



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

9. Diäten der Abgeordneten

2017 gab das Land Schleswig-Holstein 15,7 Mio. € für aktive und ehemalige Landtagsabgeordnete aus.

In der 19. Wahlperiode werden die Ausgaben deutlich steigen. Für 2018 sind 21 Mio. € veranschlagt. Eine Ursache: Die erstattungsfähigen Personalkosten für persönliche Mitarbeiter wurden um mehr als 200 % angehoben. Diese Erhöhung ist nicht nachvollziehbar, da keine vorherige Bedarfsanalyse durchgeführt wurde.

9.1 Abgeordnete haben Anspruch auf eine angemessene Entschädigung

Die Abgeordneten im Deutschen Bundestag und in den Länderparlamenten haben - mit Ausnahme des Saarlandes - einen verfassungsrechtlichen Anspruch auf eine Entschädigung, die sogenannte Diät. Dieser Begriff bedeutet so viel wie Tagegeld - als Unterscheidung zum Lohn oder Gehalt eines Arbeitnehmers. Die Diät soll die Verdienstauffälle ausgleichen, die den Abgeordneten durch die Ausübung ihres Mandats entstehen, und ihre finanzielle Unabhängigkeit garantieren. Dies ist in Art. 48 Grundgesetz und in den einzelnen Länderverfassungen verankert. So auch in Art. 17 Abs. 3 der Verfassung des Landes Schleswig-Holstein: *„Die Abgeordneten haben Anspruch auf eine angemessene, ihre Unabhängigkeit sichernde Entschädigung. Dieser Anspruch ist weder übertragbar, noch kann auf ihn verzichtet werden. Das Nähere regelt ein Gesetz.“*

Bis 1977 erhielten die Bundestagsabgeordneten eine steuerfreie Aufwandsentschädigung. Deren Entwicklung war an die Beamtenbesoldung gekoppelt. Dies verwarf das Bundesverfassungsgericht in seinem „Diäten-Urteil“ vom 05.11.1975.¹ Die Entschädigung der Abgeordneten sollte nicht automatisch erhöht werden, sondern „vor den Augen der Öffentlichkeit“ per Bundestagsbeschluss. Zudem müssen die Bundestagsabgeordneten ihre Entschädigungen seit 1977 versteuern. Diese wesentlichen Veränderungen wirkten sich auch auf die Länderparlamente aus.

2006 wurde die Entschädigung der Landtagsabgeordneten in Schleswig-Holstein grundlegend reformiert.² Dafür war eine unabhängige Sachverständigenkommission zu Fragen der Abgeordnetenentschädigung gebildet worden. Der Präsident des LRH war Mitglied der Kommission. Sie überprüfte die Gesamtstruktur der Abgeordnetenentschädigung einschließlich

¹ BVerfGE 40, S. 296 ff.

² Gesetz zur Änderung des Schleswig-Holsteinischen Abgeordnetengesetzes vom 20.06.2006, GVBl. Schl.-H. S. 128.

der Zulagen für parlamentarische Funktionsträger. Die Kommission legte am 19.12.2001 ihre Empfehlungen zur Neuordnung der Diäten vor.¹ Im Wesentlichen sollte die Entschädigung der Abgeordneten während und nach der Mandatsausübung möglichst transparent sein. Hierzu schlug die Kommission vor, die steuerpflichtige Grundentschädigung deutlich zu erhöhen und im Gegenzug Jahressonderzahlungen sowie steuerfrei gewährte Pauschalen abzuschaffen.

9.2 **Der Ländervergleich zeigt: Schleswig-Holstein liegt im Mittelfeld**

2017 gab das Land Schleswig-Holstein 15,7 Mio. € für aktive und ehemalige Landtagsabgeordnete aus. 2016 zahlte Schleswig-Holstein 14 Mio. €, die übrigen Länder leisteten zwischen 7,7 Mio. € (Saarland) und 57 Mio. € (Nordrhein-Westfalen). Im Verhältnis zu den Einwohnerzahlen gab Schleswig-Holstein 4,86 € pro Einwohner aus. Die anderen Länder zahlten zwischen 3,19 € (Bayern und Nordrhein-Westfalen) und 8,73 € (Sachsen-Anhalt) pro Einwohner. Damit befindet sich Schleswig-Holstein im Mittelfeld. Allerdings sind die Abgeordnetenbezüge in den Ländern sehr unterschiedlich geregelt. Ein direkter Ländervergleich der Kosten pro Abgeordneten ist daher nur bedingt möglich.

