

Landesrechnungshof
Schleswig-Holstein



Bemerkungen 2018

mit Bericht zur
Landeshaushaltsrechnung 2016
und
Stellungnahme
zum Abbau des strukturellen
Finanzierungsdefizits bis 2020

Kiel, 20. April 2018



Bemerkungen 2018

des

Landesrechnungshofs Schleswig-Holstein

mit Bericht zur
Landeshaushaltsrechnung 2016

und

Stellungnahme zum Bericht der Landes-
regierung vom 23.01.2018 zum Abbau
des strukturellen Finanzierungsdefizits
bis 2020

Kiel, 20. April 2018

Impressum

Herausgeber:

Landesrechnungshof Schleswig-Holstein

Berliner Platz 2, 24103 Kiel

Pressestelle: Tel.: 0431 988-8905

Fax: 0431 988-8686

Internet: www.lrh.schleswig-holstein.de

Druck:

Firma

Hansadruck und Verlags-GmbH & Co KG

Hansastraße 48

24118 Kiel

Inhaltsverzeichnis

	Seite
Einleitung	
1. Allgemeines	9
2. Entlastung des Landesrechnungshofs	10
Bericht zur Landeshaushaltsrechnung und Vermögensübersicht	
3. Entlastung der Landesregierung für das Haushaltsjahr 2015	11
4. Abschluss der Haushaltsrechnung 2016	11
5. Feststellungen zur Haushaltsrechnung und Vermögensübersicht 2016	14
Aktuelle Haushaltsslage	
6. Angesichts der guten Einnahmen muss die Landesregierung mehr für den Schuldenabbau tun	35
Stellungnahme 2017 zum Abbau des strukturellen Finanzierungsdefizits	
7. Stellungnahme zum Bericht der Landesregierung vom 23.01.2018 zum Abbau des strukturellen Finanzierungsdefizits	51
Landtag	
8. Höhe der Fraktionsmittel	57
9. Diäten der Abgeordneten	64
Ministerium für Bildung, Wissenschaft und Kultur	
10. Inklusive Beschulung an weiterführenden Schulen (Sek I)	68
11. Neue Oberstufen an Gemeinschaftsschulen	77
12. Hochschulpakt 2020 - Teil 1: Viel Geld für neue Studienplätze	85
13. Hochschulpakt 2020 - Teil 2: Entwicklung des Lehrangebots	92
14. Hochschulpakt 2020 - Teil 3: Wie geht es weiter?	100
15. Vorstandsvergütung im UKSH - Zielvereinbarungen müssen langfristiger wirken	104
16. UKSH - Vertragsgestaltung im Ärztlichen Dienst verbessert	109

Ministerium für Inneres, ländliche Räume und Integration

- | | | |
|-----|---|-----|
| 17. | Landesfeuerweherschule - Wirtschaftlichkeit steigern und Steuerungsmöglichkeiten entwickeln | 115 |
| 18. | Zur Zukunft des kommunalen Finanzausgleichs | 124 |

Ministerium für Energiewende, Landwirtschaft, Umwelt, Natur und Digitalisierung

- | | | |
|-----|---|-----|
| 19. | Landwirtschaftskammer muss wirtschaftlicher arbeiten | 133 |
| 20. | Lizenzmanagement - Einführung muss nach mehr als 10 Jahren endlich abgeschlossen werden | 140 |
| 21. | IT-Organisation - positive Ansätze dürfen nicht im Sande verlaufen | 148 |

Finanzministerium

- | | | |
|-----|---|-----|
| 22. | Finanzämter: Erhebungsstellen haben sich bewährt - die Personaldecke ist dünn | 153 |
| 23. | Beihilfe - das lange Warten muss ein Ende haben | 158 |
| 24. | KoPers: Es wird Zeit | 167 |
| 25. | OFD-Sanierung: Ein Fass ohne Boden | 172 |

