landesbetriebe geführte Einrichtungen mit einem Wert von 2,6 Mrd. Euro.

Die Bewertung der Landesbetriebe erfolgt in dieser Vermögensrechnung erstmals nach dem aktuellen Stand des Eigenkapitals aus ihrem letzten vorliegenden Jahresabschluss. In der Anlage zur Vermögensrechnung sind unter „Anteilsbesitz des Landes“ auch die Landesbetriebe mit ihrem anteiligen Eigenkapital aufgeführt. Hieraus ist ersichtlich, dass bei einem Teil der Einrichtungen noch keine aktuellen genehmigten Jahresabschlüsse vorlagen. Um die Bewertung der Landesbetriebe jahresgenau durchführen zu können, sollten nach Möglichkeit aktuelle genehmigte Jahresabschlüsse aller Landesbetriebe vorliegen.

Die zweitgrößte Finanzanlagenposition ist das Sondervermögen ohne eigenverantwortliche Betriebsleitung mit 7,2 Mrd. Euro. Sie umfasst die 1999 eingerichtete Versorgungsrücklage (3,7 Mrd. Euro) und den 2007 eingerichte-

⁴ Rundungsdifferenz zur Vermögensrechnung.

ten Versorgungsfonds des Landes (3,5 Mrd. Euro). Die Zuführung zum Versorgungsfonds von 0,4 Mrd. Euro war ursächlich für die Erhöhung der Gesamtposition.

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

3.3 Forderungen und sonstige Vermögensgegenstände

Die beherrschende Position innerhalb des Umlaufvermögens bilden die Forderungen und sonstigen Vermögensgegenstände mit 11,7 Mrd. Euro. Darunter sind 9,4 Mrd. Euro veranlagte Steuern und 1,3 Mrd. Euro Forderungen aus der Steuerverteilung und Finanzausgleichsbeziehungen. Bei den Forderungen erfolgte erneut eine pauschale Wertberichtigung auf Basis von Erfahrungswerten.

4 Passiva des Landes zum 31. Dezember 2019

4.1 Struktur und Höhe der Passiva

Die Passiva von 256,5 Mrd. Euro ergeben sich aus Rückstellungen von 204,2 Mrd. Euro - davon allein 196,9 Mrd. Euro für Pensionen und ähnliche Verpflichtungen - und Verbindlichkeiten von 52,3 Mrd. Euro.

4.2 Rückstellungen

Mit einem Wert von 196,9 Mrd. Euro und einem Anteil von 77 Prozent 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. Euro, dies entspricht einer Steigerung von 3 Prozent.

Hiervon entfallen 6,0 Mrd. Euro auf Pensions- und Beihilferückstellungen für aktive Landesbeamte und Versorgungsempfänger des Landes und 0,1 Mrd. Euro auf entsprechende Verpflichtungen für Beamte, die im Zuge der Verwaltungsstrukturreform zu den Stadt- und Landkreisen wechselten. Die Entwicklung der einzelnen Positionen der Pensionsrückstellungen wird in Tabelle 2 dargestellt.

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

Rückstellungen für	2017	2018	2019	Anstieg 2018/2019	Anstieg 2018/2019
	In Mio. Euro			In Prozent	
Pensionsverpflichtungen Land	149.272,14	158.844,48	163.462,75	4.618,27	2,9
Beihilfeverpflichtungen Land	24.689,16	29.081,32	30.476,88	1.395,56	4,8
Pensionen und Beihilfen für Fälle der Verwaltungsstrukturreform	2.594,09	2.819,84	2.927,04	107,20	3,8
Summe	176.555,39	190.745,64	196.866,67	6.121,03	3,2

Der Anstieg bei den Rückstellungen für Pensionen und ähnliche Verpflichtungen wird in den Erläuterungen zur Vermögensrechnung 2019 mit dem Zuwachs bei den Anspruchsberechtigten - sowohl bei den Aktiven als auch bei den Leistungsempfängern - begründet.

Pensions- und Beihilferückstellungen werden nur für Landesbedienstete gebildet, welche die fünfjährige Mindestdienstzeit erfüllt haben. Somit wirken sich Neueinstellungen in der Vermögensrechnung erst mit einem Zeitversatz von fünf Jahren aus. Aufgrund dessen wurden in der Vermögensrechnung 2019 für 27.014 (2018: 26.395) Landesbedienstete noch keine Rückstellungen gebildet.

Wie sich die Zahl der Anspruchsberechtigten entwickelte, zeigt Tabelle 3 auf.

Tabelle 3: Anspruchsberechtigte im Vergleich zu den Vorjahren

	2017	2018	2019	Differenz 2018/2019
Aktive Bedienstete Land	163.489	162.902	163.392	+490
Versorgungsempfänger Land	132.642	135.567	139.881	+4.314
Personen mit aktuellen oder künftigen Altersgeldansprüchen	¹	1.212	1.420	+208
Aktive Bedienstete Fälle Verwaltungsstrukturreform	3.015	3.042	3.028	-14
Versorgungsempfänger Verwaltungsstrukturreform	1.159	1.265	1.365	+100
Erhöhung Anspruchsberechtigte				+5.098

¹ Die Zahl der Personen mit aktuellen oder künftigen Altersgeldansprüchen ist für 2017 in der Zahl der Versorgungsempfänger enthalten.

Die sonstigen Rückstellungen betragen 7,4 Mrd. Euro. Eine wesentliche Position sind hierbei die Rückstellungen für Steuererstattungen von 5,7 Mrd. Euro, die jedoch im Vergleich zum Vorjahr um 0,4 Mrd. Euro gesunken sind.

4.3 Verbindlichkeiten

Anleihen und Obligationen stellen mit 16,8 Mrd. Euro die größte Position unter den Verbindlichkeiten (52,3 Mrd. Euro) dar, gefolgt von den Verbindlichkeiten gegenüber Kreditinstituten von 10,8 Mrd. Euro. In Summe mit den Verbindlichkeiten aus sonstigen Krediten - die mit 8,5 Mrd. Euro ein Bestandteil der Sonstigen Verbindlichkeiten sind - ergeben diese Positionen die im Erläuterungsteil abgebildete Kreditmarktverschuldung von 36,1 Mrd. Euro.

Dort werden auch die in der Tabelle 4 abgebildeten Unterschiede zwischen der doppischen und kameraleen Schuldendarstellung veranschaulicht.

Tabelle 4: Gegenüberstellung haushaltsmäßige Verschuldung und Verbindlichkeiten der Vermögensrechnung zum 31. Dezember 2019

Schuldenart (kameral)	Betrag (in Mio. Euro)		Position Vermögensrechnung
Wertpapiersschulden	16.802,02	16.802,02	Anleihen und Obligationen
Schulden beim nicht öffentlichen Bereich	18.459,43	10.847,71	Verbindlichkeiten gegenüber Kreditinstituten
Kredite bei sonstigen öffentlichen Sonderrechnungen	887,28	8.499,01	Verbindlichkeiten aus sonstigen Krediten
Summe Kreditmarktschulden	36.148,73	36.148,73	Summe Kreditmarktschulden
Kreditrahmenverträge	0,00		
Aufgeschobene Kreditaufnahme	8.899,64		
Summe haushaltsmäßige Verschuldung	45.048,37		
Verpflichtungen beim Bund und anderen Ländern	743,69		
Summe fundierte Schulden	45.792,06	36.148,73	Summe Kreditmarktschulden
		1.583,60	Verbindlichkeiten aus Steuern
		5.483,36	Verbindlichkeiten aus Zuweisungen und Zuschüssen
		1.252,80	Verbindlichkeiten gegenüber verbundenen Unternehmen
		5.539,20	Verbindlichkeiten aus Steuerverteilung und Finanzausgleich
		2.269,07	Sonstige Verbindlichkeiten
Summe fundierte Schulden	45.792,06	52.276,77	Summe Verbindlichkeiten

Während die Kreditmarktschulden bei beiden Darstellungsarten denselben Betrag ausweisen, weichen sie in der Zusammensetzung voneinander ab.

Bei der kameralen haushaltsmäßigen Verschuldung werden nicht in Anspruch genommene Kreditermächtigungen (aufgeschobene Kreditaufnahmen, Kreditrahmenverträge) berücksichtigt.

In der Vermögensrechnung werden neben den Kreditmarktschulden noch weitere Verbindlichkeitspositionen ausgewiesen. Hiervon entfallen 5,48 Mrd. Euro auf Verbindlichkeiten aus Zuweisungen und Zuschüssen und 5,53 Mrd. Euro auf die Steuerverteilung und den Finanzausgleich.

5 Ordnungsmäßigkeit der Vermögensrechnung und Prüfung der Anlagenbuchhaltung

Im Rahmen der Ordnungsmäßigkeitsprüfung nach § 97 Absatz 2 Nr. 1 in Verbindung mit § 90 Satz 1 Nr. 2 Landeshaushaltsordnung wurde auch eine Prüfung der Anlagenbuchhaltung durchgeführt. Durch eine relevanzorientierte Belegauswahl sollte ein fundierter Eindruck von der Qualität der Anlagenbuchungen gewonnen werden. Die Prüfungsergebnisse und geeignete Qualitätssicherungsmaßnahmen wurden mit dem Finanzministerium erörtert. Die Vorgaben des Haushaltsrechts wurden in der Anlagenbuchhaltung im Wesentlichen eingehalten.

6 Fazit

Die jährliche Vermögensrechnung ist Grundlage für die haushaltsjahrbezogene Entlastung der Regierung.

Daneben ist über Mehrjahresvergleiche die Darstellung von Entwicklungen einzelner Positionen möglich. Mit der nunmehr vorliegenden Vermögensrechnung zum 31. Dezember 2019 konnten erste Mehrjahresvergleiche angestellt werden. Vergleiche über alle Vermögensrechnungspositionen sind erst dann sinnvoll möglich, wenn die Vermögensrechnung insgesamt vollständig und valide ist und die Aussagekraft durch entsprechende Erläuterungen und Anlagen untermauert wird.

Das System der Vermögensrechnung wurde weiter ausgebaut. Die Phase der Optimierung der Vermögensrechnung dauert erwartungsgemäß aber noch an.

Entwicklung des Landeshaushalts

Die Haushaltssituation des Landes war im Jahr 2020 durch die Corona-Pandemie geprägt. Der Finanzierungssaldo betrug minus 3,3 Mrd. Euro bei einer Nettokreditaufnahme von 10,9 Mrd. Euro. Das hohe Ausgabeniveau und die Einhaltung der Schuldenbremse stellen die künftige Haushaltsaufstellung und Haushaltsführung vor besondere Herausforderungen.

1 Finanzierungssaldo

Die Entwicklung des Landeshaushalts in 2020 war gekennzeichnet durch die Corona-Pandemie, die sich einnahmen- und ausgabenseitig erheblich ausgewirkt hat. Auch die 2020 erstmals geltende Neuregelung der Bund-Länder-Finanzbeziehungen hat zu größeren strukturellen Veränderungen geführt.

Die wichtigste Kennzahl, um die Haushaltsentwicklung zu bewerten, ist der Finanzierungssaldo, der den laufenden Ausgaben eines Haushaltsjahres die laufenden Einnahmen gegenüberstellt.

Dazu werden die gesamten Einnahmen und Ausgaben jeweils um Sonderetatbestände bereinigt. Einnahmenseitig sind dies Entnahmen aus Rücklagen, Fonds und Stöcken, Einnahmen aus Überschüssen sowie aus der Aufnahme neuer Kredite. Bei den Ausgaben sind dies Zuführungen an Rücklagen, Fonds und Stöcke, der Ausgleich von Kassenfehlbeträgen sowie die Tilgung von Kreditmarktschulden.

Die Differenz der so bereinigten Einnahmen und Ausgaben ergibt den Finanzierungssaldo.

Tabelle 1: Berechnung des Finanzierungssaldos 2020 (in Mio. Euro)

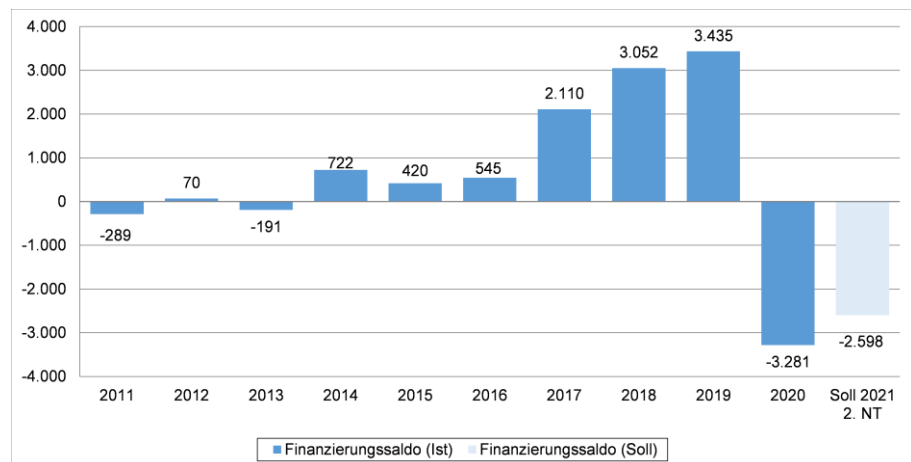
Bezeichnung	Betrag
Summe der Ist-Einnahmen	74.744
Nettokreditaufnahme am Kreditmarkt	-10.926
Entnahmen aus Rücklagen, Fonds und Stöcken	-6.620
Einnahme aus kassenmäßigen Überschüssen	-1.839
Bereinigte Einnahmen	55.360
Summe der Ist-Ausgaben	71.526
Zuführungen an Rücklagen, Fonds und Stöcke	-12.885
Kassenmäßige Fehlbeträge	0
Bereinigte Ausgaben	58.642
Finanzierungssaldo	-3.281

Im Soll ging der Urhaushalt 2020 noch von einem positiven Finanzierungssaldo von plus 338 Mio. Euro aus. Der Zweite Nachtragshaushalt 2020¹ wies dagegen ein korrigiertes Soll von minus 4.276 Mio. Euro aus. Hauptursache waren die pandemiebedingt rückläufigen Steuereinnahmen einerseits und kreditfinanzierte (neue) Ausgaben andererseits.

Wegen leicht besserer Steuereinnahmen im Haushaltsvollzug 2020 überstiegen die bereinigten Ausgaben die bereinigten Einnahmen letztlich um 3.281 Mio. Euro. Der Finanzierungssaldo belief sich damit auf nahezu minus 3,3 Mrd. Euro.

Abbildung 1 zeigt die Entwicklung der Finanzierungssalden in den vergangenen 10 Jahren, einschließlich der Planung für 2021 (Stand Zweiter Nachtragshaushalt 2021).

Abbildung 1: Finanzierungssalden 2011 bis 2021 (in Mio. Euro)



Ein negativer Finanzierungssaldo war zuletzt im Jahr 2013 zu verzeichnen. Die langanhaltende konjunkturelle Hochphase in der Folge spiegelt sich in den seit 2014 durchweg positiven Salden wider. Zuletzt erzielte das Land ein Rekordergebnis von 3.435 Mio. Euro in 2019.

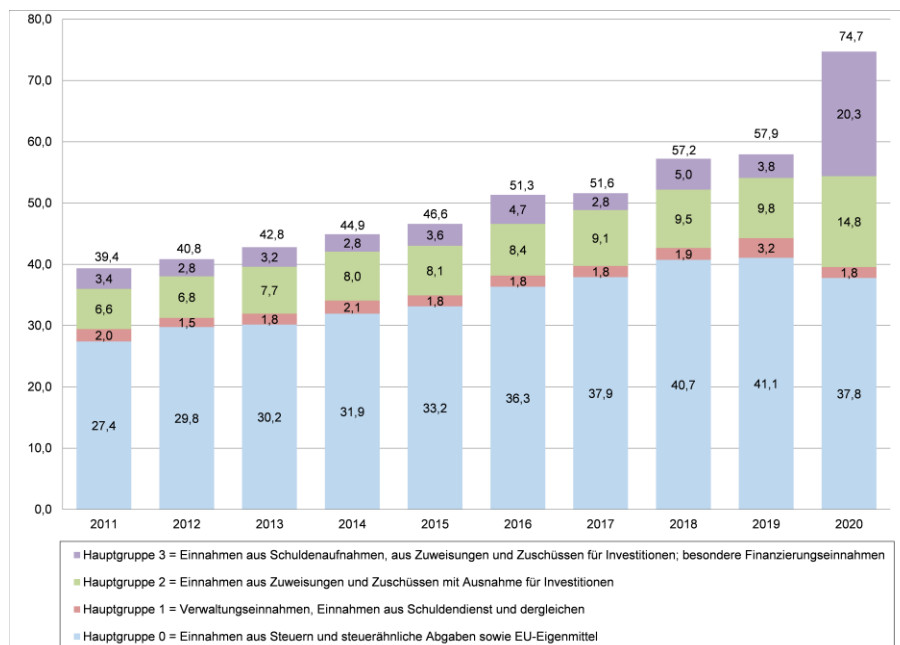
2 Entwicklung der Gesamteinnahmen 2011 bis 2020

Die Gesamteinnahmen des Landes 2020 sind in ihrer Struktur wegen der Neuregelung der Bund-Länder-Finanzbeziehungen nur bedingt mit den Jahren 2011 bis 2019 vergleichbar. Diese Neuregelung führt insbesondere zu niedrigeren Steuereinnahmen des Landes.

In Abbildung 2 ist die Entwicklung der Ist-Einnahmen des Landes Baden-Württemberg von 2011 bis 2020 dargestellt.

¹ Gesetz über die Feststellung eines Zweiten Nachtrags zum Staatshaushaltsplan von Baden-Württemberg für die Haushaltsjahre 2020/21 vom 15. Oktober 2020 (GBl. S. 868).

Abbildung 2: Einnahmen im Landeshaushalt 2011 bis 2020 (in Mrd. Euro)²



Während die Einnahmen des Landes von 2011 bis 2019 nahezu gleichmäßig stiegen, nahmen sie 2020 gegenüber dem Vorjahr trotz sinkender Steuereinnahmen um 29 Prozent³ auf 74,7 Mrd. Euro zu. Dies lag im Wesentlichen an der Nettokreditaufnahme von rund 11 Mrd. Euro zum Ausgleich pandemiebedingter Haushaltsbelastungen und an pandemiebedingten zusätzlichen Zuweisungen⁴ des Bundes.

Von den Veränderungen gegenüber dem Vorjahr entfielen

- -3,3 Mrd. Euro auf die Einnahmen der Hauptgruppe 0,
- -1,4 Mrd. Euro auf die Einnahmen der Hauptgruppe 1,
- +5,0 Mrd. Euro auf die Einnahmen der Hauptgruppe 2,
- +16,5 Mrd. Euro auf die Einnahmen der Hauptgruppe 3.

Die Einnahmen wurden 2020 zu 51 Prozent (37,8 Mrd. Euro) durch Steuern und steuerähnliche Abgaben der Hauptgruppe 0 und zu 27 Prozent (20,3 Mrd. Euro) durch Einnahmen aus Krediten, aus Zuweisungen und Zuschüssen für Investitionen sowie besondere Finanzierungsmaßnahmen der Hauptgruppe 3 erzielt.

² Zum Teil Rundungsdifferenzen.

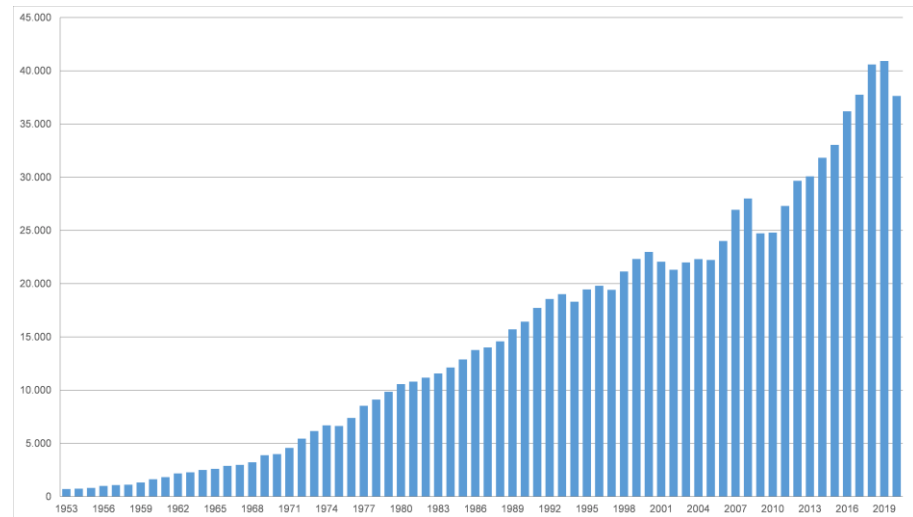
³ Zur besseren Lesbarkeit wurden alle Prozentangaben im Text kaufmännisch auf volle Prozent gerundet.

⁴ Im Wesentlichen Soforthilfen und Überbrückungsmittel 2,0 Mrd. Euro; Gesundheitsfonds 1,0 Mrd. Euro; Kompensationsmittel für Gewerbesteuerausfälle der Kommunen 0,8 Mrd. Euro; ÖPNV 0,3 Mrd. Euro.

2.1 Steuereinnahmen und steuerähnliche Abgaben (Hauptgruppe 0)

Die historische Entwicklung der Steuereinnahmen zeigt Abbildung 3.

Abbildung 3: Historische Entwicklung der Steuereinnahmen von Baden-Württemberg (in Mio. Euro)⁵



In der langfristigen Betrachtung haben sich die Steuereinnahmen des Landes positiv entwickelt. Dennoch zeigt der historische Verlauf auch Phasen, in denen die Einnahmen stagnierten oder zurückgingen. Der in der Landesgeschichte bislang größte Steuereinbruch war in 2009 zu verzeichnen.

In der Zeit von 2011 bis 2019 stiegen die Steuereinnahmen und Einnahmen aus steuerähnlichen Abgaben aufgrund der guten wirtschaftlichen Entwicklung kontinuierlich an. In 2020 dagegen waren die Steuereinnahmen pandemiebedingt stark rückläufig.

Die Brutto-Steuereinnahmen⁶ lagen 2020 mit 37,6 Mrd. Euro um 10,3 Mrd. Euro höher als 2011 (+38 Prozent) und damit etwa auf dem Niveau von 2017. Gegenüber dem Vorjahr verminderten sie sich 2020 um 3,3 Mrd. Euro (-8 Prozent).

Die um die Ausgaben des kommunalen Finanzausgleichs bereinigten (Netto-)Steuereinnahmen sanken im Vergleich zu 2019 von 30,5 Mrd. Euro auf 29,1 Mrd. Euro (-4 Prozent).

Ab 2020 hat der Finanzkraftausgleich den bisherigen Länderfinanzausgleich abgelöst.⁷ Als Folge dieses Systemwechsels erhält das Land geringere Umsatzsteueranteile zugewiesen als bislang. Im Gegenzug fallen die Ausgaben

⁵ Steuereinnahmen der Hauptgruppe 0 ohne steuerähnliche Abgaben.

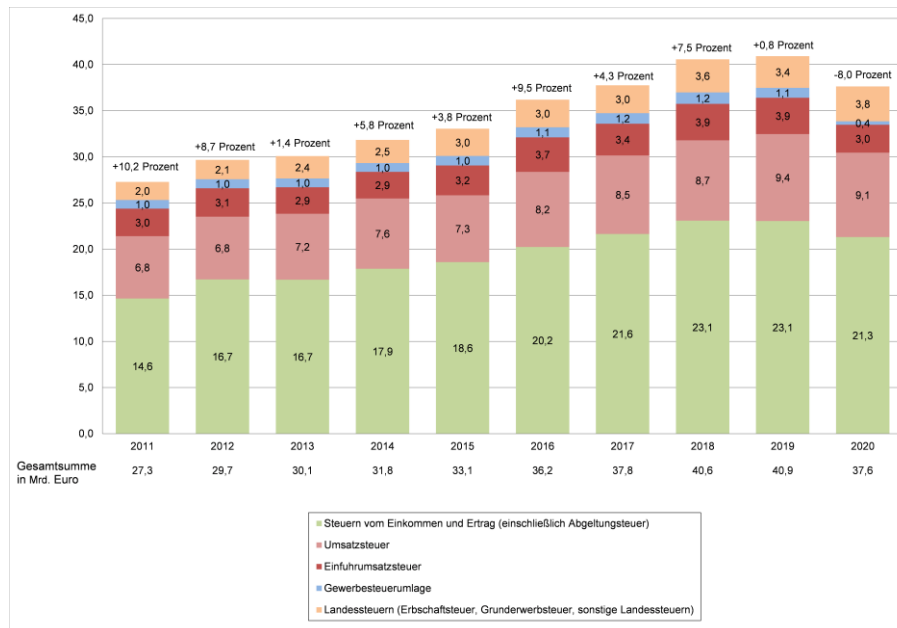
⁶ Ohne steuerähnliche Abgaben.

⁷ Siehe Gesetz über den Finanzausgleich zwischen Bund und Ländern vom 20. Dezember 2001 (BGBl. I S. 3955, 3956), zuletzt geändert durch Artikel 1 des Gesetzes vom 3. Dezember 2020 (BGBl. I S. 2657).

des Landes für den Länderfinanzausgleich, abgesehen von Restzahlungen, weg. Insgesamt führt die Neuregelung zu einer Nettoentlastung des Landes.

Abbildung 4 zeigt, wie sich die Steuereinnahmen von 2011 bis 2020 im Einzelnen entwickelt haben.

Abbildung 4: Entwicklung der Brutto-Steuereinnahmen 2011 bis 2020 (in Mrd. Euro)^{8 9}



Die Steuereinnahmen des Landes setzen sich aus Gemeinschaft- und Landessteuern zusammen. Gemeinschaftsteuern sind:

- Steuern vom Einkommen und Ertrag (dies sind: Lohnsteuer, veranlagte Einkommensteuer, nicht veranlagte Einkommensteuer vom Ertrag, Körperschaftsteuer und Abgeltungsteuer),
- Umsatzsteuer,
- Einfuhrumsatzsteuer und
- Gewerbesteuerumlage.

Im Gegensatz zu den Vorjahren, in denen die Einnahmen aus Gemeinschaftsteuern kontinuierlich stiegen, verminderten sie sich 2020 - in erster Linie aufgrund der Corona-Pandemie - gegenüber 2019 von 37,5 Mrd. Euro um 3,6 Mrd. Euro auf 33,8 Mrd. Euro (-10 Prozent). Ihr Anteil an den gesamten Steuereinnahmen des Landes lag 2020 bei 90 Prozent.

Die Steuern vom Einkommen und Ertrag trugen im Haushaltsjahr 2020 mit 63 Prozent (21,3 Mrd. Euro) zum Landesanteil an den Gemeinschaftsteuern

⁸ Zum Teil Rundungsdifferenzen.

⁹ Ohne steuerähnliche Abgaben.

bei. Im Vergleich zum Vorjahr sanken die Steuern vom Einkommen und Ertrag um 1,7 Mrd. Euro (-8 Prozent). Auch wenn sich die Einnahmen aus der Lohnsteuer gegenüber 2019 um mehr als 1 Mrd. Euro (-7 Prozent) verminderten, verzeichneten sie mit 13,7 Mrd. Euro erneut das höchste Aufkommen an den Gemeinschaftsteuern.

Die Einnahmen aus der Umsatzsteuer gingen 2020 gegenüber 2019 um 274,8 Mio. Euro auf 9,1 Mrd. Euro zurück (-3 Prozent). Dabei sind die genannten Einnahmen bereits um den Abschlag bei der Umsatzsteuer zum Zweck des Finanzkraftausgleichs nach § 4 und § 5 Absatz 1 des Gesetzes über den Finanzausgleich zwischen Bund und Ländern gekürzt. Die Einnahmen aus der Einfuhrumsatzsteuer verminderten sich im Vergleich zum Vorjahr um 900,8 Mio. Euro auf 3,0 Mrd. Euro (-23 Prozent).

Die Landessteuern erhöhten sich 2020 gegenüber 2019 um 348,7 Mio. Euro auf 3,8 Mrd. Euro (+10 Prozent). Sie hatten 2020 einen Anteil an den gesamten Steuereinnahmen des Landes von 10 Prozent.

Die Einnahmen aus Grunderwerbsteuer nahmen 2020 im Vergleich zum Vorjahr um 165,0 Mio. Euro auf 2,3 Mrd. Euro zu (+8 Prozent). 2020 betrug der Anteil der Grunderwerbsteuer am gesamten Aufkommen der Landessteuern 60 Prozent.

Das Erbschaftsteueraufkommen erhöhte sich 2020 gegenüber 2019 um 143,6 Mio. Euro auf 1,1 Mrd. Euro (+14 Prozent). Die Einnahmen aus Erbschaftsteuer hatten 2020 einen Anteil von 30 Prozent an den Einnahmen aus Landessteuern.

Die Einnahmen aus steuerähnlichen Abgaben verringerten sich 2020 gegenüber dem Vorjahr um 3,6 Mio. Euro auf 150,3 Mio. Euro (-2 Prozent). Mit 100,6 Mio. Euro entfielen zwei Drittel der Einnahmen auf das Wasserentnahmeentgelt. Weitere 14,0 Mio. Euro stammten aus der Spielbankabgabe.

2.2 Verwaltungseinnahmen und Einnahmen aus Schuldendienst (Hauptgruppe 1)

Die Verwaltungseinnahmen und Einnahmen aus Schuldendienst sanken 2020 gegenüber dem Vorjahr um 1,4 Mrd. Euro auf 1,8 Mrd. Euro (-44 Prozent).

Die Verwaltungseinnahmen (Obergruppe 11) verminderten sich 2020 im Vergleich zu 2019 per saldo um 1,3 Mrd. Euro auf 1,4 Mrd. Euro (-49 Prozent). Hintergrund waren die hohen einmaligen Einnahmen aus Bußgeldern in Höhe von 1,5 Mrd. Euro im Zusammenhang mit der Diesellaffäre in 2019.

Die Einnahmen aus wirtschaftlicher Tätigkeit und Vermögen (Obergruppe 12) gingen gegenüber dem Vorjahr um 60,5 Mio. Euro auf 321,6 Mio. Euro zurück (-16 Prozent). Im Vorjahr erhielt das Land Einnahmen aus der Beteiligung an der Landesbank Baden-Württemberg von 52,7 Mio. Euro.

Die Erlöse aus der Veräußerung von Gegenständen (Obergruppen 13) sanken im Vergleich zu 2019 per saldo um 4,6 Mio. Euro auf 32,8 Mio. Euro (-12 Prozent).

Die Einnahmen aus Schuldendienst (Obergruppen 15 bis 18) verminderten sich 2020 im Vergleich zu 2019 um 11,5 Mio. Euro auf 81,5 Mio. Euro

(-12 Prozent). Dies waren im Wesentlichen Zins- und Tilgungseinnahmen aus gewährten Darlehen des Landes zur Wohnraum- und Ausbildungsförderung.

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) stiegen 2020 gegenüber dem Vorjahr um 5,0 Mrd. Euro auf 14,8 Mrd. Euro (+51 Prozent). Die größten Posten dieser Einnahmengruppe waren 2020:

- Finanzausgleichsumlage im kommunalen Finanzausgleich nach § 1a Finanzausgleichsgesetz mit 4.776,1 Mio. Euro; sie erhöhte sich im Vergleich zu 2019 um 332,2 Mio. Euro (+8 Prozent);
- Zuweisungen des Bundes für Corona-Soforthilfen mit 1.985,0 Mio. Euro. Es handelt sich hierbei um durchlaufende Mittel, denen entsprechende Ausgaben der Hauptgruppe 6 gegenüberstehen;
- Zuweisung des Bundes zum Ausgleich des Kraftfahrzeugsteuer-Wegfalls mit 1.305,3 Mio. Euro (seit 2010 unverändert);
- Zuweisungen des Bundes für Krankenhäuser nach dem Gesetz zum Ausgleich COVID-19 bedingter finanzieller Belastungen der Krankenhäuser und weiterer Gesundheitseinrichtungen („COVID-19-Krankenhausentlastungsgesetz“) mit 1.001,5 Mio. Euro.

2.4 Kreditaufnahmen, Einnahmen 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 lagen 2020 in Summe bei 20,3 Mrd. Euro. Gegenüber dem Vorjahr verfünffachten sich die Einnahmen der Hauptgruppe 3 (+16,5 Mrd. Euro). Der größte Anteil entfiel auf die Einnahmen aus Schuldenaufnahmen.

2.4.1 Einnahmen aus Schuldenaufnahmen

In den Jahren 2015 bis 2017 hat das Land keine neuen Kredite aufgenommen. In 2018 und 2019 wurden sogar Schulden am Kreditmarkt von 1,25 Mrd. Euro getilgt.

Auch im Urhaushalt 2020/2021 waren für 2020 keine Kreditaufnahmen, sondern Schuldentilgungen von 132 Mio. Euro geplant. Tatsächlich nahm das Land 2020 neue Schulden am Kreditmarkt in Höhe von 10,9 Mrd. Euro auf. Die Ermächtigung zur Kreditaufnahme betrug im Ersten Nachtrag 5,0 Mrd. Euro und wurde im Zweiten Nachtrag auf knapp 11,0 Mrd. Euro erhöht.

2.4.2 Einnahmen aus Zuweisungen und Zuschüssen für Investitionen

Die Einnahmen aus Zuweisungen und Zuschüssen für Investitionen (Obergruppen 33 und 34) verminderten sich gegenüber dem Vorjahr um 169,0 Mio. Euro auf 733,6 Mio. Euro (-19 Prozent). Die größten Posten in diesem Bereich waren 2020:

- Zuweisungen des Bundes, Beiträge Dritter sowie Erstattungen von Bauausgaben durch die Finanzierungsgesellschaft für Öffentliche Vorhaben des Landes Baden-Württemberg mbH mit 120,5 Mio. Euro. Die Einnahmen wurden für Baumaßnahmen des Behördenbauprogramms sowie Bauprogramme zur Forschungsförderung, Emissionsschutz und Nachfolgebelegung ehemals militärischer Grundstücke verwendet; sie verminderten sich um 14,6 Mio. Euro (-11 Prozent);
- Zuweisungen des Bundes für die Darlehensförderung von Studierenden mit 102,8 Mio. Euro; sie erhöhten sich gegenüber dem Vorjahr um 8,5 Mio. Euro (+9 Prozent).

Diesen Einnahmen stehen regelmäßig entsprechende Ausgaben gegenüber.

2.4.3 Besondere Finanzierungseinnahmen

Die Entnahmen aus Rücklagen, Fonds und Stöcken (Obergruppe 35) erhöhten sich 2020 von 1,3 Mrd. Euro im Vorjahr um 5,3 Mrd. Euro auf 6,6 Mrd. Euro.

Aus der Rücklage für Haushaltsrisiken wurde 2020 ein Betrag von 6,0 Mrd. Euro entnommen.¹⁰ Die Mittel wurden hauptsächlich für Maßnahmen im Zusammenhang mit der Corona-Pandemie verwendet. Die Entnahme aus der Rücklage für Maßnahmen im Sinne des § 1 Absatz 3 der Verordnung zu § 18 Landeshaushaltsordnung betrug 223,4 Mio. Euro in 2020.¹¹

Die Einnahmen aus Überschüssen der Vorjahre verminderten sich im Vergleich zu 2019 um 562,1 Mio. Euro auf 1,8 Mrd. Euro in 2020 (-23 Prozent).

3 Entwicklung der Gesamtausgaben 2011 bis 2020

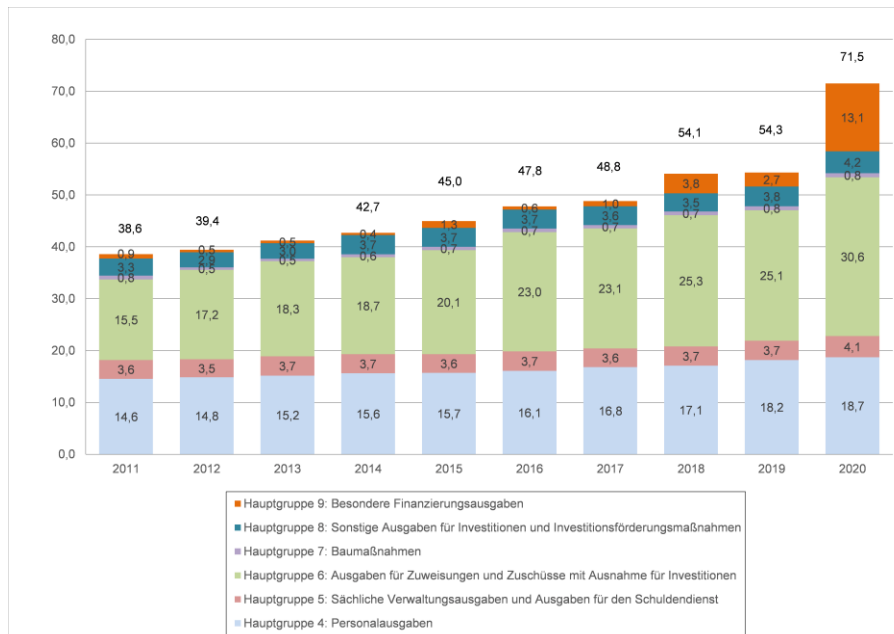
Auch bei den Ausgaben ergeben sich 2020 durch die Neuregelung der Bund-Länder-Finanzbeziehungen gegenüber den Vorjahren in einzelnen Bereichen strukturelle Verschiebungen, sodass Mehrjahresvergleiche nur bedingt sinnvoll sind. Insbesondere sind die bisherigen Ausgaben für den Länderfinanzausgleich in Milliardenhöhe weggefallen.

¹⁰ Im Gegenzug wurden 2020 der Rücklage für Haushaltsrisiken 9,8 Mrd. Euro zugeführt.

¹¹ Der Rücklage für Maßnahmen im Sinne des § 1 Absatz 3 der Verordnung zu § 18 Landeshaushaltsordnung wurde 2020 nichts zugeführt.

Abbildung 5 zeigt die Entwicklung der Ist-Ausgaben des Landes für die Jahre 2011 bis 2020.

Abbildung 5: Ausgaben im Landeshaushalt 2011 bis 2020 (in Mrd. Euro)¹²



Die Gesamtausgaben des Landes stiegen seit 2011 von 38,6 Mrd. Euro um 32,9 Mrd. Euro auf 71,5 Mrd. Euro in 2020 an (+85 Prozent). Im Vergleich zum Vorjahr stiegen die Ausgaben 2020 sprunghaft um 17,2 Mrd. Euro (+32 Prozent). Ursächlich hierfür waren vor allem die direkten und indirekten Ausgaben des Landes zur Bekämpfung der Folgen der Corona-Pandemie.

Die Schwerpunkte der Ausgabensteigerungen gegenüber dem Vorjahr lagen

- bei den Ausgaben für Zuweisungen und Zuschüsse für laufende Zwecke (Hauptgruppe 6) um 5,4 Mrd. Euro (+22 Prozent) und
- bei den besonderen Finanzierungsausgaben (Hauptgruppe 9) um 10,4 Mrd. Euro; sie verfünffachten sich nahezu.

Die Personalausgaben (Hauptgruppe 4) sowie die Ausgaben für Zuweisungen und Zuschüsse mit Ausnahme für Investitionen (Hauptgruppe 6) entsprechen zusammen 69 Prozent der Gesamtausgaben.

3.1 Personalausgaben (Hauptgruppe 4) und Stellenentwicklung

In der Hauptgruppe 4 werden ausschließlich die Personalausgaben der Kernverwaltung des Landes ausgewiesen. Sie schließen insbesondere die

¹² Zum Teil Rundungsdifferenzen.

Bezüge und Nebenleistungen für Beamte und Richter, die Entgelte der Beschäftigten, die Versorgungsbezüge sowie Ausgaben für die Beihilfe ein.

Hinzuzurechnen sind die Personalausgaben bei Landesbetrieben, die im Landeshaushalt nicht explizit als Personalausgaben ausgewiesen werden.¹³

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

Tabelle 2: Personalausgaben der Hauptgruppe 42011 sowie 2016 bis 2020 (in Mrd. Euro)^{14 15}

Gruppe		2011	2016	2017	2018	2019	2020
422	Bezüge und Nebenleistungen der Beamtinnen und Beamten und Richterinnen und Richter	7,59	7,99	8,19	8,44	8,99	9,10
428	Entgelte der Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer	1,58	1,53	1,62	1,64	1,71	1,77
432	Versorgungsbezüge der Beamtinnen und Beamten, Richterinnen und Richter	3,37	4,47	4,74	5,02	5,36	5,65
441	Beihilfen, soweit nicht für Versorgungsempfängerinnen und Versorgungsempfänger und dergleichen	0,41	0,41	0,42	0,46	0,45	0,45
446	Beihilfen für Versorgungsempfängerinnen und Versorgungsempfänger und dergleichen	0,63	0,79	0,83	0,94	0,99	1,01
424 und 434	Zuführung an die Versorgungsrücklage ¹⁶	0,22	0,27	0,35	0,00	0,00	0,00
Sonstige Personalausgaben		0,75	0,63	0,66	0,66	0,68	0,77
Summe Personalausgaben		14,55	16,09	16,81	17,14	18,17	18,75

Die Personalausgaben lagen 2020 mit 18,8 Mrd. Euro um 4,2 Mrd. Euro (+29 Prozent) über den Personalausgaben in 2011. Hierbei ist zu berücksichtigen, dass bis 2016 zahlreiche Einrichtungen des Landes in Landesbetriebe umgewandelt wurden. In der Folge wurden die Personalausgaben dieser Einrichtungen als Teil der Zuschüsse für die Landesbetriebe nicht mehr

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.

¹⁶ Ab 2018 werden der Versorgungsrücklage entsprechend der gesetzlichen Regelung keine Beträge mehr zugeführt.

in der Hauptgruppe 4, sondern in der Hauptgruppe 6 etatisiert. Entsprechend reduzierten sich die Personalausgaben der Hauptgruppe 4 im Landeshaushalt.

Die Ausgaben der Hauptgruppe 4 waren in 2020 um 572 Mio. Euro höher als 2019 (+3 Prozent). Zu dieser Steigerung trugen in erster Linie die Ausgaben für Bezüge und Nebenleistungen der Beamten und Richter (Gruppe 422) und die Versorgungsbezüge der Beamten und Richter (Gruppe 432) mit insgesamt +404,6 Mio. Euro bei (+3 Prozent).

Den größten Block innerhalb der Personalausgaben der Hauptgruppe 4 bilden die Bezüge und Nebenleistungen der Beamten und Richter. Sie erhöhten sich im zehnjährigen Betrachtungszeitraum um 1,5 Mrd. Euro (+20 Prozent). Die Beihilfeausgaben für die aktiven Beamten und Richter stiegen im zehnjährigen Betrachtungszeitraum um 37,9 Mio. Euro (+9 Prozent). Mitursächlich hierfür sind verschiedene kostendämpfende Maßnahmen in den vergangenen Jahren.

Die Ausgaben für die Versorgungsbezüge der Beamten und Richter stiegen in den vergangenen 10 Jahren deutlich um 2,3 Mrd. Euro an (+68 Prozent). Parallel dazu erhöhten sich die Beihilfeausgaben für die Versorgungsempfänger im gleichen Zeitraum ebenfalls deutlich um 382,3 Mio. Euro (+61 Prozent). Mitursächlich für diese Entwicklung ist, dass die Zahl der Versorgungsberechtigten von 101.075 in 2011 auf 136.815 in 2020¹⁷ anstieg (+35 Prozent).

Die Entgelte der Arbeitnehmer erhöhten sich im zehnjährigen Betrachtungszeitraum um 184,4 Mio. Euro (+12 Prozent). Ursächlich für den moderaten Anstieg ist auch die teilweise Verlagerung von Stellen aus der Kernverwaltung zu den Landesbetrieben.

In Tabelle 3 werden die Personalausgaben der Kernverwaltung und der Personalaufwand der Landesbetriebe 2018 bis 2020 als Gesamtpersonalaufwand des Landes dargestellt. Bei den Landesbetrieben liegen für 2020 noch keine Ist-Zahlen vor.

Tabelle 3: Personalausgaben Kernverwaltung und Personalaufwand Landesbetriebe 2018 bis 2020 (in Mrd. Euro)

Haushalts-jahr	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	n.n.	22,64	n.n.

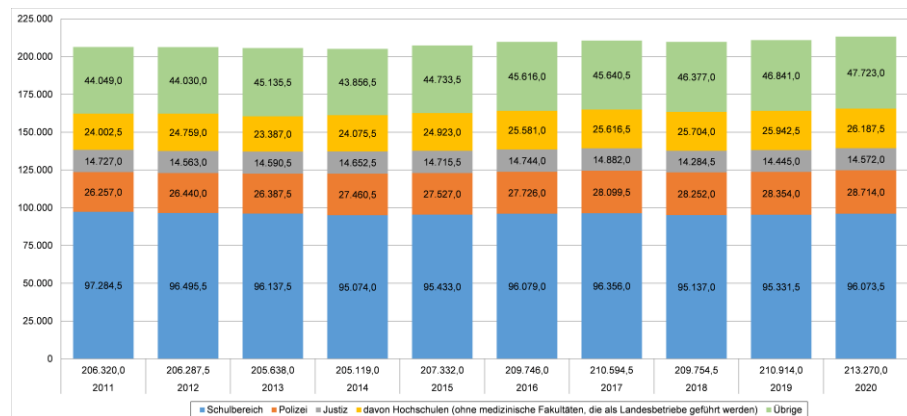
Der Gesamtpersonalaufwand des Landes lag 2019 im Ist um 18 Prozent über den in der Hauptgruppe 4 ausgewiesenen Personalausgaben des

¹⁷ Quelle: Statistisches Landesamt; Statistik über die Versorgungsempfänger und Versorgungsausgaben des Landes.

Kernhaushaltes. 2020 überstieg der Gesamtpersonalaufwand im Soll die Etatansätze der Hauptgruppe 4 um 17 Prozent.

Die Zahl der Personalstellen in der Landesverwaltung (einschließlich der Stellen in den Landesbetrieben) hat sich in den vergangenen 10 Jahren erhöht. Abbildung 6 zeigt die Stellenentwicklung für Beamte und Arbeitnehmer von 2011 bis 2020.

Abbildung 6: Personalstellen für Beamte und Arbeitnehmer (inklusive Landesbetriebe) ohne Beamte auf Widerruf 2011 bis 2020¹⁸



Die Personalstellen in der gesamten Landesverwaltung¹⁹ erhöhten sich seit 2011 von 206.320 Stellen auf 213.270 Stellen zum 31. Dezember 2020 (+3 Prozent). Gegenüber dem Vorjahr nahm die Stellenzahl 2020 um 2.356 Stellen zu. Davon wurden im Haushaltsvollzug 2020 insgesamt 223,5 Stellen im Zusammenhang mit der Corona-Pandemie und 72 Stellen in sonstigen Bereichen geschaffen.

Von den gesamten Personalstellen 2020 entfielen 45 Prozent auf den Schulbereich, 13 Prozent auf die Polizei, 7 Prozent auf die Justiz und 12 Prozent auf die Hochschulen (ohne Medizinische Fakultäten).

Mit dem Zweiten Nachtrag 2020/2021 hat der Gesetzgeber 74 der im Zusammenhang mit der Corona-Pandemie im Haushaltsvollzug 2020 geschaffenen Stellen für 2021 in Planstellen umgewandelt und 11 neue Stellen im Landeshaushalt und bei den Landesbetrieben geschaffen.

Hinzu kommen Stellen, die 2021 im Haushaltsvollzug geschaffen wurden und gegebenenfalls noch geschaffen werden. Dies sind (Stand März) insbesondere 105 Stellen im Zusammenhang mit der Corona-Pandemie sowie 1.146 Stellen bei den Hochschulen, die aus Mitteln des Hochschulfinanzierungsvertrags II finanziert wurden.

Schon jetzt weist der Rechnungshof allerdings darauf hin, dass angesichts der enormen Konsolidierungsherausforderung Stellen, die mit Pandemiebe-

¹⁸ Infolge der Umwandlung zu einer Körperschaft ab 2013 ohne Stellen des Karlsruher Instituts für Technologie.

¹⁹ Inklusive Landesbetriebe; ohne Stellen auf Widerruf.

zug temporär geschaffen wurden, zeitnah wieder gestrichen werden müssen. Hierzu ist es notwendig, die kw-Vermerke²⁰ entsprechend der erstmaligen Befristung konsequent zu vollziehen.

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

Die Summe der sächlichen Verwaltungsausgaben und der Ausgaben für den Schuldendienst (Hauptgruppe 5) stagnierte zwischen 2011 und 2019 auf einem Niveau um 3,6 Mrd. Euro. Sie stiegen von 3,7 Mrd. Euro in 2019 um 0,4 Mrd. Euro auf 4,1 Mrd. Euro in 2020 an (+10 Prozent). Dabei zeigt sich zwischen den Ausgaben für sächliche Verwaltungsausgaben und den Ausgaben für den Schuldendienst eine gegenläufige Entwicklung, die sich bis 2019 im Saldo nahezu aufgehoben hat.

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

Tabelle 4: Sächliche Verwaltungsausgaben und Zinsausgaben am Kreditmarkt 2011 sowie 2016 bis 2020 (in Mrd. Euro)

		2011	2016	2017	2018	2019	2020
Obergruppen 51 bis 54	Sächliche Verwaltungsausgaben	1,71	2,24	2,16	2,26	2,42	2,89
Obergruppe 57	Zinsausgaben am Kreditmarkt	1,83	1,46	1,39	1,40	1,23	1,17

2020 stiegen die sächlichen Verwaltungsausgaben im Vergleich zu 2019 deutlich um 460,8 Mio. Euro auf 2,9 Mrd. Euro (+19 Prozent). Mit 298 Mio. Euro beruht der Großteil der Steigerung auf Sachausgaben im Bereich der Gesundheitspflege im Zusammenhang mit der Bekämpfung der Folgen der Corona-Pandemie (z. B. Schutzausrüstungen, Masken, Beatmungsgeräte)²¹.

Bei den Ausgaben für den Schuldendienst handelt es sich im Wesentlichen um Kreditmarktzinsen. 2020 betragen die Zinsausgaben 1,2 Mrd. Euro.

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

Die Ausgaben für Zuweisungen und Zuschüsse für laufende Zwecke (Hauptgruppe 6) stiegen 2020 im Vergleich zum Vorjahr saldiert um 5,4 Mrd. Euro auf 30,6 Mrd. Euro (+22 Prozent).

²⁰ kw: künftig wegfallend.

²¹ Kapitel 0922 (Gesundheitspflege) Titel 547 74.

Bis einschließlich 2019 beinhaltete diese Haushaltsposition Ausgaben des Landes für den Länderfinanzausgleich. In 2018 betrug die Zahlung des Landes 3.342 Mio. Euro, in 2019 sind Ausgaben von 2.498 Mio. Euro im Landeshaushalt gebucht. Ab 2020 wird der Finanzkraftausgleich zwischen den Ländern vollständig über die Umsatzsteuer abgewickelt und die entsprechenden Ausgaben der Hauptgruppe 6 entfallen. Um diesen Sondereffekt bereinigt, stiegen die Ausgaben für Zuweisungen und Zuschüsse für laufende Zwecke 2020 gegenüber dem Vorjahr um nahezu 8 Mrd. Euro an.

Die allgemeinen Zuweisungen im kommunalen Finanzausgleich stiegen im Vergleich zum Vorjahr um 716 Mio. Euro auf 10,6 Mrd. Euro (+7 Prozent). Darin enthalten sind Unterstützungsleistungen vom Bund und vom Land Baden-Württemberg.

Die Ausgaben der Hauptgruppe 6 stiegen - ohne die Ausgaben für den kommunalen Finanzausgleich - von 7,3 Mrd. Euro in 2011 zunächst nahezu kontinuierlich und dann sprunghaft auf 20,0 Mrd. Euro in 2020 an. Mitursächlich für die Steigerung der vergangenen Jahre war, dass bis 2016 neue Landesbetriebe errichtet wurden und sich die bisherigen Ansätze regelmäßig als Zuschussmittel zur Hauptgruppe 6 hin verlagerten.

Der sprunghafte Anstieg der sonstigen Ausgaben für Zuweisungen und Zuschüsse war in 2020 den Folgen der Corona-Pandemie geschuldet. Einzelfälle größeren Umfangs waren:

- Zuschüsse für laufende Maßnahmen an private und öffentliche Unternehmen von 2,4 Mrd. Euro. Schwerpunkt dieser Maßnahmen zur Wirtschaftsförderung waren die „Soforthilfen Corona“ des Bundes und des Landes für wirtschaftlich betroffene Soloselbstständige, Unternehmen und Angehörige der Freien Berufe.
- Zuschüsse für laufende Zwecke an kommunale und sonstige öffentliche sowie private Krankenhäuser von 917,6 Mio. Euro. Die Zuschüsse basieren auf dem „COVID-19-Krankenhausentlastungsgesetz“. Die Mittel werden von den Ländern zwischenfinanziert. Der Bund stellt diese letztlich aus der Liquiditätsreserve des Gesundheitsfonds zur Weiterleitung an die Krankenhäuser zur Verfügung.
- Zuweisungen an die Gemeinden zum Ausgleich von Gewerbesteuermindereinnahmen infolge der Corona-Pandemie von 1,9 Mrd. Euro. Die Mittel für diese Kompensationszuweisungen an die Gemeinden werden von Bund und Land gemeinsam finanziert. Der Bundesanteil beträgt hierbei 841,0 Mio. Euro.

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

Die Ausgaben für Baumaßnahmen (Hauptgruppe 7) verringerten sich 2020 gegenüber dem Vorjahr geringfügig um 4,3 Mio. Euro auf 783,4 Mio. Euro (-1 Prozent).

Ein Schwerpunkt dieser Ausgaben lag 2020 mit 158,6 Mio. Euro bei der Erhaltung der Landesstraßen und Brückenbauwerke. Gegenüber dem Vorjahr verringerten sich diese um 24,5 Mio. Euro (-13 Prozent).

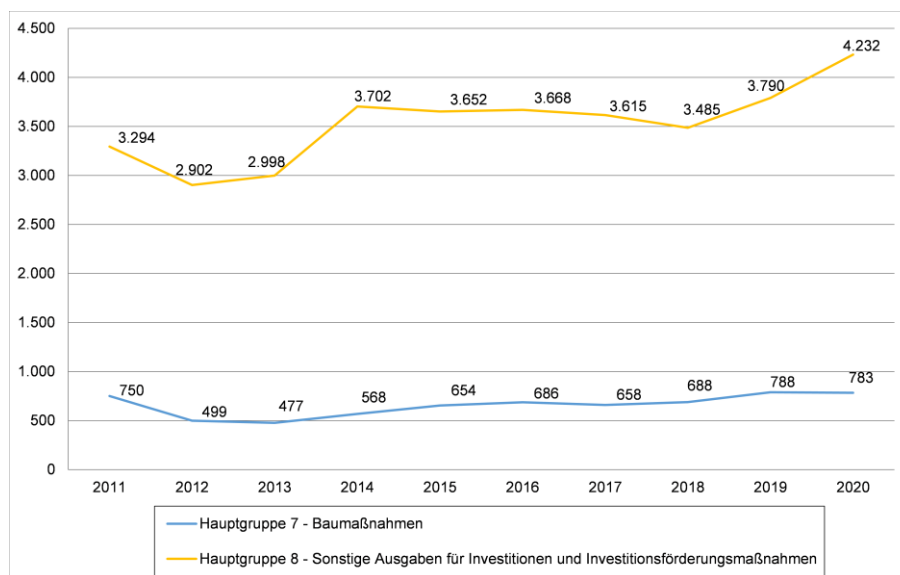
Die sonstigen Ausgaben für Investitionen und Investitionsförderungsmaßnahmen (Hauptgruppe 8) stiegen 2020 um 442,4 Mio. Euro auf 4,2 Mrd. Euro (+12 Prozent).

Ausgabenschwerpunkte bei den Investitionen waren 2020:

- Zuschüsse für Investitionen an private, kommunale und sonstige öffentliche Krankenhäuser. Sie stiegen gegenüber dem Vorjahr um 145,4 Mio. Euro auf 590,1 Mio. Euro (+33 Prozent). Der wesentliche Teil der Steigerung beruht auf zusätzlichen Mitteln zur Bewältigung der Corona-Pandemie.
- Die Kommunale Investitionspauschale²² mit 1.127,0 Mio. Euro. Gegenüber dem Vorjahr stieg der Wert minimal um 9,1 Mio. Euro an (+1 Prozent).

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

Abbildung 7: Entwicklung der Ausgaben für Baumaßnahmen und Investitionen 2011 bis 2020 (in Mio. Euro)



Nachdem sich die Ausgaben für Baumaßnahmen (Hauptgruppe 7) über mehrere Jahre auf annähernd gleichem Niveau bewegt hatten, erreichten sie 2019 einen Höchststand und blieben in 2020 annähernd auf diesem Niveau.

Die sonstigen Ausgaben für Investitionen und Investitionsförderungsmaßnahmen (Hauptgruppe 8) stiegen nach einem deutlichen Zuwachs 2019 auch im Jahr 2020 nochmals und erneut deutlich an.

²² Inklusive Sachkostenbeiträge, soweit sie auf Investitionen entfallen.

3.5 Besondere Finanzierungsausgaben (Hauptgruppe 9)

Die besonderen Finanzierungsausgaben (Hauptgruppe 9) stiegen 2020 sprunghaft gegenüber dem Vorjahr um 10,4 Mrd. Euro auf 13,1 Mrd. Euro an.

Die größten Einzelposten der besonderen Finanzierungsausgaben waren 2020:

- Zuführung an die Rücklage für Haushaltsrisiken von 9.769,0 Mio. Euro (+9.753,4 Mio. Euro gegenüber 2019);
- Zuführung an den Beteiligungsfonds des Landes Baden-Württemberg von 1.000 Mio. Euro (neu errichtet in 2020 auf der Grundlage des Beteiligungsfondsgesetzes Baden-Württemberg, BetFoG);
- Zuführungen an die Rücklage für das Maßnahmenpaket „Zukunftsland BW - Stärker aus der Krise“ von 967 Mio. Euro (neu geschaffen in 2020);
- Zuführung an die Rücklage für den Kommunalfonds „Wohnraumoffensive BW“ von erstmals 122,5 Mio. Euro;
- Zuführung an die Rücklage „Innovativer Forschungsstandort BW“ (im Zusammenhang mit dem Hochschulfinanzierungsvertrag II) von erstmals 172,8 Mio. Euro.

4 Steuerdeckungsquote und Investitionsquote

Tabelle 5 zeigt die Steuerdeckungsquote und die Investitionsquote der Jahre 2011 sowie 2016 bis 2020.

Tabelle 5: Steuerdeckungsquote und Investitionsquote 2011 sowie 2016 bis 2020 (jeweils in Prozent)²³

	2011	2016	2017	2018	2019	2020
Steuerdeckungsquote	72,3	76,7	79,0	80,7	79,3	64,4
Investitionsquote	10,7	9,2	8,9	8,3	8,9	8,6

Die Steuerdeckungsquote drückt das Verhältnis der Brutto-Steuererlöse zu den bereinigten Gesamtausgaben²⁴ aus. Sie ist ein Indikator für den Finanzierungsspielraum des Landes aus laufenden eigenen Finanzierungsquellen.

²³ Quelle: Jeweilige Mittelfristige Finanzplanung des Landes Baden-Württemberg (Ist-Ergebnisse).

²⁴ Gesamtausgaben ohne Schuldentilgung am Kreditmarkt, Zuführungen an Rücklagen, Fonds und Stöcke, Ausgaben zur Deckung von Fehlbeträgen und haushaltstechnische Verrechnungen.

Die Steuerdeckungsquote stieg 2016 bis 2018 aufgrund der guten konjunkturellen Lage und den daraus resultierenden steigenden Steuereinnahmen kontinuierlich an. Seit 2019 ist die Steuerdeckungsquote rückläufig, 2020 betrug sie 64 Prozent. Hauptgründe dafür sind die infolge der Corona-Pandemie stark rückläufigen Steuereinnahmen einerseits und die erhöhten Ausgaben zur Bekämpfung der Pandemie andererseits. Auch die Neuregelung der Bund-Länder-Finanzbeziehungen wirkt sich durch zurückgegangene Umsatzsteuereinnahmen auf die Steuerdeckungsquote aus.

Eine seriöse Vergleichbarkeit mit den Vorjahren ist insofern nicht gegeben.

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

Die Investitionsquote war 2020 vor allem aufgrund der starken Steigerung der Gesamtausgaben zur Bekämpfung der Folgen der Corona-Pandemie rückläufig und lag bei 8,6 Prozent.

5 Verschuldung

5.1 Entwicklung der haushaltsmäßigen Verschuldung

Die haushaltsmäßige Verschuldung des Landes umfasst sowohl valutierte als auch (noch) nicht valutierte Kredite. Sie hatte zunächst 2014 mit 46,3 Mrd. Euro ihren vorläufigen Höchststand erreicht. In 2018 und 2019 hat das Land insgesamt 1,25 Mrd. Euro getilgt und dadurch die Verschuldung auf 45,0 Mrd. Euro gesenkt.

Zur Bekämpfung der Auswirkungen der Corona-Pandemie hat der Gesetzgeber im Frühjahr 2020 eine naturkatastrophenbedingte Kreditaufnahmemöglichkeit als Ausnahme zur Schuldenbremse geschaffen, die im Herbst ausgeweitet wurde.

Zusammen mit der konjunkturbedingt möglichen Nettokreditaufnahme war die Landesregierung gemäß des Zweiten Nachtragshaushalts ermächtigt, in 2020 und 2021 insgesamt bis zu 13.465 Mio. Euro neue Schulden aufzunehmen. Davon entfielen 10.969 Mio. Euro auf das Haushaltsjahr 2020 und 2.496 Mio. Euro auf 2021.

Die aufgrund der Ausnahme zur Schuldenbremse aufgenommenen Kredite in Höhe von insgesamt 7.198 Mio. Euro sollen ausweislich des Tilgungsplans binnen 25 Jahren zurückgeführt werden, beginnend ab 2024.

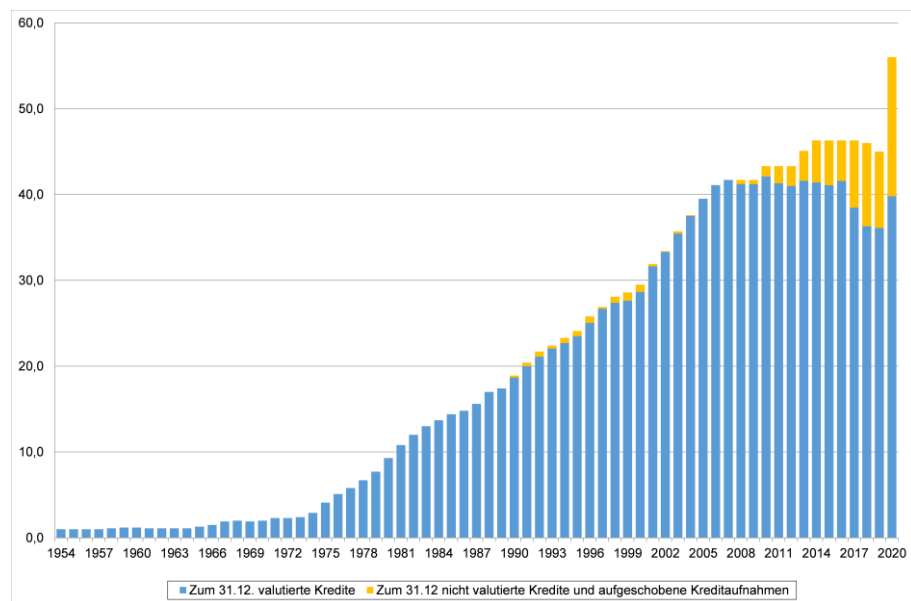
Weitere 6.267 Mio. Euro dienen dem Ausgleich von konjunkturbedingten Schwankungen im Sinne der landesrechtlichen Schuldenbremse. Für diesen Teil der Verschuldung ist keine starre Tilgung vorgesehen. Sie hat entlang des konjunkturellen Verlaufs in stärkeren Konjunkturphasen zu erfolgen.

Zur Wirkweise der landesrechtlichen Schuldenbremse ab 2020 wird auf den Beitrag Nr. 6 der Denkschrift 2020 verwiesen (Landtagsdrucksache 16/8406). Zur konkreten Verwendung der Kreditfinanzierungsmittel im Doppelhaushalt 2020/2021 wird auf den Beitrag Nr. 4 dieser Denkschrift (Landtagsdrucksache 17/304) verwiesen.

Zum 31. Dezember 2020 betrug die haushaltsmäßige Verschuldung des Landes 56,0 Mrd. Euro.

Abbildung 8 zeigt die Entwicklung der haushaltsmäßigen Verschuldung einschließlich der zum Jahresende nicht valuierten Kreditrahmenverträge sowie aufgeschobene Kreditaufnahmen von 1954 bis 2020.

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



Die haushaltsmäßige Verschuldung zum 31. Dezember 2020 gliedert sich in einen valuierten Anteil von 39,8 Mrd. Euro und einen nicht valuierten Teil von 16,2 Mrd. Euro auf. Letzterer betrug 29 Prozent der gesamten haushaltsmäßigen Landesverschuldung. Gegenüber dem Vorjahr bedeutet dies eine Steigerung um 9 Prozentpunkte.

Hintergrund des Anstiegs nicht valuierter Teile ist, dass 5,8 Mrd. Euro der Kredite für 2020 haushalterisch zwar aufgenommen, aber zunächst in die Rücklage für Haushaltsrisiken eingestellt wurden. Weitere 967 Mio. Euro wurden so der Rücklage für das Maßnahmenpaket „Zukunftsland BW - Stärker aus der Krise“ zugeführt.

Mit fortschreitender Umsetzung der aus den beiden Rücklagen zu finanzierenden Maßnahmen wird sich das Land entsprechend am Kapitalmarkt refinanzieren müssen. Im Ergebnis ist davon auszugehen, dass sich künftig der nicht valuierte Anteil der Landesschulden gleichlaufend mit fällig werdenden Zahlungsverpflichtungen des Landes wieder reduziert.

Tabelle 6 stellt die haushaltsmäßige Verschuldung des Landes, die Verpflichtungen beim Bund und den Ländern sowie die verlagerten Verpflichtungen des Landes jeweils zum Jahresende 2019 und 2020 dar.

Tabelle 6: Schuldenentwicklung zum Jahresende 2019 und 2020
(in Mio. Euro)²⁵

Schuldenart		31.12.2019	31.12.2020	Veränderung
Haushaltsmäßige Verschuldung		45.048,4	55.974,2	10.925,8
Davon	Kreditmarktschulden, bestehend aus	36.148,7	39.784,7	3.635,9
	a) Wertpapierschulden	16.802,0	21.602,0	4.800,0
	b) Schulden beim nicht- öffentlichen Bereich	18.459,4	17.293,4	-1.166,1
	c) Kredite bei sonstigen öffentlichen Sonder- rechnungen	887,3	889,3	2,0
	Aufgeschobene Kreditaufnahme	8.899,6	16.189,5	7.289,9
Verpflichtungen beim Bund (für den Wohnungsbau) und bei anderen Ländern		743,7	690,6	-53,1
Fundierte Schulden insgesamt		45.792,1	56.664,8	10.872,7
Verlagerte Verpflichtungen		244,9	172,5	-72,4
Schulden insgesamt		46.037,0	56.837,3	10.800,3

Von der mit dem Zweiten Nachtrag zum Staatshaushaltsgesetz 2020 beschlossenen Netto-Kreditaufnahme von 10.969 Mio. Euro entfielen 3.636 Mio. Euro auf neue Kredite²⁶, die am Kapitalmarkt aufgenommen wurden. Bei den weiteren 7.290 Mio. Euro wurde die Kreditaufnahme wie oben beschrieben aufgeschoben. Das verbleibende Delta von gerundet 43 Mio. Euro wurde nicht für eine Kreditaufnahme verwendet. Dieser Betrag wurde zum Ausgleich des negativen Saldos des Kontrollkontos aus der Übergangsregelung zur Schuldenbremse verwendet. Per saldo betrug die Nettokreditaufnahme 10.926 Mio. Euro in 2020.

Zusammen mit den Verpflichtungen beim Bund und bei den Ländern erhöhten sich die Schulden 2020 gegenüber 2019 im Ergebnis um 10.873 Mio. Euro.

Rechnet man die verlagerten Verpflichtungen ein, betragen die Schulden des Landes zum Jahresende 2020 insgesamt 56.837 Mio. Euro.

²⁵ Zum Teil Rundungsdifferenzen.

²⁶ Die Kreditaufnahme am Kapitalmarkt betrug 2020 insgesamt 7.500 Mio. Euro (davon 3.636 Mio. Euro neue Kredite und 3.864 Mio. Euro für Anschlussfinanzierungen).

Tabelle 7: Stand der verlagerten Verpflichtungen²⁷ (in Mio. Euro)

Finanzierungsmaßnahme		31.12.2019	31.12.2020	Veränderung
Bundesausbildungsförderungsgesetz		39,7	0,0	-39,7
Hochbauprogramme (Deckelung auf 400 Mio. Euro nach § 4 Absatz 12 Staatshaushaltsgesetz 2020/21)		205,2	172,5	-32,7
Davon	Behördenbauprogramm	3,0	3,0	0,0
	Bauprogramm Forschungsförderung u. a.	202,1	169,5	-32,6
Verlagerte Verpflichtungen insgesamt		244,9	172,5	-72,4

Die verlagerten Verpflichtungen sind zum 31. Dezember 2020 gegenüber dem Vorjahr um 72 Mio. Euro gesunken.

Die Landesregierung geht davon aus, dass mittelfristig die Vorfinanzierung von Baumaßnahmen über die Finanzierungsgesellschaft für Öffentliche Vorhaben des Landes Baden-Württemberg mbH nicht mehr praktiziert wird. Dem entsprechend sollen die Schulden gegenüber der Finanzierungsgesellschaft vollständig zurückgeführt werden.

5.2 Entwicklung der Nettokreditaufnahme

Die Schuldenbremse nach Artikel 109 Absatz 3 Grundgesetz wurde mit einer Änderung von § 18 Landeshaushaltsordnung zum 1. Januar 2020 inhaltlich in Landesrecht übernommen. Verfassungsrang erhielt sie in Baden-Württemberg infolge des Beschlusses der verfassungsgebenden Mehrheit des Landtags vom 20. Mai 2020. Demnach sind die Einnahmen und Ausgaben des Landes grundsätzlich ohne Einnahmen aus Krediten auszugleichen.

Zulässig ist eine Kreditaufnahme nur zum Ausgleich konjunktureller Schwankungen, bei finanzneutralen Transaktionen oder bei bestimmten Notlagen. Konjunkturbedingte Kredite können im wirtschaftlichen Abschwung aufgenommen und müssen im Aufschwung abgebaut werden. Bei Notlagenkrediten ist ein Tilgungsplan vorgeschrieben. Eine dauerhafte Neuverschuldung ist seit 2020 verfassungsrechtlich ausgeschlossen.

