

# Denkschrift 2024



**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.baden-wuerttemberg.de](http://www.rh.baden-wuerttemberg.de)  
E-Mail: [poststelle@rh.bwl.de](mailto:poststelle@rh.bwl.de)

# Denkschrift 2024

zur Haushalts- und Wirtschaftsführung  
des Landes Baden-Württemberg



**Baden-Württemberg**  
RECHNUNGSHOF



## Vorwort

Mit der Denkschrift 2024 legt der Rechnungshof seine Feststellungen zur Landeshaushaltsrechnung 2022 gemäß § 97 Landeshaushaltsordnung vor. In 20 Beiträgen berichten wir über die Ergebnisse unserer Prüfungen, die im Wesentlichen im Jahr 2023 durchgeführt wurden. Das breite Spektrum der Denkschrift ist Abbild unseres Auftrags, die gesamte Haushalts- und Wirtschaftsführung des Landes zu prüfen. Wir leisten unseren Beitrag dazu, dass die Mittel der Steuerzahlerinnen und Steuerzahler des Landes ordnungsgemäß verwendet werden. Es ist aber auch unser Anspruch, durch unsere Prüfungen und Empfehlungen auf die Möglichkeit hinzuweisen, Prozesse zu optimieren und Strukturen zu verschlanken. Wichtig ist uns dabei der zeitgemäße Einsatz von IT-Verfahren.

In diesem Jahr liegt der Fokus unserer Prüfungen insbesondere auf der Digitalisierung der Verwaltung, der Zielsetzung und Umsetzung von Förderprogrammen, verschiedenen Aspekten aus dem Bereich Steuer sowie der Nachhaltigkeit und dem Klimaschutz.

So haben wir uns in den Beiträgen „Einzelaspekte des DigitalPakts Schule“ und „Ausgaben des Landes für das Förderprogramm ‚Start-up BW Acceleratoren‘“ mit der Abwicklung der Förderung befasst und unter anderem medienbruchfreie Verfahren empfohlen. Bei ForstBW sowie beim Landesbetrieb Vermögen und Bau haben wir den IT-Einsatz insgesamt unter die Lupe genommen. Im Beitrag „Modernisierung des IT-Einsatzes bei Förderungen in der Landwirtschaft“ zeigen wir auf aus welchen Gründen die ursprüngliche Zeit- und Kostenplanung überschritten wird.

Unsere Prüfungsthemen spiegeln thematische Herausforderungen wider, denen sich das Land stellt, etwa im Bereich Nachhaltigkeit und Klimaschutz. Herausgreifen möchte ich die Beiträge zur Nachhaltigkeit im Zubehörsbau und zu den Ladepunkten für Dienst-Kfz. Das Land hat sich dabei ehrgeizige Ziele gesetzt. Wir geben bei diesen Prüfungen Anregungen, wie die Maßnahmen nicht nur wirkungsvoller, sondern mit geringerem Aufwand umgesetzt werden könnten.

Über die Beiträge dieser Denkschrift hinaus wurden im vergangenen Jahr zahlreiche Prüfungsmittelungen erstellt und den geprüften Einheiten übermittelt. In den Prüfungen, welche der Rechnungshof und die Staatlichen Rechnungsprüfungsämter - teils gemeinsam - durchgeführt haben, hat sich insbesondere bei den Förderprogrammen gezeigt, dass Förderziele präziser definiert und die Kontrolle der Zielerreichung optimiert werden müssen. Auch haben wir immer wieder festgestellt, dass Regelungen des Beschaffungs- und Vergabewesens nicht eingehalten werden. Diesen Aspekten werden wir auch in Zukunft unser Augenmerk widmen.

Weiter haben wir in diesem Jahr in Sonderberichten zum Krisenmanagement in der Landesverwaltung und zu den Pensionsverpflichtungen beim Südwestrundfunk Stellung genommen. Beide Berichte können auf der Homepage des Rechnungshofs abgerufen werden.

Allen Kolleginnen und Kollegen des Rechnungshofs Baden-Württemberg danke ich für ihren Einsatz und das Engagement. Gleiches gilt für die Kolleginnen und Kollegen der Landesverwaltung für die konstruktive Zusammenarbeit.

Karlsruhe, im Juli 2024

Dr. Cornelia Ruppert

Präsidentin des Rechnungshofs Baden-Württemberg



## Inhaltsverzeichnis

<b>Vorwort</b>	<b>3</b>
<b>Abkürzungsverzeichnis</b>	<b>7</b>
<b>Kurzbeschreibungen</b>	<b>9</b>
<b>Vorbemerkung</b>	<b>15</b>
<b>A. Haushaltsrechnung, Haushaltsplan und Haushaltsvollzug</b>	<b>17</b>
1    Haushaltsvollzug und Haushaltsrechnung des Landes für das Haushaltsjahr 2022	19
2    Vermögensrechnung 2022	29
3    Entwicklung des Landeshaushalts	40
4    Schuldenbremse	65
<b>B. Besondere Prüfungsergebnisse</b>	<b>71</b>
<b>Einzelplan 04: Ministerium für Kultus, Jugend und Sport</b>	
5    Einzelaspekte des DigitalPakts Schule (Kapitel 0442)	73
<b>Einzelplan 06: Ministerium für Finanzen</b>	
6    Informationstechnik bei Vermögen und Bau Baden-Württemberg (Kapitel 0614 und 0615)	83
<b>Einzelplan 07: Ministerium für Wirtschaft, Arbeit und Tourismus</b>	
7    Ausgaben des Landes für das Förderprogramm „Start-up BW Acceleratoren“ (Kapitel 0710)	90
<b>Einzelplan 08: Ministerium für Ernährung, Ländlichen Raum und             Verbraucherschutz</b>	
8    Modernisierung des IT-Einsatzes bei Förderungen in der Landwirtschaft (Kapitel 0802)	97
9    Informationstechnik bei ForstBW (Kapitel 0832)	105
<b>Einzelplan 09: Ministerium für Soziales, Gesundheit und Integration</b>	
10   Förderung von Schulen an anerkannten Heimen (Kapitel 0918)	112
<b>Einzelplan 10: Ministerium für Umwelt, Klima und Energiewirtschaft</b>	
11   Förderung netzdienlicher Photovoltaik-Batteriespeicher (Kapitel 1009)	119
<b>Einzelplan 12: Allgemeine Finanzverwaltung</b>	
12   Abzug von außergewöhnlichen Belastungen nach §§ 33, 33b Einkommensteuergesetz (Kapitel 1201)	127
13   Umgang der Steuerverwaltung mit digitalen Prüflisten (MÜSt-Übersichten) (Kapitel 1201)	131
	5

14	Besteuerung von Einkünften aus Land- und Forstwirtschaft (Kapitel 1201)	137
15	Ladepunkte für Dienstwagen an Landesgebäuden (Kapitel 1208)	143
<b>Einzelplan 13: Ministerium für Verkehr</b>		
16	Leitungen Dritter im Straßenkörper von Landesstraßen (Kapitel 1304)	151
<b>Einzelplan 14: Ministerium für Wissenschaft, Forschung und Kunst</b>		
17	Wirtschaftlichkeit der Masterstudiengänge an Hochschulen für angewandte Wissenschaften und Universitäten in Baden-Württemberg (Kapitel 1410 bis 1421 und 1440 bis 1462)	158
18	Stiftungsprofessuren und andere drittmittelfinanzierte Professuren an baden-württembergischen Hochschulen (Kapitel 1410 bis 1421, 1426 bis 1462, 1468 und 1470 bis 1477)	165
19	Schauspielausbildung an der Hochschule für Musik und Darstellende Kunst Stuttgart und der Akademie für Darstellende Kunst Baden-Württemberg (Kapitel 1473)	171
<b>Einzelplan 18: Ministerium für Landesentwicklung und Wohnen</b>		
20	Klimaschutz und Nachhaltigkeit beim staatlich geförderten kommunalen Hochbau (Kapitel 1806)	179



## Abkürzungsverzeichnis

BGBI.	Bundesgesetzblatt
EU	Europäische Union
GBI.	Gesetzblatt
IT	Informationstechnik
L-Bank	Landeskreditbank Baden-Württemberg - Förderbank -
SGB	Sozialgesetzbuch
StHG	Staatshaushaltsgesetz - Gesetz über die Feststellung des Staatshaushaltsplans von Baden-Württemberg
Vollzeitäquivalent	Maßeinheit für die fiktive Anzahl von Vollzeitbeschäftigten bei Umrechnung aller Teilzeit- in Vollzeitarbeitsverhältnisse

### Anmerkung:

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

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

Alle Personen- und Funktionsbezeichnungen gelten für alle Geschlechtsformen gleichermaßen.



## Kurzbeschreibungen

### **1     Haushaltsvollzug und Haushaltsrechnung des Landes für das Haushaltsjahr 2022**

Der Haushaltsvollzug entsprach 2022 im Wesentlichen den Vorgaben des Staatshaushaltsgesetzes und war geordnet. Der Rechnungsüberschuss wurde mit 4,7 Mrd. Euro festgestellt. Die Ausgabereste beliefen sich 2022 auf 9,6 Mrd. Euro.

Volltext ab Seite [19](#).

### **2     Vermögensrechnung 2022**

Wie für ein Flächenland wie Baden-Württemberg üblich übersteigen die Rückstellungen und Verbindlichkeiten auf der Passivseite das Vermögen auf der Aktivseite deutlich. Die Differenz beträgt 185,5 Mrd. Euro. Die der Vermögensrechnung zugrundeliegenden Daten wurden weiter optimiert.

Volltext ab Seite [29](#).

### **3     Entwicklung des Landeshaushalts**

Der Finanzierungssaldo des Landes war 2023 positiv, obgleich die Brutto-Steuereinnahmen um 2 Prozent gegenüber dem Vorjahr gesunken sind. Die Zahl der Stellen ist 2023 um 1.444 angewachsen. Die Nettokreditaufnahme betrug 1.253 Mio. Euro. Der Stand der Rücklagen und Sondervermögen ist weiterhin auf hohem Niveau.

Volltext ab Seite [40](#).

### **4     Schuldenbremse**

Das Kontrollkonto zur Schuldenbremse hatte zum Jahresende 2022 einen negativen Stand. Für 2023 ist eine weitere Minusbuchung zu erwarten. Der Rechnungshof empfiehlt, einen weiteren Anstieg des negativen Saldos des Kontrollkontos zu vermeiden.

Volltext ab Seite [65](#).

### **5     Einzelaspekte des DigitalPakts Schule**

Der DigitalPakt Schule zeigt Wirkung. Die Nutzung digitaler Medien für den Unterricht hat deutlich zugenommen. Die Kompetenz der Schülerinnen und Schülern im Umgang mit digitalen Medien hat sich nach Einschätzung der Schulen verbessert.

Die für eine Förderung notwendigen Medienentwicklungspläne sollten künftig vereinfacht, standardisiert und digital ausgewertet werden. Lehrkräfte sollten von nicht pädagogischen Aufgaben bei der IT-Administration, die vom Schulträger zu erfüllen sind, entlastet und wieder im Unterricht eingesetzt werden. Bei der Abwicklung der Förderung führte ein Medienbruch zu vermeidbarem Mehraufwand.

Volltext ab Seite [73](#).

## **6 Informationstechnik bei Vermögen und Bau Baden-Württemberg**

Vermögen und Bau Baden-Württemberg (VB-BW) hält zur Aufgabenerledigung eigene IT-Systeme vor, für deren Betrieb grundsätzlich die Landesoberbehörde IT Baden-Württemberg (BITBW) verantwortlich wäre. Zudem setzt VB-BW eigenes IT-Personal für die Anwenderbetreuung ein, obwohl diese Leistung parallel bei der BITBW beauftragt ist. Bei verschiedenen Digitalisierungsprojekten zeigten sich Mängel bei der Planung und der Umsetzung.

Volltext ab Seite [83](#).

## **7 Ausgaben des Landes für das Förderprogramm "Start-up BW Acceleratoren"**

Das Land unterstützte von 2021 bis 2023 insgesamt 14 technologie- und branchenspezifische Zentren (Acceleratoren) mit rund 6,3 Mio. Euro. Diese sollen die Entwicklungsprozesse innovativer Start-ups professionalisieren und beschleunigen. Das Wirtschaftsministerium hat keinen Überblick darüber, ob die mit der Förderung angestrebten Ziele erreicht wurden und das Programm wirtschaftlich abgewickelt wurde. Es hat die Chance nicht ergriffen, EU-Mittel für diesen Förderzweck zu nutzen.

Volltext ab Seite [90](#).

## **8 Modernisierung des IT-Einsatzes bei Förderungen in der Landwirtschaft**

Mit dem 2010 gestarteten „Projekt Infrastruktur und Architektur der Förder- und Ausgleichsleistungen“ (PIA) sollte der IT-Einsatz bei Förderungen modernisiert werden. Ursprünglich war das Projektende für 2014 vorgesehen. Obwohl das Projekt bereits seit April 2022 offiziell abgeschlossen ist, sind noch immer nicht alle Inhalte fertiggestellt. Das abzulösende IT-Verfahren wird zur Datensicherung noch bis mindestens 2032 betrieben werden müssen.

Statt der anfangs erwarteten 10,5 Mio. Euro sind bislang 27 Mio. Euro Sachkosten angefallen. Die Gesamtkosten - einschließlich Personal - liegen mittlerweile bei fast 50 Mio. Euro. In den kommenden Jahren werden weitere Mehrkosten entstehen.

Volltext ab Seite [97](#).

## **9 Informationstechnik bei ForstBW**

ForstBW hat ihre IT als vollständig cloubasierte Lösung aufgebaut, die hauptsächlich bei einem externen IT-Dienstleister betrieben wird. Als Konsequenz hat ForstBW nicht die uneingeschränkte Hoheit über ihre Daten. Dies ist nicht mit den Zielen der digitalen Souveränität vereinbar.

Der IT-Rat des Landes hat im Januar 2024 bekräftigt, die digitale Souveränität des Landes stärken und ausbauen zu wollen. Damit verbunden sollen die Herstellerabhängigkeiten im IT-Bereich reduziert werden.

Volltext ab Seite [105](#).

## **10 Förderung von Schulen an anerkannten Heimen**

Das Förderverfahren für die Schulen an anerkannten Heimen für Minderjährige und Berufsbildungswerken ist sowohl für die Schulträger als auch für die Regierungspräsidien aufwendig und zeitintensiv. Das derzeit zur Unterstützung eingesetzte IT-Verfahren erfüllt die fachlichen Anforderungen nicht. Die Abrechnungen verzögern sich regelmäßig um mehrere Jahre. Die aufgeschobenen Zahlungsverpflichtungen für den Landeshaushalt belaufen sich auf rund 50 Mio. Euro.

Um die Förderung zu vereinfachen, könnte stärker als bisher mit Pauschalen gearbeitet werden. Auch die Vorgehensweise beim Einsatz von Lehrkräften aus dem Landesdienst an diesen Schulen könnte überdacht werden.

Volltext ab Seite [112](#).

## **11 Förderung netzdienlicher Photovoltaik-Batteriespeicher**

Das Förderverfahren war aufwendig und die Bearbeitung nicht vollständig digitalisiert. Die Verwaltungskosten für die Abwicklung der Förderung waren hoch. Bei der Neuauflage des Programms konnte mit den Maßnahmen bereits vor Veröffentlichung der Förderbedingungen begonnen werden. Dies führte zu einer Antragsflut und Mitnahmeeffekten. Die Erfolgskontrolle des Programms wurde im Wege einer Förderung finanziert und nicht als Dienstleistungsauftrag vergeben.

Volltext ab Seite [119](#).

## **12 Abzug von außergewöhnlichen Belastungen nach §§ 33, 33b Einkommensteuergesetz**

Das Risikomanagementsystem der Steuerverwaltung sollte im Bereich der außergewöhnlichen Belastungen nach § 33 Einkommensteuergesetz angepasst werden.

Pflege-Pauschbeträge wurden vielfach in unzutreffender Höhe berücksichtigt. Die Eintragungssystematik zum Pflegegrad auf dem Formular „Anlage Außergewöhnliche Belastungen“ sollte verständlicher und damit bürgerfreundlicher gestaltet werden.

Volltext ab Seite [127](#).

## **13 Umgang der Steuerverwaltung mit digitalen Prüflisten (MÜSt-Übersichten)**

Unerledigte, vorläufige sowie verjährungsbedrohte Steuerfestsetzungen sind zur Vermeidung drohender Steuerausfälle mithilfe digitaler Prüflisten zu überwachen. Die Finanzämter kommen dieser Vorgabe nur unzureichend nach. Die Listeneinträge sollten konsequent aufgearbeitet und die Bediensteten hinsichtlich der festgestellten Bearbeitungsdefizite geschult werden.

Volltext ab Seite [131](#).

## **14 Besteuerung von Einkünften aus Land- und Forstwirtschaft**

Die Bearbeitungsqualität der Fälle mit Einkünften aus Land- und Forstwirtschaft ist nicht zufriedenstellend. Zur Qualitätssteigerung sollten die Land- und Forstwirtschaftsbezirke der Finanzämter insbesondere die Sachverständigen der Steuerverwaltung verstärkt hinzuziehen. Außerdem sollte sich das Ministerium für Finanzen weiter mit Nachdruck dafür einsetzen, dass Land- und Forstwirte ihre Grundstücksverzeichnisse künftig elektronisch an die Steuerverwaltung übermitteln. Hinsichtlich der IT-Unterstützung besteht bei den Einkünften aus Land- und Forstwirtschaft weiterhin Optimierungsbedarf.

Volltext ab Seite [137](#).

## **15 Ladepunkte für Dienstwagen an Landesgebäuden**

Das Land hat sich im Klimaschutz- und Klimawandelanpassungsgesetz zum Ziel gesetzt, bis 2030 jeden vierten Stellplatz zu elektrifizieren. Hierfür müssten bis 2030 noch mehr als 13.000 Ladepunkte eingerichtet werden. Die Nutzung der landeseigenen Ladepunkte war bisher grundsätzlich teurer als die der öffentlichen. Einzelne Ladepunkte wurden gar nicht genutzt, da die Nutzungskosten unwirtschaftlich hoch oder keine Dienst-Kfz vorhanden waren.

Volltext ab Seite [143](#).

## **16 Leitungen Dritter im Straßenkörper von Landesstraßen**

Das Vertragsmanagement der Straßenbauverwaltung ist uneinheitlich und teilweise unzureichend. Es gibt keinen hinreichenden Überblick über bestehende Verträge und Leitungen. In der Vergangenheit abgeschlossene Rahmenverträge waren dem Verkehrsministerium nicht bekannt. In einigen Fällen wurden keine schriftlichen Nutzungsverträge sowie Bau- und Kostenvereinbarungen abgeschlossen und Kosten nicht eingefordert. Das Land sollte ein landesweit einheitliches digitales Vertragsmanagement in der Straßenbauverwaltung einführen.

Volltext ab Seite [151](#).

## **17 Wirtschaftlichkeit der Masterstudiengänge an Hochschulen für angewandte Wissenschaften und Universitäten in Baden-Württemberg**

Es ist wirtschaftlich nicht vertretbar, dass einige baden-württembergische Hochschulen dauerhaft Masterstudiengänge anbieten, die auf keine oder fast keine Nachfrage stoßen. Die dafür vorgehaltenen Ressourcen erzeugen nur wenig Nutzen und fehlen an anderer Stelle, vor allem in den dauerhaft überausgelasteten Bereichen. Gesetzgeber und Landesregierung sollten sicherstellen, dass die Hochschulen auf die schwache Nachfrage durch Verzicht auf diese Studiengänge, ihre Aufhebung oder die Konzentration von Fächern an einzelnen Hochschulstandorten reagieren.

Volltext ab Seite [158](#).

## **18 Stiftungsprofessuren und andere drittmittelfinanzierte Professuren an baden-württembergischen Hochschulen**

Die baden-württembergischen Hochschulen sind beim Einwerben von Stiftungsprofessuren und Programmprofessuren erfolgreich. Solche drittmittelfinanzierten Professuren sind eine wichtige Ergänzung von Forschung und Lehre.

Die Hochschulen müssen die Nachfinanzierung dieser Professuren und ihrer Ausstattung nach Auslaufen der Stiftung bzw. Förderung verlässlich sicherstellen. Das Wissenschaftsministerium sollte die Hochschulen bei der Einwerbung und Verwaltung dieser Professuren noch intensiver unterstützen.

Volltext ab Seite [165](#).

## **19 Schauspielausbildung an der Hochschule für Musik und Darstellende Kunst Stuttgart und an der Akademie für Darstellende Kunst Baden-Württemberg**

Die Hochschule für Musik und Darstellende Kunst Stuttgart und die Akademie für Darstellende Kunst Baden-Württemberg bieten unabhängig voneinander Studiengänge zur Schauspielausbildung an. Der Rechnungshof empfiehlt den beiden Einrichtungen, miteinander zu kooperieren und dabei Einsparpotenziale zu realisieren. Das Wilhelma-Theater in Stuttgart sollte häufiger für Theateraufführungen und Gastspiele genutzt werden.

Das Land sollte bei der Bemessung der künftigen Förderung der Akademie für Darstellende Kunst die vorhandenen Rücklagen berücksichtigen und auf eine stärkere Beteiligung der Stadt Ludwigsburg an den laufenden Kosten der Akademie hinwirken.

Volltext ab Seite [171](#).

## **20 Klimaschutz und Nachhaltigkeit beim staatlich geförderten kommunalen Hochbau**

Nur wenige der Förderprogramme des Landes für den kommunalen Hochbau tragen den Grundsätzen des nachhaltigen Bauens Rechnung. Das vom Land entwickelte digitale Planungswerkzeug N!BBW soll dazu beitragen, dass die Prüfung von Nachhaltigkeitskriterien selbstverständlicher Teil bei Planung und Ausführung von geförderten Baumaßnahmen an Gebäuden wird. Das Planungswerkzeug ist jedoch nicht in der Lage, diese Funktion zu erfüllen.

Volltext ab Seite [179](#).





## Vorbemerkung

Der Rechnungshof leitete die Denkschrift 2023 dem Landtag und der Landesregierung am 13. Juli 2023 zu (Landtagsdrucksache 17/5100). Der Ausschuss für Finanzen hat die Denkschrift in fünf Sitzungen (19. Oktober 2023, 16. November 2023, 7. Dezember 2023, 18. Januar 2024 und 22. Februar 2024) beraten. Den Beschlussempfehlungen des Ausschusses für Finanzen (Landtagsdrucksachen 17/5701 bis 17/5721) hat der Landtag am 7. März 2024 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 (LHO)).

Am 7. März 2024 hat der Landtag auch die in der Haushaltsrechnung 2021 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 2021 die Entlastung erteilt (Landtagsdrucksache 17/5950).

Der Landtag hat ferner auf Empfehlung des Ausschusses für Finanzen die Präsidentin des Rechnungshofs hinsichtlich der Rechnung des Rechnungshofs für das Haushaltsjahr 2021 nach § 101 LHO entlastet (Landtagsdrucksache 17/5952).

Die Beratungen zu dieser Denkschrift wurden am 7. Juni 2024 abgeschlossen.



**A. Haushaltsrechnung, Haushaltsplan  
und Haushaltsvollzug**



# 1 Haushaltsvollzug und Haushaltsrechnung des Landes für das Haushaltsjahr 2022

Landtagsdrucksache 17/7101

**Der Haushaltsvollzug entsprach 2022 im Wesentlichen den Vorgaben des Staatshaushaltsgesetzes und war geordnet. Der Rechnungsüberschuss wurde mit 4,7 Mrd. Euro festgestellt. Die Ausgabereste beliefen sich 2022 auf 9,6 Mrd. Euro.**

## 1.1 Haushalts-Soll und Haushalts-Ist 2022

Das Finanzministerium hat auf Grundlage der abgeschlossenen Bücher gemäß § 80 Landeshaushaltsordnung (LHO) die Haushaltsrechnung des Landes Baden-Württemberg für das Haushaltsjahr 2022 aufgestellt. Gemeinsam mit dem Vermögensnachweis bildet die Haushaltsrechnung die Grundlage für die Entlastung der Landesregierung durch den Landtag gemäß Artikel 83 Absatz 1 Landesverfassung (LV) und § 114 Absatz 1 LHO.

Der Haushaltsrechnung liegt das Gesetz über die Feststellung des Staatshaushaltsplans von Baden-Württemberg für das Haushaltsjahr 2022 vom 22. Dezember 2021 zugrunde.

Mit diesem Staatshaushaltsgesetz 2022 wurden die Einnahmen und Ausgaben des Landes im Soll mit jeweils 57.425.427.400 Euro festgestellt.

Im Vergleich zu 2021 nahm das Haushaltsvolumen im Soll um 2.766.241.300 Euro zu (+5 Prozent).

Tabelle 1-1: Haushaltsbetrag, Haushaltsreste und Rechnungsergebnis 2022 (in Euro)

	Einnahmen	Ausgaben
Haushalts-Soll		
Haushaltsbetrag Soll	57.425.427.400,00	57.425.427.400,00
Reste Vorjahr	29.278.012,82	7.706.444.256,85
Summe	57.454.705.412,82	65.131.871.656,85
Rechnungsergebnis		
Titelsumme Ist	72.137.892.168,36	65.491.615.738,68
Reste Folgejahr	21.002.830,16	9.645.947.843,22
Summe	72.158.894.998,52	75.137.563.581,90
Saldo aus Rechnungsergebnis abzüglich Haushalts-Soll	14.704.189.585,70	10.005.691.925,05
Rechnungsmäßiges Jahresergebnis 2022 (Überschuss)	4.698.497.660,65	

Neben den im Staatshaushaltsplan 2022 etatisierten Beträgen beinhaltet das Haushalts-Soll die aus dem Vorjahr (2021) übernommenen Einnahme- bzw. Ausgabereste (einschließlich Vorgriffe).

2022 betrug das Haushalts-Soll für die Einnahmen 57.455 Mio. Euro und 65.132 Mio. Euro für die Ausgaben. Die Ausgabenseite überstieg die Einnahmenseite im Haushalts-Soll um 13 Prozent.

Das Rechnungsergebnis setzt sich zusammen aus den Titelsummen im Ist und den in das Folgejahr übertragenen Haushaltsresten (einschließlich Vorgriffe). Im Rechnungsergebnis weist die Haushaltsrechnung für die Einnahmen 72.159 Mio. Euro und 75.138 Mio. Euro für die Ausgaben aus. Die Ausgabenseite überstieg die Einnahmenseite im Rechnungsergebnis um 4 Prozent.

Das rechnungsmäßige Jahresergebnis wurde für 2022 als Saldo aus Haushalts-Soll und Rechnungsergebnis mit einem Überschuss von +4.698 Mio. Euro festgestellt.

Einschließlich der bis Ende 2022 nicht verbrauchten rechnungsmäßigen Überschüsse der Vorjahre betrug das rechnungsmäßige Gesamtergebnis zum 31. Dezember 2022 +8.980 Mio. Euro.

Die bis einschließlich 2021 aufgelaufenen Rechnungsüberschüsse wurden zur Deckung der Haushaltsansätze 2023 und 2024 veranschlagt.

Wie sich die Mehreinnahmen und die Mehrausgaben gegenüber dem Haushalts-Soll aus den Teilergebnissen der Einzelpläne errechnen, ist in der Haushaltsrechnung des Landes Baden-Württemberg für das Haushaltsjahr 2022 detailliert dargestellt.

## **1.2 Haushaltsrechnung 2022**

Der Minister für Finanzen legte dem Landtag mit Schreiben vom 19. Dezember 2023 (Landtagsdrucksache 17/6022) eine gezeichnete Fertigung der Haushaltsrechnung des Landes Baden-Württemberg für das Haushaltsjahr 2022 und die Vermögensrechnung zum 31. Dezember 2022 vor. Er bat darum,

1. die Landesregierung auf Grundlage der Haushaltsrechnung und der Vermögensrechnung für das Haushaltsjahr 2022 gemäß Artikel 83 LV und § 114 LHO zu entlasten sowie
2. die in der Haushaltsrechnung nachgewiesenen über- und außerplanmäßigen Ausgaben und Verpflichtungsermächtigungen und die dargestellten Abweichungen von den Stellenübersichten - unter Berücksichtigung etwaiger Feststellungen des Rechnungshofs - nachträglich zu genehmigen.

### **1.2.1 Gestaltung**

Die Haushaltsrechnung ist entsprechend den Vorgaben (§§ 81 bis 85 LHO) gestaltet und enthält alle vorgeschriebenen Abschlüsse, Erläuterungen und Übersichten.

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

### 1.2.2 Ergebnisse der Haushaltsrechnung

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

Tabelle 1-2: Kassenmäßiger Abschluss (in Euro)

	2021	2022	Veränderung
Ist-Einnahmen	75.053.400.355,66	72.137.892.168,36	-2.915.508.187,30
Ist-Ausgaben	69.826.842.892,28	65.491.615.738,68	-4.335.227.153,60
Kassenmäßiges Jahresergebnis (Überschuss)	5.226.557.463,38	6.646.276.429,68	1.419.718.966,30

2022 betrug der kassenmäßige Überschuss 6.646 Mio. Euro. Gegenüber dem Vorjahr stellt dies eine Steigerung um 1.420 Mio. Euro dar (+27 Prozent).

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

Tabelle 1-3: Einnahmen und Ausgaben 2022 nach Hauptgruppen (in Mio. Euro)<sup>1 2</sup>

Hauptgruppen		Haushaltsbetrag (Soll)	Titelergebnis (Ist)	Differenz
Einnahmen		57.425	72.138	14.712
0	Einnahmen aus Steuern und steuerähnlichen Abgaben sowie EU-Eigenmittel	42.981	46.576	3.594
1	Verwaltungseinnahmen, Einnahmen aus Schuldendienst und dergleichen	1.482	1.819	337
2	Einnahmen aus Zuweisungen und Zuschüssen mit Ausnahme für Investitionen	9.299	14.128	4.829
3	Einnahmen aus Schuldenaufnahmen, aus Zuweisungen und Zuschüssen für Investitionen; besondere Finanzierungseinnahmen	3.663	9.615	5.952
Ausgaben		57.425	65.492	8.066
4	Personalausgaben	20.771	19.541	-1.230
5	Sächliche Verwaltungsausgaben und Ausgaben für den Schuldendienst	4.053	4.501	448
6	Ausgaben für Zuweisungen und Zuschüsse mit Ausnahme für Investitionen	24.763	30.801	6.038
7	Baumaßnahmen	997	822	-175
8	Sonstige Ausgaben für Investitionen und Investitionsförderungsmaßnahmen	4.866	4.893	27
9	Besondere Finanzierungsausgaben	1.976	4.934	2.958

2022 übertrafen die Ist-Einnahmen die Etatansätze um 14,7 Mrd. Euro. Die Ausgaben lagen um 8,1 Mrd. Euro über den im Soll veranschlagten Werten.

Die Einnahmen der Hauptgruppe 0 überstiegen die Erwartungen um 3,6 Mrd. Euro. Dabei standen Mehreinnahmen bei den Gemeinschaftsteuern Mindereinnahmen von etwa 600 Mio. Euro bei den Landessteuern gegenüber.<sup>3</sup>

Die Mehreinnahmen der Hauptgruppe 2 beruhen im Wesentlichen auf Durchleitungsmitteln des Bundes, die im Soll nicht enthalten sind. Ein Teil davon wurde unmittelbar in den Facheinzelplänen ausgegeben und führte dadurch zu direkten Mehrausgaben bei den Hauptgruppen 4, 5, 6 und 8. Weitere Mittel wurden zunächst über Hauptgruppe 9 den Rücklagen zugeführt und bedarfsgerecht über die Hauptgruppe 3 entnommen, bevor sie in den Facheinzelplänen ausgegeben wurden. Die darauf beruhenden Mehreinnahmen der Hauptgruppe 3 bzw. Mehrausgaben bei Hauptgruppe 9 sind insoweit technischer Natur.

Das rechnungsmäßige Jahresergebnis 2022 ergibt sich aus dem kassenmäßigen Überschuss 2022 (positiver Saldo aus Ist-Einnahmen und Ist-Ausgaben) abzüglich des Saldos der aus dem Vorjahr (2021) übernommenen und zuzüglich des Saldos der in das Folgejahr (2023) übertragenen Haushaltsreste.

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

<sup>2</sup> Teilweise Rundungsdifferenzen.

<sup>3</sup> Jeweils Bruttowerte.



Tabelle 1-4: Rechnungsmäßiges Jahresergebnis (in Euro)

		2021	2022
Kassenmäßiges Jahresergebnis (Überschuss)		5.226.557.463,38	6.646.276.429,68
(-)	Saldo der aus dem Vorjahr übertragenen Reste	-6.732.030.065,83	-7.677.166.244,03
(+)	Saldo der in das Folgejahr übertragenen Reste	-7.677.166.244,03	-9.624.945.013,06
(=)	<b>Rechnungsmäßiges Jahresergebnis (Überschuss)</b>	<b>4.281.421.285,18</b>	<b>4.698.497.660,65</b>

Gegenüber dem Vorjahr stieg der Saldo der aus 2022 ins Folgejahr übertragenen Haushaltsreste um 1.947.778.769,03 Euro an. Damit wurde der rechnungsmäßige Überschuss 2022 mit 4.698.497.660,65 Euro festgestellt.

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

#### 1.3.1 Ordnungsmäßigkeit

Der Rechnungshof hat mit Unterstützung der Staatlichen Rechnungsprüfungsämter Freiburg, Stuttgart und Tübingen die Haushalts- und Wirtschaftsführung des Landes sowie die Haushaltsrechnung des Landes Baden-Württemberg für das Haushaltsjahr 2022 geprüft.

Neben risikoorientierten Prüfungsansätzen führte die Finanzkontrolle Untersuchungen zu wesentlichen Bereichen des Landeshaushalts mithilfe eines mathematisch-statistischen Stichprobenverfahrens durch. Dieser Ansatz ermöglicht es, über die untersuchten Einzelfälle hinaus mit hoher Wahrscheinlichkeit Schlüsse auf die gesamte Haushalts- und Wirtschaftsführung in den einbezogenen Bereichen zu ziehen.

Bei den Finanzämtern wurden u. a. 614 Einkommensteuerfälle risikoorientiert geprüft. Dabei handelte es sich überwiegend um Fälle, in denen komplexe und schwierige Sachverhalte zu beurteilen waren. Die Prüfung erstreckte sich regelmäßig auf jeweils drei Veranlagungszeiträume. Insgesamt wurden 969 Veranlagungszeiträume beanstandet.

Im Rahmen einer Schwerpunktprüfung wurden darüber hinaus weitere 291 Einkommensteuerfälle mit positiven Überschusseinkünften von mehr als 500.000 Euro untersucht. Von den insoweit geprüften 1.361 Veranlagungszeiträumen dieser sogenannten Steuerfälle mit bedeutenden Einkünften waren 610 Veranlagungszeiträume zu beanstanden.

Aus allen geprüften Bereichen der Finanzämter ergaben sich für die öffentlichen Haushalte per saldo zusätzliche Einnahmen von 1,7 Mio. Euro. Weitere 2,2 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 7.302 Zahlfälle untersucht. Dadurch konnten 3,9 Mio. Euro an unberechtigten Zahlungen zurückgefordert und künftige Fehlzahlungen vermieden werden. Weitere 0,4 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 4.789 Beihilfebescheide überprüft. Dies führte zu Beihilfekürzungen von 1,0 Mio. Euro und zu 76 Tsd. Euro zusätzlich zu gewährender Beihilfe. Die Fehler bewegen sich summarisch im

langjährigen Mittel. Neben diesen Prüfungen wurden in Sachverhalten mit Versorgungslas-  
tenteilung bei Dienstherrenwechsel Ansprüche des Landes auf Zahlung von 2,6 Mio. Euro  
festgestellt, die in der Zwischenzeit vollständig erstattet wurden.

Der Rechnungshof prüfte darüber hinaus gemeinsam mit dem Staatlichen Rechnungsprü-  
fungsamt Stuttgart bei ausgewählten Einzelplänen die nachgewiesenen Sachmittelschöpfun-  
gen und Personalmittelverstärkungen. Die Prüfung hatte zum einen den vollständigen und  
richtigen Ausweis der entstandenen Mehrausgaben zum Inhalt. Zum anderen wurde die  
nachgewiesene Deckung der Mehrausgaben im Hinblick auf die haushaltsrechtliche Zuläs-  
sigkeit und die Verfügbarkeit der herangezogenen Mittel geprüft. Im Ergebnis erfolgten die  
Sachmittelschöpfungen und Personalmittelverstärkungen weitgehend ordnungsgemäß.

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

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

Die bestehenden Vorgaben zur Haushaltssystematik und des Haushaltsrechts wurden im  
Wesentlichen eingehalten.

Nach den Prüfungsfeststellungen des Rechnungshofs war die Haushalts- und Wirtschafts-  
führung des Landes 2022 im Vollzug des Staatshaushaltsplans 2022 geordnet.

### **1.3.2 Überplanmäßige und außerplanmäßige Ausgaben und Verpflichtungsermächti- gungen (einschließlich Vorgriffe)**

Artikel 81 LV normiert, dass über- und außerplanmäßige Ausgaben der Zustimmung des Fi-  
nanzministers bedürfen. Sie darf nur im Falle eines unvorhergesehenen und unabsehbaren  
Bedürfnisses erteilt werden. Die Genehmigung des Landtags ist einzuholen.

Nach einschlägiger Rechtsprechung sind diese Grundsätze auf entsprechende Verpflich-  
tungsermächtigungen gleichermaßen anzuwenden.

Die Fälle, in denen über- und außerplanmäßige Ausgaben geleistet und Verpflichtungser-  
mächtigungen eingesetzt wurden, sind in der Haushaltsrechnung 2022 einzeln nachgewie-  
sen.

Über- und außerplanmäßige Ausgaben und Verpflichtungsermächtigungen sind dem Land-  
tag ab einem Betrag von 100.000 Euro im Einzelfall mitzuteilen. Das Finanzministerium hat  
dem Landtag hierüber mit Schreiben vom 27. Dezember 2023 berichtet (Landtagsdrucksak-  
che 17/6047).

In der Haushaltsrechnung des Landes 2022 sind insgesamt 122 Fälle von über- und außer-  
planmäßigen Ausgaben (einschließlich Mehrausgaben, die aufgrund von Planvermerken wie  
Vorgriffe zu behandeln sind) über insgesamt 110 Mio. Euro nachgewiesen.

In 72 der 122 Fälle (59 Prozent) hat das Finanzministerium vorab in die über- und außer-  
planmäßigen Ausgaben eingewilligt. In 50 Fällen (41 Prozent) lag die Einwilligung nicht vor.  
Die Summe dieser Haushaltsüberschreitungen beträgt 13 Mio. Euro. Davon wurde in 11 Fäl-  
len mit zusammen 0,6 Mio. Euro die sachliche Notwendigkeit der Mehrausgaben nachträg-  
lich vom Finanzministerium bestätigt.

Von den 110 Mio. Euro Haushaltsüberschreitungen in 2022 entfielen 66 Prozent (73 Mio. Euro) auf Mehrausgaben bei übertragbaren Ausgaben (Vorgriffe). Im Vorjahr waren es 69 Prozent (41 Mio. Euro).

Die höchste Mehrausgabe entfällt mit 39 Mio. Euro auf den Geschäftsbereich des Ministeriums für Wirtschaft, Arbeit und Tourismus in Form eines Vorgriffs. Sie entstand durch eine zu geringe Entnahme aus der Rücklage für Haushaltsrisiken.

Eine weitere Mehrausgabe von 21 Mio. Euro wurde im Geschäftsbereich des Ministeriums für Soziales, Gesundheit und Integration als Vorgriff gebucht. Sie betraf Zuschüsse an soziale Einrichtungen und sonstige Institutionen für Maßnahmen des Europäischen Sozialfonds.

Darüber hinaus wurden 2022 insgesamt 17 über- und außerplanmäßige Verpflichtungsermächtigungen mit insgesamt 38 Mio. Euro nachgewiesen.

Über- und außerplanmäßige Verpflichtungsermächtigungen größeren Umfangs waren:

- 7 Mio. Euro für die Durchführung der internationalen Werbekampagne THE LÄND beim Staatsministerium,
- 6,8 Mio. Euro für Liquiditätshilfen an kleine und mittlere Unternehmen beim Ministerium für Wirtschaft, Arbeit und Tourismus.

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. Er hat, ungeachtet der Frage einer vorliegenden Einwilligung durch das Finanzministerium, keine wesentlichen Beanstandungen getroffen.

#### **1.4 Globale Minderausgaben**

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

Im Staatshaushaltsplan 2022 wurden im Soll einzelplanspezifische Globale Minderausgaben von 328 Mio. Euro sowie eine allgemeine Globale Minderausgabe von 10 Mio. Euro veranschlagt. Die Ressorts haben diese Globalen Minderausgaben vollständig erwirtschaftet und damit diese Einsparverpflichtungen erfüllt.

Darüber hinaus haben die Ressorts 9 Mio. Euro an Globalen Minderausgaben erbracht, bei denen die Pflicht zur Erwirtschaftung erst im Haushaltsvollzug 2022 entstanden ist.

#### **1.5 Haushaltsreste**

Das Land hat 2022 Einnahmereste von 21 Mio. Euro gebildet. Gegenüber dem Vorjahr sind sie weiter zurückgegangen. Die Reste wurden überwiegend für erwartete Einnahmen aus Zuschüssen für Investitionen der EU im Bereich des Ministeriums für Ernährung, Ländlichen Raum und Verbraucherschutz gebildet.<sup>4</sup>

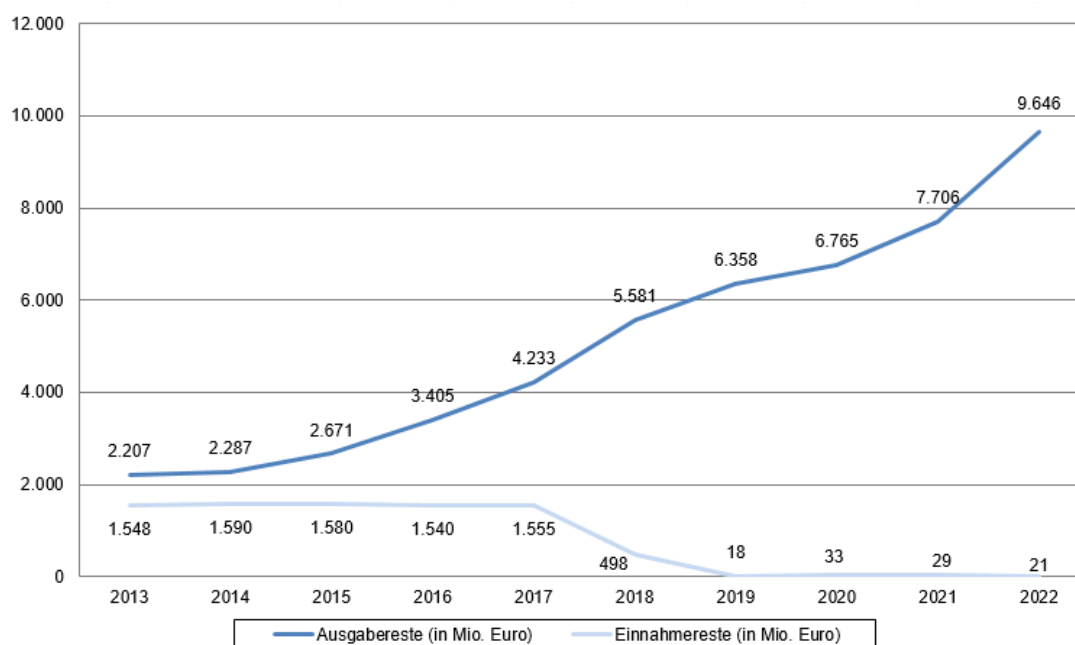
---

<sup>4</sup> Bis einschließlich 2018 bildete das Land noch Einnahmereste aus nicht in Anspruch genommenen Kreditermächtigungen.

Die Ausgabereste stiegen 2022 erneut stark um 1.940 Mio. Euro auf 9.646 Mio. Euro.<sup>5</sup> Im Vergleich zum etatisierten Haushaltsbetrag 2022 machen sie damit 17 Prozent aus. Insoweit ist auf das Urteil des Bundesverfassungsgerichts vom 15. November 2023 hinzuweisen. Danach müssen die Möglichkeiten der Übertragbarkeit von Ausgaben grundsätzlich „auf Ausnahmen reduziert bleiben“.<sup>6</sup>

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

Abbildung 1-1: Entwicklung der Einnahme- und Ausgabereste



Die Ausgabereste 2022 wurden von den Ressorts nach den Vorgaben der VwV-Rechnungslegung in verschiedene Kategorien untergliedert. Tabelle 1-5 zeigt, wie sich die Ausgabereste 2021 und 2022 auf die verschiedenen Bereiche verteilten sowie deren Veränderung.

<sup>5</sup> Einschließlich Vorgriffen von 73 Mio. Euro.

<sup>6</sup> BVerfG; Urteil vom 15. November 2023; 2 BvF 1/22; Rdnr. 161.

Tabelle 1-5: Ausgabereste 2021 und 2022 nach Kategorien (in Mio. Euro)<sup>7 8</sup>

Kennzeichnung	Kategorien	Reste	Reste	Veränderung
		2021	2022	
R	Rechtlich gebundene Ausgabereste	6.691	8.655	1.964
	Hierunter fallen:			
	Kommunaler Investitionsfonds	1.455	1.714	259
	Kommunaler Finanzausgleich	385	428	43
	Drittmittel	914	1.556	642
	Zweckgebundene Mittel aus der Feuerschutzsteuer	109	126	17
	Zweckgebundene Mittel aus Sonderabgaben	164	188	24
	Zweckgebundene Mittel aus Solidarpakten	998	1.029	31
	Sonstige zweckgebundene Mittel	33	35	2
	Mittel zur Erfüllung von Co-Finanzierungsverpflichtungen	344	347	3
	Vergaberahmen für Leistungsbezüge	120	128	8
	Mittel zur Erfüllung gesetzlicher, vertraglicher oder sonstiger Rechtsverpflichtungen	2.169	3.104	935
N	Nicht gebundene Ausgabereste	683	724	41
§ 6 StHG	Ausgabereste nach § 6 StHG (Sachausgabenbudgetierung)	343	310	-33
§ 6a StHG	Ausgabereste nach § 6a StHG (Personalausgabenbudgetierung)	28	30	2
Vorgriffe		-41	-73	-32
Summe		7.706	9.646	1.940

2022 entfielen 90 Prozent der gebildeten Ausgabereste auf rechtliche gebundene Bereiche. Mit 3.104 Mio. Euro bildeten die Reste zur Erfüllung gesetzlicher, vertraglicher oder sonstiger Rechtsverpflichtungen die größte Einzelkategorie. Hier betrug der Anstieg gegenüber dem Vorjahr 43 Prozent.

Über alle Kategorien hinweg sind die Ausgabereste 2022 um 25 Prozent gegenüber dem Vorjahr angestiegen.<sup>9</sup> Die Summe der Reste verteilt sich auf mehr als 2.000 Einzeltitel im Staatshaushaltsplan.

Der Rechnungshof hat im Rahmen der Gesamtrechnungsprüfung 2022 Stichproben von Resten zur Erfüllung gesetzlicher, vertraglicher oder sonstiger Rechtsverpflichtungen geprüft. Im Fokus standen Einzelfälle des Ministeriums des Inneren, für Digitalisierung und Kommunen, des Ministeriums für Kultus, Jugend und Sport sowie des Einzelplans Allgemeine Finanzverwaltung.

Der Rechnungshof hat festgestellt, dass für einen Teil der Reste keine entsprechenden rechtlichen Verpflichtungen nachgewiesen werden konnten. In diesen Fällen hätten allenfalls nicht gebundene Reste gebildet werden dürfen.

<sup>7</sup> Zum Teil Rundungsdifferenzen.

<sup>8</sup> Gegenüber dem Vorjahr geänderte Darstellung aufgrund angepasster Restekategorien.

<sup>9</sup> Einschließlich Vorgriffe.

Der Rechnungshof empfiehlt, bei der Bildung von Ausgaberesten einen restriktiveren Maßstab anzulegen. Die Vorgaben hinsichtlich der richtigen Kategorisierung sind zwingend einzuhalten. Ausgabereste dürfen nur dann gebildet werden, wenn der Haushaltsansatz des Folgejahrs absehbar nicht ausreichen wird, um alle dann fälligen Zahlungsverpflichtungen zu bedienen.

Auch der konsequentere Einsatz von Verpflichtungsermächtigungen kann dazu beitragen, die Reste nicht noch weiter anwachsen zu lassen.

Für den Doppelhaushalt 2025/2026 empfiehlt der Rechnungshof, stringent zu prüfen, ob zumindest in Bereichen, in denen über Jahre Ausgabereste aufgebaut wurden, die Haushaltsansätze abgesenkt werden können.

## **1.6 Druck- und Darstellungsfehler**

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

## 2 Vermögensrechnung 2022

Landtagsdrucksache 17/7102

**Wie für ein Flächenland wie Baden-Württemberg üblich übersteigen die Rückstellungen und Verbindlichkeiten auf der Passivseite das Vermögen auf der Aktivseite deutlich. Die Differenz beträgt 185,5 Mrd. Euro. Die der Vermögensrechnung zugrundeliegenden Daten wurden weiter optimiert.**

### 2.1 Funktion und Bedeutung der Vermögensrechnung

Die Vermögensrechnung 2022 bildet den Wert des Vermögens und der Schulden des Landes zum 31. Dezember 2022 ab. Sie wurde im Dezember 2023 von der Landesregierung vorgelegt.

Sie gilt als entlastungsrelevanter Vermögensnachweis im Sinne von Artikel 83 Absatz 1 Landesverfassung (LV) und § 114 Absatz 1 Satz 1 Landeshaushaltsordnung (LHO).

Die Vermögensrechnung wird jährlich - stichtagsbezogen zum 31. Dezember eines Jahres - fortgeschrieben und ermöglicht so die Darstellung und Analyse der Vermögens- und Schuldenentwicklung über mehrere Jahre.

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

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

### 2.2 Inhalt der Vermögensrechnung

#### 2.2.1 Vollständigkeit der Vermögensrechnung

Die Vermögensrechnung zum 31. Dezember 2022 wurde gegenüber den Vorjahren erneut weiterentwickelt.

Die Korrektur der Gebäudewerte aufgrund der Feststellungen des Rechnungshofs in der Denkschrift 2020 wurde vollzogen.

Erstmals sind auch die Kunstgegenstände vollständig in der Vermögensrechnung abgebildet.

Die Abrechnung freigegebener Straßenbaumaßnahmen aus den Vorjahren wurde, nach Auskunft des Ministeriums für Verkehr, ebenfalls nachgeholt.

## 2.2.2 Aggregierte Vermögensrechnung zum 31. Dezember 2022

Die Vermögensrechnung zum 31. Dezember 2022 hat ein Volumen von 272,9 Mrd. Euro. Es erhöhte sich im Vergleich zum Vorjahr um 2,1 Mrd. Euro (0,8 Prozent).

Das Vermögen des Landes stieg um 1,9 Mrd. Euro auf 87,5 Mrd. Euro an. Hiervon entfallen auf das Anlagevermögen 69,4 Mrd. Euro und auf das Umlaufvermögen 18,1 Mrd. Euro.

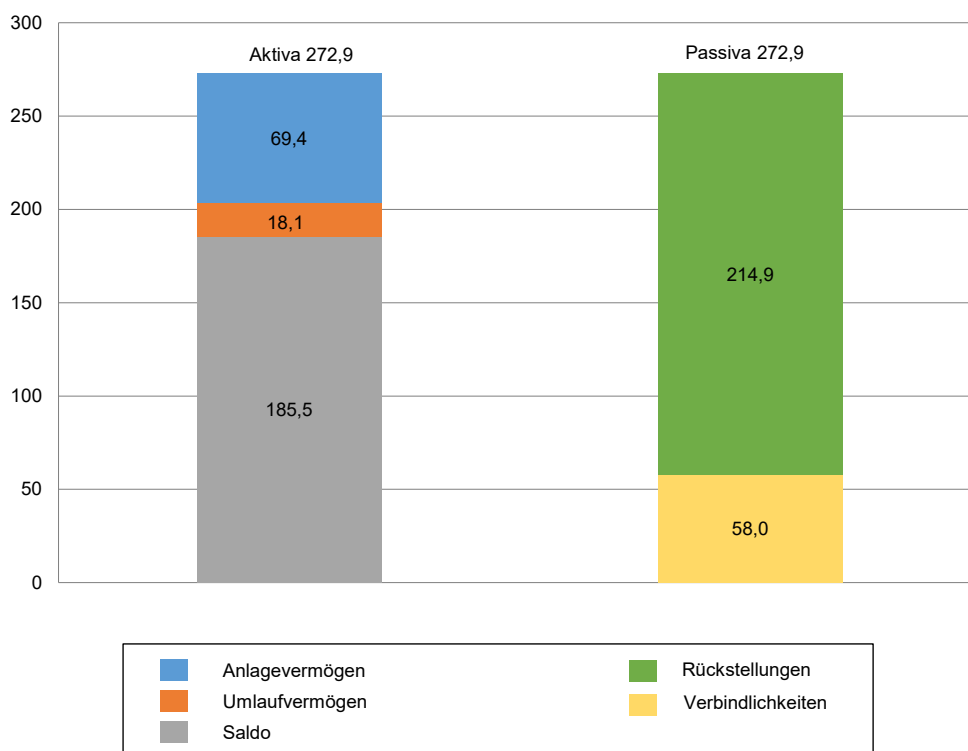
Die Rückstellungen und Verbindlichkeiten auf der Passivseite der Vermögensrechnung betragen zusammen 272,9 Mrd. Euro. Sie übersteigen das Vermögen des Landes um 185,5 Mrd. Euro. Dieser Betrag wird auf der Aktivseite als Saldo - also als Fehlbetrag aus Vermögen und Schulden - ausgewiesen. Der Anteil des Saldos an der Vermögensrechnungssumme beträgt 68 Prozent.

Im Vergleich zum Vorjahr erhöhte sich der Saldo um 213 Mio. Euro.

Die Rückstellungen für Pensionen und ähnliche Verpflichtungen bilden mit 206,5 Mrd. Euro (75,7 Prozent) den größten Anteil an der Gesamtsumme der Vermögensrechnung.

In Abbildung 2-1 wird die Struktur des Vermögens und der Schulden des Landes zum Stichtag 31. Dezember 2022 aufgezeigt.

Abbildung 2-1: Struktur der Vermögensrechnung zum 31. Dezember 2022 (in Mrd. Euro)<sup>1</sup>



Die Vermögensrechnung zum Stichtag 31. Dezember 2022 wird mit den Vergleichswerten der fünf vorangegangenen Jahre in Tabelle 2-1 in aggregierter Form dargestellt.

<sup>1</sup> Rundungsbedingte Differenzen durch fehlende Nachkommastellen.



Tabelle 2-1: Aggregierte Vermögensrechnung<sup>2</sup> zum 31. Dezember 2022 mit Vergleich zu den Vorjahren<sup>3</sup>

	In Mrd. Euro						In Prozent	
	Stichtag 31.12.						Veränderung gegenüber Vorjahr	Anteile zum 31.12.2022
	2017	2018	2019	2020	2021	2022		
AKTIVA								
A. Anlagevermögen	59,0	62,4	63,9	67,2	68,2	69,4	1,2	25,4
I. Immaterielle Vermögensgegenstände	0,01	0,02	0,02	0,02	0,04	0,04	0,0	
II. Sachanlagen	40,8	41,1	41,9	44,8	45,1	45,4	0,3	
Davon Grundstücke, grundstücksgleiche Rechte und Bauten	14,7	14,8	15,0	15,1	15,4	15,3	-0,1	
Davon Infrastrukturvermögen, Natur- und Kulturgüter	24,0	24,1	24,5	26,9	26,7	26,6	-0,1	
III. Finanzanlagen	18,2	21,3	22,0	22,4	23,0	23,9	0,9	
B. Umlaufvermögen	10,9	12,2	16,9	15,6	17,4	18,1	0,7	6,6
I. Vorräte	0,01	0,02	0,02	0,02	0,02	0,06	0,0	
II. Forderungen und sonstige Vermögensgegenstände	9,4	10,1	11,7	10,7	11,9	13,4	1,5	
III. Wertpapiere des Umlaufvermögens	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,0	
IV. Kassenbestand, Bundesbank, Guthaben bei Kreditinstituten	1,5	2,1	5,2	4,9	5,4	4,6	-0,8	
Summe Vermögen	69,9	74,6	80,8	82,8	85,6	87,5	1,9	32,0
C. Saldo	162,9	175,8	175,7	188,7	185,2	185,5	0,2	68,0
Summe Aktivseite	232,7	250,4	256,5	271,5	270,8	272,9	2,1	100,0
PASSIVA								
A. Rückstellungen	183,2	198,1	204,2	213,9	210,3	214,9	4,6	78,7
Davon Rückstellungen für Pensionen und ähnliche Verpflichtungen	176,6	190,7	196,9	206,3	202,5	206,5	4,0	75,7
B. Verbindlichkeiten	49,5	52,3	52,3	57,6	60,5	58,0	-2,5	21,3
Summe Passivseite (Schulden)	232,7	250,4	256,5	271,5	270,8	272,9	2,1	100,0

<sup>2</sup> Aus Platzgründen werden Aktiva und Passiva untereinanderstehend dargestellt. Rundungsbedingte Differenzen und Abweichungen zur Vermögensrechnung sind möglich.

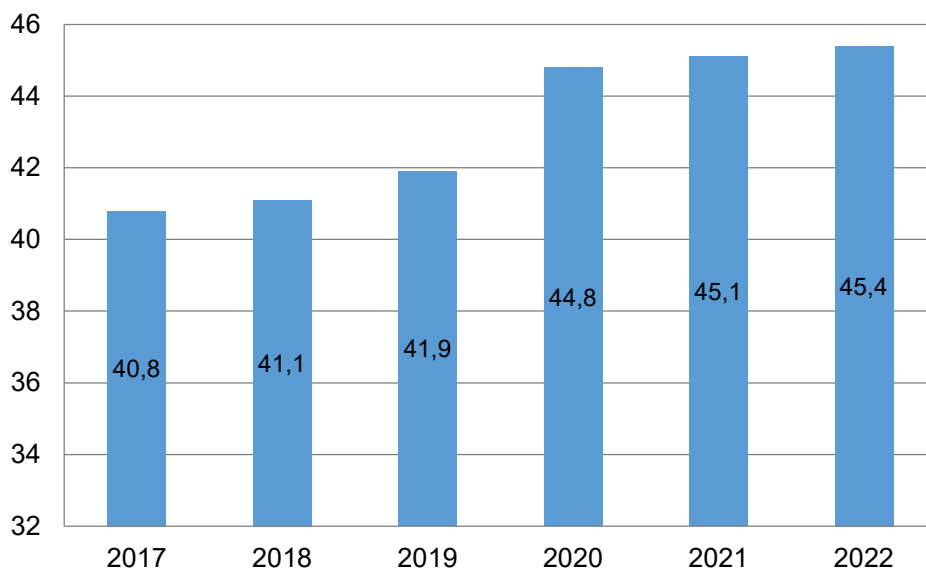
<sup>3</sup> Die Werte der Zeile "Summe Vermögen" werden hier nachrichtlich ausgewiesen und sind nicht direkt in der Vermögensrechnung ersichtlich.

## 2.3 Aktiva des Landes zum 31. Dezember 2022

### 2.3.1 Sachanlagevermögen

Das Sachanlagevermögen hat sich seit der Vermögensrechnung zum Stichtag 31. Dezember 2017 um 4,6 Mrd. Euro erhöht. Abbildung 2-2 zeigt dessen Entwicklung auf.

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



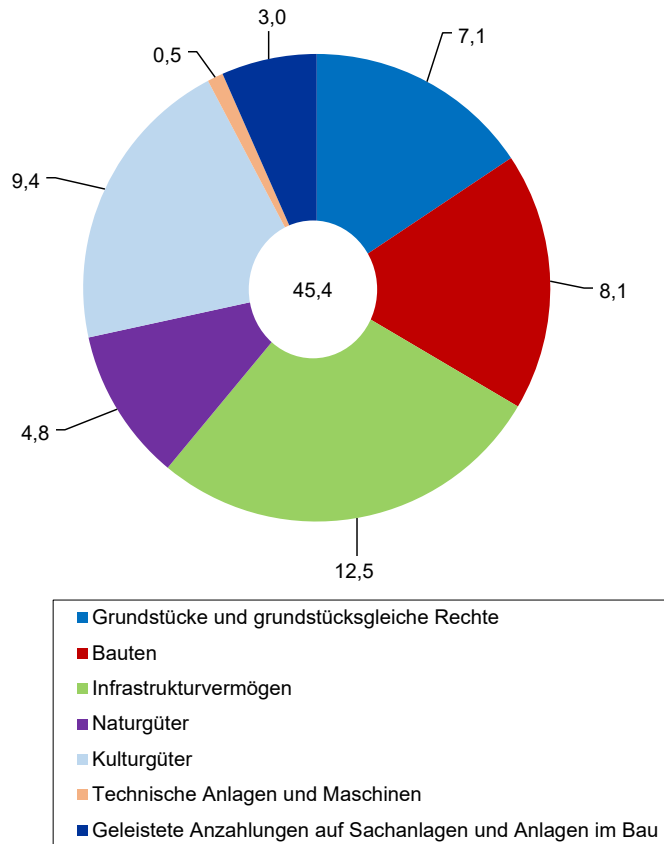
Ein großer Teil des Anstiegs beruht auf dem Zuwachs bei Kulturgütern (+3,5 Mrd. Euro), der jedoch überwiegend aus der Nachaktivierung nicht erfasster Kunstgegenstände in den Vorjahren resultiert.

Bei den Anlagen im Bau ist seit 2017 ein Zuwachs von 1,4 Mrd. Euro zu verzeichnen, ebenso bei den Bauten (+0,5 Mrd. Euro) und den Grundstücken (+0,2 Mrd. Euro). Das Infrastrukturvermögen (-0,4 Mrd. Euro) und das Naturgütervermögen (-0,5 Mrd. Euro) haben an Wert verloren.

Das Sachanlagevermögen stellt mit 45,4 Mrd. Euro die größte Vermögensposition des Anlagevermögens dar.

Abbildung 2-3 veranschaulicht dessen Struktur.

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



Innerhalb der Sachanlagen ist das Infrastrukturvermögen (z. B. Straßen, Tunnel, Brücken) mit 12,5 Mrd. Euro die größte Position. Im Vergleich zum Vorjahr ist das Infrastrukturvermögen um 61 Mio. Euro gesunken. Die Anlagen im Bau Bereich Infrastruktur sind jedoch erneut um 284 Mio. Euro gestiegen. Das bedeutet einen Anstieg der Anlagen im Bau im Bereich Infrastruktur seit 2017 um 386 Prozent. Laut Erläuterungen zur Vermögensrechnung ist der Anstieg der Anlagen im Bau im Bereich Infrastruktur der Überprüfung der Infrastrukturprojekte im Zuge der Vorarbeiten der Projektmigration für das Restrukturierungsprojekt geschuldet. Bei den Projekten seien Abrechnungsvorschriften für Baumaßnahmen nachgepflegt worden, die sich in mehrjährigen Bauphasen befänden und somit nicht auf Anlagen umgebucht werden können. Zudem sei die Anlagenbuchhaltung bereits Anfang Dezember 2022, im Zuge des Umstiegs auf ein neues SAP-Haushaltsmanagementsystem zum Jahreswechsel 2022/2023, migriert worden. Dadurch habe zur Abrechnung der Anlagen im Bau ein deutlich verkürztes Zeitfenster zur Verfügung gestanden.

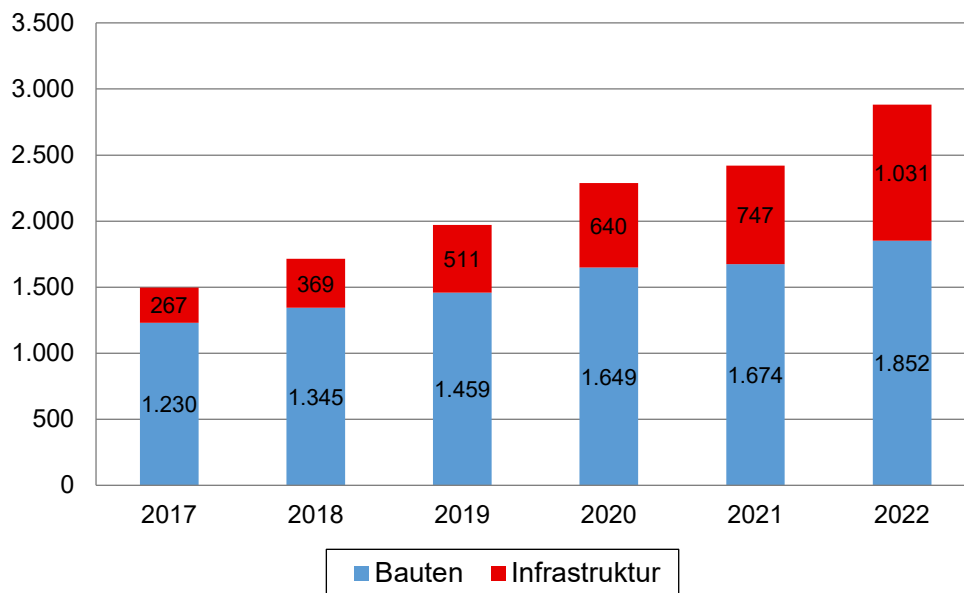
In der Vergangenheit hat der Rechnungshof mehrfach darauf hingewiesen, dass bereits fertiggestellte Straßenbaumaßnahmen noch unter der Position „Anlagen im Bau (AiB)“ ausgewiesen wurden. Dieser strukturell falsche Ausweis führte dazu, dass diese Straßen nicht abgeschrieben wurden und das Vermögen des Landes zu hoch ausgewiesen wurde.

