



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

24. KoPers: Es wird Zeit

KoPers ist unwirtschaftlich: Die letzte Wirtschaftlichkeitsberechnung weist einen negativen Kapitalwert von 66 Mio. € aus. Durch neue Organisationsentscheidungen darf die Landesregierung die (Un)Wirtschaftlichkeit von KoPers nicht noch verschlimmern. Sie muss endlich Ernst machen und schnellstens ihre Personalverwaltung reorganisieren.

24.1 Geänderte Zuständigkeiten - Reibungsverluste vermeiden

Die Landesregierung hatte 2008 beschlossen, ihr Personal mit einem neuen IT-Verfahren zu bezahlen und zu verwalten. Dieses integrierte Verfahren soll nicht nur das veraltete Abrechnungssystem ersetzen, sondern auch die Reorganisation der Personalverwaltung unterstützen.

Mit Beginn der Planungen für KoPers (Kooperatives Personalmanagement) übernahm die Staatskanzlei 2009 die Federführung für dieses Projekt. Zu dieser Zeit zahlte das damalige Finanzverwaltungsamt (FVA) die Bezüge für die Landesbeschäftigten aus. Da KoPers in der ersten Stufe die veralteten Abrechnungs- und Zahlprogramme ablösen sollte, war absehbar, dass das FVA als erste Landesbehörde unmittelbar von der KoPers-Einführung betroffen sein würde. Das FVA gehörte seinerzeit zum Geschäftsbereich des Finanzministeriums.

Die KoPers-Planung sieht in der zweiten Stufe die Reorganisation der Personalverwaltung beim Land (KoPers/Integriert) vor. Dadurch wird sich KoPers auf alle Behörden mit Personalverwaltungsaufgaben auswirken. Ziel ist es, Verwaltungsvorgänge so weit wie möglich zu zentralisieren.

Im Hinblick darauf wurde das FVA mit Wirkung vom 01.01.2016 in den Geschäftsbereich der Staatskanzlei eingegliedert. Gleichzeitig wurde es in „Dienstleistungszentrum Personal des Landes Schleswig-Holstein“ (DLZP) umbenannt. Nunmehr hatte die Staatskanzlei nicht nur die Federführung für das Projekt KoPers, sondern auch die Dienstaufsicht über das DLZP. Die Fachaufsicht lag jedoch weiterhin beim Finanzministerium.

Die infolge der Neuordnung herausgehobene Stellung des DLZP in der Struktur der Landesverwaltung nützt dem Umbau. Daher war dieser Schritt sinnvoll: Der LRH schlug vor, auch die Fachaufsicht in die Staatskanzlei zu verlegen. Dies hätte weitere Zuständigkeiten für ressortübergreifende Personalfragen gebündelt und den Abstimmungsaufwand verringert.¹

¹ Vgl. Bemerkungen 2016 des LRH, Nr. 9.5.

Am 01.08.2017 ist die Verantwortung für KoPers im Zuge der Neubildung der Landesregierung an das Finanzministerium übergegangen.¹ Auch das DLZP gehört seitdem wieder zum Geschäftsbereich des Finanzministeriums. Das Finanzministerium hat die Fachliche Leitstelle vom DLZP in das Amt für Informationstechnik (AIT) verlagert.² Das zur Fachlichen Leitstelle gehörende Personal wurde ebenfalls ins AIT umgesetzt. Die Fachliche Leitstelle habe sich aus Sicht von Finanzministerium und Digitalisierungsministerium als eine Schwachstelle erwiesen. Das AIT habe die erforderliche hohe Expertise für IT-Themen. Die Verlagerung ermögliche, die Fachliche Leitstelle so professionell wie möglich aufzustellen. Ergänzend informierte das Finanzministerium über weitere Aufgaben, die auf das AIT übertragen werden:³

- Auftraggeberrolle gegenüber Dataport und P&I⁴,
- bisherige IT-Verantwortung des CIO (Chief Information Officer) im Digitalisierungsministerium für KoPers.

Der LRH weist darauf hin, dass die Aufgaben des AIT bisher die Automation der Steuerverwaltung betreffen. Das Programm KoPers und seine Auswirkungen auf die Personalverwaltung des Landes betreffen ein für das AIT völlig neues Thema.