In einem Übergangszeitraum von 2013 bis einschließlich 2019 hatte Baden-Württemberg von einer Ausnahmeermächtigung nach Artikel 143 d Grundgesetz Gebrauch gemacht. Nach dieser Übergangsregelung hätte das Land bis einschließlich 2016 noch neue Kredite aufnehmen dürfen. Seit 2017 musste Baden-Württemberg auf Basis dieser Norm bereits im Soll eine Tilgung veranschlagen.

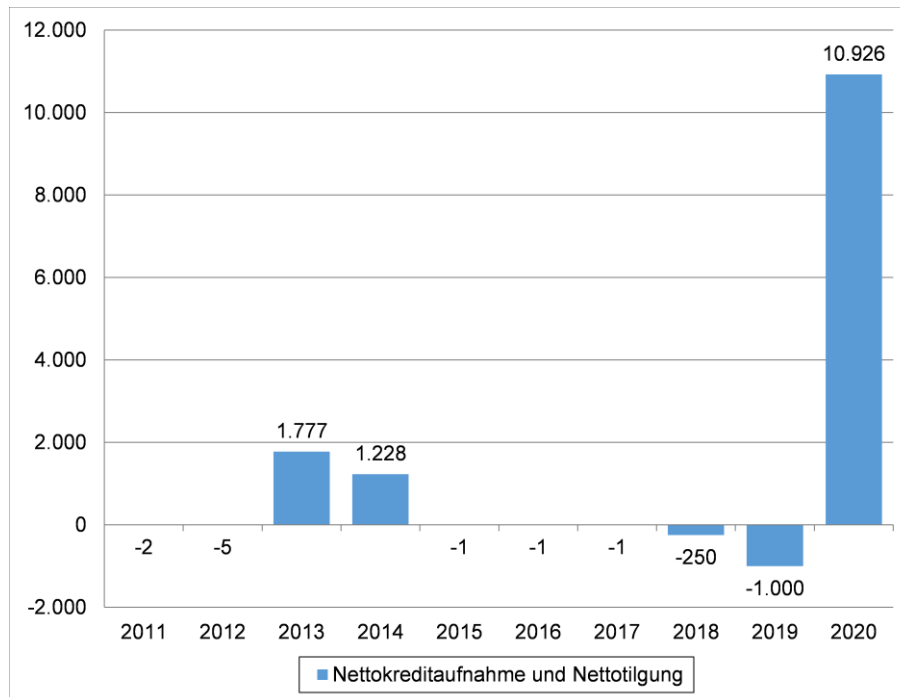
Mit der „Verordnung des Ministeriums für Finanzen zur zulässigen Kreditaufnahme nach § 18 LHO (VO zu § 18 LHO)“ hat die Landesregierung zum

²⁷ Der Schuldenstand der verlagerten Verpflichtungen zum 31. Dezember 2020 ist vorläufig.

1. Januar 2017 die Möglichkeit geschaffen, die Tilgungsverpflichtung auch durch den Abbau der sogenannten impliziten Verschuldung zu erfüllen.²⁸

Abbildung 9 zeigt die Entwicklung der Nettokreditaufnahme und der Nettotilgung von haushaltsmäßiger Verschuldung des Landes in den vergangenen 10 Jahren.²⁹

Abbildung 9: Nettokreditaufnahme und -tilgung 2011 bis 2020 (in Mio. Euro)



Zuletzt hatte das Land im Doppelhaushalt 2013/2014 neue Kredite von insgesamt 3,0 Mrd. Euro aufgenommen. Ab 2017 hat es begonnen, in erkennbarem Maße Schulden zu tilgen. Zwischen 2017 und 2019 hat das Land 6.349 Mio. Euro aufgewendet, um die Verschuldung abzubauen. Davon flossen 5.099 Mio. Euro in den Abbau impliziter Verschuldung. In 2018 und 2019 hat das Land 1.250 Mio. Euro an Krediten getilgt. 2020 betrug die haushaltsmäßige Nettokreditaufnahme 10.926 Mio. Euro.

5.3 Entwicklung der haushaltsmäßigen Verschuldung und der Zinsen 2011 bis 2020

Vor 10 Jahren lag die haushaltsmäßige Verschuldung des Landes bei 43,3 Mrd. Euro. Einem zwischenzeitlichen Anstieg auf 46,3 Mrd. Euro (2014)

²⁸ Vergleiche Denkschrift 2020, Beitrag Nr. 5 (Landtagsdrucksache 16/8405): Schuldenbremse - Bilanz der Übergangsregelung 2013 bis 2019.

²⁹ Nur Kreditmarktverschuldung, ohne Abbau der impliziten Verschuldung.

folgte eine leichte Konsolidierungsphase mit einem Rückgang der haushaltsmäßigen Schulden auf 45,0 Mrd. Euro zum Jahresende 2019.

In 2020 stieg die Verschuldung sprunghaft um fast 11,0 Mrd. Euro auf 56,0 Mrd. Euro an (+24 Prozent). Das Jahr 2020 markiert damit die höchste haushaltsmäßige Verschuldung seit Bestehen des Landes Baden-Württemberg.

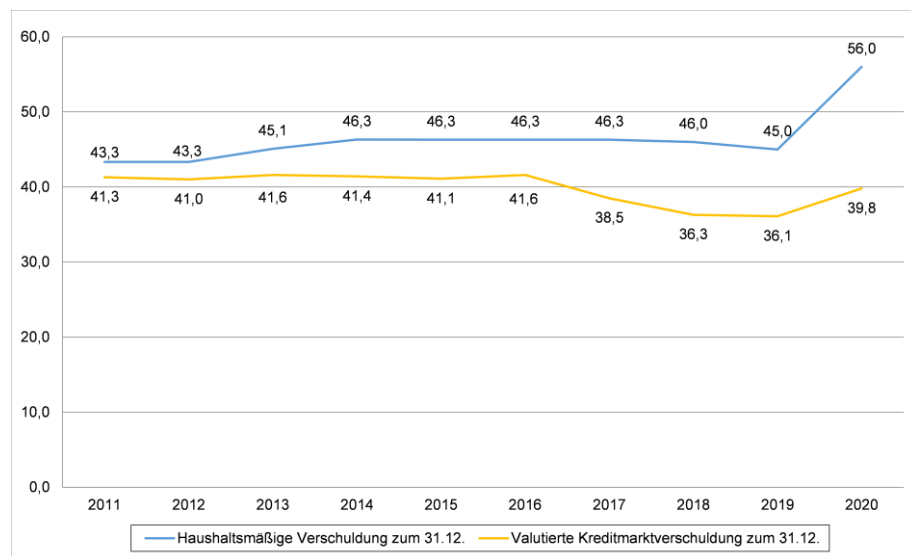
Im Gegensatz dazu haben sich die valuierten Kreditschulden von 2011 bis 2016 bei etwa 41 Mrd. Euro seitwärts bewegt. 2017 bis 2019 sind sie jeweils gesunken, zuletzt betragen sie noch 36,1 Mrd. Euro.

Zum Jahresende 2020 waren von 56,0 Mrd. Euro an haushaltsmäßiger Verschuldung lediglich 39,8 Mrd. Euro am Kreditmarkt valuiert. Mitursächlich für den hohen nicht valuierten Anteil war vorhandene Liquidität aufgrund diverser Rücklagen und Sondervermögen des Landes. Darüber hinaus wirkten sich die hohen Ausgabereise, nicht verbrauchte Überschüsse der Vorjahre und weitere Faktoren auf den Liquiditätsstand des Landes aus.

Zu beachten ist dabei, dass sich der Liquiditätsstand nicht unmittelbar auf den Finanzierungsbedarf des Landes auswirkt. Mit fortschreitender Umsetzung, insbesondere der im Zuge der Corona-Pandemie beschlossenen Maßnahmen, erhöht sich der Liquiditätsbedarf des Landes und damit der valuierte Anteil der Kreditschulden. Auch durch den Abbau der hohen Ausgabereise könnte der Liquiditätsstand gesenkt werden.

Abbildung 10 zeigt die Entwicklung der haushaltsmäßigen Verschuldung und der valuierten Kreditmarktschulden im Zeitraum 2010 bis 2019 jeweils zum Jahresende.

Abbildung 10: Schuldenentwicklung 2011 bis 2020³⁰ (in Mrd. Euro)



³⁰ Zwischen 2011 und 2016 inklusive der Schulden beim Sondervermögen des Bundes (Bad Bank).

Der Staatshaushaltsplan des Landes sah für 2020 Zinsausgaben von 1.300 Mio. Euro vor. 10 Jahre zuvor lag der Ansatz - bei noch deutlich geringerer Verschuldung - bei 1.942 Mio. Euro. Gegenüber dem Vorjahr wurden die Ansätze 2020 um 258 Mio. Euro (-17 Prozent) abgesenkt.

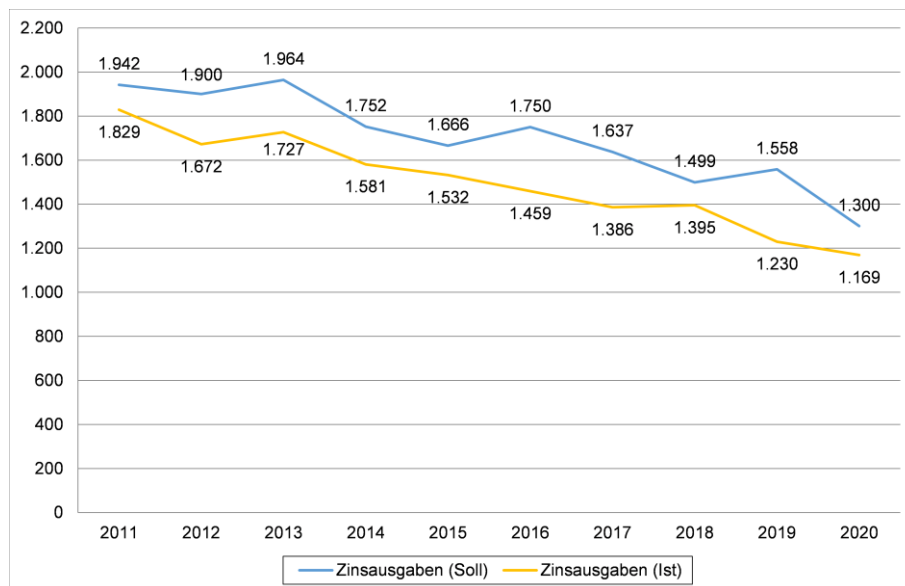
Die Ist-Ausgaben markierten 2020 mit 1.169 Mio. Euro den Tiefststand der vergangenen 10 Jahre. Gegenüber dem Vorjahr sind die Ist-Ausgaben um 60 Mio. Euro gesunken.

Wie in den vergangenen Jahren beinhaltet dieser Wert Restrukturierungsmaßnahmen des Finanzministeriums im Portfolio. In 2020 wurden hierfür 250 Mio. Euro aufgewendet. Dadurch wird sich die Zinsbelastung in den Haushaltsjahren 2040 bis 2050 um 255,7 Mio. Euro verringern. Die Nettoentlastung beträgt also 5,7 Mio. Euro. Ohne die Restrukturierungen hätte die Zinsbelastung in 2019 bei 1.080 Mio. Euro und 2020 bei 919 Mio. Euro gelegen.

Im Ist blieben die Ausgaben 2020 um 131 Mio. Euro unter dem Etatansatz.

Abbildung 11 zeigt die Entwicklung der Zinsausgaben des Landes in den vergangenen 10 Jahren.

Abbildung 11: Entwicklung der Zinsausgaben im Soll und Ist 2011 bis 2020³¹ (in Mio. Euro)



5.4 Pro-Kopf-Verschuldung

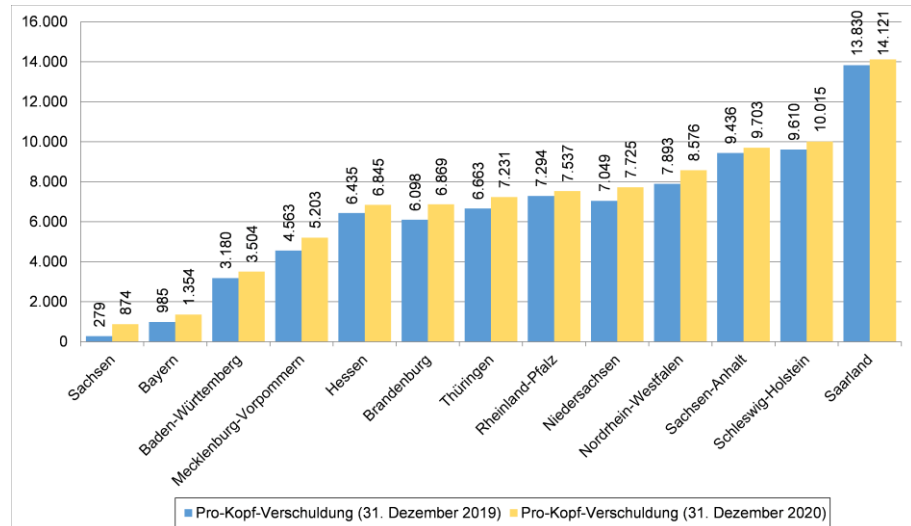
Abbildung 12 zeigt die Pro-Kopf-Verschuldung der Flächenländer zum Jahresende 2019 und 2020 nach der Statistik des Bundes³².

³¹ 2011 inklusive Zinsaufwand für Zinssammler von 112 Mio. Euro.

³² Quellen: Vierteljahresstatistik über den Schuldenstand (SFK 4) am 31. Dezember 2019 und 2020 des Bundesministeriums der Finanzen.

Für Baden-Württemberg werden jeweils nur die zum Jahresende valuierten Schulden³³ je Einwohner dargestellt.

Abbildung 12: Pro-Kopf-Verschuldung der Flächenländer³⁴ (in Euro)



Im Vergleich der 13 Flächenländer ist zu erkennen, dass 2020 bei allen Ländern die Verschuldung gegenüber dem Vorjahr gestiegen ist.

Zu beachten ist dabei, dass die Statistik lediglich eine Momentaufnahme zeigt. Obgleich in Baden-Württemberg die haushaltsmäßige Verschuldung 2020 um nahezu 11 Mrd. Euro angestiegen ist, hat sich die Pro-Kopf-Verschuldung „nur“ um 10 Prozent auf 3.503 Euro erhöht. Hauptsächlich ist der vergleichsweise geringe Anstieg der am Kapitalmarkt aufgenommenen Kredite (+3,6 Mrd. Euro).

Im Ländervergleich hat Baden-Württemberg - wie in den Jahren zuvor - weiterhin die dritte Position inne.

6 Rücklagen und Sondervermögen

Im Haushaltsjahr 2020 sind die Rücklagen des Landes per saldo um 4.950 Mio. Euro angewachsen.

Schon der Urhaushalt 2020/2021 sah Zuführungen zu den bestehenden Rücklagen vor. Darüber hinaus wurden mit dem Urhaushalt neue Rücklagen geschaffen und mit Mitteln ausgestattet.

Im Zuge der Bekämpfung der Corona-Pandemie wurde mit den beiden Nachträgen zum Staatshaushaltsgesetz 2020/2021 die Zuführung insbesondere zur Rücklage für Haushaltsrisiken deutlich erhöht. In diesem Kontext

³³ Ohne aufgeschobene Kreditaufnahmen.

³⁴ Ohne Verschuldung beim öffentlichen Bereich.

neu geschaffen wurde die Rücklage für das Maßnahmenpaket „Zukunftsland BW - Stärker aus der Krise“.

Insgesamt standen den Zuführungen zu den Rücklagen des Landes von 11,3 Mrd. Euro in 2020 Entnahmen von 6,3 Mrd. Euro gegenüber³⁵.

Der Wert der Sondervermögen ist 2020 um 1.572 Mio. Euro angewachsen. Zuführungen von 1.594 Mio. Euro standen Entnahmen von 281 Mio. Euro gegenüber. Hinzu kommen Kursgewinne und Erträge von insgesamt 259 Mio. Euro bei der Versorgungsrücklage und dem Versorgungsfonds des Landes.

³⁵ Inklusive Zuführungen und Entnahmen aus Bundesmitteln.

Tabelle 8: Bestand der Rücklagen und Sondervermögen (in Mio. Euro)³⁶

	31.12.2019	31.12.2020	Veränderung
I. Rücklagen, davon	2.365,7	7.315,7	4.950,0
für Maßnahmen im Sinne des § 1 Absatz 3 der VO zu § 18 Landeshaushaltsordnung	1.381,9	1.158,6	-223,3
für Haushaltsrisiken	853,3	4.610,2	3.756,9
Zukunftsland Baden-Württemberg - Stärker aus der Krise	0,0	967,0	967,0
für den Strategiedialog Automobil- wirtschaft	23,1	34,1	11,0
für Luftreinhaltung, insbesondere für die Landeshauptstadt Stuttgart	98,9	93,8	-5,1
für das Arbeitsprogramm Gesellschaftlicher Zusammenhalt	8,4	13,3	4,9
Forum Gesundheitsstandort Baden-Württemberg	0,0	18,0	18,0
Rücklage digital@bw II	0,0	83,1	83,1
Klimaschutzstiftung/Klimaschutz- fonds	0,0	10,0	10,0
Innovativer Forschungsstandort	0,0	172,8	172,8
Kompetenzzentrum Quantencomputing	0,0	33,3	33,3
Kommunalfonds „Wohnraumoffen- sive Baden-Württemberg“	0,0	121,6	121,6
II. Sondervermögen, davon	9.141,8	10.713,4	1.571,6
Baden-Württemberg 21	372,9	421,4	48,5
Forstgrundstock	4,8	4,2	-0,6
Allgemeiner Grundstock mit Unter- teilen	642,8	418,5	-224,3
Studienfonds	4,2	0,8	-3,4
Versorgungsrücklage des Landes	4.220,6	4.337,8	117,2
Versorgungsfonds des Landes	3.896,5	4.530,9	634,4
Beteiligungsfonds des Landes Baden-Württemberg	0,0	999,8	999,8

Das Land hat 2017 damit begonnen, Mittel zum Abbau der impliziten Verschuldung in eine Sanierungsrücklage³⁷ einzustellen. Seit 2020 werden der Rücklage keine neuen Mittel mehr zugeführt.

In 2020 hat das Land insgesamt lediglich 223 Mio. Euro aus der Sanierungsrücklage entnommen und insbesondere Baumaßnahmen im Staatlichen

³⁶ Zum Teil Rundungsdifferenzen.

³⁷ Rücklage für Maßnahmen im Sinne des § 1 Absatz 3 der VO zu § 18 Landeshaushaltsordnung.

Hochbau und Sanierungsmaßnahmen der Zentren für Psychiatrie finanziert. Darüber hinaus wurden in größerem Umfang Mittel für den Bauunterhalt, Sanierungs- und Instandhaltungsmaßnahmen in der Zuständigkeit der Universitätsklinik aufgewendet.

Der Bestand der Sanierungsrücklage betrug zum Jahresende 2020 noch 1.159 Mio. Euro. Nach Mitteilung des Finanzministeriums sind diese Mittel vollständig belegt.

Die Landesregierung berichtet wöchentlich dem Ausschuss für Finanzen des Landtags über die aus der Rücklage für Haushaltsrisiken zu finanzierenden Maßnahmen im Zusammenhang mit der Corona-Pandemie. Monatlich teilt sie zusätzlich den entsprechenden Stand der Ist-Ausgaben mit.

Tabelle 9 zeigt die Buchungen der Rücklage für Haushaltsrisiken in Clustern.

Tabelle 9: Zuführungen und Entnahmen aus der Rücklage für Haushaltsrisiken im Haushaltsjahr 2020 (in Mio. Euro)³⁸

Zuführungen 2020		Entnahmen 2020	
Bezeichnung	Betrag	Bezeichnung	Betrag
Zuführungen gemäß Urhaushalt 2020	697,7	Entnahmen außerhalb der Corona-Maßnahmen	53,6
Pandemiebedingte Zuführung des Landes (gemäß Zweitem Nachtrag)	5.800,0	Pandemiebedingte Entnahmen aus Landesmitteln	2.944,6
Pandemiebedingte Bundesmittel für Soforthilfen und Überbrückungshilfen	1.985,0	Pandemiebedingte Entnahmen aus zugeführten Bundesmitteln	3.013,8
Sonstige Bundesmittel	1.286,3		
Summe der Zuführungen	9.769,0	Summe der Entnahmen	6.012,1

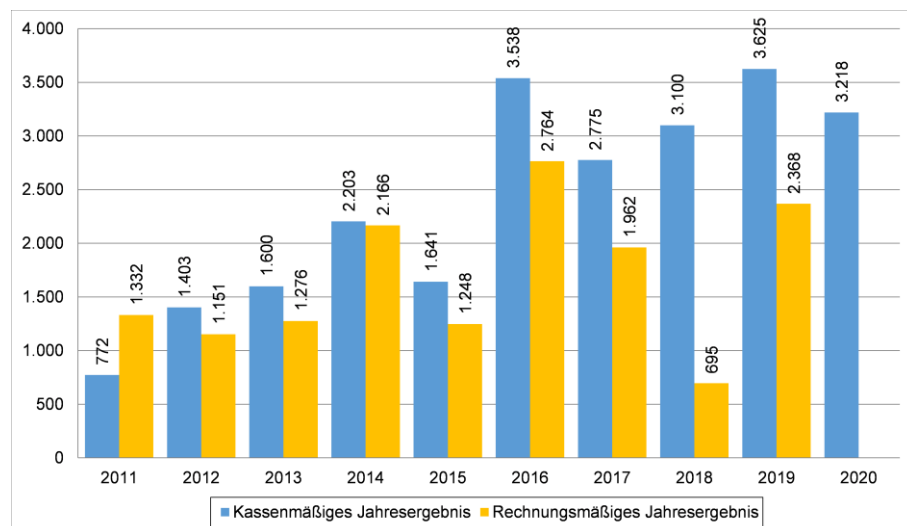
Mit dem Zweiten Nachtrag hat der Gesetzgeber eine neue Rücklage für das Maßnahmenpaket „Zukunftsland BW - Stärker aus der Krise“ beschlossen. Im Doppelhaushalt 2020/2021 ist eine Zuführung von insgesamt 1.200 Mio. Euro vorgesehen. Ziel ist es, mit geeigneten Maßnahmen sowohl Impulse zur Stabilisierung und Stärkung zu geben, als auch die Zukunftsfähigkeit des Landes zu sichern. In 2020 wurden lediglich 47.517 Euro entnommen.

7 Entwicklung der Jahresergebnisse

2020 konnte das Land zum vierten Mal einen kassenmäßigen Überschuss von mehr als 3 Milliarden ausweisen. Die Einnahmen lagen im Ist um 3.218 Mio. Euro über den Ausgaben.

³⁸ Zum Teil Rundungsdifferenzen.

Abbildung 13: Entwicklung der Jahresergebnisse (in Mio. Euro)



Als Finanzierungsmittel für künftige Haushalte stehen die rechnungsmäßigen Jahresergebnisse zur Verfügung. Diese ergeben sich aus dem kassenmäßigen Jahresergebnis, bereinigt um die Veränderung der aus dem Vorjahr übernommenen und der in das Folgejahr übertragenen Haushaltsreste.

Für das Haushaltsjahr 2019 war das kassenmäßige Jahresergebnis von 3.625 Mio. Euro so um 1.256 Mio. Euro zu bereinigen. Denn in das Jahr 2020 wurde ein höherer Saldo aus Haushaltsresten übertragen, als aus dem Vorjahr in das Haushaltsjahr 2019 übernommen wurde. Das rechnungsmäßige Jahresergebnis lag 2019 damit bei 2.368 Mio. Euro.

Im Ergebnis führen steigende Haushaltsreste so zu sinkenden Deckungsmitteln für künftige Haushaltsjahre.

Das rechnungsmäßige Jahresergebnis 2020 wird frühestens nach der Entscheidung über die Bildung von Ausgaberesten feststehen. Erneut steigende Ausgabereste würden sich mindernd auf das rechnungsmäßige Jahresergebnis auswirken. Gegenüber dem Vorjahr fallende Reste hätten einen positiven Effekt auf das Rechnungsergebnis.

8 Ausblick

Aufgrund der Corona-Pandemie wurden im Doppelhaushalt 2020/2021 (Stand Zweiter Nachtrag) neue Schulden von insgesamt 13,5 Mrd. Euro veranschlagt. In 2020 wurden hiervon bereits 10,9 Mrd. Euro aufgenommen.

Die Landesregierung hatte in der Mittelfristigen Finanzplanung vom März 2021 die Deckungslücke für 2022 mit 3,6 Mrd. Euro beziffert. In den Jahren 2023 und 2024 steigt der haushaltswirtschaftliche Handlungsbedarf auf 3,7 Mrd. Euro und 4,1 Mrd. Euro an.

Allerdings ist die mittelfristige Deckungslücke nicht allein auf die Auswirkungen der Corona-Pandemie zurückzuführen. Schon die letzte, vor der Pandemie aufgestellte Mittelfristige Finanzplanung der Landesregierung wies für die Jahre 2022 und 2023 einen haushaltswirtschaftlichen Handlungsbedarf von je rund 1 Mrd. Euro aus.

Die aktuelle Mai-Steuerschätzung 2021 prognostiziert für 2021 Mehreinnahmen von 657 Mio. Euro gegenüber den bisherigen Planungen. Für die Zeit von 2022 bis 2025 beträgt das Einnahmenplus jährlich etwa eine halbe Milliarde Euro. Trotz der erwarteten Mehreinnahmen ist eine Konsolidierung auf der Ausgabenseite unumgänglich.

Schuldenbremse

Die landesrechtliche Schuldenbremse hat schon wenige Monate nach ihrem Inkrafttreten bewiesen, dass die rechtliche Konstruktion und ihre inhaltliche Ausgestaltung auch in der größten Krise in der Geschichte des Landes funktionierten. Für die Zeit ab 2022 bestehen in der Finanzplanung des Landes noch strukturelle Deckungslücken im Milliardenbereich.

1 Rechtliche Grundlagen

Baden-Württemberg hat die Schuldenbremse ab 2020 durch Änderungen des Artikel 84 Landesverfassung und des § 18 Landeshaushaltsordnung in das Landesrecht übernommen.

Die Aufnahme neuer Kredite zum Haushaltsausgleich ist damit grundsätzlich verboten. Möglich ist sie nur noch

- für finanzielle Transaktionen, denen ein entsprechender Wertzuwachs im Landesvermögen gegenübersteht wie z. B. Beteiligungserwerbe (Finanztransaktionskomponente);
- zum Ausgleich konjunktureller Schwankungen, für deren Berechnung das auch vom Bund angewandte, sogenannte Produktionslückenverfahren eingesetzt wird (Konjunkturkomponente);
- als Ausnahme zur Schuldenbremse bei Naturkatastrophen und außergewöhnlichen Notsituationen (Ausnahmekomponente).

Bei Inanspruchnahme der Ausnahmekomponente sind die Kredite nach einem vom Landtag zu beschließenden Plan innerhalb eines angemessenen Zeitraums zu tilgen.

Den konjunkturell bedingten Schuldenaufnahmen hingegen stehen regelbasierte Tilgungsverpflichtungen gegenüber. Das heißt, im konjunkturellen Aufschwung sind Kredite zu tilgen. Durch die in den Regelungen zur Schuldenbremse vorausgesetzte langfristige Symmetrie sollen die Schulden nicht dauerhaft ansteigen.

2 Haushaltmäßige Grundlagen und Kreditaufnahme

2.1 Urhaushalt 2020/2021

Das Land hat seit 2015 keine neuen Schulden mehr aufgenommen, sondern in 2018 und 2019 Kredite von insgesamt 1.250 Mio. Euro getilgt.

Im Urhaushalt 2020/2021 wären zwar nach der Finanztransaktions- und der Konjunkturkomponente Kreditaufnahmen in geringem Umfang möglich gewesen. Davon wurde jedoch kein Gebrauch gemacht. Für 2020 war vielmehr die Tilgung von 132 Mio. Euro zum Ausgleich des negativen Stands des Kontrollkontos aus der Übergangsregelung zur Schuldenbremse etatisiert.

Darüber hinaus wurde das Finanzministerium ermächtigt, einen höheren Betrag zu tilgen, sofern es zum Ausgleich des Kontrollkontos erforderlich sein würde.¹

Für 2021 war im Urhaushalt weder eine Kreditaufnahme noch eine Tilgung vorgesehen.

2.2 Erster Nachtragshaushalt und Mai-Steuerschätzung 2020

Aufgrund der Corona-Pandemie musste die Ausnahmeregelung zur Schuldenbremse bereits wenige Wochen nach deren Inkrafttreten in Anspruch genommen werden.

Im März 2020 stellte der Landtag das Vorliegen einer Naturkatastrophe im Sinne der Schuldenbremse fest² und beschloss auf dieser Grundlage den Ersten Nachtragshaushalt. Die Landesregierung wurde ermächtigt, 5,0 Mrd. Euro neue Kredite zur Deckung von Ausgaben im Zusammenhang mit der Naturkatastrophe „Coronavirus-Pandemie“ in 2020 aufzunehmen. Der dazugehörige Tilgungsplan definierte die jährlichen Raten auf 500 Mio. Euro für zehn Jahre, beginnend ab 2024.

Die Kreditmittel wurden nicht direkt für einzelne pandemiebedingte Maßnahmen im Landeshaushalt etatisiert, sondern der bestehenden Rücklage für Haushaltsrisiken zugeführt, aus der dann die Mittel zur Finanzierung konkreter Maßnahmen entnommen werden sollten.

Die darauffolgende Mai-Steuerschätzung 2020 prognostizierte für das Land gegenüber dem Urhaushalt Netto-Steuer ausfälle von 6,8 Mrd. Euro im Doppelhaushalt (2020: 3.309 Mio. Euro; 2021: 3.486 Mio. Euro).

2.3 Interimsprojektion, Interimssteuerschätzung und Zweiter Nachtragshaushalt

In der pandemiebedingten Sondersituation wurde im September 2020 eine außerordentliche Interimsprojektion der wirtschaftlichen Entwicklung durch den Bund durchgeführt. Sie bildete gemeinsam mit einer Interimssteuerschätzung die Basis für den Zweiten Nachtrag zum Haushalt 2020/2021³.

Mit diesem Nachtrag wurde die konjunkturbedingte Kreditermächtigung auf insgesamt 6,4 Mrd. Euro für 2020 und 2021 festgelegt. In Höhe von 4,4 Mrd. Euro wurden die durch die Interimssteuerschätzung prognostizierten Steuer ausfälle kompensiert. 2 Mrd. Euro wurden im Doppelhaushalt folgenden Rücklagen zugeführt:

¹ § 4 Absatz 14 Staatshaushaltsgesetz 2020/21.

² Gesetz zur Feststellung einer Naturkatastrophe, der Höhe der Ausnahmekomponente und zur Festlegung eines Tilgungsplans nach § 18 Absatz 6 Landeshaushaltsordnung für Baden-Württemberg vom 19. März 2020.

³ Gesetz über die Feststellung eines Zweiten Nachtrags zum Staatshaushaltsplan von Baden-Württemberg für die Haushaltsjahre 2020/21 vom 15. Oktober 2020.

- 0,8 Mrd. Euro zusätzlich in die Rücklage für Haushaltsrisiken und
- 1,2 Mrd. Euro in die mit dem Zweiten Nachtrag neu etatisierte Rücklage für das Maßnahmenpaket „Zukunftsland BW - Stärker aus der Krise“.

Außerdem wurde die katastrophengebundene Kreditaufnahme von 5,0 Mrd. Euro auf 7,2 Mrd. Euro erhöht. Gleichzeitig wurde der Tilgungszeitraum für diese Ausnahme zur Schuldenbremse von zehn auf 25 Jahre verlängert und die jährliche Tilgungsrate auf 288 Mio. Euro festgelegt. Der Erhöhungsbetrag von 2,2 Mrd. Euro wurde für Maßnahmen zugunsten der Kommunen im Rahmen des „Kommunalen Stabilitäts- und Zukunftspaktes“⁴ verwendet.

Mit dem Zweiten Nachtragshaushalt wurde die Kreditermächtigung auf insgesamt 13.465 Mio. Euro im Doppelhaushalt festgelegt. Davon entfielen 10.969 Mio. Euro auf 2020 und 2.496 Mio. Euro auf 2021.

Seit März 2021 ist bezüglich der Feststellung einer Naturkatastrophe, der katastrophengebundenen Kreditaufnahme und dem zugehörigen Tilgungsplan ein Organstreitverfahren vor dem Verfassungsgerichtshof von Baden-Württemberg anhängig.

2.4 November-Steuerschätzung, tatsächliche Steuereinnahmen und Kassenergebnis 2020

Die November-Steuerschätzung prognostizierte gegenüber dem Zweiten Nachtragshaushalt ein Steuerplus von netto 541 Mio. Euro für 2020 und 295 Mio. Euro für 2021. Gegenüber dem Urhaushalt lag die Steuererwartung allerdings noch bei minus 3.046 Mio. Euro für 2020 und bei minus 1.855 Mio. Euro für 2021 (Gesamt minus 4.901 Mio. Euro).

Im Ist erzielte das Land 2020 Netto-Steuereinnahmen von 29.095 Mio. Euro⁵. Gegenüber dem Zweiten Nachtragshaushalt ist das Ergebnis ein Plus von 1.219 Mio. Euro netto.

Das Land erzielte 2020 einen kassenmäßigen Überschuss von 3.218 Mio. Euro. Gleichwohl hat das Finanzministerium die Kreditermächtigung des Zweiten Nachtrags von 10.969 Mio. Euro in 2020 bis auf 43,5 Mio. Euro haushalterisch⁶ voll ausgeschöpft. Der Differenzbetrag von 43,5 Mio. Euro diente dabei dem vollständigen Ausgleich des negativen Saldos des Kontrollkontos aus der Übergangsregelung zur Schuldenbremse.

Wenn es auch nach dem endgültigen Haushaltsabschluss bei einem Rechnungsüberschuss für 2020 bleibt, steht damit fest, dass die Nettokreditaufnahme in Höhe dieses Überschusses zum Ausgleich des Haushalts nicht erforderlich gewesen wäre.

⁴ Das Gesamtvolumen beträgt 2.881 Mio. Euro - Siehe Bericht der Gemeinsamen Finanzkommission, Landtagsdrucksache 16/8660.

⁵ Vorläufig.

⁶ Davon 3.636 Mio. Euro am Kapitalmarkt valuiert und 7.290 Mio. Euro gemäß § 18 Absatz 10 Landeshaushaltsordnung aufgeschoben.

3 Corona-Maßnahmen im Haushaltsvollzug

Haushaltssystematisch werden die Mittel für Maßnahmen zur Bekämpfung der Auswirkungen der Corona-Pandemie in den Haushaltsplänen der Ressorts ausgezahlt. Sofern die dort etatisierten Haushaltsmittel und Verstärkungsmöglichkeiten nicht zur Deckung der Mehrausgaben ausreichen, können zusätzlich Mittel für Corona-Maßnahmen aus der Rücklage für Haushaltsrisiken abgerufen werden. Wenn die erwarteten Ausgaben einer Einzelmaßnahme 7,5 Mio. Euro übersteigen, ist die Zustimmung des Ausschusses für Finanzen des Landtags erforderlich.

Bewilligte, aber nicht benötigte oder wieder frei gewordene Mittel sind dem Finanzministerium mitzuteilen. Eine anderweitige Verwendung ist grundsätzlich - ohne Befassung des Ministerrats und gegebenenfalls des Ausschusses für Finanzen - nicht möglich.⁷

Der Stand der Rücklage für Haushaltsrisiken betrug 853 Mio. Euro zum 31. Dezember 2019. Im Urhaushalt war für 2020 eine (pandemie-unabhängige) Zuführung von 698 Mio. Euro etatisiert. Mit den beiden Nachträgen wurde diese um 5,8 Mrd. Euro auf 6.498 Mio. Euro erhöht.

Hinzu kamen 2020 und 2021 Corona-Hilfen des Bundes von 4.872 Mio. Euro. Zwischen 1. Januar 2020 und 30. April 2021 wurden der Rücklage insgesamt 11,4 Mrd. Euro⁸ zugeführt, davon 10,7 Mrd. Euro zur Bewältigung der Corona-Pandemie.

Bis 30. April 2021 erfolgten Einwilligungen in Entnahmen aus der Rücklage für Haushaltsrisiken zur Bekämpfung der Corona-Pandemie aus Landesmitteln von 6,3 Mrd. Euro⁹. Zum gleichen Zeitpunkt lag der Mittelabfluss aus der Rücklage bei 3,2 Mrd. Euro¹⁰.

In dieser Zahl enthalten ist auch die Zuführung an den „Beteiligungsfonds des Landes zur Stützung der Realwirtschaft durch Stabilisierungsmaßnahmen“ mit allein 1,0 Mrd. Euro. Über diesen Fonds können (Stand 30. April 2021) bis September 2021 Unternehmen durch eine Beteiligung des Landes unterstützt werden. Die haushalterische Inanspruchnahme dieses Fonds lag zum 30. April 2021 bei 0,2 Mio. Euro.

Von den bis 30. April 2021 zugegangenen 4,9 Mrd. Euro an Bundesmitteln waren 4,4 Mrd. Euro bereits abgeflossen.

⁷ Siehe Verfahrenshinweise des Finanzministeriums für Entnahmen aus der Rücklage für Haushaltsrisiken vom 20. Oktober 2020.

⁸ Summe aus Zuführungen des Landes 2020 und Bundesmitteln 2020 und 2021. Gemäß Zweitem Nachtragshaushalt ist für 2021 eine weitere Zuführung von 203 Mio. Euro aus Landesmitteln geplant, die zum 30. April 2021 noch nicht vollzogen war.

⁹ Gesamteinwilligungen 6,4 Mrd. Euro abzüglich Rückzahlungen, Kostenbeteiligungen Dritter usw. von 0,1 Mrd. Euro.

¹⁰ Gesamtmittelabfluss 3,3 Mrd. Euro abzüglich Rückzahlungen, Kostenbeteiligungen Dritter usw. von 0,1 Mrd. Euro.

Tabelle 1: Rücklage für Haushaltsrisiken - Zuführungen und Corona-bedingte Entnahmen zum 30. April 2021 (in Mio. Euro)

<i>Nachrichtlich: Stand der Einwilligungen</i>	6.340,7
Zuführungen aus Landesmitteln 2020	6.497,7
Davon aus Kreditaufnahme 2020	5.800,0
Entnahmen aus Landesmitteln im Haushaltsvollzug 2020	-2.944,6
Entnahmen aus Landesmitteln im Haushaltsvollzug 2021	-400,1
Saldo aus Zuführung und Entnahmen (Land)	3.153,0
Zuführungen aus Bundesmitteln in 2020 und 2021	4.871,8
Entnahmen aus Bundesmitteln im Haushaltsvollzug 2020 und 2021	-4.386,9
Saldo aus Zuführung und Entnahmen (Bund)	484,9

Bereits bevor der Erste Nachtragshaushalt verabschiedet wurde, hat das Finanzministerium 51 Mio. Euro mit Pandemiebezug im Rahmen des Notbewilligungsrechts nach § 37 Landeshaushaltsordnung außerhalb der Rücklage für Haushaltsrisiken bewilligt.

Zum 30. April 2021 waren bei der Rücklage für das Maßnahmenpaket „Zukunftsländ Baden-Württemberg - Stärker aus der Krise“ 664 Mio. Euro bewilligt, von denen 43 Mio. Euro tatsächlich abgeflossen waren.

4 Kreditaufnahme 2020

Die Kreditermächtigung des Zweiten Nachtragshaushalts für 2020 betrug 10.969 Mio. Euro. Tabelle 2 zeigt auf, wie sich diese zusammensetzt.

Tabelle 2: Kreditermächtigung für 2020 (in Mio. Euro)

Finanztransaktionskomponente nach § 18 Absatz 3 Landeshaushaltsordnung	14,5
Konjunkturkomponente nach § 18 Absatz 4 Landeshaushaltsordnung	3.888,9
Ausnahmekomponente § 18 Absatz 6 Satz 1 Landeshaushaltsordnung	7.198,0
Rechnerische Tilgung zum Ausgleich des Kontrollkontos aus der Übergangsregelung zur Schuldenbremse	-132,0
Kreditermächtigung des Zweiten Nachtrags	10.969,4

Die tatsächliche Kreditaufnahme betrug 2020 10.926 Mio. Euro.¹¹

Weicht nach Abschluss des Haushaltsjahrs die Nettokreditaufnahme von der nach der tatsächlichen Haushaltsentwicklung zu ermittelnden zulässigen Kreditaufnahme ab - sogenannte ex-post Betrachtung -, ist der Unterschiedsbetrag gemäß § 18 Absatz 7 Landeshaushaltsordnung auf ein Kontrollkonto zu buchen.

Eine endgültige Berechnung des Finanzministeriums hierzu lag zum Redaktionsschluss dieser Denkschrift noch nicht vor. Sie soll für 2020 und auch künftig - vergleichbar mit der Praxis des Bundeshaushalts - auf Grundlage der BIP-Revision des Statistischen Bundesamts, die regelmäßig Ende August veröffentlicht wird, erfolgen.

5 Aktuelle Situation für 2021 und Ausblick

Die Mai-Steuerschätzung 2021 hat für 2021 Mehreinnahmen von 657 Mio. Euro gegenüber den bisherigen Ansätzen des Zweiten Nachtrags prognostiziert.

Für 2022 weist die Mittelfristige Finanzplanung des Landes einen noch zu deckenden haushaltswirtschaftlichen Handlungsbedarf von 3,6 Mrd. Euro aus. In der Mittelfristigen Finanzplanung wurde eine nach der Herbstprojektion der Bundesregierung konjunkturbedingt mögliche Kreditaufnahme von 189 Mio. Euro zur teilweisen Deckung dieser Lücke nicht eingesetzt. Die Mai-Steuerschätzung 2021 prognostiziert darüber hinaus Steuer Mehreinnahmen von 466 Mio. Euro für 2022. Dennoch verbleibt für 2022 eine zu schließende, strukturelle Deckungslücke in der Größenordnung von 3 Mrd. Euro.

6 Fazit

Zum 1. Januar 2020 wurde die Schuldenbremse im Landesrecht verankert. Schon in den ersten Monaten ihres Bestehens wurde die Regelung einer Bewährungsprobe unterzogen. Die landesrechtliche Ausnahmeregelung musste in Anspruch genommen werden.

Es hat sich gezeigt, dass die rechtliche Konstruktion der Schuldenbremse und ihre inhaltliche Ausgestaltung in Fällen einer Naturkatastrophe dem Land ein situationsgerechtes Handeln ermöglicht hat; die Schuldenbremse hat ihre Funktionsfähigkeit bewiesen. Ohne eine eigene landesrechtliche

¹¹ Siehe Punkt 2.4. Mit dem Haushalt 2020 sollte der negative Stand des Kontrollkontos aus der Übergangsregelung zur Schuldenbremse für 2013 bis 2019 durch eine Kredittilgung ausgeglichen werden. Der Betrag beläuft sich nach vorläufigen Werten auf 176 Mio. Euro. Ein bei Aufstellung des Urhaushalts 2020 bekannter Teilbetrag von 132 Mio. Euro wurde dort als Tilgung veranschlagt. Um diesen wurde dann im Zweiten Nachtrag die Kreditermächtigung gegenüber der zulässigen Kreditaufnahme nach der Transaktions-, Konjunktur- und Ausnahmekomponente verringert. Die so verringerte Kreditermächtigung wurde im Vollzug um weitere 43,5 Mio. Euro nicht in Anspruch genommen. Insgesamt wurde dadurch das Kontrollkonto somit - wirkungsgleich einer Tilgung - ausgeglichen.

Regelung wäre weder eine konjunkturelle noch eine katastrophenbedingte Kreditaufnahme möglich gewesen.

Bereits vor den Beratungen zum Zweiten Nachtrag hatte der Rechnungshof die Streckung des Tilgungszeitraums für die katastrophenbedingten Kredite von zehn auf 25 Jahre kritisiert und möglichst Sondertilgungen dieser Kredite gefordert.¹²

Das Land weist nach der Landesoberrechnung für 2020 einen Kassenüberschuss von 3,2 Mrd. Euro aus. Soweit dieser Kassenüberschuss nach Berücksichtigung der Haushaltsreste zu einem Rechnungsüberschuss führt, hält es der Rechnungshof für angebracht, diesen soweit wie möglich zur Rückführung der coronabedingten Kredite aufgrund der Ausnahmekomponente zu verwenden.

Gleiches gilt für kreditfinanzierte Mittel für pandemiebedingte Maßnahmen aus der Rücklage für Haushaltsrisiken. Werden diese nicht oder nicht mehr zur Finanzierung pandemiebedingter Ausgaben benötigt, sind sie zur Rückführung der Verschuldung zu verwenden. Dies gilt auch für den auf 1 Mrd. Euro dotierten Beteiligungsfonds, falls dieser auch weiterhin nicht in Anspruch genommen wird.

7 Stellungnahme des Ministeriums

Das Finanzministerium weist darauf hin, dass eine abschließende Entscheidung über die Verwendung eines zu erwartenden positiven rechnungsmäßigen Gesamtergebnisses (Überschuss) zum 31. Dezember 2020 erst getroffen werden sollte, wenn dieses auch festgestellt sei. Die Feststellung erfolge mit Abschluss der Landeshaushaltsrechnung 2020 unter Einbeziehung der Kürzung und Übertragung angemeldeter Ausgabereste.

Das Ministerium gibt zu bedenken, dass bereits die Mittelfristige Finanzplanung 2019 bis 2023 einen haushaltswirtschaftlichen Handlungsbedarf für 2022 von 1 Mrd. Euro auswies und dieser insbesondere krisenbedingt auf 3,6 Mrd. Euro in der Mittelfristigen Finanzplanung 2020 bis 2024 angestiegen sei. Somit seien infolge der Corona-Pandemie nicht nur in den Haushaltsjahren 2020 und 2021 hohe Mehrbedarfe und geringere Einnahmen zu verzeichnen, sondern auch in den Folgejahren würden die Folgen der Pandemie deutlich.

Ein Überschuss 2020 bei gleichzeitiger Aufnahme von Notlagenkrediten erfordere zwar eine zweckgebundene Verwendung. Diese sei jedoch nicht lediglich auf Schuldentilgung zu begrenzen, sondern könne auch zur Finanzierung von Ausgaben genutzt werden, die ansonsten wiederum kreditfinanziert werden könnten.

¹² Landtagsdrucksache 16/8915, Anlage 4, Seite 61 ff.

Haushaltsreste 2019

Die Ausgabereste sind 2019 gegenüber dem Vorjahr von 5,6 Mrd. Euro auf 6,4 Mrd. Euro gestiegen. Die eingeleiteten Bemühungen, die Reste zu reduzieren, zeigen erste Erfolge und sind intensiv fortzusetzen. Nicht gebundene Reste sollten konsequenter in Abgang gestellt werden.

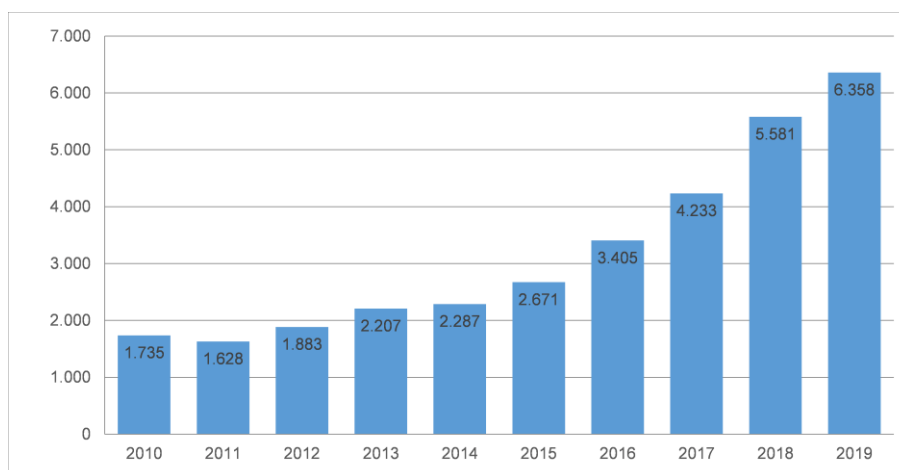
Die Ausgabereste im Kommunalen Investitionsfonds und im Kommunalen Sanierungsfonds sind zwischen 2016 und 2019 von 0,3 Mrd. Euro auf 1,4 Mrd. Euro gestiegen. Sie sollten deutlich abgebaut werden.

1 Ausgangslage

Ausgabereste resultieren aus übertragbaren, noch nicht in Anspruch genommenen Ausgabeermächtigungen. Bei der Rechnungslegung ist darüber zu entscheiden, ob und in welcher Höhe Ausgabereste gebildet werden. Dabei sind die Ausgabereste auf die Beträge zu beschränken, die zur Erfüllung von im folgenden Haushaltsjahr fälligen Zahlungsverpflichtungen notwendig sind und nicht aus Mitteln des Folgehaushalts abgedeckt werden können.¹

In den vergangenen zehn Jahren sind die Ausgabereste des Landes von 1,7 Mrd. Euro in 2010 auf 6,4 Mrd. Euro in 2019 angewachsen.

Abbildung 1: Entwicklung der Ausgabereste im Zehn-Jahres-Vergleich (in Mio. Euro)



¹ Nr. 3.2.7 Verwaltungsvorschrift des Finanzministeriums zur Rechnungslegung über die Einnahmen und Ausgaben und die Erstellung der Haushaltsrechnung (VwV-Rechnungslegung).

Die Ausgabereiste sind 2019 gegenüber dem Vorjahr nochmals um 777 Mio. Euro gestiegen. Bei einem Haushaltsvolumen von 53,5 Mrd. Euro (2019) betragen sie mittlerweile 12 Prozent des Etats.

Tabelle 1 stellt die Kategorien für Ausgabereiste und deren Höhe im Zeitraum 2016 bis 2019 in der Abgrenzung der Berichte des Finanzministeriums an den Finanzausschuss des Landtags dar.

Tabelle 1: Ausgabereiste 2016 bis 2019 nach Kategorien (in Mio. Euro)²

Kennzeichnung	Kategorien	Reste 2016	Reste 2017	Reste 2018	Reste 2019
R	Rechtlich gebundene Ausgabereiste	2.230	2.800	4.001	4.611
	Hierunter fallen:	davon	davon	davon	davon
	• Reste aus gesetzlich zweckgebundenen Mitteln wie FAG- und KIF-Mittel, Wetttmittelfonds, Spielbankerträge und Feuerschutzsteuer	706	660	1.079	1.278
	• Davon Ausgabereiste im Kommunalen Investitionsfonds	339	490	727	864
	• Vertraglich oder durch Bewilligungsbescheide gebundene Ausgabereiste	587	958	1.469	1.772
	• Davon Reste im Kommunalen Sanierungsfonds		61	308	583
	• Reste aus von dritter Seite zugewendeten Mitteln einschließlich Bundes- und EU-Mitteln, sowie Entflechtungsmittel nach dem Entflechtungsgesetz	746	951	1.203	1.287
	• Reste aus Landesmitteln, die zur Komplementierung von Bundes- und EU-Mitteln erforderlich sind, sowie Ausgabereiste aus den Zukunftsoffensiven und Zukunftsinvestitionen	85	112	121	133
	• Reste aus dem Vergaberahmen für Leistungsbezüge	106	119	129	141
N	Nicht gebundene Ausgabereiste und Ausgabereiste, bei denen nur ein Teilbetrag nicht mit Rechtsverpflichtung belegt ist.	26	150	79	308
S	Ausgabereiste aufgrund der Solidarpakte mit den Hochschulen, der Hochschulmedizin, der Dualen Hochschule u. a.	851	936	971	990
§ 6 StHG	Ausgabereiste nach § 6 StHG (Sachausgabenbudgetierung)	271	340	480	415
§ 6a StHG	Ausgabereiste nach § 6a StHG (Personalausgabenbudgetierung)	47	50	54	42
Vorgriffe		-21	-43	-4	-7
Summe		3.405	4.233	5.581	6.358

Der Rechnungshof hat 2018 begonnen, die Ausgabereiste verschiedener Kategorien zu prüfen.³ Gegenstand der aktuellen Prüfung waren die nicht gebundenen Reste (N-Reste), Vertragsreste (R-Vertr/Besch)⁴ sowie Ausgabe-

² Zum Teil Rundungsdifferenzen.

³ Siehe Denkschrift 2019, Beitrag Nr. 5 (Landtagsdrucksache 16/6605) und Denkschrift 2020, Beitrag Nr. 7 (Landtagsdrucksache 16/8407).

⁴ Reste, die von den Ressorts mit Verträgen oder Bewilligungsbescheiden begründet wurden.

reste im Bereich des Kommunalen Investitionsfonds (R-KIF), des Kommunalen Sanierungsfonds und artverwandte Reste, die in Tabelle 1 in „Fettdruck“ hervorgehoben sind und sich 2019 auf fast 3 Mrd. Euro beliefen.

2 Prüfungsergebnisse

2.1 Vertragsreste

In 2019 bildeten die Ressorts Ausgaberreste mit einer rechtlichen Mittelbindung von 4,6 Mrd. Euro. Davon waren 38 Prozent Vertragsreste. Diese haben sich im Zeitraum 2016 bis 2019 von 0,6 Mrd. Euro auf 1,8 Mrd. Euro verdreifacht.

Ein Drittel (0,6 Mrd. Euro) der Vertragsreste entfiel 2019 auf den Kommunalen Sanierungsfonds, der ab 2020 nicht weiter dotiert wurde. Diese Reste werden mit Realisierung der bewilligten Maßnahmen in den nächsten Jahren abgebaut, auf die Ausführungen bei Punkt 2.4 wird verwiesen.

Der Rechnungshof stellte bereits bei früheren Prüfungen fest, dass die Ministerien Reste als rechtlich gebunden klassifizierten, ohne dass diesen entsprechende Verträge oder Bewilligungsbescheide zugrunde lagen. Ferner wurden Reste gebildet, obwohl der Haushaltsansatz des Folgejahres ausge-reicht hätte, um die fälligen Zahlungsverpflichtungen zu erfüllen. Einer Restbildung hätte es weder bedurft noch war sie zulässig.

Obwohl das Finanzministerium diesbezüglich die VwV-Rechnungslegung präziserte, wurden die Vorgaben bei Bildung der Ausgaberreste 2019 weiterhin nicht konsequent eingehalten. Zur Veranschaulichung dient das Beispiel „Ausgaberreste beim Sonderkontingent für besonders schutzbedürftige Personen aus dem Nordirak“ im Geschäftsbereich des Innenministeriums:

Die Erstattungen von Ausgaben der Stadt- und Landkreise für die Gesundheitsversorgung der besonders schutzbedürftigen Personen aus dem Nordirak sind im Kapitel Migration (0331) bei Titel 633 77A etatisiert. Die Grundlage für die Erstattung bildet eine Verordnung des Innenministeriums.⁵

Das Haushalts-Soll, die Ist-Ausgaben sowie die Ausgaberreste seit Beginn der Maßnahme in 2015/2016 sind in Tabelle 2 ersichtlich.

Tabelle 2: Haushalts-Soll, Ist-Ausgaben, Ausgaberreste bei Kapitel 0331 Titel 633 77A (in Mio. Euro)⁶

	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021
Haushalts-Soll	1,0	16,8	17,5	16,7	0,0	5,6	5,5
Ist-Ausgaben	0,0	0,8	1,0	3,1	0,4	0,9	
Ausgaberreste	1,0	16,4	31,0	9,1	3,3		

⁵ Sonderkontingentsverordnungen Nordirak des Innenministeriums (seinerzeit Integrationsministerium) vom 21. Juli 2015 und 4. Dezember 2018.

⁶ Zuvor Kapitel 1503 Titel 633 77A.

Bei etatisierten Ausgaben in Höhe von 16,7 Mio. Euro erreichten die tatsächlichen Ausgaben mit 3,1 Mio. Euro im Jahr 2018 einen Höchststand (18 Prozent des Haushalts-Solls). In 2017 wurden bereits Ausgabereste in Höhe von 31 Mio. Euro übertragen (88 Prozent des Haushalts-Solls für 2015 bis 2017). Vor dem Hintergrund, dass in 2020 und 2021 wiederum Mittel von 5,6 Mio. Euro bzw. 5,5 Mio. Euro etatisiert wurden und die bisher veranschlagten Mittel problemlos ausreichten, den Zahlungsverpflichtungen nachzukommen, hätte es der Bildung der Reste von 3,3 Mio. Euro 2019 nicht bedurft.

Angesichts des fehlenden Bedarfs und der niedrigen Ist-Ausgaben 2020 hätte der Rest in voller Höhe in Abgang gestellt werden müssen.

2.2 Nicht gebundene Ausgabereste

Die Präzisierung der VwV-Rechnungslegung 2019 führte dazu, dass teilweise bislang als vertraglich gebunden ausgewiesene Reste 2019 als N-Reste nach 2020 übertragen wurden. In der Folge stiegen die N-Reste von 79 Mio. Euro in 2018 auf 308 Mio. Euro in 2019.⁷

Die Übertragung von N-Resten kommt nach der VwV-Rechnungslegung grundsätzlich nur als Ausnahme mit einer stichhaltigen Begründung in Betracht. Die folgenden Beispiele verdeutlichen, dass bei den 2019 gebildeten N-Resten eine stärkere Inabgangstellung möglich gewesen wäre:

- Förderung von Schulen in freier Trägerschaft⁸

Schulen in freier Trägerschaft erhalten Zuschüsse nach dem Privatschulgesetz. Die Regierungspräsidien zahlen monatlich einen Abschlag von etwa 95 Prozent und eine nachgelagerte Schlusszahlung aus. Bei einem Haushaltsansatz von 1 Mrd. Euro in 2019 bildete das Kultusministerium N-Reste von 63 Mio. Euro. Es begründete die Reste mit einem erhöhten Zuschussanspruch der Schulträger (35 Mio. Euro), einer finanziellen Vorsorge für ausstehende Schlussabrechnungen (20 Mio. Euro) sowie der Vorsorge für strukturell steigende Zuschüsse ab 2021 (8 Mio. Euro).⁹

Das Prozedere bei der Auszahlung der Zuschüsse und der Schlussabrechnungen wiederholt sich jedes Jahr. Größere Schwankungen bei der Auszahlung erwarten die Regierungspräsidien nicht. Einzelne Regierungspräsidien hatten die Schlusszahlungen bereits im laufenden Jahr geleistet.

Soweit bei auf Dauer angelegten Fördermaßnahmen Schlusszahlungen aus den im Folgejahr veranschlagten Haushaltsmitteln finanziert werden können, bedarf es keiner Restbildung.

⁷ Entsprechend verringerten sich in diesen Fällen die Vertragsreste. Insgesamt sind die Vertragsreste 2019 gegenüber 2018 aufgrund vermehrter Restbildung in sonstigen Bereichen gestiegen.

⁸ Kapitel 0435.

⁹ Zum Teil Rundungsdifferenzen.

Auch im konkreten Fall haben die laufenden Haushaltsansätze bislang stets ausgereicht, um sowohl die laufenden Abschlagszahlungen als auch die Schlusszahlungen zu decken.

Nach Ansicht des Rechnungshofs hätten allenfalls Reste im Umfang von 22 Mio. Euro übertragen werden dürfen. Demnach hätten 41 Mio. Euro gestrichen werden müssen.

- Zuschüsse für Schulen an anerkannten Heimen für Minderjährige und Berufsbildungswerken¹⁰

Die Träger der freien Jugendhilfe erhalten für Schulen an anerkannten Heimen für Minderjährige und Berufsbildungswerken Zuschüsse zu den Sach- und Personalkosten. Bewilligungsbehörden sind die Regierungspräsidien. Bei einem Haushaltsansatz 2019 von 224 Mio. Euro wurden N-Reste von 51 Mio. Euro gebildet.

Das Sozialministerium begründete die Restebildung mit aufgrund von Gerichtsentscheidungen anstehenden Nachzahlungen für 2009 bis 2016. Als weiteren Grund nannte das Sozialministerium ausstehende Schlussabrechnungen, die nach Angaben des Ministeriums um mehrere Jahre verzögert erfolgen.

Nach Ansicht des Rechnungshofs war die Berechnung des Sozialministeriums zum Zeitpunkt der Restebildung 2019 nicht mehr valide. Nach den Prüfungsfeststellungen gehen die bewilligenden Regierungspräsidien von keinen nennenswerten Nachzahlungen aufgrund ergangener Gerichtsentscheidungen aus. Dagegen stehen Endabrechnungen in der Größenordnung von 32 Mio. Euro noch zur Zahlung aus.

Der Haushaltsansatz 2020 (221 Mio. Euro) übersteigt das Kassen-Ist um 22 Mio. Euro. Bis auf einen Betrag von 10 Mio. Euro hätte somit allein der Haushaltsansatz 2020 ausgereicht, um sämtliche ausstehenden Schlusszahlungen zu leisten. Der übersteigende Ausgaberesult von 41 Mio. Euro war bei rückwärtiger Betrachtung nicht erforderlich.

- Mittel für Vertretungslehrkräfte¹¹

Die Reste aus Mitteln für Vertretungslehrkräfte waren bis 2018 als Vertragsreste ausgewiesen. Der 2019 erneut gestiegene Rest von 21 Mio. Euro wurde als N-Rest klassifiziert. Er wurde als Vorsorge für Vertretungsfälle gebildet. Das Ministerium führte aus, dass mit diesen Mitteln auch (Mehr-)Ausgaben bei deckungsfähigen Haushaltsstellen bestritten werden sollen.

Nach Auffassung des Kultusministeriums müssten Mittel für Vertretungslehrkräfte im maximalen Umfang zur Verfügung stehen, um eventuell drohendem Unterrichtsausfall begegnen zu können.

Auch in diesem Beispiel hätte der jeweilige Haushaltsansatz der zurückliegenden Jahre allein ausgereicht, um sowohl die Ausgaben für Vertretungslehrkräfte, die (Mehr-)Ausgaben bei den deckungsfähigen Titeln als auch die jeweiligen Corona-bedingten Mehrausgaben in diesem Bereich zu bestreiten.

¹⁰ Kapitel Jugendhilfe (0918) Titel 684 01.

¹¹ Kapitel Allgemeine Schulangelegenheiten (0436) Titel 427 17.

- Wohnraumförderung¹²

2019 wurde für die Wohnraumförderung ein N-Rest von 37,6 Mio. Euro nach 2020 übertragen. Das Wirtschaftsministerium führte dazu aus, dass es angesichts der prekären Wohnraumsituation und der politischen Bedeutung der Wohnraumförderung davon abgesehen habe, den N-Rest zu streichen. Der N-Rest sei zudem im Hinblick auf eine ab 2022 mögliche Verstärkungsnotwendigkeit für den Kommunalfonds „Wohnraumoffensive BW“ gebildet worden. Dieser finanziere sich über ein Rücklagenmodell, das mit Zuführungen gespeist werde.

Nach Ansicht des Rechnungshofs reicht die politische Bedeutung eines Bereichs allein für eine Restebildung nicht aus. Ein Rest kann nur bei einem spezifizierten Mittelbedarf für einen konkreten Zweck gebildet werden. Für den Kommunalfonds „Wohnraumoffensive BW“ sind zwischen 2019 und 2021 insgesamt 147,5 Mio. Euro an originären Haushaltsmitteln etatisiert. Bis Ende 2020 wurden weniger als 1 Mio. Euro tatsächlich der Rücklage entnommen. Ein Bedarf an zusätzlichen Mitteln aus den Resten der Wohnraumförderung war daher auch in 2020 nicht gegeben.

In den Vorjahren zum Teil fälschlicherweise als Vertragsreste kategorisierte Mittel wurden von den Ressorts 2019 zwar richtig als N-Reste angemeldet. Nach Auffassung des Rechnungshofs hätten aber in den dargestellten Fällen aufgrund des fehlenden Bedarfs dennoch keine bzw. nur deutlich geringere Reste gebildet werden dürfen.

Allein in den oben genannten Beispielfällen hätten mehr als 100 Mio. Euro in Abgang gestellt werden können.

Das Finanzministerium hielt die unter dem Eindruck der Pandemie erfolgten Restebildungen zum damaligen Zeitpunkt zwar für vertretbar. Es stellt jedoch angesichts der Prüfungsergebnisse in der Rückschau fest, dass der geltend gemachte Bedarf in Einzelfällen zu hoch eingeschätzt wurde.

Die berührten Fachministerien halten die Restebildungen weiterhin für sachgerecht.

2.3 Reste des Kommunalen Investitionsfonds und weiterer Investitionszuschüsse an die Kommunen

Nach Artikel 73 Absatz 1 Landesverfassung sorgt das Land dafür, dass die Gemeinden und Gemeindeverbände ihre Aufgaben erfüllen können. Der den Kommunen dafür überlassene Anteil an den Landessteuern von 23 Prozent und weitere Zuweisungen innerhalb des kommunalen Finanzausgleichs betragen in 2020 insgesamt 12.122 Mio. Euro im Landeshaushalt.

Einen Teil der den Kommunen zustehenden Finanzausgleichsmasse bildet der Kommunale Investitionsfonds¹³ (KIF), über den einmalige projektbezogene Investitionsmaßnahmen gefördert werden. Aus dem KIF können auch Zuwendungen an nicht kommunale Träger, z. B. für Investitionsförderungen von Krankenhäusern oder zur Stadterneuerung, gewährt werden.

¹² Kapitel Wohnungswesen (0711) Titelgruppe 76.

¹³ Gemäß § 3 a des Gesetzes über den kommunalen Finanzausgleich (FAG).

Der Rechnungshof hat die Ausgabereite im KIF und deren Entwicklung geprüft. Sie sind von 211 Mio. Euro in 2011 auf 864 Mio. Euro in 2019 angestiegen. Damit erreichten sie 90 Prozent des 2019 verfügbaren Programmvolumens.

Tabelle 3 zeigt die Förderbereiche des KIF und stellt die Reste 2011 den entsprechenden Werten aus 2019 gegenüber.

Tabelle 3: Förderbereiche und Reste des Kommunalen Investitionsfonds 2011 und 2019 (in Euro)¹⁴

Förderbereich	Reste 2011	Reste 2019	Veränderung	Prozentuale Steigerung
Breitband	0,00	39.276.000,00	39.276.000,00	-
Schulbau	86.331.051,77	138.793.788,66	52.462.736,89	61
Sportstättenbau	7.126.805,19	30.986.377,05	23.859.571,86	335
Tourismus	3.481.043,14	11.500.000,00	8.018.956,86	230
Stadtsanierungen	0,00	129.372.914,75	129.372.914,75	-
Entwicklungsprogramm Ländlicher Raum	12.529.414,20	52.617.706,80	40.088.292,60	320
Behinderten-, Gefährdeten- und Pflegeeinrichtungen sowie Krankenhausbau	67.856.299,97	346.384.902,54	278.528.602,57	410
Umweltprojekte	25.128.060,91	94.662.806,54	69.534.745,63	277
Sonstige	8.455.090,06	20.855.672,07	12.400.582,01	147
Summe	210.907.765,24	864.450.168,41	653.542.403,17	310

Neben den unmittelbaren KIF-Resten hat der Rechnungshof weitere (artverwandte) Ausgabereite 2019 für Investitionszuschüsse an die Kommunen von 659 Mio. Euro in die Prüfung einbezogen. Die betragsmäßig größte Einzelposition bilden dabei die Reste für den Kommunalen Sanierungsfonds mit insgesamt 553 Mio. Euro.

Tabelle 4 zeigt die in die Prüfung einbezogenen weiteren Investitionszuschüsse.

Tabelle 4: Geprüfte Reste für weitere Investitionszuschüsse an die Kommunen (in Mio. Euro)

Förderbereich	Rest	Begründung	Kategorie
Baumaßnahmen an Ganztagschulen (Landesanteil)	16,2	Kofinanzierungsmittel des Landes für KIF-Mittel des Ganztageschulbaus	R-Vertr/Besch
Kommunaler Sanierungsfonds (Schulsanierungen)	445,5	Gemäß Vereinbarung mit den Kommunen erhielten diese zwischen 2017 und 2019 je 10 Prozent der Sanierungsmittel des Landes zum Abbau der impliziten Verschuldung	R-Vertr/Besch
Kommunaler Sanierungsfonds (Brückensanierungen)	107,4		
Baumaßnahmen an kommunalen und sonstigen öffentlichen Krankenhäusern	29,6	Die Mittel stehen im Kontext der Krankenhausfinanzierung des KIF	R-Dritt
	60,0		R-Vertr/Besch
Summe sonstiger Reste	658,6		

¹⁴ Für den Bereich Sportstättenbau weist das Kultusministerium darauf hin, dass das Programmvolumen ab 2016 von jährlich 12 Mio. Euro auf 17 Mio. Euro erhöht wurde.

Insgesamt umfasste die Prüfung der Reste für kommunale Investitionszuschüsse¹⁵ ein Volumen von 1.523 Mio. Euro.

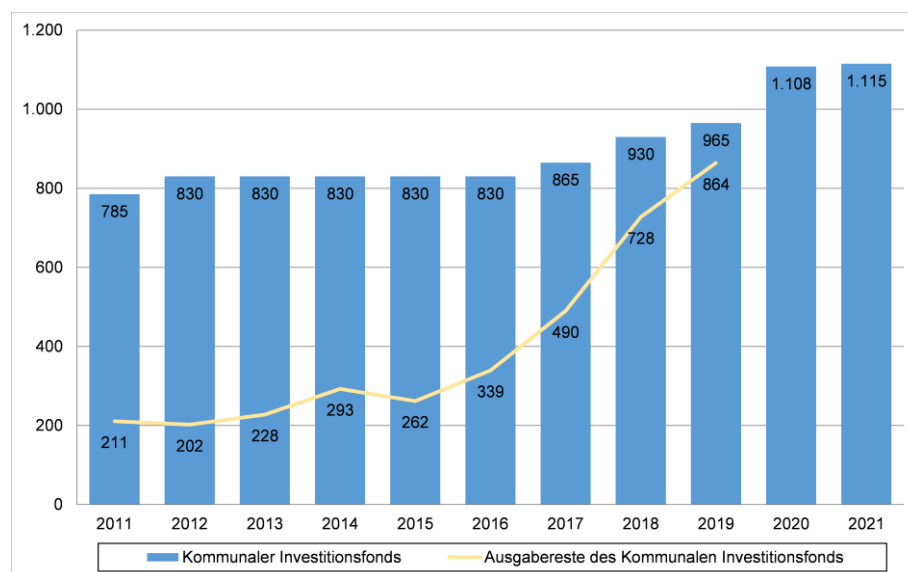
2.4 Entwicklung des Kommunalen Investitionsfonds und des Kommunalen Sanierungsfonds

Kommunaler Investitionsfonds

Im Jahr 2020 waren in acht Einzelplänen KIF-Förderprogramme enthalten. Die betragsmäßigen Schwerpunkte lagen 2020 bei Investitionsmaßnahmen für Schulen und bei der Krankenhausfinanzierung. Das insgesamt verfügbare Programmvolumen betrug 1.108 Mio. Euro.

Die Ausgabereste sind seit 2016 stark auf 864 Mio. Euro angestiegen. Gegenüber 2011 haben sie sich mehr als vervierfacht.