Das Ministerium für Verkehr hatte die für die Vermögensrechnung 2020 zugesagte vollständige Abrechnung und Umbuchung aller freigegebenen Straßenbauprojekte pandemiebedingt auf die Vermögensrechnung 2022 verschoben. Auf Nachfrage des Rechnungshofs erklärte

das Ministerium, dass die Abrechnung der Anlagen im Bau aus den Vorjahren nachgeholt worden sei.

Der Gesamtsumme der Position „Geleistete Anzahlungen auf Sachanlagen und Anlagen im Bau“ beträgt 3,0 Mrd. Euro. Abbildung 2-4 gibt einen Überblick über die Entwicklung der Anlagen im Bau.

Abbildung 2-4: Entwicklung der Anlagen im Bau (in Mio. Euro)<sup>4</sup>



Die zweitgrößte Sachanlagenposition sind die Kulturgüter mit 9,4 Mrd. Euro. Im Unterschied zum Vorjahr sind in dieser Position nun auch die im aktuellen Jahr angeschafften Kunstgegenstände enthalten, so dass diese Position erstmals vollständig abgebildet wird.

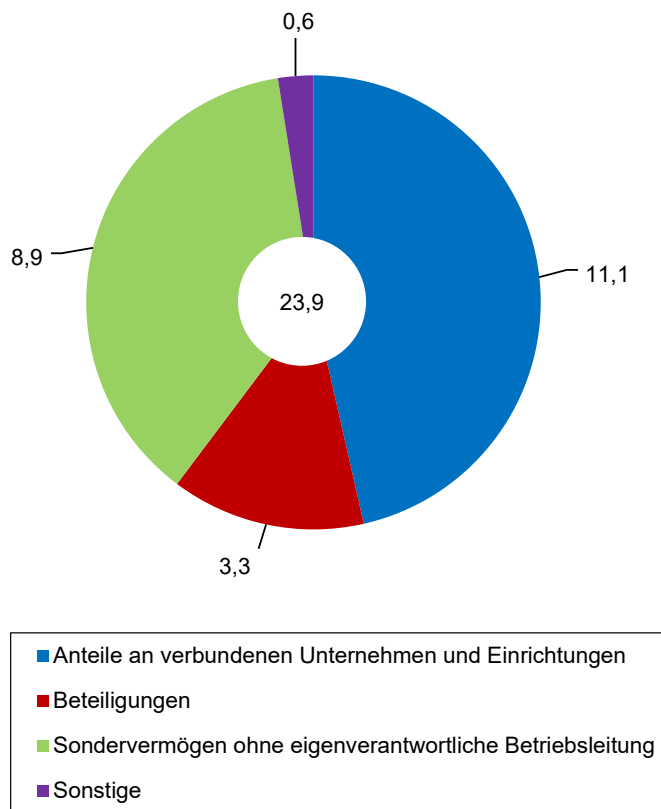
Weitere relevante Positionen sind Bauten mit 8,1 Mrd. Euro, gefolgt von Grundstücken sowie grundstücksgleichen Rechten mit 7,1 Mrd. Euro.

Naturgüter, die das Waldvermögen des Landes beinhalten, werden mit 4,8 Mrd. Euro und Technische Anlagen mit 0,5 Mrd. Euro beziffert.

### 2.3.2 Finanzanlagevermögen

Ein weiterer wesentlicher Teil des Anlagevermögens ist das Finanzanlagevermögen mit 23,9 Mrd. Euro. Abbildung 2-5 veranschaulicht dessen Struktur.

<sup>4</sup> In der Abbildung wurden die geleisteten Anzahlungen auf Sachanlagen (2022: 2 Mio. Euro) und sonstige Anlagen im Bau (2022: 76 Mio. Euro), die nicht Bauten oder Infrastrukturvermögen sind, nicht abgebildet.

Abbildung 2-5: Struktur des Finanzanlagevermögens (in Mrd. Euro)<sup>5</sup>

Die Anteile an verbundenen Unternehmen und Einrichtungen bilden mit 11,1 Mrd. Euro die größte Finanzanlagenposition. Hierin enthalten sind auch Landesbetriebe und wie Landesbetriebe geführte Einrichtungen mit einem Wert von 3,0 Mrd. Euro.

Landesbetriebe werden in der Vermögensrechnung seit 2019 mit den aktuellsten verfügbaren Jahresabschlüssen ausgewiesen. In der Anlage zur Vermögensrechnung werden die Landesbetriebe mit ihrem anteiligen Anlagevermögen aufgeführt. Die in der Vergangenheit fehlenden Jahresabschlüsse wurden größtenteils nachgeholt. Bei vier Landesbetrieben mussten vorläufige Jahresabschlüsse für das Jahr 2021 herangezogen werden, bei 19 Landesbetrieben der vorläufige Abschluss für das Jahr 2022.

Die zweitgrößte Finanzanlagenposition ist das Sondervermögen ohne eigenverantwortliche Betriebsleitung mit 8,9 Mrd. Euro. Sie umfasst die 1999 eingerichtete Versorgungsrücklage (3,7 Mrd. Euro) und den 2007 eingerichteten Versorgungsfonds des Landes (5,2 Mrd. Euro). Der Versorgungsfonds und damit die Gesamtposition erhöhte sich im Vergleich zum Vorjahr um 0,6 Mrd. Euro durch Zuführungen.

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

<sup>5</sup> Rundungsbedingte Differenzen und Abweichungen zur Vermögensrechnung.

### **2.3.3 Forderungen und sonstige Vermögensgegenstände**

Die beherrschende Position innerhalb des Umlaufvermögens bilden die Forderungen und sonstigen Vermögensgegenstände mit 13,4 Mrd. Euro. Es ist ein Anstieg von 1,5 Mrd. Euro zu verzeichnen. Von den 13,4 Mrd. Euro entfallen 9,7 Mrd. Euro auf veranlagte Steuern, 1,6 Mrd. Euro auf Forderungen aus der Steuerverteilung und Finanzausgleichsbeziehungen und 1,6 Mrd. Euro auf Forderungen aus Zuweisungen und Zuschüssen. Bei den Forderungen erfolgte eine pauschale Wertberichtigung auf Basis von Erfahrungswerten.

## **2.4 Passiva des Landes zum 31. Dezember 2022**

### **2.4.1 Struktur und Höhe der Passiva**

Die Passiva von 272,9 Mrd. Euro setzen sich zusammen aus 214,9 Mrd. Euro Rückstellungen - davon allein 206,5 Mrd. Euro für Pensionen und ähnliche Verpflichtungen - und 58,0 Mrd. Euro für Verbindlichkeiten.

Im Vergleich zum Vorjahr erhöhte sich der Wert der Passiva um 0,8 Prozent. Während die Rückstellungen um 2,2 Prozent gestiegen sind, verringerten sich die Verbindlichkeiten um 4,4 Prozent.

### **2.4.2 Rückstellungen**

Die Rückstellungen für Pensionen und ähnliche Verpflichtungen betragen 206,5 Mrd. Euro. Mit einem Anteil von 75,7 Prozent an der Vermögensrechnungssumme bilden sie die größte Vermögensrechnungsposition.

Im Vergleich zum Vorjahr stiegen die Rückstellungen für Pensionen und ähnliche Verpflichtungen um 4,0 Mrd. Euro. Dies ist eine Steigerung um 2 Prozent. Mit der Vermögensrechnung zum 31. Dezember 2021 wurde in Absprache mit dem Rechnungshof der Steigerungssatz zukünftiger Besoldungs- und Pensionsanpassungen für fünf Jahre auf 2 Prozent festgeschrieben. Nach Ablauf der fünf Jahre findet eine Überprüfung statt und der Wert wird gegebenenfalls angepasst.

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

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

Rückstellungen für	2017	2018	2019	2020	2021	2022	Anstieg/ Rückgang 2021/2022	Anstieg/ Rückgang 2021/2022
	In Mrd. Euro						In Prozent	
Pensionsverpflichtungen Land	149,27	158,84	163,46	174,03	169,04	172,28	+3,24	+1,91
Beihilfeverpflichtungen Land	24,69	29,08	30,48	29,70	30,92	31,62	+0,70	+2,26
Pensionen und Beihilfen für Fälle der Verwaltungsstruktur- reform	2,59	2,82	2,93	2,61	2,56	2,58	+0,02	+0,92
Summe	176,56	190,75	196,87	206,33	202,53	206,49	+3,96	+1,95

Der Anstieg der Rückstellungen für Beihilfe um 0,7 Mrd. Euro auf 31,6 Mrd. Euro ergibt sich aus der Erhöhung des prognostizierten Steigerungssatzes für die künftigen Beihilfeleistungen. Dieser ist um 0,1 Prozentpunkte auf 2,5 Prozent angestiegen. Ebenfalls erhöhend wirken die durchschnittlichen Beihilfeausgaben, die bei 7.378 Euro (2021: 7.295 Euro) liegen, und die Zunahme bei der Anzahl der anspruchsberechtigten Personen.

Pensions- und Beihilferückstellungen werden nur für Landesbedienstete gebildet, die die fünfjährige Mindestdienstzeit nach § 18 Absatz 1 Landesbeamtenversorgungsgesetz erfüllt haben. Neueinstellungen beeinflussen die Vermögensrechnung deshalb erst mit einem Zeitversatz von fünf Jahren. Deshalb wurde in der Vermögensrechnung zum 31.12.2022 für 31.087 (2021: 28.183) Personen noch keine Rückstellung gebildet.

Wie sich die Zahl der Anspruchsberechtigten entwickelte, zeigt Tabelle 2-3 auf.

Tabelle 2-3: Anspruchsberechtigte 2017 bis 2022

	2017	2018	2019	2020	2021	2022	Differenz 2021/2022
Aktive Bedienstete Land	163.489	162.902	163.392	164.836	166.363	164.890	-1.473
Versorgungsempfänger Land	132.642	135.567	139.881	143.067	146.163	148.656	+2.493
Personen mit aktuellen oder künftigen Altersgeldansprüchen	*	1.212	1.420	1.646	1.830	2.168	+338
Aktive Bedienstete Fälle Verwaltungsstrukturenform	3.015	3.042	3.028	2.368	2.350	2.387	+37
Versorgungsempfänger Verwaltungsstrukturenform	1.159	1.265	1.365	1.469	1.548	1.623	+75
Erhöhung Anspruchsberechtigte							+1.470

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

Die sonstigen Rückstellungen belaufen sich auf 8,4 Mrd. Euro. Die größte Position bilden dabei mit 6,8 Mrd. Euro die Rückstellungen für Steuererstattungen.

### 2.4.3 Verbindlichkeiten

Die Verbindlichkeiten sind zum Stichtag 31. Dezember 2022 um 2,5 Mrd. Euro auf 58,0 Mrd. Euro gesunken.

Anleihen und Obligationen stellen mit 18,8 Mrd. Euro die größte Verbindlichkeitenposition dar, gefolgt von den Verbindlichkeiten gegenüber Kreditinstituten mit 9,5 Mrd. Euro. Zusammen mit den Verbindlichkeiten aus sonstigen Krediten - mit 6,8 Mrd. Euro ein Bestandteil der sonstigen Verbindlichkeiten - ergeben diese Positionen die im Erläuterungsteil abgebildete Kreditmarktverschuldung von 35,1 Mrd. Euro.

Dort werden auch die in der Tabelle 2-4 abgebildeten Unterschiede zwischen der doppelten und kameralen Schuldendarstellung veranschaulicht.



Tabelle 2-4: Gegenüberstellung haushaltsmäßige Verschuldung und Verbindlichkeiten der Vermögensrechnung zum 31. Dezember 2022<sup>6</sup>

Schuldenart (kameral)	Betrag (in Mio. Euro)		Position Vermögensrechnung
Wertpapierschulden	18.762,02	18.762,02	Anleihen und Obligationen
Schulden beim nicht öffentlichen Bereich	15.415,56	9.543,53	Verbindlichkeiten gegenüber Kreditinstituten
Kredite bei sonstigen öffentlichen Sonderrechnungen	898,28	6.770,31	Verbindlichkeiten aus sonstigen Krediten
Summe Kreditmarktschulden	35.075,86	35.075,86	Summe Kreditmarktschulden
Aufgeschobene Kreditaufnahme	26.633,14		
Summe haushaltsmäßige Verschuldung	59.304,32		
Verpflichtungen beim Bund und anderen Ländern	595,32		
Summe fundierte Schulden	59.304,32	35.075,86	Summe Kreditmarktschulden
		1.758,26	Verbindlichkeiten aus Steuern
		11.240,19	Verbindlichkeiten aus Zuweisungen und Zuschüssen
		1.931,94	Verbindlichkeiten gegenüber verbundenen Unternehmen
		5.833,11	Verbindlichkeiten aus Steuerverteilung und Finanzausgleich
		2.205,34	Sonstige Verbindlichkeiten
Summe fundierte Schulden	59.304,32	58.044,70 <sup>7</sup>	Summe Verbindlichkeiten

Während die Kreditmarktschulden bei beiden Darstellungsarten denselben Betrag ausweisen, weichen sie in der Zusammensetzung voneinander ab. Werden bei der kameralen haushaltsmäßigen Verschuldung u. a. nicht in Anspruch genommene Kreditermächtigungen (aufgeschobene Kreditaufnahmen, Kreditrahmenverträge) berücksichtigt, werden bei der doppischen Betrachtung andere Verbindlichkeiten einbezogen.

Neben den Kreditmarktschulden werden in der Vermögensrechnung noch weitere Verbindlichkeitspositionen ausgewiesen. Hiervon entfallen 11,2 Mrd. Euro auf Verbindlichkeiten aus Zuweisungen und Zuschüssen. Die Verbindlichkeiten aus der Steuerverteilung und dem Finanzausgleich betragen 5,8 Mrd. Euro.

<sup>6</sup> Rundungsbedingte Abweichung zur Vermögensrechnung.

<sup>7</sup> Die Tabelle unterscheidet sich bei drei Werten von der Darstellung auf Seite 41 der Druckversion der Vermögensrechnung. Die Tabelle im Erläuterungsteil der Vermögensrechnung weist bei den Verbindlichkeiten aus Zuweisungen und Zuschüssen, den sonstigen Verbindlichkeiten und somit auch bei der Summe der Verbindlichkeiten redaktionelle Fehler auf. Das Ministerium für Finanzen hat die Online-Version der Vermögensrechnung inzwischen korrigiert.

### 3 Entwicklung des Landeshaushalts

Landtagsdrucksache 17/7103

**Der Finanzierungssaldo des Landes war 2023 positiv, obgleich die Brutto-Steuererinnahmen um 2 Prozent gegenüber dem Vorjahr gesunken sind. Die Zahl der Stellen ist 2023 um 1.444 angewachsen. Die Nettokreditaufnahme betrug 1.253 Mio. Euro. Der Stand der Rücklagen und Sondervermögen ist weiterhin auf hohem Niveau.**

#### 3.1 Finanzierungssaldo

Nach den von der Corona-Pandemie stark beeinflussten Haushaltsjahren 2020 und 2021 hatte sich die wirtschaftliche Lage in Baden-Württemberg in 2022 stabilisiert. Dies zeigt sich nicht zuletzt an den gegenüber 2021 um 12 Prozent auf 46,4 Mrd. Euro gestiegenen Brutto-Steuererinnahmen.<sup>1</sup> Der Finanzierungssaldo wurde 2022 mit plus 3,5 Mrd. Euro festgestellt.

In 2023 war das konjunkturelle Umfeld volatil. Während die dem Haushalt zugrundeliegende Herbstprojektion 2022 für 2023 noch einen Rückgang des Bruttoinlandsproduktes (BIP) um minus 0,4 Prozent auswies, hellte sich die Erwartung in der Frühjahrsprojektion 2023 auf ein BIP-Wachstum von plus 0,9 Prozent auf. Die folgende Herbstprojektion korrigierte die Ausichten wieder auf minus 0,4 Prozent.<sup>2</sup>

Im Ist blieben die Brutto-Steuererinnahmen 2023 um 1,3 Mrd. Euro hinter dem Etatansatz zurück. Netto wirkte sich dies mit einem Minus von 0,6 Mrd. Euro aus. Im Vergleich zum Ist-Ergebnis 2022 gaben die Brutto-Steuern um 2 Prozent nach.

Dennoch übertrafen nach Abschluss der Bücher 2023 die bereinigten Einnahmen die bereinigten Ausgaben um 609 Mio. Euro. Der Finanzierungssaldo ist erneut positiv.

---

<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.

<sup>2</sup> Jeweils preisbereinigt.

Tabelle 3-1: Berechnung des Finanzierungssaldos 2023 (in Mio. Euro)<sup>3</sup>

Bezeichnung	Betrag
Summe der Ist-Einnahmen	68.430
Nettokreditaufnahme	-1.253
Entnahmen aus Rücklagen, Fonds und Stöcken	-2.115
Einnahmen aus kassenmäßigen Überschüssen	-2.990
<b>Bereinigte Einnahmen</b>	<b>62.072</b>
Summe der Ist-Ausgaben	66.227
Zuführungen an Rücklagen, Fonds und Stöcke	-4.764
Kassenmäßige Fehlbeträge	0
<b>Bereinigte Ausgaben</b>	<b>61.463</b>
<b>Finanzierungssaldo</b>	<b>609</b>

Die bereinigten Einnahmen ergeben sich aus den Gesamteinnahmen, korrigiert um Entnahmen aus Rücklagen, Fonds und Stöcken, Einnahmen aus Überschüssen sowie um die Nettokreditaufnahme.<sup>4</sup>

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

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

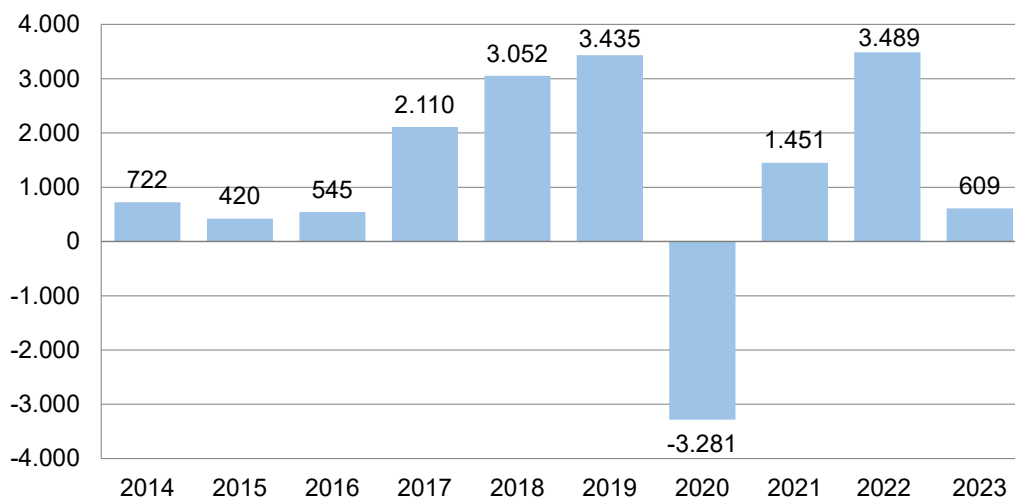
---

<sup>3</sup> Die Summe der Ist-Einnahmen enthält Durchleitungsmittel des Bundes, die teilweise Rücklagen zugeführt wurden. Soweit die entsprechende Entnahme aus der Rücklage in anderen Haushaltsjahren erfolgt, kann es bei jährlicher Betrachtung haushaltssystematisch zu inkohärenten Ergebnissen kommen.

<sup>4</sup> Die Berücksichtigung von Kreditaufnahmen erfolgt - abweichend vom Bruttoprinzip - nach dem Nettoprinzip bei den Einnahmen. Nettokreditaufnahmen werden einnahmeseitig abgezogen. Nettotilgungen werden haushaltssystematisch als negative Kreditaufnahmen behandelt.

Abbildung 3-1 zeigt die Entwicklung der Finanzierungssalden der vergangenen 10 Jahre.

Abbildung 3-1: Finanzierungssalden 2014 bis 2023 (in Mio. Euro)

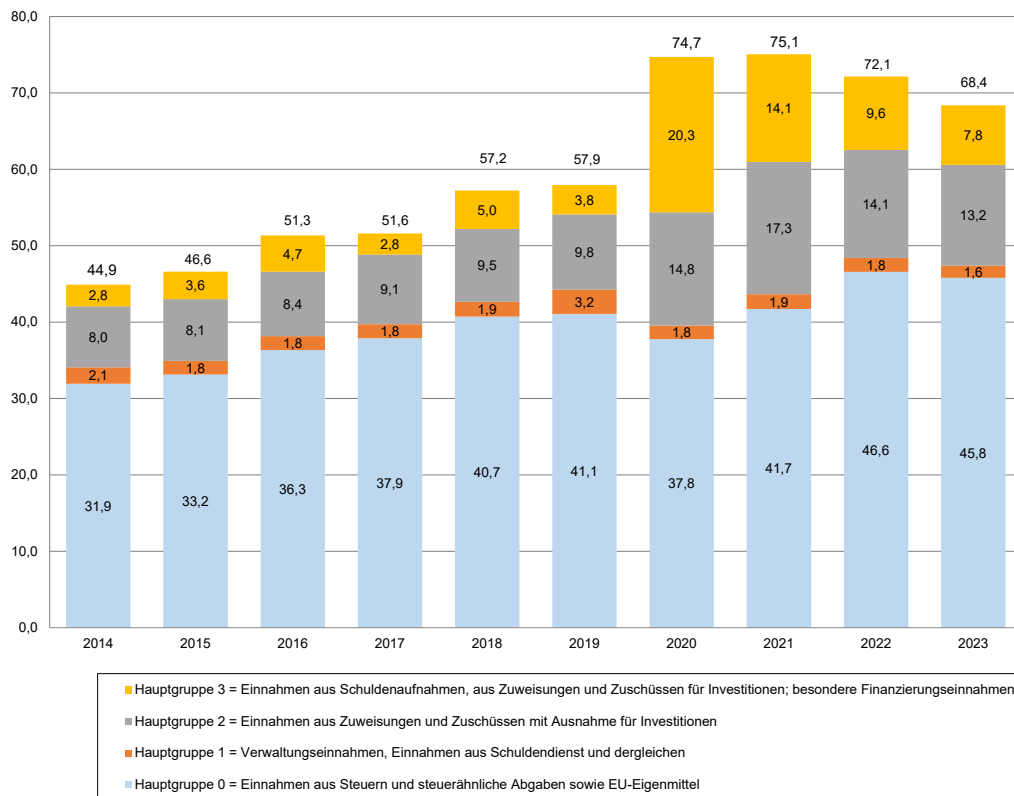


### 3.2 Entwicklung der Gesamteinnahmen 2014 bis 2023

Die Neuregelung der Bund-Länder-Finanzbeziehungen ab 2020 hat zu strukturellen Veränderungen des Haushalts geführt. Einnahmenseitig wirkt sich dies durch geringere Umsatzsteueranteile für das Land aus.<sup>5</sup> Die Jahre 2020 bis 2022 waren zudem geprägt von der Corona-Pandemie. Daher sind die Gesamteinnahmen des Landes 2023 nur bedingt mit den Vorjahren vergleichbar.

In Abbildung 3-2 ist die Entwicklung der Ist-Einnahmen des Landes Baden-Württemberg von 2014 bis 2023 dargestellt.

<sup>5</sup> Andererseits entfielen Ausgaben in Milliardenhöhe für den bisherigen Länderfinanzausgleich.

Abbildung 3-2: Einnahmen im Landeshaushalt 2014 bis 2023 (in Mrd. Euro)<sup>6</sup>

Nach dem pandemiebedingten Anstieg in 2020 und 2021 sanken die Einnahmen 2022 erstmalig wieder. 2023 gingen sie im Vergleich zum Vorjahr um weitere 3,7 Mrd. Euro auf 68,4 Mrd. Euro zurück (-5 Prozent).

Von den Veränderungen gegenüber 2022 entfielen

- -0,8 Mrd. Euro auf die Einnahmen der Hauptgruppe 0,
- -0,2 Mrd. Euro auf die Einnahmen der Hauptgruppe 1,
- -0,9 Mrd. Euro auf die Einnahmen der Hauptgruppe 2,
- -1,8 Mrd. Euro auf die Einnahmen der Hauptgruppe 3.

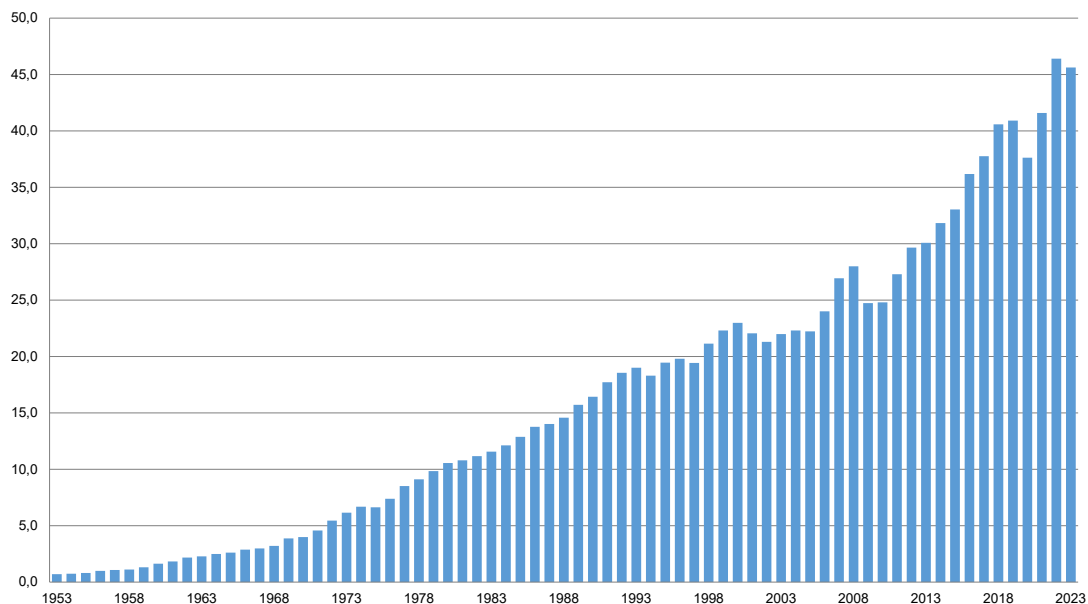
Die Einnahmen wurden 2023 zu 67 Prozent durch Steuern und steuerähnliche Abgaben (Hauptgruppe 0) und zu 19 Prozent durch Einnahmen aus Zuweisungen und Zuschüssen mit Ausnahme von Investitionen (Hauptgruppe 2) erzielt.

<sup>6</sup> Zum Teil Rundungsdifferenzen.

### 3.2.1 Steuereinnahmen und steuerähnliche Abgaben (Hauptgruppe 0)

Die historische Entwicklung der Steuereinnahmen zeigt Abbildung 3-3.

Abbildung 3-3: Historische Entwicklung der Steuereinnahmen von Baden-Württemberg (in Mrd. Euro)<sup>7</sup>



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

In der Zeit von 2010 bis 2019 stiegen die Steuereinnahmen und Einnahmen aus steuerähnlichen Abgaben aufgrund der guten wirtschaftlichen Entwicklung kontinuierlich an. Nach dem pandemiebedingten Rückgang 2020 hatten diese Einnahmen bis 2022 erneut erheblich zugenommen. 2023 war ein Rückgang um 773 Mio. Euro zu verzeichnen. Die Einnahmen lagen 2023 mit 45,8 Mrd. Euro dennoch um 4,7 Mrd. Euro (+12 Prozent) über denen des Vor-Pandemie-Jahres 2019.

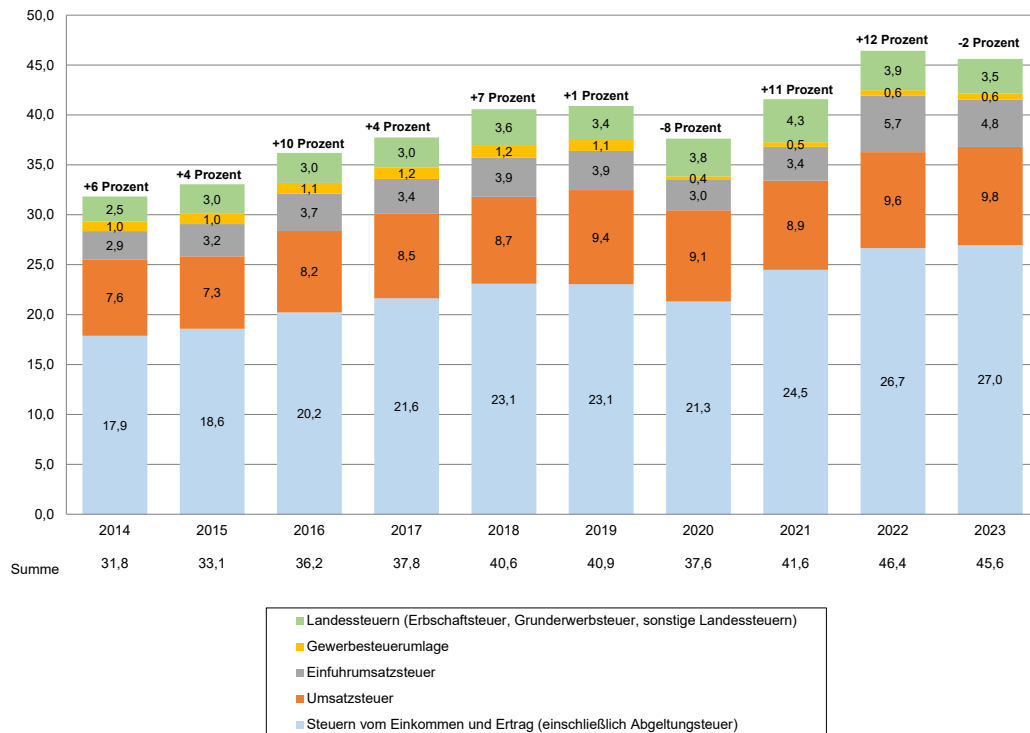
Die Brutto-Steuereinnahmen<sup>8</sup> lagen 2023 mit 45,6 Mrd. Euro um 13,8 Mrd. Euro höher als 2014 (+43 Prozent). Gegenüber dem Vorjahr verringerten sie sich um 792 Mio. Euro (-2 Prozent).

Die um die Ausgaben des kommunalen Finanzausgleichs bereinigten (Netto-)Steuereinnahmen sanken im Vergleich zu 2022 leicht von 36,8 Mrd. Euro auf 36,3 Mrd. Euro (-1 Prozent).

Abbildung 3-4 zeigt, wie sich die Steuereinnahmen von 2014 bis 2023 im Einzelnen entwickelt haben.

<sup>7</sup> Steuereinnahmen der Hauptgruppe 0 ohne steuerähnliche Abgaben.

<sup>8</sup> Ohne steuerähnliche Abgaben.

Abbildung 3-4: Entwicklung der Brutto-Steuereinnahmen 2014 bis 2023 (in Mrd. Euro)<sup>9 10 11</sup>

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

Die Einnahmen aus Gemeinschaftsteuern sind 2023 im Vergleich zum Vorjahr nur geringfügig von 42,5 Mrd. Euro auf 42,2 Mrd. Euro gesunken. Der Anteil an den gesamten Steuereinnahmen des Landes lag 2023 bei 92 Prozent. Die Gemeinschaftsteuern setzen sich wie folgt zusammen:

- Steuern vom Einkommen und Ertrag (dies sind: Lohnsteuer, veranlagte Einkommensteuer, nicht veranlagte Steuern vom Ertrag, Körperschaftsteuer und Abgeltungsteuer): Sie erhöhten sich im Vergleich zum Vorjahr um 300 Mio. Euro (+1 Prozent). Die Einnahmen aus Lohnsteuern verzeichneten hierbei mit 15,5 Mrd. Euro das höchste Aufkommen an den Gemeinschaftsteuern.
- Einfuhrumsatzsteuer: Die Einnahmen gingen 2023 gegenüber dem Vorjahr um 913 Mio. Euro auf 4,8 Mrd. Euro zurück (-16 Prozent) <sup>12</sup>.
- Umsatzsteuer: Die Einnahmen stiegen gegenüber 2022 um 225 Mio. Euro auf 9,8 Mrd. Euro (+2 Prozent).
- Gewerbesteuerumlage: Sie stieg um 65 Mio. Euro auf 614 Mio. Euro (+12 Prozent).

<sup>9</sup> Zum Teil Rundungsdifferenzen.

<sup>10</sup> Ohne steuerähnliche Abgaben.

<sup>11</sup> Prozentwerte: Veränderungen gegenüber dem Vorjahr der Steuereinnahmen ohne steuerähnliche Abgaben.

<sup>12</sup> Die Auswirkungen des Gesetzes über den Finanzausgleich zwischen Bund und Ländern vom 20. Dezember 2001 (BGBl. I Seite 3955, 3956), zuletzt geändert durch Artikel 1 des Gesetzes vom 13. November 2023 (BGBl. 2023 I Nr. 310), sind dabei berücksichtigt.

Die Einnahmen aus Landessteuern sanken 2023 gegenüber 2022 per saldo um 468 Mio. Euro auf 3,5 Mrd. Euro (-12 Prozent). Die Grunderwerbsteuer, die mit 1,7 Mrd. Euro 48 Prozent aller Landessteuern ausmacht, ging gegenüber dem Vorjahr um 580 Mio. Euro zurück. Die Erbschaftsteuer legte um 155 Mio. Euro zu. Sie beträgt 1,4 Mrd. Euro, dies entspricht 40 Prozent der Landessteuern.

Die Einnahmen aus steuerähnlichen Abgaben nahmen 2023 gegenüber dem Vorjahr um 19 Mio. Euro auf 185 Mio. Euro (+11 Prozent) zu. Mit 103 Mio. Euro entfielen 56 Prozent der Einnahmen auf das Wasserentnahmeentgelt und auf die Abwasserabgabe. Weitere 78 Mio. Euro und somit 42 Prozent stammten aus der Spielbankabgabe und aus weiteren Leistungen der Spielbankunternehmen.

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

Die Verwaltungseinnahmen und Einnahmen aus Schuldendienst (Hauptgruppe 1) verringerten sich 2023 gegenüber 2022 um 185 Mio. Euro auf 1,6 Mrd. Euro (-10 Prozent).

Die Verwaltungseinnahmen (Obergruppe 11) bildeten mit 1,2 Mrd. Euro den größten Posten der Hauptgruppe 1. Sie verringerten sich gegenüber dem Vorjahr um 69 Mio. Euro (-5 Prozent). Mit 687 Mio. Euro entfielen 57 Prozent auf Gerichtskosten, Gebühren, Geldstrafen sowie Geldbußen bei den Gerichten der ordentlichen Gerichtsbarkeit und den Staatsanwaltschaften.

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

Die Einnahmen aus Zuweisungen und Zuschüssen mit Ausnahme für Investitionen (Hauptgruppe 2) verminderten sich 2023 gegenüber dem Vorjahr um 947 Mio. Euro auf 13,2 Mrd. Euro (-7 Prozent). Die größten Beträge dieser Einnahmengruppe waren 2023:

- Finanzausgleichsumlage im kommunalen Finanzausgleich nach § 1a Finanzausgleichsgesetz mit 5,3 Mrd. Euro; sie erhöhte sich im Vergleich zu 2022 um 55 Mio. Euro (+1 Prozent);
- Zuweisung des Bundes zum Ausgleich des Kraftfahrzeugsteuer-Wegfalls mit 1,3 Mrd. Euro (seit 2010 unverändert);
- Einnahmen zur Sicherstellung und Verbesserung einer ausreichenden Bedienung durch den ÖPNV/SPNV sowie zur Infrastruktur- und Fahrzeugförderung im Geschäftsbereich des Ministeriums für Verkehr mit 1,3 Mrd. Euro. Sie verringerten sich gegenüber 2022 um 230 Mio. Euro (-15 Prozent).
- Zuweisungen des Bundes für die Kosten der Unterkunft und Heizung gemäß § 46 Absätze 5 bis 11 SGB II mit 1,1 Mrd. Euro. Gegenüber dem Vorjahr erhöhten sie sich um 206 Mio. Euro (+23 Prozent). Mit diesen Durchleitungsmitteln beteiligt sich der Bund an den Ausgaben der Kommunen für Unterkunft und Heizung von Arbeitslosengeld-II-Empfängern.



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

Die Einnahmen aus Schuldenaufnahmen, aus Zuweisungen und Zuschüssen für Investitionen und die besonderen Finanzierungseinnahmen (Hauptgruppe 3) beliefen sich 2023 auf 7,8 Mrd. Euro. Sie nahmen gegenüber dem Vorjahr um 1,8 Mrd. Euro (-19 Prozent) ab.

Der größte Anteil entfiel auf die Einnahmen aus Überschüssen der Vorjahre (Obergruppe 36).

#### **3.2.4.1 Einnahmen aus Schuldenaufnahmen**

Die Landesregierung wurde ermächtigt, 2023 neue Kredite im Umfang von 1,3 Mrd. Euro aufzunehmen.<sup>13</sup> Diese Ermächtigung wurde im Haushaltsvollzug voll ausgeschöpft.

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

Die Einnahmen aus Zuweisungen und Zuschüssen für Investitionen (Obergruppen 33 und 34) verringerten sich gegenüber 2022 per Saldo um 242 Mio. Euro auf 1,3 Mrd. Euro (-16 Prozent). Der Rückgang beruht im Wesentlichen auf verringerten Zuweisungen des Bundes aus dem Krankenhausstrukturfonds I (-96 Mio. Euro), Krankenhauszukunftsfonds (-324 Mio. Euro) und den Finanzhilfen des Bundes für Investitionen nach dem GVFG-Bundesprogramm für kommunale Vorhaben (-93 Mio. Euro).

Die größten Einzelpositionen bei den Zuweisungen und Zuschüssen für Investitionen waren 2023:

- Zuweisungen des Bundes für die Darlehensförderung von Studierenden mit 248 Mio. Euro; sie erhöhten sich gegenüber dem Vorjahr um 117 Mio. Euro;
- Zuschüsse des Bundes zur Förderung des sozialen Wohnungsbaus mit 176 Mio. Euro; sie haben sich gegenüber dem Vorjahr mehr als verdreifacht (2022: 54 Mio. Euro);
- Zuschüsse für Investitionen von der EU im Rahmen des Maßnahmen- und Entwicklungsplans Ländlicher Raum 2014 bis 2020 (MEPL III) mit 135 Mio. Euro; sie erhöhten sich im Vergleich zu 2022 um 17 Mio. Euro (+14 Prozent);

Diesen Einnahmen stehen regelmäßig entsprechende Ausgaben gegenüber.

#### **3.2.4.3 Besondere Finanzierungseinnahmen**

Die Entnahmen aus Rücklagen, Fonds und Stöcken (Obergruppe 35) verminderten sich von 6,0 Mrd. Euro im Vorjahr um 3,9 Mrd. Euro auf 2,1 Mrd. Euro in 2023 (-65 Prozent).

Aus der Rücklage für Haushaltsrisiken wurden 2023 insgesamt 1,4 Mrd. Euro entnommen.<sup>14</sup> Zudem wurden 218 Mio. Euro aus der Rücklage für das Maßnahmenpaket „Zukunftsland

---

<sup>13</sup> § 4 des Gesetzes über die Feststellung des Staatshaushaltsplans von Baden-Württemberg für die Haushaltsjahre 2023/2024 (Staatshaushaltsgesetz 2023/2024) vom 21. Dezember 2022 (GBl. 2022 Seite 654).

<sup>14</sup> Im Gegenzug wurden 2023 der Rücklage für Haushaltsrisiken 2,8 Mrd. Euro zugeführt.

BW - Stärker aus der Krise“ entnommen.<sup>15</sup> Aus der Rücklage „Innovativer Forschungsstandort BW“ wurden 173 Mio. Euro entnommen. Die Entnahme aus der Rücklage für Maßnahmen im Sinne des § 1 Absatz 3 der Verordnung zu § 18 Landeshaushaltsordnung betrug 134 Mio. Euro in 2023.<sup>16</sup>

Die Einnahmen aus Überschüssen der Vorjahre (Obergruppe 36) betrugen 2.990 Mio. Euro in 2023. Sie nahmen im Vergleich zu 2022 um 6 Prozent zu.

### **3.3 Entwicklung der Gesamtausgaben 2014 bis 2023**

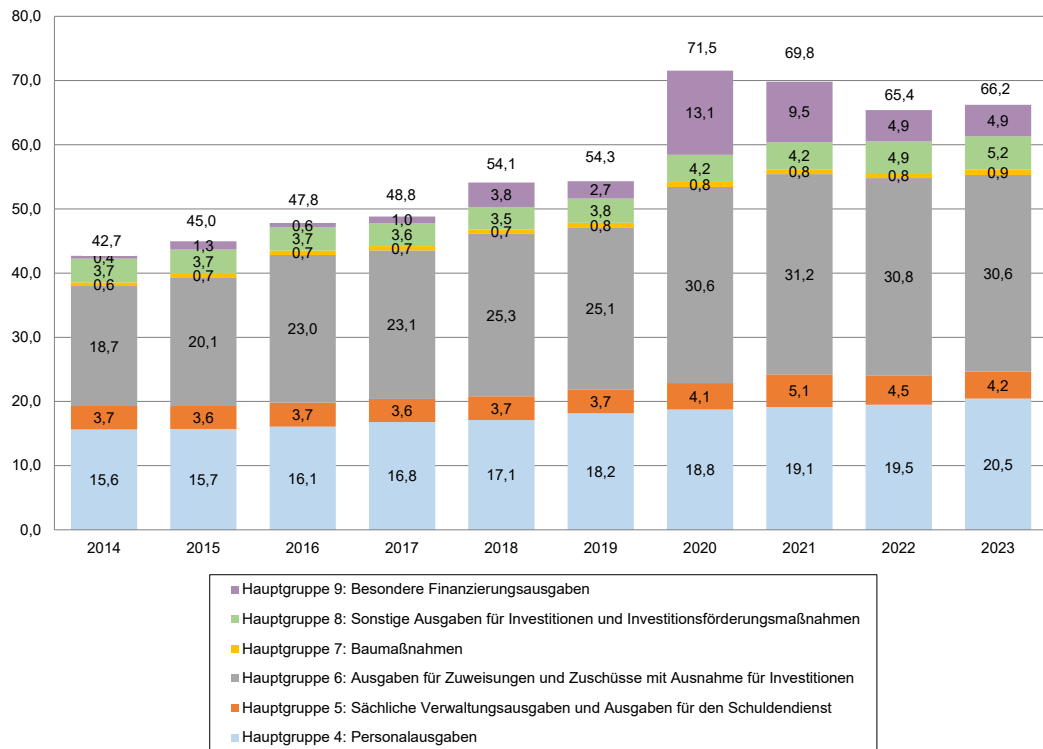
Die Ausgaben des Landes waren 2023 im Vergleich zu den Jahren 2020 bis 2022 deutlich weniger durch die Auswirkungen der Corona-Pandemie geprägt. Allerdings sind neue krisenbedingte Kosten beispielsweise in Folge von Flucht und Migration sowie gestiegenen Energiepreisen entstanden. Auch deshalb haben sich die Gesamtausgaben des Landes in 2023 nicht reduziert, sondern sind gegenüber 2022 leicht, um 0,7 Mrd. Euro gestiegen.

Abbildung 3-5 zeigt die Entwicklung der Ist-Ausgaben des Landes für die Jahre 2014 bis 2023.

---

<sup>15</sup> Der Rücklage für das Maßnahmenpaket „Zukunftsland BW - Stärker aus der Krise“ wurde 2023 nichts zugeführt.

<sup>16</sup> Der Rücklage für Maßnahmen im Sinne des § 1 Absatz 3 der Verordnung zu § 18 Landeshaushaltsordnung wurde 2023 nichts zugeführt.

Abbildung 3-5: Ausgaben im Landeshaushalt 2014 bis 2023 (in Mrd. Euro)<sup>17 18</sup>

Die Gesamtausgaben des Landes stiegen von 2014 bis 2019 gleichmäßig auf 54,3 Mrd. Euro (+27 Prozent) an. In 2020 erhöhten sie sich pandemiebedingt sprunghaft auf 71,5 Mrd. Euro (+32 Prozent). Bis 2022 reduzierten sich die Gesamtausgaben auf 65,4 Mrd. Euro. Im Vergleich zu 2022 stiegen sie in 2023 leicht um 1 Prozent auf 66,2 Mrd. Euro an.

Ausgabensteigerungen gab es bei den

- Personalausgaben (Hauptgruppe 4) um 0,9 Mrd. Euro (+5 Prozent),
- Baumaßnahmen (Hauptgruppe 7) um 46 Mio. Euro (+6 Prozent) und
- sonstigen Ausgaben für Investitionen und Investitionsförderungsmaßnahmen (Hauptgruppe 8) um 0,3 Mrd. Euro (+6 Prozent).

Im Übrigen reduzierten sich die sächlichen Verwaltungsausgaben und die Ausgaben für den Schuldendienst (Hauptgruppe 5) um 0,3 Mrd. Euro (-7 Prozent) sowie die Ausgaben für Zuweisungen und Zuschüsse für laufende Zwecke (Hauptgruppe 6) um 0,2 Mrd. Euro (-1 Prozent) gegenüber dem Vorjahr.

Die Besonderen Finanzierungsausgaben (Hauptgruppe 9) blieben in 2023 mit 4,9 Mrd. Euro gegenüber dem Vorjahr unverändert.

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

<sup>17</sup> Zum Teil Rundungsdifferenzen.

<sup>18</sup> Ab 2020 Wegfall von Ausgaben für den Länderfinanzausgleich in der Hauptgruppe 6. Letztmalig 2019 mit 2,5 Mrd. Euro enthalten.

### 3.3.1 Personalausgaben (Hauptgruppe 4) und Stellenentwicklung

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

Daneben fallen Personalausgaben auch bei den Landesbetrieben an. Diese sind allerdings im Landeshaushalt nicht explizit als solche ausgewiesen, sondern in den Ausgaben der Hauptgruppe 6 enthalten.<sup>19</sup>

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

Tabelle 3-2: Personalausgaben der Hauptgruppe 4 in 2014 sowie 2019 bis 2023  
(in Mrd. Euro)<sup>20 21</sup>

Gruppe		2014	2019	2020	2021	2022	2023
422	Bezüge und Nebenleistungen der Beamtinnen und Beamten und Richterinnen und Richter	7,80	8,99	9,10	9,28	9,66	9,87
428	Entgelte der Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer	1,75	1,71	1,77	1,80	1,78	1,81
432	Versorgungsbezüge der Beamtinnen und Beamten, Richterinnen und Richter	3,96	5,36	5,65	5,82	5,86	6,23
441	Beihilfen, soweit nicht für Versorgungsempfängerinnen und Versorgungsempfänger und dergleichen	0,37	0,45	0,45	0,48	0,47	0,55
446	Beihilfen für Versorgungsempfängerinnen und Versorgungsempfänger und dergleichen	0,69	0,99	1,01	1,06	1,09	1,28
Sonstige Personalausgaben		1,06	0,68	0,77	0,70	0,68	0,73
Summe Personalausgaben		15,63	18,17	18,75	19,14	19,54	20,46

Die Personalausgaben sind seit 2014 kontinuierlich, um insgesamt 4,8 Mrd. Euro auf 20,5 Mrd. Euro in 2023 gestiegen (+31 Prozent). Ein Vergleich ist allerdings nur eingeschränkt möglich, da in diesem Zeitraum weitere Universitäten, Hochschulen und sonstige Einrichtungen auf kaufmännische Buchführung umgestellt haben. Dies hat zur Folge, dass die Personalausgaben dieser Einrichtungen nicht mehr in der Hauptgruppe 4, sondern als Teil des Zuschusses in der Hauptgruppe 6 etatisiert sind.

Die Ausgaben der Hauptgruppe 4 erhöhten sich in 2023 um 916 Mio. Euro gegenüber 2022 (+5 Prozent). Zu dieser Steigerung trugen im Wesentlichen die Ausgaben für Bezüge und

<sup>19</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.

<sup>20</sup> Ohne Personalausgaben der Landesbetriebe.

<sup>21</sup> Zum Teil Rundungsdifferenzen.

Nebenleistungen der Beamtinnen und Beamten sowie der Richterinnen und Richter (Gruppe 422) und die Versorgungsbezüge (Gruppe 432) mit insgesamt plus 575 Mio. Euro bei.

Die Bezüge und Nebenleistungen erhöhten sich im zehnjährigen Betrachtungszeitraum um 2,1 Mrd. Euro (+27 Prozent). Bei den Beihilfeausgaben für aktive Beamtinnen und Beamten sowie Richterinnen und Richter ist in dieser Zeit ein Aufwuchs um 175 Mio. Euro zu verzeichnen (+47 Prozent).

Für Versorgungsbezüge verausgabte das Land 2023 insgesamt 6,2 Mrd. Euro. Dies sind 2,3 Mrd. Euro mehr als noch 2014 (+57 Prozent).

Parallel dazu sind die Beihilfeausgaben für die Versorgungsempfängerinnen und Versorgungsempfänger in diesem Zeitraum deutlich stärker, um 590 Mio. Euro (+85 Prozent) angestiegen. Verantwortlich dafür sind einerseits die gestiegenen Versorgungsbezüge. Andererseits hat sich die Zahl der Versorgungsberechtigten deutlich erhöht.

Die Entgelte der Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer erhöhten sich im zehnjährigen Betrachtungszeitraum dagegen lediglich um 58 Mio. Euro (+3 Prozent). Mitursächlich für den geringen Anstieg ist auch die Verlagerung von Stellen aus der Kernverwaltung zu den Landesbetrieben.

In Tabelle 3-3 werden die Personalausgaben der Kernverwaltung und der Personalaufwand der Landesbetriebe 2018 bis 2023 als Gesamtpersonalaufwand des Landes dargestellt. Für die Landesbetriebe liegen für 2023 noch keine Ist-Zahlen vor.

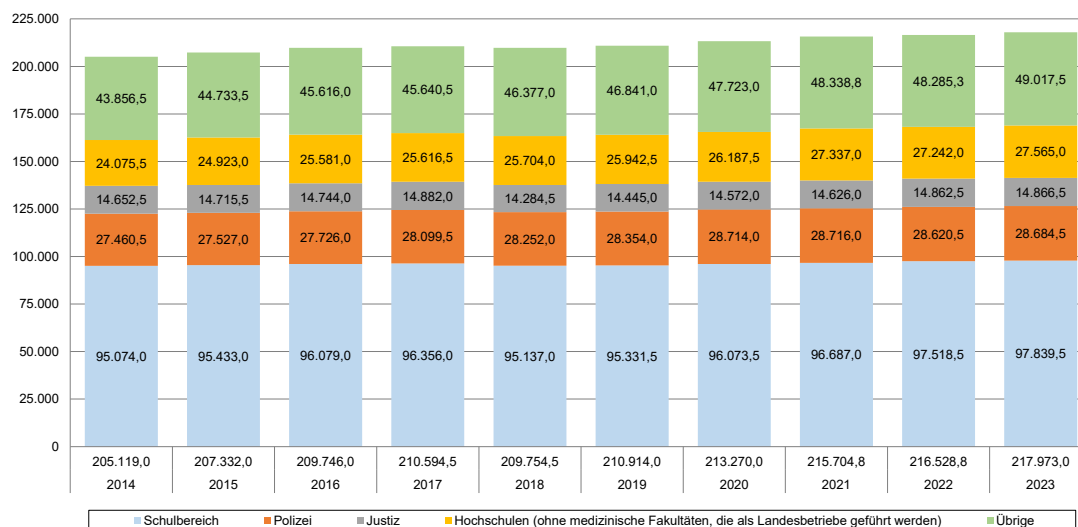
Tabelle 3-3: Personalausgaben der Kernverwaltung und Personalaufwand der Landesbetriebe 2018 bis 2023 (in Mrd. Euro)

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	3,44	22,64	22,19
2021	20,25	19,14	3,11	3,57	23,36	22,71
2022	20,77	19,54	3,53	3,68	24,30	23,22
2023	21,89	20,46	3,58	n.n.	25,47	n.n.

Der Gesamtpersonalaufwand des Landes (Kernhaushalt und Landesbetriebe) lag 2022 im Ist um 19 Prozent über den in der Hauptgruppe 4 nachgewiesenen Ist-Personalausgaben des Kernhaushaltes.

Abbildung 3-6 zeigt die Stellenentwicklung für Beamte und Arbeitnehmer von 2014 bis 2023.

Abbildung 3-6: Personalstellen für Beamte und Arbeitnehmer (inklusive Landesbetriebe) ohne Beamte auf Widerruf 2014 bis 2023



Die Personalstellen in der gesamten Landesverwaltung<sup>22</sup> erhöhten sich seit 2014 von 205.119 Stellen auf 217.973 Stellen (+6 Prozent) zum 31. Dezember 2023. Gegenüber dem Vorjahr ist die Zahl der Stellen um 1.444 angewachsen. Darin enthalten sind 156 Stellen, die 2023 im Haushaltsvollzug geschaffen wurden.

Von den gesamten Personalstellen 2023 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).

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

Von 2014 bis 2019 stiegen die sächlichen Verwaltungsausgaben (Obergruppen 51 bis 54) noch moderat an. 2020 erhöhten sie sich pandemiebedingt sprunghaft und erreichten 2021 ein Allzeithoch. Nach 2022 verringerten sich die sächlichen Verwaltungsausgaben 2023 weiter.

Die Ausgaben für den Schuldendienst (Obergruppen 56 bis 58) entwickelten sich gegenläufig und sanken - mit Ausnahme der Jahre 2018 und 2021 - kontinuierlich.

Im Vergleich zum Vorjahr reduzierten sich die sächlichen Verwaltungsausgaben und die Ausgaben für den Schuldendienst 2023 insgesamt um 305 Mio. Euro auf 4,2 Mrd. Euro (-7 Prozent). Ursächlich hierfür waren vor allem die verminderten coronabedingten sächlichen Verwaltungsausgaben sowie verringerte Zinsausgaben am Kreditmarkt.

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

<sup>22</sup> Inklusive Landesbetriebe; ohne Stellen für Beamte auf Widerruf.

Tabelle 3-4: Sächliche Verwaltungsausgaben und Zinsausgaben am Kreditmarkt 2014 sowie 2019 bis 2023 (in Mrd. Euro)

		2014	2019	2020	2021	2022	2023
Obergruppen 51 bis 54	Sächliche Verwaltungsausgaben	2,03	2,42	2,89	3,46	3,27	3,08
Obergruppe 57	Zinsausgaben am Kreditmarkt	1,58	1,23	1,17	1,57	1,19	1,09

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

Die Ausgaben für Zuweisungen und Zuschüsse für laufende Zwecke (Hauptgruppe 6) verringerten sich 2023 im Vergleich zum Vorjahr leicht um 176 Mio. Euro auf 30,6 Mrd. Euro (-1 Prozent).

Die allgemeinen Zuweisungen an Gemeinden und Gemeindeverbände (Gruppe 613) im kommunalen Finanzausgleich reduzierten sich 2023 im Vergleich zum Vorjahr geringfügig um 30 Mio. Euro auf 11,8 Mrd. Euro.

Die darüberhinausgehenden Ausgaben für Zuweisungen und Zuschüsse für laufende Zwecke<sup>23</sup> erhöhten sich seit 2014 gleichmäßig von 8,7 Mrd. Euro auf 12,8 Mrd. Euro in 2019. 2020 stiegen sie sprunghaft auf 20,0 Mrd. Euro an. Hintergrund war die Auszahlung vielfältiger Hilfen aus Bundes- und Landesmitteln. Erst mit den nachlassenden finanziellen Folgen der Corona-Pandemie verringerten sie sich 2022 auf 19,0 Mrd. Euro.

Dieser Trend setzte sich 2023 fort, indem sich diese Ausgaben um 146 Mio. Euro auf 18,9 Mrd. Euro (-1 Prozent) leicht reduzierten.

Als gegenläufige Entwicklung zu den reduzierten Pandemieausgaben sind 2023 neue krisenbedingte Ausgaben beispielsweise zur Bewältigung der Folgen von Flucht, Migration und die stark gestiegenen Energiekosten zu verzeichnen.<sup>24</sup>

Größere Einzelfälle waren 2023:

- Zuweisungen an Gemeinden, Gemeindeverbände und den Verband Region Stuttgart sowie Zuschüsse an öffentliche und private Unternehmen für Verkehrsleistungen im ÖPNV/SPNV von 1,2 Mrd. Euro. Gegenüber 2022 ist dies eine Steigerung um 199 Mio. Euro (+20 Prozent).
- Erstattungen an Gemeinden und Gemeindeverbände aus den Zuweisungen des Bundes für die Kosten der Unterkunft und Heizung gemäß § 46 SGB II mit 1,1 Mrd. Euro. Im Vergleich zum Vorjahr erhöhten sich die Erstattungen deutlich um 206 Mio. Euro (+23 Prozent).
- Erstattungen an die Stadt- und Landkreise aus den Zuweisungen des Bundes für Sozialhilfe mit 960 Mio. Euro gegenüber 852 Mio. Euro in 2022 (+13 Prozent).

<sup>23</sup> Ohne Ausgaben der Gruppe 613 sowie für den Länderfinanzausgleich (bis 2019).

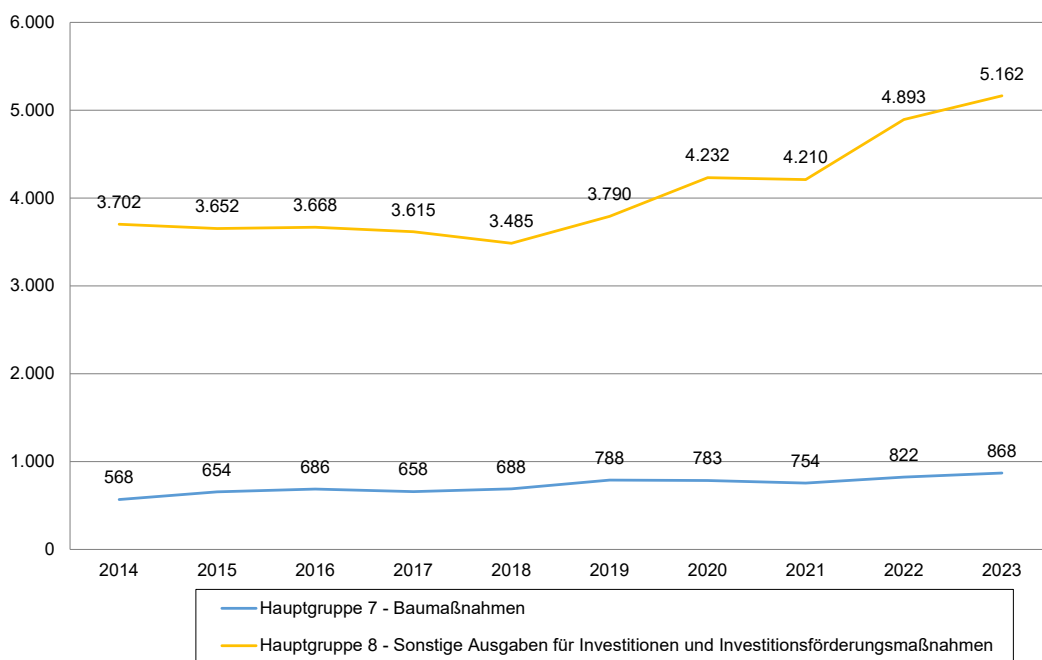
<sup>24</sup> Darüber stellten im Betrachtungszeitraum weitere Einrichtungen ihre Buchführung um. In der Folge erhöhten sich die Ausgaben der Hauptgruppe 6. Im Gegenzug verringerten sich haushaltssystematisch die Ausgaben anderer Hauptgruppen.

- Pauschale Erstattung von Aufwendungen der Stadt- und Landkreise für die Aufnahme, Unterbringung und Betreuung von Flüchtlingen. Diese stiegen gegenüber dem Vorjahr um 77 Prozent auf 811 Mio. Euro.
- Über den kommunalen Finanzausgleich erhielten die Kommunen eine pauschale Unterstützung zur Aufgabenerfüllung im Bereich Flucht und Migration von 575 Mio. Euro.

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

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

Abbildung 3-7: Entwicklung der Ausgaben für Baumaßnahmen und sonstige Investitionen 2014 bis 2023 (in Mio. Euro)



Nachdem die Ausgaben für Baumaßnahmen (Hauptgruppe 7) 2020 und 2021 leicht gesunken waren, stiegen sie 2023 gegenüber dem Vorjahr auf 868 Mio. Euro an (+6 Prozent).

Ein Schwerpunkt dieser Ausgaben lag 2023 - wie in den Vorjahren - mit 184 Mio. Euro wieder auf der Erhaltung von Landesstraßen, Radwegen an Landesstraßen und Brückenbauwerken.

Die sonstigen Ausgaben für Investitionen und Investitionsförderungsmaßnahmen (Hauptgruppe 8) stiegen 2023 das zweite Jahr in Folge an. Gegenüber dem Vorjahr erhöhten sie sich um 269 Mio. Euro (+6 Prozent) auf 5,2 Mrd. Euro. Der Anstieg resultierte im Wesentlichen aus erhöhten Investitionszuweisungen an Gemeinden und Gemeindeverbände.



Ausgabenschwerpunkte der Hauptgruppe 8 waren 2023:

- Die kommunale Investitionspauschale<sup>25</sup> mit 1.316 Mio. Euro. Gegenüber dem Vorjahr verringerte sich der Wert leicht um 46 Mio. Euro (-3 Prozent).
- Zuschüsse für Investitionen an private, kommunale und sonstige öffentliche Krankenhäuser mit 472 Mio. Euro. Der Bund beteiligt sich im Rahmen der Strukturfonds I und II.
- Zuschüsse für den Mietwohnraum nach den Landeswohnraumförderungsprogrammen mit 150 Mio. Euro. Sie haben sich gegenüber dem Vorjahr mehr als verdoppelt.
- Zuweisungen an Gemeinden und Gemeindeverbände für die Breitbandinfrastruktur von 140 Mio. Euro. Dies stellt eine Steigerung um 142 Prozent gegenüber dem Vorjahr (2022: 58 Mio. Euro) dar.

### 3.3.5 Besondere Finanzierungsausgaben (Hauptgruppe 9)

Die besonderen Finanzierungsausgaben (Hauptgruppe 9) blieben 2023 mit 4,9 Mrd. Euro unverändert gegenüber dem Vorjahr.

Die größten Einzelposten der besonderen Finanzierungsausgaben waren 2023:

- Zuführung an die Rücklage für Haushaltsrisiken von 2.805 Mio. Euro;
- Erstmals die Zuführung an die Rücklage für Inflations- und Energiepreissrisiken von 1.001 Mio. Euro;
- Zuführung an den Versorgungsfonds von 712 Mio. Euro. Die Zuführung erhöhte sich gegenüber 2022 um 64 Mio. Euro (+10 Prozent).

### 3.4 Steuerdeckungsquote und Investitionsquote

Tabelle 3-5 zeigt die Steuerdeckungsquote und die Investitionsquote der Jahre 2014 sowie 2019 bis 2023.

Tabelle 3-5: Steuerdeckungsquote und Investitionsquote 2014 sowie 2019 bis 2023 (jeweils in Prozent)<sup>26</sup>

	2014	2019	2020	2021	2022	2023
Steuerdeckungsquote	75,3	79,3	64,4	68,9	76,6	74,4
Investitionsquote	10,1	8,9	8,6	8,2	9,4	9,8

Die Steuerdeckungsquote drückt das Verhältnis der Brutto-Steuereinnahmen zu den bereinigten Gesamtausgaben<sup>27</sup> aus. Sie ist ein Indikator für den Finanzierungsspielraum des Landes aus laufenden eigenen Finanzierungsquellen.

<sup>25</sup> Inklusive Sachkostenbeiträge, soweit sie auf Investitionen entfallen.

<sup>26</sup> Quelle: Jeweilige Mittelfristige Finanzplanung des Landes Baden-Württemberg (Ist-Ergebnisse).

<sup>27</sup> Gesamtausgaben ohne Schuldentilgung am Kreditmarkt, Zuführungen an Rücklagen, Fonds und Stöcke, Ausgaben zur Deckung von Fehlbeträgen und haushaltstechnische Verrechnungen.

Die Steuerdeckungsquote stieg nach dem pandemiebedingten Rückgang in den Vorjahren wieder an und lag 2023 bei 74 Prozent. Auch die Neuregelung der Bund-Länder-Finanzbeziehungen wirkt sich seit 2020 auf die Steuerdeckungsquote aus. Hintergrund sind die seitdem verringerten Umsatzsteueranteile des Landes. Diese strukturelle Veränderung erschwert die periodische Vergleichbarkeit.

Die Investitionsquote zeigt den prozentualen Anteil der Ausgaben für Baumaßnahmen sowie für sonstige Investitionen und Investitionsförderungsmaßnahmen an den bereinigten Gesamtausgaben. Sie stieg 2023 erneut an und lag bei knapp 10 Prozent.

### **3.5 Verschuldung**

#### **3.5.1 Rahmenbedingungen und Entwicklung der Verschuldung**

Eine strukturelle Neuverschuldung ist für Baden-Württemberg aufgrund der seit 2020 geltenden Schuldenbremse grundsätzlich ausgeschlossen.

Die in Artikel 84 Landesverfassung verankerte Regelung erlaubt es aber, bei einer von der Normallage abweichenden konjunkturellen Entwicklung den Haushalt mittels neuer Kredite auszugleichen. In Zeiten konjunktureller Erholung sind solche Schulden symmetrisch abzubauen.

Darüber hinaus sind neue Kredite - als Ausnahme zur Schuldenbremse - möglich bei Naturkatastrophen und außergewöhnlichen Notsituationen, die sich der Kontrolle des Landes entziehen und dessen Finanzlage erheblich beeinträchtigen. Mit seinem Urteil vom 15. November 2023 zum 2. Nachtrag des Bundeshaushalts 2021 hat das Bundesverfassungsgericht über den Wortlaut der gesetzlichen Regelung<sup>28</sup> hinaus weitere Leitlinien zur Behandlung von Notkrediten gezogen. Der Beschluss über die Höhe solcher Kredite ist gemäß Landesverfassung mit einem Tilgungsplan zu verbinden.

