



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

Finanzministerium

22. Finanzämter: Erhebungsstellen haben sich bewährt - die Personaldecke ist dünn

Die Erhebungsstellen in den Finanzämtern haben sich bewährt. Die vom Finanzministerium verfolgten Ziele wurden überwiegend erreicht.

Die Erhebungsstellen sind trotz Personalreduzierung in der Lage, ihre Aufgaben sachgerecht zu erfüllen. In der neuen Organisationsform werden Doppelarbeiten vermieden. Die Mitarbeiter sind durch die geänderte Aufgabenverteilung gleichmäßig ausgelastet.

Die Personaldecke ist allerdings dünn. Dies geht insbesondere zulasten der Vollstreckungstätigkeiten. Das Finanzministerium und die Finanzämter müssen für eine ausreichende Personalausstattung sorgen.

22.1 Was sind Erhebungsstellen?

Als ein Ergebnis des Projekts „Zukunft Steuerverwaltung 2020“ wurden in den Finanzämtern Erhebungsstellen eingeführt. Damit sind die früher getrennten Dienststellen

- Finanzkasse,
- Vollstreckungsstelle,
- Stundungs- und Erlasssstelle sowie
- Haftungsstelle

zu einem Arbeitsbereich zusammengeführt worden.

Die Erhebungsstellen wurden ab 2011 in 2 Finanzämtern pilotiert. Von 2012 bis 2014 wurden sie sukzessive in allen Finanzämtern eingeführt. Der LRH hat geprüft, ob sich die Erhebungsstellen bewährt haben.

22.2 Was war Sinn und Zweck der Einführung von Erhebungsstellen?

Zur Begründung der Einführung der Erhebungsstellen führte das Finanzministerium u. a. Folgendes an:¹

- Die aktuelle Personallage in den Finanzkassen kleiner und mittlerer Finanzämter mache die Aufgabenerledigung schwierig.

¹ Umdruck 17/1977, Projekt „Zukunft Steuerverwaltung 2020“, Abschlussbericht zum Modul 1 vom 18.03.2011, Tz. 3.2.1 und 3.2.2.

- Jede künftige Personalreduzierung könne dazu führen, dass das vorhandene Personal in Vertretungszeiten nicht mehr ausreichen würde, um die Aufgaben sachgerecht zu erfüllen.
- Die zugewiesenen Aufgaben in den Finanzkassen führten über den Monat gesehen zu einer ungleichmäßigen Auslastung der Mitarbeiter.
- In den Dienststellen Vollstreckung, Haftung sowie Stundung und Erlass seien oft deckungsgleiche Ermittlungsarbeiten erforderlich. In all diesen Dienststellen seien z. B. die Vermögensverhältnisse des Steuerpflichtigen bzw. Haftungsschuldners aufzuklären.
- Diese Ermittlungstätigkeiten seien regelmäßig nicht zwischen den Dienststellen abgestimmt worden, sodass unnötige Mehrarbeit entstanden sei.

22.3 **Das Finanzministerium hat die Einführung der Erhebungsstellen gut begleitet**

Das Finanzministerium hat zur Einführung der Erhebungsstellen die Arbeitsgruppe **Neueinrichtung ErhebungsSTellen** (AG NEST) gegründet. Mitglieder der AG NEST waren Angehörige des Fachreferats im Finanzministerium sowie Mitarbeiter aus den betroffenen Dienststellen der Finanzämter. Die Einführung der Erhebungsstellen wurde umfassend durch diese AG vorbereitet und begleitet. Hierzu zählten u. a.

- Vorbereitung der Einführung der Erhebungsstellen (Ablauf-, Aufbauorganisation, Besetzung, Informationstechnik),
- Informationsveranstaltungen in allen Finanzämtern,
- Konzeption und Durchführung von Schulungen und Nachschulungen und
- Dienstbesprechungen nach Einführung der Erhebungsstellen.

Die Mitglieder der AG NEST standen den Finanzämtern permanent als Ansprechpartner zur Verfügung. Die Unterstützung durch die AG wurde von den Mitarbeitern in den Finanzämtern als sehr positiv und umfassend beschrieben. Dieser Eindruck wird vom LRH geteilt.