Abbildung 2: Programmvolumen und Resteentwicklung des KIF (in Mio. Euro)¹⁶



Neben den KIF-Mitteln erhielten die Gemeinden und Gemeindeverbände in den letzten Jahren erhebliche weitere Investitionsmittel vom Bund und vom Land.

Kommunaler Sanierungsfonds

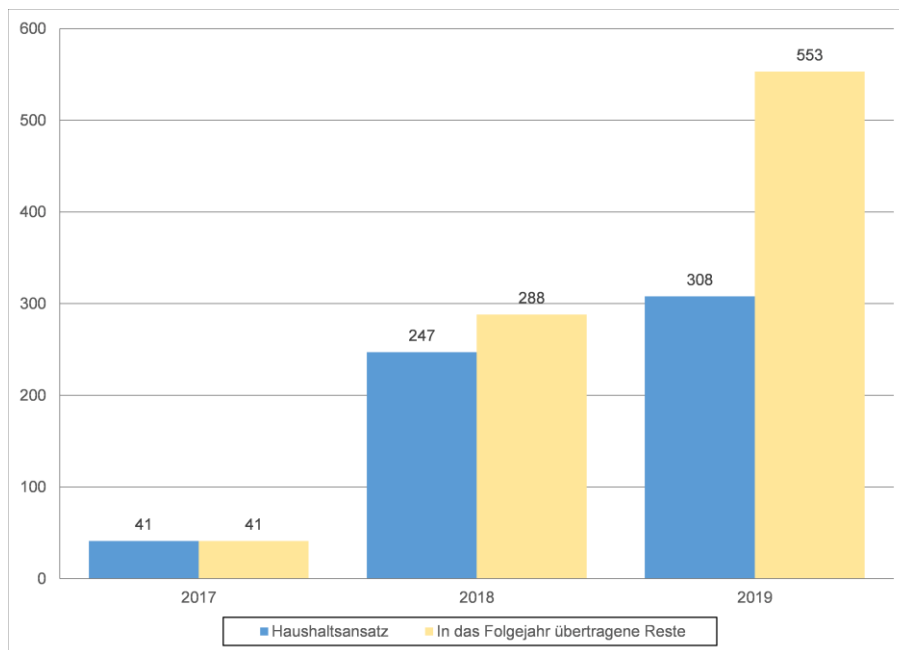
Seit 2017 war Baden-Württemberg nach der Übergangsregelung zur Schuldenbremse verpflichtet, Schulden abzubauen. Neben dem Abbau eigener

¹⁵ KIF-Reste und weitere einbezogene Investitionszuschüsse für Kommunen.

¹⁶ Die Restebildung für 2020 war zum Redaktionsschluss der Denkschrift 2021 noch nicht abgeschlossen.

impliziter und expliziter Schulden beteiligte sich das Land zwischen 2017 und 2019 in Form des Kommunalen Sanierungsfonds mit insgesamt 596 Mio. Euro an den Sanierungslasten der Kommunen bei den Schulen und den Brückenbauwerken.¹⁷ Die Haushaltsmittel wurden im Landeshaushalt veranschlagt und den Kommunen für entsprechende Investitionsmaßnahmen zur Verfügung gestellt. Dabei handelt es sich ausdrücklich nicht um KIF-Mittel, sondern um eine Freiwilligkeitsleistung des Landes an die Kommunen.

Abbildung 3: Entwicklung des Kommunalen Sanierungsfonds 2017 bis 2019 (in Mio. Euro)



Zum Jahresende 2019 beliefen sich die als Vertragsreste kategorisierten nicht verbrauchten Reste des Kommunalen Sanierungsfonds auf insgesamt 553 Mio. Euro. Ein Teil von 445 Mio. Euro betraf den Bereich Schulsanierungen. Die übrigen 119 Mio. Euro Reste wurden für kommunale Brückensanierungen gebildet. Seit 2020, mit Inkrafttreten der Schuldenbremse, wird der Kommunale Sanierungsfonds nicht weiter dotiert.

2.5 Gründe für den Anstieg der Reste

Die Gründe für den deutlichen Anstieg der Reste in den geprüften Bereichen sind vielfältig. Dennoch gibt es mehrere Hauptursachen für die Entwicklung.

¹⁷ Kapitel 1223 Titel 883 95A.

2.5.1 Mittelbereitstellung

Das Programmvolumen des KIF wurde zwischen 2016 und 2019 in drei Stufen um insgesamt 135 Mio. Euro auf 965 Mio. Euro erhöht (siehe Abbildung 2). 2020 erfolgte eine weitere Aufstockung um 143 Mio. Euro auf mehr als 1,1 Mrd. Euro.

Soweit das Programmvolumen des KIF erhöht wird, stehen die zusätzlichen Mittel im Jahr der Erhöhung regelmäßig als Kassenmittel zusätzlich zur Verfügung. Bei neuen bzw. ausgeweiteten Förderprogrammen werden Investitionsmaßnahmen regelmäßig aber erst nach einer gewissen Anlaufphase kassenwirksam. Der Zeitversatz zwischen der Etatisierung neuer/erhöhter Programmmittel und der kassenwirksamen Umsetzung von Maßnahmen führte und führt regelmäßig zu einem Anstieg von KIF-Resten.

Hierzu Beispiele größeren Umfangs:

- **Schulsanierungsmittel**

Ausweislich des Berichts der Gemeinsamen Finanzkommission vom 1. Oktober 2019 verständigte sich das Land mit den kommunalen Landesverbänden darauf, in den Jahren 2020 und 2021 für Schulsanierungen jeweils 100 Mio. Euro aus KIF-Mitteln neu bereit zu stellen. Die Mittel wurden entsprechend im Staatshaushaltsplan etatisiert.

Im Haushaltsvollzug 2020 wurden keine Mittel aus der neu etatisierten Schulsanierungsförderung ausgegeben, das Kassen-Ist betrug 0,00 Euro. In der Folge werden die Haushaltsreste 2020 allein aufgrund dieser Position (voraussichtlich) um 100 Mio. Euro ansteigen. Schon zwischen 2011 und 2019 sind die (bisherigen) Schulbaureste im KIF um 61 Prozent auf 139 Mio. Euro gestiegen.

- **Stadtsanierungsmittel**

Die KIF-Reste für Stadtsanierungsmaßnahmen betragen 129 Mio. Euro in 2019. Noch 2016 wurden keine Reste für diese Maßnahmen gebildet. Bei der Städtebauförderung handelt es sich um eine „gebietsbezogene Prozessförderung“ über einen Förderzeitraum von acht bis zwölf Jahren, während der die Maßnahmen konkretisiert werden und sich in Art und Umfang ändern können.

2019 war das Städtebauförderungsprogramm etwa dreifach überzeichnet. Nach Mitteilung des Wirtschaftsministeriums werden regelmäßig alle Haushaltsmittel sowie Rückflussmittel rechtlich verpflichtet. Das Auszahlungsniveau bewegt sich seit Jahren auf stabilem Niveau mit steigender Tendenz. Dennoch sind die Ausgabereste auf 129 Mio. Euro binnen vier Jahren angewachsen.

Aus Sicht des Fachressorts ist der Anstieg der Reste insbesondere darauf zurückzuführen, dass zwischen 2017 und 2019 innerhalb des Programmvolumens verstärkt Kassenmittel ausgebracht wurden, während hierfür Verpflichtungsermächtigungen ausgereicht hätten. Auch für 2020/2021 rechnet das Ministerium mit steigenden Haushaltsresten.

Auch die zwischen 2017 und 2019 den Kommunen über den Kommunalen Sanierungsfonds bereitgestellten 596 Mio. Euro wurden jeweils mit Kassenmitteln hinterlegt. Verpflichtungsermächtigungen kamen nicht zum Einsatz. Aufgrund des Investitionscharakters der geförderten Maßnahmen setzt der

Mittelabfluss naturgemäß erst mit Zeitversatz ein, weshalb in diesen Fällen eine Veranschlagung von Verpflichtungsermächtigungen sachgerecht gewesen wäre.

2.5.2 Verpflichtung der Mittel

Die verfügbaren Mittel für kommunale Investitionszuschüsse sind in den letzten Jahren stark angestiegen. Um einem Anstieg der Reste entgegenzuwirken, ist es wichtig, die Investitionsmittel zeitnah zu verpflichten, in konkreten Beschaffungs- oder Baumaßnahmen umzusetzen und diese abzurechnen.

Nach der Prüfungserkenntnis des Rechnungshofs ist der überwiegende Teil der KIF-Reste rechtlich gegenüber Dritten in Form von Förderbescheiden verpflichtet. Dennoch waren Ende 2019 etwa 200 Mio. Euro KIF-Reste nicht durch Förderbescheide gebunden. Die Gründe dafür sind vielfältig.

Bei der Ganztageseschulförderung waren Ende 2019 von 79 Mio. Euro Ausgaberesten 51 Mio. Euro nicht verpflichtet. Im ursprünglichen Förderprogramm (2006 bis 2014) wurden die Fördermittel (300 Mio. Euro) nicht vollständig abgerufen. Das Programm wurde verlängert, bis die Restmittel vollständig verbraucht werden.

Im großen Bereich der Krankenhausfinanzierung waren von 419 Mio. Euro an Resten¹⁸ zumindest 75 Mio. Euro nicht verpflichtet.

Bei der Schulneubauförderung (23,5 Mio. Euro), der Tourismusförderung (3,9 Mio. Euro) und den KIF-Resten des Kapitels „Wasser und Boden“¹⁹ (13,3 Mio. Euro) bestanden Ende 2019 Reste von insgesamt 40,7 Mio. Euro, die zur Finanzierung der bestehenden Verpflichtungen nicht benötigt wurden.

Ferner waren beispielsweise beim Entwicklungsprogramm Ländlicher Raum von 53 Mio. Euro KIF-Resten 17,5 Mio. Euro Ende 2019 nicht verpflichtet. Dabei handelt es sich insbesondere um Rückflussmittel und freiwerdende Mittel, die im folgenden Haushaltsjahr zur Neuverpflichtung vorgesehen waren.

Auch in den sonstigen geprüften Resten bestanden Ende 2019 nicht verpflichtete Anteile. So waren im Teilbereich Brückensanierungen des Kommunalen Sanierungsfonds Ende 2019 von insgesamt 119 Mio. Euro nur Maßnahmen von etwa 44 Mio. Euro rechtlich gebunden. Die Fördermaßnahmen des Kommunalen Sanierungsfonds müssen nach den rechtlichen Vorgaben bis zum 31. Dezember 2022 abgeschlossen und bis Ende 2023 vollständig abgerechnet sein. Es ist davon auszugehen, dass sich diese Reste somit mittelfristig vollständig abbauen.

¹⁸ Davon insgesamt 90 Mio. Euro Reste mit der Kennung R-Vertr und R-Dritt.

¹⁹ Kapitel 1005 Titelgruppen 83, 84, 85 und 89.

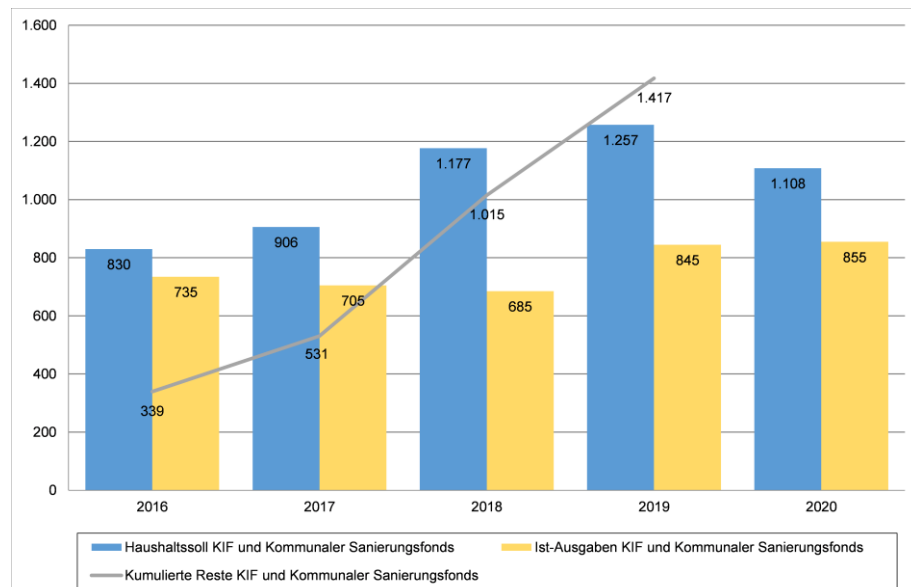
2.5.3 Mittelabfluss

Als weitere Gründe für den starken Resteanstieg seit 2016 führten die Resorts insbesondere aus, dass

- in Einzelfällen die Gelder aufgrund fehlender Rechnungstellung der Bauunternehmen nicht abgerufen werden konnten;
- die kommunalen Empfänger der Förderung die fälligen Mittel nur zögerlich abrufen;
- Ausschreibungen wegen unwirtschaftlicher Angebote aufgehoben werden mussten;
- die Durchführung von Baumaßnahmen schleppend voranging;
- Verwendungsnachweise nicht zeitnah nach Abschluss des Vorhabens vorgelegt werden;
- Gewährleistungs- und sonstige rechtliche Fragen eine Schlussrechnung verzögerten;
- aufgrund der hohen Auslastung der Bauwirtschaft die Zeitplanung für verschiedene Fördermaßnahmen angepasst wurde;
- weitere erhebliche Fördermittel des Bundes mit kurzen Ablaufristen vorrangig in Anspruch genommen wurden.

Erhöhte Fördermittel im Landeshaushalt führen nicht notwendigerweise dazu, dass Investitionen zeitnah realisiert werden. Darauf deutet auch der Vergleich der Haushaltsmittel im KIF und Kommunalen Sanierungsfonds mit den Ist-Ausgaben in den Jahren 2016 bis 2020 hin.

Abbildung 4: Soll-Ist-Vergleich im Kommunalen Investitionsfonds und Kommunalen Sanierungsfonds (in Mio. Euro)



Innerhalb von drei Jahren stiegen die kumulierten Reste des KIF und des Kommunalen Sanierungsfonds um über 1 Mrd. Euro; 2019 betragen sie 1,4 Mrd. Euro.

Während sich die bereitgestellten Mittel bis 2019 um über 400 Mio. Euro erhöhten, sind die Ausgaben zwischen 2016 und 2018 um 50 Mio. Euro zurückgegangen, lediglich im Jahr 2019 sind sie um 160 Mio. Euro auf 845 Mio. Euro gestiegen. Im Wesentlichen war der Anstieg 2019 auf die zwei Bereiche der Krankenhausfinanzierung (+75 Mio. Euro) und der Abwasserbeseitigung (+37 Mio. Euro) zurück zu führen.

Tatsächlich blieben die Ist-Ausgaben erheblich hinter den bereitgestellten Mitteln zurück.

2.6 Fazit

Der starke Anstieg der Reste ist teilweise auf die Veranschlagungspraxis zurück zu führen. Erhöhungen im KIF werden im Regelfall mit Kassenmitteln hinterlegt. Der Bedarf an Kassenmitteln ist regelmäßig jedoch erst in den Folgejahren gegeben. Auch die Fördermittel des Kommunalen Sanierungsfonds wurden als Kassenmittel bereitgestellt. Sie machen mit 553 Mio. Euro etwa ein Drittel aller Vertragsreste aus, werden sich aber bis Ende 2023 voraussichtlich vollständig abbauen. Ohne aktives Gegensteuern werden sich im Unterschied dazu die KIF-Reste von 864 Mio. Euro nicht automatisch wieder auf ein deutlich niedrigeres Niveau reduzieren.

Bei nicht verpflichteten Haushaltsresten, insbesondere des KIF, die nicht für die Finanzierung der bereits bewilligten Maßnahmen benötigt werden, sollte zeitnah über die weitere Verwendung entschieden werden. Innerhalb des KIF könnte auch eine Umschichtung sachgerecht sein. Gegebenenfalls müssen die Ressorts ihr Monitoring in den vom Rechnungshof benannten Bereichen schärfen, um solche Mittel frühzeitig zu identifizieren.

3 Empfehlungen

3.1 Vorgaben zur Restebildung anwenden und Reste nur im absolut notwendigen Umfang bilden

Die Vorgaben zur Bildung von Ausgaberesten sind stringent umzusetzen. Dies gilt insbesondere für die richtige Kategorisierung der Reste. Weiter sind nicht gebundene Reste konsequent in Abgang zu stellen, sofern nicht ausnahmsweise stichhaltige Gründe für deren Übertragung vorliegen.

3.2 Reste bei Dauerförderungen nur bei nachgewiesenem Mittelbedarf bilden

Sofern bei Dauerförderungen die Haushaltsansätze des Folgejahres ausreichend bemessen sind und sich die Verfahrensweise der Auszahlung nicht ändert, besteht keine Notwendigkeit, Reste für Schlusszahlungen zu bilden. Nachgelagerte Zahlungen können dann aus den im Folgejahr etatisierten Mitteln bestritten werden.

3.3 Kommunalen Investitionsfonds nicht erhöhen und verfügbare Mittel zeitnah nutzen

Die Ausgabereste des KIF sollten zeitnah durch Realisierung der bereits bewilligten und darüber hinaus vorgesehenen Maßnahmen durch das Land und die Kommunen abgebaut werden.

Bis dahin besteht kein Bedarf an einer Erhöhung des Programmvolumens des KIF.

4 Stellungnahme der Ministerien

Zu den Feststellungen und Empfehlungen haben sowohl das Finanzministerium als auch die von der Prüfung berührten Fachressorts Stellung genommen.

Das Finanzministerium teilt die Auffassung des Rechnungshofs, dass die hohen Ausgabereste zu senken sind. Insbesondere bei den Vertragsresten und den nicht gebundenen Resten leitet es aus den Prüfungsergebnissen eine künftig noch restriktivere Resteübertragung ab.

Hinsichtlich der Veranschlagungspraxis will das Finanzministerium verstärkt Verpflichtungsermächtigungen ausbringen bzw. Mittelansätze zeitlich strecken. Weitere Instrumente, um die Reste zu reduzieren, könnten sein, die nur zweijährige Verfügbarkeit von Resten konsequent anzuwenden und die Abwicklung von Fördermaßnahmen zeitlich zu begrenzen. Das Finanzministerium erläutert, dass die Restekategorien nicht alle möglichen Konstellationen abbilden, und will diese überprüfen bzw. anpassen.

Die Einschätzung des Rechnungshofs zur Entwicklung der Ausgabereste im KIF und die Empfehlungen des Rechnungshofs hierzu werden vom Finanzministerium auch im Hinblick auf die Corona-bedingten Mindereinnahmen und Mehrausgaben der Kommunen geteilt.

Das Finanzministerium weist zum KIF ausdrücklich darauf hin, dass die Fachressorts im Hinblick auf die Überzeichnung der Programme und den bestehenden Antragsstau teilweise abweichende und unterschiedliche Auffassungen vertreten.

Für den Bereich der Krankenhausfinanzierung erachtet das Sozialministerium die Empfehlung des Rechnungshofs hinsichtlich der KIF-Reste als nicht zielführend. Für diesen Fall erwarte es, dass dringend erforderliche Investitionsmaßnahmen nicht durchgeführt werden können und es zu einem erheblichen Antragsstau komme.

Das Kultusministerium verweist zum kommunalen Sportstättenbau auf den abgeschlossenen Solidarpakt Sport IV, nach dem sich die Landesregierung für eine Erhöhung des Programmvolumens einsetzen will.

Im Übrigen brachten die berührten Fachressorts im Wesentlichen Argumente in die Stellungnahmen ein, die der Rechnungshof im Rahmen der Prüfung bereits berücksichtigt und gewürdigt hatte.

5 Schlussbemerkung

Die finanzpolitischen Herausforderungen im Landeshaushalt haben sich durch die Pandemie verschärft. Eine stärkere Streichung von Resten und eine bedarfsgerechte Veranschlagung kann einen Beitrag zur Konsolidierung leisten.

B. Ressortübergreifende Empfehlungen

Fördermittel-Bearbeitungs- und Informationssystem (FöBIS) schneller einführen

Die Förderprogramme des Landes sollten künftig digital abgewickelt werden. Mit FöBIS steht ein geeignetes Instrument zur Verfügung, das anstelle der bestehenden heterogenen Verfahren der Förderprogramm-bearbeitung eingesetzt werden kann. Es bietet alle wesentlichen Funktionalitäten für eine durchgehend digitale Fördermittelabwicklung und lässt sich an unterschiedliche Anforderungen anpassen. Aus FöBIS können zudem automatisiert steuerungsrelevante Daten für das Haushalts- und Berichtswesen zur Verfügung gestellt werden.

Der Rollout von FöBIS sollte zügig erfolgen und effizient gestaltet werden. Die weitere Einführung sollte aus Mitteln der Digitalisierungsstrategie des Landes finanziert werden.

1 Ausgangslage

FöBIS ist ein IT-Verfahren, welches eine durchgängig digitale Bearbeitung von Förderprogrammen ermöglicht und an unterschiedliche Anforderungen angepasst werden kann. Derzeit werden 20 von insgesamt rund 300 Förderprogrammen im Land mit FöBIS bearbeitet, darunter die Schulbauförderung und der Breitbandausbau.

Die Einführung von FöBIS ist als Projekt beim Innenministerium angesiedelt. Für die technische Umsetzung und den laufenden IT-Betrieb ist die Landesoberbehörde IT Baden-Württemberg (BITBW) zuständig.

Das Ministerium hat eine Umsetzungs- und Finanzierungsplanung zur Einführung von FöBIS erstellt. Die Planung sieht vor, FöBIS bis 2028 umfassend einzuführen. Eine abschließende Entscheidung der Landesregierung hierzu stand zum Prüfungszeitpunkt noch aus.

Der Rechnungshof hat die Eignung und den Nutzen von FöBIS für die digitale Förderprogrammabwicklung einschließlich der Projektstruktur bewertet. Dazu hat der Rechnungshof den Funktionsumfang und Schnittstellen von FöBIS untersucht, Anwender und Nicht-Anwender befragt und Informationsbedarfe zu Förderprogrammen von Förderprogrammverantwortlichen und Haushaltsbeauftragten in den Ressorts erhoben.

2 Prüfungsergebnisse

2.1 Verfahren zur Förderprogrammabwicklung

Zur Förderprogrammabwicklung werden im Land neben FöBIS weitere IT-Verfahren eingesetzt. So werden z. B. bei der L-Bank und zur Abwicklung von EU-Förderungen im Geschäftsbereich des Ministeriums für Ländlichen Raum und Verbraucherschutz jeweils eigene IT-Fachverfahren verwendet.

Nach den Erhebungen des Rechnungshofs wird derzeit kein Förderprogramm durchgehend digital bearbeitet. Für 80 Prozent der Förderprogramme des Landes wird derzeit MS-Office genutzt.

Aus Sicht des Rechnungshofs ist die Digitalisierung der Förderprogrammabwicklung über standardisierte IT-Verfahren ein wichtiges Element für eine zukunftsfähige Verwaltung. Damit können heterogene und nicht oder unvollständig digitalisierte Verfahren abgebaut werden, um insgesamt eine effektivere und effizientere Fördermittelbearbeitung zu erreichen.

2.2 Eignung und Nutzen von FöBIS

Die Förderprogramme des Landes sind hinsichtlich des Fördergegenstandes und der Ausgestaltung sehr vielfältig. Die nachfolgende Abbildung zeigt die wesentlichen Verfahrensschritte, die Bestandteil der Abwicklung aller Förderprogramme sind.

Abbildung: Verfahrensschritte der Förderprogrammabwicklung



FöBIS ist darauf ausgelegt, alle wesentlichen Verfahrensschritte digital abzubilden. Es ermöglicht zudem in einem Baukastenprinzip, diese individuell und bedarfsgerecht für unterschiedliche Förderprogramme anzubieten.

Nach Einschätzung des Rechnungshofs stehen einer umfassenden Nutzung von FöBIS auch keine systembedingten Gründe entgegen. So kann die Rechenleistung in FöBIS dynamisch an die jeweiligen Anforderungen angepasst werden. Daneben bietet FöBIS auch die Möglichkeit, Massenverfahren mit einer großen Anzahl von Förderfällen abzuwickeln.

Allerdings bestehen aus funktionaler Sicht noch Verbesserungspotenziale. So wird die digitale Antragstellung über service-bw aktuell noch bei der Breitbandförderung im Echtbetrieb getestet. Das Innenministerium beabsichtigt, FöBIS so auszurichten, dass Förderanträge über das Portal service-bw gestellt werden können. Mit der Überführung dieses Verfahrensschritts in den Echtbetrieb auch für andere Förderprogramme könnten verlässliche und vollständige Antragsdaten ohne Medienbruch zur weiteren digitalen Bearbeitung in FöBIS zur Verfügung gestellt werden.

Ferner ist es derzeit noch nicht möglich, FöBIS als einheitliche Kommunikationsplattform, beispielsweise für die elektronische Korrespondenz zwischen Antragsteller und Dienststelle, zu nutzen. Dies führt an einigen Stellen zu Brüchen im Arbeitsablauf.

Insgesamt ist FöBIS aber geeignet, die zahlreichen heterogenen und nicht oder unvollständig digitalisierten Verfahren für die Förderprogrammabwicklung zu ersetzen. Damit könnte der Verwaltungsaufwand verringert sowie eine effizientere Fördermittelbearbeitung erreicht werden. Um den Einsatz von FöBIS auch für die Bearbeitung von Förderprogrammen mit geringen Fallzahlen beziehungsweise Fördervolumina wirtschaftlich zu gestalten, sollte eine geeignete vereinfachte Programmversion zur Verfügung gestellt werden.

2.3 Digitale Daten zu Förderprogrammen

FöBIS bildet alle finanzrelevanten Geschäftsprozesse vollständig digital ab und ist in die Systemlandschaft des Rechnungswesens des Landes eingebunden. Diese bildet auch die Grundlage für das landesweite Berichtswesen, welches Informationen in verschiedenen Führungsinformationssystemen oder im Fördercontrolling bereitstellt.

Derzeit werden Kennzahlen zu allen Förderprogrammen aus unterschiedlichen Quellen manuell erfasst und im Berichtswesen des Landes bereitgestellt. Dies gilt auch, soweit Einrichtungen der mittelbaren Landesverwaltung (z. B. bei Förderprogrammabwicklung durch die Landkreise) involviert sind. Solche Daten werden zu einem hohen Anteil noch papierhaft übermittelt.

Das derzeitige Verfahren ist aufwendig und fehleranfällig. Der Aufwand kann reduziert und die Qualität gesteigert werden, wenn die Daten in standardisierter Form elektronisch bereitgestellt und automatisiert direkt in das Berichtswesen des Landes übertragen werden. Dies wäre mit FöBIS bereits jetzt möglich.

Damit bietet FöBIS über die digitale Abwicklung von Förderprogrammen hinaus einen zusätzlichen Nutzen für die Steuerung der Finanzen und der Förderprogramme.

2.4 Rollout von FöBIS

Das Innenministerium geht für die weitere Einführung von FöBIS von einem Zeitbedarf bis 2028 aus. Grundlage für diese Planung sind unterschiedlich lange Einführungszeiträume, die sich an der Komplexität der einzelnen Förderprogramme orientieren. So bewegt sich der Zeitraum für die Einführung von FöBIS für ein Förderprogramm nach den bisherigen Erfahrungen zwischen zwei und sechs Monaten.

Ein großer Teil des Einführungsaufwands fällt bei den Förderressorts an. Im Gegensatz zu den geregelten Geschäftsprozessen bei der BITBW gibt es für die Förderressorts aber keine definierten Standardprozesse für die Einführung von FöBIS. Auch die personellen Ressourcen für die Implementierung sind in den Ressorts häufig nicht geklärt. Dies sind Fragen, die bei der Projektplanung berücksichtigt werden müssten. Ein strukturiertes Risikomanagement zu FöBIS gibt es jedoch nicht.

Mit Blick auf das hohe Nutzenpotenzial von FöBIS hält der Rechnungshof die zeitliche Perspektive von sieben Jahren für zu lang. Ziel sollte es sein, die umfassende Einführung von FöBIS binnen fünf Jahren abzuschließen.

2.5 Projektkosten bei der BITBW

Bei der BITBW sind für FöBIS seit 2015 bis 2020 Projektkosten von rund 4,8 Mio. Euro angefallen. Davon entfielen rund 2,7 Mio. Euro auf den laufenden IT-Betrieb und rund 2,1 Mio. Euro auf die Implementierung von Förderprogrammen in FöBIS.

Die BITBW setzt für diese Aufgaben neben Landesbeschäftigten überwiegend externes Personal ein. Der Anteil der externen Personalkosten ist im Zeitverlauf angestiegen und liegt für die Implementierung seit 2017 bei nahezu 100 Prozent. Allerdings ist nicht für alle dabei anfallenden Aufgaben zwingend Know-how von außen erforderlich. Mit einem wieder stärkeren Einsatz landeseigenen Personals könnten die auf knapp 5 Mio. Euro veranschlagten Kosten für die Implementierung von mehr als 200 Förderprogrammen reduziert werden.

2.6 Finanzierung des Projekts FöBIS

Der Finanzierungsplan des Innenministeriums geht derzeit von Gesamtkosten bis 2028 von 15,3 Mio. Euro aus. Darin enthalten sind Kosten für den laufenden IT-Betrieb während der Projektlaufzeit in Höhe von 7,1 Mio. Euro. Die Finanzierung dieser Mittel ist noch offen.

FöBIS kann von allen Ressorts eingesetzt werden. Die flächendeckende Einführung von FöBIS und die damit verbundene Ablösung nicht oder nur teilweise digitaler Förderverfahren dienen der Verwaltungsdigitalisierung. Durch die geplante digitale Antragstellung über service-bw kann FöBIS auch unmittelbar Bürgerdienste unterstützen.

Die Umstellung auf eine digitale Förderprogrammabwicklung fällt damit sowohl unter die Zweckbestimmung der Digitalisierungsstrategie „digital@bw“ des Landes als auch unter die stärker auf die Verwaltungsdigitalisierung ausgerichtete Weiterentwicklung „digital@bw II“. Aus digital@bw II werden bereits einzelne Maßnahmen, die der Digitalisierung der Förderprogrammabwicklung mit FöBIS dienen, unterstützt. Aus Sicht des Rechnungshofs ist die Finanzierung der Implementierung von FöBIS aus Mitteln der Digitalisierungsstrategie sachgerecht und sollte erweitert werden.

Zwar hat die Landesregierung bereits über die Verteilung der Mittel auf einzelne Projekte entschieden. Eine nähere Betrachtung der daraus finanzierten Projekte zeigt aber, dass eine Reihe von Maßnahmen enthalten sind, die weniger der Digitalisierung als der Finanzierung des IT-Grundbedarfs dienen. Dazu gehören beispielsweise „Mehrbedarfe für die BK-Migration zur BITBW“ oder „Notebooks nach Leasingablauf“. Solche Projekte bringen keine nennenswerten Impulse für die Verwaltungsdigitalisierung.¹

¹ Siehe Beitrag Nr. 7, digital@bw - Digitalisierungsstrategie des Landes, Landtagsdrucksache 17/307.

Maßnahmen, die lediglich den IT-Grundbedarf der Verwaltung decken, sollten aus den hierfür vorgesehenen Sachmitteln für IT finanziert werden. Die für solche Maßnahmen in der Digitalisierungsstrategie reservierten Mittel sollten für wirkungsvolle Digitalisierungsmaßnahmen verwendet werden. Dazu zählt nach Auffassung des Rechnungshofs die Implementierung von FöBIS in besonderem Maße.

Unabhängig von der Veranschlagung im Landeshaushalt wäre die Zusammenführung der Fach- und Finanzverantwortung für das Projekt beim Innenministerium sachgerecht.

3 Empfehlungen

3.1 Förderprogrammabwicklung konsequent digitalisieren

Alle Förderprogramme des Landes sollten perspektivisch über IT-Fachverfahren abgewickelt werden. Damit könnten Förderprogramme für die Antragsteller komfortabler ausgestaltet und von der Verwaltung effizienter bearbeitet werden.

Der Rechnungshof empfiehlt, FöBIS als IT-Verfahren des Landes möglichst umfassend einzusetzen. Für neu aufgelegte Förderprogramme, die das Land selbst abwickelt, sollte zwingend FöBIS verwendet werden. Gemeinsam mit der L-Bank sollte geprüft werden, ob diese für die Abwicklung von Förderprogrammen des Landes grundsätzlich auch FöBIS einsetzen könnte.

3.2 FöBIS weiterentwickeln

FöBIS sollte um bislang fehlende Funktionen ergänzt werden. So sollte FöBIS sukzessive die Antragstellung über service-bw für alle Förderverfahren ermöglichen, weitere Geschäftsprozesse integrieren und benutzerfreundlicher werden. Daneben sollte für Förderprogramme mit geringen Fallzahlen beziehungsweise Fördervolumina eine Version zur Verfügung gestellt werden, die eine wirtschaftliche Abwicklung auch dieser Programme ermöglicht.

3.3 Digitale Daten zu Förderprogrammen übergreifend nutzen

Steuerrelevante Daten aus FöBIS und anderen IT-Verfahren für Förderprogramme sollten genutzt werden, um Kennzahlen zur Steuerung des Haushalts (z. B. Mittelbindungen) und der Förderprogramme in hoher Qualität elektronisch bereitzustellen. Für Förderprogramme, die nicht über FöBIS abgewickelt werden, sollte das Berichtswesen des Landes ebenfalls über elektronische Schnittstellen bedient werden.

3.4 Rollout von FöBIS beschleunigen

Die Planungen zum Rollout von FöBIS sollten auf eine Projektdauer von fünf Jahren ausgerichtet werden. Den aufgezeigten Projektrisiken sollte mit einem strukturierten Risikomanagement Rechnung getragen und ein vollständiges Kostencontrolling eingerichtet werden.

3.5 Künftige Finanzierung festlegen

Die einmaligen Kosten für die Implementierung der Förderprogramme in FöBIS sollten aus Mitteln der Digitalisierungsstrategie des Landes finanziert werden.

4 Stellungnahme des Ministeriums

Das Innenministerium hat keine Einwände gegen die Feststellungen. Es verfolge ebenfalls das Ziel, FöBIS für möglichst viele Förderprogramme zu nutzen und die digitale Abwicklung voranzubringen. Zu den Empfehlungen nimmt das Ministerium wie folgt Stellung:

Förderprogramme digitalisieren

Die FöBIS-Plattform biete sich optimal an, die Förderprogramme im Land konsequent zu digitalisieren. Technisch sei es möglich, FöBIS umfassend einzusetzen; dies beinhalte auch die Anbindung zur L-Bank. Besonderes Augenmerk bei einer entsprechenden Umsetzung sei auf die IT-Sicherheit für die Landesverwaltung sowie auf die besonderen Anforderungen bei der L-Bank zu legen. Zu berücksichtigen sei außerdem, dass sich die Prüfung des Einsatzes von FöBIS bei der L-Bank auf Zuschussprogramme beschränke. Darlehens- und Bürgschaftsprogramme können in FöBIS nicht abgebildet werden.

Weiterentwicklung

Das Ziel sei es, die Antragstellung über service-bw sukzessive auszubauen. Die Umsetzung anderer eventuell noch fehlender Funktionalitäten werde geprüft. Durch die Anpassungsfähigkeit sei es in FöBIS möglich, auch Förderprogramme mit einer geringen Fallzahl bzw. Fördervolumina mit einer komprimierten Version abzubilden. Diese Versionen seien hoch standardisiert und mit geringem Aufwand einzuführen.

Übergreifende Nutzung von Daten zu Förderprogrammen

Das Ministerium teilt die Empfehlung des Rechnungshofs zur Nutzung steuerrelevanter Daten. FöBIS sei in die SAP-Landschaft bereits integriert, sodass eine automatisierte Verbindung zum Haushaltsmanagement und Berichtssystem hergestellt werden könne. Über die bereits definierten Schnittstellen könnten auch Informationen aus Fremdsystemen übertragen und für das Berichtswesen zur Verfügung gestellt werden.

Rollout beschleunigen

Die Empfehlung, die Projektdauer auf maximal fünf Jahre auszulegen, wird vom Ministerium aufgegriffen. Im Rahmen der Umsetzungsplanung sei unter Einbindung der Förderressorts, auch in Abwägung der dafür aufzubringenden finanziellen Ressourcen, eine Verkürzung der Projektdauer zu prüfen.

Künftige Finanzierung

Das Ministerium werde im Rahmen künftiger Haushaltsaufstellungen darauf hinwirken, dass FöBIS und dessen Umsetzung als Teil der Digitalisierungsstrategie des Landes angesehen wird und die Aussteuerung der Haushaltsmittel diesem Ansatz folgt.

digital@bw - Digitalisierungsstrategie des Landes

Die 2017 veröffentlichte Digitalisierungsstrategie digital@bw war ein sinnvoller Schritt, um Bedeutung und Inhalte der Digitalisierungspolitik des Landes sichtbarer zu machen. Als Grundlage operativen Handelns reicht digital@bw allerdings nicht aus. Um eine größere Wirkung zu entfalten, müsste die Strategie weiterentwickelt werden, indem alle Digitalisierungsmaßnahmen des Landes umfassend berücksichtigt und konsequent auf das Erreichen konkret formulierter Ziele ausgerichtet werden. Weil Indikatoren fehlen, kann das Land nicht belastbar feststellen, ob und wie die eingesetzten Fördermittel wirken.

1 Ausgangslage

Die Landesregierung hat sich zum Ziel gesetzt, Baden-Württemberg zu einer Leitregion des digitalen Wandels zu machen. Sie initiierte dazu 2017 die Digitalisierungsstrategie „digital@bw“. Diese umfasst nicht alle Digitalisierungsmaßnahmen des Landes, sondern konzentriert sich auf 78 von den Ressorts vorgeschlagene, aber zentral etatisierte Digitalisierungsprojekte.

Das Innenministerium koordiniert die jährlichen Digitalisierungsberichte. Umgesetzt und bewirtschaftet werden die Projekte von den zuständigen Fachressorts.

Im Rahmen einer Prüfungsreihe untersuchte der Rechnungshof ausgewählte Digitalisierungsprojekte verschiedener Ressorts aus digital@bw. Die dabei gewonnenen Erkenntnisse sind in die Prüfung der ressortübergreifenden Digitalisierungsstrategie digital@bw eingeflossen.

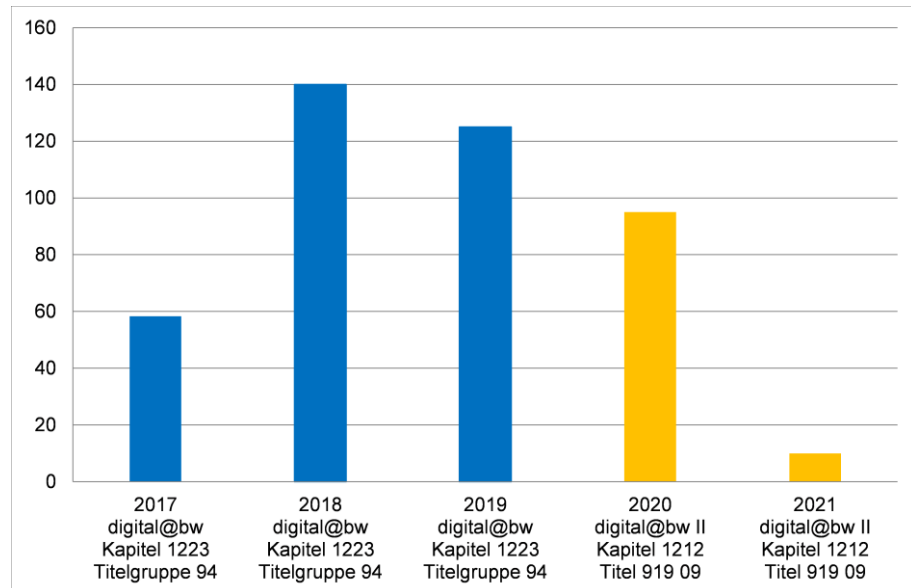
2 Prüfungsergebnisse

2.1 Ressourcen und haushaltswirtschaftliche Bedeutung

In die Staatshaushaltspläne 2017 und 2018/2019 wurden im Einzelplan 12 rund 323 Mio. Euro zur Umsetzung der Digitalisierungsstrategie eingestellt. Ende 2020 waren rund 85 Prozent des Programmvolumens von digital@bw gebunden und rund 54 Prozent der Mittel abgeflossen. Mit dem Staatshaushaltsplan 2020/2021 wurde zusätzlich eine Rücklage digital@bw II in Höhe von 105 Mio. Euro gebildet, mit der 58 zusätzliche Maßnahmen umgesetzt werden sollen. Dadurch erhöhte sich das Maßnahmenvolumen auf rund 428 Mio. Euro.

Für Digitalisierungsmaßnahmen, die einen Bezug zur Bewältigung der Corona-Pandemie aufweisen, wurde 2020 ergänzend die Möglichkeit einer Finanzierung aus der allgemeinen Rücklage für Haushaltsrisiken und der Rücklage „Zukunftsland BW - Stärker aus der Krise“ geschaffen. Für einzelne Projekte wie etwa den „Innovationspark KI“ oder die „Digitale Justiz“ wurden bereits Einwilligungen zur Rücklagenentnahme erteilt.

Abbildung 1: Programmvolumen digital@bw und digital@bw II (in Mio. Euro)



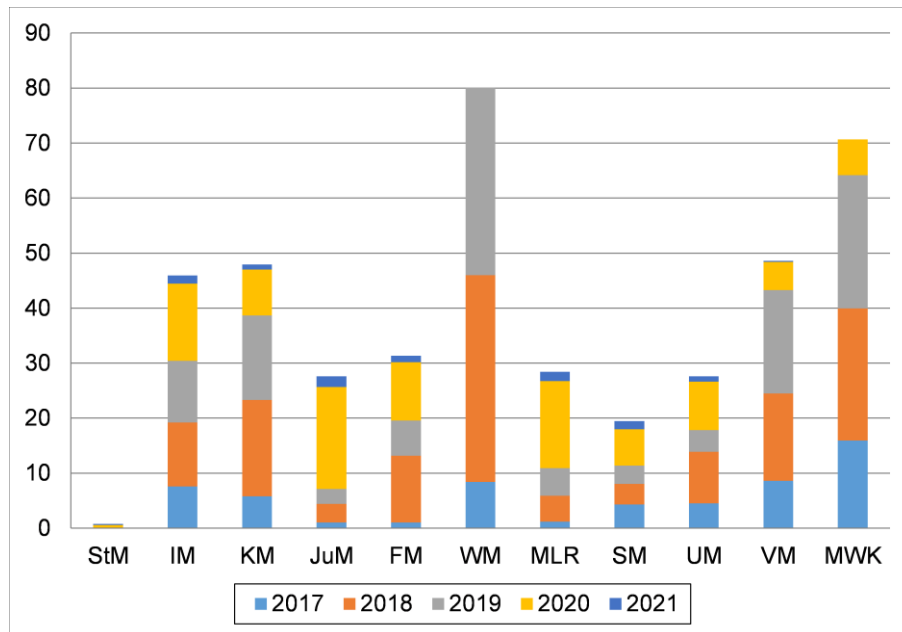
Die Projekte aus digital@bw umfassen überwiegend Fördermaßnahmen, etwa für Unternehmen, Forschungseinrichtungen oder Kommunen. Obwohl zwischenzeitlich geplant war, digital@bw mit Schwerpunkt auf digitale Schlüsseltechnologien weiterzuentwickeln, zielen die Maßnahmen aus digital@bw II überwiegend auf die Verwaltungsdigitalisierung. Dazu gehören beispielsweise die Umsetzung des Online-Zugangsgesetzes oder die Modernisierung von Fachverfahren in der Justiz. Die dem Bereich Verwaltungsmodernisierung zuzuordnenden Projekte machen rund 30 Prozent der für digital@bw und digital@bw II etatisierten Mittel aus.

Die veränderte Schwerpunktsetzung in digital@bw II zeigt den großen Investitionsbedarf im Bereich der Verwaltungsdigitalisierung auf. Die Digitalisierung der Verwaltung steht in ihrer Bedeutung nicht hinter der Digitalisierung anderer Bereiche zurück; sie ist in vielen Fällen auch Voraussetzung für verbesserte Prozesse außerhalb des öffentlichen Sektors. Aus Sicht des Rechnungshofs ist es nachvollziehbar, wenn dringliche Projekte der Verwaltungsdigitalisierung im Zuge des laufenden Digitalisierungsschubs aus Programmmitteln wie digital@bw II finanziert werden.

Allerdings sollten solche Sondermittel nicht dazu dienen, den Basisbedarf für die Verwaltungs-IT zu decken. Dieser Grundsatz war in den Förderkriterien zu digital@bw formuliert, wurde aber schon bei der Projektauswahl 2018/2019 nicht konsequent beachtet, etwa bei der Ausstattung von Büroarbeitsplätzen der Finanzämter mit einem zweiten Bildschirm. Aus Mitteln von digital@bw II sollen nach dem Beschluss der Landesregierung Maßnahmen wie „Anpassung des Stundensatzes für Personaldienstleistungen der BITBW“, „Mehrbedarfe für die BK-Migration zur BITBW“ oder „Notebooks nach Leasingablauf“ finanziert werden. Solche Maßnahmen decken den IT-Grundbedarf der Verwaltung, bringen aber keinen Impuls für die Digitalisierung. Die vom Haushaltsgesetzgeber ausdrücklich für Digitalisierungsprojekte zur Verfügung gestellten Mittel sollten ausschließlich für Maßnahmen verwandt werden, welche die Digitalisierung voranbringen.

Bei der Mittelverteilung nach Ressorts liegen die Schwerpunkte beim Wirtschaftsministerium und beim Wissenschaftsministerium. Allerdings wurde auch darauf geachtet, dass Ungleichgewichte zwischen den Ressorts möglichst vermieden werden. Dies ist aus Sicht des Rechnungshofs jedoch kein Maßstab für eine sachgerechte Verteilung von Haushaltsmitteln.

Abbildung 2: digital@bw/digital@bw II - Mittelverteilung nach Ressorts 2017 bis 2021 (in Mio. Euro)



Mittel des Bundes oder der EU werden aktuell in keinem der digital@bw-Projekte genutzt. Das strategische Ziel, hierfür „neben eigenen Haushaltsmitteln des Landes weitere Finanzierungsquellen einschließlich der Mittel des Bundes und der EU zu erschließen“, konnte bislang nicht erreicht werden. Gerade im Bereich der Digitalisierung bieten sich über Landesgrenzen hinausgehende Initiativen und Kooperationen und damit auch gemeinsame Finanzierungen jedoch an.

2.2 Strategie und Umsetzung

2.2.1 Strategische Ausrichtung

Die Digitalisierungsstrategie des Landes definiert elf (strategische) Ziele. Dazu gehört u. a., die Bürgerinnen und Bürger in den Mittelpunkt zu stellen, das Land zur innovativsten Leitregion bei der Digitalisierung zu machen und die Kommunen bei der Gestaltung der zentralen Politikfelder wie Mobilität, Bildung oder Gesundheit zu unterstützen.

Diese Ziele kommunizieren zwar die politische Absicht der Landesregierung, die Digitalisierung voranzubringen. Konkrete Umsetzungsmaßnahmen lassen sich daraus aber nicht ableiten. Um eine Grundlage für operatives Handeln zu schaffen, wäre es notwendig, die strategischen Ziele in operationalisierbare Ziele zu übersetzen. Diese Anforderung erfüllt die Digitalisierungsstrategie nicht: sie enthält keine konkreten Ziele, an denen die Entscheidung über die Verwendung mehrerer hundert Mio. Euro hätte ausgerichtet werden können.

Der Zusammenhang von Umsetzungsmaßnahmen und der Zielerreichung ist eher lose. Nach den für die Projektauswahl definierten Kriterien sollten die von den Ressorts einzubringenden Projekte allerdings auch lediglich einen „inhaltlichen Bezug“ zu den thematischen Handlungsfeldern¹ der Digitalisierungsstrategie aufweisen. Aus Sicht des Rechnungshofs sollte aus der Strategie erkennbar werden, mit welchen Maßnahmen welche Ziele erreicht werden sollen. Ein solcher zielspezifischer Maßnahmenplan fehlt ebenso wie ein Zeitplan. Ohne einen (ehrgeizigen) Zeitplan wird die Zielerreichung allerdings beliebig. Die Erfahrung zeigt, dass gerade Projekte der Verwaltungsdigitalisierung im Land häufig sehr lange brauchen, bis sie umgesetzt sind. Kennzahlen und Bezugsgrößen, die eine Kontrolle des Erfolgs ermöglichen, wurden für keines der Ziele hinterlegt.

2.2.2 Vollständigkeit der Strategie

digital@bw bildet nur einen Teil der vorhandenen Digitalisierungsansätze des Landes ab. Die Strategie beschränkt sich auf die zentral im Einzelplan 12 etatisierten Projekte, obwohl zahlreiche weitere Digitalisierungsmaßnahmen/-projekte existieren, die dezentral in den Einzelplänen der Ressorts veranschlagt sind und von diesen weitgehend autonom konzipiert und umgesetzt werden. Im Ergebnis laufen viele Maßnahmen zur Digitalisierung parallel, aber unkoordiniert und ohne gemeinsame Klammer.

Auch von den zahlreich vorhandenen thematischen „Teilstrategien“ der Landesregierung (z. B. Positionspapier KI, Initiative Wirtschaft 4.0, E-Government-Strategie, Fahrplan für eine föderale Datenagenda BW, usw.), finden nur einige in digital@bw Erwähnung, bzw. sind inhaltlich einbezogen. Damit wird die Digitalisierungsstrategie dem Anspruch nicht gerecht, die bestehenden Aktivitäten unter einem einheitlichen Rahmen zu vernetzen, zu koordinieren und besser sichtbar zu machen.

Aktuell verfügt nur ein Teil der Ressorts über eine eigene Digitalisierungsstrategie. Diese unterscheiden sich in Aufbau und Struktur stark voneinander und leiten sich auch nicht durchgehend aus der Gesamtstrategie ab.

¹ Mobilität, Start-Ups, Wirtschaft, Bildung, Gesundheit, Kommunen/Verwaltung, Forschung/Entwicklung, Schnelles Internet, Nachhaltigkeit, Daten-/Verbraucherschutz, Digitalisierung voranbringen.

2.2.3 Steuerung

Die ressortübergreifende Koordinierung von digital@bw durch eine zentrale Instanz wie das Innenministerium ist grundsätzlich sinnvoll. Eine fortlaufende Überwachung (Monitoring) und damit einhergehende übergreifende Steuerung der Umsetzung der Digitalisierungsstrategie durch das Innenministerium findet nicht statt und ist organisatorisch auch nicht vorgesehen. Unterhalb eines Kabinettsausschusses als strategischer Ebene gibt es keine Organisationseinheit, die mit einer übergreifenden operativen Verantwortung für die Steuerung der in digital@bw gebündelten Projekte betraut worden wäre.

Es gibt auch keine Stelle, die zumindest einen Überblick über sämtliche - auch jenseits von digital@bw - in den Ressorts laufenden oder in Entwicklung befindlichen Digitalisierungsprojekte/-strategien hat. Damit laufen insbesondere die dezentral etablierten Digitalisierungsmaßnahmen außerhalb jeglicher inhaltlichen Koordinierung - obwohl vielfach Schnittstellen zwischen den Zuständigkeiten, Aufgaben und Zielen der Ressorts bestehen.

Eine konsequente Ausrichtung der Strategie auf konkret formulierte Ziele und die Weiterentwicklung der Digitalisierungsstrategie zu einem strategischen Maßnahmenrahmen würde jedoch eine stärkere operative Steuerung erfordern. Hierzu müssten Digitalisierungsstrategien und -maßnahmen der Ressorts nicht nur auf Widersprüche, Abhängigkeiten, Redundanzen und Synergieeffekte überprüft werden. Eine für die Digitalisierung des Landes verantwortliche Organisationseinheit müsste auch mit den notwendigen Kompetenzen ausgestattet werden, um korrigierend in Umsetzungsprozesse eingreifen zu können.

2.2.4 Erfolgskontrolle

Der Umsetzungsfortschritt von digital@bw lässt sich bislang allenfalls über den Mittelabfluss bestimmen - dies ist jedoch kein Erfolgsindikator. Da die in der Strategie niedergelegten Ziele nicht messbar sind und auf die Ableitung von messbaren Zielen für die Umsetzung verzichtet wurde, gibt es derzeit keine Indikatoren, anhand derer das Innenministerium eine Erfolgskontrolle durchführen würde oder könnte. Die im Staatshaushaltsplan ausgewiesene Wirkungskennzahl „Anzahl der Zugriffe auf die Innovative Homepage digital@bw“ ist hierfür völlig ungeeignet. Das Land kann derzeit trotz des hohen Fördermittelvolumens nicht belastbar feststellen, ob und wie die eingesetzten Fördermittel wirken.

Voraussetzung einer aussagekräftigen Erfolgskontrolle sind geeignete Kennzahlen, Kriterien und Indikatoren, anhand derer Ist- und Soll-Zustand miteinander verglichen werden können. Kennzahlen, die Hinweise auf den Stand der Digitalisierung geben und damit den Erfolg der Strategie dokumentieren könnten, stehen bereits heute zur Verfügung. Beispielsweise verfügt das Statistische Landesamt über Daten zu Forschungs- und Entwicklungsaufwendungen oder zur Umsatz- und Arbeitsplatzentwicklung im IKT-Sektor².

² Informations- und Kommunikationstechnologie.

Auch bestehende Indizes anderer Quellen³ könnten herangezogen werden. Um den Digitalisierungsfortschritt anschaulich darzustellen, könnte die Einführung eines Digitalisierungs-Index für Baden-Württemberg geprüft werden.

2.2.5 Kooperationen bei der Umsetzung

Nach dem Willen der Landesregierung sollten Digitalisierungsprojekte möglichst ressortübergreifend umgesetzt werden. Als ressortübergreifende Kooperationen waren 14 der 78 Digitalisierungsprojekte von digital@bw vorgesehen. Anforderungen an eine Kooperation wurden dabei allerdings nicht festgelegt. Zudem wurden ressortübergreifende Schnittstellen nicht ausreichend geklärt bzw. abgegrenzt, um Überschneidungen der Förderprogramme zu vermeiden. So verfolgt das Projekt „Digitale Zukunftsdörfer@bw“ mit dem „Smart-City-Gedanken“ einen ähnlichen Ansatz wie die „Digitale Zukunftskommune@bw“, ohne dass eine Abstimmung zwischen den zuständigen Ressorts erkennbar wäre.

Projektkooperationen mit anderen Ländern oder dem Bund sind bei den Maßnahmen der Digitalisierungsstrategie die Ausnahme. Meist handelt es sich dabei um Austauschformate zu spezifischen Themenstellungen. Eine stärkere Kooperation mit anderen Ländern, um fachliche oder wirtschaftliche Synergien zu heben, läge aber insbesondere bei Themen der Verwaltungsdigitalisierung nahe.

2.2.6 Inhaltliche Ausgestaltung der einzelnen Förderprogramme

Bei den im Zuge der Prüfungsreihe vertieft geprüften Digitalisierungsprojekten zeigten sich - trotz unterschiedlicher Fördergegenstände - ähnliche Probleme.

So hatten die Ressorts beispielsweise beim Thema Innovation wiederholt Schwierigkeiten, die Regelungen der Förderprogramme zu Zielen, Gegenstand und Förderbedingungen hinreichend konkret zu formulieren. Dies gilt etwa für die Förderprogramme Future Communities (siehe Denkschrift 2020, Beitrag Nr. 21, Landtagsdrucksache 16/8421) und Start-up BW/Pre-Seed (siehe Beitrag Nr. 12, Landtagsdrucksache 17/312). Beim Förderprogramm „Digitale Zukunftskommune@bw“ (siehe Beitrag Nr. 21, Landtagsdrucksache 17/321) waren die Innovationsziele so vage definiert, dass die Zielerreichung nicht messbar und eine spätere Erfolgskontrolle allenfalls eingeschränkt möglich war. Die Ziele eines Förderprogramms sollten möglichst konkret formuliert, spezifisch auf den Gegenstand der Förderung bezogen und messbar sein.

³ Unter anderem „Deutschland-Index der Digitalisierung“ des Bundesministeriums des Innern, für Bau und Heimat.

2.3 Weiterentwicklung

2.3.1 Kontinuierliche Weiterentwicklung und Schwerpunktsetzung

Die Digitalisierungsstrategie ist seit 2017 mehr oder weniger unverändert. Sie wurde bislang weder evaluiert noch fortgeschrieben. Die jährlich erscheinenden Digitalisierungsberichte beziehen sich weitgehend auf den Umsetzungsstand der in die Strategie aufgenommenen Einzelprojekte, geben jedoch keine Auskunft über eine mögliche inhaltliche Weiterentwicklung von digital@bw insgesamt.

Die Veränderungszyklen sind gerade im Digitalisierungsbereich sehr kurz. Eine Digitalisierungsstrategie muss daher kontinuierlich an die veränderten Rahmenbedingungen angepasst werden. Auch bei digital@bw wären Ziele und Umsetzungsmaßnahmen daher regelmäßig zu hinterfragen und an neue und innovative Themenfelder der Digitalisierung anzupassen. Dabei könnte auch auf die Expertise aus Wissenschaft und Wirtschaft zurückgegriffen werden, um im Sinne eines „digitalen Frühwarnsystems“ entsprechende Entwicklungen rechtzeitig zu erkennen.

Die Mittel von digital@bw verteilen sich auf 78 Digitalisierungsprojekte. Einige der Projekte fungieren als Platzhalter, die thematisch verwandte Einzelprojekte zusammenfassen (beispielsweise Digitale Mobilitätsplattformen, Digitalisierung in Medizin und Pflege). Zählt man alle zusammen, so verteilen sich die Mittel für digital@bw auf über 160 Einzelprojekte. Eine deutlichere Schwerpunktsetzung und Ausrichtung an den strategischen Zielen könnte dazu beitragen, eine größere Wirkung der Haushaltsmittel zu erreichen. Aspekte der „Verteilungsgerechtigkeit“ zwischen den Ressorts sollten dabei keine Rolle spielen.

2.3.2 Digitale Schlüsseltechnologien

Über die Ziele und Maßnahmen des Landes im Bereich digitaler Schlüsseltechnologien bietet digital@bw keine systematische Übersicht. Einige Schlüsseltechnologien finden in der Strategie auch gar keine Erwähnung. So geht aus digital@bw z. B. nicht hervor, ob und welche Ziele Baden-Württemberg in den Bereichen Quantentechnologien, Cloud-Computing, Blockchain oder Robotik verfolgt.

Forschung und Entwicklung zu digitalen Schlüsseltechnologien sind für den Wirtschaftsstandort Baden-Württemberg von großer Bedeutung. Vor diesem Hintergrund hätten zumindest die bestehenden FuE⁴-Fördermaßnahmen Bestandteil von digital@bw und in entsprechenden Themenfeldern dargestellt werden müssen. Digitalisierungsprojekte, in denen digitale Schlüsseltechnologien zur Anwendung kommen, könnten zusätzlich ausgewiesen werden.

⁴ FuE - Forschung und Entwicklung.

2.3.3 Digitale Souveränität

„Digitale Souveränität“ beschreibt „die Fähigkeiten und Möglichkeiten von Individuen und Institutionen, ihre Rolle(n) in der digitalen Welt selbstständig, selbstbestimmt und sicher ausüben zu können.“⁵ Technische und digitale Souveränität werden aufgrund ökonomischer und internationaler Verflechtungen auch für die öffentliche Verwaltung immer wichtiger. Dieses Themenfeld findet in der Digitalisierungsstrategie bislang keine Berücksichtigung.

3 Empfehlungen

3.1 Ziele definieren

Um eine zielgerichtete Umsetzung zu ermöglichen, sollten operationalisierbare Ziele definiert und ggf. Teilziele für einzelne Handlungsfelder oder Technologiebereiche formuliert werden. Die Ziele sollten konkret, die Zielerreichung messbar und terminiert sein. Bei der Projektauswahl sollte der Beitrag zur Zielerreichung als wesentliches Kriterium herangezogen werden. Die Strategie sollte einem fortlaufenden Monitoring unterzogen werden.

3.2 Strategie konsequenter auf Zielerreichung ausrichten

Strategie, Ziele und Maßnahmen sollten stärker als bisher miteinander verknüpft und die Umsetzungsmaßnahmen konsequent auf die Zielerreichung ausgerichtet werden.

3.3 Alle Bereiche der Digitalisierung abbilden

Die Digitalisierungsstrategie sollte alle Bereiche und Maßnahmen der Digitalisierung umfassen. Um dem Anspruch an einen strategischen Maßnahmenrahmen gerecht zu werden, sollten alle Digitalisierungsprojekte - nicht nur die zentral im Einzelplan 12 veranschlagten - sowie die begleitenden Umsetzungsmaßnahmen in digital@bw aufgenommen werden. Vorhandene oder zu entwickelnde fachliche Teilstrategien sollten in digital@bw abgebildet werden.

Die Digitalisierungsberichte könnten dann dazu genutzt werden, regelmäßig den Umsetzungsstand aller Projekte und Maßnahmen quantitativ und qualitativ darzustellen.

Alle Ressorts sollten über eine auf einheitlichen Standards basierende ressortspezifische Digitalisierungsstrategie verfügen, die fortlaufend evaluiert und weiterentwickelt wird.

⁵ Definition gemäß Studie „Digitale Souveränität als strategische Autonomie“, Kompetenzzentrum Öffentliche IT (ÖFIT), Fraunhofer-Institut für Offene Kommunikationssysteme FOKUS, Berlin 2020.

3.4 Zusammenarbeit stärken

Um Synergien nutzen zu können, sollten Förderprogramme zur Digitalisierung stärker als bisher ressortübergreifend umgesetzt werden. In geeigneten Bereichen sollten länderübergreifende Kooperationen geprüft werden, um Parallelentwicklungen zu vermeiden.

3.5 Erfolgskontrolle sicherstellen

Für die Erfolgskontrolle der Digitalisierungsstrategie sollten Kennzahlen und Messgrößen definiert werden. Dabei kann auch auf vorhandene Daten bzw. Indizes zurückgegriffen werden. Um den Stand und die Wirkung der Digitalisierungsstrategie insgesamt besser beurteilen zu können, könnte die Einführung eines Digitalisierungs-Index für Baden-Württemberg geprüft werden.

3.6 Strategie kontinuierlich weiterentwickeln

Die Landesregierung sollte ihre Digitalisierungsstrategie kontinuierlich evaluieren und weiterentwickeln und mit einem Zeitplan hinterlegen. Dabei sollten neue oder veränderte Handlungsbedarfe frühzeitig berücksichtigt werden.

Bestandteile einer weiterentwickelten Digitalisierungsstrategie sollten auch die Ziele, Maßnahmen und Projekte des Landes im Bereich digitaler Schlüsseltechnologien sowie das Thema Digitale Souveränität sein.

4 Stellungnahme des Ministeriums

Das Innenministerium stimmt zu, dass Sondermittel wie digital@bw II grundsätzlich nicht dazu dienen, den Regelbedarf der Verwaltungs-IT sicherzustellen. Die Schwerpunkte seien jedoch 2020 - auch infolge der Pandemie - ausnahmsweise im Hinblick auf einen großen Investitionsbedarf im Bereich der Verwaltungsdigitalisierung neu festgelegt worden.

Eine verstärkte Nutzung von Mitteln der EU für Digitalisierungsprojekte des Landes sei erst auf Basis des kürzlich verabschiedeten Mehrjährigen Finanzrahmens 2021 bis 2027 möglich, da dieser einen Digitalisierungsschwerpunkt aufweise. Hierzu seien frühzeitig Gespräche mit der EU-Kommission, beispielsweise zu hiesigen KI-Initiativen, geführt worden.

Die strategische Ausrichtung von digital@bw sei in einem politischen Innovationsprozess entwickelt worden, um die Digitalisierung in Baden-Württemberg als neuen politischen Schwerpunkt voranzubringen. Leitmotiv sei es, Digitalisierung als ganzheitliches Phänomen zu verstehen. Dabei habe auf Basis bestehender Ansätze und vor dem Hintergrund limitierter Mittel differenziert werden müssen. Das Ziel, den digitalen Wandel in allen Lebensbereichen aktiv zu gestalten und durch geeignete Maßnahmen der Ressorts zu begleiten, sei erreicht worden. Es werde eine Weiterentwicklung unter Be-

rücksichtigung der heutigen Erkenntnisse, z. B. durch die Ergänzung operativer Ziele und Erfolgskennzahlen angestrebt. Erfolge seien jedoch nicht immer quantitativ sinnvoll messbar.

Die Verbesserung des Digitalisierungsgrads in Baden-Württemberg könne insbesondere aus den Metastudien des Zentrums für Europäische Wirtschaftsforschung (ZEW) abgelesen werden. Eine solche Studie sei von der Landesregierung vor der Erstellung der Digitalisierungsstrategie und erneut im Frühjahr 2021 beauftragt worden. Die Erstellung eines Digitalisierungsindex werde geprüft. Die jährlichen Digitalisierungsberichte seien ebenfalls Teil des Monitorings der im Einzelplan 12 aufgeführten Projekte. Ein klarer zeitlicher Rahmen sei für diese Maßnahmen durch den Haushaltsgesetzgeber gesetzt worden.

Kritisch äußerte sich das Innenministerium zu der Empfehlung des Rechnungshofs, alle Digitalisierungsansätze im Sinne einer „Vollständigkeit“ der Strategie einzubeziehen. Dies berge das Risiko der Unübersichtlichkeit und biete nur geringe Mehrwerte für die Öffentlichkeit. Zielführender sei es, die einzelnen Teilstrategien der Ressorts weiter auszuarbeiten und ihre Verzahnung mit digital@bw weiter zu stärken. Die Weiterentwicklung der Steuerung von digital@bw im Rahmen des verfassungsrechtlich garantierten Ressortprinzips werde Aufgabe der neuen Landesregierung sein.

Für eine stärkere Zusammenarbeit sieht das Innenministerium bereits positive Beispiele: das ressortübergreifende Kooperationsprojekt Bodenschätzung digital, ein bundesweiter Austausch im Rahmen der Digitalministertreffen D16 oder die Beteiligung des baden-württembergischen CyberValley am European Laboratory for Learning and Intelligent Systems (ELLIS).

Die Ausgestaltung der einzelnen Förderprogramme sei bewusst offen formuliert, um die neuartigen Herausforderungen berücksichtigen zu können. Mit niederschweligen Angeboten habe man möglichst vielen einen ersten Zugang zur Digitalisierung ermöglichen wollen.

Die Ziele und Schwerpunktsetzung der Digitalisierungsstrategie seien sehr zukunfts offen beschrieben, sodass keine förmliche Fortschreibung der Strategie erforderlich gewesen sei. Bei der zukünftigen Weiterentwicklung werde man auch die Themen digitale Schlüsseltechnologien und digitale Souveränität in die Diskussion einfließen lassen.

Management der IT-Lizenzen in der Landesverwaltung Baden-Württemberg

In den letzten Jahren hat die Landesverwaltung ihr Management von IT-Lizenzen erheblich verbessert. Dennoch gibt es bis heute keinen unmittelbaren und vollständigen Überblick über den Lizenzbestand und dessen Nutzung. Um einen wirtschaftlichen Einsatz der vom Land erworbenen IT-Lizenzen sicherzustellen, sollte die derzeit noch auf viele Stellen verteilte Beschaffung und Verwaltung sukzessive zurückgefahren und zentralisiert werden.

1 Ausgangslage

Bereits 2009 hatte der Rechnungshof in einer Beratenden Äußerung empfohlen, eine zentrale Einheit für IT-Beschaffungen einschließlich ressortübergreifendem Vertrags- und Lizenzmanagement einzurichten. Ein externer Gutachter schlug 2012 als Handlungsempfehlung für das Lizenzmanagement in der Landesverwaltung eine Zentralisierung mit standardisierten automatisierten Prozessen vor.

Zum 1. Juli 2015 wurde die Landesoberbehörde IT Baden-Württemberg (BITBW) errichtet. Zu ihren Aufgaben zählt nach dem Errichtungsgesetz (BITBWG) die Beschaffung nicht fachspezifischer Geräte, Programme und Lizenzen der IT für die Landesverwaltung. Nach der Gesetzesbegründung umfasst die Beschaffung nicht fachspezifischer Lizenzen auch deren Management.

Das BITBWG nimmt die steuerliche IT und die IT des gesamten Hochschulbereichs aus, sodass dort Lizenzen wie auch die fachlichen Lizenzen der Landesverwaltung eigenständig beschafft werden und zu verwalten sind.

2 Prüfungsergebnisse

2.1 Die BITBW und ihr Lizenzmanagement

Die BITBW hat in ihrer Organisation ein weitgehend an einer Stelle zentralisiertes Lizenzmanagement etabliert. Sie garantiert damit für die von ihr verwalteten Software(lizenzen) revisionssichere und einheitliche Prozesse zur Verwaltung, Wahrnehmung und Durchsetzung der Nutzungsrechte. Die gesetzliche Verpflichtung, die nicht fachspezifischen Lizenzen zu verwalten, erfüllt sie bislang allerdings nicht in vollem Umfang. Grund dafür ist, dass wegen abweichender Migrationsvereinbarungen noch nicht alle Arbeitsplätze der Bürokommunikation der Landesverwaltung durch sie betrieben werden. Erst mit dieser Übernahme wird das Management der nicht fachspezifischen Lizenzen konsolidiert.

Der Bearbeitungsschwerpunkt der BITBW liegt auf Softwares von sechs Herstellern, die für die IT der Landesverwaltung von herausragender Bedeutung und derzeit unabdingbar sind. Darüber hinaus werden noch weitere

Softwarelizenzen von der BITBW gemanagt, wenn sie von der Landesverwaltung über einen von der BITBW ausgeschriebenen Rahmenvertrag abgerufen werden.

Die BITBW beschafft und managt die Lizenzen für die ressortübergreifend eingesetzte SAP-Software im Auftrag und aus Mitteln des Finanzministeriums. Eine nutzerorientierte Kostenverrechnung nach § 61 Landeshaushaltsordnung findet nur gegenüber Landesbetrieben und dem Hochschulbereich statt; sie umfasst die Gesamtkosten des Betriebs der SAP-Systeme.

Für das Lizenzmanagement nutzt die BITBW verschiedene Softwares. Die Ressorts können über einen integrierten Webshop Softwarebeschaffungen initiieren.

Die BITBW kann ihre Aufgaben im Lizenzmanagement nur mit erheblicher externer Unterstützung erledigen. Sie bedient sich hierzu dreier externer Dienstleister, mit denen sie zwei reine Dienstleistungsverträge und einen Rahmenvertrag zur Beschaffung von optionaler Software mit zusätzlichen Dienstleistungskomponenten geschlossen hat. Der Einsatz Externer im Lizenzmanagement entspricht bei bis zu rund 800 Personentagen jährlich etwa einem Umfang von bis zu 4 Vollzeitäquivalenten. Daraus ergeben sich Gesamtkosten von mehr als 1 Mio. Euro jährlich. Rein rechnerisch könnten aus dem Aufwand für die Externen fast zehn eigene Kräfte finanziert bzw. bei gleichbleibendem Personaleinsatz rund die Hälfte der Mittel eingespart werden. Auf den Einsatz externer Dienstleister wird die BITBW aufgrund der sich ständig ändernden Lizenzmodelle allerdings nicht völlig verzichten können.