Ministerium für Wirtschaft, Verkehr, Arbeit, Technologie und Tourismus

- | | | |
|-----|---|-----|
| 26. | Förderung von Gewerbegebieten - Einnahmen konsequent anrechnen und Fehlbelegungen nachgehen | 179 |
| 27. | Förderung von Technologie- und Gründerzentren ist ein Auslaufmodell | 187 |
| 28. | Nahverkehrsverbund Schleswig-Holstein GmbH - Ausgabenanstieg bremsen und Haushaltstransparenz erhöhen | 194 |
| 29. | Vom 40 Mio. €-Projekt zur leeren Lagerhalle: Das bescheidene Ende einer Investitionsförderung | 203 |
| 30. | Marode Infrastruktur auch bei den Kreisstraßen | 208 |

Rundfunkangelegenheiten

- | | | |
|-----|--|-----|
| 31. | Digitales terrestrisches Radio in der Sackgasse? | 218 |
|-----|--|-----|

Abkürzungsverzeichnis

a. F.	alte Fassung
Abs.	Absatz
AG NEST	Arbeitsgruppe Neueinrichtung Erhebungsstellen
AöR	Anstalt öffentlichen Rechts
Art.	Artikel
BGBI.	Bundesgesetzblatt
Bildungsministerium	Ministerium für Bildung, Wissenschaft und Kultur
BIS Autismus	Beratungsstelle Inklusive Schule Autismus
bzw.	beziehungsweise
ca.	circa
CDU	Christlich Demokratische Union Deutschlands
CIO	Chief Information Officer
DAB	Digital Audio Broadcasting
Digitalisierungsministerium	Ministerium für Energiewende, Landwirtschaft, Umwelt, Natur und Digitalisierung
DLZP	Dienstleistungszentrum Personal
EFRE	Europäischer Fonds für regionale Entwicklung
EntflechtG	Gesetz zur Entflechtung von Gemeinschaftsaufgaben und Finanzhilfen (Entflechtungsgesetz)
Epl.	Einzelplan
EU	Europäische Union
€	Euro
f., ff.	folgende, fortfolgende
FAG	Finanzausgleichsgesetz
FH	Fachhochschule
G9	Bildungsgang mit 9 Jahrgangsstufen in der Sekundarstufe bis zum Abitur
ggf.	gegebenenfalls
GMSH	Gebäudemanagement Schleswig-Holstein AöR
GRW	Gemeinschaftsaufgabe zur Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur

GVOBl. Schl.-H.	Gesetz- und Verordnungsblatt Schleswig-Holstein
GVFG	Gemeindeverkehrsfinanzierungsgesetz
GVFG-SH	Gemeindeverkehrsfinanzierungsgesetz Schleswig-Holstein
Ham.s.t.er	Haushaltskonformes ressortübergreifendes Inventarisierungs- und Bestandsführungsverfahren
HG	Haushaltsgesetz
HGr.	Hauptgruppe
HH	Haushalt
HS	Hochschule
IB.SH	Investitionsbank Schleswig-Holstein
Innenministerium	Ministerium für Inneres, ländliche Räume und Integration
IT	Informationstechnik
i. V. m.	in Verbindung mit
Jg.	Jahrgangsstufe
KEF	Kommission zur Ermittlung des Finanzbedarfs der Rundfunkanstalten
KFA	Kommunaler Finanzausgleich
KLR	Kosten- und Leistungsrechnung
KoPers	Projekt „Kooperation Personaldienste Schleswig-Holstein und Hamburg“
LaaS	Lizenzmanagement as a Service
Landwirtschaftsministerium	Ministerium für Energiewende, Landwirtschaft, Umwelt, Natur und Digitalisierung
LBV-SH	Landesbetrieb Straßenbau und Verkehr Schleswig-Holstein
LEP	Landesentwicklungsplan
LFS	Landesfeuerweherschule
LHO	Landeshaushaltsordnung
LRH	Landesrechnungshof Schleswig-Holstein