Aufgaben der Fachlichen Leitstelle sind anwender- und verfahrensnahe Betriebs- und Betreuungsaufgaben sowie die fachliche Feinkonzeption von Verfahrenserweiterungen und -änderungen.⁵ Eine dem LRH vorliegende Präsentation des damaligen FVA „Organisation der Fachlichen Leitstelle 2015/2016“ führte dies näher aus. Sie gab eine Leitstellenstruktur vor und definierte Aufgaben (z. B. Anwenderbetreuung, Anforderungsmanagement, Festlegen und Implementieren von Qualitätskriterien). Diese Aufgaben erfordern aus Sicht des LRH eine enge Zusammenarbeit und Abstimmung mit den Anwendern im DLZP. Die Fachliche Leitstelle vom DLZP zu trennen ist hinderlich und steigert den Kommunikations- und Abstimmungsaufwand. Vor allem ist den Anwenderinnen und Anwendern das AIT bislang nicht in der Rolle der Fachlichen Leitstelle bekannt. Das dürfte ebenso zu Kommunikationsmehraufwand führen.

¹ Umdruck 19/397.

² Organisationserlass zur Verlagerung der Aufgaben der Fachlichen Leitstellen und der IT-Betriebssteuerung vom Dienstleistungszentrum Personal (DLZP) und von KoPers auf das Amt für Informationstechnik (AIT), Erlass des Finanzministeriums vom 27.03.2018 - VI 111 - O 1770 - 004, Amtsbl. Schl.-H. 2018 S. 300.

³ Umdruck 19/553 (neu).

⁴ P&I Personal und Informatik AG, Wiesbaden (Software-Entwickler KoPers).

⁵ Umdruck 18/3869, S. 6.

In seiner Stellungnahme erklärt das **Finanzministerium**, die bisher im DLZP vorhandenen Strukturen, in denen der Nutzer auch die technischen Umsetzungen bearbeitete und begleitete, seien für die heutigen komplexen integrierten Verfahren nicht mehr angemessen. Weiterhin führt es aus, die Verlagerung der Fachlichen Leitstelle zum AIT und nachfolgend auch IT-Betriebsaufgaben aus dem Projekt KoPers verfolge dementsprechend allein das Ziel, die Verfahrensrisiken bei der Einführung und dem Betrieb von KoPers zu minimieren.

Das Finanzministerium legt nicht dar, welche Nachteile die bisherige Organisationsstruktur im DLZP hatte. Ferner erläutert es weder die ange-deuteten Verfahrensrisiken noch wie das AIT diese minimieren soll.

Die Stellungnahme des Finanzministeriums liegt auf einer Ebene mit den bisherigen Einlassungen des **LRH**: a) es wird teurer, b) es dauert länger, und c) es soll künftig qualitativ besser werden. Damit werden die Befürchtungen des LRH erneut bestätigt.

Die Zuständigkeit für KoPers - wie hier geschehen - an einer Stelle zu bündeln, entspricht grundsätzlich einer Forderung des LRH. Aber er bleibt dabei: Die Staatskanzlei hat innerhalb der Landesverwaltung eine herausgehobene Stellung. Deshalb sollte sie für ressortübergreifende Personalfragen - und damit auch für KoPers - verantwortlich sein.

24.2 **(Un)Wirtschaftlichkeit: Es darf nicht noch schlimmer werden.**

Nach einer im Juli 2016 aktualisierten Wirtschaftlichkeitsberechnung betrug der Kapitalwert¹ -33,7 Mio. €. Mittlerweile hat das Finanzministerium eine aktualisierte Berechnung vorgelegt. Ergebnis: Der Kapitalwert beträgt nun -66,4 Mio. €. ² Damit hat sich das Minus fast verdoppelt.

Das Finanzministerium nennt dafür u. a. folgende Gründe:

- Eine integrierte IT-Lösung als Ersatz für abzulösende Altverfahren erfordere hohe Investitionen. Diese ließen sich nicht allein aus Einsparungen durch die Reorganisation finanzieren.
- Man habe erwartet, die Personalverwaltung reorganisieren und dadurch 20 % des dort eingesetzten Personals einsparen zu können. Dabei sei man fälschlicherweise von einem Personalaufwand ausgegangen, der insgesamt 900 Vollzeitstellen (VZÄ) entspricht. Daraus habe sich ein Einsparpotenzial von zunächst 180 VZÄ ergeben. Der

¹ Mit der Kapitalwertmethode werden Investitionen, die zu unterschiedlichen Zeitpunkten getätigt werden, vergleichbar gemacht. Ein negativer Kapitalwert bedeutet, dass die Investition unwirtschaftlich ist.

² Umdruck 19/397.

tatsächlich zugrunde zu legende Personalaufwand belaufe sich aber auf lediglich 340 VZÄ statt 900. Dadurch habe sich das anzunehmende Einsparvolumen verringert.

