

# Denkschrift 2022



**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](http://www.rechnungshof.baden-wuerttemberg.de)  
oder  
[www.rh.bwl.de](http://www.rh.bwl.de)

E-Mail: [poststelle@rh.bwl.de](mailto:poststelle@rh.bwl.de)

# Denkschrift 2022

 zur Haushalts- und Wirtschaftsführung  
des Landes Baden-Württemberg



**Baden-Württemberg**

RECHNUNGSHOF



## Vorwort

Die Veröffentlichung der Denkschrift 2022 erfolgt zu einem Zeitpunkt, in dem nach nunmehr über zwei Jahren Pandemie die Corona-Schutzmaßnahmen nahezu vollständig aufgehoben sind, andererseits aber weiterhin Unsicherheiten über das Auftreten eventueller Virusvarianten und die Entwicklung im Herbst des Jahres bestehen.

Im Doppelhaushalt 2020/2021 wurden infolge der Corona-Pandemie 14,6 Mrd. Euro neue Kredite aufgenommen. Dadurch stieg die haushaltsmäßige Verschuldung des Landes bis Ende 2021 auf 59,7 Mrd. Euro.

Gleichzeitig haben sich die Steuereinnahmen nach einem deutlichen Einbruch in 2020 erfreulicherweise wieder erholt und das Vorkrisenniveau von 2019 um fast 0,7 Mrd. Euro übertroffen. Das Haushaltsjahr 2021 schloss dann auch mit einem Rekord-Kassenüberschuss von 5,2 Mrd. Euro.

Diese positiven Entwicklungen dürfen aber nicht darüber hinwegtäuschen, dass es nach der aktuellen Mittelfristigen Finanzplanung im Doppelhaushalt 2023/2024 noch ein Defizit von 5,4 Mrd. Euro an haushaltswirtschaftlichem Handlungsbedarf zu kompensieren gilt.

Zwar prognostiziert die Mai-Steuerschätzung 2022 steigende Steuereinnahmen auch für das Land. Allerdings reichen diese zum einen nicht, um den haushaltswirtschaftlichen Handlungsbedarf abzudecken. Zum anderen ist mehr als fraglich, ob damit die erhoffte dauerhafte Vor-Corona-Normalität erreicht sein dürfte angesichts der noch offenen weiteren Entwicklung der Pandemie, vor allem aber angesichts der neu hinzugetretenen Unwägbarkeiten für die konjunkturelle Entwicklung und die öffentlichen Haushalte wie der Ukrainekrieg, gestörte Lieferketten, eine hohe und wohl nicht nur vorübergehende Inflation. Die Risiken für den Haushalt des Landes bleiben also hoch, bei ohnehin hohem Schuldenstand und konkreten Pflichten zur Tilgung der Notlagenkredite ab 2024.

Für den Doppelhaushalt 2023/2024 müssen daher die konsequente Einhaltung der Schuldenbremse und eine restriktive Ausgabenpolitik handlungsleitend sein. Die aufgrund fehlender Nachfrage nicht benötigten Mittel des Beteiligungsfonds von rund 1 Mrd. Euro zumindest teilweise zur Schuldentilgung zu verwenden, war ein Schritt in die richtige Richtung. Ausreichend ist dieser Schritt aber nicht, wenn es darum geht, auch für die Zukunft Handlungsspielräume zu sichern. Auch das Risiko zunehmend steigender Zinsen sowie die damit verbundene Hypothek weiterer künftiger Kostenrisiken macht eine aktive Konsolidierung weiterhin zur notwendigen Aufgabe der Haushalts- und Finanzpolitik der Landesregierung. Erforderlich ist daher ein doppelt kritischer Blick auf die Notwendigkeit zusätzlicher Ausgaben.

Die Denkschrift zeigt aber auch Beispiele auf, wo wir Spielräume für mehr Wirtschaftlichkeit und Effizienz sehen.

So halten wir mehr Zielgenauigkeit beim Einsatz der öffentlichen Mittel für notwendig: Wenn beispielsweise Sondermittel gezielt zum Abbau des Antragsstaus bei Bau und Sanierung von Vereinssportanlagen zur Verfügung gestellt werden, sollten diese dann auch tatsächlich vollständig für diesen Zweck genutzt werden. Mehr Steuerungsbedarf sehen wir bei der für die Arbeitsfähigkeit der Landesverwaltung zentralen Frage, wie die IT-Ausstattung des „Standardarbeitsplatzes“ künftig ausgestaltet sein soll, wenn aus

heutiger Sicht die jetzt im Wesentlichen auf Services von Microsoft gestützte Lösung Ende 2025 ausläuft. Und Potenzial für eine wirtschaftlichere Aufgabenerfüllung sehen wir in der konsequenten Nutzung digitaler Verfahren und besser organisierter Verfahrensabläufe beim Zulassungsverfahren und bei der Studierenden- und Prüfungsverwaltung der Hochschulen des Landes.

Zum Schluss gilt den Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern der Landesverwaltung, die uns immer wieder in hohem Maße bei der Erfüllung unseres Prüfungsauftrags unterstützen, an dieser Stelle wieder unser ausdrücklicher Dank!

Karlsruhe, im Juni 2022

Günther Benz

Präsident des Rechnungshofs

Baden-Württemberg

# Inhaltsverzeichnis

	<b>Seite</b>
Vorwort	3
Abkürzungsverzeichnis	7
Vorbemerkung	9
<b>A. Haushaltsrechnung, Haushaltsplan und Haushaltsvollzug</b>	
1	13
2	25
3	38
4	67
<b>B. Ressortübergreifende Empfehlungen</b>	
5	77
6	86
7	93
<b>C. Besondere Prüfungsergebnisse</b>	
<b>Einzelplan 03: Ministerium des Inneren, für Digitalisierung und Kommunen</b>	
8	101
<b>Einzelplan 04: Ministerium für Kultus, Jugend und Sport</b>	
9	109
<b>Einzelplan 07: Ministerium für Wirtschaft, Arbeit und Tourismus</b>	
10	117
<b>Einzelplan 08: Ministerium für Ernährung, Ländlichen Raum und Verbraucherschutz</b>	
11	124

---

<sup>1</sup> Die Zahlen bezeichnen die Nummern der Landtagsdrucksache des jeweiligen Beitrags.

	<b>Seite</b>
<b>Einzelplan 12: Allgemeine Finanzverwaltung</b>	
12 Festsetzung der Grunderwerbsteuer (17/3012)	132
13 Energieeffizienz der Landesgebäude (17/3013)	138
14 Kosten- und Projektmanagement beim Neubau der John-Cranko-Schule in Stuttgart (17/3014)	145
<b>Einzelplan 13: Ministerium für Verkehr</b>	
15 Landesinitiative Elektromobilität III - Förderung der Elektromobilität durch das Ministerium für Verkehr (17/3015)	153
<b>Einzelplan 14: Ministerium für Wissenschaft, Forschung und Kunst</b>	
16 Förderung der Evangelischen Hochschule Ludwigsburg (17/3016)	161
17 Organisation der Zulassungsverfahren an den baden-württembergischen Hochschulen (17/3017)	169
18 Organisation und Wirtschaftlichkeit der Studierenden- und Prüfungsverwaltung der Hochschulen für angewandte Wissenschaften (17/3018)	175

## Abkürzungsverzeichnis

BGBI.	Bundesgesetzblatt
DSGVO	Datenschutz-Grundverordnung
EU	Europäische Union
GBI.	Gesetzblatt
IT	Informationstechnik
LBBW	Landesbank Baden-Württemberg
L-Bank	Landeskreditbank Baden-Württemberg - Förderbank -
RBK	Richtlinien für die Baukostenplanung
SGB	Sozialgesetzbuch
Staatshaushaltsgesetz	Gesetz über die Feststellung des Staats- haushaltsplans von Baden-Württemberg
TV-L	Tarifvertrag für den öffentlichen Dienst der Länder
VOB/A	Vergabe- und Vertragsordnung für Bauleistungen - Teil A
Vollzeitäquivalent	Maßeinheit für die fiktive Anzahl von Voll- zeitbeschäftigten bei Umrechnung aller Teil- zeit- in Vollzeitverhältnisse

### 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 2021 dem Landtag und der Landesregierung am 15. Juli 2021 zu (Landtagsdrucksache 17/300). Der Ausschuss für Finanzen hat die Denkschrift in vier Sitzungen (23. September 2021, 20. Januar 2022, 10. Februar 2022 und 17. März 2022) beraten. Den Beschlussempfehlungen des Ausschusses für Finanzen (Landtagsdrucksachen 17/901 bis 17/926) hat der Landtag am 7. April 2022 unverändert zugestimmt. Nach diesem Beschluss wurde die Landesregierung gebeten, zu einzelnen Beiträgen der Denkschrift konkrete Maßnahmen zu treffen oder zu untersuchen und dem Landtag hierüber zu berichten (§ 114 Absatz 2 und 4 Landeshaushaltsordnung).

Am 7. April 2022 hat der Landtag auch die in der Haushaltsrechnung 2019 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 2019 die Entlastung erteilt (Landtagsdrucksache 17/1869).

Der Landtag hat ferner auf Empfehlung des Ausschusses für Finanzen den Präsidenten des Rechnungshofs hinsichtlich der Rechnung des Rechnungshofs für das Haushaltsjahr 2019 nach § 101 Landeshaushaltsordnung entlastet (Landtagsdrucksache 17/1870).

Die Beratungen des Rechnungshofs zu der vorliegenden Denkschrift 2022 wurden am 10. Juni 2022 abgeschlossen.



**A. Haushaltsrechnung, Haushaltsplan  
und Haushaltsvollzug**



## **Haushaltsvollzug und Haushaltsrechnung des Landes für das Haushaltsjahr 2020**

**Die Haushalts- und Wirtschaftsführung 2020 des Landes Baden-Württemberg war geordnet. Die geprüften Einnahmen und Ausgaben waren überwiegend ordnungsgemäß belegt und die dafür geltenden Vorschriften wurden im Wesentlichen eingehalten. In 2020 unzulässig entnommene Corona-Mittel von 14 Mio. Euro sollten der Rücklage für Haushaltsrisiken wieder zugeführt werden.**

### **1 Haushalts-Soll und Haushalts-Ist 2020**

Der Minister für Finanzen hat mit der Haushaltsrechnung des Landes Baden-Württemberg für das Haushaltsjahr 2020 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 2020/21 vom 18. Dezember 2019 zugrunde.

Dieses wurde geändert durch das Gesetz über die Feststellung eines Nachtrags zum Staatshaushaltsplan von Baden-Württemberg für die Haushaltsjahre 2020/21 vom 19. März 2020 und durch das Gesetz über die Feststellung eines Zweiten Nachtrags zum Staatshaushaltsplan von Baden-Württemberg für die Haushaltsjahre 2020/21 vom 15. Oktober 2020.

Der Staatshaushaltsplan 2020 (Stand Zweiter Nachtrag 2020) wurde in Einnahme und Ausgabe auf 60.583.991.500 Euro festgestellt.

Im Vergleich zu 2019 nahm das Haushaltsvolumen im Soll um 7.129.081.300 Euro (+13 Prozent) zu.

Tabelle 1: Haushaltsbetrag, Haushaltsreste und Rechnungsergebnis 2020  
(in Euro)

	Einnahmen	Ausgaben
Haushalts-Soll		
Haushaltsbetrag Soll	60.583.991.500,00	60.583.991.500,00
Reste Vorjahr	18.275.896,82	6.358.030.237,13
Summe	60.602.267.396,82	66.942.021.737,13
Rechnungsergebnis		
Titelsumme Ist	74.744.426.702,10	71.526.323.059,08
Reste Folgejahr	33.385.655,29	6.765.415.721,12
Summe	74.777.812.357,39	78.291.738.780,20
Saldo aus Rechnungsergebnis abzüglich Haushalts-Soll	14.175.544.960,57	11.349.717.043,07
Rechnungsmäßiges Jahres- ergebnis 2020 (Überschuss)	2.825.827.917,50	

Das Haushalts-Soll setzt sich zusammen aus dem Haushaltsbetrag des Urhaushalts einschließlich der beiden Nachträge 2020 und den aus dem Vorjahr übertragenen Haushaltsresten (einschließlich Vorgriffen). 2020 betrug das Haushalts-Soll 60.602 Mio. Euro für die Einnahmen und 66.942 Mio. Euro für die Ausgaben.

Das Rechnungsergebnis berücksichtigt die Titelergebnisse des Haushaltsvollzugs und die in das Folgejahr übertragenen Haushaltsreste (einschließlich Vorgriffe). Für die Einnahmen 2020 betrug das Rechnungsergebnis 74.778 Mio. Euro. Bei den Ausgaben beträgt das Rechnungsergebnis 78.292 Mio. Euro.

Der Saldo aus Haushalts-Soll und Rechnungsergebnis der Einnahmen und Ausgaben ergibt für 2020 ein rechnungsmäßiges Jahresergebnis von +2.826 Mio. Euro (= rechnungsmäßiger Überschuss).

Einschließlich der bis dahin nicht verbrauchten rechnungsmäßigen Überschüsse der Vorjahre betrug das rechnungsmäßige Gesamtergebnis zum 31. Dezember 2020 +4.051 Mio. Euro.

Wie sich die Mehreinnahmen und die Mehrausgaben gegenüber dem Haushalts-Soll aus den Teilergebnissen der Einzelpläne errechnen, ist in der Haushaltsrechnung des Landes Baden-Württemberg 2020 detailliert dargestellt.

## 2 Haushaltsrechnung 2020

Der Minister für Finanzen legte dem Landtag mit Schreiben vom 20. Dezember 2021 (Landtagsdrucksache 17/1500) die Haushaltsrechnung des Landes Baden-Württemberg für das Haushaltsjahr 2020 und die Vermögensrechnung zum 31. Dezember 2020 vor. Er bat darum, auf dieser Grundlage die

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

## 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)

	2019	2020	Veränderung
Ist-Einnahmen	57.935.225.674,60	74.744.426.702,10	16.809.201.027,50
Ist-Ausgaben	54.310.653.142,87	71.526.323.059,08	17.215.669.916,21
Kassenmäßiges Jahresergebnis (Überschuss)	3.624.572.531,73	3.218.103.643,02	-406.468.888,71

Der Landeshaushalt 2020 hat mit einem kassenmäßigen Überschuss von +3.218 Mio. Euro abgeschlossen.

In Tabelle 3 wird der Haushaltsbetrag je Hauptgruppe dem entsprechenden Titelergebnis 2020 gegenübergestellt.

Tabelle 3: Einnahmen und Ausgaben 2020 nach Hauptgruppen  
(in Mio. Euro)<sup>1 2</sup>

Hauptgruppen		Haushalts- betrag (Soll)	Titelergebnis (Ist)	Differenz
Einnahmen		60.584	74.744	14.160
0	Einnahmen aus Steuern und steuerähnlichen Abgaben sowie EU-Eigenmittel	36.120	37.778	1.658
1	Verwaltungseinnahmen, Einnahmen aus Schuldendienst und dergleichen	1.476	1.799	323
2	Einnahmen aus Zuweisungen und Zuschüssen mit Ausnahme für Investitionen	9.418	14.829	5.411
3	Einnahmen aus Schuldenaufnahmen, aus Zuweisungen und Zuschüssen für Investitionen; besondere Finanzierungseinnahmen	13.570	20.339	6.769
Ausgaben		60.584	71.526	10.942
4	Personalausgaben	19.411	18.746	-665
5	Sächliche Verwaltungsausgaben und Ausgaben für den Schuldendienst	3.665	4.109	444
6	Ausgaben für Zuweisungen und Zuschüsse mit Ausnahme für Investitionen	24.363	30.558	6.195
7	Baumaßnahmen	728	783	55
8	Sonstige Ausgaben für Investitionen und Investitionsförderungsmaßnahmen	4.375	4.232	-143
9	Besondere Finanzierungsausgaben	8.041	13.097	5.056

Die einnahmeseitige Abweichung der Hauptgruppe 2 beruht im Wesentlichen auf durchlaufenden Mitteln des Bundes, die im Soll nicht veranschlagt waren. Ausgabeseitig setzt sich dieser Effekt in der Hauptgruppe 6 fort, in der die Mittel verwendet wurden.

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 und coronabedingten Entnahmen aus der Rücklage für Haushaltsrisiken.

Prägende Faktoren der Abweichung der Hauptgruppe 9 von mehr als 5 Mrd. Euro waren zum einen die Zuführung an den Beteiligungsfonds von 1 Mrd.

<sup>1</sup> Jeweils ohne Berücksichtigung der Haushaltsreste.

<sup>2</sup> Teilweise Rundungsdifferenzen.

Euro, der im Soll nicht veranschlagt war. Zum anderen wurden der Rücklage für Haushaltsrisiken Bundesmittel von 3,3 Mrd. Euro zugeführt, ohne dass dies im Sollansatz berücksichtigt war.

Das rechnungsmäßige Jahresergebnis 2020 ergibt sich aus dem kassenmäßigen Überschuss 2020 (positiver Saldo aus Ist-Einnahmen und Ist-Ausgaben) abzüglich des Saldos der aus dem Vorjahr (2019) übernommenen und der in das Folgejahr (2021) übertragenen Haushaltsreste.

Tabelle 4: Rechnungsmäßiges Jahresergebnis (in Euro)

		2019	2020
Kassenmäßiges Jahresergebnis (Überschuss)		3.624.572.531,73	3.218.103.643,02
(-)	Saldo der aus dem Vorjahr übertragenen Reste	-5.083.265.432,95	-6.339.754.340,31
(+)	Saldo der in das Folgejahr übertragenen Reste	-6.339.754.340,31	-6.732.030.065,83
(=)	Rechnungsmäßiges Jahresergebnis (Überschuss)	2.368.083.624,37	2.825.827.917,50

Der Saldo der aus 2020 ins Folgejahr übertragenen Haushaltsreste stieg um 392.275.725,52 Euro gegenüber dem Vorjahr an. Der kassenmäßige Überschuss war damit um diesen Betrag zu reduzieren. Der rechnungsmäßige Überschuss 2020 betrug 2.825.827.917,50 Euro.

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

#### 3.1 Ordnungsmäßigkeit

Der Rechnungshof hat die Ordnungsmäßigkeit der Haushaltsrechnung des Landes für das Haushaltsjahr 2020 und die ordnungsgemäße Haushalts- und Wirtschaftsführung des Landes 2020 mit Unterstützung der staatlichen Rechnungsprüfungsämter Freiburg, Stuttgart und Tübingen geprüft.

Um die Ordnungsmäßigkeit zu beurteilen, führte die Finanzkontrolle Prüfungen 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 und risikoorientierte Prüfungen zur Haushalts- und Wirtschaftsführung des Landes durch.

Bei den Finanzämtern wurden u. a. 668 Einkommensteuerfälle risikoorientiert ausgewählt und geprüft. Dabei handelte es sich überwiegend um Fälle, in denen komplexe und schwierige Sachverhalte zu beurteilen waren. Die Prüfung erstreckte sich in der Regel auf jeweils drei Veranlagungszeiträume. Insgesamt waren 1.025 Veranlagungszeiträume zu beanstanden. Aus allen

geprüften Bereichen der Finanzämter ergaben sich für die öffentlichen Haushalte per Saldo zusätzliche Einnahmen von 2 Mio. Euro. Weitere 0,9 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 5.159 Zahlfälle untersucht. Durch diese Prüfungen konnten 3,0 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 0,6 Mio. Euro erfüllt. Zudem wurden 5.669 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 2,1 Mio. Euro festgestellt, die in der Zwischenzeit vollständig erstattet wurden.

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

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

Nach diesen Feststellungen war die Haushalts- und Wirtschaftsführung des Landes 2020 geordnet.

### **3.2 Coronabedingte Entnahmen aus der Rücklage für Haushaltsrisiken 2020**

Der Landtag hat am 19. März 2020 die Coronavirus-Pandemie im Sinne der Schuldenbremse als Naturkatastrophe definiert und gleichzeitig neue Kredite von 5 Mrd. Euro zur Bekämpfung der Pandemie und deren Folgen beschlossen.

Haushaltstechnisch wurden die neuen Kredite der Rücklage für Haushaltsrisiken zugeführt. Aus dieser konnten die Ressorts nunmehr zusätzliche (weitgehend kreditfinanzierte) Haushaltsmittel für Maßnahmen zur Bekämpfung der Pandemie beantragen. Notwendige Voraussetzung dafür war, dass die eigenen Planansätze unter Beachtung von Deckungsfähigkeiten, Verstärkungsvermerken usw. nicht ausreichten, um die Mehrausgaben (bzw. Verpflichtungen) finanzieren zu können.

Der Rechnungshof hat im Rahmen der Gesamtrechnungsprüfung 2020 insgesamt 13 dieser Einzelmaßnahmen mit einem Gesamt-Finanzierungsvolumen von 65,4 Mio. Euro näher geprüft. Im Fokus standen Beschaffungsmaßnahmen der Ressorts für die eigene Verwaltung. Geprüft wurde, ob es den Ressorts möglich gewesen wäre, die Maßnahmen aus originären Haus-

haltungsmitteln oder aus eigenen Deckungsmitteln zu finanzieren, ohne die kreditfinanzierten Corona-Mittel aus der Rücklage für Haushaltsrisiken in Anspruch zu nehmen. Denn dann wäre die Entnahme zusätzlicher Mittel aus der Rücklage für Haushaltsrisiken unzulässig gewesen. Das Ergebnis lässt sich in drei Fallgruppen unterteilen:

1. Maßnahmen über 51,4 Mio. Euro wurden zweckentsprechend verwendet. Es bestanden keine anderen Deckungsmöglichkeiten innerhalb des Budgets.
2. Bei weiteren Maßnahmen über 12,0 Mio. Euro hat sich nach Abschluss des Haushaltsjahres gezeigt, dass die Ressortbudgets auch ohne Verstärkung aus der Rücklage ausgereicht hätten, um die entsprechenden Maßnahmen zu finanzieren.

Im Zuge des Jahresabschlusses 2020 hat das Finanzministerium die 12,0 Mio. Euro zum Gesamthaushalt vereinnahmt. Eine Rückführung der Mittel zur Rücklage ist allerdings unterblieben. Damit erhöhten sie den Jahresüberschuss 2020, der als allgemeine Deckungsmasse für künftige Haushalte dient. Nach Auffassung des Rechnungshofs ist damit für diesen Betrag die Corona-Zweckbindung faktisch nicht mehr gegeben.

3. Weitere 2,1 Mio. Euro wurden für Beschaffungen verwendet, die inhaltlich unter das Budget "Aufwand für Informationstechnik - Titelgruppe 69" fallen. Das betreffende Ressort hat die bestehenden weitgehenden Deckungsmöglichkeiten innerhalb des Einzelplans nicht vollständig genutzt. Die dort vorhandenen Deckungsmittel hätten ausgereicht, um auch diese Maßnahmen vollständig zu finanzieren. Eine Entnahme aus der Rücklage für Haushaltsrisiken hätte nicht erfolgen dürfen.

Der Rechnungshof hält es für geboten, die 14 Mio. Euro der Fallgruppen 2 und 3 der Rücklage für Haushaltsrisiken aus folgenden Gründen wieder zuzuführen:

- Hinsichtlich der Fallgruppe 2: Das Finanzministerium führt aus, dass die Rückführung der Mittel durch die für 2022 veranschlagte Zuführung an die Rücklage für Haushaltsrisiken implizit enthalten sei. Dies werde durch eine separate Buchung (innerhalb der etatisierten Zuführung) sichtbar gemacht. Der Rechnungshof teilt diese Auffassung mit Blick auf das Gesamtdeckungsprinzip nach § 8 Landeshaushaltsordnung nicht. Danach dienen alle Einnahmen als Deckungsmittel für alle Ausgaben. Die 2020 zu Unrecht aus der Rücklage für Haushaltsrisiken entnommenen 12 Mio. Euro sind im Rechnungsüberschuss zu allgemeinen Deckungsmitteln geworden. Die Etatisierung der Rücklagenzuführung 2022 erfolgte ohne eine Zweckbindung und insbesondere ohne Zweckbestimmung als Ausgleich unzulässiger Entnahmen in den Vorjahren. Es ist nicht möglich, durch eine nachträgliche, interne Buchung eine Zweckbindung für einen Teil des Rechnungsüberschusses von 12 Mio. Euro herzustellen.
- Hinsichtlich der Fallgruppe 3: Auch für diese Gruppe sieht das Finanzministerium die Rückführung der Mittel durch die für 2022 etatisierte Zuführung an die Rücklage als erfolgt an. Allerdings traten die Fälle der Gruppe 3 zeitlich erst nach dem Beschluss des Haushalts 2022 durch die Prüfung des Rechnungshofs zutage. Hier stellt die ohnehin etatisierte Zuführung an die Rücklage für Haushaltsrisiken keinen Ausgleich der unzulässigen Entnahmen dar. Eine implizite Deckung, in Unkenntnis des

Sachverhalts bei der Haushaltsaufstellung, ist zu verneinen. Eine „nachträgliche“ Buchung wäre lediglich eine Umetikettierung einer ohnehin schon beschlossenen Rücklagenzuführung.

Abschließend führt das Finanzministerium aus, dass in der Rücklagenzuführung 2022 von 1.521,5 Mio. Euro ein rechnerischer Anteil von 1.015,5 Mio. Euro aus dem Überschuss 2020 sowie aus Steuernehreinnahmen enthalten sei. Die Position des Rechnungshofs hinsichtlich des Gesamtdeckungsprinzips sei nachvollziehbar. Es dürfe aber legitimerweise unterstellt werden, dass die im Überschuss enthaltenen abgeschöpften 12 Mio. Euro und die anteilig fehlerhaft entnommenen 2,1 Mio. Euro Bestandteil der Rücklagenzuführung 2022 seien. Mit der gesonderten Buchung erfolge eine transparente Dokumentation. Damit sei künftig die zweckentsprechende Verwendung der notkreditfinanzierten Mittel gewährleistet. Letztlich werde entscheidend sein, dass im Zuge einer Schlussabrechnung eine korrekte und zweckentsprechende Verwendung der notkreditfinanzierten Mittel nachgewiesen werden könne.

Der Rechnungshof bleibt bei seiner Auffassung, dass die unzulässig aus der Rücklage für Haushaltsrisiken entnommenen 14 Mio. Euro dieser gesondert zuzuführen sind.

### **3.3 Überplanmäßige und außerplanmäßige Ausgaben und Verpflichtungsermächtigungen (einschließlich Vorgriffe)**

Artikel 81 der Landesverfassung von Baden-Württemberg normiert, dass über- und außerplanmäßige Ausgaben der Zustimmung des Finanzministers bedürfen. Sie darf nur im Falle eines unvorhergesehenen und unabweisbaren 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 2020 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 29. Dezember 2021 berichtet (Landtagsdrucksache 17/1543).

In der Haushaltsrechnung des Landes 2020 sind insgesamt 78 Fälle von über- und außerplanmäßigen Ausgaben (einschließlich Mehrausgaben, die aufgrund von Planvermerken wie Vorgriffe zu behandeln sind) von insgesamt 58,6 Mio. Euro nachgewiesen.

In 44 der 78 Fälle (56 Prozent) hat das Finanzministerium vorab in die über- und außerplanmäßigen Ausgaben eingewilligt. In 34 Fällen (44 Prozent) lag die Einwilligung nicht vor. Die Summe dieser Haushaltsüberschreitungen beträgt 10,7 Mio. Euro. Davon wurde in neun Fällen mit zusammen 0,5 Mio. Euro die sachliche Notwendigkeit der Mehrausgaben nachträglich vom Finanzministerium bestätigt.

Die höchste überplanmäßige Ausgabe entfällt mit 26,1 Mio. Euro auf den Geschäftsbereich des Ministeriums für Soziales und Integration und betrifft zusätzliche Ausgaben aufgrund der Verbreitung des Corona-Virus. Auf der Grundlage von § 7 Absatz 2 Staatshaushaltsgesetz 2020 hat der Ausschuss für Finanzen am 16. März 2020 der überplanmäßigen Ausgabe zugestimmt. Daraufhin hat das Finanzministerium seine Einwilligung im Rahmen des Notbewilligungsrechts erteilt.

2020 wurden darüber hinaus 16 über- und außerplanmäßige Verpflichtungsermächtigungen mit insgesamt 61,7 Mio. Euro nachgewiesen.

In allen Fällen hat das Finanzministerium vorab in die über- und außerplanmäßigen Verpflichtungsermächtigungen eingewilligt.

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

#### **4 Globale Minderausgaben**

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

Im Staatshaushaltsplan 2020 (Stand Zweiter Nachtrag 2020) wurden im Soll einzelplanspezifische Globale Minderausgaben von 323 Mio. Euro sowie eine allgemeine Globale Minderausgabe von 205 Mio. Euro veranschlagt.

Im Vollzug des Staatshaushaltsplans 2020 haben die Ressorts die Globalen Minderausgaben vollständig erwirtschaftet und damit diese Einsparverpflichtungen erfüllt.

#### **5 Haushaltsreste**

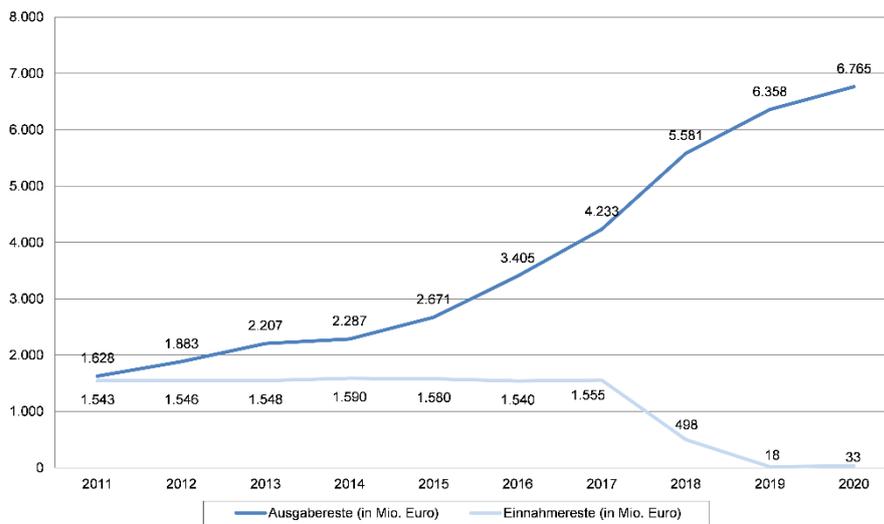
Das Land hat 2020 Einnahmereste von 33 Mio. Euro in das Jahr 2021 übertragen. 2019 beliefen sich die Einnahmereste auf 18 Mio. Euro.

Wie schon im Vorjahr resultierten diese Reste 2020 im Wesentlichen aus erwarteten EU-Zuschüssen im Geschäftsbereich des Ministeriums für Ernährung, Ländlichen Raum und Verbraucherschutz. Einnahmereste aus nicht in Anspruch genommenen Kreditermächtigungen wurden zuletzt 2018, vor Inkrafttreten der Schuldenbremse des Landes, gebildet.

2020 betragen die nach 2021 übertragenen Ausgabereste 6.765 Mio. Euro. Sie lagen damit um 407 Mio. Euro über den Ausgaberesten des Vorjahres und machten 11,2 Prozent des zugrundeliegenden Haushaltsvolumens aus.

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

Abbildung: Entwicklung der Einnahme- und Ausgabereste



Die Ressorts haben die Ausgabereste 2020 nach den Vorgaben der VwV-Rechnungslegung in verschiedene Kategorien untergliedert. Tabelle 5 zeigt, wie sich die Ausgabereste 2019 und 2020 auf die verschiedenen Bereiche verteilen und deren Veränderung.

Tabelle 5: Ausgabereste 2019 und 2020 nach Kategorien (in Mio. Euro)<sup>3</sup>

Kennzeichnung	Kategorien	Reste 2019	Reste 2020	Veränderung
R	Rechtlich gebundene Ausgabereste	4.611	4.948	337
	Hierunter fallen:	davon	davon	davon
	• Gesetzlich zweckgebundene Mittel wie FAG- und KIF-Mittel, Wettmittelfonds, Spielbankerträge und Feuerchutzsteuer (R-FAG, R-KIF, R-Wett, R-Spiel, R-Feuer)	1.278	1.739	461
	• Vertraglich oder durch Bewilligungsbescheide gebundene Ausgabereste (R-Vertr/Besch)	1.772	1.679	-93
	• Von dritter Seite zugewendete Mittel einschließlich Bundes- und EU-Mittel, sowie Entflechtungsmittel nach dem Entflechtungsgesetz (R-Dritt, R-Entfl)	1.287	1.114	-173
	• Landesmittel, die zur Komplementierung von Bundes- und EU-Mitteln erforderlich sind, sowie Ausgabereste aus den Zukunftsoffensiven, Zukunftsinvestitionen (R-Kom, R-ZO)	133	263	130
	• Vergaberahmen für Leistungsbezüge (R-LBVO)	141	154	13
N	Nicht gebundene Ausgabereste und Ausgabereste, bei denen nur ein Teilbetrag nicht mit Rechtsverpflichtung belegt ist	308	417	109
S	Ausgabereste aufgrund der Solidarpakte mit den Hochschulen, der Hochschulmedizin, der Dualen Hochschule u. a.	990	1.007	17
§ 6 StHG	Ausgabereste nach § 6 StHG (Sachausgabenbudgetierung)	415	370	-45
§ 6a StHG	Ausgabereste nach § 6a StHG (Personalausgabenbudgetierung)	42	37	-5
Vorgriffe		-8	-14	-6
Summe		6.358	6.765	407

Die rechtlich gebundenen Ausgabereste machten 2020 mit 73 Prozent die größte Position aus. Dabei entfielen auf die Teilbereiche „gesetzlich zweckgebundene Mittel“ und „vertraglich oder durch Bewilligungsbescheid gebundene Ausgabereste“ jeweils etwa ein Viertel aller Reste, gefolgt von Drittmittel- und Entflechtungsmittelresten (zusammen 16 Prozent). Auf Solidarpakten wie dem Hochschulfinanzierungsvertrag basierten 15 Prozent aller Reste.

Die Ausgabereste 2020 sind gegenüber dem Vorjahr nochmals um insgesamt 6 Prozent gestiegen. Prozentual besonders deutlich sind die Reste aus Landesmitteln, die zur Komplementierung von Bundes- und EU-Mitteln erforderlich sind, sowie Ausgabereste aus den Zukunftsoffensiven gestiegen

<sup>3</sup> Zum Teil Rundungsdifferenzen.

(+98 Prozent). Absolut fällt der Anstieg bei den gesetzlich zweckgebundenen Mitteln mit +461 Mio. Euro besonders deutlich aus (+36 Prozent).

## **6 Druck- und Darstellungsfehler**

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

## Vermögensrechnung 2020

**Die Optimierung der Vermögensrechnung ist ein kontinuierlicher Prozess, der noch nicht abgeschlossen ist. Durch die Nachjustierung der Vermögensrechnung steigt die Aussagekraft stetig. Zunehmend sind Mehrjahresvergleiche möglich.**

### 1 Funktion und Bedeutung der Vermögensrechnung

In der Vermögensrechnung 2020 werden der Wert des Vermögens und der Schulden stichtagsbezogen zum 31. Dezember 2020 abgebildet. Sie wurde im Dezember 2021 von der Landesregierung veröffentlicht.

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 Werte der Vermögensrechnung werden jährlich fortgeschrieben. Somit kann die Entwicklung des Vermögens und der Schulden über mehrere Jahre abgebildet und analysiert werden.

Das Vermögen und die Schulden des Landes sind nach Artikel 79 Absatz 4 Landesverfassung und § 14 Absatz 1 Nr. 4 Landeshaushaltsordnung in einer Anlage zum Staatshaushaltsplan nachzuweisen. Die Vermögensrechnung trat mit dem Doppelhaushalt 2020/2021 an die Stelle der bis dahin abgebildeten Vermögensübersicht.

Die Verwaltungsvorschrift des Ministeriums für Finanzen über die Vermögensrechnung des Landes beinhaltet die Grundsätze zur Aufstellung der Vermögensrechnung, die sich an den Vorschriften des Handelsgesetzbuches unter Berücksichtigung der Besonderheiten öffentlicher Haushalte gemäß den Standards staatlicher Doppik orientieren.

### 2 Inhalt der Vermögensrechnung

#### 2.1 Vollständigkeit der Vermögensrechnung

Für die Vermögensrechnung zum 31. Dezember 2020 wurden erneut Nacherfassungen für nicht vollständige Bilanzpositionen vorgenommen. Dennoch werden noch immer nicht alle Bilanzpositionen vollständig oder mit korrigierten Werten abgebildet.

So wurden beispielsweise die Kunstgegenstände und Sammlungen der staatlichen Museen zum Stichtag 31. Dezember 2019 mittlerweile in der Anlagenbuchhaltung des Landes nacherfasst, die aktuellen Zugänge des Jahres 2020 sind jedoch teilweise nicht enthalten. Die Korrektur der Gebäudewerte aufgrund der Feststellungen des Rechnungshofs in der Denkschrift 2020 verzögert sich und soll abschließend erst in der Vermögensrechnung 2022 vollzogen werden.

## **2.2 Aggregierte Vermögensrechnung zum 31. Dezember 2020**

Das Volumen der Vermögensrechnung zum 31. Dezember 2020 beträgt 271,5 Mrd. Euro. Im Vergleich zum Vorjahr stellt dies einen Anstieg um 15,0 Mrd. Euro (5,8 Prozent) dar.

Das Vermögen des Landes nahm um 2,0 Mrd. Euro zu. Es beträgt nun 82,8 Mrd. Euro, die sich auf das Anlagevermögen mit 67,2 Mrd. und das Umlaufvermögen mit 15,6 Mrd. Euro verteilen.

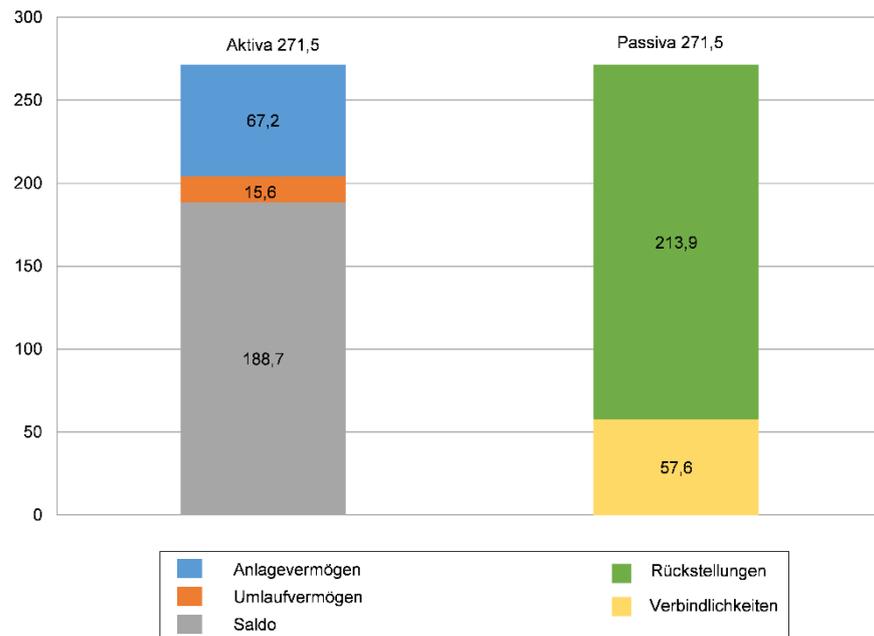
Die Passivseite der Vermögensrechnung gliedert sich auf in Rückstellungen von 213,9 Mrd. Euro und Verbindlichkeiten von 57,6 Mrd. Euro. Die Summe der Verbindlichkeiten und Rückstellungen übersteigt mit 271,5 Mrd. Euro das Vermögen um 188,7 Mrd. Euro. Dieser Fehlbetrag aus Vermögen und Schulden wird als Saldo auf der Aktivseite der Bilanz ausgewiesen. Er hat einen Anteil von 69,5 Prozent an der Gesamtsumme der Vermögensrechnung.

Der Saldo ist im Vergleich zum Vorjahr um 13,0 Mrd. Euro angewachsen. Dies zeigt auf, dass die Verbindlichkeiten und Rückstellungen in höherem Maße zugenommen haben als das Vermögen.

Die Einzelposition mit der stärksten Auswirkung auf die Gesamtsumme der Vermögensrechnung sind nach wie vor die Rückstellungen für Pensionen und ähnliche Verpflichtungen mit 206,3 Mrd. Euro (76,0 Prozent).

In Abbildung 1 wird die Struktur des Vermögens und der Schulden des Landes zum Stichtag 31. Dezember 2020 aufgezeigt.

Abbildung 1: Struktur der Vermögensrechnung zum 31. Dezember 2020  
(in Mrd. Euro)



Die Vermögensrechnung zum Stichtag 31. Dezember 2020 wird mit den Vergleichswerten der drei vorangegangenen Jahre in Tabelle 1 in aggregierter Form dargestellt.

Tabelle 1: Aggregierte Vermögensrechnung<sup>1</sup> zum 31. Dezember 2020 mit Vergleich zu den Vorjahren<sup>2</sup>

	In Mrd. Euro				Veränderung 2020 gegenüber Vorjahr	In Prozent  Anteile zum 31.12.2020
	Jeweils zum Stichtag 31.12. des Jahres					
	2017	2018	2019	2020		
AKTIVA						
A. Anlagevermögen	59,0	62,4	63,9	67,2	3,3	24,8
I. Immaterielle Vermögensgegenstände	0,01	0,02	0,02	0,03	0,01	
II. Sachanlagen	40,8	41,1	41,9	44,8	2,9	
Davon Grundstücke, grundstücksgleiche Rechte und Bauten	14,7	14,8	15,0	15,1	0,1	
Davon Infrastrukturvermögen, Natur- und Kulturgüter	24,0	24,1	24,5	26,9	2,4	
III. Finanzanlagen	18,2	21,3	22,0	22,4	0,4	
B. Umlaufvermögen	10,9	12,2	16,9	15,6	-1,3	5,7
I. Vorräte	0,01	0,02	0,02	0,02	0,00	
II. Forderungen und sonstige Vermögensgegenstände	9,4	10,1	11,7	10,7	-1,0	
III. Wertpapiere des Umlaufvermögens	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	
IV. Kassenbestand, Bundesbank, Guthaben bei Kreditinstituten	1,5	2,1	5,2	4,9	-0,3	
Summe Vermögen	69,9	74,6	80,8	82,8	2,0	
C. Saldo	162,9	175,8	175,7	188,7	13,0	69,5
Summe Aktivseite	232,7	250,4	256,5	271,5	15,0	100,0
PASSIVA						
A. Rückstellungen	183,2	198,1	204,2	213,9	9,7	78,8
Davon Rückstellungen für Pensionen und ähnliche Verpflichtungen	176,6	190,7	196,9	206,3	9,4	
B. Verbindlichkeiten	49,5	52,3	52,3	57,6	5,3	21,2
Summe Passivseite (Schulden)	232,7	250,4	256,5	271,5	15,0	100,0

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

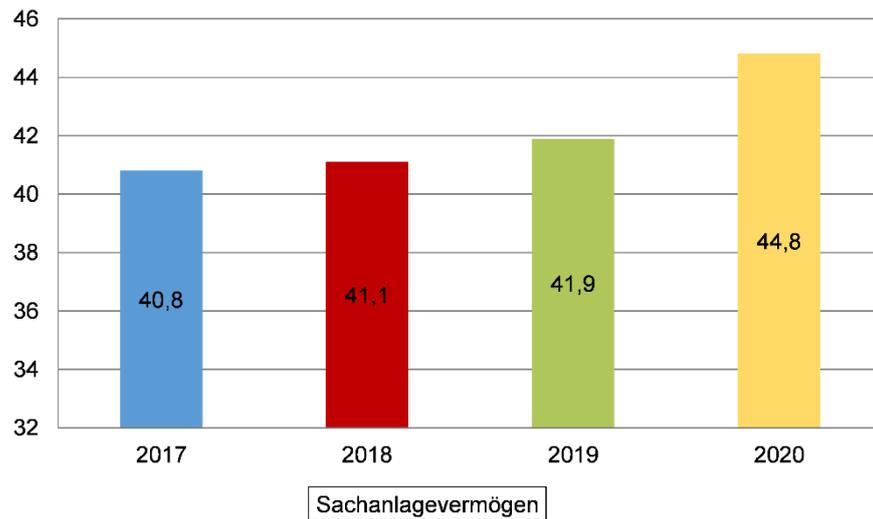
<sup>2</sup> Die Werte der Zeile „Summe Vermögen“ werden hier nachrichtlich ausgewiesen und sind nicht direkt in der Vermögensrechnung ersichtlich.

### 3 Aktiva des Landes zum 31. Dezember 2020

#### 3.1 Sachanlagevermögen

Seit der Vermögensrechnung zum 31. Dezember 2017 ist das Sachanlagevermögen um 4,0 Mrd. Euro gestiegen. Abbildung 2 zeigt dessen Entwicklung auf.

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

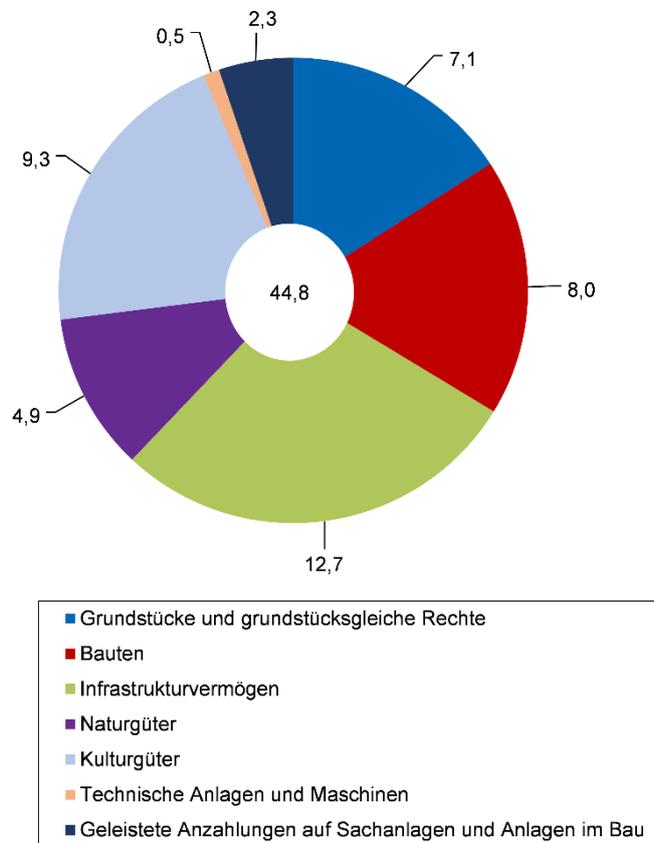


Beim Sachanlagevermögen ist seit 2017 neben einer positiven Entwicklung bei den Bauten (+0,3 Mrd. Euro) und den Anlagen im Bau (+0,8 Mrd. Euro) vor allem ein Anstieg bei den Kulturgütern zu verzeichnen (+3,5 Mrd. Euro). Dieser beruht aber vor allem auf der Aktivierung bisher nicht erfasster Kunstgegenstände. Ein Rückgang ist beim Infrastrukturvermögen (-0,2 Mrd. Euro) und den Naturgütern (-0,4 Mrd. Euro) festzustellen.

Das Sachanlagevermögen stellt mit 44,8 Mrd. Euro die größte Vermögensposition des Anlagevermögens dar.

Abbildung 3 veranschaulicht dessen Struktur.

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

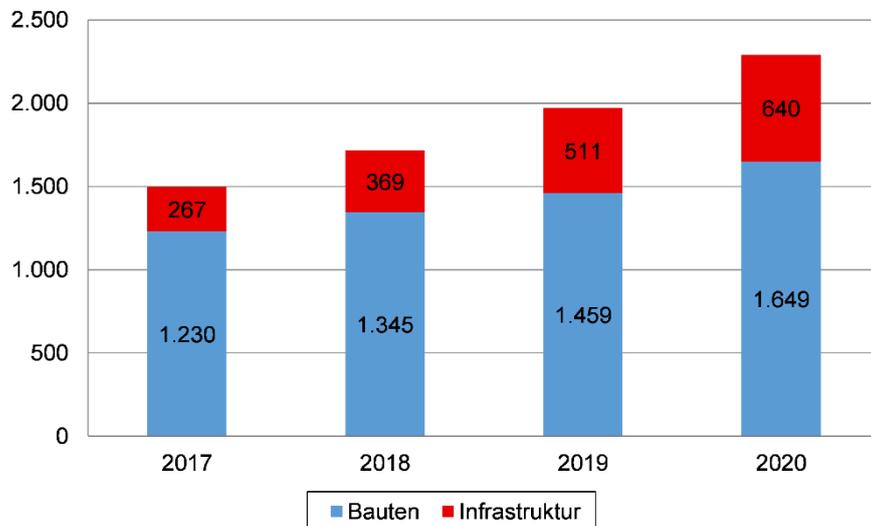


Das Infrastrukturvermögen (z. B. Straßen, Tunnel, Brücken) bildet innerhalb der Sachanlagen mit 12,7 Mrd. Euro die größte Position. Der Wert des Infrastrukturvermögens ist um 92 Mio. Euro gesunken. Dagegen ist der Wert der Anlagen im Bau des Infrastrukturvermögens zum 31. Dezember 2020 erneut deutlich - um 129 Mio. Euro auf 640,5 Mio. Euro - angestiegen und hat sich somit seit 2017 mehr als verdoppelt.

Wie in den Vorjahren werden auch in der Vermögensrechnung 2020 bereits fertiggestellte Straßenbaumaßnahmen noch unter der Position „Anlagen im Bau (AiB)“ ausgewiesen. Durch diesen strukturell falschen Ausweis ist für diese Straßen noch keine Abschreibung erfolgt. Insoweit wird das Vermögen des Landes in der Vermögensrechnung 2020 weiterhin zu hoch ausgewiesen. Für die Vermögensrechnung zum 31. Dezember 2020 sollten fertiggestellte und für den Verkehr freigegebene Straßenbauprojekte weitestgehend abgerechnet und umgebucht werden. Dies konnte nach Mitteilung des Ministeriums für Verkehr wegen pandemiebedingter Personalengpässe noch nicht umgesetzt werden. Die vollständige Abrechnung abgeschlossener Maßnahmen soll nun bis zur Vermögensrechnung 2022 erfolgen.

Der Gesamtbetrag der Position „Geleistete Anzahlungen auf Sachanlagen und Anlagen im Bau“ beträgt 2,3 Mrd. Euro. Abbildung 4 gibt einen Überblick über die Entwicklung der Anlagen im Bau.

Abbildung 4: Entwicklung der Anlagen im Bau (in Mio. Euro)<sup>3</sup>



An zweiter Position bei den Sachanlagen stehen die Kulturgüter mit 9,3 Mrd. Euro. Der sprunghafte Wertzuwachs bei den Kulturgütern gegenüber dem Vorjahr (+ 2,7 Mrd. Euro) beruht auf der nunmehr erfolgten Nachaktivierung bis dahin noch nicht bewerteter Kunstgegenstände und Sammlungen. Einige Einrichtungen haben die Neuanschaffungen des Jahres 2020 nicht in der Anlagenbuchhaltung des Landes erfasst, sodass diese nicht im ausgewiesenen Wert der Kulturgüter enthalten sind. Im Hinblick auf die Vermögensrechnung 2021 will das Ministerium für Finanzen bei allen Einrichtungen darauf hinwirken, dass Neuzugänge zukünftig laufend erfasst werden. Spätestens mit Abschluss des Projektes zur Restrukturierung des Haushaltsmanagements und Einführung eines neuen Kassensystems ist nach Auskunft des Ministeriums für Finanzen sichergestellt, dass alle Vermögensgegenstände unterjährig in der Vermögensrechnung erfasst werden.

Weitere große Sachanlagenpositionen sind die Bauten mit 8,0 Mrd. Euro und die Grundstücke und grundstücksgleichen Rechte mit 7,1 Mrd. Euro.

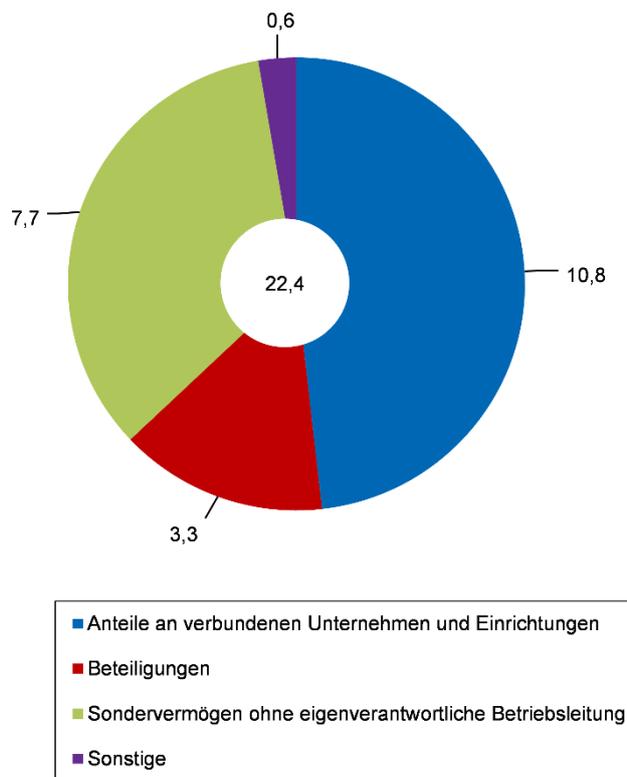
Die Position Naturgüter (4,9 Mrd. Euro) beinhaltet das Waldvermögen des Landes (inklusive Nationalpark Schwarzwald).

<sup>3</sup> In der Abbildung wurden die geleisteten Anzahlungen auf Sachanlagen (2020: 3 Mio. Euro) und sonstige Anlagen im Bau (2020: 57 Mio. Euro), die nicht Bauten oder Infrastrukturvermögen sind, nicht abgebildet.

### 3.2 Finanzanlagevermögen

Ein weiterer wesentlicher Teil des Anlagevermögens ist das Finanzanlagevermögen mit 22,4 Mrd. Euro. Abbildung 5 veranschaulicht dessen Struktur.

Abbildung 5: Struktur des Finanzanlagevermögens (in Mrd. Euro)<sup>4</sup>



Die größte Finanzanlagenposition stellen mit 10,8 Mrd. Euro die Anteile an verbundenen Unternehmen und Einrichtungen dar. Sie enthalten auch die Landesbetriebe und die wie Landesbetriebe geführten Einrichtungen mit einem Wert von 2,6 Mrd. Euro.

Seit der Vermögensrechnung 2019 erfolgt die Bewertung der Landesbetriebe nach dem aktuellen Stand des Eigenkapitals aus ihrem letzten vorliegenden Jahresabschluss.

In der Anlage zur Vermögensrechnung werden unter „Anteilsbesitz des Landes“ auch die Landesbetriebe mit ihrem anteiligen Eigenkapital aufgeführt. Wie bereits in der Denkschrift 2021 festgestellt, liegen bei einem Teil der

<sup>4</sup> Rundungsdifferenz zur Vermögensrechnung.