2.2 Lizenzbeschaffungen und -management in den Ressorts

Die Ressorts und ihre nachgeordneten Einrichtungen beschaffen zusätzlich eigenständig Softwares. Dies betrifft nicht nur fachspezifische Softwares, sondern auch Softwares für die Bürokommunikation. Darüber hinaus beschaffen die Ressorts aber auch optionale Software außerhalb des von der BITBW geschlossenen Rahmenvertrags, obwohl dessen Nutzung ausdrücklich landesweit möglich ist und angeboten wurde.

Die zahlreichen Rückmeldungen aus nachgeordneten Dienststellen belegen, dass das Lizenzmanagement der Ressorts häufig nicht bei den IT-Leitstellen der Ministerien, sondern dezentral und uneinheitlich durchgeführt wird.

2.3 Wirtschaftlicher Lizenzeinsatz

Um beurteilen zu können, ob der Einsatz von Software wirtschaftlich ist, müssten einerseits Informationen über deren tatsächliche Nutzung vorliegen und andererseits Software, für die freie Lizenzen vorhanden sind, landesweit nutzbar gemacht und neue einheitlich und zentral beschafft werden.

Ob installierte Software tatsächlich genutzt wird, könnte nur mit einer automatisierten Messung (Software-Metering) festgestellt werden. Entsprechende Prozesse und Vorgaben gibt es in der Landesverwaltung nicht, so dass keine Nutzungsstatistiken vorhanden sind.

Eine landesweite Bündelung nicht genutzter Lizenzen in einem Lizenzpool birgt wirtschaftliches Potenzial. Würden alle Lizenzen auf der Grundlage einheitlicher Verträge beschafft, könnten Volumenverträge besser genutzt und bei Staffellizenzen vorgegebene Rahmen besser ausgeschöpft werden.

Das dezentrale, weitgehend ohne Software-Unterstützung praktizierte Management von Lizenzen in den Ressorts verhindert, dass die Landesverwaltung einen Überblick über die vorhandenen und die tatsächlich genutzten Lizenzen hat. Sie kann somit nicht unmittelbar feststellen, ob sie über- oder gar unterlizenziert ist. In einem landesweit einheitlichen Lizenzmanagement wäre zudem leichter erkennbar, ob verschiedene Programme gleicher Funktionalität eingesetzt werden.

2.4 Handlungsbedarf beim Office-Paket

Die für den von der BITBW betriebenen Standardarbeitsplatz eingesetzten Microsoft Office-Produkte werden nach aktuellem Stand noch bis Herbst 2025 mit Sicherheitspatches versorgt. Der Einsatz von neueren Versionen wäre nur nach einer Neulizenzierung möglich. Im Hinblick auf den Datenschutz und die Informationssicherheit muss sichergestellt werden, dass ein hinreichend aktuelles Office-Paket über den Herbst 2025 hinaus genutzt werden kann.

3 Empfehlungen

3.1 Verstärkt landeseigenes Personal für das Lizenzmanagement einsetzen

Die BITBW sollte prüfen, ob Teile der Aufgaben, die derzeit von Externen wahrgenommen werden, durch landeseigenes Personal erledigt werden könnten. Dabei sollte berücksichtigt werden, dass viele Aufgaben des Lizenzmanagements primär kaufmännischen Sachverstand erfordern und entsprechend geschultem Verwaltungspersonal übertragen werden könnten.

Begleitend sollte die BITBW die für das Lizenzmanagement eingesetzten Personen dauerhaft sachgerecht aus- und fortbilden.

3.2 Landesweites Lizenzmanagement ausbauen

Die Landesregierung sollte das dezentrale Management von Lizenzen schrittweise auflösen und in eine umfassende, gegebenenfalls mandantenfähige Lizenzverwaltung überführen. Dies sollte zunächst die nicht fachspezifische Software umfassen. Die Werkzeuge und Prozesse der BITBW können dafür eine gute Grundlage sein.

3.3 Lizenzen wirtschaftlicher einsetzen

Die Nutzung der bestehenden Rahmenverträge zur Beschaffung von Software sollte verbindlich vorgegeben werden. Gegebenenfalls sollte eine entsprechende Anpassung der VwV Beschaffung erwogen werden.

Die Landesregierung sollte Prozesse und den Einsatz von Werkzeugen etablieren, mit welchen installierte, aber nicht genutzte Software identifiziert werden kann.

Ausgehend vom zentralen Lizenzmanagement sollten Verfahren geschaffen werden, die eine ressortübergreifende Nutzung (temporär) nicht benötigter Lizenzen ermöglichen (Lizenzpool).

Kosten für Lizenzen (und deren Pflege/Wartung) sollten entsprechend § 61 Landeshaushaltsordnung auf Grundlage der tatsächlichen Nutzung verrechnet werden.

3.4 Nachfolge für Office-Produkte vorbereiten

Die Landesregierung sollte mit den Planungen zur Nachfolge für die im Standardarbeitsplatz eingesetzten Office-Produkte beginnen. Ohne eine mit erheblichen Kosten verbundene Neulizenzierung darf die Nachfolgeversion der Office-Suite nicht mehr eingesetzt werden. Deshalb sollte strategisch überlegt werden, wohin sich der Standardarbeitsplatz im Spannungsfeld von Cloud-Technologien, Open Source und digitaler Souveränität entwickeln soll.

4 Stellungnahme des Ministeriums

Das Innenministerium teilt - im Einvernehmen mit dem Finanzministerium und der BITBW - im Wesentlichen die Einschätzungen des Rechnungshofs. Es kündigt an, die Empfehlungen entsprechend umzusetzen. Ob die dazu erforderlichen rechtlichen und technischen Voraussetzungen vollumfänglich erfüllt werden könnten, lasse sich derzeit noch nicht abschätzen. Beispielsweise stelle die Erfüllung aller datenschutz- und personalvertretungsrechtlicher Belange für den Betrieb eines Software-Meterings eine hohe Hürde dar.

Um die Empfehlungen des Rechnungshofs umsetzen zu können, sei die BITBW auf angemessene Zuführungen aus dem Landeshaushalt und eine angemessene Stellenausstattung angewiesen. Die derzeit für die Erfüllung des landesweiten Lizenzmanagements bereitgestellten Ressourcen seien bereits für die gegenwärtigen Aufgaben knapp bemessen.

Insbesondere die Einschätzung des Rechnungshofs zum Ausbau eines landesweiten Lizenzmanagements und die Schaffung von Verfahren zur ressortübergreifenden Nutzung temporär nicht benötigter Lizenzen würden vom Innenministerium unterstützt.

Die strategische Positionierung des Standardarbeitsplatzes werde neben Aspekten wie Wirtschaftlichkeit und Effizienz u. a. auch die Themenfelder

der Informationssicherheit, der Digitalen Souveränität und des Datenschutzes fokussieren.

Zur Verrechnung der Kosten für SAP-Lizenzen weist das Innenministerium darauf hin, dass die Lizenzstruktur ausgesprochen komplex sei. Eine gesonderte Verrechnung der Lizenzkosten an alle nutzenden Ressorts werde voraussichtlich nicht wirtschaftlich umsetzbar sein; die sich aus einer Verrechnung ergebenden Vor- und Nachteile müssten beleuchtet werden. Nach Abschluss des Restrukturierungsprojekts Baden-Württemberg könne das Thema zu gegebener Zeit aufgenommen und geprüft werden.

C. Besondere Prüfungsergebnisse

Einzelplan 03: Ministerium für Inneres, Digitalisierung und Migration

Organisation des Landesamts für Denkmalpflege (Kapitel 0304)

Das Landesamt für Denkmalpflege sollte von Standardfällen entlastet werden und für seinen Personaleinsatz systematisch und an fachlichen Kriterien orientierte Aufgabenschwerpunkte bilden. Beides könnte zu effizienteren Geschäftsprozessen und so auch zu kürzeren Verfahrensdauern führen. Daneben sollte das Land die unteren Denkmalschutzbehörden stärker als bisher bei ihrer Aufgabenerfüllung unterstützen. Mit dem Einsatz des IT-Verfahrens FÖBIS für die Denkmalförderung könnten Arbeitsabläufe und das Controlling von Fördermitteln verbessert werden.

1 Ausgangslage

Baden-Württemberg verfügt über einen reichen Bestand an Denkmälern. Insgesamt waren beim Landesamt für Denkmalpflege (LAD) zum Prüfungszeitpunkt rund 116.000 Denkmale erfasst. Davon waren 90.000 Baudenkmale und 26.000 archäologische Denkmale.

1.1 Aufbau der Denkmalverwaltung

Die Denkmalverwaltung in Baden-Württemberg ist dreistufig aufgebaut und nimmt Aufgaben des Denkmalschutzes und der Denkmalpflege wahr. Zum Denkmalschutz gehören die rechtlichen Maßnahmen zum Erhalt von Kulturdenkmälern. Die Denkmalpflege umfasst die handwerklichen, technischen oder künstlerischen Maßnahmen, die erforderlich sind, um Denkmale zu unterhalten und zu bewahren.

Oberste Denkmalschutzbehörde des Landes war zum Prüfungszeitpunkt das Wirtschaftsministerium.¹ Es entscheidet über alle grundsätzlichen Angelegenheiten des Denkmalschutzes und der Denkmalpflege, insbesondere über die Aufstellung des Denkmalförderprogramms.

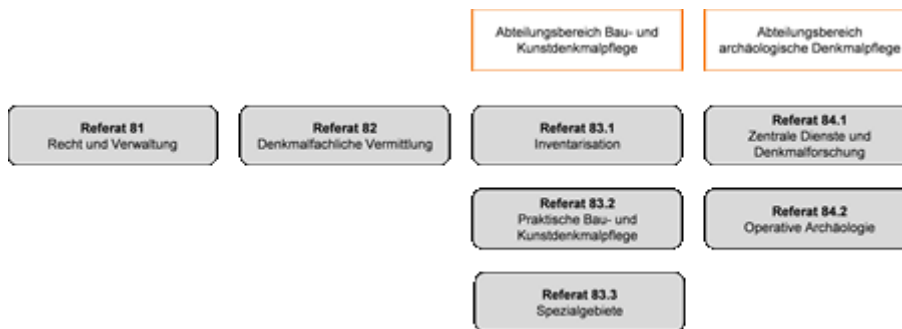
Bei den Regierungspräsidien sind die höheren Denkmalschutzbehörden angesiedelt. Sie sind insbesondere zuständig für Widerspruchsverfahren, die Führung des Denkmalsbuchs sowie bei Entscheidungen, die sich auf Denkmale im Eigentum von Städten und Gemeinden beziehen.

¹ Künftig werden die Aufgaben der obersten Denkmalschutzbehörde vom Ministerium für Landesentwicklung und Wohnen wahrgenommen.

Die Aufgaben der unteren Denkmalschutzbehörden (UDB) nehmen 207 Stadt- und Landkreise, Städte, Gemeinden und Verwaltungsgemeinschaften als untere Baurechtsbehörden wahr.

Das LAD ist als Abteilung 8 in das Regierungspräsidium Stuttgart eingegliedert und die landesweit zuständige Behörde für die fachliche Denkmalpflege. Es erarbeitet insbesondere die fachlichen Grundlagen und Leitlinien für die Methodik und Praxis der Denkmalpflege, bereitet das Denkmalförderprogramm vor und wickelt dieses ab. Daneben erfasst, dokumentiert und erforscht das LAD Kulturdenkmale. Organisatorisch gliedert sich das LAD in die Bereiche Archäologie, Bau- und Kunstdenkmalpflege, Recht und Verwaltung sowie denkmalfachliche Vermittlung. Die folgende Abbildung zeigt die organisatorische Gliederung des LAD.

Abbildung: Organisation des Landesamts für Denkmalpflege (Abteilung 8 des Regierungspräsidiums Stuttgart)



1.2 Prüfungsmethodik

Der Rechnungshof hat die Organisation und die Aufgaben des LAD sowie ausgewählte Geschäftsprozesse geprüft. Ergänzend hat er die UDB in die Prüfung einbezogen. Diese hatten Gelegenheit, sich in einer Online-Umfrage zur Zusammenarbeit mit dem LAD und zur Anwendung des Denkmalschutzrechts zu äußern. An der Umfrage haben 74 Prozent der UDB teilgenommen. Als kommunale Organisationseinheiten waren die UDB selbst nicht Gegenstand der Prüfung.

2 Prüfungsergebnisse

2.1 Personaleinsatz und Aufgabenwahrnehmung im Landesamt für Denkmalpflege

Beim LAD waren zum Prüfungszeitpunkt 311 Vollzeitäquivalente (VZÄ) tätig. Davon setzte das LAD mit 246 VZÄ rund 80 Prozent seiner Personalkapazitäten für Fachaufgaben ein. Dazu gehören in der Bau- und Kunstdenkmalpflege unter anderem die konservatorische und restauratorische Beratung, die Feststellung der Denkmaleigenschaft und die Gewährung von Zuwendungen. Im Aufgabenbereich Archäologie werden die Personalressourcen

überwiegend für Ausgrabungen sowie für die Erkundung und Erfassung von Verdachtsflächen eingesetzt. Auf die Erstellung von Publikationen entfallen insgesamt 19 VZÄ. In die Vermittlung denkmalfachlicher Themen, insbesondere die Öffentlichkeitsarbeit, investierte das LAD mit 12 VZÄ ebenso viele Ressourcen wie in die Bearbeitung von Zuwendungen des Denkmalförderprogramms. Für das Erarbeiten von landesweiten Standards, Leitlinien und Konzepten waren - nach den Erhebungen des Rechnungshofs - dagegen nur 3 VZÄ tätig.

Für Querschnittsaufgaben setzte das LAD 20 Prozent der Personalressourcen ein. Zu den Querschnittsaufgaben zählen beispielsweise Unterstützungsleistungen wie Posteingang und -ausgang sowie das Terminmanagement. Dabei übten auch 6 VZÄ des höheren und gehobenen Dienstes Unterstützungsleistungen aus. Diese Personalkapazitäten standen nicht für fachliche Kernaufgaben des Denkmalschutzes oder der Denkmalpflege zur Verfügung.

Die Zahl der Kulturdenkmale steigt tendenziell an. Dies ist für die Bau- und Kunstdenkmalpflege u. a. darin begründet, dass Bauwerke aus neuerer Zeit zusätzlich zum vorhandenen Bestand als Denkmale eingeordnet werden. Bei der archäologischen Denkmalpflege führen insbesondere neuere technische Möglichkeiten dazu, dass vermehrt Verdachtsflächen auf archäologisch bedeutende Sachverhalte hin untersucht werden können.

Der Rechnungshof geht mit Blick auf die finanzpolitischen Herausforderungen der kommenden Jahre davon aus, dass das LAD auch künftig mit einer allenfalls gleichbleibenden Personalausstattung eine steigende Anzahl von Denkmalen zu betreuen haben wird. Gleichzeitig geben einige UDB an, mehr Unterstützung für ihre Aufgabenerfüllung zu benötigen. Schon heute beklagt das LAD eine hohe Arbeitsbelastung und fehlende Ressourcen. Die absehbare Aufgabenentwicklung erfordert daher eine Anpassung der bisherigen Aufgaben- und Personalsteuerung.

Eine an fachlichen Kriterien orientierte Schwerpunktsetzung für die Fachaufgaben und objektive Standards für die Bearbeitung gleichgelagerter Fälle gibt es bislang nicht. Bereits das Denkmalschutzgesetz (DSchG) liefert Ansatzpunkte für eine Schwerpunktsetzung, indem es zwischen Denkmalen nach § 2 DSchG und Denkmalen von besonderer Bedeutung nach § 12 DSchG unterscheidet. Auch innerhalb dieser Kategorien hält der Rechnungshof eine Priorisierung bei der Aufgabenwahrnehmung für möglich.

Eine verstärkte Standardisierung der Aufgabenabwicklung wurde sowohl von den UDB als auch von den Beschäftigten des LAD als hilfreich angesehen. Einige UDB führten gegenüber dem Rechnungshof aus, dass die denkmalfachlichen Anforderungen bzw. Auflagen des LAD zwischen den jeweiligen Regierungsbezirken unterschiedlich gelebt würden. Sie führen als Lösungsmöglichkeit hierfür einheitliche Leitlinien und Vorgaben für die Rechtsanwendung bei einzelnen Themen an. Einige Beschäftigte des LAD äußerten in einer Online-Befragung den Vorschlag, Standards für die Zusammenarbeit mit den UDB zu formulieren und würden eine solche Verfahrensweise auch für die Arbeit innerhalb des LAD als vorteilhaft ansehen.

Mit Standards könnten die Aufgabenwahrnehmung und Prozesse vereinheitlicht werden und Abstimmungsaufwand im Einzelfall entfallen. Beides kann zu einer Beschleunigung der Verfahren beitragen.

2.2 Bearbeitung von Standardfällen beim Landesamt für Denkmalpflege

Das DSchG sieht bei Entscheidungen der UDB eine Anhörung des LAD vor. Das LAD hat mit zwei Initiativen versucht, diesen Geschäftsprozess zu verschlanken und damit die Verfahrensdauer insgesamt zu beschleunigen. So hat das LAD bereits 2006 im Regierungsbezirk Freiburg gemeinsam mit den UDB zwölf Fallgruppen festgelegt, bei denen es auf eine Anhörung verzichtet („vorweggenommene Anhörung“). Diese Verfahrenserleichterung wird dort bis heute erfolgreich praktiziert. Um das Verfahren auch landesweit anzuwenden, führte das LAD 2015 mit 41 UDB ein auf zwei Jahre befristetes Pilotprojekt durch, konnte es allerdings mangels Kennzahlen nicht evaluieren. Eine landesweite Einführung des Verfahrens blieb nach Abschluss dieses Projekts aus.

Nach der Online-Umfrage konnten sich die UDB mehrheitlich vorstellen, die Verfahrenserleichterung der „vorweggenommenen Anhörung“ zu nutzen. Eine Voraussetzung sei jedoch, dass sie in Zweifelsfällen weiterhin das LAD einbinden könnten und die Standardfälle klar definiert seien. Diese Bedingungen hatte das LAD in seinen Initiativen bereits formuliert.

2.3 Schnittstellen zu den unteren Denkmalschutzbehörden

Das LAD und die UDB schätzen die gegenseitige Zusammenarbeit als weitgehend positiv ein. Verbesserungspotenzial sehen die UDB bei der Erreichbarkeit von regionalen Ansprechpartnern des LAD, bei der Dauer der Antragsbearbeitung und bei der Häufigkeit von Vor-Ort-Terminen.

Die Beschäftigten des LAD sahen insbesondere fachliche Fortbildungen bei den UDB als Ansatzpunkt, um die Zusammenarbeit zu verbessern. Dies entspricht auch der Einschätzung der UDB. So regten rund 80 Prozent der UDB Fachfortbildungen, beispielsweise durch das LAD, an. Mehr Unterstützung, um den Beurteilungs- und Handlungsspielraum besser ausfüllen zu können, wünschten sich rund 70 Prozent der UDB.

Dies korrespondiert mit dem Umfrageergebnis, wonach sich lediglich 35 Prozent der UDB mit ausreichenden Ressourcen in Form von Personal und Fachwissen ausgestattet sehen, um Aufgaben des Denkmalschutzes gut ausführen zu können. Inwieweit diese kritische Selbsteinschätzung auch mit der großen Zahl an UDB und einem erschwerten Aufbau von Fachwissen bei geringen Fallzahlen für kleinere UDB zusammenhängt, lässt sich aus der Umfrage nicht ableiten. Es ist aber zumindest denkbar, dass durch eine stärkere regionale Bündelung die Aufgabenwahrnehmung vor Ort fachlich verbessert werden könnte. Auch für das Betreuungsverhältnis des LAD und der Regierungspräsidien zu den UDB könnte eine konzentriertere Struktur Erleichterung bringen.

Deutliche Mängel bei der Zusammenarbeit zeigten sich beim Verfahren für die Ausstellung von Steuerbescheinigungen. Die Erhaltung von Bau- und Kulturdenkmälern ist steuerlich begünstigt. Die UDB stellen Bescheinigungen aus, die gegenüber der Finanzverwaltung die Denkmaleigenschaft und die

Erforderlichkeit der Aufwendungen nachweisen. Nur 7 Prozent der UDB gaben an, die nach dem DSchG erforderliche Beteiligung des LAD vor Erteilung der Steuerbescheinigung regelmäßig durchzuführen.

2.4 Geschäftsprozesse bei Zuwendungen und IT-Einsatz

Das LAD bereitet das jährliche Denkmalförderprogramm vor und wickelt die Programmanschläge ab. Von 2014 bis 2018 wurden Zuwendungen in Höhe von insgesamt rund 82,7 Mio. Euro bewilligt. Zur Vorbereitung des Denkmalförderprogramms übermittelt das LAD dem Ministerium eine Aufstellung der vorliegenden Förderanträge. Diese wurden bereits hinsichtlich ihrer denkmalpflegerischen Wertigkeit geprüft und bewertet. Zusätzlich gibt das LAD eine erste Einschätzung zum Mittelbedarf für das kommende Förderjahr ab. Das Ministerium legt daraufhin die Rahmenbedingungen für das weitere Verfahren fest.

Ein Förderjahr wird in zwei bis drei Tranchen eingeteilt. Für jede Tranche legt das LAD dem Ministerium einen Programmvorschlag mit einer Übersicht über bewilligungsreife Fördermaßnahmen und einer Schätzung des Mittelbedarfs für weitere Anträge vor. Das Ministerium erteilt für jede Tranche die Genehmigung, die eingereichten Förderanträge zu bewilligen. Die derzeitigen Geschäftsprozesse führen zu einem hohen Abstimmungsaufwand zwischen dem Ministerium und dem LAD.

Das LAD kann seit 2020 Zuwendungen bis zu 20.000 Euro im Einzelfall ohne vorherige Zustimmung des Ministeriums bewilligen. Dieses sogenannte „vereinfachte Verfahren“ wird bei rund 30 Prozent aller Förderungen praktiziert und umfasst etwa 10 Prozent des jährlichen Bewilligungsvolumens. Förderanträge mit einem Bewilligungsbetrag von über 20.000 Euro werden wie bisher behandelt.

Zur Abwicklung des Denkmalförderprogramms setzt das LAD verschiedene Softwareanwendungen ein. Kennzahlen für Controlling und Steuerungszwecke können damit nur manuell und zeitaufwendig gewonnen werden. Zudem ist diese Verfahrensweise fehleranfällig. Mit dem Einsatz eines leistungsfähigen IT-Fachverfahrens könnte die Antragstellung verbessert und der Bearbeitungsaufwand verringert werden. Daneben könnten damit auch fundierte Daten für die Steuerung der Programmabwicklung effizient und in hoher Qualität bereitgestellt werden. Hierfür bietet sich das auch im Regierungspräsidium Stuttgart bereits für andere Förderprogramme genutzte Fördermittel-Bearbeitungs- und Informationssystem FöBIS an. Dieses IT-Fachverfahren wurde vom Land entwickelt und steht allen Landesdienststellen zur Verfügung.

2.5 Steuerung mittels Kennzahlen

Weder das Ministerium noch das LAD nutzen ein datengestütztes Controlling für die jeweiligen Steuerungsaufgaben. So steuert das Ministerium das LAD weitgehend über regelmäßige Gesprächsrunden und setzt darüber hinaus keine Kennzahlen zur Aufgabensteuerung ein.

Das LAD verfügt über Kennzahlen im Haushaltsbereich und zu Forschungsprojekten. Daneben gibt es aber nur wenige weitere steuerungsrelevante Daten für andere Aufgaben. So fehlen beispielsweise Kennzahlen zu fachlichen Stellungnahmen oder Genehmigungsverfahren.

3 Empfehlungen

3.1 Aufgabenschwerpunkte und Standards setzen

Das Ministerium und das LAD sollten für die Denkmalpflege und den Denkmalschutz systematisch Aufgabenschwerpunkte bilden und den Personaleinsatz danach ausrichten. Um Aufgabenschwerpunkte festzulegen, können fachliche Kriterien für Aufgabengebiete oder auch normierte Sachverhalte, wie z. B. die unterschiedliche Bedeutung von einfachen Denkmälern und Kulturdenkmälern von besonderer Bedeutung herangezogen werden.

Für regelmäßig wiederkehrende Fragestellungen sollten Standards festgelegt werden, um eine effiziente und landesweit einheitliche Bearbeitung zu gewährleisten.

3.2 Landesamt für Denkmalpflege von Standardfällen entlasten

Der Rechnungshof empfiehlt, die in zwei Initiativen erprobte „vorweggenommene Anhörung“ landesweit einzuführen. Der Ausnahmenkatalog sollte regelmäßig angepasst werden.

3.3 Untere Denkmalschutzbehörden bei Aufgabenwahrnehmung stärker unterstützen

Die UDB sollten durch das LAD stärker als bisher fachlich unterstützt werden. Dies kann über bedarfsgerechte Fortbildungen, praxisorientierte Fachinformationen und Richtlinien zur Aufgabenwahrnehmung erfolgen. Die dafür notwendigen Informationen und Unterlagen könnten beispielsweise über die Homepage des LAD elektronisch bereitgestellt werden.

Die Verfahren zur Ausstellung von Steuerbescheinigungen müssen denkmalschutz- und steuerrechtskonform erfolgen. Ministerium und LAD sollten prüfen, ob hierzu zusätzliche Maßnahmen ergriffen werden müssen.

Das Ministerium sollte im Dialog mit den Kommunalen Landesverbänden prüfen, ob eine regionale Bündelung von Fachkompetenzen zu einer optimierten Aufgabenwahrnehmung führen könnte.

3.4 Vereinfachtes Verfahren bei Zuwendungen verstärkt nutzen, IT-Einsatz verbessern

Der Rechnungshof empfiehlt, interne Geschäftsprozesse zu straffen und den IT-Einsatz zu optimieren. So sollte das vereinfachte Verfahren im Zuge des Denkmalförderprogramms verstetigt und ausgeweitet werden.

Für die Bearbeitung der Zuwendungen sollte künftig das IT-Fachverfahren FöBIS eingesetzt werden. Damit könnten das Denkmalförderprogramm effizienter abgewickelt und Kennzahlen zur Steuerung des Programms einheitlich bereitgestellt werden.

3.5 Kennzahlen zur Steuerung einsetzen

Das Ministerium und das LAD sollten Kennzahlen festlegen, die als Indikatoren für die Aufgabenwahrnehmung und -entwicklung beim LAD herangezogen werden können. Hierzu bieten sich beispielsweise Daten zur Verfahrensdauer bei Stellungnahmen oder zur Entwicklung des Denkmalbestands an. Diese Kennzahlen sollten vom Ministerium für eine stärkere strategische Steuerung eingesetzt, aber auch vom LAD behördenintern genutzt werden.

4 Stellungnahme des Ministeriums

Personaleinsatz und Aufgabenwahrnehmung

Zur Schwerpunktsetzung beim Personaleinsatz und bei der Aufgabenwahrnehmung verweist das Wirtschaftsministerium insbesondere auf die bestehenden gesetzlichen Vorgaben, Verwaltungsvorschriften und sonstigen Regelungen. Diese dienen der systematischen Schwerpunktsetzung. Daneben würden in Strategiegesprächen, Klausuren und Arbeitsgruppen Schwerpunkte und Zielsetzungen identifiziert. Ferner sei im LAD ein Projekt zur Priorisierung interner Prozesse angestoßen worden. Dieses beinhaltet eine durch einen externen Coach begleitete Prozess- und Potenzialanalyse und habe zum Ziel, mit Standards und organisatorischen Verbesserungen auch bei hoher Bautätigkeit das Arbeitsvolumen auf die zur Verfügung stehende Arbeitskraft abzustimmen. Die von Beschäftigten des LAD angeregten Standards zur Zusammenarbeit mit den UDB seien als Workflow/Leitfaden in einer Handreichung festgehalten worden. Ein Entwurf hierzu sei diskutiert worden.

Bearbeitung von Standardfällen und Schnittstellen mit den UDB

Die landesweite Einführung eines Fallkatalogs für eine „vorweggenommene Anhörung“ sei von den Denkmalschutzbehörden vorbereitet worden und werde zeitnah erlassen. Im Sinne einer systematischen Schwerpunktsetzung spricht sich das Wirtschaftsministerium dafür aus, dieses Instrument auch bei der Erteilung von Steuerbescheinigungen einzusetzen. Wegen der Ausgestaltung der Beteiligung des LAD sei das Ministerium im Austausch mit der Finanzverwaltung; vor dem Hintergrund der steuerlichen Bindungswirkung gehe es um die Qualitätssicherung der Bescheinigung.

Die zur Unterstützung der UDB notwendigen Informationsmaterialien seien bereits vorhanden. Es solle jedoch der Zugriff darauf erleichtert und diese gesammelt bereitgestellt werden.

Die Anregung, mit den Kommunalen Landesverbänden den Dialog über Potenziale einer regionalen Bündelung von Fachkompetenzen aufzunehmen, werde aufgegriffen.

Geschäftsprozesse bei Zuwendungen und IT-Einsatz

Wirtschaftsministerium und LAD hätten sich über FöBIS informiert, um die technischen, finanziellen und denkmalfachlichen Verbesserungspotenziale durch einen Umstieg zu prüfen. In diese Prüfung seien eine Kosten-Nutzen-Analyse und laufende technische Umstellungsprozesse einzubeziehen.

Zur empfohlenen Ausweitung des sogenannten vereinfachten Verfahrens verweist das Ministerium auf die bislang kurze Laufzeit und noch nicht ausreichende Erfahrungswerte. Es sagt zu, das neue Verfahrensinstrument gemeinsam mit dem LAD zu evaluieren und auf dieser Grundlage über Entwicklungsmöglichkeiten zu entscheiden.

Steuerung mittels Kennzahlen

Das Wirtschaftsministerium teile die Auffassung des Rechnungshofs zur Bedeutung von Kennzahlen bei der Steuerung. Soweit geeignet und erforderlich, verwende es diese bereits. Als Beispiele dafür nannte das Ministerium den Personal- und Haushaltsbereich, den Mittelabfluss und das Fördercontrolling. Daneben würden je nach thematischem Schwerpunkt weitere Daten erhoben und analysiert. Gleiches gelte für das LAD.

Polizeigebühren kostendeckend kalkulieren und vollständig erheben (Kapitel 0314, 0335 bis 0348)

Die bisherige Praxis der Gebührenkalkulation wird dem gesetzlichen Auftrag, kostendeckende Gebühren zu erheben, nicht gerecht. Die Gebührensätze für Leistungen des Polizeivollzugsdienstes sollten daher zügig neu kalkuliert und regelmäßig überprüft werden. Die Polizeipräsidien sollten stärker darauf achten, dass alle gebührenpflichtigen Handlungen zur Abrechnung gelangen. Für eine einheitliche und korrekte Gebührenerhebung sind darüber hinaus landesweit geltende Handlungsanweisungen notwendig.

1 Ausgangslage

Für öffentliche Leistungen von Behörden können Gebühren und Auslagen erhoben werden. Polizeiliches Handeln zur Gefahrenabwehr und Beseitigung von Störungen ist zwar grundsätzlich kostenfrei. Veranlasst jemand das Tätigwerden der Polizei oder dient es ausschließlich seinen Interessen, kann aber dennoch eine Gebührenpflicht entstehen. Die gebührenpflichtigen Tatbestände für den Polizeivollzugsdienst sind im Gebührenverzeichnis (GebVerz) zur Gebührenverordnung des Innenministeriums (GebVO IM) geregelt. Weitere gebührenpflichtige Tatbestände ergeben sich aus der Vollstreckungskostenordnung (LVwVGKO).

Die Polizei nimmt jährlich Gebühren für Leistungen des Polizeivollzugsdienstes von etwa 7 bis 8 Mio. Euro ein. Mehr als 5 Mio. Euro entfallen auf Gebühren, die die regionalen Polizeipräsidien in eigener Zuständigkeit erheben. Gebühren für die polizeiliche Begleitung von Schwer- und Großraumtransporten werden zentral vom Polizeipräsidium Freiburg in Rechnung gestellt. Auf diese entfielen bisher 2 bis 3 Mio. Euro im Jahr.

2 Prüfungsergebnisse

2.1 Gebührenaufkommen

Insgesamt erstellten die regionalen Polizeipräsidien 2020 fast 65.000 Gebührenbescheide. Das Gesamtvolumen der Forderungen betrug rund 7,3 Mio. Euro. Mit fast 21.000 Bescheiden und festgesetzten Gebühren in Höhe von fast 2,6 Mio. Euro kommt der Gebühr für Fehlalarmierungen landesweit die größte Bedeutung zu. Auf die Gebühr für die polizeiliche Begleitung von Schwer- und Großraumtransporten entfallen Forderungen von 2,1 Mio. Euro, geltend gemacht über 7.800 Bescheide. Insgesamt verteilen sich die Gebührenforderungen der wesentlichen Tatbestände wie folgt:

Abbildung: Gebührenforderungen 2020¹



Die Gebühreneinnahmen der regionalen Polizeipräsidien übersteigen deutlich die entsprechenden Soll-Ansätze im Haushalt, die seit 2014 unverändert sind. Zuletzt wurden über 1,8 Mio. Euro Mehreinnahmen erzielt, die die Polizeipräsidien für Ausgaben verwenden konnten.

Anders ist es bei den zentral veranschlagten und festgesetzten Gebühren für die Schwer- und Großraumtransporte. Dieser Haushaltsansatz wurde in den vergangenen Jahren mehrfach reduziert, nachdem die Gebühreneinnahmen der Polizei durch das Verwaltungshelfermodell, welches die Transportbegleitung durch private Unternehmen ermöglicht, rückläufig sind.

2.2 Gebührenkalkulation

Gebühren sollen die mit der öffentlichen Leistung verbundenen Verwaltungskosten decken. Dafür ist es erforderlich, die Gebührensätze für jeden Tatbestand einzeln unter Beachtung des Kostendeckungsgebots zu kalkulieren. Die Höhe der Gebühr darf dabei aber nicht in einem Missverhältnis zum Wert der Leistung für den Gebührenschuldner stehen.

¹ Ohne Landeskriminalamt und Polizeipräsidium Einsatz.

Im Idealfall erfolgt die Kalkulation auf der Basis einer Kosten- und Leistungsrechnung (KLR). Liegen entsprechende KLR-Daten - wie aktuell bei der Polizei - nicht vor, muss der tatsächliche Personal- und Sachaufwand über Schätzungen ermittelt werden. Grundlage dafür sind die Pauschalsätze über die Personal- und Sachkosten der VwV-Kostenfestlegung, mit denen die Durchschnittskosten eines Landesbediensteten abgebildet werden. Zusätzlich muss der durchschnittliche Zeitaufwand für die polizeiliche Leistung möglichst präzise ermittelt werden.

Der Rechnungshof hat keine grundsätzlichen Bedenken gegen eine Nutzung der Pauschalsätze nach der VwV-Kostenfestlegung - auch wenn die Kosten für einen Polizeivollzugsbeamten, etwa wegen der polizeilichen Ausrüstung, höher liegen. Wichtig ist jedoch, dass die Kalkulation nicht auf veralteten Pauschalsätzen beruht. Die aktuellen Gebührensätze wurden aber seit 2015 nicht mehr angepasst und beruhen somit auf der VwV-Kostenfestlegung 2014.

Eine Gebührenkalkulation muss hinreichend transparent und überprüfbar sein. Sie muss in ihren einzelnen Schritten nachvollzogen werden können. Diese Kalkulation ist in den Unterlagen des Innenministeriums teilweise gar nicht oder unvollständig dokumentiert. Insbesondere lässt sich nicht nachvollziehen, wie der durchschnittliche Zeitaufwand für einzelne Gebührentatbestände ermittelt wurde. In der Folge lässt sich auch nicht beurteilen, ob die Gebührensätze kostendeckend sind.

2.3 Regelmäßige Überprüfung der Gebührentatbestände und Gebührensätze

Die Gebührentatbestände und die Gebührensätze sind nach dem Landesgebührengesetz regelmäßig, spätestens aber nach zwei Jahren, zu überprüfen und z. B. an veränderte Kosten anzupassen.

Die Überprüfungen der GebVO IM durch das Innenministerium erfolgen unregelmäßig und dauern zu lange. Die langen Verfahrensläufe sind auch darauf zurückzuführen, dass kein Prozess mit Zeitplan und Zuständigkeiten definiert ist. Das letzte Überprüfungsverfahren dauerte nahezu zwei Jahre. Bis zum Abschluss waren seit der letzten turnusmäßigen Anpassung der GebVO IM über fünf Jahre vergangen. Der gesetzlich vorgesehene Turnus wurde damit nicht eingehalten.

Zwischen der Überprüfung 2014 und der letzten Überprüfung der GebVO IM im Jahr 2018 sind die Pauschalsätze nach der VwV-Kostenfestlegung um 10 Prozent (von 52 Euro auf 57,50 Euro je Stunde) gestiegen. Eine Anpassung der Gebührensätze unterblieb jedoch. Hätte das Innenministerium die VwV-Kostenfestlegung 2019 noch berücksichtigt, wäre der Pauschalsatz je Stunde um 19 Prozent von 52 Euro auf 62 Euro angestiegen. Dies wäre aufgrund des langen Verfahrenslaufes bis zur Veröffentlichung im Jahr 2020 durchaus möglich gewesen.

Durch die unterbliebene Anpassung der Gebührensätze sind dem Land Einnahmen entgangen. Exemplarisch hat der Rechnungshof diese für die Gebühren bei Fehlalarmierungen und Schwer- und Großraumtransporten ermit-

telt, da bei diesen Tatbeständen fast ausschließlich Zeitgebühren für die eingesetzten Beamten abgerechnet werden. Er hat dafür fiktiv die höheren Stundensätze zugrunde gelegt.

Tabelle: Entgangene Einnahmen

Gebührentatbestand	Ist-Einnahmen 2019 (in Euro)	Entgangene Einnahmen (in Euro)	
		Bei Anstieg auf 57,50 Euro je Stunde	Bei Anstieg auf 62 Euro je Stunde
Fehlalarmierungen	2.658.000	281.000	511.000
Schwer- und Großraumtransporte	2.183.000	202.000	298.000

Allein bei diesen beiden Gebührentatbeständen entgingen und entgehen dem Land weiterhin durch die Nichtanpassung der Gebührensätze mögliche Einnahmen. Zuletzt waren dies mehr als 800.000 Euro jährlich.

Soweit die Bemessung der Gebühren auf der VwV-Kostenfestlegung beruht, sollte sich daher der Zeitpunkt der Überprüfung der Gebührensätze am Überarbeitungsturnus der VwV-Kostenfestlegung orientieren.

2.4 Einheitlichkeit der Gebührenerhebung

Die regionalen Polizeipräsidien erheben die Gebühren nicht nach einheitlichen Maßstäben, wie folgende Beispiele zeigen:

Bei einer Alarmmeldung muss die Polizei zunächst von einem Echtalarm ausgehen und dafür im notwendigen Maße Einsatzkräfte entsenden. Stellt sich heraus, dass es sich um eine Fehlalarmierung handelt, ist nach Vorgabe des Innenministeriums nicht nur der Einsatz der Beamten vor Ort gebührenrelevant, sondern auch eine koordinierende Tätigkeit des Einsatzbeamten im Lagezentrum. Eine einheitliche Handhabung ist hierzu allerdings nicht erkennbar. Einige Polizeipräsidien berücksichtigen die Koordinierung durch das Lagezentrum regelmäßig, andere hingegen - ohne erkennbare Kriterien - nur manchmal. Ein Polizeipräsidium verzichtet vollständig darauf.

Wird eine Person gebührenpflichtig in Gewahrsam genommen, muss diese zumeist - ebenfalls gebührenpflichtig - zum Polizeirevier transportiert werden. Häufig wird in diesem Zusammenhang auch unmittelbarer Zwang angewendet, der seinerseits ebenso gebührenpflichtig ist. Das Zusammentreffen dieser drei Gebührentatbestände in einem Lebenssachverhalt löst zahlreiche Abgrenzungsprobleme aus, die sowohl im Vergleich der Polizeipräsidien untereinander als auch innerhalb der Polizeipräsidien unterschiedlich gelöst werden. So werden die Tatbestände teils kumulativ, teils alternativ herangezogen. Einige Polizeipräsidien legen für die Transportgebühr ein Kilometergeld zugrunde, andere hingegen den Zeitaufwand.

Die Gebührentatbestände des Polizeivollzugsdienstes sind in der GebVO IM unter der Nr. 15 GebVerz abschließend geregelt. Dennoch erheben einzelne

Polizeipräsidien zusätzlich oder anstelle dieser Gebühren die Allgemeine Verwaltungsgebühr nach Nr. 2 GebVerz.

Eine uneinheitliche Praxis der Gebührenerhebung ist nicht sachgerecht und den Gebührenschuldern auch nicht vermittelbar. Sie wird dadurch begünstigt, dass es ergänzend zur GebVO IM keine landesweit gültigen Handlungsanweisungen gibt. Die bisherigen Ausführungen des Innenministeriums zu einzelnen Fragestellungen haben sich als nicht ausreichend für eine einheitliche Praxis erwiesen.

2.5 Vollständigkeit der Gebührenerhebung

Vergleicht man die Anzahl der Gebührenbescheide, die die regionalen Polizeipräsidien zu den einzelnen Tatbeständen erstellen, werden deutliche Unterschiede sichtbar. So haben einige Polizeipräsidien nur halb so viele Gebührenbescheide für Fehlalarmierungen erstellt wie andere. Ein Polizeipräsidium erhebt nahezu keine Gebühren für amtliche Bescheinigungen und die Beantwortung von schriftlichen Auskunftersuchen. Bei anderen verursacht dieser Tatbestand etwa die Hälfte aller Gebührenbescheide. Diese Unterschiede könnten darauf hindeuten, dass nicht für alle gebührenpflichtigen Handlungen tatsächlich ein Gebührenbescheid erstellt wird.

Um dies zu verifizieren, hat der Rechnungshof über eine Stichprobe die Vollständigkeit der Gebührenerhebung am Beispiel des gebührenpflichtigen Polizeigewahrsams geprüft. Bei den geprüften 5 von landesweit insgesamt 146 Polizeirevieren zeigte sich, dass 14 bis 54 Prozent aller gebührenpflichtigen Polizeigewahrsame ohne triftige Gründe nicht zu einem Gebührenbescheid führten.

Um eine vollständige Gebührenerhebung zu erreichen, müssen die operativen Organisationseinheiten, wie Polizeireviere, alle gebührenrelevanten Sachverhalte an die Verwaltung der Polizeipräsidien weiterleiten. Ein landeseinheitliches Verfahren, welches dies gewährleisten würde, gibt es aber bisher nicht.

3 Empfehlungen

3.1 Gebühren transparent und kostendeckend kalkulieren

Alle Gebührensätze sollten zügig neu kalkuliert werden und kostendeckend sein. Die einzelnen Schritte der Gebührenkalkulation sollten nachvollziehbar und transparent dokumentiert werden.

Der Kalkulation ist die VwV-Kostenfestlegung in der jeweils aktuellen Fassung zugrunde zu legen. Eine Ermittlung und Verwendung spezifischer Pauschalsätze für Polizeivollzugsbeamte sollte geprüft werden.

3.2 Gebührentatbestände und Gebührensätze regelmäßig anpassen

Die gesetzlichen Vorgaben zur regelmäßigen Überprüfung der GebVO IM sind einzuhalten. Die Überprüfungsverfahren sollten zügig durchgeführt werden.

Die Anpassung der VwV-Kostenfestlegung und die Überprüfung der GebVO IM sollten zeitlich aufeinander abgestimmt werden.

3.3 Grundlagen für eine einheitliche Gebührenerhebung schaffen

Um eine einheitliche Verfahrensweise bei vergleichbaren Sachverhalten zu etablieren, bedarf es landesweit gültiger Handlungsanweisungen. Sie sollten alle Stellen erreichen, die mit der Ausfertigung von Gebührenbescheiden befasst sind.

3.4 Gebühren vollständig und zeitnah erheben

Um eine vollständige und zeitnahe Gebührenerhebung zu gewährleisten, sollten im Rahmen der polizeilichen Vorgangsbearbeitung geeignete Mechanismen eingeführt werden.

4 Stellungnahme des Ministeriums

Das Innenministerium teilt mit, die Feststellungen des Rechnungshofs zur Gebührenkalkulation sowie zur Vollständigkeit und Einheitlichkeit der Gebührenerhebung seien nachvollziehbar.

Es beabsichtige, die polizeirelevanten Gebührentatbestände sowie die entsprechenden Gebührenhöhen vollumfänglich zu überarbeiten. Hierzu sei ein Konzept erarbeitet worden, das sich bereits in der Umsetzung befinde. Ziel sei es, spätestens bei der nächsten regulären Überprüfung der GebVO IM überarbeitete Gebührentatbestände und angepasste Gebührenhöhen einfließen zu lassen.

Mit einer landesweit gültigen Handlungsanweisung werde das Innenministerium künftig stärker auf eine einheitliche Anwendung der polizeirelevanten Gebührentatbestände des Gebührenverzeichnisses hinwirken. Auch werde es die Dienststellen und Einrichtungen des Polizeivollzugsdienstes kontinuierlich sensibilisieren, Gebühren vollständig zu erheben.

Einzelplan 07: Ministerium für Wirtschaft, Arbeit und Wohnungsbau

Soforthilfe Corona für kleine und mittlere Unternehmen (Kapitel 0702)

Das Land hat für Ergänzungsmaßnahmen zum Bundesprogramm Soforthilfe Corona 900 Mio. Euro bereitgestellt. Mit den Landesmitteln wurden mehr Unternehmen als vom Bund gefördert. Außerdem konnten in den Förderbedarf ein fiktiver Unternehmerlohn und Personalkosten eingerechnet werden.

Bei den Förderbestimmungen wurde nicht ausreichend berücksichtigt, dass die Bundes- und Landesleistungen getrennt abgerechnet werden müssen. Die Fördervoraussetzungen waren nicht klar definiert. Das Bewilligungsverfahren konnte nicht medienbruchfrei elektronisch bearbeitet werden. Obwohl die Antragsteller die Anträge in einem ersten Schritt online bearbeitet hatten, mussten die Daten für rund 277.000 Anträge manuell erfasst werden.

1 Ausgangslage

Im März 2020 wurde in Deutschland ein erster Lockdown beschlossen, um der Corona-Pandemie zu begegnen. Dadurch drohten vielen Unternehmen Liquiditätsengpässe. Das Wirtschaftsministerium hatte ohne eigene nachgeordnete Behörden innerhalb weniger Tage das größte Wirtschaftsförderungsprogramm zu entwickeln und implementieren, welches jemals im Land aufgelegt wurde. Die Verwaltung stand in inhaltlicher, zeitlicher und finanzieller Hinsicht vor Herausforderungen in einer bisher nicht bekannten Dimension.

Die Erwartungen von Politik, Betroffenen und Öffentlichkeit nach schneller und unbürokratischer Hilfe einerseits und die Erfordernisse einer geordneten und bedarfsbezogenen Förderung andererseits standen sich gegenüber. Die Abwicklung war für alle am Verfahren Beteiligten, insbesondere das Wirtschaftsministerium, die Landeskreditbank Baden-Württemberg (L-Bank), die Industrie- und Handelskammern, die Handwerkskammern und die Landesanstalt für Landwirtschaft, Ernährung und Ländlichen Raum Schwäbisch Gmünd, ein Kraftakt, der nur mit hohem persönlichem Einsatz bewerkstelligt werden konnte. Nur so war es möglich, innerhalb weniger Wochen rund 277.000 Bescheide zu erlassen.

Die Ausführungen des Rechnungshofs sind vor diesem Hintergrund zustande gekommen. Sie enthalten keine grundsätzliche Kritik an der Soforthilfe, sondern beziehen sich im Wesentlichen auf Einzelpunkte des Verfahrens. Die Feststellungen und Empfehlungen können als Orientierung für künftige Verfahren gelten.

2 Prüfungsergebnisse

2.1 Bundes- und Landesmittel für die Soforthilfe Corona

Der Bund und das Land haben im März 2020 erste Planungen begonnen, um kleine und mittlere Unternehmen zu fördern. Die Förderung sollte Liquiditätsengpässe kompensieren, die unmittelbar infolge der Corona-Pandemie entstanden sind. Ein Liquiditätsengpass wurde angenommen, wenn die Einnahmen aus dem Geschäftsbetrieb voraussichtlich nicht ausreichten, um die Verbindlichkeiten in den auf die Antragstellung folgenden 3 Monaten begleichen zu können.

Da zunächst nicht absehbar war, wann und mit welchen Konditionen der Bund ein Förderprogramm auflegen wird, hatte das Land am 22. März 2020 ein eigenes Programm Soforthilfe Corona beschlossen.

Am 23. März 2020 hat der Bund ein Förderprogramm Soforthilfe Corona beschlossen und dem Land am 30. März 2020 die erforderlichen Vollzugshinweise übersandt. Die Programme bauten aufeinander auf.

Der Bund förderte:

- Unternehmen mit bis zu 5 Beschäftigten mit maximal 9.000 Euro und
- Unternehmen mit bis zu 10 Beschäftigten mit maximal 15.000 Euro.

Wegen des Vorrangs der Bundesförderung wurde die Förderrichtlinie des Landes für Unternehmen mit bis zu 10 Beschäftigten am 8. April 2020 an das Bundesprogramm angepasst und ergänzt.

Das Land förderte über das Bundesprogramm hinaus:

- Unternehmen mit mehr als 10 und bis zu 50 Beschäftigten mit maximal 30.000 Euro und
- berücksichtigte bei allen Unternehmen mit bis zu 50 Beschäftigten als Teil ihres Liquiditätsbedarfs zum einen 1.180 Euro monatlich als fiktiven Unternehmerlohn des Inhabers und zum anderen Ersatz für nicht anderweitig erstattete Personalkosten.

In der Folge haben der Bund 1.800 Mio. Euro und das Land 900 Mio. Euro für die Soforthilfe bereitgestellt. Auch die Bundesmittel wurden vom Land ausgezahlt.

Vom 25. März 2020 bis 31. Mai 2020 (Ende der Antragsfrist) wurden rund 277.000 Anträge auf Soforthilfe Corona gestellt, von denen rund 89 Prozent bewilligt wurden. Die nachfolgende Tabelle zeigt eine Übersicht der gestellten und bewilligten Anträge und die gezahlte Förderung bis 31. Dezember 2020.

Tabelle: Anträge auf Soforthilfe Corona und Fördervolumen

Kleine und Mittlere Unternehmen	Anträge	Bewilligte Anträge	Zahlungen (in Mio. Euro)	Durchschnittliche Zahlung je Antrag (in Euro)
Bis 5 Beschäftigte (Bundes- und Landesleistungen)	240.900	212.900	1.489	7.200
Bis 10 Beschäftigte (Bundes- und Landesleistungen)	20.300	18.000	241	13.800
Bis 50 Beschäftigte (Landesleistungen)	16.200	14.300	380	27.400
Summe	277.400	245.200	2.110	

Deutlich wird, dass die Anträge von Unternehmen mit bis zu 5 Beschäftigten die größte Gruppe bilden. Die durchschnittlichen Auszahlungen lagen nahe bei der jeweils höchstmöglichen Förderung.¹

Bis zum 31. Dezember 2020 haben 10.700 Förderempfänger insgesamt rund 93 Mio. Euro zurückgezahlt, meist, weil sich der bei Antragstellung prognostizierte Liquiditätsengpass nachträglich zu ihren Gunsten geändert hat.

2.2 Verwaltungsverfahren

Das Land übertrug der L-Bank die Zuständigkeit für die Prüfung des Antrags, die Bewilligung und Auszahlung der Zuschüsse. Eine inhaltliche Vorprüfung erfolgte je nach Branche durch die Industrie- und Handelskammern, die Handwerkskammern oder die Landesanstalt für Landwirtschaft, Ernährung und Ländlichen Raum Schwäbisch Gmünd. Diese Stellen wurden in das Verfahren einbezogen, um die Antragsflut unter hohem Zeitdruck bewältigen zu können. Das Land erstattete der Bewilligungsstelle bisher rund 14,7 Mio. Euro und den vorprüfenden Stellen rund 10,5 Mio. Euro für diese Tätigkeiten.

Die nur online verfügbaren Anträge mussten ausgefüllt, dann ausgedruckt, unterschrieben und sodann als Scan auf ein Landesportal hochgeladen werden. Anschließend haben die vorprüfenden Stellen die Anträge mit Prüfungsvermerken an die L-Bank weitergeleitet. Dort wurden die Antragsdaten manuell im Bearbeitungssystem erfasst und anschließend die Bescheide erstellt.

¹ Die durchschnittlichen Auszahlungen enthalten aus zwei Gründen Abweichungen gegenüber den bewilligten Beträgen. Zum einen waren die betrachteten Stichtage für Bewilligungen und Auszahlungen nicht identisch. Zum anderen konnten die von Förderempfängern zurückgezählten 93 Mio. Euro nicht immer den einzelnen Unternehmensgruppen zugeordnet werden.

2.3 Die Förderkriterien waren zu ungenau definiert ...

Voraussetzung für die Soforthilfe Corona war, dass ein existenzbedrohender Liquiditätsengpass vorlag. Wie dieser zu berechnen war, war nur in Grundzügen vorgegeben. Die Antragsteller gaben daher eine weitgehend auf eigener Einschätzung beruhende Prognose ab und versicherten, dass ein Engpass vorlag. Maßgeblich waren allein die drei auf die Antragstellung folgenden Monate. Weitere Angaben waren nicht erforderlich.

In der Praxis ergaben sich Abgrenzungsprobleme beispielsweise zwischen dem Unternehmensbegriff und dem Betriebsbegriff. In den Förderrichtlinien war die Abgrenzung zu Betriebsstätten nicht ausreichend transparent dargestellt. Beispielsweise hat ein Antragsteller jeweils einen Antrag für den Betrieb seiner Gaststätte und seines Catering-Service gestellt. Beide Anträge wurden zunächst bewilligt und führten zu Zahlungen. Die Bewilligungsstelle ging zunächst davon aus, dass es zwei unterschiedliche Unternehmen seien. Im Zuge von Nachprüfungen bezweifelte sie später, ob es tatsächlich zwei Unternehmen seien oder ob es sich nur um ein Unternehmen und eine zusätzliche Betriebsstätte handelt.²

2.4 ... was zu inhaltlich kaum prüfbar Anträgen führte

Die vagen Vorgaben in den Förderrichtlinien führten dazu, dass viele Antragsteller ihre Anträge nur mit rudimentären Daten begründeten. Der Rechnungshof hat mittels einer Stichprobe bei Unternehmen mit mehr als 10 Beschäftigten festgestellt, dass nur bei rund einem Viertel der bewilligten Anträge der Liquiditätsengpass nachvollziehbar berechnet war. Häufig wurde ohne weitere Begründung die höchstmögliche Förderung beantragt und bewilligt. Weder mit den Anträgen noch zu einem späteren Zeitpunkt mussten Nachweise vorgelegt werden.

2.5 Fehlende Antragsdaten erschweren Abrechnung mit dem Bund

Das Land muss bei den Soforthilfen für Unternehmen mit bis zu 10 Beschäftigten seine Leistungen von den vom Bund gewährten Leistungen abgrenzen. Dazu hätten die vom Land gewährten fiktiven Unternehmerlöhne und Personalkostenersätze getrennt erfasst werden müssen. In den Antragsformularen zur Förderrichtlinie vom 22. März 2020 hatte das Land kein Feld ausgewiesen, in dem hierzu Angaben zu machen waren. Bei der Richtlinie vom 8. April 2020 war zwar in den Antragsformularen ein solches Feld enthalten. Allerdings war nun kein Feld mehr vorhanden, in dem der Antragsteller seinen prognostizierten Liquiditätsengpass angeben konnte.

Da in den Anträgen keine plausiblen Angaben zu den fiktiven Unternehmerlöhnen und den Personalkosten enthalten waren, hat der Rechnungshof mittels einer Datenanalyse einen Ansatz zur näherungsweise Berechnung des Landesanteils an der Corona Soforthilfe entwickelt. Dadurch ist es dem Land

² Bei Redaktionsschluss der Denkschrift war die Frage noch nicht entschieden.

möglich, seine Kostentragungspflicht gegenüber dem Bund zu präzisieren. Das Ministerium möchte diese Analysen für die Abrechnung nutzen.

Das Verwaltungsverfahren war aufwendig

Mit dem gewählten Verfahren konnten die Daten nicht in einem medienbruchfreien Workflow bearbeitet werden. Die Anträge waren online in einem Format einzureichen, welches eine automatisierte Datenübernahme ausschloss. Dadurch mussten die Daten manuell erfasst werden. Dennoch ist es der L-Bank gelungen, in vergleichsweise kurzer Zeit 277.000 Datensätze zu erfassen. Hierfür war aber ein sehr hoher Personalaufwand erforderlich.

Außerdem konnten mit dem eingesetzten IT-Verfahren keine automatisierten Abgleiche mit vorhandenen Daten ausgeführt werden. So wurden beispielsweise drei Anträge eines Antragstellers für seine drei Unternehmenszweige trotz identischer Steuer-ID getrennt bearbeitet und jeweils die beantragten Förderungen ausgezahlt.

Des Weiteren kam hinzu, dass die Bankkontodaten (IBAN) der Antragsteller in der Förderdatenbank nicht erfasst wurden. Diese Daten wurden in einem gesonderten Verfahren und nur für den Zahlungsverkehr gespeichert. So konnten nur mit zusätzlichem Bearbeitungsaufwand Daten abgeglichen werden, um Missbrauchsfälle zu vermeiden bzw. aufzudecken.

Das Verfahren entsprach nicht den Vorgaben und Zielsetzungen des Landes

Insbesondere der Medienbruch bei der Antragstellung führte in der Praxis zu einem hohen Aufwand. Für fast 90 Prozent der Anträge wurden vom Eingang der Anträge bis zur Überweisung der Fördermittel 3 bis 5 Wochen benötigt. Das lag zwar deutlich über der Vorgabe des Landes für diese Förderung von 5 Arbeitstagen nach der Förderrichtlinie. Bei der Abwicklung eines Förderprogramms ohne medienbruchfreien Workflow ist eine Abwicklung von so hohen Fallzahlen in 5 Arbeitstagen unrealistisch.

Die vorprüfenden Stellen sollten durch ihre Tätigkeit zu erhöhter Verfahrenssicherheit und schneller Bearbeitung beitragen. In der Praxis bestand ihre Tätigkeit auch darin, die Daten der Antragsteller zu verifizieren. Hier wurde geprüft, ob die Unternehmen existent und in den jeweiligen Registern eingetragen waren, die Steuernummern und die Bankdaten mit den hinterlegten Daten übereinstimmten und die Anträge vollständig ausgefüllt waren. Diese manuellen Tätigkeiten hätten vermieden oder zumindest erleichtert werden können, wenn das Land ein medienbruchfreies Verfahren eingesetzt hätte. Neben den Kosten der Vorprüfung hätte auch der Zeitaufwand für die zweifache Befassung mit den Anträgen erspart werden können.

3 Empfehlungen

3.1 Fördervoraussetzungen klarer fassen

Das Land sollte bei künftigen, ähnlich gelagerten Förderprogrammen ausreichend klar und rechtssicher definieren, wann eine Förderung gezahlt wird und in welchen Fällen sie zurückgezahlt werden muss. Für die wesentlichen

Fördervoraussetzungen sollten Nachweise, beispielsweise zur Anzahl der Beschäftigten, verlangt werden.

3.2 Förderverfahren so gestalten, dass genaue Abrechnungen möglich sind

Bei einander ergänzenden Förderungen des Bundes und des Landes sollten die Antragsformulare und die erfassten Falldaten eindeutige Abrechnungen ermöglichen.

3.3 Verwaltungsverfahren mit IT-Workflow unterstützen

Die Verwaltungsverfahren sollten medienbruchfrei und IT-gestützt in einem Workflow erledigt werden können. Soweit möglich müssen Eingabefehler durch Plausibilitätskontrollen verhindert werden. Die IT-Verfahren sollten so angelegt werden, dass spätere Auswertungen problemlos und zielgerichtet möglich sind.

3.4 Datenabgleich mit anderen Behörden ermöglichen

Die eingesetzten IT-Verfahren sollten einen zulässigen Datenabgleich mit anderen Stellen, insbesondere mit den Finanzbehörden, automatisiert ermöglichen.

3.5 Förderprogramme evaluieren

Der Bund und das Land haben über 2 Mrd. Euro für die Soforthilfe Corona ausgegeben. Bei der Evaluierung sollte insbesondere untersucht werden, ob die festgelegten Ziele nachhaltig erreicht wurden.

4 Stellungnahme des Ministeriums

Das Wirtschaftsministerium unterstreicht, dass es das größte Wirtschaftsförderungsprogramm, welches jemals im Land aufgelegt wurde, innerhalb weniger Tage entwickelt und implementiert hat. Daher haben erst im Zeitverlauf Eckpunkte des Förderprogramms nachgeschärft und Unklarheiten beseitigt werden können.

Das Ministerium sieht hinsichtlich der Definition der Fördervoraussetzungen und der Nachweispflicht Optimierungspotenzial. Bei den vom Rechnungshof geforderten Nachweisen sei zu bedenken, dass deren Vorlage bei Antragstellung dem Ziel einer bewusst unbürokratisch gehaltenen, schnellen Finanzhilfe zuwidergelaufen wäre.

Der Empfehlung, zeitnah mit dem Bund abzurechnen, will es folgen. Dabei bestätigt es die vom Rechnungshof aufgezeigten Schwierigkeiten.

Auch das Ministerium hält es für möglich, Effizienzgewinne und Qualitätsverbesserungen bei der Datenerfassung, dem Berichtswesen und dem Datenabgleich zu erzielen. Hierzu sollten ein vollelektronisches Antragssystem und ein Workflow eingeführt werden. Die L-Bank sei gerade im Zuge der Corona-Krisenmaßnahmen häufig als Bewilligungsstelle tätig gewesen. Sie wolle die dabei gewonnenen Erfahrungen zum Anlass nehmen, ein flexibel einsetzbares, IT-gestütztes Baukastensystem und Kundenportal zu entwickeln.

Das Ministerium hebt hervor, ein wesentliches Problem sei die fehlende Personalkapazität in der Landesverwaltung. Ausdrücklich stimmt es dem Rechnungshof zu, dass bundeseinheitliche Lösungen zu relevanten Synergieeffekten und Effizienzgewinnen in allen Ländern führen können. Zumindest sollte ein Datenabgleich mit den Finanzbehörden und anderen fachlich berührten Behörden möglich sein.

Schließlich stimmt das Ministerium zu, das Förderprogramm umfassend zu evaluieren. Hierfür habe es bereits Mittel beantragt, die inzwischen auch genehmigt seien.

5 Schlussbemerkung

Der Rechnungshof anerkennt, dass das Wirtschaftsministerium in kurzer Zeit auf die Folgen der Pandemie reagieren und rasch Förderungen konzipieren musste. Es hat die Förderverfahren auch im laufenden Betrieb ständig verbessert.

Ausgaben des Landes für die Förderprogramme „Start-up BW Pre-Seed“ und „Start-up BW Pro-Tect“ (Kapitel 0702 und 1223)

Das Land fördert mit dem Programm Start-up BW Pre-Seed junge Unternehmen mit dem Ziel, innovative Produktentwicklungen zu ermöglichen, neue Arbeitsplätze zu schaffen und die Attraktivität des Wirtschaftsstandorts weiter zu steigern. Das Land geht damit einen neuen Weg. Das Förderprogramm wurde um die pandemiebedingte Maßnahme Pro-Tect ergänzt.

Die Förderungen werden in einem komplexen, atypischen Verfahren bewilligt, das spezielle Beratung erfordert. Die Start-ups werden von Partnern betreut. Sofern diese als Investor finanziell beteiligt sind, ist ihre Neutralität nicht gewährleistet. Die Förderkriterien wurden vage gehalten, wodurch schwer messbar ist, ob die Förderziele erreicht werden. Das Land fördert junge Unternehmen bereits mit vielfältigen weiteren Förderprogrammen. Es sollte evaluieren, welcher Mehrwert durch die eigenständigen Programme Start-up BW Pre-Seed und Pro-Tect erzielt wird.

1 Ausgangslage

1.1 Start-up BW Pre-Seed

Das Land unterstützt mit Start-up BW Pre-Seed (Pre-Seed) seit 2018 innovative Gründungsvorhaben (Start-ups) mit Investitionsstandort im Land in einem frühen Stadium ihrer Entwicklung. Dadurch sollen die Zahl der Unternehmensgründungen gesteigert, neue Arbeitsplätze geschaffen und das Land als Wirtschaftsstandort noch attraktiver werden. Für 2018 bis 2021 stehen 28 Mio. Euro Landesmittel zur Verfügung.

Das Förderprogramm wurde als Leuchtturmprojekt der Digitalisierungsstrategie „digital@bw“ begonnen. Seit 2020 wird es nicht mehr als Projekt von digital@bw, sondern als allgemeines Wirtschaftsförderprogramm geführt.

Für ein Start-up ist es oftmals schwer, sich Kapital zu verschaffen. Hier setzt die Förderung des Landes an: Ein junger Unternehmer kann 40.000 bis 160.000 Euro Pre-Seed-Förderung erhalten, im Ausnahmefall bis 320.000 Euro. Das Land übernimmt damit regelmäßig 80 Prozent der Gesamtfinanzierung. Die Ko-Finanzierung von 20 Prozent übernimmt ein Investor. Die Zuwendung wird auf der Grundlage eines öffentlich-rechtlichen Vertrags unter Rückzahlungsvorbehalt gewährt. Bei erfolgreichen Start-ups ist vorgesehen, dass das Land die Zuwendung zurückerhält. Falls das Start-up die Zuwendung nicht zurückzahlen kann, können die Fördermittel in Geschäftsanteile umgewandelt werden.

1.2 Start-up BW Pro-Tect

Start-up BW Pro-Tect (Pro-Tect) richtet sich an innovative Start-ups, bei denen aufgrund der Corona-Pandemie trotz bisher aussichtsreicher Entwicklung ein Liquiditätsengpass entstanden ist. In den Programmbestimmungen des Wirtschaftsministeriums ist der Liquiditätsengpass nicht näher definiert. Wesentliche Parameter hierfür waren in der Praxis der Vergleich der Umsätze mit den zahlungswirksamen Kosten der Start-ups.

Für 2020 und 2021 sind 30 Mio. Euro Landesmittel verfügbar. Das Programm ist im Wesentlichen wie Pre-Seed ausgestaltet.

1.3 Anträge, geförderte Start-ups und Förderhöhe

Bis Ende 2020 wurden 133 Anträge für Pre-Seed und 102 Anträge für Pro-Tect gestellt. Die nachfolgende Tabelle zeigt das Fördervolumen nach der Zahl der Start-ups und den gezahlten Landesmitteln.

Tabelle 1: Pre-Seed- und Pro-Tect-Förderung

Programm	Zeitraum	Anträge	Geförderte Start-ups	Zahlungen (in Mio. Euro)	Durchschnittliche Zahlung je Start-up (in Euro)
Pre-Seed	2018/2019	62	61	13,0	213.000
	2020	71	61	9,4	154.000
	Summe	133	122	22,4	184.000
Pro-Tect	2020	102	67	9,9	148.000
Gesamt		235	189	32,3	

Bisher erhielten 122 Start-ups eine Pre-Seed-Förderung. Von den 67 mit Pro-Tect geförderten Start-ups wurden 24 bereits mit Pre-Seed gefördert. Einige Anträge waren noch in Bearbeitung. Insgesamt wurden 32,3 Mio. Euro Fördermittel ausgezahlt.

Die durchschnittliche Zahlung je Start-up lag 2018/2019 um 53.000 Euro über der regelmäßigen Obergrenze von 160.000 Euro. Das Ministerium nahm dies zum Anlass, Ausnahmen von der Obergrenze strenger zu handhaben. Dadurch konnte die durchschnittliche Zahlung 2020 auf 154.000 Euro gesenkt werden.

1.4 Förderverfahren

Im Vorfeld eines Förderantrags sucht ein Start-up einen Betreuungspartner, der es vor und während des gesamten Förderverfahrens administrativ, technologisch und in der Geschäftsabwicklung unterstützt. Der Betreuungspartner soll als Spezialist auf dem Gebiet der Unternehmensgründung die Infrastruktur, das Know-how und ein Netzwerk bieten, in dessen Umgebung

sich Start-ups besonders gut entwickeln können. Das Wirtschaftsministerium hat bisher sieben Partner zugelassen.

Schätzt der Betreuungspartner die Geschäftsidee des Start-ups positiv ein, unterstützt er es dabei, einen Antrag auf die Förderung zu stellen. Die Entscheidung wird in einem Gremium, bestehend aus Vertretern des Betreuungspartners, des Wirtschaftsministeriums und der Landeskreditbank Baden-Württemberg - Förderbank (L-Bank), vorbereitet. Bei positiver Entscheidung des Gremiums entscheidet die L-Bank formal über den Antrag.

2 Prüfungsergebnisse

2.1 Atypisches Zuwendungsverfahren und Umwandlungsoption

Die Zuwendungsform ist atypisch. Die bedingte Projektförderung wirkt im Ergebnis wie ein zinsfreies Darlehen. Falls ein Start-up am Ende des Förderzeitraums nicht in der Lage ist, die Projektförderung zurückzuzahlen, kann das Land den Förderbetrag in Geschäftsanteile wandeln. Diesen Anspruch hat das Land auch schon, wenn das Start-up die Zuwendung nicht innerhalb eines Jahres nach Gewährung zurückzahlt. Allerdings geht das Ministerium davon aus, dass weder es selbst noch die L-Bank diesen Umwandlungsanspruch geltend machen. Das Land kann durch das Umwandlungsrecht während der Zuwendungslaufzeit Einfluss auf Unternehmensentscheidungen nehmen, beispielsweise um den Standort im Land zu erhalten.