22.4 **„Echte“ Personalbedarfsberechnung dringend erforderlich**

Die Soll-Zuweisung für das Personal richtet sich nach der Personalbedarfsberechnung für die Finanzämter (PersBB-FÄ). Vor Einführung der Erhebungsstellen war den für die Erhebung zuständigen Dienststellen landesweit ein Personal-Soll von 448,20 Stellen zugewiesen¹, davon 98,70 in der Laufbahngruppe (LG) 2.1 und 349,50 in der LG 1.2. Ab dem

¹ Personalbedarfsberechnung für die Finanzämter auf den Stichtag 01.01.2009 (PersBB-FÄ 2009); hier: Fortschreibung der Personalsollzuweisung auf den 01.01.2011, Erlass vom 14.12.2010 - VI 345 - O 1510-059; ohne die zur Bearbeitung der Kraftfahrzeugsteuerfälle zugewiesenen Stellen.

01.07.2016 waren den Erhebungsstellen dann noch 426,00 Stellen zugewiesen, davon 90,80 in der LG 2.1 und 335,20 in der LG 1.2. Nach der aktuellen PersBB-FÄ¹ beträgt das Personal-Soll ab dem 01.01.2018 nur noch 376,30 Stellen, davon 84,80 in der LG 2.1 und 291,50 in der LG 1.2. Insgesamt hat sich das Personal-Soll seit Einführung der Erhebungsstellen von 448,20 Stellen auf 376,30 Stellen verringert. Allein in der LG 1.2 verringerte es sich um 58 Stellen.

Eine „echte“ Personalbedarfsberechnung hat das FM aber nicht durchgeführt.

Zur Begründung der verminderten Soll-Zuweisung für die Erhebungsstellen zum 01.01.2018 heißt es bezogen auf alle Dienststellen der Finanzämter:² „Der Personalbedarf ist landesweit im Vergleich zur PersBB 2014 annähernd gleich geblieben. Die Soll-Zuweisungen müssen im Hinblick auf die verringerte Zahl an zur Verfügung stehenden HH-Stellen für die LG 1.2 jedoch in allen Finanzämtern vermindert werden.“ Weiterhin wird in dem Erlass ausdrücklich darauf hingewiesen, dass die Soll-Zuweisung nicht den ermittelten Personalbedarf darstelle, sondern es sich hierbei lediglich um eine auf dem Ergebnis der PersBB-FÄ basierende Verteilung der vorhandenen Haushaltsstellen handele. Zudem seien weitere Einsparvorgaben zu erfüllen. Diese müssten überwiegend in der LG 1.2 erbracht werden. In dieser stünden daher gegenüber der letzten Fortschreibung rund 80 Stellen weniger zur Verfügung.

Die Soll-Zuweisung für die LG 1.2 in der Erhebungsstelle wurde in der aktuellen PersBB-FÄ um 43,70 Stellen gemindert. Die Minderung ist damit deutlich höher als bei allen anderen Dienststellen. Der Verweis des Finanzministeriums auf die verminderte Zahl von Haushaltsstellen erklärt nicht, warum gerade für die Erhebungsstellen eine so deutliche Minderung der Soll-Zuweisung notwendig war, während es in anderen Dienststellen nur zu geringfügigen Kürzungen gekommen ist. Insgesamt hat sich das Personal-Soll seit Einführung der Erhebungsstellen von 448,20 Stellen auf 376,30 Stellen verringert, ohne dass eine tatsächliche Personalbedarfsberechnung durchgeführt wurde. Die Einführung der Erhebungsstellen hat zu erheblichen Veränderungen im Personalbestand, in der Organisation und in der Arbeitsweise der Erhebung geführt. Der LRH hält es für erforderlich, dass das Finanzministerium nunmehr eine an den tatsächlichen Gegebenheiten orientierte Personalbedarfsberechnung für die Erhebungsstellen vornimmt.