Einrichtungen noch keine oder keine aktuellen genehmigten Jahresabschlüsse vor. Um die Bewertung der Landesbetriebe realitätsnah durchführen zu können, sollten nach Möglichkeit aktuelle genehmigte Jahresabschlüsse aller Landesbetriebe zur Verfügung stehen. Die Landesbetriebe ohne Jahresabschlüsse wurden vom Ministerium für Wissenschaft, Forschung und Kunst schriftlich aufgefordert, die Jahresabschlüsse und Eröffnungsbilanzen vorzulegen. Für die Vermögensrechnung zum 31. Dezember 2021 sollen bis auf Weiteres die Werte aus den vorläufigen Eröffnungsbilanzen verwendet werden.

Mit 7,7 Mrd. Euro bilden die Sondervermögen ohne eigenverantwortliche Betriebsleitung die zweitgrößte Finanzanlagenposition. Hierin enthalten sind die 1999 eingerichtete Versorgungsrücklage (3,7 Mrd. Euro) und der 2007 eingerichtete Versorgungsfonds des Landes (4,0 Mrd. Euro). Ursächlich für die Erhöhung der Gesamtposition war die Zuführung zum Versorgungsfonds von 0,5 Mrd. Euro.

Drittgrößte Position sind mit 3,3 Mrd. Euro die Beteiligungen des Landes. Hierbei handelt es sich um Anteile an Unternehmen und Einrichtungen mit einer Beteiligungsquote von 20 bis 50 Prozent.

### **3.3 Forderungen und sonstige Vermögensgegenstände**

Die Forderungen und sonstigen Vermögensgegenstände sind mit 10,7 Mrd. Euro die bedeutendste Position des Umlaufvermögens. Darin enthalten sind als größte Positionen Forderungen aus veranlagten Steuern (8,7 Mrd. Euro), Forderungen aus Zuweisungen und Zuschüssen (0,9 Mrd. Euro) und Forderungen aus der Steuerverteilung und Finanzausgleichsbeziehungen (0,7 Mrd. Euro). Der Forderungsbestand wurde - wie in den Vorjahren - auf Basis von Erfahrungswerten wertberichtigt.

## **4 Passiva des Landes zum 31. Dezember 2020**

### **4.1 Struktur und Höhe der Passiva**

Die Passiva von 271,5 Mrd. Euro setzen sich aus Rückstellungen von 213,9 Mrd. Euro - davon allein 206,3 Mrd. Euro für Pensionen und ähnliche Verpflichtungen - und Verbindlichkeiten von 57,6 Mrd. Euro zusammen.

### **4.2 Rückstellungen**

Mit einem Wert von 206,3 Mrd. Euro und einem Anteil von 76 Prozent an der Gesamtsumme der Vermögensrechnung stellen die Rückstellungen für Pensionen und ähnliche Verpflichtungen die bedeutendste Position der Vermögensrechnung dar.

Im Vergleich zum Vorjahr haben sie sich um 9,5 Mrd. Euro erhöht, was einem Anstieg von 5 Prozent entspricht.

Die Rückstellungen für Pensionen und ähnliche Verpflichtungen untergliedern sich in Rückstellungen für Pensionsverpflichtungen (174,0 Mrd. Euro), Rückstellungen für Beihilfeverpflichtungen (29,7 Mrd. Euro) und Rückstellungen für Pensionen und Beihilfe für Fälle der Verwaltungsstrukturreform (2,6 Mrd. Euro). 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	2020	Anstieg/ Rückgang 2019/2020	Anstieg/ Rückgang 2019/2020
	In Mio. Euro					In Prozent
Pensionsverpflichtungen Land	149.272,14	158.844,48	163.462,75	174.033,30	10.570,55	6,5
Beihilfeverpflichtungen Land	24.689,16	29.081,32	30.476,88	29.695,51	-781,37	-2,6
Pensionen und Beihilfen für Fälle der Verwaltungsstrukturreform	2.594,09	2.819,84	2.927,04	2.605,05	-321,99	-11,0
Summe	176.555,39	190.745,64	196.866,67	206.333,86	9.467,19	4,8

In den Erläuterungen zur Vermögensrechnung 2020 wird der Anstieg bei den Rückstellungen für Pensionen mit der Erhöhung der Rate für künftige Besoldungs- und Pensionssteigerungen sowie dem Zuwachs bei den Anspruchsberechtigten begründet. Die Rückstellungen für Beihilfe haben sich verringert, da der prognostizierte Steigerungssatz für künftige Beihilfeverpflichtungen von 2,6 Prozent auf 2,3 Prozent gesenkt wurde. Gebremst wird der Rückgang durch eine steigende Anzahl von Anspruchsberechtigten und einen Anstieg der durchschnittlichen Beihilfeausgaben von 7.072 Euro 2019 auf 7.129 Euro 2020.

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 2020 für 28.135 (2019: 27.014) 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	2020	Differenz 2019/2020
Aktive Bedienstete Land	163.489	162.902	163.392	164.836	+1.444
Versorgungsempfänger Land	132.642	135.567	139.881	143.067	+3.186
Personen mit aktuellen oder künftigen Altersgeldansprüchen	*	1.212	1.420	1.646	+226
Aktive Bedienstete Fälle Verwaltungsstrukturreform	3.015	3.042	3.028	2.368	-660
Versorgungsempfänger Verwaltungsstrukturreform	1.159	1.265	1.365	1.469	+104
Erhöhung Anspruchsberechtigte					+4.300

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

Auf die sonstigen Rückstellungen entfallen 7,5 Mrd. Euro, die als größte Position die Rückstellungen für Steuererstattungen mit 6,0 Mrd. Euro beinhalten.

### 4.3 Verbindlichkeiten

Die Verbindlichkeiten haben sich insbesondere durch Kreditaufnahmen in Folge der Corona-Pandemie 2020 um 5,3 Mrd. Euro gegenüber dem Vorjahr erhöht. Als größte Position der Verbindlichkeiten verzeichnen die Anleihen und Obligationen mit einem Anstieg von 4,8 Mrd. auf 21,6 Mrd. Euro auch die stärkste Veränderung. Auf Verbindlichkeiten gegenüber Kreditinstituten entfallen 10,4 Mrd. Euro. In Summe mit den Verbindlichkeiten aus sonstigen Krediten - die mit 7,8 Mrd. Euro ein Bestandteil der Sonstigen Verbindlichkeiten sind - ergeben diese Positionen die im Erläuterungsteil abgebildete Kreditmarktverschuldung von 39,8 Mrd. Euro.

Dort werden auch die Unterschiede zwischen der doppischen und kameraleen Schuldendarstellung veranschaulicht (siehe Tabelle 4).

Tabelle 4: Gegenüberstellung haushaltmäßige Verschuldung und Verbindlichkeiten der Vermögensrechnung zum 31. Dezember 2020<sup>5</sup>

Schuldenart (kameral)	Betrag (in Mio. Euro)		Position Vermögensrechnung
Wertpapiersschulden	21.602,02	21.602,02	Anleihen und Obligationen
Schulden beim nicht öffentlichen Bereich	17.293,37	10.421,64	Verbindlichkeiten gegenüber Kreditinstituten
Kredite bei sonstigen öffentlichen Sonderrechnungen	889,28	7.761,01	Verbindlichkeiten aus sonstigen Krediten
Summe Kreditmarktschulden	39.784,67	39.784,67	Summe Kreditmarktschulden
Aufgeschobene Kreditaufnahme	16.189,54		
Summe haushaltmäßige Verschuldung	55.974,21		
Verpflichtungen beim Bund und anderen Ländern	690,57		
Summe fundierte Schulden	56.664,78	39.784,67	Summe Kreditmarktschulden
		1.091,87	Verbindlichkeiten aus Steuern
		7.555,41	Verbindlichkeiten aus Zuweisungen und Zuschüssen
		1.364,55	Verbindlichkeiten gegenüber verbundenen Unternehmen
		5.432,00	Verbindlichkeiten aus Steuerverteilung und Finanzausgleich
		2.341,13	Sonstige Verbindlichkeiten
Summe fundierte Schulden	56.664,78	57.569,63	Summe Verbindlichkeiten

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

Bei der kameralen haushaltmäßigen Verschuldung wird eine aufgeschobene Kreditaufnahme berücksichtigt.

Die Vermögensrechnung weist neben den Kreditmarktschulden noch weitere Verbindlichkeitenpositionen aus. Darunter entfallen 7,56 Mrd. Euro auf Verbindlichkeiten aus Zuweisungen und Zuschüssen und 5,43 Mrd. Euro auf die Verbindlichkeiten aus Steuerverteilung und Finanzausgleich.

<sup>5</sup> Rundungsbedingte Abweichung zur Vermögensrechnung.

## **5 Fazit**

Die stichtagsbezogene Vermögensrechnung bildet eine Grundlage für die haushaltsjahrbezogene Entlastung der Regierung.

Die im Vorjahr begonnenen Mehrjahresvergleiche können mit der vorliegenden Vermögensrechnung weiter ausgebaut werden. Nach wie vor sind Vergleiche über alle Positionen erst dann aussagekräftig, wenn notwendige Korrekturen vollzogen wurden, die Vollständigkeit gewährleistet ist und die Inhalte der Vermögensrechnung durch Anlagen und Erläuterungen präzisiert werden.

Das System Vermögensrechnung muss erwartungsgemäß auch zukünftig kontinuierlich optimiert werden. Bei der aktuellen Vermögensrechnung können weitere Nachjustierungen konstatiert werden.

## Entwicklung des Landeshaushalts

**Das Land schloss das Haushaltsjahr 2021 mit einem positiven Finanzierungssaldo von 1.451 Mio. Euro ab. Die Steuereinnahmen haben das Vorkrisenniveau von 2019 übertroffen. Die haushaltsmäßige Verschuldung ist um 3.693 Mio. Euro auf 59,7 Mrd. Euro gestiegen.**

### 1 Finanzierungssaldo

Nach dem Haushaltsjahr 2020 war auch das Haushaltsjahr 2021 stark von der Corona-Pandemie beeinflusst. Die Ist-Einnahmen (75,1 Mrd. Euro)<sup>1</sup> und die Ist-Ausgaben (69,8 Mrd. Euro) übertrafen die Werte aus 2019 mit einem Plus von jeweils 30 Prozent deutlich. Schwerpunkte des starken Anstiegs waren die vielfältigen Hilfen zur Stützung der Wirtschaft und die enormen Anstrengungen im medizinischen Bereich zur Bekämpfung der Pandemie und deren Folgen.

Um den Haushalt strukturell zu beurteilen, wird der Finanzierungssaldo als Differenz zwischen bereinigten Einnahmen und bereinigten Ausgaben herangezogen. Dazu werden auf der Seite der Einnahmen nicht berücksichtigt Entnahmen aus Rücklagen, Fonds und Stöcken, Einnahmen aus Überschüssen sowie aus der Aufnahme neuer Kredite. Auf der Ausgabenseite erfolgt eine spiegelbildliche Bereinigung um Zuführungen an Rücklagen, Fonds und Stöcke, den Ausgleich von Kassenfehlbeträgen sowie die Tilgung von Kreditmarktschulden.

Im Haushaltsvollzug 2021 ergab sich ein positiver Finanzierungssaldo von 1.451 Mio. Euro.

---

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

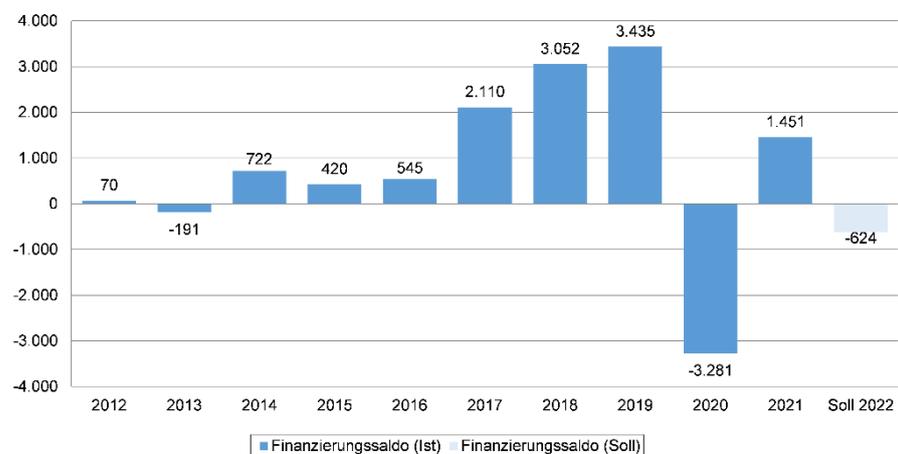
Tabelle 1: Berechnung des Finanzierungssaldos 2021 (in Mio. Euro)

Bezeichnung	Betrag
Summe der Ist-Einnahmen	75.053
Nettokreditaufnahme am Kreditmarkt	-3.693
Entnahmen aus Rücklagen, Fonds und Stöcken	-8.143
Einnahmen aus kassenmäßigen Überschüssen	-1.224
<b>Bereinigte Einnahmen</b>	<b>61.993</b>
Summe der Ist-Ausgaben	69.827
Zuführungen an Rücklagen, Fonds und Stöcke	-9.284
Kassenmäßige Fehlbeträge	0
<b>Bereinigte Ausgaben</b>	<b>60.543</b>
<b>Finanzierungssaldo</b>	<b>1.451</b>

Der Landtag von Baden-Württemberg hat am 21. Juli 2021 den Dritten Nachtrag zum Staatshaushaltsplan 2021 beschlossen. Danach betrug der Finanzierungssaldo für 2021 im Soll noch minus 2.155 Mio. Euro. Im Haushaltsvollzug verbesserte sich dieser Wert um 3.606 Mio. Euro auf plus 1.451 Mio. Euro. Hauptgrund waren die sich gegenüber dem Sollansatz deutlich positiver entwickelnden Steuereinnahmen 2021. Daneben blieben die Ausgaben teilweise hinter den Etatansätzen zurück.

Abbildung 1 zeigt die Entwicklung der Finanzierungssalden der vergangenen zehn Jahre, einschließlich der Planung für 2022.

Abbildung 1: Finanzierungssalden 2012 bis 2022 (in Mio. Euro)



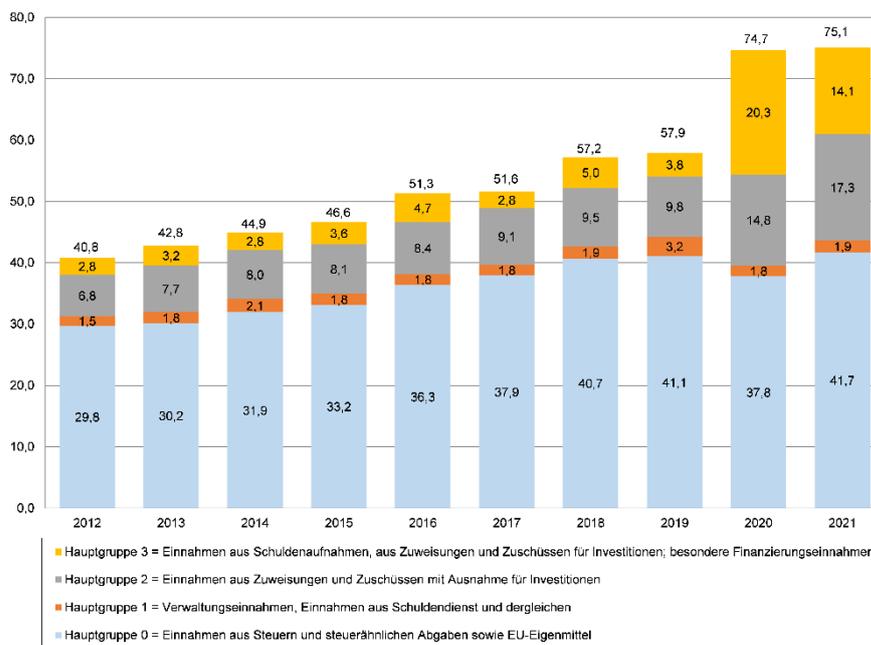
Für 2022 sind im Staatshaushaltsplan bereinigte Einnahmen von 54.523 Mio. Euro und bereinigte Ausgaben von 55.147 Mio. Euro etatisiert. Damit beträgt der zum Zeitpunkt des Gesetzesbeschlusses erwartete Finanzierungssaldo für das Haushaltsjahr 2022 minus 624 Mio. Euro.

## 2 Entwicklung der Gesamteinnahmen 2012 bis 2021

Die Gesamteinnahmen des Landes 2020 und 2021 sind wegen der Corona-Pandemie und strukturellen Veränderungen des Haushalts aufgrund der Neuregelung der Bund-Länder-Finanzbeziehungen ab 2020 nur bedingt mit den Jahren 2012 bis 2019 vergleichbar. Diese Faktoren führten für 2020 einerseits zu niedrigeren Steuereinnahmen des Landes. Andererseits erhöhten sich die Einnahmen der Hauptgruppen 2 und 3 in beiden Jahren erheblich.

In Abbildung 2 ist die Entwicklung der Ist-Einnahmen des Landes Baden-Württemberg von 2012 bis 2021 dargestellt.

Abbildung 2: Einnahmen im Landeshaushalt 2012 bis 2021 (in Mrd. Euro)<sup>2</sup>



Nach dem überwiegend pandemiebedingten Anstieg der Einnahmen des Landes in 2020 auf 74,7 Mrd. Euro, blieben sie 2021 gegenüber dem Vorjahr mit 75,1 Mrd. nahezu unverändert.

Von den Veränderungen gegenüber 2020 entfielen

- +3,9 Mrd. Euro auf die Einnahmen der Hauptgruppe 0,
- +0,1 Mrd. Euro auf die Einnahmen der Hauptgruppe 1,
- +2,5 Mrd. Euro auf die Einnahmen der Hauptgruppe 2,
- -6,2 Mrd. Euro auf die Einnahmen der Hauptgruppe 3.

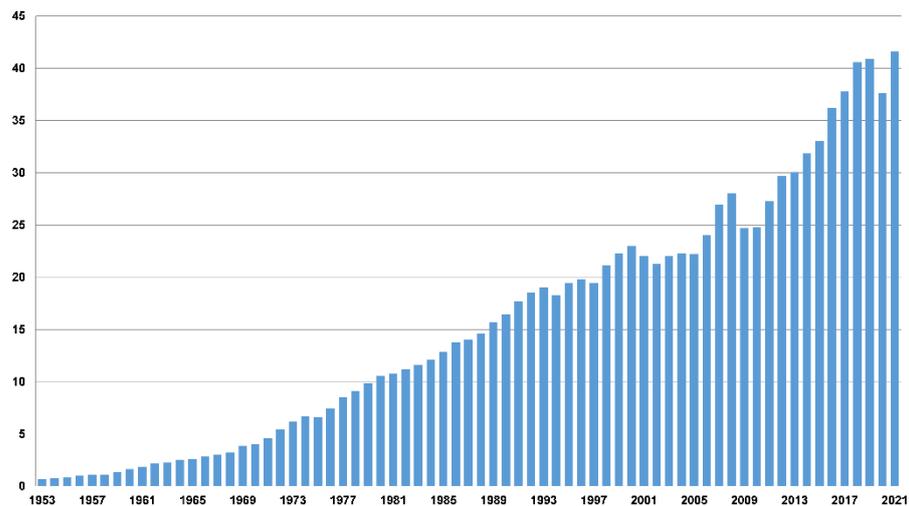
<sup>2</sup> Zum Teil Rundungsdifferenzen.

Die Einnahmen wurden 2021 zu 56 Prozent durch Steuern und steuerähnliche Abgaben der Hauptgruppe 0, zu 23 Prozent durch Einnahmen aus Zuweisungen und Zuschüssen mit Ausnahme für Investitionen (Hauptgruppe 2) und zu 19 Prozent durch Einnahmen aus Schuldenaufnahmen, aus Zuweisungen und Zuschüssen für Investitionen sowie besondere Finanzierungseinnahmen der Hauptgruppe 3 erzielt.

## 2.1 Steuereinnahmen und steuerähnliche Abgaben (Hauptgruppe 0)

Die historische Entwicklung der Steuereinnahmen<sup>3</sup> zeigt Abbildung 3.

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



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

In der Zeit von 2012 bis 2019 stiegen die Steuereinnahmen und Einnahmen aus steuerähnlichen Abgaben aufgrund der guten wirtschaftlichen Entwicklung kontinuierlich an. Nachdem sie in 2020 pandemiebedingt stark rückläufig waren, überstiegen sie 2021 leicht das Niveau von 2019 (+0,7 Mrd. Euro).

Die Brutto-Steuereinnahmen<sup>4</sup> lagen 2021 mit 41,6 Mrd. Euro um 11,9 Mrd. Euro höher als 2012 (+40 Prozent). Gegenüber dem Vorjahr erhöhten sie sich 2021 um 4,0 Mrd. Euro (+11 Prozent).

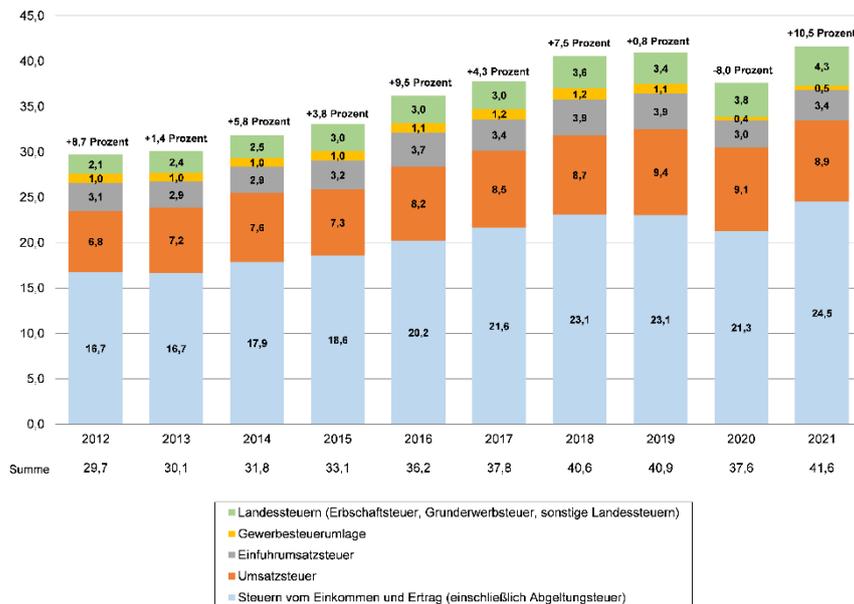
<sup>3</sup> Steuereinnahmen der Hauptgruppe 0 ohne steuerähnliche Abgaben.

<sup>4</sup> Ohne steuerähnliche Abgaben.

Die um die Ausgaben des kommunalen Finanzausgleichs bereinigten (Netto-)Steuereinnahmen stiegen im Vergleich zu 2020 von 29,1 Mrd. Euro auf 32,7 Mrd. Euro (+12 Prozent).

Abbildung 4 zeigt, wie sich die Steuereinnahmen von 2012 bis 2021 im Einzelnen entwickelt haben.

Abbildung 4: Entwicklung der Brutto-Steuereinnahmen 2012 bis 2021 (in Mrd. Euro)<sup>5 6 7</sup>



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 Steuern vom Ertrag, Körperschaftsteuer und Abgeltungsteuer),
- Umsatzsteuer,
- Einfuhrumsatzsteuer und
- Gewerbesteuerumlage.

Die Einnahmen aus Gemeinschaftsteuern erhöhten sich 2021 im Vergleich zum Vorjahr von 33,8 Mrd. Euro auf 37,3 Mrd. Euro (+10 Prozent). Sie liegen damit wieder annähernd auf dem Niveau des Vor-Pandemie-Jahres 2019 mit 37,5 Mrd. Euro. Ihr Anteil an den gesamten Steuereinnahmen des Landes lag 2021 bei 90 Prozent.

<sup>5</sup> Zum Teil Rundungsdifferenzen.

<sup>6</sup> Ohne steuerähnliche Abgaben.

<sup>7</sup> Prozentzahlen: Veränderungen gegenüber dem Vorjahr der Steuereinnahmen ohne steuerähnliche Abgaben.

Die Steuern vom Einkommen und Ertrag trugen im Haushaltsjahr 2021 mit 66 Prozent (24,5 Mrd. Euro) zum Landesanteil an den Gemeinschaftsteuern bei. Im Vergleich zum Vorjahr erhöhten sich die Steuern vom Einkommen und Ertrag um 3,2 Mrd. Euro (+15 Prozent). Die Einnahmen aus Lohnsteuern verzeichneten hierbei mit 14,4 Mrd. Euro das höchste Aufkommen an den Gemeinschaftsteuern.

Die Einnahmen aus der Umsatzsteuer gingen 2021 gegenüber 2020 um 204 Mio. Euro auf 8,9 Mrd. Euro zurück (-2 Prozent). Die Einnahmen aus der Einfuhrumsatzsteuer erhöhten sich im Vergleich zum Vorjahr um 363 Mio. Euro auf 3,4 Mrd. Euro (+12 Prozent).<sup>8</sup>

Die Landessteuern erhöhten sich 2021 gegenüber 2020 um 534 Mio. Euro auf 4,3 Mrd. Euro (+14 Prozent). Sie hatten 2021 wie 2020 einen Anteil an den gesamten Steuereinnahmen des Landes von 10 Prozent.

Die Einnahmen aus der Grunderwerbsteuer nahmen 2021 im Vergleich zum Vorjahr um 205 Mio. Euro auf 2,5 Mrd. Euro zu (+9 Prozent). 2021 betrug der Anteil der Grunderwerbsteuer am gesamten Aufkommen der Landessteuern 57 Prozent.

Das Erbschaftsteueraufkommen erhöhte sich 2021 gegenüber 2020 um 367 Mio. Euro auf 1,5 Mrd. Euro (+32 Prozent). Die Einnahmen aus der Erbschaftsteuer hatten 2021 einen Anteil von 35 Prozent an den Einnahmen aus Landessteuern.

Die Einnahmen aus steuerähnlichen Abgaben verringerten sich 2021 gegenüber dem Vorjahr um 17 Mio. Euro auf 133 Mio. Euro (-11 Prozent). Mit 109 Mio. Euro entfielen 81 Prozent der Einnahmen auf das Wasserentnahmeentgelt und auf die Abwasserabgabe. Weitere 21 Mio. Euro stammten aus der Spielbankabgabe und aus weiteren Leistungen der Spielbankunternehmen.

## **2.2 Verwaltungseinnahmen und Einnahmen aus Schuldendienst (Hauptgruppe 1)**

Die Verwaltungseinnahmen und Einnahmen aus Schuldendienst (Hauptgruppe 1) stiegen 2021 gegenüber dem Vorjahr um 137 Mio. Euro auf 1,9 Mrd. Euro (+8 Prozent).

Die größten Posten waren mit 1,4 Mrd. Euro die Verwaltungseinnahmen (Obergruppe 11) sowie mit 408 Mio. Euro die Einnahmen aus wirtschaftlicher Tätigkeit und Vermögen (Obergruppe 12).

Die Verwaltungseinnahmen (Obergruppe 11) blieben 2021 mit 1,4 Mrd. Euro nahezu unverändert (+1 Prozent). Mit 796 Mio. Euro entfielen davon 58 Prozent auf Gerichtskosten, Gebühren, Geldstrafen sowie Geldbußen.

Die Einnahmen aus wirtschaftlicher Tätigkeit und Vermögen (Obergruppe 12) stiegen gegenüber dem Vorjahr um 87 Mio. Euro auf 408 Mio. Euro (+27 Prozent). Hauptgrund hierfür ist eine Ausschüttung der LBBW mit

---

<sup>8</sup> Die Auswirkungen des Gesetzes über den Finanzausgleich zwischen Bund und Ländern vom 20. Dezember 2001 (BGBl. I S. 3955, 3956), zuletzt geändert durch Artikel 4 des Gesetzes vom 2. Oktober 2021 (BGBl. I S. 4602) sind dabei berücksichtigt.

75 Mio. Euro. Des Weiteren sind die Einnahmen aus zweckgebundenen Reinerträgen sowie aus Mehrerträgen der Staatlichen Wetten und Lotterien auf 248 Mio. Euro gestiegen (+7 Prozent).

### **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 2021 gegenüber dem Vorjahr um 2,5 Mrd. Euro auf 17,3 Mrd. Euro (+17 Prozent). Die größten Posten dieser Einnahmengruppe waren 2021:

- Zuweisungen des Bundes für Corona-Soforthilfen mit 5.674 Mio. Euro. Sie haben sich gegenüber dem Vorjahr nahezu verdreifacht (2020: 1.985 Mio. Euro). Es handelt sich hierbei um durchlaufende Mittel, denen entsprechende Ausgaben der Hauptgruppe 6 gegenüberstehen;
- Finanzausgleichsumlage im kommunalen Finanzausgleich nach § 1a Finanzausgleichsgesetz mit 4.875 Mio. Euro; sie erhöhte sich im Vergleich zu 2020 um 99 Mio. Euro (+2 Prozent);
- Zuweisung des Bundes zum Ausgleich des Kraftfahrzeugsteuer-Wegfalls mit 1.305 Mio. Euro (seit 2010 unverändert);
- Einnahmen zur Sicherstellung und Verbesserung einer ausreichenden Bedienung durch den ÖPNV/SPNV sowie zur Infrastruktur- und Fahrzeugförderung im Geschäftsbereich des Ministeriums für Verkehr mit 1.064 Mio. Euro; sie erhöhten sich gegenüber 2020 um 55 Mio. Euro (+5 Prozent). Hiervon entfielen allein 1.049 Mio. Euro auf den Anteil des Landes aus dem Mineralölsteueraufkommen.

### **2.4 Einnahmen aus Schuldenaufnahmen, aus Zuweisungen und Zuschüssen für Investitionen und besondere Finanzierungseinnahmen (Hauptgruppe 3)**

Die Einnahmen aus Schuldenaufnahmen, aus Zuweisungen und Zuschüssen für Investitionen und die besonderen Finanzierungseinnahmen (Hauptgruppe 3) betragen 2021 in der Summe 14,1 Mrd. Euro. Gegenüber 2020 verminderten sich die Einnahmen um 6,2 Mrd. Euro (-31 Prozent).

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

#### **2.4.1 Einnahmen aus Schuldenaufnahmen**

Für 2021 war im Urhaushalt zunächst keine Kreditaufnahme geplant. Mit dem Zweiten und Dritten Nachtragshaushalt wurde die Landesregierung ermächtigt, insgesamt 3,7 Mrd. Euro neue Schulden in 2021 aufzunehmen. Davon entfielen 942 Mio. Euro auf Kredite zur Bekämpfung der Naturkata-

strophe Corona-Pandemie. Die weiteren 2,8 Mrd. Euro betrafen insbesondere konjunkturelle Kredite. Die Landesregierung hat die Kreditermächtigung 2021 haushalterisch voll ausgeschöpft.

#### **2.4.2 Einnahmen aus Zuweisungen und Zuschüssen für Investitionen**

Die Einnahmen aus Zuweisungen und Zuschüssen für Investitionen (Obergruppen 33 und 34) erhöhten sich gegenüber dem Vorjahr um 140 Mio. Euro auf 873 Mio. Euro (+19 Prozent). Die größten Posten in diesem Bereich waren 2021:

- Zuschüsse der Europäischen Union für Investitionen nach dem Maßnahmen- und Entwicklungsplan Ländlicher Raum Baden-Württemberg 2014-2020 (MEPL III) mit 125 Mio. Euro; sie erhöhten sich gegenüber 2020 um 35 Mio. Euro (+39 Prozent);
- Zuweisungen des Bundes für die Darlehensförderung von Studierenden mit 109 Mio. Euro; sie erhöhten sich gegenüber dem Vorjahr um 6 Mio. Euro (+6 Prozent).

Diesen Einnahmen stehen regelmäßig entsprechende Ausgaben gegenüber.

#### **2.4.3 Besondere Finanzierungseinnahmen**

Die Entnahmen aus Rücklagen, Fonds und Stöcken (Obergruppe 35) erhöhten sich von 6,6 Mrd. Euro im Vorjahr um 1,5 Mrd. Euro auf 8,1 Mrd. Euro in 2021 (+23 Prozent).

Aus der Rücklage für Haushaltsrisiken wurden 2021 insgesamt 7,4 Mrd. Euro entnommen.<sup>9</sup> Davon wurden 7,3 Mrd. Euro 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 229 Mio. Euro in 2021.<sup>10</sup> Zudem wurden in 2021 aus der Rücklage für das Maßnahmenpaket „Zukunftsland BW - Stärker aus der Krise“ 165 Mio. Euro entnommen.<sup>11</sup>

Die Einnahmen aus Überschüssen der Vorjahre (Obergruppe 36) betrugen 1.224 Mio. Euro in 2021.

---

<sup>9</sup> Im Gegenzug wurden 2021 der Rücklage für Haushaltsrisiken 8,3 Mrd. Euro zugeführt.

<sup>10</sup> Der Rücklage für Maßnahmen im Sinne des § 1 Absatz 3 der Verordnung zu § 18 Landeshaushaltsordnung wurde 2021 nichts zugeführt.

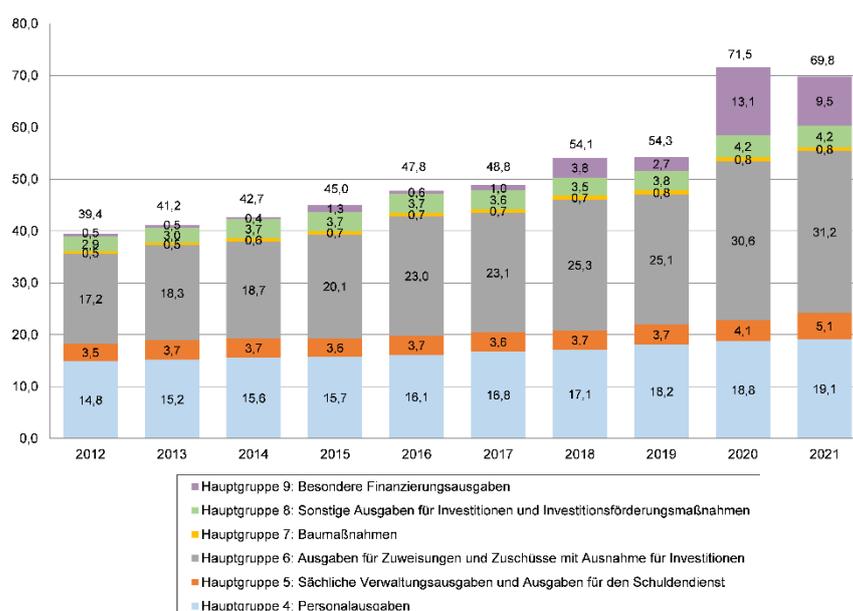
<sup>11</sup> Im Gegenzug wurden 2021 der Rücklage für das Maßnahmenpaket „Zukunftsland BW - Stärker aus der Krise“ 233 Mio. Euro zugeführt.

### 3 Entwicklung der Gesamtausgaben 2012 bis 2021

Ebenso wie die Einnahmen sind auch die Ausgaben des Landes 2020 und 2021 nur bedingt mit den Vorjahren vergleichbar. Infolge der Corona-Pandemie sind deutliche Ausgabensteigerungen hinzugekommen. Aufgrund der Neuregelung der Bund-Länder-Finanzbeziehungen sind ab 2020 Ausgaben in Milliardenhöhe für den bisherigen Länderfinanzausgleich<sup>12</sup> entfallen.

Abbildung 5 zeigt die Entwicklung der Ist-Ausgaben des Landes für die Jahre 2012 bis 2021.

Abbildung 5: Ausgaben im Landeshaushalt 2012 bis 2021 (in Mrd. Euro)<sup>13</sup>



Die Gesamtausgaben des Landes sind von 39,4 Mrd. Euro in 2012 um 14,9 Mrd. Euro auf 54,3 Mrd. Euro in 2019 (+38 Prozent) stetig angestiegen. Nach einem sprunghaften Anstieg in 2020 um 17,2 Mrd. Euro auf 71,5 Mrd. Euro (+32 Prozent) gingen die Gesamtausgaben in 2021 um 1,7 Mrd. Euro (-2 Prozent) auf 69,8 Mrd. Euro zurück.

Der Rückgang beruht insbesondere auf deutlich geringeren Zuführungen zur Rücklage für Haushaltsrisiken. Hinzu kommt, dass die Ausgaben 2020 eine einmalige Zuführung an den Beteiligungsfonds Baden-Württemberg von 1 Mrd. Euro enthielten. Dennoch ergaben sich Ausgabensteigerungen

- bei den sächlichen Verwaltungsausgaben und Ausgaben für den Schuldendienst (Hauptgruppe 5) um 1 Mrd. Euro (+24 Prozent),

<sup>12</sup> In 2019 waren dies zuletzt 2,5 Mrd. Euro im Ist.

<sup>13</sup> Zum Teil Rundungsdifferenzen.

- bei den Ausgaben für Zuweisungen und Zuschüsse mit Ausnahme für Investitionen (Hauptgruppe 6) um 0,6 Mrd. Euro (+2 Prozent) und
- bei den Personalausgaben (Hauptgruppe 4) um 0,4 Mrd. Euro (+2 Prozent).

Die Personalausgaben sowie die Ausgaben für Zuweisungen und Zuschüsse mit Ausnahme für Investitionen entsprechen zusammen 72 Prozent der Gesamtausgaben.

### **3.1 Personalausgaben (Hauptgruppe 4) und Stellenentwicklung**

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

Hinzu kommen die Personalausgaben bei den Landesbetrieben. Diese sind im Landeshaushalt nicht explizit als solche ausgewiesen, sondern in den Ausgaben der Hauptgruppe 6 enthalten.<sup>14</sup>

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

---

<sup>14</sup> Landesbetriebe in diesem Sinne sind auch solche Einrichtungen, die auf eine Wirtschaftsführung nach den Grundsätzen der §§ 26 Absatz 1 und 74 Absatz 1 Landeshaushaltsordnung umgestellt haben.

Tabelle 2: Personalausgaben der Hauptgruppe 4<sup>15</sup> in 2012 sowie 2017 bis 2021 (in Mrd. Euro)<sup>16</sup>

Gruppe		2012	2017	2018	2019	2020	2021
422	Bezüge und Nebenleistungen der Beamtinnen und Beamten und Richterinnen und Richter	7,65	8,19	8,44	8,99	9,10	9,28
428	Entgelte der Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer	1,64	1,62	1,64	1,71	1,77	1,80
432	Versorgungsbezüge der Beamtinnen und Beamten, Richterinnen und Richter	3,51	4,74	5,02	5,36	5,65	5,82
441	Beihilfen, soweit nicht für Versorgungsempfängerinnen und Versorgungsempfänger und dergleichen	0,39	0,42	0,46	0,45	0,45	0,48
446	Beihilfen für Versorgungsempfängerinnen und Versorgungsempfänger und dergleichen	0,63	0,83	0,94	0,99	1,01	1,06
Sonstige Personalausgaben <sup>17</sup>		1,01	1,01	0,66	0,68	0,77	0,70
Summe Personalausgaben		14,83	16,81	17,14	18,17	18,75	19,14

2021 lagen die Personalausgaben mit 19,1 Mrd. Euro um 4,3 Mrd. Euro über denen des Jahres 2012 (+29 Prozent). Ein Vergleich ist allerdings nur eingeschränkt möglich, da bis einschließlich 2016 zahlreiche Einrichtungen des Landes in Landesbetriebe umgewandelt wurden. In der Folgezeit wurden die Personalausgaben dieser Einrichtungen nicht mehr in der Hauptgruppe 4, sondern als Teil der Zuschüsse für die Landesbetriebe in der Hauptgruppe 6 etatisiert. Entsprechend reduzierten sich die Personalausgaben der Hauptgruppe 4 im Landeshaushalt.

Seit dem 1. Januar 2022 wird auch die Duale Hochschule Baden-Württemberg als Landesbetrieb geführt. Die Personalausgaben von 137 Mio. Euro werden seitdem nicht mehr in der Hauptgruppe 4, sondern in der Hauptgruppe 6 nachgewiesen.

Die Ausgaben der Hauptgruppe 4 waren in 2021 um 390 Mio. Euro höher als 2020 (+2 Prozent). Zu dieser Steigerung trugen hauptsächlich die Ausgaben für Bezüge und Nebenleistungen der Beamten und Richter (Gruppe 422) und die Versorgungsbezüge der Beamten und Richter (Gruppe 432) mit insgesamt +354 Mio. Euro bei.

Die Bezüge und Nebenleistungen der Beamten und Richter bilden den größten Block innerhalb der Personalausgaben der Hauptgruppe 4. Sie erhöhten

<sup>15</sup> Ohne Personalausgaben der Landesbetriebe.

<sup>16</sup> Zum Teil Rundungsdifferenzen.

<sup>17</sup> Bis einschließlich 2017 inklusive Zuführungen an die Versorgungsrücklage.

sich im zehnjährigen Betrachtungszeitraum um 1,6 Mrd. Euro (+21 Prozent). Die Beihilfeausgaben für die aktiven Beamten und Richter stiegen in dieser Zeit um 93 Mio. Euro (+24 Prozent).

Die Ausgaben für die Versorgungsbezüge der Beamten und Richter erhöhten sich zwischen 2012 und 2021 deutlich um 2,3 Mrd. Euro (+66 Prozent). Parallel dazu wuchsen die Beihilfeausgaben für die Versorgungsempfänger ebenfalls stark um 431 Mio. Euro (+69 Prozent). Mitursächlich für diese Entwicklungen ist, neben den gestiegenen Versorgungsbezügen, die von 104.755 (2012) auf 139.720 (2021)<sup>18</sup> angestiegene Zahl der Versorgungsberechtigten (+33 Prozent).

Die Entgelte der Arbeitnehmer erhöhten sich im zehnjährigen Betrachtungszeitraum um 159 Mio. Euro (+10 Prozent). Ursächlich für den relativ 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 2021 als Gesamtpersonalaufwand des Landes dargestellt. Für die Landesbetriebe liegen für 2021 noch keine Ist-Zahlen vor.

Tabelle 3: Personalausgaben der Kernverwaltung und Personalaufwand der Landesbetriebe 2018 bis 2021 (in Mrd. Euro)

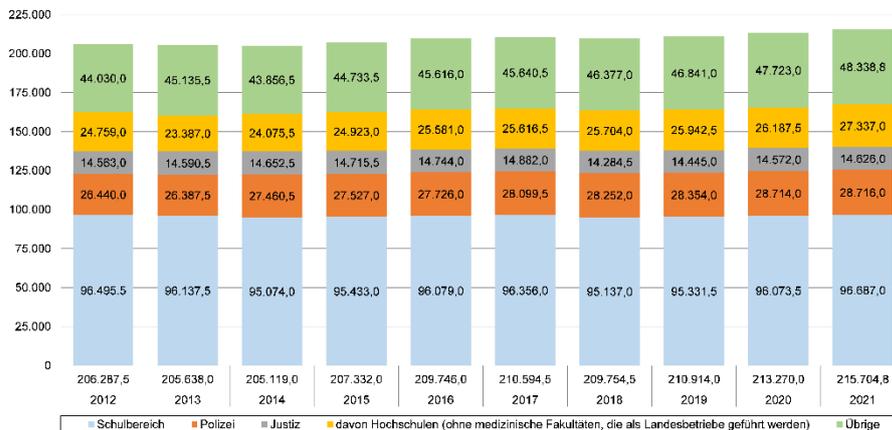
Haushaltsjahr	Personalausgaben der Kernverwaltung (Hauptgruppe 4)		Personalaufwand Landesbetriebe		Gesamtpersonalaufwand	
	Soll	Ist	Soll	Ist	Soll	Ist
2018	17,41	17,14	3,05	3,12	20,46	20,26
2019	18,02	18,17	3,12	3,27	21,14	21,44
2020	19,41	18,75	3,23	3,04	22,64	21,78
2021	20,25	19,14	3,11	n. n.	23,36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

Der Gesamtpersonalaufwand des Landes lag 2020 im Ist um 16 Prozent über den in der Hauptgruppe 4 ausgewiesenen Personalausgaben des Kernhaushaltes. 2021 überstieg der Gesamtpersonalaufwand im Soll die Etatansätze der Hauptgruppe 4 um 15 Prozent.

Abbildung 6 zeigt die Stellenentwicklung für Beamte und Arbeitnehmer von 2012 bis 2021.

<sup>18</sup> Quelle: Statistisches Landesamt; Statistik über die Versorgungsempfänger und Versorgungsausgaben des Landes.

Abbildung 6: Personalstellen für Beamte und Arbeitnehmer (inklusive Landesbetriebe) ohne Beamte auf Widerruf 2012 bis 2021<sup>19</sup>



Die Personalstellen in der gesamten Landesverwaltung<sup>20</sup> erhöhten sich seit 2012 von 206.288 Stellen auf 215.705 Stellen (+5 Prozent) zum 31. Dezember 2021.

Von den gesamten Personalstellen 2021 entfielen 45 Prozent auf den Schulbereich, 13 Prozent auf die Polizei, 7 Prozent auf die Justiz und 13 Prozent auf die Hochschulen (ohne medizinische Fakultäten).

Im Haushaltsvollzug 2021 wurden 152 Stellen im Zusammenhang mit der Corona-Pandemie geschaffen. Sie wurden aus der Rücklage für Haushaltsrisiken finanziert und sind alle mit einem kw-Vermerk<sup>21</sup> versehen.

Der Rechnungshof weist in diesem Zusammenhang darauf hin, dass angesichts der enormen Konsolidierungsherausforderung Stellen, die mit Pandemiebezug temporär geschaffen wurden, zeitnah wieder gestrichen werden müssen. Hierzu ist es notwendig, die kw-Vermerke konsequent zu vollziehen.

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

Während sich die sächlichen Verwaltungsausgaben und die Ausgaben für den Schuldendienst (Hauptgruppe 5) zwischen 2012 und 2019 auf einem Niveau um 3,6 Mrd. Euro bewegten, stiegen sie 2020 auf 4,1 Mrd. Euro (+10 Prozent) deutlich an. Dieser Trend setzte sich in 2021 fort; gegenüber dem Vorjahr erhöhten sich die sächlichen Verwaltungsausgaben und Ausgaben für den Schuldendienst um 1,0 Mrd. Euro auf nunmehr 5,1 Mrd. Euro (+24 Prozent). Hintergrund waren coronabedingte Mehrausgaben bei den

<sup>19</sup> Infolge der Umwandlung zu einer Körperschaft ab 2013 ohne Stellen des Karlsruher Instituts für Technologie.

<sup>20</sup> Inklusive Landesbetriebe; ohne Stellen auf Widerruf.

<sup>21</sup> kw: künftig wegfallend.

sächlichen Verwaltungsausgaben zum Beispiel für den Betrieb von Impfzentren und den präventiven Gesundheitsschutz sowie Mehrausgaben bei den Zinsen aufgrund von Einmaleffekten in 2021.

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 2012 sowie 2017 bis 2021 (in Mrd. Euro)

		2012	2017	2018	2019	2020	2021
Obergruppen 51 bis 54	Sächliche Verwaltungsausgaben	1,76	2,16	2,26	2,42	2,89	3,46
Obergruppe 57	Zinsausgaben am Kreditmarkt	1,67	1,39	1,40	1,23	1,17	1,57

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

Die Ausgaben für Zuweisungen und Zuschüsse für laufende Zwecke (Hauptgruppe 6) stiegen 2021 im Vergleich zum Vorjahr um 622 Mio. Euro auf 31,2 Mrd. Euro (+2 Prozent).

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

Die allgemeinen Zuweisungen an Gemeinden und Gemeindeverbände (Gruppe 613) im kommunalen Finanzausgleich stiegen 2021 im Vergleich zum Vorjahr um 438 Mio. Euro auf 11 Mrd. Euro (+4 Prozent).

Die sonstigen Ausgaben für Zuweisungen und Zuschüsse für laufende Zwecke - ohne die Ausgaben für den kommunalen Finanzausgleich - erhöhten sich von 7,9 Mrd. Euro in 2012 bis 2019 kontinuierlich auf 12,8 Mrd. Euro. Nach einem sprunghaften Anstieg in 2020 als Folge der Corona-Pandemie auf 20,0 Mrd. Euro, nahmen sie in 2021 um 184 Mio. Euro auf 20,2 Mrd. Euro zu (+1 Prozent). Mitursächlich für die Steigerung der vergangenen Jahre war, dass neue Landesbetriebe errichtet wurden und sich die bisherigen Ansätze regelmäßig als Zuschussmittel zur Hauptgruppe 6 hin verlagerten.

Einzelfälle größeren Umfangs waren 2021:

- Zuschüsse für laufende Maßnahmen an private und öffentliche Unternehmen zur Bewältigung der wirtschaftlichen Folgen der Corona-Pandemie von 4.662 Mio. Euro. Gegenüber 2020 haben sich die Ausgaben nahezu verdoppelt.
- Erstattungen an Gemeinden und Gemeindeverbände aus den Zuweisungen des Bundes für die Kosten der Unterkunft und Heizung gemäß § 46 SGB II mit 883 Mio. Euro. Die Ausgaben blieben auf ähnlichem Niveau wie 2020.

- Zuweisungen an Gemeinden, Gemeindeverbände und den Verband Region Stuttgart sowie Zuschüsse an öffentliche und private Unternehmen für Verkehrsleistungen im ÖPNV/SPNV von 882 Mio. Euro. Gegenüber 2020 ist dies eine Steigerung um 58 Mio. Euro (+7 Prozent).
- Erstattungen an die Stadt- und Landkreise aus den Zuweisungen des Bundes für Sozialhilfe mit 775 Mio. Euro gegenüber 722 Mio. Euro 2020 (+7 Prozent).
- Zuschüsse für laufende Zwecke an kommunale und sonstige öffentliche sowie private Krankenhäuser von 550 Mio. Euro. Die Zuschüsse reduzierten sich gegenüber 2020 um 368 Mio. Euro (-40 Prozent). Sie 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.

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

Die Ausgaben für Baumaßnahmen (Hauptgruppe 7) verringerten sich 2021 gegenüber dem Vorjahr um 29 Mio. Euro auf 754 Mio. Euro (-4 Prozent).

Ein Schwerpunkt dieser Ausgaben lag 2021 mit 153 Mio. Euro bei der Erhaltung der Landesstraßen und Brückenbauwerke. Gegenüber dem Vorjahr verringerten sich diese leicht um 5,6 Mio. Euro (-4 Prozent).

Die sonstigen Ausgaben für Investitionen und Investitionsförderungsmaßnahmen (Hauptgruppe 8) blieben 2021 in etwa auf dem Niveau von 2020 mit 4,2 Mrd. Euro.

Ausgabenschwerpunkte bei den Investitionen der Hauptgruppe 8 waren 2021:

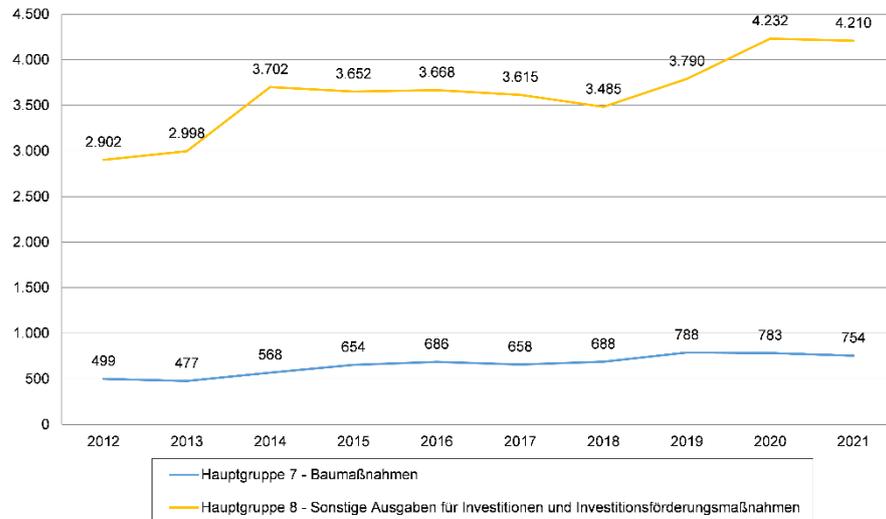
- Zuschüsse für Investitionen an private, kommunale und sonstige öffentliche Krankenhäuser mit 446 Mio. Euro.
- Die kommunale Investitionspauschale<sup>22</sup> mit 1.193 Mio. Euro. Gegenüber dem Vorjahr stieg der Wert um 66 Mio. Euro an (+6 Prozent).

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

---

<sup>22</sup> Inklusiv Sachkostenbeiträge, soweit sie auf Investitionen entfallen.

Abbildung 7: Entwicklung der Ausgaben für Baumaßnahmen und sonstige Investitionen 2012 bis 2021 (in Mio. Euro)



Nachdem die Ausgaben für Baumaßnahmen (Hauptgruppe 7) 2019 und 2020 im Vergleich zu den Vorjahren deutlich gestiegen waren, stabilisierten sie sich 2021.

Die sonstigen Ausgaben für Investitionen und Investitionsförderungsmaßnahmen (Hauptgruppe 8) erhöhten sich sowohl 2019 als auch 2020 deutlich gegenüber den Vorjahren. 2021 blieben sie annähernd auf diesem Niveau.

### 3.5 Besondere Finanzierungsausgaben (Hauptgruppe 9)

Die besonderen Finanzierungsausgaben (Hauptgruppe 9) sanken 2021 gegenüber dem Vorjahr um 3,6 Mrd. Euro auf 9,5 Mrd. Euro (-28 Prozent).

Die größten Einzelposten der besonderen Finanzierungsausgaben waren 2021:

- Zuführung an die Rücklage für Haushaltsrisiken von 8.273 Mio. Euro;
- Zuführung an den Versorgungsfonds von 574 Mio. Euro. Die Zuführung erhöhte sich gegenüber 2020 um 81 Mio. Euro (+16 Prozent);
- Zuführungen von 233 Mio. Euro an die Rücklage für das Maßnahmenpaket „Zukunftsland BW - Stärker aus der Krise“. Die Zuführung verringerte sich um 734 Mio. Euro gegenüber 2020 (-76 Prozent);
- Zuführungen an den Allgemeinen Grundstock von 69 Mio. Euro (+40 Mio. Euro gegenüber 2020).

## 4 Steuerdeckungsquote und Investitionsquote

Tabelle 5 zeigt die Steuerdeckungsquote und die Investitionsquote der Jahre 2012 sowie 2017 bis 2021.

Tabelle 5: Steuerdeckungsquote und Investitionsquote 2012 sowie 2017 bis 2021 (jeweils in Prozent)<sup>23</sup>

	2012	2017	2018	2019	2020	2021
Steuerdeckungsquote	76,2	79,0	80,7	79,3	64,4	68,9
Investitionsquote	8,7	8,9	8,3	8,9	8,6	8,2

Die Steuerdeckungsquote drückt das Verhältnis der Brutto-Steuereinnahmen zu den bereinigten Gesamtausgaben<sup>24</sup> aus. Sie ist ein Indikator für den Finanzierungsspielraum des Landes aus laufenden eigenen Finanzierungsquellen.