LV	Verfassung des Landes Schleswig-Holstein - Landesverfassung
MA HSH	Medienanstalt Hamburg / Schleswig-Holstein
Mio.	Million(en)
Mrd.	Milliarde(n)
NAH.SH	Nahverkehrsverbund Schleswig-Holstein GmbH bis 10/2014: LVS Schleswig-Holstein Landesweite Verkehrsservicegesellschaft mbH
NBI.	Nachrichtenblatt
Nr.	Nummer
OFD	Oberfinanzdirektion
OLG	Oberlandesgericht
ÖPNV	Öffentlicher Personennahverkehr
ÖPP	Öffentlich-Private Partnerschaft
PZV	Planstellenzuweisungsverfahren
RP 2000	Regionalprogramm 2000
S.	Seite
SAM	Software-Asset-Management
SchulG	Schulgesetz
Sek I	Sekundarstufe I
Sek II	Sekundarstufe II
SPNV	Schienenpersonennahverkehr
SSW	Südschleswigscher Wählerverband
T	Tausend
T€	Tausend Euro
TGZ	Technologie- und Gründerzentren
TV-L	Tarifvertrag für den öffentlichen Dienst der Länder
Tz.	Textziffer(n)
u. a.	unter anderem
UKSH	Universitätsklinikum Schleswig-Holstein
UKW	Ultrakurzwelle

UN-BRK	UN-Behindertenrechtskonvention
Universität Flensburg	Europa-Universität Flensburg
Universität Kiel	Christian-Albrechts-Universität zu Kiel
Universität Lübeck	Universität zu Lübeck
VE	Verpflichtungsermächtigung
Verkehrsministerium	Ministerium für Wirtschaft, Verkehr, Arbeit, Technologie und Tourismus
VOL/A	Vergabe- und Vertragsordnung für Leistungen Teil A
VV	Verwaltungsvorschriften
Wirtschaftsministerium	Ministerium für Wirtschaft, Verkehr, Arbeit, Technologie und Tourismus
Wissenschaftsministerium	Ministerium für Bildung, Wissenschaft und Kultur
WP	Wahlperiode
z. B.	zum Beispiel
ZEB	Zustandserfassung und -bewertung
ZIT	Zentrales IT-Management

Stellungnahme 2017 zum Abbau des strukturellen Finanzierungsdefizits

7. Stellungnahme zum Bericht der Landesregierung vom 23.01.2018 zum Abbau des strukturellen Finanzierungsdefizits

Das strukturelle Finanzierungsdefizit ist seit 2016 faktisch vollständig abgebaut.

Dieses erhöht die Landesregierung seit 2015 „künstlich“, indem sie Haushaltsüberschüsse großzügig dem Sondervermögen „IMPULS 2030“ zuführt. Damit will die Landesregierung sicherstellen, dass ihr ab 2020 noch ausreichende Mittel für die Investitionen in die Infrastruktur zur Verfügung stehen. Dann nämlich dürfen grundsätzlich keine neuen Schulden aufgenommen werden.

Der LRH erkennt an, dass diese Vorsorge vor dem Hintergrund des Schuldenverbotes ab 2020 grundsätzlich sinnvoll ist. Allerdings entzieht die Landesregierung dem Haushalt damit erhebliche Mittel für die Schuldentilgung. Angesichts der hohen Altschulden von über 26 Milliarden € und der Tatsache, dass schon in diesem Jahr weitere Milliarden aus dem geplanten Verkauf der HSH Nordbank auf den Landeshaushalt zukommen, ist dies aber ein riskantes Vorgehen.

Deshalb wäre es besser, die Schuldentilgung deutlich stärker zu betreiben und die guten Einnahmen zu nutzen, um sowohl die Investitionsvorsorge als auch die notwendige Haushaltskonsolidierung voranzutreiben.

7.1 Auftrag des LRH

Bis Ende 2019 muss Schleswig-Holstein sein strukturelles Finanzierungsdefizit abbauen, Art. 61 in Verbindung mit Art. 67 Abs. 1 der Verfassung des Landes Schleswig-Holstein (LV). Dabei sind jährliche Obergrenzen einzuhalten.

Nach Art. 67 Abs. 2 LV legt die Landesregierung dem Landtag eine jährlich fortzuschreibende Planung zum Abbau des strukturellen Finanzierungsdefizits vor. Gemäß Art. 67 Abs. 2 LV gibt der LRH hierzu eine Stellungnahme ab.