Baden-Württemberg hat ergänzend sogenannte finanzielle Transaktionen in seiner Schuldenregelung eingeschlossen. In der Folge dürfen bspw. Beteiligungserwerbe und Darlehensvergaben des Landes schuldenfinanziert erfolgen. Umgekehrt besteht die Pflicht zu tilgen, wenn Beteiligungen veräußert oder vom Land gewährte Darlehen zurückgezahlt werden. In der Haushaltspraxis seit 2020 haben finanzielle Transaktionen eine untergeordnete Rolle gespielt.

Baden-Württemberg hatte bereits 2013 eine Übergangsregelung zur Schuldenbremse etabliert. Ziel war es damals, die Nettoneuverschuldung schrittweise abzubauen und ab 2020 einen strukturell ausgeglichenen Haushalt zu erreichen. 2014 erreichte die haushaltsmäßige Verschuldung mit 46,3 Mrd. Euro einen vorläufigen Höchststand (davon 4,9 Mrd. Euro nicht valuiert). Bis 2019 reduzierten sich diese Verpflichtungen bis auf 45,0 Mrd. Euro. Parallel wandte das Land erhebliche Mittel auf, um die implizite Verschuldung des Landes abzubauen.

Infolge der Corona-Pandemie stieg die haushaltsmäßige Verschuldung in 2021 deutlich auf 59,7 Mrd. Euro. Zum Jahresende 2022 wurde diese mit 58,7 Mrd. Euro festgestellt.

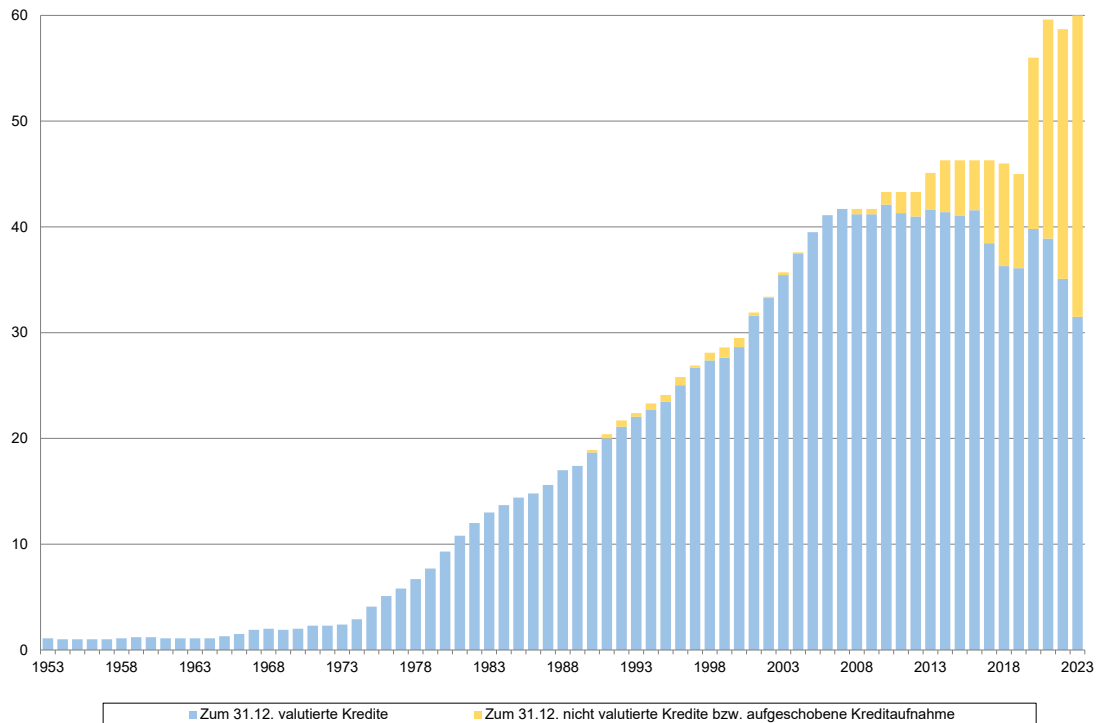
Die haushaltsmäßigen Schulden beliefen sich zum 31. Dezember 2023 auf 60,0 Mrd. Euro. Davon waren 31,5 Mrd. Euro am Kreditmarkt valuiert.

---

<sup>28</sup> Dort Artikel 115 Absatz 2 Grundgesetz.

Abbildung 3-8 zeigt die Entwicklung der haushaltsmäßigen Verschuldung einschließlich der zum Jahresende nicht valuierten Kredite bzw. aufgeschobenen Kreditaufnahmen<sup>29</sup> von 1953 bis 2023.

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



Im Zeitraum von 1990 bis 2004 und seit 2008 enthalten die Landesschulden zum 31. Dezember neben Kreditmarktschulden jeweils auch nicht valutierte Anteile. Bis einschließlich 2018 nutzte das Finanzministerium unterjährig sogenannte Kreditrahmenverträge, die haushaltssystematisch zum Jahresende jeweils nicht valuiert waren. Seit 2018<sup>30</sup> bedient sich das Land der sogenannten aufgeschobenen Kreditaufnahme. Dabei handelt es sich um Kreditaufnahmen des laufenden Haushaltsjahres, deren konkrete Einnahmen erst in Folgejahren durch Valutierung am Kreditmarkt generiert werden.<sup>31 32</sup>

Die aufgeschobene Kreditaufnahme Baden-Württembergs ist im Wesentlichen gebunden, um bewilligte Ausgabereise, Sondervermögen, Rücklagen und Ähnliches zu finanzieren. Bis diese Mittelbindungen in Anspruch genommen werden, nutzt das Land die Liquidität als Zwischenfinanzierung, um auslaufende Kreditverpflichtungen einstweilen abzulösen. Bei Inanspruchnahme muss das Land die benötigten Mittel bereitstellen und die zunächst aufgeschobene Kreditaufnahme aktivieren. Im Ergebnis spart das Land in der Aufschiebungsphase Finanzierungskosten in Form von Kapitalmarktzinsen.

<sup>29</sup> Bis einschließlich 2018 auch in Form von Kreditrahmenverträgen.

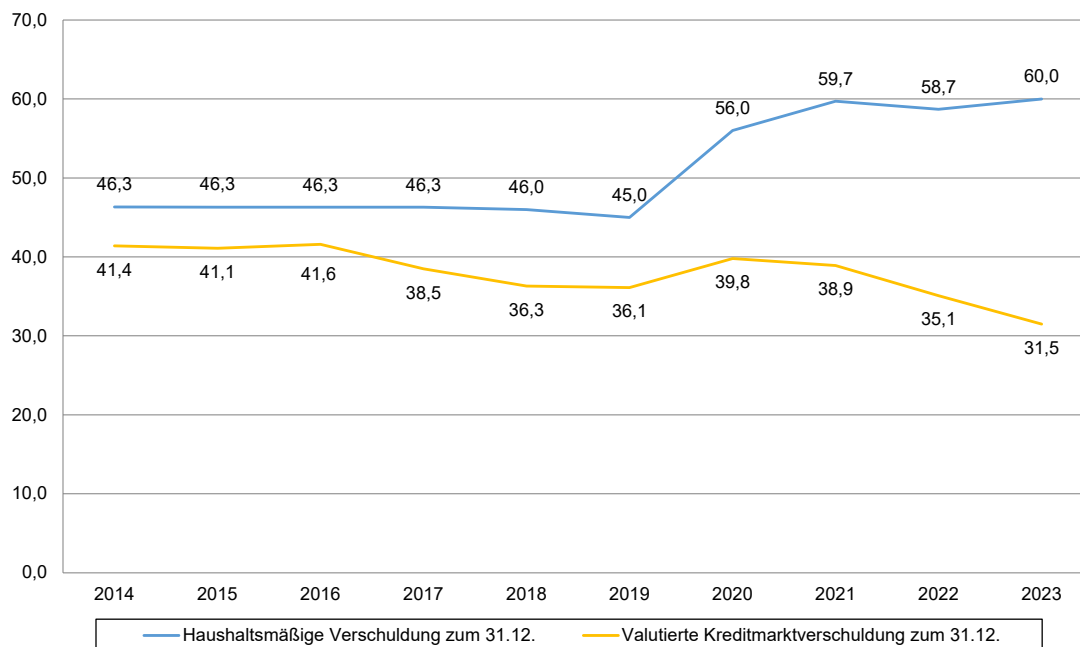
<sup>30</sup> 2018 beinhaltet der Jahresabschluss sowohl zum Jahresende nicht valutierte Kreditrahmenverträge als auch aufgeschobene Kreditaufnahme.

<sup>31</sup> Siehe § 18 Absatz 10 Landeshaushaltsordnung.

<sup>32</sup> Auch in Jahren ohne Nettokreditaufnahme möglich, aufgrund von aufgeschobenen Anschlussfinanzierungen.

Abbildung 3-9 zeigt die Entwicklung der haushaltsmäßigen Schulden sowie den zum jeweiligen Jahresende valuierten Anteil seit 2014.

Abbildung 3-9: Schuldenentwicklung 2014 bis 2023<sup>33</sup> (in Mrd. Euro)



Im Zehnjahresvergleich variieren die am Kapitalmarkt verpflichteten Anteile deutlich. 2014 machten die valuierten Kredite noch etwa 90 Prozent an der Gesamtverschuldung aus. 2018 fiel der Wert erstmals unter 80 Prozent.

Zum 31. Dezember 2023 waren 53 Prozent der haushaltsmäßigen Schulden am Kapitalmarkt valuiert. Mitursächlich für diese Entwicklung sind die zuletzt stark angestiegenen Ausgabereste<sup>34</sup> und die ab 2018 deutlich angewachsenen Rücklagen<sup>35</sup> des Landes.

Tabelle 3-6 stellt die haushaltsmäßige Verschuldung des Landes, die Verpflichtungen beim Bund und bei anderen Ländern sowie die verlagerten Verpflichtungen des Landes jeweils zum Jahresende 2022 und 2023 dar.

<sup>33</sup> Bis 2016 inklusive der Schulden beim Sondervermögen des Bundes (Bad Bank).

<sup>34</sup> Siehe Beitrag 1, Punkt 5 (Haushaltsreste) dieser Denkschrift.

<sup>35</sup> Siehe nachfolgend Punkt 6 (Rücklagen und Sondervermögen).

Tabelle 3-6: Schuldenentwicklung zum Jahresende 2022 und 2023 (in Mio. Euro)<sup>36 37</sup>

Schuldenart		31.12.2022	31.12.2023	Veränderung
Haushaltsmäßige Verschuldung		58.709,0	59.961,8	1.252,8
Davon	Kreditmarktschulden, bestehend aus	35.075,9	31.475,4	-3.600,5
	a) Wertpapierschulden	18.762,0	16.337,0	-2.425,0
	b) Schulden beim nicht-öffentlichen Bereich	15.415,6	14.207,1	-1.208,5
	c) Kredite bei sonstigen öffentlichen Sonderrechnungen	898,3	931,3	33,0
	Aufgeschobene Kreditaufnahme	23.633,1	28.486,5	4.853,3
Verpflichtungen beim Bund (für den Wohnungsbau) und bei anderen Ländern		595,3	568,4	-26,9
Fundierte Schulden insgesamt:		59.304,3	60.530,2	1.225,9
Verlagerte Verpflichtungen: Hochbauprogramme (Deckelung auf 40 Mio. Euro nach § 4 Absatz 12 StHG 2022)		30,4	1,1	-29,3
Davon	Behördenbauprogramm	3,0	0,1	-2,9
	Bauprogramm Forschungsförderung u. a.	27,4	1,0	-26,4
Schulden insgesamt		59.334,7	60.531,3	1.196,6

Das Staatshaushaltsgesetz 2023 hat das Finanzministerium ermächtigt, neue Kredite von bis zu 1.253 Mio. Euro aufzunehmen. Einer Tilgungsverpflichtung aus finanziellen Transaktionen standen neue Konjunkturkredite von 1.273 Mio. Euro gegenüber. Neue Notkredite waren nicht vorgesehen.

Im Haushaltsvollzug 2023 hat das Land die Kredite haushaltsmäßig voll aufgenommen. Die Verschuldung stieg dadurch auf 60,0 Mrd. Euro an. Der Anteil der nicht valuierten Kredite erhöhte sich um 4,9 Mrd. Euro. Die Verpflichtungen am Kapitalmarkt verringerten sich gegenüber dem Vorjahr um 3,6 Mrd. Euro.

Die Verpflichtungen beim Bund (für den Wohnungsbau) und bei anderen Ländern sanken um 27 Mio. Euro gegenüber dem Vorjahr. Die verlagerten Verpflichtungen bei Hochbauprogrammen reduzierten sich um 29 Mio. Euro gegenüber 2022.

Die Summe aller Landesschulden<sup>38</sup> belief sich zum 31. Dezember 2023 auf 60,5 Mrd. Euro.

### 3.5.2 Entwicklung der Nettokreditaufnahme und der Zinsen 2014 bis 2023

In der Übergangszeit zur Schuldenbremse von 2013 bis einschließlich 2019 war Baden-Württemberg bestrebt, die Neuverschuldung bis 2020 abzubauen und einen strukturell ausgeglichenen Haushalt vorzulegen.

<sup>36</sup> Zum Teil Rundungsdifferenzen.

<sup>37</sup> Der Schuldenstand der verlagerten Verpflichtungen zum 31. Dezember 2023 ist vorläufig.

<sup>38</sup> Haushaltsmäßige Verschuldung zuzüglich Verpflichtungen beim Bund und bei anderen Ländern sowie verlagerte Verpflichtungen.

Ausgehend von einer Deckungslücke von 2,5 Mrd. Euro in 2013 wurden dazu Basiswerte definiert, anhand derer sich die jährlich zulässige Kreditaufnahme berechnete. Die Basiswerte wurden um eine Steuerschwankungs- und um eine Finanztransaktionskomponente modifiziert.<sup>39</sup>

2014 hat das Land (zulässigerweise) noch 1,2 Mrd. Euro an Krediten aufgenommen. 2015 bis 2017 stagnierte die haushaltsmäßige Verschuldung von Baden-Württemberg bei 46,3 Mrd. Euro. 2018 und 2019 wurden in Summe 1,25 Mrd. Euro an Krediten netto getilgt.

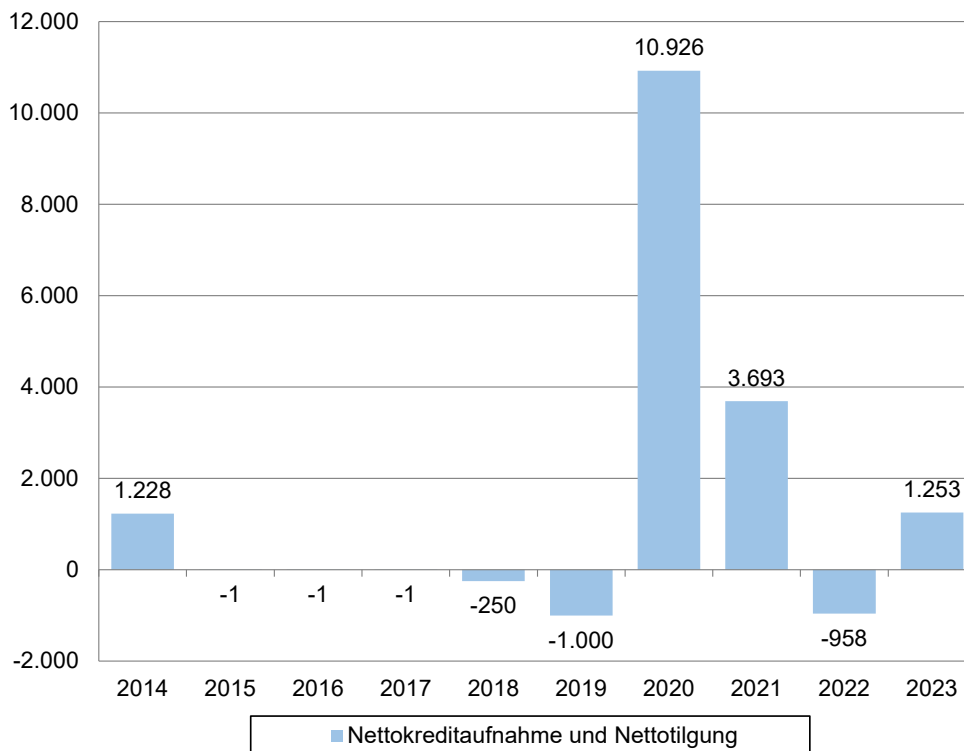
Zwischen 2017 und 2019 wandte das Land darüber hinaus 5,1 Mrd. Euro auf, um die impliziten Schulden abzubauen. Darunter wird der versteckte Teil der Landesschulden - wie z. B. der Sanierungsstau - verstanden.

2020 und 2021 hat das Land infolge der als Naturkatastrophe eingeordneten Corona-Pandemie und dem damit verbundenen Konjunkturerinbruch insgesamt 14,6 Mrd. Euro an Schulden aufgenommen. Davon betrafen 8,1 Mrd. Euro Notkredite, die gemäß Tilgungsplan ab 2024 schrittweise wieder getilgt werden.

2022 tilgte Baden-Württemberg 958 Mio. Euro. Davon entfielen 942 Mio. Euro auf eine Sondertilgung von Notkrediten. Damit verringerte sich der Tilgungszeitraum um 2 Jahre und 11 Monate.

Abbildung 3-10 zeigt die Entwicklung der Nettokreditaufnahme und der Nettotilgung von haushaltsmäßiger Verschuldung des Landes der vergangenen zehn Jahre.<sup>40</sup>

Abbildung 3-10 Nettokreditaufnahme und -tilgung 2014 bis 2023 (in Mio. Euro)



<sup>39</sup> Ausführlich dazu Denkschrift-Beitrag „Schuldenbremse – Bilanz der Übergangsregelung 2013 bis 2019“, Landtagsdrucksache 16/8405.

<sup>40</sup> Nur haushaltsmäßige Verschuldung, ohne Abbau der impliziten Verschuldung.

Zwischen 2014 und 2023 sind die Zinsausgaben im Ist um 0,5 Mrd. Euro auf zuletzt 1,1 Mrd. Euro gesunken. Lediglich das Haushaltsjahr 2021 bildet mit Ist-Ausgaben von 1,6 Mrd. Euro eine Ausnahme zum Trend. Mitursächlich dafür war eine fällige Sammelzinszahlung für ein strukturiertes Darlehen mit Zero-Elementen<sup>41</sup> von 265 Mio. Euro.

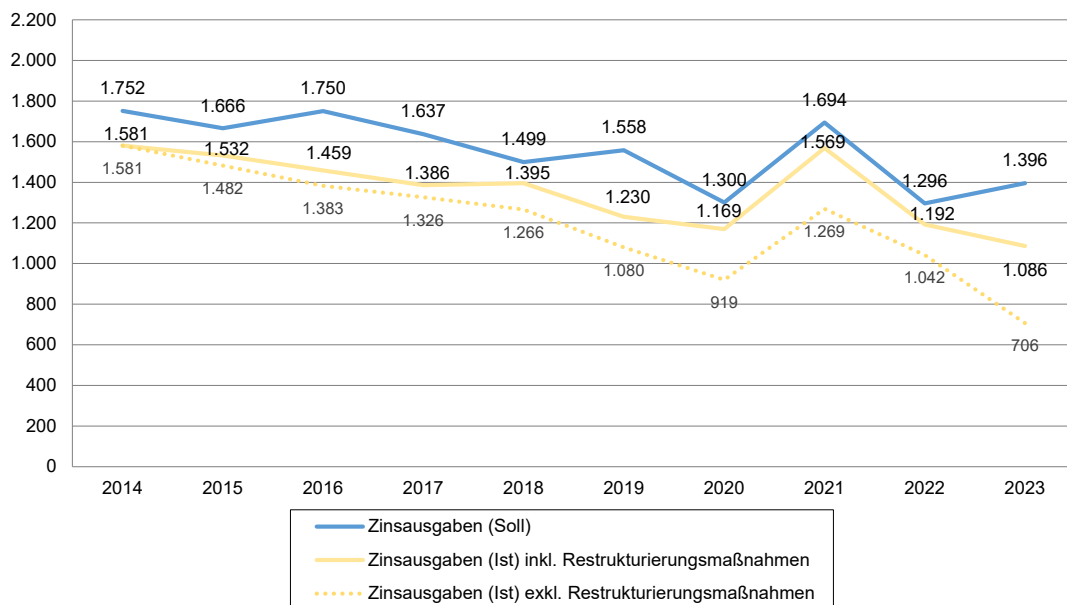
Die Zinspolitik des Finanzministeriums Baden-Württemberg ist eher langfristig orientiert. Daher wirkt sich die Trendwende der vergangenen Jahre am Zinsmarkt weniger deutlich aus als in anderen Ländern mit kürzeren Zinsbindungsfristen.

Für 2023 rechnete das Finanzministerium im Soll mit steigenden Zinsausgaben gegenüber 2022 (+100 Mio. Euro). Im Ist erfüllte sich diese Prognose nicht. Gegenüber dem Vorjahr verringerte sich die reale Zinslast um 107 Mio. Euro auf 1.086 Mio. Euro. Dieser Wert beinhaltet - wie in den vergangenen Jahren auch - einmalige Zinszahlungen zur Restrukturierung des Portfolios. 2023 wurden dafür 380 Mio. Euro aufgewendet. Im Ergebnis geht das Finanzministerium dadurch von einer Nettoentlastung in künftigen Jahren aus.<sup>42</sup>

Ohne Restrukturierungsmaßnahmen hätte die reale Zinslast damit bei 51 Prozent des Etatansatzes gelegen. Für 2024 sind im Haushalt 1.428 Mio. Euro für Zinszahlungen vorgesehen.

Abbildung 3-11 zeigt die Entwicklung der Etatansätze und der Zinsausgaben in den vergangenen zehn Jahren. Daneben werden auch die um die Restrukturierungsmaßnahmen bereinigten Ist-Ausgaben dargestellt. Solche Maßnahmen werden nach Auskunft des Finanzministeriums nur durchgeführt, wenn das wirtschaftliche Ergebnis<sup>43</sup> für das Land positiv ist.

Abbildung 3-11: Entwicklung der Zinsausgaben im Soll und Ist 2014 bis 2023  
(in Mio. Euro) <sup>44 45</sup>



<sup>41</sup> Siehe Landtagsdrucksache 13/2933.

<sup>42</sup> Nach einer Cashflow-Betrachtung.

<sup>43</sup> Nach einer Cashflow-Betrachtung.

<sup>44</sup> 2021 inklusive Zinsaufwand für Zinssammler von 265 Mio. Euro.

<sup>45</sup> Zum Teil Rundungsdifferenzen.

### 3.6 Rücklagen und Sondervermögen

Zum 31. Dezember 2023 betrugen die Rücklagen des Landes 8.783 Mio. Euro. Die dafür gebundene Liquidität wurde - bis zu einer künftigen Inanspruchnahme der Rücklagen - durch das Land genutzt, um fällig werdende Kredite damit zwischen zu finanzieren.

Wie in allen Jahren seit 2020, war erneut die Rücklage für Haushaltsrisiken prägend für den Bestand. Ausgehend von 4.656 Mio. Euro zum Jahresende 2022 wurden der Rücklage 2.805 Mio. Euro im Haushaltsvollzug 2023 zugeführt und 1.371 Mio. Euro wieder entnommen.

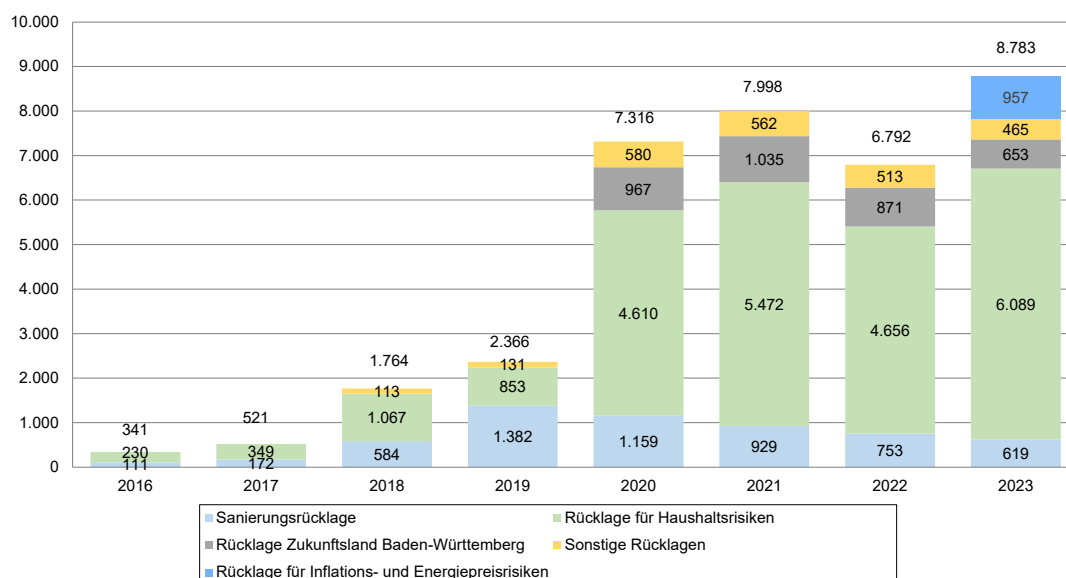
In 2023 ist die Rücklage für Inflations- und Energiepreisrisiken mit 1.001 Mio. Euro neu hinzugekommen. Zum Jahresende rangierte sie bei 957 Mio. Euro.

Der Bestand der sonstigen Rücklagen ging gegenüber dem Vorjahr zurück.

Im Mehrjahresvergleich ist zu beobachten, dass mit Beginn der Corona-Pandemie die Rücklagen des Landes sprunghaft angestiegen sind. Das Vorkrisen-Niveau wurde bislang noch nicht wieder erreicht. Aber auch schon zuvor ließ sich ein Ansteigen beobachten. Hintergrund dafür war im Wesentlichen, dass in der Übergangszeit zur Schuldenbremse von 2017 bis 2019 die Sanierungsrücklage befüllt wurde. Dadurch wurde qua Definition die implizite Landesverschuldung abgebaut. In der Haushaltspraxis fließen die darin eingestellten Mittel aus vielfältigen Gründen nur zögerlich ab.

Abbildung 3-12 zeigt die Entwicklung der Rücklagen des Landes im Zeitraum 2016 bis 2022.

Abbildung 3-12: Stand der Rücklagen zum 31. Dezember 2016 bis 2023(in Mio. Euro)



Die Sondervermögen des Landes hatten zum 31. Dezember 2023 einen Stand von 12.420 Mio. Euro. Gegenüber dem Vorjahr bedeutet dies ein Plus von 1.884 Mio. Euro.

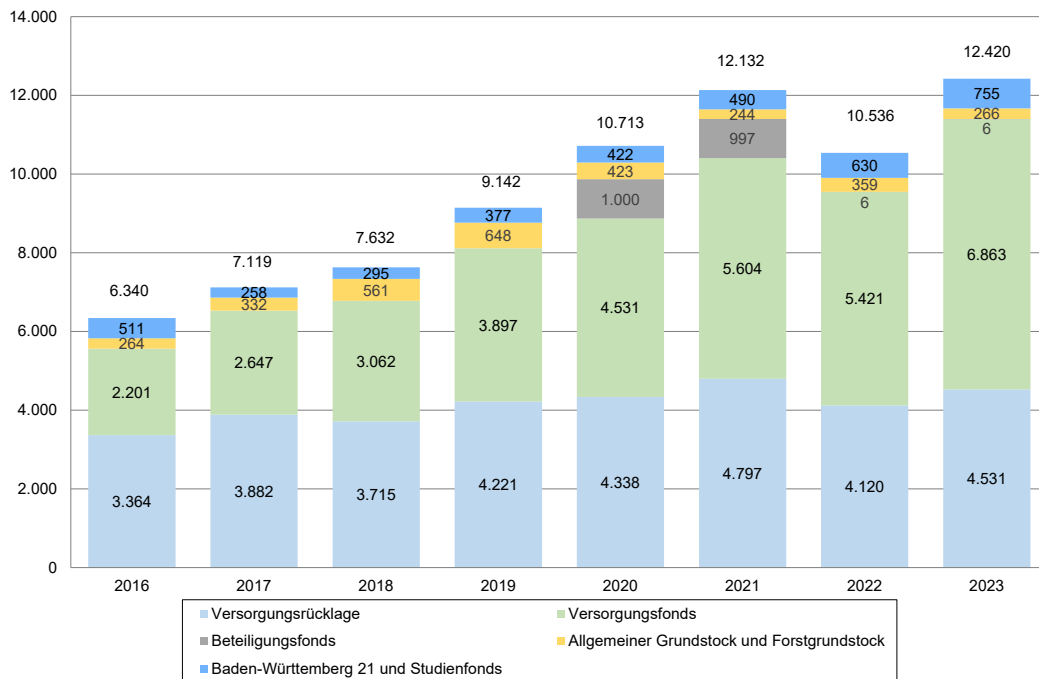
Den Sondervermögen wurden 2023 in Summe 885 Mio. Euro zugeführt. Den größten Anteil hatte daran der Versorgungsfonds des Landes mit 712 Mio. Euro. Aus den Sondervermögen wurden im Haushaltsvollzug 2023 insgesamt 141 Mio. Euro wieder entnommen. Darüber



hinaus konnte das Land (nicht realisierte) Wertgewinne beim Versorgungsfonds und der Versorgungsrücklage verzeichnen.

Abbildung 3-13 zeigt die Entwicklung der Sondervermögen seit 2016.

Abbildung 3-13: Stand der Sondervermögen zum 31. Dezember 2016 bis 2023  
(in Mio. Euro)<sup>46</sup>



### 3.7 Entwicklung der Jahresergebnisse

Das Land konnte nach Abschluss der Bücher in den letzten zehn Jahren durchgehend positive Jahresergebnisse erzielen. Der Saldo aus Einnahmen und Ausgaben - das kassenmäßige Jahresergebnis - variierte zwischen 1,6 Mrd. Euro (2015) und 6,6 Mrd. Euro (2022). 2023 schloss unter Berücksichtigung konjunkturbedingter Kreditaufnahmen und trotz zurückgehender Steuereinnahmen mit einem kassenmäßigen Jahresüberschuss von 2,2 Mrd. Euro ab.

Die hohen Kassenüberschüsse der vergangenen Jahre sind mitursächlich für die gute Liquiditätsausstattung des Landes.

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

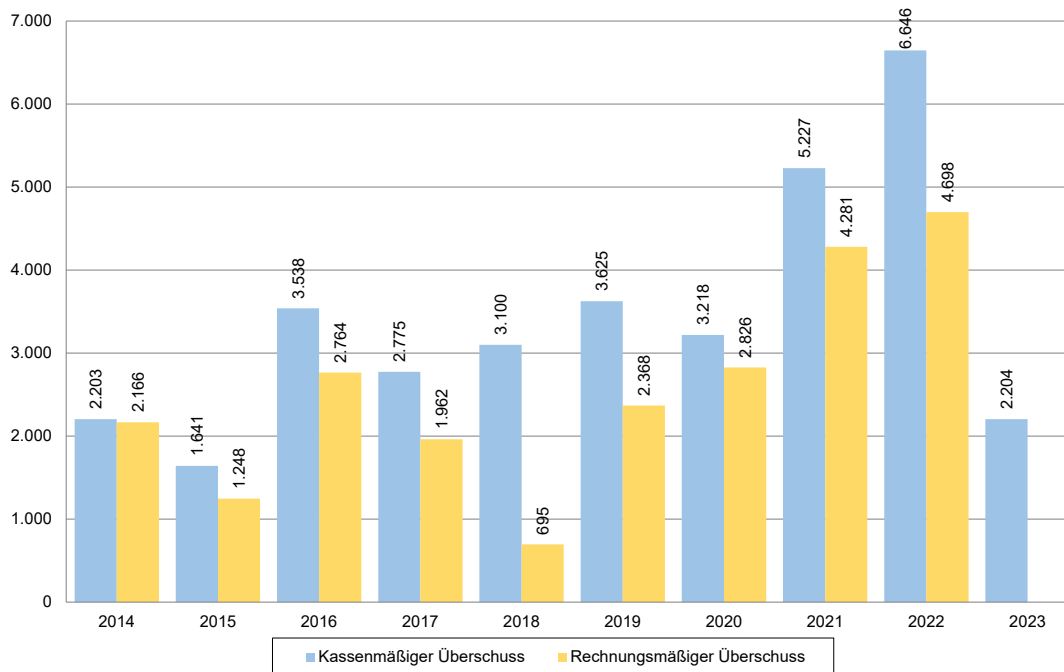
Die rechnungsmäßigen Überschüsse von 2014 bis einschließlich 2021 wurden zur Gegenfinanzierung der Haushalte bis einschließlich 2024 verwandt. Der zur Verfügung stehende

<sup>46</sup> Wert Beteiligungsfonds 2022 und 2023: jeweils 6 Mio. Euro.

Überschuss aus 2022 wird voraussichtlich benötigt, um einen Teil der Deckungslücke des Doppelhaushalts 2025/2026 zu schließen.

Ob für 2023 ein rechnungsmäßiger Überschuss verbleiben wird, stand zum Redaktionsschluss dieser Denkschrift noch nicht fest.

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



## 4 Schuldenbremse

Landtagsdrucksache 17/7104

**Das Kontrollkonto zur Schuldenbremse hatte zum Jahresende 2022 einen negativen Stand. Für 2023 ist eine weitere Minusbuchung zu erwarten. Der Rechnungshof empfiehlt, einen weiteren Anstieg des negativen Saldos des Kontrollkontos zu vermeiden.**

### 4.1 Ausgangslage

Zum 1. Januar 2020 hat Baden-Württemberg die Schuldenbremse in das Landesrecht übernommen. Sie soll ein strukturelles Ansteigen der Landesschulden verhindern und trägt so dazu bei, die finanzielle Handlungsfähigkeit des Landes zu sichern.

Das aus dem Grundgesetz abgeleitete und in der Landesverfassung sowie der Landeshaushaltsordnung (LHO) verankerte Regelwerk sieht grundsätzlich ein Verbot der Aufnahme neuer Schulden vor.

Bei schwacher Konjunktur sind neue Kredite nach einer festgelegten Berechnungssystematik jedoch zulässig. In konjunkturell guten Phasen wiederum sind Schulden - ebenso regelbasiert - zu tilgen. Die Konjunkturbereinigung muss im Auf- und Abschwung symmetrisch erfolgen. Strukturell dürfen die Schulden des Landes nicht steigen.

Bestimmte finanzielle Transaktionen können darüber hinaus die zulässige Kreditaufnahme beeinflussen. Ausgaben für den Erwerb von Beteiligungen, Darlehensvergaben und Ähnliches erhöhen die zulässige Kreditaufnahme bzw. verringern eine Tilgungsverpflichtung. Spiegelbildliche Geschäfte wie Beteiligungsveräußerungen und Darlehensrückzahlungen von Dritten wirken sich umgekehrt aus.

Bei außergewöhnlichen Notsituationen und Naturkatastrophen sind darüber hinaus unter bestimmten Voraussetzungen neue Schulden möglich. Solche sind mit einem Tilgungsplan zu verbinden.

Der Landtag von Baden-Württemberg hatte die Corona-Pandemie 2020 und 2021 als Naturkatastrophe im Sinne der Schuldenbremse festgestellt und sogenannte Notkredite bewilligt. Die planmäßige Tilgung dieser Kredite beginnt in 2024 mit jährlich 326 Mio. Euro. In 2022 hat das Land bereits eine Sondertilgung von 942 Mio. Euro geleistet und damit den auf 25 Jahre ausgelegten Tilgungszeitraum verkürzt.

### 4.2 Zulässige Kreditaufnahme und Etatansatz

Das Finanzministerium ermittelt im Rahmen der Haushaltsaufstellung und bei Nachträgen jeweils die nach der Schuldenbremse zulässige Kreditaufnahme<sup>1</sup> bzw. die Tilgungsverpflichtung (Ex-ante-Betrachtung).

Die Berechnung ist Grundlage für einen möglichen Etatansatz im Bereich der Verschuldung. Die rechnerisch zulässige Kreditaufnahme stellt dabei den maximal erlaubten Betrag an

---

<sup>1</sup> Gilt - soweit nicht anders ausgeführt - auch für Tilgungsverpflichtungen.

neuen Schulden dar. Eine nach dieser Berechnung ermittelte Tilgungsverpflichtung bezeichnet die Mindesttilgung für das entsprechende Haushaltsjahr. Die Entscheidung, über welchen Betrag Kreditermächtigungen bzw. Tilgungsverpflichtungen ausgebracht werden, trifft letztlich der Haushaltsgesetzgeber.

Tabelle 4-1 stellt die zulässige Kreditaufnahme nach der Ex-ante-Betrachtung dem jeweiligen Etatansatz gegenüber.

Tabelle 4-1: Zulässige Kreditaufnahme und Etatansatz (in Mio. Euro)<sup>2 3</sup>

	2020	2021	2022	2023	2024	Summe
Zulässige Kreditaufnahme (ex ante)	11.101,4	3.693,2	-16,4	1.252,8	-192,9	15.838,1
Davon Konjunkturkomponente	3.888,9	2.773,6	5,3	1.273,5	153,3	8.094,5
Ausnahmekomponente	7.198,0	941,7	0,0	0,0	-325,6	7.814,1
Finanztransaktionskomponente	14,5	-22,1	-21,7	-20,6	-20,6	-70,6
Etatansatz	10.969,4	3.693,2	-958,4	1.252,8	-192,9	14.764,1

In 2020 blieb der Etatansatz um 132 Mio. Euro hinter der rechnerisch zulässigen Kreditaufnahme zurück. Damit wurde der negative Stand des Kontrollkontos aus der Übergangsregelung zur Schuldenbremse teilweise ausgeglichen.<sup>4</sup>

2022 betrug die rechnerische Tilgungsverpflichtung 16 Mio. Euro. Tatsächlich wurde eine Tilgung von 958 Mio. Euro etatisiert und im Ist vollzogen.

Seit Inkrafttreten der Schuldenbremse 2020 betrug die zulässige Kreditaufnahme bis einschließlich 2024 ex-ante insgesamt 15,8 Mrd. Euro. Mit 8,1 Mrd. Euro entfielen 51 Prozent aller zulässigen Kredite auf konjunkturelle Schwankungen. Zwischen 2020 und 2024 wurden per saldo 14,8 Mrd. Euro an neuen Krediten im Landeshaushalt etatisiert.

### 4.3 Kontrollkonto

Die Schuldenbremse ist bei der Aufstellung des Haushalts im Soll zu beachten.

Um sicherzustellen, dass die Schuldenbremse auch im Haushaltsvollzug mit sich dynamisch verändernden Parametern wirkt, hat der Gesetzgeber vorgesehen, die zulässige Kreditaufnahme nach Ablauf des Haushaltsjahres in einer Rückschau erneut zu ermitteln. Diese Ex-post-Betrachtung berücksichtigt die tatsächliche wirtschaftliche Entwicklung und die real getätigten finanziellen Transaktionen innerhalb des Haushaltsjahres.

<sup>2</sup> Minusbeträge entsprechen einer Tilgungsverpflichtung.

<sup>3</sup> Quellen: Berechnung der zulässigen Kreditaufnahme nach dem jeweiligen Haushaltsplanentwurf.

<sup>4</sup> Der negative Stand des Kontrollkontos betrug -176 Mio. Euro zum 31. Dezember 2019. Zum vollständigen Ausgleich nahm das Finanzministerium im Ist weitere 43,5 Mio. Euro Kredite nicht auf, obgleich es dazu per Staatshaushaltsgesetz 2022 ermächtigt war.

Weicht nach Abschluss des Jahres<sup>5</sup> die haushaltsmäßige Kreditaufnahme von der nach der Ex-post-Betrachtung zulässigen Kreditaufnahme ab, ist der Differenzbetrag auf ein Kontrollkonto zu buchen.

Wurden tatsächlich weniger Kredite aufgenommen als nach der Ex-post-Berechnung zulässig, erhält die Buchung ein positives Vorzeichen.<sup>6</sup> Im anderen Fall erfolgt eine negative Buchung. Das Kontrollkonto wird jährlich abgeschlossen und in der Landeshaushaltsrechnung dargestellt.

Bei einem negativen Stand ist gemäß § 18 Absatz 7 LHO auf den Ausgleich des Kontrollkontos hinzuwirken.

Tabelle 4-2 stellt die zulässige der tatsächlichen Kreditaufnahme und den Buchungen auf dem Kontrollkonto gegenüber.

Tabelle 4-2: Kreditaufnahme und Kontrollkonto (in Mio. Euro)<sup>7</sup>

	2020	2021	2022	Summe
Zulässige Kreditaufnahme (ex post)	10.780,0	2.520,9	-1.416,4	11.884,5
Davon Konjunkturkomponente	3.571,2	1.603,2	-454,0	4.720,4
Ausnahmekomponente	7.198,0	941,7	-942,0	7.197,7
Finanztransaktionskomponente	10,8	-24,1	-20,3	-33,6
Tatsächliche (haushaltsmäßige) Kreditaufnahme	10.925,8	3.693,2	-958,4	13.660,6
Buchung Kontrollkonto	-145,9	-1.172,3	-458,0	-1.776,2
Stand Kontrollkonto zum Jahresende	-145,9	-1.318,2	-1.776,2	

Seit 2020 ist der Stand des Kontrollkontos durchgehend negativ.

Überschreitet das Kontrollkonto einen negativen Stand von 0,5 Prozent des nominalen Bruttoinlandsproduktes des Landes, sinkt gemäß LHO automatisch die zulässige Kreditaufnahme bzw. erhöht sich die Tilgungsverpflichtung für das nächste Planaufstellungsverfahren.<sup>8</sup> Für 2022 beträgt die 0,5 Prozent-Grenze minus 2.864 Mio. Euro.

Im Ergebnis hat der Stand des Kontrollkontos von minus 1.776 Mio. Euro Ende 2022 damit noch keine negativen Auswirkungen auf die zulässige Kreditaufnahme des neu aufzustellenden Doppelhaushalts 2025/2026.

<sup>5</sup> Gemäß *Kompendium des Stabilitätsrates zur Überwachung der Einhaltung der Schuldenbremse* auf Basis der BIP-Revision im August des Folgejahres.

<sup>6</sup> Gleiches gilt, wenn im Falle einer Tilgungsverpflichtung mehr getilgt wurde als erforderlich.

<sup>7</sup> Zum Teil Rundungsdifferenzen.

<sup>8</sup> Dies gilt gemäß § 18 Absatz 7 LHO nur in Jahren mit positiver Veränderung der Produktionslücke.

#### 4.4 Schuldenbremse im Haushaltsvollzug 2023

Die zulässige Kreditaufnahme lag für 2023 nach der Ex-ante-Betrachtung bei 1.253 Mio. Euro. Dieser Betrag wurde im Staatshaushaltsgesetz 2023 etatisiert und im Haushaltsvollzug trotz Bedenken des Rechnungshofs<sup>9</sup> voll aufgenommen.

Die endgültigen Haushaltsergebnisse für 2023 werden zwar erst im August 2024 feststehen. Es zeichnet sich allerdings schon jetzt ab, dass die konjunkturelle Entwicklung im Haushaltsjahr 2023 positiver war als noch zum Zeitpunkt der Haushaltsaufstellung angenommen.

Nach Berechnungen auf Basis vorläufiger Zahlen dürfte die zulässige Kreditaufnahme ex-post für 2023 im mittleren dreistelligen Millionenbereich liegen. Eine weitere Negativbuchung auf dem Kontrollkonto über die Differenz aus zulässiger und tatsächlicher Kreditaufnahme ist daher zu erwarten.

#### 4.5 Urteil des Bundesverfassungsgerichts und Rechtsgutachten

Das Bundesverfassungsgericht hat mit seinem Urteil<sup>10</sup> zum 2. Nachtragshaushalt 2021 des Bundes die grundgesetzlichen Vorgaben im Umgang mit der Schuldenbremse konkretisiert. Es hat über den Wortlaut der gesetzlichen Regelung hinaus insbesondere Leitlinien

1. zur Feststellung einer Naturkatastrophe oder außergewöhnlichen Notsituation,
2. zur notlagenbedingten Kreditaufnahme und
3. zur Verwendung von Notkrediten innerhalb eines Haushaltsjahres

gezogen.

Das Urteil strahlt über den Bundeshaushalt hinaus und entfaltet weitreichende Wirkungen für die Haushaltsaufstellung und den Haushaltsvollzug der Länder.

Baden-Württemberg hat in einem Rechtsgutachten die Verfassungskonformität der eigenen Haushaltspraxis untersuchen lassen. Gegenstand war insbesondere auch die überjährige Bereitstellung von Notkrediten über die Rücklage für Haushaltsrisiken im Kontext der Pandemie.

Im Ergebnis kommt der Gutachter zu der Einschätzung, dass die Haushalte 2020 und 2021 zwar verfassungswidrig, aber - vorbehaltlich einer verfassungsgerichtlichen Überprüfung - aller Wahrscheinlichkeit nach nicht nichtig waren. Insofern ergeben sich keine negativen Auswirkungen auf den aktuellen Haushalt des Landes.

Die Einschätzung des Gutachters zur Haushaltspraxis in Baden-Württemberg insgesamt und die daraus gezogenen Schlüsse sind für den Rechnungshof nachvollziehbar.

#### 4.6 Fazit

Die landesrechtliche Schuldenbremse ermöglicht es Baden-Württemberg, den Haushalt in bestimmten Situationen mit Krediten auszugleichen.

---

<sup>9</sup> Vergleiche Denkschrift 2023, Beitrag 4 - Schuldenbremse, Landtagsdrucksache 17/5104 und die entsprechende parlamentarische Behandlung.

<sup>10</sup> BVerfG; Urteil vom 15. November 2023; 2 BvF 1/22.

Seitdem die Schuldenbremse eingeführt wurde, hat sich die konjunkturelle Entwicklung im Jahresverlauf jeweils positiver dargestellt als noch zum Zeitpunkt des Haushaltsbeschlusses angenommen.

In allen Jahren war die Aufnahme konjunktureller Kredite ex-ante zulässig und Haushaltspraxis. Nach der Ex-post-Betrachtung hätten 2022 konjunkturell Kredite getilgt werden müssen.

Die gegenüber der Haushaltsplanung insgesamt positiver verlaufende Konjunktur führte zu einem deutlich negativen Stand des Kontrollkontos Ende 2022. Für 2023 ist eine weitere Negativbuchung zu erwarten.

Die Landesregierung ist verpflichtet, bei einem negativen Stand des Kontrollkontos auf dessen Ausgleich hinzuwirken. Der Rechnungshof empfiehlt, den negativen Saldo des Kontrollkontos jedenfalls nicht weiter ansteigen zu lassen.





## **B. Besondere Prüfungsergebnisse**



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

### **5 Einzelaspekte des DigitalPakts Schule (Kapitel 0442)**

Landtagsdrucksache 17/7105

**Der DigitalPakt Schule zeigt Wirkung. Die Nutzung digitaler Medien für den Unterricht hat deutlich zugenommen. Die Kompetenz der Schülerinnen und Schülern im Umgang mit digitalen Medien hat sich nach Einschätzung der Schulen verbessert.**

**Die für eine Förderung notwendigen Medienentwicklungspläne sollten künftig vereinfacht, standardisiert und digital ausgewertet werden. Lehrkräfte sollten von nicht pädagogischen Aufgaben bei der IT-Administration, die vom Schulträger zu erfüllen sind, entlastet und wieder im Unterricht eingesetzt werden. Bei der Abwicklung der Förderung führte ein Medienbruch zu vermeidbarem Mehraufwand.**

#### **5.1 Ausgangslage**

Mit dem DigitalPakt Schule unterstützt der Bund die Länder und Gemeinden bei Investitionen in die digitale Bildungsinfrastruktur. Er stellt hierfür von 2019 bis 2024 insgesamt 5 Mrd. Euro zur Verfügung, von denen rund 650 Mio. Euro auf Baden-Württemberg entfallen. Ziel ist, die Leistungsfähigkeit der digitalen Bildungsinfrastruktur an Schulen zu stärken und so die Grundlagen zum Erwerb von digitalen Kompetenzen an Schulen nachhaltig zu verbessern.

Neben dem Basisförderprogramm DigitalPakt Schule wurden wegen der coronabedingten Sondersituation weitere drei (Zusatz-) Förderprogramme des Bundes aufgesetzt. Für diese stellt der Bund dem Land Baden-Württemberg jeweils 65 Mio. Euro zur Verfügung:

- Mit dem „Sofortausstattungsprogramm“ sollen Schülerendgeräte wie Laptops zur Teilnahme am digitalen Unterricht gefördert werden. Durch ergänzende Landesmittel von 65 Mio. Euro stehen für dieses Programm insgesamt 130 Mio. Euro zur Verfügung.
- Mit dem Zusatzprogramm „Förderung von IT-Administration“ werden Kosten (eigene Personalkosten, Sachkosten für externe Dienstleister, Qualifizierungs- und Weiterbildungskosten) für professionelle Administrations- und Support-Strukturen bezuschusst.
- Mit dem Programm „Leihgeräte für Lehrkräfte“ wird deren IT-Ausstattung verbessert.

Zusätzlich zu den Förderprogrammen des Bundes wurde vom Land ein weiteres Programm, „Zukunftsland BW - Stärker aus der Krise (Unterstützung für Schulen)“, mit 40 Mio. Euro aufgesetzt.

Das Gesamtvolumen dieser Maßnahmen beträgt somit rund 950 Mio. Euro.

## 5.2 Prüfungsergebnisse

### 5.2.1 Bewilligung und Auszahlung der Fördermittel<sup>1</sup>

Von den 950 Mio. Euro Gesamtvolumen wurden 945 Mio. Euro und damit 99 Prozent bewilligt. Davon wurden von den Schulträgern 468 Mio. Euro (49 Prozent) abgerufen bzw. an diese ausbezahlt.

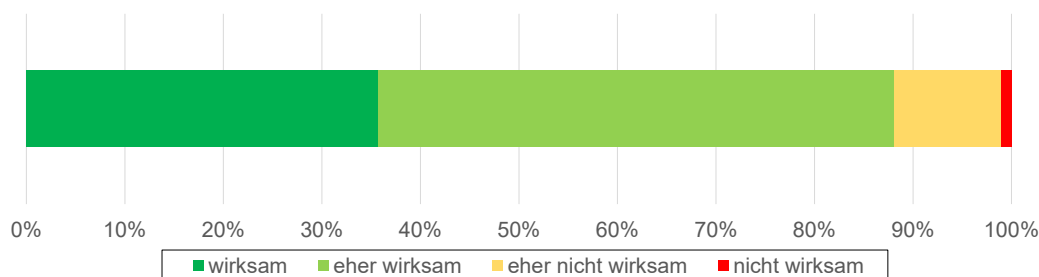
Mit 650 Mio. Euro entfällt der Großteil der gesamten Mittel auf das Basisförderprogramm DigitalPakt Schule. Jeweils 5 Prozent davon waren für landesweite (regionale) und länderübergreifende Investitionsmaßnahmen vorgesehen. 585 Mio. Euro standen für digitale Investitionen an öffentlichen und privaten Schulen zur Verfügung. Diese Mittel wurden vollständig bewilligt. Die Auszahlungsquote liegt bei rund 32 Prozent, dies entspricht 187 Mio. Euro. Dies lässt sich damit erklären, dass von der Möglichkeit des frühzeitigen Mittelabrufs von den Schulträgern nur wenig Gebrauch gemacht wurde und bislang für weniger als die Hälfte der Maßnahmen Abrechnungen vorliegen.

### 5.2.2 Zielerreichung und Wirkung

#### 5.2.2.1 Wirkung an den Schulen

Der Rechnungshof hat alle öffentlichen allgemeinbildenden Schulen<sup>2</sup> des Landes mit einer Online-Umfrage in seine Untersuchung einbezogen. Über 3.000 Schulen (97 Prozent) haben an der Umfrage teilgenommen. Die Schulen wurden dabei u. a. zu der Wirksamkeit und den gesteckten Zielen des DigitalPakts befragt.

Abbildung 5-1: Bewertung der Effektivität/Wirksamkeit des DigitalPakts Schule im Allgemeinen



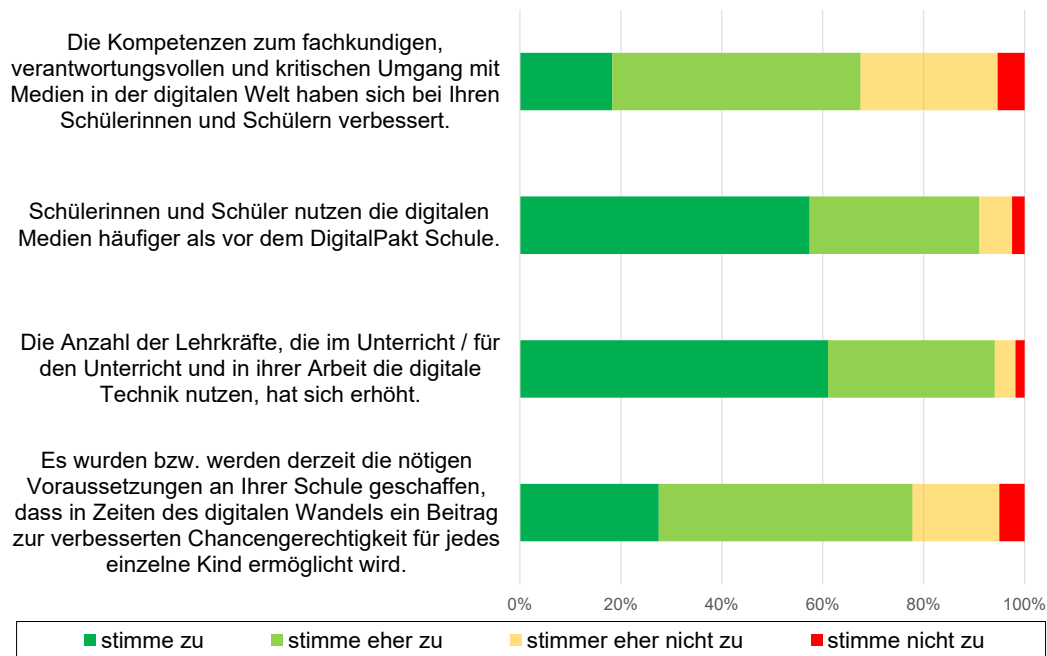
88 Prozent der antwortenden Schulen hielten den DigitalPakt im Allgemeinen für wirksam und effektiv bzw. eher wirksam und effektiv.

<sup>1</sup> Stand: 1. März 2024.

<sup>2</sup> Ohne Sonderpädagogische Bildungs- und Beratungszentren.

Die folgende Abbildung 5-2 zeigt die Bewertung von vier Zielen<sup>3</sup> des DigitalPakts:

Abbildung 5-2: Bewertung der Zielerreichung des DigitalPakts Schule durch die Schulen



67 Prozent aller Antwortenden stimmen der Aussage grundsätzlich zu, dass sich die Kompetenz zum fachkundigen, verantwortungsvollen und kritischen Umgang mit Medien verbessert hat.

Bei 90 Prozent aller antwortenden Schulen nutzen die Schülerinnen und Schüler - unabhängig vom Schultyp - die digitalen Medien häufiger als vor dem DigitalPakt Schule.

94 Prozent aller antwortenden Schulen gaben an, dass die Anzahl der Lehrkräfte, die im Unterricht und für den Unterricht sowie für ihre Arbeit die digitale Technik nutzen, gestiegen ist.

78 Prozent aller Antwortenden sehen die nötigen Voraussetzungen an ihrer Schule geschaffen, dass in Zeiten des digitalen Wandels ein Beitrag zur verbesserten Chancengerechtigkeit für jedes einzelne Kind ermöglicht wird.

Der DigitalPakt hat Wirkung gezeigt. So setzen die Lehrkräfte immer mehr digitale Technik ein und immer mehr Schülerinnen und Schüler nutzen die digitalen Medien. Allerdings sieht ein Drittel der antwortenden Schulen noch Verbesserungsbedarf bei der Medienkompetenz der Schüler. Gut ein Fünftel der antwortenden Schulen sah die Voraussetzungen für die Chancengerechtigkeit als (eher) nicht gegeben an.

<sup>3</sup> Siehe Nr. 1 bis 3 der Präambel der Verwaltungsvereinbarung DigitalPakt Schule 2019 bis 2024.

#### **5.2.2.2 Evaluation und Erfolgskontrolle**

Der DigitalPakt soll programmbegleitend und abschließend durch einen unabhängigen Dritten (Evaluator) wissenschaftlich evaluiert werden. Die Vergabe der Evaluation erfolgte durch den Bund im Einvernehmen mit den Ländern. Ziel der Evaluation ist es festzustellen, ob und zu welchen Veränderungen der DigitalPakt im Bereich der digitalen Infrastruktur und der Nutzung digitaler Medien in der Schule geführt bzw. beigetragen hat (Zielerreichung, Wirkung und Wirtschaftlichkeit). Der Evaluator wird durch eine Arbeitsgruppe der Länder unterstützt, in der Baden-Württemberg nicht vertreten ist. Im Februar 2023 wurde mit dieser Evaluation begonnen. Erste Ergebnisse sind Ende 2024, Anfang 2027 ist ein Abschlussbericht zu erwarten. Eine landesspezifische Evaluation ist bislang nicht geplant.

Der DigitalPakt wurde in Baden-Württemberg über eine Zuwendungs-Förderrichtlinie umgesetzt. Dort ist als Ziel festgelegt, dass das Land Zuwendungen für Investitionen zur Steigerung der Leistungsfähigkeit der kommunalen Bildungsinfrastruktur gewährt. Das Haushaltsrecht verlangt bei der Veranschlagung von Zuwendungen, die mit dem staatlichen Mitteleinsatz verfolgten Zwecke und Ziele darzustellen und zu erläutern, warum zu deren Erreichung Zuwendungen erforderlich sind. Die Ziele sind z. B. durch die Angabe von Erfolgskriterien oder Kennzahlen so festzulegen, dass eine Erfolgskontrolle möglich ist. Aufbauend auf einer konkreten und messbaren Zieldefinition soll die Erfolgskontrolle als Teil der Wirtschaftlichkeitsuntersuchung nach § 7 Absatz 2 Landeshaushaltsordnung feststellen, ob die angestrebten Ziele erreicht wurden, die Maßnahme ursächlich für die Zielerreichung und wirtschaftlich war.

Das Kultusministerium hat jedoch keine Kriterien festgelegt, um Ziele messbar zu überprüfen. So definiert die Förderrichtlinie des Landes weder konkrete noch messbare Förderziele und die förderrechtlich notwendige Erfolgskontrolle findet nicht statt. Es ist unklar, ob die Evaluation des Bundes die haushaltsrechtliche Erfolgskontrolle des Förderverfahrens des Landes umfasst.

#### **5.2.3 Optimierungsmöglichkeiten**

##### **5.2.3.1 Förderverfahren des DigitalPakts Schule - Medienbruch bei der Antragstellung**

Mit der Abwicklung des Förderprogrammes DigitalPakt Schule wurde die Landeskreditbank Baden-Württemberg (L-Bank) beauftragt. Sie ist dabei insbesondere zuständig für die Entgegennahme, Prüfung und Bewilligung der Anträge der Schulträger. Hierfür sollte sie eine Website einrichten, die über das Förderprogramm informiert und es ermöglicht, den Förderantrag online zu stellen.

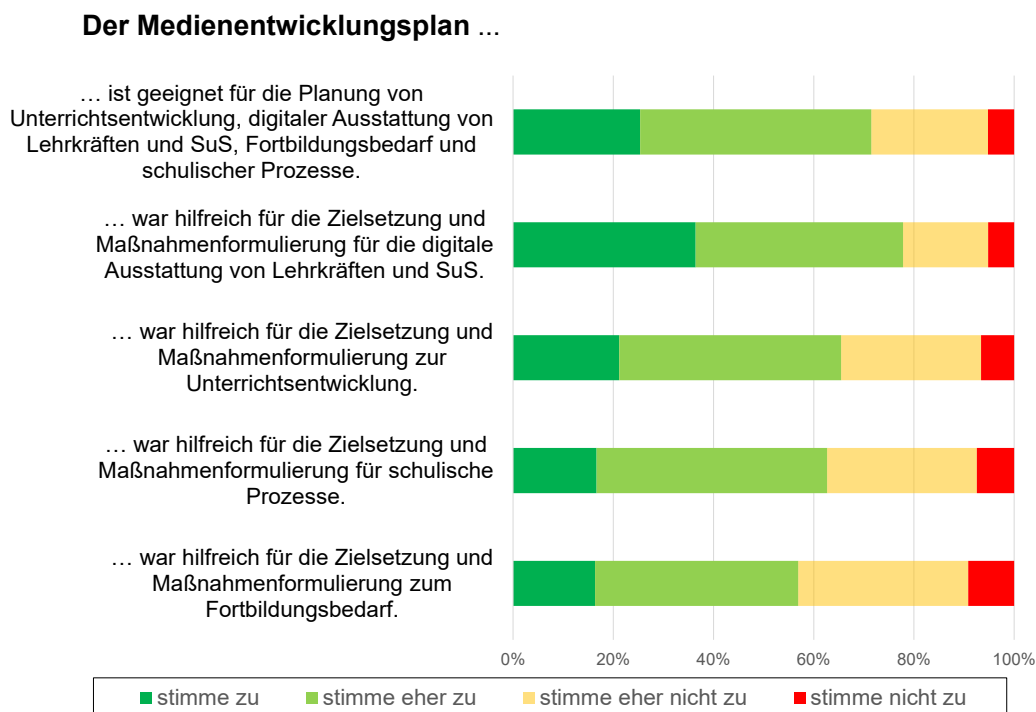
Es war aber lediglich möglich, den Förderantrag auf der Webseite aufzurufen und auszufüllen. Allerdings musste dieser dann als PDF-Dokument ausgedruckt und nebst Anlagen entweder per Post oder E-Mail an die L-Bank verschickt werden. Dort erfolgte dann die manuelle Eingabe in das Förderabwicklungssystem. Durch diesen Medienbruch entstand ein Mehraufwand.

### 5.2.3.2 Medienentwicklungsplan

Der Bund und die Länder haben vereinbart, die Förderung des DigitalPakts von schulspezifischen Angaben (Bestandsaufnahme bestehender und benötigter Ausstattung, technisch-pädagogisches Einsatzkonzept, bedarfsgerechte Fortbildungsplanung für Lehrkräfte) abhängig zu machen. In Baden-Württemberg müssen die einzelnen Schulen diese Angaben in einem Medienentwicklungsplan (MEP) in Abstimmung mit dem Schulträger zusammenfassen. Dies soll sicherstellen, dass pädagogische Zielsetzungen leitend für die Beschaffung sind und in Einklang mit den Maßnahmen der Lehrkräftefortbildung sowie der schulischen Prozessentwicklung stehen. Der MEP wurde vom Kultusministerium als der zentrale Gelingensfaktor des DigitalPakts beschrieben. Die MEP waren vom Landesmedienzentrum zu zertifizieren und in dieser Form auch Fördervoraussetzung.

Bei der Online-Umfrage des Rechnungshofs wurden die öffentlichen allgemeinbildenden Schulen<sup>4</sup> des Landes auch zum MEP befragt. Die folgende Abbildung 5-3 zeigt die Bewertung des MEP als Ganzes und dessen einzelner Bestandteile.

Abbildung 5-3: Bewertung des Medienentwicklungsplans durch die Schulen



\* SuS = Schülerinnen und Schüler.

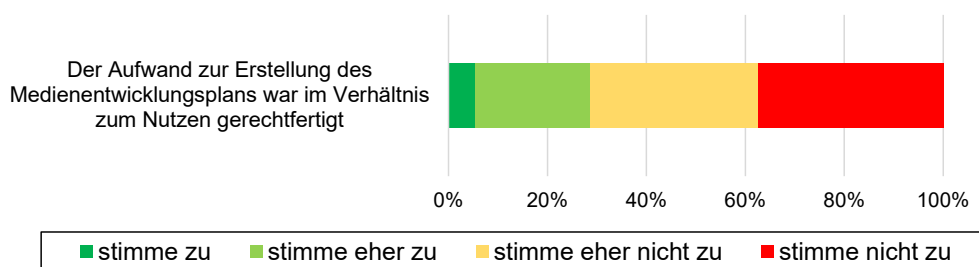
<sup>4</sup> Ohne Sonderpädagogische Bildungs- und Beratungszentren.

Der überwiegende Anteil der antwortenden Schulen (72 Prozent) hält den MEP als Ganzes<sup>5</sup> für geeignet. Bei der Bewertung der Einzelaspekte unterschied sich die Anzahl der Zustimmungen:

- 78 Prozent hielten den MEP hilfreich für die Zielsetzung und Maßnahmenformulierung für die digitale Ausstattung von Lehrkräften sowie Schülerinnen und Schülern,
- 65 Prozent half der MEP bei der Planung der Unterrichtsentwicklung,
- 63 Prozent hielten den MEP für die Zielsetzung und Maßnahmenformulierung bei schulischen Prozessen für hilfreich,
- 57 Prozent half der MEP bei der Planung des Fortbildungsbedarfs.

Eine kritische Bewertung des Aufwand-Nutzen-Verhältnisses durch die öffentlichen allgemeinbildenden Schulen ist in der nachfolgenden Abbildung 5-4 zu erkennen.

Abbildung 5-4: Bewertung des Aufwand-Nutzen-Verhältnisses durch die Schulen



70 Prozent aller antwortenden Schulen empfanden das Aufwand-Nutzen-Verhältnis als nicht oder eher nicht gerechtfertigt.

Für die Erstellung des MEP gab es kein vorgeschriebenes/festgelegtes Format. Auch gab es keine konkreten Vorgaben zur Länge sowie Ausführlichkeit des MEP und wie die Darstellung erfolgen soll.

Eine Auswertung zu den Informationen der MEP existiert nicht. Als Grund gab das Kultusministerium an, dass die MEP individuell und sehr unterschiedlich wären (abhängig von Schularten, Vorwissen, Stand usw.). Ein Vergleich oder eine Auswertung wäre daher mangels Standardisierung nicht möglich.