Die Steuerdeckungsquote war in 2019 und 2020 rückläufig. 2021 betrug die Steuerdeckungsquote 69 Prozent. Hauptgründe für den starken Rückgang sind einerseits die pandemiebedingt gesunkenen Steuereinnahmen in 2020 und andererseits die gestiegenen Ausgaben zur Bekämpfung der Pandemie. Eine seriöse Vergleichbarkeit mit den Vorjahren ist deshalb nicht gegeben.

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

Die Investitionsquote war 2021 wie bereits 2020 vor allem aufgrund der gestiegenen Gesamtausgaben zur Bekämpfung der Folgen der Corona-Pandemie rückläufig und lag bei 8 Prozent.

## 5 Verschuldung

### 5.1 Entwicklung der haushaltsmäßigen Verschuldung

Zum 31. Dezember 2021 betragen die Schulden des Landes 59.667 Mio. Euro. Diese sogenannte haushaltsmäßige Verschuldung beinhaltet sowohl Verbindlichkeiten am Kapitalmarkt (38.927 Mio. Euro) als auch aufgeschobene Kreditaufnahmen (20.740 Mio. Euro).

Baden-Württemberg hat erstmals 1953 Schulden von umgerechnet 1,1 Mrd. Euro aufgenommen. Dieser Stand stagnierte in den Sechzigerjahren. Seitdem ist die Landesverschuldung nahezu kontinuierlich bis auf 41,1 Mrd.

---

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

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

Euro in 2006 angestiegen. Die haushaltsmäßigen Schulden des Landes gingen 2018 und 2019 erstmals in nennenswertem Umfang von 46,3 Mrd. Euro auf 45,0 Mrd. Euro zurück. Ursächlich hierfür war eine Tilgungsverpflichtung, die sich aus der damaligen Übergangsregelung zur Schuldenbremse als Folge überdurchschnittlicher Steuereinnahmen ergab.

Seit 1. Januar 2020 ist die Schuldenbremse verbindlich einzuhalten und im Landesrecht von Baden-Württemberg verankert. Somit ist eine Neuverschuldung nur noch im Rahmen einer symmetrischen Konjunkturkomponente und für eng umrissene Finanztransaktionen möglich. Für außergewöhnliche Not-situationen und Naturkatastrophen können Ausnahmen zugelassen werden.

Der Landtag von Baden-Württemberg hat die ab März 2020 auch in Baden-Württemberg auftretende Corona-Pandemie als Naturkatastrophe im Sinne der Schuldenbremse eingestuft und so ermöglicht, neue Kredite zur Bekämpfung der Pandemie und deren Folgen aufzunehmen.

Die haushaltsmäßige Verschuldung ist in der pandemischen Phase bis Ende 2021 von 45,0 Mrd. Euro in 2019 auf 59,7 Mrd. Euro angestiegen (+32 Prozent). Vom Anstieg um 14,6 Mrd. Euro entfielen 8,1 Mrd. Euro<sup>25</sup> auf die Naturkatastrophe Corona-Pandemie, die innerhalb von 25 Jahren, beginnend ab 2024 getilgt werden müssen.

6,5 Mrd. Euro Kreditaufnahme dienten dazu, um den parallel eingetretenen konjunkturellen Einbruch abzufedern.

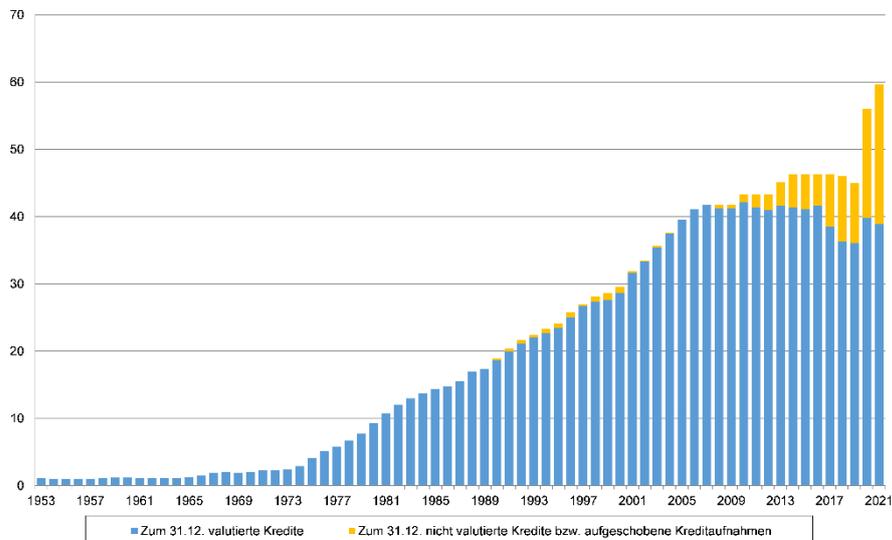
Abbildung 8 zeigt die Entwicklung der haushaltsmäßigen Verschuldung einschließlich der zum Jahresende nicht valuierten Kredite sowie aufgeschobene Kreditaufnahmen<sup>26</sup> von 1953 bis 2021.

---

<sup>25</sup> Davon 7.198 Mio. Euro im Gesetz über die Feststellung eines Zweiten Nachtrags zum Staatshaushaltsplan von Baden-Württemberg für die Haushaltsjahre 2020/21 und 942 Mio. Euro im Gesetz über die Feststellung eines Dritten Nachtrags zum Staatshaushaltsplan von Baden-Württemberg für das Haushaltsjahr 2021. Je in Verbindung mit der Feststellung einer Naturkatastrophe.

<sup>26</sup> Bis einschließlich 2018 auch in Form von Kreditrahmenverträgen.

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



Am 31. Dezember 2021 waren von 59,7 Mrd. Euro an haushaltmäßiger Verschuldung 65 Prozent am Kapitalmarkt in Form von Anleihen und Darlehen valuiert. Bei den verbleibenden 35 Prozent wurde eine aufgeschobene Kreditaufnahme gebucht. Haushalterisch gelten diese Kredite als aufgenommen, ein Geldfluss wurde aber noch nicht ausgelöst. Dieses Vorgehen ist in § 18 Absatz 10 Landeshaushaltsordnung legitimiert.

In der Praxis wird die beim Land vorhandene Liquidität genutzt, um temporär auf eine Aufnahme von Fremdkapital zu verzichten.

Tabelle 6 stellt die haushaltmäßige Verschuldung des Landes, die Verpflichtungen beim Bund und bei anderen Ländern sowie die verlagerten Verpflichtungen des Landes jeweils zum Jahresende 2020 und 2021 dar.

Tabelle 6: Schuldenentwicklung zum Jahresende 2020 und 2021  
(in Mio. Euro)<sup>27</sup>

Schuldenart		31.12.2020	31.12.2021	Veränderung
Haushaltmäßige Verschuldung		55.974,2	59.667,4	3.693,2
Davon	Kreditmarktschulden, bestehend aus	39.784,7	38.927,3	-857,3
	a) Wertpapierschulden	21.602,0	21.902,0	300,0
	b) Schulden beim nicht- öffentlichen Bereich	17.293,4	16.142,0	-1.151,4
	c) Kredite bei sonstigen öffentlichen Sonderrech- nungen	889,3	883,3	-6,0
	Aufgeschobene Kreditauf- nahme	16.189,5	20.740,1	4.550,5
Verpflichtungen beim Bund (für den Wohnungsbau) und bei anderen Län- dern		690,6	630,5	-60,1
Fundierte Schulden insgesamt:		56.664,8	60.297,9	3.633,1
Verlagerte Verpflichtungen: Hochbauprogramme (Deckelung auf 400 Mio. Euro nach § 4 Absatz 12 StHG 2020/21) <sup>28</sup>		172,5	109,8	-62,7
Davon	Behördenbauprogramm	3,0	3,0	0,0
	Bauprogramm Forschungs- förderung u. a.	169,5	106,8	-62,7
Schulden insgesamt		56.837,3	60.407,7	3.570,4

Die Kreditermächtigung für 2021 betrug nach dem Staatshaushaltsgesetz 2020/21 einschließlich der drei Nachträge 3.693 Mio. Euro. Haushalterisch wurde diese Ermächtigung in 2021 vollständig in Anspruch genommen.<sup>29</sup>

Die Kapitalmarktschulden gingen gegenüber 2020 um 857 Mio. Euro zurück. Stattdessen erhöhte sich die nach § 18 Absatz 10 Landeshaushaltsordnung aufgeschobene Kreditaufnahme um 4.551 Mio. Euro.

<sup>27</sup> Zum Teil Rundungsdifferenzen.

<sup>28</sup> Der Schuldenstand der verlagerten Verpflichtungen zum 31. Dezember 2021 ist vorläufig.

<sup>29</sup> Die Bruttokreditermächtigung des Landes, bestehend aus neuen Kreditermächtigungen (3.693 Mio. Euro) und Anschlussfinanzierungen auslaufender Kredite (18.847 Mio. Euro), betrug 2021 22,5 Mrd. Euro. Die tatsächliche Kreditaufnahme am Kapitalmarkt betrug insgesamt 1,8 Mrd. Euro. Im Übrigen wurde die Kreditaufnahme aufgeschoben.

Die Verpflichtungen beim Bund (für den Wohnungsbau) und bei den Ländern sanken um 60 Mio. Euro gegenüber dem Vorjahr. Die verlagerten Verpflichtungen bei Hochbauprogrammen reduzierten sich um 63 Mio. Euro gegenüber 2020.

Die Summe der Landesschulden belief sich zum 31. Dezember 2021 auf 60,4 Mrd. Euro.

## **5.2 Entwicklung der Nettokreditaufnahme, der Verschuldung und der Zinsen 2012 bis 2021**

Seit dem 1. Januar 2020 hat Baden-Württemberg die Schuldenbremse im Landesrecht verankert. Danach ist eine Kreditaufnahme zum Ausgleich des Landeshaushalts grundsätzlich ausgeschlossen. In engen Grenzen ist eine temporäre Kreditaufnahme weiter möglich.

In der Zeit von 2013 bis 2019 hat Baden-Württemberg auf Grundlage einer Übergangsregelung zur Schuldenbremse 2013 und 2014 in Höhe von 3.005 Mio. Euro neues Fremdkapital aufgenommen. Zwischen 2017 und 2019 hat die Landesregierung insgesamt 5.100 Mio. Euro aufgewendet, um die implizite Landesverschuldung zu reduzieren. In 2018 und 2019 wurden 1.250 Mio. Euro Kreditmarktschulden getilgt.<sup>30</sup>

2020 und 2021 hat das Land aufgrund der Naturkatastrophe und des konjunkturellen Einbruchs insgesamt 14.619 Mio. Euro neue Schulden aufgenommen.

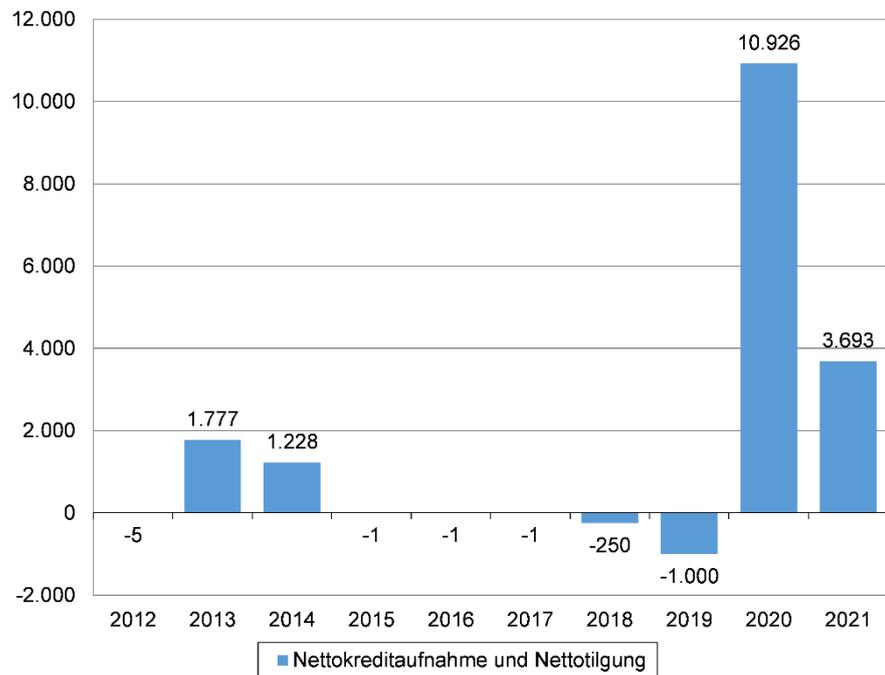
Abbildung 9 zeigt die Entwicklung der Nettokreditaufnahme und der Nettotilgung von haushaltsmäßiger Verschuldung des Landes der vergangenen zehn Jahre.<sup>31</sup>

---

<sup>30</sup> Vergleiche Denkschrift 2020, Beitrag Nr. 5 (Landtagsdrucksache 16/8405): Schuldenbremse - Bilanz der Übergangsregelung 2013 bis 2019.

<sup>31</sup> Nur Kreditmarktverschuldung, ohne Abbau der impliziten Verschuldung.

Abbildung 9: Nettokreditaufnahme und -tilgung 2012 bis 2021 (in Mio. Euro)



Im Haushaltsjahr 2012 betrug die haushaltmäßige Verschuldung des Landes 43,3 Mrd. Euro. Davon waren 2,3 Mrd. Euro nicht am Kapitalmarkt valuiert. In 2017 waren von 46,3 Mrd. Euro an Landesschulden 7,8 Mrd. Euro nicht valuiert. Zum Jahresende 2021 betragen die nicht valuierten Schulden 20,7 Mrd. Euro.

Der starke Anstieg der nicht valuierten Teile seit 2017 hängt direkt mit der Erhöhung von Rücklagen und Sondervermögen und dem starken Aufwuchs der Haushaltsreste zusammen.

Abbildung 10 zeigt die Entwicklung der haushaltmäßigen Verschuldung und die valuierten Kreditmarktschulden im Zeitraum 2012 bis 2021.

Abbildung 10: Schuldenentwicklung 2011 bis 2020<sup>32</sup> (in Mrd. Euro)

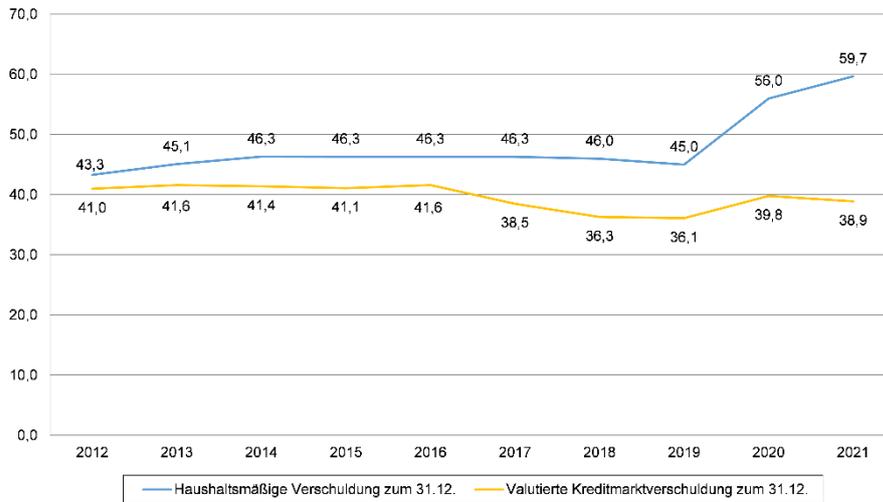


Tabelle 7 stellt die Bindung der Liquidität durch Rücklagen, das Land selbst verwaltete Sondervermögen und Ausgaberreste dar.<sup>33</sup>

Tabelle 7: Entwicklung der Rücklagen, Sondervermögen und Ausgaberreste (in Mio. Euro)<sup>34</sup>

	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021
Rücklagen	293	141	0	668	341	521	1.765	2.366	7.316	7.998
Sondervermögen <sup>35</sup>	1.118	1.261	1.192	1.016	775	590	855	1.025	1.845	1.731
Ausgaberreste	1.883	2.207	2.287	2.671	3.405	4.233	5.581	6.358	6.765	k. A.
Summe	3.294	3.609	3.479	4.355	4.521	5.344	8.201	9.748	15.925	

Zwischen 2017 und 2021 sind die Rücklagen um mehr als das Fünfzehnfache angestiegen. Mit etwa 5,5 Mrd. Euro macht die Rücklage für Haushaltsrisiken (insbesondere für Corona-Maßnahmen) den Hauptteil aus.

<sup>32</sup> Zwischen 2011 und 2016 inklusive der Schulden beim Sondervermögen des Bundes (Bad Bank).

<sup>33</sup> Darüber hinaus bestehen in veränderlichen Anteilen weitere Positionen, die mit Liquidität hinterlegt sind.

<sup>34</sup> Zum Teil Rundungsdifferenzen.

<sup>35</sup> Vom Land in Eigenregie verwaltete Sondervermögen (ohne Versorgungsfonds und Versorgungsrücklage).

Auch der starke Anstieg der Sondervermögen in 2020 und 2021 ist in Gestalt des Beteiligungsfonds mit 1 Mrd. Euro auf die Pandemie zurück zu führen.

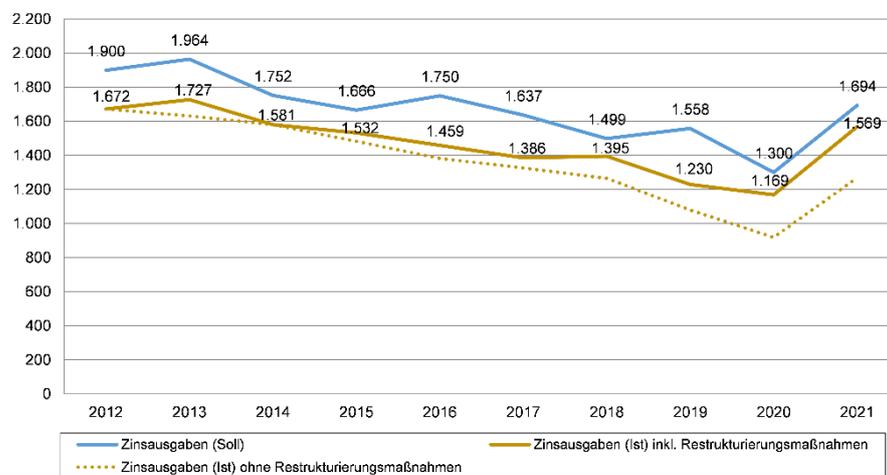
Mit fortschreitender Abrechnung der aus den Rücklagen und Ausgaberesten zu finanzierenden Maßnahmen sind die Kredite sukzessive am Kapitalmarkt tatsächlich aufzunehmen. Ebenso verhält es sich, wenn Sondervermögen für die vorgesehenen Zwecke in Anspruch genommen werden.

In den vergangenen zehn Jahren sind die etatisierten Zinsausgaben tendenziell gefallen. Für 2021 waren im Landeshaushalt mit 1.694 Mio. Euro Mehrausgaben von 394 Mio. Euro gegenüber dem Vorjahr 2020 vorgesehen. Dies lag zum einen an der Erwartung wieder anziehender Zinsen, zum anderen an einer fällig werdenden Sammel-Zinszahlung von 265 Mio. Euro für ein strukturiertes Darlehen mit Zero-Elementen<sup>36</sup>. Für 2022 weist der Staatshaushaltsplan mit 1.296 Mio. Euro wieder zurückgehende Ausgaben für Zinsen aus.

Das Kassen-Ist für Zinsen blieb 2021 mit 1.569 Mio. Euro um 125 Mio. Euro hinter dem Haushaltsansatz zurück. Die Ist-Ausgaben beinhalten auch Zahlungen, die das Finanzministerium für Restrukturierungen des Portfolios aufgewandt hat, um künftige Zinsausgaben zu reduzieren. Durch den einmaligen Einsatz von 300 Mio. Euro in 2021 wird das Land künftige Zahlungen von 326 Mio. Euro sparen.

Abbildung 11 zeigt die Entwicklung der Zinsausgaben des Landes der vergangenen zehn Jahre. Daneben werden auch die um die Restrukturierungsmaßnahmen bereinigten Ist-Ausgaben dargestellt. Solche Maßnahmen werden nach Auskunft des Finanzministeriums nur durchgeführt, wenn das wirtschaftliche Ergebnis<sup>37</sup> für das Land positiv ist.

Abbildung 11: Entwicklung der Zinsausgaben im Soll und Ist 2012 bis 2021<sup>38</sup> (in Mio. Euro)



<sup>36</sup> Vergleiche Landtagsdrucksache 13/2933.

<sup>37</sup> Nach einer Cashflow-Betrachtung.

<sup>38</sup> 2021 inklusive Zinsaufwand für Zinssammler von 265 Mio. Euro.

Das Land hat 2021 insgesamt 38 Mio. Euro an Negativzinsen im Rahmen des Liquiditätsmanagements gezahlt und 83 Mio. Euro an Agio erhalten. Beide Beträge sind in den o. a. Ist-Ausgaben berücksichtigt.

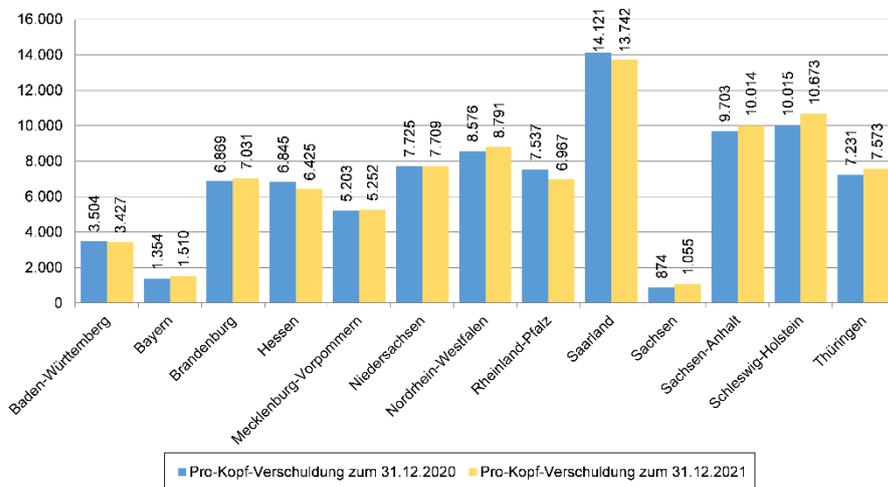
### 5.3 Pro-Kopf-Verschuldung

Abbildung 12 zeigt die Pro-Kopf-Verschuldung der Flächenländer zum Jahresende 2020 und 2021 nach Abgrenzung der Bundesstatistik.<sup>39</sup>

Für Baden-Württemberg werden jeweils nur die zum Jahresende valuierten Schulden<sup>40</sup> je Einwohner dargestellt. Die valuierten Schulden sind 2021 gegenüber 2020 - trotz steigender haushaltsmäßiger Verschuldung - um 857 Mio. Euro zurückgegangen (siehe Tabelle 6).

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

Abbildung 12: Pro-Kopf-Verschuldung der Flächenländer<sup>41</sup> (in Euro)



## 6 Rücklagen und Sondervermögen

Im Haushaltsjahr 2021 sind die Rücklagen des Landes per Saldo erneut um 682 Mio. Euro auf 7.998 Mio. Euro gestiegen. Bereits im Vorjahr waren sie - überwiegend coronabedingt - um 4.950 Mio. Euro angewachsen.

Allerdings bildet der reine Zuwachs die unterjährigen Bewegungen nur unzureichend ab. Ausgehend von einem Anfangsbestand von 7.316 Mio. Euro zum Jahresende 2020 betragen die kumulierten Zuführungen 8.571 Mio.

<sup>39</sup> Quellen: Vierteljahresstatistik über den Schuldenstand (SFK 4) am 31. Dezember 2019 und 2020 des Bundesministeriums der Finanzen.

<sup>40</sup> Ohne aufgeschobene Kreditaufnahmen.

<sup>41</sup> Ohne Verschuldung beim öffentlichen Bereich.

Euro. Diesen standen Entnahmen von 7.889 Mio. Euro gegenüber. Der Rücklage für Haushaltsrisiken wurden dabei 8.273 Mio. Euro zugeführt, 7.411 Mio. Euro wurden entnommen.

Die Sondervermögen enthielten zum 31. Dezember 2021 noch 997 Mio. Euro des Beteiligungsfonds Baden-Württemberg. Das Fondsvolumen soll im Haushaltsjahr 2022 um 991 Mio. Euro reduziert werden. Der Haushaltsplan sieht vor, aus den freiwerdenden Mitteln 474 Mio. Euro zur Schuldentilgung einzusetzen. Darüber hinaus soll die Rücklage für Haushaltsrisiken verstärkt werden.

Tabelle 8: Bestand der Rücklagen und Sondervermögen (in Mio. Euro)<sup>42</sup>

	31.12.2020	31.12.2021	Veränderung
I. Rücklagen, davon	7.315,7	7.997,9	682,2
für Maßnahmen im Sinne des § 1 Absatz 3 der VO zu § 18 Landeshaushaltsordnung	1.158,6	929,2	-229,4
für Haushaltsrisiken	4.610,2	5.472,3	862,1
Zukunftsland Baden-Württemberg - Stärker aus der Krise	967,0	1.034,6	67,6
für den Strategiedialog Automobilwirtschaft	34,1	14,4	-19,7
für Luftreinhaltung, insbesondere für die Landeshauptstadt Stuttgart	93,8	89,7	-4,1
für das Arbeitsprogramm Gesellschaftlicher Zusammenhalt	13,3	9,6	-3,7
Forum Gesundheitsstandort Baden-Württemberg	18,0	19,6	1,6
Rücklage digital@bw II	83,1	60,5	-22,6
Klimaschutzstiftung/Klimaschutzfonds	10,0	19,8	9,8
Innovativer Forschungsstandort	172,8	172,8	0,0
Kompetenzzentrum Quantencomputing	33,3	31,6	-1,7
Kommunalfonds "Wohnraumoffensive Baden-Württemberg"	121,6	144,0	22,4
II. Sondervermögen, davon	10.713,4	12.131,9	1.418,5
Baden-Württemberg 21	421,4	489,7	68,3
Forstgrundstock	4,2	4,9	0,7
Allgemeiner Grundstock mit Unterteilen	418,5	238,6	-179,9
Studienfonds	0,8	0,7	-0,1
Versorgungsrücklage des Landes	4.337,8	4.797,0	459,2
Versorgungsfonds des Landes	4.530,9	5.604,0	1.073,1
Beteiligungsfonds des Landes Baden-Württemberg	999,8	997,0	-2,8

---

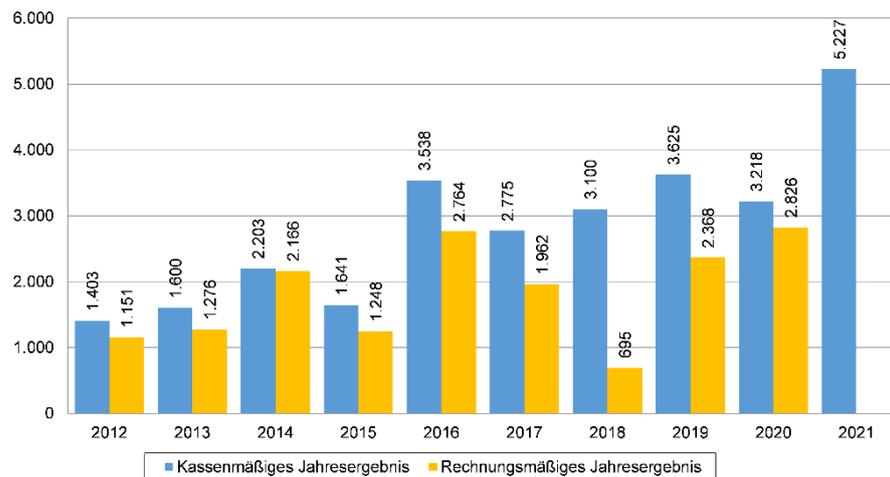
<sup>42</sup> Zum Teil Rundungsdifferenzen.

## 7 Entwicklung der Jahresergebnisse

Die Einnahmen und Ausgaben 2021 wurden mit dem Dritten Nachtrag zum Staatshaushaltsplan 2021 auf 54,7 Mrd. Euro festgestellt. Haushaltssystematisch sind bestimmte Zuweisungen und Zuschüsse insbesondere des Bundes und entsprechende Ausgaben im Soll durch sogenannte Nulltitel etatisiert und somit betragsmäßig nicht enthalten. Im Haushalts-Ist werden sie mit dem tatsächlichen Ergebnis abgebildet.

Im Haushaltsvollzug 2021 wurden Einnahmen von 75,1 Mrd. Euro erzielt. Die Ausgaben betragen 69,8 Mrd. Euro. Der kassenmäßige Überschuss 2021 beträgt damit 5,2 Mrd. Euro. Ein Überschuss in dieser Höhe ist einmalig in der bisherigen Landesgeschichte.

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



Hintergrund des hohen Überschusses 2021 waren erhebliche Mehreinnahmen einerseits und deutliche Minderausgaben andererseits. Prägender Faktor bei den Einnahmen waren die Steuer Mehreinnahmen von per Saldo 3,1 Mrd. Euro gegenüber dem Haushaltsplan, der noch auf der Mai-Steuer-schätzung 2021 basierte.

Ausgabeseitig waren an verschiedenen Stellen Minderausgaben zu verzeichnen. Allein bei den Personalausgaben beliefen sich diese auf 1,1 Mrd. Euro. Inwiefern die Minderausgaben zur Bildung von Ausgaberesten führen werden, entscheidet sich voraussichtlich im Laufe des Sommers 2022.

Für 2020 betrug das rechnungsmäßige Jahresergebnis +2,8 Mrd. Euro.

## 8 Fazit und Ausblick

Nach einem deutlich negativen Finanzierungssaldo in 2020 (-3,3 Mrd. Euro) haben sich die laufenden Einnahmen und Ausgaben in 2021 stabilisiert. Der

Finanzierungssaldo wurde für 2021 mit einem positiven Ergebnis von 1.451 Mio. Euro festgestellt.

Die Steuereinnahmen haben sich nach einem deutlichen Einbruch in 2020 im Haushaltsvollzug 2021 wieder erholt und das Vor-Krisen-Niveau von 2019 um fast 0,7 Mrd. Euro übertroffen.

Im Doppelhaushalt 2020/2021 wurden infolge der Corona-Pandemie 14,6 Mrd. Euro neue Schulden aufgenommen. Die haushaltsmäßige Verschuldung stieg auf 59,7 Mrd. Euro.

Das Haushaltsjahr 2021 schloss mit einem kassenmäßigen Überschuss von 5,2 Mrd. Euro.

Nach der aktuellen Mittelfristigen Finanzplanung besteht für den anstehenden Doppelhaushalt 2023/2024 noch eine zu schließende Lücke von insgesamt 5,4 Mrd. Euro. Zwar kann diese nach der Mai-Steuerschätzung 2022 weiter reduziert werden. Dennoch bestehen weiterhin hohe finanzielle Risiken durch den Ukraine-Konflikt, die hohe Inflation und nicht zuletzt durch Unsicherheiten beim weiteren Verlauf der Pandemie.

Angesichts der vielfältigen Herausforderungen und Unsicherheiten muss für die anstehenden Beratungen des Doppelhaushalts Zurückhaltung bei den Ausgaben das Maß des Handelns sein.

## Schuldenbremse

**Das Land hat 2020 und 2021 insgesamt 14,6 Mrd. Euro neue Schulden aufgenommen. Davon betrafen 8,1 Mrd. Euro Kredite zur Bekämpfung der Naturkatastrophe Corona-Pandemie. Bei den hiervon auf das Jahr 2021 entfallenden Notkrediten von 942 Mio. Euro war dies verfassungsrechtlich problematisch, weil ausreichend andere Deckungsmittel zur Verfügung standen.**

### 1 Ausgangslage

Seit dem 1. Januar 2020 ist die Schuldenbremse im Landesrecht von Baden-Württemberg verankert und verbindlich einzuhalten.

Danach ist der Landeshaushalt grundsätzlich ohne neue Kredite auszugleichen. Allerdings können für bestimmte finanzielle Transaktionen und zum Ausgleich konjunktureller Schwankungen weiterhin neue Kredite zulässig sein. Für Naturkatastrophen und außergewöhnliche Notsituationen können darüber hinaus - wie zur Bekämpfung der Corona-Pandemie geschehen - Ausnahmen von der Schuldenbremse zugelassen werden.

Zur Ermittlung der zulässigen Kreditaufnahme bzw. der Tilgungsverpflichtung aus der Konjunkturbereinigung wendet das Land das Produktionslückenverfahren des Bundes an. Dazu wird aus der gesamtstaatlichen Produktionslücke ein Wert für Baden-Württemberg<sup>1</sup> ermittelt. Ergibt sich so eine negative Konjunkturkomponente, erhöht dies die zulässige Kreditaufnahme beziehungsweise verringert die Tilgungsverpflichtung. Positive Werte verringern die zulässige Kreditaufnahme oder führen zu einer Tilgungsverpflichtung.

Jeweils nach Abschluss des Haushaltsjahres wird die zulässige Kreditaufnahme auf Basis der tatsächlichen Haushaltsentwicklung ermittelt (Ex-post-Betrachtung). Weicht die tatsächliche Kreditaufnahme von der nach der Ex-post-Betrachtung ermittelten zulässigen Kreditaufnahme ab, wird der Differenzbetrag im Zuge eines Soll-Ist-Vergleichs auf das Kontrollkonto gebucht<sup>2</sup>. Bei einem negativen Stand des Kontrollkontos ist auf dessen Ausgleich hinzuwirken.

Um nachlaufend bewerten zu können, ob sich die konjunkturbedingten Kreditaufnahmen, wie von der Schuldenbremse vorgesehen, innerhalb eines Konjunkturzyklus ausgleichen, führt das Land ein Symmetriekonto. Darauf wird jährlich die Konjunkturkomponente nach der Ex-post-Betrachtung gebucht.

---

<sup>1</sup> Nominale gesamtstaatliche Produktionslücke x Budgetsemielastizität der Ländergesamtheit x Steueranteil Baden-Württemberg.

<sup>2</sup> Gemäß § 18 Absatz 7 Landeshaushaltsordnung.

## **2 Kreditaufnahme und Haushaltsabschluss 2020**

### **Etatansatz 2020 und tatsächliche Kreditaufnahme 2020**

Der Urhaushalt 2020/2021 sah für 2020 zunächst keine neuen Kredite vor, obgleich dies in geringem Umfang möglich gewesen wäre.

Mit dem Ersten Nachtrag zum Staatshaushaltsplan 2020/2021 vom 19. März 2020 wurden - unmittelbar nach dem Ausbruch der Pandemie in Baden-Württemberg - in einer ersten Tranche 5 Mrd. Euro an Notkrediten bewilligt. Der Tilgungszeitraum wurde auf zehn Jahre mit jährlichen Raten von 500 Mio. Euro festgelegt. Die vorgesehenen Tilgungsraten entsprachen 0,97 Prozent des Haushaltsvolumens (Stand Erster Nachtrag 2020/2021).

Mit dem Zweiten Nachtrag zum Staatshaushaltsplan 2020/2021 vom 15. Oktober 2020 wurden die Kreditermächtigungen des Landes für 2020 auf 10.969 Mio. Euro<sup>3</sup> festgestellt. Davon entfielen 7.198 Mio. Euro auf die Naturkatastrophe Corona-Pandemie und 14,5 Mio. Euro auf neue Kredite zum Ausgleich finanzieller Transaktionen. Im Übrigen waren konjunkturbedingte Kredite etatisiert.

Der Tilgungszeitraum für die auf 7,2 Mrd. Euro erweiterte notlagenbedingte Kreditermächtigung wurde von 10 auf 25 Jahre, beginnend ab 2024, gestreckt. Im Oktober 2020 hat der Rechnungshof darauf hingewiesen, dass er den neuen Tilgungszeitraum mit jährlichen Annuitäten von nunmehr lediglich 288 Mio. Euro für nicht angemessen im Sinne der Landesverfassung ansieht. Die neue Tilgungsleistung entsprach einer Größenordnung von 0,48 Prozent des Haushaltsvolumens (Stand Zweiter Nachtrag 2020/2021).

Im Haushaltsvollzug 2020 wurden von 10.969 Mio. Euro Kreditermächtigungen 10.926 Mio. Euro tatsächlich in Anspruch genommen.

### **Zulässige Kreditaufnahme nach der Ex-post-Betrachtung 2020**

Nach Abschluss des Haushaltsjahres 2020 betrug die zulässige Kreditaufnahme nach der Ex-post-Betrachtung 10.780 Mio. Euro. Hauptgrund für die gegenüber dem Etatansatz gesunkene zulässige Kreditaufnahme war eine leichte konjunkturelle Erholung zum Jahresende 2020.

### **Kontrollkonto und Symmetriekonto zum 31. Dezember 2020**

Der Differenzbetrag zwischen der tatsächlichen Kreditaufnahme und der nach der tatsächlichen Haushaltsentwicklung zulässigen Kreditaufnahme (ex-post) wurde auf das Kontrollkonto gebucht. Der Stand des Kontrollkontos zum 31. Dezember 2020 betrug minus 145,9 Mio. Euro.

Das Symmetriekonto schloss zum 31. Dezember 2020 mit einem Stand von minus 3.571 Mio. Euro. Dieser Wert entspricht der Ex-post-Konjunkturkomponente 2020.

---

<sup>3</sup> Die zulässige Kreditaufnahme nach der Ex-ante-Betrachtung belief sich auf Basis der pandemiebedingten Interimsprojektion vom 1. September 2020 auf 11.101 Mio. Euro. Zum teilweisen rechnerischen Ausgleich des negativen Stands des Kontrollkontos aus der Übergangsregelung zur Schuldenbremse wurde im Zweiten Nachtrag eine um 132 Mio. Euro verringerte Kreditermächtigung etatisiert. Die tatsächliche Kreditaufnahme lag 2020 zum vollständigen Ausgleich des Kontrollkontos aus der Übergangsregelung um weitere 43,5 Mio. Euro darunter.

### 3 Ausgangslage und weitere Kreditaufnahme 2021

Auf Basis der Interimsprojektion der Bundesregierung vom 1. September 2020 betrug die maximal zulässige Kreditaufnahme des Landes 2.496 Mio. Euro für 2021. Im Zweiten Nachtrag war dieser Betrag als Neuverschuldung für 2021 auch etatisiert.<sup>4</sup> Eine katastrophenbedingte Neuverschuldung war nicht vorgesehen.

Am 22. Juli 2021 beschloss der Landtag mit dem Dritten Nachtrag 2021, die Kreditermächtigung um 1.197 Mio. Euro auf 3.693 Mio. Euro zu erhöhen. 255,5 Mio. Euro davon betrafen konjunkturelle Kredite, 941,7 Mio. Euro basierten auf der erneuten Feststellung der Corona-Pandemie als Naturkatastrophe. In diesem Zuge wurden die jährlichen Tilgungsleistungen für die nunmehr 8,1 Mrd. Euro an Notkrediten auf 325,6 Mio. Euro je Jahr, beginnend ab 2024, erhöht.

Mit dem Dritten Nachtrag wurden weitere 1,6 Mrd. Euro an die Rücklage für Haushaltsrisiken zugeführt, um für die großen Unsicherheiten in der Pandemiebewältigung Vorsorge zu treffen.

Der Rechnungshof hatte im Zuge der Beratungen zum Dritten Nachtrag die Verfassungsmäßigkeit der erneuten Notkreditaufnahme in Frage gestellt. Er kritisierte zwar ausdrücklich nicht das Ansinnen der Regierung, weitere Vorsorge für Risiken im Kontext der Corona-Pandemie zu treffen. Allerdings sah er die tatbestandliche Voraussetzung der erheblichen Beeinträchtigung der Finanzlage des Landes zum damaligen Zeitpunkt als nicht gegeben. Denn im Einsatz des erwarteten Überschusses 2020 lag eine realistische und zumutbare Handlungsalternative zur Finanzierung der Ausgaben über weitere Notlagenkredite vor. Der Überschuss stand zum Zeitpunkt des Haushaltsbeschlusses zwar noch nicht exakt fest. Es war aber absehbar, dass dem Land Deckungsmittel in einer Größenordnung von etwa 2,6 Mrd. Euro zur Verfügung stehen würden. Alternativ dazu regte der Rechnungshof an, nicht belegte Mittel aus dem Beteiligungsfonds zum Haushaltsausgleich einzusetzen.

Angesichts sicherer Überschüsse war eine erhebliche Beeinträchtigung der Finanzlage des Landes, die Voraussetzung für eine Ausnahme zur Schuldenbremse gewesen wäre, zum Zeitpunkt des Haushaltsbeschlusses nicht gegeben.

Gegen die weitere konjunkturelle Kreditaufnahme im Dritten Nachtrag erhob der Rechnungshof keine Bedenken.

Die Kreditermächtigungen für 2021 wurden im Vollzug haushaltsmäßig voll ausgeschöpft.

---

<sup>4</sup> Saldierter Wert: 2.496 Mio. Euro. Einer zulässigen konjunkturbedingten Neuverschuldung von 2.518 Mio. Euro stand eine Tilgungsverpflichtung von 22 Mio. Euro aus der Finanztransaktionskomponente gegenüber.

#### **4 Kreditaufnahme 2022**

Auf Basis der Herbstprojektion der Bundesregierung vom 27. Oktober 2021 könnte Baden-Württemberg in 2022 zum Ausgleich konjunktureller Schwankungen noch Kredite von 5 Mio. Euro aufnehmen. Infolge der im Haushalt vorgesehenen finanziellen Transaktionen erwächst daraus jedoch per Saldo eine Tilgungsverpflichtung von 16 Mio. Euro.

Tatsächlich ist im Haushalt 2022 eine Tilgung von 958 Mio. Euro etatisiert. Davon dienen 942 Mio. Euro dazu, um notlagenbedingte Kredite zu tilgen. Dies entspricht rechnerisch etwa der Kreditaufnahme des Dritten Nachtrags 2021. Im Übrigen werden finanzielle Transaktionen rechnerisch abgegolten.

Für die Tilgung 2022 sollen etwa je zur Hälfte Mittel aus erwarteten Steuermehreinnahmen für 2022 und aus Teilen des nicht benötigten Beteiligungsfondsvolumens eingesetzt werden.<sup>5</sup>

#### **5 Zusammenfassung**

Die Schuldenbremse wurde zum 1. Januar 2020 im Landesrecht von Baden-Württemberg verankert. Bereits wenige Wochen nach Inkrafttreten hat sich in der Corona-Pandemie gezeigt, dass mit den Regularien auch in schweren Krisen situationsgerechtes haushaltspolitisches Handeln möglich ist.

Das Land hat 2020 und 2021 insgesamt 14,6 Mrd. Euro neue Schulden aufgenommen, davon 8,1 Mrd. Euro auf Basis der Ausnahmeregelung zur Naturkatastrophe. Damit ist die Verschuldung innerhalb von zwei Jahren um 32 Prozent auf 59,7 Mrd. Euro gestiegen. Im Haushaltsplan 2022 ist eine Tilgung von 958 Mio. Euro etatisiert. Per Saldo verbleibt eine katastrophengebundene Kreditaufnahme von 7,2 Mrd. Euro zwischen 2020 und 2022. Diese muss, beginnend ab 2024, mit jährlichen Raten von 325,6 Mio. Euro zurückbezahlt werden.

Zum Ausgleich konjunktureller Schwankungen hat das Land seit Einführung der Schuldenbremse 6,7 Mrd. Euro aufgenommen. Die Tilgung dieser Kredite soll nach den Regelungen der Schuldenbremse symmetrisch entlang des konjunkturellen Verlaufs erfolgen.

---

<sup>5</sup> Landtagsdrucksache 17/1112, Seite 41.

Tabelle: Übersicht über Kreditaufnahmen und Tilgung 2020 bis 2022  
(in Mio. Euro)

	(Netto)Kreditaufnahme Gesamt	Davon für		
		Ausnahme- komponente	Konjunktur- komponente	Finanztrans- aktions- komponente
2020 (Ist)	10.925,8 <sup>6</sup>	7.198,0	3.888,9	14,5
2021 (Ist)	3.693,2	941,7	2.773,6	-22,1
2022 (Plan)	-958,4	-942,0	5,3	-21,7
Summe	13.660,6	7.197,7	6.667,8	-29,3

Der Rechnungshof bleibt bei seiner Einschätzung, dass die Kreditaufnahme 2021 auf Basis der Ausnahmekomponente verfassungsrechtlich problematisch war. Zum Zeitpunkt der Beschlussfassung über den Nachtrag standen ausreichend freie bzw. ungebundene Deckungsmittel in Form des erwarteten Überschusses 2020 zur Verfügung. Die rechnerische Tilgung dieser neuen Schulden im Haushaltsplan 2022 darf nicht darüber hinwegtäuschen, dass im Haushaltsvollzug 2021 auch aufgrund von Kreditaufnahmen Überschüsse generiert wurden, die als Deckungsmasse für den anstehenden Doppelhaushalt 2023/2024 genutzt werden können. Vorrangig hätte der Rechnungshof Deckungsmittel aus dem Überschuss 2020, dem Beteiligungsfonds oder aus Steuermehreinnahmen in 2021 gesehen, um auf die Kreditaufnahme zu verzichten.

Vor dem Hintergrund der noch immer andauernden Pandemie, der hohen Inflationsrate, der Ukraine Krise und weiterer Unsicherheiten sollten die aktive Haushaltskonsolidierung und eine strenge Auslegung der Schuldenbremse Richtschnur für die Finanzpolitik des Landes in den kommenden Jahren werden.

## 6 Stellungnahme des Finanzministeriums

Das Finanzministerium führt in seiner Stellungnahme aus, dass alle rechtlichen Voraussetzungen für die Aufnahme von Notkrediten im Rahmen des Dritten Nachtrags vorgelegen hätten. Die Feststellung darüber treffe der Landtag mit der Mehrheit seiner Mitglieder und hinsichtlich der Höhe der Ausnahmekomponente mit der Mehrheit der abgegebenen Stimmen. Diesen Vorgaben sei im Dritten Nachtrag vollumfänglich Rechnung getragen worden.

---

<sup>6</sup> Die Summe der Teilbeträge ergibt 11.101,4 Mio. Euro. Der Unterschiedsbetrag von 176 Mio. Euro zur tatsächlichen Kreditaufnahme diene dem Ausgleich des negativen Stands des Kontrollkontos aus der Übergangsregelung. Er wurde nicht auf die drei Bereiche heruntergebrochen.

Rückblickend betrachtet hätten die Entnahmen aus der Rücklage für Haushaltsrisiken und die entsprechenden Einwilligungen die aufgenommenen Notlagenkredite überstiegen.

Die weitere Kreditermächtigung im Dritten Nachtrag habe auf der Erwartung einer weiteren Corona-Welle für Herbst/Winter 2021 gefußt. Es seien weder eine Umwidmung noch eine zweckfremde Verwendung der im Rahmen der Naturkatastrophe Corona-Pandemie aufgenommenen Notlagenkredite erfolgt.

Der Verfassungsgerichtshof Rheinland-Pfalz habe in seinem jüngst ergangenen Urteil<sup>7</sup> festgestellt, dass im Falle einer Naturkatastrophe oder außergewöhnlichen Notsituation die Verfassung vom Haushaltsgesetzgeber nicht verlange, vor einer Kreditaufnahme alle innerhalb des Haushalts denkbaren Möglichkeiten zur Konsolidierung vollständig auszuschöpfen. Die Ausnahmeregelung diene vielmehr dazu, die Handlungsfähigkeit des Staates in Krisen ungeschmälert zu gewährleisten. Auch müssten nicht vorrangig sämtliche im Haushalt vorhandenen Rücklagen aufgebraucht werden.

Diese Feststellungen stützten die Auffassung des Finanzministeriums, dass keine Verpflichtung bestanden habe, den Überschuss 2020 anstelle einer Kreditaufnahme zum Haushaltsausgleich zu verwenden. Auch habe nicht auf Deckungsmittel aus dem Beteiligungsfonds zurückgegriffen werden können, da für etwaige Rekapitalisierungsmaßnahmen aus dem Beteiligungsfonds eine Gewährungsfrist über den Beschlusszeitpunkt des Dritten Nachtrags hinaus gesetzlich vorgegeben gewesen sei. Der Bedarf habe auch nicht durch mögliche Steuermehreinnahmen gedeckt werden können, da dies aufgrund von Unsicherheiten bezüglich der wirtschaftlichen Folgen der Corona-Pandemie keine Alternative im Rahmen einer soliden Haushaltspolitik gewesen sei.

Ein Überschuss bei gleichzeitiger Aufnahme von Notlagenkrediten erfordere zwar eine zweckgebundene Verwendung, diese sei jedoch nicht auf die Schuldentilgung zu begrenzen. Sie könne auch in der Finanzierung von Ausgaben bestehen, die ansonsten wiederum kreditfinanziert werden könnten. Dies müsse insbesondere dann gelten, wenn die Folgen einer Krise weder zeitlich noch betragsmäßig abschätzbar seien und etwaige Überschüsse zur Erhaltung der Handlungsfähigkeit des Landes für zukünftige Haushalte verwendet würden.

## **7 Schlussbemerkung**

Der Rechnungshof bleibt bei seiner Auffassung, dass die Aufnahme neuer Notkredite im Dritten Nachtrag 2021 nicht von der Ausnahmeregelung der Schuldenbremse gedeckt war; eine erhebliche Beeinträchtigung der Finanzlage des Landes war nicht gegeben, da alternative Deckungsmöglichkeiten zur Aufnahme neuer Notkredite zur Verfügung standen.

Zwar zitiert das Finanzministerium die Entscheidung des Verfassungsgerichtshofs Rheinland-Pfalz zutreffend, wonach die Verfassung vom Haushaltsgesetzgeber nicht verlange, vor einer Kreditaufnahme alle innerhalb

---

<sup>7</sup> Urteil vom 1. April 2022, VGH N 7/21.

des Haushalts denkbaren Möglichkeiten zur Konsolidierung vollständig auszuschöpfen.

Demgegenüber hat der hessische Staatsgerichtshof in seiner Entscheidung vom 27. Oktober 2021<sup>8</sup> klargestellt, dass bei der Beurteilung der krisenbedingten erheblichen Beeinträchtigung der staatlichen Finanzlage auch zu prüfen sei, ob Spielräume - etwa Ausgabenkürzungen, Einnahmeerhöhungen oder auch die Auflösung gebildeter Rücklagen - bestünden, um eine Neuverschuldung zu vermeiden oder zumindest zu reduzieren. Existierten derartige Spielräume, verpflichte das Verbot der Neuverschuldung grundsätzlich, diese Spielräume zu nutzen, bevor von dem Neuverschuldungsverbot abgewichen werden könne. Ausnahmen hiervon seien denkbar, müssten aber substantiell begründet werden.

Der Rechnungshof bleibt bei seiner Auffassung, insbesondere deshalb, weil der Entscheidung des rheinland-pfälzischen Verfassungsgerichtshofs ein anderer Sachverhalt zugrunde liegt als im vorliegenden Fall, bei dem die Alternative zur Nettokreditaufnahme gerade nicht die vom Verfassungsgerichtshof Rheinland-Pfalz angesprochene Prioritätensetzung „innerhalb des Haushalts“ vorausgesetzt hätte. Aufgrund absehbarer Rechnungsüberschüsse aus 2020 waren zum Zeitpunkt des Dritten Nachtrags Mittel in einer Größenordnung von 2,6 Mrd. Euro verfügbar. Diese noch nicht verplanten Mittel standen zusätzlich zu den im Haushalt 2021 bereits etatisierten Ausgaben und in Rücklagen eingestellten Mitteln zur Verfügung. Die Überschüsse hätten somit anstelle der erneuten Notkreditaufnahme von 942 Mio. Euro verwendet werden können, ohne dass das Gefüge des Haushalts 2021 gestört worden wäre.

Zu einer rechtlich verbindlichen Entscheidung hierzu ist allerdings allein der Verfassungsgerichtshof Baden-Württemberg berufen. Zum Redaktionsschluss dieser Denkschrift war dort bereits ein Verfahren gegen den Dritten Nachtrag anhängig.

---

<sup>8</sup> Urteil vom 27. Oktober 2021 -P.St. 2783, P.St.2827- Rdnr. 287 und 288.



## **B. Ressortübergreifende Empfehlungen**



## Strategische Steuerung der Landes-IT

**Mit der IT-Neuordnung war neben der Bündelung der Informationstechnik als weiteres Ziel die Entwicklung von Strategien für die Gesamtheit der Landes-IT verbunden. Eine umfassende IT-Strategie mit einem Zielbild, wohin sich die Gesamt-IT des Landes in den kommenden Jahren entwickeln soll, fehlt jedoch bislang. Der Fokus des Beauftragten der Landesregierung für Informationstechnologie und des Innenministeriums sollte sich stärker auf die strategische Gesamtsteuerung richten.**

**Die wachsenden Anforderungen an die Informationssicherheit zeigen, dass der eingeschlagene Weg der IT-Neuordnung richtig ist. Dennoch kommt die IT-Bündelung nicht wie ursprünglich erhofft voran. Um die Ziele der IT-Neuordnung und das bislang Erreichte nicht zu gefährden, sollte die Leistungsfähigkeit der Landesoberbehörde IT-Baden-Württemberg als zentraler IT-Dienstleisterin des Landes gestärkt werden.**

### 1 Ausgangslage

Im Zuge der IT-Neuordnung wurde zum 1. Juli 2015 die Landesoberbehörde IT-Baden-Württemberg (BITBW) errichtet. Sie ist die zentrale IT-Dienstleisterin für die ressortübergreifende informationstechnische Grundversorgung in der gesamten Landesverwaltung (ohne Steuerverwaltung). Ihre gesetzlichen Aufgaben umfassen die Sicherstellung der zentralen IT-Infrastruktur und Informationssicherheit sowie die Beschaffung nicht fachspezifischer IT-Technik. Daneben erbringt die BITBW primär IT-betriebliche Dienstleistungen für ihre Kunden, d. h. im Wesentlichen für Dienststellen des Landes. Diese Leistungen werden den Kunden in Rechnung gestellt.

Das Innenministerium hat 2018 eine Prüfung der Leistungs- und Lieferfähigkeit der BITBW sowie der gesetzlichen Grundlagen angestoßen. Der Prozess wurde durch ein Beratungsunternehmen begleitet. In seinem Abschlussbericht „Strategie und Steuerung BITBW und IT Land“ benannte es u. a. Verbesserungspotenziale bei Prozessen und Strukturen, der Personalgewinnung und bei den Gremienstrukturen der BITBW. Der Abschlussbericht ist Basis für ein Transformationsprojekt für die BITBW, welches mit entsprechenden Ziel- und Zeitplänen noch bis 2024 laufen soll. Im Zuge der Transformation der BITBW wird auch über eine Änderung ihrer Rechtsform in eine Anstalt des öffentlichen Rechts (AöR) und des Nutzungszwangs, der für zahlreiche Dienststellen und Einrichtungen der Landesverwaltung gilt, diskutiert.