- KoPers sei ein komplexes Projekt. Die ursprünglich vorgesehene Projektlaufzeit habe sich als zu kurz erwiesen.

Das Finanzministerium stellt im Sachstandsbericht fest, KoPers könne nicht wirtschaftlich in dem Sinne sein, dass die getätigten Investitionen durch die zu erwartenden Einsparungseffekte kompensiert oder gar übertroffen würden. Das Projekt bleibe daher eine Investition in die Zukunft eines modernen Personalmanagements in der Landesverwaltung, die sich monetär nicht oder nur sehr langfristig rechne.¹

Das Finanzministerium betrachtet gleichwohl die KoPers-Einführung und die Reorganisation unverändert als richtig. Es sehe keine gleichgeeigneten Handlungsvarianten zur Zielerreichung vorliegen oder absehbar vorliegen.

Der **LRH** teilt die Auffassung, dass KoPers - monetär betrachtet - nicht wirtschaftlich werden kann. KoPers darf aber nicht noch unwirtschaftlicher werden. Insbesondere darf sich die Projektlaufzeit nicht weiter verlängern.

Das **Finanzministerium** teilt diese Auffassung. Ihm sei bewusst, dass jede weitere Projektverzögerung unter monetären Gesichtspunkten die (Un)Wirtschaftlichkeit von KoPers weiter verschlechtern werde. Daher seien Projektstrategie und Zeitplanung so angelegt, dass die Zielplanung bis 2022 als realistisch angesehen werden dürfe.

24.3 **Mehr Zeit auch sinnvoll nutzen.**

Mit der geänderten Zuordnung des Projekts KoPers hat das Finanzministerium eine umfassende Zwischenbilanz gezogen. Auf dieser Basis hat es Leitlinien erarbeitet. Diese wurden vom Kabinett am 12.09.2017 beschlossen und dem Finanzausschuss am 14.09.2017 vorgestellt. Bestandteil dieser Leitlinien ist auch der Grundsatz „Qualität vor Zeit“:² KoPers soll erst dann weiter ausgerollt werden, wenn es die Sachbearbeitung effektiv unterstützen kann.

Das Finanzministerium hat den Zeitplan ein weiteres Mal verlängert. Ursprünglich war die Einführung des integrierten Verfahrens für März 2014 vorgesehen. Nun ist geplant, dass KoPers/Entgelt in der 2. Jahreshälfte 2018 eingeführt wird.³ Immerhin: Damit würden endlich die Bezüge aller

¹ Umdruck 19/397.

² Finanzausschuss, 19. Wahlperiode - 5. Sitzung am 14.09.2017, Niederschrift, Anlage 1.

³ Umdruck19/397.

Beamten, Tarifbeschäftigten und Versorgungsempfänger des Landes mit KoPers abgerechnet und gezahlt. Sofern es bei diesem Zeitplan bleibt.

Ebenfalls in der 2. Jahreshälfte soll die Pilotierung von KoPers/Integriert in Landespolizeiamt und Bildungsministerium starten. In dieser Phase sollen die künftigen Abläufe in der reorganisierten Personalverwaltung praktisch erprobt werden. Dies ist die Voraussetzung, um KoPers/Integriert schrittweise einzuführen - nunmehr beginnend frühestens im 1. Halbjahr 2020.

Bis Mitte 2022 sollen die zentralen Prozesse in der gesamten Landesverwaltung eingeführt sein. Das Finanzministerium geht davon aus, dass es anschließend die damit verbundenen Personaleinsparungen realisieren kann.

Die schrittweise Einführung der kooperativen Prozesse sieht das Finanzministerium ab 2022 vor. Die nähere Planung dafür soll lt. Sachstandsbericht im weiteren Projektverlauf noch erfolgen.

Die Pilotierungsphase wird nicht nur Erkenntnisse über die Einsatzreife der Software bringen. Zusätzlich dürften sich Hinweise für die zukünftige Arbeit in und zwischen den personalverwaltenden Stellen der Ressorts und dem DLZP ergeben. Diese müssen zu entsprechenden Handlungsempfehlungen für die reorganisierte Personalverwaltung im DLZP und in den Ressorts führen.

Der **LRH** hat bereits in der Vergangenheit darauf hingewiesen, dass sich die Reorganisation des Personalmanagements nicht auf das DLZP beschränken kann.¹ Er erwartet daher vom Finanzministerium, dass es die Pilotphase im Hinblick darauf begleitet und evaluiert.

¹ Vgl. Bemerkungen 2016 des LRH, Nr. 9.6.