Der MEP ist grundsätzlich als Planungsinstrument für die digitale Weiterentwicklung an der Schule geeignet. Die dort enthaltenen Informationen sind jedoch nur für die Schule selbst und den Schulträger hilfreich. Wegen mangelnder Vorgaben und Standardisierung fließen im Einzelfall von den Schulleitungsteams viel mehr Ressourcen als notwendig in die Erstellung des MEP. Die Vorgaben des MEP sollten daher klarer definiert und kommuniziert werden.

Für Auswertungszwecke ist der MEP derzeit nicht geeignet. So kann aktuell nicht einmal eine einfache statistische Auswertung über die vorhandene IT-Infrastruktur an den Schulen aus dem MEP gewonnen werden. Steuerungsdaten über die IT-Infrastruktur an den Schulen müssen jedoch für zentrale Bildungsplanungen des Kultusministeriums, auch mit Blick auf zukünftigen Unterstützungsbedarf, verfügbar sein. Würden bei der Gestaltung künftiger

<sup>5</sup> Planung von Unterrichtsentwicklung, digitaler Ausstattung von Lehrkräften und Schülerinnen und Schülern, Fortbildungsbedarf und schulischer Prozesse.



Planungstools solche Erfordernisse berücksichtigt (z. B. Erfassung in Tabellenform, Dropdown-Listen, Web-Tools), könnten zentrale Auswertungen möglichst automatisiert erfolgen. Das Kultusministerium sollte auf eine Auswertung dieser Informationen bei zukünftigen MEP und damit auf Steuerungswissen nicht verzichten.

Durch die Erstellung des MEP sollte verhindert werden, dass Investitionen ohne konkretes Nutzungsszenario getätigt werden. Die L-Bank prüft für das Förderprogramm DigitalPakt Schule jedoch nur, ob der MEP zertifiziert ist, nicht jedoch ob die Fördergegenstände Planungsinhalt des MEP sind. Lediglich für schulgebundene mobile Endgeräte muss der Antragsteller erklären, dass die spezifischen fachlichen oder pädagogischen Anforderungen deren Anschaffung erfordern. Es besteht somit die Möglichkeit, auch Fördergegenstände zu beantragen, die nicht Planungsinhalt des MEP sind.

#### **5.2.4 IT-Administration und Support - Aufgabe der Schulträger**

Die Kosten für den laufenden Betrieb der IT-Infrastruktur der Schulen sind Sachkosten und somit durch die Schulträger zu tragen.<sup>6</sup>

Durch die Investitionen des DigitalPakts steigen der Umfang und die Anforderung von IT-Administration und Support an den Schulen. Allerdings haben die Schulträger bei der Beantragung der Mittel des DigitalPakts ausdrücklich bestätigt, dass sie die Wartung, den Betrieb und den Support der mit diesen Mitteln beschafften IT sicherstellen.

Vor diesem Hintergrund wurde untersucht, ob und wenn in welchem Umfang schon bisher Lehrkräfte für Aufgaben eingesetzt werden, die solche des Schulträgers sind.

Die Wartung, Betreuung und der Support schulischer IT umfasst Aufgaben mit technischem, aber auch mit pädagogischem Schwerpunkt. Das Kultusministerium weist in den Vorbemerkungen zu Kapitel 0436 des Staatshaushaltsplans 2023/2024 für das Schuljahr 2021/2022 insgesamt 547,8 Vollzeitlehreräquivalente als Sonderverwendung für Systembetreuung (Unterrichtscomputer) aus.

Die Aufgabenverteilung zwischen den Schulträgern und dem Land bei der IT-Administration wurde in den Digitalisierungshinweisen für Schulen in öffentlicher Trägerschaft unter Beteiligung der Kommunalen Landesverbände geregelt. Auf deren Basis hat das Kultusministerium weiter konkretisiert, welche Aufgaben die Schulträger, das Land/die Lehrkräfte oder beide in Zusammenarbeit erledigen sollen. Aus diesem Katalog wurden für die Prüfung die Aufgaben ausgewählt, die nach Auffassung des Rechnungshofs eindeutig vom Schulträger zu erfüllen sind.

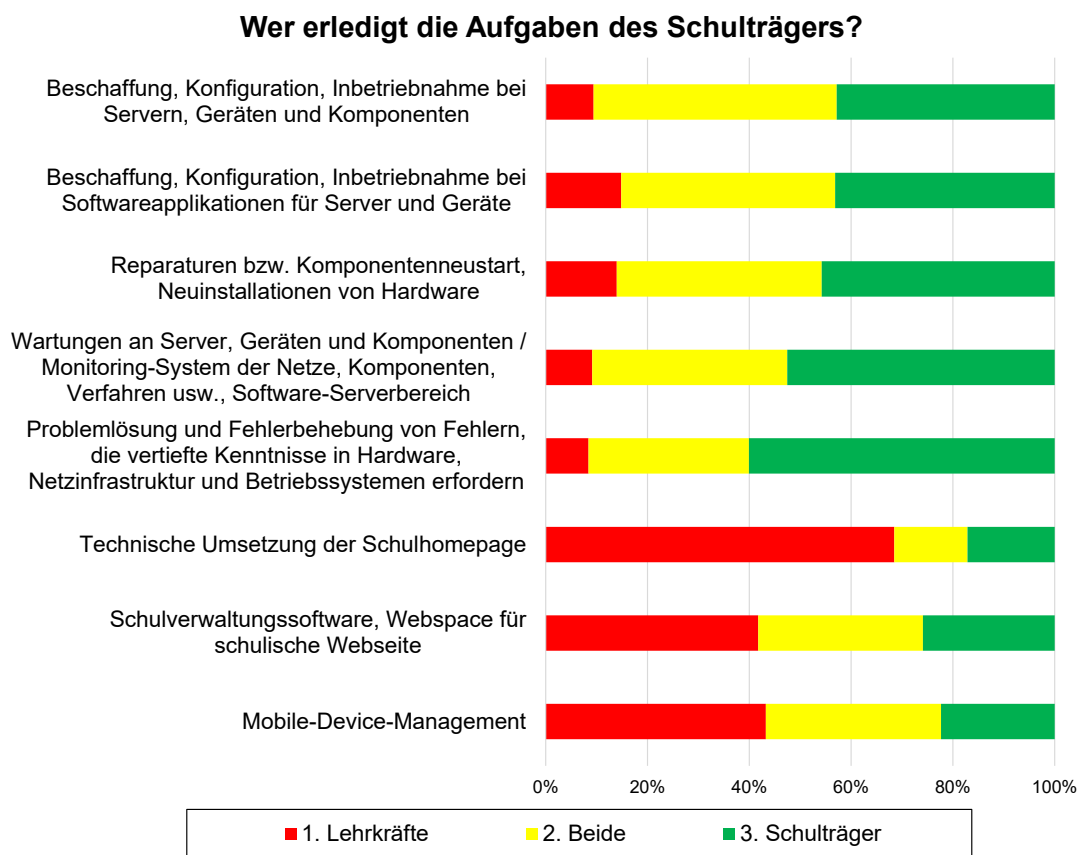
Die nachfolgende Abbildung 5-5 zeigt diese ausgewählten Aufgaben und die Art der Erledigung, welche durch eine Online-Umfrage bei allen öffentlichen allgemeinbildenden Schulen<sup>7</sup> ermittelt wurde.

---

<sup>6</sup> § 15 Finanzausgleichsgesetz und § 27 Absatz 1 Schulgesetz.

<sup>7</sup> Ohne Sonderpädagogische Bildungs- und Beratungszentren.

Abbildung 5-5: Erledigung der IT-Administrations- und Support-Aufgaben der Schulträger



Bei den Aufgaben der Schulträger konnte festgestellt werden, dass diese an vielen Schulen nicht allein durch die Schulträger erbracht werden. So wurden bei der technischen Umsetzung der Schulhomepage in 83 Prozent<sup>8</sup> der Fälle auch die Lehrkräfte an den Schulen beteiligt. Fast alle Schulträger-Aufgaben werden an über 40 Prozent der Schulen allein oder unter Beteiligung von Lehrkräften erledigt.

Wenn Aufgaben, die vom Schulträger zu erfüllen sind, durch Lehrkräfte ausgeführt werden, fehlen diese im Unterricht. Dies ist in Zeiten des Lehrkräftemangels besonders kritisch. Da hier überwiegend Lehrkräfte aus den MINT-Fächern eingesetzt werden, verstärkt dieses die Problematik. Daher sind Lehrkräfte bei der IT-Administration nur dann zu beteiligen, wenn pädagogische Belange zwingend betroffen sind.

<sup>8</sup> Roter Balken (68 Prozent) und gelber Balken (15 Prozent).

### **5.3 Empfehlungen**

#### **5.3.1 Konkrete und messbare Förderziele definieren und Erfolgskontrolle etablieren**

Der Rechnungshof empfiehlt, zukünftig Förderziele konkret und messbar in der Förderrichtlinie zu definieren. Darauf aufbauend sollte eine Erfolgskontrolle etabliert werden, die neben der Zielerreichung auch die Wirkung und Wirtschaftlichkeit untersucht.

#### **5.3.2 Förderverfahren schlank und ohne Medienbrüche abwickeln**

Das Kultusministerium sollte bei zukünftigen Förderverfahren darauf achten, diese schlank und möglichst ohne Medienbrüche abzuwickeln bzw. abwickeln zu lassen. Zudem sollte bei Beauftragung eines Dritten die vertragsgemäße Umsetzung auch überprüft werden.

#### **5.3.3 Medienentwicklungspläne vereinfachen, standardisieren und auswerten**

Der Rechnungshof empfiehlt, zukünftige Medienentwicklungspläne (MEP) durch klare Vorgaben zu vereinfachen und zu standardisieren. Die MEP sollten strukturiert und digitalisiert auswertbar sein. Das Kultusministerium sollte künftig die für die Steuerung relevanten Informationen der MEP (u. a. auch die Fortbildungsbedarfe der Schulen) auswerten.

Bei zukünftigen Förderungen, bei denen der MEP Fördervoraussetzung ist, sollten der Förderantrag und der Planungsinhalt des MEP übereinstimmen. Der Rechnungshof empfiehlt, eine Erklärung in den Antrag aufzunehmen. Darin soll der Antragsteller bestätigen, dass die Fördergegenstände dem Planungsinhalt des MEP entsprechen. Die Übereinstimmung sollte durch Stichproben überprüft werden.

#### **5.3.4 Lehrkräfte von der IT-Administration entlasten**

Das Land sollte darauf hinwirken, dass die Schulträger ihre Verpflichtungen bei der IT-Administration erfüllen. Das Lehrpersonal sollte von nicht pädagogischen Aufgaben bei der IT-Administration entlastet und wieder im Unterricht eingesetzt werden.

### **5.4 Stellungnahme des Ministeriums**

Das Kultusministerium will unsere Empfehlungen zu Förderzielen und Erfolgskontrolle soweit möglich bei der Umsetzung zukünftiger Förderprogramme berücksichtigen.

Zu unserer Empfehlung zum Förderverfahren teilt das Ministerium mit, dass diese bei zukünftigen Förderprogrammen gerne berücksichtigt werde. Die L-Bank habe darauf hingewiesen, dass zum Zeitpunkt der Einrichtung des Verfahrens zur Abwicklung des DigitalPakts Schule die IT-Voraussetzungen für eine medienbruchfreie Abwicklung nicht vorhanden

waren. Die L-Bank sei derzeit dabei, ihre Verfahren zu digitalisieren, um zukünftig eine medienbruchfreie Abwicklung zu ermöglichen.

Das Kultusministerium will unsere Empfehlungen zu den Medienentwicklungsplänen soweit möglich berücksichtigen, insbesondere bei der Umsetzung eines geplanten DigitalPakts 2.0. Hierzu sei das Ministerium bereits im Gespräch mit dem Landesmedienzentrum. Für die Fortschreibung der Medienentwicklungspläne werde eine entsprechende Handreichung entwickelt.

Unsere Empfehlung zur Entlastung der Lehrkräfte bei der IT-Administration teilt das Kultusministerium inhaltlich vollumfänglich. Im Rahmen der laufenden Gespräche mit den Kommunalen Landesverbänden sei dieses Thema inhaltlich besprochen worden. Eine flächendeckende verlässliche Umsetzung sei Ziel des Prozesses zur Schulträgerschaft im 21. Jahrhundert.

## **Einzelplan 06: Ministerium für Finanzen**

### **6 Informationstechnik bei Vermögen und Bau Baden-Württemberg (Kapitel 0614 und 0615)**

Landtagsdrucksache 17/7106

**Vermögen und Bau Baden-Württemberg (VB-BW) hält zur Aufgabenerledigung eigene IT-Systeme vor, für deren Betrieb grundsätzlich die Landesoberbehörde IT Baden-Württemberg (BITBW) verantwortlich wäre. Zudem setzt VB-BW eigenes IT-Personal für die Anwenderbetreuung ein, obwohl diese Leistung parallel bei der BITBW beauftragt ist. Bei verschiedenen Digitalisierungsprojekten zeigten sich Mängel bei der Planung und der Umsetzung.**

#### **6.1 Ausgangslage**

Der Landesbetrieb Vermögen und Bau Baden-Württemberg (VB-BW) ist das Kompetenzzentrum und die Serviceeinrichtung für alle Leistungen rund um die Immobilien des Landes. Die Staatlichen Schlösser und Gärten (SSG) sind organisatorischer Bestandteil von VB-BW.

Die Steuerung der IT bei VB-BW sowie bei SSG obliegt dem Referat „IT und Digitalisierung“ der Betriebsleitung, das insgesamt rund 30 Vollzeitäquivalente (VZÄ) umfasst. Das Referat übernimmt zusätzlich auch IT-Aufgaben beim Landesbetrieb Bundesbau Baden-Württemberg (BB-BW). Dazu zählt u. a. die Übernahme der Anwenderbetreuung bei gemeinsam genutzten IT-Fachverfahren und der damit verbundenen IT-Systeme.

Die Landesoberbehörde IT Baden-Württemberg (BITBW) ist die zentrale IT-Dienstleisterin des Landes. Sie nimmt eine Bündelungsfunktion in der Landes-IT wahr und ist unter anderem für die zentrale Bereitstellung und den Betrieb der Bürokommunikationssysteme in der Landesverwaltung verantwortlich. VB-BW ist als Teil der unmittelbaren Landesverwaltung nach dem BITBW-Gesetz verpflichtet, die IT-Dienstleistungen der BITBW zu nutzen.

#### **6.2 Prüfungsergebnisse**

##### **6.2.1 IT-Betrieb**

Zu den Zielen der Neuordnung der Landes-IT zählt u. a. die Bündelung und die Standardisierung der IT-Systeme. Eines der zentralen Projekte der IT-Bündelung ist die „Integration der Bürokommunikationssysteme“ (BK-IN), mit dem nahezu flächendeckend ein standardisierter Bürokommunikationsarbeitsplatz eingeführt werden soll.

VB-BW arbeitet seit 2018 mit der BITBW an dem Projekt BK-IN. Seit März 2021 betreibt die BITBW für VB-BW die Bürokommunikationsarbeitsplätze einschließlich des zugehörigen First-Level-Supports. Dieser unterstützt und berät die Anwenderinnen und Anwender bei einfachen Fragestellungen und Sachverhalten.

Parallel dazu setzt VB-BW rund 7 VZÄ für einen ergänzenden First-Level-Support ein. Dieser erbringt zum Teil Leistungen, die gleichzeitig bei der BITBW gebucht sind. Die Leistung der BITBW wird zwar bezahlt, aber nicht oder nur selten genutzt. Der Einsatz eigenen Personals für den First-Level-Support, den auch die BITBW anbietet, entspricht nicht dem Grundgedanken der IT-Bündelung. Er ist für VB-BW zudem unwirtschaftlich.

Das Projekt BK-IN ist noch nicht abgeschlossen. Nach wie vor fehlen ein von VB-BW abgenommenes Betriebskonzept und eine Vereinbarung über die zugesicherten Leistungseigenschaften wie Leistungsumfang und Reaktionszeit (sog. „Service Level Agreement“).

Zu den gesetzlichen Aufgaben der BITBW gehört auch der zentrale technische Betrieb der Serverinfrastruktur (z. B. das Bereitstellen der Hardware inklusive Betriebssystem, die Unterbringung im Maschinensaal der BITBW und Wartung). Ziel ist es, die Anzahl an Serverstandorten und -räumen zu reduzieren.

VB-BW betreibt eigenverantwortlich IT (Server, Speichersysteme, Domäne im Zentralen Verzeichnisdienst, Fachverfahren), für deren Betrieb grundsätzlich die BITBW zuständig wäre. 2018 hatte VB-BW von der BITBW die Freigabe erhalten, die Speicherlösung selbst zu beschaffen und zu betreiben. Hintergrund waren spezielle Anforderungen (z. B. große Datenmengen, leistungsfähiges Backup), für die zu diesem Zeitpunkt kein passender Service der BITBW verfügbar war.

Seit 2018 hat sich das Produktportfolio der BITBW jedoch auch bei den Server- und Anwendungsservices erweitert bzw. verändert. Eine Betriebsübergabe der bisher eigenbetrieblenen IT-Systeme von VB-BW an die BITBW ist auch unabhängig vom Standort möglich.

Insoweit hätte im Zuge des BK-IN-Projekts 2020 eine erneute Betrachtung der verbliebenen Serverinfrastruktur bei VB-BW erfolgen können. Dies ist aber nicht erfolgt, die Betriebsverantwortung für diese IT-Systeme liegt weiterhin bei VB-BW. Der Betrieb von IT-Systemen außerhalb der zentralen Landes-IT ist auch deshalb problematisch, weil beispielsweise zentrale Sicherheitsrichtlinien der BITBW sich nicht auf diese IT-Systeme auswirken.

Eine Überprüfung der Serverräume zeigte vor allem bei der SSG Mängel beim Brandschutz, unzureichenden Zutrittsschutz, fehlende Klimatisierung sowie weitere bauliche Mängel auf. Der Rechnungshof erkennt an, dass es aufgrund der baulichen Gegebenheiten in historischen Gebäuden schwierig ist, IT-Systeme sachgerecht unterzubringen. Das ändert jedoch nichts daran, dass die Serverräume nicht den Anforderungen des Bundesamtes für Sicherheit in der Informationstechnik entsprechen.

## **6.2.2 Leistungsverrechnung und Bestandsverzeichnisse**

Die von VB-BW für BB-BW erbrachten IT-Leistungen und die Kosten für gemeinsam genutzte IT-Systeme werden, sofern eine verursachergerechte Zuordnung nicht möglich ist, pauschal abgerechnet. Die Abrechnungspauschale wurde 2004 festgelegt, jedoch nicht schriftlich fixiert. Die Praxis der Leistungsverrechnung entspricht zwar grundsätzlich den Vorgaben der Landeshaushaltsordnung. Allerdings wurde die Pauschale seit nunmehr 20 Jahren weder überprüft noch angepasst.

Die BITBW verantwortet das zentrale Bestandsverzeichnis der Landes-IT, in dem alle IT-Komponenten, z. B. Hardware und IT-Fachverfahren, verwaltet werden. Die IT-Komponenten von VB-BW und BB-BW werden dabei in einem gemeinsamen „Mandanten“ geführt. Wenn die BITBW ihre Leistungen in Rechnung stellt, muss VB-BW die Systeme teilweise nachträglich manuell den beiden Landesbetrieben zuordnen. Dies bedeutet nicht nur einen Mehraufwand, sondern kann auch zu Fehlern bei der Verrechnung führen.

### **6.2.3 Digitalisierungsprojekte**

Der Haushaltsgesetzgeber hat in den vergangenen Jahren mit den Programmen „digital@bw“ und „digital@bw II“ Mittel für Digitalisierungsmaßnahmen in der Landesverwaltung bereitgestellt. Für das Maßnahmenpaket „Kulturliegenschaften 4.0“ standen VB-BW hieraus rund 2,2 Mio. Euro, für das Projekt „Flächendigitalisierung“ rund 3,2 Mio. Euro zur Verfügung. Der Rechnungshof hat einzelne Projekte bzw. Teilprojekte geprüft.

#### **6.2.3.1 Kulturliegenschaften 4.0: Virtuelle Besichtigung ohne Barrieren**

Ziel des Maßnahmenpakets ist es, bedeutende Kulturliegenschaften virtuell zu rekonstruieren und dadurch „begehrbar“ zu machen. Auf diese Weise soll Menschen mit Mobilitätseinschränkungen ermöglicht werden, am kulturellen Erbe und an kulturellen Veranstaltungen teilzuhaben.

Mit dem Projekt „Virtuelle Besichtigung ohne Barrieren“ bietet SSG virtuelle Rundgänge mittels App oder Virtual-Reality-Brille durch nicht begehbare Räume des Residenzschlosses Ludwigsburg an. Das IT-System wird seit 2022 betrieben. Die Gesamtkosten lagen bei rund 325.000 Euro.

Das Virtual-Reality-System (VR-System) wird im Besucherzentrum des Schlosses vorgehalten. Von März 2022 bis April 2023 wurde es allerdings nur von 45 Personen genutzt. Dies liegt daran, dass die Einrichtung der Brille und die Steuerung des VR-Systems ohne fachkundige Anleitung kaum möglich ist. Die Bedienung muss durch die Schlossführer oder externes Personal unterstützt werden. Außerdem war für die Nutzung eine telefonische Voranmeldung erforderlich.

Die personellen Bedarfe für die Bedienung bzw. Betreuung waren im Projekt nicht eingeplant. Weil entsprechendes Personal fehlte, wurde das VR-System über einen längeren Zeitraum nicht beworben bzw. konnte nicht genutzt werden. Seit April 2024 wird die Nutzung jeden zweiten Samstag im Monat angeboten.

Abbildung 6-1: VR-System im Schloss Ludwigsburg



Quelle: RSVR-Anleitung-Betreuung-VR; Seite 2; Bild: Pixelcloud, LB.

Erschwerend kommt hinzu, dass es bei der Nutzung des VR-Systems zu „Cyber Sickness“ kommen kann. Dies kann auftreten, wenn das Auge zwar eine Bewegung in der virtuellen Welt wahrnimmt, diese jedoch nicht durch den Gleichgewichtssinn im Körper bestätigt wird. Dadurch können bei den Nutzern Symptome wie Erschöpfung, Schwindel oder Übelkeit entstehen. Die Nutzerfreundlichkeit des VR-Systems wird dadurch beeinträchtigt.

Das Vorhalten eines Systems, das nicht genutzt werden kann, verursacht vermeidbare Kosten und ist unwirtschaftlich. Dies gilt umso mehr, als mit der parallel entwickelten App „Monumente interaktiv - Geheime Wege“ die Räume ebenfalls barrierefrei begehbar sind.

#### 6.2.3.2 Computer Aided Facility Management: Digitale Immobilienverwaltung

Computer Aided Facility Management Systeme (CAFM) dienen der softwaregestützten Bewirtschaftung von Immobilien und deren Ausstattungen über den gesamten Lebenszyklus



hinweg. VB-BW initiierte 2018 ein CAFM-Projekt, mit dem bis 2023 ein bestehendes, aber im Funktionsumfang beschränktes Verfahren abgelöst werden sollte. Den Zuschlag erhielt ein Produkt, das auch in anderen Landesverwaltungen eingesetzt wird. Das Projekt sollte in vier Ausbaustufen umgesetzt werden.

Aktuell befindet sich die Ausbaustufe 2 in der Endphase. Das neue Verfahren wird voraussichtlich erst 2025 mit dem geplanten Funktionsumfang zur Verfügung stehen. Die Einführung verzögert sich unter anderem, weil für Softwaretests mehr Zeit erforderlich war als geplant. Nicht zuletzt fehlte es im Projekt an Personal. VB-BW führte erstmalig ein IT-Projekt in dieser Größenordnung durch. Auf vorhandene Erfahrungen, Standards, Dokumentationen oder internes Personal mit der erforderlichen Qualifikation zur Unterstützung konnte nicht zurückgegriffen werden. Fehlende personelle Ressourcen werden, soweit möglich, durch den verstärkten Einsatz eines externen Dienstleisters ausgeglichen. Dadurch werden die ursprünglich mit einer halben Mio. Euro geplanten Beratungskosten bis zum Projektende 2025 voraussichtlich bei 2 Mio. Euro liegen.

## **6.2.4 Informationssicherheit**

### **6.2.4.1 Informationssicherheitsbeauftragte**

VB-BW hat auf Basis der Verwaltungsvorschrift des Innenministeriums zur Informationssicherheit (VwV Informationssicherheit) ein Informationssicherheitsmanagementsystem (ISMS) eingeführt. Bei der Betriebsleitung stehen für den Aufbau und die Weiterentwicklung des ISMS knapp 3 VZÄ zur Verfügung. Bei den 13 regionalen VB-BW-Ämtern wurden Informationssicherheitsbeauftragte (ISB) benannt, allerdings im Rahmen ihres bisherigen Beschäftigungsumfangs. Die dort eingesetzten ISB sind teilweise fachfremd und wurden noch nicht ausreichend bedarfsgerecht geschult. Ein weiterer Ausbau des ISMS bei den VB-BW Ämtern dürfte mit den bisher durchgeführten Maßnahmen kaum möglich sein.

### **6.2.4.2 Sicherheitsvorfälle in der Landesverwaltung**

Bei einem regionalen Amt von VB-BW führte ein technischer Defekt in einem selbst betriebenen Serversystem Anfang 2022 zu einem großflächigen IT-Ausfall mit Datenverlust. Die Arbeitsfähigkeit von rund 150 Mitarbeitenden war über 5 Werktage hinweg eingeschränkt.

Ein Sicherheitsvorfall im Sinne der VwV Informationssicherheit liegt vor, wenn mindestens eines der dort genannten Ziele (u. a. Schutz der Vertraulichkeit, Integrität und Verfügbarkeit von Informationen) verletzt wurde. Im Zuge der Prüfung des Rechnungshofs wurde deutlich, dass es unklar oder zumindest interpretationsfähig ist, wann ein Vorfall als potenzieller Sicherheitsvorfall einzustufen ist.

Der Rechnungshof hält eine verbindliche Meldepflicht aller Dienststellen der Landesverwaltung bei Sicherheitsvorfällen nach der Definition der VwV Informationssicherheit für sinnvoll. Diese würde der Cybersicherheitsagentur Baden-Württemberg als zuständiger Stelle ermöglichen, ein umfassendes und aktuelles IT-Lagebild zu erstellen. Voraussetzung ist allerdings, dass ein gemeinsames Verständnis für die Einstufung von Sicherheitsvorfällen besteht. Die noch ausstehende, für Herbst 2024 angekündigte Rechtsverordnung zum Cybersicherheitsgesetz bietet sich an, um einen angemessenen Rechtsrahmen für den Meldeprozess zu schaffen.

## **6.3 Empfehlungen**

### **6.3.1 IT bündeln und parallele Strukturen auflösen**

VB-BW sollte Leistungen des First-Level-Supports, die bei der BITBW beauftragt sind, nicht mehr parallel mit eigenem Personal erbringen. Der First-Level-Support sollte einschließlich der hierfür erforderlichen Stellen an die BITBW übertragen werden. Gegebenenfalls verbleibende Stellen aus dem derzeitigen First-Level-Support bei VB-BW sollten, soweit sie nicht für nachgewiesene Bedarfe im Bereich Informationssicherheit benötigt werden, abgebaut werden.

Spätestens bei einer Erneuerung der von VB-BW noch eigenverantwortlich betriebenen IT sollten insbesondere die Serverinfrastruktur, die Speichersysteme und der technische Betrieb der Fachanwendungen an die BITBW übergeben werden.

Sofern auch künftig ein begrenzter Betrieb von Servern bei VB-BW notwendig sein sollte, müssen die Serverräume so ertüchtigt werden, dass sie den Anforderungen der Informationssicherheit entsprechen.

### **6.3.2 Leistungsverrechnung zwischen VB-BW und BB-BW anpassen**

VB-BW und BB-BW sollten die Abrechnungsmodalitäten für erbrachte IT-Leistungen und bei gemeinsam genutzten IT-Systemen überprüfen und gegebenenfalls neu regeln.

### **6.3.3 Digitalisierungsprojekte sicher und wirtschaftlich gestalten**

Die SSG sollte den weiteren Einsatz des VR-Systems zeitnah evaluieren und die Wirtschaftlichkeit prüfen. Sofern die Nutzerzahlen wegen fehlender Ressourcen weiterhin gering bleiben und die Problematik der Cyber Sickness nicht behoben werden kann, sollte das VR-System nicht länger vorgehalten werden.

### **6.3.4 Sicherheitsvorfälle definieren und geeignete Meldewege etablieren**

Die Landesregierung sollte verbindliche Regelungen zu Meldewegen schaffen, die auf einem gemeinsamen Verständnis bei der Einstufung von Sicherheitsvorfällen beruhen. Eine Meldung sollte auch dann erfolgen, wenn eines der Schutzziele der Informationssicherheit durch technische Defekte oder Fehlkonfigurationen beeinträchtigt ist.

Für ein umfassendes IT-Lagebild sollten der Cybersicherheitsagentur als zentraler Stelle auch Sicherheitsvorfälle gemeldet werden, die IT-Systeme betreffen, welche durch die Ressorts selbst und nicht von der BITBW verwaltet werden.

#### 6.4 Stellungnahme des Ministeriums

Hinsichtlich des First-Level-Supports stimmt das Finanzministerium zu, dass eine parallele Aufgabenwahrnehmung zu vermeiden sei. Es weist jedoch darauf hin, dass das dargestellte Überlappungsvolumen bei VB-BW nicht den aktuellen Gegebenheiten entspreche. Der Aufgabenblock umfasse nicht nur Tätigkeiten, welche die BITBW erbringe, sondern schwerpunktmäßig auch VB-BW-spezifische Tätigkeiten. Nach Überprüfung komme VB-BW zum Ergebnis, dass rund 5 VZÄ VB-BW-spezifische Tätigkeiten wahrnehmen, welche die BITBW nicht erbringe oder nicht erbringen könne. Die restlichen rund 2 VZÄ sollten den Bereich der Informationssicherheit verstärken.

Gegen die empfohlenen weiteren Konsolidierungen bei BITBW im Rahmen der IT-Neuordnung bestehen seitens des Ministeriums keine Einwände. Soweit VB-BW auch zukünftig eigene Serverräume benötige, seien diese so zu gestalten, dass sie den Anforderungen der Informationssicherheit entsprechen.

Das Ministerium stimmt zu, dass die Bezugsgröße für die pauschalierte Kostenverrechnung zwischen VB-BW und BB-BW überprüft und gegebenenfalls fortgeschrieben werden solle.

Für die SSG sei das virtuelle Besichtigungsprogramm ein Meilenstein für einen barrierefreien Zugang zu den Monumenten und für die Erschließung eines jüngeren technikaffinen Publikums. Sie strebe eine Steigerung der Nutzerzahlen und eine Verbesserung der Wirtschaftlichkeit beim Einsatz des VR-Systems an. Das virtuelle Besichtigungsprogramm solle künftig einem größeren Publikum, unabhängig von dem stationären VR-System im Schloss Ludwigsburg, über eine Plattform gegen Entgelt zugänglich gemacht werden. Das Problem der Cyber Sickness will die SSG durch Hilfestellung des betreuenden Personals in den Griff bekommen.

Aus Sicht des Ministeriums seien landeseinheitliche Kriterien und Meldewege für sicherheitsrelevante Ereignisse und Sicherheitsvorfälle zu begrüßen. Dies beinhalte die ressortübergreifende Meldung an eine zentrale Stelle, je nach Schweregrad und Relevanz, die nach einheitlichen Kategorien zu definieren seien. Anlass und Umfang der abzugebenden Meldungen ergebe sich dann aus der landeseinheitlich abgestimmten Vorgehensweise.

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

### **7   Ausgaben des Landes für das Förderprogramm „Start-up BW Acceleratoren“ (Kapitel 0710)**

Landtagsdrucksache 17/7107

**Das Land unterstützte von 2021 bis 2023 insgesamt 14 technologie- und branchenspezifische Zentren (Acceleratoren) mit rund 6,3 Mio. Euro. Diese sollen die Entwicklungsprozesse innovativer Start-ups professionalisieren und beschleunigen. Das Wirtschaftsministerium hat keinen Überblick darüber, ob die mit der Förderung angestrebten Ziele erreicht wurden und das Programm wirtschaftlich abgewickelt wurde. Es hat die Chance nicht ergriffen, EU-Mittel für diesen Förderzweck zu nutzen.**

#### **7.1   Ausgangslage**

Das Förderprogramm Start-up BW Acceleratoren gehört nach Darstellung der Landesregierung<sup>1</sup> zu den wichtigsten Bestandteilen der Landeskampagne Start-up BW.

Ziel der Kampagne ist es, Baden-Württemberg zu einem führenden, internationalen Hotspot für Start-ups<sup>2</sup> zu machen. Dabei sollen die Acceleratoren die Entwicklungsprozesse innovativer Start-ups professionalisieren und beschleunigen. Weitere Bestandteile der Landeskampagne sind Start-up BW Pre-Seed, Start-up BW Local, Start-up BW Young Talents, Start-up BW Elevator Pitch, Start-up BW Women und Start-Up BW Community.

Die Acceleratoren werden in der Regel von privatrechtlichen Einrichtungen, teilweise von Hochschulen oder Kammern getragen. Diese sind die primären Förderempfänger (Projektträger) und geben die Förderung in Form von Betreuung an die Start-ups (Zielgruppe) weiter.

Die Zuwendungen des Landes für das Förderprogramm Start-up BW Acceleratoren sind im Staatshaushaltsplan zusammen mit Zuschüssen für zwei weitere Förderprogramme etatisiert. Für 2021 bis 2023 standen für diese drei Förderprogramme zusammen 31,5 Mio. Euro zur Verfügung.

Bereits von 2014 bis 2020 hatte das Land neun Acceleratoren mit insgesamt 3 Mio. Euro Landesmitteln und 6,5 Mio. Euro EU-Mitteln unterstützt. Sie wurden für Betreuungsleistungen und Infrastruktur verwendet.

Ab 2021 erweiterte das Wirtschaftsministerium die Zielgruppe. Einbezogen wurden auch Start-ups bis zu fünf Jahren nach Gründung sowie Hochschulen als antragsberechtigte Projektträger.

---

<sup>1</sup> Landtagsdrucksache 17/1313, Seite 13.

<sup>2</sup> Für Unternehmen, die noch nicht gegründet wurden, und Unternehmen bis zu 5 Jahre nach der Gründung verwenden wir den Begriff Start-ups.

Eine EU-Förderung kommt nicht in Betracht, wenn die Betreuung durch Hochschulen erfolgt oder das Unternehmen bereits gegründet ist.

Für den ursprünglich geplanten Förderzeitraum von Januar 2021 bis Dezember 2023 standen 3,8 Mio. Euro Landesmittel zur Verfügung. Auf den Förderaufruf bewarben sich 27 Projektträger mit einem Antragsvolumen von 15,9 Mio. Euro. Da die Haushaltsmittel nicht ausreichten, verkürzte das Ministerium den Förderzeitraum bis Juni 2023 und stellte weitere 2,5 Mio. Euro zur Verfügung. Ziel war, mehr Acceleratoren fördern zu können. Dadurch konnte das Ministerium für 14 Acceleratoren 6,3 Mio. Euro Fördermittel bewilligen.

Damit sollten sachgerechte Strukturen und Angebote für Start-ups geschaffen, die Gründungsdynamik im Hightech-Bereich sowie im Bereich innovativer Dienstleistungsfelder erhöht und der Wirtschaftsstandort Baden-Württemberg zukunftsfest aufgestellt werden.

Für die Auswahl der Projektträger und die Abwicklung der Förderung war das Wirtschaftsministerium verantwortlich. Die Förderung wurde in Form eines nicht rückzahlbaren Zuschusses als Anteil an den förderfähigen Ausgaben gewährt.

Das Programm wird bis Dezember 2024 fortgesetzt. Dazu bewilligte das Wirtschaftsministerium 18 Anträge mit 5,2 Mio. Euro. Geplant ist, die Förderung bis 2026 fortzuführen.

## **7.2 Prüfungsergebnisse**

### **7.2.1 Erfolg der Förderung nicht feststellbar**

Bei der Planung der Förderung legte das Ministerium als Kennzahlen u. a. die Zahl der geförderten Start-ups, der erlangten Anschlussfinanzierungen sowie die Höhe der eingesetzten Landesförderung fest. Für die Kennzahlen legte es keine Zielwerte fest. Daten zu der eingesetzten Landesförderung lassen es nicht zu, die Zielerreichung der Förderung zu bewerten. In den Bewilligungsbescheiden war als messbare Zielgröße nur die Zahl der zu begleitenden Start-ups definiert. Diese hatte das Ministerium aus den Förderanträgen übernommen.

Das Wirtschaftsministerium hat dem Rechnungshof für die 14 Acceleratoren verschiedene Kennzahlen, wie z. B. Anzahl der Bewerbungen, Anzahl der betreuten Start-ups und Anzahl der abgelehnten Förderanträge zum Stand 31. März 2023, vorgelegt.

Die vorgelegten Kennzahlen stimmten teilweise nicht mit den Angaben der Projektträger in den Zwischenberichten überein. Das Ministerium hatte darüber hinaus keine Kenntnis davon, wie sich die Start-ups in den Acceleratoren entwickelten, wie lange sie dort betreut wurden, ob und welche Erfolge sie erzielten, aus welchen Gründen Bewerber abgelehnt wurden und Start-ups die Betreuung abbrachen. In den Schlussverwendungsnachweisen waren von den Projektträgern insbesondere die Zahl der Bewerbungen und der betreuten Start-ups anzugeben. Diese Angaben waren nicht einheitlich, unvollständig, teilweise in sich widersprüchlich und nicht für eine vergleichende Bewertung geeignet. Die vorhandenen Ziele und Kennzahlen sind qualitativ fraglich und darüber hinaus nicht geeignet, um sachgerechte Erfolgskontrollen durchzuführen.

### 7.2.2 Abwicklung der Fördermaßnahmen nicht optimal

Das Ministerium wickelte die Förderung mit einem IT-Verfahren ab, das den Workflow nicht unterstützt. Dies führte zu Medienbrüchen und Mehraufwand bei der Programmabwicklung. Mit einer integrierten Bearbeitung wären auch Fehler vermeidbar gewesen. Mit dem landeseigenen Fördermittel-Bearbeitungs- und Informationssystem FöBIS wäre eine durchgehende, medienbruchfreie Abwicklung des Förderprogramms möglich gewesen. Daneben könnten mit FöBIS Kennzahlen in standardisierter Form elektronisch für das Fördercontrolling bereitgestellt werden.

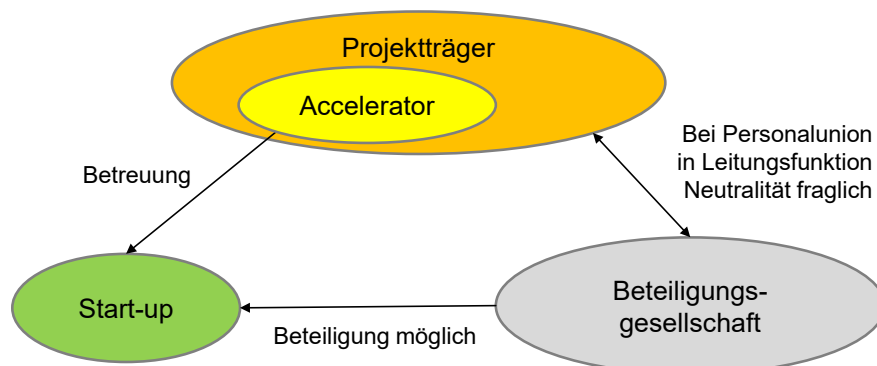
Die Verwaltungskosten für das Förderprogramm sind nicht im Rechnungswesen des Landes abgebildet. Der Rechnungshof ermittelte im Förderzeitraum 2021 bis Juni 2023 Verwaltungskosten von 107.000 Euro. Dem Ministerium waren diese Kosten nicht bekannt. Sie sind jedoch eine Grundlage dafür, um die Wirtschaftlichkeit der Abwicklung des Förderprogramms zu bewerten.

### 7.2.3 Neutralität nicht gewährleistet

Aufgabe der Projektträger im Förderverfahren ist insbesondere, geeignete Start-ups auszuwählen, diese zu betreuen und zu begleiten. Nach den Förderregelungen dürfen sich der Projektträger und sein Personal (soweit gefördert) nicht an den Start-ups beteiligen. Dem Ministerium fehlen die Informationen, um die Einhaltung dieser Regelung zu überprüfen.

Vertretungsorgane von vier Projektträgern waren gleichzeitig Geschäftsführer von Beteiligungsgesellschaften. Durch die Doppelfunktion könnte die Neutralität der Acceleratoren beeinträchtigt sein. Das Objektivitäts- und Unbefangenheitsprinzip fordert jedoch, dass Personen an Entscheidungen nicht mitwirken dürfen, deren Interessen wegen mangelnder Distanz zum Gegenstand des Verfahrens betroffen sind. Das Ministerium kann die Neutralität der Akteure im Förderverfahren nicht gewährleisten.

Abbildung 7-1: Geschäftsbeziehungen der Akteure



#### **7.2.4 Gründe für reine Landesförderung und Auswahl der Projektträger nicht ausreichend dargelegt**

Das Ministerium hat die Förderung konzipiert, ohne mögliche Alternativen zur Ausgestaltung ausreichend zu dokumentieren (z. B. kofinanzierte EU-Förderung oder Betreuungsgutscheine). Bei der Auswahl der Projektträger hat es nicht in allen Fällen die durchgeführte Nutzwertanalyse zugrunde gelegt. Die Gründe für die getroffenen Entscheidungen sind nicht aktenkundig und damit nicht transparent.

Das Ministerium unterstützte die Acceleratoren ab 2021 ausschließlich aus Landesmitteln. Soweit zwei Hochschulen als Acceleratoren fungierten, wäre keine EU-Förderung in Betracht gekommen.

Bezogen auf die anderen Acceleratoren hielt das Ministerium die Fortführung einer EU-Förderung nicht für sinnvoll. Die Projektträger hätten erklärt, dass eine Start-up-Gründung selten linear verlaufe und somit der Endzeitpunkt einer Vorgründung schwierig zu bestimmen sei und der Beratungsbedarf nicht mit Erreichen dieses Zeitpunktes ende.

Eine Landesförderung für Start-ups kann nach den EU-Beihilferegelungen lediglich bis zu fünf Jahren nach der Gründung gewährt werden. Das Ministerium muss deshalb jedenfalls wissen, wann der Gründungszeitpunkt gegeben war.

Durch die Entscheidung, die Zielgruppe in einem Programm auf die Nachgründungsphase zu erweitern, hat das Land sich der Möglichkeit begeben, EU-Mittel in Anspruch zu nehmen.

Aufgrund fehlender Angaben zu den Eckdaten der Start-ups war es nicht möglich, die daraus entstandenen Mehrausgaben für den Landeshaushalt zu beziffern.

Aus Sicht des Rechnungshofs hätten die Möglichkeiten ausgeschöpft werden müssen, EU-Mittel zu erhalten. Warum hier ausschließlich Landesmittel eingesetzt worden sind, ist nicht überzeugend dargelegt.

Für Gründer gab es zum Zeitpunkt der Prüfung rund 70 Förderangebote des Landes, des Bundes und der EU. Das Ministerium hat keine detaillierte Gesamtübersicht über die bereits bestehenden Förderangebote zur vergleichbaren Gründungsförderung. Damit kann nicht ausgeschlossen werden, dass auf anderweitige Fördermöglichkeiten verzichtet wurde.

#### **7.2.5 Förderregelungen fehlten teilweise oder waren ungenau**

Zielgruppe des Förderprogramms waren Start-ups, die eine Existenzgründung in Baden-Württemberg planten. Damit konnten die Acceleratoren auch Start-ups mit Sitz außerhalb von Baden-Württemberg betreuen.

Von den von Januar 2021 bis Juni 2023 betreuten Start-ups waren lediglich 58 Prozent in Baden-Württemberg ansässig. Die anderen hatten ihren Standort überwiegend in Ländern, die über eigene Förderstrukturen für Start-ups verfügen, z. B. Berlin und Bayern. Das Ministerium kann durch diese Förderpraxis nicht sicherstellen, dass die eingesetzten Landesmittel ihre Wirkung in der Wirtschaftskraft und dem Arbeitsmarkt in Baden-Württemberg entfalten.

Auch hat das Ministerium u. a. die Förderkriterien „Wachstumsorientierung“ und „überdurchschnittlicher Innovationsgrad“ nicht hinreichend konkretisiert. Zu den Aspekten Mindest- und Höchstdauer der Betreuung bzw. mehrfache und parallele Betreuungen hat es

keine Vorgaben gemacht. Es fehlten klar formulierte Förderkriterien und damit Bewilligungsgrundlagen.

### **7.2.6 Förderregelungen nicht eingehalten**

Nach den Förderregelungen kann ein Zuschuss von bis zu 80 Prozent der förderfähigen Ausgaben bewilligt werden. Das Ministerium bewilligte jedoch auch Förderungen über den Höchstsatz hinaus. Obwohl die Projektträger eine Mindestanzahl an Start-ups im Förderzeitraum betreuen sollten, bewilligte das Ministerium in einem Fall eine geringere Anzahl. Die Förderung wurde den Start-ups auf Grundlage des EU-Beihilferechts (Artikel 22 Allgemeine Gruppenfreistellungsverordnung) gewährt. Danach werden Unternehmen gefördert, deren Eintragung ins Handelsregister höchstens fünf Jahre zurückliegt. In den Acceleratoren wurden auch Start-ups betreut, die älter als fünf Jahre waren. Damit verstoßen die Bewilligungen teilweise gegen die Förderregelungen und das EU-Beihilferecht.

## **7.3 Empfehlungen**

### **7.3.1 Mit Kennzahlen steuern und Erfolg kontrollieren**

Das Fördercontrolling sollte verbessert werden. Dazu sollte das Ministerium die Förderziele konkret und messbar formulieren sowie geeignete Kennzahlen festlegen. Für die Erfolgskontrolle sollten die Projektträger über alle steuerungsrelevanten Kennzahlen regelmäßig berichten.

### **7.3.2 Programm wirtschaftlicher abwickeln**

Das Wirtschaftsministerium sollte den Einsatz von FöBIS unter Wirtschaftlichkeitsaspekten prüfen. Es sollte im Rechnungswesen die Verwaltungskosten des Förderprogramms sachgerecht abbilden und für das Controlling nutzen.

### **7.3.3 Neutralitätsgebot einhalten, auf Transparenz hinwirken**

Die Projektträger sollten ihre Verflechtungen mit anderen Unternehmen bei der Antragstellung darlegen. Das Ministerium sollte diese Verflechtungen bei der Auswahl der Projekte berücksichtigen.

### **7.3.4 Landesmittel nachrangig oder ergänzend einsetzen**

Das Ministerium sollte die Handlungsalternativen zur gewählten Förderart sowie die Auswahl der Projektträger nachvollziehbar begründen und dokumentieren.



Es sollte, soweit möglich, EU-Mittel vorrangig nutzen und mit Landesmitteln ergänzen. Es sollte das Förderprogramm mit den bereits bestehenden anderen Förderprogrammen für Existenzgründungen des Landes, des Bundes und der EU abstimmen.

#### **7.3.5 Förderung von Start-ups außerhalb von Baden-Württemberg prüfen, Förderkriterien präzisieren**

Das Ministerium sollte den Mehrwert der Förderung von Start-ups außerhalb von Baden-Württemberg evaluieren und kritisch bewerten. Auch sollte es die Förderkriterien präzisieren, um dadurch eine höhere Verfahrenssicherheit zu erreichen.

#### **7.3.6 Förderregelungen einhalten und rechtswidrig gewährte Förderungen zurückfordern**

Das Ministerium sollte die Förderregelungen umsetzen und Ausnahmen aus Transparenzgründen nicht zulassen. Es sollte sicherstellen, dass das EU-Beihilferecht konsequent eingehalten wird und prüfen, ob rechtswidrig gewährte Förderungen zurückgefordert werden können.

### **7.4 Stellungnahme des Ministeriums**

Das Wirtschaftsministerium hält Zweck und Ziele der Förderung mit Hilfe der erhobenen qualitativen und quantitativen Kenngrößen für sicher bewertbar. Die bereits veranlasste Weiterentwicklung des Berichtswesens umfasse insbesondere einen einheitlichen Erhebungsstand. Bei zusätzlich zu erhebenden Daten sei abzuwägen, inwiefern der Aufwand in einem vertretbaren Verhältnis zum Zusatznutzen stehe. Die konkreten Auswirkungen der Start-up BW-Kampagne werde das Ministerium extern evaluieren lassen.

Nach Ansicht des Ministeriums kann die Acceleratoren-Förderung bislang nicht wirtschaftlich mit FöBIS abgewickelt werden. Grund dafür seien kleine Fallzahlen und Fördervolumina sowie die bisher hohen Einrichtungskosten. Gleichgerichtete Fördermaßnahmen würden im Rechnungswesen des Landes aus verfahrensökonomischen Gründen zusammengefasst dargestellt. Eine detailliertere Darstellung sei für Controlling-Zwecke in der Regel von untergeordneter Bedeutung.

Das Ministerium beabsichtigt, die Förderbestimmungen zur Neutralität weiter zu konkretisieren. Dabei solle es für Acceleratoren grundsätzlich weiterhin möglich sein, sich in der unternehmerischen Frühphase am Start-up zu beteiligen.

Es sei nicht möglich gewesen, das Programm weiterhin aus Mitteln des Europäischen Sozialfonds zu finanzieren. Grund dafür seien die inhaltliche Neuausrichtung und die Erweiterung der Zielgruppe. Bei der Konzeption von Fördermaßnahmen führe das Ministerium Recherchen zu ähnlich ausgerichteten Maßnahmen anderer Fördermittelgeber durch. Aktuell sei ihm kein Bundesprogramm bekannt, welches vorrangig nutzbar wäre.

Das Auswahlverfahren der Projektträger sei 2023 anhand einheitlicher Bewertungskriterien standardisiert, transparent und hinreichend dokumentiert.

Die Empfehlungen des Rechnungshofs zur Förderung von Start-ups außerhalb von Baden-Württemberg greife das Ministerium auf. Es werde die Förderbestimmungen weiter konkretisieren. Dabei wolle es auch die Anziehungskraft für ansiedlungswillige Start-ups im Blick behalten.

Das Ministerium werde auch die Empfehlungen zur Einhaltung der Förderregelungen aufgreifen. Die vom Rechnungshof benannten Fälle werde es vertieft sowie die Umsetzung der Beihilfebestimmungen stichprobenhaft prüfen.

## **7.5 Schlussbemerkung**

Der Rechnungshof betont erneut, dass Förderziele eindeutig, messbar und zeitlich formuliert sein müssen. Die dazugehörigen Kennzahlen und Zielwerte sind elementare Voraussetzungen für eine wirkungsvolle Erfolgskontrolle und die Steuerung von Haushaltsmitteln.

Die Landesregierung vertritt in ihrer Stellungnahme zum Beitrag FöBIS (Landtagsdrucksache 17/3765) die Ansicht, dass neue Förderprogramme durch ein standardisiertes Vorgehen schnell und kostengünstig mit FöBIS implementiert werden können. Das Ministerium sollte auf eine zeitnahe Einführung von FöBIS hinwirken.

Die Regierung sollte immer die Chance ergreifen, alternative Finanzierungsmöglichkeiten zu nutzen.

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

### **8   Modernisierung des IT-Einsatzes bei Förderungen in der Landwirtschaft (Kapitel 0802)**

Landtagsdrucksache 17/7108

**Mit dem 2010 gestarteten „Projekt Infrastruktur und Architektur der Förder- und Ausgleichsleistungen“ (PIA) sollte der IT-Einsatz bei Förderungen modernisiert werden. Ursprünglich war das Projektende für 2014 vorgesehen. Obwohl das Projekt bereits seit April 2022 offiziell abgeschlossen ist, sind noch immer nicht alle Inhalte fertiggestellt. Das abzulösende IT-Verfahren wird zur Datensicherung noch bis mindestens 2032 betrieben werden müssen.**

**Statt der anfangs erwarteten 10,5 Mio. Euro sind bislang 27 Mio. Euro Sachkosten angefallen. Die Gesamtkosten - einschließlich Personal - liegen mittlerweile bei fast 50 Mio. Euro. In den kommenden Jahren werden weitere Mehrkosten entstehen.**

#### **8.1   Ausgangslage**

Das Ministerium für Ernährung, Ländlichen Raum und Verbraucherschutz (Ministerium) wickelt eine Vielzahl von Förderprogrammen ab. Dazu gehören auch die Förder- und Ausgleichsleistungen der Agrarförderung der Europäischen Union (EU) im Rahmen der Gemeinsamen Agrarpolitik (GAP). Seit Anfang der Neunzigerjahre werden die Förderprogramme IT-unterstützt bearbeitet.

Im Laufe der Zeit wurde deutlich, dass das bislang eingesetzte Großrechner-Verfahren veraltete und abgelöst werden musste. Hierzu startete das Ministerium 2010 das Projekt „PIA“. Bis zum Beginn der EU-Förderperiode 2014 bis 2020 sollte ein neues, zeitgemäßes Verfahren zur Abwicklung der Förder- und Ausgleichsmaßnahmen bereitstehen. Das Ministerium entschied sich dafür, eine marktverfügbare Lösung zu beschaffen. Nach einer europaweiten Ausschreibung erhielt ein Anbieter den Zuschlag, dessen Anwendung („Programmsystem zur rechnergestützten Verwaltung von Fördermitteln in der Landwirtschaft“; kurz: „profil“) bereits in anderen Ländern eingesetzt wurde. Der Anbieter sollte auch die Anpassung des Verfahrens an die spezifischen Bedarfe des Landes übernehmen.

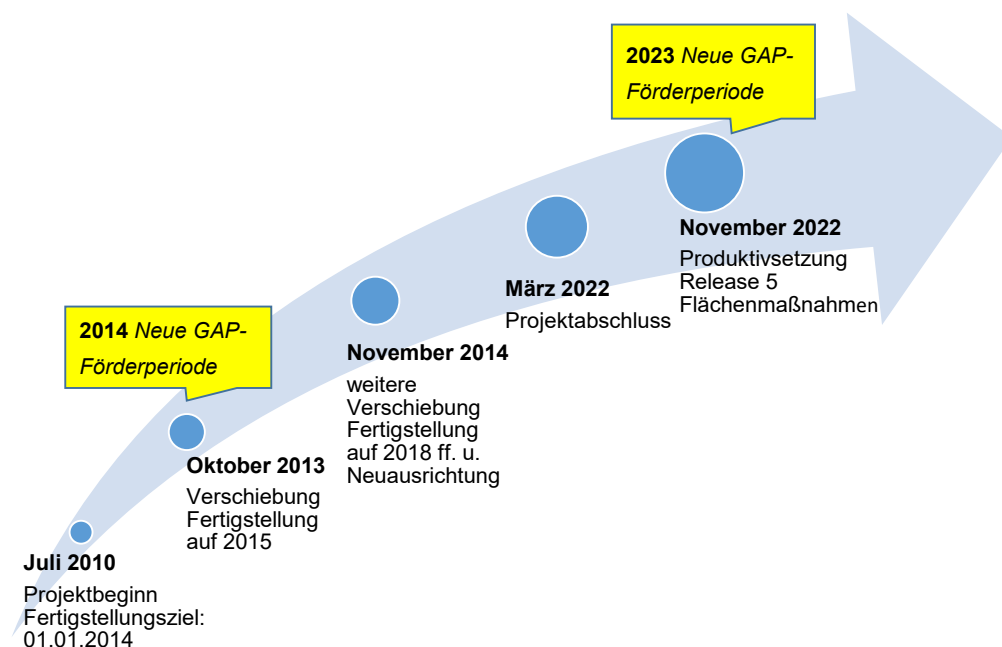
Der Rechnungshof hat bei seiner Prüfung schwerpunktmäßig organisatorische Aspekte, darunter das Projektmanagement und die Projektkosten, untersucht. Zudem wurde die Perspektive der Anwenderinnen und Anwender von profil durch eine Online-Umfrage berücksichtigt.

## 8.2 Prüfungsergebnisse

### 8.2.1 Projektverlauf und -umsetzung

Die folgende Abbildung 8-1 zeigt wesentliche Meilensteine des Projekts vom Beginn in 2010 bis zum Abschluss in 2022.

Abbildung 8-1: Projektverlauf PIA



Der Projektverlauf lässt sich rückblickend in zwei Phasen unterteilen. Nach dem Projektbeginn 2010 wurde zunächst darauf hingearbeitet, das neue IT-Fachverfahren zu einem Stichtag, dem Beginn der neuen EU-Förderperiode 2014, einzuführen. 2013 zeigte sich aber, dass ein Abschluss des Projekts bis 2014 nicht zu erreichen war. Die Einführung wurde auf 2015 verschoben. Nachdem auch dieser Termin sich als nicht realistisch erwies, kam die Projektumsetzung Ende 2014 vorläufig zum Stillstand.

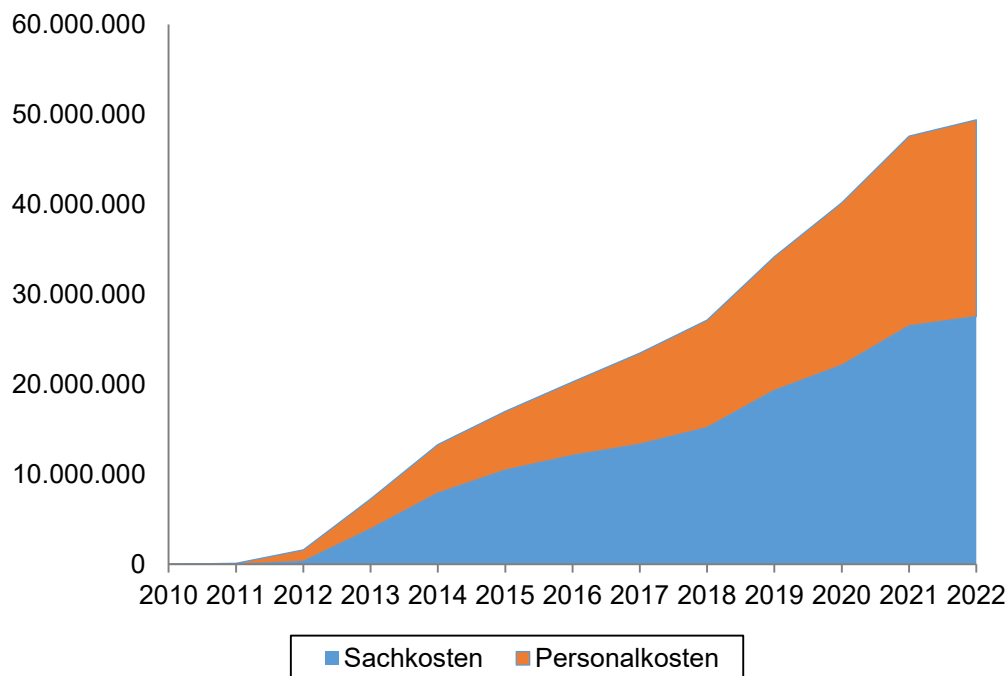
Nach einer Unterbrechung von einigen Monaten und einer Neuausrichtung von PIA begann Anfang 2015 die zweite Phase. Das neue IT-Fachverfahren sollte nun nicht mehr in vollem Umfang zu einem fixen Zeitpunkt eingeführt werden. Stattdessen wurden die Bestandteile des Verfahrens jeweils in einzelnen, abgegrenzten Schritten (Releases) erstellt und produktiv gesetzt. Die Maßnahmen der laufenden Förderperiode wurden zunächst weiterhin über das Altverfahren bearbeitet.

Das Projekt wurde zum 31. März 2022 offiziell beendet. Die Arbeiten waren aber auch Anfang 2024 noch nicht abgeschlossen. Künftig sollen insgesamt 38 Förderprogramme vollständig oder teilweise mit profil bearbeitet werden können. Davon sind derzeit 27 in profil implementiert. Vier Förderprogramme werden aktuell umgesetzt, sieben weitere sind in Planung. Die Umsetzung wird noch einige Jahre in Anspruch nehmen.

### 8.2.2 Projektkosten

Die nachfolgende Abbildung 8-2 zeigt die Entwicklung der Projektkosten.

Abbildung 8-2: Projektkosten PIA



Bei der Entscheidung, das neue IT-Fachverfahren nicht selbst zu entwickeln, sondern ein marktverfügbares Produkt zu beschaffen, ging das Ministerium von Sachkosten von 10,5 Mio. Euro aus. Das Projekt hat diesen Rahmen inzwischen weit überschritten: Sie liegen derzeit bei mehr als 27 Mio. Euro. Knapp 60 Prozent davon entfallen auf landesspezifische Anpassungsbedarfe im Verfahren. Zur Finanzierung der Sachkosten wurden unter anderem 10,8 Mio. Euro aus dem IuK-Strukturpool (einem Teil des Allgemeinen Grundstocks) eingesetzt, die sukzessive an diesen zurückgeführt wurden.

Zusammen mit den Personalkosten von knapp 22 Mio. Euro ergeben sich bis Ende 2022 Gesamtkosten des Projekts von fast 50 Mio. Euro. Bis zur vollständigen Implementierung werden weitere Kosten anfallen. Außerdem muss das Altverfahren aufgrund von Aufbewahrungsfristen noch eine Zeit lang weiterbetrieben werden. Hierfür werden mindestens bis 2032 noch Mehrkosten entstehen.

Die Kostensteigerung lässt sich nicht zuletzt auf Versäumnisse im Projektmanagement zurückführen.

### 8.2.3 Projektmanagement

Primäres Ziel von PIA war, das bestehende Großrechnerverfahren bis 2014 durch ein zukunftsfähiges IT-Fachverfahren mit gleichbleibendem Funktionsumfang abzulösen. Außerdem sollten die Anwenderfreundlichkeit durch den Einsatz moderner Technologien erhöht und weitere Fachverfahren an das neu einzuführende angeschlossen werden.

Für das Projekt wurde ein expliziter Projektauftrag erteilt, in dem die inhaltlichen Ziele umfassend abgebildet waren. Der Projektauftrag war allerdings insoweit unvollständig, als wichtige Bestandteile fehlten. So war weder ein Kostenziel bzw. eine Aufwandsschätzung noch eine Machbarkeits- bzw. Risikobewertung enthalten. Der Projektauftrag wurde während der Laufzeit auch nicht fortgeschrieben.

Die Organisationsstruktur des Projekts mit einer Einteilung in Gremien, Projektleitung und operativen Betrieb war sachgerecht und nachvollziehbar. Eine strukturierte Personalbedarfsermittlung und Kapazitätenplanung erfolgte allerdings nicht.

Bereits kurz nach dem Projektbeginn kam es sowohl im Projektteam des Ministeriums als auch beim Anbieter von profil zu Kapazitätsengpässen. Mit Blick auf den Umfang und die Komplexität der mit PIA verbundenen Aufgaben zeigte sich, dass die Projektorganisation personell zu schwach aufgestellt war. Dies lag auch daran, dass das eingesetzte Stammpersonal des Ministeriums weiterhin mit Linienaufgaben betraut war. Zudem kam es zu häufigen Wechseln bei befristet eingestelltem Personal. Nicht zuletzt wegen der angestrebten Stichtagsumstellung stand das Projekt von Beginn an unter Zeitdruck. Nachdem deutlich wurde, dass die Zeitplanung trotz einer Verlängerung nicht zu halten war, entschied sich das Ministerium, das Projekt neu auszurichten.

In der zweiten Phase nach 2015 wurde das Projektmanagement hinsichtlich der Projektorganisation und -umsetzung verbessert. Beispielsweise wurden (Teil-) Projektleitungen im Projektmanagement geschult und die Projektarbeit verstärkt durch geeignete IT-Tools unterstützt. Das Vorgehen in Releases sorgte dafür, dass der Projektablauf strukturierter und planbarer war. Obwohl es auch im weiteren Verlauf immer wieder zu zeitlichen Verschiebungen kam, konnte das neue IT-Fachverfahren nach und nach eingeführt werden.

Zum Scheitern der ersten Phase hat beigetragen, dass im Projektverlauf auf die sich abzeichnenden Probleme nicht angemessen reagiert wurde. Dies gilt insbesondere für die mangelnden personellen Ressourcen. Zudem wurden die Aufgaben zeitlich und thematisch nicht priorisiert.

Die wichtigste Ursache liegt aber in der unzureichenden Vorbereitung des Projekts. Das Ministerium hat es im Vorfeld versäumt, alle relevanten Rahmenbedingungen ausreichend zu beleuchten. Trotz einer Vorprojektphase wurde die Dimension des Projekts unterschätzt.

Dies gilt zum einen mit Blick auf den Anpassungsbedarf von profil an die landesspezifischen Gegebenheiten. Aufgrund der Agrarstruktur Baden-Württembergs gibt es - anders als in den Ländern, in denen profil zuvor bereits eingesetzt wurde - vergleichsweise viele Antragstellende. Um die Komplexität des Projekts zutreffend einzuschätzen, hätte der spezifische Bedarf für Änderungen am Verfahren vorab gründlicher ermittelt bzw. aufgearbeitet werden müssen.

Zum anderen hat sich die Vorgabe, das neue Verfahren mit dem gleichen Funktionsumfang auszustatten wie das bisherige, im gesamten Projektverlauf als erschwerend erwiesen. Weder im Vorprojekt noch im Projektauftrag war vorgesehen, die Förderlandschaft des Ressorts im Sinne einer Aufgabenkritik zu untersuchen. Auch die zugrundeliegenden Geschäftsprozesse wurden nicht hinterfragt.

Der Projektumfang hätte sich verringern und die Umsetzung erleichtern lassen, wenn das Ministerium die Förderlandschaft überprüft und konsolidiert hätte (Zweckkritik). Gleiches gilt, wenn die Prozesse der Fördermittelbearbeitung vorab analysiert und optimiert worden wären (Vollzugskritik).

Das schrittweise Vorgehen in der zweiten Phase sorgte zwar für einen besseren Projektablauf. Da nur die Vorgehensweise angepasst, nicht aber das Projektziel verändert wurde, blieben die grundsätzlichen, im Vorfeld des Projekts angelegten Probleme, erhalten.