Mit der IT-Neuordnung war die Zielsetzung verbunden, die wesentlichen IT-Infrastrukturen und IT-Verfahren schrittweise zu bündeln. Dieser Prozess erfordert nicht zuletzt einen hohen Steuerungsaufwand. Mit dem Ende 2015 verabschiedeten Gesetz zur Förderung der elektronischen Verwaltung des Landes Baden-Württemberg (EGovG BW) wurden die erforderlichen Strukturen geschaffen: Neben diversen Gremien zählt hierzu insbesondere die Funktion des Beauftragten der Landesregierung für Informationstechnologie als Chief Information Officer (CIO). Der CIO verantwortet die IT- und die

E-Government-Strategie des Landes; inzwischen nimmt er zusätzlich die Aufgabe des Chief Digital Officer (CDO) wahr.

Der Rechnungshof hat die strategische Steuerung der Gesamtheit der Landes-IT und die Rolle der BITBW im Kontext der IT-Neuordnung geprüft.

## **2 Prüfungsergebnisse**

### **2.1 Die BITBW und die IT-Neuordnung**

#### **2.1.1 Die BITBW als zentrale IT-Dienstleisterin des Landes**

Die BITBW ist seit ihrer Errichtung insbesondere im Dienstleistungsbereich stark gewachsen. Dies betrifft u. a. den Betrieb der IT-Infrastruktur und von Fachverfahren. Hier hat sich die Zentralisierung während der Pandemie besonders bewährt: Der BITBW ist es gelungen, vorhandene IT-Infrastrukturen unter Beachtung der Informationssicherheit in kürzester Zeit auszubauen. So konnte die Landesverwaltung Audio- und Videokonferenzen in großem Umfang nutzen und vielen Beschäftigten die Arbeit im Homeoffice ermöglichen.

Der Personalaufbau konnte nicht mit dem Wachstum der übernommenen Tätigkeiten Schritt halten. Die personellen Kapazitäten reichten und reichen nicht aus, um zum einen alle Aufträge der Kunden anzunehmen und zum anderen alle übernommenen Projekte gleichermaßen angemessen zu bearbeiten und abzuschließen.

In den vergangenen Jahren sind zentrale Projekte der IT-Neuordnung in Verzug geraten. So wurde die Migration auf den Standardarbeitsplatz der Landesverwaltung 2017 mit der Perspektive Ende 2019 angestoßen, der Roll-out ist aber bis heute nicht vollständig abgeschlossen (siehe Beitrag Nr. 6). Dadurch war Personal der BITBW länger als ursprünglich gebunden und konnte nicht für Nachfolgeprojekte eingesetzt werden.

Für den Betrieb von Fachverfahren sieht das BITBW-Gesetz<sup>1</sup> als spätesten Zeitpunkt für die Beauftragung bei der BITBW den 1. Juli 2018 vor. Allerdings bestand die Möglichkeit, den Termin durch sogenannte Migrationsvereinbarungen zwischen Innenministerium und zuständigem Fachministerium zu verschieben. Zuletzt berichtete die Landesregierung zum Stand der IT-Neuordnung<sup>2</sup>, dass „insgesamt ca. 265 Fachverfahren auf der Infrastruktur bei der BITBW betrieben“ würden. Eine konsolidierte Übersicht über die in der Landesverwaltung eingesetzten Fachverfahren fehlt bis heute; eine Abfrage des Innenministeriums hat eine Größenordnung von etwa 1.400 Fachverfahren ergeben.

---

<sup>1</sup> Gesetz zur Errichtung der Landesoberbehörde IT Baden-Württemberg (Errichtungsgesetz BITBW - BITBWG) vom 12. Mai 2015, GBl. 2015, Seite 326, zuletzt geändert durch Artikel 2 des Gesetzes vom 4. Februar 2021 (GBl. Seite 182, Seite 189).

<sup>2</sup> Landtagsdrucksache 17/1539, Seite 8.

### **2.1.2 Prozesse und Strukturen der BITBW**

Ein Ziel der mit externer Unterstützung durchgeführten Evaluation war es, Schwachstellen in den Prozessen und Strukturen der BITBW zu erkennen und entsprechende Handlungsbedarfe abzuleiten. Betroffen waren unter anderem Prozesse an der Schnittstelle zwischen Kunden und der BITBW. Hier zeigten sich Optimierungsmöglichkeiten etwa bei der internen Abstimmung, beim Support, aber auch bei der Rechnungsstellung.

Das Thema „Kundenorientierung“ hat die BITBW im Transformationsprozess fokussiert und priorisiert. Sie hat unter anderem das Kundenmanagement neu strukturiert und beabsichtigt, ergänzend einen Beirat einzurichten, der die Kundeninteressen bündeln und den Informationsfluss verbessern soll. Damit soll auch den Erwartungen der Kunden entsprochen werden, stärker in den Veränderungsprozess der BITBW einbezogen zu werden.

2021 schloss das Innenministerium erstmals eine Zielvereinbarung mit der BITBW ab. Das Ministerium zieht sich damit aus operativen Aufgaben zurück und eröffnet der BITBW dadurch Gestaltungsspielräume.

### **2.1.3 Personelle Ressourcen**

Für die Leistungsfähigkeit der BITBW spielt die Personalsituation eine wesentliche Rolle. Der Umsatz der BITBW aus kundenfinanzierten Dienstleistungen wuchs im Zeitraum von 2015 bis 2020 um fast 250 Prozent.<sup>3</sup> Gleichzeitig erhöhte sich zwar die Zahl der Mitarbeitenden (ohne externe Kräfte) von 337 auf 633; das entspricht einem Plus von knapp 90 Prozent.<sup>4</sup> Dennoch muss die BITBW teilweise Aufträge von Dienststellen, die dem Nutzungszwang unterliegen, zurückstellen oder ablehnen. Dieser Umstand ist sowohl mit Blick auf ihre zentrale Dienstleisterfunktion als auch hinsichtlich der Ziele der IT-Neuordnung unbefriedigend: Er führt zu Unzufriedenheit bei den Kunden, untergräbt das Vertrauen in die Leistungsfähigkeit der BITBW und verstärkt Tendenzen, andere Wege der Bedarfsdeckung zu suchen.

Da eigenes Personal nicht in ausreichendem Maße zur Verfügung steht, muss die BITBW für ihre Aufgaben und Dienstleistungen in großem Umfang Externe einsetzen. Für 2022 geht sie davon aus, dass über 250 externe Kräfte dauerhaft tätig sein werden. Dies verursacht einen hohen Sachmittelaufwand, weil externes Personal wesentlich teurer ist als Landesbedienstete. Der Rückgriff auf externe Kräfte kann - etwa bei temporären Bedarfen - durchaus sinnvoll und wirtschaftlich sein. Bei der BITBW muss aber auch für Daueraufgaben und selbst für Führungspositionen externes Personal eingesetzt werden. So wird die Funktion des Technischen Direktors seit Jahren extern bzw. mittels Arbeitnehmerüberlassung wahrgenommen.

Die Lösung oder zumindest Minderung der personalwirtschaftlichen Probleme ist ein wichtiger Baustein dafür, dass die BITBW ihre Rolle als zentrale IT-Dienstleisterin zuverlässig ausfüllen kann. Sie muss in die Lage versetzt werden, die zentralen Projekte der IT-Neuordnung ordnungsgemäß

---

<sup>3</sup> Landtagsdrucksache 17/1539, Seite 13.

<sup>4</sup> Landtagsdrucksache 17/1539, Seite 5.

durchzuführen und die Anliegen der Ressorts, die von diesen finanziert werden, in hoher Qualität und in angemessener Zeit zu bearbeiten. Dabei spielen sowohl die Zahl der vorhandenen Planstellen und Stellen als auch die (finanzielle) Attraktivität der Arbeitsplätze eine Rolle.

Schon bisher sind der BITBW im Einzelfall Flexibilisierungsmöglichkeiten eingeräumt. So darf sie (teure) Externe durch (günstigere) Landesbedienstete ersetzen, auch wenn sie nicht über entsprechende Stellen verfügt. Dies gilt allerdings nur für Tarifbeschäftigte, nicht für Beamte. Hier könnte eine flexiblere Regelung auch für Beamte dazu beitragen, externe Beschäftigung zugunsten eigenen Personals zurückzuführen.

Mehr Flexibilität wäre auch für Fälle denkbar, in denen die Finanzierung von Dienstleistungen durch die Ressorts aus vorhandenen Mitteln gesichert ist, bei der BITBW aber keine entsprechenden Ressourcen zur Verfügung stehen.

Für den Aufbau zusätzlicher eigener Ressourcen genügt es allerdings nicht, wenn ausreichend Planstellen und Stellen zur Verfügung stehen; diese müssen auch besetzt werden können. Dafür muss ein ausreichendes Potenzial an geeigneten Bewerbern vorhanden sein, und die Stellen müssen attraktiv genug sein. Gerade am Standort Stuttgart steht die BITBW im Wettbewerb mit großen Wirtschaftsunternehmen, insbesondere bei IT-Führungskräften. So kann die BITBW Führungspositionen oftmals nicht oder nur nach mehreren Anläufen besetzen.

Die BITBW kann gegenüber Bewerbern die Attraktivität der Landesverwaltung als öffentlicher Arbeitgeber ins Feld führen, bleibt aber bei der Vergütung an haushalts- und tarifrechtliche Vorgaben gebunden. Allerdings gibt es inzwischen verschiedene tarifliche und übertarifliche Möglichkeiten, Beschäftigte in der IT besser zu bezahlen, etwa durch Zulagen oder bei der Eingruppierung. Gerade bei Führungskräften stellt sich das Problem aber in besonderem Maße. Hier wird geeignetes Personal in Einzelfällen nur mit einer Vergütung zu gewinnen sein, die über die aktuellen tariflichen Möglichkeiten hinausgeht. Der Rechnungshof hält dies angesichts der Bedeutung der Aufgaben und mit Blick auf den Bedarf an hochqualifiziertem Personal für vertretbar.

#### **2.1.4 Die Rechtsform der BITBW**

Parallel zum laufenden Transformationsprozess wird diskutiert, die Rechtsform der BITBW zu ändern. Innenministerium und BITBW präferieren einen Wechsel hin zu einer Anstalt des öffentlichen Rechts (AöR), weil dadurch die Freiheitsgrade der BITBW deutlich erhöht werden könnten. Verbesserungen werden u. a. aus einer größeren (unternehmerischen) Flexibilität und Unabhängigkeit bei wirtschaftlichen bzw. strategischen Entscheidungen erwartet. Die Rechtsform AöR solle die Attraktivität als Arbeitgeber erhöhen und eine bessere, flexiblere Personalgewinnung ermöglichen.

Der Rechnungshof kann die Motivation für eine Rechtsformänderung angesichts des schwierigen Marktes aus Sicht der BITBW durchaus nachvollziehen. Für eine Gesamtbetrachtung muss aber auf das Gesamtinteresse des Landes abgestellt werden.

Auch als AöR wäre für die BITBW zunächst der für Landesbeschäftigte geltende Tarifvertrag einschlägig. Zu größerer Flexibilität bei der Bezahlung käme es erst dann, wenn ihr ein eigener, mit besseren Konditionen ausgestatteter Tarifvertrag zugestanden würde. Dann allerdings würde angesichts der nach wie vor bestehenden dezentralen Strukturen in der Landes-IT ein Tarifgefälle innerhalb der Landesverwaltung bei grundsätzlich gleichartigen Beschäftigungsverhältnissen entstehen. Dies birgt - neben Akzeptanzproblemen - nicht zuletzt das Risiko einer „Kannibalisierung“ zwischen der AöR und den anderen IT-Einheiten im Land.

Hinzu kommt, dass die Dienstleistungen einer AöR künftig in größerem Umfang als bisher der Umsatzsteuerpflicht unterliegen und sich hierdurch - auch nach Aussage des Innenministeriums - Mehrbelastungen für den Landeshaushalt ergeben würden.

Aus Sicht des Rechnungshofs überwiegen in der Gesamtsicht die Nachteile bzw. Risiken des Modells „AöR“.

## **2.2 Steuerung der Landes-IT**

### **2.2.1 Der CIO und die IT-Steuerung im Innenministerium**

Kernaufgabe des CIO nach dem EGovG BW ist u. a., die E-Government-Strategie und die IT-Strategie des Landes zu entwickeln. Gegenstand der IT-Strategie ist die Informationsverarbeitung innerhalb der Landesverwaltung; sie umfasst insbesondere die eingesetzte Hardware und Software, die Netze und Rechenzentren. Ziele sind die Standardisierung von Technik, der Aufbau einer einheitlichen, modernen IT-Architektur sowie die Informationssicherheit und Wirtschaftlichkeit.

Nach dem BITBWG wirkt der CIO an der Fachaufsicht über die BITBW mit und ist Vorsitzender des Verwaltungsrats. Nach dem EGovG BW ist er auch Vorsitzender des IT-Rats und des IT-Kooperationsrats. Er wird bei der Erfüllung seiner Aufgaben vom Innenministerium unterstützt.

Für verschiedene Aspekte der IT wurden in den vergangenen Jahren zwar (Teil-)Strategien entwickelt. So hat die Landesregierung einen Standardarbeitsplatz definiert und eine - wenngleich abstrakt gehaltene - Cloud-Strategie beschlossen. Eine auf die BITBW bezogene Cloud-Strategie war während des Prüfungszeitraums in Vorbereitung, auch an einer IT-Strategie der BITBW wurde gearbeitet.<sup>5</sup>

Allerdings bleiben die Planungs-, Steuerungs- und Koordinierungsaktivitäten meist auf die BITBW und deren Wirkungskreis beschränkt. Eine konsolidierte IT-Gesamtstrategie, in der niedergelegt wäre, wohin sich die Gesamtheit der Landes-IT in den nächsten Jahren entwickeln soll, gibt es bis heute nicht. So gibt es beispielsweise kein Zielbild, wie viele und welche Rechenzentren das Land braucht bzw. betreiben soll, obwohl dies ein wesentliches Element einer IT-Strategie für die gesamte Landes-IT wäre. Dies gilt umso mehr, als sich in den letzten Jahren verstärkt Bestrebungen der Ressorts

---

<sup>5</sup> Die Cloud-Strategie der BITBW wurde im März 2022 vom CIO freigegeben.

zeigen, Betriebsaufgaben wieder selbst zu übernehmen oder anderweitig erledigen zu lassen.

Insoweit füllt der CIO die starke Stellung, die ihm das EGovG BW bei der strategischen Steuerung der Gesamt-IT des Landes zuweist, nicht in vollem Umfang aus. Dabei ist allerdings zu berücksichtigen, dass die Ressorts - auch wenn sie den Bedarf an einer stärkeren Koordinierung und Steuerung anerkennen - bei ihren IT-Planungen häufig eigenen Interessen den Vorrang einräumen.

Für eine Aufgabenwahrnehmung, die den gesetzlichen Vorgaben entspricht, benötigt der CIO einen leistungsfähigen personellen Unterbau. Für die Steuerung der Landes-IT sind im Einzelplan des Innenministeriums Stellen ausgebracht, deren „künftig wegfallend“-Vermerke Ende 2022 zu vollziehen sind. Diese Stellen hat der Haushaltsgesetzgeber 2014 geschaffen mit der Erwartung, dass nach dem Grundsatz „Personal folgt Aufgabe“ mit der Bündelung von Steuerungsaufgaben im Innenministerium sukzessive Stellen oder Stellenanteile aus anderen Einzelplänen in den Einzelplan 03 übertragen werden. Solche Umsetzungen sind jedoch bis heute nicht erfolgt.

Ein Wegfall der zentral mit Steuerungsaufgaben befassten Stellen würde eine sachgerechte Steuerung und Koordination der Landes-IT und des E-Governments bzw. der Verwaltungsdigitalisierung zusätzlich erschweren.

## **2.2.2 Gremien der IT sowie der Verwaltungsdigitalisierung**

Der mit den Amtschefs der Ministerien besetzte IT-Rat ist das formal ranghöchste Beratungs- und Beschlussorgan in IT- und E-Government-Angelegenheiten des Landes. In der Praxis werden in den IT-Rat aber nur selten IT-strategische Themen eingebracht, entsprechend fasst er auch kaum Beschlüsse mit strategischem Charakter. Aus Sicht des Rechnungshofs bedingt die im EGovG BW niedergelegte Beratungsfunktion für den CIO einen stärker inhaltlichen Diskurs im IT-Rat. Dies erfordert auch, den Arbeitskreis Informationstechnik, der dem IT-Rat zuarbeitet, mehr als bisher für die Diskussion strategischer Fragen und zur Vorbereitung entsprechender Beschlüsse des IT-Rats zu nutzen.

Über die im BITBWG und EGovG BW definierten Gremien hinaus haben sich in den letzten Jahren weitere Gremien gebildet. Ihre Beziehungen untereinander sind nur selten geregelt, es bestehen neben thematischen auch personelle Überschneidungen. Eine (formale) Einbindung in eine einheitliche IT-Governance gibt es meist nicht.

## **3 Empfehlungen**

### **3.1 BITBW als zentrale IT-Dienstleisterin stärken**

Die Landesregierung sollte, nicht zuletzt mit Blick auf die Anforderungen der Informationssicherheit, die Konsolidierung des Betriebs von IT-Infrastrukturen und Fachverfahren bei der BITBW konsequent fortsetzen. Sie sollte den

Bestand der Fachverfahren erheben und konsolidieren und daraus eine inhaltliche und zeitliche Migrationsplanung ableiten. Dezentralisierungsbestrebungen mit Blick auf die Wahrnehmung von Aufgaben des IT-Betriebs sollte sie entgegenwirken. Die BITBW sollte Vorhaben mit zentraler Bedeutung für die IT-Neuordnung prioritär verfolgen.

Der BITBW sollte ermöglicht werden, verstärkt eigenes Wissen und Know-how aufzubauen. Der hohe Sachmitteleinsatz für Externe sollte, soweit möglich und wirtschaftlich, zugunsten des Aufbaus eigener Personalressourcen reduziert werden. Denkbar wären flexiblere Regelungen für zusätzliches Personal in solchen Fällen, in denen die Finanzierung der Leistungen der BITBW aus vorhandenen Mitteln der Ressorts gesichert ist oder der Einsatz landeseigenen Personals wirtschaftlicher ist als die Beschäftigung Externer. Soweit für die Gewinnung qualifizierten Personals erforderlich, sollte die Umwandlung von Stellen des Wirtschaftsplans in Planstellen geprüft werden.

Für einzelne, besonders herausgehobene Führungspositionen der BITBW sollten außertarifliche Beschäftigungsverhältnisse ermöglicht werden. Mit einem entsprechenden Planvermerk sollte auch die Besetzung der Stelle des Präsidenten mit einem außertariflich Beschäftigten zugelassen werden.

### **3.2 Prozesse und Strukturen der BITBW weiterentwickeln**

Die BITBW sollte ihre Prozesse, wie im Transformationsprojekt angelegt, intern und im Dialog mit den Kunden weiterentwickeln und damit den Dienstleistungsgedanken stärken. Die Kundeninteressen sollten in dem von der BITBW angedachten Kundenbeirat aufgenommen und in der Weiterentwicklung berücksichtigt werden.

Auch bei der Steuerung der BITBW durch das Innenministerium mittels Zielvereinbarung sollte die Kundensicht stärker berücksichtigt werden.

### **3.3 Rechtsform der BITBW beibehalten**

Mit Blick auf die Nachteile bzw. Risiken, die sich aus einer Gesamtsicht für das Land ergeben, sollte die derzeitige Rechtsform der BITBW beibehalten werden.

Um den erreichten Stand der IT-Neuordnung nicht zu gefährden, sollte am Nutzungszwang, wie ihn das BITBWG derzeit vorsieht, festgehalten werden.

### **3.4 Strategische Steuerung der IT des Landes stärken**

CIO und Innenministerium sollten sich stärker der strategischen Steuerung der Gesamtheit der Landes-IT zuwenden. Dazu sollte der CIO die ihm durch das EGovG BW eingeräumten Koordinierungs- und Beteiligungsrechte konsequenter wahrnehmen.

Die Landesregierung sollte unter Federführung des CIO die bestehenden Ansätze bzw. Teilstrategien konsolidieren und zu einer umfassenden IT-

Strategie zusammenführen, in der neben einem Zielbild - beispielsweise bezogen auf das Jahr 2030 - auch konkrete Umsetzungsschritte und -termine festgelegt werden.

Die Landesregierung sollte die Arbeitsfähigkeit der für die Steuerung der Landes-IT verantwortlichen Einheiten über das Jahresende hinaus sicherstellen. Hierzu sollten die vom Haushaltsgesetzgeber seit 2014 erwarteten Stellenübertragungen in den Entwurf des Staatshaushaltsplans 2023/2024 aufgenommen werden. Hilfsweise sollten die an den betreffenden Stellen ausgebrachten „künftig wegfallend“-Vermerke verlängert und die Mehrbedarfe von jenen Einzelplänen getragen werden, aus denen bislang noch keine Übertragungen zum Einzelplan 03 erfolgt sind.

### **3.5 Struktur der IT-Gremien prüfen**

Das Innenministerium sollte in Abstimmung mit den Ressorts die Struktur der mit IT-Themen befassten Gremien überprüfen und gegebenenfalls verschlanken. Die Gremien sollten auf eine übergeordnete Steuerung ausgerichtet und hinsichtlich ihrer Zuständigkeiten und Hierarchien abgegrenzt werden.

Der IT-Rat und der ihm zuarbeitende Arbeitskreis Informationstechnik sollten stärker auf ihre Funktion als Beratungs-, Beschluss- bzw. Vorbereitungsgremium ausgerichtet werden. Dies gilt beispielsweise für die Erarbeitung der IT-Strategie.

## **4 Stellungnahme des Ministeriums**

Das Innenministerium begrüßt die Position des Rechnungshofs weitgehend, hat zu einzelnen Aussagen jedoch Anmerkungen.

So tritt das Ministerium dem Eindruck entgegen, dass nur ein Bruchteil der im Land eingesetzten Fachverfahren bei der BITBW betrieben würde. Diese Einschätzung könne so nicht bestätigt werden und würde der technischen Komplexität der Fachverfahrensbereitstellung nicht gerecht. Zahlreiche der ca. 1.400 von den Ressorts gemeldeten Fachverfahren seien beispielsweise reine Client-Anwendungen, die keine bei der BITBW zu betreibende Instanz aufwiesen oder Websites, die außerhalb der Landesverwaltung entwickelt und betrieben würden.

Die Bedenken des Rechnungshofs hinsichtlich einer Rechtsformänderung werden vom Innenministerium in vielen Punkten geteilt. Jedoch wird die Empfehlung, die bisherige Rechtsform beizubehalten, nicht als zielführend eingeschätzt. Auch ein Verharren im Status quo berge Risiken und Nachteile. Das Ziel, die BITBW im Interesse der digitalen Souveränität des Landes als leistungsstarken IT-Dienstleister zu etablieren, sei ohne eine Rechtsformänderung nur sehr schwer zu erreichen. Eine Rechtsformänderung dürfte daher gerade auch im Gesamtinteresse des Landes liegen.

Die Leistungsstärke der BITBW hänge wesentlich von der Qualität und Quantität des Fach- und Führungspersonals ab. Dieses dürfte die BITBW zukünftig nur mit einem Haustarifvertrag gewinnen können. Die Praxis zeige,

dass die Möglichkeiten des TV-L nicht ausreichen, um die nötige Zahl an hochqualifizierten Mitarbeitern zu gewinnen. Durch die Fortführung der bisherigen Organisationsform dürften sich aus Sicht des Innenministeriums die Nachteile der Landes-IT bei der Personalgewinnung und -bindung gegenüber der Privatwirtschaft weiter verfestigen.

Die enge Anbindung an das Haushalts- und das Tarifvertragsrecht des Landes und an enge fachliche Vorgaben behinderten eine proaktive und vorwärts gerichtete Erbringung von IT-Dienstleistungen, die für die anstehenden Herausforderungen der Digitalisierung von Verwaltungsleistungen erforderlich sei. Eine flexible, unternehmerische Ausrichtung sei als Schlüssel für die notwendig hohe Anpassungs- und Umsetzungsgeschwindigkeit und Innovationsorientierung der BITBW zu sehen.

Das Innenministerium widerspricht der Einschätzung des Rechnungshofs, dass die Planungs-, Steuerungs- und Koordinierungsaktivitäten meist auf die BITBW und deren Wirkungskreis beschränkt blieben. CIO und IT-Koordination befassten sich vielmehr mit zahlreichen ressortübergreifenden Aufgabenstellungen; als Beispiele werden die Definition landesweiter IT-Standards, die Standardisierung des IT-Projektmanagements, der Aufbau einer modernen Betriebsinfrastruktur, die Konzeption eines souveränen Standardarbeitsplatzes und die Initiierung wesentlicher IT-Projekte für die gesamte Landesverwaltung wie das Identity- und Accessmanagement genannt.

Den Anmerkungen des Rechnungshofs zur Notwendigkeit einer adäquaten Stellenausstattung in den für die Steuerung der Landes-IT verantwortlichen Einheiten stimmt das Innenministerium zu. Es habe sich jedoch gezeigt, dass insbesondere durch die Digitalisierung der Verwaltung sowie eine stärker fokussierte Steuerung von IT-Anforderungen auch in den Ressorts weitere IT-Aufgaben übernommen wurden. Das Ministerium würde zwar eine Stellenübertragung aus anderen Einzelplänen begrüßen und erachtet eine stärkere Personalausstattung der zentralen IT-Steuerung als zwingend erforderlich, sieht diesen Weg angesichts der Haltung der Ressorts als zunehmend unrealistisch an. Nach Auffassung des Innenministeriums wäre hier eine Korrektur seitens des Haushaltsgesetzgebers anzustreben.

## **5 Schlussbemerkung**

Der Rechnungshof sieht, dass der CIO und die IT-Koordination im Innenministerium verschiedene ressortübergreifende Aufgabenstellungen aufgreifen. Er hält aber an seiner Auffassung fest, dass für eine strategische Steuerung der Gesamt-IT des Landes eine konsolidierte, umfassende IT-Strategie erforderlich ist, wie sie bereits im EGovG BW angelegt ist. Eine solche Strategie mit einer klaren Zielbildung, wohin sich die Landes-IT entwickeln soll, sowie entsprechenden Zeitplänen könnte auch zu einer stärkeren Akzeptanz der weiteren IT-Bündelung beitragen. Dies wäre umso wichtiger, als zuletzt verstärkt Dezentralisierungstendenzen in der Landes-IT wahrzunehmen sind.

## Landes-IT zwischen Cloud und digitaler Souveränität

Der sogenannte „Standardarbeitsplatz“, das Kernstück der Bürokommunikation in der Landesverwaltung, basiert in hohem Maße auf Produkten von Microsoft. Für diese läuft der Support 2025 aus. Da der Hersteller nach heutigem Stand perspektivisch nur noch Produkte anbietet, welche die Nutzung seiner Cloud voraussetzen, stellen sich Fragen des Datenschutzes und der Datensouveränität für die Landes-IT drängender denn je.

Um die Arbeitsfähigkeit der Landesverwaltung zu sichern, muss sich die Landesregierung dringend positionieren, wie der Standardarbeitsplatz, aber letztlich die gesamte Landes-IT künftig ausgerichtet sein soll. Angesichts des nur noch kurzen Zeitfensters sollte sie rasch ein Zielbild entwerfen, das die Anwendung von Open-Source-Produkten umfasst, die Umsetzung vorbereiten und entsprechend priorisieren.

### 1 Ausgangslage

Insbesondere große IT-Anbieter bieten ihre Services sukzessive nur noch cloudbasiert über eigene Rechenzentren an. Daten werden dann nicht mehr dezentral vorgehalten und verarbeitet, sondern zentral beim jeweiligen Dienstleister. Dies ist hinsichtlich der Datensouveränität - der Fähigkeit vorhandene Daten zu nutzen und die Kontrolle über diese zu behalten<sup>1</sup> - problematisch.

Die von den führenden Anbietern in deren Rechenzentren verarbeiteten Daten unterliegen US-amerikanischem Recht und damit grundsätzlich auch dem Zugriff der dortigen Sicherheitsbehörden. Ein Transfer sensibler Daten an solche Rechenzentren ist nach der Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofs mit den strengen europäischen Regelungen der Datenschutz-Grundverordnung nicht vereinbar. Die Datensouveränität ist auch insoweit gefährdet, als die Daten nicht mehr in der Hoheit der jeweiligen Verwaltung verarbeitet und gespeichert werden, sondern bei einem externen Dienstleister.

Der Standardarbeitsplatz ist das Kernstück der Bürokommunikation in der Landesverwaltung und insoweit von zentraler Bedeutung für deren Arbeitsfähigkeit. Er wird derzeit von der Landesoberbehörde IT Baden-Württemberg (BITBW) in landeseigenen Rechenzentren betrieben.

Derzeit basiert der Standardarbeitsplatz ganz wesentlich auf Software von Microsoft. Die überwiegende Zahl der für den Standardarbeitsplatz notwendigen Microsoft-Produkte wird aber nur noch bis Herbst 2025 mit Sicherheits-Updates versorgt. Danach dürften diese Produkte nach den Sicherheitsvorschriften des Landes nicht mehr eingesetzt werden. Ab Ende 2025

---

<sup>1</sup> Entsprechend einer Definition des IT-Planungsrats (2021).

wird Microsoft nach derzeitigem Stand nur noch Produkte anbieten, die eng mit seiner Cloud verknüpft sind.

## **2 Prüfungsergebnisse**

### **2.1 Digitale Souveränität**

„Digitale Souveränität“ bedeutet, die Aufgaben in einer digitalisierten Welt selbstständig und selbstbestimmt erledigen zu können. Bezogen auf die öffentliche Verwaltung bedeutet dies auch, für die Sicherheit der verarbeiteten und gespeicherten Daten zu garantieren. Mit zunehmendem Grad an Digitalisierung steigen die Anforderungen an die Informationssicherheit und den Datenschutz. Um Daten vor unberechtigter Nutzung zu schützen, bedarf es bei der Auswahl von Software, von Rechenzentren oder sonstiger IT-Dienstleistungen strenger Maßstäbe.

Eine selbstständige und selbstbestimmte Aufgabenerledigung erfordert aber auch, dass die Verwaltung die Hoheit über ihre Daten wahrt. Dies setzt hinreichende IT-Kompetenzen in der Verwaltung voraus, um Abhängigkeiten von Dritten möglichst zu vermeiden bzw. so gering wie möglich zu halten.

Bund und Länder befassen sich seit geraumer Zeit mit entsprechenden Fragen. Sie haben sich im IT-Planungsrat verständigt, auf digitale Souveränität hinzuwirken. Der IT-Planungsrat hat hierzu - mit der Stimme Baden-Württembergs - eine „Strategie zur Stärkung der Digitalen Souveränität für die IT der Öffentlichen Verwaltung“ beschlossen, die strategische Ziele und Lösungsansätze sowie Maßnahmen zur Umsetzung beschreibt. Davon abgeleitet sollen eine deutsche Verwaltungscloud und ein digitalsoveräner Arbeitsplatz entwickelt werden. Hierzu gibt es verschiedene Ansätze, die insbesondere einen Umstieg auf Open-Source-Software vorsehen.

Für die Landesverwaltung muss vor diesem Hintergrund entschieden werden, wie die digitale Souveränität ausgeprägt werden soll, wenn - wie absehbar - die bisherigen Lösungen bei der Verarbeitung und Speicherung von Daten den Ansprüchen an Datenschutz, Informationssicherheit und Datenhoheit nicht mehr genügen. Dazu gehört auch die Frage, wie das Land mit Blick auf die künftig stärker oder ausschließlich cloudbasierte Nutzbarkeit der bisherigen Lösungen den Übergang von gewohnten, im Arbeitsalltag bewährten und von den Nutzern akzeptierten Produkten gestalten will. Hierzu gibt es im Land zwar erste Überlegungen, aber noch keine abgestimmte Konzeption mit konkreten Zielen und Zeitplänen für die Umsetzung.

## 2.2 Cloud-Computing

Nach der Definition des Bundesamtes für die Sicherheit in der Informationstechnik bezeichnet Cloud-Computing „das dynamisch an den Bedarf angepasste Anbieten, Nutzen und Abrechnen von IT-Dienstleistungen über ein Netz. [...] Die Spannbreite der im Rahmen von Cloud-Computing angebotenen Dienstleistungen umfasst das komplette Spektrum der Informationstechnik und beinhaltet unter anderem Infrastruktur (z. B. Rechenleistung, Speicherplatz), Plattformen und Software.“

Cloudbasierte Lösungen bieten insbesondere bei hohen Nutzerzahlen und globalen Nutzungsmöglichkeiten, wie sie für die großen Anbieter typisch sind, erhebliche wirtschaftliche Potenziale. Für Rechenzentren öffentlicher Verwaltungen werden Synergien einer zeitversetzten Nutzung vorhandener Infrastruktur aufgrund sehr ähnlicher Nutzerprofile nicht im gleichen Maß entstehen. Dennoch bieten Cloud-Technologien auch für Rechenzentren der öffentlichen Verwaltung Möglichkeiten - wie das schnelle und automatisierte Bereitstellen von IT-Umgebungen -, welche die Ausrichtung auf eigene Cloud-Technologien nahelegen. Hinzu kommt, dass die öffentliche Verwaltung nur Dienstleister und Angebote mit einem DSGVO-konformen Datenschutzniveau nutzen darf. Auch der Aspekt der Datenhoheit spricht für eigenständige Aktivitäten der öffentlichen Hand.

Bestrebungen, eine Alternative zu großen Cloud-Anbietern zu etablieren, gibt es zwischenzeitlich sowohl auf europäischer wie auf nationaler Ebene. Auf europäischer Ebene ist allerdings auf absehbare Zeit nicht mit Lösungen zu rechnen, die den Verwaltungen von Bund, Ländern und Kommunen eine passende Umgebung bieten könnten. Naheliegender und aussichtsreicher sind Ansätze, wie sie der IT-Planungsrat verfolgt. Er hält den Aufbau einer deutschen VerwaltungscLOUD, die ausschließlich in Rechenzentren der öffentlichen Verwaltungen von Bund, Ländern und Kommunen betrieben wird, für sinnvoll. Tatsächlich könnte der Betrieb einer deutschen VerwaltungscLOUD auf Basis abgestimmter Standards ein wesentlicher Baustein einer umfassenden digitalen Souveränität werden.

Auch die BITBW arbeitet daran, sich technisch entsprechend aufzustellen. Sie bietet inzwischen auch Technologien an, cloudbasiert Daten zu verarbeiten. Die im Dezember 2020 vom IT-Rat Baden-Württemberg verabschiedete Cloud-Strategie enthält allerdings kein entsprechendes Zielbild für die gesamte Landesverwaltung.

## 2.3 Der Standardarbeitsplatz der BITBW

Der „Standardarbeitsplatz“ ist eine von der BITBW angebotene Bürokommunikationsumgebung für die Arbeitsplätze der Landesbehörden. Er wurde von der BITBW in Abstimmung mit Endanwendern erarbeitet und wird seit dem zweiten Halbjahr 2017 ausgerollt. Ursprünglich war vorgesehen, den Roll-out 2019 abzuschließen. Nach rund vier Jahren sind etwa 50.000 von insgesamt etwa 75.000 Arbeitsplätzen ausgestattet.

Microsoft kündigte 2019 an, dass sein „Office 2019“ die letzte lokal installierbare Version sei, weil man die Funktionen künftig als „Microsoft 365“ aus der eigenen Cloud anbieten werde. Folgerichtig kündigte das Land die Wartungsverträge, mittels derer neuere, lokal installierbare Microsoft-Office-Versionen hätten bezogen werden können.

Die Lieferung von Sicherheits-Updates für das vom Land lizenzierte Microsoft Office und für die Hintergrundsysteme (z. B. E-Mail, Audio- und Videokonferenzen) endet im Oktober 2025. Ohne Sicherheits-Updates ist es nicht möglich, einen sicheren Betrieb dieser in hohem Maße zur Kommunikation eingesetzten Software zu gewährleisten. Nach der VwV Informationssicherheit dürfen IT-Verfahren nur eingesetzt werden, wenn deren Sicherheit gewährleistet werden kann. Der Weiterbetrieb der aktuellen Microsoft Office-Version nach Herbst 2025 scheidet damit aus heutiger Sicht aus.

Der seit 2017 laufende Roll-out zeigt, dass die Einführung eines Standardarbeitsplatzes erhebliche Vorlaufzeiten benötigt. Es bedarf deshalb dringend einer Weichenstellung, wie die Arbeitsfähigkeit der Landesverwaltung ab November 2025 sichergestellt werden soll. Dies gilt umso mehr, als für eine weitere Nutzung der in der Landesverwaltung grundsätzlich bewährten Microsoft Office-Produkte - Stand heute - nur folgende Alternativen in Frage kommen:

- Microsoft kündigte 2021 überraschend an, doch noch einen lokal installierbaren Nachfolger „Office 2021“ für die Office-Versionen 2016 bzw. 2019 anzubieten. Microsoft garantiert dafür Sicherheits-Updates bis Oktober 2026 und damit nur ein Jahr länger als beim bisherigen Office-Paket. Die Funktionen E-Mail und Audio-/Videokonferenzen wird es ab 2025 in jedem Fall nur noch unter Nutzung der Microsoft-Cloud geben.

Dadurch würden Daten der Landesverwaltung - zumindest teilweise - zwingend in Rechenzentren des Herstellers verarbeitet. Die Anforderungen an eine digitale Souveränität wären nicht erfüllt. Zudem dürfte der Umstieg auf Office 2021 bei geschätzten Gesamtkosten von 32 Mio. Euro für das Land angesichts der lediglich um ein Jahr verlängerten Nutzungsmöglichkeit nicht wirtschaftlich sein.

- Technisch wäre der Einsatz von Microsoft 365 möglich. Die Office-Funktionen müssten dabei nach jetzigem Stand über die Rechenzentren von Microsoft bezogen werden. Sogenannte Telemetriedaten, wie sie bei der Nutzung anfallen, und die verarbeiteten Daten können gegenüber Microsoft nicht abgeschottet werden. Datenschutz und Datenhoheit sind dabei nicht zu gewährleisten.

Entsprechend hat der Landesbeauftragte für den Datenschutz und die Informationsfreiheit Baden-Württemberg bei einer Pilotierung von Microsoft 365 an berufsbildenden Schulen lediglich einer im Hinblick auf Telemetriedaten unkritischeren und mit Blick auf den Datenschutz speziell konfigurierten Version zugestimmt. Allerdings flossen auch unter diesen Bedingungen Daten an den Hersteller ab. Zuletzt forderte der Landesbeauftragte die Schulen auf, den Einsatz von Microsoft 365 zu beenden oder die datenschutzkonforme Anwendung eindeutig nachzuweisen.

Um den Anforderungen des europäischen Datenschutzrechts gerecht zu werden, gibt es Überlegungen, Microsoft 365 nicht in Rechenzentren des Herstellers betreiben zu lassen, sondern in Rechenzentren anderer Anbieter, die nicht US-amerikanischem Recht unterliegen. Aber selbst wenn es gelänge, den Betrieb EU-datenschutzkonform zu gestalten, müsste diese Lösung mit der Datenhoheit der öffentlichen Hand vereinbar sein.

Soll digitale Souveränität im Sinne von Datenschutz und Datenhoheit gewährleistet werden, kommt als Variante die Umstellung des Standard-Arbeitsplatzes auf Open-Source-Software (OSS) in Betracht. Mit OSS könnte die auf allen Ebenen bestehende Abhängigkeit der Verwaltungen von Microsoft, aber auch von anderen proprietären Software-Anbietern reduziert werden. Entsprechend formulierten im Herbst 2021 mehrere CIO der Länder und des Bundes, darunter auch der CIO von Baden-Württemberg, in einer Absichtserklärung: „Die Weiterentwicklung und Bereitstellung des souveränen Arbeitsplatzes sollen perspektivisch über die O[pen]S[ource]-Plattform erfolgen und der Arbeitsplatz als Service der Deutschen Verwaltungscloud angeboten werden.“

In der öffentlichen Verwaltung haben sich bereits einzelne Projekte etabliert, welche die Einführung von OSS für einen Standardarbeitsplatz zum Ziel haben:

So entwickelt Dataport, der IT-Dienstleister mehrerer norddeutscher Länder, zusammen mit verschiedenen Wirtschaftsunternehmen und einer Forschungseinrichtung die „dPhoenixSuite 2.0“. Sie besteht aus verschiedenen OSS-basierten Funktionsmodulen (z. B. für E-Mail, Dateiablage) mit grundsätzlich austauschbaren Basis-Softwares. Die entsprechenden Dienste werden in den Rechenzentren von Dataport betrieben und ausschließlich zur Nutzung in einem Browser bereitgestellt. Die dPhoenixSuite 2.0 bietet damit einen grundlegenden, wenngleich noch begrenzten Funktionsumfang für moderne Bürokommunikation. Allerdings benötigt sie für die Zeit der Nutzung eine permanente Online-Verbindung zum Rechenzentrum.

Ähnliche Funktionalitäten wie die dPhoenixSuite 2.0 könnte der Ausbau der von der BITBW bereits eingesetzten OSS „Nextcloud“ bieten. Diese war bislang nur für den Dateiaustausch vorgesehen, kann aber um viele Funktionen erweitert werden. So können Kontakte und Kalender verwaltet und Office-Funktionen (Text-, Tabellen- und Präsentationsbearbeitung) sowie Audio- und Videokonferenzen eingebunden werden. Auch diese Lösung ist ausschließlich online im Browser nutzbar.

Einen anderen Weg geht Schleswig-Holstein, das auf ein lokal nutzbares OSS-basiertes Office setzt. Bereits im Juni 2018 beantragte die dortige Landesregierung die Nutzung von OSS, der der Landtag im Juni 2020 zustimmte. Erste Umstellungen laufen, ein OSS-basiertes Office-Produkt wird ausgerollt. Basis bleibt zunächst noch ein Microsoft Windows-Betriebssystem, welches die Kompatibilität mit wichtigen IT-Verfahren erleichtert, bevor in einem finalen Schritt komplett auf OSS gewechselt werden soll.

Der Wechsel auf einen (weitgehend) OSS-basierten Standardarbeitsplatz ist anspruchsvoll, weil viele der heute genutzten Fachverfahren zumindest noch Microsoft Windows als Betriebssystem erfordern. Verschiedene Fachverfahren wie auch die E-Akte BW sind sehr eng mit Microsoft Office verknüpft.

Deren Integration in ein OSS-basiertes Office ist eine technische und organisatorische Herausforderung, die nur im Zusammenspiel von BITBW und Fachressorts bewältigt werden kann.

Angesichts des nur noch kurzen Zeitraums bis Herbst 2025 und der voraussichtlich umfangreichen und anspruchsvollen Vorarbeiten besteht auf Landesebene vorrangiger Handlungsbedarf, die Zukunft der Bürokommunikation und des Standardarbeitsplatzes zu klären. Letztlich geht es aber auch um eine Richtungsentscheidung, ob sich die Landes-IT künftig stärker auf OSS stützen soll, um die digitale Souveränität zu stärken.

Bislang gibt es im Land zwar erste Überlegungen, wie ein Wegfall von Microsoft-Office-Produkten kompensiert werden könnte. Dazu gehört auch die im April 2022 vom Innenministerium dargestellte Möglichkeit, den Standardarbeitsplatz sowohl in einer webbasierten wie auch einer lokal installierten Variante zu entwickeln. Ein Zielbild, wie der Standard der Landesverwaltung nach 2025 aussehen soll, gibt es bislang jedoch nicht.

### **3 Empfehlungen**

#### **3.1 Digitale Souveränität zum Maßstab für IT-Architekturen machen**

Die Landesverwaltung sollte ihre IT-Landschaft konsequent an den Zielen der digitalen Souveränität ausrichten und Lösungen wählen, welche die Anforderungen des Datenschutzes erfüllen und die Hoheit des Landes über seine Daten gewährleisten.

#### **3.2 Cloud-Computing vorbereiten**

Mit Blick auf die Nutzung externer Cloud-Dienste sollte die Landesverwaltung ihre zu verarbeitenden Daten klassifizieren, um entscheiden zu können, ob und in welchem Umfang sie außerhalb der öffentlichen Verwaltung verarbeitet werden dürfen.

Die Cloud-Strategie für die gesamte Landesverwaltung sollte konkretisiert werden. Die BITBW sollte den Einsatz von Cloud-Technologien weiter vorantreiben.

#### **3.3 Sicheren Betrieb des Standardarbeitsplatzes gewährleisten**

Die Landesverwaltung sollte unter Einbindung der Nutzer möglichst rasch ein Zielbild für den künftigen Standardarbeitsplatz entwickeln. Dieses sollte sich an den Kriterien der digitalen Souveränität ausrichten. Die aufgezeigten Varianten dPhoenixSuite 2.0, Nextcloud oder das Modell Schleswig-Holstein könnten Ausgangspunkte für eigene Überlegungen und Festlegungen sein.

Das Zielbild sollte durch einen Zeitplan unterlegt werden, der einen sicheren Betrieb des Standardarbeitsplatzes ab Herbst 2025 gewährleistet und die Integration der Fachverfahren mit umfasst.

#### **4 Stellungnahme des Ministeriums**

Das Innenministerium begrüßt in seiner Stellungnahme die Position des Rechnungshofs. Es merkt aber zum Thema „Cloud Computing“ an, dass die BITBW als eines von acht Landesrechenzentren aktiv am Aufbau der deutschen Verwaltungscloud (DVS) mitwirke. Sie betreibe seit mehr als einem Jahr einen dem Technologiestack der DVS entsprechenden professionellen Produktivbetrieb für ihre Kunden.

Sofern die Landesregierung nicht vorrangig von externen Anbietern abhängig sein möchte, müssten eigene Fähigkeiten und Dienste im Cloud-Computing aufgebaut werden. Die Herstellung dieser Fähigkeit als essenzieller Teil der IT-Strategie sei ein notwendiger erster Schritt zur Beibehaltung der Handlungsfähigkeit der Landes-IT. Dies sei im Rahmen der Cloud-Strategie nicht nur abstrakt, sondern mit Handlungsfeldern und Maßnahmen konkret ausgearbeitet worden. Eine darauf aufbauend weniger technologie- sondern stärker fach- und anwendungsbezogene Konkretisierung solle innerhalb der IT-Strategie dargestellt werden.

#### **5 Schlussbemerkung**

Der Rechnungshof unterstreicht die Notwendigkeit, die mit den Fachressorts abzustimmende Entwicklung und Einführung eines neuen Standardarbeitsplatzes zügig voranzutreiben. Dies gilt umso mehr, als neben dem Wechsel auf ein Open-Source-basiertes Office-Produkt weitere Herausforderungen zu bewältigen sind. So müssen viele Fachverfahren und die E-Akte, die in hohem Maß mit dem heutigen Microsoft Office verbunden sind, mit einer neuen Office-Umgebung zusammenarbeiten können. Die notwendigen Anpassungen an einen neuen Standardarbeitsplatz werden erheblichen Aufwand generieren.

## Mobile Endgeräte in der Landesverwaltung

**Der Einsatz und der Betrieb mobiler Endgeräte werden weitgehend dezentral durch die einzelnen Ressorts bzw. Dienststellen gesteuert. Diese Praxis weist unter Sicherheits- und Datenschutzaspekten, aber auch mit Blick auf die Wirtschaftlichkeit erhebliche Schwächen auf. Durch eine Zentralisierung des Managements bei der IT Baden-Württemberg und einheitliche Vorgaben zur Nutzung mobiler Endgeräte könnten Sicherheitsrisiken verringert und die Wirtschaftlichkeit verbessert werden. Eine einheitliche Produktstrategie würde das Erreichen dieser Ziele unterstützen.**

### 1 Ausgangslage

In der Landesverwaltung Baden-Württemberg werden zunehmend mobile Endgeräte (Tablets und Smartphones) eingesetzt. Die Corona-Pandemie hat die Bedeutung des mobilen Arbeitens nochmals verstärkt. Mit dem Einsatz solcher Geräte steigen auch die Herausforderungen hinsichtlich der Informationssicherheit und des Datenschutzes. Die aktuelle Mobilstrategie des Landes datiert aus dem Jahr 2017.

Der Rechnungshof hat den Einsatz und den Betrieb mobiler Endgeräte in der Landesverwaltung mit dem Schwerpunkt Geräte- und Applikationsmanagement, Beschaffung, Informationssicherheit sowie Dienstvorschriften zur Nutzung geprüft. Er hat hierzu bei den Ministerien und nachgeordneten Dienststellen (außer den Hochschulen) unter anderem die Zahl der Geräte erhoben; Ende 2019 waren etwas mehr als 4.800 Geräte verfügbar. Hinzu kommen rund 5.000 mobile Endgeräte, welche die Polizei Anfang 2021 neu beschafft hat.

### 2 Prüfungsergebnisse

#### 2.1 Management von Geräten, Apps und Mobilfunkverträgen

Mobile Endgeräte können in einem Mobile Device Management (MDM) verwaltet werden. Dies ermöglicht insbesondere eine einheitliche standardisierte Konfiguration und Inventarisierung von mobilen Endgeräten. Der Einsatz eines MDM ist insbesondere angezeigt, wenn - wie in der öffentlichen Verwaltung - sicherheitsrelevante Daten verarbeitet werden. Die IT Baden-Württemberg (BITBW) bietet den Dienststellen des Landes über ihren IT-Servicekatalog das Management von mobilen Endgeräten an.

Allerdings wurde nur knapp ein Viertel aller zum Stichtag Ende 2019 gemeldeten Geräte durch ein MDM der BITBW verwaltet, rund 40 Prozent in anderen, nicht von der BITBW bezogenen MDM. Die Polizei lässt ihre 2021 neu beschafften mobilen Endgeräte in einem MDM pflegen, das von einem privaten Dienstleister betrieben wird.

Eine gut gemanagte mobile IT verfügt auch über ein Mobile Application Management (MAM), das ein Lizenzmanagement, die Verteilung, Sicherung und das Lebenszyklusmanagement von Apps ermöglicht. Etwa 13 Prozent aller gemeldeten Geräte - ohne die neu beschafften der Polizei - waren in einem MAM der BITBW eingepflegt, etwa die gleiche Anzahl wird in anderen MAM verwaltet. Die Apps der restlichen Geräte werden nicht in einem System gemanagt, wodurch - bei Wahlfreiheit hinsichtlich der Installation von Apps - ein Sicherheitsrisiko entstehen kann.

Die für den Betrieb mobiler Endgeräte in der Regel notwendigen Mobilfunkverträge werden fast ausschließlich über einen Rahmenvertrag des Landes mit einem Mobilfunkanbieter geschlossen. Für deren Verwaltung hat die BITBW eine Lösung entwickelt, die sie aber nur für die von ihr selbst genutzten Verträge einsetzte.

Die Erhebung zeigte auch, dass das Spektrum der eingesetzten Modelle sehr breit ist. Insgesamt waren mehr als 100 unterschiedliche Modelle von mehr als 20 verschiedenen Herstellern im Einsatz. Dies führt aufgrund der verschiedenen Konfigurationsmöglichkeiten zu erhöhtem Aufwand für deren Verwaltung einschließlich der für die Sicherheit erforderlichen Maßnahmen.

Das Land hat angesichts der weitgehend dezentralen Verwaltung keinen Überblick über die Anzahl, Vielfalt, Nutzung und Sicherheitsstandards der eingesetzten mobilen Endgeräte. Eine Zentralisierung des Managements oder zumindest eine Anbindung von Managementsystemen Dritter für Geräte, Apps und Mobilfunkverträge an die übergeordneten IT-Service-Managementwerkzeuge der BITBW ist dringend geboten. Sicherheitsbedrohungen durch eingesetzte mobile Endgeräte können dann früher und besser erkannt und entsprechende Vorkehrungen zu deren Abwehr getroffen werden. Zudem könnten Beschaffungsprozesse und das Vertragsmanagement wirtschaftlicher gestaltet werden.

## **2.2 Vorgaben für die Nutzung mobiler Endgeräte**

Es gibt keine landesweit einheitlichen Vorgaben für den Einsatz und die Nutzung mobiler Endgeräte. Die einzelnen Ressorts und Dienststellen handeln unterschiedlich. So wird beispielsweise bei der Frage, ob private mobile Endgeräte auch zu dienstlichen Zwecken und ob dienstliche Geräte auch zu privaten Zwecken eingesetzt werden dürfen, trotz grundsätzlich gleicher Problematik sehr uneinheitlich verfahren.

Auch einheitliche Vorgaben zum Umgang mit auszusondernden Geräten fehlen. In der Folge werden Aspekte wie Aussonderungskriterien, Anforderungen an die Datenlöschung und Verwertung der Geräte in den Ressorts unterschiedlich gehandhabt.

In der Landesverwaltung werden verschiedene Messenger(-Apps) eingesetzt. Bei deren Einsatz ist zum einen unter Sicherheitsgesichtspunkten Vorsicht geboten, zum anderen sind Datenschutzvorgaben zu beachten. Bei verschiedenen verwendeten Messengern, die häufig vorinstalliert sind, können diese nicht oder nicht ohne Weiteres eingehalten werden. Vorgaben für eine einheitliche Handhabung fehlen auch hier.

## 2.3 Informationssicherheit

Die Betriebssysteme der eingesetzten mobilen Endgeräte sind teilweise völlig veraltet. Es sind Versionen im Einsatz, für die von den Herstellern keine Sicherheitsupdates mehr zur Verfügung gestellt werden. Für die bei der BITBW gemanagten Geräte war zwar ein - aus dem MDM-System abgeleiteter - Mindeststand vorgegeben, der aber nicht zwingend dem vom Hersteller des Betriebssystems empfohlenen Versionsstand entspricht.

Veraltete, nicht mehr updatefähige Geräte, mit denen ein Zugriff auf dienstliche Informationen möglich ist, sind ein Sicherheitsrisiko. Um solche Risiken zu verringern, ist die Definition von Mindestständen für die eingesetzten Betriebssysteme und deren fortlaufende Anpassung entsprechend der technischen Entwicklung erforderlich.

Derzeit ist die BITBW nicht einmal für die von ihr verwalteten Geräte berechtigt, verpflichtende Updates auf den mobilen Endgeräten zu initiieren. Akute Sicherheitslücken des Betriebssystems oder von Apps können daher nicht zentral geschlossen werden, vielmehr müssen die jeweils verwaltenden Dienststellen dezentral tätig werden. Hierdurch können sich Rückwirkungen auf die gesamte IT des Landes ergeben.

Die unterschiedliche Handhabung wirkt sich auch bei weiteren Sicherheitsaspekten aus. Die von der BITBW gemanagten Geräte und SIM-Karten weisen durch eine standardisierte Inbetriebnahme erhöhte Sicherheitsmerkmale auf. Bei den in den Ressorts eingesetzten Geräten zeigten sich dagegen Mängel in der sicherheitsrelevanten Konfiguration. Unterschiedlich gehandhabt wird auch die Bereitstellung von Apps. Häufig ist der Zugriff auf die Hersteller-Appstores uneingeschränkt möglich. So können die Endanwender jegliche App installieren, auch wenn diese sicherheitskritisch ist.

## 2.4 Beschaffung

Die mobilen Endgeräte werden durchweg von den Dienststellen dezentral beschafft. Für Android-basierte Geräte können sie sich aus dem Warenkorb des Mobilfunk-Partners des Landes bedienen. Für iOS-Geräte besteht ein eigener Rahmenvertrag mit einem Großhändler, der aber von den Dienststellen nicht verpflichtend genutzt werden muss.