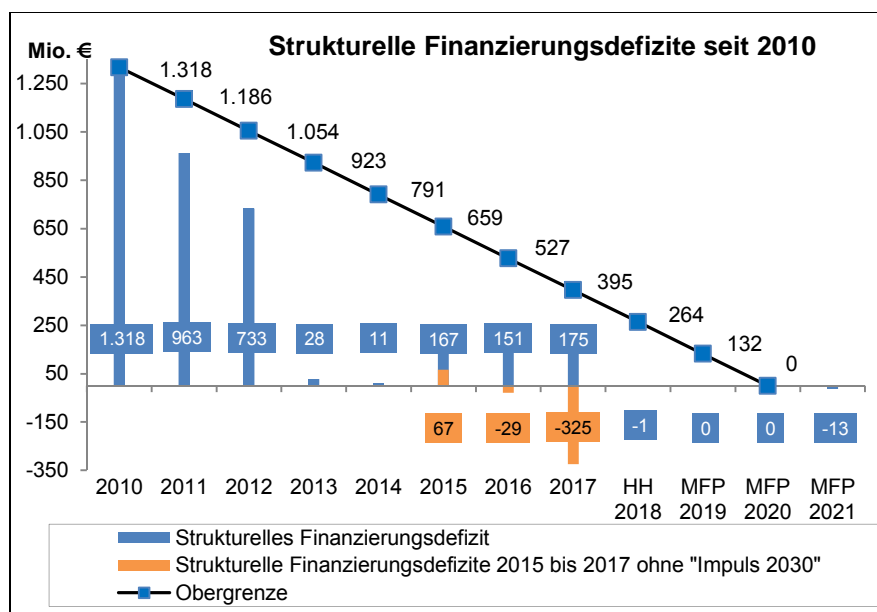
Die Landesregierung hat ihren Bericht am 23.01.2018 gemeinsam mit dem Finanzplan 2017 vorgelegt. Der Bericht basiert auf Plandaten des zweiten Nachtragshaushalts 2017. Der LRH bezieht in seine Stellungnahme auch den vorläufigen Jahresabschluss 2017 sowie den Haushalt 2018 ein.

7.2 Struktureller Finanzierungssaldo seit 2010 – Obergrenzen eingehalten

Das strukturelle Finanzierungsdefizit ist die Differenz aus den strukturellen Ausgaben und strukturellen Einnahmen des Landes. Die Berechnung der strukturellen Ausgaben und Einnahmen ist im Gesetz zur Ausführung von Artikel 61 LV geregelt (Ausführungsgesetz).¹

Das Ausführungsgesetz orientiert sich seit 2016 im Wesentlichen an den Vorgaben der Verwaltungsvereinbarung, die Schleswig-Holstein mit dem Bund zum Gesetz zur Gewährung von Konsolidierungshilfen geschlossen hat.² Die Obergrenzen für das strukturelle Finanzierungsdefizit entsprechen seit 2016 den Obergrenzen aus der Verwaltungsvereinbarung.

Seit 2010 hat sich das strukturelle Finanzierungsdefizit wie folgt entwickelt:



¹ Gesetz zur Ausführung von Art. 61 der Verfassung des Landes Schleswig-Holstein vom 29.03.2012, GVOBl. Schl.-H. S. 427, zuletzt geändert am 16.12.2015, GVOBl. Schl.-H. S. 501.

² Vgl. Verwaltungsvereinbarung zum Gesetz zur Gewährung von Konsolidierungshilfen zwischen der Bundesrepublik Deutschland und dem Land Schleswig-Holstein, Umdruck 17/2205 vom 04.05.2011.

Schleswig-Holstein hat die Obergrenze für das strukturelle Defizit seit 2011 eingehalten. Für 2017 weist das Land ein strukturelles Defizit von noch 175 Mio. € aus. Tatsächlich ist Schleswig-Holstein aber längst im Plus.