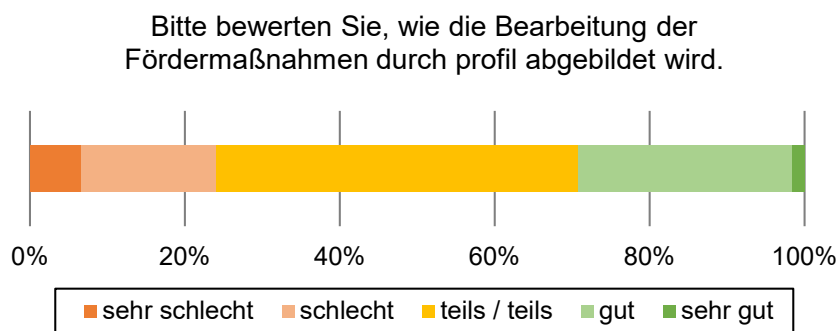
Der Rechnungshof erkennt an, dass das Ministerium bei der Verfahrensentwicklung auch von externen Einflüssen, insbesondere der GAP, getrieben ist. Es müssen regelmäßig neue und umfangreiche Anforderungen, teilweise auch kurzfristig, berücksichtigt und umgesetzt werden. Dennoch ist der Implementierungsstand nach der langen Projektdauer ernüchternd.

#### 8.2.4 Anwenderperspektive

Der Rechnungshof hat bei allen Anwenderinnen und Anwendern von profil eine Online-Umfrage durchgeführt. Insgesamt wurden 665 Personen zur Umfrage eingeladen. Teilgenommen haben 493 Personen, was einer Rücklaufquote von rund 74 Prozent entspricht. Gefragt waren unter anderem Einschätzungen zur funktionalen Tauglichkeit einzelner Module bzw. Verfahrensschritte, zu technischen Aspekten, zu Schulungen und zum Support sowie zum Prozess der Einführung insgesamt. Vor dem Hintergrund, dass profil bei einem Großteil der Anwenderinnen und Anwender in 2023 erstmals zum Einsatz kam, erlaubt das Ergebnis der Umfrage noch kein abschließendes Urteil.

In der Umfrage hat der Rechnungshof um eine Gesamtbewertung der Module von profil gebeten:

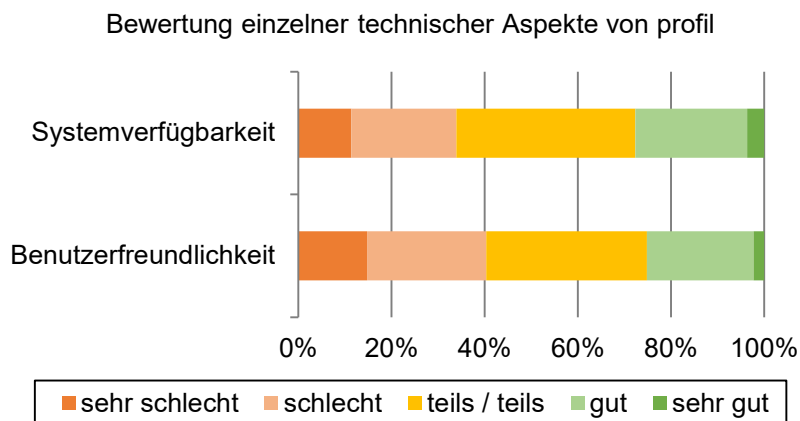
Abbildung 8-3: Gesamtbewertung der Module von profil



Unter funktionalen Gesichtspunkten ist profil aus Sicht der Anwenderinnen und Anwender grundsätzlich geeignet, Förderprogramme korrekt und sicher abzuwickeln. Allerdings lief das Förderjahr 2023 nicht optimal. Vereinzelt funktionierten Programmteile nicht oder erst sehr spät. Auffallend ist vor allem die zum Teil kritische Bewertung des Kernbausteins der Software - der Antragsbearbeitung und -prüfung. Dieses Modul wird von über 70 Prozent der Anwenderinnen und Anwender eingesetzt und von nicht einmal 30 Prozent positiv bewertet.

Zu den technischen Aspekten, zu denen der Rechnungshof um eine Einschätzung gebeten hat, gehörten auch die Systemverfügbarkeit und die Benutzerfreundlichkeit von profil:

Abbildung 8-4: Systemverfügbarkeit und Benutzerfreundlichkeit

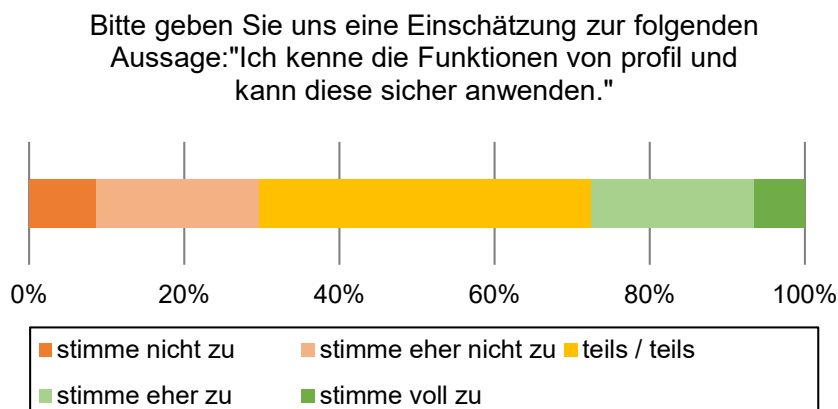


Ziel des Projekts war es, nicht nur ein funktional taugliches, sondern auch ein anwenderfreundliches IT-Fachverfahren bereitzustellen. Allerdings beurteilen 40 Prozent der Befragten die Benutzerfreundlichkeit als „schlecht“ oder „sehr schlecht“. Dies hängt unter anderem damit zusammen, dass die in profil verwendete Benutzeroberfläche nach der langen Projektlaufzeit aus Anwendersicht heute nicht mehr zeitgemäß ist. Das Ministerium hat dies bereits erkannt und einen Umbau auf eine moderne Web-Anwendung eingeleitet.

Die Systemverfügbarkeit von profil wird ähnlich kritisch gesehen. Die Kritik bezieht sich hauptsächlich darauf, dass Wartungsarbeiten meist während der Kernarbeitszeit erfolgen. Anwenderinnen und Anwendern gingen dadurch teilweise ganze Arbeitstage verloren. Bei mehreren hundert Betroffenen summieren sich die Ausfallzeiten, so dass von einer erheblichen Beeinträchtigung für den Dienstbetrieb auszugehen ist.

Zusätzlich sollten die Teilnehmenden angeben, ob sie die Funktionen von profil kennen und diese sicher anwenden können:

Abbildung 8-5: Know-how der Anwenderinnen und Anwender





Bislang ist es nicht gelungen, bei den Anwenderinnen und Anwendern von profil flächendeckend Know-how aufzubauen. Zwar haben rund 80 Prozent der Anwenderinnen und Anwender bereits eine Schulung zu profil erhalten. Diese sind aus Sicht der Teilnehmenden jedoch nicht immer praxistauglich.

Abschließend wurde um eine Einschätzung gebeten, ob profil die Fördermittelbearbeitung im Vergleich zum Großrechnerverfahren erleichtert hat. Fast die Hälfte der Befragten verneint dies, nur gut ein Viertel stimmt der Aussage zu.

### **8.3 Empfehlungen**

#### **8.3.1 Aufgabenkritik vor Projektstart durchführen**

Die Landesregierung sollte Projekten stets eine Aufgabenkritik voranstellen. In einer Zweckkritik sollte zunächst ergebnisoffen geprüft werden, ob sämtliche bisherigen Leistungen im gleichen Umfang beibehalten werden sollen oder ob die Leistungsbreite reduziert werden kann. In der anschließenden Vollzugskritik sollten die Abläufe optimiert werden.

#### **8.3.2 Personalbedarf des Projekts ermitteln**

Bei künftigen Projekten sollte die Landesregierung darauf achten, dass die benötigte Personalkapazität während der gesamten Projektlaufzeit bedarfsgerecht zur Verfügung steht. Dies kann u. a. dadurch erreicht werden, dass die Projektbeteiligten, insbesondere (Teil-) Projektleitungen, für ihre Arbeit im Projekt angemessen - gegebenenfalls auch vollständig - von ihren Linienaufgaben entlastet werden.

#### **8.3.3 Projekt besser planen und Vorgehen erarbeiten**

Die Landesregierung sollte bei umfangreichen Projekten alle Informationen, die für eine detaillierte Projektplanung erforderlich sind, in einem Vorprojekt ermitteln. Außerdem sollte in Projekten ein strukturiertes, dem Projektinhalt und -umfang angemessenes Vorgehensmodell erarbeitet und umgesetzt werden.

#### **8.3.4 Profil möglichst rasch vollständig umsetzen**

Das Ministerium sollte die noch fehlenden Förderprogramme zügig in profil implementieren, um das Altverfahren so früh wie möglich ablösen zu können.

### **8.3.5 Profil kontinuierlich verbessern und Anwenderseite einbinden**

Die Anwenderinnen und Anwender sollten beim weiteren Veränderungsprozess stärker eingebunden werden. Das Ministerium sollte regelmäßig deren Feedback einholen und deren Erfahrungen nutzen.

Die Systemverfügbarkeit von profil sollte verbessert werden, um Effizienzverluste zu reduzieren. Des Weiteren sollte das Ministerium sicherstellen, dass alle Anwenderinnen und Anwender über ausreichendes Know-how für eine sichere Anwendung von profil verfügen und hierfür zielgruppenspezifische Schulungen anbieten.

## **8.4 Stellungnahme des Ministeriums**

Das Ministerium für Ernährung, Ländlichen Raum und Verbraucherschutz teilt im Wesentlichen die Einschätzungen des Rechnungshofs.

Es weist allerdings darauf hin, dass sich die Umsetzung der Gemeinsamen Agrarpolitik (GAP) an den Zielen und Vorgaben der EU zu orientieren habe. Für deren Ausgestaltung sei zudem ein intensiver Beteiligungsprozess mit relevanten Stakeholdern, betroffenen Ressorts und den Regierungsfractionen erforderlich, um Bedarfe, Vorgaben der EU und landespolitische Zielsetzungen aufeinander abzustimmen. Auch wenn dies einen engen Rahmen für eine Aufgabenkritik setze, sehe das Ministerium die Notwendigkeit, Förderprogramme im Rahmen der Digitalisierung stärker zu konzentrieren und zu vereinheitlichen. Ein zentraler Ansatzpunkt sei dabei, dass der aktuell auf verschiedenen Ebenen laufende Prozess der Entbürokratisierungs- und Entlastungsbemühungen erfolgreich umgesetzt werde. Dies gelte in besonderem Maße für die EU-kofinanzierten Förderprogramme.

Im Bereich der Projektsteuerung werde das Ministerium die im Rahmen der Projektneuausrichtung 2015 etablierten Vorgehensweisen bei zukünftigen Projekten übernehmen. Dies umfasse insbesondere die Etablierung eines an Größe und Umfang besser angepassten Vorgehensmodells von Beginn an sowie die Freistellung ausreichender Personalressourcen. Darüber hinaus seien die im Projektverlauf eingeführten Projektmanagementtools zeitlich als Standardwerkzeuge eingeführt.

Das Ministerium habe das Ziel, profil möglichst rasch vollständig umzusetzen. Mit der Produktivsetzung des Gemeinsamen Antrags für die umfangreichen Flächenförderungen im Jahr 2023 sei ein großer Schritt getan. Die Implementierung der noch offenen investiven Fördermaßnahmen sei eingeplant und Medienbrüche würden durch sukzessive Erweiterungen bei der Online-Antragstellung abgebaut. Ebenso würden Verbesserungen im Bereich der Programmhandhabung und der Prozessabläufe in die kontinuierliche Weiterentwicklung des Verfahrens eingebracht, soweit dies vor dem Hintergrund der bestehenden Ressourcenkonkurrenz umsetzbar sei. Weiterhin würden Möglichkeiten einer stärkeren Einbindung der Endanwender evaluiert.

## 9 Informationstechnik bei ForstBW (Kapitel 0832)

Landtagsdrucksache 17/7109

**ForstBW hat ihre IT als vollständig cloudbasierte Lösung aufgebaut, die hauptsächlich bei einem externen IT-Dienstleister betrieben wird. Als Konsequenz hat ForstBW nicht die uneingeschränkte Hoheit über ihre Daten. Dies ist nicht mit den Zielen der digitalen Souveränität vereinbar.**

**Der IT-Rat des Landes hat im Januar 2024 bekräftigt, die digitale Souveränität des Landes stärken und ausbauen zu wollen. Damit verbunden sollen die Herstellerabhängigkeiten im IT-Bereich reduziert werden.**

### 9.1 Ausgangslage

Die Forstverwaltung des Landes wurde zum 1. Januar 2020 neu organisiert. Dabei wurden die Aufgaben des vormaligen Landesbetriebs ForstBW verteilt: Der Landesforstverwaltung (LFV) obliegen seither die forsthoheitlichen Aufgaben und die Betreuung von Privat- und Körperschaftswäldern. Die neu gegründete Anstalt des öffentlichen Rechts (AöR) ForstBW ist zuständig für die Bewirtschaftung, Pflege und Entwicklung des Staatswaldes.

Für die Neuorganisation setzte das Ministerium für Ernährung, Ländlichen Raum und Verbraucherschutz (MLR) 2017 ein umfassendes Projekt auf. Um die angestrebte Trennung von der LFV auch im Bereich Informationstechnik (IT) zu vollziehen, musste die IT der AöR ForstBW vollständig neu aufgebaut werden.

Beim Aufbau der IT von ForstBW ging das Land neue Wege. Das MLR entschied sich für eine vollständig cloudbasierte Lösung (Cloud-Only-Lösung). Alle IT-Infrastrukturdienste und Bürokommunikationsanwendungen einschließlich der Telefonie werden als Cloud-Dienstleistung bezogen.

### 9.2 Prüfungsergebnisse

#### 9.2.1 Herausforderungen im IT-Projekt

Die Rahmenbedingungen für die Umsetzung des Projekts waren herausfordernd. Um die Arbeitsfähigkeit der AöR ForstBW zu gewährleisten, musste bis zum 1. Januar 2020 eine eigene IT-Infrastruktur (IT-Umgebung) samt Endgeräten für die Bediensteten bereitgestellt werden. Darüber hinaus mussten für den zukünftigen Betrieb die notwendigen Datenbestände aus dem bisherigen Landesbetrieb herausgelöst, aufbereitet und bereitgestellt werden. Hierzu wurde innerhalb des Gesamtprojekts Forstneuorganisation ein eigenes Teilprojekt IT eingerichtet.

Da die AöR ForstBW zu diesem Zeitpunkt noch nicht bestand, wurde zur Projektumsetzung Personal aus verschiedenen Einheiten im Ressortbereich des MLR eingesetzt. Für das Gesamtprojekt wurden beim MLR ein Lenkungsausschuss, eine Projektleitung sowie eine Geschäftsführung eingerichtet. Eine standardisierte Projektmanagementmethode kam im IT-Teilprojekt jedoch nicht zum Einsatz.

Das Projekt stand unter erheblichem Zeit- und Handlungsdruck. Wichtige Fragen der künftigen Aufbauorganisation, etwa zu Standorten oder zur Personalausstattung, waren beim Aufsetzen des IT-Teilprojekts noch offen. Die Beauftragung eines „traditionellen“ Rechenzentrumsbetreibers wie der BITBW wurde recht schnell ausgeschlossen, ebenso der Betrieb eines eigenen Rechenzentrums. Begründet wurde dies damit, dass solche Lösungen die zeitliche Umsetzbarkeit und die inhaltliche Flexibilität einschränkten. Sie seien wirtschaftlich ungünstiger und erforderten einen höheren eigenen Personaleinsatz. Auch alternative Betriebsformen - etwa Serverhousing - wurden verworfen.

Das Teilprojekt wurde auf ein konsequentes Outsourcing von IT-Basisleistungen ausgerichtet. Dadurch sollten moderne technische Lösungen mit hohem Qualitätsstandard zu wirtschaftlichen Bedingungen erreicht werden. Für die Konzeptionierung, Implementierung und die Herstellung der Betriebsbereitschaft war jedoch in hohem Maße externer Sachverstand erforderlich. Selbst wichtige Funktionen des Infrastrukturprojekts wie der Systemarchitekt mussten an Dienstleister ausgelagert werden.

Der Rechnungshof erkennt die großen Herausforderungen an, die mit dem Projekt sowohl in zeitlicher als auch inhaltlicher Hinsicht verbunden waren. In vergleichsweise kurzer Zeit musste der komplette IT-Betrieb einer Einheit aufgebaut werden, die es während der Projektlaufzeit noch nicht gab. Allerdings konnte deshalb die Suche nach möglichen Lösungen für den IT-Betrieb - im Sinne einer Markterkundung - nicht in der gebotenen Tiefe erfolgen. Das IT-Projekt orientierte sich zwar an Projekt-Prinzipien, die Vorgaben des Projektmanagement-Leitfadens des Landes wurden aber nicht umfassend angewandt. Eine angemessene Wirtschaftlichkeitsuntersuchung, wie sie die Landeshaushaltsordnung für alle finanzwirksamen Maßnahmen vorsieht, wurde nicht durchgeführt.

### **9.2.2 Cloudbasierte Infrastruktur**

Die gesamte IT-Infrastruktur von ForstBW basiert auf einer reinen Cloud-Umgebung, die von einem großen internationalen Anbieter bereitgestellt wird. ForstBW verfügt weder über ein eigenes Rechenzentrum noch über physikalische Server. Die Anwenderinnen und Anwender arbeiten mit verschiedenen Endgeräten, die nur über eine Internetverbindung verfügen müssen. Sie erhalten damit Zugriff auf die Anwendungen von ForstBW sowie auf ein umfangreiches Office-Anwendungspaket des Anbieters. Für den Bezug von Endgeräten oder Lizenzen greift ForstBW auf Rahmenverträge des Landes zurück.

Die Verantwortung für die bei ForstBW eingesetzten IT-Systeme und Fachverfahren obliegt dem dortigen Fachbereich IT. Die Bediensteten des Fachbereichs verfügen überwiegend über eine forstliche Qualifikation mit langjähriger Erfahrung im IT-Bereich der Forstverwaltung. ForstBW zieht darüber hinaus das Fachwissen externer Berater hinzu.

Angesichts der Rahmenbedingungen ist es nachvollziehbar, die technische Architektur konsequent auf einen Cloudbetrieb auszurichten. ForstBW verfügt damit über eine moderne technische Infrastruktur. Dieses Vorgehen ist grundsätzlich mit den Zielen der Cloud-Strategie des Landes Baden-Württemberg von 2020 vereinbar: Das Land will verstärkt Cloud-Lösungen entwickeln, anbieten und nutzen - ebenso wie andere Länder und der Bund. Dabei stehen allerdings eigene Lösungen, die den Anforderungen der digitalen Souveränität gerecht werden, im Vordergrund.

Die gesamte Infrastruktur für die IT von ForstBW befindet sich in Rechenzentren des Anbieters und damit in dessen Hoheit. Dies ist mit erheblichen technischen, aber auch finanziellen Risiken verbunden. Mit steigendem Grad der Abhängigkeit nimmt die Fähigkeit ab, sich technischen Änderungen, Änderungen des Lizenzmodells oder Preisanpassungen entziehen zu können.

Die Verlagerung des IT-Betriebs zu einem oder mehreren Cloud-Anbietern entlastet eine IT-Organisation von vielen betrieblichen bzw. administrativen Aufgaben, bringt aber auch neue Anforderungen an den Fachbereich IT mit sich. Dies erfordert eigenes und spezialisiertes Fachwissen, das einen hohen und stetigen Fortbildungsbedarf begründet.

### **9.2.3 IT-Neuordnung, Cloud-Strategie und digitale Souveränität**

Ziel der IT-Neuordnung in der Landesverwaltung ist es, den IT-Einsatz möglichst zu standardisieren, einen wirtschaftlichen und sicheren Einsatz der IT zu gewährleisten sowie die Entwicklung der IT-Gesamtarchitektur zu steuern. Zur Umsetzung dienen insbesondere das Gesetz zur Förderung der elektronischen Verwaltung des Landes Baden-Württemberg (EGovG BW) und das Gesetz zur Errichtung der Landesoberbehörde IT Baden-Württemberg (BITBWG).

Das EGovG BW regelt unter anderem die Organisation und die Strukturen der Zusammenarbeit in der Informationstechnik. Wesentliche Elemente sind die E-Government-Strategie und die IT-Strategie des Landes. Die IT-Strategie umfasst die gesamte in der Landesverwaltung eingesetzte Hardware und Software, die komplette Infrastruktur der Netze und Rechenzentren sowie die Standardisierung von Technik und den Aufbau einer einheitlichen, modernen IT-Architektur. Sie wird vom Beauftragten der Landesregierung für Informationstechnik (CIO) verantwortet, der beim Innenministerium angesiedelt ist. Dort liegt die Zuständigkeit für die IT-Gesamtarchitektur, die IT-Transformation, die Cloudstrategie und die Verwaltungsmodernisierung. Nach dem EGovG BW erfolgt die Planung der informationstechnischen Umsetzung von Vorhaben der Landesverwaltung im Einvernehmen mit dem CIO. Das federführende Ressort muss für dessen Beteiligung sorgen und ihn fortlaufend über den Stand des Vorhabens informieren.

Das BITBWG sieht vor, dass Dienststellen der unmittelbaren Landesverwaltung die Dienstleistungen der BITBW nutzen müssen. ForstBW kann diese Leistungen in Anspruch nehmen, unterliegt aber nicht der Nutzungspflicht. Hierfür hätte das BITBWG geändert werden müssen. Die Frage der Nutzungspflicht war bereits 2017 Gegenstand eines Austauschs zwischen Innenministerium und MLR, der bis zur Ministerebene geführt wurde. Das Innenministerium entschied schließlich, dass die neue Anstalt nicht zur obligatorischen Nutzung der BITBW verpflichtet wird. Die Entscheidung des MLR, die Dienste der BITBW nicht in Anspruch zu nehmen, ist insoweit vom BITBWG gedeckt.

Aus der Freiheit, die Dienstleistungen der BITBW nicht nutzen zu müssen, folgt jedoch nicht die Freiheit, sich völlig von den Standards der Landes-IT zu lösen. Die Bestimmungen des EGovG BW hinsichtlich der Standardisierung der IT-Strukturen sowie der Abstimmungsprozesse bei IT-Projekten gelten auch für die öffentlich-rechtliche Tätigkeit von juristischen Personen des öffentlichen Rechts, die der Aufsicht des Landes unterstehen. Der Rechnungshof kann aus den Bestimmungen des EGovG BW nicht ableiten, dass die AöR ForstBW - jedenfalls für ihre behördlichen Aufgaben - vom Geltungsbereich ausgenommen ist. Selbst wenn dies der Fall sein sollte, bliebe fraglich, ob eine solche Ausnahme angesichts der Zielsetzung, möglichst einheitliche IT-Systeme zu schaffen, sachgerecht wäre.

Die Umsetzungsplanung der IT hätte deshalb im Einvernehmen mit dem CIO erfolgen müssen. Der IT-Koordination im Innenministerium war das Projekt zwar bekannt, in die Planungs- und Entscheidungsprozesse war sie jedoch nicht eingebunden.

Den von ForstBW eingeschlagenen Weg, sich mit der IT weitestgehend von den Strukturen der Landes-IT zu lösen, hält der Rechnungshof für kritisch. Er läuft den Bemühungen der Landesverwaltung, den IT-Einsatz zu standardisieren und die Entwicklung der IT-Gesamtarchitektur zu steuern, zuwider. Er trägt eher zu einer Zersplitterung der IT-Landschaft der Landesverwaltung bei.

Die für ForstBW gewählte IT-Lösung entspricht auch nicht dem Zielbild, das die Landesverwaltung hinsichtlich der digitalen Souveränität verfolgt. Der IT-Rat des Landes, dem das MLR angehört, hat im Januar 2024 erklärt, die digitale Souveränität stärken und weiter auszubauen zu wollen. Der Aufbau moderner und zukunftsfähiger Cloud-Strukturen zählt dabei zu den Handlungsfeldern für die Landes-IT. Insbesondere geht es aber darum, die Abhängigkeit von einzelnen Herstellern bzw. Anbietern bei IT-Systemen und IT-Fachverfahren zu reduzieren.

#### **9.2.4 Informationssicherheit und Datenschutz**

Die Verwaltungsvorschrift des Innenministeriums zur Informationssicherheit (VwV Informationssicherheit) gilt für die gesamte Landesverwaltung. Sie enthält Vorgaben für die Informationssicherheit sowie die Notfallvorsorge gemäß dem IT-Grundschutz nach den Standards des Bundesamts für Sicherheit in der Informationstechnik (BSI-Standards). Für die Umsetzung der Maßnahmen ist die Leitung einer Dienststelle verantwortlich. Sie bestellt einen Informationssicherheitsbeauftragten. Dieser erarbeitet für die Dienststelle ein Informationssicherheitskonzept und sorgt für eine Sensibilisierung der Bediensteten für das Thema Informationssicherheit. Die Umsetzung und Wirksamkeit der notwendigen Maßnahmen werden mindestens jährlich überprüft, dokumentiert und gegebenenfalls angepasst. Für das Thema Informationssicherheit gibt es bei ForstBW bisher keine zuständige Person. ForstBW ist bisher auch nicht in die einschlägigen landesweiten Arbeitsgruppen eingebunden.

Gerade bei einer hoch komplexen und über viele Standorte verteilten Cloud-Infrastruktur - wie sie bei ForstBW vorhanden ist - sollte das Thema Informationssicherheit einen hohen Stellenwert haben. Diese Aufgabe wird bei ForstBW bisher nicht im vorgeschriebenen und notwendigen Maße wahrgenommen. Hier besteht dringender Handlungsbedarf.

Auch der Datenschutz spielt bei ForstBW bisher eine eher untergeordnete Rolle. Die Datenschutz-Grundverordnung und das Landesdatenschutzgesetz verpflichten dazu, einen Datenschutzbeauftragten zu bestellen. Eigene Ressourcen für entsprechende Fragen stehen bei ForstBW aber nicht zur Verfügung; die Funktion ist an einen externen Dienstleister ausgelagert. Dies ist grundsätzlich zulässig. Allerdings entbindet es ForstBW nicht von der Verantwortung für den Datenschutz im eigenen Bereich.

### **9.3 Empfehlungen**

#### **9.3.1 Landes-IT konsequenter standardisieren**

Die Landesregierung sollte sicherstellen, dass die Ressorts bei der Planung informationstechnischer Vorhaben ihrer Informations- bzw. Beteiligungspflicht nach dem EGovG BW umfassend nachkommen.

Mit Blick auf die Ziele der IT-Neuordnung sollten die betroffenen Ressorts und das Innenministerium bei der Schaffung neuer IT-Strukturen stets darauf achten, dass die Standards der Landes-IT eingehalten werden. Dies gilt auch für Einrichtungen und Dienststellen außerhalb der unmittelbaren Landesverwaltung, die vom EGovG BW erfasst sind.

Maßnahmen, die mit dem Ziel der IT-Bündelung und der Standardisierung der IT der Landesverwaltung nicht vereinbar sind, sollten nur in zwingenden Ausnahmefällen umgesetzt

werden. Der CIO sollte in solchen Fällen das erforderliche Einvernehmen nur sehr restriktiv erteilen.

Das Innenministerium sollte bei einer Novellierung des BITBW-Gesetzes und gegebenenfalls des EGovG BW prüfen, ob die derzeitigen Bestimmungen wirksam genug sind, um den Prozess der Standardisierung der Landes-IT sicherzustellen.

### **9.3.2 Projektmanagement verbessern**

IT-Projekte sollten stets nach gängigen Standards und entlang des Projektmanagement-Leitfadens des Landes umgesetzt werden. Dabei sind angemessene Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen durchzuführen.

### **9.3.3 Abhängigkeit von externen Dienstleistern reduzieren**

ForstBW sollte - in Abstimmung mit dem CIO und der IT-Koordinierung im Innenministerium - mittelfristig versuchen, den Grad der Abhängigkeit von externen Dienstleistern zu reduzieren und ihre IT näher an die Standards der Landesverwaltung heranzuführen.

Sobald auf Landes- oder Bundesebene geeignete Lösungen zur Verfügung stehen, sollte ForstBW einen Übergang ihrer IT auf eine verwaltungsinterne oder verwaltungsnahe Cloud-Struktur prüfen.

ForstBW sollte seine Bediensteten im Fachbereich IT im Umgang mit der cloudbasierten IT-Infrastruktur bedarfsgerecht schulen und laufend fortbilden.

### **9.3.4 Informationssicherheit und Datenschutz gewährleisten**

ForstBW sollte das Thema Informationssicherheit verstärkt in den Blick nehmen und sich dabei an den Vorgaben der VwV Informationssicherheit orientieren. Dieser Bereich sollte - wie auch das Thema Datenschutz - bei ForstBW mit den erforderlichen personellen Ressourcen unterlegt werden.

## **9.4 Stellungnahmen der Ministerien**

### **9.4.1 Ministerium für Ernährung, Ländlichen Raum und Verbraucherschutz**

Das MLR teilt die Einschätzung des Rechnungshofs, wonach die AöR ForstBW über eine „moderne technische Infrastruktur“ verfüge.

Mit Blick auf die Ausführungen des Rechnungshofs zu Informationssicherheit und Datenschutz schließt sich das Ministerium der Empfehlung des Rechnungshofs an. In einer zunehmend von Cyberangriffen geprägten Zeit müsse die Informationssicherheit und der Datenschutz eine hohe Priorität haben. Das Ministerium unterstütze die Einrichtung eines Informationssicherheitsbeauftragten (CISO) bei ForstBW und biete an, den CISO ForstBW in



die unter Federführung des MLR-Ressort-CISO eingerichtete KG InfoSic (Koordinierungsgruppe Informationssicherheit) MLR mit aufzunehmen. Auf diesem Weg sei gewährleistet, dass die einschlägigen Informationen zur Informationssicherheit auch der AöR ForstBW zugänglich seien und ein allgemeiner Austausch über alle Einheiten im Ressortbereich MLR erfolgen könne. Die Schaffung einer entsprechenden Stelle sei bei der AöR ForstBW im Rahmen der aktuellen Haushaltsplanungen bereits vorgemerkt.

Das Projekt zur Forstneuorganisation und damit auch das IT-Teilprojekt habe sich in weiten Teilen an dem Projektmanagementleitfaden mit Stand 1. August 2017 orientiert. So sei zum Beispiel eine mehrstufige Projektorganisation mit den entsprechenden Entscheidungsgremien, eine Projektsteuerung, eine dynamische Projektplanung und eine definierte Projektdokumentation eingerichtet worden. Lediglich die vom Rechnungshof angemerkten Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen seien vor dem Hintergrund der engen zeitlichen Rahmenbedingungen, einer späten Festlegung der Organisationsstrukturen sowie einer unklaren Personalausstattung nicht in der Form, wie im Projektmanagement-Leitfaden definiert, ausgeführt worden. In diesem Zusammenhang nehme das Ministerium anerkennend zur Kenntnis, dass der Rechnungshof die Rahmenbedingungen bei der Umsetzung des IT-Projekts als „herausfordernd“ bezeichne. Das Ministerium unterstütze grundsätzlich die Notwendigkeit von Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen.

Das Ministerium weist auf die Haltung des Innenministeriums bezüglich des Geltungsbereichs des EGovG hin. Demnach sei eine enge Anbindung der mittelbaren Landeseinrichtungen für die Einhaltung der IT-Standards der Landes-IT kontraproduktiv, da berechnigte Ausnahmen oder externe Vorgaben in größerer Zahl als bisher berücksichtigt werden müssten.

Die Empfehlungen des Rechnungshofs könnten als Hilfestellungen für zukünftige Projekte dienen.

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

Das Ministerium des Inneren, für Digitalisierung und Kommunen begrüßt die Positionen des Rechnungshofs weitgehend und verweist auf eine vorangegangene Stellungnahme.

Darin führte das Ministerium an, dass eine Beteiligungs- und Zustimmungspflicht des CIO und der IT-Koordination über den Geltungsbereich der VwV IT-Organisation hinaus zwar vom Wortlaut des § 19 Absatz 2 Satz 2 EGovG BW grundsätzlich gedeckt sei. Eine Ausweitung dieser Pflichten auf die mittelbare Landesverwaltung, insbesondere Kammern und Hochschulen, sei aus Sicht des Ministeriums jedoch nicht zweckdienlich. Gleichwohl habe das Ministerium ein großes Interesse daran, den Informationsfluss weiter zu verbessern und auch die Transparenz im Sinne eines Gesamtüberblicks zu optimieren. Dabei gelte es, die Ressortverantwortung jedes Ministeriums für seinen Ressortbereich und das berechnigte Interesse des CIO an Transparenz bei IT-Vorhaben in Einklang zu bringen. Eine Ausweitung des Geltungsbereichs der VwV IT-Standards wird ebenfalls als nicht zweckdienlich erachtet.

Ferner hält das Ministerium das BITBWG nicht für den geeigneten Regelungsstandort, um Festlegungen zur Sicherstellung der Standardisierung der Landes-IT zu treffen.

Die Landesregierung habe ein großes Interesse daran, den Grad der Abhängigkeit von externen Dienstleistern zu reduzieren. Dies setze hinreichende IT-Kompetenzen in der Verwaltung voraus, um Abhängigkeiten von Dritten möglichst zu vermeiden bzw. so gering wie möglich zu halten. Mit Open Source Software könne die auf allen Ebenen bestehende Abhängigkeit der Verwaltungen von proprietären Software-Anbietern reduziert werden.



Das Ministerium schließt sich der Empfehlung an, einen Übergang der IT von ForstBW auf eine verwaltungsinterne oder verwaltungsnahe Cloud-Struktur zu prüfen, sobald auf Landes- oder Bundesebene geeignete Lösungen zur Verfügung stehen.

## **Einzelplan 09:   Ministerium für Soziales, Gesundheit und Integration**

### **10   Förderung von Schulen an anerkannten Heimen (Kapitel 0918)**

Landtagsdrucksache 17/7110

**Das Förderverfahren für die Schulen an anerkannten Heimen für Minderjährige und Berufsbildungswerken ist sowohl für die Schulträger als auch für die Regierungspräsidien aufwendig und zeitintensiv. Das derzeit zur Unterstützung eingesetzte IT-Verfahren erfüllt die fachlichen Anforderungen nicht. Die Abrechnungen verzögern sich regelmäßig um mehrere Jahre. Die aufgeschobenen Zahlungsverpflichtungen für den Landeshaushalt belaufen sich auf rund 50 Mio. Euro.**

**Um die Förderung zu vereinfachen, könnte stärker als bisher mit Pauschalen gearbeitet werden. Auch die Vorgehensweise beim Einsatz von Lehrkräften aus dem Landesdienst an diesen Schulen könnte überdacht werden.**

#### **10.1   Ausgangslage**

Das Land fördert „Schulen an anerkannten Heimen für Minderjährige und Berufsbildungswerken“ (Schulen an Heimen) nach dem Kinder- und Jugendhilfegesetz für Baden-Württemberg. Historisch entstanden diese Schulen, um Kinder und Jugendliche zu beschulen, die in Heimen untergebracht waren und zugleich einen Anspruch auf ein sonderpädagogisches Bildungsangebot hatten. Sie zählen zu den Sonderpädagogischen Bildungs- und Beratungszentren (SBBZ).

Die Schulen an Heimen sind Privatschulen. Sie haben einen gesetzlichen Anspruch auf Erstattung der Personalkosten in voller Höhe, jedoch maximal in Höhe der Kosten an vergleichbaren öffentlichen Schulen. Zusätzlich zahlt das Land Sachkostenzuschüsse.

Im Schuljahr 2022/2023 wurden landesweit 80 Schulen an Heimen gefördert. Der jährliche Zuschuss für diese Einrichtungen lag 2022 bei rund 208 Mio. Euro, 2023 bei 222,5 Mio. Euro. Im Haushalt 2024 sind hierfür knapp 240 Mio. Euro veranschlagt. Die Finanzierung erfolgt aus dem Einzelplan des Ministeriums für Soziales, Gesundheit und Integration (Kapitel 0918 Titel 684 01).

#### **10.2   Prüfungsergebnisse**

##### **10.2.1   Ressortzuständigkeiten**

Für die Schulen an Heimen bestehen unterschiedliche Ressortzuständigkeiten. Während die Finanzierung über das Sozialministerium erfolgt, liegt die inhaltlich-fachliche Zuständigkeit beim Kultusministerium. Für alle anderen öffentlichen und privaten SBBZ ohne angegliedertes Heim ist das Kultusministerium hingegen sowohl inhaltlich als auch finanziell verantwortlich. Auch für den größten Teil der privaten Schulen hat das Kultusministerium

die inhaltliche, fachliche, pädagogische und finanzielle Entscheidungskompetenz inne. Es verfügt über den gesamten schulischen und pädagogischen Sachverstand.

Inzwischen besucht die überwiegende Zahl der Schülerinnen und Schüler die Schulen an Heimen als „Externe“, d. h. sie sind nicht in den angegliederten Heimen untergebracht. Daher entspricht deren Charakter mehr und mehr dem eines „normalen“ SBBZ. Für die Mehrzahl der Schülerinnen und Schüler liegt die fachliche Verantwortung damit dem Grunde nach beim Kultusministerium.

Aufgrund des gesetzlichen Anspruchs der Schulen an Heimen auf Förderung hat das Sozialministerium trotz des hohen Haushaltsansatzes keine finanziellen oder inhaltlichen Gestaltungsspielräume. Insoweit ist eine Trennung der Fach- und Finanzverantwortung nicht sachgerecht.

### **10.2.2 Verwaltungszuständigkeit**

Die Verwaltungsaufgaben und den unmittelbaren Kontakt zu den Schulträgern nehmen die Regierungspräsidien wahr. Außer im Regierungspräsidium Tübingen sind diese Schulverwaltungsaufgaben in der jeweiligen Abteilung 7 (Schule und Bildung) gebündelt. In Tübingen ist für die Abrechnung der Schulen an Heimen hingegen die Abteilung 2 (Wirtschaft, Raumordnung, Bau-, Denkmal- und Gesundheitswesen) zuständig. Die sonstigen Schulverwaltungsaufgaben werden auch in Tübingen von Abteilung 7 wahrgenommen.

Die Bündelung der Verwaltungsverfahren in einer Abteilung ist aus Sicht des Rechnungshofs sachgerecht. Synergieeffekte ergeben sich u. a. durch zentrale Ansprechpartner, kurze Wege innerhalb der Abteilung und aus der Vermeidung einer doppelten Aktenführung.

### **10.2.3 Zuschussverfahren**

Die Regierungspräsidien betreuen die Träger der Schulen an Heimen. Auf Grundlage der von den Schulträgern eingereichten Unterlagen berechnen sie die Abschlagszahlungen, die Zuschüsse zu den Personalkosten sowie die Sachkostenbeiträge und zahlen diese aus.

Die Förderung der Schulen an Heimen erfolgt derzeit - wie für alle privat getragenen SBBZ - in einem Mischsystem. Der Zuschuss für die Sachkosten ist pauschaliert. Basis für die Abrechnung der Personalkosten ist dagegen grundsätzlich die Höhe des tatsächlichen Aufwands (sogenannte „Spitzabrechnung“).

Das Abrechnungsverfahren ist nicht zuletzt wegen der damit verbundenen Vergleichsberechnungen sehr aufwendig, komplex und zeitintensiv: Die Regierungspräsidien prüfen die eingereichten Unterlagen (u. a. Gehalts- und Beihilfeabrechnungen, Unterrichtsstunden - Deputatsstunden -, Schülerzahlen) und rechnen jeden Personalfall im Rahmen der Schlussabrechnung nach. Für jede Lehrkraft wird eine individuelle Zuschussakte geführt.

Obwohl die Träger ihre Abrechnungen bereits zum 30. Juni des Folgejahres einreichen müssen, gelingt es den Regierungspräsidien nicht, die Spitzabrechnungen innerhalb eines akzeptablen Zeitraums zu erledigen. Die Schlussrechnungen erfolgen regelmäßig erst mit einem erheblichen Zeitverzug.

2023 rechneten die Regierungspräsidien die Jahre 2017, 2018 und 2019 ab. Teils waren jedoch noch Abrechnungen bis zum Jahr 2011 offen. Daraus resultieren hohe Abrechnungsrückstände sowie Erstattungsansprüche der Träger. Sozialministerium und Regierungspräsidien konnten die Höhe der Abrechnungsrückstände bisher nicht valide beziffern; sie wurden erst auf Nachfrage des Rechnungshofs erhoben. Insgesamt ergab sich ein Volumen von rund 50 Mio. Euro.

Die offenen Abrechnungen und die daraus zu erwartenden Forderungen der Träger führen zu hohen Vorbelastungen für künftige Haushalte. Ohne Kenntnis der Höhe der Rückstände und ohne einen voraussichtlichen Abbaupfad sind weder eine seriöse Haushaltsplanung noch sachgerechte Entscheidungen bei der Übertragung von Haushaltsresten möglich. Die Kenntnis der offenen Forderungen ist daher, neben den regelmäßig erforderlichen Sach- und Personalkostenprognosen, essenzielle Grundlage einer zielgenauen und inhaltlich nachvollziehbaren Bedarfsplanung.

Tabelle 10-1: Entwicklung der 2017 bis 2023 bei Kap. 0918 Tit. 684 01 in das Folgejahr übertragenen Ausgabereste sowie der insgesamt zur Verfügung stehenden Haushaltsmittel (in Mio. Euro; ohne Verstärkungen aus Tit. 381 01)

Jahr	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024
Soll	183,92	241,82	223,69	220,63	226,43	235,67	234,29	239,57
Zzgl. übertragene Ausgabe- reste des Vorjahres	11,92	25,65	59,38	51,31	10,00	8,57	4,14	
Gesamt-Soll	195,84	267,47	283,07	271,94	236,43	244,24	238,43	
Ist	170,19	187,10	189,84	198,59	209,09	207,79	222,50	
Saldo (Differenz Gesamt-Soll abzgl. Ist)	25,65	80,37	93,23	73,35	27,34	36,45	15,93	

Das Ist-Ergebnis lag in den vergangenen Jahren stets unter dem Haushaltsansatz, zuletzt (2023) um rund 12 Mio. Euro. Unter Berücksichtigung übertragener Reste wurden die Ermächtigungen 2023 um rund 16 Mio. Euro unterschritten. Angesichts der Höhe der Rückstände und damit potenzieller Nachzahlungen wird deutlich, dass die aktuell zur Verfügung stehenden Ermächtigungen (veranschlagte Mittel plus Haushaltsreste) jedenfalls bei einem zügigen Abbau der Rückstände zu einem Engpass führen könnten. Sowohl bei der Übertragung von Haushaltsresten bei der Rechnungslegung 2023 als auch bei der Aufstellung des Staatshaushaltsplans 2025/2026 sollte auf eine angemessene Berücksichtigung der bestehenden Risiken geachtet werden.

Die derzeitige Abrechnungspraxis führt auch bei den Trägern zu einem hohen Verwaltungsaufwand und Problemen, da diese teils über Jahre hinweg auf ihre Schlusszahlungen warten und die offenen Posten in ihren Bilanzen ausweisen müssen. Teils bis zu zehn Jahre zurückreichende Abrechnungsrückstände sind aus Sicht des Rechnungshofs nicht vertretbar.

#### **10.2.4 Elektronisches Fachverfahren**

Um die Personalkosten im Rahmen der Vergleichsberechnung nachzurechnen, nutzen die Regierungspräsidien ein elektronisches Fachverfahren, das jedes Jahr neu lizenziert werden muss. Allerdings verursacht das System einen unverhältnismäßig hohen Aufwand und erfüllt die Anforderungen der Regierungspräsidien nicht. Es läuft instabil, liefert teils unzutreffende Ergebnisse, erfordert eine jährliche Neuerfassung von Daten und verfügt über keine Schnittstelle zur elektronischen Akte.

#### **10.2.5 Möglichkeiten zur Verfahrensvereinfachung**

Das Abrechnungsverfahren ist komplex, umfangreich und zeitintensiv. Ziel muss es daher sein, den daraus resultierenden bürokratischen Aufwand für die Verwaltung und die privaten Träger deutlich zu verringern und damit zur Modernisierung und Verschlankung der Prozesse beizutragen. Daher sollte die Landesregierung weitergehende - mit einer Änderung der bisherigen Systematik verbundene - Lösungen in Betracht ziehen. Der Rechnungshof sieht mehrere Möglichkeiten, das Förderverfahren zu vereinfachen und zu beschleunigen:

##### **10.2.5.1 Zuweisung**

Derzeit werden Landesbeamte zur Dienstleistung an Schulen an Heimen beurlaubt. Die beamtenrechtlichen Vorschriften bieten allerdings nicht nur die Möglichkeit der Beurlaubung. Eine Alternative ist das Rechtsinstitut der Zuweisung nach § 20 Beamtenstatusgesetz (BeamtStG). Die Zuweisung soll dem Beamten - wenn öffentliche Interessen es erfordern - die Freistellung von der bisher ausgeübten Tätigkeit ermöglichen, ohne dass dieser beurlaubt werden muss. Dieses Instrument wird an anderer Stelle im Kultusbereich - etwa bei der Zuweisung von Tätigkeiten an Einrichtungen der Weiterbildung - bereits genutzt.

Bis zu 70 Prozent der Lehrkräfte an den Schulen an Heimen sind beurlaubte Beamte. Bei einer Zuweisung nach § 20 BeamStG würden die Besoldungs- und Beihilfezahlungen an die Beamten weiterhin direkt über das Landesamt für Besoldung und Versorgung abgewickelt werden. Eine Spitzabrechnung wäre für diesen Personenkreis somit nicht mehr erforderlich. Die Träger müssten die betreffenden Personalkostenbestandteile dann nicht mehr vorfinanzieren und auch keine kleinteiligen Abrechnungen gegenüber den Regierungspräsidien erstellen. Die Regierungspräsidien müssten keine Vergleichsberechnungen mehr anstellen und in großem Umfang Einzelbelege berücksichtigen. Allerdings entstünde beim Landesamt für Besoldung und Versorgung eine Mehrbelastung.

Durch die Nutzung des Rechtsinstituts der Zuweisung wäre bei den Trägern und bei den Regierungspräsidien für einen Großteil der Lehrkräfte eine erhebliche Verfahrensvereinfachung zu erreichen. Die mit der Komplexität des bisherigen Verfahrens einhergehende Gefahr von Verfahrensfehlern könnte reduziert werden. Zur Umsetzung müssten gegebenenfalls die gesetzlichen Grundlagen angepasst werden.

#### **10.2.5.2 Pauschalierung der Personalkostenerstattungen**

Die Förderung von Schulen in privater Trägerschaft in Baden-Württemberg ist sowohl hinsichtlich des Niveaus als auch des konkreten Verfahrens unterschiedlich ausgestaltet. Während für die Schulen an Heimen - wie für alle privat getragenen SBBZ - die Personalkosten spitz abgerechnet werden, erhält der größte Teil der geförderten Privatschulen diese im Rahmen einer pauschalierten Zuwendung. Für diese „Kopfsatzschulen“ sieht das Privatschulgesetz - vereinfacht dargestellt - einen Zuschuss je Schüler von 80 Prozent der bei einer entsprechenden Schule des öffentlichen Schulwesens entstehenden Kosten vor.

Dem Rechnungshof ist bewusst, dass SBBZ und „Kopfsatzschulen“ nicht vergleichbar sind und es sachliche Gründe für die unterschiedlichen Verfahren gibt. Um das Verfahren bei den Schulen an Heimen insgesamt zu vereinfachen, könnte gleichwohl über Möglichkeiten bzw. Elemente einer Pauschalierung nachgedacht werden. Dann würde sich der künftige Förderbetrag aus einem pauschalierten Personalkostenzuschuss und dem bisherigen Sachkostenbeitrag zusammensetzen. Sofern für verbeamtete Lehrkräfte künftig das Rechtsinstitut der Zuweisung genutzt wird, würde sich die Pauschalierung auf die angestellten Lehrkräfte beschränken.

Ansätze für eine Pauschalierung könnten beispielsweise einheitliche Zuschussbeträge je Besoldungs- bzw. Tarifgruppe und eine pauschale Abgeltung für den Beihilfeaufwand sein. Als Grundlage könnten aber auch die genehmigten Deputatsstunden dienen.

Eine Umstellung auf ein pauschaliertes Verfahren sollte haushaltsneutral erfolgen. Um dies zu gewährleisten, muss sich die Pauschale an Mittelwerten orientieren. Allerdings sind dann Unschärfen immanent: Die Träger müssten sich darauf einstellen, dass sie gegebenenfalls in einem Jahr ihre Ausgaben nicht vollständig erstattet bekommen, während in einem anderen Jahr eine Überfinanzierung erfolgen kann. Im Zeitablauf sollten sich die Effekte jedoch ausgleichen.

Eine Pauschalierung des Personalkostenzuschusses für die Schulen an Heimen könnte sich auch auf die sonstigen SBBZ in privater Trägerschaft auswirken. Eine Entscheidung für ein pauschales System wird deshalb nicht ohne eine parallele Überlegung für die sonstigen SBBZ getroffen werden können.

#### **10.2.5.3 Bündelung der Aufgaben bei einem Vor-Ort-Regierungspräsidium**

Unabhängig von systematischen Änderungen der Förderung wäre denkbar, das Abrechnungsverfahren an einem Regierungspräsidium zu konzentrieren. Die Bündelung an einer Stelle könnte den Aufbau von Know-how und die Aufgabenerledigung im Vertretungsfall erleichtern, zu einer Standardisierung von Prozessen beitragen und so insgesamt das Verfahren effizienter gestalten. Durch eine zentrale Datenerhebung, -verarbeitung und -pflege innerhalb eines Fachverfahrens könnten die bislang unterentwickelten Auswertungs- und Steuerungsmöglichkeiten verbessert werden.

### **10.3 Empfehlungen**

#### **10.3.1 Finanzielle Zuständigkeit an das Kultusministerium übertragen**

Die finanzielle Zuständigkeit für die Schulen an Heimen sollte vom Sozialministerium an das Kultusministerium übertragen werden. Fach- und Finanzkompetenz wären so in einem Ressort gebündelt.

#### **10.3.2 Verwaltungszuständigkeit vereinheitlichen**

Das Verwaltungsverfahren zur Abwicklung der Zuschüsse für Schulen an Heimen sollte einheitlich in den Schulabteilungen der Regierungspräsidien gebündelt werden.

#### **10.3.3 Fachverfahren gegebenenfalls anpassen**

Sofern das bisherige Verfahren der Spitzabrechnung beibehalten wird, sollte die eingesetzte Software den Anforderungen der Regierungspräsidien entsprechen und sachgerecht angepasst werden.

#### **10.3.4 Zuschussverfahren optimieren**

Die schon über Jahre hinweg offenen Schlussrechnungen sollten sukzessive, aber schnellstmöglich erstellt werden. Künftig sollten Schlussrechnungen mit einem maximalen Verzug von zwei bis drei Jahren erstellt werden.

Das Sozialministerium sollte auf Grundlage der aktuellen Abrechnungsrückstände eine konkrete Bedarfsplanung erstellen. Diese sollte mit dem Finanzministerium abgestimmt und im Rahmen der Rechnungslegung, bei der Haushaltsaufstellung sowie gegebenenfalls in der Mittelfristigen Finanzplanung berücksichtigt werden.

#### **10.3.5 Möglichkeiten zur Verfahrensvereinfachung prüfen**

Parallel zu den Bemühungen um die Modernisierung des bestehenden Abrechnungsverfahrens sollten die beteiligten Ministerien prüfen, ob für die verbeamteten Lehrkräfte an Schulen an Heimen - gegebenenfalls nach Änderung der rechtlichen Grundlagen - anstelle einer Beurlaubung künftig das Rechtsinstitut der Zuweisung genutzt werden kann.

Ergänzend sollte das Sozialministerium in Abstimmung mit dem Kultus- und dem Finanzministerium prüfen, ob das bisherige Abrechnungsverfahren für Schulen an Heimen haushaltsneutral auf einen pauschalierten Personalkostenzuschuss umgestellt werden kann.

Perspektivisch könnte geprüft werden, ob das Verwaltungsverfahren zentral von einem Regierungspräsidium mit landesweiter Zuständigkeit wahrgenommen werden kann.

#### 10.4 Stellungnahmen der Ministerien

Das Sozialministerium und das Kultusministerium haben getrennte, aber mit dem jeweils anderen Ressort abgestimmte Stellungnahmen abgegeben.

Das Sozialministerium teilt mit, dass seine Zuständigkeit für die Finanzierung der Schulen am Heim historisch gewachsen und aufgrund des hierbei zentralen Jugendhilfegedankens begründet sei. Bei den geförderten Schulen am Heim handele es sich um SBBZ in privater Trägerschaft, im Wesentlichen um SBBZ mit dem Förderschwerpunkt emotionale und soziale Entwicklung.

Die betreffenden Schulen seien an eine stationäre Jugendhilfeeinrichtung angebunden. Der Jugendhilfegedanke stehe somit im Vordergrund. Die heutigen Möglichkeiten der staatlichen Unterstützung hinsichtlich einer Unterbringung im häuslichen Umfeld der Familie führten zu anderen Konstellationen von Jugendhilfesettings als in den Siebziger- oder Achtzigerjahren. Damit führe auch die Unterscheidung zwischen „internen“ und „externen“ Schülerinnen und Schülern zunächst zu keiner anderen Bewertung.

Die Empfehlung hinsichtlich eines Wechsels der Zuständigkeit vom Sozialministerium zum Kultusministerium werde derzeit gemeinsam mit dem Kultusministerium ergebnisoffen geprüft.

In der Zusammenarbeit zwischen Sozialministerium und Regierungspräsidium Tübingen ergeben sich durch die Verortung der Abrechnung der Zuschüsse im dortigen Referat 23 keine Nachteile. Es konnten keine höheren Rückstände gegenüber den anderen Regierungspräsidien festgestellt werden. Gleichwohl werde das Regierungspräsidium Tübingen eine hausinterne Überprüfung der Zuständigkeiten durchführen.

Hinsichtlich des IT-Fachverfahrens herrsche Konsens, dass das derzeit zur Verfügung stehende IT-Fachverfahren angepasst werden muss. Im Herbst 2023 sei eine Projektgruppe für den Themenbereich der Spitzabrechnungen installiert worden, die die Abläufe beleuchten, Anforderungen an die Software festlegen und Lösungsansätze besprechen soll. Das Institut für Bildungsanalysen Baden-Württemberg nehme die Anforderungen auf.

Dem Sozialministerium und auch den Regierungspräsidien sei es ein großes Anliegen, die ausstehenden Schlussrechnungen zügig und zeitnah zu bearbeiten. Durch die Coronavirus-Pandemie hätten sich die Rückstände teilweise erhöht, weil Personal für andere Aufgaben abgezogen werden musste. Die personelle Ausstattung sei aber inzwischen wieder wie vor der Pandemie. Die Rückstände hätten dadurch im Betrag von über 15 Mio. Euro bereits aufgearbeitet werden können.

Das Sozialministerium werde die Empfehlung, Möglichkeiten zur Verfahrensvereinfachung zu prüfen, berücksichtigen. Die Vor- und Nachteile einer Schwerpunktsachbearbeitung sollen ebenso geprüft werden wie das Rechtsinstitut der Zuweisung von verbeamteten Lehrkräften und die Möglichkeit von pauschalierten Personalkostenzuschüssen. Dabei seien mögliche Auswirkungen auf die Förderung von privaten SBBZ zu beachten.

Das Kultusministerium weist darüber hinaus darauf hin, dass die Spitzabrechnung in der derzeitigen Form eine Gleichbehandlung mit den entsprechenden öffentlichen Schulen sicherstelle. Es sagt gleichwohl zu, die Möglichkeit von Zuweisungen verbeamteter Lehrkräfte zu prüfen. In Abstimmung mit dem Sozialministerium werde auch geprüft, inwieweit eine haushaltsneutrale Pauschalierung vor dem Hintergrund der Sicherstellung des sonderpädagogischen Bildungs- und Beratungsangebots erreicht werden könne.

Hinsichtlich einer möglichen Zuweisung erklärt das Kultusministerium ergänzend, dass die beiden Rechtsinstrumente Beurlaubung und Zuweisung mit unterschiedlichen Rechtsfolgen verbunden seien. Die Nutzung der Zuweisung müsse deshalb mit allen Folgen detailliert geprüft werden.



## **Einzelplan 10: Ministerium für Umwelt, Klima und Energiewirtschaft**

### **11 Förderung netzdienlicher Photovoltaik-Batteriespeicher (Kapitel 1009)**

Landtagsdrucksache 17/7111

**Das Förderverfahren war aufwendig und die Bearbeitung nicht vollständig digitalisiert. Die Verwaltungskosten für die Abwicklung der Förderung waren hoch. Bei der Neuauflage des Programms konnte mit den Maßnahmen bereits vor Veröffentlichung der Förderbedingungen begonnen werden. Dies führte zu einer Antragsflut und Mitnahmeeffekten. Die Erfolgskontrolle des Programms wurde im Wege einer Förderung finanziert und nicht als Dienstleistungsauftrag vergeben.**

#### **11.1 Ausgangslage**

Mit dem Förderprogramm Netzdienliche Photovoltaik (PV)-Batteriespeicher förderte das Umweltministerium Batteriespeicher in Verbindung mit PV-Anlagen. Ziel war, einen Anreiz für den Bau von PV-Anlagen zu schaffen. Start des Förderprogramms war im März 2018 (Altprogramm). Im April 2021 wurde das Programm erneut aufgelegt und bereits im Mai 2021 nach Ausschöpfung der Fördermittel wieder geschlossen (Neuauflage).

Für das Altprogramm waren zunächst Fördermittel von jährlich 1 Mio. Euro vorgesehen. Nach mehreren Mittelaufstockungen wurden letztlich Zuwendungen von 8,4 Mio. Euro bewilligt. Für die Neuauflage umfasst die Zuwendungssumme 7,6 Mio. Euro. Die Ausgaben für beide Auflagen einschließlich der Verwaltungskosten für die Abwicklung der Förderverfahren durch die Landeskreditbank Baden-Württemberg (L-Bank) betragen 19,3 Mio. Euro.

Zusätzlich förderte das Umweltministerium eine wissenschaftliche Begleitforschung zu dem Förderprogramm in zwei Projekten mit insgesamt 0,4 Mio. Euro. Die Begleitforschung führte das Institut für Stromrichtertechnik und Elektrische Antriebe der Rheinisch-Westfälischen Technischen Hochschule Aachen (RWTH Aachen) durch. Mit der Abwicklung der Förderverfahren für diese wissenschaftliche Begleitforschung wurde der externe „Projektträger Karlsruhe“ beauftragt.

Der Rechnungshof prüfte die Abwicklung des Förderprogramms. Darüber hinaus wurden die Förderverfahren der wissenschaftlichen Begleitforschung betrachtet.

#### **11.2 Prüfungsergebnisse**

##### **11.2.1 Hohe Verwaltungskosten in Kauf genommen**

Für die externe Abwicklung des Altprogramms holte das Umweltministerium zwei Angebote ein. Es übertrug die Abwicklung der L-Bank. Bei der Neuauflage sah das Ministerium davon ab, Vergleichsangebote einzuholen. Es beauftragte erneut die L-Bank, die nach Verhandlungen mit dem Ministerium ein Angebot erstellt hatte.

Bei der Aufstellung des Altprogramms waren Verwaltungskosten von 13 Prozent des Bewilligungsvolumens eingeplant. Bei der Neuauflage waren es 24 Prozent. Letztlich betrugen die Verwaltungskosten beim Altprogramm 16 Prozent und bei der Neuauflage 26 Prozent der bewilligten Fördermittel. Das Ministerium nahm sowohl beim Altprogramm als auch bei der Neuauflage hohe Verwaltungskosten in Kauf. Es prüfte auch nicht, ob diese reduziert werden können.

Die voraussichtlichen Ausgaben für die wissenschaftliche Begleitforschung berücksichtigte das Ministerium weder bei der Aufstellung des Altprogramms noch bei der Neuauflage.

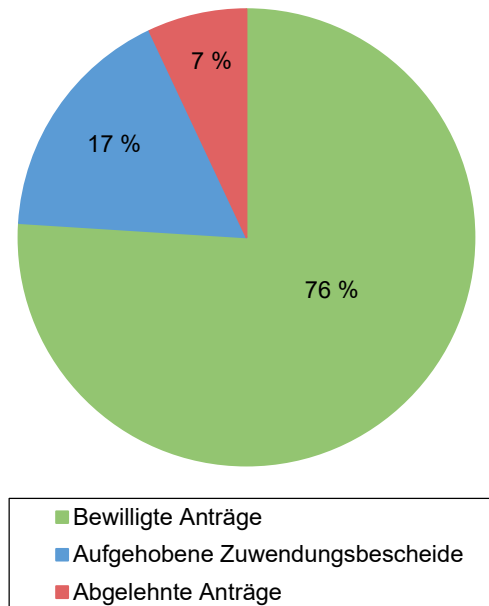
#### **11.2.2 Verzögerungen bei der Bewilligung durch mehrfache Verfahren zur Mittelaufstockung**

Bei der Konzeption des Altprogramms stellte das Ministerium fest, dass mit dem vorgesehenen Bewilligungsvolumen von jährlich 1 Mio. Euro nur 0,7 Prozent des für die Klimaschutzziele jährlich erforderlichen PV-Zubaus erreicht werden kann. Dem Ministerium war bewusst, dass das Förderprogramm ohne zusätzliche Mittel nur eine geringe Wirkung entfalten würde.

Die für 2018 vorgesehenen Fördermittel von 1 Mio. Euro waren bereits nach 4 Monaten durch Bewilligungen gebunden. Ein Förderstopp konnte nur durch mehrfache Aufstockung der Mittel vermieden werden. Im neuen Haushaltsjahr standen zusätzliche Mittel erst ab März 2019 zur Verfügung. Bis dahin konnten 1.300 Förderanträge mit beantragten Zuwendungen von 3,8 Mio. Euro nicht bewilligt werden. Anfang Juli 2019 wurde das Programm geschlossen.

Bei der L-Bank gingen 4.700 Förderanträge ein. Davon bewilligte die L-Bank 76 Prozent mit Zuwendungen von 8,4 Mio. Euro. 17 Prozent der Anträge wurden zwar zunächst bewilligt, die Bewilligung aus unterschiedlichen Gründen jedoch wieder aufgehoben. Beispielsweise war in mehreren Fällen bereits vor der Bewilligung mit den Maßnahmen begonnen worden. 7 Prozent der Anträge wurden abgelehnt.

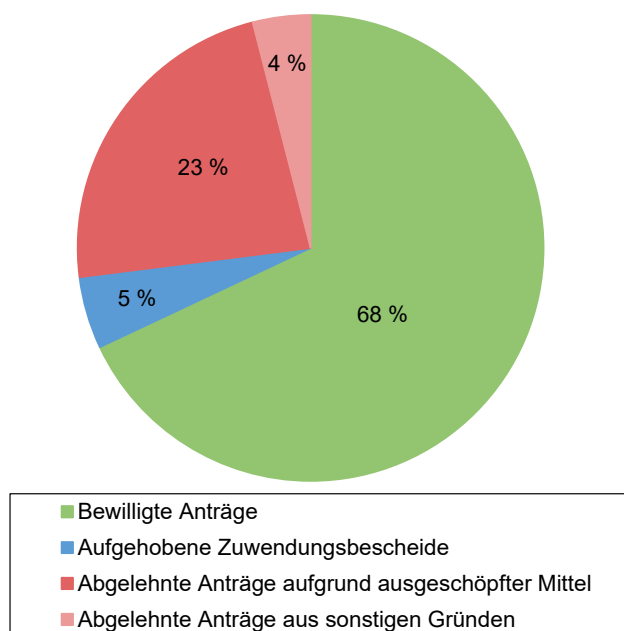
Abbildung 11-1: Förderanträge des Altprogramms nach Bearbeitungsstand



### 11.2.3 Antragsflut bei der Neuauflage des Förderprogramms

Der Start der Neuauflage war im April 2021. Bei der L-Bank gingen mehr als 5.300 Förderanträge ein. Davon bewilligte die L-Bank 68 Prozent mit Zuwendungen von 7,6 Mio. Euro (Stand Mai 2023). 5 Prozent der Anträge wurden zwar zunächst bewilligt, die Bewilligung aus unterschiedlichen Gründen jedoch wieder aufgehoben. 27 Prozent der Förderanträge wurden abgelehnt.

Abbildung 11-2: Förderanträge der Neuauflage nach Bearbeitungsstand



### Fördermittel nach kurzer Zeit ausgeschöpft

Bereits Anfang Mai 2021 wurde aufgrund der hohen Antragszahlen klar, dass die für die zweijährige Laufzeit vorgesehenen Fördermittel von 8,4 Mio. Euro ausgeschöpft sein mussten. Sechs Wochen nach dem Start wurde das Programm daher geschlossen. Erst im September 2021 entschied das Umweltministerium, keine zusätzlichen Mittel bereitzustellen, und die L-Bank begann damit, Anträge wegen ausgeschöpfter Fördermittel abzulehnen. Den genauen Zeitpunkt mit Uhrzeit, an dem das Bewilligungsvolumen ausgeschöpft war, konnte die L-Bank aufgrund der hohen Anzahl der Förderanträge nur sukzessiv ermitteln und erst im Dezember 2021 genau bestimmen. Die Fördermittel waren bereits eine Woche vor Schließung des Programms ausgeschöpft gewesen. Alleine in dieser Woche waren mehr als 600 Förderanträge eingegangen, weitere 600 nach Schließung des Programms. Insgesamt wurden mehr als 1.200 Anträge wegen ausgeschöpfter Fördermittel abgelehnt. Viele potenzielle Antragstellerinnen und Antragsteller begannen während der Antragsfrist mit den Vorbereitungen für ein Fördervorhaben. Noch bevor sie ihren Antrag einreichen konnten, wurde das Programm beendet. Die Schließung des Förderprogramms und Ablehnung der Förderanträge führte bei den betroffenen Antragstellerinnen und Antragstellern, aber auch bei beauftragten Fachfirmen zu großem Unmut.