Im Prüfungsverfahren gaben einige Dienststellen an, dass der Bezug von Geräten auf dem freien Markt günstiger sei. Dies kann auch damit zusammenhängen, dass der aktuelle Rahmenvertrag den üblichen Preisverfall von neuen Geräten nach erfolgter Markteinführung nur eingeschränkt berücksichtigt, weil der Preis an den Herstellershop und nicht an den Marktpreis gekoppelt ist.

Bei einer ausschließlich auf dem reinen Gerätepreis basierenden Beschaffungsentscheidung bleibt gegebenenfalls unberücksichtigt, dass bei der Nutzung von Rahmenverträgen auch Mehrwerte entstehen, die die Wirtschaftlichkeit beeinflussen. So pflegt der Auftragnehmer des genannten Rahmenvertrages Informationen der iOS-Geräte in den Business Manager des betreffenden Herstellers ein - eine Leistung, die ansonsten von der Verwaltung selbst vorgenommen werden müsste, was aber regelmäßig nicht erfolgt.

Aus dem Rahmenvertrag für iOS-Geräte wurden teilweise Geräte von Institutionen außerhalb der Landesverwaltung abgerufen, die nicht bezugsberechtigt waren. Das Land als Auftraggeber wurde hierüber erst mit zeitlicher Verzögerung informiert. Entsprechende unberechtigte Abrufe gehen zu Lasten der bedarfsorientiert ausgeschriebenen Kontingente des Landes. Sie führen deshalb zu einer früher notwendigen erneuten Ausschreibung mit entsprechendem Verwaltungsaufwand und Kosten.

Ein Ressort hatte rund 40 Prozent seines gesamten Gerätebestandes auf Lager. Eine Vorratshaltung in diesem Umfang ist nicht wirtschaftlich. Bei mobilen Endgeräten ist der Preisverfall besonders im ersten Jahr nach der Markteinführung erheblich, teilweise fällt der Verkaufspreis um rund 30 bis 45 Prozent. Zudem verkürzt sich durch Lagerzeiten die Nutzungsdauer, weil nur für eine bestimmte Zeit Updates von den Geräteherstellern angeboten werden.

Eine verkürzte Nutzungsdauer ergibt sich generell auch, wenn Geräte beschafft werden, die zum Zeitpunkt des Kaufs bereits lange auf dem Markt eingeführt waren. Nicht nur aus wirtschaftlichen, sondern auch aus informationssicherheitstechnischen Gründen ist die Aktualität der Hardware und des Betriebssystems beim Kauf zu berücksichtigen.

In einer übergreifenden IT-Strategie könnte mittelfristig an die Nutzung eines einzigen mobilen Gerätes (One-Device) anstatt mehrerer Geräte (Desktop, Laptop, Tablet und/oder Smartphone) gedacht werden. In Anbetracht der technischen Entwicklung mobiler Endgeräte einerseits und zunehmender rein webbasierter IT-Verfahren andererseits könnte sich daraus eine universellere und wirtschaftlichere IT-Ausstattung der Endanwender ergeben.

### **3 Empfehlungen**

Die Landesregierung sollte die Mobilstrategie des Landes vor dem Hintergrund der dynamischen Entwicklung bei der Nutzung von mobilen Endgeräten und der zunehmenden Sicherheitsanforderungen fortschreiben.

#### **3.1 Mobile IT vereinheitlichen und standardisieren**

Alle in der Landesverwaltung eingesetzten mobilen Endgeräte sollten durch ein zentrales, bei der BITBW installiertes MDM und MAM verwaltet werden. Das Management von Mobilfunkverträgen sollte eingebunden werden; die BITBW sollte hierzu das von ihr genutzte Verfahren allen Ressorts zur Verfügung stellen. Andere, nicht von der BITBW betriebene Managementumgebungen sollten eingestellt werden, sofern sie nicht im Rahmen von Kooperationen mit dem Bund, anderen Ländern oder Kommunen eingerichtet sind. Die spezifischen Management-Systeme für die im Land eingesetzten mobilen Endgeräte sollten relevante Informationen mit den Werkzeugen des zentralen IT Service-Managements der BITBW synchronisieren.

Die Landesverwaltung sollte die Bandbreite der Hersteller und Modelle der mobilen Endgeräte vorgeben und einschränken. Bestehende Rahmenverträge zur Beschaffung von Hardware sollten, gegebenenfalls durch eine Vor-

gabe in der VwV Beschaffung, verbindlich genutzt werden müssen; Ausnahmen sollten sehr eng begrenzt werden. Die Abgabe von Geräten aus Rahmenverträgen an Nicht-Bezugsberechtigte sollte explizit untersagt und Verstöße z. B. durch eine Vertragsstrafe sanktioniert werden.

Bei der Beschaffung von mobilen Endgeräten sollte aus wirtschaftlichen und sicherheitstechnischen Gründen die Aktualität der Hardware und des Betriebssystems sowie die Updateversorgung maßgeblich berücksichtigt werden.

Die BITBW sollte die technische und funktionale Möglichkeit eines One-Device-Konzeptes, also des Einsatzes eines einzigen Gerätes sowohl am Arbeitsplatz als auch zur mobilen Nutzung, laufend beobachten und mittelfristig eine Umsetzung auch unter wirtschaftlichen Aspekten prüfen.

### **3.2 Einheitliche Vorgaben schaffen**

Für die regelkonforme Nutzung der Geräte sollten einheitliche landesweite Vorgaben etabliert werden, etwa in Form einer verbindlichen „Dienstanweisung für die Nutzung von mobilen Endgeräten“. Darin sollten alle Aspekte des Lebenszyklus berücksichtigt werden, also von der Beschaffung bis zur Aussonderung.

Es sollten nur dienstliche, in ein MDM eingebundene mobile Endgeräte zu dienstlichen Zwecken oder in Ausnahmefällen auch zum abgesicherten privaten Gebrauch eingesetzt werden dürfen. Der Lagerbestand an mobilen Geräten sollte möglichst gering gehalten werden.

Die Landesverwaltung sollte die Auswahl von Messenger-Apps eng begrenzen. Hierzu sollte idealerweise nur ein einziger datenschutzkonform nutzbarer Messenger ausgewählt und zugelassen werden.

### **3.3 Informationssicherheit verbessern**

Die Informationssicherheit sollte durch einen einheitlichen Mindeststand an Betriebssystem-Versionen gewährleistet werden. Geräte, die diesen nicht erfüllen, sollten ausgesondert, zumindest aber vom Zugang auf dienstliche Informationen ausgeschlossen werden.

Bei besonders sicherheitsrelevanten Updates sollte der BITBW gestattet werden, entsprechende Aktualisierungen zentral auszulösen. Der übergreifende Aspekt von aktuell zu haltenden IT-Systemen könnte in einer Änderung der VwV Informationssicherheit oder in der künftigen Cybersicherheitsverordnung Berücksichtigung finden.

Die Maßnahmen zur Informationssicherheit sollten erhöht werden. Es sollte verbindlich vorgegeben werden, dass mobile Endgeräte mit einer PIN (Personal Identification Number) und einer Bildschirmsperre versehen sind sowie über die Möglichkeit einer Fernlöschung verfügen. Ein Zugriff auf Hersteller-Appstores sollte unterbunden werden; Apps sollten nur nach Prüfung und Freigabe aus den spezifischen Stores eines MAM bezogen werden können.

Entsprechende Einstellungen mobiler Endgeräte können am besten durch eine standardisierte automatisierte Grundkonfiguration in einem zentralisierten MDM und MAM umgesetzt werden.

#### **4 Stellungnahme des Ministeriums**

Das Innenministerium stimmt den Prüfungsergebnissen des Rechnungshofs zu. Es teilt insbesondere die Einschätzung, dass die Mobilstrategie des Landes auf aktuelle Anforderungen fortzuschreiben sei. Der BITBW komme hierbei für die Beschaffung und das Verwalten der Mobilgeräte eine zentrale Rolle zu. Die Möglichkeiten des Mobile Device Managements seien zwischenzeitlich deutlich verbessert und ausgebaut worden. Daher könnten mit neuen Techniken durchaus Szenarien realisiert werden, die zum Zeitpunkt der Prüfung noch nicht möglich gewesen seien. Als Beispiel nennt das Ministerium die private Nutzung von dienstlichen Mobilgeräten, was neuerdings mit der sogenannten COPE-Strategie (d. h. Corporate-Owned, Personally Enabled) ermöglicht werden könne und auch alle sicherheitstechnischen Anforderungen erfülle.

## **C. Besondere Prüfungsergebnisse**



## **Einzelplan 03: Ministerium des Inneren, für Digitalisierung und Kommunen**

### **Einsätze und Ausstattung der Bereitschaftspolizei (Kapitel 0316)**

Die baden-württembergische Polizei unterstützt andere Länder weitaus häufiger, als sie selbst Unterstützung anfordert. Rein rechnerisch setzt die Bereitschaftspolizei rund 100 Einsatzkräfte ausschließlich für die Unterstützung anderer Länder ein. Der Bund finanziert die Ausrüstung der Bereitschaftspolizei mit. Allerdings bleibt die Ausstattung durch den Bund weit hinter dem Vereinbarten zurück. Das derzeitige Finanzierungs- und Erstattungssystem belastet das Land erheblich.

#### **1 Ausgangslage**

Die Bereitschaftspolizei des Landes gehört zum Polizeipräsidium (PP) Einsatz, unter dessen Dach seit der Polizeistrukturereform 2014 alle Spezialkräfte und -einheiten zusammengeführt wurden. Sie gliedert sich organisatorisch in zwei Bereitschaftspolizeidirektionen<sup>1</sup> in Göppingen und Bruchsal; diesen sind Außenstellen bei Freiburg und am Bodensee zugeordnet.

Die Bereitschaftspolizei besteht aus mehreren, in Einsatzzüge untergliederte Einsatzhundertschaften, die als geschlossene Einheiten landesweit zur Unterstützung der 13 regionalen Präsidien sowie des Landeskriminalamts eingesetzt werden können.

Der Bund hat mit dem Land Baden-Württemberg - wie mit allen anderen Ländern - ein Verwaltungsabkommen über die Bereitschaftspolizei abgeschlossen. Darin ist u. a. geregelt, wie die Bereitschaftspolizei gegliedert und ausgestattet sein soll, ferner wird die Soll-Stärke auf 1.384 festgelegt. Auch die vorrangigen Aufgaben sind darin vereinbart. Diese umfassen neben der Unterstützung von Einsätzen im Land auch die Unterstützung anderer Länder bei größeren und besonderen Einsätzen. Der Bund hat sich im Verwaltungsabkommen verpflichtet, der Bereitschaftspolizei Führungs- und Einsatzmittel (FEM) im Rahmen der ihm zur Verfügung stehenden Haushaltsmittel bereitzustellen.

---

<sup>1</sup> Die Polizeireiterstaffeln gehören organisatorisch ebenfalls zu den Bereitschaftspolizeidirektionen. Sie bleiben jedoch bei allen Auswertungen unberücksichtigt, da sie bereits gesondert geprüft wurden. Siehe Denkschrift 2019, Beitrag Nr. 9.

## 2 Prüfungsergebnisse

### 2.1 Finanzierung und Ausstattung mit Führungs- und Einsatzmitteln

Die Bereitschaftspolizeien der Länder müssen im Bedarfsfall gemeinsam eingesetzt werden können. Der Bund hat dazu mit den Ländern eine einheitliche Ausstattung an FEM festgelegt. Das Land hat seinen Ausstattungsbedarf rechtzeitig beim Bund anzumelden.

Der Bund stellt der Bereitschaftspolizei zwar FEM, wie beispielsweise Fahrzeuge, Körperschutzausstattungen oder Einsatzmehrzweckstöcke, bereit. Dabei bleibt er jedoch häufig weit hinter dem zurück, was das Verwaltungsabkommen als Soll-Ausstattung für die Bereitschaftspolizeien vorsieht. Von 2017 bis 2021 erhielt Baden-Württemberg lediglich Outdoor-Navigationsgeräte und schwere Körperschutzausstattungen, obwohl auch Ersatzbedarfe beispielsweise für Schutzschilde oder leichte Körperschutzausstattungen bestanden.

Gleichzeitig gehen Bedarfsabfragen des Bundes aber auch teilweise an den Bedürfnissen des Landes vorbei: So hat die Polizei die Beschaffungsoption für ein Großboot genutzt, das nicht ihren konkreten Anforderungen entsprach. Ansonsten hätte das Land in den nächsten Jahren überhaupt keine Boote bekommen.

Durch die unzureichende und teils nicht bedarfsgerechte Bereitstellung von FEM durch den Bund muss die Ausrüstung der Bereitschaftspolizei zunehmend aus Landesmitteln finanziert werden. So wurden aufgrund dringender Bedarfe z. B. Einsatzmehrzweckstöcke, Atemschutzmasken und leichte Körperschutzausstattungen selbst beschafft. Allein für die leichten Körperschutzausstattungen musste das Land zuletzt mehr als 1,4 Mio. Euro aufwenden. Um dem Bund Bedarfe an FEM frühzeitig und bedarfsorientiert anmelden zu können, fehlt der Polizei bislang jedoch eine strukturierte Planung.

Fahrzeuge wurden vom Bund regelmäßig zugewiesen. Gleichwohl besteht auch in diesem Bereich ein Ausstattungsdefizit von fast 300 Fahrzeugen. In den kommenden Jahren müssen weitere Fahrzeuge ausgesondert werden. Sollte vom Bund kein Nachersatz bereitgestellt werden, wird Baden-Württemberg ab 2023 vermehrt Fahrzeuge für die Bereitschaftspolizei auf eigene Kosten beschaffen müssen.

Der Bund erfüllt seine Verpflichtung aus der Verwaltungsvereinbarung, die Bereitschaftspolizei mit FEM auszustatten, nicht ausreichend. Bleiben dessen Haushaltsansätze unverändert, wird der Druck auf das Land, die Bedarfe der Bereitschaftspolizei entgegen den Vereinbarungen verstärkt selbst zu decken, ansteigen.

Die Ressourcenproblematik könnte sich perspektivisch weiter verschärfen. Die Neubewertung der sicherheitspolitischen Lage- und Bedrohungseinschätzung durch den Bund legt eine Überprüfung der Organisation, Stärke und Ausstattung der Bereitschaftspolizei nahe, da diese möglicherweise nicht mehr den aktuellen Anforderungen entsprechen. Die Bereitschaftspolizei muss in der Lage sein, ihren Auftrag bei den im Grundgesetz definierten Gefahrenlagen auch unter den veränderten sicherheitspolitischen Bedingungen zu erfüllen.

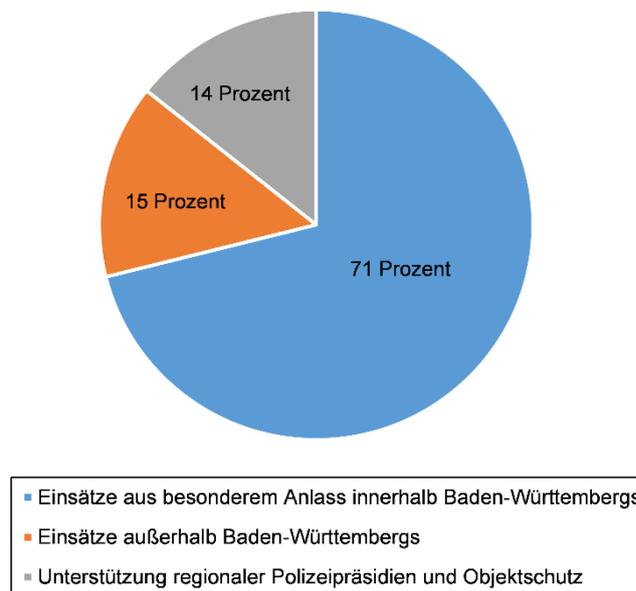
## 2.2 Aufgaben und Einsätze

Die Kernkompetenz der Bereitschaftspolizei liegt in der Bewältigung von Einsätzen, bei denen mit einer dynamischen Lageentwicklung und Gewaltanwendung gerechnet werden muss, z. B. bei Demonstrationen mit erheblichem Konfliktpotenzial oder „High-Risk-Fußballspielen“. Daneben wird sie u. a. für Präsenz- und Kontrollmaßnahmen eingesetzt.

Unterstützt wird sie teilweise durch Einsatzzüge, die organisatorisch nicht zum PP Einsatz, sondern zu den regionalen PP Stuttgart, Karlsruhe und Mannheim gehören. Diese sind, was ihre Aufgaben betrifft, den Einsatzeinheiten der Bereitschaftspolizei gleichgestellt, übernehmen aber überwiegend Einsätze in ihrem örtlichen Zuständigkeitsbereich. Das Nebeneinander von Bereitschaftspolizei und Einsatzzügen in einzelnen regionalen PP durchbricht die landeseinheitliche Organisationsstruktur.

Die Bereitschaftspolizei hat von 2017 bis 2020 jahresdurchschnittlich fast 8.700 Einsätze in Baden-Württemberg und länderübergreifend durchgeführt. Dies entspricht rund 1,2 Mio. Einsatzstunden jährlich.

Abbildung: Verteilung der durchschnittlichen Einsatzstunden der Bereitschaftspolizei 2017 bis 2020



## 2.3 Einsätze zur Unterstützung anderer Länder

Im Rahmen der föderalen Sicherheitskooperation unterstützen sich die Polizeien der Länder und des Bundes auf Anforderung gegenseitig, sofern kein vorrangiger Eigenbedarf besteht. In Baden-Württemberg entfallen 15 Prozent aller Einsatzstunden der Bereitschaftspolizei auf diese Unterstützungs-

einsätze. Dabei leistet Baden-Württemberg weit häufiger Einsatzunterstützung für andere Länder, als es selbst Unterstützung anfordert: Im Durchschnitt der Jahre 2017 bis 2020 unterstützte die Bereitschaftspolizei mit rund 171.000 Einsatzstunden, nahm aber nur rund 6.400 Stunden in Anspruch. Der Saldo von mehr als 164.000 Stunden entspricht rechnerisch etwa 100 Vollzeitäquivalenten. Das heißt: rein rechnerisch setzte Baden-Württemberg durchschnittlich rund 100 Einsatzkräfte ausschließlich für die Unterstützung anderer Länder ein.

Es spricht für die Leistungsfähigkeit der Polizei, dass sie Einsätze im Land weitestgehend mit eigenen Kräften abdeckt und gleichzeitig in erheblichem Umfang andere Länder unterstützt. Allerdings ist der Befund insoweit überraschend, als in den letzten Jahren die Sollstärke der Polizei deutlich unterschritten wurde - mit entsprechenden Folgen für die Präsenz in der Fläche.

Die gegenseitigen Unterstützungseinsätze beruhen auf dem Solidaritätsgedanken zwischen den Ländern. Dabei sollten die Belastungen zumindest auf Dauer ungefähr ausgeglichen sein. Die Einsatzzahlen zeigen aber, dass jedenfalls im Prüfungszeitraum 2017 bis 2020 eine deutliche Schiefelage bestand.

Dies ist für das Land auch aus wirtschaftlicher Sicht problematisch. Zwar erhält die Polizei für die meisten ihrer Einsätze in anderen Ländern eine Erstattung. Erstattungsfähig sind nach den geltenden Verwaltungsvereinbarungen allerdings nur die einsatzbedingten Mehrkosten, wie beispielsweise für Mehrarbeit oder Fahrtkosten. Die regulären Personalkosten von knapp 5 Mio. Euro im Jahr trägt Baden-Württemberg. Gleichzeitig finanziert das Land wegen der unzureichenden Ausstattung durch den Bund zunehmend auch die für die Einsätze erforderlichen Sachmittel (siehe Punkt 2.1).

Der Rechnungshof stellt den Solidaritätsgedanken keineswegs in Frage. Das Gesamtkonstrukt der gegenseitigen Hilfe im Bedarfsfall ist nicht nur mit Blick auf die Aufgaben der Bereitschaftspolizeien, sondern auch unter Wirtschaftlichkeitsaspekten richtig. Allerdings belastet das derzeitige Finanzierungs- und Erstattungssystem das Land erheblich.

## **2.4 Weitere Einsatzfelder für Einsatzkräfte der Bereitschaftspolizei**

### **2.4.1 Revierdienstunterstützung**

Die Revierdienstunterstützung (RDU) durch die Bereitschaftspolizei wurde 1998 eingeführt, um temporäre Personalengpässe bei örtlichen Polizeidienststellen auszugleichen. Dafür sind kontinuierlich 100 Einsatzkräfte abgeordnet. In der Praxis orientiert sich der Personaleinsatz aber nicht am tatsächlichen Bestand, sondern an der Soll-Stärke der Reviere. Dadurch hat sich die RDU zu einem dauerhaften Personalverstärkungsinstrument entwickelt, mit dem strukturelle Defizite bei den Revieren ausgeglichen werden. Für die originären Aufgaben der Bereitschaftspolizei stehen die abgeordneten Einsatzkräfte nur bedingt zur Verfügung.

Zwar ist es Aufgabe der Bereitschaftspolizei, auch den polizeilichen Einzeldienst zu unterstützen, aber nicht um Defizite im regulären Personalbestand auszugleichen, sondern lageorientiert und in Gruppenstärke.

## **2.4.2 Unterstützung bei Sicherheitspartnerschaften**

In Reaktion auf eine hohe Kriminalitätsbelastung wurden ab 2017 mit größeren Städten, wie beispielsweise Freiburg, Heidelberg und Stuttgart sogenannte Sicherheitspartnerschaften geschlossen. Diese sollen das Sicherheitsgefühl der Bevölkerung stärken. Die Sicherheitspartnerschaften haben in den letzten Jahren durchschnittlich 37 Einsatzkräfte der Bereitschaftspolizei dauerhaft gebunden. Die tatsächliche Anzahl dürfte noch deutlich höher liegen, lässt sich aufgrund einer unvollständigen Dokumentation aber nicht ermitteln.

Für die Sicherheitspartnerschaften wird grundsätzlich immer die gleiche Anzahl an Einsatzkräften eingesetzt, sofern diese nicht für höher priorisierte Aufgaben benötigt werden. Ist eine Sicherheitspartnerschaft über viele Jahre erforderlich, könnte eine strukturelle und organisatorische Anpassung des betreffenden PP angezeigt sein.

## **2.4.3 Unterstützung bei Objektschutzmaßnahmen**

Im Rahmen des Objektschutzes bewacht die Bereitschaftspolizei sicherheitsgefährdete Einrichtungen und Liegenschaften in Baden-Württemberg.

Objektschutzmaßnahmen gehören nicht zu den originären Aufgaben der Bereitschaftspolizei. Dennoch setzt die Polizei für den Objektschutz gut ausgebildete Einsatzkräfte der Bereitschaftspolizei ein. Kontinuierlich stehen damit 40 Einsatzkräfte für ihre eigentlichen Aufgaben nicht zur Verfügung.

## **2.5 Verfügbares Personal**

Für die personelle Soll-Stärke der Bereitschaftspolizei ist im Verwaltungsabkommen mit dem Bund eine Plangröße festgelegt. Tatsächlich steht für Einsätze jedoch etwa ein Viertel davon nicht zur Verfügung. Ursächlich hierfür sind befristete Umsetzungen innerhalb des PP Einsatz oder längerfristige Abordnungen wie z. B. für die RDU.

Das Personal der Bereitschaftspolizei setzt sich zusammen aus dem unbefristet eingesetzten Stammpersonal und den sogenannten Einsatzbeamten. Diese stellen mit 57 Prozent das Gros des Gesamtpersonals.

Die Einsatzbeamten sollen mindestens 24 und höchstens 48 Monate bei der Bereitschaftspolizei eingesetzt werden; die durchschnittliche Verweildauer liegt bei rund 29 Monaten. Die Mindestverweildauer von nur 24 Monaten ist gemessen am Trainings-, Aus- und Fortbildungsaufwand der Einsatzkräfte zu kurz, zumal das Verwaltungsabkommen eine Verweildauer von drei Jahren vorsieht. Sie kann sich zudem negativ auf die Funktionsfähigkeit der Einsatzeinheiten auswirken.

## **2.6 Arbeitszeiten**

Für die Einsatzkräfte der Bereitschaftspolizei sind feststehende Arbeitszeiten von montags bis freitags definiert. Tatsächlich liegen deren Einsätze jedoch häufig außerhalb dieser Zeiten, vor allem an Abenden und Wochenenden. Das Arbeitszeitmodell für die Einsatzkräfte orientiert sich damit nicht an den dienstlichen Erfordernissen.

Einsatzkräfte der Bereitschaftspolizei leisteten 2020 fast 850.000 Mehrarbeitsstunden, je Einsatzkraft durchschnittlich über 900 Stunden. Damit lag das Mehrarbeitsaufkommen bei mehr als 50 Prozent der Jahresarbeitszeit<sup>2</sup>. 95 Prozent davon können durch Freizeit ausgeglichen werden. Dies zeigt, dass nicht die Arbeitsbelastung, sondern vor allem die nicht der Einsatzrealität entsprechenden feststehenden Arbeitszeiten ursächlich für den hohen Anteil an Mehrarbeitsstunden sind.

## **3 Empfehlungen**

### **3.1 Ausstattung mit Führungs- und Einsatzmitteln durch den Bund verbessern**

Das Innenministerium sollte sich in Abstimmung mit den anderen Ländern mit Nachdruck dafür einsetzen, dass der Bund die Haushaltsmittel für die Ausstattung der Bereitschaftspolizeien dem tatsächlichen Bedarf anpasst.

Das Ministerium sollte gemeinsam mit dem Bund und den anderen Ländern Möglichkeiten für eine flexiblere, zielgerichtete Bedarfsdeckung erarbeiten.

Das PP Einsatz und das Ministerium sollten eine vorausschauende, alle FEM umfassende Bedarfsplanung aufbauen, diese regelmäßig aktualisieren und dabei auch die Bedarfe priorisieren. Diese Bedarfe sollten dem Bund möglichst frühzeitig angezeigt werden, um eine sachgerechte Beschaffung zu ermöglichen.

### **3.2 Angemessenen Ausgleich für Einsätze zur Unterstützung anderer Länder einfordern**

Im Dialog mit Bund und Ländern sollte auf einen besseren finanziellen Ausgleich für Unterstützungseinsätze zugunsten anderer Länder hingewirkt werden.

---

<sup>2</sup> 1.648 Arbeitsstunden je Jahr bei 41 Wochenstunden, Verwaltungsvorschrift des Finanzministeriums über die Berücksichtigung der Verwaltungskosten insbesondere bei der Festsetzung von Gebühren und sonstigen Entgelten für die Inanspruchnahme der Landesverwaltung.

### **3.3 Einsätze der Bereitschaftspolizei auf originäre Aufgaben konzentrieren**

Die RDU als dauerhaftes Personalverstärkungsinstrument sollte konsequent zurückgeführt und perspektivisch abgeschafft werden. Die dann bei der Bereitschaftspolizei dauerhaft mehr zur Verfügung stehenden Einsatzkräfte könnten insbesondere für Einsätze vorgesehen werden, die derzeit noch von den Einsatzzügen der regionalen PP wahrgenommen werden.

Die Einsatzzüge bei den regionalen PP sollten, um landeseinheitliche Organisationsstrukturen für regionale PP und klare Zuständigkeiten zu schaffen, aufgelöst werden. Das Personal könnte die örtlichen Dienststellen des jeweiligen PP verstärken.

Der Kräfteansatz für die Sicherheitspartnerschaften sollte regelmäßig überprüft und gegebenenfalls flexibel angepasst werden. Besteht ein dauerhaft hoher Einsatzbedarf, sollte dieser bei der Verteilung des Stellen-Solls auf die PP berücksichtigt werden.

Das Innenministerium sollte prüfen, ob die Objektschutzmaßnahmen zwingend von gut ausgebildeten Einsatzkräften der Bereitschaftspolizei wahrgenommen werden müssen.

Die durchschnittliche Verweildauer der Einsatzbeamten bei der Bereitschaftspolizei sollte mit Blick auf den Aus- und Fortbildungsbedarf einen effizienten Personaleinsatz ermöglichen. Hierzu könnte die Mindestverweildauer in Richtung des im Verwaltungsabkommen vereinbarten Zielwerts von drei Jahren angehoben bzw. die maximale Verweildauer flexibilisiert werden.

### **3.4 Arbeitszeitregelungen realitätsnäher gestalten**

Die Arbeitszeitregelung für die Bereitschaftspolizei sollte an die Arbeitszeitrealität angepasst werden. Denkbar wäre, die Dienstzeiten - auch mit Blick auf die Planbarkeit und die Vereinbarkeit von Familie und Beruf - über verbindliche Dienst-/Einsatzpläne zu regeln.

## **4 Stellungnahme des Ministeriums**

Das Innenministerium unterstützt die Empfehlungen hinsichtlich der Ausstattung der Bereitschaftspolizei und des Ausgleichs für Einsätze zugunsten anderer Länder. Es werde sich weiterhin gegenüber dem Bund für eine Optimierung der Ausstattung und einen gerechten finanziellen Ausgleich für Unterstützungsleistungen einsetzen. Das Ministerium weist jedoch darauf hin, dass sich die Verpflichtung für Unterstützungen zunächst aus rechtlichen Vorgaben (Artikel 35 Grundgesetz und landesgesetzliche Regelungen) ergebe. Dabei gebe es keine rechtlichen Festlegungen zu einem auf Dauer angelegten Ausgleich von Belastungen.

Nach Ansicht des Ministeriums ist die Aussage, dass der Polizei eine strukturierte Planung fehle, nicht zutreffend. Die aktuell anstehenden sowie die für das Folgejahr prognostisch geplanten Aussonderungen von Fahrzeugen würden dem Bund bereits mitgeteilt. Lediglich eine priorisierte mehrjährige

Bedarfsmeldung an den Bund erfolge bislang nicht. Diese solle zukünftig aber durchgeführt werden. Zu den übrigen FEM gebe es bislang keine mehrjährige Bedarfsplanung, ihr Aufbau solle aber forciert werden.

Die Überlegungen des Rechnungshofs hinsichtlich der Konzentration der Bereitschaftspolizei auf originäre Aufgaben sind für das Ministerium überwiegend nachvollziehbar. Im Rahmen der in Bearbeitung befindlichen Evaluation der Stellenverteilung in der Landespolizei werde auch geprüft, wie spezifische Sonderbelastungen (z. B. Objektschutzmaßnahmen oder Sicherheitspartnerschaften) künftig stärker Berücksichtigung finden könnten.

Auch sei die Überprüfung der bei den regionalen Polizeipräsidien eingerichteten Einsatzzüge geplant. Ob und in welchem Umfang bei einer etwaigen zentralen Anbindung aller stehenden geschlossenen Einheiten Aufgaben und/oder Personalressourcen an das Polizeipräsidium Einsatz verlagert werden müssten, wäre gegebenenfalls in einem weiteren Schritt in einer Gesamtschau konkret zu prüfen.

Wegen der personellen Verstärkung der Landespolizei könne in den kommenden Jahren mit einer schrittweisen Reduzierung der Revierdienstunterstützungen gerechnet werden.

Die Anhebung der Mindestverweildauer bei der Bereitschaftspolizei auf drei Jahre lehnt das Ministerium ab. Dadurch würden die Attraktivität der Tätigkeit und die Vereinbarkeit von Familie und Beruf nachteilig beeinträchtigt. Zudem liege die durchschnittliche Verweildauer mit 29 Monaten bereits nahe an den im Verwaltungsabkommen genannten 36 Monaten.

Das Ministerium befürwortet die Empfehlung des Rechnungshofs bezüglich der Arbeitszeitregelung. Es arbeite bereits an der Entwicklung eines rechtskonformen, konsensfähigen und speziell auf die Bereitschaftspolizei zugeschnittenen Arbeitszeitmodells.

## **Einzelplan 04: Ministerium für Kultus, Jugend und Sport**

### **Zuwendungen für den Bau und die Sanierung von Vereinssportanlagen (Kapitel 0460)**

Die vom Land zur Verfügung gestellten Sondermittel zum Abbau eines bestehenden Antragsstaus bei Bau und Sanierung von Vereinssportanlagen werden teilweise für andere Zwecke verwendet und nicht vollständig für den Abbau eingesetzt. Die Bewilligungsstellen prüfen die Verwendungsnachweise nicht ordnungsgemäß und stellen die Einhaltung des Vergaberechts nicht sicher. Die Sportbünde berechnen die Zuschüsse nach nicht einheitlichen Maßstäben.

#### **1 Ausgangslage**

Das Land fördert den Breiten- und Freizeitsport durch Zuschüsse zum Bau von Vereinssportanlagen und zur Beschaffung von Sportgeräten sowie für laufende Zwecke.

##### **1.1 Grundlagen der Förderung**

Das Land kann für die Durchführung von Zuwendungsverfahren ein gestuftes Verfahren wählen. Dabei erhalten ein oder mehrere Erstempfänger den gesamten Zuwendungsbetrag und geben ihn ganz oder teilweise an Dritte (Letztempfänger) weiter. Die Weitergabe von Zuwendungen ist in Nr. 12 der Allgemeinen Verwaltungsvorschriften zu § 44 Landeshaushaltsordnung (VV zu § 44 LHO) geregelt.

Die Vereinssportanlagenförderung des Landes ist in einem solchen gestuften Zuwendungsverfahren organisiert. Das Regierungspräsidium Karlsruhe bewilligt dem Landessportverband Baden-Württemberg e. V. (LSV) die auf diesen und die Sportbünde<sup>1</sup> entfallenden Zuschussmittel. Die Sportbünde bewilligen die Zuwendungen in vertraglicher Form ihren Mitgliedsvereinen zur Umsetzung konkreter Maßnahmen vor Ort.

Der LSV gibt für die drei Sportbünde gegenüber dem Regierungspräsidium Karlsruhe jährlich einen Sammelverwendungsnachweis mit der Zusicherung ab, dass für jede bewilligte Maßnahme ein geprüfter ordnungsgemäßer Verwendungsnachweis vorliegt. Der Sammelverwendungsnachweis beinhaltet mit dem Kultusministerium vereinbarte Kennzahlen.

---

<sup>1</sup> Württembergischer Landessportbund, Badischer Sportbund Nord und der Badische Sportbund Freiburg.

## **1.2 Prüfungsgegenstand**

Der Rechnungshof prüfte die Förderung von Bau und Sanierung von Vereinssportanlagen im Zeitraum von 2017 bis 2021 mit einem Volumen von rund 85,4 Mio. Euro, also 17,07 Mio. Euro jährlich. Dabei wurde anhand einer Stichprobe von 79 Einzelmaßnahmen untersucht, wie das Land die Förderverfahren durchführte und wie die Sportbünde und Sportvereine als Zuwendungsempfänger die Fördervorhaben umsetzten.

Nicht geprüft wurde die Förderung für laufende Zwecke, die sich im Zeitraum 2017 bis 2021 auf rund 184 Mio. Euro belief.

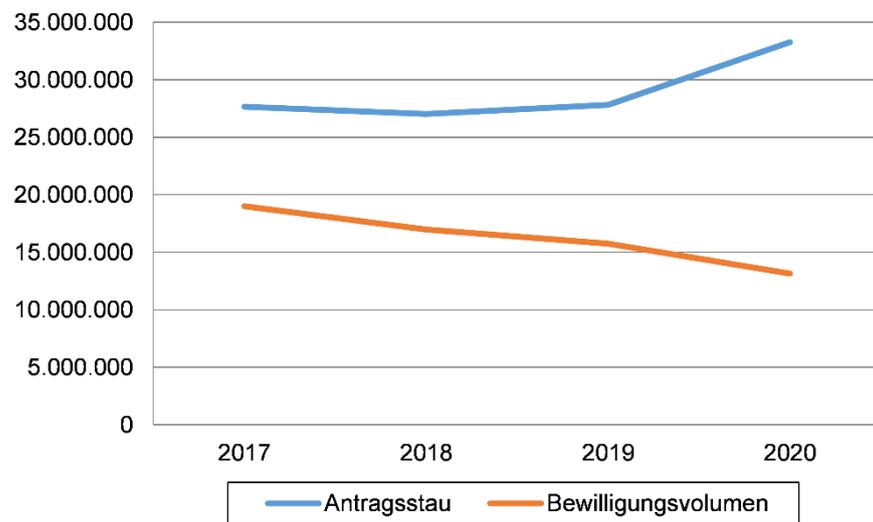
## **2 Prüfungsergebnisse**

### **2.1 Antragsstau**

Bei der Vereinssportanlagenförderung übersteigt der sich aus den gestellten Förderanträgen ergebende Mittelbedarf seit vielen Jahren das Volumen der bewilligten Zuwendungen. Eingehende Förderanträge werden daher regelmäßig mehrere Jahre zurückgestellt, bevor sie bewilligt werden (Antragsstau). Das Volumen des Antragsstaus belief sich nach Angaben des LSV im Jahr 2016 auf 31,9 Mio. Euro.

Das Land hatte die Vereinssportanlagen bis 2016 mit jährlich 12,07 Mio. Euro gefördert. Von 2017 bis 2021 wurde diese Förderung um jährlich 1 Mio. Euro strukturell erhöht. Zusätzlich wurden in diesem Zeitraum zum Abbau des Antragsstaus 20 Mio. Euro, also 4 Mio. Euro jährlich, bereitgestellt. Die in den Haushaltsplänen veranschlagten Mittel erhöhten sich dadurch auf 17,07 Mio. Euro jährlich. Gleichwohl nahm der Antragsstau bis 2020 auf 33,3 Mio. Euro zu.

Abbildung: Bewilligungsvolumen und Antragsstau 2017 bis 2020 (in Euro)



Die nachfolgende Tabelle zeigt auf, dass die dem Sport zur Vereinssportanlagenförderung zur Verfügung gestellten Mittel in 2019 und 2020 nicht vollständig für die Bewilligung von Zuwendungen zum Vereinssportanlagenbau genutzt wurden.

Tabelle 1: Mittel für den Vereinssportanlagenbau (ohne Sportgeräteförderung)

Jahr	Haushaltsansatz (in Euro)	Bewilligungsvolumen (in Euro)
2017	17.070.000	18.997.690
2018	17.070.000	16.997.290
2019	17.070.000	15.742.700
2020	17.070.000	13.149.130

Die Entwicklung der von 2017 bis 2020 bewilligten und zurückgestellten Anträge zeigt ebenfalls, dass das erhöhte Fördervolumen nicht zum Abbau des Antragsstaus geführt hat. Während 2017 ein teilweiser Abbau des Antragsstaus gelang, war im Anschluss die Anzahl der Bewilligungen rückläufig, während die Anzahl der zurückgestellten Anträge und das für deren Bewilligung erforderliche Volumen wieder stiegen.

Tabelle 2: Anzahl der bewilligten und zurückgestellten Anträge

Jahr	Bewilligte Anträge	Zurückgestellte Anträge (aufsummiert aus den Vorjahren)
2017	1.152	1.234
2018	934	1.253
2019	921	1.321
2020	792	1.501

Der LSV und die Sportbünde setzten Mittel aus dem Titel für den Bau von Vereinssportanlagen (Titel 893 71) beim Titel für laufende Zwecke (Titel 684 71) ein. Haushaltsrechtlich ist dies aufgrund der vorgesehenen gegenseitigen Deckungsfähigkeit nicht zu beanstanden. Allerdings hat der Haushaltsgesetzgeber ausweislich der Erläuterungen in den jeweiligen Staatshaushaltsplänen die Mittel für den Bau von Vereinssportanlagen insbesondere erhöht, um den bestehenden Antragsstau abzubauen.

Im Solidarpakt Sport IV sind für 2022 und 2023 jeweils 20 Mio. Euro an zusätzlichen Mitteln für den Abbau des Antragsstaus vorgesehen. Um zu gewährleisten, dass diese tatsächlich dem Abbau des Antragsstaus zugutekommen, sollte für den Doppelhaushalt 2023/2024 die Deckungsfähigkeit der Mittel für den Vereinssportanlagenbau zu Gunsten der Mittel für laufende Zwecke aufgehoben werden.

## 2.2 Uneinheitliche Zuschussberechnungen

Nach der Förderrichtlinie des Landes beträgt der Zuschuss im Regelfall 30 Prozent der zuwendungsfähigen Ausgaben. Auf dieser Basis haben die Sportbünde einen gemeinsamen Förderkatalog entwickelt, der unter anderem Höchstbeträge und konkrete Fördersätze für die verschiedenen Sportanlagen vorsieht.

Der Rechnungshof stellte fest, dass die Sportbünde die Zuschüsse nicht nach einheitlichen Maßstäben berechnen.

So berechnen der Württembergische Landessportbund und der Badische Sportbund Nord ihre Zuschüsse anhand von Netto-Grundflächen und Netto-Rauminhalten. Der Badische Sportbund Freiburg setzt dagegen die großzügigeren Brutto-Grundflächen (inklusive Wände) und Brutto-Rauminhalte (inklusive Böden, Decken) an. Ferner wurden von den Sportbünden unterschiedliche Höchstwerte bei den Raumhöhen berücksichtigt.

Darüber hinaus werden Verkehrsflächen oder Technikräume, die im Förderkatalog nicht vorgesehen sind, zum Teil mit Fördersätzen wie Umkleide- und Sanitarräume (320 Euro/m<sup>3</sup>), wie Schulungsräume (800 Euro/m<sup>2</sup>) oder wie Lagerräume (190 Euro/m<sup>3</sup>) angesetzt.

Die unterschiedlichen Zuschussberechnungen führen dazu, dass antragstellende Vereine bei vergleichbaren Vorhaben in unterschiedlicher Höhe mit Landesmitteln unterstützt werden. Auch in einem gestuften Förderverfahren sollte das Kultusministerium dafür sorgen, dass die Fördermittelvergabe durch die Erstempfänger nach einheitlichen Maßstäben erfolgt.

### **2.3 Geringer Eigenmitteleinsatz (Subsidiaritätsgrundsatz)**

Die Finanzierung einer geförderten Maßnahme ist primär Aufgabe des Zuwendungsempfängers. Die öffentliche Förderung hat nach §§ 23, 44 Landeshaushaltsordnung subsidiären Charakter. In seiner Förderrichtlinie macht das Land keine Vorgaben zum Einsatz von Eigenmitteln.

Der Rechnungshof stellte fest, dass Vorhaben bewilligt wurden, bei denen Vereine zum Teil keine eigenen Finanzmittel eingebracht haben.

Vier geprüfte Maßnahmen wurden vollständig über Landes- und kommunale Mittel finanziert. Bei zwei dieser Maßnahmen lag eine Überfinanzierung vor. Bei sechs Maßnahmen lag der Eigenanteil unter 4 Prozent und bei zehn geprüften Einzelmaßnahmen unter 15 Prozent.

In zwei Fällen bestätigten die Kommunen dem Verein bereits bei Antragstellung, dass sie sämtliche Ausgaben für die neuen Sportanlagen abzüglich des Landeszuschusses übernehmen werden.

### **2.4 Unzureichende Verwendungsnachweisprüfung**

Für die Prüfung der Verwendungsnachweise sind die Sportbünde zuständig. Nach dem Landeshaushaltsrecht haben sie dabei insbesondere zu prüfen, ob die Zuwendungen zweckentsprechend verwendet sowie alle Regelungen der Bewilligungen eingehalten wurden. Zudem sind alle eingesetzten Eigenmittel, Einnahmen und Ausgaben der Vereine sowie die Verträge über die Vergabe von Aufträgen zu prüfen. Ihre Verwendungsnachweisprüfung müssen sie in einem Vermerk nachvollziehbar und transparent festhalten.

Der Rechnungshof stellte fest, dass bei einem Sportbund das vorgegebene Formular zur Vorlage des Verwendungsnachweises keinen Finanzierungsplan, sondern lediglich eine Auflistung der geleisteten Zahlungen vorsieht. Daher fehlte dem Sportbund bereits die Voraussetzung dafür, die erforderliche rechnerische Richtigkeit feststellen zu können. Zuwendungsrelevante Änderungen des Finanzierungsplans können hier vom Sportbund nicht nachvollzogen werden.

Zudem konnte auch die sachliche Richtigkeit nicht bei allen Maßnahmen geprüft werden, da die Vereine zum Teil keine konkreten Erläuterungen zum Bauablauf oder eventuellen Umplanungen einreichten. In etwa der Hälfte der geprüften Fälle haben die Vereine Fotos von den abgeschlossenen Maßnahmen beigelegt. Vorortkontrollen haben die Sportbünde bei 16 von 79 Maßnahmen durchgeführt.

Eine vollständige Dokumentation der Verwendungsnachweisprüfung wurde in keinem geprüften Einzelfall vorgenommen. Bei zwei Sportbünden waren lediglich Zuschussberechnungen festzustellen.

Der LSV sichert gegenüber dem Regierungspräsidium Karlsruhe mit dem jährlichen Sammelverwendungsnachweis zu, dass für jede Einzelmaßnahme ein geprüfter ordnungsgemäßer Verwendungsnachweis vorliegt. Das Regierungspräsidium prüft die Einzelverwendungsnachweise nicht und führt auch keine Vorortkontrollen bei den Vereinen durch.

## **2.5 Vergaberecht häufig nicht beachtet**

Für die Vereine können haushaltsvergaberechtliche Bestimmungen nur dann gelten, wenn sie von den Sportbünden zu deren Anwendung verpflichtet werden oder die Vereine als öffentliche Auftraggeber agieren. Eine Verpflichtung zur Einhaltung der Regeln des Haushaltsvergaberechts kann nur durch eine wirksame Weitergabe der Allgemeinen Nebenbestimmung für Zuwendungen zur Projektförderung (ANBest-P) erfolgen. Der Rechnungshof stellte nur bei einem Sportbund eine wirksame Weitergabe dieser Verpflichtung fest.

Bei 25 geprüften Fördermaßnahmen hatten die Vereine nach dem Landeshaushaltsrecht die vergaberechtlichen Vorschriften der VOB/A zu beachten. In fünf dieser Fälle wurde uns eine nachvollziehbare Dokumentation der Vergabe vorgelegt. Bei den anderen 20 Maßnahmen war eine ordnungsgemäße Durchführung eines Vergabeverfahrens nicht erkennbar.

Eine weitere Maßnahme hätte sogar europaweit ausgeschrieben werden müssen.<sup>2</sup>

## **3 Empfehlungen**

### **3.1 Investive Mittel für den Abbau des Antragsstaus verwenden**

Das Land sollte sicherstellen, dass die Sportbünde die für die Vereinssportanlagen veranschlagten Mittel auch tatsächlich hierfür verwenden. Das Land sollte, solange Sondermittel für den Abbau eines Antragsstaus zur Verfügung gestellt werden, auf die Deckungsfähigkeit der Mittel für den Vereinssportanlagenbau zu Gunsten der Mittel für laufende Zwecke verzichten.

### **3.2 Zuschussberechnungen vereinheitlichen**

Das Land sollte sicherstellen, dass aus Gründen der Gleichbehandlung Sportfördermittel landesweit nach einheitlichen Maßstäben gewährt werden.

### **3.3 Angemessenen Eigenfinanzierungsanteil regeln**

Der Rechnungshof hält es für sachgerecht, Vereinssportanlagen nicht ausschließlich aus öffentlichen Mitteln zu finanzieren. Das Land sollte die Frage eines angemessenen Eigenanteils in den Sportförderrichtlinien regeln.

---

<sup>2</sup> Die Gesamtkosten erhöhten sich nach Antragstellung mehrfach. Zum Zeitpunkt der Bewilligung lag die Kostenschätzung oberhalb des EU-Schwellenwerts, der zu diesem Zeitpunkt bei 5.225.000 Euro netto lag.

### **3.4 Verwendungsnachweise ordnungsgemäß prüfen und dokumentieren**

Das Land sollte sicherstellen, dass ausschließlich Verwendungsnachweise anerkannt werden, die den rechtlichen Anforderungen genügen. Hierzu sollten den Vereinen ein Musterverwendungsnachweis zur Verfügung gestellt werden. Die Verwendungsnachweisprüfung der Sportbünde sollte sich nach den Vorgaben des Haushaltsrechts richten und nachvollziehbar dokumentiert werden.

Zudem sollte das Regierungspräsidium Karlsruhe die Verwendungsnachweise der Vereine jedenfalls stichprobenhaft prüfen und Vorortkontrollen durchführen.

### **3.5 Vergabeprüfungen durchführen**

Das Land sollte sicherstellen, dass die Sportbünde die vergaberechtlichen Regeln an die Vereine verpflichtend weitergeben und deren Einhaltung stichprobenweise überprüft wird.

## **4 Stellungnahme des Ministeriums**

Das Kultusministerium erklärt, dass in den Bewilligungsbescheiden ab 2022 sichergestellt werden soll, dass die im Solidarpakt Sport IV (2022 bis 2026) für die Jahre 2022 und 2023 vorgesehenen Sondermittel (jeweils 20 Mio. Euro) zum vollständigen Abbau des bestehenden Antragsstaus bei der Vereinssportanlagenförderung eingesetzt werden.

Das Ministerium strebt in Abstimmung mit der Bewilligungsbehörde eine landesweit einheitliche Zuschussberechnung an.

Durch die Steuerung des Mitteleinsatzes im Bereich der Vereinssportanlagenbauförderung werde regelmäßig sichergestellt, dass die Vereine einen erheblichen Eigenmitteleinsatz erbringen. Außerdem stehe bei der Vereinssportanlagenförderung die Lenkungs- und Anreizfunktion im Vordergrund und der Subsidiaritätsgrundsatz gelte lediglich eingeschränkt. Soweit es in Einzelfällen zu Überzahlungen kommen sollte, werde künftig dafür Sorge getragen, dass die Fördermittel des Landes in Höhe der Überfinanzierung zurückgezahlt werden.

Das Ministerium teilt mit, dass künftig eine ordnungsgemäße Prüfung der Vergabevorschriften sowie der Verwendungsnachweise gewährleistet werden soll.

## **5 Schlussbemerkung**

Der Rechnungshof begrüßt, dass das Kultusministerium die Empfehlungen zur einheitlichen Zuschussberechnung und zur Prüfung der Vergabevorschriften sowie des Verwendungsnachweises aufgreift. Er bleibt bei seiner

Auffassung, dass die Deckungsfähigkeit der Mittel für den Vereinssportanlagenbau zu Gunsten der Mittel für laufende Zwecke aufgehoben werden sollte, solange der Antragsstau fortbesteht. Weiterhin bleiben wir bei unserer Auffassung, dass in den Sportförderrichtlinien eine Regelung zur angemessenen Eigenbeteiligung der Vereine aufgenommen werden sollte.

## **Einzelplan 07: Ministerium für Wirtschaft, Arbeit und Tourismus**

### **Förderprogramm „Stabilisierungshilfe Corona für das Hotel- und Gaststättengewerbe“ (Kapitel 0702)**

Das Land hat 330 Mio. Euro für die „Stabilisierungshilfe Corona für das Hotel- und Gaststättengewerbe“ bereitgestellt, um eine drohende Insolvenzwellen des Gastgewerbes in Folge der Corona-Pandemie zu verhindern. Insgesamt wurden nur 40 Prozent der verfügbaren Landesmittel benötigt. Aufgrund der vom Land festgelegten Förderkriterien wurden verfügbare Bundeshilfen teilweise durch Landesmittel ersetzt.

#### **1 Ausgangslage**

Das Hotel- und Gaststättengewerbe war in besonderer Weise von den Folgen der Corona-Pandemie betroffen. Staatliche Maßnahmen zur Beschränkung des sozialen Lebens sowie Absagen von Reisen und Veranstaltungen führten seit dem Frühjahr 2020 zu starken Umsatzrückgängen in dieser Branche. Fehlende Einnahmen und weiterlaufende, nur teilweise reduzierbare Fixkosten verursachten eine existenzielle Bedrohung dieser Unternehmen. Nach Ende der Antragsfrist für das erste Hilfsprogramm des Bundes und des Landes am 31. Mai 2020, der Soforthilfe Corona, gewährte das Land u. a. die Stabilisierungshilfe Corona als branchenspezifische Unterstützung für das Hotel- und Gaststättengewerbe. Hierfür stellte es 330 Mio. Euro zur Verfügung. Der Förderzeitraum der Stabilisierungshilfe war zunächst auf Mai bis Dezember 2020 begrenzt (Stabilisierungshilfe I) und wurde als Stabilisierungshilfe II von Januar bis März 2021 fortgeführt.

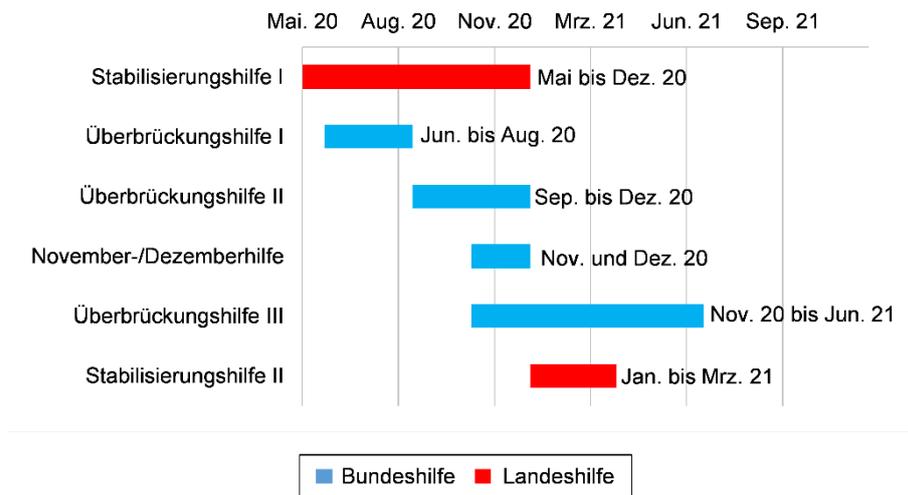
Das Wirtschaftsministerium musste ohne eigene nachgeordnete Behörden innerhalb kurzer Zeit große und komplexe Wirtschaftsförderungsprogramme entwickeln und implementieren. Die Verwaltung stand in inhaltlicher, zeitlicher und finanzieller Hinsicht vor Herausforderungen in einer bisher nicht bekannten Dimension.

#### **1.1 Parallele Corona-Hilfen**

Im Laufe des Förderzeitraums für die Stabilisierungshilfen I und II des Landes haben der Bund und das Land weitere Hilfen zur Verfügung gestellt, die auch von Unternehmen des Gastgewerbes in Anspruch genommen werden konnten. Insbesondere hat der Bund die Überbrückungshilfen I, II und III (inklusive November- und Dezemberhilfe) zur Verfügung gestellt.

Einen Überblick über die Förderzeiträume gibt die nachfolgende Abbildung.

Abbildung: Förderzeiträume der Bundes- und Landeshilfen



Ein Unternehmen des Gastgewerbes konnte daher für denselben Zeitraum zum Teil mehrere Hilfen beantragen. Teilweise schlossen sich die Hilfen gegenseitig aus, teilweise konnten sie kombiniert werden. Je nach Konstellation wurden die Hilfen bei überlappenden Förderzeiträumen gegenseitig angerechnet.

Die Hilfsprogramme wurden auf unterschiedlichen beihilferechtlichen Grundlagen ausgezahlt. Neben der Bundesregelung Kleinbeihilfen 2020 waren u. a. die De-minimis-Verordnung, die Bundesregelung Fixkostenhilfe 2020 sowie die Allgemeine Bundesregelung Schadensausgleich COVID-19 zu beachten.