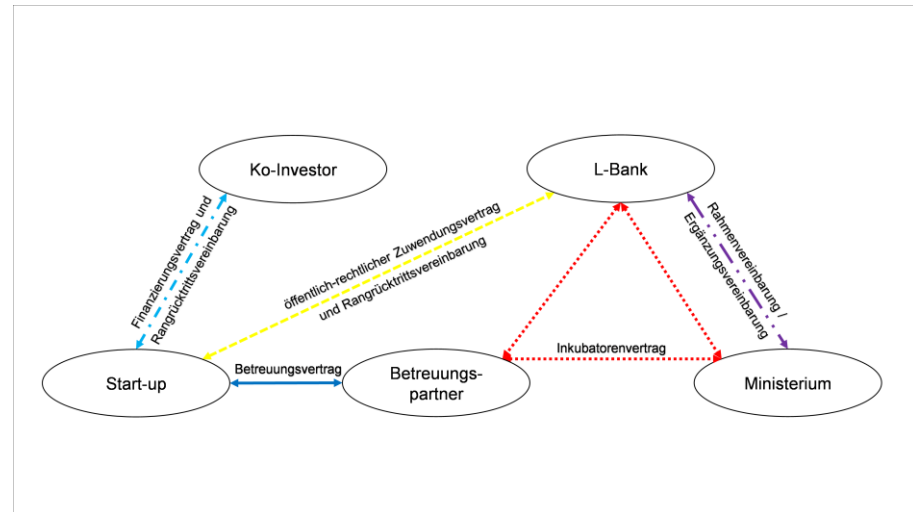
Da bisher für kein gefördertes Start-up der Rückzahlungstermin erreicht wurde, musste auch noch nicht über eine Umwandlung entschieden werden. Der Rechnungshof geht davon aus, dass erfolgreiche Start-ups die Förderung nach Vertragsende zurückzahlen werden. Es erscheint zweifelhaft, ob erfolgreiche Start-ups, die beispielsweise von anderen Unternehmen aufgekauft oder wegverlagert werden sollen, durch das Umwandlungsrecht zu einer anderen Entscheidung gebracht werden können. Das Umwandlungsrecht dürfte also auch in diesen Fällen keine Rolle spielen. Dagegen sehen wir Start-ups, die nach dem Förderzeitraum keine Anschlussfinanzierung erhalten, als gescheitert an. Die Geschäftsanteile dieser Start-ups dürften dann wertlos sein. Insofern erscheint das Umwandlungsrecht ungeeignet, um die Förderziele zu erreichen.

2.2 Komplexes Zuwendungsverfahren mit vielen Akteuren

Die Förderentscheidungen werden von zwei Gremien vorbereitet und getroffen. Das Auswahlgremium, bestehend aus dem Betreuungspartner, dem Wirtschaftsministerium und teilweise der L-Bank, berät über die Aufnahme eines Start-ups in die Landesförderung. Das Finanzierungsgremium ist für Entscheidungen über die Grundlagen des Zuwendungsvertrags zuständig, z. B. wesentliche Änderungen der Geschäftstätigkeit des Start-ups. Ihm gehören das Wirtschaftsministerium, die L-Bank, der Ko-Investor und in beratender Funktion der Betreuungspartner an.

Zwischen den Akteuren bestehen vielseitige Beziehungen. Durch die Optionen zur Rückzahlung und Umwandlung der Zuwendung erhöht sich die Komplexität.

Abbildung: Vertragliche Beziehungen



Für die Vertragsgestaltungen hat das Wirtschaftsministerium externe Rechtsberatung in Anspruch genommen. Die hierfür geplanten 40.000 Euro Beratungskosten reichten jedoch nicht aus. Tatsächlich wurden 135.000 Euro für die Rechtsberatung gezahlt.

Das Förderverfahren wird nur teilweise mit einem IT-basierten Workflow unterstützt. Die L-Bank nutzt für die Bearbeitung und Abwicklung ihr Verfahren FIOLA, das allerdings keinen medienbruchfreien Prozess bietet.

2.3 Interessenkonflikte sind möglich, Kostentransparenz fehlt

Bereits bevor der förmliche Antrag gestellt wird, trifft der Betreuungspartner eine Vorentscheidung. Er bewertet die Erfolgchancen des Start-ups in einem formlosen, nicht dokumentierten Verfahren und entscheidet, welche Anträge er an das Auswahlgremium weitergibt. Nach den Förderbestimmungen kann er auch gleichzeitig Ko-Investor sein. In einigen Fällen nimmt er diese Doppelfunktion wahr. Dies soll dazu führen, dass sich der Betreuer durch sein finanzielles Engagement besonders intensiv um ein Start-up kümmert. Andererseits birgt es die Gefahr, dass er bei der Abwägung von Entscheidungen mit Bezug auf andere Start-ups nicht neutral agiert. Als Ko-Investor hat er eigene wirtschaftliche Interessen, die er in der beratenden Funktion des Betreuungspartners verfolgen kann. Darüber hinaus entscheidet er als Ko-Investor im Finanzierungsgremium über wesentliche Entwicklungsschritte des Start-ups mit. Insbesondere hat der Betreuer, auch wenn er Ko-Investor ist, die Einhaltung der Teilnahmevoraussetzungen des Zuwendungsempfängers zu dem Programm zu prüfen, zu bestätigen, und festzustellen, dass ein plausibler Geschäftsplan (Businessplan) vorliegt. Bis Ende 2019 war es so-

gar seine Aufgabe, den Verwendungsnachweis anhand geeigneter Unterlagen, Auskünfte und Informationen zu prüfen. Seit 2020 prüft er dies nur noch vor und reicht den Verwendungsnachweis zusammen mit seiner eigenen Bewertung bei der L-Bank zur Entscheidung ein.

Auch wenn das Land ein Interesse daran hat, Start-ups innovativ zu fördern, sollten zur Wahrung von Objektivität und Unbefangenheit Personen auch bei der Vorbereitung einer Förderentscheidung nicht mitwirken dürfen, deren Interessen wegen mangelnder Distanz zum Gegenstand des Verfahrens betroffen sind. Dies gilt auch für Personen, die durch ihre Tätigkeit oder durch die Entscheidung einen unmittelbaren Vorteil oder Nachteil haben. Dies kann bei Betreuern, die gleichzeitig Ko-Investoren sind, der Fall sein. Auch sollte potenziellen Interessenten ein nachvollziehbares und faires Antragsverfahren zur Verfügung stehen, falls sie bei einem Betreuer keinen positiven Vorbescheid erhalten. Deshalb sollte der Betreuer, wenn er zugleich Ko-Investor ist, keine Förderentscheidungen treffen oder vorbereiten können.

Das Land fördert die Betreuungspartner mit Programmen aus eigenen Mitteln und solchen des Europäischen Sozialfonds. Aus den Fördermitteln für Pre-Seed und Pro-Tect erhalten sie keine Entschädigung.

Die Kosten, die dem Land je gefördertem Start-up entstehen, lassen sich nur mit hohem Aufwand und nur näherungsweise beziffern.

2.4 Förderkriterien nicht genau definiert

Start-ups, die mit Pre-Seed oder Pro-Tect gefördert werden, müssen wachstumsorientiert sein. Voraussetzung für eine Pre-Seed-Förderung ist auch, dass das Start-up überdurchschnittlich innovativ ist. Diese unbestimmten Rechtsbegriffe sind im Förderverfahren nicht näher definiert. Auch für die Bestimmung des Liquiditätsbedarfs bei Pro-Tect gibt es keine Vorgaben.

Das Wirtschaftsministerium erklärte, dass es von einem überdurchschnittlichen Wachstum der geförderten Start-ups ausgeht. Es stufte die Mehrzahl der geförderten Start-ups als hoch innovativ ein. Das Land verweist bei seiner Innovationsstrategie auf ein Handbuch der Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (OECD), um Innovationen zu kategorisieren.

Tabelle 2: Innovationsgrad entsprechend OECD-Handbuch

Innovation	Beschreibung
Keine	Replizieren von Produkten/Geschäftsprozessen/Verfahren mit keinen oder wenigen Änderungen
Geringe	Anpassung oder Änderung von Produkten/Geschäftsprozessen/Verfahren, die bereits auf dem Markt erhältlich sind
Durchschnittliche	Produkte/Geschäftsprozesse/Verfahren, die bereits auf dem Markt erhältlich sind, jedoch substantziell mit eigenen Ideen, Konzepten und Kenntnissen weiterentwickelt wurden
Überdurchschnittliche	Produkte/Geschäftsprozesse/Verfahren, die von der Idee bis zur Umsetzung selbst neu entwickelt wurden

Die meisten Geschäftsideen der geförderten Start-ups basieren auf Weiterentwicklungen, Verbesserungen und Veränderungen an bestehenden Produkten/Prozessen/Verfahren. Nach der Innovationsstrategie des Landes wären diese allenfalls durchschnittlich innovativ. Eine überdurchschnittliche Innovation erfordert danach Produkte u. a., die von der Idee bis zur Umsetzung selbst neu entwickelt wurden. Zwei Start-ups wurden gefördert, obwohl der Betreuungspartner deren Vorhaben als durchschnittlich innovativ eingestuft hatte.

2.5 Vielfältige Förderprogramme mit gleicher Zielrichtung

Das Land fördert speziell Existenzgründer mit vielfältigen Finanzierungsmöglichkeiten. Beispiele sind zinsverbilligte Darlehen, verschiedene Bürgschaftsprogramme, Garantien, Beratungsgutscheine, Zuschüsse für Forschungs- und Entwicklungsdienstleistungen, Wettbewerbe und Beteiligungsprogramme. Ob Start-ups durch Pre-Seed besser gefördert werden können als mit den vorhandenen sonstigen Programmen, sollte evaluiert werden.

Bei Pro-Tect erschließt sich nicht unmittelbar, warum ein eigenes Förderprogramm erforderlich sein soll. Start-ups mit Finanzierungsproblemen aufgrund der Corona-Krise können auch die sonstigen, umfangreichen pandemiebedingten Förderprogramme des Landes in Anspruch nehmen. Immerhin hat das Wirtschaftsministerium für den Finanzierungsengpass der Start-ups dieselben Kriterien zugrunde gelegt wie für etablierte Unternehmen.

2.6 Wirtschaftlichkeitsuntersuchung und Evaluation

Das Ministerium hat bisher für Pre-Seed und Pro-Tect noch keine Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen durchgeführt. Auch ist für die Förderprogramme noch keine Evaluierung konkret geplant. Das Ministerium gab zu bedenken, dass unternehmerischer Erfolg von vielen Einflussfaktoren abhängt. Exakte Messungen des langfristigen volkswirtschaftlichen Mehrwerts hinsichtlich Ursache und Wirkung stießen deshalb an ihre Grenzen.

Auch wenn die Bedenken des Ministeriums nachvollziehbar sind, darf dies nicht dazu führen, auf Erfolgskontrollen zu verzichten. Förderprogramme, die zu keinem messbaren Erfolg führen, sollten kritisch betrachtet werden.

3 Empfehlungen

3.1 Förderprogramme Pre-Seed und Pro-Tect evaluieren

Die Förderprogramme sollten auf ihre Wirtschaftlichkeit hin untersucht und evaluiert werden. Dabei sollte geprüft werden, ob die beabsichtigten Ziele durch die eigenständigen Programme Pre-Seed und Pro-Tect besser erreicht werden als mit anderen, bereits bestehenden Förderprogrammen. Weiterhin sollte untersucht werden, ob auf das Umwandlungsrecht verzichtet und die Zahl der Akteure im Förderverfahren vermindert werden kann.

3.2 Programm Pre-Seed verbessern

Unabhängig von der Evaluierung sollte Interessenkonflikten durch Verfahrensregeln begegnet werden in den Fällen, in denen Betreuer und Ko-Investor identisch sind.

Die Förderkriterien Wachstumsorientierung und Innovationspotenzial sollten präzisiert und bei der Bewilligung konsequent bewertet werden, gemessen an anerkannten Standards.

4 Stellungnahme des Ministeriums

Das Wirtschaftsministerium teilte mit, dass der Zuschuss bei Pre-Seed aus Gründen der Wirtschaftlichkeit rückzahlbar ausgestaltet worden sei. Es hält eine Evaluation beider Programme für sinnvoll und habe dies bereits angedacht.

Start-ups in der frühen Entwicklungsphase seien auf Eigenkapitalfinanzierungen angewiesen, die mit den sonstigen Gründungsförderungen und Corona-Hilfsprogrammen nicht geleistet werden könnten. Da beide Programme methodisch nicht mit anderen Programmen vergleichbar seien, sei ihre Integration in bestehende (Standard-)Programme der Gründungsförderung nicht zielführend. Pre-Seed baue konzeptionell auf vorhandenen Strukturen zur Betreuung und Begleitung von Start-ups im Land auf. Daher und aufgrund der Schnittstelle zu anderen Eigenkapitalfinanzierungen seien die Möglichkeiten für Vereinfachungen begrenzt.

Das Umwandlungsrecht könne nicht nur auf Wagniskapitalfonds (VC-Fonds) des Landes, sondern auch auf den Ko-Investor übertragen werden. Dadurch entstehe der Anreiz, dass die Finanzierung komplett durch den Ko-Investor übernommen und der Zuschuss an das Land zurückgezahlt werde. Wenn das Start-up den Landeszuschuss bis zum Ende des Förderzeitraums nicht zurückzahlen könne, käme bei positiver Entwicklungsperspektive auch eine Ratenzahlung in Betracht.

Nur in 5 Prozent der Fälle sei der Betreuungspartner auch Ko-Investor gewesen. Ein eventueller Interessenkonflikt werde dadurch neutralisiert, dass ein zweiter Betreuungspartner als unabhängiger Berater eingeschaltet werde. Das Ministerium will die Sitzungen des Gremiums stärker zentralisieren und standardisiert dokumentieren.

Es beabsichtige, die Empfehlung des Rechnungshofs zu den Förderkriterien aufzugreifen und die Förderbestimmungen weiter zu konkretisieren.

5 Schlussbemerkung

Der Rechnungshof hält an seinen Empfehlungen fest, das Programm umfassend zu evaluieren und das Neutralitätsgebot durchgängig einzuhalten.

Rückforderung von Wohngeld (Kapitel 0711)

Die Wohngeldbehörden sollten die Daten von Wohngeldanträgen automatisiert abgleichen können, bevor sie diese bewilligen. Dadurch könnte vermieden werden, dass zu hohes Wohngeld ausgezahlt wird. Gleichzeitig wird der Bearbeitungsaufwand gesenkt und auch das Risiko, Rückforderungen nicht mehr eintreiben zu können.

1 Ausgangslage

1.1 Zuständigkeit und Verwaltungsverfahren

Für das Wohngeldverfahren sind im Land 134 Wohngeldbehörden zuständig. Diese sind bei den Stadt- und Landkreisen sowie bei den Großen Kreisstädten eingerichtet. Die Fachaufsicht über die Wohngeldbehörden üben das Wirtschaftsministerium und die vier Regierungspräsidien aus. Das Wohngeld wird je zur Hälfte von Bund und Land finanziert.

Die Höhe des Wohngeldes richtet sich unter anderem nach der Zahl der zu berücksichtigenden Haushaltsmitglieder und deren monatlichen Einkommen. Maßgebend ist das zum Zeitpunkt der Antragstellung zu erwartende Einkommen im Bewilligungszeitraum. Soweit Sozialleistungen bezogen werden, bei denen bereits Unterkunftskosten berücksichtigt sind, besteht kein Wohngeldanspruch. Ändern sich die angegebenen Daten, müssen die Antragsteller dies mitteilen.

Die maßgeblichen Daten für die Wohngeldzahlungen prüfen die Wohngeldbehörden regelmäßig nach, um Überzahlungen feststellen zu können. Hinweise auf mögliche Rückforderungen ergeben sich u. a. aufgrund eines vierteljährlichen, automatisierten Datenabgleichs oder aus Mitteilungen von Dritten, z. B. den Jobcentern oder den Sozialhilfeträgern. Die Wohngeldbehörden müssen daraufhin den Sachverhalt ermitteln, das Wohngeld neu berechnen und Überzahlungen zurückfordern. Werden die Rückforderungen nicht fristgerecht zurückgezahlt, müssen die Wohngeldbehörden diese Fälle an die zuständigen Vollstreckungsstellen abgeben.

1.2 Frühere Prüfungen

Der Rechnungshof hat sich bereits 2010 mit Wohngeld befasst (Denkschrift 2010, Beitrag Nr. 13, Landtagsdrucksache 14/6613). Damals erhielten 52.000 Empfänger 84 Mio. Euro Wohngeld. Der Rechnungshof hatte empfohlen, das Wohngeldverfahren zu vereinfachen. Er bezifferte das Einsparvolumen bei den Kommunen auf knapp ein Drittel der Verwaltungskosten. Diese betragen 2008 rund 25 Mio. Euro.

1.3 Wohngeldzahlungen, Rückforderungen und Bearbeitungskosten

2016 haben die Wohngeldbehörden 137 Mio. Euro Wohngeld gezahlt. Die Zahlungen gingen 2019 auf 107 Mio. Euro zurück. Durchschnittlich erhielten die 52.000 Wohngeldempfänger in diesem Jahr monatlich rund 170 Euro.

Im gleichen Zeitraum haben die Wohngeldempfänger jährlich 5,5 Mio. Euro Wohngeld zurückgezahlt, die bei den zuvor genannten Jahresbeträgen bereits abgezogen sind. Ende 2020 betragen die offenen Rückforderungen 5,4 Mio. Euro.

Die Personal- und Sachkosten für den Vollzug des Wohngeldgesetzes werden von den Kommunen getragen. 2020 betragen sie 21,8 Mio. Euro. Im kommunalen Finanzausgleich wird der Aufwand pauschal mit abgegolten.

2 Prüfungsergebnisse

2.1 Hoher Aufwand für die Überprüfung von Wohngeld

Vom gesamten Bearbeitungsaufwand für die Wohngeldverfahren entfällt rund ein Drittel auf nachträgliche Prüfungen, ob die Wohngeldzahlungen in der gesetzlich vorgeschriebenen Höhe erfolgt sind. Dies entsprach 2020 rund 6,8 Mio. Euro Verfahrenskosten. Ein wesentlicher Arbeitsschritt ist der Datenabgleich. Nach dem Wohngeldgesetz dürfen die Wohngeldbehörden regelmäßig einen Datenabgleich mit den Jobcentern, Sozialhilfe- und Rentenversicherungsträgern sowie dem Bundeszentralamt für Steuern (Auskunftsstellen) durchführen, um die rechtswidrige Inanspruchnahme von Wohngeld zu vermeiden oder aufzudecken. Ein solcher Datenabgleich kann grundsätzlich vor und nach der Bewilligung manuell oder automatisiert durchgeführt werden. In der Praxis werden die Daten teilweise automatisiert abgefragt oder von den Antragstellern oder Dritten nach der Wohngeldbewilligung mitgeteilt. In Baden-Württemberg haben die Wohngeldbehörden den automatisierten Datenabgleich dem Rechenzentrum „Komm.ONE“ (Rechenzentrum) übertragen. Folgende Abbildung veranschaulicht den Ablauf des automatisierten Datenabgleichs:

Abbildung: Ablauf des automatisierten Datenabgleichs im Wohngeldverfahren



Der Datenabgleich führt in der Praxis häufig zu Rückforderungen.

2.2 Optimierungsbedarf beim automatisierten Datenabgleich

2.2.1 Datenabgleich sollte alle Einnahmen und Sozialleistungen erfassen

Im automatisierten Datenabgleich werden die Angaben aus dem Wohngeldantrag mit den vorhandenen Daten anderer Auskunftsstellen abgeglichen und zwar zu inländischen Kapitalerträgen, für die ein Freistellungsauftrag erteilt worden ist, bestehenden versicherungspflichtigen und geringfügigen Beschäftigungen, Zahlungen aus den gesetzlichen Renten- und Unfallversicherungen sowie Sozialleistungen zur Grundsicherung für Arbeitsuchende, im Alter, bei Erwerbsminderung und für Hilfen zum Lebensunterhalt (§ 33 Wohngeldgesetz).

Die Wohngeldbehörden gleichen nicht alle Daten ab, die sie zulässigerweise nach dem Wohngeldgesetz einbeziehen dürfen. Dadurch fehlen Angaben, um das Wohngeld korrekt berechnen zu können.

Für verschiedene Sozialleistungen (z. B. nach SGB XII: Hilfe zum Lebensunterhalt, Grundsicherung im Alter) werden zwar Daten der Antragsteller und ihrer Haushaltsmitglieder abgeglichen. Da die Teilnahme am Sozialhilfedatenabgleich für die Sozialhilfeträger jedoch freiwillig ist, nehmen nicht alle Sozialhilfeträger daran teil.

Auch ein bereits möglicher Abgleich mit gemeldeten ausländischen Kapitalerträgen beim Bundeszentralamt für Steuern findet bisher nicht statt.

Für weitere Sozialleistungen (z. B. Übergangsgeld, Leistungen für Kinder- und Jugendhilfe) oder Angaben aus dem Melderegister werden keine Daten abgeglichen.

Weiterhin werden nicht alle vorhandenen Informationen zu Einnahmen der Antragsteller und ihrer Haushaltsmitglieder abgeglichen, die bei den verschiedenen Auskunftsstellen vorliegen. Dies sind z. B. ausländische Beschäftigungen und Renten sowie Zusatzrenten der Versorgungsanstalt des Bundes und der Länder. Der Abgleich dieser Informationen wird von der bestehenden Rechtsgrundlage nicht umfasst.

2.2.2 Datensätze werden nur unzureichend gefiltert

Damit der Aufwand bei den Wohngeldbehörden zum Teil erheblich reduziert wird, filtert das Rechenzentrum automatisch solche Daten aus, die vermutlich zu keiner Änderung des Wohngelds führen. Danach sendet es die abgeglichenen Datensätze an die Wohngeldbehörden zurück. Diese Filterfunktion ist allerdings unzureichend ausgestaltet und reduziert den Bearbeitungsaufwand bei weitem nicht im tatsächlich möglichen Umfang:

Die Wohngeldbehörden löschten zusätzlich bei der anschließenden Überprüfung durchschnittlich 55 Prozent der Datensätze, bei denen die Daten bereits zum Abgleichtermin bekannt waren. Dies geschieht in jedem Quartal erneut. Das betraf überwiegend Datensätze zu geringfügigen und versicherungspflichtigen Beschäftigungen sowie zu Zahlungen der gesetzlichen Rentenversicherungen. Dieser unnötige Mehraufwand könnte vermieden werden, wenn bereits im Wohngeldantrag die Betriebsnummer des Arbeitgebers und die Versicherungsnummer des Rentenversicherungsträgers angegeben werden. Wenn hierfür im IT-Verfahren entsprechende Eingabefelder geschaffen werden, könnten diese automatisch mit den im Datenabgleich enthaltenen Betriebs- und Versicherungsnummern abgeglichen werden.

2.2.3 Hinweise zu Rückforderungen werden zu spät bearbeitet

Die Wohngeldbehörden haben durchschnittlich drei Monate nach Erhalt der Datensätze begonnen, diese zu bearbeiten. Bis ein Rückforderungsbescheid erstellt wurde, vergingen nochmals durchschnittlich drei Monate. Umfang und Dauer der Bearbeitung wurde weder von den Fachaufsichtsbehörden noch von den Leitungen der Wohngeldbehörden überprüft.

Beispielsweise war einer geprüften Wohngeldbehörde der Umfang der zu prüfenden Datensätze nicht bekannt. Die unzureichende Bearbeitung führte dort zu hohen Rückständen. Insgesamt lagen seit 2007 etwa 1.200 unbearbeitete Datensätze vor. Teilweise konnte aufgrund Verjährung das zu viel gezahlte Wohngeld nicht mehr zurückgefordert werden.

2.3 Rückforderungstatbestände bestehen häufig bereits vor Wohngeldbewilligung

Die Antragsdaten werden erst nach den Wohngeldzahlungen für das vorangegangene Kalendervierteljahr in dem dargestellten automatisierten Verfahren abgeglichen. Die Wohngeldbehörden erhalten diese Datensätze vom Rechenzentrum. Dieses Verfahren dauert durchschnittlich zwei Monate.

42 Prozent der aufgrund des Datenabgleichs festgestellten Rückforderungstatbestände bestanden bereits vor Erlass der Wohngeldbescheide. In mehr als drei Viertel dieser Fälle waren Einnahmen aus geringfügigen und versicherungspflichtigen Beschäftigungen nicht angegeben worden. Damit hätte in diesen Fällen bereits kein oder nur ein geringeres Wohngeld gewährt werden dürfen, wenn die Wohngeldbehörde die Daten gekannt hätte.

Mit einem zusätzlichen IT-gestützten Datenabgleich vor den Bewilligungen könnten in solchen Fällen Wohngeldüberzahlungen und damit Rückforderungen vermieden werden. Zwar würde sich der Bearbeitungsaufwand im Bewilligungsverfahren erhöhen. Dies wäre jedoch durch den ersparten Aufwand für viele Rückforderungen wirtschaftlich.

Durch die vom Rechnungshof aufgezeigten Optimierungen beim Datenabgleich vor und nach den Wohngeldbewilligungen könnten jährlich 1,2 Mio. Euro gespart werden.

2.4 Rückforderungsverfahren haben strukturelle Defizite

Im Rückforderungsverfahren gab es keine einheitliche und konsequente Vorgehensweise. Die Verfahrensdauer bei den Wohngeldbehörden war zu lang. Viele Mahnungen und niedrige Ratenzahlungen verlängerten das Rückforderungsverfahren. Dadurch stieg das Risiko von Forderungsausfällen. Verfahrensabläufe einschließlich einheitlicher Vordrucke, wie z. B. Stundungen und Haftungsbescheide, mit denen auch Haushaltsmitglieder als Gesamtschuldner für die Rückforderungen in Anspruch genommen werden, wurden nicht ausreichend durch das IT-Verfahren unterstützt.

Die Fälle mit offenen Rückforderungen hätten nach Fälligkeit früher an die Vollstreckungsstellen abgegeben werden sollen. Die Vollstreckungsstellen erhielten nicht alle für sie relevanten Informationen: Beispielsweise über Einkommen, Vermögen und Vermögensfreigrenzen.

2.5 Fachaufsicht nutzt Kennzahlen nicht

Das Ministerium und die vier Regierungspräsidien haben die Fachaufsicht über die Wohngeldbehörden. Ihnen liegen Kennzahlen zu zurückgezahlten, erlassenen und offenen Rückforderungen sowie zu entstandenen Rückforderungen aufgrund des automatisierten Datenabgleichs vor. Diese wurden bisher nicht ausreichend genutzt, um die Rückforderungsverfahren zu überwachen.

Zudem waren bis Ende 2020 wesentliche Daten, wie z. B. jährlich neu entstandene Rückforderungen, Aufrechnungen mit Wohngeldansprüchen sowie

jährlich neue und insgesamt noch offene Niederschlagungen, nicht bekannt. Dadurch fehlten wichtige Informationen, um die Rückforderungen überwachen zu können.

Ab 2021 ist auf Bundesebene ein einheitliches Berichtswesen vereinbart. Zudem wird nun auch ein bundeseinheitlich abgestimmtes Kennzahlensystem umgesetzt.

3 Empfehlungen

3.1 Daten vor Bewilligungen IT-gestützt abgleichen

Um Rückforderungen zu vermeiden, sollten die für das Wohngeld relevanten Daten bereits vor Bewilligungen IT-gestützt abgeglichen werden, insbesondere für Beschäftigungsverhältnisse und Sozialleistungen.

3.2 Nachträgliche Datenabgleiche optimieren

3.2.1 Weitere Datenabgleiche umsetzen und ermöglichen

Das Ministerium sollte auf Bundesebene darauf hinwirken, dass alle Daten zu Sozialleistungen abgeglichen werden können und die Sozialhilfeträger verpflichtet werden, am Sozialhilfedatenabgleich teilzunehmen.

Ein bereits möglicher Abgleich mit Daten aus dem Melderegister sollte umgesetzt werden. Zudem sollte die bereits bestehende Abgleichmöglichkeit für ausländische Kapitalerträge beim Bundeszentralamt für Steuern genutzt werden.

Darüber hinaus sollte das Ministerium auf Bundesebene anregen, den automatisierten Datenabgleich nach § 33 Wohngeldgesetz sachgerecht auf weitere bei den Auskunftsstellen bekannte Einnahmen zu erweitern.

3.2.2 Wohngeldanträge auf automatische Filter anpassen

Das Ministerium sollte auf Bundesebene darauf hinwirken, dass bereits im Antrag geeignete Abgleichkriterien (z. B. die Versicherungsnummer des Rentenversicherungsträgers) für den automatisierten Datenabgleich verwendet werden, um nicht erforderliche Daten herauszufiltern.

3.2.3 Daten zügig abgleichen

Die Wohngeldbehörden sollten die Datensätze zügig und priorisiert bearbeiten. Datensätze zu Beschäftigungsverhältnissen sowie zu Sozialleistungen, die erfahrungsgemäß zu höheren Rückforderungen führen, sollten zuerst bearbeitet werden. Die Leitungen der Wohngeldbehörden sollten regelmäßig

kontrollieren, ob der automatisierte Datenabgleich zutreffend und zeitnah bearbeitet wird.

3.3 Rückforderungsverfahren beschleunigen

Das Ministerium sollte die für Rückforderungen notwendigen Verfahrensschritte im IT-Fachverfahren abbilden.

Die Fachaufsichtsbehörden sollten darauf hinwirken, dass die Wohngeldbehörden notwendige Vollstreckungen zeitnah einleiten.

3.4 Kennzahlen für die Fachaufsicht nutzen

Das Ministerium und die Regierungspräsidien sollten für die Fachaufsicht das neue Kennzahlensystem nutzen.

4 Stellungnahme des Ministeriums

Das Wirtschaftsministerium stimmt den Prüfungsergebnissen des Rechnungshofs zu. Es teilt insbesondere die Einschätzung, dass der Bearbeitungsaufwand, um Wohngeld zu überprüfen und zurückzufordern, zu hoch ist.

Das Ministerium beabsichtigt, die Empfehlung des Rechnungshofs zu einem IT-gestützten Datenabgleich vor Bescheiderteilung zu prüfen und mit den zuständigen Stellen abzustimmen. Die Empfehlungen zu einem verbesserten Datenabgleich will das Ministerium aufgreifen und in die Bund-Länder-Arbeitsbesprechungen einbringen.

Um Rückforderungsverfahren sachgemäß und effektiv durchzuführen, beabsichtigt das Ministerium, einen Handlungsleitfaden und konkrete fachliche Anweisungen für die Wohngeldbehörden zu erstellen. Mustervordrucke und Checklisten sollen erarbeitet und im IT-Fachverfahren bereitgestellt werden. Für die Fachaufsicht soll das neue Kennzahlensystem genutzt werden.

Einzelplan 08: Ministerium für Ländlichen Raum und Verbraucherschutz

IT des Landesamts für Geoinformation und Land- entwicklung (Kapitel 0806)

Das Landesamt für Geoinformation und Landentwicklung entwickelt und pflegt IT-Fachverfahren für das Landwirtschaftsressort. Eine Übertragung dieser Zuständigkeit auf die Landesoberbehörde IT Baden-Württemberg würde keine Synergien schaffen. Die Verpflichtung im BITBW-Gesetz, entsprechende Zuständigkeiten bis spätestens 2025 zu übertragen, sollte modifiziert werden.

Mit Blick auf die besonderen Anforderungen an das Geodatenzentrum als Mitglied des EU-Zahlstellenverbundes sollten das IT-Service-management zeitnah umgestellt und ein geeignetes Projektmanagement eingeführt werden.

1 Ausgangslage

Das Geodatenzentrum (GDZ) ist eine Abteilung des Landesamtes für Geoinformation und Landentwicklung (LGL). Als IT-Fachzentrum des Landwirtschaftsressorts entwickelt, pflegt und betreut das GDZ etwa 380 IT-Fachverfahren.

Dabei sind die Aufgaben des GDZ aufgrund der Vielfalt der betreuten Verwaltungen (Flurneuordnung, Landesvermessung, Landwirtschaft, Forst sowie Verbraucherschutz und Ernährung) sehr unterschiedlich. Die Fachverfahren werden ausschließlich von Bediensteten der ressortzugehörigen Verwaltungen bei staatlichen und kommunalen Behörden genutzt.

Im Zuge der IT-Neuordnung sollte das GDZ zum 1. Januar 2019 in die Landesoberbehörde IT Baden-Württemberg (BITBW) integriert werden. Innenministerium und Landwirtschaftsministerium setzten das Vorhaben jedoch im Juni 2018 aufgrund fehlender Personalressourcen aus.

Der Rechnungshof führte mit der Prüfung der IT des LGL die Prüfungsreihe der IT-Einheiten des Landes fort.

2 Prüfungsergebnisse

2.1 Geodatenzentrum im Kontext der IT-Neuordnung

Das Gesetz zur Errichtung der Landesoberbehörde BITBW vom 6. Mai 2015 sah für die Beauftragung des Betriebs von Fachverfahren bei der BITBW den 1. Juli 2018 vor; für die Beauftragung der Entwicklung und Pflege von Fachverfahren war eine Frist bis spätestens zum 1. Juli 2021 gesetzt.

Der Betrieb der Fachverfahren und die Betreuung der Bürokommunikationssysteme des GDZ werden inzwischen weitestgehend von der BITBW wahrgenommen. Das GDZ administriert derzeit noch Server und Speichersysteme für Entwicklung, Pflege und Test von Fachverfahren. Allerdings fehlen klare Regularien zum IT-Betrieb und zu IT-technischen Querschnittsaufgaben zwischen GDZ und BITBW (z. B. zum technischen Benutzerservice und zur Einführung eines einheitlichen IT-Servicemanagements).

Der Übergang der Entwicklung und Pflege von Fachverfahren auf die BITBW hat sich in vielen Bereichen der Landesverwaltung aus unterschiedlichen Gründen als schwierig bzw. problematisch erwiesen. Dazu gehören Kapazitätsfragen ebenso wie Vorbehalte der abgabepflichtigen Ressorts. Der Gesetzgeber hat daraufhin den Termin für die generelle Nutzungspflicht für die Entwicklung und Pflege von Fachverfahren vom 1. Juli 2021 um vier Jahre auf 2025 verschoben. Gleichzeitig hat sich - nicht zuletzt im Rahmen der laufenden Evaluierung der BITBW bzw. des BITBW-Gesetzes - die Diskussion um die Zweckmäßigkeit einer umfassenden Zuständigkeit der BITBW auch für Entwicklung und Pflege intensiviert.

Die vom GDZ betreuten Fachverfahren sind aufgrund der verschiedenen nutzenden Verwaltungen, der unterschiedlichen Aufgabenstellungen und historisch gewachsener Strukturen sehr heterogen. Einige wurden mit nur einem einzigen spezialisierten Softwarehersteller entwickelt. Nicht alle bestehenden Fachverfahren sind mit den aktuellen IT-Landesstandards konform; hier ist eine mittelfristige Funktionsfähigkeit und Wirtschaftlichkeit fraglich. Bei Neuentwicklungen hält sich das GDZ jedoch eng an die IT-Standards des Landes. Es wird, sofern möglich, mit anderen Ländern kooperiert, um Entwicklungskosten zu minimieren.

Aufgrund der unterschiedlichen fachlichen Aufgabenstellungen sind viele der Fachverfahren des GDZ singulär. Sie können ausschließlich in den jeweiligen Fachbereichen eingesetzt werden. Die Nutzung in anderen Fachbereichen, auch in Teilen, ist nicht möglich.

Die Tätigkeiten der Bediensteten des GDZ sind zu 80 Prozent fachbezogen; lediglich 20 Prozent entfallen auf das tatsächliche Erstellen und Pflegen von Programmcode. Dabei nehmen die Bediensteten gleichermaßen beide Aufgabenbereiche wahr. Für die hohe Fachlichkeit der Aufgabenwahrnehmung spricht auch, dass die Anfragen in den verschiedenen Benutzerserviceorganisationen zu mehr als 80 Prozent nicht technischer Natur sind, sondern einen fachlichen Hintergrund haben.

Eine Bündelung von Aufgaben ist wirtschaftlich und sinnvoll, wenn sie zu Synergien und damit zu Effizienzgewinnen führt. Dies ist insbesondere dann der Fall, wenn bislang dezentral erbrachte, gleichartige Leistungen zentral

zusammengeführt werden. Die Herausforderungen und Aufgaben im Zusammenhang mit dem Betrieb von Fachverfahren sind in der Regel ähnlich. Die konsequente Übertragung des Betriebs von Fachverfahren auf die BITBW ist insoweit sachgerecht.

Grundsätzlich bietet auch die Bündelung von Entwicklung und Pflege Potenziale für eine effizientere Aufgabenerledigung. Allerdings kommt es hierbei entscheidend auf die Spezifika der jeweiligen Verfahren an. Je singulärer die Fachverfahren hinsichtlich ihrer inhaltlichen Ausprägung und der Möglichkeit der Nachnutzung sind, desto weniger sind aus einer Bündelung Synergien und Effizienzgewinne zu erwarten.

Eine Verlagerung der stark fachlich geprägten Entwicklungs- und Pflegeleistungen vom GDZ zur BITBW würde dazu führen, dass die BITBW in erheblichem Umfang IT-fremde, sehr fachspezifische Aufgaben bearbeiten müsste. Effizienzgewinne durch die Verlagerung von Fachpersonal und eine Bündelung der Entwicklung und Pflege bei der BITBW sind in dieser Konstellation nicht zu erwarten.

Die Bewertung, ob eine Übertragung der Entwicklung und Pflege von Fachverfahren auf die BITBW einen Mehrwert generiert, kann letztlich nur im Einzelfall, ressortbezogen bzw. auf Ebene des einzelnen Fachverfahrens vorgenommen werden. Die aktuelle, undifferenzierte Regelung des BITBW-Gesetzes bietet für entsprechende Fälle keine angemessene Lösung.

2.2 Management-Werkzeuge im Geodatenzentrum

Zur Unterstützung seiner Aufgabenwahrnehmung im Rahmen der Fachverfahren hat das GDZ verschiedene, teils selbst entwickelte IT-Verfahren im Einsatz.

2.2.1 IT-Service-Management

Das IT-Service-Management (ITSM) soll eine bestmögliche, systematische Unterstützung von Geschäftsprozessen durch die IT-Organisation sicherstellen. Derzeit ist beim GDZ ein ITSM-Tool im Einsatz, das seitens des Herstellers bereits seit Jahren nicht mehr unterstützt wird. Hinzu kommen funktionale Schwächen, die im Ergebnis ein anforderungsgerechtes ITSM unmöglich machen.

Die Ablösung durch ein anderes ITSM-Verfahren wird seit einiger Zeit gemeinsam mit der BITBW vorbereitet, konnte aber während des Prüfungszeitraums nicht abgeschlossen werden. Die Umsetzung ist nicht zuletzt wegen der besonderen Anforderungen an ein ITSM dringlich, die das GDZ als Mitglied des EU-Zahlstellenverbands gewährleisten muss. In diesem Rahmen übernimmt das GDZ für die landwirtschaftlichen Fachverwaltungen des Landes und der Kommunen die Entwicklung und Pflege der für EU-Förderungen genutzten IT-Fachverfahren.

2.2.2 Zentrale Benutzerverwaltung

Zu den Aufgaben des GDZ zählen die Benutzerverwaltung und die Rechtevergabe für Zugriffe auf die IT-Verfahren. Um diese Aufgaben auch für Bedienstete von Dienststellen außerhalb der Landesverwaltung effizient zu lösen, hat das GDZ eigens das IT-Verfahren Zentrale Benutzerverwaltung (ZBV) entwickelt. Damit werden für 10.000 Benutzerkonten die Antrags- und Genehmigungsprozesse medienbruchfrei verwaltet.

Die ZBV ermöglicht dem GDZ, ausgewählte Fachverfahren und benötigte Nutzerrechte effizient zu verwalten. Mit der Administration von kommunalen Nutzern wird die ZBV auch außerhalb der Landesverwaltung angewendet. Vergleichbare Lösungen eines Identity- und Access-Managements gibt es im Land bislang nicht. Es war allerdings vorgesehen, in einem landesweiten Vorprojekt den Bedarf für ein Identity- und Access-Management zu erheben.

2.2.3 AZ-Buch und Projektmanagement-Werkzeuge

Das GDZ hat mit dem sogenannten AZ-Buch (Arbeitszeiterfassung und -verbuchung) ein für die eigenen Zwecke zugeschnittenes Planungs- sowie Kosten- und Leistungsrechnungs-Instrument entwickelt. Das AZ-Buch hat im Vergleich mit anderen im Land eingesetzten Verfahren eine Vorausplanungskomponente und weist eine hohe Granularität im Bereich der Verbuchung von Projekten auf.

Die Projektplanungen werden über Jahresprogramme vorgenommen. Hierzu werden innerhalb der Geschäftsfelder alle Projekte, Aufgaben und die entsprechenden Personalressourcen für das nächste Planungsjahr aufgeführt. Eine Projektpriorisierung und Anpassung des tatsächlichen Ressourcenbedarfs ist mit dem AZ-Buch allerdings nicht möglich.

Gleichzeitig fehlt ein geeignetes, einheitliches Projektsteuerungswerkzeug für die internen Prozesse des GDZ und die externen Prozesse zwischen GDZ, Landwirtschaftsministerium und BITBW. Das Landwirtschaftsministerium hat zum 1. Oktober 2020 entsprechende Projektmanagementwerkzeuge in Einsatz gebracht. Diese bilden jedoch nur die Aufträge des Landwirtschaftsministeriums an das GDZ ab. Die internen und externen Prozesse des GDZ bleiben außen vor.

2.3 Personalressourcen

Zu Jahresbeginn 2020 hatte das GDZ 208 Personen mit 182,8 Vollzeitäquivalenten beschäftigt. 59 Bedienstete - fast 30 Prozent - sind älter als 58 Jahre. In den kommenden Jahren droht dem GDZ ein erheblicher Verlust an Fachwissen.

Gleichzeitig hat das GDZ wie andere IT-Einheiten des Landes Probleme, IT-Personal zu gewinnen. Das Land als Arbeitgeber steht in einem schwierigen Wettbewerb um Fachkräfte, gerade im Großraum Stuttgart. Ausschreibungen des GDZ mit befristeten Stellenangeboten sind in der Regel nicht erfolgreich.

Aufgrund der Marktsituation kann das GDZ seinen Bedarf an (IT-)Fachkräften nicht vollständig decken. Daher sind, zusätzlich zum internen Personal, Externe im Einsatz. Diese durch Ausschreibungen gewonnenen Fachkräfte unterstützen auf Grundlage eines Dienstvertrags. Die Kosten für die insgesamt 83 eingesetzten Externen belaufen sich im Zeitraum 2016 bis 2019 auf 28,9 Mio. Euro. Gründe für den Einsatz von teilweise sehr kostenintensiven Externen sind die besonderen Anforderungen durch die Zertifizierung als EU-Zahlstelle, durch den Betrieb eines Großrechners und ein für dessen Ablösung begonnenes Projekt.

Unabhängig davon kann es sinnvoll und wirtschaftlich sein, Know-how von außen mit einfließen zu lassen. Zum einen kann externes Wissen die Innovationskraft im Bereich der IT stärken. Zum anderen kann bei temporären Bedarfen der Einsatz Externer günstiger sein als das Vorhalten eigener Kapazitäten.

Um keine dauerhaften Abhängigkeiten von Dienstleistern zu schaffen, muss beim Einsatz Externer darauf geachtet werden, dass ein Wissenstransfer erfolgt und die Dokumentation gewährleistet wird. Auch mit Blick auf die absehbaren Personalabgänge und der schwierigen Situation bei der Personalgewinnung kommt der Sicherung des vorhandenen Fachwissens in den kommenden Jahren besondere Bedeutung zu.

3 Empfehlungen

3.1 Zuständigkeit für die Entwicklung und Pflege von Fachverfahren neu regeln

Aufgaben des IT-Betriebs sind uneingeschränkt von der BITBW wahrzunehmen. Noch verbliebene IT-betriebliche Tätigkeiten des GDZ zur Unterstützung der Entwicklung und Pflege sollten bei der BITBW beauftragt werden.

Dagegen sollten die Entwicklung und Pflege der Fachverfahren beim GDZ verbleiben. Eine solche Möglichkeit sieht das BITBW-Gesetz allerdings derzeit nicht vor.

Im Rahmen der Evaluation des BITBW-Gesetzes sollte deshalb die Regelung, die Entwicklung und Pflege von Fachverfahren ausnahmslos bei der BITBW zu bündeln, modifiziert werden. Im fachlich begründeten Einzelfall sollte eine dezentrale Wahrnehmung ermöglicht werden. Maßstab hierfür sollten die Grundsätze der IT-Neuordnung sein, nach denen Mehrwerte zu erzeugen und Redundanzen zu vermeiden sind. Für Grundverfahren, das sind Fachverfahren, die innerhalb mehrerer Fachgebiete verwendet werden können, sollte die generelle Zuständigkeit bei der BITBW liegen.

3.2 Zentrale Benutzerverwaltung als Muster verwenden

Das GDZ hat mit der ZBV eine gute Lösung für die Umsetzung einer Benutzerverwaltung und Rechtevergabe entwickelt, mit der neben Landesbediensteten auch kommunale Nutzer administriert werden können.

Die bei der Entwicklung und Anwendung gewonnenen Erkenntnisse sollten in die aktuellen Überlegungen des Landes für ein Identity- und Access-Management mit einfließen.

3.3 Projektmanagementwerkzeuge einsetzen

Das GDZ sollte gemeinsam mit dem Landwirtschaftsministerium und der BITBW einheitliche Projektmanagementwerkzeuge in Einsatz bringen, um interne und externe Prozesse medienbruchfrei steuern zu können. Zur Wahrnehmung der Steuerungsfunktion sind auch entsprechende Werkzeuge für die Leitung des GDZ erforderlich.

3.4 Bedarfsgerechtes IT-Service-Management sicherstellen

Mit Blick auf die Eigenschaft des GDZ als Teil der EU-Zahlstelle bedarf es einer dauerhaften und sorgfältigen Wahrnehmung eines einheitlichen ITSM. Das GDZ und die BITBW sollten die Einführung eines einheitlichen ITSM-Werkzeugs mit hoher Priorität vorantreiben.

3.5 Personal

Neben der Sicherung des Know-hows Externer ist auch die interne Wissensweitergabe für das GDZ von zentraler Bedeutung für die weitere Aufgabewahrnehmung. Um dem Verlust von Fachwissen entgegenzuwirken, der durch das altersbedingte Ausscheiden von fast 30 Prozent der Bediensteten in den nächsten zehn Jahren droht, sollte das GDZ einen gezielten und strukturierten Wissenstransfer sicherstellen.

4 Stellungnahmen der Ministerien

Das Landwirtschaftsministerium teilt im Wesentlichen die Einschätzungen des Rechnungshofs und kündigt an, die Empfehlungen entsprechend umzusetzen.

Die Feststellungen im Bereich Personal und der Wissensweitergabe würden vor dem Hintergrund der demographischen Entwicklung zügig aufgegriffen.

Die noch beim GDZ vorhandenen IT-betrieblichen Aufgaben für Entwicklung und Test von Fachverfahren würden zeitnah in die Verantwortung der BITBW übertragen.

Bezüglich der Zuständigkeiten für die Entwicklung und Pflege von Fachverfahren blieben aus Sicht des Landwirtschaftsministeriums die Umsetzung der Ergebnisse aus der Evaluierung der BITBW und die Änderung des BITBW-Gesetzes abzuwarten.

Das Innenministerium teilt mit, es habe keine Einwände gegen die Ausführungen des Rechnungshofs.

Einzelplan 09: Ministerium für Soziales und Integration

Förderprogramm Integrationsmanagement (Kapitel 0908)

Das Förderprogramm Integrationsmanagement hat zu einer flächendeckenden Struktur der sozialen Betreuung und Begleitung von Geflüchteten geführt. Der vorgesehene innovative Case-Management-Ansatz mit individuellen Integrationsplänen spielte in der praktischen Umsetzung keine wesentliche Rolle. Wird die Förderung fortgeführt, sollte zuvor eine Bedarfsprognose durchgeführt und das Programm modifiziert werden.

1 Ausgangslage

Das Land hat am 27. April 2017 mit den Kommunalen Landesverbänden einen Pakt für Integration zunächst bis Ende 2018 geschlossen. Ziel war es, die Kommunen beim Integrationsprozess geflüchteter Menschen in der Anschlussunterbringung individuell zu unterstützen. Der Pakt wurde in Folge bis 2021 verlängert.

Insgesamt wurden von 2017 bis 2021 für den Pakt für Integration aus dem Landeshaushalt 635 Mio. Euro bereitgestellt, davon 255 Mio. Euro als Integrationslastenausgleich an die Kommunen und 350 Mio. Euro für projektbezogene Maßnahmen der vereinbarten vier Förderbereiche¹. Auf das Förderprogramm Integrationsmanagement entfielen allein 290 Mio. Euro. Die Haushaltsmittel für den Pakt für Integration wurden aus den Integrationspauschalen des Bundes finanziert.

Für die einzelnen Jahre 2017 bis 2021 stellt sich die Förderung wie folgt dar:

¹ Soziale Beratung und Begleitung (Förderprogramm Integrationsmanagement), Übergang Schule und Beruf, Spracherwerb, Bürgerschaftliche Strukturen und Ehrenamt.

Tabelle 1: Pakt für Integration 2017 bis 2021 (Haushalts-Soll)

Pakt für Integration	2017	2018	2019	2020	2021
	In Mio. Euro				
Integrationslastenausgleich	90,0	90,0	90,0	15,0	0,0
Projektbezogene Fördermaßnahmen	70,0	70,0	70,0	70,0	70,0
<i>Davon Förderprogramm Integrationsmanagement</i>	<i>58,0</i>	<i>58,0</i>	<i>58,0</i>	<i>58,0</i>	<i>58,0</i>
Gesamtsumme Pakt für Integration	160,0	160,0	160,0	85,0	70,0
Nachrichtlich: Integrationspauschalen des Bundes	263,3	264,0	321,5	92,0	65,0

Das Förderprogramm Integrationsmanagement ist das Kernstück des Pakts. Es soll eine flächendeckende soziale Beratung und Begleitung von Geflüchteten in der Anschlussunterbringung auf Grundlage eines individuellen Integrationsplans mit Zielvereinbarung (sogenannter Case-Management-Ansatz) gewährleisten. Die Integrationsmanager fördern so den individuellen Integrationsprozess von Geflüchteten in der Anschlussunterbringung und wirken insbesondere auf eine Stärkung ihrer Selbstständigkeit hin.

Das Land fördert die Personalkosten von Integrationsmanagern der Kommunen mit einem jährlichen Fördervolumen von insgesamt 58 Mio. Euro. Die Fördersätze betragen je Stelle (Vollzeitäquivalent) und Jahr 64.000 Euro für Hochschulabsolventen, 51.000 Euro für Personen mit Berufsausbildung und entsprechendem Erfahrungswissen.

Das Sozialministerium hat frühzeitig eine begleitende wissenschaftliche Evaluation des Förderprogramms durchführen lassen.

Die Förderung des Integrationsmanagements ist auf insgesamt fünf Jahre befristet. Nach heutigem Stand ist noch offen, in welcher Form das Förderprogramm fortgeführt wird.

2 Prüfungsergebnisse

2.1 Aufwendiges Förderverfahren

Der Rechnungshof hat das Förderprogramm Integrationsmanagement und dabei die Förderakten der landesweit zuständigen Bewilligungsstelle beim Regierungspräsidium Stuttgart stichprobenweise geprüft.

Die Abwicklung des Förderverfahrens zeigte sich als sehr aufwendig.

Dies galt insbesondere für die Prüfung der an die Integrationsmanager gestellten Qualifikationsanforderungen, welche für einzelne Fallgruppen und Einzelfälle mit dem Sozialministerium abgestimmt wurden.

Häufige Personalwechsel und Änderungen des Beschäftigungsumfangs bei den Integrationsmanagern der Kommunen verursachten weiteren Aufwand. Diese Personalveränderungen mussten jedes Mal von der Bewilligungsstelle im Einzelnen bearbeitet werden. Dabei wurde die Fördersumme jeweils neu

errechnet und ein Änderungsbescheid erstellt. Von insgesamt 1.721 Bewilligungsbescheiden waren mehr als die Hälfte (891) Änderungsbescheide. Die Kommunen können die bewilligten Mittel je geförderter Person bis zu zweimal im Jahr für unterschiedliche Zeiträume abrufen. Im Gegensatz zu anderen Förderprogrammen - mit einmaligem jährlichem Abruf - entstand somit auch bei der Auszahlung ein erhöhter Aufwand.

Die Verwaltungskosten² betragen durchschnittlich fast eine Mio. Euro im Jahr.

2.2 Zu hohe Fördersätze

Das Förderprogramm sieht die Übernahme der tatsächlich angefallenen Arbeitgeber-Bruttokosten zuzüglich förderfähiger Fortbildungskosten vor.

In den stichprobenhaft geprüften Fällen lagen die Arbeitgeber-Bruttokosten fast immer unter den Fördersätzen. Diese werden selbst bei Hinzurechnung der Fortbildungskosten oft nicht erreicht. So ist bei der Abrechnung im Verwendungsnachweis häufig mit einer Überfinanzierung zu rechnen.

Falls das Förderprogramm weitergeführt wird, bietet es sich an, maximal 60.000 Euro für Hochschulabsolventen und maximal 47.000 Euro für Berufsausbildete je Vollzeitstelle anzusetzen. Diese Sätze orientieren sich an den entsprechenden Entgeltgruppen des Tarifvertrags für den öffentlichen Dienst³. Bei einer Teilfinanzierung wären diese Beträge entsprechend zu reduzieren.

2.3 Verwendung von überschießenden Mitteln

Unter Punkt 2.2 wurde aufgezeigt, dass durch die zu hohen Fördersätze überschießende Mittel zu erwarten sind. Solche Mittel müssen nach der Förderrichtlinie grundsätzlich nicht zurückgefordert werden, sondern können von den Kommunen für zusätzliche Integrationsmaßnahmen in Förderbereichen des Pakts verwendet werden. Die Kommune muss die zweckentsprechende Verwendung dieser Mittel aber nur pauschal, ohne Angabe des Förderbereichs oder des Projekts, im Verwendungsnachweis angeben.

Grundsätzlich besteht ein Verwendungsnachweis aus einem Sachbericht und einem zahlenmäßigen Nachweis. Dies sollte auch für überschießende Mittel gelten. Nur so bekommt das Land einen Überblick darüber, in welche konkreten Projekte und Förderbereiche die Mittel des Pakts fließen. Dies kann verwaltungsökonomisch durch einen Verwendungsnachweis in verkürzter, tabellarischer Form geschehen und sollte schon für das aktuelle Programm umgesetzt werden.

² Personal- und Sachkosten des Sozialministeriums und des Regierungspräsidiums Stuttgart einschließlich der Kosten der Evaluation.

³ Arbeitgeber-Bruttokosten nach TVöD, Entgeltgruppen E 10 bzw. S 14 sowie E 8 bzw. S 7, Durchschnittswerte der Erfahrungsstufen, Stand 2020.

2.4 Ausgabereste

Aus dem mit den Kommunen verhandelten Fördervolumen für projektbezogene Fördermaßnahmen des Pakts für Integration wurden im Haushaltsjahr 2019 Ausgabereste von 118,5 Mio. Euro gebildet⁴. Davon waren 26 Mio. Euro noch nicht durch Bewilligungsbescheide gebunden. Im Haushaltsjahr 2020 wurden davon 24 Mio. Euro, in Abstimmung mit den Kommunen, für die Verlängerung des Förderprogramms Integrationsmanagement bis 2021 eingesetzt.

2020 sind wiederum Reste von 139,6 Mio. Euro angefallen. Davon waren 11,1 Mio. Euro noch nicht durch Bewilligung gebunden. Auch im Jahr 2021 ist nach bisherigen Planungen des Ministeriums damit zu rechnen, dass nicht alle Mittel abfließen und erneut Reste gebildet werden.

Tabelle 2: Verfügbare Mittel und Mittelbedarf im Pakt für Integration (2021)

Pakt für Integration - Projektbezogene Fördermaßnahmen	2021 (in Mio. Euro)
I. Verfügbare Mittel	
1. Mittel Staatshaushaltsplan	70,0
2. Voraussichtliche Ausgabereste 2020 (nicht durch Bewilligungsbescheide gebunden)	11,1
3. Summe	81,1
II. Mittelbedarf	
1. Verlängerung Integrationsmanagement	33,9
2. Übrige Förderbereiche des Pakts für Integration und Verwaltungskosten	7,2
3. Summe	41,1
III. Voraussichtliche Ausgabereste (nicht durch Bewilligungsbescheide gebunden)	40,0

Das Sozialministerium weist darauf hin, dass laut Haushaltsvermerk im Rahmen der veranschlagten Mittel auch Verpflichtungen zulasten künftiger Haushaltsjahre eingegangen werden können. Das verfügbare Bewilligungsvolumen sei in vollem Umfang eingeplant worden. Der tatsächliche Mittelabfluss bei den konkreten Einzelmaßnahmen könne nach deren Bewilligung in der Regel nicht mehr vom Ministerium unmittelbar gesteuert werden. Vielmehr sei dieser von der Umsetzung der Maßnahme durch die Zuwendungsempfänger abhängig. Das Sozialministerium sieht vor, im Falle einer Verlängerung des Förderprogramms, falls keine weiteren Bundes- oder Landesmittel für den Pakt zur Verfügung gestellt werden, die Reste voraussichtlich für dessen Abwicklung einzusetzen.

⁴ Im Verhältnis Land - Kommune durch den Pakt für Integration als vertraglich gebunden kategorisiert.

2.5 Kennzahlen

Das Sozialministerium hat zur Beurteilung der Aufgabenwahrnehmung der Integrationsmanager insgesamt 44 Kennzahlen (z. B. Anzahl Beratungen, Anzahl Beratungsthemen, Anzahl Weiterleitungen an Regeldienste) entwickelt, welche jährlich von den Kommunen zu melden sind. Ihr Ziel sei, die Tätigkeiten der Integrationsmanager zu dokumentieren, die Bedeutung des Förderprogramms für den Integrationsprozess von Geflüchteten zu beleuchten und somit zur Beurteilung dafür herangezogen zu werden, inwieweit das Integrationsmanagement zu einer gelingenden Integration beitrage.

Der Rechnungshof bewertet die Definition und die Nutzung von Kennzahlen grundsätzlich positiv. Allerdings sind die hier gewählten rein quantitativer Natur und somit keine ausreichende Basis für Aussagen über Qualität und Intensität des Integrationsmanagements. Zudem sind die Kennzahlen wegen mangelbehafteter Erhebungen in Teilbereichen nicht valide. So wurde wegen unterschiedlicher Auslegungen vor Ort die Zahl der beratenen Einzelpersonen und Familien zu Teilen uneinheitlich erfasst und z. B. Dolmetscher als zusätzliche Einzelpersonen gezählt.

2.6 Evaluation des Förderprogramms und deren Bewertung durch das Sozialministerium

Die Vorschriften der Landeshaushaltsordnung sehen eine begleitende und/oder abschließende Erfolgskontrolle von Förderprogrammen mit den Bestandteilen Zielerreichungs-, Wirkungs- und Wirtschaftlichkeitskontrolle vor. Das Förderprogramm wurde zur Zielerreichungs- und Wirkungskontrolle begleitend wissenschaftlich evaluiert. Als Ergebnis dieser Erfolgskontrolle kann festgehalten werden:

2.6.1 Flächendeckende Implementierung des Integrationsmanagements

Durch die Förderung wurde eine flächendeckende Implementierung des Integrationsmanagements auf kommunaler Ebene mit einem einhergehenden Ausbau der Beratungskapazität erreicht. Mit dem Programm wurden auch „weiße Flecken“ ohne hauptamtliche Flüchtlingsbetreuung, die in gut einem Viertel der Kommunen bestanden, beseitigt.

2.6.2 Teilweise Ausdehnung des Integrationsmanagements auf ausreisepflichtige Personen

In 39 Prozent der Kommunen wurde das Integrationsmanagement teilweise auch auf ausreisepflichtige Personen ausgeweitet, in 20 Prozent auf Geflüchtete in den Gemeinschaftsunterkünften der vorläufigen Unterbringung. Dies kann nach Aussage einiger untersuchter Kommunen zulasten der Kapazitäten für die eigentliche Zielgruppe, Geflüchtete in der Anschlussunterbringung mit Bleibeperspektive, gehen. In der vorläufigen Unterbringung haben die Stadt- und Landkreise bereits Flüchtlingssozialarbeit gemäß

§ 12 Flüchtlingsaufnahmegesetz zu gewährleisten und können dafür Ausgabenerstattung nach § 15 Flüchtlingsaufnahmegesetz geltend machen.

Das Sozialministerium verweist darauf, dass sich bei den beratenen, ausreisepflichtigen Personen teilweise der Aufenthaltsstatus nachträglich geändert habe.

2.6.3 Keine durchgängige Nutzung des Integrationsplans

Mit dem Integrationsplan sollen zunächst Hintergrundinformationen der Geflüchteten erfasst werden (Teil A). Auf dieser Basis soll dann im Sinne eines Case-Management-Ansatzes die Formulierung konkreter Ziele erfolgen (Teil B).

Im Mittel wurde für 59 Prozent der Geflüchteten ein Integrationsplan angelegt. Die Evaluation zeigte jedoch, dass nur von 31 Prozent der Integrationsmanager Zielvereinbarungen (Teil B) häufig oder sehr häufig genutzt wurden. Auch wenn der Evaluationsbericht von einer möglicherweise stärkeren Nutzung der Pläne ausgeht, scheint der Nutzen der angelegten Pläne begrenzt zu sein.

Das Sozialministerium sieht die Nutzung von Integrationsplänen als freiwillig an und geht deshalb, wie der Evaluationsbericht, von einer häufigeren inhaltlichen Anwendung aber einer anderen Art der Dokumentation aus. Zudem werde der Case-Management-Ansatz nicht nur durch Zielvereinbarungen, sondern auch durch die Vermittlung von Geflüchteten an andere Regeldienste und die Zusammenführung verschiedener Unterstützungsmöglichkeiten realisiert.

2.6.4 Inhalt der Beratungsgespräche

Der Evaluationsbericht stellt aufgrund der vorhandenen Kennzahlen fest, dass ca. jedes zehnte Beratungsgespräch die Integrationsthemen im engeren Sinne, „Arbeitsmarkt“, „Sprache“ und „Schulbildung/Ausbildung/Studium“, behandelte. Zusätzlich wurde die eingesetzte Arbeitszeit für die Beratungen erhoben. Der höchste Anteil (26 Prozent) davon waren Gespräche zum Sozialleistungsbezug. Weitere 11 Prozent der Beratungszeit wurden der Schuldenproblematik der Geflüchteten gewidmet. Dies lässt aus Sicht des Rechnungshofs darauf schließen, dass hier der Schwerpunkt eher bei klassischer Sozialarbeit statt bei dem angestrebten Case-Management lag. Der Evaluationsbericht beschreibt, dass sich die Gesprächsthemen vor allem durch die konkreten Probleme der Geflüchteten ergeben und weniger von den Integrationsmanagern gesteuert werden. Die aktuellen Kennzahlen für das Jahr 2020 weisen keine Veränderung der Schwerpunkte bei den Beratungsthemen auf.

Das Sozialministerium erklärt den Sachverhalt damit, dass besonders in der frühen Phase des Integrationsprozesses bei der Vielzahl der Geflüchteten diese Themen im Vordergrund gestanden hätten. Zudem gäbe es keinen Widerspruch zu Ziel und Aufgaben der Integrationsmanager, da die Förderrichtlinie auch Einzelfallhilfe zu allen Fragen des täglichen Lebens als Aufgabe vorsieht.

2.6.5 Wirkung des Integrationsmanagements auf die Integration

Ein Wirkungseinfluss des Integrationsmanagements auf eine bessere und schnellere Integration konnte im Rahmen der Evaluation nicht nachgewiesen werden. Weiterhin war keine Analyse des Wirkungszusammenhangs zwischen den Arbeitsschwerpunkten der Integrationsmanager und etwaiger Integrationserfolge der Geflüchteten möglich. Bei der Arbeits- und Wohnintegration der Geflüchteten sei ein Zusammenhang mit der Arbeit der Integrationsmanager zwar leicht positiv, statistisch aber nicht signifikant.

Der Evaluationsbericht weist darauf hin, dass wegen teilweise fehlender oder nicht brauchbarer Daten ergänzende Erhebungen erforderlich gewesen seien. Für die Zukunft wird dort vor allem eine Präzisierung der Aufgaben des Integrationsmanagements sowie die Festlegung weniger, aber relevanter und automatisiert erhobener Indikatoren für Monitoring, Steuerung und Evaluation empfohlen.

Das Sozialministerium teilt mit, es habe die von der Evaluation empfohlene Präzisierung der Aufgaben des Integrationsmanagements bereits während der Prüfung durch den Rechnungshof vorgenommen. Dies werde den Integrationsmanagern durch ein Hinweisschreiben noch mitgeteilt.

2.7 Bewertung durch den Rechnungshof

Das Förderprogramm wurde von den Kommunen gut angenommen und hat zu einer landesweiten Struktur für die soziale Betreuung und Begleitung von Geflüchteten in der kommunalen Anschlussunterbringung geführt.

Die begleitende Evaluation hat keinen empirisch gesicherten Nachweis liefern können, dass durch das Integrationsmanagement mit Blick auf den Arbeitsmarkt, die Sprachkenntnisse und die Wohnsituation eine schnellere Integration ermöglicht wurde. Ein Zusammenhang zwischen der Arbeit der Integrationsmanager und etwaiger Integrationserfolge war nicht messbar.

Das im Förderprogramm vorgesehene Instrument der Integrationspläne wurde in der Praxis nicht ausreichend genutzt. Auch die Inhalte der Beratungsgespräche zeigen, dass eher die klassische Sozialarbeit im Vordergrund gestanden hat. Der innovative Case-Management-Ansatz mit wirksamen Zielvereinbarungen mit Geflüchteten spielte keine wesentliche Rolle.

Die Erhebungen des Rechnungshofs haben auch gezeigt, dass die Förderung durch zu hohe Fördersätze teilweise überfinanziert war (Punkt 2.2).

Der Koalitionsvertrag für die 17. Wahlperiode des Landtags sieht eine Fortführung des Pakts für Integration vor. Die Finanzierung und die konkrete Ausgestaltung sind noch offen. Auch fehlen aktuelle Bedarfsprognosen, wie viele Geflüchtete zukünftig eine aufwendige Unterstützung im Rahmen des Integrationsmanagements benötigen, die auch die aktuellen Zugangszahlen berücksichtigen.

Die Prüfungsfeststellungen, die Ergebnisse der Evaluation sowie deren Bewertungen durch den Rechnungshof zeigen klar auf, dass eine Fortführung der Förderung nur in stark veränderter Form nach folgenden Empfehlungen stattfinden sollte.

3 Empfehlungen

3.1 Bedarfsprognose durchführen

Das Sozialministerium sollte im Rahmen einer Bedarfsprognose die Zahl der Geflüchteten, die einer Unterstützung durch ein Integrationsmanagement bedürfen, und den Umfang der notwendigen Unterstützung ermitteln.

Ausgehend hiervon sollte geprüft werden, ob der bisherige Finanzierungsbeitrag des Landes abgesenkt werden kann.

Bei einer Fortführung des Programms sollte zur Finanzierung zunächst auf die nicht gebundenen Ausgabereste zurückgegriffen werden.

3.2 Förderprogramm modifiziert fortführen - Unterstützung auf ein zielgerichtetes Case-Management fokussieren

Bei Fortführung des Programms sollte der Case-Management-Ansatz stärker betont und insbesondere die Integrationspläne verpflichtend angewandt werden.

Die Fördersätze sollten abgesenkt und das Auszahlungsverfahren vereinfacht werden.

Die geförderte Tätigkeit der Integrationsmanager ist auf Geflüchtete in der Anschlussunterbringung mit Bleibeperspektive zu beschränken.

Ferner sollten auch aussagekräftige Kennzahlen zum Integrationserfolg gebildet, erfasst und ausgewertet werden, um die Zielerreichung der Förderung künftig besser beurteilen zu können.

4 Stellungnahme des Ministeriums

Das Sozialministerium weist darauf hin, dass eine grundlegende Umstellung des Förderverfahrens erst dann vorgenommen werden könne, wenn die weitere Finanzierung des Pakts für Integration sichergestellt sei. Gleichwohl stehe eine Überarbeitung der Kennzahlen für die digitale Erfassung ab 2022 in Aussicht. Auch die digitale Antragstellung mittels des Fördermittel-Bearbeitungs- und Informationssystems (FöBIS) sei geplant. Bereits während der Prüfung durch den Rechnungshof habe das Ministerium erste Optimierungen des Förderprogramms umgesetzt. So würden künftig im Verwendungsnachweis die Angaben zu überschüssenden Mitteln angefordert (Punkt 2.3). Zudem solle der nur noch einmalige Mittelabruf bei einer möglichen Fortsetzung des Integrationsmanagements umgesetzt werden (Punkt 2.1). Die Restmittel aus dem Pakt für Integration sollen, soweit das Integrationsmanagement fortgesetzt werde, unter anderem dafür eingesetzt werden.

Sollte es aufgrund zu hoher Fördersätze zu Überfinanzierungen kommen und diese nicht als überschüssende Mittel im Rahmen des Pakts für Integration verwendet werden, würden diese zurückgefordert. Des Weiteren habe

das Sozialministerium bereits ein Hinweisschreiben erarbeitet, um die Zielgruppe des Integrationsmanagements (Geflüchtete in der Anschlussunterbringung mit Bleibeperspektive) zu verdeutlichen. Dieses werde an die Integrationsmanager weitergeleitet. Das Sozialministerium hält weiterhin am Instrument des Integrationsplans als ein Element des Integrationsmanagements, in freiwilliger Form, fest.

Einzelplan 10: Ministerium für Umwelt, Klima und Energiewirtschaft

Förderung von Vorhaben des Wasserbaus und der Gewässerökologie (Kapitel 1005)

Förderanträge wurden in vielen Fällen ohne Wirtschaftlichkeitsnachweise bewilligt. Bei einigen Fördervorhaben wurde keine Erfolgskontrolle durchgeführt. Bei gewässerökologischen Maßnahmen sollten die Parameter für den Soll-Ist-Vergleich projektspezifisch definiert werden.

Maßnahmen, die im Interesse Dritter ausgeführt oder von ihnen verursacht werden, sollten nicht gefördert werden.

1 Ausgangslage

Das Land unterstützt Gemeinden und Gemeindeverbände bei der Verbesserung des Hochwasserschutzes und der naturnahen Entwicklung von Bächen und Flüssen mit finanziellen Zuwendungen. Von 2013 bis 2019 förderte das Land den Hochwasserschutz mit 129 Mio. Euro sowie die Gewässerökologie mit 84 Mio. Euro. Die Regierungspräsidien sind für die Bewilligung der Zuwendungen zuständig. Sie werden von den unteren Wasserbehörden im Förderverfahren unterstützt.

Der Rechnungshof hat landesweit bei mehr als 50 von 600 Fördervorhaben geprüft, ob die Zuwendungen für die investiven Vorhaben der kommunalen Träger zweckentsprechend, wirtschaftlich und sparsam verwendet wurden. Im Fokus der Prüfung standen der Bau, die Erweiterung und die Sanierung von Hochwasserrückhaltebecken. Ein weiterer Schwerpunkt der Prüfung waren Maßnahmen, die die ökologische Funktion der Fließgewässer als Lebensraum für Pflanzen und Tiere verbessern oder wiederherstellen sollten.

2 Prüfungsergebnisse

2.1 Förderanträge ohne Wirtschaftlichkeitsnachweise eingereicht

Die Antragsteller haben die Wirtschaftlichkeit als Voraussetzung für die Förderung ihres Vorhabens nachzuweisen. Nach den Förderrichtlinien Wasserwirtschaft 2015 sind hierfür Vorhabenalternativen darzustellen und zu bewerten. Für Vorhaben des Hochwasserschutzes sind ab Gesamtausgaben von 200.000 Euro dynamische Kostenvergleichsrechnungen durchzuführen.