7.3 Defizit faktisch bereits 2016 vollständig abgebaut

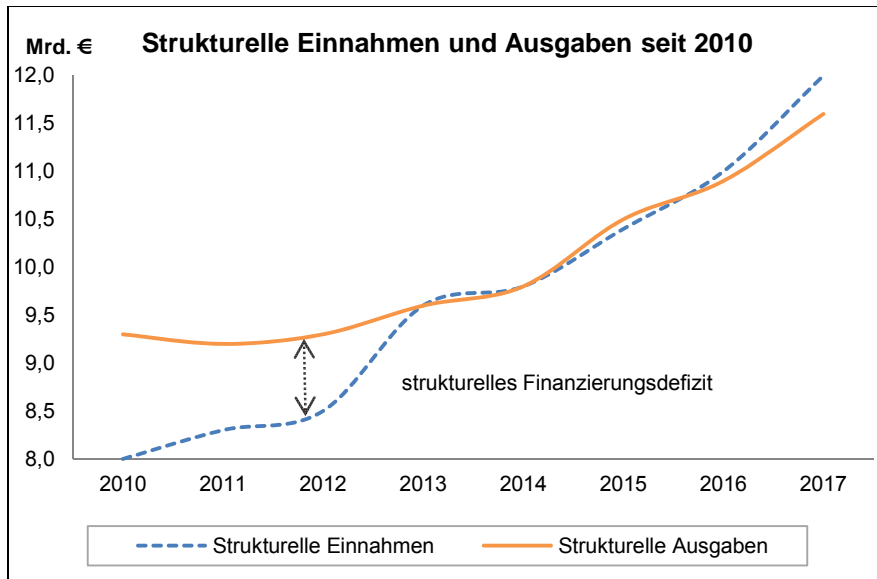
Die ausgewiesenen Defizite liefern ein verzerrtes Bild der tatsächlichen Finanzlage. Denn sie enthalten bereits die Zuführungen an das Sondervermögen „IMPULS 2030“, die das Finanzministerium seit 2015 aus vorläufigen Haushaltsüberschüssen vorgenommen hat.

Ohne diese Zuführungen wäre das strukturelle Finanzierungsdefizit bereits 2016 vollständig abgebaut gewesen. Und nicht nur das: 2016 erzielte Schleswig-Holstein bereits einen strukturellen Überschuss von 29 Mio. €. Dank der hohen Einnahmen steigerte sich dieses Plus 2017 auf 325 Mio. €.

Auswirkungen der Zuführungen zu IMPULS auf strukturelles Defizit

	2015	2016	2017
	in Mio. €		
Strukturelles Finanzierungsdefizit (vorläufig)	67	-29	-325
Zuführung an IMPULS	100	180	500
Strukturelles Finanzierungsdefizit	167	151	175

Die Entwicklung der strukturellen Einnahmen und Ausgaben von 2010 bis 2017 zeigt, dass der Abbau des strukturellen Defizits allein auf den starken Anstieg der strukturellen Einnahmen zurückzuführen ist. Diese waren 2017 3,9 Mrd. € bzw. 49 % höher als 2010.



Quelle: LRH; Werte für 2015 bis 2017 ohne Zuführungen zu „IMPULS 2030“ gem. § 8 Abs. 13 Haushaltsgesetz; Werte für 2017 vorläufig.

Auf der Ausgabenseite hat demgegenüber keine Konsolidierung stattgefunden. Im Gegenteil: die strukturellen Ausgaben sind gegenüber 2010 um 2,3 Mrd. € ebenfalls kräftig gestiegen.

7.4 **Finanzierungsdefizit durch Zuführung an „IMPULS 2030“ wird „künstlich“ erhöht**

Durch die Zuführungen an „IMPULS 2030“ erhöht die Landesregierung das strukturelle Defizit.

Das hat negative Auswirkungen auf die Schuldentilgung des Landes. Die Zuführung an „IMPULS 2030“ von 500 Mio. € hat 2017 fast den gesamten vorläufigen Haushaltsüberschuss verbraucht. Lediglich 116 Mio. € blieben für die Tilgung der Altschulden.