## 1.2 Förderkriterien der Stabilisierungshilfen des Landes und Überbrückungshilfen des Bundes

Sowohl für die Überbrückungshilfen des Bundes als auch die Stabilisierungshilfen des Landes war das Förderziel, einen coronabedingten Liquiditätseingpass zu überbrücken. Die Förderkriterien und die sich daraus ergebenden möglichen Förderungen waren jedoch unterschiedlich.

Bei der Überbrückungshilfe I des Bundes waren grundsätzlich nur Unternehmen antragsberechtigt, bei denen der Umsatz von April bis Mai 2020 um durchschnittlich mindestens 60 Prozent gegenüber den gleichen Vorjahresmonaten zurückgegangen war. Von dieser Hilfe ausgeschlossen waren Unternehmen, die erst nach dem 31. Oktober 2019 gegründet wurden. Die Überbrückungshilfe I wurde für maximal drei Monate im Zeitraum Juni bis August 2020 gewährt. Sie betrug höchstens 80 Prozent der Fixkosten (z. B. Mieten für Gebäude oder Fahrzeuge, Leasing, Energiekosten). Die maximale Förderung betrug 50.000 Euro je Monat. Der Bund passte die Programme der Überbrückungshilfe laufend an die Bedarfe der Unternehmen in der Corona-Pandemie an. Bei der Überbrückungshilfe III erhöhte sich der maximale Förderbetrag auf monatlich bis zu 10 Mio. Euro. Antragsberechtigt

hierfür waren grundsätzlich alle Unternehmen, die in einem Monat des Förderzeitraums einen coronabedingten Umsatzeinbruch von mindestens 30 Prozent im Vergleich zum Referenzmonat im Jahr 2019 erlitten hatten und vor dem 1. November 2020 gegründet wurden.

Bei den Stabilisierungshilfen I und II des Landes spielte das Gründungsdatum des Unternehmens für die Förderberechtigung keine Rolle. Die Hilfen konnten jeweils für bis zu drei zusammenhängende Monate beantragt werden. Ein Unternehmen erhielt höchstens 3.000 Euro für das Gesamtunternehmen und zusätzlich bis zu 2.000 Euro je Beschäftigten (Vollzeitäquivalent). Die Förderungen durften den im beantragten Förderzeitraum vorliegenden Liquiditätsengpass nicht überschreiten. Bei Soloselbstständigen konnte auch ein fiktiver Unternehmerlohn bis zu 1.180 Euro je Monat berücksichtigt werden. Die maximale Hilfe betrug 800.000 Euro (Stabilisierungshilfe I) bzw. 1,8 Mio. Euro (Stabilisierungshilfe II). Diese Beträge stellten auch die beihilferechtlichen Obergrenzen dar, die bei Kumulierung mit anderen Beihilfen zu beachten waren. Stabilisierungshilfe II des Landes durfte nur beantragt werden, wenn sie mindestens 10 Prozent höher war als die Überbrückungshilfe III des Bundes.

## 2 Prüfungsergebnisse

### 2.1 60 Prozent der verfügbaren Fördermittel wurden nicht benötigt

Das Wirtschaftsministerium kalkulierte einen Bedarf von 330 Mio. Euro Fördermittel anhand der statistisch im Land gemeldeten Hotel- und Gastronomiebetriebe. Die nachfolgende Tabelle zeigt das tatsächliche Fördervolumen nach der Zahl der bewilligten Anträge.

Tabelle: Fördervolumen der Stabilisierungshilfen I und II

	Stabilisierungshilfe I	Stabilisierungshilfe II	Summe/ Durchschnitt
Bewilligte Anträge (Zahl)	4.740	2.648	7.388
Bewilligte Mittel (in Euro)	84.600.000	44.300.000	129.000.000
Durchschnittliche Bewilligung je Antrag (in Euro)	17.900	16.700	17.500

Bei der L-Bank gingen insgesamt rund 8.500 Anträge auf Stabilisierungshilfe I und II des Landes ein. Davon wurden 87 Prozent bewilligt. Von den verfügbaren 330 Mio. Euro sind rund 200 Mio. Euro nicht abgeflossen. Das Finanzministerium hat die bereitgestellten 330 Mio. Euro auf 140 Mio. Euro herabgesetzt, sodass die nicht verbrauchten Mittel in der Rücklage für Haushaltsrisiken für eine zweckentsprechende Verwendung zur Verfügung stehen.

## 2.2 Landeshilfe hat teilweise Bundesmittel ersetzt

Die Überbrückungshilfen des Bundes und die Stabilisierungshilfen des Landes wurden für den gleichen Zweck gewährt. Antragsteller konnten entscheiden, welche Hilfen sie beantragten.

### 2.2.1 Stabilisierungshilfe I des Landes

Während des Förderzeitraums für die Stabilisierungshilfe I des Landes von Mai bis Dezember 2020 konnte ein Antragsteller parallel auch die Überbrückungshilfen des Bundes (Überbrückungshilfe I und II, November- und Dezemberhilfe) beantragen. Da die Antragsteller nicht immer frühzeitig ihre konkreten Fördermöglichkeiten nach den unterschiedlichen Programmen erkennen konnten, haben manche zunächst eine Hilfe beantragt, die nicht den maximalen Förderbetrag ergab. Die unterschiedliche Programmausgestaltung konnte dazu führen, dass im Einzelfall eine Überbrückungshilfe des Bundes oder aber eine Stabilisierungshilfe des Landes eine höhere Förderung ermöglichte.

Falls ein Antragsteller zuerst die Bundesleistungen beantragte, übernahm das Land einen eventuell vorhandenen weiteren Förderbedarf, der nicht von den Bundesleistungen gedeckt war. Das konnte der Fall sein, wenn die Zeiträume sich nur teilweise überlappt haben.

Wurde die Landeshilfe zuerst beantragt, verminderte sich die Überbrückungshilfe des Bundes für den überlappenden Zeitraum um den Betrag der Landeshilfe.<sup>1</sup> Das Land zahlte in diesen Fällen deutlich mehr, als wenn ein Antragsteller zuerst die Bundesleistungen beantragte.

Für die Stabilisierungshilfe I hat das Land rund 85 Mio. Euro bewilligt. Einen Teil dieser Förderung hätte das Land nicht finanzieren müssen, wenn es die Stabilisierungshilfe als nachrangig gegenüber den Überbrückungshilfen des Bundes ausgestaltet hätte. Als Vorbild hätte die Verwaltungsvorschrift vom 8. April 2020 für die Soforthilfen des Bundes und des Landes für die Gewährung von Überbrückungshilfen (Soforthilfe Corona) dienen können. Darin war geregelt, dass die Soforthilfe des Bundes vorrangig zu nutzen war, wenn der Antragsteller die Voraussetzungen dafür erfüllte. Wegen fehlender Daten in den Anträgen und den Förderakten ist nicht feststellbar, in welchem Umfang hierdurch Bundesmittel substituiert wurden.

Zwar wurden das Landes- und das Bundesprogramm unter hohem zeitlichen Druck aufgelegt. Allerdings waren dem Land zum Zeitpunkt seiner Entscheidung über die Stabilisierungshilfe bereits die Eckpunkte des Bundes für eine sogenannte Überbrückungshilfe als Nachfolgeprogramm zur Soforthilfe Corona bekannt. Nach diesen Planungen orientierte sich die Überbrückungshilfe des Bundes an Umsatzeinbrüchen und fortlaufenden Fixkosten und sollte auch von Unternehmen des Hotel- und Gaststättengewerbes in

---

<sup>1</sup> In Nr. 3.4 der VwV des Wirtschaftsministeriums „Stabilisierungshilfe Corona für das Hotel- und Gaststättengewerbe“ vom 30. Oktober 2020 heißt es: „Der Förderzeitraum der Stabilisierungshilfe darf mit dem Förderzeitraum der nach der VwV Corona-Überbrückungshilfe gewährten Billigkeitsleistungen ganz oder teilweise übereinstimmen. Die Förderung aus der Stabilisierungshilfe wird auf die Überbrückungshilfe angerechnet.“

Anspruch genommen werden können. Details dieses Programms wurden zwischen Bund und Ländern abgestimmt. Am 30. Juni 2020 wurde die dazugehörige Verwaltungsvereinbarung zwischen Bund und Land geschlossen. Am 2. Juli 2020 wurde die Landesverwaltungsvorschrift zur Stabilisierungshilfe I erlassen. Der Förderzeitraum der Stabilisierungshilfe I des Landes durfte mit dem der Überbrückungshilfe des Bundes ganz oder teilweise übereinstimmen. Die erste Bewilligung von Stabilisierungshilfe I erfolgte erst, nachdem die Verwaltungsvorschrift des Landes erlassen war. Zusätzlich wurde die Überbrückungshilfe I des Bundes mit der Verwaltungsvorschrift vom 7. Juli 2020 durch eine landesseitige Förderung um einen fiktiven Unternehmerlohn von bis zu 1.180 Euro im Monat ergänzt.

Das Land hätte den Vorrang der Bundeshilfe regeln sollen und rechtzeitig regeln können.

### **2.2.2 Stabilisierungshilfe II des Landes**

Im Gegensatz zur Stabilisierungshilfe I konnte die ab Januar 2021 mögliche Stabilisierungshilfe II des Landes nicht parallel zur Überbrückungshilfe III des Bundes gewährt werden. Nach der Landesregelung schloss der Bezug von Überbrückungshilfe III für den Förderzeitraum Januar bis März 2021 die Gewährung von Stabilisierungshilfe II im selben Zeitraum aus. Da das Land weiterhin einen über das Bundesprogramm hinausgehenden Förderbedarf sah, wollte es erweiterte Hilfen leisten. Nach seiner Auffassung war selbst die Überbrückungshilfe III des Bundes in vielen Fällen nicht ausreichend, eine existenzsichernde Förderung zu gewähren. Dies betraf insbesondere Neugründungen nach dem 31. Oktober 2020.

Die Landeshilfe durfte nun allerdings nur noch dann beantragt werden, wenn sie mindestens 10 Prozent höher war als die Überbrückungshilfe III des Bundes. Falls dies zutreffend war, zahlte das Land die gesamte Hilfe. Es hatte in diesen Fällen keinen Erstattungsanspruch gegen den Bund. Der Rechnungshof geht davon aus, dass mit einem Großteil der 44 Mio. Euro Stabilisierungshilfe II, die das Land bewilligt hat, Bundesmittel ersetzt wurden. Dies hätte vermieden werden können, wenn das Land entweder seine Leistungen auf ergänzende Hilfen beschränkt oder sich einen Erstattungsanspruch durch Vereinbarung mit dem Bund gesichert hätte.

### **2.2.3 Bewertung**

Um seine Haushaltsmittel sparsam zu bewirtschaften, sollte das Land keine eigenen Förderprogramme auflegen, soweit der Bund Fördermittel bereitstellt.

Daher hätte das Land seine Förderprogramme zumindest anpassen können und sollen, sobald die Bundesprogramme beschlossen waren.

### **2.3 Medienbrüche und fehlende Datenabgleiche führten zu zusätzlichen Arbeitsschritten und fehlerhaften Förderungen**

Für das Förderverfahren waren die Industrie- und Handelskammern (IHK) als Gutachterstellen und die L-Bank als Bewilligungsstelle zuständig. Die IHK nahmen die auf ein Internet-Portal hochgeladenen Anträge entgegen, prüften sie vor und übermittelten sie anschließend mit einer Empfehlung (Bewilligung oder Ablehnung) an die L-Bank. Die L-Bank hat die Einzelfälle vor ihrer Förderentscheidung endgültig bewertet. Die hierfür erforderlichen Arbeitsschritte beinhalteten auch die bereits von den IHK geprüften Kriterien.

Das zweistufige Antragsverfahren durch Einbeziehung der IHK entlastete die L-Bank. Denn rund 40 Prozent der bei den IHK eingegangenen Anträge wurden bemängelt und an die Antragsteller zurückgesandt, damit diese die Mängel beheben konnten. Ohne die Vorprüfung der IHK hätte die L-Bank unvollständige Anträge selbst abklären müssen. Angesichts des enormen Zeitdrucks kann die gewählte Arbeitsweise nachvollzogen werden. Da die L-Bank nicht auf die bereits bei den IHK vorhandenen Daten zugreifen konnte (Medienbruch), musste sie alle von den IHK elektronisch übermittelten Daten nochmals händisch erfassen. Ohne diese Medienbrüche und mit Datenabgleichen in den IT-Verfahren hätte der Bearbeitungsaufwand bei der L-Bank reduziert werden können.

Die L-Bank konnte nur für Programme, die sie selbst ausführte, prüfen, ob die beihilferechtlichen Höchstgrenzen, Ausschluss- und Anrechnungsregeln eingehalten wurden. Mit Programmen anderer Bewilligungsstellen, z. B. anderer Ministerien und der Kreditanstalt für Wiederaufbau, war ein Abgleich nicht möglich. Daher war die L-Bank nicht in der Lage, die Förderfälle automatisiert dahingehend auszuwerten, welche Hilfen je Unternehmen insgesamt gezahlt wurden. Darüber hinaus hat die L-Bank ihre Möglichkeiten nicht immer voll ausgeschöpft, Daten innerhalb der Stabilisierungshilfe des Landes abzugleichen. Der Rechnungshof hat in einer risikoorientierten Prüfung von 80 Fällen drei Fälle festgestellt, bei denen die beihilferechtliche Obergrenze überschritten bzw. eine Förderung doppelt ausgezahlt wurde. Allein in diesen Fällen wurden zusammen rund 600.000 Euro mehr gezahlt als zulässig gewesen wären.

Das Land sollte für künftige, ähnliche Herausforderungen die erforderlichen Strukturen schaffen, damit eine integrierte Fallbearbeitung möglich wird.

## **3 Empfehlungen**

### **3.1 Bundesmittel vorrangig vor Landesmitteln nutzen**

Soweit Land und Bund gleichartige Förderungen gewähren, sollte in den Landesprogrammen der Vorrang der Bundeshilfen formuliert werden. Dazu gehört, Landeshilfen dann nicht zu gewähren, wenn und soweit Bundeshilfen gleiche Förderinhalte haben.

### **3.2 Förderverfahren medienbruchfrei gestalten und Datenabgleiche ermöglichen**

Bei künftigen Förderprogrammen sollte die Landesregierung auf ein möglichst medienbruchfreies Verfahren zwischen allen Beteiligten achten.

Die Landesregierung sollte dafür Sorge tragen, dass eingesetzte IT-Verfahren einen Abgleich der Daten gleichgelagerter Förderprogramme ermöglichen.

## **4 Stellungnahme des Ministeriums**

Das Wirtschaftsministerium teilt die Auffassung des Rechnungshofs, dass Landesprogramme grundsätzlich ergänzend und nicht ersetzend zu Bundesprogrammen aufgelegt werden sollten. Es gibt zu bedenken, dass zum Zeitpunkt der Konzeption des Landesprogramms Stabilisierungshilfe I die Förderziele, Förderzwecke und Fördertatbestände des vergleichbaren Bundesprogramms noch nicht bekannt waren. Darüber hinaus habe die besondere Situation im Bereich des Hotel- und Gaststättengewerbes ein branchenspezifisches Landesprogramm erfordert. Insbesondere bei der Stabilisierungshilfe I hätten sich Überschneidungen mit den Bundesprogrammen erst nach der Entscheidung des Landes ergeben. Die Stabilisierungshilfe II sei bewusst als existenzsichernde Alternative zur Überbrückungshilfe III beschlossen worden. Aufgrund programmatischer Unterschiede sollte die Stabilisierungshilfe als Auffangprogramm für Unternehmen dienen, die keine Überbrückungshilfe erhalten konnten. Dem Land sei eine Beschränkung des Mitteleinsatzes auf solche Anteile, die die Bundesförderung übersteigen, nicht möglich gewesen.

Die Herstellung und Gewährleistung einer zukunftsfähigen IT-Infrastruktur sei eine Gemeinschaftsaufgabe des Landes und der antragsbearbeitenden Stellen. Im Rahmen seiner Möglichkeiten werde das Ministerium darauf hin- und dabei mitwirken, die Organisationsstrukturen und -prozesse anzupassen. In einer wesentlich engeren Einbindung der Steuerverwaltung sieht es erhebliche Potenziale für eine höhere Datenqualität in der Antragsbearbeitung. Es werde die Hinweise zur IT-Infrastruktur sowohl in der Evaluation der Corona-Hilfsprogramme als auch in den weiteren Abstimmungen mit dem Bund und den Ländern zur Weiterentwicklung der Förderstrukturen insgesamt berücksichtigen.

Es beabsichtige darüber hinaus, die Feststellungen und Empfehlungen des Rechnungshofs in die weiteren Überlegungen zur Erhöhung der Krisenresilienz von Staat, Wirtschaft und Gesellschaft einzubringen.

## **Einzelplan 08: Ministerium für Ernährung, Ländlichen Raum und Verbraucherschutz**

### **Landesbetrieb Haupt- und Landgestüt Marbach (Kapitel 0823)**

**Beim Haupt- und Landgestüt Marbach fehlen betriebswirtschaftliche Steuerungsinstrumente. Vorgesehene Maßnahmen, mit denen die Wirtschaftlichkeit verbessert werden sollte, wurden nicht konsequent umgesetzt. Der Zuschussbedarf droht stark anzusteigen, wenn die bauliche Entwicklung nicht hinterfragt wird und Denkmalschutzmaßnahmen nicht wirtschaftlicher umgesetzt werden. Das Haupt- und Landgestüt Marbach sollte auf Aufgaben verzichten, die es nicht kostendeckend erledigen kann und die ebenso gut durch private Anbieter erbracht werden können.**

#### **1 Ausgangslage**

##### **1.1 Organisation, Aufgaben und Finanzierungsbedarf**

Das Haupt- und Landgestüt Marbach (HuL) gilt als das älteste staatliche Gestüt Deutschlands und eines der ältesten in Europa. Seit 1996 wird es als Landesbetrieb nach § 26 Landeshaushaltsordnung geführt.

Hauptaufgaben des HuL sind der Gestütsbetrieb (Bereitstellung von Zuchtstuten, Stutenhaltung, Fohlenaufzucht sowie der landwirtschaftliche Betrieb), Bildungs-, Forschungs- und Beratungsaufgaben (Berufsausbildung, Landesreit- und Landesfahrschule, Hochschulkooperationen, Kompetenzzentrum Pferd), Bereitstellung von Einrichtungen für den Pferdesport sowie touristische Besucherangebote im Biosphärengebiet Schwäbische Alb und auch die Kulturpflege.

Das HuL verfügt über 84,5 Personalstellen. Die Gestütsflächen umfassen rund 960 ha, davon sind 600 ha Grünland und 260 ha Ackerfläche. Der Rest sind Gebäude-, Wege- und Hofflächen sowie Ödland. Beim HuL werden durchschnittlich rund 570 Pferde gehalten. Davon sind rund 330 eigene Tiere, im Übrigen handelt es sich im Wesentlichen um Pensionstiere.

Im Durchschnitt der Jahre 2017 bis 2019 betragen die jährlichen Aufwendungen 9,7 Mio. Euro. Die Erträge beliefen sich auf 3,9 Mio. Euro, sodass sich ein Jahresfehlbetrag von 5,8 Mio. Euro ergab. Bedingt durch die Corona-Pandemie hat sich der Jahresfehlbetrag ab 2020 noch erhöht. So hat das Finanzministerium im Januar 2021 in die Entnahme von 1,2 Mio. Euro und im März 2022 von 1,4 Mio. Euro aus der Rücklage für Haushaltsrisiken zur Liquiditätssicherung beim HuL eingewilligt.

## **1.2 Frühere Prüfungen**

Die Finanzkontrolle hatte zuletzt für das Jahr 2006 die Wirtschaftlichkeit der Aufgabenbereiche des HuL untersucht. Die damalige Prüfung ergab, dass alle Aufgabenbereiche des HuL defizitär arbeiteten, insbesondere die Hengsthaltung mit einem Defizit von 1,2 Mio. Euro. Wesentliche Empfehlungen waren, Kriterien für die Weiterentwicklung des HuL festzulegen, hierbei Personal und Aufgaben abzubauen sowie insbesondere den Zuchthengstbestand zu reduzieren.

## **1.3 Projekte zur Verbesserung der Wirtschaftlichkeit des Gestüts**

Mit dem Projekt „Marbach 2009“ wurde das HuL in einem mehrjährigen Entwicklungsprozess hinsichtlich Organisation, Zielen und Aufgaben neu ausgerichtet. Durch verschiedene Maßnahmen sollte insbesondere die Wirtschaftlichkeit des HuL verbessert werden.

2013 wurde mit dem Projekt „Strategische Optimierung Landwirtschaftliche Landesanstalten (SOLL-Projekt)“ ein Entwicklungskonzept erarbeitet, das ab 2015 eine rund 10-prozentige Effizienzrendite erbringen sollte, u. a. sollte hierfür der Stuten- und Fohlenbestand reduziert werden.

## **2 Prüfungsergebnisse**

### **2.1 Betriebswirtschaftliche Steuerungsinstrumente fehlen**

Landesbetriebe nach § 26 Landeshaushaltsordnung tragen dezentrale Finanzverantwortung und müssen daher über ein angemessenes Controlling verfügen, um das jeweils verfügbare Ausgabevolumen steuern zu können (§ 7a Absatz 4 Landeshaushaltsordnung). Grundlage für das Controlling ist eine Kosten- und Leistungsrechnung (KLR).

Beim HuL wurde bis 2012 eine funktionsfähige KLR im bis dorthin verwendeten Finanzbuchhaltungsprogramm geführt. Durch die Umstellung auf SAP wurde diese KLR ab 2013 nicht weitergeführt. Seither gelang es nicht, eine neue KLR und darauf aufbauend ein Controlling einzurichten. Daher hat das HuL keinen detaillierten Überblick über die Wirtschaftlichkeit seiner Aufgabenbereiche bzw. seiner Produkte und Leistungen.

### **2.2 Zuchthengsthaltung ist unwirtschaftlich**

#### **2.2.1 Zu viele Hengste für die Zucht von Sport- und Reitpferden**

Das HuL hält Hengste für die Erhaltungszucht von gefährdeten Pferderassen (Schwarzwälder Kaltblut und Altwürttemberger) sowie zur Zucht von Vollblutarabern. Zudem werden Hengste anderer Pferderassen für die Zucht von Sport- und Reitpferden gehalten. Entgegen der bundesweiten Entwicklung wurde der Zuchthengstbestand beim HuL von 2006 bis 2019 nur leicht

von 58 auf 54 Zuchthengste verringert. Fast 50 Prozent des Hengstbestandes entfielen 2019 auf Hengste zur Zucht von Sport- und Reitpferden.

Bei der Zucht von Sport- und Reitpferden steht das HuL in Konkurrenz zu privaten Pferdezuchtbetrieben mit ausreichendem Angebot.

Wesentliche Einnahmen in der Zuchthengsthaltung sind Entgelte aus der Bedeckung von Stuten. Um die Einnahmen zu steigern, wurde beim Projekt „Marbach 2009“ ein Ziel von jährlich 1.350 Bedeckungen angestrebt. Tatsächlich nahmen die Zahlen von 2006 bis 2019 um 31 Prozent auf nur noch 761 ab.

Wegen der fehlenden KLR kann das Defizit der Zuchthengsthaltung nicht konkret beziffert werden. Aufgrund der rückläufigen Bedeckungen bei annähernd gleichbleibendem Hengstbestand ist davon auszugehen, dass es sich gegenüber 2006 weiter erhöht hat.

### **2.2.2 Servicestationen nicht mehr zeitgemäß und unrentabel**

Das HuL betreibt im Land Servicestationen außerhalb des Standorts Marbach. Auf diesen können Pferdezüchter ihre Stuten von einem Zuchthengst des HuL bedecken oder künstlich besamen lassen. Die Stationen sind während der Decksaison von März bis Juli durchgehend, auch an Wochenenden und Feiertagen, mit einem Beschäftigten des HuL besetzt. In dieser Zeit betreut dieser die eingestellten Pferde rund um die Uhr. Dadurch fallen Überstunden in erheblichem Umfang an. Zudem fehlt das Personal am Hauptstandort in anderen Aufgabenbereichen.

Bereits 2006 waren sechs der acht Servicestationen defizitär, mit einer durchschnittlichen Kostendeckung von insgesamt 83 Prozent. Bei den sechs im Jahr 2019 noch bestehenden Servicestationen reduzierten sich die Bedeckungen gegenüber 2006 um fast 40 Prozent. Hierbei erzielten die Servicestationen Biberach, Ellwangen und Zogenweiler, die überwiegend den Sport- und Reitpferdebereich betreffen, mit 29 bis 44 Bedeckungen die geringsten Auslastungen. Dadurch hat sich die Wirtschaftlichkeit der Stationen weiter verschlechtert. Zudem waren fast 40 Prozent der Bedeckungen, die auf den Servicestationen erfolgten, künstliche Besamungen, für die jedoch keine Servicestation erforderlich gewesen wäre.

Die eigene Vorgabe beim Projekt „Marbach 2009“, Servicestationen mit weniger als 50 Bedeckungen zu schließen, wurde nicht vollständig umgesetzt. 2020 wurden außer dem Standort Marbach noch vier weitere Stationen betrieben, von denen nur die Servicestation in St. Märgen 50 Bedeckungen erreichte.

### **2.3 Fohlen- und Stutenbestand nicht wie vorgesehen reduziert**

Um höhere Einnahmen bei der Fohlenaufzucht zu erzielen, sollte nach dem SOLL-Projekt die Anzahl eigener Fohlen reduziert und durch mehr Pensionsfohlen ersetzt werden. Zudem sollte zur Kosteneinsparung der eigene Stutenbestand um 20 Pferde reduziert werden.

Entgegen den eigenen Projektzielen wurde, um den Bestand von Zuchtstuten und Zuchtstuten zu sichern, von 2015 bis 2019 der eigene Fohlenbestand von 99 auf 113 Fohlen erhöht. Da der Pensionsfohlenbestand von der Anzahl eigener Fohlen abhängig ist und sich zudem nach den Leitlinien zur Pferdehaltung die höchstmögliche Anzahl an Fohlen in Bezug auf die verfügbare Stallfläche verringert hat, wurde der Pensionsfohlenbestand von 194 auf 164 Fohlen reduziert. Auch der Stutenbestand wurde in diesem Zeitraum nicht verringert, sondern blieb konstant mit etwa 60 Stuten.

Die Vorgaben des SOLL-Projekts wurden weder beim Fohlen- noch beim Stutenbestand umgesetzt. Letztlich wurden bei der Fohlenaufzucht keine höheren, sondern geringere Einnahmen erzielt und bei der Stutenhaltung keine Kosten reduziert.

## **2.4 Bauliche Entwicklung für den Pferdesport überdimensioniert**

Für die bauliche Entwicklung des HuL wurde 2018 ein sogenannter Masterplan erstellt. Ausgangspunkt hierfür war u. a. die Zielsetzung, 2023 die Europameisterschaft der Vielseitigkeitsreiter in Marbach auszurichten. Mit dem Masterplan 2018 sollen hauptsächlich die baulichen Voraussetzungen für internationale Turniere geschaffen werden. Entsprechend ergeben sich damit zwangsläufig erhebliche Bauvolumina mit aufwendiger Ausstattung. Darüber hinaus sollen die Nutzungsbereiche am Hauptstandort Marbach in drei in sich geschlossene Bereiche - Gestütsbetrieb, Sport- und Trainingsbereich sowie Gastbereich - gegliedert werden.

Die Europameisterschaft der Vielseitigkeitsreiter 2023 wird jedoch in Frankreich stattfinden. An der langfristigen Zielsetzung, das HuL für große, auch internationale Turnierveranstaltungen auszustatten und solche durchzuführen, hat sich dagegen nichts geändert.

Der Investitionsbedarf für die Umsetzung des Masterplans 2018 beläuft sich nach den ersten Grobkostenschätzungen auf insgesamt rund 45 Mio. Euro. Die Planungen sollen in vier Bauabschnitten mit jeweils rund 10 Mio. Euro umgesetzt werden. Der erste Bauabschnitt soll im Staatshaushaltsplan 2023/2024 etatisiert werden.

Zusätzlich zu den Investitionen nach dem Masterplan 2018 besteht für die Gebäude, baulichen Anlagen und Infrastruktureinrichtungen ein Sanierungsbedarf von mindestens 40 Mio. Euro.

Die mit dem Masterplan 2018 geplante bauliche Ausstattung des HuL für internationale Turnierveranstaltungen halten wir für überdimensioniert. Diese betreffen zum einen Investitionen für den Umbau und die Erweiterung von bestehenden baulichen Anlagen, wie z. B. der Pferdesportarena sowie der Reithalle für insgesamt 8 Mio. Euro. Zudem sind Investitionen von 21 Mio. Euro für neue bauliche Anlagen, wie z. B. eine neue Reithalle mit Cateringbereich und Konferenzräumen, drei neue Pferdesportplätze, Gastställe für 75 Pferde, Flächen für Gastzelte für weitere 200 Pferde sowie zusätzliche Parkflächen für 200 Pferdetransporter geplant. Die laufenden Folgekosten für den dauerhaften Unterhalt und das zusätzlich notwendige Personal wurden bisher noch nicht ermittelt. Zudem rechnen wir angesichts der aktuellen Preissteigerungen für Bauleistungen mit deutlich höheren Kosten.

Aufgrund des bereits bestehenden hohen Sanierungsbedarfs im derzeitigen Bestand des Gestüts von 40 Mio. Euro sollten weitere Investitionen für größere internationale Turniere nicht in den Vordergrund gestellt werden. Priorität sollten aus Sicht des Rechnungshofs vielmehr die Sanierung von bestehenden baulichen Anlagen und Maßnahmen für die Arbeitssicherheit und den Tierschutz haben. Die Pläne zur Ausweitung internationaler Sport- und Turnieraktivitäten sollten dagegen überprüft und insbesondere auf ihre Dimensionierung hin hinterfragt werden.

## **2.5 Hohe Sanierungskosten bei denkmalgeschützten Gebäuden**

Der Gebäudebestand des HuL umfasst mehr als 180 Objekte, die größtenteils denkmalgeschützt sind. Der Denkmalschutz verursacht bei diesem Bestand einen hohen Finanzbedarf. Im Folgenden werden zwei typische Problemfälle dargestellt.

### **2.5.1 Stallgebäude beim Gestütshof St. Johann**

Beim Gestütshof St. Johann ist geplant, den vorhandenen denkmalgeschützten Ochsenstall zu einem tiergerechten Offenstall umzubauen. Zukünftig sollen dort fünf Althengste untergebracht werden. Aktuell sind für diese Baumaßnahme 647.000 Euro geplant. Je Stallplatz entspricht dies 129.400 Euro Baukosten. Ein Neubau würde nach gängigen Kalkulationsdaten je Stallplatz überschlägig nur rund 20.000 Euro kosten. Die geplante Sanierung des denkmalgeschützten Stalles würde somit zu sechsmal höheren Kosten führen als ein tiergerechter Neubau. Das Ministerium Ländlicher Raum weist darauf hin, dass 60 Prozent der geplanten Umbaukosten für den Substanzerhalt anfallen und damit unabhängig von den Stallplätzen seien.

Soweit die Zahl der Zuchthengste reduziert wird, könnten die Althengste in freierwerdenden Ställen untergebracht werden. Bei einer dann möglichen anderweitigen Nutzung, wie z. B. als Lager- oder Abstellraum, könnte der Erhaltungsaufwand für den Denkmalschutz gegebenenfalls deutlich geringer ausfallen. Beides, eine alternative Nutzung des Ochsenstalls sowie eine darauf angepasste bauliche Sanierung, sollten als wirtschaftliche Variante geprüft werden.

### **2.5.2 Vorwerk Güterstein**

Der Gebäudebestand des Vorwerks Güterstein wurde 1819/20 errichtet. Er liegt am Rande eines beliebten Wanderweges auf der Schwäbischen Alb und besteht aus einem zweigeschossigen, zweiflügeligen Hauptgebäude mit Stalltrakt sowie verschiedenen Nebengebäuden. Für den gesamten Gebäudebestand besteht ein geschätzter Sanierungsbedarf von rund 4 Mio. Euro.

Abbildung: Vorwerk Güterstein



Das HuL nutzt den Stalltrakt des Hauptgebäudes zur Aufzucht von Fohlen. Durchschnittlich sind dort 40 Fohlen sowie ein bis zwei Hengste untergebracht. Der Stalltrakt befindet sich noch weitgehend im ursprünglichen Zustand und ist hinsichtlich einer tiergerechten Pferdehaltung nur noch bedingt geeignet. Insbesondere entsprechen die Licht- und Belüftungsverhältnisse nicht den Richtlinien für die Pferdehaltung. Zudem ist nur eine Heulagerung von Kleinballen möglich. Diese ist aus arbeitswirtschaftlichen Gründen nicht mehr zeitgemäß. Der Haupttrakt steht seit vielen Jahrzehnten weitgehend leer.

Für die Fohlenaufzucht wären auch wesentlich einfachere Gebäude ausreichend und aus Tierschutzgründen besser geeignet. Es ist nicht wirtschaftlich, 4 Mio. Euro in einen sanierungsbedürftigen Gebäudekomplex ohne sinnvolle Nutzungsperspektive zu investieren. Stattdessen sollte dieser Komplex anderweitig genutzt oder verkauft werden.

## 2.6 Bewertung

Das Ministerium hat seine selbstgesteckten Ziele, die Wirtschaftlichkeit zu verbessern, nicht erreicht. Die im Projekt „Marbach 2009“ und im „SOLL-Projekt“ hierzu vorgesehenen Maßnahmen wurden nur teilweise umgesetzt. Folglich hat sich das Defizit des HuL auch nicht verringert. Maßgeblich für das Defizit sind zum einen die örtlichen Gegebenheiten mit überwiegend älteren und zudem denkmalgeschützten Gebäuden. Hinzu kommen zum anderen aber auch ein hoher Tierbestand und viele Aufgaben, die nicht kostendeckend erledigt werden können. Daher sind weitere Maßnahmen zur Verbesserung der Wirtschaftlichkeit notwendig.

### **3 Empfehlungen**

#### **3.1 Kosten- und Leistungsrechnung etablieren und zu Steuerungszwecken nutzen**

Das HuL sollte eine aussagekräftige KLR aufbauen, damit die Wirtschaftlichkeit der einzelnen Aufgabenbereiche und des gesamten Landesbetriebes beurteilt werden kann.

#### **3.2 Wirtschaftlichkeit in der Hengsthaltung verbessern**

Um die Wirtschaftlichkeit bei der Hengsthaltung zu verbessern, sollte der Hengstbestand in der Sport- und Reitpferdezucht deutlich reduziert werden.

Die Servicestationen Biberach, Ellwangen und Zogenweiler, die überwiegend den Sport- und Reitpferdebereich betreffen, sollten möglichst zeitnah geschlossen werden.

#### **3.3 Fohlen- und Stutenherde reduzieren**

Die eigene Fohlen- und Stutenherde sollte entsprechend den im sogenannten SOLL-Projekt selbst gesetzten Zielen verkleinert werden.

#### **3.4 Umsetzung des Masterplans 2018 überprüfen sowie priorisieren**

Das Ministerium sollte in erster Linie Maßnahmen für notwendige Sanierungen sowie für die Arbeitssicherheit und den Tierschutz vorrangig vor Baumaßnahmen für den Pferdesport priorisieren.

Der Masterplan 2018 mit Kosten von 45 Mio. Euro sollte im Hinblick auf seine Notwendigkeit überprüft, insbesondere hinsichtlich seiner Dimensionierung hinterfragt werden.

#### **3.5 Umbaukosten bei denkmalgeschützten Gebäuden hinterfragen**

Das Ministerium sollte prüfen, ob die geplante Sanierung des Ochsenstalls in St. Johann die wirtschaftlichste Alternative ist. Dabei ist zu ermitteln, ob die geplante Unterbringung von fünf Ruhestandspferden auf andere Weise günstiger erreicht werden kann. Zudem sollte überprüft werden, ob bei einer anderen Nutzung die Kosten für den Denkmalschutz deutlich geringer wären.

Angesichts des sehr hohen Sanierungsbedarfs für das Vorwerk Güterstein und dessen geringen Nutzwerts für das HuL sollten die Fohlen kostengünstiger untergebracht werden und das Vorwerk Güterstein zur anderweitigen Nutzung freigegeben oder verkauft werden.

### **3.6 Aufgaben überprüfen**

Um die Wirtschaftlichkeit des HuL zu erhöhen, sollte das Ministerium die verschiedenen Aufgabenbereiche erneut und vertieft überprüfen. Ziel muss insbesondere sein, den Tierbestand in Marbach zu verringern. Das HuL sollte auf Aufgaben verzichten, die es nicht kostendeckend erledigen kann und die ebenso gut durch private Anbieter erbracht werden können.

## **4 Stellungnahme des Ministeriums**

Das Ministerium Ländlicher Raum teilt mit, es prüfe fortlaufend kritisch die Tierbestände und Aufgaben. Dabei gelte es, ein ausgewogenes Maß zu finden, um die Attraktivität des Gestüts mit den drei Säulen „Pferdezucht“, „Bildung“ und „Kultur und Tourismus“ zu erhalten und zu fördern. Die Servicestationen sieht das Ministerium weiterhin als zeitgemäß an. Unter diesem Gesichtspunkt sollen die Herdengrößen und die Anzahl der Servicestationen weiter geprüft und soweit vertretbar angepasst werden.

Die vorgenommene Priorisierung des ersten Bauabschnitts bei der Umsetzung des Masterplans auf Sanierungs- und Baumaßnahmen für die Arbeitssicherheit und den Tierschutz entspreche der Empfehlung des Rechnungshofs.

Das Ministerium sieht es als Landesaufgabe an, Denkmale als Kulturgüter in ihrer originalen Substanz und nach Möglichkeit auch in ihrer ursprünglichen Nutzung zu sichern und zu erhalten. Die Sanierung des Ochsenstalls stelle eine sinnvolle und denkmalgerechte Nutzung dar. Das Gebäudeensemble Vorwerk Güterstein solle nach Möglichkeit im Landesvermögen bleiben. In Abstimmung mit dem HuL werde geprüft, wie derzeit leerstehende Gebäudeflächen sinnvoll genutzt werden können.

## **5 Schlussbemerkung**

Der Rechnungshof bleibt bei seiner Empfehlung, den Hengstbestand in der Sport- und Reitpferdezucht deutlich zu reduzieren und die drei Servicestationen zeitnah zu schließen. Die Sport- und Reitpferdezucht ist nicht kostendeckend und die Aufgabe kann ebenso gut durch private Anbieter erbracht werden.

Schließlich bleibt der Rechnungshof bei der Empfehlung, die Pläne für die Ausweitung internationaler Sport und Turnieraktivitäten hinsichtlich ihrer Dimensionierung zu überprüfen. Bereits im ersten Bauabschnitt werden durch erhebliche Investitionen in neue Anlagen für die sportliche Turnierausrichtung Fakten für weitere Aufgaben und Folgekosten geschaffen.

## Einzelplan 12: Allgemeine Finanzverwaltung

### Festsetzung der Grunderwerbsteuer (Kapitel 1201)

Bei der Bearbeitung der Grunderwerbsteuerfälle werden viele Arbeitsprozesse nicht maschinell unterstützt. Dieses Massenverfahren sollte baldmöglichst digitalisiert werden. Erwerbsvorgänge bei Personengesellschaften werden den Finanzämtern nicht immer angezeigt. Dafür sollte ein funktionierendes Kontrollsystem eingeführt werden.

#### 1 Ausgangslage

##### 1.1 Gesetzliche Rahmenbedingungen

Der Grunderwerbsteuer (GrESt) unterliegen insbesondere Grundstückskaufverträge. Rechtsgeschäfte, die nicht auf den Erwerb des Eigentums an einem Grundstück gerichtet sind, diesem aber im wirtschaftlichen Ergebnis im Wesentlichen gleichkommen, unterliegen ebenfalls der GrESt. Hierzu gehören vor allem gesellschaftsrechtliche Veränderungen bei Personen- und Kapitalgesellschaften mit Grundbesitz, wie z. B. die Übertragung von Gesellschaftsanteilen in bestimmten Fällen.

Bei einem Grundstückskauf bemisst sich die Steuer nach dem Kaufpreis. Soweit Inventar oder Betriebsvorrichtungen miterworben werden, ist der Kaufpreis um die darauf entfallenden Beträge zu kürzen. Bei gesellschaftsrechtlichen Veränderungen wird als Bemessungsgrundlage der Wert des Grundbesitzes angesetzt.

Seit 2011 beträgt der Steuersatz in Baden-Württemberg 5 Prozent.

##### 1.2 Aufkommen

Mit zuletzt 2,46 Mrd. Euro im Jahr 2021 ist die GrESt die bedeutendste Landessteuer in Baden-Württemberg. 38,85 Prozent des Aufkommens gehen über den Kommunalen Finanzausgleich an die Stadt- und Landkreise.

##### 1.3 Zuständigkeit und Festsetzungsverfahren

Für die Festsetzung der GrESt sind in Baden-Württemberg 60 Finanzämter zuständig. Die Grunderwerbsteuerfälle werden von den Grundstückswertstellen bearbeitet, die daneben noch andere Tätigkeiten wahrnehmen. Grunderwerbsteuerfälle, die auf gesellschaftsrechtlichen Veränderungen basieren, werden seit 2020 von der Landeszentralstelle für gesellschaftsrechtliche Grunderwerbsteuerfälle beim Finanzamt Schwetzingen bearbeitet.

Steuerlich relevante Vorgänge sind dem zuständigen Finanzamt innerhalb von zwei Wochen anzuzeigen. Dies obliegt zum einen den Steuerschuldern. Des Weiteren sind Gerichte, Behörden und Notare hierzu verpflichtet. Diese müssen nach § 18 Absatz 1 GrEStG für die Anzeigen amtlich vorgeschriebene Vordrucke in Papierform verwenden. Eine elektronische Übermittlung der Anzeigen an die Finanzämter ist bisher nicht möglich. Zur Festsetzung der GrESt müssen die Daten somit manuell in das steuerliche Fachprogramm übernommen werden. Die Bediensteten der Grundstückswertstellen informieren zudem andere Stellen des Finanzamts wie z. B. die Vollstreckungs- und die Veranlagungsstelle des Erwerbers und des Veräußerers durch Mehrfertigungen der schriftlichen Anzeigen über den Erwerbsvorgang. Falls erforderlich, stellen sie auch die sogenannte Unbedenklichkeitsbescheinigung für den Eintrag im Grundbuch aus.

## **2 Prüfungsergebnisse**

Wir untersuchten das Verfahren und die Arbeitsabläufe zur Festsetzung der GrESt bei fünf Finanzämtern.

### **2.1 Fallzahlen und Personaleinsatz**

Die Bearbeitung der Grunderwerbsteuerfälle stellt ein Massenverfahren dar. Im Zeitraum von 2018 bis 2020 hat sich die Anzahl der landesweit bearbeiteten Fälle von 285.000 auf 311.000 Fälle je Jahr erhöht.

Zum Stichtag 1. Januar 2021 betrug der Personaleinsatz bei den Grundstückswertstellen insgesamt 526 Vollzeitäquivalente (VZÄ). Aufgrund bundeseinheitlicher Personalbedarfsberechnungen geht die Finanzverwaltung davon aus, dass davon 113 VZÄ (22 Prozent) für die Bearbeitung der GrESt erforderlich sind. Ein gesonderter Ausweis dieser Stellen innerhalb der Grundstückswertstellen erfolgt in den Geschäftsverteilungsplänen der Finanzämter jedoch nicht.

Nach einer vom Rechnungshof initiierten Einschätzung durch die Bediensteten der Grundstückswertstellen entfielen dort jedoch 40 Prozent der Arbeitszeit auf die Bearbeitung der GrESt. Auf das ganze Land hochgerechnet würde dies einen Personaleinsatz von insgesamt 213 VZÄ bedeuten, also fast doppelt so viel wie von der Finanzverwaltung angenommen.

### **2.2 Fehlerquellen**

#### **2.2.1 Fehlerhafte oder unvollständige Veräußerungsanzeigen**

Häufig reichten Notare bei den Finanzämtern fehlerhafte oder unvollständige Veräußerungsanzeigen ein. So fehlten z. B. regelmäßig die Steueridentifikationsnummern der Veräußerer und der Erwerber. Oftmals wurden von den Notaren weniger Ausfertigungen der Veräußerungsanzeigen eingereicht, als für die Weiterleitung an andere Stellen nach den amtlich vorgeschriebenen Vordrucken erforderlich waren. Durch die notwendige Korrektur fehlerhafter

bzw. unvollständiger Angaben und das Fertigen von Kopien entstand bei den Finanzämtern zusätzlicher Arbeitsaufwand.

Den größten Aufwand verursachten die Fälle, bei denen die eingereichten Anzeigen letztlich nicht verwertet werden konnten und daher von den Finanzämtern neu erstellt werden mussten. Dies war hauptsächlich der Fall, wenn die Notare unterschiedliche Erwerbsvorgänge, die z. B. bei der Auseinandersetzung einer Erbengemeinschaft vorliegen können, in einer einzigen Veräußerungsanzeige anstatt getrennt darstellten.

Die Oberfinanzdirektion Karlsruhe hatte die Problematik der fehlerhaften Veräußerungsanzeigen bereits 2018 aufgegriffen. Daraufhin führten die Finanzämter Informationsveranstaltungen für Notare durch. In der Folge war kurzzeitig eine Verbesserung der Qualität der Veräußerungsanzeigen erkennbar. Im Laufe der Zeit häuften sich jedoch die Fehler wieder deutlich.

### **2.2.2 Angemessenheitsprüfung bei Inventar und Betriebsvorrichtungen**

2020 wurden bei rund 38.000 Erwerbsfällen Inventar oder Betriebsvorrichtungen mitübertragen. Deren Werte - die nicht der GrESt unterliegen - beliefen sich auf insgesamt 481 Mio. Euro. In diesen Fällen müssen die Finanzämter grundsätzlich prüfen, ob die erklärten Werte angemessen sind. Eine solche Angemessenheitsprüfung setzt jedoch voraus, dass die einzelnen Gegenstände, deren Anschaffungsdatum, Anschaffungskosten und aktuellen Werte konkret bezeichnet werden.

Der amtliche Vordruck der Veräußerungsanzeige sieht allerdings derzeit lediglich vor, den auf Inventar und Betriebsvorrichtungen entfallenden Teil des Kaufpreises anzugeben. In den insoweit von uns geprüften rund 300 Fällen war somit allein auf Basis der Anzeigen eine Angemessenheitsprüfung nicht möglich. Auch die Angaben in den Kaufverträgen waren meist nicht ausreichend.

### **2.2.3 Nicht angezeigte Erwerbsvorgänge bei Personengesellschaften**

Potenziell grunderwerbsteuerlich relevante Vorgänge bei Personengesellschaften, die nicht notariell beurkundet werden, müssen von den Steuer-schuldern - also z. B. vom Erwerber oder von der Personengesellschaft - selbst angezeigt werden, was jedoch oftmals unterblieb.

Auf Anregung verschiedener Rechnungshöfe wurde 2014 ein IT-Verfahren zur Erstellung von Kontrollmitteilungen für Zwecke der GrESt entwickelt. Mit diesem können gesellschaftsrechtliche Veränderungen aus dem Fachprogramm für Personengesellschaften auf grunderwerbsteuerlich relevante Vorgänge überprüft werden. Das Auswertungsprogramm kam jedoch in Baden-Württemberg unter anderem deshalb nicht über einen Piloteinsatz hinaus, weil bundesweit ein neues Verfahren geplant ist.

Obwohl dieses ältere Programm nicht mehr gepflegt wird, hat es die Steuer-verwaltung im vorliegenden Prüfungsverfahren auf Bitte des Rechnungshofs für eine landesweite Abfrage eingesetzt. Dadurch konnten 1.680 Fälle mit

potenziell anzeigepflichtigen Vorgängen für die Veranlagungszeiträume ab 2014 ff. identifiziert werden. Hiervon haben wir 140 untersucht und im Ergebnis sieben bisher unbekannte steuerpflichtige Erwerbsfälle mit einem Gesamtvolumen von 226.000 Euro entdeckt.

## **2.3 Maßnahmen der Steuerverwaltung zur Optimierung der Bearbeitungsprozesse**

### **2.3.1 Digitalisierung geplant - Umsetzungszeitpunkt ungewiss**

#### **Elektronische Übermittlung von Veräußerungsanzeigen**

Mit dem Steuervereinfachungsgesetz 2011 hat der Gesetzgeber das Bundesministerium der Finanzen ermächtigt, durch Rechtsverordnung ein Verfahren zur elektronischen Übermittlung der Veräußerungsanzeigen - insbesondere für Notare - einzuführen.

Geplante Termine für die entwicklungstechnische Fertigstellung und die pilotweise Einführung des Verfahrens wurden seit 2016 wiederholt verschoben. Seit 2019 sind die an das Verfahren gestellten Anforderungen definiert (Lastenheft). Danach sollen möglichst viele Arbeitsschritte digitalisiert werden. Aufgrund des Leistungsumfangs ist eine Realisierung in Stufen geplant.

Für das Pilotverfahren der Stufe 1, die sich auf die elektronische Entgegennahme von Veräußerungsanzeigen ausgewählter Notare beschränkt, sollen die notwendigen Programmierleistungen voraussichtlich bis Ende März 2023 bereitgestellt werden. Zum Zeitpunkt unserer Prüfung lag allerdings noch nicht einmal das Pflichtenheft vor, das die Umsetzung der im Lastenheft gestellten Anforderungen beschreibt. Auch für die Steuerverwaltung ist es daher fraglich, ob der Zeitplan eingehalten werden kann.

Die Ergebnisse der Pilotierung aus Stufe 1 sollen als Grundlage für die noch zu erlassende Rechtsverordnung zur konkreten Ausgestaltung des Verfahrens dienen. Weitere Pilotierungsstufen, in denen dann komplexere Arbeitsschritte erprobt werden sollen, sind erst nach Erlass der Rechtsverordnung geplant.

#### **Vollmaschinelle Steuerfestsetzung**

Eine weitergehende „Vollmaschinelle Festsetzung der GrESt“ soll voraussichtlich erst im Anschluss an das Projekt der elektronischen Übermittlung von Veräußerungsanzeigen umgesetzt werden. Das erforderliche Lastenheft wurde noch nicht erstellt.

#### **Auswertungsprogramm für Vorgänge bei Personengesellschaften**

Das - in Baden-Württemberg bisher nicht genutzte - Auswertungsprogramm zu potenziell grunderwerbsteuerlich relevanten Vorgängen bei Personengesellschaften soll durch ein neues, bundesweites Verfahren ersetzt werden. Der Zeitpunkt der Umsetzung ist noch völlig unklar.

### **2.3.2 Mögliche Wirkungen der Digitalisierung**

Bei der Bearbeitung der Grunderwerbsteuerfälle werden viele Arbeitsprozesse nicht maschinell unterstützt und müssen somit manuell erledigt werden. Insbesondere die Erfassung der Daten aus den in Papierform einzureichenden Veräußerungsanzeigen und die Information an andere Stellen des Finanzamts über die Grundstücksveräußerung erfordern einen erheblichen Zeitaufwand.

Das geplante Verfahren für die elektronische Übermittlung der Veräußerungsanzeige wäre insoweit ein wichtiger Beitrag, die Datenqualität zu verbessern, die Arbeitsabläufe zu vereinfachen und den manuellen Erfassungsaufwand deutlich zu verringern.

Um die dadurch potenziell freiwerdenden Personalressourcen aufzuzeigen, haben wir die Bediensteten der untersuchten Grundstückswertstellen gebeten, die Zeitanteile sämtlicher Arbeitsprozesse qualifiziert zu schätzen. Allein durch die elektronische Übermittlung und Übernahme der Daten in das Fachprogramm dürfte sich der bisher anfallende Arbeitsaufwand um 16 Prozent reduzieren. Durch weitere automatisierte Prozesse könnten darüber hinaus 28 Prozent des bisherigen Arbeitsaufwands wegfallen. Bezogen auf die 113 VZÄ, die nach der Personalbedarfsberechnung der Verwaltung landesweit auf die Bearbeitung der GrESt entfallen, ergäben sich rechnerisch Personalressourcen von rund 50 VZÄ, die für andere Aufgaben eingesetzt werden könnten. Nach dem Aufteilungsschlüssel, den wir bei den Finanzämtern erhoben haben und nach dem von einem Einsatz von 213 VZÄ für die Bearbeitung der GrESt auszugehen wäre, ergäben sich rechnerisch sogar 93 VZÄ.

Mit dem in weiteren Entwicklungsschritten geplanten Verfahren für die vollmaschinelle Festsetzung der GrESt könnten viele einfache risikolose Fälle automatisiert abgewickelt werden. Zudem sieht dieses Verfahren eine digitale Unbedenklichkeitsbescheinigung vor.

### **2.3.3 Bereits umgesetzte Optimierungsmaßnahmen**

Aufgrund unserer Feststellungen hat die Steuerverwaltung bereits mehrere Schritte unternommen:

- Die Grundstückswertstellen wurden angewiesen, auch bei den noch nicht geprüften Personengesellschaftsfällen aus Punkt 2.2.3 die steuerpflichtigen Erwerbsvorgänge zu identifizieren. Die zuständigen Bediensteten wurden hinsichtlich der Grunderwerbsteuerlichen Problematik sensibilisiert; zudem sind gezielte Fortbildungsveranstaltungen geplant.
- Das für Notare bereits aufgelegte Merkblatt wurde um die Feststellungen des Rechnungshofs zu den Veräußerungsanzeigen ergänzt. Zudem plant die Steuerverwaltung, den Notaren dazu ein Erklärvideo als Arbeitshilfe zur Verfügung zu stellen.
- Bezüglich des Inventars und der Betriebsvorrichtungen wurde die zuständige Bundesarbeitsgruppe gebeten, die Vordrucke entsprechend zu erweitern.

- Das Bundesfinanzministerium und die Ministerien der anderen Länder wurden gebeten, eine baldige Realisierung der Maßnahmen zur elektronischen Übermittlung der Veräußerungsanzeigen und zur nachfolgenden vollmaschinellen Steuerfestsetzung zu unterstützen.

### **3 Empfehlungen**

Die Steuerverwaltung hat auf die Feststellungen bereits durch zielgerichtete Maßnahmen auf Bundes- und Landesebene reagiert. Für den weiteren Prozess empfiehlt der Rechnungshof ergänzend Folgendes:

#### **3.1 Digitalisierung des Verfahrens weiterhin forcieren**

Aufgrund des erheblichen Optimierungspotenzials und dessen bundesweiter Bedeutung empfiehlt der Rechnungshof, das Ministerium für Finanzen möge sich auf Bundesebene weiterhin mit Nachdruck dafür einsetzen, dass

- das in Planung befindliche Verfahren zur elektronischen Übermittlung von Veräußerungsanzeigen eine hohe Priorität erhält und möglichst bald eingeführt wird,
- die geplante elektronisch zu übermittelnde Veräußerungsanzeige um Pflichtfelder für Angaben zum Inventar und zu den Betriebsvorrichtungen ergänzt wird, um eine maschinell unterstützte Angemessenheitsprüfung zu ermöglichen, und
- die vollmaschinelle Festsetzung der GrEST baldmöglichst realisiert wird.