Dabei sind neben den Planungs- und Baukosten auch die laufenden Betriebs- und Unterhaltungskosten relevant.

Die Förderanträge der geprüften Vorhaben der Gewässerökologie wurden ohne Wirtschaftlichkeitsnachweise eingereicht. Bei den Hochwasserrückhaltebecken wurden lediglich für knapp die Hälfte der Maßnahmen Wirtschaftlichkeitsnachweise mit den Antragsunterlagen vorgelegt. Die Wirtschaftlichkeit der geplanten Vorhaben konnte daher durch die Wasserbehörden nicht geprüft werden.

Bei den geförderten Hochwasserschutzmaßnahmen verwiesen die unteren Wasserbehörden in mehreren Fällen auf die mit der Gesamtkonzeption für das Flussgebiet durchgeführten Wirtschaftlichkeitsbetrachtungen. Gesamtkonzeptionen werden auf der Basis von Flussgebietsuntersuchungen entwickelt. Die Ergebnisse einer Flussgebietsuntersuchung sind z. B. die Festlegung der Lage der Standorte der Hochwasserrückhaltebecken, der erforderlichen Rückhaltevolumen und der Bemessungsabflüsse für die Dimensionierung der Anlagenteile. Darauf aufbauend wird für das untersuchte Einzugsgebiet eine gemeindeübergreifende Hochwasserschutzkonzeption erstellt, in der die Grundlagen für die weiteren Detailplanungen festgelegt werden. Die Wirtschaftlichkeitsbetrachtungen in dieser Planungsphase basieren auf grob geschätzten Kosten. Meist werden spezifische Kostenkennwerte bereits errichteter Anlagen herangezogen. Sie enthalten keine konkreten Aussagen über die Wirtschaftlichkeit der Einzelmaßnahmen. Die einzelnen Vorhaben werden meist mehrere Jahre später mit der Genehmigungsplanung detailliert ausgearbeitet.

Der Hinweis auf eine übergreifende Wirtschaftlichkeitsbetrachtung, welche mehrere Jahre zuvor durchgeführt worden ist, ersetzt nicht den Wirtschaftlichkeitsnachweis für das konkrete Einzelvorhaben. Gemeindeübergreifende Hochwasserschutzkonzeptionen sollen durch die Wirtschaftlichkeitsuntersuchung der Einzelvorhaben nicht in Zweifel gezogen werden. Dennoch bedarf es bei den Einzelvorhaben einer Gegenüberstellung von Ausführungsvarianten mit aktuellen Kostenberechnungen und Darstellung der Lebenszykluskosten.

2.2 Wertausgleich bei Änderungs- und Verlegungsmaßnahmen an Anlagen Dritter nicht ausreichend dokumentiert

Die Errichtung von Hochwasserrückhaltebecken sowie die Durchführung von Maßnahmen zur naturnahen Gewässerentwicklung können zur Folge haben, dass andere Anlagen geändert werden müssen. Dabei werden u. a. vorhandene Abwasserleitungen, Leitungen zur Wasser- oder Stromversorgung sowie Telekommunikationsanlagen gesichert, angepasst, verlegt, rückgebaut oder ersetzt.

Ausgaben für notwendige Änderungsmaßnahmen an Anlagen Dritter sind nur soweit zuwendungsfähig, wie der Förderempfänger tatsächlich verpflichtet ist, die Kosten zu tragen. Nicht zuwendungsfähig sind dagegen Ausgaben, welche aufgrund einer freiwilligen Zusage des Förderempfängers entstehen oder die Dritte aus gesetzlichen oder privatrechtlichen Verpflichtungen selbst zu tragen haben.

Durch die Änderungs- oder Verlegungsmaßnahmen kann es zu einer Wertsteigerung kommen, wenn beispielsweise Leitungen erneuert werden. Dieser Wertzuwachs ist bei der Festsetzung der zuwendungsfähigen Ausgaben abzuziehen.

In einigen Fällen wurde nicht abschließend geprüft, wer die Ausgaben für notwendige Änderungs- und Verlegungsmaßnahmen an Anlagen Dritter zu tragen hat. In einzelnen Fällen wurde kein Wertausgleich vorgenommen.

Beispiel: Zweckverband Hochwasserschutz Leintal, Hochwasserrückhaltebecken Stetten/Lein

Vor dem Bau des Hochwasserrückhaltebeckens musste ein Abwasserkanal ersetzt sowie Fernmelde- und Wasserversorgungsleitungen verlegt werden. Bei der Dimensionierung des neuen Kanals wurde ein prognostizierter Anstieg künftiger Abwasserabflüsse berücksichtigt. Außerdem mussten Hochspannungs-Freileitungen geändert bzw. durch ein Erdkabel ersetzt werden. Das Stromversorgungsunternehmen teilte dem Vorhabenträger des Hochwasserrückhaltebeckens mit, dass er die hierfür anfallenden Kosten von 381.000 Euro zu tragen habe.

Die Frage, wer die Kosten für die Änderungs- und Verlegungsmaßnahmen an den Anlagen zu tragen hat, war nach den vorliegenden Unterlagen ebenso wenig Gegenstand der Antragsprüfung wie das Thema Wertausgleich für die neu verlegten und teils vergrößerten Leitungen. Im Verwendungsnachweis betragen die Ausgaben für die Änderungsmaßnahmen an den Stromversorgungs- und Telekommunikationsleitungen zusammen 329.000 Euro. Der Verwendungsnachweis enthält keine Angaben darüber, ob die Kostentragung für sämtliche Änderungsmaßnahmen überhaupt geklärt und ob bzw. in welchem Umfang ein Wertausgleich berücksichtigt wurde.

2.3 Durch Dritte verursachte Maßnahmen gefördert

Beim Ausbau eines Gewässers können Maßnahmen erforderlich werden, die durch die Gewässerbenutzung durch Dritte verursacht sind. Dies ist beispielsweise bei der Einleitung aus Siedlungsentwässerungsanlagen der Fall. Die Gewässerböschungen sind häufig an die Lage und Neigung der einmündenden Rohrleitungen anzupassen. Um Ausspülungen durch die teils sehr hohen Strömungskräfte der Einleitungen zu vermeiden, sind im Bereich der Einleitungsstellen die Gewässerböschung und die Sohle in naturnaher Weise ausreichend zu befestigen.

Bei den geprüften Fördervorhaben der Gewässerökologie wurden zum Teil Ausgaben für die Befestigung der Gewässersohlen und Uferböschungen im Bereich der Einleitungsstellen als zuwendungsfähig anerkannt, obwohl die Maßnahmen durch Dritte verursacht wurden. Diese Maßnahmen hätten jedoch den Betreibern der Entwässerungsanlagen, in der Regel Kommunen oder Zweckverbände, zur Auflage gemacht werden können.

Beispiel: Stadt Freiberg am Neckar, Renaturierung des Gründelbachs

Aus einem Regenüberlaufbecken der Ortskanalisation wird bei stärkeren Niederschlagsereignissen Abwasser in den Gründelbach eingeleitet. Im Bereich der Einleitungsstelle waren das Gewässerbett und die Uferböschungen

heftigen Ausspülungen ausgesetzt. Der besonders erosionsgefährdete Bereich wurde mit Steinblöcken befestigt. Bei der Festsetzung der zuwendungsfähigen Ausgaben wurde nicht geprüft, welche Kosten der Sohlen- und Uferbefestigung im Bereich der Einleitungsstelle ausschließlich vom Betreiber zu bezahlen wären und welche der eigentlichen Renaturierung zuzurechnen sind.

2.4 Unzureichende Vorgaben und fehlende Nachweise bei der Erfolgskontrolle

Für Fördervorhaben sind Erfolgskontrollen durchzuführen. Mit diesen ist festzustellen, ob bzw. bis zu welchem Grad die angestrebten Ziele erreicht werden konnten. Bei Vorhaben des Hochwasserschutzes und der Gewässerökologie sind Erfolgskontrollen teilweise erst mehrere Jahre nach Abschluss der Maßnahme sinnvoll. Insbesondere bei Maßnahmen zur Verbesserung der Gewässerstruktur wird häufig auf die Eigendynamik des Gewässers gesetzt.

Eine sachgerechte Zielerreichungskontrolle setzt voraus, dass bereits bei der Planung mit geeigneten Indikatoren bzw. Parametern unterlegte Ziele definiert und dokumentiert werden, anhand derer der Erfolg gemessen werden kann. Im Zuwendungsbescheid sind neben dem präzise zu formulierenden Zuwendungszweck auch die Förderziele und deren Bewertungsmethoden festzulegen.

Die Zuwendungsbescheide der geprüften Fördervorhaben enthielten größtenteils Festsetzungen zur Erfolgskontrolle.

Bei den Hochwasserrückhaltebecken wurde zum Teil nur auf einen förderfähigen Probestau hingewiesen. Mit der Einführung der Förderrichtlinien Wasserwirtschaft 2015 war bei den von uns geprüften Hochwasserrückhaltebecken eine deutliche Verbesserung der Definition der Erfolgskontrolle festzustellen.

Bei Maßnahmen zur naturnahen Umgestaltung der Gewässer soll nach den Förderrichtlinien eine Gewässerstrukturkartierung nach dem Feinverfahren Baden-Württemberg vorgelegt werden. Die Gewässerstrukturkartierung ist ein gutes und sinnvolles Instrument zur Erfolgskontrolle. In den Zuwendungsbescheiden der geprüften Maßnahmen waren allerdings die Förderziele nicht ausreichend formuliert. Es waren keine konkreten Erfolgsindikatoren festgelegt, anhand derer der Zielerreichungsgrad der naturnahen Umgestaltung zu bewerten ist. Nur bei drei der geprüften Maßnahmen waren die zu untersuchenden Parameter projektspezifisch für den Soll-Ist-Vergleich benannt.

Bei 22 der geprüften Fördervorhaben fehlte nach Abschluss der Maßnahme der Nachweis, dass eine Erfolgskontrolle durchgeführt wurde. Bei sieben waren die vorgelegten Nachweise unvollständig.

Der Erfolgskontrolle wurde insbesondere bei den gewässerökologischen Maßnahmen nicht ausreichend Rechnung getragen. Aufgrund der fehlenden Definition der Erfolgsindikatoren bzw. der zu untersuchenden projektspezifischen Parameter für den Soll-Ist-Vergleich waren in vielen Fällen keine Rückschlüsse auf den Erfolg des Fördervorhabens möglich. Soweit ein

Nachweis vorlag, wurde zwar die plangerechte Durchführung der Maßnahme dokumentiert und mit dem Ursprungszustand verglichen, allerdings ohne darauf einzugehen, ob und in welchem Maß die darüber hinausgehenden angestrebten Ziele tatsächlich erreicht wurden.

3 Empfehlungen

3.1 Wirtschaftlichkeitsnachweise konsequent einfordern

Die Regierungspräsidien sollten darauf hinwirken, dass die unteren Wasserbehörden fehlende Wirtschaftlichkeitsnachweise bei den Antragstellern konsequent einfordern. Sie sollten die Zuwendungen nur bewilligen, wenn geeignete und geprüfte Nachweise vorgelegt werden.

Im Hochwasserschutz sind dabei Wirtschaftlichkeitsnachweise für die Einzelvorhaben auf Grundlage einer Kostenvergleichsrechnung vorzulegen.

Das Ministerium sollte auch für Maßnahmen der Gewässerökologie die Erstellung einer entsprechenden Arbeitshilfe prüfen. Da bei diesen Vorhaben der Nutzen nicht direkt monetär messbar ist, sollte geprüft werden, welche Untersuchungsmethoden - auch unter verwaltungsökonomischen Gesichtspunkten - geeignet sind. Sie sollten in Relation zu den eingesetzten Haushaltsmitteln der Fördervorhaben angemessen sein.

3.2 Wertausgleich bei Änderungsmaßnahmen an Anlagen Dritter berücksichtigen und nachvollziehbar dokumentieren

Notwendige Änderungsmaßnahmen an Anlagen Dritter sollten nur gefördert werden, wenn der Förderempfänger die Kosten zu tragen hat. Bei der Festsetzung der zuwendungsfähigen Ausgaben ist gegebenenfalls ein Wertausgleich zu berücksichtigen und nachvollziehbar zu dokumentieren. Die Regierungspräsidien sollten darauf hinwirken, dass die unteren Wasserbehörden die entsprechenden Nachweise einfordern.

3.3 Durch Dritte verursachte Maßnahmen nicht fördern

Maßnahmen, die im Interesse Dritter ausgeführt oder von ihnen verursacht werden, sollten künftig bereits bei der Planung klar abgegrenzt und nicht mehr gefördert werden. Ausgaben, welche beim Ausbau eines Gewässers aufgrund von Gewässerbenutzungen durch Dritte erforderlich werden, sollten von den zuwendungsfähigen Ausgaben abgezogen werden.

Wir regen an, diese Empfehlung bei der anstehenden Novellierung in die Förderrichtlinien Wasserwirtschaft aufzunehmen.

3.4 Erfolgskontrollen ausreichend definieren und Nachweise konsequent einfordern

Die unteren Wasserbehörden sollten gemeinsam mit den Zuwendungsempfängern die Ziele der Fördervorhaben und geeignete projektspezifische Erfolgsindikatoren - spätestens bei der Antragsprüfung - abstimmen. Dies gilt insbesondere für Maßnahmen zur naturnahen Umgestaltung der Gewässer. Die Regierungspräsidien sollten im Zuwendungsbescheid die mit der Förderung verfolgten Ziele, die in diesem Gewässerabschnitt mit der Maßnahme erreicht werden können, und die zu untersuchenden Parameter projektspezifisch definieren. Durch einen Vergleich der geplanten Ziele mit der tatsächlichen Zielrealisierung muss bei der Erfolgskontrolle festgestellt werden können, welcher Zielerreichungsgrad gegeben ist (Soll-Ist-Vergleich).

Es muss sichergestellt werden, dass eine Erfolgskontrolle stattfindet.

4 Stellungnahme des Ministeriums

Das Umweltministerium weist darauf hin, dass es für die notwendigen Wirtschaftlichkeitsnachweise von Vorhaben des Hochwasserschutzes eine Arbeitshilfe eingeführt habe. Für Vorhaben der Gewässerökologie existiere momentan keine anerkannte Methodik für eine Nutzen-Kosten-Untersuchung. Zudem sei der Spielraum für unterschiedliche Ausführungsvarianten sehr gering. Das Ziel einer Strukturmaßnahme bestehe darin, zum guten ökologischen Zustand des Gewässers nach der Europäischen Wasserrahmenrichtlinie beizutragen. Die Erfüllung dieses Ziels hänge von vielen weiteren Parametern im Umfeld des Vorhabens ab. Das Ministerium stimmt dem Rechnungshof zu, dass bei der Prüfung einer geeigneten Methodik auch verwaltungsökonomische Gesichtspunkte Beachtung finden müssen. Unter Berücksichtigung der dargestellten Komplexität werde die Erarbeitung einer entsprechenden Arbeitshilfe geprüft.

Das Ministerium weist darauf hin, dass die Auslegungshinweise zu den Förderrichtlinien Wasserwirtschaft 2015 bereits Bestimmungen zum Wertausgleich bei Änderungsmaßnahmen an Anlagen Dritter enthalten. Es sagte zu, darauf aufbauend einen Handlungsleitfaden zu erarbeiten.

Das Ministerium teilt die Auffassung des Rechnungshofs, dass Maßnahmen, die im Interesse Dritter ausgeführt oder von ihnen verursacht werden, nicht im Rahmen des Förderprogramms Wasserbau und Gewässerökologie zuwendungsfähig sind. Es werde bei der nächsten Novellierung der Förderrichtlinien die Aufnahme entsprechender Regelungen prüfen.

Das Ministerium stimmt den Ausführungen des Rechnungshofs zur Durchführung von Erfolgskontrollen zu. Es weist ergänzend darauf hin, dass es die Wasserbehörden und Vorhabenträger bereits durch zahlreiche landeseinheitliche Vorgaben unterstütze. So setzen sich mehrere Handreichungen der Landesanstalt für Umwelt und Vollzugshilfen mit der Erfolgskontrolle bei gewässerökologischen Maßnahmen auseinander. Es werde prüfen, ob die Ergebnisse und Erkenntnisse aus den Funktions- und Erfolgskontrollen in geeigneter Weise zusammengeführt und verfügbar gemacht werden können.

Einzelplan 12: Allgemeine Finanzverwaltung

Unterhaltsleistungen als außergewöhnliche Belastungen nach § 33 a Absatz 1 Einkommensteuergesetz (Kapitel 1201)

In Einkommensteuerfällen mit Unterhaltsleistungen war jede dritte geprüfte Steuererklärung zu beanstanden. Ursachen sind eine unbefriedigende Erklärungs- und Bearbeitungsqualität. Diese könnten durch eine gezieltere digitale Unterstützung verbessert werden.

1 Ausgangslage

Aufwendungen für den Unterhalt und die Berufsausbildung einer dem Steuerpflichtigen oder seinem Ehegatten gegenüber gesetzlich unterhaltsberechtigten Person können bei der Einkommensteuerveranlagung als außergewöhnliche Belastungen abgezogen werden (§ 33 a Absatz 1 Einkommensteuergesetz), falls die unterstützte Person steuerlich nicht als Kind zu berücksichtigen ist, nur ein geringes Vermögen besitzt und keine relevanten Einkünfte erzielt. Die tatsächlichen Aufwendungen sind bis zu einem gesetzlichen Höchstbetrag abziehbar. Zur generellen Qualitätssicherung hat die Finanzverwaltung verschiedene IT-Verfahren entwickelt. Diese finden auch im Bereich der Unterhaltsleistungen Anwendung.

Bei elektronischen Steuererklärungen kommt das Verfahren ELSTER zum Einsatz. Dies soll einerseits durch Hinweise und Plausibilitätsprüfungen beim Ausfüllen der Steuererklärung deren Qualität erhöhen. Andererseits erzeugt ELSTER für die Bearbeiter in den Finanzämtern Hinweise zu prüfungswürdigen Sachverhalten.

Sowohl elektronisch übermittelte als auch in Papierform eingegangene Steuererklärungen durchlaufen bei der Veranlagung das Risikomanagementsystem (RMS). Dieses soll risikobehaftete Sachverhalte erkennen und durch entsprechende Hinweise einer manuellen Prüfung durch den zuständigen Bearbeiter zuführen.

Die von den Verfahren ELSTER und RMS erzeugten Hinweise werden nachfolgend unter dem Begriff „Risiko-Hinweise“ zusammengefasst.

Mit Einführung des Gesetzes zur Modernisierung des Besteuerungsverfahrens¹ müssen ab dem Veranlagungszeitraum (VZ) 2017 den Steuererklärungen keine Belege mehr beigelegt werden. Sie sind lediglich vorzuhalten und nur auf Anforderung des Finanzamts im Einzelfall nachzureichen.

¹ BGBl. 2016 I, S. 1679.

Zu den aufgrund von Risiko-Hinweisen manuell zu prüfenden Sachverhalten sind im Regelfall keine Nachweise anzufordern.

Für einige Auslandssachverhalte sieht die Verwaltung eine Belegvorlagepflicht vor. Unterhaltsleistungen an im Ausland unterstützte Personen zählen hierzu allerdings nicht.

Vor diesem Hintergrund prüften wir in 2020 bei acht Finanzämtern die Qualität der Einkommensteuererklärungen bei Unterhaltsleistungen, die Bearbeitung der Erklärungen in den Finanzämtern und insbesondere, in welchem Umfang die Verfahren ELSTER und RMS zur Qualitätssicherung beitragen.

2 Prüfungsergebnisse

2.1 Auswahl und Anzahl der geprüften Veranlagungen und Steuererklärungen

Aus landesweit 96.000 Einkommensteuerbescheiden für den VZ 2016 mit abgezogenen Unterhaltsleistungen von insgesamt 430 Mio. Euro wählten wir 500 durch eine repräsentative Stichprobe aus. In 192 dieser Fälle wurden auch bei den Veranlagungen für 2018 noch Unterhaltsleistungen berücksichtigt. Diese Veranlagungen und dazu weitere 105 Fälle mit erstmaligem Abzug von Unterhaltsleistungen im VZ 2018 wurden ebenfalls geprüft. In den somit 797 Einkommensteuerveranlagungen fanden sich Unterhaltsleistungen an insgesamt 889 Empfänger (Unterhaltssachverhalte).

Tabelle: Verteilung der Unterhaltssachverhalte auf die geprüften Veranlagungszeiträume und Steuerfälle

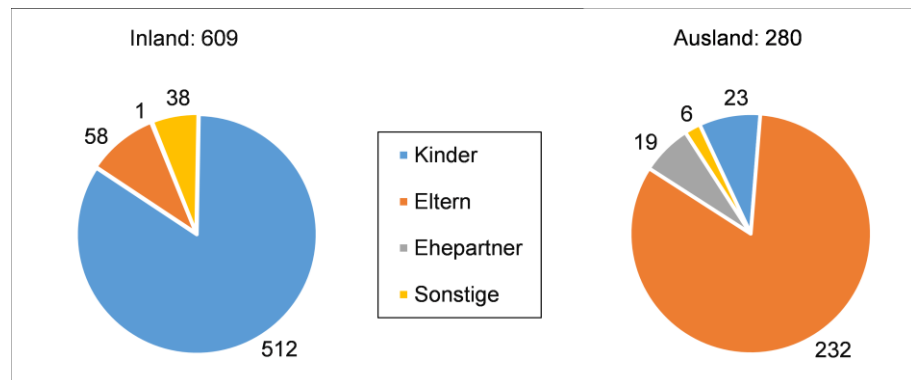
Veranlagungszeitraum	Geprüfte Steuerfälle	Geprüfte Veranlagungen	Geprüfte Unterhaltssachverhalte
2016	500	500	551
2018		192	218
2018 (Unterhalt erstmalig)	105	105	120
Summe	605	797	889

Um Erkenntnisse zur Qualität der Einkommensteuererklärungen zu gewinnen, prüften wir bei allen 500 für 2016 ausgewählten Steuerfällen, ob die erklärten Angaben zu den Unterhaltsleistungen zutreffend waren. Aus den insgesamt 605 geprüften Steuerfällen bezogen wir 39 noch nicht veranlagte Steuererklärungen für 2018 und 2019 in diese Untersuchung ein.

2.2 Unterstützte Personen im In- und Ausland und nach Verhältnis zum Unterhaltsleistenden

Bezogen auf den Aufenthaltsort und auf das Verhältnis Unterhaltsleistender/Unterhaltsempfänger, verteilen sich die geprüften 889 Unterhaltssachverhalte wie folgt:

Abbildung 1: Unterhaltsempfänger, aufgegliedert nach Verwandtschaftsgrad sowie nach In- und Auslandssachverhalten



Mit 535 von 889 Personen bilden Kinder die mit Abstand größte Gruppe (60 Prozent) der Unterhaltsempfänger insgesamt. Bei den Empfängern im Inland beträgt der Anteil der Kinder sogar 84 Prozent. Bei den im Ausland lebenden unterstützten Personen handelt es sich dagegen mit 83 Prozent weit überwiegend um die Eltern der Steuerpflichtigen.

2.3 Qualität der Einkommensteuererklärungen

Wir untersuchten sowohl, inwieweit die Angaben der Steuerpflichtigen zu den Unterhaltsleistungen zutreffen, als auch den Einfluss von ELSTER auf die Qualität der Einkommensteuererklärungen.

2.3.1 Erklärungsverhalten der Steuerpflichtigen

178 der untersuchten 539 Einkommensteuererklärungen enthielten zu den Unterhaltsleistungen unzutreffende oder unvollständige Angaben. Das entspricht genau einem Drittel. Wurden die Steuererklärungen von Steuerberatern oder Lohnsteuerhilfevereinen erstellt, war die Qualität in diesem Bereich nicht signifikant besser als bei Erklärungen nicht beratener Steuerpflichtiger.

Für die häufige Fallkonstellation, dass ein unterstütztes Kind im Jahresverlauf zeitweise beim Steuerpflichtigen und zeitweise am auswärtigen Ort der Ausbildung bzw. des Studiums wohnt, stellten wir ein unterschiedliches Erklärungsverhalten fest. Auch die Finanzämter beurteilten diese Sachverhalte uneinheitlich. Unklar ist hier, ob das Kind während des auswärtigen Aufenthalts zum Haushalt des Steuerpflichtigen gehört. Bejaht man dies, können

insoweit Unterhaltsleistungen ohne Nachweise bis zum gesetzlichen Höchstbetrag gewährt werden. Die Finanzverwaltung hat bislang nicht eindeutig geregelt, ob und für welche Zeiträume pauschale oder nachgewiesene Unterhaltsleistungen angesetzt werden können. Hier bedarf es einer praktikablen und einheitlichen Lösung.

2.3.2 Qualitätsprüfung durch ELSTER

Wir stellten fest, dass ELSTER die Steuerpflichtigen bei bestimmten Fallkonstellationen überhaupt nicht oder nicht in geeigneter Weise auf fehlende oder unschlüssige Angaben in der Steuererklärung hinweist, obwohl es hierzu grundsätzlich in der Lage wäre. Über die betroffenen Sachverhalte haben wir die Finanzverwaltung im Einzelnen informiert.

In diesen Fällen verhindert ELSTER auch nicht die Übermittlung der unvollständigen bzw. unplausiblen Steuererklärung an die Finanzämter.

Wird dann aber bei der Veranlagung ein Risiko-Hinweis zu den Unterhaltsleistungen ausgegeben, müssen die Bearbeiter den erklärten Sachverhalt manuell prüfen. Hierdurch entsteht Ermittlungsaufwand, der durch eine Optimierung von ELSTER vermeidbar wäre. So mussten die Bearbeiter bei Inlandssachverhalten vielfach zunächst die nicht erklärte Identifikationsnummer der unterstützten Person ermitteln, um dann anhand der elektronisch übermittelten Daten (eDaten) zu dieser Person z. B. Aufschluss über deren eigene Einkünfte und Bezüge zu erhalten.

Erkennen dagegen weder ELSTER noch das RMS den risikobehafteten Sachverhalt, kann es in der Folge zu einer vollautomatischen, aber fehlerhaften Steuerfestsetzung kommen.

2.3.3 Unzutreffend erklärtes Abzugsvolumen

In den untersuchten Erklärungen machten die Steuerpflichtigen Abzugsbeträge für Unterhaltsleistungen von 2,8 Mio. Euro geltend. Hiervon waren zutreffend nur 2,3 Mio. Euro steuermindernd zu berücksichtigen.

2.4 Bearbeitungsqualität

2.4.1 Unterstützung der Bearbeiter durch ELSTER bei elektronisch übermittelten Steuererklärungen

Einkommensteuererklärungen können entweder elektronisch über ELSTER oder in Papierform an das Finanzamt übermittelt werden. Das elektronische Verfahren ist nur für Steuerpflichtige mit Gewinneinkünften² verpflichtend.

² Dies sind Einkünfte aus Land- und Forstwirtschaft, aus selbstständiger Tätigkeit und aus Gewerbebetrieb. Ein Steuerpflichtiger, der ausschließlich andere Einkünfte erzielt, hat die Wahl zwischen elektronischer und Papierform.

80 Prozent der geprüften Veranlagungen lagen elektronisch eingereichte Einkommensteuererklärungen zugrunde.

Bei ELSTER-Erklärungen beanstandeten wir 28 Prozent der geprüften Sachverhalte. Bei Papiererklärungen lag die Beanstandungsquote hingegen bei 35 Prozent, und damit um ein Viertel höher. Dies lässt darauf schließen, dass die von ELSTER angebotene Unterstützung sowohl beim Ausfüllen der Steuererklärung, hier der Anlage Unterhalt, als auch bei deren Bearbeitung Fehler vermeiden kann.

ELSTER generiert Risiko-Hinweise für die Bearbeiter in den Finanzämtern und ermittelt die abzugsfähigen Unterhaltsleistungen anhand der erklärten Daten maschinell. Insoweit ist es Teil des Risikomanagementverfahrens.

Mehrfach stellten wir fest, dass die Bearbeiter, wenn sie durch einen Hinweis zur Prüfung des Falls aufgefordert wurden, den von ELSTER zutreffend ermittelten Abzugsbetrag gelöscht und durch fehlerhafte eigene Eingaben ersetzt hatten.

Zudem stellten wir fest, dass ELSTER bei Unterhaltsleistungen, die von mehreren Personen erbracht wurden, den Abzugsbetrag - trotz zutreffender Erklärung - dann fehlerhaft auf die unterstützenden Personen aufteilt, wenn die Unterstützungszeiträume im Kalenderjahr nicht deckungsgleich sind. Die Steuerverwaltung hat deswegen bereits Kontakt mit dem für die ELSTER-Programmierung federführenden Bundesland aufgenommen.

2.4.2 Unterstützung der Bearbeiter durch das Risikomanagementsystem

Das RMS erzeugt bei der Veranlagung programmgesteuert Hinweise für den Bearbeiter, wenn es einen Sachverhalt als risikobehaftet erkennt. Dies war bei 703 der untersuchten 889 Sachverhalte (79 Prozent) der Fall. Hierzu gab das RMS 23 verschiedene Risiko-Hinweise aus.

90 Prozent hiervon waren allerdings allgemeiner Natur dahingehend, „den Gesamtfall“ oder „die Unterhaltsleistungen“ zu prüfen (unspezifische Hinweise).

Nur aufgrund der restlichen 10 Prozent der Hinweise waren Angaben zu konkret beschriebenen Teilbereichen zu prüfen (zielgerichtete Hinweise). Bei den zielgerichteten Hinweisen lag die Beanstandungsquote im Verantwortungsbereich der Bearbeiter lediglich bei 14 Prozent. Bei den unspezifischen Hinweisen, die der manuellen Bearbeitung zugewiesen waren, war sie mehr als doppelt so hoch.

Zu den von uns als besonders fehleranfällig festgestellten Teilbereichen stehen den Finanzämtern allerdings bislang keine zielgerichteten Hinweise zur Verfügung (siehe nachfolgend Punkt 2.4.3).

Bei elektronischen ELSTER-Erklärungen sind zielgerichtete Risiko-Hinweise ohne Einschränkung möglich. Die Steuerverwaltung macht hiervon bisher allerdings nur eingeschränkt Gebrauch. So fehlen z. B. Hinweise zu den eigenen Einkünften und Bezügen sowie zum Vermögen der unterstützten Personen. Soweit zu anderen Bereichen zielgerichtete Hinweise bereits vorhanden sind, werden diese teilweise als „risikounwirksam“ eingestuft und

deshalb bei der Veranlagung nicht ausgegeben. Einzelne dieser Hinweise könnten die Bearbeitungsqualität verbessern.

2.4.3 Beanstandete Veranlagungen und Unterhaltssachverhalte

Von den geprüften 797 Veranlagungen wurden 242, somit 30 Prozent, als fehlerhaft beanstandet. Für die darin enthaltenen 889 Unterhaltssachverhalte ergab sich mit 262 fehlerhaft bearbeiteten eine Quote von 29 Prozent. Die Zahl der Einzelfehler betrug insgesamt 273. Für 2016 und 2018 war die Bearbeitungsqualität nahezu identisch.

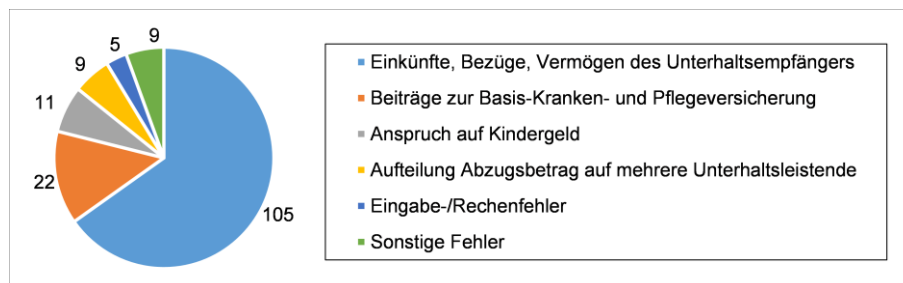
Bei Auslandssachverhalten liegt die Beanstandungsquote bezogen auf die Unterhaltssachverhalte bei 39 Prozent, die entsprechende Quote bei Inlandsfällen demgegenüber nur bei 25 Prozent.

78 Prozent der festgestellten Fehler sind dem Verantwortungsbereich der Bearbeiter und 22 Prozent dem Verantwortungsbereich des RMS zuzuordnen. Die Fehlerschwerpunkte unterscheiden sich in beiden Bereichen kaum.

Fehlerschwerpunkte bei Inlandssachverhalten

Bei Leistungen an Personen im Inland (161 Einzelfehler) entfallen 80 Prozent der Fehler auf zwei Schwerpunkte.

Abbildung 2: Fehler und Fehlerursachen bei Inlandssachverhalten (161)



Zwei Drittel der Beanstandungen betreffen fehlerhaft ermittelte Einkünfte und Bezüge oder nicht berücksichtigtes Vermögen der unterstützten Person, weil die Bearbeiter z. B. die unzutreffenden Erklärungsdaten nicht mit den verfügbaren eDaten zum Unterhaltsempfänger abglichen oder nicht erkannten, dass Einnahmen des Unterhaltsempfängers aus einem Minijob an falscher Stelle erklärt wurden, was im Ergebnis zu einem zu niedrigen Ansatz der anzurechnenden Einkünfte und Bezüge führte. In diesem Zusammenhang ist darauf hinzuweisen, dass Daten zu Minijobs für die Bearbeiter generell nicht durch Zugriffsmöglichkeiten auf elektronische Datenbestände - etwa der Minijob-Zentrale - ermittelbar sind. Die Finanzverwaltung hält eine systemische Lösung für entbehrlich und ein Auskunftersuchen im Einzelfall für ausreichend.

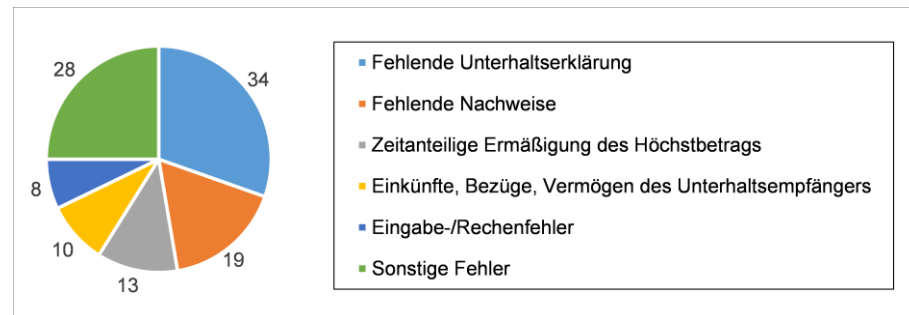
Einen zweiten Fehlerschwerpunkt bilden die Beiträge zur Basisabsicherung des Unterhaltsempfängers in der Kranken- und Pflegeversicherung. Diese können unter Umständen den Höchstbetrag für Unterhaltsleistungen erhöhen. In den von uns beanstandeten Fällen wurden diese Beiträge entweder

in unzutreffender Höhe erklärt und berücksichtigt oder es lagen die Voraussetzungen für die Erhöhung des Höchstbetrags nicht vor.

Fehlerschwerpunkte bei Auslandssachverhalten

Der Fehlerschwerpunkt bei Auslandssachverhalten (112 Einzelfehler) lag bei unzureichend belegten Unterhaltsleistungen.

Abbildung 3: Fehler und Fehlerursachen bei Auslandssachverhalten (112)



Nahezu die Hälfte der Beanstandungen betrafen die fehlende Unterhaltserklärung des Unterhaltsempfängers oder das Fehlen anderer Nachweise, wie z. B. den des Geldtransfers an die unterstützte Person.

12 Prozent der Fehler entfielen auf die unterbliebene Kürzung des Höchstbetrags. Dieser ist z. B. zeitanteilig zu vermindern, wenn mit der Zahlung des Unterhalts erst im Laufe des Jahres begonnen wurde.

Mangels eDaten sind die Angaben der Steuerpflichtigen zu Auslandssachverhalten - im Unterschied zu Inlandssachverhalten - nur überprüfbar, wenn entsprechende Nachweise vorliegen. Aufgrund des Wegfalls der Belegvorlagepflicht müssten hierzu Belege angefordert werden. Hierzu sind die Bearbeiter, wenn ihnen ein Auslandsfall durch einen Risiko-Hinweis zur Prüfung überwiesen wird, nach den einschlägigen Bearbeitungsvorgaben allerdings nicht generell verpflichtet. Bei anderen Sachverhalten mit Auslandsbezug hingegen wird die Anforderung von Belegen vorgegeben.

2.5 Finanzielles Ergebnis der Prüfung

Die in den untersuchten Steuerfällen festgestellten Fehler führten per saldo zu Mehrsteuern und Steuerausfällen³ von rund 190.000 Euro. Unterstellt, diese Ergebnisse ließen sich landesweit übertragen, ergäbe sich ein Betrag in einer Größenordnung von 20 Mio. Euro.

³ Jeweils Einkommensteuer, Solidaritätszuschlag und gegebenenfalls Kirchensteuer.

3 Empfehlungen

3.1 Qualität elektronischer Steuererklärungen über ELSTER verbessern

Bei elektronischen Einkommensteuererklärungen sollte ELSTER für die Steuerpflichtigen um zusätzliche Hinweise und Plausibilitätsprüfungen zu den Unterhaltsleistungen ergänzt werden.

3.2 Bearbeitungsqualität durch zielgerichtete Hinweise für die Bearbeiter steigern

Die Bearbeitungsqualität sollte verbessert werden, indem z. B.

- bei ELSTER-Erklärungen einzelne der bislang unterdrückten Risiko-Hinweise künftig ausgegeben werden,
- weitere zielgerichtete Risiko-Hinweise, z. B. zum Vermögen sowie zu den Einkünften und Bezügen, generiert werden,
- die allgemein gehaltenen Risiko-Hinweise um eine beispielhafte Aufzählung möglicher Risikobereiche ergänzt werden,
- die Finanzämter sich bei Auslandssachverhalten, die vom RMS dem Bearbeiter zur Prüfung zugewiesen werden, mangels alternativer Überprüfungsmöglichkeiten grundsätzlich die erforderlichen Nachweise vorlegen lassen.

4 Stellungnahme des Ministeriums

Das Finanzministerium erhebt gegen die Feststellungen und Empfehlungen des Rechnungshofs keine Einwendungen.

Es unterstützt die Empfehlung, bei Auslandssachverhalten die erforderlichen Nachweise generell anzufordern, wenn das RMS zur Prüfung der Unterhaltsleistungen auffordert. Es teilt außerdem die Einschätzung, dass die Qualität elektronisch übermittelter Steuererklärungen durch zusätzliche ELSTER-Hinweise und -Plausibilitätsprüfungen erhöht werden kann.

Um die Bearbeitungsqualität zu verbessern, will das Ministerium außerdem die Empfehlung des Rechnungshofs prüfen, ob zu ELSTER-Erklärungen bei der Veranlagung weitere zielgerichtete Risiko-Hinweise generiert und einzelne der bislang unterdrückten Hinweise künftig ausgegeben werden.

Das Ministerium möchte die Schaffung von zusätzlichen Hinweisen bei der Erstellung der elektronischen Steuererklärung für den Steuerpflichtigen prüfen. Ungeachtet dessen sei für Inlandsfälle ohne Angabe der Identifikationsnummer bereits das IT-Programm geändert worden. In solchen Fällen werde künftig ein spezieller Hinweis für die Finanzämter ausgegeben.

5 Schlussbemerkung

Der Rechnungshof begrüßt die bereits ergriffenen und die noch beabsichtigten Maßnahmen zur Verbesserung der Erklärungs- und Bearbeitungsqualität.

Soweit ELSTER unplausible oder unvollständige Angaben auf Erklärungsebene weiterhin zulassen sollte, muss aber deren Korrektur bei der Veranlagung in geeigneter Weise sichergestellt werden.

Schutz und Erhalt von landeseigenen Burgen und Ruinen (Kapitel 1208)

Das Land besitzt rund 250 Kulturliegenschaften, die teils schwer zugänglich sind. Die Ruinen, Burg- und Maueranlagen ohne Nutzer und Vermarktungsmöglichkeit sind überwiegend in einem schlechten Zustand. Der Denkmal-, Natur- und Artenschutz sowie die Verkehrssicherung der Wege, Freitreppen und Gewölbe machen den Schutz und Erhalt zu einer anspruchsvollen und teuren Aufgabe. Die Abstimmung, Durchführung und Finanzierung von Bau- und Unterhaltmaßnahmen sollte für alle Objekte von der Liegenschaftsverwaltung in eigener Zuständigkeit wahrgenommen und optimiert werden.

1 Ausgangslage

Von 250 Kulturliegenschaften werden etwa 60 von „Schlösser und Gärten Baden-Württemberg“ (SSG) genutzt und vermarktet (Premiumsegment). Die restlichen 190 Liegenschaften sind weniger spektakulär und aufgrund ihrer Lage und Erschließung nur eingeschränkt oder gar nicht wirtschaftlich nutzbar. Von diesen Liegenschaften fallen wiederum rund 170 in die Zuständigkeit der Finanzverwaltung (Landesbetrieb Vermögen und Bau Baden-Württemberg) sowie 22 in die der Staatsforstverwaltung (ForstBW als Anstalt Öffentlichen Rechts).

Der Rechnungshof prüfte 23 Sanierungen von denkmalgeschützten Natursteinmauern an Burgen und Ruinen mit Gesamtbaukosten von 30 Mio. Euro, die vom Landesbetrieb Vermögen und Bau durchgeführt wurden. Dabei handelt es sich zumeist um abgelegene und weitläufige mittelalterliche Burganlagen, Domänen bzw. deren Ruinen. Sie werden mit hohem technischen und finanziellen Aufwand instandgehalten. Der ohnehin anspruchsvolle Bauunterhalt erfordert zudem denkmalpflegerische Abstimmungen und die Berücksichtigung von natur- und artenschutzrechtlichen Belangen.

2 Prüfungsergebnisse

Besondere Herausforderungen bei den Schutz- und Erhaltungsmaßnahmen bestanden insbesondere durch

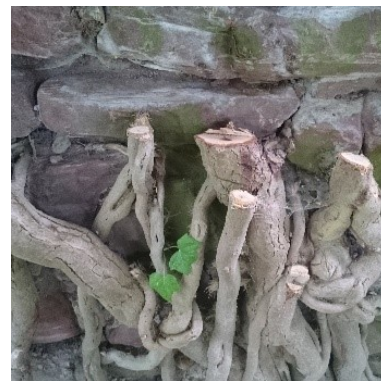
- umfangreiche statische und historische Voruntersuchungen,
- unbestimmte Bausubstanzen und hohe handwerkliche Ansprüche,
- Abstimmungen mit dem Denkmal-, Natur- und Artenschutz,
- Unterbrechungen durch Brut- und Schonzeiten und Umsiedlungen,
- ungenügende Erschließung,
- aufwendige Baustelleneinrichtung (Strom, Wasser, Abfall).

Für viele Baumaßnahmen mussten zunächst die Wasser- und Stromversorgung geplant und installiert werden. Außerdem waren Transport- und Anfahrtswege sowie Lagerflächen herzustellen. Fehlende Baudokumente und neu anzufertigende Bauaufnahmen führten zu erheblichen Mehraufwendungen. Unterbrechungen aus Gründen des Natur- und Artenschutzes und spezielle Vorgaben zum Bauablauf hatten großen Einfluss auf die Bauzeit.

2.1 Erhebliche Schäden an Natursteinmauern

Hauptursache von Schäden an Natursteinmauern war in vielen Fällen die starke Durchwurzelung mit Gehölzen. In der Folge drang vermehrt Wasser ein und die Mauern verloren ihre Standfestigkeit, teilweise bis zum kompletten Einsturz. Der dringende Handlungsbedarf wurde oft erst durch Einstürze erkannt, wie beispielsweise an der Minneburg und den Roggenbacher Schlössern.

Abbildung 1: Durchwurzelte Mauern



In mehreren Fällen verzögerten sich Sanierungsmaßnahmen aufgrund unklarer Zuständigkeiten für die Pflege des Bewuchses, Verkehrssicherung der Wege und Instandsetzung der Mauern beispielsweise an den Ruinen Minneburg, Stolzeneck und Hohenwittlingen. Begehungen zur Erkennung des Bauunterhalts- und Pflegebedarfs fanden nicht systematisch statt. Durchwurzelter Mauer sind ein Beleg für gänzlich unterlassenen Bauunterhalt.

Das Baumanagement hat die Aufgabe, die Natursteinmauern instandzuhalten. Dem Gebäudemanagement obliegt die Grünpflege in der Fläche. Sobald Schäden (z. B. Durchwurzelung, Einsturz) in den Mauern auftreten, ist das Baumanagement zuständig.

2.2 Ausschreibung und Kostensicherheit

Der Umfang der Instandsetzungsarbeiten an den Ruinen war im Vorfeld oft nicht exakt bestimmbar. Dies lag an der schwierigen Erschließung, beengten Verhältnissen, fehlender Festigkeit des Unterbodens oder besonderen archäologischen Funden.

In der Regel erstellen Architekten und Ingenieure auf Grundlage von Voruntersuchungen die Ausschreibungsunterlagen. Das Ausmaß der Schäden sowie der Aufwand für die Baustelleneinrichtung wurde jedoch oftmals unterschätzt. Abstimmungen mit der Denkmalpflege, dem Natur- und Artenschutz sowie den Gemeinden und Nutzern führten zu Festlegungen, die unter anderem Bauzeitverlängerungen und Kostensteigerungen zur Folge hatten.

Beispiele: Die Herstellung von Anfahrtswegen für den Materialtransport sowie für die Gerüststellung am steilen Fels des Rusenschlosses bei Blaubeuren erhöhte die Kosten erheblich. Helikopter und alpine Kletterer wurden zur Baustelleneinrichtung benötigt. Dieser zusätzliche Aufwand wurde bei der Ausschreibung unterschätzt.

Abbildung 2: Helikoptereinsatz und Hängegerüst am Rusenschloss



Bei der Ruine Hohenurach (Kreis Reutlingen) führten der unvorhersehbare Fund sowie die Untersuchung eines Skeletts zu Unterbrechungen der baulichen Maßnahmen und Mehraufwendungen.

2.3 Natur- und Artenschutz

Der zeitliche Bauablauf musste regelmäßig wegen gefährdeter Tier- und Pflanzenarten angepasst werden. Durch die Vorgaben von Natur- und Artenschutz wurden die Arbeiten an der Baustelle regelmäßig eingeschränkt. Der Bauablauf wurde unterbrochen und die Bau- sowie Standzeiten dadurch verlängert.

Abbildung 3: Störungsschutz gemäß § 44 Absatz 1 Bundesnaturschutzgesetz

	Jan	Feb	Mrz	Apr	Mai	Jun	Jul	Aug	Sep	Okt	Nov	Dez
Wanderfalke	Arbeiten möglich	Arbeiten möglich	Ruhezeit	Ruhezeit	Ruhezeit	Ruhezeit	Ruhezeit	Arbeiten uneingeschränkt möglich	Arbeiten uneingeschränkt möglich	Arbeiten möglich	Arbeiten möglich	Arbeiten möglich
Rabenvögel	Arbeiten möglich	Arbeiten möglich	Ruhezeit	Ruhezeit	Ruhezeit	Ruhezeit	Ruhezeit	Arbeiten uneingeschränkt möglich	Arbeiten uneingeschränkt möglich	Arbeiten möglich	Arbeiten möglich	Arbeiten möglich
Fledermaus	Ruhezeit	Ruhezeit	Ruhezeit	Arbeiten möglich	Arbeiten möglich	Arbeiten möglich	Arbeiten möglich	Arbeiten uneingeschränkt möglich	Arbeiten uneingeschränkt möglich	Arbeiten möglich	Arbeiten möglich	Arbeiten möglich
Amphibien/ Reptilien	Ruhezeit	Ruhezeit	Ruhezeit	Ersatzquartier	Ersatzquartier	Ersatzquartier	Ersatzquartier	Ersatzquartier	Ersatzquartier	Ruhezeit	Ruhezeit	Ruhezeit

Neben den in vorgenannter Abbildung genannten Tieren wurden Flechten, Sträucher und Ameisenlöwen vorgefunden, die einem besonderen Schutz unterliegen. Am Heidelberger Schloss wurden im Zuge der Arbeiten Amphibien- und Reptilienschutzbarrieren hergestellt. An der Ruine Hohenurach wurde für die geschützte Insektenart der Ameisenlöwen ein Biotop in der sanierten Steilwand errichtet.

Abbildung 4: Schutzbarriere (links), Biotop für Ameisenlöwen (rechts)



Bei einem optimierten Bauablauf sollten Planungs- und Ausführungskorridore frühzeitig berücksichtigt werden. Hierfür sind intensive planungstechnische Vorbereitungen und Klärungen zwischen den Beteiligten durchzuführen.

2.4 Verkehrssicherung und Absturzsicherung

Die Verkehrssicherung bei den geprüften Ruinenanlagen wurde unterschiedlich umgesetzt. Einzelne Absturzsicherungen waren unzureichend. Gefahrenhinweise gab es nur vereinzelt. Wege und Mauern waren vor Beginn von Instandsetzungsarbeiten oft nicht gepflegt. Gemäß der Verwaltungsvorschrift Liegenschaften obliegt die Verkehrssicherung der nutzenden Verwaltung. Ist kein Nutzer vorhanden, obliegt die Verkehrssicherung dem Landesbetrieb Vermögen und Bau bzw. ForstBW.

2.5 Kaum wirtschaftliche Nutzungsperspektiven

Ruinenanlagen haben eine kulturhistorische Bedeutung und sind Zeugen der Landesgeschichte. Die geprüften Anlagen dienen unter anderem als touristisches Ziel und der Naherholung.

Die Mehrheit der untersuchten Anlagen ist jedoch weder vermarktbar noch wirtschaftlich nutzbar. Sie liegen ohne öffentliche Erschließung oder ausgebaute Infrastruktur im abgelegenen Außenbereich. Es fallen hohe Kosten für den Erhalt und den Bauunterhalt der Liegenschaften an.

Zwischen Feststellung von Mängeln und deren Beseitigung vergeht zu viel Zeit, mitunter mehrere Jahre.

Abbildung 5: Touristische Nutzung am Rusenschloss



2.6 Ruinen innerhalb des Staatswalds

Der Landesbetrieb Vermögen und Bau betreute Baumaßnahmen an mindestens 16 von 22 Ruinenanlagen, die im Sinne der Verwaltungsvorschrift zu § 64 Landeshaushaltsordnung in der Zuständigkeit der Staatsforstverwaltung liegen. Beispiele:

Bei der Burg Neufürstenberg (Schwarzwald-Baar-Kreis) wurden 2015 Schäden durch ForstBW festgestellt. Die Instandsetzungsarbeiten durch Vermögen und Bau begannen 2018, also drei Jahre später.

An der Burgruine Hohenwittlingen (Kreis Reutlingen) stürzte 2014 eine Burgmauer ein. Die Zuständigkeit für die Instandsetzung zwischen ForstBW und Vermögen und Bau war ungeklärt. Bis Ende 2020 war die Instandsetzung noch nicht begonnen.

Beim Rusenschloss (Alb-Donau-Kreis) führten die Verhandlungen zwischen den Ressorts zu einer Verzögerung der Baumaßnahme von mehr als drei Jahren. Im Ergebnis sollten die Kosten nicht von ForstBW, sondern abweichend vom Regelfall vom Haushalt des Finanzministeriums getragen werden. Das Finanzministerium verfügte 2014, dass in „ähnlich gelagerten strittigen Fällen“ zukünftig das gleiche Verfahren anzuwenden sei. Neben der Abweichung vom Regelfall wurde damit weitere Unklarheit für künftige Maßnahmen geschaffen.

Die praktizierte Aufgabenteilung zwischen ForstBW und dem Landesbetrieb Vermögen und Bau sieht der Rechnungshof als nachteilig an. Ohne klare Zuordnung der Verantwortung bleiben Schäden unentdeckt, unterbleiben

notwendige Maßnahmen und erhöhen sich in der Folge die Kosten einer späteren Sanierung.

3 Empfehlungen

3.1 Zuständigkeit für Ruinen neu regeln

Da bauliche Maßnahmen ohnehin in allen uns bekannten Fällen von Vermögen und Bau durchgeführt wurden, sollte die Zuständigkeit für die Ruinen im Staatswald auf die Finanzverwaltung übertragen werden.

3.2 Schäden zeitnah beseitigen

Die Ruinen sollten häufiger in Augenschein genommen werden. Festgestellte Schäden sollten zeitnah beseitigt werden.

3.3 Verkehrssicherheit gewährleisten

Die Verkehrssicherheit der Liegenschaften muss gewährleistet sein. Bei den Domänen müssen hierfür die Nutzer sensibilisiert werden. Wo unabwendbare Risiken bestehen, sind Gefahrenhinweise anzubringen oder Zugänge abzusperren.

4 Stellungnahme der Ministerien

Das Ministerium für Ländlichen Raum und Verbraucherschutz stimmt der Prüfung einer Übertragung der Zuständigkeit für die Ruinen im Staatswald zu. ForstBW habe weder Mittel für die baulichen Maßnahmen noch das nötige Fachwissen für den Bauunterhalt. Die Expertise liege beim Landesbetrieb Vermögen und Bau.

Das Finanzministerium stimmt einer grundsätzlichen Übertragung der Zuständigkeiten für die Ruinen im Staatswald nicht zu. Das Immobilienmanagement für die Grundstücke des Forstvermögens obliege der Landesforstverwaltung, was sich auch in der eigentumsrechtlichen Zuordnung mit entsprechendem Eintrag im Grundbuch widerspiegeln sollte. Die Zuständigkeit sei in der Landeshaushaltsordnung und im ForstBW-Gesetz dergestalt geregelt, dass ForstBW u. a. die Gebäudebewirtschaftung und -unterhaltung übertragen wurde. Eine Übertragung der Zuständigkeit führe zwangsläufig zu Abgrenzungs-, Verkehrssicherungs- und Haftungsfragen. Eine engmaschige und lückenlose Betreuung der Ruinen im Forstvermögen sei durch den Landesbetrieb Vermögen und Bau Baden-Württemberg nicht zu leisten.

Denkbar sei jedoch eine Prüfung der Übertragung der Zuständigkeit im Einzelfall. Als praktikabler Weg erscheine vorstellbar, auf Antrag von ForstBW

und in Abstimmung mit dem Ministerium für Ländlichen Raum und Verbraucherschutz, klar abgegrenzte Sanierungsaufgaben im Einzelfall wahrzunehmen.

Das Finanzministerium stimmt zu, dass - unter dem Vorbehalt des verfügbaren Personals und der Sachmittel - die Intensität des Bauunterhalts erhöht werden könne. Dabei habe die Abwehr von Gefahren die oberste Priorität.

5 Schlussbemerkung

Aus Sicht des Rechnungshofs verdeutlichen die Stellungnahmen der Ressorts, dass es bezüglich der Ruinen im Staatswald einer grundsätzlichen Klärung der Zuständigkeit für den Bauunterhalt bedarf. Das vorhandene bauliche Fachwissen und der Umstand, dass Vermögen und Bau auch bislang regelmäßig den baulichen Erhalt dieser Liegenschaften durchgeführt hat, spricht für eine Übertragung der Zuständigkeit auf die Liegenschaftsverwaltung.

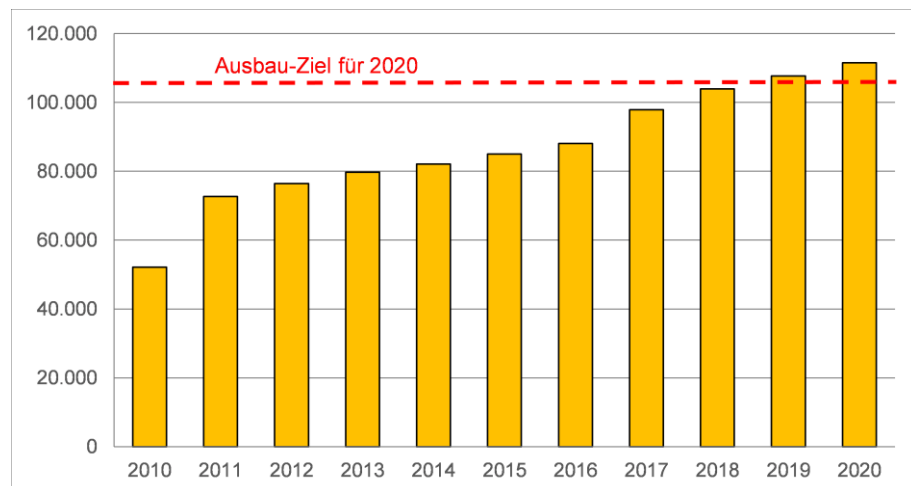
Photovoltaikpotenzial auf Landesgebäuden (Kapitel 1208)

Seit einigen Jahren errichtet das Land verstärkt Photovoltaikanlagen auf seinen Gebäuden. Der Rechnungshof stellte fest, dass eine Vielzahl von großen Baumaßnahmen des Landes ohne Photovoltaik realisiert wurden, obwohl dies in diesen Fällen wirtschaftlich gewesen wäre und dem Klimaschutz gedient hätte. Da nachträgliche Installationen mit wirtschaftlichen und technischen Nachteilen verbunden sind, sollte bei Baumaßnahmen Photovoltaik von Anfang an integriert werden.

1 Ausgangslage

Seit 1998 betreibt das Land Photovoltaikanlagen, die vom Landesbetrieb Vermögen und Bau Baden-Württemberg errichtet werden. Daneben vermietet es Dach- und Freiflächen, auf denen Dritte eigene Anlagen errichten und betreiben können. Im Energiebericht 2020 hebt das Finanzministerium hervor, dass der Ausbau der Photovoltaik in Landesliegenschaften ein wichtiger Baustein der Klimaschutzstrategie des Landes sei. Das Ziel, die Modulfläche bis 2020 gegenüber 2010 zu verdoppeln, wurde erreicht.

Abbildung 1: Entwicklung der aufsummierten Photovoltaikfläche (in m²)



Ein großer Teil der Modulfläche ist Eigentum Dritter. In diesen Fällen vermietet das Land die Dachflächen. Die Photovoltaikanlagen müssen nach Beendigung der Gestattungsverträge entweder demontiert oder durch das Land erworben werden.

Der Rechnungshof forderte zuletzt in der Denkschrift 2018, dass insbesondere größere Gebäude des Landes mit hohem, konstantem Stromverbrauch wie beispielsweise Rechenzentren, Laborgebäude oder Justizvollzugsanstalten mit Photovoltaikanlagen ausgerüstet werden sollten. Bei diesen kann

der Strom aus Photovoltaik vollständig selbst verbraucht werden. Mit jeder Photovoltaikanlage werden die Strombezugskosten gesenkt.

Der Rechnungshof prüfte damals die Wirtschaftlichkeit vorhandener Photovoltaikanlagen. Im Gegensatz dazu behandelt der vorliegende Beitrag den ungenügenden Zubau von Photovoltaikanlagen insbesondere bei großen Baumaßnahmen. Anlass war eine zunächst geplante, aber nicht realisierte Photovoltaikanlage auf dem Dach der Erweiterung der Württembergischen Landesbibliothek in Stuttgart.

Mit Beschluss vom 18. Februar 2020 schrieb die Landesregierung das Energie- und Klimaschutzkonzept für landeseigene Liegenschaften vom 11. Dezember 2012 fort. Insbesondere soll der Ausbau erneuerbarer Energien forciert werden. Unter anderem sollen bis 2025 mindestens 130.000 m² und bis 2030 mindestens 175.000 m² Photovoltaik-Fläche auf Landesliegenschaften installiert werden¹. Für Nichtwohngebäude legt das Klimaschutzgesetz ab dem 1. Januar 2022 eine grundsätzliche Verpflichtung zur Installation einer Photovoltaikanlage fest.

Das Finanzministerium hat im März 2020 einen Leitfaden „Photovoltaikanlagen in landeseigenen Liegenschaften“ eingeführt. Außerdem erließ es im Sommer 2020 verschärfte Vorgaben für die Errichtung von Photovoltaikanlagen für den Landesbetrieb Vermögen und Bau.

Das im Herbst 2020 novellierte Klimaschutzgesetz Baden-Württemberg gibt für die Landesverwaltung das Ziel vor, diese bis 2040 weitgehend klimaneutral auszurichten. Dabei soll die weitgehende Klimaneutralität in erster Linie durch die Einsparung von Energie, die effiziente Bereitstellung, Umwandlung, Nutzung und Speicherung von Energie sowie durch die Nutzung erneuerbarer Energien erreicht werden.

2 Prüfungsergebnisse

2.1 Große Baumaßnahmen ohne Photovoltaik

Der Rechnungshof erhob im Rahmen seiner Prüfungen großer Bauvorhaben des Landes regelmäßig, ob eine Photovoltaikanlage errichtet wurde. Bei vielen großen Baumaßnahmen verzichtete das Land darauf. Begründet wurde dies häufig damit, dass der Planungsbeginn der Maßnahmen deutlich vor 2013 gelegen habe.

¹ Energie- und Klimaschutzkonzept für landeseigene Liegenschaften 2020 bis 2050.

Abbildung 2: Nicht genutzte Dächer (gelb) der Justizvollzugsanstalt Stuttgart



Foto: Michael Tümmers (2017).

Im Oktober 2013 forderte das Finanzministerium den Landesbetrieb Vermögen und Bau auf, zu jeder Maßnahme grundsätzlich die Errichtung einer Photovoltaikanlage zu prüfen. Bei Eignung sollten zumindest die vorbereitenden Maßnahmen für eine spätere Installation getroffen werden (z. B. Durchbrüche und Elektro-Trassen).

Nach dem Energie- und Klimaschutzkonzept für landeseigene Liegenschaften sind bei Neubaumaßnahmen seit 2017 grundsätzlich Photovoltaikanlagen als Bestandteil der Baumaßnahme zu errichten. Baumaßnahmen an bestehenden und geeigneten Landesgebäuden sollen die Errichtung von Photovoltaikanlagen zumindest vorbereitend ermöglichen.

Der Rechnungshof und die Staatlichen Rechnungsprüfungsämter haben im Rahmen ihrer Prüfungen 26 Dachflächen von großen Neubauten oder Generalsanierungen lokalisiert, die trotz idealer Voraussetzungen bislang nicht mit einer Photovoltaikanlage ausgestattet wurden. In der Summe wurden Dachflächen von mehr als 45.000 m² ermittelt. Dies entspricht einer Modulfläche von überschlägig 15.000 m² und einer Leistung von mehr als 2.900 Kilowatt_{peak} (kW_p). Somit entging dem Land die Chance, den externen Strombezug der Liegenschaften um jährlich 2,9 Mio. Kilowattstunden zu verringern. Dies entspricht dem Stromverbrauch von mehr als 900 privaten Haushalten. Zudem entspricht diese Photovoltaik-Leistung einer Reduzierung des CO₂-Ausstoßes von 1.000 Tonnen je Jahr.

Im Mittel kostet eine Kilowattstunde Strom aus neuen Photovoltaikanlagen 10 Cent, also nur etwa die Hälfte des Stromeinkaufspreises des Landes. Die entgangenen Einsparungen aus 26 nicht realisierten Photovoltaikanlagen betragen 250.000 Euro je Jahr bei einer einmaligen Investition von überschlägig 4,3 Mio. Euro.

In Einzelfällen wurde die Errichtung einer Photovoltaikanlage geprüft, ohne jedoch weitergeplant oder realisiert zu werden. Die Gründe für den Verzicht waren unter anderem:

- Kostensteigerungen im Gesamtprojekt,
- städtebauliche oder architektonische Gründe,

- Photovoltaikanlagen wurden als Kosten-Sollbruchstelle definiert und
- mangelndes Interesse bzw. Nachdruck seitens der nutzenden Verwaltung.

In der folgenden Tabelle sind nur die zehn größten Standorte mit mehr als 100 kW_p dargestellt.

Tabelle: Die zehn größten Baumaßnahmen ohne Photovoltaikanlagen

Ort	Neubau bzw. Baumaßnahme (Übergabe)	Baukosten (in Mio. Euro)	Mögliche Photovoltaik	
			Modulfläche (in m ²)	Kilowatt _{peak} (kW _p)
Stuttgart	Justizvollzugsanstalt, Unterkunftsgebäude (2017)	57	2.000	385
Stuttgart	Duale Hochschule Baden-Württemberg, Technische Fakultät (2021)	113	1.600	308
Heidelberg	Universitätsklinik, Chirurgische Klinik (2020)	218	1.500	288
Bruchsal	Landesfeuerweherschule Baden-Württemberg (2017)	39	1.000	192
Ulm	Universität, Sanierung Gebäude-Kreuz M25 (2020)	39	900	173
Freiburg	Universitätsklinik, Tumorzentrum (2019)	55	800	154
Ulm	Universität, Forschungsgelände ZQB (2019)	23	800	154
Stuttgart	John-Cranko-Schule (2020)	72	760	146
Stuttgart	Württembergische Landesbibliothek (2020)	60	590	113
Stuttgart	Hochschule für Technik, Architekturfakultät (2016)	24	520	100
Summe		700	11.020	2.013

Im Planungswettbewerb zur Württembergischen Landesbibliothek war bereits ein energetisches Konzept mit Photovoltaik vorgesehen. Bei der Genehmigungsplanung folgte die Bauverwaltung den städtebaulichen und architektonischen Bedenken des Architekten gegen die Photovoltaikanlage. Schließlich wurde die Photovoltaikanlage auch wegen Kostensteigerungen im Gesamtprojekt zurückgestellt.

2.2 Nachteile nachträglicher Installation

Große neue oder generalsanierte Flachdächer bieten beste Voraussetzungen für Photovoltaikanlagen. Die Anlagen können dort optimal ausgerichtet und betrieben werden. Flachdächer unterliegen jedoch im Vergleich zu Steildächern deutlich kürzeren Sanierungszyklen. Erfahrungsgemäß müssen die

Abdichtungen von neuen Flachdächern durchschnittlich nach 20 bis 30 Jahren saniert werden. Dieser Zeitraum deckt sich mit der erwarteten Betriebszeit von Photovoltaikanlagen. Bei einer späteren Installation muss eine Photovoltaikanlage für eine Dachsanierung vorzeitig ab- und wiederaufgebaut werden. Neben Schäden an den Modulen, neuer Verkabelung, Ab- und Aufbaukosten entstehen zwischenzeitlich zusätzliche Stromkosten und CO₂-Emissionen.

Gleichwohl wurden Dächer häufig erst Jahre nach Herstellung der Dachabdichtung mit Photovoltaikanlagen bestückt. Ein Beispiel hierfür ist der Neubau des Geo- und Umweltforschungszentrums an der Universität Tübingen. Das Dach des mehr als 80 Mio. Euro teuren Neubaus wurde bereits 2017 fertiggestellt. Im Frühjahr 2021 war die mit 70 kW_p geplante Photovoltaikanlage noch nicht installiert.

Abbildung 3: Vorgesehene Fläche (gelb) beim Neubau in Tübingen



Damit greifen die Arbeiten zum Aufbau der Photovoltaikanlagen in die zu- meist vierjährige Gewährleistungszeit der Dachabdichtung ein. Zudem fallen regelmäßig zusätzliche Kosten für ein Dachfangerüst und Kranarbeiten an. Fehlen vorbereitende Maßnahmen, fallen zusätzliche Kosten für die Lei- tungsführung an. Es müssen Durchdringungspunkte in der Dachabdichtung geschaffen sowie die Niederspannungshauptverteilung ausgebaut werden.

Vor diesem Hintergrund muss mehr Wert auf die ineinandergreifende Pla- nung und Umsetzung von Dach und Photovoltaikanlage gelegt werden.

2.3 Klimaneutralität 2040

Das Land beschafft für seine Liegenschaften bereits seit 2013 ausschließlich Strom mit Ökostrom-Zertifikaten. Das Finanzministerium vertritt daher die Auffassung, dass wegen des Bezugs von zertifiziertem Ökostrom, Stromein-

sparungen durch neue Photovoltaikanlagen den CO₂-Ausstoß nicht unmittelbar senken. Demzufolge trügen eigene Photovoltaikanlagen nicht zur Senkung der CO₂-Emission aus dem Betrieb von Landesgebäuden bei.

Der Rechnungshof schließt sich dieser Auffassung nicht an. Mit zertifiziertem Ökostrom wird dem Bezieher lediglich bilanziell Strom ohne CO₂-Emission zugerechnet. Damit untrennbar verbunden ist die erhöhte bilanzielle Zurechnung von Strom aus fossilen Energieträgern bei Stromkunden ohne Ökostromtarif. In der Gesamtrechnung werden keine CO₂-Emissionen vermieden, sondern lediglich umverteilt. Ein Vorteil für Umwelt und Klima entsteht daraus nicht. Demgegenüber führen Photovoltaikanlagen auf Landesgebäuden zu einer tatsächlichen Reduzierung des CO₂-Ausstoßes.

Das Land strebt gemäß Klimaschutzgesetz, das von einer Vorbildfunktion der öffentlichen Hand ausgeht, eine Klimaneutralität der Verwaltung bis 2040 an. Das Land sollte auch im Hinblick auf seine Vorbildfunktion jede Möglichkeit ergreifen, wirtschaftlich zu betreibende Photovoltaikanlagen auf eigenen Gebäuden zu errichten.

3 Empfehlungen

3.1 Architektur soll Klimaschutz nicht entgegenstehen

Bei Neubaumaßnahmen des Landes sollte der architektonische Gestaltungsanspruch den Klimaschutzziele Rechnung tragen. Die Klimaschutzziele des Landes sollten insbesondere bei Neubauten durch entsprechende Planungsvorgaben des Landes stringent umgesetzt werden.

3.2 Photovoltaikanlagen nicht als Sollbruchstelle definieren

Die Realisierung von wirtschaftlichen Photovoltaikanlagen sollte auch ungeachtet einer Verpflichtung aus dem Klimaschutzgesetz nicht von der Kostentwicklung eines Gesamtprojekts abhängig gemacht werden. Sie sollten nicht als Kosten-Sollbruchstelle definiert werden.

3.3 Photovoltaikanlagen nachrüsten

Die vom Rechnungshof aufgezeigten Gebäude sollten zeitnah mit Photovoltaikanlagen nachgerüstet werden.

4 Stellungnahme des Ministeriums

Das Finanzministerium teilte mit, dass die Vorgaben für die Errichtung von Photovoltaikanlagen im Sommer 2020 verschärft worden seien. Bei allen geeigneten Neubaumaßnahmen und grundlegenden Sanierungen seien Photovoltaikanlagen als Bestandteil der Baumaßnahme zu realisieren. Die ent-

sprechend der bisherigen Regelungen für Photovoltaikanlagen vorgerüsteten Gebäude sollten bis Ende 2022 vollständig nachgerüstet werden. Die systematische Potenzialerhebung werde mit dem Ziel einer schrittweisen Photovoltaik-Ausstattung aller geeigneten Landesliegenschaften fortgeführt.