Die L-Bank stellte dem Umweltministerium für die Abwicklung der Förderverfahren Verwaltungskosten von 2 Mio. Euro in Rechnung. Davon entfielen 0,3 Mio. Euro auf Ablehnungen aufgrund ausgeschöpfter Fördermittel. Diesem Aufwand stand keinerlei Nutzen gegenüber. Die abgelehnten Förderanträge verursachten einen hohen Verwaltungsaufwand, ohne zur Zielerreichung des Förderprogramms beizutragen.

### **Mitnahmeeffekte durch vorzeitigen Maßnahmenbeginn**

Die Verwaltungsvorschrift zur Neuauflage des Förderprogramms veröffentlichte das Umweltministerium am 24. Februar 2021, Förderanträge konnten ab April 2021 gestellt werden.

Nach den haushaltsrechtlichen Bestimmungen dürfen Zuwendungen nur für Vorhaben bewilligt werden, die noch nicht begonnen worden sind. Ausnahmen können zugelassen werden. Ein Vorhaben ist begonnen, sobald dafür entsprechende Aufträge erteilt wurden.

Bei der Neuauflage hat das Umweltministerium - nach Beteiligung des Rechnungshofs - festgelegt, dass mit den Vorhaben bereits nach Antragstellung begonnen werden kann. Darüber hinaus konnten noch nicht fertiggestellte Vorhaben gefördert werden, die zwischen Januar und März 2021 - d. h. vor dem Start der Neuauflage - begonnen worden waren. Die Notwendigkeit für die Ausnahme begründete das Ministerium im Vorfeld u. a. damit, dass mit einer hohen Nachfrage zu rechnen sei und ein Vorhabenbeginn erst nach der Bewilligung zu einer erheblichen Verzögerung beim Mittelabfluss führen würde. Es ging davon aus, die Regel sei ein vorzeitiger Beginn nach Antragstellung. Diese Einschätzung ist nicht bzw. nur bedingt eingetroffen. Bei 32 Prozent der bewilligten Förderanträge mit einem Bewilligungsvolumen von 2,4 Mio. Euro lag der Vorhabenbeginn zwischen Januar und März 2021. Die Zulassung des vorzeitigen Maßnahmenbeginns vor dem Start der Neuauflage war eine wesentliche Ursache für die Antragsflut.

Um einen reinen Mitnahmeeffekt handelte es sich bei den Vorhaben, mit denen bereits zwischen Januar und Februar 2021, also vor der Veröffentlichung der Verwaltungsvorschrift zur Neuauflage, begonnen worden war. Die Antragstellerinnen und Antragsteller konnten nicht davon ausgehen, eine Zuwendung zu erhalten. Sie hatten ihre Investitionsentscheidung bereits getroffen, die Förderung konnte diese nicht mehr beeinflussen. Diese Maßnahmen wären auch ohne eine Zuwendung des Landes umgesetzt worden. Die Mitnahmeeffekte betreffen 13 Prozent der bewilligten Förderanträge mit einem Bewilligungsvolumen von 1 Mio. Euro.

## **11.2.4 Medienbrüche und hoher Aufwand bei der Abwicklung der Förderverfahren**

### **11.2.4.1 Abwicklung nicht vollständig digitalisiert**

Zur Bearbeitung von Förderverfahren setzt die L-Bank ein von ihr entwickeltes IT-Verfahren ein. Für das Altprogramm und die Neuauflage stellte die L-Bank Online-Formulare zur Verfügung. Der Antrag bzw. Verwendungsnachweis umfasste in der Regel mehr als 20 Seiten. Die Antragstellerinnen und Antragsteller mussten die Formulare ausdrucken, unterschreiben und als Scan per E-Mail oder auf dem Postweg einreichen. Eine elektronische Unterschrift und automatische Weiterbearbeitung der online ausgefüllten Formulare war nicht möglich. Für die Weiterbearbeitung musste die L-Bank die übermittelten Daten manuell in ihr IT-Verfahren übertragen. Teilweise haben die Antragstellerinnen und Antragsteller der L-Bank Unterlagen sowohl per E-Mail als auch auf dem Postweg übersandt. Dabei kam es vor, dass die L-Bank Anträge doppelt erfasste und teilweise doppelt bewilligte.

Die unzureichende technische Unterstützung machte das Förderverfahren für die Antragstellerinnen und Antragsteller und für die L-Bank aufwendig sowie fehleranfällig. Bei einer medienbruchfreien Abwicklung wäre dies vermeidbar gewesen.

#### **11.2.4.2 Erfahrungen aus dem Altprogramm nicht zur Optimierung der Zuwendungsverfahren genutzt**

Mit dem Förderantrag war sowohl beim Altprogramm als auch bei der Neuauflage die Einhaltung der technischen Fördervoraussetzungen durch Erklärungen des Händlers, Herstellers oder Installateurs nachzuweisen. Viele Antragstellerinnen und Antragsteller reichten fehlerhafte oder unvollständige Unterlagen ein. Der Bearbeitungsaufwand der L-Bank war hoch, da es regelmäßig Rückfragen gab oder Unterlagen nachgefordert werden mussten. Hierdurch verzögerte sich die Antragsbearbeitung. Bei der Neuauflage kam erschwerend hinzu, dass in kürzester Zeit eine hohe Anzahl an Förderanträgen einging. Förderanträge der Neuauflage bewilligte die L-Bank erst 3 bis 12 Monate nach Eingang der Anträge. Einzelne Verfahren dauerten sogar 17 Monate.

Das Ministerium hat bei der Neuauflage des Förderprogramms die Erfahrungen aus dem Altprogramm nicht genutzt, um das Antragsverfahren ersichtlich zu vereinfachen oder zu verbessern.

#### **11.2.5 Erfolgskontrolle im Wege einer Förderung finanziert und nicht als Dienstleistungsauftrag vergeben**

Der Schwerpunkt der wissenschaftlichen Begleitforschung der RWTH Aachen lag auf der Markt- und Technologieentwicklung von PV-Batteriespeichern in Baden-Württemberg und der Wirkungsanalyse des Förderprogramms. Mit der Wirkungsanalyse wurde untersucht, ob das Förderprogramm einen positiven Marktanreiz hatte und inwieweit es den Zubau von PV-Anlagen und Speichern unterstützte. Darüber hinaus wurde ermittelt, welches Investitionsvolumen durch das Förderprogramm ausgelöst wurde.

Die Wirkungsanalyse der wissenschaftlichen Begleitforschung beinhaltete die Erfolgskontrolle des Förderprogramms Netzdienliche PV-Batteriespeicher. Dabei handelt es sich nach der Landeshaushaltsordnung um eine Aufgabe, die dem Land als Zuwendungsgeber obliegt. Für alle finanzwirksamen Maßnahmen ist eine Erfolgskontrolle durchzuführen. Diese soll u. a. feststellen, ob die mit der Maßnahme angestrebten Ziele erreicht wurden und die Maßnahme ursächlich für die Zielerreichung war.

Nach Auffassung des Rechnungshofs hätte die Wirkungsanalyse (Erfolgskontrolle) im Wege eines öffentlichen Dienstleistungsauftrags unter Berücksichtigung der Vergabevorschriften vergeben werden müssen. Die Erstattung der Ausgaben der RWTH Aachen für die Wirkungsanalyse hätte nicht in Form einer Zuwendung erfolgen dürfen.

### **11.3 Empfehlungen**

#### **11.3.1 Bei Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen von Förderprogrammen sämtliche Kosten einbeziehen**

Bei Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen für Förderprogramme sollten nicht nur die Ausgaben für die Förderung, sondern sämtliche anfallende Kosten berücksichtigt werden. Hierzu gehören neben den Verwaltungskosten für die Abwicklung der Förderverfahren beispielsweise auch Ausgaben für die Durchführung der Erfolgskontrolle.

Förderprogramme, bei denen Verwaltungskosten von mehr als 10 Prozent des Bewilligungsvolumens zu erwarten sind, sollten in der Regel nicht aufgelegt werden.

### **11.3.2 Notwendigkeit eines vorzeitigen Maßnahmenbeginns sorgfältig prüfen**

Die Notwendigkeit eines vorzeitigen Maßnahmenbeginns für einen gesamten Förderbereich ist sorgfältig zu prüfen. Sofern ein solcher zugelassen wird, sollte er erst nach Inkrafttreten des Förderprogramms und nach Antragstellung möglich sein. Ein früherer Maßnahmenbeginn sollte nicht zulässig sein, da in diesem Fall Mitnahmeeffekte unvermeidlich sind.

### **11.3.3 Förderverfahren digital und medienbruchfrei abwickeln**

Förderverfahren sollten digital durchgeführt werden. Es sollten IT-Verfahren eingesetzt werden, die eine möglichst medienbruchfreie Abwicklung aller Prozessschritte der Förderverfahren zulassen.

### **11.3.4 Aufwand für Förderverfahren optimieren**

Es sollte darauf geachtet werden, dass das Zuwendungsverfahren einfach und schlank ausgestaltet ist. Vorzulegende Unterlagen sollten dem Fördergegenstand angemessen sein. Dabei muss allerdings gewährleistet sein, dass die Bewilligungsstelle die zuwendungsrechtlichen Vorgaben prüfen kann. Der Bearbeitungsaufwand sollte sowohl für die Bewilligungsstelle als auch für die Antragstellerinnen und Antragsteller vertretbar sein und in einem angemessenen Verhältnis zur Förderung stehen.

### **11.3.5 Aufgaben des Landes als Dienstleistungsauftrag vergeben**

Sofern Aufgaben des Landes, wie die Durchführung der Erfolgskontrolle, einem Dritten übertragen werden sollen, sind diese Leistungen im Wege eines öffentlichen Dienstleistungsauftrags zu vergeben.

## **11.4 Stellungnahme des Ministeriums**

Das Umweltministerium erklärt, es werde bei künftigen Förderprogrammen darauf achten, sämtliche anfallende Kosten in die Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen einzubeziehen. Generell würden Förderprogramme mit komplexen Fördergegenständen und niedrigen Fördersummen in Verbindung mit hohen Fallzahlen zu vergleichsweise hohen Verwaltungskosten führen. Dem Ministerium sei bewusst, dass die Verwaltungskosten für das Förderprogramm im Verhältnis zum Bewilligungsvolumen sehr hoch gewesen seien. Es sei jedoch der Auffassung, dass die Verwaltungsausgaben und die Aufwendungen für die Erfolgskontrolle nicht zur Unwirtschaftlichkeit des Förderprogramms geführt hätten. Diese

zeige das Verhältnis der durch das Förderprogramm ausgelösten Investitionen von 12 Euro je eingesetztem Euro Förderung. Das Förderprogramm sei ein Erfolg gewesen.

Das Ministerium führt aus, es sei prinzipiell richtig gewesen, bei der Neuauflage des Förderprogramms einen vorzeitigen Maßnahmenbeginn zuzulassen. Andernfalls hätten die Antragstellenden zu lange mit der Umsetzung ihrer Vorhaben warten müssen. Dies hätte in einer relevanten Zahl von Fällen vermutlich zum Abbruch der begonnenen Investitionsaktivitäten geführt. Die Zulassung des vorzeitigen Maßnahmenbeginns vor Antragstellung sei der spezifischen Situation geschuldet gewesen und sei nicht das Standardvorgehen. Im Übrigen sei die Regelung sowohl mit dem Finanzministerium als auch mit dem Rechnungshof abgestimmt gewesen.

Aus Sicht des Ministeriums sei es unstrittig, dass Förderverfahren digital durchgeführt und medienbruchfreie IT-Verfahren zur Abwicklung eingesetzt werden sollten. Die Voraussetzungen dafür müssten ressortübergreifend geschaffen werden.

Das Ministerium sagt zu, bei künftigen Förderverfahren eingehend zu untersuchen, wie der Bearbeitungsaufwand für die Antragstellenden reduziert werden könne, insbesondere, wenn die Fördersumme vergleichsweise niedrig sei.

Die Gewährung einer Zuwendung für die wissenschaftliche Begleitforschung erachtet das Ministerium für zweckmäßig. Ein öffentlicher Auftrag liegt nach Auffassung des Ministeriums nur vor, wenn ein Unternehmen sich im Austausch gegen ein Entgelt verpflichtet, eine bestimmte Leistung zu erbringen. Eine Verpflichtung, Aufgaben der Erfolgskontrolle als öffentlichen Auftrag zu vergeben, habe sich weder aus den Vorschriften des Vergaberechts noch aus anderen gegebenenfalls heranzuziehenden Anknüpfungsnormen ergeben. Das Ministerium stellt fest, aus Gründen der Wirtschaftlichkeit und zur Vermeidung von Prozessrisiken könne es jedoch zukünftig in geeigneten Fällen geboten sein, sich für einen öffentlichen Auftrag zu entscheiden.

## 11.5 Schlussbemerkung

Der Rechnungshof begrüßt, dass das Umweltministerium die Empfehlungen zu Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen und zur Optimierung des Aufwands der Förderverfahren aufgreift. Im Übrigen bleibt der Rechnungshof bei seiner Auffassung, dass die Zulassung des vorzeitigen Maßnahmenbeginns vor Antragstellung zu Mitnahmeeffekten führte und ist hierfür sensibilisiert.

Die Aussagen des Ministeriums zum ausgelösten Investitionsvolumen werden bereits durch die wissenschaftliche Begleitforschung der RWTH Aachen relativiert. Demnach hätten rund ein Drittel der Zuwendungsempfänger den PV-Batteriespeicher und zwei Drittel die PV-Anlage auch ohne die Förderung installiert.



## **Einzelplan 12: Allgemeine Finanzverwaltung**

### **12 Abzug von außergewöhnlichen Belastungen nach §§ 33, 33b Einkommensteuergesetz (Kapitel 1201)**

Landtagsdrucksache 17/7112

**Das Risikomanagementsystem der Steuerverwaltung sollte im Bereich der außergewöhnlichen Belastungen nach § 33 Einkommensteuergesetz angepasst werden.**

**Pflege-Pauschbeträge wurden vielfach in unzutreffender Höhe berücksichtigt. Die Eintragungssystematik zum Pflegegrad auf dem Formular „Anlage Außergewöhnliche Belastungen“ sollte verständlicher und damit bürgerfreundlicher gestaltet werden.**

#### **12.1 Ausgangslage**

Nach § 33 Einkommensteuergesetz (EStG) können bestimmte Aufwendungen, die z. B. durch Behinderung, Krankheit, Pflegebedürftigkeit oder Todesfall verursacht sind, als außergewöhnliche Belastungen steuermindernd berücksichtigt werden.

Pflegende können für eine pflegebedürftige Person anstelle der tatsächlichen Pflegekosten nach § 33 EStG unter bestimmten Voraussetzungen einen Pflege-Pauschbetrag geltend machen (§ 33b EStG). Bis zum Veranlagungszeitraum 2020 wurde der Pflege-Pauschbetrag nur gewährt, wenn für die pflegebedürftige Person eine Behinderung mit dem Merkzeichen „H“ (hilfflos) festgestellt oder der Pflegegrad 4 oder 5 zuerkannt war. Seit dem Veranlagungszeitraum 2021 wird ein Pflege-Pauschbetrag auch für die Pflegegrade 2 und 3 gewährt.

Jedes Jahr werden landesweit in mindestens 200.000 Einkommensteuerfällen außergewöhnliche Belastungen von mehr als 550 Mio. Euro steuermindernd berücksichtigt. Aufgrund der Gesetzesänderung zum Veranlagungszeitraum 2021 und der demographischen Entwicklung nimmt die Bedeutung von Pflege-Pauschbeträgen erheblich zu.

Seit der Einführung eines Risikomanagementsystems haben die Beschäftigten der Finanzämter auch die außergewöhnlichen Belastungen nur insoweit zu prüfen, als das System den Sachverhalt als prüfungswürdig einstuft und einen entsprechenden (Prüf-) Hinweis ausgibt.

Vor diesem Hintergrund haben wir den Abzug von außergewöhnlichen Belastungen nach §§ 33, 33b EStG landesweit untersucht.

#### **12.2 Prüfungsergebnisse**

##### **12.2.1 Ausgestaltung des Risikomanagementsystems**

Das Risikomanagementsystem der Steuerverwaltung greift bei den außergewöhnlichen Belastungen unter anderem auf die Angaben in der Steuererklärung zurück. Dabei steuert

es die Fälle je nach Art der Aufwendungen nach unterschiedlichen Regeln zur personellen Prüfung aus.

Bei der Auswertung der landesweiten Daten stellten wir fest, dass dadurch in den Veranlagungszeiträumen 2020 und 2021 bei einer Aufwendungsart insgesamt 24 Mio. Euro ungeprüft steuermindernd berücksichtigt wurden, die bei anderen Aufwendungsarten zur Prüfung ausgesteuert worden wären.

Dies war nicht sachgerecht, denn: Soweit die Bediensteten der Finanzämter Aufwendungen dieser einen Art aufgrund von Hinweisen des Risikomanagementsystems prüften, ließen sie lediglich rund 54 Prozent der Aufwendungen zum Abzug zu. Eine Prüfung der - ungeprüften - 24 Mio. Euro durch die Finanzämter hätte daher nach unserer Auffassung zu Steuermehreinnahmen in Millionenhöhe geführt.

## 12.2.2 Pflege-Pauschbetrag

### 12.2.2.1 Fehlerhafte Angaben zum Pflege-Pauschbetrag

Wird ein Pflege-Pauschbetrag beantragt, sind im Formular „Anlage Außergewöhnliche Belastungen“ der Steuererklärung Angaben zum Pflegegrad beziehungsweise dem Merkzeichen „H“ erforderlich. Liegt bei der gepflegten Person eine Behinderung mit dem Merkzeichen „H“ vor, ist immer die Ziffer 4 zu erfassen, auch wenn dieser Person lediglich der Pflegegrad 2 oder 3 zuerkannt ist.

Abbildung 12-1: Eintragungsmöglichkeiten zum Pflegegrad/Merkzeichen „H“

16	Für die pflegebedürftige Person wurde folgender Pflegegrad / folgendes Merkzeichen festgestellt:	203	<div>2 = Pflegegrad 2 3 = Pflegegrad 3 4 = Pflegegrad 4 oder 5 und / oder Merkzeichen „H“</div>
----	--	-----	---

Bei 2.157 Fällen des Veranlagungszeitraums 2021 wurde ein Pflege-Pauschbetrag für die Pflegegrade 2 oder 3 antragsgemäß gewährt, obwohl für die gepflegte Person beim Behinderten-Pauschbetrag eine Behinderung mit dem Merkzeichen „H“ berücksichtigt wurde. Dies schließt sich jedoch gegenseitig aus. Die Bescheide sind somit fehlerhaft. Die Pflege-Pauschbeträge sind regelmäßig in zu geringer Höhe gewährt worden. In knapp 1.900 Fällen betraf dies Pflege-Pauschbeträge für behinderte Kinder.

Zum Zeitpunkt unserer Datenanalyse waren etwas mehr als 50 Prozent der Veranlagungen 2021 durchgeführt. Vor diesem Hintergrund werden mit dem Abschluss der Veranlagungskampagne 2021 allein in Baden-Württemberg rund 4.000 Fälle betroffen sein.

Bei den Pflege- und Behinderten-Pauschbeträgen handelt es sich um sogenannte Dauer Sachverhalte. Sofern keine tatsächlichen Änderungen eintreten, werden diese Sachverhalte regelmäßig - z. B. durch die Funktion Datenübernahme aus dem Vorjahr in einschlägigen Steuerprogrammen - über viele Jahre gleichbleibend erklärt. Daher besteht Handlungsbedarf.

Wir führen die un schlüssigen Angaben ganz überwiegend auf die Eintragungssystematik für die Beantragung des Pflege-Pauschbetrags zurück. Liegt das Merkzeichen „H“ vor, ist unabhängig vom tatsächlichen Pflegegrad die Ziffer 4 zu erfassen. Dies beachteten die Steuerpflichtigen vielfach nicht und trugen stattdessen den tatsächlichen Pflegegrad ein.

#### **12.2.2.2 Gesetzliche Regelung zur Vorlage der Nachweise**

Beim Pflege-Pauschbetrag handelt es sich wie beim Behinderten-Pauschbetrag um einen Sachverhalt, der sich meistens über viele Jahre steuerlich auswirkt. Solche Sachverhalte sollten daher bei ihrer erstmaligen Geltendmachung eingehend geprüft werden. Vor diesem Hintergrund sieht die Einkommensteuer-Durchführungsverordnung beim Behinderten-Pauschbetrag Folgendes vor:

Bei erstmaliger Geltendmachung des Pauschbetrags oder bei Änderung der Verhältnisse hat der Steuerpflichtige entsprechende Unterlagen dem Finanzamt vorzulegen.

Für die erstmalige Geltendmachung des Pflege-Pauschbetrags oder bei einer Änderung des Pflegegrads besteht dagegen keine entsprechende Regelung.

#### **12.2.2.3 Elektronische Übermittlung der Daten**

Die Gewährung eines Behinderten-Pauschbetrags setzt seit dem Veranlagungszeitraum 2017 grundsätzlich eine elektronische Übermittlung des Grads der Behinderung von der zuständigen Stelle an die Finanzbehörden voraus. Das elektronische Übermittlungsverfahren steht allerdings immer noch nicht zur Verfügung.

Beim Pflege-Pauschbetrag ist eine elektronische Übermittlung des Pflegegrads an die Finanzbehörden bislang gesetzlich nicht vorgesehen.

### **12.3 Empfehlungen**

#### **12.3.1 Risikomanagementsystem anpassen**

Der Rechnungshof empfiehlt, auf Bund-/Länderebene darauf hinzuwirken, dass das Risikomanagementsystem im Bereich der dem Ministerium aufgezeigten Aufwendungsart sachgerecht ausgestaltet wird.

#### **12.3.2 Pflege-Pauschbeträge überprüfen**

Der Rechnungshof regt an, das Veranlagungsjahr 2021 hinsichtlich der Pflege-Pauschbeträge zeitnah zu überprüfen. Durch eine Auswertung der landesweiten Daten sollten die fehlerhaft veranlagten Fälle ermittelt und sichergestellt werden, dass sie durch die Finanzämter bei der nächsten Einkommensteuer-Veranlagung aufgegriffen werden.

#### **12.3.3 Pflege-Pauschbetrag - Eintragungssystematik überdenken**

Der Rechnungshof empfiehlt, die Eintragungssystematik zum Pflegegrad auf dem Formular „Anlage Außergewöhnliche Belastungen“ baldmöglichst verständlicher und damit bürgerfreundlicher zu gestalten.

#### **12.3.4 Pflegegrad elektronisch übermitteln**

Der Rechnungshof regt an, den Pflegegrad an die zuständige Finanzbehörde elektronisch zu übermitteln. Am Beispiel des Behinderten-Pauschbetrags zeigt sich allerdings, dass es oftmals lange dauert, eine gesetzliche Regelung aufgrund der erforderlichen Programmierarbeiten umzusetzen. Vor diesem Hintergrund sollten die Regelungen zum Pflege-Pauschbetrag (§ 65 Einkommensteuer-Durchführungsverordnung) zeitnah entsprechend der Regelungen zum Behinderten-Pauschbetrag dahingehend geändert werden, dass

- die Gewährung des Pflege-Pauschbetrags eine elektronische Übermittlung des Pflegegrads voraussetzt und
- die Steuerpflichtigen - bis zur Umsetzung der elektronischen Übermittlung - bei erstmaliger Geltendmachung eines Pflege-Pauschbetrags oder bei einer Änderung der Verhältnisse den entsprechenden Bescheid vorzulegen haben.

#### **12.4 Stellungnahme des Ministeriums**

Das Ministerium für Finanzen teilt mit, es werde die vom Rechnungshof empfohlene Überprüfung für das Veranlagungsjahr 2021 durchführen. Die Finanzämter werden die fehlerhaft veranlagten Fälle aufgreifen.

Das Ministerium unterstütze die weiteren Empfehlungen des Rechnungshofs, die Eintragungssystematik zum Pflegegrad bürgerfreundlicher zu gestalten sowie ein Datenübermittlungsverfahren für den Pflegegrad einzuführen.

Der Empfehlung, das Risikomanagementsystem bei einer Aufwendungsart sachgerechter auszugestalten, werde es zunächst nicht folgen. Es nehme die Empfehlung aber zum Anlass, auf eine Verbesserung der Qualität der Steuererklärungen in diesem Bereich hinzuwirken. Sollte eine im Nachgang durchgeführte Evaluierung keine Verbesserung zeigen, werde das Ministerium unter Berücksichtigung der Empfehlung des Rechnungshofs weitere geeignete Maßnahmen ergreifen.

#### **12.5 Schlussbemerkung**

Der Rechnungshof begrüßt, dass das Ministerium für Finanzen seinen Empfehlungen weitgehend folgt.

Ob die vom Ministerium angekündigten Maßnahmen ausreichen, um auf die vom Rechnungshof empfohlene Anpassung des Risikomanagementsystems verzichten zu können, bleibt abzuwarten.

## 13 Umgang der Steuerverwaltung mit digitalen Prüflisten (MÜSt-Übersichten) (Kapitel 1201)

Landtagsdrucksache 17/7113

**Unerledigte, vorläufige sowie verjährungsbedrohte Steuerfestsetzungen sind zur Vermeidung drohender Steuerausfälle mithilfe digitaler Prüflisten zu überwachen. Die Finanzämter kommen dieser Vorgabe nur unzureichend nach. Die Listeneinträge sollten konsequent aufgearbeitet und die Bediensteten hinsichtlich der festgestellten Bearbeitungsdefizite geschult werden.**

### 13.1 Ausgangslage

Zur maschinellen Überwachung von Steuerfällen (MÜSt) setzt die Steuerverwaltung ein IT-Verfahren ein. Dieses überwacht bestimmte Steuerfestsetzungen und fasst die Überwachungstatbestände in digitalen Prüflisten, den sogenannten MÜSt-Übersichten zusammen.

Hiervon sind die Fälle folgender Übersichten von den Bediensteten mindestens einmal jährlich zu prüfen und zu bearbeiten:

- Die Übersicht „Unerledigte Fälle“, in welcher Steuerfälle ausgewiesen werden, wenn die gesetzliche Frist zur Abgabe der Steuererklärung bereits abgelaufen, jedoch noch keine Festsetzung gespeichert ist.
- Die Übersicht „Vorläufige Fälle“, welche alle Festsetzungen wiedergibt, die von den Finanzämtern vorläufig durchgeführt wurden.
- Die Übersicht „Verjährungsbedrohte Fälle“, welche unerledigte, unter dem Vorbehalt der Nachprüfung stehende und vorläufige Steuerfestsetzungen enthält, für die vor Ablauf des folgenden Kalenderjahres Festsetzungsverjährung eintritt.

Das Ergebnis dieser Überprüfung ist durch einen elektronischen Vermerk in den Übersichten zu dokumentieren. Dadurch soll sichergestellt werden, dass gegebenenfalls bisher nicht realisierte Steuern vor dem Eintritt der Verjährung noch erhoben werden können. Die Sachgebietsleitungen haben durch regelmäßige Stichproben zu prüfen, ob die Bediensteten ihrer Bearbeitungspflicht nachkommen.

Wir haben zu diesen drei MÜSt-Übersichten die landesweiten Fallzahlen erhoben und in 2023 bei acht Finanzämtern geprüft, wie die Steuerverwaltung die Übersichten bearbeitet hat.

### 13.2 Prüfungsergebnisse

#### 13.2.1 Unzureichender Aufgriff der Einträge

In Baden-Württemberg sind 62 Finanzämter mit der Einkommensteuer-Veranlagung befasst. Im Dezember 2022 wiesen die drei MÜSt-Übersichten zu allen Steuerarten rund 800.000 Einträge aus, die von den Bediensteten zu überprüfen waren. Davon entfielen

470.000 Einträge auf die Übersicht „Vorläufige Fälle“, 141.000 Einträge betrafen die Veranlagungszeiträume 2000 bis 2015. Bei der Übersicht „Vorläufige Fälle“ besteht die Besonderheit, dass sie nicht maschinell um verjährte Einträge bereinigt werden kann. Vorläufige Festsetzungen werden deshalb so lange in der Übersicht ausgewiesen und damit überwacht, bis sie von den Bediensteten der Finanzämter für endgültig erklärt werden.

Von den landesweit 800.000 Einträgen entfielen 110.000 Einträge auf die acht geprüften Finanzämter. Zu lediglich 29 Prozent der Einträge waren Vermerke der Bediensteten vorhanden, wie Tabelle 13-1 zeigt.

Tabelle 13-1: Einträge mit Vermerken der Bediensteten

MÜSt-Übersicht	Einträge		Quote (in Prozent)
	Gesamt	Mit Vermerk der Bediensteten	
Unerledigte Fälle	19.477	1.546	8
Vorläufige Fälle	64.485	19.366	30
Verjährungsbedrohte Fälle	25.575	10.986	43
Summe	109.537	31.898	29

Die Bediensteten nahmen ihren Bearbeitungsauftrag hinsichtlich der Übersicht „Verjährungsbedrohte Fälle“ am ehesten wahr. Allerdings fehlten auch hier zu mehr als der Hälfte der Einträge die geforderten Vermerke.

30 Prozent der Einträge auf der MÜSt-Übersicht „Vorläufige Fälle“ betrafen die Veranlagungszeiträume 2000 bis 2015. Zu lediglich 35 Prozent dieser Einträge fanden wir einen Vermerk vor. Dies lässt darauf schließen, dass die Bediensteten diese Festsetzungen seit vielen Jahren nicht aufgegriffen haben.

Die Bediensteten kamen damit der Vorgabe, alle Einträge einmal jährlich aufzugreifen und das Ergebnis der Prüfung durch Vermerke zu dokumentieren, nur unzureichend nach. Das mit dem Verfahren MÜSt verfolgte Ziel, eine umfassende Überwachung unerledigter, vorläufiger und verjährungsbedrohter Steuerfestsetzungen sicherzustellen, wird somit derzeit nicht erreicht.

Die Sachgebietsleitungen nahmen ihre Überwachungspflicht nicht ausreichend wahr. Ihnen hätte bei der stichprobenhaften Prüfung auffallen müssen, dass zu zahlreichen Einträgen keine Vermerke der Bediensteten vorhanden sind. Allein aufgrund dieser Erkenntnis hätten sie eine umfassende Bearbeitung der MÜSt-Übersichten anmahnen und durchsetzen müssen.

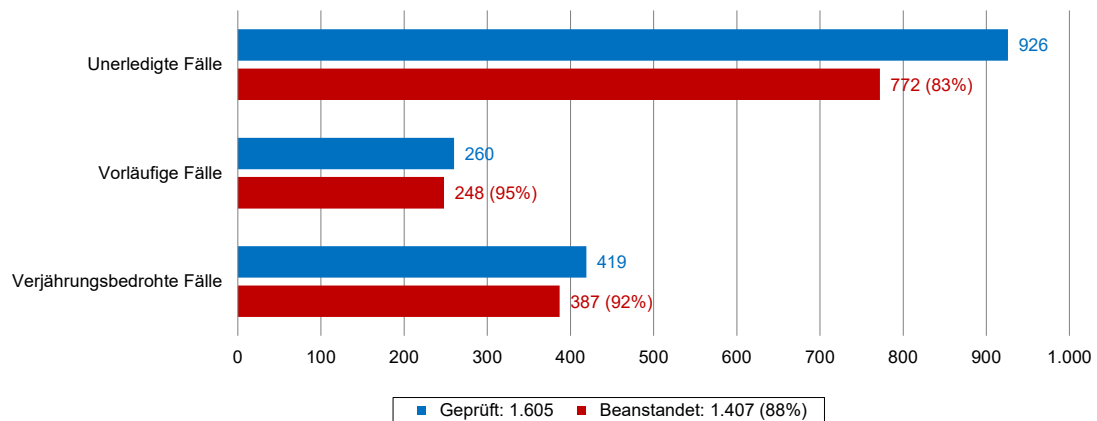
### 13.2.2 Bearbeitungsdefizite im Einzelnen

In die Fallauswahl bezogen wir ausschließlich Einträge zur Einkommensteuer ein. Um längeren Bearbeitungszeiten während der Corona-Pandemie Rechnung zu tragen, beschränkten wir uns bei den Übersichten „Unerledigte Fälle“ und „Vorläufige Fälle“ auf Einträge zu den Veranlagungszeiträumen 2018 und früher. Zudem berücksichtigten wir von der Übersicht „Vorläufige Fälle“ ausschließlich Steuerfälle, bei denen nicht mehr als zwei aufeinander folgende Veranlagungen vorläufig durchgeführt wurden.

Danach verblieben bei den untersuchten Finanzämtern rund 16.000 Einträge. Im Wege einer Stichprobe wählten wir hiervon 1.605 Einträge aus.

Zu diesen Einträgen haben wir untersucht, ob die jeweils zugrundeliegende Festsetzung im Zeitpunkt unserer Prüfung (noch immer) überwachungswürdig war. Bei 1.407 dieser Einträge, somit 88 Prozent, war dies nicht der Fall. In Abbildung 13-1 sind die geprüften und beanstandeten Einträge zu den drei MÜSt-Übersichten dargestellt.

Abbildung 13-1: Geprüfte und beanstandete Einträge



#### 13.2.2.1 Übersicht „Unerledigte Fälle“

Die beanstandeten Einträge aus der Übersicht „Unerledigte Fälle“ lassen sich zwei Fehler-schwerpunkten zuordnen.

Zwei Drittel der Beanstandungen sind auf fehlende oder unzutreffende IT-Eingaben der Bediensteten bei der laufenden Veranlagungstätigkeit zurückzuführen. So wurden z. B. Fälle überwacht, obwohl die Finanzämter beantragte Veranlagungen wegen bereits eingetretener Festsetzungsverjährung abgelehnt hatten. Sie versäumten es jedoch, entsprechende Eingaben im IT-System vorzunehmen. Diese Fälle waren erledigt und bedurften keiner Überwachung mehr.

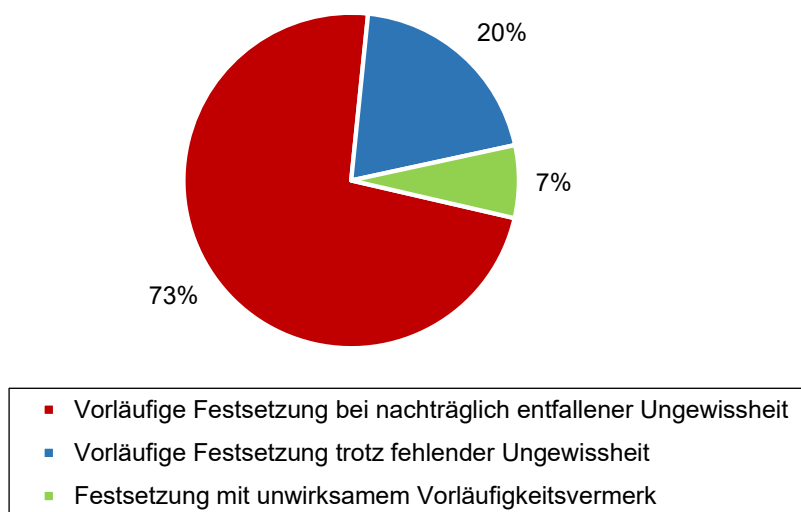
Ein Drittel der Beanstandungen entfällt auf unterbliebene Steuerfestsetzungen. Weit überwiegend haben wir dabei beanstandet, dass die Bediensteten die Besteuerungsgrundlagen nicht geschätzt hatten, wenn keine Steuererklärung eingereicht wurde. 63 dieser Einträge wurden mit Ablauf des 31.12.2022 (Verjährung) maschinell von der MÜSt-Übersicht gelöscht - unabhängig davon, ob die unerledigten Fälle zu diesem Zeitpunkt tatsächlich geprüft und bearbeitet worden waren.

#### 13.2.2.2 Übersicht „Vorläufige Fälle“

Soweit ungewiss ist, ob die Voraussetzungen für die Entstehung einer Steuer eingetreten sind, kann sie vorläufig festgesetzt werden (§ 165 Absatz 1 Satz 1 Abgabenordnung (AO)).

Hinsichtlich der Übersicht „Vorläufige Fälle“ haben wir 95 Prozent der untersuchten Einträge beanstandet. Die Steuerfestsetzungen wurden durch das Verfahren MÜSt überwacht, obwohl jeweils keine Ungewissheit (mehr) bestand. Die Bediensteten hätten die Steuerfestsetzungen bereits materiell-rechtlich überprüfen und im Anschluss daran für endgültig erklären müssen.

Abbildung 13-2: Beanstandete Einträge zur MÜSt-Übersicht „Vorläufige Fälle“ nach Fehlerursachen



Rund drei Viertel der Beanstandungen entfallen auf Veranlagungen, bei denen die Einkommensteuer zunächst zu Recht - z. B. wegen fraglicher Einkünfteerzielungsabsicht der Steuerpflichtigen - vorläufig festgesetzt wurde. Allerdings war die Ungewissheit in späteren Jahren entfallen. Dies blieb aufgrund der festgestellten Defizite bei der Überwachung der MÜSt-Übersicht unbemerkt.

Bei 87 Prozent dieser Veranlagungen wurde die Ungewissheit vor so langer Zeit beseitigt, dass bereits Festsetzungsverjährung eingetreten war. Insoweit prüften die Finanzämter Besteuerungsgrundlagen von rund 500.000 Euro nicht abschließend.

Einen zweiten Fehlerschwerpunkt bildeten Festsetzungen mit zu Unrecht angeordneter Vorläufigkeit. Bereits im Zeitpunkt der Veranlagung bestand hinsichtlich der vorläufig berücksichtigten Besteuerungsgrundlagen keine Ungewissheit.

In weiteren Fällen formulierten die Bediensteten den Vorläufigkeitsvermerk so ungenau, dass dieser nach der Rechtsprechung des Bundesfinanzhofs als unwirksam anzusehen war. Folglich war von einer endgültigen Steuerfestsetzung auszugehen, die nicht zu überwachen war.

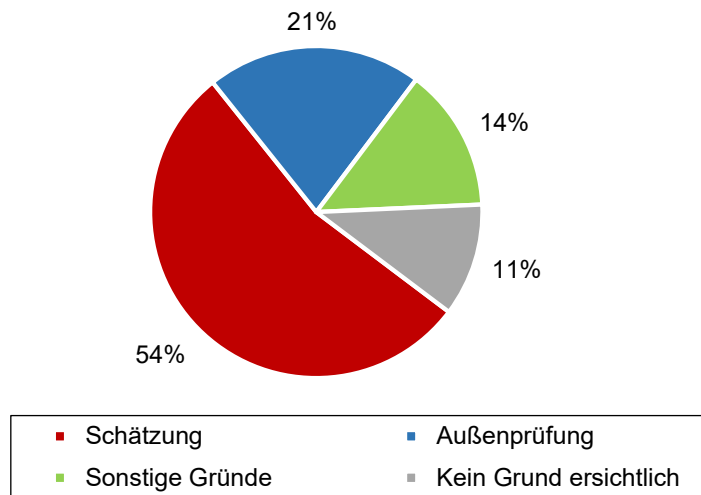
### 13.2.2.3 Übersicht „Verjährungsbedrohte Fälle“

Wir beanstandeten 92 Prozent der geprüften verjährungsbedrohten Einkommensteuer-Veranlagungen. Insbesondere Schätzungen und Steuerfestsetzungen unter dem Vorbehalt



der Nachprüfung im Zusammenhang mit einer Außenprüfung wurden zu Unrecht (noch immer) überwacht.

Abbildung 13-3: Beanstandete verjährungsbedrohte Einträge, aufgegliedert nach dem Grund für die Festsetzung unter dem Vorbehalt der Nachprüfung



Sofern die Besteuerungsgrundlagen wegen Nichtabgabe der Steuererklärung nach § 162 AO zu schätzen sind, ist die Steuer unter dem Vorbehalt der Nachprüfung festzusetzen. Diese Festsetzung ist bei der Veranlagung für das Folgejahr zu überprüfen. Anschließend ist der Vorbehalt der Nachprüfung grundsätzlich aufzuheben.

Mehr als die Hälfte der Beanstandungen entfiel auf Schätzungen. Anders als vorgeschrieben hatten die Bediensteten den Vorbehalt der Nachprüfung bei der Veranlagung des Folgejahres nicht aufgehoben und die Überwachung durch das Verfahren MÜSt nicht beendet.

Bei 21 Prozent der Beanstandungen wurde die Einkommensteuer wegen einer beabsichtigten oder vorangegangenen Außenprüfung unter dem Vorbehalt der Nachprüfung festgesetzt. Hier erkannten die Finanzämter jedoch nicht, dass eine Außenprüfung bis zum Eintritt der Festsetzungsverjährung nicht beginnen würde. Die betroffenen Festsetzungen waren daher vom Innendienst abschließend zu überprüfen.

Die übrigen Beanstandungen betrafen Fälle, die ohne ersichtlichen Grund (11 Prozent) oder aus nicht stichhaltigen sonstigen Gründen (14 Prozent) unter dem Vorbehalt der Nachprüfung veranlagt wurden.

Darüber hinaus stellten wir fest, dass die Finanzämter derzeit den Grund für eine Festsetzung unter dem Vorbehalt der Nachprüfung nicht an einer „zentralen“ Stelle im IT-System festhalten. Dies führt zu vermeidbarem Mehraufwand bei der (späteren) Abarbeitung der Listeneinträge.

### **13.3 Bewertung und Empfehlungen**

Die MÜSt-Übersichten „Unerledigte Fälle“, „Vorläufige Fälle“ und „Verjährungsbedrohte Fälle“ sind grundsätzlich sinnvoll und notwendig, um die Erledigung der Steuerfälle zu überwachen. Aufgrund der bestehenden Bearbeitungsdefizite haben die Übersichten, insbesondere die Übersicht „Vorläufige Fälle“, inzwischen einen problematischen Umfang angenommen. Es gilt zu verhindern, dass die Anzahl der Einträge weiter unkontrolliert steigt und Festsetzungen ohne vorherige abschließende Prüfung verjähren. Dazu schlagen wir folgende Maßnahmen vor.

#### **13.3.1 Vorhandene Einträge konsequent aufarbeiten**

Wir empfehlen, die vorhandenen Einträge konsequent aufzuarbeiten und die Sachgebietsleitungen verstärkt in die Überwachung einzubinden.

Das Ministerium für Finanzen sollte den Prozess der Aufarbeitung im Sinne eines Controllings begleiten und den Erfolg der angewiesenen Maßnahmen evaluieren.

#### **13.3.2 Ungerechtfertigte Einträge vermeiden**

Wir regen an, die Bediensteten zu den festgestellten Bearbeitungsdefiziten zu schulen, um künftig unnötige Einträge auf den Übersichten zu vermeiden. Insbesondere sollten fehlende oder unzutreffende IT-Eingaben, die zu unbegründeten Einträgen in der Übersicht „Unerledigte Fälle“ führen, sowie die gebotene Arbeitsweise bei Schätzungen und vorläufigen Steuerfestsetzungen thematisiert werden.

#### **13.3.3 Grund für den Vorbehalt der Nachprüfung in der IT hinterlegen**

Um die Bearbeitung der Übersicht „Verjährungsbedrohte Fälle“ künftig zu erleichtern, sollte der Grund für eine Festsetzung unter dem Vorbehalt der Nachprüfung an geeigneter „zentraler“ Stelle in der IT hinterlegt werden.

### **13.4 Stellungnahme des Ministeriums**

Das Ministerium für Finanzen hat gegen die Sachdarstellung und die Empfehlungen keine Einwendungen.

## 14 Besteuerung von Einkünften aus Land- und Forstwirtschaft (Kapitel 1201)

Landtagsdrucksache 17/7114

**Die Bearbeitungsqualität der Fälle mit Einkünften aus Land- und Forstwirtschaft ist nicht zufriedenstellend. Zur Qualitätssteigerung sollten die Land- und Forstwirtschaftsbezirke der Finanzämter insbesondere die Sachverständigen der Steuerverwaltung verstärkt hinzuziehen. Außerdem sollte sich das Ministerium für Finanzen weiter mit Nachdruck dafür einsetzen, dass Land- und Forstwirte ihre Grundstücksverzeichnisse künftig elektronisch an die Steuerverwaltung übermitteln. Hinsichtlich der IT-Unterstützung besteht bei den Einkünften aus Land- und Forstwirtschaft weiterhin Optimierungsbedarf.**

### 14.1 Ausgangslage

Land- und Forstwirtschaft bezeichnet die planmäßige Nutzung der natürlichen Kräfte des Bodens zur Erzeugung von Pflanzen und Tieren sowie die Verwertung der dadurch gewonnenen Erzeugnisse. Die Einkünfte aus Land- und Forstwirtschaft sind einkommensteuerpflichtig und in der Anlage L zur Einkommensteuererklärung anzugeben. Sie werden entweder durch Bilanzierung, Einnahmenüberschussrechnung oder pauschaliert nach Durchschnittssätzen ermittelt.

Zu den laufenden Einkünften gehören dabei auch Gewinne aus der Veräußerung oder Entnahme von land- und forstwirtschaftlichen Grundstücken. Gewinne aus der Aufgabe oder Veräußerung eines land- und forstwirtschaftlichen Betriebs sind ebenfalls zu versteuern. Solche Aufgabe- oder Veräußerungsgewinne sind jedoch unter bestimmten Voraussetzungen steuerbegünstigt.

Für die Bearbeitung der Steuerfälle mit Einkünften aus Land- und Forstwirtschaft sind bei den Finanzämtern sogenannte Land- und Forstwirtschaftsbezirke zentral zuständig. Zur Unterstützung stehen den Bediensteten Sachverständige der Steuerverwaltung zur Verfügung: Amtliche landwirtschaftliche Sachverständige, Bausachverständige und Forstsachverständige. Es liegt im Ermessen der Land- und Forstwirtschaftsbezirke, im Besteuerungsverfahren einen Amtlichen landwirtschaftlichen Sachverständigen oder Bausachverständigen hinzuzuziehen. Veräußert ein Land- und Forstwirt ein Waldgrundstück, ist nach einer Verwaltungsanweisung dagegen stets der Forstsachverständige zu beteiligen.

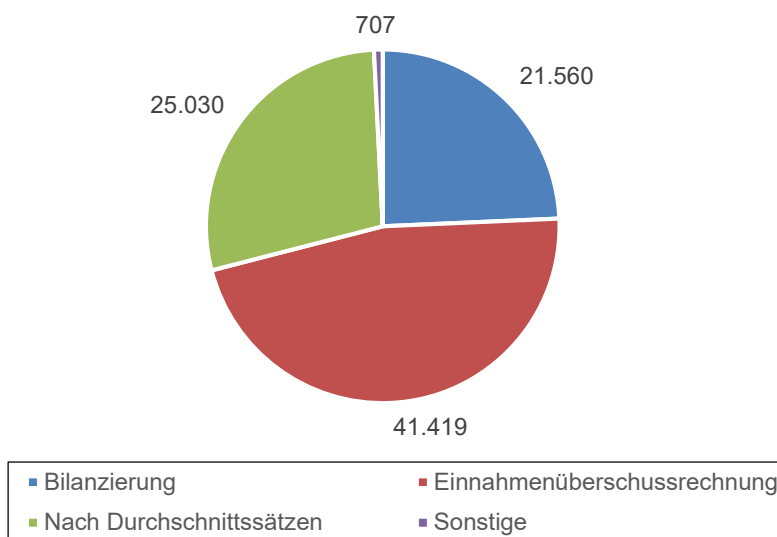
Der Rechnungshof hat die Besteuerung der Einkünfte aus Land- und Forstwirtschaft bisher nicht geprüft. Vor diesem Hintergrund haben wir die Arbeitsweise der Finanzämter in diesem Bereich nunmehr landesweit untersucht. Dabei beschränkten wir uns auf Fälle mit den Sachverhalten Betriebsaufgabe/Betriebsveräußerung, Betriebsübergabe und Veräußerung/Entnahme von Grundstücken. Als Prüfungszeitraum wählten wir den Veranlagungszeitraum 2018, da entsprechende Steuerfälle für die Jahre 2019 ff. zum Zeitpunkt unserer Prüfung noch nicht in ausreichendem Maße veranlagt waren. Ausschlaggebend hierfür war die auf Grund der Pandemie verlängerte gesetzliche Abgabefrist für Steuererklärungen von Land- und Forstwirten.

## 14.2 Prüfungsergebnisse

### 14.2.1 Landesweite Bedeutung

Die für den Veranlagungszeitraum relevante Statistik weist landesweit 88.716 land- und forstwirtschaftliche Betriebe aus. Sie unterscheidet danach, ob die Steuerpflichtigen ihren Gewinn durch Bilanzierung, Einnahmenüberschussrechnung oder nach Durchschnittssätzen ermitteln. Abbildung 14-1 zeigt die Zahl der land- und forstwirtschaftlichen Betriebe, untergliedert nach den einzelnen Gewinnermittlungsarten.

Abbildung 14-1: Zahl der land- und forstwirtschaftlichen Betriebe nach Gewinnermittlungsarten



Die meisten land- und forstwirtschaftlichen Betriebe ermittelten den Gewinn durch Einnahmenüberschussrechnung (47 Prozent). Die Ermittlung nach Durchschnittssätzen wendeten 25.030 Betriebe an (28 Prozent). 24 Prozent der Betriebe ermittelten ihren Gewinn durch Bilanzierung.

### 14.2.2 Unzureichende Aktenlage

Bei land- und forstwirtschaftlichen Betrieben spielt oftmals der Zu- und Abgang von Grundstücken eine bedeutende Rolle. Wesentliche Unterlagen, die Grundstücke betreffen, sind daher nach den einschlägigen Verwaltungsanweisungen zu den (elektronischen) Akten zu nehmen.

Die Steuerpflichtigen sind bei allen Gewinnermittlungsarten gesetzlich verpflichtet, detaillierte Verzeichnisse über ihre im Eigentum stehenden Betriebsgrundstücke zu führen. Allerdings sind sie nicht verpflichtet, diese Verzeichnisse an die Finanzämter elektronisch zu übermitteln. Eine solche Übermittlungsmöglichkeit steht für die Gewinnermittlung durch Bilanzierung und Einnahmenüberschussrechnung bereits seit Jahren zur Verfügung. Bei der

Ermittlung nach Durchschnittssätzen ist dies allerdings erst ab dem Veranlagungszeitraum 2022 möglich.

Wir haben insgesamt 234 Fälle geprüft. In 186 Fällen war von den Steuerpflichtigen ein Grundstücksverzeichnis zu führen. In den übrigen Fällen waren die Steuerpflichtigen lediglich an Gesellschaften mit land- und forstwirtschaftlichen Einkünften beteiligt. Die Grundstücksverzeichnisse waren dort von den Gesellschaften zu führen, deren Steuerakten wir jedoch nicht in die Prüfung einbezogen haben.

Bei den insoweit geprüften 186 Fällen zeichnen wir auf, ob ein Grundstücksverzeichnis in den (elektronischen) Akten der Finanzämter vorhanden war. Tabelle 14-1 zeigt die Anzahl der untersuchten Fälle sowie die Zahl der Fälle ohne Grundstücksverzeichnis. Dabei haben wir nach den einzelnen Gewinnermittlungsarten unterschieden.

Tabelle 14-1: Zahl der Fälle ohne Grundstücksverzeichnis nach Gewinnermittlungsarten

Gewinnermittlungsart	Anzahl der Fälle		Anteil (in Prozent)
	Geprüft	Davon ohne Grundstücksverzeichnis	
Bilanzierung	27	6	22
Einnahmenüberschussrechnung	127	67	53
Nach Durchschnittssätzen	32	14	44
Summe	186	87	47

In knapp der Hälfte der Fälle lag dem Finanzamt ein Grundstücksverzeichnis weder in Papierform noch elektronisch vor. Obwohl für die Gewinnermittlung durch Bilanzierung und Einnahmenüberschussrechnung bereits seit Jahren die Möglichkeit besteht, ein entsprechendes Verzeichnis elektronisch an die Finanzämter zu übermitteln, wird davon nur unzureichend Gebrauch gemacht. In diesem Kontext bestehen nach Auskunft des Ministeriums für Finanzen auf Bund-/Länderebene bereits erste Überlegungen. Danach sollen Steuerpflichtige mit Gewinnermittlung durch Bilanzierung oder Einnahmenüberschussrechnung künftig verpflichtet werden, ihre Verzeichnisse elektronisch an die Finanzverwaltung zu übermitteln.

### 14.2.3 Fehlende IT-Unterstützung

Die Veräußerung/Entnahme von Grundstücken aus einem land- und forstwirtschaftlichen Betrieb ist in der Anlage L zu erklären, wenn sich die Angaben nicht aus der Gewinnermittlung ergeben. Abbildung 14-2 zeigt für den Veranlagungszeitraum 2018 die entsprechenden Zeilen der Anlage L.

Abbildung 14-2: Anlage L, Angaben zur Veräußerung/Entnahme von Grundstücken

61	X Bei Veräußerung von Grundstücken: Gewinnübertragung nach §§ 6b, 6c EStG wird beantragt.								
	Veräußerung (Umfang d. mitveräußer- ten Eigenjagdrechts / Auf- wuchs auf und Anlagen in und auf dem Grund und Boden gesondert erläutern)	Katastermäßige Bezeichnung	Größe / Menge ha a m²			Tag der Veräuße- rung / Entnahme	Erlös / Entnahmewert EUR	Entstandene Kosten EUR	Anschaffungskosten (ggf. Wert nach § 55 EStG) EUR
62									
63									
64		Entnahme (z. B. durch Schenkung, Nutzungsänderung, Bau einer eigengenutzten oder unentgeltlich über- lassenen Wohnung)							
65									

Da die Steuerpflichtigen nicht verpflichtet sind, mit ihrer Gewinnermittlung ein Grundstücksverzeichnis einzureichen, und auf freiwilliger Basis auch nur 53 Prozent der Steuerpflichtigen von einer Übermittlung Gebrauch machen, kommt den Angaben in der Anlage L erhebliche Bedeutung zu. Gleichwohl sind die Angaben zur Veräußerung/Entnahme von Grundstücken der Anlage L - wie andere Bereiche dieser Anlage auch - nach wie vor nicht verkennziffert. Das heißt, sie stehen für eine maschinelle Auswertung nicht zur Verfügung.

#### 14.2.4 Unbefriedigende Bearbeitungsqualität

Insgesamt beanstandeten wir 58 der von uns geprüften 234 Fälle (25 Prozent). Es ergaben sich 74 Einzelfeststellungen. 62 davon betrafen nach Aktenlage zweifelsfrei fehlerhaft gewürdigte Sachverhalte. In 12 Einzelfeststellungen beanstandeten wir Sachverhalte, die nicht hinreichend geprüft wurden.

Die steuerliche Auswirkung der festgestellten Fehler betrug 410.000 Euro. Die Summe der nicht hinreichend geprüften Besteuerungsgrundlagen belief sich auf 360.000 Euro.

Die Fehlerursachen waren vielschichtig. Schwerpunkte waren z. B. die unzutreffende Wertermittlung bei Grundstücken oder die Abgrenzung von laufendem Gewinn und begünstigtem Veräußerungsgewinn. Häufig klärten die Finanzämter auch die Besteuerungssachverhalte nicht im erforderlichen Maße auf.

#### 14.2.5 Sachverständige nicht in gebotenem Umfang hinzugezogen

Wir haben im Rahmen der Fallprüfung erhoben, ob die Sachverständigen der Steuerverwaltung von den land- und forstwirtschaftlichen Bezirken in dem gebotenen Umfang zur Fallbearbeitung hinzugezogen wurden. Danach wäre es bei 77 Sachverhalten erforderlich gewesen, Sachverständige hinzuzuziehen. In 31 dieser Fälle ist dies jedoch unterblieben.

Wir stellten fest, dass sich die Hinzuziehung eines Sachverständigen auch deutlich auf die Bearbeitungsqualität auswirkt. So haben wir bei unterbliebener Hinzuziehung eines Sachverständigen 39 Prozent der Sachverhalte beanstandet. Bei den Sachverhalten mit Hinzuziehung eines Sachverständigen lag unsere Beanstandungsquote lediglich bei 20 Prozent. Unterblieb eine gebotene Hinzuziehung, ergab sich somit eine knapp doppelt so hohe Beanstandungsquote.

### **14.3 Empfehlungen**

#### **14.3.1 Bearbeitungsqualität verbessern, Sachverständige hinzuziehen**

Der Rechnungshof bewertet die Bearbeitungsqualität im untersuchten Bereich als nicht zufriedenstellend. Die Bediensteten der Finanzämter sollten daher im Rahmen von Schulungsmaßnahmen auf die von uns festgestellten Fehlerschwerpunkte hingewiesen werden.

Zudem sollten sie für den Einsatz der Sachverständigen sensibilisiert werden und diese in allen gebotenen Fällen hinzuziehen. Bereits dadurch ließe sich eine deutliche Qualitätsverbesserung erreichen.

#### **14.3.2 Auf eine verpflichtende elektronische Abgabe von Grundstücksverzeichnissen hinwirken**

Unsere Prüfung hat gezeigt, dass in nahezu der Hälfte der untersuchten Fälle in den Steuerakten keine vollständigen Unterlagen oder Angaben zu den im Betriebsvermögen der Steuerpflichtigen vorhandenen Grundstücken vorlagen. Das ist auch deshalb unbefriedigend, weil die Steuerpflichtigen aufgrund gesetzlicher Verpflichtung ohnehin Verzeichnisse über ihre Betriebsgrundstücke zu führen haben.

Zur verpflichtenden elektronischen Übermittlung von entsprechenden Verzeichnissen gibt es derzeit auf Bund-/Länderebene bereits erste Überlegungen (siehe Punkt 14.2.2).

Der Rechnungshof empfiehlt, sich auf Bundesebene weiterhin mit Nachdruck für eine solche Verpflichtung einzusetzen. In die Überlegungen auf Bund-/Länderebene sollten dabei auch Fälle einbezogen werden, in denen Steuerpflichtige ihren Gewinn nach Durchschnittssätzen ermitteln. Dies betrifft ein Viertel der land- und forstwirtschaftlichen Betriebe in Baden-Württemberg.

#### **14.3.3 Umfassendere maschinelle Auswertung der Angaben in der Anlage L ermöglichen**

Unbefriedigend ist die weiterhin unvollständige Verkennzifferung der Anlage L. Die Einkünfte aus Land- und Forstwirtschaft sind damit einer der wenigen einkommensteuerrechtlichen Bereiche, welche nur teilweise maschinell ausgewertet werden können.

Der Rechnungshof empfiehlt, auf eine weitergehende Verkennzifferung der Anlage L hinzuwirken. Prioritär sollten dabei Kennziffern für die Angaben zu Grundstücksveräußerungen und Grundstücksentnahmen geschaffen werden.

### **14.4 Stellungnahme des Ministeriums**

Das Ministerium für Finanzen hat gegen die Prüfungsergebnisse keine Einwendungen. Zu den Empfehlungen äußert es sich wie folgt:

Im Jahr 2023 sei ein neues - mehrstufiges - Schulungsprogramm für den Bereich der Einkünfte aus Land- und Forstwirtschaft eingeführt worden. Die Oberfinanzdirektion Karlsruhe

werde die Bediensteten im Rahmen dieses Programms für die vom Rechnungshof aufgezeigten Fehlerschwerpunkte sensibilisieren. Zudem sei geplant, zeitnah ein Konzept für die Hinzuziehung der Sachverständigen auszuarbeiten.

Nach Auffassung des Ministeriums wäre eine gesetzliche Verpflichtung zur elektronischen Abgabe von detaillierten Anlagen- und Grundstücksverzeichnissen für die Veranlagungspraxis unstreitig wertvoll. Es werde sich daher auf Bundesebene weiterhin für einen entsprechenden gesetzlichen Änderungsvorschlag einsetzen und diesen auch auf die Gewinnermittlung nach Durchschnittssätzen nach § 13a Einkommensteuergesetz beziehen.

Die Verkennzifferung der Gewinnermittlungsangaben auf der Anlage L werde auf Bundesebene nicht mehr forciert. Vielmehr werde erwogen, dass die Erfassung der betrieblichen Angaben zukünftig an anderer Stelle der Steuererklärung, nämlich in der jeweiligen Gewinnermittlung in verkennzifferter Form erfolgen soll. Das Ministerium werde sich in diesem Rahmen weiterhin auf Bundesebene für eine möglichst detaillierte Übermittlung von Angaben zu den Wirtschaftsgütern des Anlagevermögens einsetzen.

#### **14.5 Schlussbemerkung**

Der Rechnungshof begrüßt die zur Verbesserung der Arbeitsqualität geplanten und teilweise bereits umgesetzten Maßnahmen. Gleiches gilt für den Einsatz auf Bundesebene, eine gesetzliche Verpflichtung zur elektronischen Übermittlung von Anlage- und Grundstücksverzeichnissen einzuführen. Auf eine weitergehende Verkennzifferung der Anlage L kann nach Auffassung des Rechnungshofs nur verzichtet werden, wenn die entsprechenden Angaben in der jeweiligen Gewinnermittlung in verkennzifferter Form vorliegen.



## 15 Ladepunkte für Dienstwagen an Landesgebäuden (Kapitel 1208)

Landtagsdrucksache 17/7115

**Das Land hat sich im Klimaschutz- und Klimawandelanpassungsgesetz zum Ziel gesetzt, bis 2030 jeden vierten Stellplatz zu elektrifizieren. Hierfür müssten bis 2030 noch mehr als 13.000 Ladepunkte eingerichtet werden. Die Nutzung der landeseigenen Ladepunkte war bisher grundsätzlich teurer als die der öffentlichen. Einzelne Ladepunkte wurden gar nicht genutzt, da die Nutzungskosten unwirtschaftlich hoch oder keine Dienst-Kfz vorhanden waren.**

### 15.1 Ausgangslage

Das Land stellt seinen Fuhrpark zunehmend auf Hybrid- und vollelektrische Kraftfahrzeuge (im weiteren Dienst-Kfz) um. Deshalb errichtet das Land für seine Dienst-Kfz nicht öffentliche Ladepunkte<sup>1</sup> an Dienstgebäuden. Der Rechnungshof prüfte die Wirtschaftlichkeit dieser Ladepunkte.

Die Vorgehensweise zur Herstellung von Ladepunkten sieht folgendermaßen aus: Die notwendige elektrische Infrastruktur (z. B. Leitungen, neue Anschlüsse) errichtet der Landesbetrieb Vermögen und Bau. Die nutzende Verwaltung beauftragt die Parkraumgesellschaft Baden-Württemberg mbH (PBW) mit der Errichtung der Ladepunkte. Der Betrieb der Ladepunkte erfolgt durch die PBW.

Die PBW ist ein landeseigenes Unternehmen, das Parkplätze und Parkhäuser des Landes pachtet und betreibt. Diese sind in der Regel auch für Dritte zugänglich. Die PBW errichtet dort öffentliche Ladepunkte in eigener Zuständigkeit.

Bei Neubaumaßnahmen und Sanierungen errichtet Vermögen und Bau als Bauherr die Infrastruktur und die Ladepunkte selbstständig.

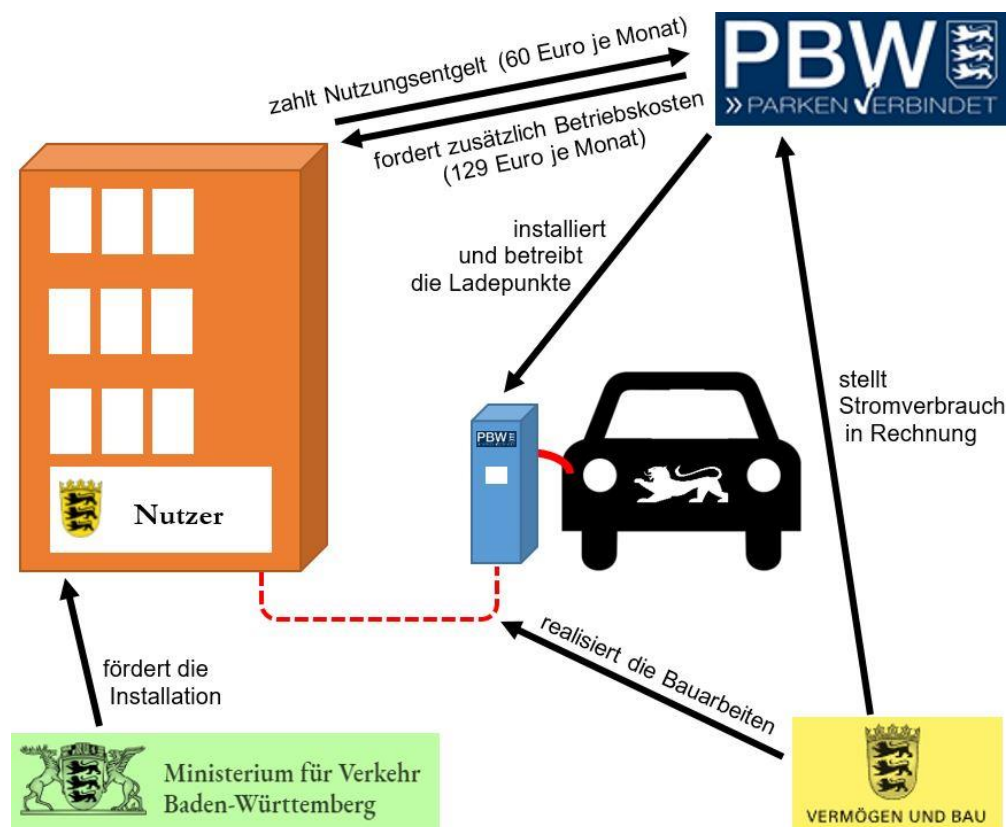
Im Klimaschutz- und Klimawandelanpassungsgesetz Baden-Württemberg (KlimaG BW<sup>2</sup>) hat sich das Land zum Ziel gesetzt, bis 2027 jeden achten und bis 2030 jeden vierten Stellplatz im Eigentum des Landes mit einer Ladeinfrastruktur für elektrisch betriebene Fahrzeuge auszustatten. Diese wären dann theoretisch öffentlich zugänglich und stehen zunächst nicht im Zusammenhang mit dem Bedarf für elektrische Dienst-Kfz.