#### **3.2 Besteuerung von Erwerbsvorgängen bei Personengesellschaften sicherstellen**

Für Erwerbsvorgänge bei Personengesellschaften ist ein funktionierendes Kontrollsystem sicherzustellen. Das Ministerium für Finanzen sollte darauf hinwirken, dass das auf Bundesebene geplante neue Verfahren zur Erstellung von Kontrollmitteilungen zeitnah eingeführt wird. Bis dahin sollte die Verwaltung das im Land vorhandene, aber bisher nicht eingesetzte Verfahren verwenden, um Erwerbsvorgänge bei Personengesellschaften möglichst vollständig zu identifizieren. Nur auf diese Weise kann in der Folge eine gleichmäßige Besteuerung erreicht werden.

### **4 Stellungnahme des Ministeriums**

Das Ministerium für Finanzen hat gegen den Beitrag keine Einwände erhoben.

## Energieeffizienz der Landesgebäude (Kapitel 1208 und 1209)

**In den letzten fünf Jahren wurden nur geringe Fortschritte auf dem Weg zur klimaneutralen Nutzung der Landesgebäude erzielt. Das im Klimaschutzgesetz verankerte Ziel einer Netto-Treibhausgasneutralität der Landesverwaltung bis 2030 ist gefährdet. Die begrenzten Haushaltsmittel des Landes sollten stärker nach ihrer Klimaschutzwirkung priorisiert werden. Das Land sollte die Verbrauchsdaten aus dem Gebäudebetrieb vollständig und valide erfassen.**

### 1 Ausgangslage

Der Rechnungshof berichtete zuletzt in der Denkschrift 2013 über die Energieeffizienz von Landesgebäuden (Landtagsdrucksache 15/3815). Dazu hatte er bei 194 Gebäuden die Wärmedämmung, die technischen Anlagen sowie den Energieverbrauch mehrerer Jahre ausgewertet. Um eine bessere Vergleichbarkeit der Gebäude zu erreichen, wurden keine Universitätsgebäude mit einbezogen. Damals stellte der Rechnungshof fest, dass erhebliche Potenziale zur Wärmeeinsparung häufig ungenutzt blieben. Sogar gesetzliche Nachrüstpflichten wurden vom Land in einigen Fällen nicht umgesetzt. Der Rechnungshof empfahl unter anderem, die Modernisierung zentraler technischer Anlagen (wie z. B. Wärmeerzeuger) gegenüber vollumfänglichen Sanierungen (z. B. Wärmedämmung der Fassade) zu bevorzugen. Diese Empfehlung gründete auf den kurzen Amortisationszeiten der zentralen Gebäudetechnik gegenüber deutlich längeren Amortisationszeiten bei Gesamtsanierungen.

Außerdem stellte der Rechnungshof fest, dass die CO<sub>2</sub>-Emission aus dem Gebäudebetrieb zwischen 2000 und 2010 nicht zurückging. Hinsichtlich einer ökonomischen und ökologischen Stromversorgung empfahl er, den Ausbau von Photovoltaikanlagen voranzutreiben.

Im Januar 2021 veröffentlichte das Ministerium für Finanzen den Energiebericht 2020. Der Bericht informiert über die Entwicklung der CO<sub>2</sub>-Emission, Kosten und Verbräuche für Wärme, elektrische Energie und Wasser der landeseigenen Gebäude.

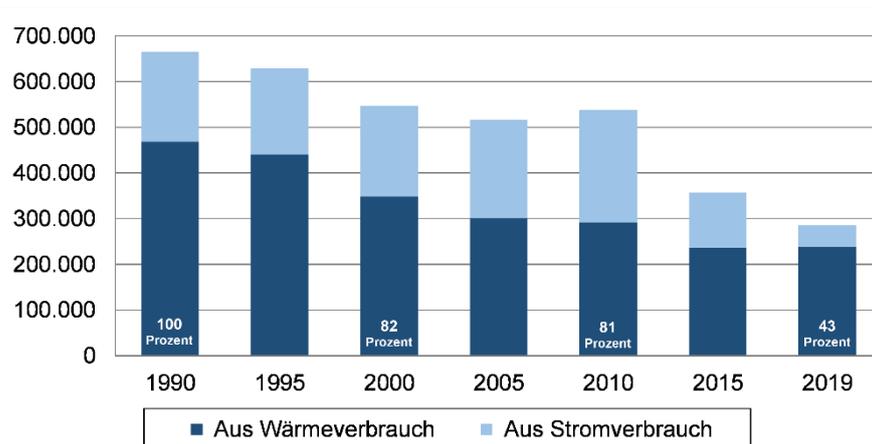
2021 untersuchte der Rechnungshof erneut die 194 Gebäude und deren Energieverbräuche hinsichtlich zwischenzeitlich erfolgter Maßnahmen zur Energieeinsparung oder Verminderung der CO<sub>2</sub>-Emission.

## 2 Prüfungsergebnisse

### 2.1 Klimaziele für die Landesverwaltung bis 2030 erfordern zusätzliche Anstrengungen

Die Entwicklung der CO<sub>2</sub>-Emission durch die Gebäude des Landes ist im Energiebericht 2020 des Finanzministeriums dargestellt. 1990 wurden hier nach rund 670.000 t emittiert. Bis 2019 ging die Emission auf 290.000 t zurück. Dies entspricht einem Rückgang von 57 Prozent.

Abbildung 1: CO<sub>2</sub>-Emission landeseigener Gebäude (in Tonnen je Jahr)



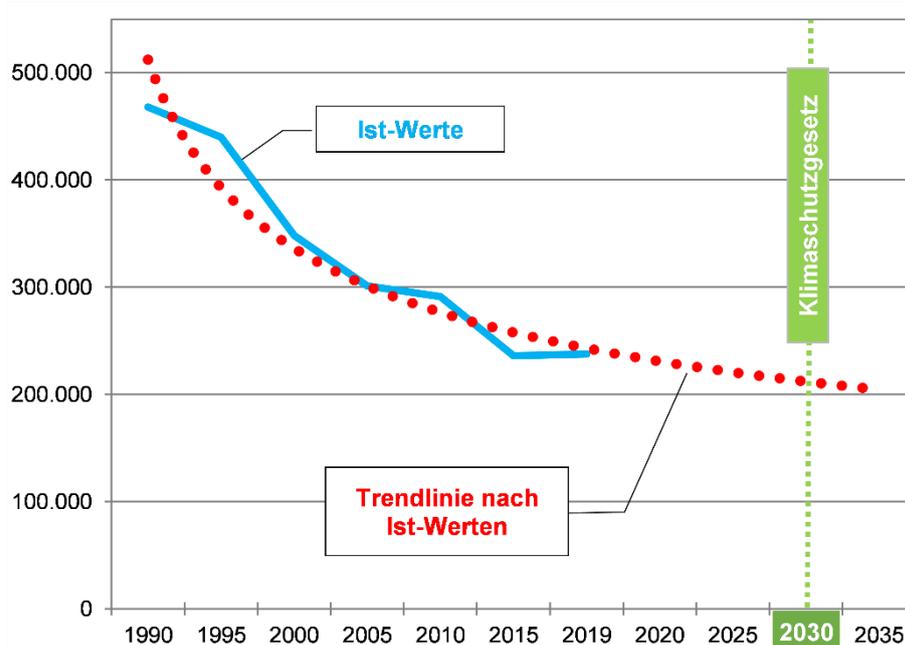
Die Reduzierung der CO<sub>2</sub>-Emission aus dem Wärmeverbrauch stagniert seit 2015 nahezu (dunkelblaue Balken). Das Land besitzt mehr als 2.000 denkmalgeschützte Gebäude. Bei diesen ist es besonders aufwendig, den Wärmeschutz beispielsweise bei Fassaden und Dächern zu optimieren.

Demgegenüber konnte die CO<sub>2</sub>-Emission aus dem Stromverbrauch gegenüber 2010 deutlich gesenkt werden. Allerdings ist dieser Effekt maßgeblich dem Umstand geschuldet, dass das Land seit 2013 Strom mit Ökostrom-Zertifikaten einkauft. Ohne Berücksichtigung der Zertifikate läge die CO<sub>2</sub>-Emission 2019 bei 485.000 t.

Da die Landesverwaltung nur in geringem Umfang selbst Strom aus erneuerbaren Energien oder Kraft-Wärme-Kopplung produziert, ist sie beim Stromverbrauch letztlich von der Energiewende im Strommarkt abhängig.

Setzt die Landesregierung ihren bisherigen Weg zur energetischen Verbesserung der landeseigenen Gebäude entsprechend der bisherigen Entwicklung fort, wird sie ihre selbst gesetzten Klimaschutzziele für 2030 deutlich verfehlen. Die angestrebte Klimaneutralität bzw. Netto-Treibhausgasneutralität werden dann nur im Wege der Kompensation zu erreichen sein.

Abbildung 2: CO<sub>2</sub>-Emission der Landesverwaltung (nur für den Wärmeverbrauch in Tonnen je Jahr)



Die deutlich größere Problematik steckt jedoch beim Wärmeverbrauch. Die Trendlinie prognostiziert die weitere Entwicklung auf Basis der bisherigen CO<sub>2</sub>-Einsparung. Hiernach würde die CO<sub>2</sub>-Emission aus dem Wärmeverbrauch bis 2035 bei mehr als 200.000 t je Jahr verharren. Soll diese CO<sub>2</sub>-Emission verringert werden, muss die Umstellung auf erneuerbare Energien forciert werden. Zuletzt wurde der Wärmeverbrauch lediglich zu 12 Prozent aus erneuerbaren Energien gedeckt (Stand 2019).

Rund 6.000 Landesgebäude werden mit Nah- oder Fernwärme beheizt. Hier ist das Land von den Fernwärmeversorgern und deren Anstrengungen zur Verringerung der CO<sub>2</sub>-Emission abhängig. Bei den restlichen 2.000 Landesgebäuden müsste das Land selbst tätig werden. Es müsste die Öl- und Gas-Heizungen innerhalb der kommenden acht Jahre durch Wärmepumpen und Biomasse-Heizungen ersetzen.

## 2.2 Entwicklung des Stromverbrauchs

Der Stromverbrauch der ausgewerteten Gebäude ging im Vergleich zur vorherigen Prüfung um 5 Prozent zurück. Dies entspricht einer jährlichen Einsparung von 3,8 Mio. kWh. Die Entwicklung war jedoch heterogen.

Bei einem Siebtel der Gebäude nahm der Stromverbrauch um mehr als 10 Prozent zu (2,2 Mio. kWh je Jahr). Bei der Hälfte der Gebäude nahm der Stromverbrauch um mehr als 10 Prozent ab (6,1 Mio. kWh je Jahr). Zu den Ursachen der Mehr- bzw. Minderverbräuche konnte Vermögen und Bau bei etwa der Hälfte der Gebäude keine Angaben machen.

### 2.3 Entwicklung des Wärmeverbrauchs

Der Wärmeverbrauch ging im Vergleich zur vorherigen Prüfung um 6 Prozent zurück. Dies entspricht einer jährlichen Einsparung von 5,6 Mio. kWh.

Bei einem Sechstel der ausgewerteten Gebäude stieg der Wärmeverbrauch um mehr als 10 Prozent (3,4 Mio. kWh je Jahr). Bei einem Drittel der Gebäude sank der Wärmeverbrauch um mehr als 10 Prozent (8,2 Mio. kWh je Jahr). Dabei konnte Vermögen und Bau bei rund einem Drittel der Gebäude keine Angaben zu den Ursachen der Mehr- bzw. Minderverbräuche machen.

Der Rechnungshof stellte erhebliche Defizite im Energiemanagement fest. Erhebliche Verbrauchsänderungen wurden nicht systematisch analysiert und aufgeklärt. Dies wäre Kernaufgabe eines Energiemanagements. Bei einem Fünftel der Gebäude (40 von 194) wurden keine Verbrauchsdaten erfasst.

### 2.4 Mangelnde Priorisierung der Sanierungsmaßnahmen

Zwischen 2010 und 2018 wurden bei einem Viertel der untersuchten Gebäude unterschiedliche Maßnahmen mit energetischer Wirkung umgesetzt. Der Rechnungshof wertete davon 32 Maßnahmen aus.

Die Gesamtbaukosten der geprüften Maßnahmen betragen 49 Mio. Euro. Davon waren rund 6 Mio. Euro als energetischer Mehraufwand einzustufen. Mit jährlichen Kapitalkosten (Zins und Tilgung) für den energetischen Mehraufwand von 271.800 Euro können 859.200 Euro je Jahr an Energiekosten eingespart werden.

Für diese Berechnung unterteilte der Rechnungshof die untersuchten Maßnahmen in fünf Kategorien (A bis E) nach Art und Umfang der Baumaßnahmen.

Tabelle 1: Anzahl der Baumaßnahmen nach Kategorien

A	Umfassende energetische Verbesserung und Sanierung	3
B	Teil-Verbesserung der Gebäudehülle und Gebäudetechnik	3
C	Erneuerung der Gebäudetechnik	13
D	Verbesserung der Gebäudehülle	9
E	Sonstige Maßnahmen	4
Σ	Summe	32

Die energetische Ertüchtigung der zentralen Gebäudetechnik bzw. Energieversorgungsanlagen (Kategorie C) und die Umstellung auf erneuerbare Energien waren besonders wirtschaftlich. Der finanzielle Mehraufwand dieser Baumaßnahmen amortisierte sich im Mittel bereits nach vier Jahren. Diese Maßnahmen trugen auch den überwiegenden Teil zur CO<sub>2</sub>-Einsparung bei; nämlich 1.217 von 1.650 t. Somit erbrachten ein Drittel der Baumaßnahmen überschlägig zwei Drittel der CO<sub>2</sub>-Einsparung.

Energetische Verbesserungen der Gebäudehülle (Kategorie D) waren in wenigen Fällen wirtschaftlich, wenn die Wärmedämmung erheblich verbessert wurde und die örtlichen Fernwärmepreise überdurchschnittlich hoch waren. Die Dämmung der obersten Geschossdecken amortisierte sich in einem Zeitraum von 6 bis 14 Jahren. Bei Fassaden-Dämmungen lag die Amortisationszeit hingegen zwischen 14 und 110 Jahren - bezogen jeweils nur auf den energetischen Kostenanteil.

Bei Maßnahmen mit großen Eingriffen in die Gesamtsubstanz der Gebäude lag die Amortisationszeit isoliert für den energetischen Kostenanteil bei 25 (Kategorie A) bzw. 31 Jahren (Kategorie B). Sie überschritt somit im Einzelfall die maximale technische Lebensdauer der Bauteile.

Tabelle 2: Kosten, Einsparungen und Amortisation

Kategorie	Baukosten (nur energetischer Anteil in Euro)	Kapitalkosten (in Euro je Jahr)	Einsparung Energiekosten (in Euro je Jahr)	Amortisation (Jahre)
A	995.500	37.500	46.000	25
B	812.300	27.000	30.400	31
C	2.663.900	161.600	673.200	4
D	1.183.400	35.000	71.400	19
E	310.000	10.700	35.200	10

Die Hälfte der Maßnahmen verbesserte die technische Gebäudeausrüstung (Kategorie B und C). Diese Maßnahmen trugen zu 80 Prozent der erreichten Energiekosteneinsparung bei. Vor diesem Hintergrund sollten die begrenzten Haushaltsmittel entsprechend priorisiert werden.

Durch die Umstellung der Wärmeversorgung auf nicht fossile Energieträger wurden Gebäude bereits CO<sub>2</sub>-neutral, z. B. durch Holz-Pellets oder Hackschnitzel. Ergänzende Maßnahmen zur Verbesserung der Wärmedämmung würden dann zwar zu weiteren Einsparungen von Energiekosten führen, aber keinen weiteren Beitrag zur Vermeidung von CO<sub>2</sub>-Emission aus fossilen Energieträgern leisten.

## 2.5 Nutzende Verwaltungen werden missverständlich informiert

Die nutzende Verwaltung liest Energiezähler monatlich ab und meldet die Daten jährlich an Vermögen und Bau. Die nutzende Verwaltung erhält jährlich eine aus SAP generierte Nutzerinformation zu den Kosten und Verbräuchen des Gebäudebetriebs.

Der Rechnungshof prüfte die Nutzerinformation bei 56 Gebäuden. Lediglich bei 15 Gebäuden waren die Daten stimmig. Bei 41 Nutzerinformationen wurden falsche Energieverbräuche abgebildet.

## **2.6 Kein Anreiz zur Einsparung von Strom und Wärme**

Jede Dienststelle hat einen „Beauftragten für den Gebäudebetrieb und das Energiemanagement“ zu bestellen. Dieser soll die betrieblichen Einstellungen der technischen Anlagen bewerten und gegebenenfalls optimieren. Durch die fehlerhaften Auswertungen kann sich die nutzende Verwaltung jedoch kein valides Bild ihrer Energieverbräuche und Einsparpotenziale machen.

Die Landesgebäude werden zentral bewirtschaftet. Die nutzende Verwaltung trägt keine Kosten für den Gebäudebetrieb. Sie hat daher keinen unmittelbaren Vorteil aus Energieeinsparungen. Anreizsysteme oder Wettbewerbe für Energieeinsparungen oder energetisch verbessertes Nutzerverhalten gibt es derzeit nicht.

## **3 Empfehlungen**

### **3.1 Energiemanagement verbessern**

Der Landesbetrieb Vermögen und Bau muss sein Energiemanagement optimieren. Insbesondere sollte er die systematische und vollständige Erfassung des Energieverbrauchs sicherstellen. Erhebliche Änderungen sollten automatisiert erkannt und vom Energiemanagement nachverfolgt werden.

### **3.2 Gebäudebetrieb optimieren**

Es ist Aufgabe der nutzenden Verwaltung, den Gebäudebetrieb zu optimieren und den Energieverbrauch zu verringern. Das Finanzministerium sollte die Einführung eines Anreizsystems für die nutzende Verwaltung prüfen.

### **3.3 Umstellung der Wärmeversorgung forcieren**

Die Umstellung der eigenen Wärmeversorgung auf nicht fossile Energieträger sollte verstärkt werden. Mit Blick auf die regelmäßig höhere Wirtschaftlichkeit und die angestrebte Treibhausgasneutralität sollte der Erneuerung der Gebäudetechnik grundsätzlich Vorrang eingeräumt werden.

## **4 Stellungnahme des Ministeriums**

Das Finanzministerium bestätigt die Feststellungen des Rechnungshofs und schließt sich den Empfehlungen im Grundsatz an. Es erklärt, dass die dargestellten Themen fester Bestandteil der Energie- und Klimaschutzstrategie für Landesliegenschaften seien. Die vom Rechnungshof festgestellten Einsparungen seien das Ergebnis einer Vielzahl von energetischen Sanierungsmaßnahmen. Nach Auffassung des Ministeriums sind alle vorgeschlagenen

Maßnahmen und Empfehlungen durch den Beschluss des Landtags vom 6. Oktober 2021 abgedeckt (Landtagsdrucksache 17/944, Seite 15).

Das Ministerium führt weiter aus, das Ziel einer Netto-Treibhausgasneutralität bis 2030 zu erreichen, sei eine große Herausforderung, insbesondere für den Wärmebereich. Daher bleibe aller Voraussicht nach ein CO<sub>2</sub>-Sockel bestehen, der kompensiert werden solle, um die angestrebte Netto-Treibhausgasneutralität zu erreichen.

## **Kosten- und Projektmanagement beim Neubau der John-Cranko-Schule in Stuttgart (Kapitel 1208)**

**Die Baumaßnahme war von Beginn an durch ein unzureichendes Kostenmanagement gekennzeichnet, eine Erhöhung der Baukosten von 35 auf deutlich mehr als 50 Mio. Euro war bereits vor Baubeginn absehbar. Die Maßnahme kostete letztlich 65 Mio. Euro. Das unzureichende Projektmanagement führte zu einem gestörten Bauablauf, der Nachträge und Verzögerungen mit sich brachte. Durch eine ungünstige Finanzierungsvereinbarung versäumte das Land zudem, die Stadt Stuttgart angemessen an den Mehrkosten zu beteiligen.**

### **1 Ausgangslage**

Die John-Cranko-Schule wurde in den Siebzigerjahren als staatliche Ballettschule mit angeschlossenem Internat in Stuttgart-Mitte gegründet. Die Schule ist Teil der Württembergischen Staatstheater Stuttgart. Die Stadt Stuttgart beteiligt sich in der Regel hälftig an den jährlichen Kosten der Württembergischen Staatstheater Stuttgart sowie an Baumaßnahmen.

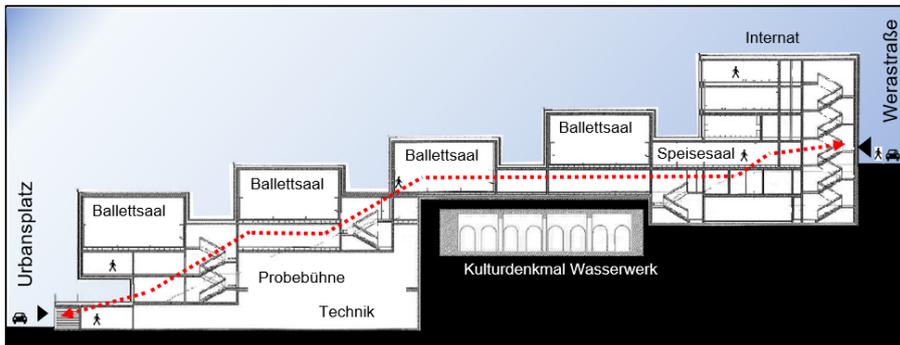
Die seit 50 Jahren genutzten Landesgebäude in der Urban- und Landhausstraße entsprachen nicht mehr dem Anspruch der Schule. Viele Räume und sanitäre Anlagen waren sanierungsbedürftig. Zudem mangelte es an zeitgemäßen Räumen zur Essensversorgung, Tanzprobe und Physiotherapie. Auch gemeinsame Proben mit der Kompanie der Württembergischen Staatstheater Stuttgart waren kaum möglich.

Das Land, vertreten durch das Finanzministerium, lobte daher im November 2011 einen Wettbewerb für einen Neubau zwischen Werastraße und Urbansplatz aus. In der Wettbewerbsbekanntmachung des Landes waren Baukosten von 25 Mio. Euro und eine Nutzungsfläche von 5.400 m<sup>2</sup> als Projektrahmen angegeben.

Das Grundstück für den Neubau war ursprünglich zur städtischen Wasserversorgung genutzt worden. Teile der unterirdischen Wasserbehälter sollten als technische Kulturdenkmale erhalten werden. Das größtenteils überwucherte Grundstück war durch eine sehr starke Hanglage geprägt und wurde als Parkplatz genutzt.

Ein Architekt aus München konnte das Preisgericht mit einem Entwurf aus fünf abgetrepten Kuben, die durch eine Achse als Magistrale verbunden waren, überzeugen. Die Wirtschaftlichkeit der 24 eingereichten Wettbewerbsentwürfe wurden vom Preisgericht nicht erörtert. Die Vorprüfung schätzte die Baukosten des Sieger-Entwurfs auf 35 Mio. Euro. Der Entwurf sah eine Nutzungsfläche von 5.700 m<sup>2</sup> vor.

Abbildung 1: Siegerentwurf, Schnitt mit Magistrale (rote Linie)



Auf Wunsch der Stadt Stuttgart wurde ein Projektsteuerer hinzugezogen, den das Land im Frühjahr 2013 beauftragte, die Einhaltung von Terminen und Qualitäten, sowie insbesondere der Kostenobergrenze sicherzustellen.

Im Juni 2013 wies der Rechnungshof in einem Schreiben an das Finanzministerium auf erhebliche Risiken bei der Baumaßnahme hin; insbesondere prognostizierte er einen Anstieg der Baukosten auf 50 Mio. Euro. Bei einem Gespräch mit Finanzministerium, Wissenschaftsministerium und der Landeshauptstadt im Juni 2013 machte der Rechnungshof erneut auf die Kostenrisiken aufmerksam und betonte die Notwendigkeit, den Entwurf zu überarbeiten und Flächen zu reduzieren.

Auf eine Kleine Anfrage eines Abgeordneten fasste das Finanzministerium die Kritikpunkte des Rechnungshofs wie folgt zusammen (siehe Landtagsdrucksache 15/3766):

- zu hohe Anforderungen an Quantität und Qualität der Räume,
- grundstücksspezifische Mehrkosten von 5 Mio. Euro sowie
- einen unwirtschaftlichen Entwurf mit erhöhter Kubatur und Fläche.

Im Herbst 2014 schloss das Land Baden-Württemberg mit der Stadt Stuttgart die Finanzierungsvereinbarung für den Neubau ab. Die Kosten für die Baumaßnahme sollten von den Vertragspartnern auf der Grundlage einer früheren Vereinbarung aus dem Jahr 1983 jeweils zu 50 Prozent getragen werden. Ausgehend von kalkulierten Gesamtbaukosten von 44,9 Mio. Euro beteiligte sich die Stadt mit maximal 22,45 Mio. Euro.

Im Dezember 2014 genehmigte das Finanzministerium die Bauunterlage mit einer nochmals erweiterten Nutzungsfläche von schließlich 6.100 m<sup>2</sup> und Baukosten von 46,4 Mio. Euro.

Die Baumaßnahme wurde von 2015 bis 2020 realisiert. Es kam zu erheblichen Störungen im Bauablauf, Zeitverzug und Nachträgen. Der Neubau der John-Cranko-Schule wurde mehr als ein Jahr später als geplant im Herbst 2020 mit Baukosten von 65 Mio. Euro fertiggestellt.

Abbildung 2: Unterer Zugang des Neubaus am Urbansplatz

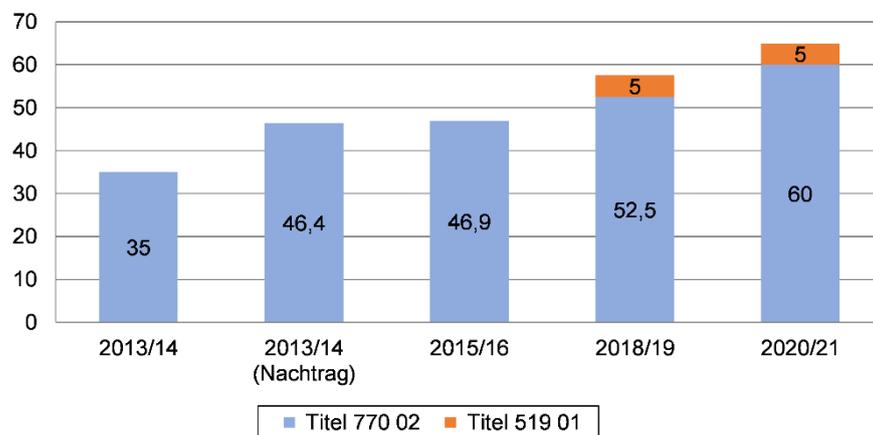


## 2 Prüfungsergebnisse

### 2.1 Veranschlagte Baukosten in den Staatshaushaltsplänen

Die Maßnahme wurde erstmalig mit Baukosten von 35 Mio. Euro im Doppelhaushalt 2013/14 etatisiert. Bereits im Nachtrag zum Doppelhaushalt wurden die Kosten auf 46,4 Mio. Euro erhöht.

Abbildung 3: Kostenfortschreibung in den Staatshaushaltsplänen  
(in Mio. Euro)



Bis zur Fertigstellung folgten drei Nachtrags-Bauunterlagen. Die vorläufigen Baukosten wurden im Herbst 2021 mit 65 Mio. Euro festgestellt. Hierin waren Kosten von 5 Mio. Euro für einen denkmalpflegerischen Mehraufwand enthalten (Außenanlagen, Erhalt historischer Wasserbehälter und Wärterhaus).

## **2.2 Finanzierungsvereinbarung für das Land nachteilig**

Das Land hatte 1983 mit der Stadt Stuttgart vertraglich vereinbart, dass die Vertragspartner jeweils die Hälfte der die Württembergischen Staatstheater betreffenden Betriebs- und Baukosten tragen. Diese Regelung sollte ausdrücklich auch für die Ballettschule gelten. Von dieser Regelung wichen die Vertragsparteien in der Finanzierungsvereinbarung 2014 ab: die Stadt sollte sich zwar zur Hälfte an den Baukosten beteiligen, allerdings - ausgehend von damals kalkulierten 44,9 Mio. Euro - mit nicht mehr als 22,45 Mio. Euro.

Als absehbar war, dass die Baukosten tatsächlich deutlich höher liegen würden, verhandelte das Land nach. Der Stuttgarter Gemeinderat lehnte zunächst weitere Kostenbeteiligungen ab und berief sich dabei auf den Kostendeckel in der Finanzierungsvereinbarung.

Im September 2021 bewilligte der Gemeinderat eine weitere Beteiligung der Stadt von 2,3 Mio. Euro. Damit beteiligte sich die Stadt Stuttgart mit 38 Prozent an den Baukosten von 65 Mio. Euro.

Die Beteiligung der Stadt Stuttgart an den Baukosten liegt damit deutlich unter einem hälftigen Anteil. Mit der Zustimmung des Landes zur Deckelung der finanziellen Beteiligung der Stadt verblieben die Risiken für weitergehende Nachträge oder Preissteigerungen vollständig beim Land als Bauherr. Diese summierten sich bei Berücksichtigung aller Kostenkomponenten letztlich auf rund 11,5 Mio. Euro zu Lasten des Landes.

## **2.3 Unzureichendes Kostenmanagement**

Die Baukosten stiegen von 2014 bis 2021 von 43 auf 65 Mio. Euro. In der Bauunterlage vom August 2014 war keine Baukostenermittlung auf Basis des RBK-Programms enthalten, obwohl dieses als landeseigenes IT-Tool zur Kostenplanung anzuwenden ist.

Die Kosten mehrerer Gewerke wurden von Beginn an unzureichend kalkuliert. Die meisten Mehrkosten gegenüber der Planung entstanden bei der Baukonstruktion, aber auch bei der Technik und den Honoraren von Planern und Fachingenieuren. Hierbei sind u. a. folgende Gewerke bzw. Aufträge hervorzuheben:

- Beton- und Stahlbetonarbeiten: +4 Mio. Euro,
- Tischlerarbeiten: +3 Mio. Euro,
- Raumlufttechnische Anlagen: +1 Mio. Euro,
- Starkstromanlagen: +1 Mio. Euro,
- diverse Honorare an Planer: +3 Mio. Euro.

Die Mehrkosten kamen sowohl dadurch zustande, dass auf Basis unvollständiger Planungen ausgeschrieben wurde, als auch dadurch, dass Leistungen nach Auftragserteilung geändert wurden.

## **2.4 Unzureichendes Projektmanagement**

Typischerweise gibt es bei Bauvorhaben drei wesentliche Ursachen für Mehrkosten gegenüber der Planung:

- ein geänderter Bauherrenwille,
- eine unvollständige Planung oder
- nicht kalkulierte Risiken.

Ein optimales Projektmanagement versucht, Nachträge mit Mehrkosten zu verhindern. Der Rechnungshof zeigt nachfolgend auf, an welchen Stellen das Projektmanagement unzureichend im Sinne der Zielerreichung war (Kosten, Termine, Qualitäten).

### **Geänderter Bauherrenwille**

Die Nutzungsanforderung bzw. eine Bedarfsplanung definiert frühzeitig den verbindlichen Bedarf an Flächen und Qualitäten für das geplante spezifische Vorhaben. Sie ist die maßgebliche Grundlage der Planung und sollte das Bauvorhaben umfassend und verbindlich beschreiben.

Beim Neubau der John-Cranko-Schule wurden eine Reihe von Anpassungen und Änderungen des Entwurfs bzw. der Planung vorgenommen. Die Grundlage des Wettbewerbs 2011 war eine Nutzungsfläche bzw. ein Bedarf von 5.400 m<sup>2</sup>. Der Sieger-Entwurf sah bereits eine Nutzungsfläche von 5.700 m<sup>2</sup> vor. In der weiteren Planung des Architekten stieg die Nutzungsfläche auf mehr als 6.100 m<sup>2</sup> an.

Im Januar 2013 teilte ein Planer dem Land schriftlich mit: „[...] in den letzten Besprechungen hat sich herausgestellt, dass in der jetzigen Konstellation eine konstruktive Fortführung des Planungsprozesses u. a. aufgrund zahlreicher [...] neuen Nutzeranforderungen kaum möglich ist. [...] Beispielsweise werden Zusatzflächen für eine neue Physiotherapie, die Küche, den Speiseraum, die Wäscherei und eine Hausmeisterwohnung [...] gefordert.“

Die Landesregierung berichtete dem Landtag, dass, „[...] die Flächen und damit auch das Gebäudevolumen im Zuge der Konkretisierung der Planung gestiegen sind. Insbesondere wurde ein Mehrbedarf an Technikflächen ersichtlich. Des Weiteren stellen sich die Nutzerspezifika, wie z. B. Schallschutz- und Raumluftanforderungen als auch Entwurfsspezifika, wie z. B. die hochwertige Innenausstattung als kostentreibende Projektbesonderheiten dar“ (Landtagsdrucksache 15/3766).

## **Unvollständige Planung**

Ein gutes Projektmanagement trägt dafür Sorge, dass mit der Ausschreibung erst begonnen wird, wenn die Ausführungsplanung der Schlüsselwerke vollständig vorliegt (Leistungsphase 5 der Honorarordnung für Architekten und Ingenieure).

Die Tragfähigkeit des Baugrunds durch Probeentnahmen vor Baubeginn wurde unzureichend erkundet. Die Tragwerksplanung zum Rohbau wurde nach Baubeginn verändert. Zuvor freigegebene Pläne wurden revidiert. Bereits erstellter Betonstahl als Bewehrungslage musste teilweise wieder zurückgebaut und das Tragwerk im Bereich der Probephase umgeplant werden.

Auch bei den Ausbaugewerken kam es zu erheblichen Verzögerungen durch Umplanungen nach Baubeginn. Hinzu kam, dass beispielsweise der Auftrag zu den raumluftechnischen Anlagen unvollständig war und es bei zwei Drittel der Positionen des Leistungsverzeichnisses zu erheblichen Abweichungen kam.

Durch die Bauverzögerungen bzw. den gestörten Bauablauf musste das Land auch erhebliche Schadenersatzzahlungen an Unternehmen leisten. Auch wenn das Anti-Claim-Management des Landes viele Forderungen als ungerechtfertigt zurückweisen konnte, waren es in Summe mehr als 3 Mio. Euro.

### **Folgen des unzureichenden Projektmanagements**

Wegen der erst mit erheblichem zeitlichen Verzug hergestellten Verbindlichkeit der Nutzungsanforderung und der bis weit in die Bauphase hinein erforderlichen Nachsteuerung in der Bauplanung bekam das Land erst im Verlauf der fünfjährigen Bauausführung Klarheit über die Höhe der Baukosten.

## **2.5 Einbindung des Projektsteuerers in das Projektmanagement**

Bei Großprojekten gibt es drei erhebliche Risiken, die im Rahmen der Planung nur bedingt steuerbar sind:

- Leistungsrisiko (durch nicht leistungsfähige Unternehmen),
- Mängelrisiko (durch Schlechtleistungen der Unternehmen),
- Preisrisiko (Lohn, Material).

Die ersten beiden Risiken werden grundsätzlich von den Bauunternehmen und Planern getragen und werden im besten Fall durch ein gutes Projektmanagement abgeschwächt. Das Preisrisiko verbleibt hingegen regelmäßig beim Bauherrn.

Der Rechnungshof äußerte sich zuletzt in der Denkschrift 2014 (Beitrag Nr. 20) zur Einschaltung von externen Projektsteuerern bei staatlichen Bauvorhaben. Er empfahl, Aufgaben der Projektsteuerung grundsätzlich nur in begründeten Einzelfällen an Externe zu vergeben und ansonsten hierfür eine zentrale, landesweit zuständige Einheit zu bilden. Außerdem müsse eine Beauftragung frühzeitig, wirtschaftlich und mit definierten Zielen erfolgen.

Diese Empfehlungen wurden bei der John-Cranko-Schule nicht umgesetzt. So wurde der Projektsteuerer erst knapp zwei Jahre nach der Auslobung des Architekten-Wettbewerbs beauftragt. Die verspätete Einschaltung des Projektsteuerers führte dazu, dass die ursprünglichen Ziele hinsichtlich Kosten und Terminen nicht eingehalten wurden.

Der Projektsteuerer teilte bereits kurz nach seiner Beauftragung mit, dass "die Einhaltung der Kostenvorgabe nur mithilfe einer drastischen Flächenreduktion erreicht werden kann". 2013 schätzte er auf Basis der aktualisierten Entwurfsplanung Kosten von mehr als 50 Mio. Euro. Hierzu machte er mehrere konzeptionelle Einsparvorschläge, die zu Optimierungen in Millionenhöhe hätten führen können, aber allesamt nicht umgesetzt wurden.

Im Bemühen um seine vertraglichen Aufgaben war der Projektsteuerer nicht wirksam, da er nicht hinreichend in das Projektmanagement eingebunden wurde. Er wurde nicht rechtzeitig beauftragt, um sich wirksam in die Planungen einbringen zu können. Seine Einsparvorschläge hat das Land nicht berücksichtigt.

Das Honorar des Projektsteuerers stieg im Laufe der Zeit von anfänglich 0,4 Mio. Euro auf mehr als 1,6 Mio. Euro. Es wurden weder ein erfolgsabhängiges Honorar hinsichtlich Bauzeit und Kosten vereinbart, noch Leistungselemente mit Bezug auf die Kostenentwicklung festgelegt. Im Übrigen erbrachte der Projektsteuerer auch Teilleistungen der Honorarordnung für Architekten und Ingenieure, die von den Architekten und Ingenieuren zu erbringen waren.

### **3 Empfehlungen**

#### **3.1 Häufige Finanzierungen verbindlich vereinbaren**

Schließt das Land Finanzierungsvereinbarungen mit der Stadt Stuttgart zu gemeinsamen Bauvorhaben ab, die die Württembergischen Staatstheater betreffen, sollten sich Kosten und Risiken - wie in der Vereinbarung aus dem Jahr 1983 vorgesehen - zu gleichen Teilen auf Stadt und Land verteilen. Von einer einseitigen Deckelung der Kosten zum Nachteil des Landes sollte abgesehen werden.

#### **3.2 Kosten- und Projektmanagement weiter optimieren**

Das Land muss sein Kosten- und Projektmanagement optimieren. Kostenberechnungen und die Leistungsbeschriebe der freiberuflich tätigen Planer müssen vor Baubeginn intensiver validiert werden. Die Bedarfsermittlung (bzw. Nutzungsanforderung) muss vor der Entwurfsplanung vollständig und verbindlich abgeschlossen sein.

### **3.3 Externe Projektsteuerung nur frühzeitig und mit Erfolgshonorar einschalten**

Wird in begründeten Fällen ein externer Projektsteuerer eingeschaltet, sollte dieser bereits vor dem Planungswettbewerb, mit klaren Zielen und mit erfolgsabhängigem Honorar beauftragt werden.

## **4 Stellungnahme des Ministeriums**

Das Finanzministerium ergänzt, beim Planungswettbewerb für den Neubau sei die Wirtschaftlichkeit als Kriterium für die Beurteilung der von den Teilnehmerinnen und Teilnehmern eingereichten Arbeiten berücksichtigt worden.

Das Ministerium sieht eine höhere prozentuale Kostenbeteiligung der Stadt Stuttgart, u. a. weil es den denkmalpflegerischen Mehraufwand aus den Baukosten herausrechnet. Hiernach fielen auch die Mehrkosten zu Lasten des Landes geringer aus. Zudem sei noch keine abschließende Verständigung mit der Stadt erfolgt.

## Einzelplan 13: Ministerium für Verkehr

### Landesinitiative Elektromobilität III - Förderung der Elektromobilität durch das Ministerium für Verkehr (Kapitel 1306)

Das Verkehrsministerium legte eine Vielzahl von Förderprogrammen auf, ohne den Bedarf zu ermitteln. Viele Förderprogramme wurden kaum nachgefragt. Teilweise waren die Verwaltungskosten für die Abwicklung der Programme höher als das Bewilligungsvolumen.

#### 1 Ausgangslage

Im Juni 2017 beschloss die Landesregierung die „Landesinitiative III Marktwachstum Elektromobilität BW“ (LE III) für die Jahre 2017 bis 2021. Mit Landesprogrammen, die entsprechende Bundesförderungen ergänzen, sollte ein effektives Marktwachstum im Bereich der Elektromobilität erreicht werden. Neben dem Verkehrsministerium förderten das Ministerium für Wirtschaft, Arbeit und Tourismus sowie das Ministerium für Wissenschaft, Forschung und Kunst Vorhaben im Zuge der LE III.

Förderschwerpunkte des Verkehrsministeriums waren „Ausgewählte Fahrzeugflotten“ und „Ladeinfrastruktur“. Bis Ende November 2021 legte es hierzu 17 Förderprogramme auf. Ergänzend wurden zwei Förderprojekte und fünf Ad-hoc-Förderungen bewilligt. Darüber hinaus wurden Personalkosten von Stadt- und Landkreisen für die Beratung zur Nachhaltigen Mobilität sowie die Fuhrparkmodernisierung und Elektrifizierung der Landesfahrzeugflotte gefördert.

Abbildung: Fördervorhaben des Verkehrsministeriums für die Jahre 2017 bis 2021

<p><b>Ausgewählte Fahrzeugflotten</b> 14 Förderprogramme u. a. BW-e-Gutschein, Elektrolastenträder, E-Zweiradförderung für junge Leute</p>	<p><b>Ladeinfrastruktur</b> 3 Förderprogramme u. a. Charge@bw</p> <p>Förderung von Personalkosten zur Nachhaltigen Mobilität in Stadt-/Landkreisen</p>
<p><b>2 Förderprojekte</b></p>	<p><b>5 Ad-hoc-Förderungen</b> u. a. Verkehrswacht elektrisiert</p>
<p><b>Landesfuhrpark</b> 2 Programme</p>	

Beim Start der LE III in 2017 waren für das Verkehrsministerium bis 2021 insgesamt 25 Mio. Euro vorgesehen. Zwischen 2017 und 2021 wurden diese Mittel auf 47,2 Mio. Euro erhöht. Durch die Rücklage „Luftreinhaltung“ (68,8 Mio. Euro) und die Rücklage „Zukunftsland BW - Stärker aus der Krise“ (32 Mio. Euro) wurde das Budget um weitere 100 Mio. Euro aufgestockt. Damit beträgt das Budget des Verkehrsministeriums für die LE III 148 Mio. Euro. Im Januar 2022 waren davon 131,4 Mio. Euro freigegeben und 111,2 Mio. Euro ausbezahlt oder gebunden.

Der Rechnungshof hat untersucht, ob die Mittel für die LE III zweckentsprechend, wirtschaftlich und sparsam verwendet wurden. Ein Schwerpunkt der Prüfung waren die Förderprogramme für ausgewählte Fahrzeugflotten und Ladeinfrastruktur mit bewilligten Zuwendungen von 72 Mio. Euro. Ergänzend wurde das Förderprojekt „Verkehrswacht elektrisiert“ vertiefend betrachtet.

## **2 Prüfungsergebnisse**

### **2.1 Wirtschaftlichkeit und Förderbedarf nicht ausreichend untersucht**

Die Landeshaushaltsordnung sieht für alle finanzwirksamen Maßnahmen angemessene Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen vor. Vor Entscheidung über die LE III hat die Landesregierung 2017 deren Wirtschaftlichkeit nur übergreifend betrachtet. Hierbei wurde festgehalten, dass der geplante Mitteleinsatz „in einem wirtschaftlichen Verhältnis zu den klima-, wirtschafts- und verkehrspolitischen Zielen des Landes“ stehe. Eine Gegenüberstellung von Aufwand und tatsächlich zu erreichender Wirkung ist in der Untersuchung jedoch nicht enthalten.

Für die Förderschwerpunkte des Verkehrsministeriums (ausgewählte Fahrzeugflotten, Ladeinfrastruktur, innovative Vorhaben) und der anderen Ressorts wurden Kennzahlen und teilweise Zielgrößen bestimmt. Für das Verkehrsministerium wurde beispielsweise festgelegt, dass drei innovative Vorhaben gefördert werden sollen. Nicht definiert wurde jedoch, was unter innovativen Vorhaben zu verstehen ist. Als innovatives Vorhaben förderte das Ministerium u. a. das Projekt „Verkehrswacht elektrisiert“ der Landesverkehrswacht Baden-Württemberg e. V. Diese bietet betreute Informations- und Probefahrten mit Elektrofahrzeugen an. Aus Sicht des Rechnungshofs stellen Probefahrten mit Elektrofahrzeugen, die auch von Autohäusern angeboten werden, jedoch kein „innovatives Vorhaben“ dar.

Als Kennzahl für den Förderschwerpunkt ausgewählte Fahrzeugflotten wurde u. a. die „Generierung privatwirtschaftlichen Invests von möglichst einer Quote 1:1“ festgelegt. Nach Angaben des Ministeriums wurde dieses Ziel erreicht, da bei den Fahrzeugförderprogrammen die Förderquote maximal 50 Prozent betrug. Unabhängig von der Sinnhaftigkeit dieser Kennzahl trifft dies jedoch nicht bei allen Förderprogrammen dieses Schwerpunkts zu. Die Förderprogramme E-Zweiradförderung für junge Leute und E-Bus Beratungsgutschein sahen Förderpauschalen vor, die eine Vollfinanzierung zuließen. Die Förderquote hat zudem keine Aussagekraft in Bezug auf die zentralen klima- und verkehrspolitischen Ziele des Landes, zu deren Umsetzung die LE III einen Beitrag leisten soll. Bei den ausgewählten Fahrzeugflotten

wurden nur für die Elektrifizierung der Landesfahrzeugflotte Kennzahlen bestimmt, die in direktem Bezug zu den geförderten Fahrzeugen stehen oder die klimapolitischen Ziele des Landes abbilden (z. B. Umfang der zu fördernden Fahrzeuge oder CO<sub>2</sub>-Einsparung).

Die Wirtschaftlichkeit der einzelnen Förderprogramme hat das Verkehrsministerium nicht untersucht. Es hat weder Wirkungskennzahlen noch Zielgrößen für die einzelnen Förderprogramme festgelegt.

99 Prozent der Förderanträge entfielen auf die vier Förderprogramme BW-e-Gutschein, Charge@bw, Elektrolastenräder und E-Zweiradförderung für junge Leute. Die übrigen Förderprogramme wurden weniger, in zwei Fällen gar nicht nachgefragt. So gingen für die Förderprogramme „Schnellladeinfrastruktur für E-Taxis“ und „Unterstützungsangebote für Kommunen zur Bevorrechtigung von E-Fahrzeugen“ überhaupt keine Förderanträge ein. Für das Programm E-Roller-Sharing gab es lediglich drei Förderanträge. In diesen Fällen wäre eine überschlägige Klärung des Bedarfs mit überschaubarem Aufwand möglich gewesen.

Tabelle 1: Nachfrage der 17 Förderprogramme in den Förderschwerpunkten „Ausgewählte Fahrzeugflotten“ und „Ladeinfrastruktur“ (Stand Mai 2020/November 2021)

Förderprogramm	Anzahl der Förderanträge	Anteil (in Prozent)
BW-e-Gutschein	16.443	60
Charge@bw	5.366	19
Elektrolastenräder	3.797	14
E-Zweiradförderung für junge Leute	1.558	6
Übrige 13 Förderprogramme	366	1
Summe	27.530	100

Das Ministerium legte eine Vielzahl von Förderprogrammen auf, ohne den jeweiligen Bedarf zu erheben. Im Vordergrund stand, das zur Verfügung stehende Budget möglichst vollständig einzusetzen.

## 2.2 Hohe Verwaltungskosten bei der Abwicklung der Förderprogramme durch die L-Bank

In der ressortübergreifenden Wirtschaftlichkeitsuntersuchung von 2017 wurden bei Abwicklung der Förderprogramme durch die L-Bank Verwaltungskosten von 1,5 Prozent der Zuwendungssumme bzw. 200 Euro je Antrag zugrunde gelegt.

Das Ministerium übertrug die Abwicklung von acht Förderprogrammen des Verkehrsressorts der L-Bank. Die Vereinbarungen zwischen dem Ministerium und der L-Bank sahen einen einmaligen Verwaltungskostenbeitrag zur Vorbereitung und Einrichtung der Systeme vor. Darüber hinaus wurden für die geplante Laufzeit der Förderprogramme jährliche Pauschalen festgelegt.

Grundlage für die Pauschalen war die Zahl der erwarteten Bewilligungen. Für den Fall, dass die erwarteten Bewilligungen überschritten werden, wurde für jede weitere Bewilligung eine Pauschale festgesetzt. Eine Möglichkeit, die Verwaltungskosten anzupassen, wenn die Anzahl der erwarteten Bewilligungen nicht erreicht wird, sahen die Vereinbarungen nicht vor. Bei fast allen Vereinbarungen überstiegen die Verwaltungskosten die in der Wirtschaftlichkeitsuntersuchung zugrunde gelegten Kosten. Für das Förderprogramm E-Zweiradförderung für junge Leute ergab sich bereits aus der Vereinbarung, dass die Verwaltungskosten mindestens 40 Prozent des Bewilligungsvolumens betragen würden.

Bislang fielen für die acht durch die L-Bank abgewickelten Förderprogramme bei einem Bewilligungsvolumen von 65 Mio. Euro rund 8 Mio. Euro Verwaltungskosten an. Die Bandbreite lag zwischen 172 Euro und 10.500 Euro je Förderantrag. Bei drei Programmen betragen die Verwaltungskosten je Förderantrag mehr als 2.000 Euro. Bei den Förderprogrammen E-Bus Beratungsgutschein und Abwrackprämie für Roller und Krafträder überstiegen die Verwaltungskosten nach der Abwicklung sogar das Bewilligungsvolumen. Eine Ursache hierfür war, dass die tatsächliche Nachfrage erheblich hinter den Erwartungen zurückblieb und eine Reduzierung der Pauschalen für diesen Fall nicht vorgesehen war.

Tabelle 2: Kostenerstattung des Ministeriums an die L-Bank für die Abwicklung der Förderprogramme (Stand November 2021)

Förderprogramm	Bewilligungsvolumen (in Euro)	Kosten je Antrag (in Euro)	Anteil Verwaltungskosten am Bewilligungsvolumen (in Prozent)
BW-e-Bus Gutschein	300.000	10.500	11
E-Bus Beratungsgutschein	50.000	2.875	115
E-Taxi	792.000	667	9
BW-e-Gutschein	38.027.913	225	10
Elektrolastenträder	4.140.602	209	16
Abwrackprämie für Roller und Krafträder	141.586	2.152	140
E-Zweiradförderung für junge Leute			
2018	140.823	286	50
2020	486.000	172	47
Charge@bw	20.796.766	716	15
Summe	64.875.690		12

### 2.3 Projekt „Verkehrswacht elektrisiert“

Mit dem Projekt „Verkehrswacht elektrisiert“ verfolgte das Verkehrsministerium das Ziel, Vorurteile gegen die Elektromobilität auszuräumen. Für Infor-

mations- und Probefahrten mit Elektrofahrzeugen baute die Landesverkehrswacht eine Fahrzeugflotte aus E-Pkw auf und bildete Ehrenamtliche zu „E-Auto-Moderierenden“ aus.

Im Dezember 2020 bewilligte das Ministerium der Landesverkehrswacht auf der Grundlage des Förderprogramms BW-e-Gutschein eine Zuwendung von 108.000 Euro für Betriebs- und Unterhaltungskosten von 36 E-Pkw. Des Weiteren gewährte es der Landesverkehrswacht eine Zuwendung von 311.900 Euro für das Rahmenprojekt zur Ausbildung der Ehrenamtlichen sowie zur Durchführung der Probefahrten und von Informationsveranstaltungen. Jeder Ehrenamtliche sollte monatlich mindestens 20 Probefahrten für Interessenten anbieten. Um eigene Erfahrungen zu sammeln, sollten die Ehrenamtlichen die E-Pkw auch privat im Alltag nutzen können. Zum Teil sollten sie auf ein Verbrennerfahrzeug verzichten oder kein neues anschaffen. Die E-Pkw sollten zudem in nicht näher definiertem Umfang in die regulären Fahrsicherheitstrainings einbezogen werden.

Angesichts des aus Sicht des Rechnungshofs überschaubaren Ziels von 20 Probefahrten monatlich stand die private Nutzung der E-Pkw und nicht die Durchführung von Probefahrten im Vordergrund.

Von angestrebten 720 Probefahrten im Monat wurden bis Mitte September 2021 monatlich 505 Probefahrten durchgeführt. Die Landesverkehrswacht führt dies überwiegend auf die pandemiebedingten Einschränkungen zurück.

#### **Förderung des Projekts nicht erforderlich**

Zuwendungen dürfen nach § 23 Landeshaushaltsordnung nur bewilligt werden, wenn an der Erfüllung des Zweckes durch den Zuwendungsempfänger ein erhebliches Landesinteresse besteht, das ohne die Zuwendung nicht hinreichend befriedigt werden kann. Fahrzeughändler bieten ebenfalls Probefahrten an. Interessierte haben auch ohne das Förderprojekt die Möglichkeit, Elektrofahrzeuge unterschiedlicher Hersteller kennenzulernen und zu testen. Die Förderung des Projekts war nicht erforderlich.

#### **Beihilfenrecht nicht hinreichend geprüft**

Das europäische Beihilfenrecht ist Teil des Wettbewerbsrechts. Einzelne Unternehmen bzw. wirtschaftlich tätige Einrichtungen dürfen in ihrer Marktposition nicht dadurch bessergestellt werden, dass sie mit öffentlichen Mitteln unterstützt werden.

Nachdem im Ministerium Zweifel an der beihilfenrechtlichen Zulässigkeit der Förderung aufgekommen waren, legte die Landesverkehrswacht dem Ministerium ein Gutachten zur beihilfenrechtlichen Einordnung der beantragten Zuwendungen vor. Es kommt zu dem Ergebnis, dass es sich nicht um eine Beihilfe handle, da das Projekt nicht als wirtschaftliche Tätigkeit einzustufen sei. Das Ministerium bewilligte die Zuwendungen daraufhin in der beantragten Höhe. In den Bewilligungsbescheiden verwies es auf das von der Landesverkehrswacht vorgelegte Gutachten. Gleichzeitig stellte es fest, es sei strittig, ob es sich um eine Beihilfe handle. Eine anderweitige Bewertung durch die Europäische Kommission sei möglich und könne zur Rechtswidrigkeit des Zuwendungsbescheids führen. Damit gewährte das Ministerium die Zuwendungen im Bewusstsein um das erhöhte Risiko eines Beihilfenrechtsverstoßes.

Die Zuwendungen für das Rahmenprojekt bewilligte das Ministerium als Ad-hoc-Förderung ohne Förderprogramm oder Förderaufruf. Aus Sicht des

Rechnungshofs bergen insbesondere Ad-hoc-Beihilfen, die auf Vorschlag oder in Zusammenarbeit mit einem einzelnen Zuwendungsempfänger zustande kommen, die Gefahr von Verstößen gegen das europäische Beihilfenrecht. Daraus können sich rechtliche Risiken aus Streitigkeiten mit dem Zuwendungsempfänger, nicht berücksichtigten Wettbewerbern und der Europäischen Kommission ergeben.