¹ Personalbedarfsberechnung für die Finanzämter auf den Stichtag 01.01.2017 (PersBB-FÄ 2017); Erlass vom 28.12.2017 - VI 349/VI 345 - O 1510 -063.

² Personalbedarfsberechnung für die Finanzämter auf den Stichtag 01.01.2017 (PersBB-FÄ 2017); Erlass vom 28.12.2017 - VI 349/VI 345 - O 1510 -063.

Das **Finanzministerium** hat zugesagt, die Berechnungsmethode für den Personalbedarf der Erhebungsstellen vor der nächsten umfassenden PersBB-FÄ zu überprüfen und ggf. zu überarbeiten.

22.5 Die Personaldecke ist schon jetzt dünn

Wichtiger als die Soll-Zuweisung ist für eine sachgerechte Aufgabenerfüllung allerdings die Ist-Besetzung. Diese ist nach der Einführung der Erhebungsstellen deutlich gesunken. Am 01.11.2011 waren in den für die Erhebung zuständigen Dienststellen 396,38 Vollzeitäquivalente tätig¹. Am 01.07.2017 waren es noch 338,35. Dies ist ein Rückgang um 15 %.

Durch die Einführung der Erhebungsstellen wurde somit Personal eingespart. Weitere Einsparungen sollten aber vermieden werden, denn die Personaldecke ist dünn.

Schon jetzt besteht in den Erhebungsstellen folgendes Problem: Kassentätigkeiten haben in der Regel Vorrang vor Vollstreckungstätigkeiten. Sie sind an feste Termine gebunden und können weder aufgeschoben werden noch unerledigt bleiben. Je weniger Personal zur Verfügung steht, desto weniger Zeit bleibt dann für die Vollstreckungstätigkeiten. Dies führt dazu, dass festgesetzte Steuern nicht oder nicht vollständig erhoben werden. Es ist aber notwendig, säumige Steuerpflichtige unter Vollstreckungsdruck zu halten. Je schneller und je umfassender die Erhebungsstelle tätig wird, desto größer ist der Beitreibungserfolg. Auch wird Zeit benötigt, um im Einzelfall erfolgversprechende Vollstreckungsmaßnahmen zu finden und sich nicht nur mit der Standardmaßnahme der Kontopfändung zu begnügen.

Auch darf die Belastung der Mitarbeiter nicht verkannt werden. Diese ist schon jetzt grenzwertig hoch - insbesondere in Vertretungszeiten.

Bereits jetzt ist es aber schwer, Nachwuchskräfte für die Erhebungsstellen zu gewinnen. Dies hat zum einen mit dem umfangreichen Aufgabengebiet zu tun, zum anderen mit der Besoldungsstruktur - insbesondere in der LG 1.2. auf den Bearbeiter-Posten ist maximal die Besoldungsgruppe A 8 zu erreichen. Damit sind die Erhebungsstellen, insbesondere im Vergleich zum Veranlagungsbereich, im Nachteil. Dort soll nach der nun beschlossenen Zusammenlegung von Arbeitnehmer- und gewerblicher Veranlagung auf allen Dienstposten in der LG 1.2 die Besoldungsgruppe A 9 erreicht werden können. Es wird so noch schwieriger, Nachwuchskräfte für die Erhebungsstellen zu gewinnen. Dies wiegt umso schwerer, als in

¹ Ohne die zur Bearbeitung der Kraftfahrzeugsteuerfälle zugewiesenen Stellen.

naher Zukunft viele Mitarbeiter in den Ruhestand gehen werden. Dies wird nicht nur zu einem weiteren Rückgang der Ist-Besetzung führen, sondern auch zu einem hohen Wissensverlust.

Das Finanzministerium und die Finanzämter müssen dafür sorgen, dass die Ist-Besetzung der Erhebungsstellen zukünftig ausreicht, um die anstehenden Aufgaben sachgerecht zu erfüllen.

Das **Finanzministerium** wird darauf hinwirken, dass die Erhebungsstellen im Rahmen des Möglichen angemessen mit Personal ausgestattet werden.