Das **Finanzministerium** hält eine isolierte Sicht auf die Schuldentilgung für nicht sachgerecht. Vor dem Hintergrund des Schuldenaufnahmeverbots ab 2020 sei die Schwerpunktsetzung auf die Infrastruktur die richtige Entscheidung.

Der **LRH** erkennt an, dass Vorsorge für Investitionen in die Infrastruktur vor dem Hintergrund des Schuldenverbots ab 2020 grundsätzlich sinnvoll sein kann. Allerdings muss ein ausgewogenes Verhältnis zwischen Vorsorge und Schuldentilgung sichergestellt sein. Daran fehlt es.

Im Übrigen bleiben die Mittel im Sondervermögen „IMPULS 2030“ bislang weitgehend ungenutzt.¹ Sie werden damit weder zum Schuldenabbau, noch zum Abbau des Investitionsstaus verwendet.

7.5 **Mehr Aufgaben für den Stabilitätsrat**

Ab 2020 hat der Stabilitätsrat die zusätzliche Aufgabe, die Einhaltung der Schuldenbremse zu überwachen.

Hierzu wird der Stabilitätsrat regelmäßig im Herbst eines Jahres die Einhaltung der Verschuldungsregel durch den Bund und jedes einzelne Land für das jeweils abgelaufene, das aktuelle und das darauffolgende Jahr überprüfen. Hierbei orientiert er sich „an den Vorgaben und Verfahren aus Rechtsakten aufgrund des Vertrages über die Arbeitsweise der Europäischen Union zur Einhaltung der Haushaltsdisziplin“. Grundlage ist ein einheitliches Konjunkturbereinigungsverfahren.²

Das Konjunkturbereinigungsverfahren bestimmt die Höhe des strukturellen Finanzierungssaldos maßgeblich. Über die Ausgestaltung eines einheitlichen Konjunkturbereinigungsverfahrens hat der Stabilitätsrat noch nicht entschieden. Insoweit ist offen, ob die Methode nach den Verwaltungsvereinbarungen mit den Konsolidierungshilfsländern, zu denen auch Schleswig-Holstein gehört, künftig übernommen wird.

Die Landesregierung wird zu entscheiden haben, ob das Ausführungsgesetz zu Art. 61 LV angepasst wird oder das Land künftig unterschiedliche Konjunkturbereinigungsverfahren anwendet. Zulässig wäre es, an einer eigenen Landesmethode festzuhalten. Wie die Vergangenheit jedoch gezeigt hat, ist ein Nebeneinander unterschiedlicher Konjunkturbereinigungsverfahren wenig sinnvoll.

Die Landesregierung sollte den Landtag frühzeitig bei der Entscheidung über die Ausgestaltung des künftigen Konjunkturbereinigungsverfahrens einbinden.

7.6 **Berichtspflichten an den Stabilitätsrat und Einbindung des Finanzausschusses**

Das Land Schleswig-Holstein hat aktuell folgende Berichtspflichten an den Stabilitätsrat zu erfüllen:

¹ Vgl. Nr. 6 dieser Bemerkungen

² Vgl. Änderung des Stabilitätsratsgesetzes durch Artikel 4 - Gesetz zur Neuregelung des bundesstaatlichen Finanzausgleichssystems ab dem Jahr 2020 und zur Änderung haushaltsrechtlicher Vorschriften vom 14.08.2017, BGBl. I S. 3122.

Jährliche Berichtspflichten an den Stabilitätsrat		
bis zum	Berichtsart	Rechtsgrundlage
30.04.	Konsolidierungsbericht	§ 5 Verwaltungsvereinbarung
15.10.	Stabilitätsbericht	§ 3 Stabilitätsratsgesetz und Beschluss des Stabilitätsrats

Das Finanzministerium hat seine Stabilitätsberichte zur regelmäßigen Haushaltsüberwachung nur einmal, die Konsolidierungsberichte nur bis 2013 dem Finanzausschuss zugeleitet. Seitdem erhalten die Abgeordneten diese Informationen nicht mehr. Zukünftig sollten dem Finanzausschuss diese Berichte wieder zugeleitet werden.