---

<sup>1</sup> Der sogenannte Ladepunkt bezeichnet die Schnittstelle (z. B. Steckdose, Kabel) zum Anschluss und Laden eines elektrobetriebenen Kfz. Ein Ladepunkt kann ein einziges Kfz laden. Eine Ladesäule kann einen oder mehrere Ladepunkte enthalten.

<sup>2</sup> Klimaschutz- und Klimawandelanpassungsgesetz Baden-Württemberg vom 7. Februar 2023, siehe § 24 zur Ladeinfrastruktur.

Abbildung 15-1: Akteure bei Betrieb und Installation der Ladepunkte



## 15.2 Prüfungsergebnisse

Von 2019 bis 2022 errichtete das Land rund 300 nicht öffentliche Ladepunkte für elektrische Dienst-Kfz. Die überwiegende Zahl der Ladepunkte bestand aus Ladesäulen mit zwei Ladepunkten und je 22 Kilowatt (kW) elektrischer Leistung. Deren Errichtung kostete im Mittel 6.000 Euro je Ladepunkt. In geringer Zahl wurden Wallboxen mit 3,5 kW und Ladesäulen mit 11 kW errichtet. Sie kosteten im Mittel 1.500 Euro (Wallboxen) bzw. 3.700 Euro (Ladesäulen).

Abbildung 15-2: Bauarten von Ladepunkten

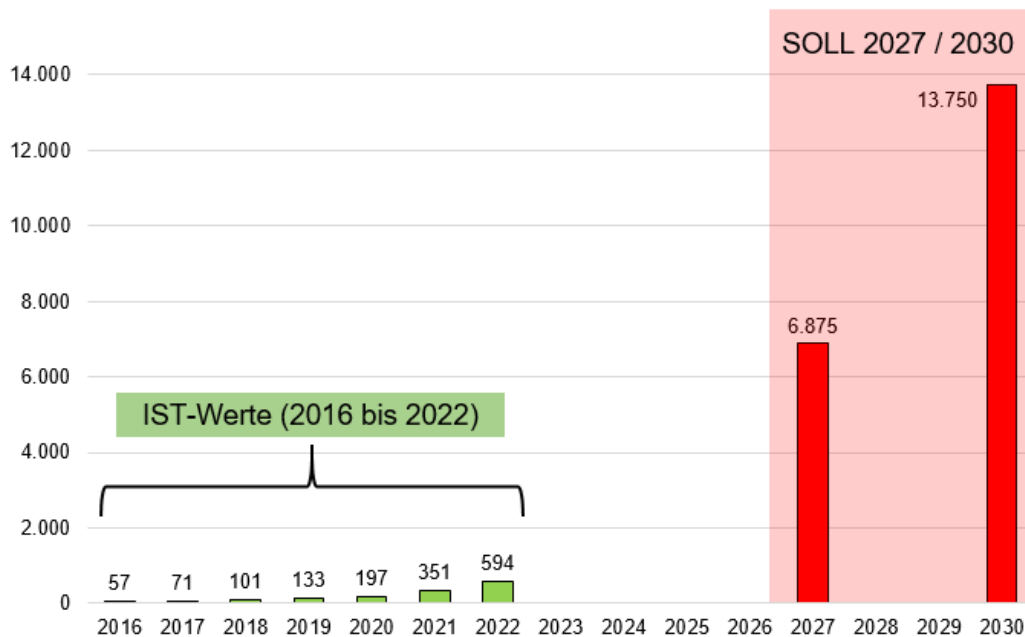


Quelle: Rechnungshof.

### 15.2.1 Bisheriger Zubau an Ladepunkten und gesetzliche Ausbauziele

Im Prüfungszeitraum errichtete das Land Baden-Württemberg rund 300 nicht öffentliche Ladepunkte und die PBW mehr als 200 öffentliche Ladepunkte. Allein 2022 kamen rund 240 neue Ladepunkte hinzu.

Abbildung 15-3: Anzahl der Ladepunkte IST (grün) und SOLL (rot)



Das Land besitzt überschlägig 55.000 Stellplätze<sup>3</sup>. Um die Ziele aus dem KlimaG BW zu erreichen, müssen bis 2027 rund 7.000 Ladepunkte bzw. bis 2030 insgesamt 14.000 Ladepunkte geschaffen sein (siehe Abbildung 15-3). Beide Ziele sind mit dem bisherigen jährlichen Zubau nicht annähernd erreichbar.

Allerdings erscheint auch die gesetzliche Vorgabe insofern fragwürdig, als sie die Gegebenheiten im Einzelfall (Verkehrsströme, im Umfeld bereits vorhandene öffentliche Ladepunkte Dritter, baulicher Aufwand für die elektrische Zuleitung, etc.) unberücksichtigt lässt. Aus Sicht des Rechnungshofs sollte daher im Rahmen des im KlimaG BW für Ende 2026 vorgesehenen Zwischenberichts die starre und auf den einzelnen Parkplatz bezogene Vorgabe der zu errichtenden Ladepunkte kritisch hinterfragt werden.

### 15.2.2 Unnötiger Verwaltungsaufwand durch Eigenförderung

Zur Finanzierung der Ladeinfrastruktur sowie der Ladepunkte beantragen die nutzenden Verwaltungen Fördermittel beim Verkehrsministerium im Rahmen der „Landesinitiative Elektromobilität III“. Durch dieses Förderverfahren entsteht bürokratischer Aufwand. Der Rechnungshof schätzt diesen für die bisherigen Ladepunkte auf mehr als 150.000 Euro.

Aufgrund des Förderverfahrens wurden auch Ladepunkte errichtet, die nicht für Dienst-Kfz benötigt werden, insbesondere an Hochschulen. Diese hätten in eigener Zuständigkeit der PBW errichtet werden können.

### 15.2.3 Unwirtschaftlicher Betrieb durch Beauftragung der PBW

Für die Nutzung der Ladesäulen benötigen die Nutzer die so genannte „E-Parken-Karte“ der PBW. Sie kostet aktuell 60 Euro je Monat (Flatrate). Zusätzlich fordert die PBW eine monatliche Betriebskostenpauschale von 129 Euro je Ladepunkt bei den Dienststellen ein. Hierdurch entstehen für die Dienst-Kfz an eigenen Ladepunkten höhere Kosten je geladener Kilowattstunde als an öffentlichen Ladepunkten. Vereinzelt werden Ladepunkte eigenständig, das heißt ohne die PBW, betrieben.

Der Rechnungshof hat die Ladekosten für Fahrleistungen verglichen. Die mittlere elektrische Fahrleistung betrug weniger als 500 km je Monat. Im Eigenbetrieb fielen demnach 40 Cent je geladener Kilowattstunde an. Die Kosten je Kilowattstunde bei den von PBW betriebenen Ladepunkten waren bei gleicher Fahrleistung sieben Mal höher.

Tabelle 15-1: Spezifische Kosten bei exemplarischen Fahrleistungen

	Von PBW betrieben			Eigenbetrieb
Elektrische Fahrleistung je Monat	200 km	500 km	1.000 km	500 km
Stromverbrauch je Monat	40 kWh	100 kWh	200 kWh	100 kWh
<b>Ladekosten</b>	7,2 Euro/kWh	<b>2,8 Euro/kWh</b>	1,4 Euro/kWh	<b>0,4 Euro/kWh</b>

<sup>3</sup> Siehe Landtagsdrucksache 13/3883.

#### 15.2.4 Außerbetriebnahme einzelner Ladepunkte

Aufgrund der hohen Kosten je geladener Kilowattstunde stellten einige Dienststellen die Nutzung der von PBW betriebenen Ladepunkte ein. Deren Hybrid-Kfz werden nunmehr ausschließlich fossil betrieben.

Außerdem wurde in etlichen Fällen die geplante Errichtung der Ladepunkte aufgrund der hohen Betriebskostenpauschale der PBW zurückgestellt.

Abbildung 15-4: Außer Betrieb genommener Ladepunkt in Stuttgart



Quelle: Rechnungshof.

Die Betriebskostenpauschalen fallen auch für die Ladepunkte an, die ohne Bedarf an elektrischen Dienst-Kfz errichtet wurden und nur öffentlichen Bedarf decken.

### **15.2.5 Mehraufwand durch Stromverrechnung mit der PBW**

In der Konzeption der Ladepunkte war vorgesehen, dass grundsätzlich Zähler der Stromversorger (sogenannte EVU) für die Ladepunkte eingebaut werden. Den Stromverbrauch für Kfz sollten die Stromversorger direkt mit der PBW abrechnen. In der Regel erfolgt die Stromversorgung der Ladepunkte jedoch aus dem Stromnetz des Gebäudes bzw. der Liegenschaft (Niederspannung, 400 Volt). Daher wurden innerhalb der Liegenschaften in der Regel keine zusätzlichen Zähler der Stromversorger installiert.

Die PBW rechnet mit den Nutzern den Stromverbrauch pauschal über den Preis für die „E-Parken-Karte“ ab (Flatrate-Tarif). Die Karten sind nur auf jeweils ein Kfz zugelassen. Vermögen und Bau rechnet den Stromverbrauch jährlich mit der PBW ab. Die Abrechnung erfolgt je Gebäude bzw. je Liegenschaft. Auch hier entsteht ein zusätzlicher vermeidbarer Mehraufwand.

### **15.2.6 Einfache Wallboxen hätten zunächst genügt**

Bislang sind etwa 90 Prozent der elektrischen Dienst-Kfz Hybrid-Fahrzeuge. Die Batterien von Hybrid-Fahrzeugen können in der Regel mit lediglich 3,5 kW geladen werden. Für diese Leistung reichen einfache Wallboxen völlig aus. Ladesäulen mit 22 kW Ladeleistung vorzuhalten, ist nur sinnvoll für vollelektrische Kfz. Ob dies im Hinblick auf den Flottenwechsel auf vollelektrische Fahrzeuge wirtschaftlich ist, kann derzeit nicht beurteilt werden. Erfahrungen zur Nutzungsdauer der Ladepunkte liegen bislang nicht vor.

Der Betrieb von Wallboxen mit 3,5 kW hätte direkt durch die Dienststellen erfolgen können. Dies hätte Betriebskosten und aufwendige Stromverrechnungen mit der PBW erspart.

## **15.3 Empfehlungen**

### **15.3.1 Zubau von Ladepunkten steigern**

Die Planung, Vergabe und Errichtung der benötigten Ladepunkte sollte vorangetrieben und intensiviert werden. Hierfür sollte zusätzlich zur praktizierten Inhouse-Beauftragung der PBW eine wettbewerbliche Ausschreibung geprüft werden. Im Rahmen des für Ende 2026 vorgesehenen Zwischenberichts sollten Vorschläge zur Anpassung des gesetzlichen Ausbauziels erarbeitet werden. Hierbei sollten insbesondere die auf den einzelnen Parkplatz bezogene gesetzliche Vorgabe hinterfragt und ein an wirtschaftlichen Gesichtspunkten orientiertes Konzept für den weiteren Ausbau entwickelt werden.

### **15.3.2 Betrieb der Ladepunkte wirtschaftlicher gestalten**

Der Betrieb der Ladepunkte sollte so organisiert sein, dass die Kosten je geladener Kilowattstunde nicht höher sind als bei öffentlichen Ladepunkten.

### **15.3.3 Öffentliche Ladepunkte sollten die Regel sein**

Die aufgrund des KlimaG BW erforderlichen Ladepunkte des Landes sollten von den elektrischen Dienst-Kfz mitgenutzt werden. Der Ausbau von nicht öffentlichen Ladepunkten sollte künftig eine Ausnahme darstellen.

### **15.3.4 Landeseigene Förderung einstellen**

Das Förderprogramm des Verkehrsministeriums für Landesbehörden sollte eingestellt werden, da es einen hohen Aufwand ohne Mehrwert generiert. Das Land sollte sich nicht selbst fördern.

## **15.4 Stellungnahme der Ministerien**

Das Finanzministerium teilt mit, dass die bisherige Ausstattung landeseigener Parkplätze mit Infrastruktur bedarfsgerecht erfolge. 2023 habe der Landtag mit der Verabschiedung des KlimaG BW umfassende Vorgaben hierzu beschlossen. Im Rahmen einer starken Zunahme elektrisch betriebener Dienst-Kfz habe das Ministerium Überlegungen angestellt, die PBW mit der umfassenden Ausstattung der Parkplätze zu beauftragen. Es seien Maßnahmen zur Optimierung der Kosten für Errichtung und Betrieb der Ladeinfrastruktur durch die PBW eingeleitet worden.

Um den Zubau von Ladepunkten deutlich zu steigern, laufen Abstimmungen und Vorbereitungen zur deutlichen Tempoerhöhung bei der Ausstattung. Vor dem Hintergrund der personellen Kapazitäten der PBW würden auch wettbewerbliche Ausschreibungen zur Beteiligung Dritter zur Anwendung kommen. Aus Sicht des Finanzministeriums wird die gesetzlich vorgesehene Ausstattung mit Ladeinfrastruktur über den Bedarf hinausgehen.

Das Finanzministerium teilt mit, dass die Betriebskostenpauschale ab 2024 von der PBW auf unter 50 Euro je Ladepunkt gesenkt werden solle. Die Wirtschaftlichkeit der „E-Parken-Karte“ hänge nach Auffassung des Ministeriums maßgeblich vom Umfang an Ladevorgängen ab.

Soweit möglich, solle die Ladeinfrastruktur für Dienst-Kfz künftig zunehmend öffentlich nutzbar gemacht werden.

Das Verkehrsministerium teilt mit, dass es die Dienststellen bei der Beschaffung und der Ladeinfrastruktur unterstütze. Hierdurch würden die finanziellen Mehrbelastungen kompensiert und ein verstärkter Anreiz zur Modernisierung der Landesfahrzeugflotte geschaffen. Der vom Rechnungshof geschätzte Verwaltungsmehraufwand aufgrund der Förderung könne vom Ministerium nicht nachvollzogen werden. Der Antragsprozess sei schlank und niedrigschwellig ausgestaltet. Das Ministerium beabsichtige jedoch, die Fördertatbestände und Förderhöhen des Programms zu überprüfen.



### **15.5 Schlussbemerkung**

Der Rechnungshof begrüßt, dass das Finanzministerium bemüht ist, den Ausbau der Ladepunkte deutlich zu steigern und in Abstimmung mit der PBW die Betriebskosten der Ladepunkte zu senken.

Es ist richtig, dass die Ladevorgänge durch den Flatrate-Tarif der „E-Parken-Karte“ günstiger werden, je mehr Kilowattstunden verbraucht werden. Unsere Feststellungen zu den elektrisch zurückgelegten Wegstrecken zeigen jedoch, dass eine Wirtschaftlichkeit nur mit Fahrleistungen zu erwarten ist, die weit über dem tatsächlichen Bedarf liegen.

Der Rechnungshof bleibt bei seiner Auffassung, dass keine Notwendigkeit für das Förderprogramm des Verkehrsministeriums für landeseigene Stellplätze besteht und sieht der angekündigten Überprüfung entgegen.



## **Einzelplan 13: Ministerium für Verkehr**

### **16 Leitungen Dritter im Straßenkörper von Landesstraßen (Kapitel 1304)**

Landtagsdrucksache 17/7116

**Das Vertragsmanagement der Straßenbauverwaltung ist uneinheitlich und teilweise unzureichend. Es gibt keinen hinreichenden Überblick über bestehende Verträge und Leitungen. In der Vergangenheit abgeschlossene Rahmenverträge waren dem Verkehrsministerium nicht bekannt. In einigen Fällen wurden keine schriftlichen Nutzungsverträge sowie Bau- und Kostenvereinbarungen abgeschlossen und Kosten nicht eingefordert. Das Land sollte ein landesweit einheitliches digitales Vertragsmanagement in der Straßenbauverwaltung einführen.**

#### **16.1 Ausgangslage**

Im Straßenkörper liegt insbesondere in Ortsdurchfahrten eine Vielzahl von Leitungen. Dabei handelt es sich in der Regel um öffentliche Ver- und Versorgungsleitungen, z. B. für Wasser, Abwasser, Gas, Strom oder um Telekommunikationslinien. Bei Erhaltungs- oder Ausbaumaßnahmen von Landesstraßen sind vielfach Leitungen mitbetroffen. Diese müssen gesichert, umgelegt oder neu verlegt werden. Sofern es sich um Leitungen Dritter handelt, hat die Straßenbauverwaltung die dafür verantwortlichen Unternehmen bzw. Kommunen an den Kosten der Baumaßnahmen zu beteiligen.

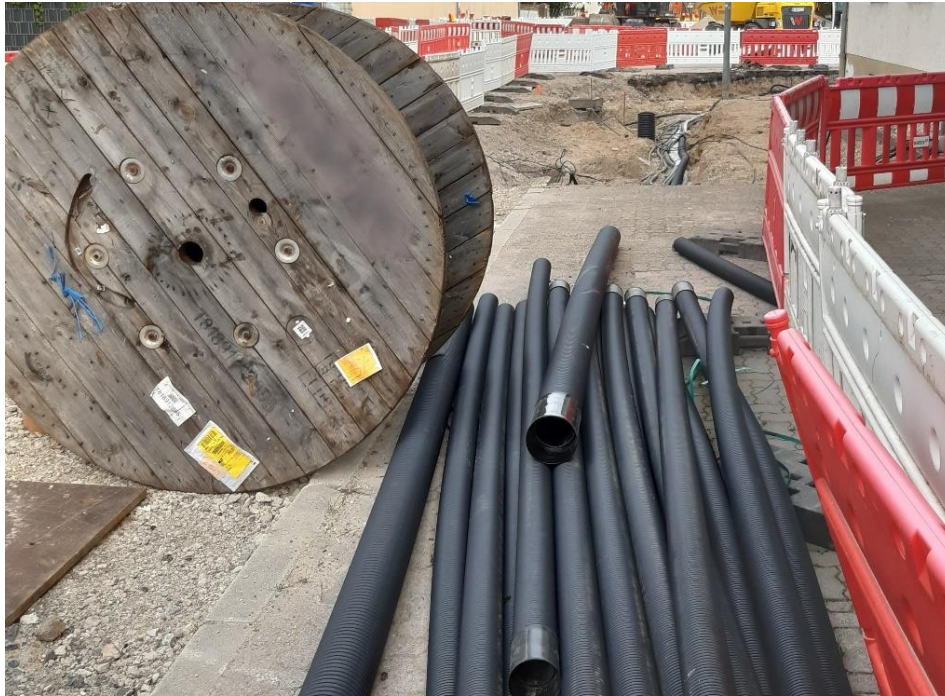
Die Nutzung der Straßen durch Leitungen Dritter wird über Nutzungsverträge oder Bescheide zwischen dem Land als Straßenbaulastträger und dem für die Leitungen verantwortlichen Unternehmen bzw. der Kommune geregelt. Grundlage für die Nutzungsverträge sind die Richtlinien für die Benutzung der Bundesfernstraßen in der Baulast des Bundes (Nutzungsrichtlinien). Die Nutzungsrichtlinien werden auch für Landesstraßen angewandt. Die Straßennutzung durch Telekommunikationslinien ist im Telekommunikationsgesetz geregelt, die Straßenbauverwaltung erteilt ihre Zustimmung zur Straßennutzung durch einen Bescheid. Die Verträge bzw. Bescheide regeln sämtliche Details, u. a. zur Lage der Leitungen sowie zur Wiederherstellung des Straßenoberbaus. Sie stellen die Grundlage für künftige Maßnahmen dar und haben Gültigkeit für die gesamte Nutzungsdauer. Durch die Regelungen in den Nutzungsverträgen, z. B. zu den Technischen Bestimmungen, wird die ordnungsgemäße und verkehrssichere Unterhaltung der Straßen sichergestellt.

Für den Abschluss der Nutzungsverträge bzw. den Erlass der Bescheide sind die unteren Verwaltungsbehörden bei den Stadt- und Landkreisen zuständig.

Sofern damit zu rechnen ist, dass Leitungen eines Dritten in Baden-Württemberg häufiger Berührungspunkte mit Landesstraßen haben, schließt das Verkehrsministerium Rahmenverträge nach den Nutzungsrichtlinien mit den betroffenen Dritten ab.

Aufgrund der besonderen Verhältnisse in Ortsdurchfahrten liegt dort in der Regel eine geteilte Baulast von Land und Kommune vor; so kann für die Fahrbahn das Land und für die angrenzenden Gehwege oder Stellplätze die Kommune die Baulast haben. Hier bauen Land und Kommunen in der Regel gemeinschaftlich. Bei solchen Baumaßnahmen schließen zusätzlich die Regierungspräsidien mit den Kommunen Bau- und Kostenvereinbarungen nach den Ortsdurchfahrtsrichtlinien des Bundes ab.

Abbildung 16-1: Leitungen im Straßenkörper bzw. Gehweg (Beispielbild)



Quelle: Rechnungshof.

Der Rechnungshof prüfte gemeinsam mit den Staatlichen Rechnungsprüfungsämtern Freiburg, Stuttgart und Tübingen das Vertragsmanagement der Landesstraßenbauverwaltung. Das Verkehrsministerium legte eine Liste mit 59 Maßnahmen der Jahre 2018 bis 2022 vor, bei denen Leitungen Dritter betroffen waren bzw. sind. Von diesen Maßnahmen wurden 40 für eine Prüfung ausgewählt.

## 16.2 Prüfungsergebnisse

### 16.2.1 Kein hinreichender Überblick über bestehende Verträge und Leitungen

#### Regierungspräsidien und untere Verwaltungsbehörden

Die Regierungspräsidien erheben bei der Planung von Straßenbaumaßnahmen bei den unteren Verwaltungsbehörden, welche Leitungen betroffen sind. Erst nach der Rückmeldung der unteren Verwaltungsbehörden können diese in der Planung entsprechend berücksichtigt und im nächsten Schritt mit den Leitungsträgern Kontakt aufgenommen werden.

Die Organisation des Vertragsmanagements ist nicht landesweit einheitlich geregelt. Zwei der vier Regierungspräsidien setzen eine Datenbank für die Verträge bzw. Vereinbarungen ein. Die Regierungspräsidien Karlsruhe und Stuttgart nutzen das Vereinbarungs-Datenbank-System VerbaDB, das in den Arbeitshinweisen für die Bauabwicklung in der Straßenbauverwaltung bei der Beschreibung zentraler Anwendungsprogramme zwar aufgelistet, aber nicht verbindlich vorgegeben ist. Das Regierungspräsidium Tübingen erfasst seine

Verträge in einer Excel-Liste mit einer entsprechenden Verlinkung. Das Regierungspräsidium Freiburg nutzt keine Datenbank.

Eine Abfrage bei den von der Prüfung betroffenen 14 unteren Verwaltungsbehörden ergab, dass auch dort das Vertragsmanagement nicht einheitlich ist. Acht nutzen VerbaDB. Ein Landkreis hat eine eigene Datenbank, VerbaDB sei dort nicht bekannt. Neben der Nutzung von Datenbanken gibt es in den unteren Verwaltungsbehörden teilweise andere Übersichten. So werden beispielsweise handschriftliche Listen über geschlossene Verträge geführt. Die Verträge werden dann später elektronisch erfasst oder auch nur in Papierform abgeheftet. Ein Landratsamt gab an, keine Liste zu führen. Die digitalisierten Verträge könne man anhand eines Filtersystems suchen und finden.

Die Regierungspräsidien sehen sich nicht in der Verantwortung für das Vertragsmanagement der Nutzungsverträge. Als Grund hierfür führen sie u. a. an, dass nach dem Straßengesetz die Verträge nach den Nutzungsrichtlinien, mit Ausnahme der vom Ministerium abzuschließenden Rahmenverträge, von den unteren Verwaltungsbehörden abgeschlossen werden. Zudem seien bereits einheitliche Vorgaben, d. h. die Nutzungsrichtlinien und Ortsdurchfahrtsrichtlinien, vorhanden.

Das Vertragsmanagement der Straßenbauverwaltung ist nicht einheitlich und teilweise unzureichend. Insbesondere die Regierungspräsidien haben ohne ein einheitliches Vertragsmanagement nur unzureichende Kenntnis über vorhandene Leitungen Dritter in den Landesstraßen. Die durchgehende Nutzung eines digitalen Vertragsmanagementsystems durch die unteren Verwaltungsbehörden mit einer Zugriffsmöglichkeit für die Regierungspräsidien würde die Planung von Baumaßnahmen sowie das Vertragsmanagement erleichtern. Dies gilt insbesondere, sofern auch die zugehörigen Planunterlagen hinterlegt sind. Bei einer vollständigen Erfassung der Verträge könnten die unteren Verwaltungsbehörden sowie die Regierungspräsidien auf die Bestandsdaten zugreifen und die Nutzungsverträge frühzeitig bei der Planung von Straßenbaumaßnahmen berücksichtigen.

### **Verkehrsministerium**

Zuständig für die Vereinbarung der Rahmenverträge für Nutzungsregelungen ist das Verkehrsministerium. Nach Auskunft des Ministeriums sind die Verträge nicht zentral erfasst. Bei unserer Abfrage zum Vertragsmanagement wurden uns nur drei Rahmenverträge genannt. Bei der Prüfung der Einzelvorhaben haben wir jedoch zu 16 der 40 geprüften Maßnahmen weitere Rahmenverträge vorgefunden. Diese stammten alle, bis auf eine Ausnahme, aus den Achtzigerjahren und wurden zum Teil mit Vorgängerorganisationen der heutigen Leitungsträger abgeschlossen.

Das Ministerium hat keine vollständige Kenntnis über die von ihm in der Vergangenheit abgeschlossenen Rahmenverträge. Dabei ist dem Rechnungshof bewusst, dass der Abschluss in vielen Fällen bereits mehrere Jahrzehnte zurückliegt. Umso wichtiger wäre es, die Rahmenverträge in ein Vertragsmanagementsystem einzupflegen.

Da die Verträge nicht zentral erfasst werden, ist anzunehmen, dass auch die nachgeordneten Stellen der Straßenbauverwaltung nur einen unvollständigen Überblick über die entsprechenden vertraglichen Grundlagen haben.

### **16.2.2 Nutzungsverträge sowie Bau- und Kostenvereinbarungen wurden in einigen Fällen nicht oder zu spät abgeschlossen**

Eine von allen Beteiligten unterzeichnete Vereinbarung bzw. ein entsprechender Nutzungsvertrag dient dazu, die gegenseitigen Rechte und Pflichten verbindlich klarzustellen und zu

dokumentieren. Ohne den Abschluss der erforderlichen Vereinbarungen und Verträge besteht u. a. die Gefahr, dass Kostenbestandteile nicht den vorgesehenen Kostenträgern zugeordnet werden.

Im Zuge der Straßenbaumaßnahmen wurden bei 27 der 40 geprüften Vorhaben neue Nutzungsverträge aufgrund der Neuverlegung von Leitungen Dritter abgeschlossen. Bei neun Maßnahmen gab es weder bestehende Nutzungsverträge, noch wurden solche geschlossen. Damit fehlten in rund einem Viertel der Fälle die notwendigen Verträge.

Bau- und Kostenvereinbarungen fehlten ebenfalls in rund einem Viertel der geprüften Vorhaben. Da es sich bei den Maßnahmen um Ortsdurchfahrten handelt, ist davon auszugehen, dass entsprechende Vereinbarungen erforderlich waren. Lediglich in einem Regierungsbezirk wurden für alle geprüften Maßnahmen die entsprechenden Vereinbarungen abgeschlossen.

Bau- und Kostenvereinbarungen sind schriftlich zu treffen. Teilweise gab es zwar Unterlagen mit Aussagen zur Kostenteilung, die aber nicht den Vorgaben der Ortsdurchfahrtrichtlinien entsprachen. In einem Fall stellte das Regierungspräsidium lediglich eine formlose „Vereinbarung/Kostenteilung“ ohne Datumsangabe auf. In der formlosen Vereinbarung wurde darauf verwiesen, dass für die Stadt verschiedene Leistungen wie Straßenbauarbeiten und Kanalarbeiten ausgeführt worden seien. Außerdem seien für die technischen Werke Leerrohre für Strom verlegt und 300 m Wasserleitung erneuert worden. Ergänzend wurde darauf hingewiesen, dass die Regelungen zur Kostenteilung lediglich aus dem E-Mail-Verkehr mit den beteiligten Kostenträgern hervorgehen würden.

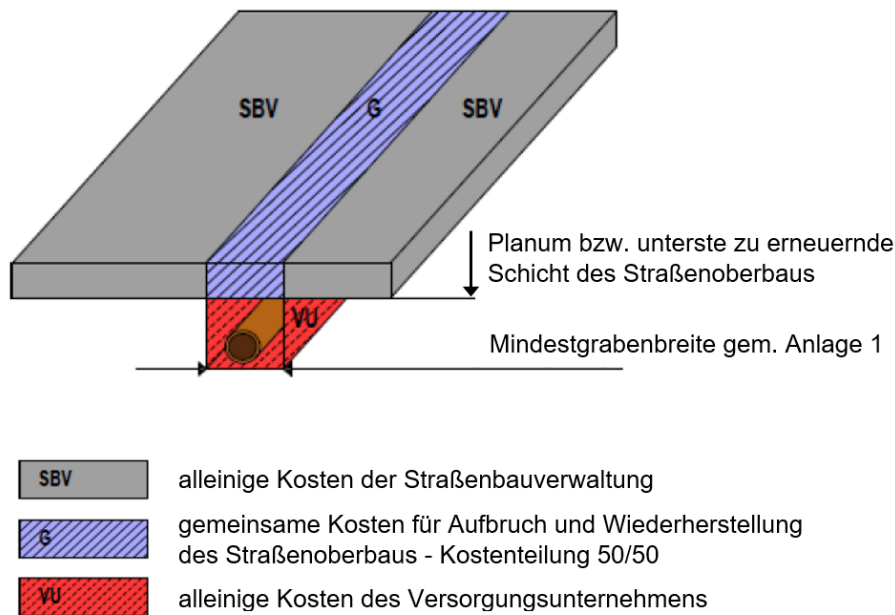
Die Vereinbarungen zu Leitungen Dritter sind vor Beginn einer Baumaßnahme abzuschließen. In einem Fall wurde die Vereinbarung über die gemeinschaftliche Baumaßnahme erst 9 Monate nach Fertigstellung der Arbeiten abgeschlossen.

### **16.2.3 Folgekosten wurden nicht immer in Rechnung gestellt und Vorgaben zur Kostenteilung teilweise nicht beachtet**

Folgekosten gemäß den Nutzungsrichtlinien entstehen, wenn die Leitung eines Dritten infolge einer Straßenbaumaßnahme in ihrem Bestand oder in ihrer Lage verändert oder z. B. durch ein Schutzrohr gesichert werden muss. In mehreren Fällen forderte das Land Kosten nicht ein, die vom Leitungsträger hätten getragen werden müssen.

Häufig besteht ein Interesse eines Ver- oder Entsorgungsunternehmens, seine Leitungen bei Gelegenheit einer Straßenbaumaßnahme zu erneuern, ohne dass die Leitung als Folge der Straßenbaumaßnahme geändert oder gesichert werden müsste. In diesem Fall sind die Leitungsträger angemessen an den Kosten zu beteiligen, da eigene Kosten für den Aufbruch und die Wiederherstellung des Straßenoberbaus vermieden werden. Nach den Nutzungsrichtlinien hat der Leitungsträger die Hälfte der Kosten für den Aufbruch des vorhandenen und die spätere Wiederherstellung des neuen Straßenoberbaus im Bereich des Leitungsgrabens zu tragen (in der folgenden Abbildung 16-2 blau dargestellt). Die anderen Kosten im Bereich des Leitungsgrabens sind wiederum komplett vom Leitungsträger zu übernehmen (rot dargestellt).

Abbildung 16-2: Schematische Darstellung zur Kostenteilung



Quelle: Nutzungsrichtlinien (Anlage D 8).

In den Bau- und Kostenvereinbarungen wurden in mehreren Fällen die Vorgaben der Nutzungsrichtlinien zur Kostentragung bei gemeinschaftlichem Interesse nicht beachtet. So wurden Kostenanteile, die gemeinschaftlich zu tragen gewesen wären, nicht geteilt bzw. falsch zugeordnet.

## 16.3 Empfehlungen

### 16.3.1 Einheitliches digitales Vertragsmanagementsystem einführen

Das Verkehrsministerium sollte ein einheitliches digitales Vertragsmanagementsystem einführen, auf das alle betroffenen Stellen der Straßenbauverwaltung - Ministerium, Regierungspräsidien und untere Verwaltungsbehörden - Zugriff haben. Hierin sollten alle Verträge und Bescheide, die Leitungen Dritter in Landesstraßen betreffen, einschließlich der zugehörigen Planunterlagen erfasst werden. Das Verkehrsministerium sollte prüfen, ob das bereits von Teilen der Straßenbauverwaltung eingesetzte Datenbank-System VerbaDB als Grundlage genutzt werden kann.

Um ausreichend Kenntnis über die Verträge zu haben, sollten auch die in der Vergangenheit abgeschlossenen Verträge erfasst und in das Vertragsmanagementsystem bzw. die Datenbank überführt werden.



### **16.3.2 Erforderliche Verträge und Vereinbarungen vor Beginn der Maßnahmen abschließen**

Die Regierungspräsidien sollten darauf hinwirken, dass die unteren Verwaltungsbehörden alle erforderlichen Nutzungsverträge mit den Leitungsträgern (Kommunen bzw. Unternehmen) vor Durchführung der Maßnahme abschließen. Bei bestehenden Leitungen, für die keine Nutzungsverträge vorliegen, sollte im Zuge von anstehenden Baumaßnahmen der Abschluss entsprechender Verträge angestrebt werden.

Die Regierungspräsidien müssen sicherstellen, dass bei gemeinschaftlichen Baumaßnahmen vor Beginn der Maßnahmen Bau- und Kostenvereinbarungen mit den betroffenen Kommunen abgeschlossen werden.

### **16.3.3 Regelungen zu Folgekosten und zur Kostenteilung bei gemeinschaftlichen Baumaßnahmen konsequent anwenden**

Die Vorgaben der Nutzungsrichtlinien zur Regelung der Folgekosten sind zu beachten. Die Straßenbauverwaltung muss die für die Leitungen verantwortlichen Unternehmen bzw. Kommunen entsprechend an den Kosten der Baumaßnahmen beteiligen.

Die Bau- und Kostenvereinbarungen müssen den Vorgaben der Ortsdurchfahrtenrichtlinien sowie der Nutzungsrichtlinien entsprechen. Auf eine konsequente und korrekte Abrechnung ist zu achten.

Sofern die für Landesstraßen eingeführten Regelungen des Bundes aus Sicht der Straßenbauverwaltung für die Kostenteilung bei gemeinschaftlichen Baumaßnahmen nicht geeignet erscheinen, sollte geprüft werden, ob diese optimiert werden können. Gegebenenfalls können einzelne Regelungen in angepasster Form für Landesstraßen eingeführt werden. Eine wirtschaftliche und effiziente Abwicklung der Maßnahmen muss sichergestellt werden.

## **16.4 Stellungnahme des Ministeriums**

Das Verkehrsministerium erklärt, es beabsichtige, die Nutzung von VerbaDB auf weitere Regierungspräsidien und die eigenen Rahmenverträge auszuweiten. In diesem Jahr würden voraussichtlich bereits drei der vier Regierungspräsidien VerbaDB nutzen können. Das Ministerium werde hierzu weitere praxisgerechte Lösungen mit den Regierungspräsidien und den sonstigen Beteiligten entwickeln. Allerdings sei zu beachten, dass VerbaDB aktuell kein umfassendes Vertragsmanagementsystem im eigentlichen Sinne darstelle. VerbaDB sei in erster Linie eine Vertragsdatenbank, in der die Verträge abgelegt werden könnten. Sie biete damit einen einheitlich strukturierten Zugriff auf die Vereinbarungen im Sinne einer Vertragsverwaltung. Darüberhinausgehende Funktionen im Sinne eines Vertragsmanagementsystems müssten erst noch aufgebaut bzw. durch Verknüpfungen mit der Fachanwendung MaViS-BW+ (Maßnahmenvisualisierung und -steuerung von Straßenbauvorhaben) erarbeitet werden. Das Ministerium erklärt, es werde auf praxisgerechte Lösungen beim Aufbau eines Vertragsmanagementsystems in der Straßenbauverwaltung hinwirken.

Das Ministerium ergänzt, es werde die Regierungspräsidien zum Abschluss von Verträgen und Vereinbarungen vor Beginn der Maßnahmen auffordern.

Die Nutzungsrichtlinien seien für Landesstraßen durch das Ministerium für Verkehr eingeführt worden. Mit der Einführung seien auch die dortigen Regelungen zu Folgekosten für die Regierungspräsidien als zuständige Stellen verbindlich und zwingend in jedem Fall einzuhalten. Das Ministerium werde auf die Einhaltung dieser Vorgaben, mithin die Geltendmachung der Folgekosten aus der Verlegung bzw. dem Vorhandensein von Versorgungsleitungen, hinwirken.

Das Ministerium führt aus, dass die Ortsdurchfahrtenrichtlinien auch für Landesstraßen eingeführt worden seien, soweit Vorschriften des Straßengesetzes Baden-Württemberg nicht entgegenstünden. Das Ministerium erklärt, es werde die Regierungspräsidien zeitnah nochmals gesondert auf die geltenden verwaltungsinternen Vorgaben hinweisen sowie zu einer wirtschaftlichen und effizienten Abwicklung der Maßnahmen auffordern.

## **Einzelplan 14:    Ministerium für Wissenschaft, Forschung und Kunst**

### **17   Wirtschaftlichkeit der Masterstudiengänge an Hoch- schulen für angewandte Wissenschaften und Universi- täten in Baden-Württemberg (Kapitel 1410 bis 1421 und 1440 bis 1462)**

Landtagsdrucksache 17/7117

**Es ist wirtschaftlich nicht vertretbar, dass einige baden-württembergische Hochschulen dauerhaft Masterstudiengänge anbieten, die auf keine oder fast keine Nachfrage stoßen. Die dafür vorgehaltenen Ressourcen erzeugen nur wenig Nutzen und fehlen an anderer Stelle, vor allem in den dauerhaft überausgelasteten Bereichen. Gesetzgeber und Landesregierung sollten sicherstellen, dass die Hochschulen auf die schwache Nachfrage durch Verzicht auf diese Studiengänge, ihre Aufhebung oder die Konzentration von Fächern an einzelnen Hochschulstandorten reagieren.**

#### **17.1   Ausgangslage**

Im Zuge des Bologna-Prozesses wurden ab 2002 europaweit, also auch an den baden-württembergischen Hochschulen, grundständige Studiengänge u. a. mit den Abschlüssen Bachelor of Arts oder Bachelor of Science und Aufbaustudiengänge mit den Abschlüssen Master of Arts oder Master of Science eingerichtet. Heute können Studienbewerber in Baden-Württemberg zwischen mehr als 1.500 Bachelor-Studiengängen und über 700 Masterstudiengängen wählen. Die Mehrzahl der Masterstudiengänge sind konsekutive Studiengänge, die von Studierenden nach dem Bachelor-Abschluss absolviert werden. Das Angebot non-konsekutiver Masterstudiengänge richtet sich dagegen an bereits berufstätige Studierende und wird dem Bereich der Weiterbildung zugerechnet und häufig berufsbegleitend absolviert.

Die Zahl der angebotenen Masterstudiengänge hat in den letzten Jahren kontinuierlich zugenommen. Die Einrichtung neuer Masterstudiengänge wurde beginnend im Jahr 2013 mit Mitteln des Bundes und des Landes gefördert. Hintergrund war der doppelte Abiturjahrgang 2012, der sich nach den damaligen Prognosen ab 2016 in einer wachsenden Nachfrage nach Masterstudiengängen niederschlagen sollte. Von 2015 bis 2022 ist die Zahl der Masterstudiengänge an den Universitäten und den Hochschulen für angewandte Wissenschaften um 99 gewachsen. Die Zahl der Studienanfänger in den Masterstudiengängen an diesen Hochschulen ist in diesem Zeitraum bereits zurückgegangen.

Die Kultusministerkonferenz prognostiziert für Baden-Württemberg im Zeitraum 2021 bis 2030 einen weiteren Rückgang der Zahl der Masterstudierenden um insgesamt etwa 20 Prozent.

Der Rechnungshof hat vor diesem Hintergrund die Auslastung der konsekutiven Masterstudiengänge an den baden-württembergischen Universitäten und Hochschulen für angewandte Wissenschaften untersucht mit dem Ziel, Leerkosten, die durch unterausgelastete Kapazitäten entstehen, zu reduzieren bzw. zu vermeiden. Bei der Untersuchung außer Be-



tracht blieben Masterstudiengänge, die der Lehrerausbildung dienen, und nicht konsekutive Masterstudiengänge, für die Studiengebühren erhoben werden und die hauptsächlich für Studierende eingerichtet wurden, die bereits im Beruf stehen.

Von den 696 in die Untersuchung einbezogenen noch aktiven konsekutiven Masterstudiengängen werden 451 von den neun Universitäten und 245 von den Hochschulen für angewandte Wissenschaften angeboten. Während an den Hochschulen für angewandte Wissenschaften 90 Prozent der angebotenen Masterstudiengänge den Fächergruppen Ingenieurwissenschaften oder Wirtschafts- und Sozialwissenschaften zuzurechnen sind, verteilen sich die Angebote an den Universitäten zu etwa einem Drittel auf geisteswissenschaftliche Fächer und zu jeweils einem Fünftel auf Ingenieurwissenschaften, Naturwissenschaften sowie Rechts-, Wirtschafts- und Sozialwissenschaften.

Die Ingenieurwissenschaften stellen einen Anteil von 20 Prozent aller Masterstudiengänge, aber 41 Prozent der Studienanfänger und der Absolventen. Die überwiegend an den Universitäten angebotenen Geisteswissenschaften stellen 21 Prozent aller Masterstudiengänge, aber lediglich 8 Prozent der Studienanfänger und 6 Prozent der Absolventen.

## **17.2 Prüfungsergebnisse**

### **17.2.1 Hochschulen für angewandte Wissenschaften**

Die Untersuchung des Rechnungshofs hat ergeben, dass an den Hochschulen für angewandte Wissenschaften die Größe der Masterstudiengänge (Studienanfängerplätze) in der Regel angemessen und bedarfsorientiert festgesetzt wird. Wenn sich im Untersuchungszeitraum Unterauslastungen gezeigt haben, haben die zuständigen Hochschulgremien zügig eingegriffen, die nachfrageschwachen Studiengänge neu strukturiert oder aufgehoben.

Die durchschnittliche jährliche Kohortengröße der Studienanfänger bei den Masterstudiengängen an den Hochschulen für angewandte Wissenschaften betrug 25. Lediglich in 11 der angebotenen 245 Masterstudiengängen hatten sich im mehrjährigen Durchschnitt 10 oder weniger Studienanfänger je Studienjahr immatrikuliert.

Rund 88 Prozent der Masterstudiengänge an den Hochschulen für angewandte Wissenschaften sind zu mindestens 80 Prozent ausgelastet. Rund 75 Prozent der Masterstudiengänge an den Hochschulen für angewandte Wissenschaften sind sogar zu mindestens 90 Prozent ausgelastet.

Über 100 Studiengänge überwiegend an den Hochschulen für angewandte Wissenschaften haben entweder eine sehr hohe Bewerberquote von mehr als 5 Bewerbern je Studienplatz oder eine dauerhafte Überauslastung von mehr als 120 Prozent der angebotenen Studienanfängerplätze. Diese Studiengänge können mangels Ressourcen trotz dauerhaft hoher Nachfrage nicht erweitert werden.

Der Vorstand der Landesrektorenkonferenz der Hochschulen für angewandte Wissenschaften erklärt, dass der Fokus der Hochschulen für angewandte Wissenschaften traditionell auf die Wirtschaftlichkeit ihrer Studienangebote gerichtet sei und man sich bei der Einrichtung von Studiengängen schon immer am Fachkräftebedarf der regionalen Unternehmen und damit auch an der Nachfrage orientiert habe.

### 17.2.2 Universitäten

Bei den Masterstudiengängen der Universitäten betrug die durchschnittliche jährliche Kohortengröße der Studienanfänger in den mathematisch-naturwissenschaftlichen, ingenieurwissenschaftlichen und rechts-, wirtschafts- und sozialwissenschaftlichen Fächern 45 Studierende.

In den geisteswissenschaftlichen Masterstudiengängen wurde dagegen im Prüfungszeitraum lediglich eine durchschnittliche Studienanfängerzahl von 10 je Studienjahr erreicht. In 39 der insgesamt 147 geisteswissenschaftlichen Studiengängen betrug die Auslastung (Zahl der Studienanfänger im Verhältnis zur Zahl der Studienanfängerplätze) im Durchschnitt weniger als 50 Prozent; bei weiteren 17 geisteswissenschaftlichen Studiengängen konnte die betreffende Universität weder die Kapazität noch die Auslastung nennen.

84 der 147 geisteswissenschaftlichen Studiengänge erreichten im Untersuchungszeitraum durchschnittlich 10 oder weniger Studienanfänger je Studienjahr. Davon erreichten 13 in 7 Jahren im Durchschnitt 1 Studienanfänger je Studienjahr oder weniger.

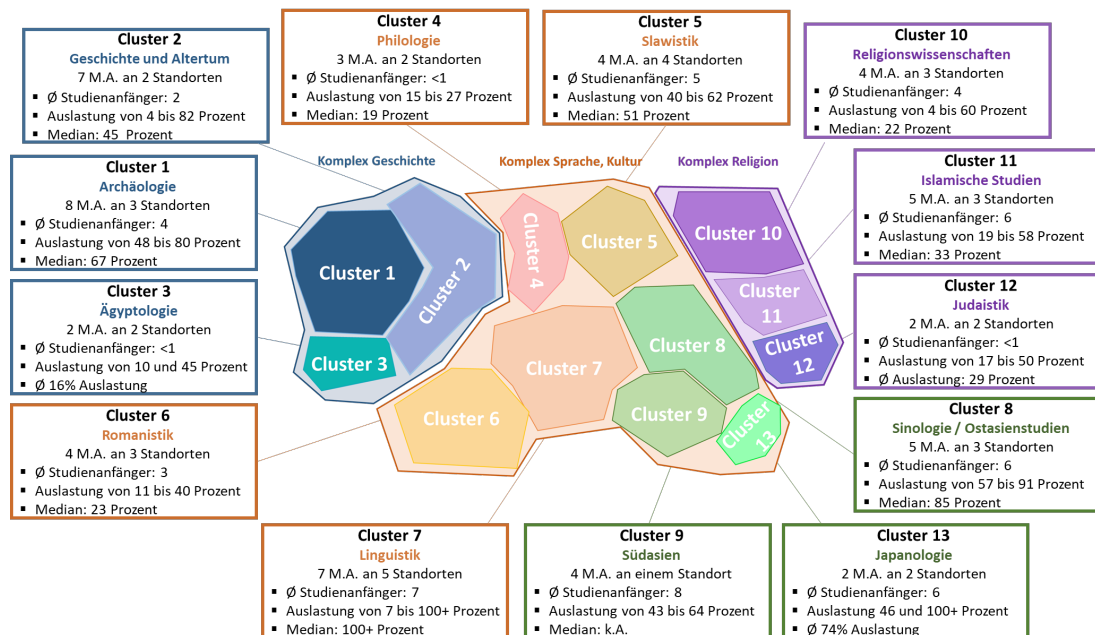
Bei einzelnen Studiengängen aus diesem Bereich immatrikulierten sich in 7 Studienjahren insgesamt nur 7 Studienanfänger. In anderen Fällen immatrikulierte sich in 5 von 7 Studienjahren kein einziger Studienanfänger.

Lehreinheiten bilden die Gesamtlehrkapazität und die Gesamtnachfrage eines gesamten Fachbereichs auch außerhalb des einzelnen Masterstudiengangs ab. Regelmäßig gehören sehr schwach nachgefragte Studiengänge auch zu sehr schwach ausgelasteten Lehreinheiten. Die Lehrkapazitäten von 23 an den Universitäten erhobenen Lehreinheiten sind unter 50 Prozent ausgelastet - in einzelnen Fällen auch unter 20 Prozent.

32 Prozent der untersuchten Masterstudiengänge an Universitäten waren unter 80 Prozent ausgelastet. Dies gilt regelmäßig auch für die betreffenden Lehreinheiten.

Bemerkenswert ist, dass bei einer Vielzahl dieser nachfrageschwachen Studiengänge gleiche oder ähnliche Angebote an derselben oder einer anderen baden-württembergischen Universität angeboten werden. Dies wird in der folgenden Abbildung 17-1 veranschaulicht.

Abbildung 17-1: Doppelstrukturen bei schwach nachgefragten Studiengängen an den Universitäten



Verschiedene Beratungsgremien wie beispielsweise der Wissenschaftsrat<sup>1</sup> oder die Arbeitsgruppe zur Hochschulentwicklung Thüringen<sup>2</sup> empfehlen eine Mindestanforderung der Studienanfängerzahlen, bei deren Nicht-Erfüllung der Studiengang aufzuheben ist. Eine konkrete Untergrenze, die in diesem Zusammenhang von den Experten diskutiert wird, lautet: Können 3 Jahre in Folge weniger als 10 Studierende für das erste Fachsemester eines Masterstudiengangs gewonnen werden, sollte die Aufhebung des Studiengangs geprüft werden.

Wendete man diese Nachfrageuntergrenze auf die vorhandenen Studierendenzahlen des geprüften Masterangebots an, müsste bei 114 Masterstudiengängen die Aufhebung geprüft werden. Dies entspricht 17 Prozent der Stichprobe. Davon stammen 105 Masterstudiengänge von Universitäten und 9 Masterstudiengänge von Hochschulen für angewandte Wissenschaften.

### 17.2.3 Mögliche Ursachen für die Unterauslastung

Die Ursachen für die schwache Nachfrage sind vielfältig:

- Zum Teil entsprachen die Masterstudiengänge eher dem Profil einzelner Professuren als dem Bedarf der Studierenden.

<sup>1</sup> Wissenschaftsrat, Drucksache 3231-13. Empfehlungen zur Weiterentwicklung des Hochschulsystems des Landes Sachsen-Anhalt - Seite 62. Braunschweig, 12. Juli 2013.

<sup>2</sup> Arbeitsgruppe „Thüringer Hochschulentwicklung 2030+“ (AG 2030+). 2023. Hochschulentwicklung in Thüringen 2030+ Empfehlungen der Arbeitsgruppe - Seite 16.

- Es gibt weder gesetzliche noch andere verbindliche Vorgaben für die Mindestauslastung oder Mindeststudierendenzahl bei Masterstudiengängen. Die vom Wissenschaftsministerium einst ausgesprochene Empfehlung (mindestens 15 Studienanfänger je Studiengang) wird in der Praxis häufig ignoriert und bei zahlreichen Masterstudiengängen verfehlt.
- In vielen Fällen ist den Universitäten die fehlende Nachfrage von vorneherein bekannt, ohne dass Konsequenzen gezogen werden.
- In einigen Fällen verteilten sich die ohnehin wenigen Studienbewerber auf identische oder inhaltlich ähnliche Angebote verschiedener baden-württembergischer Universitäten.

Das Wissenschaftsministerium griff im Untersuchungszeitraum die Fehlentwicklungen bei den betroffenen Studiengängen nicht auf. Im Ministerium lagen auch keine belastbaren Zahlen über die Auslastung der Masterstudiengänge vor. Eine Steuerung des Studienplatzangebots erfolgte allenfalls über die Konditionen der Hochschulfinanzierung, die aber keine Abschlüsse für unterausgelastete Studiengänge oder Lehreinheiten vorsieht.

#### **17.2.4 Folgen der Fehlallokation**

Die Fehlallokation personeller und sachlicher Ressourcen für Studienangebote ohne ausreichende Nachfrage hat diverse Folgen:

- Die im jeweiligen Studienfach für die Masterstudiengänge vorgehaltenen Kapazitäten bleiben in der Lehre ungenutzt. Ob diese Leerkosten durch Mehrleistungen in der Forschung ausgeglichen werden, ist zweifelhaft.
- Der Ressourcenbedarf bei stark nachgefragten Studiengängen kann nicht adäquat gedeckt werden, weil Personal- und Sachmittel anderweit gebunden sind.
- Durch die ausbleibenden Studierenden vermindert sich die Studierendenzahl der jeweiligen Hochschule und zugleich werden die Parameter für den Finanzierungsanteil des Bundes an den baden-württembergischen Hochschulen schlechter (Studienanfängerzahl, Studierendenzahl, Absolventenzahl).

#### **17.3 Fazit und Empfehlungen**

Der Rechnungshof hält es für wirtschaftlich nicht vertretbar, dass baden-württembergische Hochschulen dauerhaft Masterstudiengänge anbieten, die auf keine oder fast keine Nachfrage stoßen. Die dafür vorgehaltenen Ressourcen erzeugen nur wenig Nutzen und fehlen an anderer Stelle, vor allem in den dauerhaft überausgelasteten Bereichen.

##### **17.3.1 Empfehlungen an die Hochschulen**

Deshalb empfiehlt der Rechnungshof den baden-württembergischen Hochschulen, insbesondere den Universitäten Freiburg, Heidelberg und Tübingen,

- Masterstudiengänge permanent auf ihre Wirtschaftlichkeit und Auslastung zu überprüfen und bei dauerhaft nachfrageschwachen Studiengängen das Angebot neu zu strukturieren oder die Studiengänge aufzuheben.
- bei der Einrichtung neuer Studiengänge nicht nur die fachliche Qualität und die Aussicht auf Akkreditierung in den Fokus zu nehmen, sondern auch die voraussichtliche Nachfrage nach Studienplätzen in Betracht zu ziehen und bei erwartbar schwacher Nachfrage auf die Einrichtung neuer Studiengänge zu verzichten.
- nicht genutzte Ressourcen, die durch geringe Nachfrage entstehen, zugunsten von Studiengängen mit hoher Nachfrage umzuwidmen.
- bei nicht ausreichend nachgefragten Masterstudiengängen, die gleich oder ähnlich an anderen baden-württembergischen Hochschulen angeboten werden, eine hochschulübergreifende Kooperation oder die Konzentration eines Faches an einem Standort anzustreben.

### 17.3.2 Empfehlungen an das Ministerium

Dem Wissenschaftsministerium empfiehlt der Rechnungshof,

- gemeinsam mit den Hochschulen eine landesweite Struktur- und Entwicklungsplanung zu erstellen, die bei kleinen oder schwach nachgefragten Fächern eine Konzentration des Studienangebots an einem Standort oder eine hochschulübergreifende Kooperation vorsieht.
- sich regelmäßig einen landesweiten Überblick über die Auslastung von Studiengängen und Lehreinheiten zu verschaffen.
- in Fällen zu geringer Auslastung auf Neustrukturierungen des Studienangebots oder hochschulübergreifende Kooperationen hinzuwirken.
- bei der Neukonzeption der Hochschulfinanzierung für die Periode 2026 bis 2030 einen Abreizmechanismus für die Ausweisung von Studiengängen ohne nennenswerte Nachfrage vorzusehen.

### 17.3.3 Empfehlungen an den Gesetzgeber

Dem Gesetzgeber empfiehlt der Rechnungshof, das Landeshochschulgesetz um eine Norm zu ergänzen,

- die vorsieht, dass eine Hochschule verpflichtet ist, dem Ministerium anzuzeigen, dass ein Masterstudiengang in zwei aufeinanderfolgenden Studienjahren weniger als 10 Studienanfänger hatte, und die vorgesehenen Maßnahmen zur Verbesserung der Nachfrage darzulegen.
- die vorsieht, dass eine Hochschule verpflichtet ist, einen Masterstudiengang aufzuheben, wenn in drei aufeinanderfolgenden Studienjahren insgesamt weniger als 20 Studienanfänger das Masterstudium begonnen haben.

In Ausnahmefällen soll mit Zustimmung des Wissenschaftsministeriums von der Aufhebung eines Studiengangs abgesehen werden können, wenn ein besonderes öffentliches Interesse an diesem Studiengang besteht oder eine hochschulübergreifende Kooperation vereinbart wird.

#### 17.4 Stellungnahme des Ministeriums

Das Wissenschaftsministerium macht geltend, angesichts der akademischen Fachkräftebedarfe insbesondere, aber nicht nur in den Ingenieurwissenschaften und der bundesweit rückläufigen Studierendenzahlen genieße die Auslastung des Studienangebots im Ministerium und an den Hochschulen höchste Aufmerksamkeit.

Das Ministerium bedankt sich für die standardisierte Betrachtung von knapp 700 Masterstudiengängen in den Studienjahren 2015/16 bis 2021/22. Der Untersuchungszeitraum sei wegen des bundesweiten Rückgangs der Studierendenzahlen ab 2020 nur eingeschränkt geeignet, die aktuellen Steuerungsherausforderungen, bei denen die MINT-Studiengänge im Zentrum stehen, zu adressieren. Dazu trage auch die pauschalierende Analysemethode bei, die die differenten Größen der Studiengänge nivelliere und damit die kleinteiligen Geisteswissenschaften vorverurteile.

Die Steuerung des Studienangebots durch das Ministerium erfolge nicht auf der Ebene einzelner Studiengänge, sondern der Gesamtstudierendenzahlen, aggregiert nach einzelnen Hochschularten, Abschlusszielen und Fächergruppen. Die Entscheidung über die 3.300 Studiengänge obliege den Hochschulen im Rahmen der rechtlichen Vorgaben zur Qualitätssicherung, der fachlichen Ausrichtung und des Kapazitätserhalts. Wirtschaftliche Aspekte spielten dabei ebenso eine Rolle wie wissenschafts- und forschungspolitische Aspekte. Die wirtschaftliche Bewertung erfordere neben der Auslastung die hier fehlende Verrechnung von Lehrimporten und -exporten mit anderen Studiengängen. Studiengänge seien regelmäßig an Forschungskapazitäten geknüpft und dienten der Profilbildung des gesamten Studienangebots. Für eine sachgerechte Bewertung eines Studiengangs seien somit detaillierte Informationen zur Lehrverflechtung wie zur forschungspolitischen Bedeutung erforderlich. Schematische Verfahren würden dem nicht gerecht.

Im Sinne der Entbürokratisierung und der Subsidiarität sei es zweckdienlich, die Entscheidungen über Studiengänge vor Ort an den Hochschulen zu fällen und sich als Ministerium auf die Rahmensteuerung zu konzentrieren. Mit dem Ausgleichsmechanismus und der fortlaufenden Struktur- und Entwicklungsplanung seien Verfahren implementiert, die auf die regelmäßige Anpassung und aggregierte Auslastung des Studienangebots zielten. Dass diese Steuerung wirke, zeige die jüngste positive Entwicklung der Studierendenzahlen auch in den Ingenieurwissenschaften. Die bundesweit unter Druck stehenden Geisteswissenschaften lohnten eine vertiefte, differenzierte Bearbeitung. Durch ihre Heterogenität, die enge Verzahnung mit dem Lehramt, die hohe gesellschaftliche Bedeutung kleiner Fächer und die Verortung der Theologien müsse dies mit Bedacht und erst nach den Exzellenzentscheidungen erfolgen: Die drei Universitäten mit den größten Geisteswissenschaften hätten 9 der 10 zusätzlichen Clusteranträge des Landes eingeworben. Insbesondere bei solchen Drittmiteleinwerbungen gelte Interdisziplinarität heute oftmals als Voraussetzung für eine erfolgreiche Bewerbung.

#### 17.5 Schlussbemerkung

Der Rechnungshof hält an seiner Bewertung fest, dass stark unterausgelastete Masterstudiengänge Leerkosten verursachen, die angesichts knapper werdender Haushaltsmittel und eines ungedeckten Bedarfs an weiteren MINT-Studienangeboten dauerhaft nicht vertretbar sind. Die schlechte Auslastung der vom Rechnungshof kritisch beurteilten Masterstudiengänge ist kein temporäres Problem, sondern war auch in den Zeiten hoher Gesamtstudierendenzahlen zu beobachten.

Der Rechnungshof hat bei seiner Analyse Lehrexporte, soweit sie real stattfinden, berücksichtigt.

## **18 Stiftungsprofessuren und andere drittmittelfinanzierte Professuren an baden-württembergischen Hochschulen (Kapitel 1410 bis 1421, 1426 bis 1462, 1468 und 1470 bis 1477)**

Landtagsdrucksache 17/7118

**Die baden-württembergischen Hochschulen sind beim Einwerben von Stiftungsprofessuren und Programmprofessuren erfolgreich. Solche drittmittelfinanzierten Professuren sind eine wichtige Ergänzung von Forschung und Lehre.**

**Die Hochschulen müssen die Nachfinanzierung dieser Professuren und ihrer Ausstattung nach Auslaufen der Stiftung bzw. Förderung verlässlich sicherstellen. Das Wissenschaftsministerium sollte die Hochschulen bei der Einwerbung und Verwaltung dieser Professuren noch intensiver unterstützen.**

### **18.1 Stiftungsprofessuren**

#### **18.1.1 Ausgangslage**

Professuren und ihre Ausstattung werden an den staatlichen Hochschulen regelmäßig aus den der Hochschule zugewiesenen Stellen und Haushaltsmitteln finanziert.

Ergänzend haben die Hochschulen die Möglichkeit, Mittel privater oder kommunaler Stifter für die Einrichtung von Professuren und ihre Ausstattung einzuwerben. Die auf dieser Grundlage geschaffenen Professuren werden als „Stiftungsprofessuren“ bezeichnet. Stiftungsprofessuren können dauerhaft oder befristet eingerichtet werden - häufig sind sie je nach dem Willen der Stifter auf fünf Jahre oder mehr befristet.

Grundlage der Stiftungsprofessur ist regelmäßig ein Vertrag zwischen dem Stifter und der Hochschule. Dieser Vertrag wird dem Wissenschaftsministerium mit der Bitte um Einrichtung einer befristeten Stelle im Staatshaushaltsplan vorgelegt. Dabei hat die Hochschule darzulegen, wie sie die Weiterfinanzierung der Professur nach Auslaufen der Stiftung gewährleisten wird. Für die Besetzung der Professur gelten die Vorschriften des Landeshochschulgesetzes über die Berufung von Professoren - der Stifter hat bei der Auswahl des Professors kein besonderes Mitspracherecht.

Nach den einschlägigen Vorschriften des Staatshaushaltsgesetzes und den zugehörigen Verwaltungsvorschriften des Wissenschaftsministeriums sind aus den Stiftungsmitteln die Besoldung bzw. Vergütung der Professorin oder des Professors zu finanzieren. Soweit diese verbeamtet sind, sind daraus zusätzlich ein Versorgungszuschlag in Höhe von 45,6 Prozent der Bezüge und eine jährliche Beihilfepauschale von 2.900 Euro zu leisten. Außerdem sollte nach Möglichkeit die Ausstattung der Professur mit sächlichen und personellen Ressourcen aus den Mitteln des Stifters finanziert werden.

Sollten die vom Stifter zur Verfügung gestellten Mittel unvorhergesehen nicht ausreichen, um diese Ausgaben für die gesamte Laufzeit der Stiftungsprofessur zu finanzieren, muss die Professur ab diesem Zeitpunkt aus einer bestehenden Haushaltsstelle und aus Haushaltsmitteln der Hochschule finanziert werden.



Zu Beginn des Studienjahres 2022/2023 verfügten die baden-württembergischen Hochschulen über 94 Stiftungsprofessuren, weitere Stiftungsprofessuren befanden sich im Verfahren der Besetzung. Die Hochschulen in Baden-Württemberg verfügen damit im Vergleich der Länder zusammen mit Bayern, Berlin und Nordrhein-Westfalen über die meisten Stiftungsprofessuren.

Sie verteilen sich wie folgt auf die einzelnen Hochschularten:

Tabelle 18-1: Stiftungsprofessuren an baden-württembergischen Hochschulen

Hochschulart	Anzahl
Universitäten	33
Medizinische Fakultäten	28
Hochschulen für angewandte Wissenschaften	27
Andere Hochschulen	6
Summe Stiftungsprofessuren	94

Als Stifter engagierten sich in 47 Fällen Stiftungen bürgerlichen Rechts, in 29 Fällen Unternehmen in privatrechtlicher Rechtsform, in 8 Fällen öffentlich-rechtliche Institutionen, in 6 Fällen privatrechtliche Vereine und in 4 Fällen sonstige Stifter.

Der Rechnungshof hat die im Studienjahr 2022/2023 bestehenden und besetzten Stiftungsprofessuren und ihre - nachhaltige - Finanzierung geprüft.

### 18.1.2 Prüfungsergebnisse

Die Prüfung des Rechnungshofs hat ergeben, dass die Stiftungsprofessuren für Forschung und Lehre wichtige Ergänzungen der staatlich finanzierten Personalressourcen sind. In vielen Fällen ermöglichen sie den Hochschulen, neue und innovative Forschungsfelder zu erschließen und das Profil des jeweiligen Faches zu schärfen sowie die Lehre entsprechend dem Fachkräftebedarf der baden-württembergischen Wirtschaft nachfragegerecht zu ergänzen. Manche Stiftungsprofessuren sind in besonderer Weise geeignet, die Kooperation zwischen den Hochschulen und regionalen Unternehmen zu verstärken. Insgesamt fließen den baden-württembergischen Hochschulen im Rahmen von Stiftungsprofessuren jährlich rund 25 Mio. Euro zu.

In Einzelfällen hat sich bei der Prüfung des Rechnungshofs gezeigt, dass die Stiftungsprofessuren nicht für die gesamte Laufzeit auskömmlich finanziert waren. Zum Teil wurden Versorgungszuschläge und Beihilfepauschalen beim Abschluss der Vereinbarungen nicht in ausreichender Höhe berücksichtigt. Teilweise ist fraglich, ob aktuelle und künftige Besoldungserhöhungen aus den eingeworbenen Mitteln finanziert werden können.

Bei der Prüfung der Nachfinanzierung zeigte sich, dass die Zusagen der Hochschulen, die Professuren nach Ablauf der Stiftungsdauer weiter zu finanzieren, in einigen Fällen sehr pauschal und ohne Benennung konkreter Stellen erfolgte, auf die bei der Nachfinanzierung zurückgegriffen werden kann. Das Ministerium hätte hier auf konkretere Angaben bestehen sollen, insbesondere bei Hochschulen, die eine Vielzahl solcher Professuren eingeworben haben.