Das Ministerium erklärte des Weiteren, dass das Instrument der „Kosten-Sollbruchstelle“ nicht mehr angewendet werde.

Liegenschaftsmanagement bei landeseigenen Wohnungen (Kapitel 1209)

Der Bestand an landeseigenen Wohnungen ging in den letzten 30 Jahren von rund 3.600 Wohnungen auf rund 1.400 Wohnungen zurück. Die landesweite Leerstandsquote stieg in den letzten Jahren kontinuierlich an und beträgt aktuell rund 20 Prozent. Einzelne Wohnungen stehen seit über 10 Jahren leer und führen zu erheblichen Einnahmeausfällen für das Land. Die Betriebsleitung des Landesbetriebs Vermögen und Bau hat nur einen sehr eingeschränkten Überblick über den Bedarf an landeseigenen Wohnungen sowie über Veränderungen im Wohnungsbestand durch Veräußerungen, Umwandlungen und Leerstände.

1 Ausgangslage

Das Land Baden-Württemberg verfügt über rund 1.400 landeseigene Wohnungen in Gebäuden unterschiedlicher Baujahre. Dieser Bestand resultiert überwiegend aus der historischen Entwicklung der Wohnungsfürsorge. Zu den landeseigenen Wohnungen gehören Werkmietwohnungen und Mietwohnungen.

Der Rechnungshof prüfte Veräußerungen des Landes sowie Maßnahmen zur Umwandlung von landeseigenem Wohnraum in andere Nutzungsformen, beispielsweise in Bürofläche. Geprüft wurde, ob es für die im Prüfungszeitraum vorgenommenen Maßnahmen aussagekräftige Wirtschaftlichkeitsbetrachtungen gab. Außerdem wurde untersucht, wie die Staatliche Vermögens- und Hochbauverwaltung den Wohnraumbedarf für Landesbedienstete ermittelt und diesen bei den Entscheidungen über bestehenden Wohnraum berücksichtigt hat.

Darüber hinaus betrachteten wir den Leerstand bei landeseigenem Wohnraum und wie diesem entgegengewirkt werden kann.

2 Prüfungsergebnisse

Der Landesbetrieb Vermögen und Bau Baden-Württemberg (Vermögen und Bau) ist für die Wahrnehmung der Eigentümer- und Bauherrenfunktion für alle dem Geschäftsbereich des Finanzministeriums Baden-Württemberg zugeordneten Landesimmobilien verantwortlich. Die Verwaltung der Landeswohnungen und der Wohnungen mit Belegungsrechten des Landes erfolgt durch die für den Bezirksbau zuständigen Ämter von Vermögen und Bau.

2009 bis 2020 betragen die jährlichen Einnahmen des Landes aus „Miet- und Werkmietwohnungen“ im Durchschnitt 9,5 Mio. Euro.¹

¹ Diese Einnahmen werden bei Kapitel 1209 Titel 124 01 „Einnahmen aus Vermietung, Verpachtung und Nutzung“ gebucht.

2.1 Bestand an landeseigenen Wohnungen

Der Bestand an landeseigenen Wohnungen im Allgemeinen Finanzvermögen belief sich nach Angabe von Vermögen und Bau zum 1. Januar 2021 auf 1.399 Wohnungen. Im Vergleich zum Bestand zum 1. Januar 1990 von 3.596 Wohnungen² verringerte er sich innerhalb von 30 Jahren um 2.198 Wohnungen (61,1 Prozent).

Nach Auswertung der Mietverträge bei Vermögen und Bau reduzierte sich die Anzahl der vermieteten Wohnungen von 2008 bis 2020 von 1.756 auf 1.120 Wohnungen (36,3 Prozent).

Wesentliche Gründe für die sinkende Zahl von Mietverträgen sind Leerstände, Veräußerungen und Nutzungsänderungen.

2.2 Landesweiter Leerstand und Leerstandsquote

Nach Angabe der Betriebsleitung von Vermögen und Bau wird beim Landesbetrieb zum Leerstand landeseigener Wohnungen keine eigene Statistik geführt. Über das Haushaltsmanagementsystem können Leerstände nur stichtagsbezogen und mit hohem Aufwand ausgewertet werden. Steht eine Wohnung unterjährig für einzelne Monate leer, taucht diese Wohnung in der Auswertung nicht auf, wenn sie zum Stichtag wieder vermietet ist.

Weiterhin war die Dokumentation der Wohnungsbelegung im Haushaltsmanagementsystem nicht immer vollständig. Zum Teil fehlte die Angabe eines nachvollziehbaren Grundes für den jeweiligen Leerstand.

Tabelle: Landesweiter Leerstand und Leerstandsquote

Jahr	Anzahl an Wohnungen	Vermietete Wohnungen (Anzahl der Mietverträge)	Anzahl der leerstehenden Wohnungen	Leerstandsquote (in Prozent)
2017	1.381	1.145	236	17,1
2018	1.375	1.133	242	17,6
2019	1.351	1.100	251	18,6
2020	1.399	1.120	279	19,9

Die Auswertung durch den Rechnungshof zeigt, dass die Leerstandsquote in den letzten Jahren kontinuierlich angestiegen ist und aktuell bei rund 20 Prozent des Wohnungsbestands liegt. Nach Daten des Statistischen Bundesamts lag der Anteil der unbewohnten Wohnungen deutschlandweit bei 8,2 Prozent und in Baden-Württemberg bei 6,8 Prozent.³ Auch wenn der

² Landtagsdrucksache 16/6630, S. 7.

³ Statistisches Bundesamt, Mikrozensus-Zusatzerhebung 2018; abgerufen unter dem Link: <https://www.destatis.de/DE/Themen/Gesellschaft-Umwelt/Wohnen/Tabellen/unbewohnte-wohnungen-nach-bundeslaendern.html> (abgerufen am 11. Mai 2021).

Vergleich wegen methodischer Unterschiede bei der Erhebung nur eingeschränkt möglich ist, erscheint die Leerstandsquote der landeseigenen Wohnungen sehr hoch.

2.3 Bedarf an landeseigenen Wohnungen

Der Bedarf an landeseigenen Wohnungen wird von jedem Amt von Vermögen und Bau selbstständig ermittelt. Dies geschieht anhand von Interessenlisten.

Die Betriebsleitung teilte dem Rechnungshof mit, dass aufgrund des aktuellen Wohnungsmangels und der Probleme bei der Gewinnung von Fachkräften für die öffentliche Verwaltung die Wohnungsfürsorge wieder intensiviert werden solle. Insbesondere in Ballungsgebieten werde an einer Intensivierung der Wohnungsfürsorge gearbeitet.

Obwohl Vermögen und Bau den landeseigenen Wohnungen einen hohen Stellenwert beimisst, hat die Betriebsleitung keinen Überblick über die Situation im Land. Eine strategisch ausgerichtete Bedarfsplanung und Bedarfssteuerung finden nicht statt und sind aufgrund der fehlenden Daten auch nicht möglich.

2.4 Entscheidung über Leerstand, Umwandlung und Veräußerung

Das Vermögen des Landes ist nach den §§ 7, 63 und 64 Landeshaushaltsordnung wirtschaftlich und nachhaltig zu verwalten und zu bewirtschaften. Nach § 63 Absatz 2 Landeshaushaltsordnung dürfen Vermögensgegenstände nur veräußert werden, wenn sie zur Erfüllung der Aufgaben des Landes in absehbarer Zeit nicht benötigt werden. Diese Vorgabe gilt nach § 63 Absatz 4 Landeshaushaltsordnung auch für die Überlassung der Nutzung eines Vermögensgegenstands. Entbehrliches Grundvermögen ist grundsätzlich unter wirtschaftlichen Gesichtspunkten und nach regionaler oder überregionaler Ausschreibung zu vermarkten.

Die Entscheidungen über den Leerstand, die Veräußerung oder die Umwandlung von landeseigenen Wohnungen treffen die Ämter von Vermögen und Bau. Die Betriebsleitung hat nach eigenen Angaben keine Übersicht über die Entscheidungen der Ämter.

2.4.1 Ergebnisse zum Leerstand

Bei der Prüfung stellte der Rechnungshof fest, dass in den Zuständigkeitsbereichen aller geprüften Ämter Leerstände existieren. Nach Auswertung der vorgelegten Unterlagen betragen diese zwischen rund 12 und 24 Prozent des jeweils vorhandenen Wohnungsbestands.

In den geprüften Fällen war eine Begründung für den jeweiligen Leerstand nicht immer erkennbar. Der Wohnungsleerstand ist überwiegend auf erforderliche Sanierungen der Wohnungen und des Gebäudebestands zurückzuführen.

Da oftmals auf eine zeitnahe Sanierung verzichtet wurde, entgingen dem Land Einnahmen. Durch die Verzögerung von Sanierungen wird die Bausubstanz in der Regel zusätzlich geschädigt, wodurch sich die Kosten für spätere Sanierungen erhöhen. Darüber hinaus werden hierdurch Wohnungen dem Wohnungsmarkt vorenthalten.

Beispiel: Mannheim



Bei dem Objekt handelt es sich um ein dreigeschossiges Haus mit ausgebautem Dachgeschoss in der Innenstadt von Mannheim. Das Gebäude befindet sich äußerlich in einem gepflegten Zustand. Die zwei Dachgeschosswohnungen stehen seit über 12 Jahren leer.

Es ist nicht erkennbar, weshalb die Wohnungen nicht bereits saniert und wieder vermietet wurden.

Beispiel: Heidelberg



Bei diesem Objekt handelt es sich um ein denkmalgeschütztes Gebäude, das als Nebengebäude zum Ensemble des Heidelberger Schlosses gehört. Das Gebäude gliedert sich in zwei Haushälften mit separaten Eingängen. Es steht seit 2011 leer. Die Gebäude sind aktuell nicht bewohnbar.

Um die denkmalgeschützte Bausubstanz zu erhalten und weiter steigende Sanierungskosten zu verhindern, sollten die Gebäude zeitnah saniert und anschließend vermietet werden.

2.4.2 Umwandlungsmaßnahmen

Eine Umwandlung von Wohnraum in Bürofläche ermöglicht dem Land die Unterbringung eigener Behörden oder Einrichtungen, wenn diese im Bestand untergebracht werden sollen oder am Markt keine geeigneten Grundstücke für einen Neubau zur Verfügung stehen. Wird in solchen Fällen auf die Flächen der landeseigenen Wohnungen zurückgegriffen, ist zu klären, ob die Maßnahme wirtschaftlich und rechtlich zulässig ist.

Der Rechnungshof hat 20 Maßnahmen im Zuständigkeitsbereich des Amts Karlsruhe geprüft.

Beispiel: Karlsruhe



Die 1908 errichteten Wohnhäuser verfügen über eine Nutzfläche von 263 m² und 273 m², aufgeteilt in je vier Mietwohnungen. Ursprünglich vom Amt Karlsruhe bewirtschaftet, vermietete zuletzt das Studierendenwerk Karlsruhe die Wohnungen an Studierende. Die Mietverhältnisse wurden zwischen 2000 und 2018 beendet. Die frei gewordenen Wohnungen wurden nicht saniert, sondern blieben jeweils nach dem Ende des Mietverhältnisses leerstehend, ohne dass eine Konzeption für eine Weiternutzung vorlag.

2018 wurde bei der Stadt Karlsruhe eine Nutzungsänderung von Wohnraum in Institutsflächen beantragt. Eine Untersuchung von Alternativen fand nicht statt. Dadurch war ein Vergleich der Wirtschaftlichkeit nicht möglich. Die 2019 begonnenen Umbaumaßnahmen sind inzwischen abgeschlossen, jedoch noch nicht abgerechnet.

Die Wirtschaftlichkeit der Maßnahmen ist fraglich. Eine Prüfung der Wirtschaftlichkeit des Umbaus wie beispielsweise die Prüfung, ob die Umbaukosten weniger als 70 bis 75 Prozent der Neubaukosten betragen, fand nicht statt. Ein vom Rechnungshof durchgeführter Kostenvergleich führte zu dem Ergebnis, dass die Kosten für die Nutzungsänderung über denen für einen Neubau liegen.

Als mögliche Alternative wurde eine Nachverdichtung durch eine zusätzliche Neubebauung des Grundstücks nicht in Betracht gezogen. Nach Auskunft des Stadtplanungsamts ist auf dem Grundstück die Neuerrichtung von Gebäuden noch möglich. Bei einem Neubau hätten denkmalgeschützte

Mehraufwendungen für die Umsetzung der Nutzungsänderung eingespart werden können.

Weiterhin bemängeln wir den Leerstand der Mietwohnungen von teilweise bis zu 20 Jahren und den damit verbundenen Einnahmeausfall für das Land.

3 Empfehlungen

- Die Leerstandsquote bei landeseigenen Wohnungen sollte verringert werden, insbesondere durch die zügige Sanierung und Vermietung leerstehender Wohnungen.
- Vermögen und Bau sollte Bestand und Bedarf an landeseigenen Wohnungen analysieren sowie einen Datenbestand anlegen und pflegen, der eine strategische Steuerung durch die Betriebsleitung ermöglicht.

4 Stellungnahme des Ministeriums

Das Finanzministerium teilt mit, dass die Gesamtanzahl an landeseigenen Wohnungen regelmäßig im Zusammenhang mit spezifischen Informationen zu Wohnungskategorie, Nutzungsart oder Überlassungsstatus zu betrachten sei. Es gebe Wohnungen für Wohnungsfürsorgezwecke und Wohnungen, die nicht ohne Weiteres hierfür verfügbar seien und bei denen zum Teil aus historischen Gründen spezifische Überlassungsformen und -auflagen hinterlegt seien. Außerdem unterliege der Wohnungsbestand aufgrund von Veräußerungen oder neuen Fiskalerbschaften regelmäßig Veränderungen. Das Ministerium teilt weiter mit, dass für den Leerstand unterschiedliche Gründe wie z. B. Mieterwechsel, Sanierungsarbeiten oder die Freihaltung zu einer Zwischennutzung ursächlich seien. Soweit aber der Leerstand auf unzureichende oder verzögerte Instandhaltung zurückzuführen ist, sei dies insbesondere bei der allgemeinen Wohnungssituation nicht sachgerecht. Das Ministerium werde künftig darauf achten, dass die Bauherren- und Eigentümeraufgaben verstärkt wahrgenommen würden. Im Zuge dessen sei der Sanierungsbedarf landesweit mit dem Ziel ermittelt worden, diesen sukzessive abzubauen.

Eine verstärkte Einbindung der Betriebsleitung in eine zentrale, übergeordnete Bedarfsplanung und Lenkung im Rahmen einer möglichen Intensivierung der Wohnungsfürsorge solle Gegenstand weiterer Prüfungen werden.

Digitalisierungsprojekt „Digitale Zukunftskommune@bw“ (Kapitel 1223)

Unzureichende inhaltliche Vorgaben in der Ausschreibung des Förderprogramms führten dazu, dass die geförderten Digitalisierungsstrategien in ihrer Qualität und ihrem Nutzen für die Kommunen sehr unterschiedlich ausfielen. Das Innenministerium erkannte auch Ausgaben der Kommunen als förderfähig an, die dem konkreten Förderzweck nicht gerecht werden.

1 Ausgangslage

Im Jahr 2017 initiierte die Landesregierung die Digitalisierungsstrategie „digital@bw“. Die Strategie umfasst insgesamt 78 Digitalisierungsprojekte aus 10 Ressorts mit einem Gesamtvolumen von 323,3 Mio. Euro. Das Förderprogramm „Digitale Zukunftskommune@bw“ ist eines dieser Projekte in der Ressortzuständigkeit des Innenministeriums.

Mit dem Projekt sollten ausgewählte Kommunen gefördert werden, sich zu sogenannten „Smart Cities/Smart Counties“ mit einem hohen Innovationspotenzial zu entwickeln. Gefördert wurde - neben Modellvorhaben und einzelnen Digitalisierungsprojekten - die Erstellung kommunaler Digitalisierungsstrategien. Grundlage für die Förderung war eine Ausschreibung aus dem Jahr 2017. Das Förderprogramm wurde durch ein Forschungsinstitut wissenschaftlich begleitet.

Für das Förderprogramm standen von 2017 bis 2021 insgesamt 7,6 Mio. Euro zur Verfügung. Diese Mittel sind weitgehend gebunden und Ende 2020 etwa zur Hälfte abgeflossen. Der Rechnungshof befasste sich vorrangig mit dem Programmteil zur Förderung kommunaler Digitalisierungsstrategien.

2 Prüfungsergebnisse

2.1 Ziele der Förderung und inhaltliche Vorgaben

Die Ziele des Förderprogramms galten gleichermaßen für alle Programmteile (Modellvorhaben, Strategieentwicklung, Umsetzungsprojekte). Sie waren vom Innenministerium bewusst offen und abstrakt formuliert, um alle Kommunen unabhängig von ihrer Größe und dem jeweiligen Stand der Digitalisierung anzusprechen. In den teilnehmenden Kommunen sollte zum Beispiel „mithilfe moderner Informations- und Kommunikationstechnologien ... eine ressourcenschonende, nachhaltige und zukunftsorientierte Entwicklung verfolgt werden“ und „die Entwicklung langfristig angelegter, ganzheitlicher digitaler Strategien ... vorangetrieben“ werden. Es war vorgesehen, bis zu 50 Kommunen bei der Entwicklung (oder Weiterentwicklung) einer entsprechenden Strategie zu unterstützen.

Die Vorgaben hinsichtlich des Fördergegenstands waren allerdings nur vage formuliert. Gefördert werden sollten ganzheitliche Konzepte „mit einer Vision

für die zukünftige Entwicklung der Kommune im Kontext der Digitalisierung inklusive Handlungsempfehlungen und Umsetzungsvorschlägen“. Es wurde jedoch nicht näher definiert, welche Elemente eine Strategie enthalten sollten, um diese Vorgaben zu erfüllen.

Das Innenministerium eröffnete sich mit den wenig konkreten Zielen und Fördervoraussetzungen einen weiten Spielraum bei der Bewertung der Projekte und damit Flexibilität bei der Förderentscheidung. Im Förderverfahren führten die vagen Vorgaben allerdings zu Auslegungs- und Abgrenzungsproblemen. So war beispielsweise vielen Kommunen anhand der Ausschreibung nicht klar, welche Anforderungen zu erfüllen waren, um eine Förderung zu erhalten.

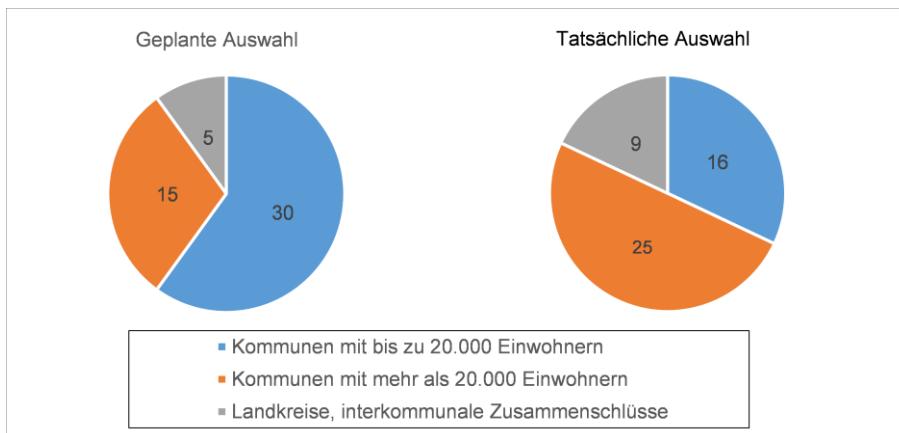
Im Ergebnis führte dies dazu, dass die geförderten Digitalisierungsstrategien in ihrer Qualität sehr unterschiedlich ausfielen. Die Bandbreite reichte von einer die zentralen Lebensbereiche umfassenden Strategie bis hin zu einem Papier, welches auf wenigen Seiten neben Bildern nur abstrakte Visionen enthielt. Von der Qualität der einzelnen Strategie hängt jedoch der konkrete Nutzen für die jeweilige Kommune ab. Nur eine gelungene Digitalisierungsstrategie kann die Digitalisierung der Kommunen spürbar voranbringen und damit dem übergeordneten Ziel des Förderprogramms dienen.

Die unspezifischen Vorgaben und nicht messbaren Ziele machten zudem eine spätere Erfolgskontrolle faktisch unmöglich.

2.2 Auswahl der Förderempfänger nach dem Ausschlussprinzip

Um einen breitgefächerten Kreis von Förderempfängern und repräsentative Ergebnisse in der Begleitforschung zu erzielen, wollte das Innenministerium jeweils eine bestimmte Anzahl von Anträgen kleinerer Kommunen (mit bis zu 20.000 Einwohnern), größerer Kommunen (mit mehr als 20.000 Einwohnern) und von Landkreisen fördern. Aufgrund einer nur geringen Anzahl von Anträgen kleinerer Kommunen wurden die Zielgrößen für die jeweiligen Kategorien im Laufe des Auswahlverfahrens angepasst. Im Ergebnis wurden nicht wie zunächst beabsichtigt schwerpunktmäßig kleinere Kommunen gefördert. Trotz der eher geringen Resonanz auf das Förderprogramm konnte dadurch die vorgesehene Gesamtzahl an geförderten Kommunen beibehalten werden.

Abbildung: Verteilung der Kommunen nach Kategorien



Die Auswahlentscheidung ist anhand der Darstellung in den Förderakten des Ministeriums nicht durchgehend nachvollziehbar. In der Ausschreibung waren Bewertungskriterien wie etwa „Schlüssigkeit und Konsistenz des Konzepts“ oder „Einbindung in die Verwaltungsstruktur“ genannt und auch gewichtet. Eine Bewertung der einzelnen Anträge anhand dieser Kriterien geht aus den Unterlagen jedoch nicht hervor. Die Entscheidung wurde in einer Gesamtschau aller Anträge getroffen. Es wurde lediglich begründet, weshalb einzelne Anträge abgelehnt wurden. Im Ergebnis ist deshalb nicht erkennbar, ob und in welchem Maße die ausgewählten Anträge die Kriterien tatsächlich erfüllen.

Da letztendlich die angestrebte Anzahl von Projekten gefördert wurde, entsteht der Eindruck, dass lediglich nach dem Ausschlussprinzip jene Anträge abgelehnt wurden, welche die Kriterien am wenigsten erfüllten. Wäre die Auswahlentscheidung streng daran orientiert worden, welche Anträge die in der Ausschreibung benannten Bewertungskriterien vollständig und überzeugend erfüllen, wären im Ergebnis gegebenenfalls weniger Projekte als geplant gefördert worden. Entsprechend hätten Haushaltsmittel eingespart oder für vorrangige Projekte der Digitalisierungsstrategie umgewidmet werden können.

2.3 Zusammensetzung der Auswahljury

Die eingereichten Anträge wurden zunächst durch das Innenministerium vorgeprüft und anschließend in einer Auswahljury beraten. Die Auswahljury war unter anderem mit Vertretern der kommunalen Landesverbände besetzt. Das Votum der Auswahljury hatte maßgeblichen Einfluss auf die endgültige Entscheidung über die Anträge. Aus den Bewerbungen war ersichtlich, dass ein Teil der Kommunen beabsichtigte, ein externes Unternehmen mit der Erstellung der Digitalisierungsstrategie zu beauftragen. In 15 Fällen war dies eine hundertprozentige Tochtergesellschaft des Gemeindetags, der in der Auswahljury vertreten war. Um die Objektivität der Auswahlentscheidung nicht zu gefährden und bereits den Anschein einer Interessenkollision zu vermeiden, hätte die Besetzung der Auswahljury im Hinblick auf §§ 20, 21 Landesverwaltungsverfahrensgesetz (Besorgnis der Befangenheit) geändert

werden müssen, nachdem dieser Sachverhalt aus den Förderanträgen erkennbar wurde.

2.4 Verwendung der Fördermittel

In der Ausschreibung des Förderprogramms fehlten genauere Vorgaben dazu, welche Personal- und Sachausgaben der Kommunen als projektbezogen anzusehen und damit förderfähig sind. In der Folge musste das Innenministerium deshalb im Bewilligungsverfahren bei nahezu allen Antragstellern weitere Angaben und Erläuterungen nachfordern. Im Ergebnis blieb für den Rechnungshof dennoch wenig nachvollziehbar, nach welchen Kriterien Ausgaben als förderfähig anerkannt wurden.

Zu Beginn des Verfahrens wurden keine detaillierten Finanzierungspläne verlangt. Selbst Pauschalen für „interne Ausgaben“ wurden als förderfähig anerkannt. Unter diesem Sammelbegriff wurden später verschiedene Maßnahmen zusammengefasst, die aus Sicht des Rechnungshofs nicht unmittelbar im Zusammenhang mit dem Förderzweck standen. Eine nachträgliche Kontrolle der Mittelverwendung war dem Innenministerium in der Folge nur eingeschränkt möglich und wurde nicht vertieft vorgenommen. So wurden beispielsweise auch laufende Kosten für bereits vorhandene Büroausstattung und Personalkosten für Stammpersonal als projektbezogene Ausgaben anerkannt.

Da bei der Förderung von kommunalen Digitalisierungsstrategien keine konkreten formalen oder inhaltlichen Bestandteile einer Strategie vorgegeben wurden, stellte das Innenministerium im Ergebnis lediglich fest, ob ein Strategiedokument erstellt wurde. So konnte bei allen Kommunen die zweckentsprechende Verwendung der Fördermittel bejaht werden. Bei einer inhaltlichen Betrachtung fällt aber auf, dass nicht alle Strategien den geforderten „ganzheitlichen“ Ansatz verfolgen und alle Lebensbereiche der Kommune wie Wirtschaft, Verwaltung, Bildung, Mobilität und Gesellschaft abbilden. Einige beschränken sich thematisch auf einzelne Aspekte der kommunalen Digitalisierung. So wurden zum Beispiel eine Strategie zur Mobilfunkentwicklung oder eine Strategie zur Digitalisierung des Baugenehmigungsverfahrens entwickelt und dem Innenministerium vorgelegt.

Bei einer genaueren Betrachtung der als förderfähig anerkannten Ausgaben zeigte sich, dass Fördermittel, die für die Strategieentwicklung gewährt wurden, nicht nur hierfür verwendet wurden. Teilweise wurden sie auch für Umsetzungsprojekte und weitere Zwecke eingesetzt. So wurden beispielsweise CAD-Workshops an Schulen durchgeführt, 3-D-Drucke der örtlichen Kirche bestellt, eine „Geo-App“ weiterentwickelt, ein Online-Marktplatz eingerichtet oder das Stadtmuseum und die örtlichen Schulen mit digitalen Installationen ausgerüstet. Diese Verwendungen der Mittel dienten aus Sicht des Rechnungshofs nicht mehr dem Förderzweck der Erstellung einer kommunalen Digitalisierungsstrategie; verschiedentlich bestand überhaupt kein Bezug zur Digitalisierung. Diese Ausgaben hätten daher jedenfalls im Rahmen dieses Programms nicht anerkannt werden dürfen. Der Anspruch des Projekts, ganzheitliche Strategien zu fördern, und die Realität der Förderpraxis liegen in einigen Fällen weit auseinander.

3 Empfehlungen

3.1 Ziele und Gegenstand von Förderprogrammen konkret beschreiben

Ziel und Gegenstand von Förderprogrammen sollten - auch im Interesse der Qualität der Ergebnisse - so konkret wie möglich beschrieben werden. Die Zielbeschreibung sollte am Zweck der Förderung ausgerichtet sein und eine Erfolgskontrolle ermöglichen.

3.2 Auswahlentscheidung anhand der vorgegebenen Kriterien dokumentieren

Die Auswahlentscheidung bei Förderprogrammen sollte entlang der vorgegebenen Kriterien dokumentiert werden. Anhand einer Prüfmatrix oder einer individuellen Begründung der Auswahlentscheidung sollte nachvollziehbar sein, welche Kriterien die Förderanträge erfüllen.

Sofern nicht genügend Anträge die für das Förderprogramm festgelegten Bewertungskriterien erfüllen, sollte das Programmvolumen nicht ausgeschöpft werden.

3.3 Bei Auswahlgremien den Anschein einer Interessenkollision vermeiden

Bei der Besetzung eines Auswahlgremiums sollte darauf geachtet werden, dass kein Mitwirkungsverbot besteht und kein Anschein einer Interessenkollision entstehen kann.

3.4 Förderfähige Ausgaben auf den Zweck der Förderung ausrichten

Die förderfähigen Ausgaben sollten - auch um Mitnahmeeffekte zu vermeiden - in der Ausschreibung eindeutig und verständlich definiert und auf den jeweiligen Zweck des Förderprogramms ausgerichtet werden. Bereits bei der Antragstellung sollten aussagekräftige Finanzierungspläne verlangt werden. Für die Prüfung der zweckentsprechenden Verwendung der Fördermittel sollten nachvollziehbare Belege verlangt werden.

4 Stellungnahme des Ministeriums

Das Innenministerium weist darauf hin, dass die Ziele der Förderung und inhaltlichen Vorgaben des Förderprogramms in den Ausschreibungen bewusst offen formuliert gewesen seien, da es zu dem Zeitpunkt erst relativ wenige Anhaltspunkte gegeben habe, wie eine Digitalisierungsstrategie - gerade auf der Ebene kleiner und mittelgroßer Kommunen - aussehen könne.

Bei der Auswahl der Förderempfänger sei bewusst eine relative Bewertung anhand der in der Ausschreibung genannten Bewertungskriterien vorgenommen worden. Die Kriterien habe man weit ausgelegt, um durch die Förderung von insgesamt 50 Kommunen eine hinreichend große Datenlage zu schaffen. Das Ziel, eine Vielzahl an unterschiedlichen Kommunen zu unterstützen, sei erreicht worden. Im Rahmen der Begleitforschung habe man dadurch ein sehr breites Verständnis hinsichtlich der Hemmnisse, Treiber und Herausforderungen bei der Entwicklung kommunaler Digitalisierungsstrategien aufbauen und mehrere Arbeitshilfen entwickeln können.

Bei der Zusammensetzung der Auswahljury seien alle rechtlichen Vorgaben beachtet worden. Insbesondere seien keine Vertreter der kommunalen Landesverbände nach §§ 20, 21 Landesverwaltungsverfahrensgesetz auszuschießen gewesen, da die Voraussetzungen dieser Ausschlussnorm nicht vorgelegen haben. Der Anschein einer Interessenkollision habe nicht bestanden, weil zwischen dem Vorschlag der Auswahljury und einer etwaigen Beauftragung der Tochtergesellschaft des Gemeindetags noch die Entscheidung des Innenministeriums und der jeweiligen Zuwendungsempfänger gestanden habe.

In Bezug auf die Verwendung der Fördermittel sei im Jahr 2017 noch nicht vollständig absehbar gewesen, welche Methoden für die Erstellung einer kommunalen Digitalisierungsstrategie konkret notwendig und hilfreich sein könnten. Daher seien die Anträge umfangreich bewilligt worden. In der Verwendungsnachweisprüfung könne davon nicht mehr abgewichen werden. Die Verwendungsnachweise seien umfangreich, aber wohlwollend geprüft worden. Die Herangehensweise der Kommunen sei sehr unterschiedlich gewesen; deshalb seien auch unterschiedliche Ideen beantragt, genehmigt und später abgerechnet worden. Eine Verbindung zum Verwendungszweck habe immer hergestellt werden können.

Einzelplan 14: Ministerium für Wissenschaft, Forschung und Kunst

Erhebung von Studiengebühren bei internationalen Studierenden (Kapitel 1410 bis 1421)

Der Rechnungshof empfiehlt, an den wesentlichen Regelungen des Landeshochschulgebührengesetzes zu den Studiengebühren für internationale Studierende festzuhalten. Die Gebührenhöhe sollte mit Blick auf die Kostenentwicklung regelmäßig angepasst werden, erstmals zum Wintersemester 2022/2023 um mindestens 10 Prozent.

1 Ausgangslage

Der Landesgesetzgeber hat durch eine Novellierung des Landeshochschulgebührengesetzes (LHGebG) zum Wintersemester 2017/2018 Studiengebühren für internationale Studierende eingeführt. Er folgte einem Vorschlag des Rechnungshofs aus einer vorangegangenen Beratenden Äußerung und setzte die Höhe der Gebühren unabhängig von Hochschulart und Studiengang auf 1.500 Euro je Semester fest. Die Gebühren werden von den Hochschulen durch Gebührenbescheid erhoben. Von dem Gebührenaufkommen erhält die jeweilige Hochschule 20 Prozent, die übrigen 80 Prozent kommen dem Landeshaushalt zugute.

Als internationale Studierende im Sinne des LHGebG sind alle Studierenden definiert, die nicht die Staatsangehörigkeit eines EU-Mitgliedstaats oder eines anderen Vertragsstaats des Europäischen Wirtschaftsraums haben (§ 3 Absatz 1 LHGebG).

Ausgenommen von der Gebührenpflicht sind Studierende, die den in § 3 Absatz 2 LHGebG definierten Inlandsbezug haben, also insbesondere Studierende mit ausländischer Staatsangehörigkeit, aber deutscher Hochschulzugangsberechtigung (sogenannte Bildungsinländer). Weitere Ausnahmen wegen eines besonderen Inlandsbezugs sieht § 5 LHGebG vor. Ebenfalls ausgenommen von der Gebührenpflicht sind nach § 20 LHGebG jene internationalen Studierenden, die bereits vor Inkrafttreten der Gesetzesnovelle, also vor dem Wintersemester 2017/2018, an einer baden-württembergischen Hochschule in demselben Studiengang immatrikuliert waren.

Nach § 6 LHGebG können durch Verwaltungsakt der Hochschule von der Gebührenpflicht insbesondere befreit werden

- Studierende, die krank oder beurlaubt sind oder sich in einem Praxissemester befinden,
- Studierende, die unter den Geltungsbereich vertraglich vereinbarter Gebührenbefreiungen fallen,
- eine begrenzte Zahl besonders begabter Studierender, wenn die betreffende Hochschule eine solche Befreiung durch Satzung vorgesehen hat.

Weitere Befreiungstatbestände hat das Wissenschaftsministerium in einer 2017 erlassenen Verordnung vorgesehen. Außerdem können die Hochschulen in Härtefällen Befreiungen von der Gebührenpflicht aussprechen.

Die Universitäten haben einigen internationalen Studierenden im Hinblick auf die Probleme, die sich aus der Corona-Pandemie ergeben haben, im Sommersemester 2020 und im Wintersemester 2020/2021 nach Maßgabe des § 7 LHGebG und des subsidiär geltenden § 22 Landesgebührengesetzes Befreiungen gewährt. Zugrunde lagen Empfehlungen des Wissenschaftsministeriums, wie mit diesen Härtefallregelungen sachgerecht umzugehen ist.

Im Frühjahr 2021 hat der vom Ministerium eingesetzte Monitoring-Beirat, der das Ministerium zum Thema Studiengebühren berät, seinen Zwischenbericht vorgelegt, in dem einschlägige statistische Zahlen mitgeteilt und die im Beirat kontrovers vertretenen Positionen dargelegt werden. In einem nächsten Schritt will der Beirat im Konsens Empfehlungen aussprechen, wie das Recht der Studiengebühren weiterentwickelt werden soll.

Der Rechnungshof hat die Erhebung der Studiengebühren im Sommersemester 2019 und im Wintersemester 2019/2020 an den Universitäten des Landes geprüft. Die pandemiebezogenen Befreiungen wurden vom Rechnungshof nicht geprüft, da sie nicht in den Prüfungszeitraum fielen.

2 Prüfungsergebnisse

2.1 Gesamtaufkommen der Studiengebühren

Die Landesregierung hatte bei der Einbringung des Gesetzentwurfs prognostiziert, dass das Gesamtaufkommen der Studiengebühren auf mittlere Frist das Volumen von 40 Mio. Euro erreichen wird, wovon 8 Mio. Euro auf die Hochschulen und 32 Mio. Euro auf den Landeshaushalt entfallen sollen.

Im Hinblick auf die nach Einführung der Studiengebühren geltenden Übergangsvorschriften waren im Haushaltsplan Einnahmen des Landes

für das Jahr 2017	von	5,4 Mio. Euro,
für das Jahr 2018	von	14,7 Mio. Euro,
für das Jahr 2019	von	23,5 Mio. Euro,
für das Jahr 2020	von	25,1 Mio. Euro

geplant.

Tatsächlich betragen die Einnahmen des Landes

im Jahr 2017	3,4 Mio. Euro,
im Jahr 2018	10,3 Mio. Euro,
im Jahr 2019	18,4 Mio. Euro,
im Jahr 2020	19,4 Mio. Euro.

Ursache für die Divergenz zwischen Soll- und Ist-Einnahmen war eine zu optimistische Einschätzung insbesondere der Tragweite der Übergangsvorschrift des § 20 LHGebG bei der Aufstellung des Haushalts.

Der Rechnungshof hat anhand der bei den Universitäten festgestellten Ausnahmen und Befreiungen das Gebührenaufkommen der nächsten Jahre hochgerechnet. Danach werden die Einnahmen voraussichtlich 2024 das ursprünglich angestrebte Volumen von 40 Mio. Euro erreichen. Sollte der Gesetzgeber die Höhe der Studiengebühren zum Studienjahr 2022/2023 der Kostenentwicklung anpassen, wird das Einnahmeziel voraussichtlich bereits im Jahr 2023 erreicht werden.

Auf die Universitäten entfallen etwa drei Viertel der Gebühreneinnahmen, die übrigen Hochschulen (Hochschulen für angewandte Wissenschaften, Duale Hochschule Baden-Württemberg, Pädagogische Hochschulen, Musik- und Kunsthochschulen) teilen sich das andere Viertel.

Die Gebührenzahler an den baden-württembergischen Universitäten stammen mit großer Mehrheit aus asiatischen Staaten. Allein 39 Prozent kommen aus der Volksrepublik China und 13 Prozent aus Indien. Aus den ärmsten Staaten Afrikas und der Karibik kamen lediglich 2 Prozent der Gebührenzahler.

2.2 Auswirkungen der Studiengebühren

Während der Diskussionen über die Einführung von Studiengebühren wurde geltend gemacht, die Studiengebühren würden zu einem spürbaren Rückgang der Zahl der ausländischen Studierenden an baden-württembergischen Hochschulen führen. Tatsächlich reduzierte sich die Zahl der Studierenden im Studienjahr 2017/2018 um 19,1 Prozent. Mittlerweile entspricht die Zahl der ausländischen Studierenden wieder annähernd dem Niveau vor 2017.

2.3 Reichweite der Ausnahmen und Befreiungen

Unter die Definition der internationalen Studierenden nach § 3 Absatz 1 LHGebG fielen im Wintersemester 2019/2020 an den neun Landesuniversitäten insgesamt 18.018 Studierende.

Aufgrund von Ausnahmen und Befreiungen waren im Ergebnis 6.676 Studierende gebührenpflichtig - das entspricht 37 Prozent der internationalen Studierenden. Die vom Wissenschaftsministerium kürzlich publizierte Zahl von 49 Prozent der internationalen Studierenden kommt dadurch zustande, dass das Ministerium die Bildungsinländer von vorneherein aus der Grundgesamtheit herausgerechnet hat.

2.3.1 Ausnahme für Bildungsinländer (§ 3 Absatz 2 Landeshochschulgebührengesetz)

Als sogenannte Bildungsinländer waren insgesamt 3.011 internationale Studierende an den Universitäten von der Gebührenpflicht ausgenommen - das

sind 16,7 Prozent. Die Gleichstellung der Bildungsinländer mit Staatsangehörigen der EU-Mitgliedstaaten erscheint sachgerecht und wird vom Rechnungshof nicht in Frage gestellt.

2.3.2 Ausnahmen aufgrund besonderen Inlandsbezugs (§ 5 Landeshochschulgebührengesetz)

Wegen besonderen Inlandsbezugs (z. B. weil sie eine Niederlassungserlaubnis nach dem Aufenthaltsgesetz haben) waren 1.054 internationale Studierende an den Universitäten von der Gebührenpflicht ausgenommen - das sind 5,8 Prozent. Auch diese gesetzliche Ausnahme ist systemkonform und sachgerecht.

2.3.3 Ausnahmen aufgrund der Übergangsvorschrift (§ 20 Landeshochschulgebührengesetz)

Insgesamt 4.680 Studierende - das entspricht 25,9 Prozent der internationalen Studierenden an Universitäten - mussten deshalb keine Studiengebühren entrichten, weil sie vor dem Wintersemester 2017/2018 bereits in demselben Studiengang an einer baden-württembergischen Universität immatrikuliert waren. Diese Ausnahmenvorschrift des § 20 LHGebG trägt dem Gedanken des Vertrauensschutzes Rechnung.

Die Zahl der unter diese Vorschrift fallenden Studierenden wird in den nächsten Jahren weiter zurückgehen, sodass diese Ausnahme spätestens im Studienjahr 2024/2025 keine nennenswerte Bedeutung mehr entfalten wird.

2.4 Befreiungen nach § 6 Landeshochschulgebührengesetz

Die in § 6 LHGebG vorgesehenen Befreiungen müssen von den Hochschulen im Einzelfall geprüft und angeordnet werden. Bei insgesamt 14 Prozent der internationalen Studierenden wurden Befreiungen ausgesprochen. Dies entspricht allein an den neun Universitäten einem entgangenen Einnahmenvolumen von rund 7,6 Mio. Euro jährlich.

Etwa zwei Drittel der Befreiungen wurden im Wintersemester 2019/2020 aufgrund von vertraglichen Vereinbarungen mit ausländischen Staaten oder Hochschulen ausgesprochen, die eine Gebührenbefreiung auf Gegenseitigkeit vorsehen (§ 6 Absatz 1 LHGebG).

Der Rechnungshof stellte in einer Reihe von Fällen fest, dass die Vereinbarungen, die den Befreiungen zugrunde gelegt wurden, entweder noch nicht oder nicht mehr gültig waren. Hier ist mehr Sorgfalt bei der Anwendung des Befreiungstatbestands geboten.

Zweifelhaft erscheint dem Rechnungshof, ob der in der Verordnung des Wissenschaftsministeriums vorgesehene spezielle Befreiungstatbestand für Schweizer Studierende an der Universität Konstanz sachgerecht und erforderlich ist. Diese Studierenden sind im Rahmen kooperativer Studiengänge

mit der Pädagogischen Hochschule Thurgau an beiden Hochschulen eingeschrieben, bezahlen aber allein an die Pädagogische Hochschule Thurgau Studiengebühren. Diese spezielle „Lex Konstanz“ wäre nicht erforderlich, wenn die Universität Konstanz und die Pädagogische Hochschule Thurgau einen Vertrag abschließen würden, der entsprechend § 6 Absatz 1 LHGebG eine gegenseitige Gebührenbefreiung vorsieht. Dann würde diese Vereinbarung auch anderen Konstanzer Studierenden zugutekommen, die sich an der Pädagogischen Hochschule Thurgau einschreiben.

2.5 Verwaltungspraxis

Die Prüfung des Rechnungshofs ergab, dass der mit der Erhebung der Studiengebühren verbundene Verwaltungsaufwand beim Karlsruher Institut für Technologie 3 Prozent der Gebühreneinnahmen entspricht (also im Durchschnitt etwa 45 Euro je Gebührenzahler und Semester). Dabei ist zu berücksichtigen, dass bei der erstmaligen Prüfung der Gebührenpflicht ein höherer Aufwand als in den Folgesemestern entsteht und ein großer Teil des Aufwands auf die Feststellung von Ausnahmen und die Bewilligung von Befreiungen entfällt, denen gerade keine Einnahmen gegenüberstehen. Deutlich mehr als 3 Prozent Aufwand war allerdings bei jenen Universitäten festzustellen, die Satzungen über die Befreiung besonders Begabter erlassen haben und umsetzen.

An fünf Universitäten hat der Rechnungshof die angewandten Ausnahmen und Befreiungen stichprobenartig auf Fehler in der Rechtsanwendung überprüft. In insgesamt 57 Fällen wurden zu Unrecht Ausnahmen angenommen oder Befreiungen bewilligt - diese 57 Fälle führten zu einem Einnahmeausfall von insgesamt 153.000 Euro jährlich. Die Universitätsverwaltungen wurden gebeten, diese Entscheidungen für die Zukunft zu korrigieren und bei der Prüfung der rechtlichen Voraussetzungen künftig sorgfältiger zu verfahren.

3 Empfehlungen

Die zum 1. Oktober 2017 eingeführten Studiengebühren für internationale Studierende tragen zur Deckung des Finanzbedarfs der baden-württembergischen Universitäten und Hochschulen bei.

Gemessen an den Kosten jedes Studienplatzes, für den das Land je nach Fachrichtung ein Mehrfaches der von den Studierenden entrichteten Gebühren aufwendet, und im internationalen Maßstab ist die Höhe der in Baden-Württemberg erhobenen Gebühren moderat.

3.1 Höhe der Studiengebühren regelmäßig anpassen

Die Höhe der Studiengebühren sollte spätestens alle fünf Jahre an die Kostenentwicklung angepasst werden. Die erste Erhöhung sollte zum Wintersemester 2022/2023 erfolgen: die im Hochschulfinanzierungsvertrag zugrunde

gelegte jährliche Ausgabensteigerung von 3 Prozent und eine durchschnittliche jährliche Personalkostensteigerung von 2,4 Prozent legen dafür eine Erhöhung um mindestens 10 Prozent nahe.

Da die Grundfinanzierung der Studiengänge überwiegend aus dem Landeshaushalt kommt, ist die Verteilung des Gebührenaufkommens zwischen dem Land und den Hochschulen im Verhältnis 80 zu 20 sachgerecht.

3.2 Realistische Haushaltsansätze

Im Unterschied zu den letzten Jahren sollten die Einnahmen, die der Landeshaushalt aus Studiengebühren für internationale Studierende erzielt, realistisch angesetzt werden.

3.3 Verwaltung und Verwendung der Studiengebühren

Den Hochschulen wird empfohlen, den Verwaltungsaufwand für die Erhebung der Studiengebühren und für die Entscheidung über Ausnahmen und Befreiungen auf 3 Prozent des Gebührenaufkommens zu begrenzen. Hinzu kommt der Verwaltungsaufwand für die Gebührenbefreiung besonders begabter Studierender.

Den Hochschulen wird empfohlen, in den Fällen des § 6 Absatz 1 LHGebG sorgfältig zu prüfen, ob die mit ausländischen Hochschulen vereinbarte Gebührenbefreiung auf Gegenseitigkeit wirklich sinnvoll ist und ob die rechtlichen Voraussetzungen für eine Gebührenbefreiung nach den abgeschlossenen Verträgen wirklich vorliegen.

Der nach Abzug der Verwaltungskosten den Hochschulen verbleibende Anteil am Nettoaufkommen der Studiengebühren sollte von den Hochschulen als Beitrag zur Deckung des Mehraufwands, der bei der Zulassung und Immatrikulation internationaler Studierender entsteht, und zur Finanzierung der besonderen Betreuung verwendet werden, die sie den internationalen Studierenden an den Hochschulen gewähren.

3.4 Ausnahmen und Befreiungen

Die Mehrzahl der im Hochschulgebührengesetz vorgesehenen Ausnahmen und Befreiungstatbestände sind sinnvoll geregelt.

Als nicht erforderlich hat sich die in der Verordnung des Wissenschaftsministeriums vorgesehene Befreiung bestimmter Schweizer Studierender an der Universität Konstanz erwiesen. Diese Fälle könnten über eine Vereinbarung nach § 6 Absatz 1 LHGebG sachgerecht gelöst werden, ohne dass es dieser Verordnung bedürfte.

4 Stellungnahme des Ministeriums und der Landesrektorenkonferenz

4.1 Stellungnahme des Ministeriums

Das Wissenschaftsministerium begrüßt die Bewertung des Rechnungshofs bezüglich der Legitimität der Studiengebühren für internationale Studierende sowie der Mehrzahl der gesetzlichen Ausnahme- und Befreiungstatbestände.

Bei der Bewertung der Annahmen des Ministeriums über den Aufwuchs der Gebühreneinnahmen sei zu berücksichtigen, dass die für die Gebühren relevante Gruppe anhand der amtlichen Statistik nicht eindeutig zu identifizieren war und Vergleichswerte aus anderen Ländern nicht vorlagen. Zudem seien während des Gesetzgebungsverfahrens weitere Befreiungstatbestände in das Gesetz aufgenommen worden, die eine Korrektur der Einnahmeerwartungen erforderlich gemacht hätten.

Aus Sicht des Ministeriums sei es konsequent, Personen mit inländischer Hochschulzugangsberechtigung von vorneherein nicht als gebührenpflichtig zu behandeln. Den Anteil der tatsächlich gebührenpflichtigen internationalen Studierenden errechne das Ministerium infolgedessen höher als der Rechnungshof.

Die Kritik des Rechnungshofs an den Befreiungen nach § 6 Absatz 3 LHGebG werde das Ministerium prüfen. Ebenso soll geprüft werden, ob dem Landtag eine gesetzliche Anpassung der Gebührenhöhe für internationale Studienanfänger im Wintersemester 2022/2023 vorgeschlagen werden soll.

4.2 Stellungnahme der Landesrektorenkonferenz der Universitäten

Die Universitäten halten in ihrer Stellungnahme fest, dass moderate Studiengebühren für internationale Studierende ein wichtiges Instrument der Hochschulfinanzierung sind, sofern durch Stipendien und Ausnahmeregelungen gesichert ist, dass begabte Studienbewerberinnen und -bewerber nicht aus finanziellen Gründen von einem Studium in Baden-Württemberg abgehalten werden.

Die Landesrektorenkonferenz macht geltend, die Herkunftsländer und angestrebten Fachrichtungen der internationalen Studierenden richteten sich nach den individuellen Profilen der einzelnen Universitäten und unterschieden sich daher teilweise stark. Um darauf adäquat eingehen zu können, müsse auch bei der Festlegung von Befreiungstatbeständen ein ausreichender Beurteilungsspielraum vor Ort erhalten bleiben. Die Universitäten plädierten daher dafür, diesen beizubehalten.

Bei der Gebührenpflicht sei es für die internationalen Studierenden selbst nicht nachvollziehbar, dass ihre Zahlungen nicht unmittelbar der Universität zugutekommen, an der sie studieren, sondern der Großteil in den allgemeinen Landeshaushalt fließt. Das Land solle daher, wie auch international üblich, den Universitäten die Studiengebühreneinnahmen belassen.

Wahrnehmung der Lehre an Universitäten und Hochschulen für angewandte Wissenschaften in Zeiten der Pandemie (Kapitel 1410 bis 1421 und 1440 bis 1462)

Die Universitäten und die Hochschulen für angewandte Wissenschaften haben die besonderen Herausforderungen der Corona-Pandemie mit Umsicht, Kreativität und erheblichem Mehraufwand bewältigt. 99 Prozent der in den Studienplänen vorgesehenen Lehrveranstaltungen und Prüfungen konnten im Wintersemester 2020/2021 trotz der Pandemie in angemessener Qualität angeboten werden.

Für die Zukunft empfiehlt der Rechnungshof, zentrale Hilfen zur Bewältigung technischer und datenschutzrechtlicher Probleme der Online-Lehre zu schaffen, die Anrechnung asynchroner Lehre in der Lehrverpflichtungsverordnung explizit zu regeln und zu prüfen, ob die gesetzlichen Bestimmungen über die Durchführung von Online-Prüfungen praxisnäher gestaltet werden können.

1 Ausgangslage

Mit dem Ausbruch der durch das Corona-Virus verursachten Pandemie im Frühjahr 2020 ergaben sich für die Hochschulen in Baden-Württemberg neue Herausforderungen. Sie waren gezwungen, ihr Lehrangebot für das Sommersemester 2020 und in der Folge auch für das Studienjahr 2020/2021 an die neu in Kraft getretenen hygienischen Anforderungen anzupassen. Die Mehrzahl der ursprünglich als Präsenzlehre geplanten Lehrveranstaltungen musste in kürzester Zeit in Online-Formate überführt werden.

Neben der Umstellung der Lehrveranstaltungen haben alle Hochschulen jeweils ein eigenes Hygienekonzept erstellt und umgesetzt, das die Präsenz der Studierenden und des Lehrpersonals weitgehenden Einschränkungen unterzogen hat. Folgerichtig wurden die meisten Lehrveranstaltungen als Online-Veranstaltungen angeboten, die die Studierenden in der Regel von ihren häuslichen Arbeitsplätzen aus verfolgt haben. Auch für die nach den Studienplänen vorgesehenen Prüfungen wurden neue Formate konzipiert und umgesetzt.

Die rechtlichen Rahmenbedingungen für das Vorgehen der Hochschulen wurden im Wesentlichen durch Verordnungen der Landesregierung, z. B. die Verordnung der Landesregierung über infektionsschützende Maßnahmen gegen die Ausbreitung des Virus SARS-CoV-2 (Corona-Verordnung) sowie die Verordnung des Wissenschaftsministeriums über infektionsschützende Maßnahmen gegen die Ausbreitung des Virus SARS-CoV-2 im Geschäftsbereich des Wissenschaftsministeriums (Corona-Verordnung Studienbetrieb), vorgegeben, einige pandemiebedingte Regelungen wurden in einer Novelle zum Landeshochschulgesetz (Viertes Hochschulrechtsänderungsgesetz vom 17. Dezember 2020) getroffen. Die Landesregierung hat die

Hochschulen bei der Bewältigung der pandemiebedingten Herausforderungen finanziell unterstützt. Die finanziellen Hilfen beliefen sich allein im Sommersemester 2020 auf rund 10 Mio. Euro.

Der Rechnungshof hat am Beispiel des Wintersemesters 2020/2021 erhoben, wie und in welchem Umfang die Universitäten und die Hochschulen für angewandte Wissenschaften ihre Kernaufgabe der Lehre wahrgenommen und dabei die Herausforderungen der Corona-Pandemie bewältigt haben.

Jede Hochschule hat dem Rechnungshof anhand eines strukturierten Fragebogens detailliert berichtet, wie die Lehre im Wintersemester 2020/2021 geleistet wurde, welche Defizite dabei zu Tage getreten sind und wie die Studierenden die Qualität des Lehrangebots in Pandemie-Zeiten beurteilten. Die Berichte der Hochschulen wurden vom Rechnungshof durch eine Stichprobe validiert, bei der die Erfüllung der Lehrverpflichtung der Professoren anhand der vorgeschriebenen Dokumentation überprüft wurde. In die Stichprobe einbezogen wurden aufgrund einer Zufallsauswahl 5 Prozent der an diesen Hochschulen beschäftigten Professoren.

2 Prüfungsergebnisse

Die Auswertung der Berichte der Universitäten und Hochschulen hat folgendes Bild ergeben:

2.1 Aufrechterhaltung des Lehrangebots

Die Universitäten und Hochschulen für angewandte Wissenschaften konnten im Wintersemester 2020/2021 durch eine nahezu flächendeckende Umstellung der angebotenen Veranstaltungsformate im Ergebnis 99 Prozent der in den Studienplänen vorgesehenen Lehrveranstaltungen ordnungsgemäß anbieten.

Im geprüften Wintersemester wurden 87 Prozent der Lehrveranstaltungen als reine Online-Formate angeboten und von den Studierenden in Anspruch genommen. Bei 7 Prozent der Lehrveranstaltungen wurde an den bestehenden Präsenzformaten festgehalten, die anhand der geltenden Hygienevorschriften modifiziert wurden. Dies gilt insbesondere für naturwissenschaftliche und technische Lehrveranstaltungen in den Hochschullaboren. 5 Prozent der Lehrveranstaltungen wurden als gemischte Formate (Hybridformate) angeboten und wahrgenommen. Lediglich 1 Prozent der in den Studienplänen vorgesehenen Lehrveranstaltungen musste pandemiebedingt ausfallen oder wurde auf Folgesemester verschoben.

Ein großer Teil der Online-Lehrveranstaltungen wurde synchron erbracht, sodass die Lehrleistungen von den Studierenden ohne zeitlichen Verzug online wahrgenommen werden konnten. Die übrigen Online-Lehrveranstaltungen wurden in asynchronen Formaten geleistet, bei denen die Lehrenden ihre Lehrleistungen als Video-Datei oder Podcast aufgezeichnet haben und die Studierenden diese zu einem späteren Zeitpunkt abriefen. Bei der Variante „inverted classroom“ haben die Lehrenden anspruchsvoll gestaltete Lehrmaterialien online verfügbar gemacht, die während der anschließenden Kontaktzeiten erläutert, vertieft oder angewendet wurden.

Aus den Berichten der Universitäten und Hochschulen ergibt sich, dass die in den Studiengängen vorgesehenen Prüfungen ebenfalls zu etwa 99 Prozent angeboten werden konnten. Ob und in welchem Umfang die Studierenden diese Angebote angenommen oder die Prüfungen in Folgesemester verschoben haben, wurde von diesen individuell entschieden und statistisch nicht erfasst.

Besondere Probleme ergaben sich bei der Organisation und Durchführung von Klausuren: Sie mussten entweder mit erheblichem Ressourcenaufwand in Präsenz durchgeführt werden oder als Online-Prüfungen in Textform nach Maßgabe des neuen § 32 a des Landeshochschulgesetzes (LHG). Auch mündliche oder praktische Prüfungen konnten nach Maßgabe des § 32 a LHG online durchgeführt werden.

2.2 Wahrnehmung der Lehre durch die Professoren

Die Universitäten und Hochschulen haben berichtet, dass weniger als 1 Prozent der Professoren krankheitsbedingt oder wegen rechtlicher Probleme ihre Lehrleistung im Wintersemester 2020/2021 nicht erbringen konnten. Nach Auffassung des Rechnungshofs sind die Professoren - vom Fall der Krankheit abgesehen - zur Erbringung von Online-Lehre nach Maßgabe der Vorgaben ihrer Hochschule verpflichtet. Insoweit greift das in § 24 Absatz 2 LHG vorgesehene Weisungsrecht der Dekane und die Verpflichtung stellt keinen unzulässigen Eingriff in die Freiheit der Lehre dar.

Die vom Rechnungshof erhobene Stichprobe hat die von den Universitäten und Hochschulen berichteten Zahlen und Fakten bestätigt. Nach den vorgelegten Unterlagen haben die Professoren ihre Lehrverpflichtung im Wesentlichen ordnungsgemäß erfüllt. Beanstandungen ergaben sich in einzelnen Fällen bei zu großzügiger Anrechnung asynchroner Lehrleistungen und wegen Mängeln der Dokumentation.

2.3 Technische Infrastruktur und Ausstattung

Die an den Universitäten und Hochschulen vorhandene technische Infrastruktur und die von den Studierenden vorgehaltene persönliche Ausstattung von Endgeräten zeigten sich den Anforderungen der Online-Lehre gut gewachsen. Die Universitäten und Hochschulen haben berichtet, dass notwendige Ergänzungen der technischen Ausstattung durch die schnell zur Verfügung gestellte finanzielle Unterstützung des Landes zeitnah getätigt werden konnten.

Ein eher heterogenes Bild ergab sich aus den Berichten der Universitäten und Hochschulen zu den eingesetzten Softwarelösungen. Einerseits war es den einzelnen Hochschulen freigestellt, für welche Lösungen sie sich entscheiden, zum Teil variierten die Lösungen sogar zwischen den Fakultäten und bei einzelnen Lehrveranstaltungen. Andererseits waren die Hochschulen nach eigenen Angaben gezwungen, die mit dem Einsatz der jeweiligen Software verbundenen technischen und datenschutzrechtlichen Probleme in eigener Verantwortung zu lösen. Wünsche der Hochschulen nach zentraler Unterstützung blieben weitgehend unerfüllt. Auch die in den §§ 32 a und b

LHG getroffenen Regelungen zu Online-Prüfungen wurden teilweise als unzureichend oder wenig praktikabel kommentiert. Schwierig umzusetzen waren nach den Berichten der Hochschulen insbesondere die strengen gesetzlichen Vorgaben zur Identitätskontrolle bei Online-Klausuren, die sehr personalaufwendige gesetzlich vorgeschriebene permanente Videoüberwachung der Bearbeiter und die Vorgabe, dass Online-Klausuren und Klausuren in Präsenz termingleich angeboten werden sollen. Die Hochschulen regen an, dass sie Alternativen zu diesen Vorgaben entwickeln und erproben dürfen.

2.4 Probleme bei der Anwendung der Lehrverpflichtungsverordnung

Mehrere Universitäten und Hochschulen machten in der Antwort auf die Umfrage geltend, dass die Lehrverpflichtungsverordnung (LVVO) in ihrer aktuellen Fassung den besonderen Anforderungen einer Pandemiesituation nur unzureichend Rechnung trage und die Umstellung von Präsenzlehrveranstaltungen auf Online-Formate mit einem Mehraufwand verbunden sei, den die LVVO nicht angemessen würdige. So werde die Erstellung von digitalen Lehrmaterialien bei der Erfüllung des Deputats nur dann berücksichtigt, wenn die Lehrmaterialien für Lehrveranstaltungen anderer Lehrpersonen erstellt werden. Die Erstellung von Lehrmaterialien für eigene Veranstaltungen sei dagegen mit den üblichen Anrechnungssätzen pauschal abgegolten. Der Rechnungshof hält die aktuell geltenden Bestimmungen der LVVO bei der synchronen Erbringung von Lehrleistungen für sachgerecht. Die Anrechnung synchron erbrachter Lehrleistungen erfolgt mit demselben Anrechnungsfaktor wie für Präsenzveranstaltungen. Ein erhöhter Anrechnungsfaktor ist weder vom Wortlaut gedeckt noch nach dem Zweck der Regelungen der LVVO geboten.

Regelungsbedarf in der LVVO könnte hinsichtlich der Erbringung asynchroner Lehrleistungen bestehen: Bei der erstmaligen Erstellung und Verwendung von aufgezeichneten Lehrveranstaltungen liegt ein Mehraufwand vor, der sich allerdings in den folgenden Vorlesungszeiträumen, in denen diese Aufzeichnungen eingesetzt werden, durch eine Verminderung des Aufwands ausgleicht. Vor diesem Hintergrund erscheint es dem Rechnungshof sachgerecht, auch asynchron erbrachte Lehrleistungen mit demselben Faktor auf die Lehrverpflichtung anzurechnen wie eine entsprechende Präsenzveranstaltung. Unverzichtbare Voraussetzung für die Anrechnung asynchron eingesetzter Aufzeichnungen ist jedoch in jedem Fall, dass die Lehrperson den Studierenden während verbindlich festgelegter Betreuungs- und Kontaktzeiten zur Verfügung steht. Das Wissenschaftsministerium sollte prüfen, ob die LVVO im Hinblick auf die Anrechnung asynchroner Lehrleistungen in diesem Sinne ergänzt werden muss.

Der Mehraufwand, der sich pandemiebedingt bei der Durchführung von Prüfungen ergeben hat, ist durch die Anrechnungsfaktoren der LVVO pauschal abgegolten und kann deshalb nicht berücksichtigt werden.

Die von den Universitäten und Hochschulen in ihren Berichten angesprochenen Wünsche nach mehr Flexibilität bei der Übertragung und dem Ausgleich von Deputatsübererfüllungen sind ursächlich nicht pandemiebedingt.

2.5 Evaluation des Lehrangebots

Alle Universitäten und Hochschulen konnten Unterlagen über die Evaluation der Lehre, wie sie in Pandemie-Zeiten erbracht wurde, vorlegen. Die Evaluationsergebnisse beruhen auf Befragungen der Studierenden, die die Hochschulen entweder selbst oder durch Dritte durchgeführt haben. Die Auswertungen der Ergebnisse der Evaluationen zeigen ein hohes Maß an Zufriedenheit der Studierenden mit den Lehrangeboten der Hochschulen unter Corona-Bedingungen. Verbesserungspotenziale benannten die Studierenden vor allem im Hinblick auf die nicht zur Verfügung stehenden Gruppenarbeitsräume und die manchmal eingeschränkte Planbarkeit des Studienverlaufs. Weiterhin brachten die Studierenden zum Ausdruck, dass sie sich für die Zeit nach der Corona-Pandemie wieder überwiegend Präsenzveranstaltungen wünschen.

Mehr als die Hälfte der Professoren hat angekündigt, dass sie auch nach Beendigung der Corona-Pandemie einzelne Lehrveranstaltungen online anbieten wollen.

2.6 Zusammenfassende Bewertung

Der Rechnungshof anerkennt, dass die Universitäten und Hochschulen für angewandte Wissenschaften die unvorhergesehenen besonderen Herausforderungen der Corona-Pandemie mit Umsicht, Kreativität und erheblichem Mehraufwand bewältigt haben. Die Ergebnisse der Evaluationen zeigen, dass die Qualität der Lehrveranstaltungen unter diesen Umstellungen nicht mehr als unvermeidbar gelitten hat.

Auch die Studierenden selbst haben durch ihr kooperatives und innovationsfreundliches Verhalten einen wesentlichen Beitrag zum Erfolg der Lehre in Pandemie-Zeiten geleistet.

Die Landesregierung hat durch die schnelle Bereitstellung zusätzlicher Ausstattungsmittel und die schnelle Novellierung des LHG ebenfalls einen Beitrag zum Gelingen dieses Umstellungsprozesses geleistet.

Verbesserungspotenziale bei der Wahrnehmung der Lehre in Corona-Zeiten sieht der Rechnungshof insbesondere bei der Bereitstellung zentraler Hilfen zur Bewältigung technischer und datenschutzrechtlicher Probleme im Zusammenhang mit dem Einsatz der für die Online-Lehre verwendeten Software.

3 Empfehlungen

Der Rechnungshof geht davon aus, dass nach Ende der Corona-Pandemie Lehrveranstaltungen wieder in Präsenz angeboten werden. Die Erfahrungen der vergangenen Semester zeigen aber, dass es auch in Zukunft synchron oder asynchron erstellte Online-Lehrveranstaltungen geben wird.

Die LVVO sollte im Hinblick auf diese Entwicklung um praktikable Regelungen ergänzt werden, die die Anrechnung solcher Online-Lehrveranstal-

tungen auf die Lehrverpflichtung regelt und dabei dem mit diesen Veranstaltungen verbundenen Mehr- und Minderaufwand Rechnung trägt. Der Rechnungshof empfiehlt, bei der Novellierung der LVVO zu beachten, dass für die Lehrenden nach wie vor ein Anreiz bestehen sollte, Lehrleistungen nach Möglichkeit in Präsenz zu erbringen. Die Anrechnung von asynchron erstellten Online-Lehrveranstaltungen sollte nur dann vorgesehen werden, wenn im Vorlesungszeitraum angemessene Betreuungsleistungen und Kontaktzeiten bestehen.

Da sich auch in Zukunft ein Bedarf zur Durchführung von Online-Prüfungen ergeben kann, sollte das Wissenschaftsministerium die §§ 32 a und b LHG auf der Grundlage der gemachten Erfahrungen der Hochschulen überprüfen. Zu prüfen ist insbesondere, ob die rechtlichen Vorgaben in § 32 a LHG praxisgerechter ausgestaltet werden können. Zu erwägen ist nach Auffassung des Rechnungshofs auch die Aufnahme einer Experimentierklausel - falls erforderlich mit Genehmigungsvorbehalt.

Die Landesregierung sollte prüfen, ob den Universitäten und Hochschulen durch zentrale Serviceleistungen die Bewältigung technischer und datenschutzrechtlicher Probleme beim Einsatz von Videokonferenzsystemen, Lernplattformen und vergleichbarer Kommunikationssoftware erleichtert werden kann.

Den Hochschulen wird empfohlen, die synchrone und asynchrone Erbringung von Online-Lehrleistungen durch die Lehrenden so dokumentieren zu lassen, dass eine nachträgliche Validierung der gemachten Angaben möglich ist.

Weiterhin empfiehlt der Rechnungshof, die Qualität insbesondere neuer Lehrformate auch künftig kritisch zu evaluieren und die Didaktik online erbrachter Lehre fundiert weiterzuentwickeln.

4 Stellungnahme der Universitäten, der Hochschulen für angewandte Wissenschaften und des Ministeriums

4.1 Stellungnahme der Landesrektorenkonferenz der Universitäten

Die Universitäten zeigen sich erfreut über die Anerkennung des Rechnungshofs für die hohen Leistungen, die alle Mitglieder der Universitäten seit Ausbruch der Corona-Pandemie für die Aufrechterhaltung des Studienbetriebs erbracht haben und weiterhin erbringen. Sie schließen sich dem Vorschlag an, weitere zentrale Hilfen zur Unterstützung der digitalen Lehre zur Verfügung zu stellen.

Bei seinen Empfehlungen verkenne der Rechnungshof allerdings die Rahmenbedingungen einer zeitgemäßen digitalen Lehre an den Universitäten. Es gehe nicht darum, Vorlesungen, Seminare und Übungen lediglich abzufilmen und live oder als Aufzeichnung ins Netz zu stellen, begleitet von standardisierten digitalen Tests im Multiple Choice-Format, die keine weiteren Aktivitäten der Lehrenden benötigten, wie dies bei internationalen Online-Plattformen zumeist der Fall sei.

Kern der Digitalisierung der Lehre sei vielmehr die Entwicklung von digitalem Lehrmaterial, bei dessen Einsatz die Studierenden intensiv begleitet werden

müssen, sei es derzeit noch auf digitalem Weg oder ab dem Wintersemester wieder in Präsenzformaten. Daher ergebe sich nach dem Mehraufwand der Entwicklung in den Folgesemestern kein Minderaufwand, der mit den Instrumenten der LVVO verrechnet werden könnte. Der Mehraufwand, den die Lehrenden für die digitalen Formate als notwendige Bestandteile einer zeitgemäßen Hochschullehre erbrächten, gehe zulasten ihrer Freizeit oder ihrer Forschungstätigkeit. Die Universitäten riefen daher das Land dringend dazu auf, die LVVO hinsichtlich der Anrechnung des Mehraufwands der digitalen Lehre zu überarbeiten.

4.2 Stellungnahme des Verbands der Hochschulen für angewandte Wissenschaften HAW e. V.

Die Ergebnisse der Untersuchung des Rechnungshofs sind aus Sicht des Vorstands der HAW-Rektorenkonferenz erfreulich und bestätigten den Eindruck, die Herausforderungen einer spontanen Umstellung auf nahezu 100 Prozent digitaler Lehre im Großen und Ganzen sehr gut gemeistert zu haben.

Der Vorstand stimme auch der Feststellung zu, dass diese Umstellung nur unter erheblichem Mehraufwand in so kurzer Zeit machbar gewesen sei. Ungelöste Fragen seien die nach wie vor bestehende Problematik im Bereich der Prüfungen in Online-Formaten und die ebenfalls angesprochenen datenschutzrechtlichen Probleme vor allem beim Einsatz von Softwareprodukten als Dienstleistung.

Der Vorstand des HAW e. V. betont aber, dass die technische Ausstattung und die digitale Infrastruktur der Hochschulen weder 2020 noch heute für diese Krisensituation ausreichend gewappnet seien. Die spontane und gleichzeitige Umstellung auf massenhaftes mobiles Arbeiten und auf nahezu 100 Prozent Online-Lehre sei nur mit einem enormen Einsatz des IT-Personals und unter Zuhilfenahme von externen Software-Dienstleistungen gelungen, wobei die Hochschulen in hohem Maß in finanzielle Vorleistung gegangen seien.