Schleswig-Holsteinische Abgeordnete erhalten eine Grunddiät von monatlich 8.219 € als Abgeordnetenentschädigung. Zusätzlich dazu zahlt das Land u. a.

- Funktionszulagen für die Ausübung besonderer parlamentarischer Funktionen (u. a. an den Landtagspräsidenten und an die Fraktionsvorsitzenden),
- Kostenerstattung für die Beschäftigung von persönlichen Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern,
- Reisekostenentschädigung für Fahrten in Ausübung des Mandats,
- Übergangsgeld für einen festgelegten Zeitraum nach ihrem Ausscheiden aus dem Landtag und
- Altersversorgung.

9.3 **Die Regelungen sind weitgehend sachgerecht und transparent**

Durch die Reform 2006 ist die Entschädigung der Abgeordneten weitgehend sachgerecht geworden. Die Öffentlichkeit kann die finanziellen Konsequenzen besser nachvollziehen. Denn anders als die meisten Länder zahlt Schleswig-Holstein keine Pauschalen für mandatsbedingten Mehraufwand, allgemeine Bürokosten, Informationstechnik oder Wahlkreisbüros. Vielmehr wurden diese Ausgaben sowie Jahressonderzahlungen in

¹ Landtagsdrucksache 15/1500.

die Abgeordnetenentschädigung eingerechnet. Andere Länder zahlen ihren Abgeordneten steuerfreie Pauschalen zwischen 589 und 4.136 € pro Monat.

Auch die Altersvorsorge wurde transparenter gestaltet. Die Abgeordneten sind nun verpflichtet, für ihr Alter selbst vorzusorgen. Dafür erhalten sie für die Dauer der Zugehörigkeit zum Schleswig-Holsteinischen Landtag einen zusätzlichen monatlichen Betrag von 1.829 €. Für die Auszahlung müssen die Abgeordneten nachweisen, dass sie mindestens 85 % davon für ihre Altersversorgung und die Unterstützung ihrer Hinterbliebenen verwenden. Die übrigen 15 % sind für die Versteuerung vorgesehen.

In der 19. Wahlperiode ist die Personalkostenerstattung für Wahlkreismitarbeiter um mehr als 200 % erhöht worden. Bisher erhielten Abgeordnete bis zu 1.028,42 € monatlich für die Beschäftigung von persönlichen Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern. Nun werden Personalkosten bis zur Höhe der Entgeltgruppe 9 Stufe 3 TV-L erstattet.¹ Das sind nach der Entgelttabelle TV-L derzeit 3.099,71 € pro Monat. Zusammen mit den Lohnnebenkosten können dem Land dadurch jährliche Mehrausgaben bis zu 2,7 Mio. € entstehen. Ein solcher Mehraufwand muss angemessen begründet werden. Der Verweis auf Regelungen anderer Länder reicht als Begründung nicht aus. Der LRH erkennt nicht, dass Schleswig-Holstein im Ländervergleich weiterhin im unteren Bereich der Personalkostenerstattung liegt. Gleichwohl muss eine Erhöhung dieser Größenordnung auch tatsächlich erforderlich sein.

Der **Direktor des Schleswig-Holsteinischen Landtages** führt aus, dass die Feststellung der Angemessenheit der Anpassung nicht der Kontrolle bzw. der näheren Begründung unterliege. Die Anpassung spiegle den Bedarf wider, der von den Abgeordneten im langen Diskussionsprozess geäußert wurde, um ihnen im Rahmen ihrer freien Mandatsausübung eine angemessene Unterstützung zu ermöglichen. Um die steigenden und komplexer werdenden Anforderungen verantwortungsbewusst bewältigen zu können, sei die Anhebung des Erstattungshöchstbetrags geboten gewesen. Sie stelle eine zur Stärkung der vor Ort zu leistenden Abgeordnetenarbeit angemessene Anpassung dar.

Der **LRH** stellt fest: Die Erstattung von Personalkosten für Wahlkreismitarbeiter hat finanzielle Auswirkungen auf das Land Schleswig-Holstein und unterliegt damit der Finanzkontrolle nach Art. 64 LV. Nach § 7 Abs. 2 LHO sind für alle finanzwirksamen Maßnahmen angemessene Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen durchzuführen. Dazu gehört eine belastbare Bedarfs-

¹ Landtagsdrucksache 19/17.

analyse und -berechnung. Der gestiegene Bedarf an Unterstützung durch Mitarbeiter wurde weder in Bezug auf Qualität noch auf Quantität offengelegt. Insofern fehlen belastbare Kriterien für die Anhebung der Mitarbeiterkostenerstattung oder sie wurden nicht transparent gemacht.