### **3 Empfehlungen**

#### **3.1 Bedarf bei der Aufstellung von Förderprogrammen ermitteln und Förderziele in aussagekräftigen Kennzahlen abbilden**

Besteht ein ressortübergreifendes Förderprogramm wie die LE III aus einer Vielzahl von Förderprogrammen, sollte nicht nur für das Gesamtprojekt, sondern auch für die einzelnen Förderprogramme eine Wirtschaftlichkeitsuntersuchung durchgeführt werden. Dabei sollten die zuständigen Ministerien den Bedarf für die geplante Förderung in geeigneter Weise erheben.

Förderziele sollten in aussagekräftigen Kennzahlen abgebildet werden. Darüber hinaus sollten Zielgrößen festgelegt und bei erheblichen Mittelerhöhungen überprüft und gegebenenfalls angepasst werden.

#### **3.2 Verwaltungskosten für Förderprogramme aufwandsbezogen kalkulieren**

Verwaltungskosten für die Abwicklung von Förderprogrammen sollten in der Wirtschaftlichkeitsuntersuchung realistisch kalkuliert werden. Förderprogramme, bei denen Verwaltungskosten von mehr als 10 Prozent des Bewilligungsvolumens zu erwarten sind, sollten in der Regel nicht aufgelegt werden. Werden Dritte mit der Abwicklung von Förderprogrammen beauftragt, sollte eine Regelung zur Anpassung der Vergütung für den Fall vorgesehen werden, dass die Nachfrage erheblich geringer ist als erwartet.

#### **3.3 Ad-hoc-Förderungen vermeiden und Erforderlichkeit von Zuwendungen sorgfältig prüfen**

Um eine transparente und sachgerechte Vergabe von Fördermitteln zu gewährleisten, sollten Zuwendungen nicht als Ad-hoc-Förderungen, sondern auf der Grundlage von Förderprogrammen gewährt werden.

Das Ministerium sollte bei der Bewilligung von Zuwendungen sorgfältig prüfen, ob die geplante Förderung erforderlich ist. Können die Ziele durch bestehende Angebote in gleicher Weise erreicht werden, ist von einer Förderung abzusehen.

### **3.4 Beihilfenrecht prüfen und dokumentieren**

Das Ministerium sollte in Zuwendungsverfahren die beihilfenrechtliche Einordnung und die sich daraus ergebenden Konsequenzen bis zur Bewilligung abschließend klären und aktenkundig machen und im Zweifel von einer Förderung absehen.

## **4 Stellungnahme des Ministeriums**

Das Verkehrsministerium stellt fest, die LE III sei nachweislich erfolgreich. Baden-Württemberg sei bei der Anzahl der öffentlich zugänglichen Ladepunkte und den Bestandszahlen für batterieelektrische Pkw eines der führenden Länder.

Das Ministerium messe seine Förderprogramme stets am Anspruch der Wirtschaftlichkeit. Eine genaue wirtschaftliche Betrachtung von Einzelprogrammen sei nicht immer realisierbar. Positive Umweltwirkungen und Wirkungen auf die Wirtschaft seien nur schwer monetär erfassbar. Das Ministerium strebe jedoch an, die Aussagekraft künftiger Kennzahlen zu erhöhen. Exakte Prognosen über die zu erwartende Nachfrage der Förderprogramme seien vielfach schwierig oder unmöglich gewesen. Einige Förderangebote seien so konzipiert worden, dass sie eine bestimmte klima- und wirtschaftspolitisch angestrebte Nachfrage erst auslösen sollten.

Bei den Verwaltungskosten der L-Bank habe das Ministerium darauf geachtet, dass diese immer den tatsächlich ausgeführten Leistungen entsprechen. Personalbeschaffung und Einarbeitung würden Kosten verursachen, die nur über eine Mindestanzahl von Förderanträgen abgegolten werden könnten. Daher sei eine Reduzierung der Verwaltungskosten bei weniger Förderanträgen als erwartet nicht möglich. Das Ministerium sei bestrebt, die Förderungen so einfach wie möglich zu gestalten, um die Abwicklungskosten gering zu halten.

Ad-hoc-Förderungen seien eine Ausnahme, die es ermöglichen, besonders innovative Projekte zu unterstützen. Das Ministerium erklärt, dass künftige Förderungen in der Regel auf der Grundlage von vorab veröffentlichten Fördermodalitäten oder Förderaufrufen vorgenommen werden sollen.

Das Projekt „Verkehrswacht elektrisiert“ stehe im ganzen Land zur Verfügung und erzeuge eine hohe Sichtbarkeit und Multiplikatoreffekte. Dem Ministerium sei kein preisgünstigerer Weg ersichtlich, um dieses Serviceangebot zu erlangen.

Das Beihilfenrecht sei ein wichtiger Bestandteil bei der Entwicklung von Förderprogrammen und werde stets sorgfältig geprüft. In Zweifelsfällen werde zukünftig zusätzlich eine externe Beurteilung herangezogen.

## **5 Schlussbemerkung**

Der Rechnungshof begrüßt es, dass das Verkehrsministerium die Empfehlungen zu Kennzahlen, Ad-hoc-Förderungen und zum Beihilfenrecht aufgreift. Er bleibt bei seiner Auffassung, dass der Bedarf und die Wirtschaftlichkeit bei der Aufstellung von Förderprogrammen untersucht werden sollten. Auch hinsichtlich der Verwaltungskosten hält der Rechnungshof an seinen Empfehlungen fest.

## **Einzelplan 14: Ministerium Wissenschaft, Forschung und Kunst**

### **Förderung der Evangelischen Hochschule Ludwigsburg (Kapitel 1403)**

**Das Land fördert zahlreiche Bachelorstudiengänge an der Evangelischen Hochschule Ludwigsburg mit einem maßvoll bemessenen Landeszuschuss. Zu großzügig sind dagegen die vom Land gewährte Projektförderung für kaum nachgefragte pflegewissenschaftliche Studiengänge und ihre 2021 vereinbarte Fortschreibung für fünf Jahre. Unwirtschaftlich ist der Betrieb der Außenstelle Reutlingen der Hochschule mit jährlich 35 Studienanfängerplätzen. Das Land und die Hochschule sollten deshalb Alternativen zu diesem Standort prüfen.**

#### **1 Ausgangslage**

Die Evangelische Hochschule Ludwigsburg ist eine seit 1973 staatlich anerkannte Fachhochschule in der Trägerschaft der Evangelischen Landeskirche in Württemberg. Sie bietet die Bachelorstudiengänge Diakoniewissenschaft und Soziale Arbeit, Frühkindliche Bildung und Erziehung, Inklusive Pädagogik und Heilpädagogik, Internationale Soziale Arbeit, Religions- und Gemeindepädagogik, Soziale Arbeit und vier Masterstudiengänge an. Seit 2014 bzw. 2016 befinden sich zwei pflegewissenschaftliche Bachelorstudiengänge im Aufbau.

2021 lehrten insgesamt 44 Professoren und 85 Lehrbeauftragte an der Hochschule. Im Wintersemester 2020/2021 waren in den Bachelorstudiengängen am Standort Ludwigsburg insgesamt 1.080 Studierende und in den Masterstudiengängen 105 Studierende immatrikuliert.

Seit 2018 bietet die Evangelische Hochschule in einer Außenstelle in Reutlingen einen Bachelorstudiengang Soziale Arbeit an, in dem weitere 145 Studierende immatrikuliert sind. Die Außenstelle verfügt über 4,5 Stellen für Professuren und 1,1 Stellen für weitere Mitarbeiter.

Das Haushaltsvolumen der Evangelischen Hochschule Ludwigsburg betrug 2020 insgesamt 11,25 Mio. Euro, das zu 60 Prozent von der Evangelischen Landeskirche und aus eigenen Einnahmen der Hochschule finanziert wird. Das Land Baden-Württemberg förderte 2020 die Evangelische Hochschule Ludwigsburg mit insgesamt 4,55 Mio. Euro. Der größte Teil dieser Förderung (2,16 Mio. Euro) beruht auf der Regelung des Artikel 27 § 22 des Zweiten Hochschulrechtsänderungsgesetzes (2. HRÄG) 2005. Es handelt sich um eine besitzstandswahrende Norm, die außer der Evangelischen Hochschule Ludwigsburg auch der Evangelischen Hochschule Freiburg und der Katholischen Hochschule Freiburg zugutekommt. Weitere 0,74 Mio. Euro wurden als Übergangsfinanzierung nach dem Auslaufen des Ausbauprogramms „Hochschule 2012“ gewährt. Weitere 0,95 Mio. Euro stammen aus

dem Förderprogramm „Akademisierung der Gesundheitsfachberufe“ und sollten der Finanzierung der beiden im Aufbau befindlichen pflegewissenschaftlichen Studiengänge dienen. Jährlich 0,70 Mio. Euro werden zusätzlich vom Land als „Anschubfinanzierung“ für das Studienangebot am Standort Reutlingen geleistet. Außerdem stellte das Land für die Außenstelle Reutlingen die notwendigen Räume unentgeltlich zur Verfügung.

Als Infrastruktur für die im Aufbau befindlichen pflegewissenschaftlichen Studiengänge hat die Evangelische Hochschule in einem langfristig angemieteten Gebäude auf dem Campus in Ludwigsburg einen Trainingsraum eingerichtet, in dem Pflegesituationen realitätsnah simuliert werden können („Skills Lab“). Für diese Investition gewährte das Land 2019 der Hochschule eine einmalige Zuwendung von 450.000 Euro.

Im Frühjahr 2021 schloss das Land mit den Trägern der drei kirchlichen Fachhochschulen eine Finanzierungsvereinbarung, die den kirchlichen Hochschulen Finanzierungs- und Planungssicherheit für den Zeitraum 2021 bis 2025 garantieren soll. In dieser Vereinbarung wurde ein jährlicher Zuschuss an die Evangelische Hochschule Ludwigsburg von 4,20 Mio. Euro festgelegt, der sich jährlich um 3 Prozent erhöht.

Mit dieser Summe führt das Land die Finanzierung nach dem 2. HRÄG, die Übergangsförderung nach Auslaufen des Ausbauprogramms und die Förderung aus dem Programm „Akademisierung der Gesundheitsfachberufe“ zusammen. Nicht von der Finanzierungsvereinbarung umfasst ist die jährliche Zuwendung des Landes für den Studiengang in Reutlingen.

Der Rechnungshof hat 2021 die Verwendung der Landesmittel durch die Evangelische Hochschule geprüft. Die Prüfung erstreckte sich schwerpunktmäßig auf die Haushaltsjahre 2016 bis 2020.

## **2 Prüfungsergebnisse**

### **2.1 Gesamtumfang der Förderung**

Bezieht man die 2020 gewährte Förderung des Landes (ohne „Akademisierung der Gesundheitsfachberufe“ und ohne die Förderung der Außenstelle Reutlingen) auf die in Ludwigsburg in den Bachelorstudiengängen (ohne Pflegewissenschaft) immatrikulierten Studierenden und legt eine Regelstudienzeit von durchschnittlich sieben Semestern zugrunde, so wird der einzelne Studienplatz vom Land mit einem Betrag von knapp 10.000 Euro gefördert.

Nach Feststellungen des Statistischen Bundesamtes aus dem Jahr 2019 liegen die durchschnittlichen Ausgaben eines sozialwissenschaftlichen Bachelorstudiengangs an einer staatlichen Fachhochschule bei 19.400 Euro je Studierender.

Dieser Vergleich zeigt, dass das Studienplatzangebot der Evangelischen Hochschule Ludwigsburg das Land bei der Hochschulfinanzierung in beachtlichem Umfang entlastet. Die Ende der Neunzigerjahre vom Land getroffene Entscheidung, die Studiengänge an der Evangelischen Hochschule Ludwigsburg weiter zu fördern, erweist sich vor diesem Hintergrund als wirtschaftlich vernünftig.

## **2.2 Fehler im Zuwendungsverfahren**

Die Prüfung des Rechnungshofs hat bei der Verwendung der Landesmittel an der Evangelischen Hochschule einige kleinere Fehler ergeben.

Diese hätten bei einer sorgfältigen Prüfung der Verwendungsnachweise bereits durch das Wissenschaftsministerium korrigiert werden können.

Das Wissenschaftsministerium hat zugesagt, zu prüfen, ob und in welchem Umfang sich aus den Feststellungen des Rechnungshofs Rückforderungsansprüche ergeben. In einem der Fälle hat die Evangelische Hochschule bereits eine Korrektur ihrer Abrechnung vorgenommen und die Rückzahlung zugesichert.

## **2.3 Förderung der neuen pflegewissenschaftlichen Studiengänge**

Seit dem Wintersemester 2015/2016 bzw. 2016/2017 erhält die Evangelische Hochschule einen jährlichen Zuschuss für den Aufbau und Betrieb zweier neuer pflegewissenschaftlicher Bachelorstudiengänge. Es handelt sich um einen Studiengang, der das Studium der Pflegewissenschaft und die Ausbildung zum Kranken- und Altenpfleger integrieren soll, und einen weiteren Studiengang, der bereits beruflich tätigen examinierten Pflegefachkräften eine pflegewissenschaftliche Hochschulausbildung ermöglicht. Angeboten wurden im ausbildungsintegrierenden Bachelorstudiengang jährlich 35 Studienanfängerplätze und 30 Studienanfängerplätze im Studiengang für examinierte Fachkräfte.

Angesichts des offenkundig bestehenden Bedarfs an Pflegefachkräften sagte das Land die Förderung dieser Studiengänge im Rahmen des Programms „Akademisierung der Gesundheitsfachberufe“ zu.

Im ausbildungsintegrierenden Studiengang hätten in den Studienjahren 2015/2016 bis 2019/2020 insgesamt 175 Studienanfänger diesen Studiengang beginnen können. Tatsächlich nahmen in diesem Zeitraum nur 64 Studierende das Studium auf. Wegen einer beachtlichen Zahl von Studienabbrechern blieb die Zahl der erfolgreichen Absolventen noch weiter hinter den Erwartungen zurück.

Gefördert wurde dieser Studiengang 2016 mit 438.000 Euro, 2017 mit 637.000 Euro. In 2018 und 2019 wurde die Höhe der Förderung im Hinblick auf die geringe Auslastung des Studiengangs auf 400.000 Euro bzw. 598.000 Euro gekürzt. 2020 wurde trotz der geringen Auslastung wieder die volle Fördersumme von 637.000 Euro ausbezahlt.

Bezieht man diese Förderung von 2,71 Mio. Euro in fünf Jahren auf die 64 Studienanfänger, so ergibt sich faktisch ein Fördersatz von rund 42.300 Euro je in Anspruch genommenem Studienanfängerplatz. Würde man die 34 Studienabbrecher subtrahieren, ergäbe sich ein mehr als doppelt so hoher Fördersatz je Absolvent.

Dieser Betrag steht außer Verhältnis zu den vom Statistischen Bundesamt festgestellten durchschnittlichen Kosten eines gesundheitswissenschaftli-

chen Fachhochschulstudienplatzes von 16.300 Euro und zu dem vom Wissenschaftsministerium 2016 definierten Fördersatz von 18.200 Euro je Studienanfängerplatz. Die vom Wissenschaftsministerium vorgenommene auslastungsbezogene Kürzung erweist sich vor diesem Hintergrund als unzureichend.

Noch deutlichere Abweichungen der Realität von den Erwartungen der Hochschule und des Landes ergaben sich bei dem zweiten geförderten Studiengang „Pflege für examinierte Fachkräfte“. Hier förderte das Land den Studiengang von 2017 bis 2020 mit insgesamt 1,62 Mio. Euro. Angeboten wurden jeweils zu Beginn des Studienjahres 30 Studienanfängerplätze. Tatsächlich haben in diesen vier Studienjahren insgesamt nur 10 Studierende ihr Studium begonnen.

Bezogen auf die Zahl der Studienanfänger ergab sich mithin eine faktische Förderung je in Anspruch genommenen Studienanfängerplatz von 162.000 Euro. Beabsichtigt war eine Förderung von 17.800 Euro je Studienanfängerplatz. Diese geplante Summe hat sich im Ergebnis verneunfacht.

Der Rechnungshof verkennt nicht, dass ein dringender gesellschaftlicher Bedarf an gut ausgebildeten Pflegekräften besteht und dass die Rahmenbedingungen der letzten Jahre für die Schaffung neuer Studiengänge schwierig waren. Da das Studienangebot auf keine nennenswerte Nachfrage gestoßen ist, hätte das Wissenschaftsministerium bei diesem Studiengang die Konsequenz ziehen müssen, die staatliche Förderung zeitnah zu beenden.

## **2.4 Abschluss einer großzügigen Finanzierungsvereinbarung**

Die Landesregierung hat zu Beginn des Jahres 2021 mit den drei kirchlichen Fachhochschulen nach dem Vorbild der Hochschulfinanzierungsvereinbarung der staatlichen Hochschulen eine auf fünf Jahre ausgelegte Finanzierungsvereinbarung getroffen. Ziel der Vereinbarung war es, den Hochschulen Planungssicherheit bis 2025 zu verschaffen und auf der Landesseite den Verwaltungsaufwand für jährliche Zuwendungen einzusparen.

Der Rechnungshof kann diese Zielsetzungen nachvollziehen. Es ist folgerichtig, dass die bestehenden Finanzierungslinien aus dem HRÄG und aus der Übergangsförderung nach Ende des Ausbauprogramms 2012 ausgehend vom Volumen der Förderung 2020 festgeschrieben und mit 3 Prozent jährlich dynamisiert werden.

Schwer nachvollziehbar ist dagegen die ungekürzte Festschreibung der Förderbeträge der beiden neuen pflegewissenschaftlichen Studiengänge. Weder hat das Wissenschaftsministerium bei der Bemessung der künftigen Förderung die seit Jahren vorgenommenen und nach Auffassung des Rechnungshofs ohnehin zu geringen auslastungsbezogenen Kürzungen beim ausbildungsintegrierenden Studiengang berücksichtigt noch die Zielverfehlung bei der Förderung des Studiengangs für bereits examinierte Pflegekräfte.

Aus Sicht des Rechnungshofes wäre es sachgerecht gewesen, die Förderung des Studiengangs für examinierte Fachkräfte nicht in den neuen Finanzierungsvertrag aufzunehmen und bei der Förderung des ausbildungsintegrierenden Studiengangs mindestens die vom Ministerium selbst vorgenommene auslastungsbezogene Kürzung zu berücksichtigen. Das Volumen der vereinbarten staatlichen Förderung hätte sich damit um jährlich mindestens 820.000 Euro vermindert. In dieser Höhe erweist sich die getroffene Vereinbarung als nicht sachgerecht.

Soweit das Ministerium und die Evangelische Hochschule nun geltend machen, es handle sich bei der vereinbarten Fördersumme auch um die Anschubfinanzierung für einen ab 2021 geplanten primärqualifizierenden pflegewissenschaftlichen Studiengang, rechtfertigt dies angesichts der gemachten Erfahrungen keinesfalls eine rechtsverbindlich festgeschriebene Dauerförderung. Sachgerecht wäre allenfalls eine an der Auslastung des neuen Studiengangs orientierte separate Projektförderung gewesen.

## **2.5 Finanzierung eines Studiengangs am Standort Reutlingen**

Die Evangelische Hochschule bietet auf Wunsch der Region und mit Unterstützung des Landes seit 2018 am Standort Reutlingen den Bachelorstudiengang Soziale Arbeit mit jährlich 35 Studienanfängerplätzen an. Das Angebot soll dem Fachkräftemangel entgegenwirken und einen Bezug zu den sozialen und diakonischen Einrichtungen in der Region Neckar-Alb herstellen.

Das Land hat im August 2018 für diesen Bachelorstudiengang Soziale Arbeit am Standort Reutlingen eine Anschubfinanzierung für fünf Jahre (2018 bis 2022) von insgesamt 3,5 Mio. Euro bewilligt. Zudem wurden der Hochschule vom Land Räumlichkeiten mietfrei überlassen. Diese Räumlichkeiten stehen ab Mitte 2022 nicht mehr zur Verfügung. Derzeit ist das Aufstellen von Containern geplant, um den Studienbetrieb für einen weiteren Interimszeitraum zu ermöglichen.

Selbst wenn man die mietfreie Überlassung der Räume außer Betracht lässt, hat das Land jeden Studienanfängerplatz/Absolventen des Reutlinger Studiengangs mit 20.000 Euro gefördert. Dieser Betrag liegt höher als die Ausgaben für einen Studienanfängerplatz in Ludwigsburg und an einer staatlichen Hochschule. Gleichwohl legt die Evangelische Hochschule plausibel dar, dass die Zuwendung des Landes zuletzt nur etwa 75 Prozent ihres Aufwands von rund 900.000 Euro gedeckt hat. Für die Zukunft erwartet die Evangelische Hochschule einen kostendeckenden Landeszuschuss, da für die Subventionierung des Reutlinger Studiengangs keine kirchlichen Mittel zur Verfügung stehen.

Würde das Land für die Außenstelle Reutlingen einen kostendeckenden Zuschuss gewähren, erhöhte sich der Aufwand je Absolvent auf rund 25.700 Euro (zuzüglich der Raumkosten). Dieser Betrag ist angesichts der Möglichkeit, diese Studienplätze an eine staatliche Hochschule mit sozialpädagogischem Profil (z. B. Esslingen oder Ravensburg-Weingarten) zu verlagern und dort zu den üblichen Kosten zu finanzieren, nicht vertretbar.

Eine Fortführung des Studiengangs in Reutlingen ist aus Sicht des Rechnungshofs nur dann vertretbar, wenn durch nachhaltig gesicherte Zuschüsse Dritter (z. B. der Region oder des Landkreises) der Zuschuss des Landes

auf 19.400 Euro je Studienanfängerplatz gesenkt werden kann. Dies entspräche einem jährlichen Zuschuss von 679.000 Euro (zuzüglich einer jährlichen Steigerung um 3 Prozent analog zum Hochschulfinanzierungsvertrag).

Diese Beurteilung ändert sich auch dann nicht, wenn man in Betracht zieht, dass seit 2018 alle Studienanfängerplätze zu 100 Prozent ausgelastet sind.

### **3 Empfehlungen**

#### **3.1 Evangelische Hochschule weiter fördern**

Die Evangelischen Landeskirche finanziert mit ihrem Beitrag Studiengänge an der Evangelischen Hochschule Ludwigsburg mit, deren Absolventen in vielen sozialen Bereichen (auch außerhalb kirchlicher Institutionen) dringend benötigt werden.

Der Rechnungshof empfiehlt daher der Landesregierung,

- die Förderung der Studiengänge an der Evangelischen Hochschule Ludwigsburg dem Grunde nach weiterzuführen.

#### **3.2 Zuwendungsrecht beachten**

Wie bei jeder Förderung aus Landesmitteln ist die ordnungsgemäße Verwendung der zugewendeten Mittel sicherzustellen. Fehler bei der Bemessung der zugewendeten Mittel sind zu vermeiden oder nach Prüfung der Verwendungsnachweise zu korrigieren.

Der Rechnungshof empfiehlt dem Wissenschaftsministerium,

- die Verwendungsnachweise sorgfältig zu prüfen und zu Unrecht gewährte oder nicht ordnungsgemäß verwendete Mittel zurückzufordern.

#### **3.3 Landesförderung an Auslastung der Studiengänge anpassen**

Das Beispiel der beiden im Aufbau befindlichen pflegewissenschaftlichen Studiengänge zeigt, dass bei der Förderung neu eingeführter Studiengänge ein erhöhtes Risiko besteht, das Ziel der Förderung zu verfehlen.

Um dieses Risiko zwischen dem Träger der Hochschule und dem Land interessengerecht zu verteilen, hält der Rechnungshof bei der Förderung neuer Studiengänge in den ersten Jahren eine Kombination von verlässlicher Grundfinanzierung und auslastungsbezogener (Aufbau-)Förderung für sachgerecht.

Der Rechnungshof empfiehlt dem Wissenschaftsministerium,

- die Förderung neuer Studiengänge in den ersten Jahren stärker auslastungsbezogen zu bemessen und
- in Fällen, in denen ein neuer Studiengang auf keine nennenswerte Nachfrage stößt, die Förderung zeitnah einzustellen.

### **3.4 Finanzierung realistischer bemessen**

Der Rechnungshof erhebt keine Einwendungen dagegen, dass das Wissenschaftsministerium durch eine fünf Jahre geltende Finanzierungsvereinbarung Planungssicherheit bei den geförderten Hochschulen schafft, vorausgesetzt, die Höhe der Förderung orientiert sich an realen Erfahrungswerten.

Der Rechnungshof empfiehlt dem Wissenschaftsministerium,

- Finanzierungsvereinbarungen mit Hochschulen künftig maßvoll und realitätsbezogen abzuschließen,
- die nächste Finanzierungsvereinbarung nach unten anzupassen, wenn sich die Verhältnisse hinsichtlich der pflegewissenschaftlichen Studiengänge bis 2025 nicht wesentlich verändert haben sollten.

### **3.5 Alternativen für den Standort Reutlingen prüfen**

Eine Fortführung am Standort Reutlingen kommt aus Sicht des Rechnungshofs nur dann in Betracht, wenn der Landeszuschuss je Studienplatz durch Zuwendungen Dritter nachhaltig auf das Niveau eines staatlich organisierten Studienplatzes (durchschnittlich 19.400 Euro) begrenzt wird.

Als Alternative zum unwirtschaftlichen Standort Reutlingen kommt die Verlagerung der Studienplätze an eine staatliche Hochschule für angewandte Wissenschaften (z. B. Ravensburg-Weingarten oder Esslingen) in Frage.

Der Rechnungshof empfiehlt dem Wissenschaftsministerium,

- die Förderung der Außenstelle Reutlingen der Evangelischen Hochschule einzustellen oder eine der genannten Alternativen zu realisieren.

## **4 Stellungnahme des Ministeriums**

Das Wissenschaftsministerium sieht sich durch die Empfehlung des Rechnungshofs, die Förderung der Studiengänge an der Evangelischen Hochschule dem Grunde nach weiterzuführen, im bisherigen Vorgehen bestätigt.

Den vom Rechnungshof festgestellten „kleineren“ Fehlern werde nachgegangen. In einem unstrittigen Fall werde dies zu einer Korrektur im Rahmen einer bereits mit der Evangelischen Hochschule vereinbarten Rückforderung führen. Die zwei weiteren vom Rechnungshof geltend gemachten Vorgänge bedürften zunächst einer eingehenden Überprüfung.

Hinsichtlich der Kritik der Förderung von Kapazitäten im Bereich der Pflegestudiengänge wird der Einschätzung des Rechnungshofs entgegengetreten: Angesichts des großen Bedarfs an akademisch ausgebildeten Pflegekräften seien entsprechende Fördermodalitäten unumgänglich. Gerade der Aufbau neuer Studiengänge erfordere im Hinblick auf bestehende Fixkosten eine verlässliche Finanzierung jenseits der vorhandenen Auslastungen. Aus die-

sem Grund sei auch bei der Finanzierungsvereinbarung bewusst eine kapazitäts- und zukunftsorientierte Betrachtungsweise zugrunde gelegt worden. Dies gelte insbesondere, weil bei Abschluss der Finanzierungsvereinbarung bereits die Implementierung des primärqualifizierenden Studiengangs Pflege in der konkreten Planung war. Dieser sei mittlerweile eingerichtet, sodass die Evangelische Hochschule nun mit drei Studiengangsmodellen im Bereich der Pflege erhebliche Anstrengungen unternehme, eine adäquate Auslastung zu erreichen. Entgegengetreten wird auch der Bewertung des Rechnungshofs, die abgeschlossene Finanzierungsvereinbarung sei „großzügig“ mit Blick auf die Festschreibung der Förderbeträge im Bereich der Pflegestudiengänge. Betrachte man am Standort Ludwigsburg die vom Rechnungshof bestätigten Durchschnittskosten eines Studienplatzes in den Bachelorstudiengängen im Wintersemester 2021/2022 bezogen auf sieben Semester inklusive der Pflegestudiengänge, dann liege dieser Wert bei knapp 12.500 Euro und damit immer noch weit unter den Kosten eines durchschnittlichen Studienanfängerplatzes an staatlichen Hochschulen.

Der Bereich Soziale Arbeit sei von hoher gesamtgesellschaftlicher Bedeutung. Das Sozialministerium und die Fachverbände sähen einen Ausbaubedarf von Studienplatzkapazitäten von rund 30 Prozent. Das Wissenschaftsministerium dankt dem Rechnungshof für die vorgenommene Bewertung des Standorts Reutlingen und wird die vorgeschlagenen Szenarien in den anstehenden Entscheidungsprozess über die Standortfrage einfließen lassen.

## Organisation der Zulassungsverfahren an den baden-württembergischen Hochschulen

Bei der Zulassung von Studienbewerbern hat sich das zentral organisierte Dialogorientierte Serviceverfahren der Stiftung für Hochschulzulassung grundsätzlich bewährt. Es sollte anwenderfreundlich weiterentwickelt und auf weitere Studiengänge erstreckt werden.

Verbesserungspotenziale sieht der Rechnungshof bei der Aufbau- und Ablauforganisation des Zulassungsverfahrens an den einzelnen Hochschulen. Durch Verfahrensoptimierungen vor Ort können die Hochschulen landesweit Einsparungen in Millionenhöhe erzielen.

### 1 Ausgangslage

Wer an einer baden-württembergischen Hochschule studieren will, muss sich in der Regel um einen Studienplatz bewerben und wird, wenn die Bewerbung erfolgreich ist, zum Studium zugelassen. Auf Grundlage des Zulassungsbescheids kann sich der Studienbewerber immatrikulieren und sein Studium beginnen.

Für die Zulassung zu Studiengängen mit dem Ziel Bachelor oder Staatsexamen sind vier verschiedene Verfahren eingerichtet, je nachdem für welches Fach sich ein Studieninteressent bewirbt:

- Die Studienplätze in den Fächern Medizin, Zahnmedizin, Tiermedizin und Pharmazie werden zentral für alle deutschen Universitäten in einem von der Stiftung für Hochschulzulassung in Dortmund organisierten und von den Ländern geregelten und finanzierten Verfahren vergeben. Die Stiftung für Hochschulzulassung ist die Rechtsnachfolgerin der bis 2010 bestehenden Zentralstelle für die Vergabe von Studienplätzen (ZVS).
- Die Studienplätze an den Musikhochschulen und an den Kunstakademien werden dezentral aufgrund aufwendiger Aufnahmeprüfungen von der einzelnen Hochschule vergeben. Studienplätze an der Dualen Hochschule Baden-Württemberg (DHBW) und die Mehrzahl der Studienplätze an den Hochschulen für öffentliche Verwaltung werden aufgrund spezifischer Auswahlverfahren vergeben.
- Die Mehrzahl der örtlich zulassungsbeschränkten Studienplätze an Universitäten, Pädagogischen Hochschulen und Hochschulen für angewandte Wissenschaften wird seit einigen Jahren mit Hilfe des Dialogorientierten Serviceverfahrens (DoSV) vergeben. Dabei legen die Hochschulen die Auswahlkriterien im Rahmen gesetzlicher Vorgaben selbst fest und bedienen sich für das Zulassungsverfahren des von der Stiftung für Hochschulzulassung eingerichteten Online-Verfahrens. Die Zulassungsbescheide werden auf Grundlage der von der Hochschule getroffenen Auswahl von der Stiftung für Hochschulzulassung im Namen der Hochschule erstellt und versandt.
- Wenige zulassungsbeschränkte Studienplätze (insbesondere für das Lehramt) und die meisten zulassungsfreien Studiengänge werden, ohne

das DoSV der Stiftung für Hochschulzulassung, von der einzelnen Hochschule autonom vergeben. Einige Hochschulen bieten für zulassungsfreie Studiengänge eine Direktmatrikulation ohne spezielles Zulassungsverfahren an.

Studienplätze in Masterstudiengängen werden von den baden-württembergischen Hochschulen gegenwärtig noch ohne Beteiligung der Stiftung für Hochschulzulassung autonom vergeben.

Der Rechnungshof hat 2021 die Zulassungsverfahren bei örtlich zulassungsbeschränkten und bei zulassungsfreien Studiengängen geprüft.

Näher untersucht wurde die Organisation der Zulassungsverfahren an den Universitäten Heidelberg und Tübingen, an den Pädagogischen Hochschulen Heidelberg und Karlsruhe sowie an den Hochschulen für angewandte Wissenschaften in Aalen, Offenburg, Reutlingen, Stuttgart (Technik) und Ulm. In diese Organisationsuntersuchung einbezogen waren die Verfahren zur Vergabe von Masterstudienplätzen. Nicht Gegenstand der Prüfung waren das zentrale Vergabeverfahren für medizinische Studiengänge und die Auswahlverfahren der Musik- und Kunsthochschulen und der DHBW.

## **2 Prüfungsergebnisse**

### **2.1 Dialogorientiertes Serviceverfahren - Stärken und Schwächen**

Das von der Stiftung für Hochschulzulassung unter Mitwirkung der Länder entwickelte und seit dem Wintersemester 2018/2019 in Baden-Württemberg für die meisten zulassungsbeschränkten Bachelorstudiengänge verbindlich eingeführte DoSV hat sich bewährt und bringt für alle Beteiligten Vorteile mit sich:

- Die Studienbewerber können sich auf einer einheitlichen Online-Plattform für mehrere Studiengänge an mehreren Studienorten gleichzeitig bewerben, ohne ihre Daten mehrfach eingeben zu müssen. Zugleich kann der Studienbewerber eine Priorisierung seiner Studienwünsche nach Ort und Fach vornehmen.
- Im Falle einer erfolgreichen Bewerbung werden alle weiteren Bewerbungen mit geringerer Priorität automatisch zurückgenommen, sobald der Bewerber den Studienplatz angenommen hat. Auf diese Weise wird der Mehraufwand, der durch Doppel- und Dreifachzulassungen entstünde, vermieden. Zugleich wird dadurch sichergestellt, dass möglichst viele der angebotenen Studienplätze vergeben werden können und nicht durch doppelt zugelassene Mitbewerber blockiert werden.
- Die Auswahl der Bewerber und die Aufstellung von Ranglisten werden von der Hochschule autonom vorgenommen und sodann vom DoSV umgesetzt.
- Das gesamte Verfahren von der Antragstellung bis zum Zulassungsbescheid erfolgt online - ohne aufwendigen Papierversand.

Die Finanzierung des Betriebs und die Entwicklung des DoSV durch Umlagen der beteiligten Hochschulen ist sachgerecht.

Allerdings hat die Prüfung des Rechnungshofs noch einige Schwächen des Verfahrens ergeben, die von der Stiftung für Hochschulzulassung bzw. den beteiligten Hochschulen noch ausgeräumt werden sollten:

- Dadurch, dass das DoSV nicht in allen Ländern für verbindlich erklärt wurde, nehmen einige deutsche Hochschulen nicht am Verfahren teil und schaffen dadurch nach wie vor die Gefahr von Doppelzulassungen und Mehraufwand durch Nachrückverfahren.
- Dasselbe gilt im Hinblick auf jene Studiengänge (insbesondere für das Lehramt), die auch in Baden-Württemberg noch nicht in das Verfahren einbezogen sind.
- Wünschenswert wäre, dass die Hochschulen auch alle zulassungsfreien Studiengänge in das DoSV einbeziehen.
- Die Benutzerfreundlichkeit des Systems für die Sachbearbeiter an den Hochschulen kann noch gesteigert werden, auch die Benutzeroberfläche für die Studienbewerber kann weiter optimiert werden.

## **2.2 Aufbau- und Ablauforganisation der Zulassungsverfahren**

Die Untersuchung der Zulassungsverfahren an den neun vertieft geprüften Hochschulen hat ergeben, dass all diese Hochschulen eine rechtlich einwandfreie Entscheidung über die Zulassung zu ihren Studiengängen gewährleisten können.

Deutliche Unterschiede zwischen den Hochschulen ergaben sich jedoch beim Personalaufwand für die Zulassungsverfahren:

- An den fünf untersuchten Hochschulen für angewandte Wissenschaften betrug der Personalaufwand je Studienbewerber zwischen 75 Euro und 182 Euro.
- An den beiden geprüften Pädagogischen Hochschulen lagen die Werte bei 54 Euro und 93 Euro je Studienbewerber.
- Die Universitäten Heidelberg und Tübingen wandten je Studienbewerber 128 Euro bzw. 130 Euro auf.

Die großen Unterschiede zwischen den einzelnen Hochschulen für angewandte Wissenschaften und zwischen den beiden Pädagogischen Hochschulen gehen auf Stärken und Defizite in der Organisation der Zulassungsverfahren zurück. Der vergleichsweise hohe Aufwand an den Universitäten ist u. a. ihrer teureren Personalstruktur und der größeren Fächervielfalt geschuldet.

Der Rechnungshof hat den Gesamtaufwand jeder Hochschule den einzelnen Verfahrensschritten zugeordnet und auf der Grundlage eines Benchmark-Verfahrens jeder Hochschule ihre spezifischen Optimierungspotenziale aufgezeigt.

Ein Optimierungspotenzial für alle Hochschulen sieht der Rechnungshof, wenn die Länder eine fälschungssichere digitale Hochschulzugangsberechtigung einführen würden. Die Notwendigkeit, das Abiturzeugnis im Original oder in beglaubigter Abschrift vorzulegen und durch die Hochschule auf Echtheit prüfen zu lassen, würde dadurch entfallen.

## **2.3 Erfolgsfaktoren für effiziente Zulassungsverfahren**

Der Rechnungshof hat durch seine vergleichende Untersuchung Stärken und Schwächen der Aufbau- und Ablauforganisation an den Hochschulen ermittelt. Als wichtigste Erfolgsfaktoren für eine effiziente Organisation erwiesen sich dabei

- eine möglichst weit fortgeschrittene Digitalisierung des Zulassungsverfahrens und die Nutzung eines integrierten Campus-Management-Systems (CMS),
- die weitgehende Zentralisierung des Zulassungsverfahrens innerhalb der Hochschule,
- der Verzicht auf nicht notwendige Verfahrensschritte wie z. B. den Papierversand von Unterlagen, die der Studienplatzbewerber bereits online erhalten hat,
- die Definition möglichst einfach zu beurteilender Auswahlkriterien und
- eine Standardisierung der Auswahlsetzungen.

Die Hochschulen für angewandte Wissenschaften und die Pädagogischen Hochschulen erzielten Effizienzvorteile auch durch ihre kostengünstigere Personalstruktur.

Nach Berechnungen des Rechnungshofs könnten die geprüften Hochschulen für angewandte Wissenschaften und die Pädagogischen Hochschulen durch eine Optimierung des Verfahrens orientiert am jeweiligen Benchmark in summa mehr als 1 Mio. Euro Personalaufwand jährlich einsparen. Je Bewerber sollten die Kosten an einer Hochschule für angewandte Wissenschaften nicht mehr als 90 Euro und an einer Pädagogischen Hochschule nicht mehr als 75 Euro betragen.

An den Universitäten hält der Rechnungshof Einsparungen in einer Größenordnung von 10 Prozent für erreichbar.

## **3 Empfehlungen**

### **3.1 Dialogorientiertes Serviceverfahren verbessern**

Der Rechnungshof empfiehlt dem Wissenschaftsministerium, auf die Stiftung für Hochschulzulassung mit dem Ziel einzuwirken,

- das DoSV konsequent weiterzuentwickeln und dabei auch ein Modul für Lehramtsstudiengänge mit Fächerkombinationen zu schaffen und
- die Benutzerfreundlichkeit des Verfahrens für die Hochschulen und die Studienbewerber zu verbessern.

### **3.2 Rahmenbedingungen optimieren**

Der Rechnungshof empfiehlt dem Wissenschaftsministerium,

- bei den anderen Ländern dafür zu werben, dass möglichst alle deutschen Hochschulen mit ihren Bachelor-Studiengängen am DoSV teilnehmen,
- sich bei den anderen Ländern dafür einzusetzen, dass nach Möglichkeit bundesweit eine fälschungssichere digitale Hochschulzugangsberechtigung geschaffen wird, und
- auf die baden-württembergischen Hochschulen mit dem Ziel einzuwirken, zur Vermeidung von Doppelzulassungen auch ihre zulassungsfreien Studiengänge über das DoSV anzubieten.

### **3.3 Aufbau- und Ablauforganisation effizienter gestalten**

Der Rechnungshof empfiehlt den baden-württembergischen Hochschulen, ihre Zulassungsverfahren zu optimieren, indem sie

- ihre Verfahren weitgehend digitalisieren und nach Möglichkeit ein modernes CMS nutzen,
- innerhalb der Hochschule ein zentrales Zulassungsverfahren organisieren,
- ihre Auswahlverfahren vereinfachen und standardisieren und
- auch mit ihren zulassungsfreien Studiengängen am DoSV teilnehmen.

## **4 Stellungnahme des Ministeriums**

Das Wissenschaftsministerium begrüßt die Prüfung der Zulassungsverfahren durch den Rechnungshof, die Bewertung des DoSV sowie die Empfehlungen. Es teilt die Auffassung, dass das DoSV sowohl für die Studienbewerberinnen und Studienbewerber als auch für die Hochschulen bereits heute überwiegend vorteilhaft sei. Die Feststellungen und Empfehlungen des Rechnungshofs bestätigten den eingeschlagenen Weg, das DoSV für alle geeigneten grundständigen Studiengänge voranzubringen.

Das Ministerium setze sich mit Nachdruck für eine konsequente Weiterentwicklung des DoSV ein. Dies gelte sowohl hinsichtlich der technischen und organisatorischen Voraussetzungen der Teilnahme mit Mehr-Fächer-Studiengängen und zulassungsfreien Studiengängen als auch hinsichtlich möglicher Vereinfachungen für die Beteiligten.

Zu diesen Vereinfachungen gehörten unter anderem das digitale maschinenlesbare Abiturzeugnis, dessen Umsetzung bundesweit im Rahmen des Onlinezugangsgesetzes geprüft werde, sowie ein möglichst elektronisches Zulassungsverfahren. Letzteres sei während der Pandemie an den Hochschulen deutlich weiter ausgebaut worden. Das Ministerium treibe die Einführung von CMS voran. Es werde sich weiter für Verbesserungen in diesem

Gesamtbereich einsetzen und eine möglichst rasche Einführung unterstützen. So wurden unter anderem die erforderlichen Personal- und Finanzressourcen an den Hochschulen und am Hochschulservicezentrum Baden-Württemberg aufgestockt. Im Staatshaushaltsplan 2022 konnten neben den hohen Eigenleistungen der Hochschulen dringend benötigte Mittelbedarfe etatisiert werden.

Das Ministerium teile die Einschätzung des Rechnungshofs, in gebotenen Fällen Verfahrensprozesse weiter zu standardisieren und wo möglich zu vereinfachen. Auswahlverfahren gewährleisten aus verfassungsrechtlichen Gründen eine chancengerechte und eignungsorientierte Studienplatzvergabe anhand schulischer und außerschulischer Kriterien. Entsprechend studiengangspezifischer Anforderungen seien die Kriterien standardisiert, strukturiert und qualitätsgesichert anzuwenden und die Verfahren effizient und transparent zu gestalten. Im Rahmen der Landesstrategie Eignung und Auswahl unterstütze das Ministerium die Hochschulen bei der Entwicklung valider Auswahlverfahren, um durch hochschulübergreifende Verbünde bei maximalem Qualitätsgewinn Aufwände für alle Beteiligten zu reduzieren.

Das Ministerium werde die Empfehlungen des Rechnungshofs in den anstehenden Prozess der Weiterentwicklung der Hochschulzulassungsverfahren einbringen.

## **Organisation und Wirtschaftlichkeit der Studierenden- und Prüfungsverwaltung der Hochschulen für angewandte Wissenschaften (Kapitel 1440 bis 1464)**

Bei der Organisation der Studierenden- und Prüfungsverwaltungen der Hochschulen für angewandte Wissenschaften bestehen erhebliche Optimierungspotenziale. Durch Prozessverbesserungen und eine weitgehende Digitalisierung lässt sich ohne Qualitätsverlust an den einzelnen Hochschulen jeweils bis zu 1 Mio. Euro jährlicher Personalaufwand einsparen.

### **1 Ausgangslage**

Im Wintersemester 2021/2022 waren an den 21 staatlichen Hochschulen für angewandte Wissenschaften 118.555 Studierende eingeschrieben. Die Hochschulen erbringen für ihre Studierenden - beginnend mit der Immatrikulation bis zum Abschluss des Studiums - eine Vielzahl von Dienstleistungen. Das Spektrum der Dienstleistungen umfasst u. a. die Verwaltung der persönlichen Daten der Studierenden, allfällige Statuswechsel, die Ausstellung von Studierendenausweisen und Bescheinigungen sowie vor allem die Verwaltung der Hochschulprüfungen bis hin zur Ausstellung der Zwischen- und Abschlusszeugnisse.

Die meisten Hochschulen haben dafür die Organisationseinheiten Studierendenverwaltung und Prüfungsverwaltung eingerichtet. Unterschiede zwischen den Hochschulen zeigen sich vor allem bei zentraler oder dezentraler Organisation und hinsichtlich der Digitalisierung der Prozesse.

An den vom Rechnungshof geprüften Hochschulen für angewandte Wissenschaften beträgt der Personalaufwand für die Tätigkeiten der Studierenden- und Prüfungsverwaltung je Hochschule im Durchschnitt 2,08 Mio. Euro. Davon entfallen 0,92 Mio. Euro auf die Studierendenverwaltung, 0,87 Mio. Euro auf die Prüfungsverwaltung und 0,29 Mio. Euro auf unterstützende IT-Aufgaben. Der durchschnittliche Personalaufwand je Studierenden für die Studierenden- und Prüfungsverwaltung an den geprüften Hochschulen beträgt 349 Euro.

Der Rechnungshof hat 2021 die Aufbau- und Ablauforganisation der Studierenden- und Prüfungsverwaltung an acht baden-württembergischen Hochschulen für angewandte Wissenschaften geprüft. In die Prüfung einbezogen wurden die Hochschulen Aalen, Heilbronn, Karlsruhe, Konstanz, Offenburg, Nürtingen-Geislingen, Pforzheim und Stuttgart (Medien).

## **2 Prüfungsergebnisse**

### **2.1 Prüfungsmethode**

Auf der Grundlage einer strukturierten Befragung aller an der Studierenden- und Prüfungsverwaltung beteiligten Hochschulbeschäftigten hat der Rechnungshof den einzelnen Dienstleistungen den damit verbundenen Personalaufwand zugeordnet und auf diese Weise festgestellt, wie effizient die acht in die Prüfung einbezogenen Hochschulen ihre Aufgaben erfüllen. Durch ein nach einzelnen Dienstleistungen gegliedertes Benchmark-Verfahren hat der Rechnungshof aufgabenbezogen Optimierungspotenziale an allen geprüften Hochschulen ermittelt. Die Ergebnisse und ihre möglichen Gründe wurden mit jeder einzelnen Hochschule ausführlich erörtert. Die Hochschulen haben in Aussicht gestellt, die vom Rechnungshof festgestellten Optimierungspotenziale zu prüfen und im Rahmen ihrer Organisationshoheit nach Möglichkeit umzusetzen. Dabei wollen die Hochschulen neben der vom Rechnungshof in den Fokus genommenen Effizienz auch Aspekte der Kunden- und Mitarbeiterorientierung berücksichtigen.

### **2.2 Studierendenverwaltung**

Die vergleichende Untersuchung des Rechnungshofs hat ergeben, dass an fünf der acht in die Prüfung einbezogenen Hochschulen ein jährliches Optimierungspotenzial in Höhe von jeweils 100.000 bis 200.000 Euro besteht. Als überdurchschnittlich optimierungsbedürftig hat sich die Studierendenverwaltung an drei der untersuchten Hochschulen erwiesen. Dort liegt das jährliche Optimierungspotenzial zwischen 300.000 und 700.000 Euro je Hochschule.

Die wichtigsten Gründe für das hohe Potenzial an diesen drei Hochschulen sind eine weitgehend dezentrale Aufbau- und Ablauforganisation, Defizite bei der Digitalisierung und die Wahrnehmung verzichtbarer Aufgaben wie z. B. das manuelle Erstellen von Bescheinigungen oder das Anfertigen individuell angeforderter Statistiken. Als Effizienzhindernis erwiesen sich an einzelnen Standorten eine zusätzliche Hierarchieebene (z. B. örtliche Verwaltungsleitungen bei den Außenstellen) oder die Beteiligung von Mitarbeitern, die zur Erledigung der Aufgaben eigentlich nichts beizutragen hatten.

Bei der Kommunikation mit den Studierenden litten an einzelnen Hochschulen die Qualität und die Effizienz unter redundanten und teilweise widersprüchlichen Informationen sowie daran, dass die Möglichkeiten digitaler Kommunikation nicht umfänglich genutzt wurden.

### **2.3 Prüfungsverwaltung**

Auch bei der vergleichenden Untersuchung der Prüfungsverwaltungen zeigte sich, dass eine dezentrale Organisation und ein Verzicht auf die Möglichkeiten der Digitalisierung die wichtigsten Effizienzhindernisse sind. Dazu kommt, dass Studien- und Prüfungsordnungen häufig zu kompliziert sind

und vermeidbaren Arbeitsaufwand für Professoren und Verwaltung verursachen.

Als verzichtbare Aufgaben hat der Rechnungshof die generelle Ausstellung von Zwischenzeugnissen und das an einigen Hochschulen praktizierte Verfahren der Rückstufung nach erfolglosen Prüfungen identifiziert. In vielen Fällen wurden Prüfungsergebnisse unter Inkaufnahme von Medienbrüchen mehrfach erfasst.

Folgerichtig ergab das vom Rechnungshof angewendete Benchmark-Verfahren auch bei den Prüfungsverwaltungen beachtliche Optimierungspotenziale. Sie bewegten sich bei fünf der geprüften Hochschulen zwischen 100.000 und 250.000 Euro jährlich. Bei drei der geprüften Hochschulen stellte der Rechnungshof ein jährliches Optimierungspotenzial zwischen 300.000 und 600.000 Euro fest.

## **2.4 Fazit**

Wenn sich die Hochschulen für angewandte Wissenschaften hinsichtlich ihrer Studierenden- und Prüfungsverwaltung dem Prozess der Organisationsentwicklung stellen, dann können sie ohne Qualitätsverlust je Hochschule bis zu 1 Mio. Euro jährlichen Personalaufwand einsparen.

Die bei der Untersuchung des Rechnungshofs bei einem Teil der Hochschulen festgestellten effizienten Vorgehensweisen zeigen, dass die oben genannten Optimierungsziele keine theoretischen Werte sind, sondern von den Hochschulen praktisch erreicht werden können.

Durch die für die Hochschulen bestehenden Globalbudgets können die eingesparten Mittel an der jeweiligen Hochschule für Zwecke von Lehre und Forschung anderweitig eingesetzt werden.

## **3 Empfehlungen**

### **3.1 Studierendenverwaltung**

Der Rechnungshof empfiehlt den Hochschulen für angewandte Wissenschaften,

- bei ihren Studierendenverwaltungen die an der einzelnen Hochschule festgestellten Optimierungspotenziale zu prüfen und nach Möglichkeit umzusetzen;
- die Studierendenverwaltung innerhalb der Hochschule zentral zu organisieren und nach Möglichkeit in einer Organisationseinheit zu konzentrieren;
- auf eine weitgehende Digitalisierung der Verfahren hinzuwirken und dabei auf die Möglichkeiten eines modernen Campus-Management-Systems (CMS) zurückzugreifen. Unverzichtbare Grundlage einer ausgereiften digitalen Studierendenverwaltung ist eine elektronische Studierendenakte;

- die rechtlichen Voraussetzungen der einzelnen Dienstleistungen so zu regeln, dass sie nach Möglichkeit ohne Mitwirkung von Professoren von der Verwaltung in eigener Verantwortung erledigt werden können.

Die Kommunikation zwischen der Hochschule und den Studierenden sollte so organisiert werden, dass persönliche Daten und Anträge von den Studierenden selbst eingegeben und notwendige Bescheinigungen online erstellt werden und verfügbar sind.

### **3.2 Prüfungsverwaltung**

Der Rechnungshof empfiehlt den Hochschulen für angewandte Wissenschaften,

- auch bei der Prüfungsverwaltung die an der einzelnen Hochschule festgestellten Optimierungspotenziale zu prüfen und nach Möglichkeit umzusetzen;
- auch die Prüfungsverwaltung zu digitalisieren und so weit wie möglich zu zentralisieren;
- die Studien- und Prüfungsordnungen zu vereinfachen und so weit zu standardisieren, dass möglichst viele Routineangelegenheiten von der Verwaltung ohne Beteiligung von Professoren getroffen werden können;
- auf die generelle Erteilung von Zwischenzeugnissen und auf Rückstufungen zu verzichten und den Arbeitsaufwand für die Erstellung eines Abschlusszeugnisses zu begrenzen.

Die erbrachten Prüfungsleistungen sollten so archiviert werden, dass Studierende ohne Mitwirkung der Verwaltung online auf sie zurückgreifen und notwendige Bescheinigungen abrufen können.

### **3.3 Weitere Empfehlungen**

Der Rechnungshof empfiehlt den Hochschulen für angewandte Wissenschaften,

- bei der Aufbauorganisation unnötige Hierarchieebenen zu vermeiden und durch eine klare Aufgabenzuweisung zu verhindern, dass sich Beschäftigte mit Aufgaben befassen, zu deren Erledigung sie nichts beitragen können;
- für Verwaltungshandlungen, die erforderlich werden, weil Studierende gesetzte Fristen versäumt haben, Säumnisgebühren zu erheben;
- statistisches Zahlenmaterial und notwendige Abfragen zielorientiert und adressatengerecht zu standardisieren.

#### 4 Stellungnahme des Ministeriums

Das Wissenschaftsministerium teilt mit, dass die Empfehlungen des Rechnungshofs für die strukturelle Weiterentwicklung der Studierenden- und Prüfungsverwaltung sehr gut dazu geeignet seien, den bereits laufenden Modernisierungs- und Transformationsprozess der Studierenden- und Prüfungsverwaltung an den Hochschulen für angewandte Wissenschaften mit Nachdruck weiter voranzubringen.

Das Ministerium teile die Einschätzung, dass neben der Zentralisierung von Strukturen und Geschäftsprozessen mit klaren Zuständigkeiten die weitergehende Digitalisierung mit dem Einsatz moderner Campus-Management-Systeme ein wichtiger Erfolgsfaktor sei, der große Effizienzgewinne ermögliche.

Das Wissenschaftsministerium unterstütze und begleite schon seit einigen Jahren sehr eng die aufgabengerechte Entwicklung und Einführung moderner Campus-Management-Systeme an den Hochschulen des Landes. Die aktuellen Empfehlungen des Rechnungshofs bestätigten das Ministerium in diesem Kurs. Es werde dementsprechend seine Anstrengungen darauf richten, diese Entwicklung in den kommenden Jahren mit hoher politischer Priorität und in engem Dialog mit den Hochschulen weiter aktiv zu unterstützen.

Karlsruhe, 10. Juni 2022  
Rechnungshof Baden-Württemberg

Günther Benz            Ria Taxis

Andreas Knapp        Dr. Georg Walch

Dr. Hilaria Dette     Lothar Nickerl

Georg Keitel