Im Zusammenhang mit der Erbringung asynchroner Lehre sehe der Vorstand keinen direkten Regelungsbedarf in der LVVO. Ein etwaiger Mangel an Regelungsdichte könnte beispielsweise auch durch ein weiteres, gegebenenfalls hochschuleigenes Zusatzblatt zur Deputatsmeldung behoben werden. Dass auch die asynchrone Lehre mit entsprechenden Kontakt- und Betreuungszeiten hinterlegt sein müsse, ergebe sich bereits aus § 3 Absatz 2 Satz 4 LVVO. Es erscheine aber dennoch wichtig, eine Überarbeitung des Gesamtkonzepts der LVVO baldmöglichst zu beginnen.

4.3 Stellungnahme des Ministeriums

Das Wissenschaftsministerium sieht für eine Änderung der LVVO keine ausreichende Veranlassung. Schon jetzt gebe es mit § 3 Absatz 2 Satz 5 bis 9 und Absatz 7 LVVO Bestimmungen für die Anrechnung digitaler Lehrleistungen auf das Deputat. Nach diesen Vorschriften könnten sowohl synchrone als auch asynchrone Online-Vorlesungen in derselben Höhe auf die Lehrverpflichtung angerechnet werden wie Präsenzveranstaltungen. Voraussetzung

sei, dass sie einen Betreuungsaufwand verursachen und mit einem Zeitaufwand verbunden sind, der dem einer Präsenzveranstaltung gleichwertig ist. Aus Sicht des Ministeriums sei diese Regelung angemessen und praktikabel.

Hinsichtlich der in den §§ 32 a und 32 b LHG geregelten Online-Prüfungen stehe das Wissenschaftsministerium mit den Hochschulen und dem Landesbeauftragten für Datenschutz im Gespräch.

Im Rahmen der Landesstrategie „Digitale Lehre@BW2025“ werde das Wissenschaftsministerium ausloten, inwieweit den Hochschulen zentrale Serviceleistungen angeboten werden können, um sie beim Einsatz von Kommunikationssoftware zu unterstützen. Das Ministerium werde die Entwicklung neuer Lehrformate auch künftig begleiten. Die Didaktik online erbrachter Lehre soll im Rahmen der Landesstrategie verfeinert und ausgebaut werden.

5 Schlussbemerkung

Der Rechnungshof bleibt bei seiner Auffassung, dass die Frage eindeutig geregelt werden sollte, ob die zeitaufwendige Erstellung anspruchsvoller Online-Angebote, die von den Studierenden im selben Semester oder in mehreren Semestern asynchron genutzt werden sollen, auch dann zusätzlich angerechnet werden dürfen, wenn es sich um eigene Lehrveranstaltungen des Autors der Online-Angebote handelt. Dies wird durch den in § 3 Absatz 7 LVVO enthaltenen Verweis auf die Anrechnung nach § 3 Absatz 2 LVVO zwar ausgeschlossen, aber an mehreren Hochschulen abweichend praktiziert.

Um vermeidbare Konflikte über diese Frage auszuschließen, empfiehlt der Rechnungshof eine explizite Regelung in der LVVO oder mindestens eine Klarstellung durch Verwaltungsvorschrift des Wissenschaftsministeriums.

Weiterbildungsangebote der Universitäten und Hochschulen (Kapitel 1410 bis 1421)

Das landespolitisch erwünschte und am Markt zunehmend nachgefragte wissenschaftliche Weiterbildungsangebot der Hochschulen wirft zahlreiche Fragen juristischer, wirtschaftlicher und organisatorischer Art auf. Die Landesregierung sollte diese Fragen im Sinne klarer und praktikabler Rahmenbedingungen einheitlich und verbindlich regeln. Dadurch wird unnötiger Aufwand vermieden und die Handlungsfähigkeit der Hochschulen gestärkt.

1 Ausgangslage

Nach § 2 Absatz 1 des Landeshochschulgesetzes (LHG) gehört die Weiterbildung zu den Pflichtaufgaben der Hochschulen. Nach den gesetzlichen Vorgaben kann die Hochschule Weiterbildungsstudiengänge und -veranstaltungen selbst anbieten oder durch Unternehmen, an denen die Hochschule beteiligt ist, oder in Zusammenarbeit mit Dritten veranstalten.

Bei den Prüfungen der Haushalts- und Wirtschaftsführung der Hochschulen stellen der Rechnungshof und die Staatlichen Rechnungsprüfungsämter wachsende Aktivitäten der Hochschulen auf dem Weiterbildungssektor fest. Soweit die Hochschulen Weiterbildungsstudiengänge und -veranstaltungen als eigene Veranstaltungen anbieten, besteht aufgrund begrenzter landesrechtlicher Vorgaben bei den Hochschulen ein hohes Maß an Unsicherheit über die rechtlichen und wirtschaftlichen Rahmenbedingungen, die bei der Konzeption und Durchführung von Weiterbildungsveranstaltungen zu beachten sind.

Nach den Bestimmungen des Landeshochschulgebührengesetzes (LHGebG) erheben die Hochschulen für Weiterbildungsstudiengänge Gebühren (§ 13 LHGebG) und für andere Angebote in der Weiterbildung (Kontaktstudium) Gebühren oder Entgelte (§ 14 LHGebG). Diese Gebühren und Entgelte sind nach § 7 Landesgebührengesetz (LGebG) grundsätzlich so zu bemessen, dass alle Verwaltungskosten gedeckt sind. Ausnahmen vom Prinzip der Vollkostendeckung lässt das LHGebG zu, wenn bei Bildungsangeboten ein öffentliches Interesse an diesem Angebot besteht (§ 2 Absatz 3 LHGebG).

Auch die Organisation des Weiterbildungssektors unterscheidet sich je nach Hochschule - in einigen Fällen wurden zentrale Organisationseinheiten für Weiterbildung geschaffen, in anderen Fällen bieten Fakultäten und Institute ihre Weiterbildungsveranstaltungen weitgehend autonom und ohne Mitwirkung der Hochschulleitung an.

Der nachfolgende Beitrag fasst die Erkenntnisse aus mehreren Prüfungen der Haushalts- und Wirtschaftsführung an verschiedenen Hochschulen zusammen. Weiterbildungsveranstaltungen durch von den Hochschulen beherrschte oder dritte Unternehmen sind nicht Gegenstand dieses Beitrags.

2 Prüfungsergebnisse

2.1 Präferenz für Weiterbildung als eigene Angelegenheit

Der Rechnungshof begrüßt, dass ein wachsender Teil der Hochschulen Weiterbildung als eigene Aufgabe wahrnimmt. Auf diese Weise können die zuständigen Organe der Hochschule die Modalitäten der Weiterbildung verantwortlich steuern, ohne auf die gesellschaftsrechtlichen Instrumente oder auf vertragliche Ansprüche angewiesen zu sein. Außerdem können die bei der Weiterbildung gegebenenfalls erwirtschafteten Überschüsse als ergänzender Finanzierungsbeitrag für Forschung und Lehre verwendet werden.

Ein Mehraufwand gegenüber einer Delegationslösung entsteht durch die Notwendigkeit einer belastbaren Trennungsrechnung mit getrennten Buchungskreisen.

2.2 Pflicht zur Vollkostendeckung

Um zu verhindern, dass Haushaltsmittel statt für Forschung und Lehre zur Deckung von Defiziten der Weiterbildung herangezogen werden müssen, sollten möglichst alle Weiterbildungsveranstaltungen vollkostendeckend angeboten werden.

Eine rechtliche Pflicht zur Vollkostendeckung besteht wegen des europarechtlich geltenden Beihilfenverbots jedenfalls immer dann, wenn die Hochschulen Weiterbildungsveranstaltungen auf einem Markt anbieten, auf dem auch private Unternehmen konkurrierende Angebote machen. Dies ist nach den Erkenntnissen des Rechnungshofs besonders häufig bei Weiterbildungsangeboten in den Bereichen Rechtswissenschaft, Informationstechnik, Betriebswirtschaft und Fertigungstechnik der Fall. Das europäische Beihilfenrecht geht der Regelung des § 2 Absatz 3 LGebG vor.

Eine Vollkostendeckung liegt nur dann vor, wenn neben den direkten Kosten des jeweiligen Weiterbildungsangebots auch die auf die jeweilige Veranstaltung entfallenden Gemeinkosten (Overheadkosten) aus Teilnehmergebühren und -entgelten gedeckt werden. Ein Gewinnzuschlag ist jedenfalls bei der Erhebung privatrechtlicher Entgelte möglich, aber rechtlich nicht zwingend vorgeschrieben, bei der Erhebung öffentlich-rechtlicher Gebühren steht dem das im Gebührenrecht geltende Kostendeckungsprinzip entgegen.

Trotz bestehender Pflicht zur Vollkostendeckung hält der Rechnungshof einen Zuschuss aus Haushaltsmitteln zur Finanzierung von Weiterbildungsveranstaltungen ausnahmsweise für möglich, wenn er sich um eine Anschubfinanzierung handelt, die dazu dient, die notwendigen Strukturen für ein vollkostendeckendes Angebot zu schaffen. Dieser Finanzierungsbeitrag ist im weiteren Verlauf über Teilnehmerentgelte und -gebühren zu refinanzieren.

Ebenfalls aus Haushaltsmitteln ausgeglichen werden darf ein unvorhergesehenes Defizit, wenn es sich nach Abschluss der Weiterbildungsveranstaltung oder einer Serie von Weiterbildungsveranstaltungen ergibt. In der Regel ist ein solches Angebot dann allerdings umgehend einzustellen.

Eine Ausnahme von der Pflicht zur Vollkostendeckung kann auch dann vorliegen, wenn mehrere inhaltlich und organisatorisch zusammenhängende Weiterbildungsveranstaltungen teilweise Überschüsse und teilweise Defizite erwirtschaften, aber insgesamt auskömmlich durch Teilnehmerentgelte und -gebühren finanziert sind.

Nach den Erfahrungen des Rechnungshofs kann die vorgeschriebene Vollkostendeckung regelmäßig nur dann garantiert werden, wenn die Fakultäten, Institute oder Organisationseinheiten, die Weiterbildungsangebote konzipieren, bei der Kostenrechnung und der Bemessung der Entgelte qualifiziert kaufmännisch betreut werden. Bewährt hat sich, wenn die Hochschulen die notwendige Kompetenz dafür in einer zentralen Organisationseinheit beithalten.

2.3 Weiterbildungsangebote ohne Pflicht zur Vollkostendeckung

Bei ihren Prüfungen hat die Finanzkontrolle bei einer größeren Anzahl von Weiterbildungsangeboten der Hochschulen festgestellt, dass sie keine Vollkostendeckung erreichen - teilweise weil die bei der Konzeption zugrunde gelegten Einnahmeerwartungen nicht erreicht wurden, teilweise aber auch im vollen Wissen um die Defizitgeneigtheit des betreffenden Weiterbildungsangebots.

Juristisch unumstritten ist, dass Weiterbildungsangebote der Hochschulen dann subventioniert werden dürfen, wenn es sich um Fortbildungsangebote für eigene Bedienstete, Bedienstete anderer Hochschulen oder Bedienstete des Landes handelt. Es ist den Hochschulen und dem Land als Dienstherr und Arbeitgeber unbenommen, diese Maßnahmen ganz oder teilweise in Ausübung ihrer Fürsorgepflicht oder im Interesse der Personalentwicklung zu finanzieren - ohne Unterschied, ob dies über (reale oder fiktive) Entgelte oder durch eine direkte Finanzierung der Maßnahmen geschieht. Im Falle eines gemischten Teilnehmerkreises muss eine nachvollziehbare Mischkalkulation erfolgen.

Eine offene Rechtsfrage ist, ob diese Möglichkeit der Subventionierung von Weiterbildungsmaßnahmen aus Landesmitteln auch dann besteht, wenn es sich bei den Teilnehmern nicht um Landesbedienstete, sondern um Bedienstete von juristischen Personen handelt, die der Aufsicht des Landes unterstehen (also beispielsweise Gemeinde- oder Landkreisbedienstete). Diese Frage ist häufig bei den gut nachgefragten Weiterbildungsangeboten der Hochschulen für öffentliche Verwaltung relevant.

Wann Weiterbildungsprojekte nach § 2 Absatz 3 LHGebG im öffentlichen Interesse liegen und nicht in den Wettbewerb mit privaten Konkurrenten eingreifen, somit Haushaltsmittel eingesetzt werden dürfen, sollte vom Wissenschaftsministerium verbindlich klargestellt werden. Als Instrument zur Klärung bietet sich die in § 1 LHGebG vorgesehene Verwaltungsvorschrift an.

Ungeachtet der Frage, ob solche Weiterbildungsveranstaltungen prinzipiell vollkostendeckend angeboten werden müssen, ergibt sich aus § 46 Absatz 6 LHG, dass jedenfalls dann Kostendeckung bei der einzelnen Veranstaltung vorliegen muss, wenn Professoren als Lehrende im Bereich der Weiterbildung tätig werden und diese Tätigkeit als Nebentätigkeit gesondert honoriert

werden soll. Die Tragweite des § 46 Absatz 6 LHG ist unklar: Nach dem Wortlaut der Vorschrift würde es in diesen Fällen auch genügen, wenn nach einer Einnahmen-Ausgaben-Saldierung (ohne Gemeinkostenzuschlag) ausreichend Mittel zur Finanzierung der Professoren-Honorare zur Verfügung stehen, die Teleologie der Vorschrift spricht eher für das Erfordernis einer Vollkostendeckung.

2.4 Professionalitätsdefizite im Weiterbildungsbereich

Immer wieder hat die Finanzkontrolle bei ihren Prüfungen der Haushalts- und Wirtschaftsführung Professionalitätsdefizite bei der Konzeption, Durchführung und Abrechnung von Weiterbildungsveranstaltungen festgestellt.

Wesentliche Beanstandungen bezogen sich auf

- unzutreffende oder unvollständige Kalkulation der Kosten,
- Fehleinschätzungen bei der Prognose der Nachfrage und der Teilnehmerzahlen,
- zu niedrige Bemessung der Teilnehmerentgelte,
- unverhältnismäßig hohe Vergütungen für die bei der Weiterbildung tätigen Professoren oder Lehrbeauftragten,
- Handeln in Unkenntnis der einschlägigen rechtlichen Regeln und internen Regelwerke der jeweiligen Hochschule,
- Ineffizienz durch nicht genutzte Synergiepotenziale sowie
- eine unzureichende Steuerung.

Da die fehlerhafte Kalkulation - wie oben gezeigt - nicht nur wirtschaftlich nachteilige Folgen, sondern auch Rechtsverstöße nach sich ziehen kann, wäre eine zentrale Hilfestellung für eine ordnungsgemäße Kalkulation hilfreich. Insbesondere die richtige Kalkulation der Gemeinkostenzuschläge wird in der Praxis sehr uneinheitlich gehandhabt und überfordert bisweilen die an den Hochschulen handelnden Personen.

Soweit Kostendeckung angestrebt oder sogar vorgeschrieben ist, sollten Angebote, die sich mehrfach als defizitär erwiesen haben, zeitnah eingestellt werden. Auch dies ist in den geprüften Fällen nicht immer geschehen.

Unterschiedlich gehandhabt wird auch die Frage, ob und in welchem Umfang bei der Bemessung der Teilnehmerentgelte für Unternehmen, die für ihre Mitarbeiter mehrere Plätze in einer Weiterbildungsveranstaltung buchen, Mengenrabatte zulässig sind.

2.5 Vergütung der Lehrenden in der Weiterbildung

Bei der Vergütung der Lehrenden in der Weiterbildung ist zu beachten, dass nach den insoweit klaren Vorgaben des LHG Lehrleistungen bei Weiterbildungsveranstaltungen grundsätzlich Leistungen im Hauptamt bzw. bei Tarifangestellten im Rahmen des ordentlichen Beschäftigungsverhältnisses sind.

Bei Professoren werden sie, wenn die grundständige Lehre an der Hochschule insgesamt abgedeckt ist, ohne weitere Vergütung auf das Deputat im Hauptamt angerechnet.

Professoren, die ihr Deputat im Hauptamt schon mit gewöhnlichen Lehrleistungen erfüllt haben, kann die Erbringung von Lehrleistungen in der Weiterbildung als Nebentätigkeit an der eigenen Hochschule erlaubt werden. Voraussetzung ist allerdings, dass diese Honorare und die übrigen Kosten der Weiterbildungsveranstaltung aus Einnahmen (insbesondere Teilnehmerentgelten) gedeckt sind. Die Vergütungssätze orientieren sich entweder an den allgemeinen Vorschriften, wie sie in der Landesverwaltung gelten, oder werden durch Satzung nach § 46 Absatz 6 Satz 2 LHG festgesetzt. Nach den Feststellungen der Finanzkontrolle fehlte an einigen der geprüften Hochschulen diese Satzung und die Honorare wurden damit auf Basis einer unzureichenden Rechtsgrundlage bezahlt.

Lehrleistungen, die nicht von Professoren der eigenen Hochschule oder von Mitarbeitern im Rahmen ihrer Dienstaufgaben erbracht werden, werden auch in der Weiterbildung regelmäßig auf der Grundlage von Lehraufträgen erbracht. Auch hier ergibt sich die Vergütung entweder aus den allgemeinen Vorschriften des Finanzministeriums oder einer Satzung nach §§ 56 Absatz 2, § 46 Absatz 6 LHG. Der Rechnungshof hat die geprüften Hochschulen darauf hingewiesen, dass die Erteilung von Lehraufträgen an eigene Mitarbeiter nur in Ausnahmefällen in Betracht kommt.

3 Empfehlungen

3.1 Empfehlungen an das Wissenschaftsministerium

Dem Wissenschaftsministerium wird empfohlen,

- die rechtlichen Rahmenbedingungen, die für eigene Weiterbildungsveranstaltungen der Hochschulen gelten, durch Verwaltungsvorschriften klarzustellen. Da diese Rahmenbedingungen auch im Verhältnis zu Dritten (z. B. bei wettbewerbsrechtlichen Konkurrentenklagen) Rechtswirkungen entfalten, reicht eine unverbindliche Handreichung des Wissenschaftsministeriums für die Mehrzahl der aufgeworfenen Fragen nicht aus. Es bedarf insbesondere einer praktikablen Definition der Fälle, in denen Kostendeckung vorgeschrieben ist, und jener Fälle, in denen subventioniert werden darf. Auch die Tragweite des § 46 Absatz 6 LHG sollte verbindlich klargestellt werden.
- eine Verwaltungsvorschrift zu erlassen oder eine konkrete Empfehlung auszusprechen, wie die Gemeinkostenzuschläge (Overheadkosten) bei Weiterbildungsveranstaltungen ordnungsgemäß errechnet werden. Eine solche Vorgabe stärkt die Handlungsfähigkeit der Hochschulen im Bereich der Weiterbildung und vermeidet innerbetriebliche Diskurse über Methoden der Gemeinkostenkalkulation.

3.2 Empfehlungen an die Hochschulen

Soweit die Hochschulen ihre Weiterbildungsveranstaltungen als eigene Veranstaltungen anbieten,

- müssen bei der Konzeption, Durchführung und Abrechnung von Weiterbildungsveranstaltungen die geltenden rechtlichen Rahmenbedingungen eingehalten werden.
- sollten sie dabei ein möglichst hohes Maß an Professionalität sicherstellen. Um dies zu gewährleisten, bietet sich der Aufbau kaufmännischer Kompetenz und die Konzentration von Zuständigkeiten auf zentraler Ebene an. Die fachliche Verantwortung für die Weiterbildung mag weiterhin dezentral wahrgenommen werden.
- sollten sie in möglichst allen Fällen bei der Weiterbildung Vollkostendeckung anstreben. Veranstaltungen, bei denen abzusehen ist, dass sie defizitär verlaufen werden, sollten - außer in den oben genannten Ausnahmefällen - zeitnah eingestellt werden. Dasselbe gilt, wenn erkennbar wird, dass die prognostizierten Teilnehmerzahlen dauerhaft nicht erreicht werden.
- sind die im LHG vorgesehenen Senatsbeschlüsse (Satzungen) über die Höhe der Vergütungen, die in der Weiterbildung gewährt werden, zu fassen und bei der Bemessung dieser Vergütungen die Grundsätze der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit zu beachten.

4 Stellungnahmen

4.1 Stellungnahme der Landesrektorenkonferenz der Universitäten

Die Landesrektorenkonferenz der Universitäten geht in ihrer Stellungnahme davon aus, dass das Land sich die Förderung der Weiterbildung zu einem Anliegen gemacht habe. Für umfassende und gute Weiterbildungsangebote innerhalb der Hochschulen habe das Land allerdings bislang nicht die notwendigen Rahmenbedingungen geschaffen: Nicht erwähnt werde zumeist, dass das Land diese gesetzliche Aufgabe nicht dauerhaft finanziert, sondern allenfalls punktuell befristete Projektmittel zur Verfügung stelle. Erschwerend komme hinzu, dass die Weiterbildungsangebote auch aufgrund des Beihilfenrechts der EU verpflichtend zu Vollkosten angeboten werden müssen, um etwaige private Anbieter nicht zu übervorteilen. Wie aus der Untersuchung des Rechnungshofs hervorgehe, ist die Kalkulation dieser Vollkosten aufwendig; sie werde allerdings auch in anderen Bereichen, die der Trennungsbuchrechnung unterliegen, wie etwa der Auftragsforschung, praktiziert. Das an der Universität etablierte Verfahren der Kalkulation der Gemeinkosten sei auch für die Weiterbildung anzuwenden, weshalb übergeordnete Vorgaben zur Berechnung der Gemeinkostenzuschläge bei Weiterbildungsangeboten nicht praktikabel seien.

Für die beteiligten Professorinnen und Professoren, Wissenschaftlerinnen und Wissenschaftler sei es nicht attraktiv, die Weiterbildung im Hauptamt auszuüben, da diese nicht auf ihre Lehrverpflichtung angerechnet werde.

Bei einer Anrechnung würde ein Teil ihrer Lehrkapazität verlagert und die Zahl der regulären Studienplätze der Universität reduziert, was das Land ablehne. Die Vergütung als Nebentätigkeit sei bei der Professorenschaft bereits schwierig, bei allen anderen Mitarbeitenden kaum möglich. Insofern verwundere es wenig, dass Universitäten am Markt nachgefragte Angebote auf externe Organisationsformen verlagern, die sie entweder selbst oder gemeinsam mit Dritten betreiben. Diese Tendenz würde sich weiter verstärken, wenn es weitere bürokratische Vorgaben des Landes gäbe, die für die stark heterogenen Strukturen und Angebote der Standorte keine passgenaue Lösung bieten.

Wie es angesichts dieser schwierigen Ausgangssituation gelingen kann, ein breitflächiges und kostengünstiges Angebot für Bürgerinnen und Bürger mit und ohne Hochschulzugangsberechtigung in allen Lebensphasen zur Verfügung zu stellen, erfordere eine Antwort der Landespolitik.

4.2 Stellungnahme des Ministeriums

In seiner Stellungnahme macht das Wissenschaftsministerium geltend, es sei nicht zutreffend, dass zwischen der Weiterbildungsoffensive der Landesregierung, die mit 13,3 Mio. Euro in den nächsten vier Jahren die wissenschaftliche Weiterbildung fördern wird, und der Notwendigkeit, eine Vollkostenrechnung bei der Umsetzung der Projekte der Hochschulen in der Weiterbildung einzuführen, ein Dissens bestehe.

Die Förderung von Weiterbildungsstrukturen einerseits und die rechtlich zulässige Umsetzung von Weiterbildungsprojekten andererseits seien unterschiedliche Aspekte, die beide aus unterschiedlichen Gründen notwendig seien und auf unterschiedliche Weise von der Landesregierung zu beeinflussen seien.

Nach Einschätzung des Wissenschaftsministeriums formulieren die landesrechtlichen Vorgaben bezüglich der Weiterbildung im Landeshochschulgesetz und im Landeshochschulgebührengesetz einen schlüssigen Rechtsrahmen und entsprechen dem Grundsatz der Hochschulautonomie. Eine einheitliche Rechtsanwendungspraxis werde durch Informationsveranstaltungen, Beratungen und Zwischenbegutachtungen im Rahmen der Ausschreibungen des Wissenschaftsministeriums sowie in laufend ergänzten FAQ-Katalogen unterstützt. Die vom Rechnungshof vorgelegten rechtlichen Hinweise würden, soweit sie das Ministerium teile, in diesen FAQ-Katalog eingearbeitet.

Ob eine Subventionierung von Weiterbildungsmaßnahmen aus Landesmitteln auch für Bedienstete von der Aufsicht des Landes unterstehenden juristischen Personen möglich ist, hänge vom Inhalt des Angebots ab. Schon aus wettbewerblichen Gründen dürfe die Attraktivität eines Angebots nicht daraus resultieren, dass es kostengünstiger sei. Vielmehr komme es auf die Einzigartigkeit des Angebots und den Wert für die Tätigkeit derjenigen an, die solche Angebote wahrnehmen.

5 Schlussbemerkung

Der Rechnungshof begrüßt, dass sich das Wissenschaftsministerium die vom Rechnungshof vorgelegten rechtlichen Hinweise überwiegend zu eigen gemacht und an die Hochschulen als Hinweise des Ministeriums weitergeleitet hat.

Der Rechnungshof bleibt bei seiner Auffassung, dass durch praxisnahe verbindliche Vorgaben nicht - wie von den Universitäten befürchtet - mehr Bürokratie induziert, sondern vorhandene Unsicherheit verringert und die Handlungsfähigkeit der Hochschulen gestärkt wird.

Einwerbung und Verwendung von Drittmitteln bei den Medizinischen Fakultäten (Kapitel 1410, 1415 und 1421)

Die Medizinischen Fakultäten in Baden-Württemberg sind forschungsstark und decken ihren Finanzbedarf landesweit zu etwa 40 Prozent aus eingeworbenen Drittmitteln insbesondere für Forschungsprojekte. Die Vorgehensweise bei der Einwerbung und Verwaltung von Drittmitteln an den Medizinischen Fakultäten in Freiburg und Tübingen ist im Wesentlichen ausgereift und professionell. Die Prozesse an der Medizinischen Fakultät Ulm werden derzeit professionalisiert und weiter verbessert.

Der Rechnungshof empfiehlt, bei den wichtigsten öffentlichen Drittmittelgebern auf eine Erhöhung des Overheadzuschlags hinzuwirken und bei der privaten Auftragsforschung regelmäßig mit einem Overheadzuschlag von 40 Prozent zu kalkulieren. Ermäßigungen oder ein Verzicht auf Gemeinkostenzuschläge sollten nur in absoluten Ausnahmefällen in Betracht kommen.

1 Ausgangslage

An den Universitäten des Landes gibt es fünf Medizinische Fakultäten: je eine in Freiburg, in Tübingen und in Ulm sowie zwei Medizinische Fakultäten an der Universität Heidelberg, von denen eine ihren Sitz in Mannheim hat.

Die Medizinischen Fakultäten sind Teilkörperschaften der jeweiligen Universität und werden wie Landesbetriebe nach § 26 Landeshaushaltsordnung geführt. Sie arbeiten an vier Standorten eng mit dem jeweiligen Universitätsklinikum zusammen; nach § 4 Absatz 3 Universitätsklinik-Gesetz nehmen die Klinika die Personal- und Wirtschaftsverwaltung der Fakultäten in Auftragsverwaltung wahr. Am Standort Mannheim gilt eine modifizierte Regelung.

Während die Universitätsklinika ihren Tätigkeitsschwerpunkt in der Krankenversorgung haben, obliegen den Medizinischen Fakultäten vor allem die Aufgaben der Forschung und der Lehre. Die Finanzierung dieser Aufgaben erfolgt einerseits durch einen jährlichen Landeszuschuss, andererseits aus eingeworbenen Drittmitteln öffentlicher und privater Drittmittelgeber.

Die Größe der Medizinischen Fakultäten an den einzelnen Standorten ist unterschiedlich. Mit nahezu 4.000 eingeschriebenen Studierenden sind die Medizinischen Fakultäten in Heidelberg und Tübingen die größten Fakultäten, es folgen Freiburg mit rund 3.600 Studierenden, Ulm mit rund 3.200 Studierenden und Mannheim mit rund 1.800 eingeschriebenen Studierenden.

Auch die Haushaltsvolumina der Medizinischen Fakultäten unterscheiden sich je nach Größe der einzelnen Fakultät. Der Zuschuss aus dem Landeshaushalt betrug im Jahr 2019 135 Mio. Euro (Heidelberg), 122 Mio. Euro (Tübingen), 123 Mio. Euro (Freiburg), 103 Mio. Euro (Ulm) und 84 Mio. Euro

(Mannheim). Der Anteil der Drittmiteleinahmen an der Gesamtfinanzierung der Medizinischen Fakultäten liegt landesweit bei etwa 40 Prozent und differiert je nach Standort und Haushaltsjahr.

Im Unterschied zu anderen Fachrichtungen erbringen die Professoren und Mitarbeiter der Medizinischen Fakultäten ihre Forschungsleistungen nahezu ausschließlich im Hauptamt. Nebentätigkeiten der Professoren im Bereich der Forschung werden von den Dekanaten in der Regel nicht genehmigt.

Der Rechnungshof hat die Einwerbung und Verwendung öffentlicher und privater Drittmittel an den Medizinischen Fakultäten in Freiburg, Tübingen und Ulm geprüft. Geprüfter Zeitraum waren die Haushaltsjahre 2014 bis 2018.

2 Prüfungsergebnisse

2.1 Umfang und Struktur der eingeworbenen Drittmittel

Umfang und Struktur der eingeworbenen Drittmittel unterscheiden sich an den einzelnen Standorten erheblich.

Die Drittmiteleinahmen der Medizinischen Fakultät Freiburg bewegten sich im geprüften Zeitraum zwischen 71 und 86 Mio. Euro jährlich und deckten damit 42 Prozent ihres Finanzbedarfs. 79 Prozent der eingeworbenen Drittmittel stammten von öffentlichen Drittmittelgebern oder von privaten Drittmittelgebern, die den öffentlichen gleichgestellt sind. Die übrigen 21 Prozent stammten aus Forschung im Auftrag privater Drittmittelgeber. Die Medizinische Fakultät Freiburg erzielt bundesweit das höchste jährliche Fördervolumen je Professor bei der Deutschen Forschungsgemeinschaft (DFG).

Die Medizinische Fakultät Tübingen erzielte im Prüfungszeitraum Drittmiteleinahmen zwischen 90 und 108 Mio. Euro jährlich und deckte damit nahezu 50 Prozent ihres Finanzbedarfs aus Drittmiteleinahmen. In Tübingen stammten 57 Prozent der Drittmiteleinahmen von öffentlichen oder gleichgestellten Drittmittelgebern, 43 Prozent von privaten Auftraggebern. Die Tübinger Fakultät liegt damit bei der Höhe ihrer privaten Drittmiteleinahmen deutlich vor den anderen Medizinischen Fakultäten.

Die schwächsten Ergebnisse unter den geprüften Fakultäten weist bei der Einwerbung von Drittmitteln die Medizinische Fakultät in Ulm auf. Mit Drittmiteleinahmen zwischen 54 und 63 Mio. Euro jährlich gelang es der Fakultät, lediglich 38 Prozent ihres Finanzbedarfs aus Drittmitteln zu decken. In Ulm stammten 68 Prozent der Drittmiteleinahmen von öffentlichen oder gleichgestellten Geldgebern, 32 Prozent kamen von privaten Geldgebern.

2.2 Vorgehen bei der Drittmiteleinwerbung

Die Drittmiteleinwerbung wird an allen drei Standorten differenziert nach öffentlichen und privaten Drittmittelgebern gehandhabt.

Bei öffentlichen Drittmittelgebern liegt die Einwerbung in erster Linie in der Hand des einwerbenden Wissenschaftlers. Wird der von ihm erarbeitete Förderantrag vom Drittmittelgeber positiv beschieden, muss in der Regel das

Rektorat die Annahme des Drittmittelprojekts erklären. Die Förderbedingungen ergeben sich dabei aus dem Zuwendungsbescheid und den Richtlinien der Drittmittelgeber. Die drei wichtigsten öffentlichen Drittmittelgeber sind die DFG, das Bundesministerium für Bildung und Forschung (BMBF) und die Europäische Union (EU). Alle drei Institutionen gewähren neben dem Zuschuss für die direkten Projektkosten auch einen sogenannten Overheadzuschlag, der von 20 Prozent (BMBF) bis zu 25 Prozent (EU) der direkten Projektkosten reicht.

Wesentlich aufwendiger gestaltet sich die Einwerbung privater Drittmittel. Hier bedarf es als Fördergrundlage in der Regel eines Vertrags zwischen der Fakultät und dem Drittmittelgeber. Die für die Aushandlung und Formulierung der Verträge erforderliche juristische Expertise wird an allen drei Standorten in speziellen Organisationseinheiten vorgehalten. Ob und in welchem Umfang sich der private Drittmittelgeber an der Deckung der Overheadkosten beteiligt, hängt vom Ergebnis der Vertragsverhandlungen ab. Auch wegen des europarechtlich normierten Beihilfenverbots wird bei solchen Forschungsvorhaben in der Regel Vollkostendeckung angestrebt, allerdings erlaubt § 41 Absatz 5 Landeshochschulgesetz (LHG), aus Gründen des öffentlichen Interesses im Einzelfall von einer Vollkostendeckung abzuweichen. Nach den Feststellungen des Rechnungshofs wird von dieser Ausnahme zu häufig Gebrauch gemacht, sodass der Durchschnitt der Overheadanteile bei privaten Forschungsprojekten im Zeitraum 2014 bis 2018 weit hinter dem notwendigen Soll zurückblieb.

§ 41 a LHG verlangt, dass angenommene Forschungsprojekte in ein Vorhabenregister aufgenommen und dem Senat der Universität zur Kenntnis gebracht werden. Während diese Vorschrift in Tübingen und Freiburg eingehalten wurde, hat die Universität Ulm diese gesetzliche Vorgabe im Prüfungszeitraum nicht beachtet.

2.3 Organisation der Drittmittelverwaltung

Während die wissenschaftliche Leitung der Forschungsprojekte (inklusive der Verantwortung für die Budgeteinhaltung) in der Regel beim einwerbenden Wissenschaftler liegt, verantwortet die Drittmittelverwaltung die finanzielle Abwicklung, die Buchhaltung und das Projektcontrolling. Für jedes Projekt wird ein eigenes Projektkonto eingerichtet, in einigen Ausnahmefällen wurden in Tübingen und Ulm Sammelkonten für mehrere kleine Projekte gebildet. Nach Abschluss des Projekts muss die Drittmittelverwaltung zeitnah eine Projektabrechnung erstellen, die Teil der Rechenschaftslegung gegenüber dem Geldgeber ist.

An der Medizinischen Fakultät Tübingen liegt der Drittmittelverwaltung ein sorgfältig ausgearbeitetes, aktuelles internes Regelwerk zugrunde, das die Prozesse standardisiert und die Qualität sichert. Das entsprechende Regelwerk in Freiburg ist ebenfalls gut ausgearbeitet, bedarf aber einer Aktualisierung. An der Medizinischen Fakultät Ulm gab es im geprüften Zeitraum keine systematischen und widerspruchsfreien Vorgaben, ein internes Regelwerk befindet sich seit Jahren im Entwurfsstadium. Die Konsequenz ist gelegentlich Unsicherheit bei den Bearbeitern und ein häufig uneinheitliches Vorgehen.

Auch die Effizienz der Drittmittelverwaltung differiert je nach Standort: Während in Tübingen ein Mitarbeiter durchschnittlich 400 Projektkonten betreut, waren dies in Freiburg zwischen 300 und 350 und in Ulm lediglich 230.

Kritisch sieht der Rechnungshof die in Tübingen und Ulm bei kleinen Projekten bisweilen verwendeten Sammelkonten. Sie erschweren das Controlling und verdecken in Einzelfällen Budgetüberschreitungen.

2.4 Kalkulation der Drittmittelprojekte

Um zu vermeiden, dass Verluste bei Drittmittelprojekten aus dem Landeszuschuss gedeckt werden müssen, ist eine realitätsnahe Projektkalkulation schon vor der Annahme des Projekts erforderlich. In Tübingen wird dafür ein professionell erstelltes Kalkulationstool verwendet.

Nach Auffassung des Rechnungshofs ließe sich die Validität künftiger Kalkulationen dadurch verbessern, dass bei ausgewählten großen Projekten nach Projektabschluss eine Nachkalkulation durchgeführt wird. Da an keinem der geprüften Standorte eine Kostenträgerrechnung besteht, ist eine Nachkalkulation allerdings mit Mehraufwand verbunden, den die Fakultäten scheuen.

Als zunehmend wichtig erweist sich, dass die eingeworbenen Drittmittel auch zur Deckung der indirekten Kosten, insbesondere der Gemeinkosten, eines Projekts beitragen. Anderenfalls besteht die Gefahr, dass durch die Einwerbung zusätzlicher Projekte die finanzielle Grundausstattung der Fakultät und damit ihre Leistungsfähigkeit in Forschung und Lehre gefährdet wird.

Nach einer Berechnung, die der Rechnungshof im Konsens mit den Controllern der Universitätsklinik erstellt hat, liegt der notwendige Gemeinkostenzuschlag über alle medizinischen Forschungsprojekte je nach Standort zwischen 27 und 41 Prozent. Dabei muss zwischen öffentlich finanzierten Drittmittelprojekten und den jedenfalls in der Einwerbungsphase aufwendigeren privaten Auftragsprojekten differenziert werden. Nach Auffassung des Rechnungshofs ist bei öffentlichen Projekten ein Gemeinkostenzuschlag von mindestens 25 Prozent notwendig und sachgerecht. Bei Projekten der Auftragsforschung hält der Rechnungshof den vom Verband der Universitätsklinika Deutschlands (VUD) vorgeschlagenen Zuschlagssatz von 36 bis 44 Prozent für angemessen und erforderlich.

Obwohl mittlerweile die zuständigen Gremien aller drei Fakultäten einen Zuschlagssatz von 40 Prozent für Projekte der Auftragsforschung für verbindlich erklärt haben, blieb in den geprüften Jahren der erwirtschaftete Beitrag zur Deckung der Gemeinkosten in summa deutlich hinter diesem Wert zurück. Die Ursache dafür war, dass die Pauschalen in Tübingen 2016, in Freiburg erst 2018 und in Ulm schließlich erst mit Wirkung zum 1. Januar 2021 angehoben wurden, obwohl die Empfehlung des VUD bereits seit Juni 2015 vorlag. Außerdem wurden immer wieder Auftragsprojekte trotz Unterdeckung akzeptiert, für die sich in den Akten keine oder keine überzeugenden Begründungen fanden. Alle drei Fakultäten hätten im Prüfungszeitraum durch die Vereinbarung kostendeckender Entgelte Mehreinnahmen in Millionenhöhe erzielen können.

2.5 Verteilung der Overheadanteile und Infrastrukturkostenausgleich

Mehr Sorgfalt ist nach Auffassung des Rechnungshofs geboten, wenn es darum geht, die Einnahmen aus den tatsächlichen oder fiktiv gewährten Gemeinkostenzuschlägen zwischen Universitätsklinik und Medizinischer Fakultät zu verteilen. Das Universitätsklinikum hat zwar einen legitimen Anspruch, seinen Aufwand für die Auftragsverwaltung ersetzt zu erhalten, sollte allerdings dabei keine Überschüsse erzielen.

Zur Vereinfachung der Abrechnung wurden an allen drei Standorten pauschalierte Erstattungen vereinbart. Dagegen erhebt der Rechnungshof dem Grunde nach keine Einwendungen, allerdings müssen diese Pauschalen realitätsnah errechnet und in regelmäßigen Abständen überprüft werden.

2.6 Einzelfallbeanstandungen

An allen drei Standorten hat der Rechnungshof in einer Stichprobe einige Projekte einer Einzelfallprüfung unterzogen. Dabei zeigten sich erstaunlich viele Mängel bei der Abwicklung, Verwaltung und Abrechnung der Projekte. Die häufigsten Fehler beruhten auf Fehlkalkulationen, Fehlbuchungen, fehlerhafter (z. B. projektfremder) Verwendung der Projektmittel und Säumnis beim Abschluss und der Abrechnung der Projekte. In einem Fall wurde festgestellt, dass das Projekt in unzulässiger Weise über ein privates Konto der projektleitenden Wissenschaftlerin abgewickelt wurde.

Der Rechnungshof hat alle Einzelfallbeanstandungen mit den Fakultäten besprochen und, soweit dies noch möglich ist, um Abhilfe gebeten.

3 Empfehlungen

An den Medizinischen Fakultäten Freiburg und Tübingen ist das Vorgehen bei der Einwerbung und Verwaltung von Drittmittelprojekten grundsätzlich gut strukturiert und professionell organisiert. Die geltenden gesetzlichen und untergesetzlichen Regelungen werden weitgehend beachtet. Bemerkenswert ist in Freiburg vor allem der große Erfolg beim Einwerben von DFG-Drittmitteln. Die Tübinger Fakultät zeichnet sich durch ein weit überdurchschnittliches Ergebnis beim Einwerben privater Drittmittel aus.

Erhebliche Verbesserungspotenziale hat die Prüfung des Rechnungshofs vor allem am Standort Ulm ergeben. Dort ist nicht nur eine stärkere Professionalisierung der bei Einwerbung und Verwaltung der Drittmittel angewendeten Verfahren geboten, auch das Volumen der eingeworbenen Drittmittel ist verbesserungsbedürftig. Außerdem gehört die Effizienz der Drittmittelverwaltung auf den Prüfstand.

An allen drei Standorten zeigten sich Verbesserungspotenziale bei der Kalkulation der Drittmittelprojekte und der Bemessung der Gemeinkostenzuschläge.

Die Beanstandungen bei den geprüften Einzelfällen zeigen, dass Verbesserungspotenziale auch bei der Sorgfalt der Projektabwicklung und -verwaltung bestehen.

3.1 Empfehlungen an die Landesregierung

Der Rechnungshof empfiehlt der Landesregierung,

- auf eine Erhöhung der Overheadzuschlagssätze bei öffentlichen Drittmittelprojekten hinzuwirken, orientiert am Gemeinkostenzuschlag bei EU-Projekten von 25 Prozent.
- die Ausnahmegvorschrift des § 41 Absatz 5 Satz 2 LHG zu überprüfen und ggf. auf eine restriktivere Fassung der Norm hinzuwirken.

3.2 Empfehlungen an die einzelnen Fakultäten

Der Medizinischen Fakultät Freiburg wird empfohlen, ihre internen Regelwerke über die Einwerbung und Verwaltung der Drittmittel zu aktualisieren und die Höhe und Struktur der Kostenerstattung an das Universitätsklinikum zu überprüfen. Die Anstrengungen, private Drittmittel für medizinische Forschungsprojekte einzuwerben, sollten verstärkt werden.

Der Medizinischen Fakultät Tübingen wird empfohlen, bei der Verwaltung der Drittmittelprojekte auf Sammelkonten zu verzichten.

Die Medizinische Fakultät Ulm sollte ihre Prozesse bei der Einwerbung, Verwendung und Verwaltung der Drittmittel umfassend professionalisieren und die Effizienz ihrer Drittmittelverwaltung verbessern. Außerdem sollte sie generell mehr Drittmittel einwerben. § 41 a LHG ist künftig zu beachten.

Allen drei Fakultäten wird empfohlen, mehr als bisher auf kostendeckende Entgelte bei der privaten Auftragsforschung zu bestehen und die finanzielle Grundausrüstung der Fakultät nicht durch defizitäre Forschungsprojekte zu beeinträchtigen. Auf die Erhebung kostendeckender Entgelte sollte nur in wenigen besonderen Ausnahmefällen verzichtet werden.

4 Stellungnahmen der Fakultäten und des Ministeriums

4.1 Stellungnahme der Medizinischen Fakultät Freiburg

Die Medizinische Fakultät Freiburg hat gegen die Feststellungen und Empfehlungen des Rechnungshofs wenige Einwendungen erhoben.

So wendet sie sich gegen die Feststellungen des Rechnungshofs zur Effizienz der Drittmittelverwaltung. Diese könne anhand der Kennzahl „Betreute Fälle je Bearbeiter“ nicht sachgerecht gemessen werden.

Außerdem weist sie darauf hin, dass die Empfehlung des VUD über die angemessene Kalkulation von Gemeinkostenzuschlägen bei Auftragsforschung vom 8. Juni 2015 stamme. Es sei daher nicht sachgerecht, den vom VUD vorgeschlagenen Zuschlagssatz als Maßstab für den gesamten Prüfungszeitraum heranzuziehen, wie es der Rechnungshof getan habe.

4.2 Stellungnahme der Medizinischen Fakultät Tübingen

Auch die Medizinische Fakultät Tübingen wendet sich in ihrer Stellungnahme gegen wenige Feststellungen des Rechnungshofs.

Sie widerspricht der vom Rechnungshof aufgestellten Behauptung, durch eine zu großzügige Kalkulation privater Drittmittelprojekte seien im Prüfungszeitraum Einnahmeausfälle in Millionenhöhe entstanden. Die Medizinische Fakultät mache von der gesetzlich (§ 41 LHG) eingeräumten Möglichkeit, bei privaten Drittmittelprojekten von einer Vollkostendeckung abzuweichen, nur in ganz wenigen Ausnahmefällen Gebrauch, die zuvor sorgfältig geprüft würden. Im Übrigen decke der von der Fakultät bei Auftragsforschung aktuell angewandte Zuschlagssatz von 40 Prozent den vom Rechnungshof am Standort Tübingen errechneten Anteil des Overheadaufwands in jedem Fall ab.

In ihrer Stellungnahme legt die Fakultät im Einzelnen dar, in welchen Fällen (z. B. bei Kleinprojekten und klinischen Studien) die Bildung von Sammelkonten sachgerecht und effizienzsteigernd sei. Durch die in Tübingen praktizierte sorgfältige Vorkalkulation aller Projekte sei auch bei Sammelkonten die Wirtschaftlichkeit der Projekte gewährleistet.

Die Fakultät räumt ein, die Einzelfallprüfung des Rechnungshofs habe einige Verbesserungspotenziale aufgezeigt, an deren Realisierung die Fakultät bereits arbeite.

4.3 Stellungnahme der Medizinischen Fakultät Ulm

Aus Sicht der Medizinischen Fakultät Ulm ist der Vergleich der Drittmiteleinahmen so nicht sachgerecht und erhalte durch die Formulierung „die schwächsten Ergebnisse“ eine unnötige negative Konnotation. Es werde nicht berücksichtigt, dass an den anderen Standorten intensive Kooperationen mit außeruniversitären Forschungseinrichtungen am jeweiligen Standort unterhalten werden. Derartige Kooperationen bestehen am Standort Ulm nicht, da in Ulm als jüngstem der vier Standorte 2014 bis 2018 keine für die Medizin relevante außeruniversitäre Forschungseinrichtung angesiedelt war. Im Zeitraum 2004 bis 2018 seien die Drittmiteleinahmen von 29 Mio. Euro jährlich auf 63,2 Mio. Euro gesteigert worden. Im geprüften Zeitraum hätten entgegen den Feststellungen des Rechnungshofs systematische und widerspruchsfreie Vorgaben für die Verwaltung von Drittmittelprojekten bestanden. Ein mögliches Defizit, das hierbei gesehen werden konnte, sei gewesen, dass diese Vorgaben nicht alle in einem zentralen Werk dokumentiert waren. Dies sei mit dem jetzt gemeinsam erarbeiteten Organisationshandbuch einer Lösung zugeführt worden.

Ohne die Definition weiterer Kennzahlen und Vergleichskriterien (Anzahl der Mitarbeiter, durchschnittliches Volumen einzelner Verträge, Auslagerung von Tätigkeiten in andere organisatorische Bereiche) sei die Zahl der betreuten Projekte je Mitarbeiter kein spezifischer Indikator für eine Effizienzmessung.

Für den Standort Ulm sei die Behauptung, es sei zu Einnahmeausfällen in Millionenhöhe gekommen, nicht nachvollziehbar. Die Fakultät gehe nicht davon aus, dass dies der Fall sei. Möglicherweise hätte durch eine frühere An-

hebung des Overheadsatzes für Industriemittel von 20 Prozent auf 40 Prozent ein höherer Beitrag zur Deckung des Overheads erzielt werden können, mitnichten könne aber davon ausgegangen werden, dass dadurch ein Fehlbetrag in Millionenhöhe entstanden sei.

Weiterhin bestreitet die Medizinische Fakultät Ulm, dass das Universitätsklinikum von der Verteilung der Overheadanteile profitiere. Die pauschalierte Umlage von 16,5 Prozent des Landeszuschusses decke den Aufwand des Universitätsklinikums und sei zuletzt 2015 vom Dekan und dem kaufmännischen Direktor des Universitätsklinikums analysiert und unverändert fortgeschrieben worden. Allerdings habe man in der Zwischenzeit ein aufwendiges Verfahren zur Ist-Kostenermittlung begonnen, das kurz vor dem Abschluss stehe.

4.4 Stellungnahme des Ministeriums

Das Wissenschaftsministerium teilt die Zielsetzung einer Erhöhung der Overheadzuschlagssätze bei öffentlichen Drittmittelprojekten. Es setze sich seit Jahren aktiv für eine Erhöhung der Programm- und Projektpauschale durch BMBF und DFG ein. Den Vorschlag, die Ausnahmevorschrift des § 41 Absatz 5 Satz 2 LHG zu überprüfen und auf eine restriktivere Fassung der Norm hinzuwirken, macht sich das Ministerium hingegen nicht zu eigen. Der Verzicht auf einen Kostenersatz bei Auftragsforschung stelle einen Ausnahmefall dar, der explizit zu prüfen sei und vergleichsweise selten vorkomme.

Der Rechnungshof thematisiere zu Recht die Belastungen, die den Medizinischen Fakultäten durch nicht kostendeckende Zuschläge entstehen. Zahlreiche Geldgeber - darunter auch der Bund - fördern Projekte der Auftragsforschung nur unter von ihnen vorgegebenen Konditionen. In dieser Situation sei es für die Fakultäten oft unvermeidbar, Mindereinnahmen hinzunehmen, die dann zu einer Unterdeckung der Gesamtkosten führen. Das Wissenschaftsministerium sieht es auch als politische Aufgabe, hier im Zusammenwirken von Bund und Ländern sowie Wissenschaftsförderern zu einer angemessenen Regelung zu kommen.

Zu den Ausführungen, die Universitätsklinik sollte bei der Auftragsverwaltung für die Fakultät keine Überschüsse erzielen, wird ergänzend angemerkt, dass solche nicht entstehen und selbstverständlich auch nicht entstehen dürfen.

Die vom Rechnungshof bei der Projektabwicklung und -verwaltung gesehene Verbesserungspotenziale werden derzeit in einem gemeinsamen Prozess von Ministerium und Medizinischen Fakultäten eingehend geprüft, entsprechende Verbesserungsmöglichkeiten werden entwickelt und umgesetzt. Die Fakultäten und Klinika könnten hierbei auf interne Kontrollsysteme aufbauen, die auch nach Auffassung des Wissenschaftsministeriums zuverlässig funktionieren und sicherstellen, dass etwaige Fehler umgehend erkannt und angemessen adressiert werden. Gerade auch die Rückmeldungen der regelmäßig bei den Medizinischen Fakultäten prüfenden Geldgeber DFG, BMBF, EU oder auch Baden-Württemberg-Stiftung lassen keine gegenteiligen Hinweise erkennen.

5 Schlussbemerkung

Der Rechnungshof bleibt bei seiner Beurteilung der Vorgehensweise und der Ergebnisse der Drittmittelinwerbung und -verwendung im Prüfungszeitraum 2014 bis 2018.

Entscheidend ist, dass hinsichtlich der wesentlichen Maximen für das künftige Vorgehen zwischen den Fakultäten, dem Ministerium und dem Rechnungshof Einigkeit besteht. Der Rechnungshof begrüßt es, dass die geprüften Fakultäten bereits während der Prüfung mit der Umsetzung der aufgezeigten Verbesserungspotenziale begonnen haben. Auch an der Medizinischen Fakultät Ulm sind mittlerweile wichtige Verbesserungen realisiert worden.

Der Rechnungshof respektiert, dass die einzelnen Standorte eine jeweils spezifische Forschungspolitik mit eigenen Schwerpunkten betreiben. Dennoch sehen wir noch Potenziale bei der Einwerbung zusätzlicher Drittmittel.

Neuausrichtung der IT-Koordinierungsstelle für das BelWü-Netz (Kapitel 1418)

Die BelWü-Koordinierungsstelle betreibt das Landesforschungsnetz für den Hochschulbereich, hat aber über die Jahre ihren Wirkungskreis ohne die erforderliche Grundlage weit über die ursprüngliche Gründungsabsicht hinaus ausgeweitet. Sie ist eine technisch kompetente und flexible Einheit, zeigt allerdings hinsichtlich Verwaltung und Organisation erhebliche Schwächen. Die fehlende Kostenübersicht führt zu Verzerrungen im Verhältnis zu anderen IT-Dienstleistern des Landes und damit zu unwirtschaftlichen Ergebnissen. Um haushaltsrechtskonformes Handeln zu sichern und künftigen Herausforderungen gerecht werden zu können, bedarf es einer Neuausrichtung und einer stärkeren Steuerung durch Ministerium und Universität.

1 Ausgangslage

Seit rund 30 Jahren betreibt die IT-Koordinierungsstelle „Baden-Württemberg extended LAN“ (BelWü), die zur Universität Stuttgart gehört, das gemeinsame Landesforschungsnetz für die Universitäten und Hochschulen in Baden-Württemberg. Inzwischen wird dieses Kommunikationsnetz auch zahlreichen Kunden außerhalb des Hochschulbereichs zur Verfügung gestellt.

Bei verschiedenen Prüfungen im Hochschulbereich, bei Landesbetrieben im Geschäftsbereich des Wissenschaftsministeriums oder mit IT-Bezug ergaben sich in den letzten Jahren immer wieder Verbindungen zur BelWü. Der Rechnungshof hat die BelWü für die Haushaltsjahre 2015 bis 2019 einer Gesamtschau unterzogen.

2 Prüfungsergebnisse

2.1 Organisation und Aufgaben

Die BelWü arbeitet bis heute auf der Basis eines gut 30 Jahre alten Papiers des Wissenschaftsministeriums, das lediglich eine grobe Umschreibung der organisatorischen Grundsätze und Aufgaben der BelWü enthielt. Dabei stand die Versorgung von Universitäten, Hochschulen und Forschungseinrichtungen mit IT-Dienstleistungen im Fokus. Diese Grundsätze wurden aber seither nicht als verbindlich betrachtet und auch nicht fortgeschrieben, insbesondere nicht hinsichtlich der Aufgabendefinition.

Begünstigt durch die fehlende Aufgabenabgrenzung hat sich der Wirkungskreis der BelWü seither stark ausgeweitet. Neben Universitäten, Hochschulen, Bibliotheken und Museen zählen inzwischen auch Schulen, Krankenhäuser und Kliniken sowie weitere öffentliche Einrichtungen (z. B. Landratsämter und Stadtverwaltungen) und selbst private Einrichtungen zu den Kunden. Diese Ausweitung des Kundenkreises war von der ursprünglichen

Gründungsabsicht der BelWü nicht gedeckt; sie hat zu einer heterogenen und unübersichtlichen Kundenstruktur geführt.

Trotz der organisatorischen Ansiedlung bei der Universität Stuttgart und der Zuordnung zum dortigen Höchstleistungsrechenzentrum im Jahr 2006 nahm die Universität in den vergangenen Jahren kaum steuernden Einfluss auf die BelWü. Auch das Wissenschaftsministerium hat die Entwicklungen nicht erkennbar hinterfragt oder gar korrigierend eingegriffen. Die BelWü konnte so einen hohen Grad an Selbstständigkeit entwickeln.

2.2 Personal

Zum 1. Juni 2020 waren insgesamt 28 Personen bei der BelWü beschäftigt. Dieser überschaubare Personalkörper wird aus mehreren Quellen finanziert: teils unmittelbar aus dem Einzelplan 14, teils von der Universität Stuttgart oder aus eigenen Mitteln der BelWü. Acht Personen werden durch jährliche Abordnungen aus dem Lehrerbereich des Kultusministeriums zur Verfügung gestellt.

Aufgrund der Finanzierungsstruktur sind die gesamten Personalkosten, die bei der BelWü anfallen, nicht bekannt. Die langjährige Praxis, die Lehrkräfte im Wege einer zeitlich eng begrenzten Abordnung zur Verfügung zu stellen, erschwert zusätzlich eine längerfristige Personalplanung.

2.3 Technik und Produkte

Die BelWü ist eine technisch kompetente und flexible Einheit, die ihre Aufgaben innovativ und mit großem Engagement angeht. Das Ziel, dem wissenschaftlichen Bereich ein leistungsfähiges Netz zur Verfügung zu stellen, wird von der BelWü in hohem Maße erfüllt. Auch für die Bereitstellung des Landesverwaltungsnetzes werden Leistungen der BelWü genutzt. Über die Jahre wurde das Portfolio um weitere Angebote, wie z. B. E-Mail-Dienste oder das Lernmanagementsystem Moodle, erweitert. Allerdings gibt es keinen Produkt- bzw. Service-Katalog mit entsprechenden Leistungsbeschreibungen.

Die für den Betrieb ihres ringförmigen, hochverfügbaren Netzes erforderlichen Komponenten sind auf mehr als 80 Standorte innerhalb und außerhalb Baden-Württembergs verteilt. Die dort und im eigenen Rechenzentrum betriebene Hardware versucht die BelWü möglichst lange einzusetzen. In weiten Teilen setzt die BelWü Open-Source-Software oder kleinere Eigenentwicklungen ein.

Die BelWü beteiligt sich an verschiedenen hochschulübergreifenden innovativen Projekten. Sie bringt ihre Erfahrung im Netzbetrieb ein und kann die Forschungs- und Entwicklungserkenntnisse in die Optimierung ihrer Angebote einfließen lassen.

2.4 Kundenmanagement

Während die BelWü im technischen Bereich gut aufgestellt ist, zeigen sich im Bereich Verwaltung und Organisation deutliche Schwächen.

Bei einem Stamm von mittlerweile mehreren Tausend Kunden, die überwiegend nicht zum wissenschaftlichen Bereich gehören, verfügt die BelWü über keine vollständige und aktuelle Übersicht über ihre aktiven Kunden und die von diesen bezogenen Leistungen. Die mit den Kunden geschlossenen Vereinbarungen enthalten zwar grundlegende Leistungsbeschreibungen, umfassen aber nicht alle notwendigen vertraglichen Grundlagen. Das Kundenmanagement der BelWü bedarf dringend einer Professionalisierung.

2.5 Finanzielle und haushaltsrechtliche Aspekte

Der Rechnungshof hält es nicht für grundsätzlich problematisch, dass die BelWü auch über den Hochschulbereich hinaus tätig ist. Mit ihrer Kompetenz kann die BelWü zu schnellen und flexiblen Lösungen beitragen, wie sie bei der Versorgung von Schulen bewiesen hat. Die Versorgung von Kunden außerhalb des ursprünglichen Kundenkreises kann aber wirtschaftlich problematisch werden, wenn die BelWü dabei mit unzureichend kalkulierten Preisen in Wettbewerb mit anderen landeseigenen, kommunalen oder gar privaten IT-Dienstleistern tritt.

Im Rahmen der IT-Neuordnung unterliegen viele Einrichtungen des Landes einer Nutzungspflicht der Leistungen der BITBW. Dem Rechnungshof ist aus verschiedenen Prüfungen bekannt, dass gegen eine Migration zur BITBW häufig das Argument vorgebracht wird, deren Preise seien im Vergleich mit dem bisherigen Dienstleister - oft die BelWü - deutlich höher. Solche Abweichungen können verschiedene Ursachen haben. Im Zuge der Prüfung wurden deshalb die Kostenstrukturen und das Verfahren der Preisbildung bei der BelWü näher beleuchtet.

Die BelWü erhält unter der Zweckbestimmung „Aufwendungen für das Forschungsnetz“ laufende Mittel aus dem Einzelplan des Wissenschaftsministeriums. Teilweise kommen zusätzliche Mittel als Projektbudgets hinzu. Aus Leistungen an Einrichtungen, die nicht zum Ressortbereich des Ministeriums gehören, generiert die BelWü Entgelte. Die Leistungen an sonstige Einrichtungen unterliegen teilweise der Umsatzsteuer.

Nicht alle Ausgaben, die im Zusammenhang mit ihrer Aufgabenerledigung stehen, müssen von der BelWü getragen werden. Dies gilt für Personalausgaben, die unmittelbar aus den Einzelplänen des Wissenschafts- und des Kultusministeriums geleistet werden, ebenso wie für Sachausgaben, die direkt vom Wissenschaftsministerium beglichen werden.

Daneben kann die BelWü verschiedene Leistungen unentgeltlich in Anspruch nehmen, etwa Verwaltungsleistungen der Universität Stuttgart oder die Nutzung von Räumlichkeiten zur Unterbringung ihrer Technikkomponenten.

Im Ergebnis führt dies dazu, dass weder die BelWü noch die Universität oder das Ministerium einen Überblick über alle Kosten haben, die im Zusam-

menhang mit der Aufgabenerledigung der BelWü anfallen. Ohne eine Übersicht über sämtliche relevanten Kostenpositionen fehlt aber die Grundlage für eine sachgerechte Preiskalkulation. Aus den vorhandenen, unvollständigen Daten der Kosten- und Leistungsrechnung lassen sich keine Entgelte ableiten, die den haushaltsrechtlichen Anforderungen gerecht würden.

Derzeit legt die BelWü ihre Preise nach uneinheitlichen und häufig nicht nachvollziehbaren Maßstäben fest; die Entgelte sind zum Teil seit Jahren unverändert. Diese Praxis führt im Verhältnis zu anderen IT-Dienstleistern des Landes, die auf Vollkostenbasis abrechnen, zu Verzerrungen und letztlich zu Fehlallokationen. Im Verhältnis zu Kunden außerhalb der Landesverwaltung bedeutet die nicht sachgerechte Preisbildung eine Subventionierung kommunaler oder sogar privater Einrichtungen aus dem Landeshaushalt.

Der Rechnungshof stellt die Tätigkeit jenseits des Hochschulbereichs nicht grundsätzlich in Frage. Wenn die BelWü aufgrund ihrer Kompetenz eine bessere Versorgung sicherstellen kann als andere Dienstleister, kann ihr Wirken auch außerhalb des engeren wissenschaftlichen Kundenkreises durchaus sinnvoll und wirtschaftlich sein. Allerdings müssen die haushaltsrechtlichen Vorgaben eingehalten werden.

Vor diesem Hintergrund ist der Aufbau eines Kostencontrollings und einer aussagefähigen Kosten- und Leistungsrechnung für die BelWü von zentraler Bedeutung für die künftigen Aktivitäten. Eine Überprüfung der Beziehungen zu Kunden jenseits des engeren wissenschaftlichen Bereichs ist aber auch mit Blick auf neue umsatzsteuerliche Regelungen unumgänglich. Diese werden ab 2023 tendenziell dazu führen, dass mehr Leistungen als bislang der Umsatzsteuer unterliegen.

2.6 IT-Neuordnung

Obwohl die BelWü inzwischen über einen breiten Kundenkreis verfügt, wird sie bislang immer noch als Dienstleister primär für den Hochschulbereich wahrgenommen. Im Rahmen der IT-Neuordnung hat die BelWü deshalb nur eine nachrangige Rolle gespielt. Bislang bestehen trotz vorhandener technischer Berührungspunkte kaum Kontakte zwischen der BelWü und den anderen landeseigenen oder landesbeteiligten IT-Dienstleistern.

Schon aufgrund ihrer Bedeutung für die Bereitstellung von Infrastruktur für das gesamte Landesnetz sollte und könnte die BelWü stärker als bisher in die Koordinierungsprozesse zwischen den Dienstleistern eingebunden werden. Mit einer stärkeren Vernetzung und Kooperation könnten Doppelarbeiten etwa im Bereich der Bereitstellung technischer Infrastrukturen vermieden und Synergien genutzt werden.

3 Empfehlungen

Die BelWü ist ein wichtiger IT-Dienstleister des Landes. Ziel muss es sein, die Mängel in Organisation und Verwaltung zu beseitigen, ohne die IT-fachliche Leistungsfähigkeit zu gefährden.

3.1 Aufgaben und Wirkungskreis definieren; Organisation stärken

Im Zuge einer Neuausrichtung der BelWü sollte deren Positionierung im Hinblick auf die ursprüngliche Gründungsabsicht hinterfragt und an aktuelle Anforderungen und Rahmenbedingungen angepasst werden. Die Aufgaben der BelWü sollten - auch in Abgrenzung oder Ergänzung zu anderen IT-Dienstleistern im Land - klar definiert und strukturiert werden.

Der Wirkungskreis der BelWü sollte kritisch überprüft werden. Die Versorgung von wissenschaftlichen Bereichen sollte wieder stärker in den Mittelpunkt rücken. Leistungen an Kunden außerhalb des wissenschaftlichen Bereichs sollten nicht ausgeschlossen werden, aber nur im Rahmen der neu definierten Aufgaben und nur dann erfolgen, wenn andere landeseigene IT-Dienstleister keine adäquate Versorgung sicherstellen können. Leistungen an Kunden außerhalb der Landesverwaltung sollten nur im begründeten Ausnahmefall erbracht werden.

Im Zuge der Neuausrichtung sollten der notwendige Personalbedarf ermittelt und die Personalkostenstrukturen transparenter gestaltet werden. Sofern der Personalbedarf für die Betreuung des schulischen Bereichs als dauerhaft angesehen wird, sollte eine Übertragung der Stellen geprüft werden.

Organisatorisch sollte die BelWü deutlich stärker als bisher in die bestehenden Strukturen und Geschäftsprozesse bei der Universität Stuttgart einbezogen werden.

3.2 Leistungsangebot konsolidieren

Die BelWü sollte ihr Leistungsangebot konsolidieren und den Schwerpunkt wieder stärker auf ihr Hauptprodukt, das BelWü-Kommunikationsnetz, legen. Weitere Angebote sollten unter dem Aspekt der Wirtschaftlichkeit überprüft und das Portfolio gegebenenfalls bereinigt werden.

Mit Blick auf Aspekte der digitalen Souveränität sollte die BelWü den schwerpunktmäßigen Einsatz von Open-Source-Produkten beibehalten. Dabei sollte ebenso auf Wirtschaftlichkeit geachtet werden wie bei der eingesetzten Hardware oder den Eigenentwicklungen.

3.3 Kundenmanagement verbessern

Das Kundenmanagement einschließlich des Vertragsmanagements sollte professionalisiert werden. Beim Aufbau und der Einrichtung entsprechender Strukturen sollte die BelWü aus anderen Bereichen der Universität Stuttgart unterstützt werden, die über einschlägige Erfahrungen verfügen. Das wissenschaftlich-technische Personal sollte nur im fachlich unbedingt notwendigen Umfang für Verwaltungstätigkeiten eingesetzt werden.

3.4 Grundlagen für korrekte Entgeltgestaltung schaffen

Bei der BelWü müssen die notwendigen Grundlagen für eine wirtschaftlich angemessene und haushaltsrechtskonforme Entgeltgestaltung geschaffen werden. Die Kosten im Zusammenhang mit der Aufgabenerfüllung der BelWü müssen vollständig erfasst werden, um einen Gesamtüberblick über den Ressourceneinsatz zu erhalten. Die Leistungen der BelWü an ihre Kunden müssen korrekt verrechnet, eine Subventionierung von Einrichtungen außerhalb der Landesverwaltung muss vermieden werden.

Um dies zu gewährleisten, sollte die Universität Stuttgart den Aufbau entsprechender Strukturen für das Rechnungswesen zeitnah und unter Nutzung vorhandenen Sachverständs vorantreiben.

Ministerium und Universität Stuttgart sollten ihre Aufsichtsaufgaben konsequenter wahrnehmen und hierzu ein geeignetes Berichtswesen einrichten.

3.5 Verhältnis der IT-Dienstleister klären; Kooperation intensivieren

Das Verhältnis und die Aufgabenverteilung zwischen den landeseigenen bzw. vom Land mitgetragenen IT-Dienstleistern sollte angesichts bestehender Wettbewerbssituationen geklärt bzw. neu bestimmt werden. Der fachliche und strategische Austausch zwischen den IT-Dienstleistern sollte intensiviert werden.

4 Stellungnahme des Ministeriums

Das Wissenschaftsministerium hält - in Abstimmung mit der Universität Stuttgart - die Empfehlungen des Rechnungshofs für geeignet, den bereits begonnenen Prozess der Fokussierung von BelWü weiter zu verfolgen. Bereits Ende 2019 sei im Einvernehmen mit dem Kultusministerium beschlossen worden, eine Refokussierung auf hochschulspezifische Belange vorzunehmen. In diesem Zuge solle sich das Produktportfolio der BelWü auf Netzdienste und Unterstützungsleistungen für ein zeitgemäßes Wissenschaftsnetz konzentrieren. Für perspektivisch nicht mehr unterstützte Dienste beispielsweise im Schulbereich werde ein geordneter Übergang in Absprache mit dem Kultusministerium sicherzustellen sein, der die pandemiebedingten Belastungen der Schulen berücksichtige.

Neben einer organisatorischen Neuaufstellung seien die administrativen Prozesse zu optimieren, was eine Überarbeitung der Beitragsbemessung sowie eine Aktualisierung der Vertragswerke einschließe. Hierzu habe der Rechnungshof wertvolle Hinweise gegeben. Die gegenwärtige Governance habe sich mit Blick auf inhaltlich-fachliche Fragen bewährt, bedürfe allerdings mit Blick auf Verwaltungsabläufe einer Nachschärfung. Dabei sei zu klären, wie die Neuaufstellung administrativer Strukturen auch ressourcenmäßig unterstützt werden könne.

5 Schlussbemerkung

Der Rechnungshof erkennt an, dass das Wissenschaftsministerium und die Universität Stuttgart den Prozess der Neuausrichtung im Sinne der Empfehlungen auf den Weg gebracht haben bzw. bringen wollen. Allerdings teilt er nicht die Auffassung des Ministeriums, die gegenwärtige Governance hätte sich mit Blick auf inhaltlich-fachliche Fragen bewährt. Die unkontrollierte Entwicklung des Dienstleistungsangebots und des Kundenkreises wurde auch dadurch erleichtert, dass Ministerium und Universität ihre Aufsichtsaufgaben gerade nicht im erforderlichen Umfang wahrgenommen haben.

Hinsichtlich der Verwaltungsabläufe reicht eine „Nachschärfung“ nicht aus, impliziert dies doch, dass die Abläufe grundsätzlich funktionieren. Das ist aber nicht der Fall. Um ökonomisch sachgerechte und haushaltsrechtskonforme Verfahren zu etablieren, bedarf es einer grundlegenden Neuaufstellung, wie sie in den Empfehlungen des Rechnungshofs zum Ausdruck kommt.

Karlsruhe, 14. Juni 2021
Rechnungshof Baden-Württemberg

Günther Benz Ria Taxis

Andreas Knapp Dr. Georg Walch

Dr. Hilaria Dette Lothar Nickerl

Georg Keitel