Auf eine Handlungsanleitung des Ministeriums, wie bei der Einrichtung von Stiftungsprofessuren im Einzelnen zu verfahren ist, konnten nur die Hochschulen für angewandte Wissenschaften zurückgreifen. Ein hochschulartenübergreifender Leitfaden oder gar ein Mustervertrag wurde vom Wissenschaftsministerium bis jetzt nicht zur Verfügung gestellt.

## 18.2 Programmprofessuren

### 18.2.1 Ausgangslage

Außer den Stiftungsprofessuren haben viele baden-württembergische Hochschulen auch Professuren eingerichtet, die aus Mitteln des Bundes, der Deutschen Forschungsgemeinschaft oder der Alexander-von-Humboldt-Stiftung im Rahmen von Förderprogrammen finanziert werden (Programmprofessuren).

Grundlage dieser Programmprofessuren sind Bewerbungen, die an die Drittmittelgeber gerichtet werden, und Bewilligungen, die von diesen ausgesprochen werden. Die Bedingungen werden in diesen Fällen nicht ausgehandelt, sondern vom Drittmittelgeber vorgegeben.

Bei Annahme der Förderbewilligung müssen die Hochschulen regelmäßig auch in diesen Fällen beim Wissenschaftsministerium befristete Stellen beantragen. Dies gilt nicht, wenn die eingeworbenen Professuren aus vorhandenen Stellen finanziert werden.

Auch bei Programmprofessuren müssen die Hochschulen gewährleisten, dass nach Auslaufen der Förderung die Professorinnen und Professoren auf Stellen der Hochschulen geführt werden und die Ausstattung aus Mitteln der Hochschule weiterfinanziert wird. In vielen Fällen fördern die Drittmittelgeber Stellen für Juniorprofessuren, für die nach Ende der Juniorprofessur eine reguläre Professorenstelle zur Verfügung stehen muss. In der Mehrzahl der Fälle ist die Förderung so ausgestaltet, dass für die Ausstattung der Stelle schon während der Laufzeit der Förderung zusätzliche Mittel aus dem Haushalt der Hochschule bereitgestellt werden müssen.

Bei der Besetzung der geförderten Professuren müssen die Hochschulen neben den Vorschriften des Landeshochschulgesetzes und des Haushaltsrechts die Vorgaben der Drittmittelgeber beachten, in einigen Fällen ist die Förderung an eine aufgrund eines Auswahlprozesses bestimmte Person gebunden.

Zu Beginn des Studienjahres 2022/2023 verfügten die baden-württembergischen Hochschulen über beachtliche 146 Programmprofessuren im Sinne der o. g. Definition. Sie verteilten sich wie folgt auf die verschiedenen Hochschularten:

Tabelle 18-2: Programmprofessuren an baden-württembergischen Hochschulen

Hochschulart	Anzahl
Universitäten	119
Medizinische Fakultäten	26
Hochschulen für angewandte Wissenschaften	0
Andere Hochschulen	1
Summe Programmprofessuren	146

Der Rechnungshof hat diese 146 Professuren näher untersucht und dabei insbesondere die Nachhaltigkeit der Finanzierung und Weiterfinanzierung in den Fokus genommen.

### **18.2.2 Prüfungsergebnisse**

Der Rechnungshof anerkennt den Erfolg der baden-württembergischen Hochschulen, insbesondere der Universitäten, beim Einwerben von Programmprofessuren. Auch sie ergänzen das Lehrangebot und geben den meist jungen Wissenschaftlerinnen und Wissenschaftlern verlässliche Karriereaussichten. Diese jungen Wissenschaftler geben ihren Hochschulen die Perspektive, auch in Zukunft hoch qualifizierte Hochschullehrerinnen und Hochschullehrer beschäftigen zu können.

Insgesamt fließen den baden-württembergischen Universitäten und der Pädagogischen Hochschule Ludwigsburg jährlich rund 23 Mio. Euro aus Fördermitteln für Programmprofessuren zu.

Allerdings müssen die Hochschulen bei der Einwerbung von Programmprofessuren darauf achten, dass sie ihre Handlungsmöglichkeiten in der Zukunft nicht zu sehr einschränken. Neben der Berufung eigener Nachwuchswissenschaftler auf reguläre Professorenstellen müssen sie auch die Möglichkeit haben, qualifizierte auswärtige Wissenschaftler auf fre werdende Professorenstellen zu berufen. Dies verlangt von den Hochschulen eine ausgewogene Personalpolitik, die bei der Einwerbung von Programmprofessuren maßvoll vorgeht. Auch hier sollten die Hochschulen bei der Einrichtung von Programmprofessuren auf eine solide und konkrete Übernahmeperspektive achten.

Außerdem müssen die Hochschulen gewährleisten können, dass in ihrem Haushalt ausreichend Mittel zur Verfügung stehen, um die Programmprofessuren, die häufig nur wenig Ausstattungsmittel vorsehen, angemessen auszustatten.

Nicht in allen Fällen konnte der Rechnungshof feststellen, dass diese strategischen Folgen der Einwerbung von Programmprofessuren ausreichend beachtet wurden.

### **18.3 Bewertung und Empfehlungen**

Die baden-württembergischen Hochschulen sind sowohl beim Einwerben von Stiftungsprofessuren von privaten Stiftern als auch beim Einwerben von Programmprofessuren erfolgreich. Der Rechnungshof anerkennt die Einwerbung solcher drittmittelfinanzierter Professuren als wichtige Ergänzung von Forschung und Lehre. Die Hochschulen sollten sich auch künftig um die Einwerbung von drittmittelfinanzierten Professuren bemühen.

Der Rechnungshof empfiehlt:

- Das Wissenschaftsministerium sollte die Hochschulen bei der Einwerbung und Vereinbarung von Stiftungsprofessuren und Programmprofessuren unterstützen. Hilfreich wären eine hochschulartenübergreifende Handlungsanleitung und ein Mustervertrag für Stiftungsprofessuren privater Stifter, auf den die Hochschulen bei Bedarf zurückgreifen können.
- Die Hochschulen, die Stiftungsprofessuren einwerben, müssen die haushalterischen Rahmenbedingungen beachten. Die Finanzierung der Stiftungsprofessur muss für die

gesamte Laufzeit auskömmlich sein. Dabei müssen künftige Besoldungs- und Tarifierhöhungen, der Versorgungszuschlag und die Beihilfepauschale bei beamteten Professorinnen und Professoren vollständig berücksichtigt werden.

- Die Hochschulen haben eine verlässliche Anschlussfinanzierung der Professur nach Auslaufen der Stiftung sicherzustellen - pauschale Zusicherungen sollten vom Wissenschaftsministerium nicht akzeptiert werden. Im Regelfall sollte von der Hochschule eine konkrete Stelle im selben Fachbereich benannt werden.
- Auch bei Programmprofessuren, die aus öffentlichen Mitteln finanziert werden, ist die Finanzierung nach Auslaufen der Förderung nachhaltig zu gewährleisten. Die Hochschulen müssen vermeiden, dass ihr künftiger Handlungsspielraum für Berufungen und für die Ausstattung von Professuren durch bereits vorhandene Programmprofessuren zu sehr eingeschränkt wird.
- Beim Einwerben der Programmprofessur muss die gebotene Ausstattung dieser Professuren sichergestellt sein.

#### **18.4 Stellungnahme des Ministeriums**

In der Stellungnahme des Wissenschaftsministeriums wird die grundsätzlich positive Einschätzung des Rechnungshofs nachdrücklich unterstützt: Professuren aus Mitteln Dritter stellen eine wichtige Ergänzung von Forschung und Lehre dar. Die Sorge des Rechnungshofs, dass derartige Zusatzfinanzierungen latent die Handlungsspielräume der Hochschulen einschränken, werde hingegen nicht geteilt, denn Stiftungs- und drittmittelfinanzierte Professuren ermöglichen den Hochschulen, Schwerpunkte in Form einer vorgezogenen Strukturentwicklung zu setzen, innovative Forschungsgebiete insbesondere in dynamischen Anwendungsfeldern zu erschließen, herausragende Wissenschaftlerinnen und Wissenschaftler auch aus dem Ausland für den Hochschulstandort Baden-Württemberg zu gewinnen sowie die Verlässlichkeit und Planbarkeit wissenschaftlicher Karrierewege über Tenure-Track-Professuren zu stärken. Das Zusammenwirken von Bund und Ländern (siehe „Programmprofessuren“) erfolge dabei auf der Grundlage von Artikel 91b Absatz 1 des Grundgesetzes und ist durch entsprechende (Verwaltungs-)Vereinbarungen geregelt. Daher entspreche die Förderung grundsätzlich den Zielen des Landes und der Hochschulen. Die Einwerbung von Mitteln Dritter (und damit auch von Stiftungsprofessuren) gehöre zu den Dienstaufgaben der in der Forschung tätigen Mitglieder der Hochschule.

Weiterhin führt das Ministerium aus, dass das Landeshochschulgesetz und die haushaltsrechtlichen Regelungen den Hochschulen einen hinreichenden Ordnungsrahmen böten, um die strategischen Planungen und die haushaltsmäßige Umsetzung im Rahmen der organisationalen Eigenverantwortung zu bewältigen. Um die Hochschulen bei der Wahrnehmung ihrer Eigenverantwortung noch stärker zu unterstützen, soll die den Hochschulen für angewandte Wissenschaften bereits zur Verfügung gestellte Handreichung zur Einrichtung von Stiftungsprofessuren überprüft, auf alle Hochschularten erweitert und gegebenenfalls um einen Mustervertrag ergänzt werden.

Die Hochschulen kalkulierten grundsätzlich auf der Grundlage der VwV-Sonderregelungen Hochschulen in Verbindung mit (derzeit) § 3 Absatz 8 StHG 2023/2024. Soweit dabei für die Bezüge auf die Richtsätze des Finanzministeriums oder sonstige planerische Kostensätze des Landes zurückgegriffen werde, seien systembedingt überdurchschnittlich hohe oder mehrere Jahre in der Zukunft liegende Besoldungs- oder Tarifsteigerungen gegebenenfalls nicht vollständig umfasst. Es sei daher vorgesehen, in die VwV-Sonderregelungen Hochschulen eine Klarstellung aufzunehmen, dass eine auskömmliche Finanzierung auch eine angemessene Vorsorge für zukünftige Besoldungs- und Tarifänderungen beinhaltet.

Das Ministerium teilt die Auffassung des Rechnungshofs, dass die Entscheidung über die Einrichtung von Stiftungsprofessuren eine vorausschauende Struktur- und Entwicklungsplanung erfordert. Vor diesem Hintergrund sei die Empfehlung des Rechnungshofs, die stellenmäßige Absicherung müsse im Vorfeld bereits konkret und im selben Fachbereich benannt werden, nachvollziehbar. Allerdings erscheine diese Empfehlung aus Sicht des Ministeriums mit Blick auf die dezentrale Bewirtschaftung durch die Hochschule im regulären Haushaltsvollzug (und die damit verbundene größere Sachnähe und höhere Flexibilität), die organisationale und strategische Eigenverantwortung sowie den dadurch entstehenden erheblichen zusätzlichen Verwaltungsaufwand nicht zielführend.

## **19 Schauspielausbildung an der Hochschule für Musik und Darstellende Kunst Stuttgart und der Akademie für Darstellende Kunst Baden-Württemberg (Kapitel 1473)**

Landtagsdrucksache 17/7119

**Die Hochschule für Musik und Darstellende Kunst Stuttgart und die Akademie für Darstellende Kunst Baden-Württemberg bieten unabhängig voneinander Studiengänge zur Schauspielausbildung an. Der Rechnungshof empfiehlt den beiden Einrichtungen, miteinander zu kooperieren und dabei Einsparpotenziale zu realisieren. Das Wilhelma-Theater in Stuttgart sollte häufiger für Theateraufführungen und Gastspiele genutzt werden.**

**Das Land sollte bei der Bemessung der künftigen Förderung der Akademie für Darstellende Kunst die vorhandenen Rücklagen berücksichtigen und auf eine stärkere Beteiligung der Stadt Ludwigsburg an den laufenden Kosten der Akademie hinwirken.**

### **19.1 Ausgangslage**

Die Ausbildung professioneller Schauspielerinnen und Schauspieler wird in Deutschland an 13 Standorten von öffentlichen Hochschulen oder Fachakademien als akademischer Studiengang angeboten. Daneben gibt es zahlreiche private Schauspielschulen und freiberufliche Schauspiellehrerinnen und Schauspiellehrer.

In Baden-Württemberg bietet traditionell die Staatliche Hochschule für Musik und Darstellende Kunst (Musikhochschule Stuttgart) einen Studiengang für Schauspiel an. Dieser Studiengang ist seit mehr als 80 Jahren fester Bestandteil des Studienangebots der Musikhochschule.

Die Musikhochschule bietet je Studienjahr acht Studienanfängerplätze für Schauspiel an, um die sich jedes Jahr mehrere hundert Interessenten bewerben. Sie müssen sich einem intensiven Auswahlverfahren unterziehen, in dessen Verlauf die Lehrenden des Studiengangs Schauspiel die talentiertesten Bewerber auswählen.

Der Studiengang umfasst vier Studienjahre und wird mit einer Abschlussprüfung und dem akademischen Grad eines „Bachelor of Arts“ abgeschlossen. Praktische Erfahrungen können die Studierenden während des Studiums im Rahmen von Kooperationen (z. B. mit dem Stuttgarter Schauspielhaus und der Filmakademie Baden-Württemberg) und an der hochschuleigenen Lehr- und Lernbühne Wilhelma-Theater sammeln. Für jede Disziplin (Schauspiel, Figurentheater und Oper) wird mindestens einmal jährlich eine Inszenierung erarbeitet und am Wilhelma-Theater öffentlich aufgeführt. Die Inszenierung im Schauspiel erreicht Jahr für Jahr durchschnittlich 1.300 Zuschauer.

Die innerhalb der Hochschule zuständige Fakultät IV bietet neben dem Schauspielstudiengang noch die Bachelor-Studiengänge „Figurentheater“ und „Sprechkunst“ sowie die Master-Studiengänge „Rhetorik“, „Mediensprechen“, „Sprechkunst“, „Oper“ und „Gesang“ an. Insgesamt waren im Studienjahr 2022/2023 an der Fakultät IV 121 Studierende immatrikuliert, davon 26 im Studiengang Schauspiel.

Der Studiengang Schauspiel wird von vier hauptamtlichen Professorinnen und Professoren und drei Angehörigen des akademischen Mittelbaus betreut. Weitere umfangreiche Lehrleistungen werden von Lehrbeauftragten erbracht.

Bis 2007 war der Studiengang an der Musikhochschule Stuttgart das einzige staatliche Studienangebot im Schauspiel in Baden-Württemberg.

Auf Initiative der Landesregierung wurde 2007 die Akademie für Darstellende Kunst in Ludwigsburg (ADK) als gemeinnützige GmbH gegründet. Gesellschafter der GmbH sind das Land Baden-Württemberg (55 Prozent), die Akademie der Bildenden Künste Stuttgart (16 Prozent), die Filmakademie Baden-Württemberg GmbH (16 Prozent) und die Stadt Ludwigsburg (13 Prozent). An der Spitze der Akademie steht der Künstlerische Geschäftsführer, der seinerseits vom Aufsichtsrat bestellt und überwacht wird. Vorsitzende des Aufsichtsrats ist aktuell eine Beamtin des Wissenschaftsministeriums. Die ADK unterliegt nicht den Bestimmungen des Landeshochschulgesetzes, sondern des Akademiengesetzes.

Der laufende Betrieb der ADK finanziert sich weit überwiegend aus einer Zuwendung des Landes (institutionelle Förderung). Insgesamt werden 96 Prozent des Finanzbedarfs aus Landesmitteln gedeckt. Die Stadt Ludwigsburg beteiligt sich mit rund 4 Prozent an der Deckung des jährlichen Zuschussbedarfs.

Im ursprünglichen Konzept war vorgesehen, dass die Studienangebote der ADK das Angebot der Musikhochschule Stuttgart durch neue Studiengänge (Regie und Dramaturgie) ergänzen und die ADK als Projektträger und Dienstleister im Bereich Schauspiel eng mit der Musikhochschule zusammenarbeitet.

Aufgrund stark differierender Auffassungen hinsichtlich Studienstruktur und Didaktik zog sich die Musikhochschule aus der vorgesehenen Zusammenarbeit zurück, sodass sich an der ADK von Anfang an ein eigenständiger, konkurrierender Schauspielstudiengang mit eigenen Akzenten und Schwerpunkten entwickelte.

Heute bietet die ADK im Studiengang Schauspiel je Studienjahr 10 bis 12 Studienanfängerplätze an, um die sich wie in Stuttgart mehrere hundert Interessierte bewerben. Im Studienjahr 2022/2023 waren an der ADK insgesamt 66 Studierende immatrikuliert, davon 44 im Studiengang Schauspiel.

Die Dauer des Studiums beträgt seit 2018 vier Studienjahre. Die drei Studiengänge Schauspiel, Dramaturgie und Regie werden von insgesamt vier hauptamtlichen Professoren betreut: dem Kaufmännischen Geschäftsführer und drei Studiengangsleitern. Alle weiteren Lehrleistungen werden von Lehrbeauftragten oder von Kooperationspartnern erbracht. Die gut etablierte Zusammenarbeit mit der Filmakademie wird durch die unmittelbare Nachbarschaft beider Akademien auf demselben Campus in Ludwigsburg erleichtert.

Baulich ist die ADK im Rahmen eines Konversionsprojekts in kommunalen Räumen großzügig untergebracht. Die Mietzahlungen an die Stadt Ludwigsburg betragen jährlich 272.000 Euro.

Außerdem profitiert die Stadt Ludwigsburg von zahlreichen Aufführungen und kulturellen Projekten, die die Studierenden im Rahmen ihres Studiums gestalten. Allein 2023 fanden 27 öffentliche Veranstaltungen statt. Für Theateraufführungen steht der öffentlich zugängliche Bühnenturm auf dem Campus der Akademie zur Verfügung.

## **19.2 Prüfungsergebnisse**

### **19.2.1 Kosten der Schauspielausbildung**

Der Rechnungshof hat die Einzelkosten der Schauspielausbildung an beiden Einrichtungen untersucht.

Dabei hat sich ergeben, dass jeder Schauspielstudienplatz an der Musikhochschule Stuttgart im Laufe des vierjährigen Studiums Einzelkosten von rd. 96.000 Euro verursacht. Bei einer Vollkostenrechnung müssten die indirekten Kosten für Overhead und Gebäude addiert werden. Einerseits erreichen die Kosten eines Absolventen des Schauspielstudiums damit nahezu die Kosten eines medizinischen Studienplatzes, andererseits zeigen Studien aus Leistungsvergleichen künstlerischer Hochschulen, dass die Musikhochschule Stuttgart mit ihren Einzelkosten im Bereich der darstellenden Kunst unter dem bundesweiten Durchschnitt liegt. Strukturelle Einsparungen wären durch eine Reduzierung des Einzelunterrichts und durch eine Substituierung hauptamtlichen Lehrpersonals durch Lehrbeauftragte möglich. Dies ist aus Gründen der Qualitätssicherung nicht gewollt.

Bei der ADK, die einen weit höheren Anteil ihrer Lehrleistungen durch Lehrbeauftragte erbringt, zeigt sich, dass die Einzelkosten des Studienplatzes deutlich niedriger liegen (rund 35.000 Euro). Allerdings sind die bei einer Vollkostenrechnung notwendigen Zuschläge für Overhead und Gebäudekosten bei der viel kleineren Akademie deutlich höher als bei der Musikhochschule.

Der Rechnungshof begrüßt den offensiven Einsatz von Lehrbeauftragten als Beitrag zur Reduzierung der Kosten und sieht vor dem Hintergrund des bundesweiten Vergleichs von Empfehlungen struktureller Eingriffe in das Studienangebot ab.

### **19.2.2 Doppelte Struktur**

Die Prüfung des Rechnungshofs hat ergeben, dass durch die Gründung der ADK 2007 eine Doppelstruktur entstanden ist, die weder geboten noch gewollt war. Das ursprüngliche Konzept, dass die ADK als Projektpartner das Angebot der Musikhochschule Stuttgart qualitativ bereichern sollte, wurde aufgrund der Unterschiede im Verständnis der Schauspielausbildung und auch aufgrund persönlicher Rivalitäten der damaligen Protagonisten nicht umgesetzt. Stattdessen haben sich zwei voneinander unabhängige, unterschiedlich strukturierte und sogar konkurrierende Ausbildungsstätten entwickelt. Obwohl beide intensiv mit anderen kulturellen Einrichtungen kooperieren, gibt es bis heute keine nennenswerte Kooperation zwischen der ADK und der Musikhochschule Stuttgart.

Im Ergebnis hat die Gründung der ADK zu einer so nicht beabsichtigten Kapazitätserweiterung in der Schauspielausbildung geführt, die zusätzliche Ausgaben des Landes in Millionenhöhe verursacht.

Im Verlauf der Prüfung haben beide Ausbildungsstätten jedoch nachgewiesen, dass ihr Studienangebot sowohl im Netzwerk der deutschsprachigen Schauspielschulen als auch bei potenziellen Arbeitgebern wertgeschätzt wird. Die Absolventinnen und Absolventen der letzten 10 Jahre wurden mit wenigen Ausnahmen in feste Engagements übernommen oder agieren erfolgreich als freie Schauspieler.

Angesichts der begrenzten Zahl an Studienanfängerplätzen, die beide Institutionen anbieten, und angesichts der Unterschiede im didaktischen Konzept erscheint der Vorschlag einer Auflösung der Akademie oder der Fusion der Akademie mit der Musikhochschule nicht zwingend.



Ökonomisch lohnend, ohne die Eigenständigkeit und die unterschiedlichen didaktischen Ansätze zu gefährden, erscheint dem Rechnungshof hingegen eine Kooperation der beiden Einrichtungen. Gemeinsame Projekte und Lehrveranstaltungen, eine gemeinsame Zusammenarbeit mit der Filmakademie und eine gegenseitige Nutzung der Lehr- und Lernbühnen würden Einsparpotenziale generieren und redundante Strukturen reduzieren.

### **19.2.3 Finanzierung der Akademie für Darstellende Kunst**

Der Finanzbedarf der ADK hat sich in den letzten Jahren nicht wesentlich erhöht und beträgt jährlich knapp 3,5 Mio. Euro.

Die Zuwendungen des Landes, die Gesellschafterbeiträge und die sehr bescheidenen eigenen Einnahmen der Akademie reichten im Prüfungszeitraum 2017 bis 2022 gut aus, um diesen Finanzbedarf zu decken und sogar noch Rücklagen zu bilden. Die Rücklagen der Akademie betragen mittlerweile nahezu 1 Mio. Euro.

Da angesichts der Gesellschafterstellung des Landes keine Illiquidität droht, ist kein sachlicher Grund für eine solche Rücklagenbildung zu erkennen. Der Rechnungshof hält es für sinnvoll, die Zuwendung des Landes so zu bemessen, dass die Rücklagen in den nächsten Jahren abgeschmolzen werden können.

Weiterhin erscheint das Verhältnis zwischen dem Gesellschafterbeitrag der Stadt Ludwigsburg (aktuell: 150.000 Euro je Jahr) und dem Beitrag der ADK zum kulturellen Leben in Ludwigsburg unangemessen. Dies gilt umso mehr, als die Stadt den Zuschuss im Prüfungszeitraum mehrfach gekürzt hat. Land und Stadt sollten über die dauerhafte Bemessung dieses Beitrags neu verhandeln.

### **19.2.4 Feststellungen zur Haushalts- und Wirtschaftsführung**

Die Prüfung des Rechnungshofs ergab bei beiden Institutionen einige wenige Beanstandungen im Bereich der Haushalts- und Wirtschaftsführung.

Bei der ADK bezogen sich diese Feststellungen auf Beschaffungen (insbesondere fehlte eine Beschaffungsordnung), auf die unzureichende Dokumentation der Personalauswahlprozesse und fehlende Nachweise zur Lehrleistung des hauptamtlichen Lehrpersonals. Auch die Kassenführung bei Projekten muss professionalisiert werden. Die Eintrittspreise bei öffentlichen Veranstaltungen der Akademie sollten demnächst erhöht werden.

Bei der Musikhochschule Stuttgart fehlte die durch Erlass des Ministeriums vorgegebene Dokumentation der Erfüllung der Lehrverpflichtung. Ferner gab es auch bei der Musikhochschule keine Beschaffungsordnung und die wesentlichen Geschäftsprozesse waren nicht lege artis dokumentiert.

### **19.2.5 Wilhelma-Theater an der Musikhochschule Stuttgart**

Der Musikhochschule Stuttgart steht seit vielen Jahren das aus dem 19. Jahrhundert stammende Wilhelma-Theater als Lehr- und Lernbühne zur Verfügung, die auch für öffentliche Aufführungen und Gastspiele genutzt werden kann. Als landeseigenes Gebäude wird es vom Landesbetrieb Vermögen und Bau verwaltet.



Abbildung 19-1: Wilhelma-Theater Stuttgart



Quelle: Musikhochschule Stuttgart.

Über viele Wochen im Jahr wird das Wilhelma-Theater ausschließlich als Probebühne benutzt und steht in dieser Zeit für öffentliche Aufführungen nur eingeschränkt zur Verfügung. Im Ergebnis kommen regelmäßig nur fünf hochschuleigene Inszenierungen je Jahr zur Aufführung. Gastspiele scheitern häufig auch an dieser Konstellation.

Die Nutzung des Wilhelma-Theaters könnte intensiviert werden, wenn der Musikhochschule an anderer Stelle eine geeignete Probebühne zur Verfügung stünde. Die Anmietung eines solchen Raumes gelingt jedoch seit Jahren nicht.

Soweit das Wilhelma-Theater für hochschuleigene Aufführungen genutzt wird, erscheinen dem Rechnungshof jedenfalls im Bereich des Schauspiels die festgesetzten Eintrittspreise zu niedrig und zu wenig differenziert. Hier sind durch Anpassung der Preise zusätzliche Einnahmen für die Musikhochschule erzielbar.

## **19.3 Empfehlungen**

### **19.3.1 Musikhochschule Stuttgart**

Der Rechnungshof anerkennt die Leistung der Musikhochschule Stuttgart als eine der seit vielen Jahrzehnten etablierten renommierten Ausbildungsstätten für Schauspiel und darstellende Kunst in Deutschland. Er begrüßt die Begrenzung des Studienplatzangebots im Hinblick auf die hohen Einzelkosten jedes einzelnen Studienplatzes. Dies gilt insbesondere auch für die Studiengänge Figurentheater, Mediensprechen und Sprechkunst.

Verbesserungspotenziale sieht der Rechnungshof bei der Haushalts- und Wirtschaftsführung in den Bereichen Beschaffungen und Prozessdokumentation sowie bei der Dokumentation der Erfüllung der Lehrverpflichtung durch das hauptamtliche Lehrpersonal.

Beim Betrieb des Wilhelma-Theaters empfiehlt der Rechnungshof, die seit Jahren weitgehend konstanten Eintrittspreise in Höhe und Struktur zu überprüfen und eine stärkere öffentlichkeitswirksame Auslastung des Wilhelma-Theaters anzustreben (u. a. durch mehr Gastspiele und eine Auslagerung des Probenbetriebs).

### **19.3.2 Akademie für Darstellende Kunst**

Obwohl dies bei der Gründung der Akademie 2007 so nicht beabsichtigt war, hat sich die ADK als zweiter Standort der Schauspielausbildung in Baden-Württemberg entwickelt und etabliert. Ihr Ausbildungsangebot und ihre Studienstruktur unterscheiden sich maßgeblich von jenen der Musikhochschule Stuttgart. Durch den höheren Anteil an Lehrbeauftragten und die häufig projektartige Organisation des Studiums sind die Einzelkosten eines Studienplatzes jedoch geringer als an der Musikhochschule Stuttgart.

Vor diesem Hintergrund hält der Rechnungshof aktuell eine Fusion der Musikhochschule Stuttgart und der ADK oder das Angebot eines gemeinsamen Studiengangs Schauspiel für nicht geboten.

Er empfiehlt allerdings eine Kooperation der beiden Institutionen, die auch Einsparpotenziale generiert. Dazu sind guter Wille und Engagement der Musikhochschule, der Akademie und des Wissenschaftsministeriums erforderlich. Die beiden Einrichtungen sollen dazu ein Konzept erarbeiten und dem Wissenschaftsministerium vorlegen.

Weitere Verbesserungspotenziale bei der ADK sieht der Rechnungshof bei der Professionalisierung der Geschäftsprozesse, insbesondere bei Beschaffungen, Personalauswahl und Dokumentation der Lehrleistungen. Die Eintrittspreise für die Veranstaltungen der Akademie sollten nach oben angepasst werden.

Der Landesregierung empfehlen wir, die vorhandenen hohen Rücklagen der Akademie bei der Bemessung der jährlichen Zuwendungen stärker zu berücksichtigen. Auch empfehlen wir, auf eine stärkere finanzielle Beteiligung der Stadt Ludwigsburg als Sitzkommune an den laufenden Kosten der Akademie hinzuwirken, zumal die Stadt Ludwigsburg von den Beiträgen der Akademie zum örtlichen Kulturleben massiv profitiert.

## **19.4 Stellungnahmen**

### **19.4.1 Wissenschaftsministerium**

Das Wissenschaftsministerium teilt die Einschätzung des Rechnungshofs, dass sich die ADK seit ihrer Gründung zu einer überregional anerkannten und erfolgreich arbeitenden Einrichtung der Schauspielausbildung entwickelt hat. Das Studienangebot und das Ausbildungskonzept der ADK unterscheide sich deutlich von der seit Jahrzehnten etablierten, in ihrer hohen Qualität unbestrittenen Schauspielausbildung an der Staatlichen Hochschule für Musik und Darstellende Kunst Stuttgart.

Das Wissenschaftsministerium beabsichtige, mit beiden Einrichtungen die Möglichkeit einer Zusammenarbeit in dem vom Rechnungshof beschriebenen Sinne zu erörtern. Aller-

dings werde hierbei zu beachten sein, dass beide Einrichtungen mit deutlich unterschiedlichen didaktischen Ansätzen etabliert seien, was sich auch im Studienverlauf niederschläge. Gerade im Bereich der Lehre unterlägen die Möglichkeiten der Kooperation deshalb gewissen Einschränkungen. Dessen ungeachtet sehe auch das Wissenschaftsministerium Chancen darin, dass die beiden Einrichtungen Kooperationsmöglichkeiten prüfen und erarbeiten, dem Wissenschaftsministerium in einem Konzept darlegen und diese auch konsequent umsetzen.

Die Verbesserung der Geschäftsprozesse sei ein kontinuierlicher Prozess, auf den beispielsweise auch in den Aufsichtsgremien hingewirkt werde.

Das Wissenschaftsministerium werde ferner mit der Stadt Ludwigsburg die Frage der Ausweitung der Mitfinanzierung erörtern. Die Akademie habe zugesagt, die Gründe für die Rücklagenbildung zu prüfen und zeitnah darzulegen. Das Wissenschaftsministerium werde zusammen mit dem Finanzministerium unter Berücksichtigung der Darlegung prüfen, wie mit der Rücklage umzugehen ist. Der Proberaum-Bedarf der Staatlichen Hochschule für Musik und Darstellende Kunst Stuttgart im Bereich Schauspiel sei dem Wissenschaftsministerium bekannt und werde nachdrücklich unterstützt.

#### **19.4.2 Musikhochschule Stuttgart und Akademie für Darstellende Kunst**

Das Rektorat der Musikhochschule habe die Prüfungsergebnisse des Rechnungshofs mit großem Interesse und großer Aufgeschlossenheit aufgenommen.

Die Einleitung des Denkschriftbeitrags zeichne aus Sicht der Leitung der Musikhochschule ein klares Bild der Genese der beiden Ausbildungswege für das Fach Schauspiel und sie zeige auch in fachkundiger Weise die Unterschiede und besonderen Charakteristika beider Lehrinstitute auf. Naturgemäß müsse der Rechnungshof das Gebaren der beiden Lehrinstitute im Hinblick auf Effektivität und Qualität des Studiums, das Verhältnis der durch die Studiengänge entstehenden Kosten zum Ergebnis der Lehre kritisch beleuchten und hinterfragen.

Die Botschaften des Rechnungshofs seien so verstanden worden, dass beide Studiengänge inzwischen durch ihre jeweils diversen Bildungsansätze einen Grad der Alleinstellung und Spezialisierung erreicht haben, dass sie sich gegenseitig keine Konkurrenz machen, sondern in konstruktiver Weise ergänzen. Um dieses entstandene Potenzial zu nutzen, ergebe sich die Notwendigkeit, die Kooperationsbestrebungen zwischen der Musikhochschule und der ADK zu vertiefen.

Es sei angemerkt worden, dass die Zusammenarbeit zur Zeit der Gründung der ADK auf Grund persönlicher Rivalitäten der damals handelnden Verantwortlichen suboptimal verlaufen ist und nicht zu den angestrebten inhaltlichen Ergebnissen führte. Eine solche Situation werde sich nicht wiederholen, da die beiden Rektoren bereits kollegiale Begegnungen in einem anderen beruflichen Kontext aufweisen können und somit beste Voraussetzungen herrschten, den Kooperationswillen beider Institutionen nach besten Kräften zu stärken. Terminvereinbarungen für erste Gespräche seien bereits getroffen. Allerdings weist die Leitung der Musikhochschule darauf hin, dass Kooperationen oftmals nicht in vollem Umfang die Hoffnung auf finanzielle Einsparungen erfüllen. Entsprechende Erfahrungen seien andernorts gemacht worden.

Ein anderer wichtiger Themenbereich sei das Wilhelma-Theater und die fehlende Probebühne. Die Leitung der Musikhochschule dankt dem Rechnungshof für das Aufzeigen der misslichen Situation, möchte aber darauf verweisen, dass bereits gemeinsam mit dem Wissenschaftsministerium, der Gesellschaft der Freunde und Förderer der Musikhochschule

und den Freunden und Förderern der Wilhelma aktiv nach einer Lösung gesucht werde. Wenn eine Probebühne gefunden würde, könnte auf Grund der dann verringerten Probezeit im Wilhelma-Theater dieses mehr für den Spielbetrieb genutzt werden, was natürlich in der Summe höhere Einnahmen generieren würde. Auch wenn die Musikhochschule keinen direkten finanziellen Nutzen durch höhere Einnahmen des Wilhelma-Theaters bei Gastspielen hätte, wäre der ideelle Gewinn gar nicht hoch genug einzuschätzen.

Die Akademie für Darstellende Kunst hat keine Einwendungen gegen den Denkschriftbeitrag des Rechnungshofs erhoben. Zur Frage der Rücklagenbildung werde sie gegenüber den Aufsichtsgremien Stellung nehmen.

## **Einzelplan 18: Ministerium für Landesentwicklung und Wohnen**

### **20 Klimaschutz und Nachhaltigkeit beim staatlich geförderten kommunalen Hochbau (Kapitel 1806)**

Landtagsdrucksache 17/7120

**Nur wenige der Förderprogramme des Landes für den kommunalen Hochbau tragen den Grundsätzen des nachhaltigen Bauens Rechnung. Das vom Land entwickelte digitale Planungswerkzeug N!BBW soll dazu beitragen, dass die Prüfung von Nachhaltigkeitskriterien selbstverständlicher Teil bei Planung und Ausführung von geförderten Baumaßnahmen an Gebäuden wird. Das Planungswerkzeug ist jedoch nicht in der Lage, diese Funktion zu erfüllen.**

#### **20.1 Ausgangslage**

2022 betrugen die Fördermitteltransferausgaben des Landes für die kommunalen Hochbauförderprogramme rund 368 Mio. Euro. Wird das Krankenhausinvestitionsprogramm hinzugerechnet, sind es sogar rund 650 Mio. Euro. Ein Großteil dieser Mittel floss in konkrete Gebäudeinvestitionen, wie Neubauten, Sanierungen, Modernisierungen sowie Um- und Erweiterungsarbeiten.

Nach dem Klimaschutz- und Klimawandelanpassungsgesetz Baden-Württemberg (KlimaG BW)<sup>1</sup> sollen alle Förderprogramme für kommunale Hochbaumaßnahmen den Grundsätzen des nachhaltigen Bauens Rechnung tragen. Diese seit 2014 bestehende Regelung gilt seit 2020 grundsätzlich auch für alle anderen (nichtkommunalen) Hochbauförderprogramme, mit Ausnahme von Förderprogrammen, die Wohngebäude zum Gegenstand haben.

Der Rechnungshof prüfte die Umsetzung dieser Vorschrift bei verschiedenen Hochbauförderprogrammen. Zudem führte er eine stichprobenartige Auswertung einzelner Fördermaßnahmen durch.

#### **20.2 Prüfungsergebnisse**

##### **20.2.1 Regelungen zum Klimaschutz und zum nachhaltigen Bauen**

Förderprogramme des Landes für den kommunalen Hochbau sollen nach § 9 Absatz 2 Satz 1 KlimaG BW den Grundsätzen des nachhaltigen Bauens Rechnung tragen. Wer sich um eine solche Förderung bewirbt, hat nach § 9 Absatz 2 Satz 3 KlimaG BW die Prüfung der Grundsätze des nachhaltigen Bauens nachzuweisen.

Nach Ansicht des Umweltministeriums und des Ministeriums für Landesentwicklung und Wohnen handelt es sich hierbei um einen Anwendungsgrundsatz („Rechnung tragen“).

---

<sup>1</sup> Klimaschutz- und Klimawandelanpassungsgesetz Baden-Württemberg (KlimaG BW) vom 7. Februar 2023, GBl. 2023 Seite 26.

Mindestvoraussetzung soll es sein, dass die jeweiligen Förderbedingungen die Prüfung der Grundsätze des nachhaltigen Bauens vorschreiben und von den Antragstellern ein Nachweis dieser Prüfung verlangt wird.<sup>2</sup> Fördervoraussetzung soll die Prüfung der Planungen anhand von Nachhaltigkeitskriterien sein. Dies bedeutet, dass Planer und Vorhabenträger die Kriterien als Planungshilfe einsetzen, sich mit den Planvarianten beschäftigen und die Anforderungen innerhalb der Kriterien auf ihre Umsetzung prüfen müssen. Die Umsetzung einer nachhaltigen Planvariante ist nicht zwingend vorgegeben. Es bleibt dem Vorhabenträger überlassen, welche Planungsvariante er verwirklicht.

Nach Ansicht des Rechnungshofs steht diese eingeschränkte Lesart des Gesetzes, wonach es nur auf den Vorgang der Prüfung der Grundsätze des nachhaltigen Bauens ankommt und die Antragsteller nur einen Nachweis über diese Prüfung zu erbringen haben, in einem deutlichen Missverhältnis zu den weiteren Zielen des KlimaG BW.

Insbesondere zur Erreichung der Netto-Treibhausgasneutralität bis 2040 erscheint es erforderlich, dass das Land seine Hochbauförderprogramme kontinuierlich an den Zielen des KlimaG BW misst und anpasst. Dazu benötigt jedes Förderressort einen Überblick über die klimarelevanten Auswirkungen der Förderprogramme und Fördermaßnahmen, um eine Erfolgskontrolle durchführen und gegebenenfalls Anpassungen vornehmen zu können. Dies ist mit dem derzeitigen System nicht möglich, da kein messbarer Erfolg im Sinne des Klimaschutzes und der Nachhaltigkeit vorgegeben wird.

Eine Erfolgs- und Wirkungskontrolle beim Zubau ist auch deshalb von Bedeutung, da das KlimaG BW für den Sektor „Gebäude“ eine Einsparung bis 2030 um 49 Prozent der Treibhausgasemissionen vorsieht.<sup>3</sup> An diesem Ziel sollten sich alle vom Land geförderten Hochbauprojekte messen lassen können.

## **20.2.2 Weitreichende Ausnahmen für einzelne Förderprogramme**

Die Gesetzesbegründungen für das Klimaschutzgesetz (KSG BW) und das nachfolgende KlimaG BW nehmen einzelne Förderbereiche/Förderprogramme von der Anwendung der Grundsätze des nachhaltigen Bauens aus, obwohl der Wortlaut der Regelung keine konkreten Ausnahmen vorsieht. Ausgenommen werden beispielsweise die Städtebauförderung und das Entwicklungsprogramm Ländlicher Raum mit der Begründung, die Programme verfolgten vorrangig Strukturentwicklungsziele und nicht die Errichtung von nachhaltigen Gebäuden.

Nach Ansicht des Rechnungshofs divergieren Gesetzestext und -begründung erheblich. Der Gesetzeswortlaut nimmt ausdrücklich nur den Wohngebäudebereich bei den nichtkommunalen Hochbauförderprogrammen aus. Die Begründung nimmt darüber hinaus weitere Förderbereiche und Förderprogramme von der Geltung der Grundsätze des nachhaltigen Bauens aus, ohne dass dies im Gesetzeswortlaut angelegt ist. So wird eine Vielzahl von Hochbauförderprogrammen der Zielsetzung des nachhaltigen Bauens nicht unterworfen.

---

<sup>2</sup> Gesetzentwurf der Landesregierung für ein Gesetz zum Erlass eines Klimaschutz- und Klimawandelanpassungsgesetzes und zur Verankerung des Klimabelangs in weiteren Rechtsvorschriften, Landtagsdrucksache 17/3741, Seite 73.

<sup>3</sup> Minderungsziele jeweils im Vergleich zu den Treibhausgasemissionen des Jahres 1990.



## 20.2.3 „Nachhaltiges Bauen Baden-Württemberg (N!BBW)“

### 20.2.3.1 Grundsätzliches zu N!BBW

Zur Umsetzung des Ziels der Entwicklung von Kriterien für das nachhaltige Bauen im kommunalen Hochbau hat das Umweltministerium 2014 das Planungswerkzeug „Nachhaltiges Bauen Baden-Württemberg(N!BBW)“ entwickeln lassen, das seitdem auf dem Internetportal [www.nbbw.de](http://www.nbbw.de) als webbasierte Lösung zur Verfügung steht. Das Werkzeug kann zur Erfüllung der Grundsätze des nachhaltigen Bauens, die in Förderprogrammen des Landes gefordert wird, aber auch freiwillig angewendet werden. Es beschränkt sich bewusst auf zehn Nachhaltigkeitskriterien.

Abbildung 20-1: Nachhaltigkeitskriterien des N!BBW

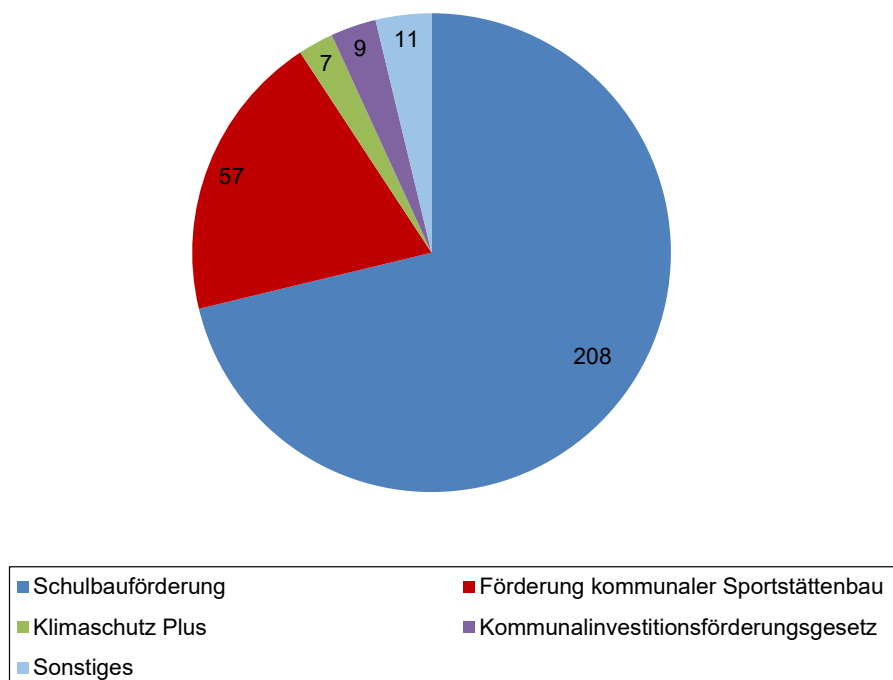


Quelle: Ministerium für Landesentwicklung und Wohnen Baden-Württemberg.

Für die erstmalige Erstellung des N!BBW fielen Kosten von rund 130.000 Euro an. Zudem entstehen jährlichen Kosten von rund 170.000 Euro. N!BBW ist für die Nutzenden grundsätzlich kostenfrei. Wir stellten fest, dass die Bauherren häufig nicht die Ressourcen und das Fachwissen besitzen, um die N!BBW-Koordination selbst zu übernehmen. Wird diese an einen Dienstleister vergeben, ist mit Kosten von bis zu 50.000 Euro zu rechnen.

Im N!BBW sind aktuell 362 Projekte erfasst (Stand 13. März 2024). Die Qualität der Daten und damit auch die Zuordnung zu den Förderprogrammen hängt von den eingetragenen Daten der Nutzenden ab. Die meisten im N!BBW erfassten Projekte sind der Schulbauförderung (208) zuzuordnen. Mit weitem Abstand folgt die kommunale Sportstättenförderung (57). Projekte aus anderen kommunalen Hochbau-Förderprogrammen sind dagegen kaum erfasst.

Abbildung 20-2: In N!BBW erfasste Projekte nach Förderprogrammen



#### 20.2.3.2 Regelungen zur Anwendung von N!BBW

Das N!BBW-Werkzeug ist für alle Hochbaumaßnahmen konzipiert. Dabei können sowohl Neu- und Erweiterungsbauten als auch Teil- und Komplettmodernisierungen eingegeben werden. Bei Teilmodernisierungen werden nicht alle Nachhaltigkeitskriterien angewendet. Die Auswahl der Nachhaltigkeitskriterien, welche entsprechend der Modernisierungsmaßnahme zur Anwendung kommen, erfolgt im Planungswerkzeug automatisch. Damit ist die Anwendung von N!BBW für alle Hochbau-Förderprogramme prinzipiell möglich.

Die Dokumentation der Ergebnisse der Planung und Umsetzung soll durch eine Person koordiniert werden. Dies kann der Bauherr selbst erledigen oder durch einen Bevollmächtigten. Planende und Fachplanende können in N!BBW eingeladen werden und die erforderlichen Eintragungen in ihrer Zuständigkeit selbst vornehmen.

Die Daten umfassen allgemeine Informationen zum Bauvorhaben, zu Preisen und den Bearbeitenden des Projektes. Zudem werden umfangreiche Daten zu Bauprodukten und Ergebnisse verschiedener Messungen erfasst. Beim Kriterium „Umweltwirkungen im Lebenszyklus - Ökobilanzierung“ sollen beispielsweise mindestens zwei verschiedene Varianten erfasst werden.

Im N!BBW sollen die eingegebenen Daten daraufhin überprüft werden, ob die Anforderungen des jeweiligen Nachhaltigkeitskriteriums erfüllt wurden. Der Prüfnachweis könnte den Bewilligungsstellen als Nachweis über die Prüfung der Grundsätze des nachhaltigen Bauens dienen. Die Eintragung erfolgt jedoch in der Regel manuell durch den Anwender selbst. Eine Überprüfung durch einen Dritten ist möglich, aber nicht vorgeschrieben und wird in der Regel nicht genutzt. Eine automatisierte und qualitative Überprüfung der Eintragungen ist nicht möglich.



Dass die Überprüfung der Eintragungen in der Regel durch den Anwender selbst erfolgt, sehen wir als große Schwachstelle von N!BBW an. Die Prüfergebnisse sollen nach den Anwendungsregelungen auch als Nachweis gegenüber den verschiedenen Bewilligungsstellen dienen. Die Plausibilität der Daten aus dem Nachweis ist für die Bewilligungsstellen mangels einer unabhängigen Überprüfung nicht verlässlich.

Bei der Evaluierung des Planungswerkzeugs 2018 wurde festgestellt, dass bisher für kein Projekt ein vollständiger und inhaltlich plausibler Variantenvergleich der Lebenszykluskostenanalyse durchgeführt wurde. Zudem wurde festgestellt, dass trotz einer hohen Bearbeitungsquote bei den Nachhaltigkeitskriterien „Lebenszykluskosten“ und „Thermische und akustische Behaglichkeit“ kaum qualitativ plausible Daten eingetragen wurden.<sup>4</sup>

### **20.2.3.3 Weitere kritische Aspekte bei N!BBW**

#### **Keine Bewertung der Flächeneffizienz**

Wir stellten fest, dass das N!BBW keine inhaltlichen Bewertungen zum Themen Flächeneffizienz enthält. Das Thema Flächeneffizienz gewinnt aktuell bei der Gebäudeerstellung und -nutzung immer mehr an Bedeutung. Das Land hat sich hierzu in seinem Energie- und Klimaschutzkonzept für Landesliegenschaften umfangreiche Vorgaben gemacht. Diese sollten grundsätzlich auch für den Zubau gelten.

#### **Keine Gebäudezertifizierung**

N!BBW sieht keine unabhängige Zertifizierung der Maßnahmen vor. Ein unabhängiges Zertifikat könnte die Bewilligungsstellen in die Lage versetzen, die Grundsätze des nachhaltigen Bauens mit wenig Aufwand überprüfen zu können. Es ist zu erwarten, dass ein solches Zertifikat zu höheren Kosten führt, welche jedoch bei großen Baumaßnahmen gerechtfertigt sein können.

### **20.2.4 Umsetzung der Grundsätze zum nachhaltigen Bauen in den Landesprogrammen zur Förderung kommunaler Hochbaumaßnahmen**

Das Land unterhält insgesamt 16 kommunale Hochbauförderprogramme. Wir haben diese Programme daraufhin untersucht, ob und wie den Grundsätzen des nachhaltigen Bauens Rechnung getragen wird. Dazu werteten wir die Förderrichtlinien und weiterführende Informationen aus.

Lediglich sechs der von uns geprüften Programme berücksichtigen bislang die Grundsätze des nachhaltigen Bauens auf der Ebene der Förderrichtlinie. Bei Antragstellung wird eine Bestätigung verlangt, wonach die Grundsätze des nachhaltigen Bauens zur Kenntnis genommen und in der Planung und Ausführung beachtet wurden bzw. werden. Teilweise wird eine Dokumentation im Planungswerkzeug N!BBW gefordert.

---

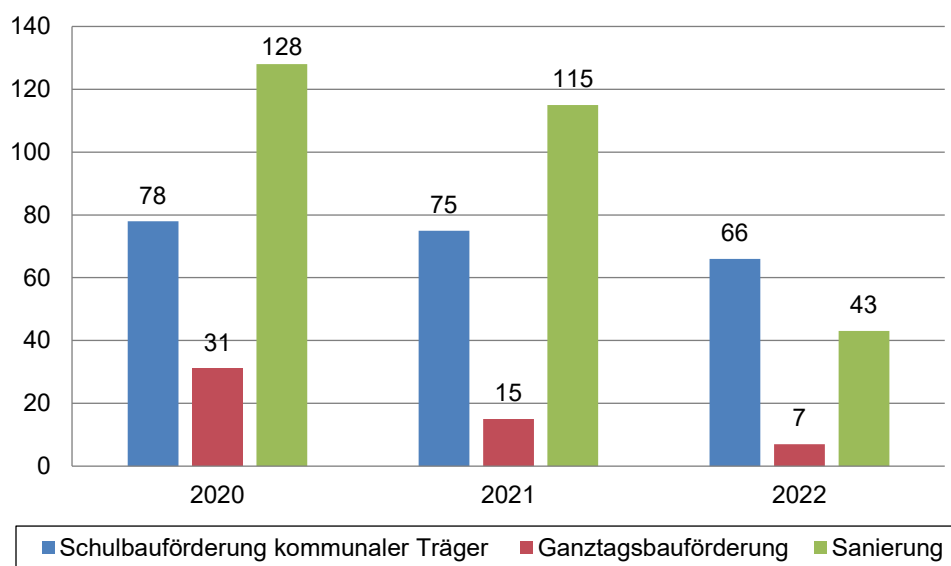
<sup>4</sup> Sustainable strategies (Volker Auch-Schweik und Sarah Jourdan), Überprüfung der Nachhaltigkeitskriterien (NBBW) zur Erstellung nachhaltiger kommunaler Bauwerke, Evaluation des Anwendungsprozesses und Empfehlungen zur wirksamen Öffentlichkeitsarbeit, Stuttgart, 2018, Seite 11 f.

Aus den Gesprächen mit den Bewilligungsstellen ergab sich, dass diese die Anträge hinsichtlich der Eintragungen zu den Grundsätzen des nachhaltigen Bauens lediglich formal prüfen. Eine inhaltliche Prüfung, ob und inwieweit die Grundsätze berücksichtigt werden oder ob eine Dokumentation im Planungswerkzeug erfolgte, findet nicht statt. Als Grund wurde insbesondere das Fehlen von Fachpersonal genannt.

Um die tatsächliche Verwendung des Planungswerkzeugs N!BBW zur Prüfung der Nachhaltigkeit bei kommunalen Hochbaufördermaßnahmen zu ermitteln, haben wir bei der Schulbauförderung die Anzahl der Bewilligungsbescheide mit den tatsächlich erstellten Projekten im N!BBW verglichen.

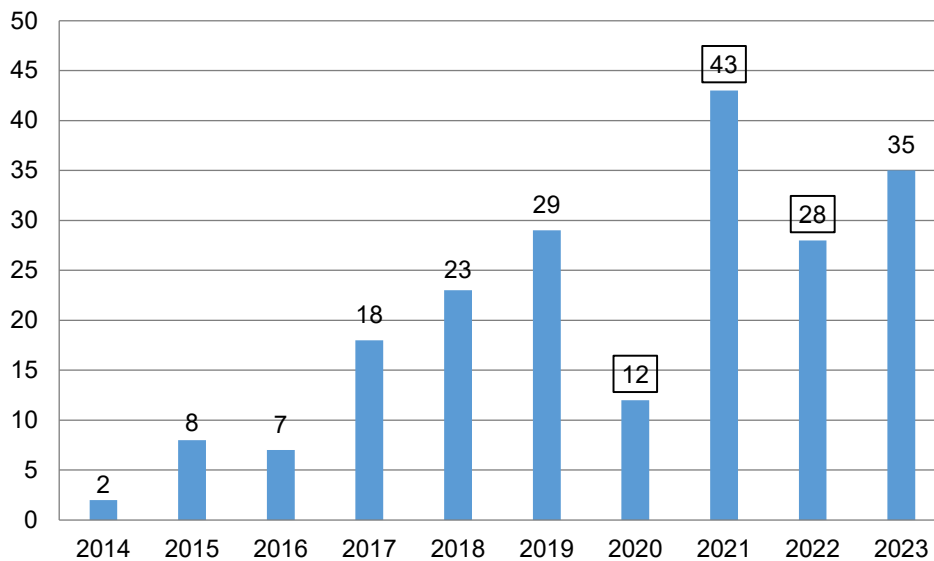
Demnach bewilligten die Regierungspräsidien von 2020 bis 2022 insgesamt 558 Zuwendungen für kommunale Träger im Schulhausbau. Davon entfielen 219 auf Schulbauförderung, 53 auf die Ganztagesbetreuung und 286 auf die Sanierungsförderung.

Abbildung 20-3: Anzahl der Bewilligungsbescheide Schulbau 2020 bis 2022



Ob und in welchem Umfang seit 2014 geförderte Maßnahmen in N!BBW erfasst wurden und wie sie sich auf einzelne Jahre verteilten, zeigt nachfolgende Abbildung 20-4:

Abbildung 20-4: In N!BBW erfasste Projekte des Schulbaus



Zwischen 2020 und 2022 wurden 558 Schulbaumaßnahmen bewilligt. Im N!BBW wurden gleichzeitig 83 Projekte erfasst. Die Gesamtzahl der von 2014 bis 2023 erfassten Maßnahmen liegt bei 206.<sup>5</sup>

Die Daten in N!BBW sind demnach lückenhaft und teilweise fehlerhaft erfasst. Entgegen der Vorgabe des Kultusministeriums ist nur ein geringer Anteil der bewilligten Schulbaumaßnahmen auch tatsächlich dokumentiert.

## 20.2.5 Anwendung von N!BBW in den Förderprogrammen

Das Land Baden-Württemberg beabsichtigt, seine Vorbildfunktion beim Klimaschutz und nachhaltigen Bauen in den Zuwendungsbauverfahren zu stärken. Das digitale Planungswerkzeug N!BBW soll dazu beitragen, dass die Betrachtung von Nachhaltigkeitskriterien selbstverständlicher Teil bei Planung und Ausführung von geförderten Baumaßnahmen an Gebäuden wird.

### 20.2.5.1 Ineffektivität von N!BBW

Das Planungswerkzeug N!BBW ist gegenwärtig nicht in der Lage, diese Ziele zu erfüllen. Dies liegt zunächst daran, dass von Seiten der Fördermittelgeber nicht überprüft werden kann, ob und in welcher Qualität die Grundsätze des nachhaltigen Bauens im Einzelfall berücksichtigt werden. Auch die Bewilligungsstellen nutzen die im N!BBW hinterlegte Dokumentation nicht, um sich über den Umsetzungsstand beim nachhaltigen Bauen zu informieren. Nach Auskunft der Bewilligungsstellen fehlt ihnen hierzu fachkundiges Personal. Eine sichere Erfolgs- und Wirkungskontrolle ist mit dem Planungswerkzeug aktuell auch nicht

<sup>5</sup> Eine Maßnahme hatte kein Erstellungsdatum.

möglich, da eine zwingende Überprüfung der eingetragenen Daten durch einen unabhängigen Dritten nicht vorgesehen ist. Auch gibt es keine unabhängige Vollständigkeitsüberprüfung durch das System, vielmehr erfolgt die Überprüfung in der Regel durch den Anwender selbst (siehe Punkt 20.2.3.2).

#### **20.2.5.2 Kleine Baumaßnahmen**

Hochbauförderprogramme umfassen sehr unterschiedliche Baumaßnahmen, von kleinen Sanierungen bis hin zu großen und teuren Neubauten. Das Planungswerkzeug N!BBW unterscheidet bei seiner Anwendung weder nach Größe noch nach finanzieller Bedeutung des einzelnen Vorhabens.

Die Bearbeitung im N!BBW ist für die Antragsteller und Bauherren sehr komplex und aufwendig. Ohne Fachwissen ist die Anwendung von N!BBW kaum möglich. Zwar ist es als Planungswerkzeug für den Nutzer grundsätzlich kostenlos. In der Regel benötigt ein nicht fachkundiger Bauherr für die Bearbeitung seines Vorhabens im N!BBW allerdings einen Koordinator. Dabei fallen Kosten von bis zu 50.000 Euro an. Das Ziel eines kostengünstigen und niederschweligen Angebotes für nachhaltiges Bauen kann bei kleinen Baumaßnahmen kaum sichergestellt werden.

Für kleine Baumaßnahmen sind die Kosten für die Bearbeitung im N!BBW im Verhältnis zu den Gesamtbaukosten deutlich höher als bei größeren Baumaßnahmen. Auch der zeitliche und personelle Aufwand ist bei kleinen Baumaßnahmen im Verhältnis sehr hoch, wenn alle Nachhaltigkeitskriterien beachtet werden sollen. Bei kleineren Baumaßnahmen ist ein umfassendes Bewertungssystem daher ungeeignet.

Jedoch sollten auch bei kleineren Baumaßnahmen einzelne Nachhaltigkeitskriterien berücksichtigt werden, insbesondere solche, die die größten CO<sub>2</sub>-Einsparungen versprechen und insgesamt die Wirtschaftlichkeit der Maßnahme verbessern.

Dies könnte über eine Berücksichtigung der Umweltwirkungen eines Gebäudes über den Lebenszyklus (Ökobilanz) erfolgen. Zudem wäre die Betrachtung der gebäudebezogenen Kosten über den Lebenszyklus für alle Baumaßnahmen sinnvoll, um alle Kosten eines Gebäudes bereits bei der Planung zu berücksichtigen.

#### **20.2.5.3 Große Baumaßnahmen**

Bei größeren Baumaßnahmen hätte wiederum ein marktübliches Nachhaltigkeitszertifikat Vorteile gegenüber dem Bewertungssystem N!BBW. Insbesondere fielen die Mehrkosten für ein marktübliches Zertifikatsystem bei höheren Gesamtbaukosten nicht mehr so deutlich ins Gewicht. Ein marktübliches Zertifikatsystem hätte weiterhin den Vorteil, dass die Erfüllung aller Nachhaltigkeitsvorgaben durch eine unabhängige Zertifizierungsstelle belastbar überprüft wird. Dies würde die Bewilligungsstellen entlasten.

Der Bund sieht bei Baumaßnahmen mit einem Gesamtinvestitionsvolumen ab 2 Mio. Euro und einer Förderquote von mehr als 50 Prozent vor, dass der Zuwendungsempfänger einen besonderen Standard des Bewertungssystems nachhaltiges Bauen (BNB) des Bundes anwendet. Der Zuwendungsnehmer wird vom Zuwendungsgeber mit dem Zuwendungsbescheid zur Umsetzung des BNB verpflichtet und muss mit dem Verwendungsnachweis die Umsetzung des BNB-Standards nachweisen.

## **20.3 Empfehlungen**

### **20.3.1 N!BBW weiterentwickeln oder ersetzen**

Vor dem Hintergrund, dass das N!BBW derzeit keine Erfolgs- und Wirkungskontrollen in Bezug auf die Landesziele zum Klimaschutz und zum nachhaltigen Bauen ermöglicht, sollte geprüft werden, ob

- bei großen Zuwendungsbaumaßnahmen ein bereits am Markt etabliertes Zertifikatssystem eingesetzt wird.
- bei kleineren Zuwendungsbaumaßnahmen nur einzelne, insbesondere für Treibhausgas-Einsparungen relevante Nachhaltigkeitskriterien vorgegeben werden.

### **20.3.2 Erfolgs- und Wirkungskontrolle für die Ziele des KlimaG BW in N!BBW integrieren**

Soweit das Bewertungssystem N!BBW beibehalten wird, sollte es insoweit angepasst werden, dass den Förderressorts eine wirksame Erfolgs- und Wirkungskontrolle hinsichtlich der Vorgaben zu den Grundsätzen des nachhaltigen Bauens ermöglicht wird.

### **20.3.3 Angaben IT-gestützt überprüfen**

N!BBW soll auch als Nachweis gegenüber den Bewilligungsstellen dienen. Hierfür sollten die Angaben der Anwender IT-gestützt mittels einer integrierten Bewertungssystematik mit entsprechenden qualitativen Plausibilitätsprüfungen geschehen.

## **20.4 Stellungnahme der Ministerien**

Das Ministerium für Landesentwicklung und Wohnen und das Umweltministerium teilen mit, dass gegenwärtig die Weiterentwicklung der Nachhaltigkeitsbewertung für Neubauten zu einem in der Breite anwendbaren, niedrigschwelligen und kostengünstigen Nachweis durch die Bundesregierung geprüft würde. Dies werde unter Umständen Auswirkungen auf die in § 9 Absatz 2 KlimaG BW verankerten Grundsätze des nachhaltigen Bauens in Baden-Württemberg haben. Die Landesregierung gedenke daher, die Empfehlung des Rechnungshofs aus Punkt 20.3.1 in dem weiteren Prozess für die interne Entscheidungsfindung als Anregung anzunehmen.

Zur Empfehlung Punkt 20.3.2 teilen die Ministerien mit, dass eine Weiterentwicklung als Bewertungssystem derzeit nicht angestrebt werde. Dies werde gestützt durch die Ergebnisse einer vom Ministerium für Landesentwicklung und Wohnen beauftragten Untersuchung zur Optimierung der Leistungs- und Wirkungsfähigkeit von N!BBW, die eine Weiterentwicklung von N!BBW zum Bewertungssystem im Hinblick auf Komplexität der Methodik und der IT-Technik jeweils als „hoch“ einschätzte.

Zur Empfehlung Punkt 20.3.3 wird mitgeteilt, eine automatische integrierte Bewertungssystematik ließe sich mit vertretbarem Aufwand technisch nicht umsetzen. Die Systematik von N!BBW zielen auf den Vergleich von Varianten und nicht die Einhaltung von Grenzwerten

ab. Die Anregung in Bezug auf eine qualitative Plausibilitätsprüfung für einzelne Kriterien nehme das Ministerium für Landesentwicklung und Wohnen auf und werde die Umsetzung derselben im Zuge einer möglichen Weiterentwicklung prüfen. Die technische Möglichkeit zur Überprüfung der eingetragenen Daten unabhängig vom Anwender durch einen unabhängigen Dritten bestehe schon jetzt.

## **20.5 Schlussbemerkung**

Der Rechnungshof begrüßt, dass das Ministerium für Landesentwicklung und Wohnen und das Umweltministerium die Anwendung der Grundsätze des nachhaltigen Bauens aus dem KlimaG Baden-Württemberg mithilfe des Planungswerkzeugs N!BBW überprüfen werden und dabei die Ergebnisse des Rechnungshofs berücksichtigen möchten.

Der Rechnungshof bleibt jedoch bei seiner Position, dass das N!BBW oder ein nachfolgendes Modell eine wirksame Erfolgs- und Wirkungskontrolle hinsichtlich der Vorgaben zu den Grundsätzen des nachhaltigen Bauens durch die Fachressorts ermöglichen muss. Eine komplexe Weiterentwicklung des N!BBW zu einem umfassenden Bewertungssystem ist hierfür nicht erforderlich. Vielmehr genügt eine IT-gestützte Plausibilitätsprüfung der Angaben. Eine umfassende Zertifizierung z. B. durch Verwendung eines marktüblichen Systems ist nur bei großen Baumaßnahmen sinnvoll.

Karlsruhe, 7. Juni 2024  
Rechnungshof Baden-Württemberg

Dr. Cornelia Ruppert

Dr. Georg Walch

Andreas Knapp

Dr. Hilaria Dette

Lothar Nickerl

Georg Keitel