



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 Personal-
decke 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

Rundfunkangelegenheiten

31. Digitales terrestrisches Radio in der Sackgasse?

Die Entwicklung und Verbreitung von digitalen Übertragungsstandards für terrestrischen Radioempfang wird seit mehr als 20 Jahren mit hohen Beträgen aus dem Rundfunkbeitrag gefördert, ohne dass sich das digitale Radio bislang am Markt nachhaltig etablieren konnte.

31.1 Prüfungsanlass und -ziel

Die Kommission zur Ermittlung des Finanzbedarfs der Rundfunkanstalten (KEF) hat sich bereits mehrfach kritisch zur weiteren Förderung des digitalen Übertragungsstandards Digital Audio Broadcast (DAB) geäußert, nachdem das im Jahr 1997 gestartete Entwicklungsprojekt DAB erfolglos verlaufen war. Zwar hat sie immer wieder Mittel für das im Anschluss begonnene Folgeprojekt DAB+ freigegeben, aber auch - zuletzt in ihrem 20. Bericht - angemahnt, dass DAB+ endlich auf hinreichende Akzeptanz stoßen müsse. Des Weiteren fordert die KEF klare Festlegungen von der Bundesregierung, dem Bundestag und den Ländern zu DAB+¹.

Unter Federführung des Niedersächsischen Landesrechnungshofs haben die Rechnungshöfe der NDR-Staatsvertragsländer gemeinsam gemäß § 34 Abs. 1 NDR-Staatsvertrag die Förderung der Entwicklung und Verbreitung von DAB/DAB+ geprüft.

Im Rahmen der Prüfung wurde untersucht,

- in welcher Höhe Rundfunkbeitragsmittel sowohl der NDR in seinem Sendegebiet als auch die Landesmedienanstalten bislang in die Entwicklung und Verbreitung von DAB bzw. DAB+ investiert haben,
- welche Akzeptanz das digitale Radio in Norddeutschland erfährt,
- wie die Beteiligten die Perspektive für die weitere Entwicklung von DAB+ sehen und
- ob bzw. unter welchen Voraussetzungen eine weitere Förderung von DAB+ angezeigt erscheint.

Es sollte auch festgestellt werden, welche Rahmenbedingungen kurzfristig geschaffen werden müssen, damit eine weitere Förderung von DAB+ sinnvoll ist.

¹ 20. KEF-Bericht, S. 187, Leitsatz.

31.2 Historische Entwicklung

Neben dem Problem, dass es - abhängig von der Topographie – beim Radioempfang über Ultrakurzwelle (UKW) zu Störungen bei der Übertragung des Signals kommen kann, stehen bei UKW nur noch sehr begrenzt freie Frequenzen für neue Programmanbieter zur Verfügung.

1997 startete deswegen die Entwicklung von DAB, einem digitalen Übertragungsstandard für terrestrischen Empfang von Radio, um einen störungsfreieren Empfang, eine verbesserte Klangqualität sowie eine verbesserte Frequenzökonomie zu ermöglichen. Ein Empfang von DAB-Programmen ist allerdings nur mit einem speziellen DAB-fähigen Empfänger möglich.

DAB konnte sich jedoch wegen der Notwendigkeit der Anschaffung neuer Empfangsgeräte durch die Nutzer, Problemen beim Empfang in geschlossenen Räumen, einer unzureichenden Frequenzausstattung und einer unzureichenden Abdeckung des deutschen Empfangsgebiets nicht am Markt durchsetzen.

Aufgrund der geringen Akzeptanz beschloss die KEF 2009, keine weiteren Mittel für DAB zur Verfügung zu stellen.

Ab 2011 erfolgte ein Neustart der verbesserten Version DAB+ mit einer effizienteren Audiokodierung, einem verbesserten Fehlerschutz¹ sowie einer erweiterten Frequenzausstattung. Gleichzeitig wurden die ersten Programmplätze auf dem neu eingerichteten bundesweiten Multiplex vergeben, mit dem die gemeinsame Ausstrahlung mehrerer Sender auf demselben Kanal umgesetzt wird. Nach und nach etablierten sich in der Folge auch in allen Bundesländern sogenannte Landesmultiplexe.

Ein zweiter privater bundesweiter Multiplex wurde im Juni 2017 nach Beendigung eines Ausschreibungsverfahrens vergeben. Er kann nicht mehr auf einem bundesweit einheitlichen Kanal ausgestrahlt werden.

Ein dritter deutschlandweiter Multiplex für DAB+ ist aus Kapazitätsgründen bisher nicht geplant.

¹ <http://www.nlm.de/fernsehen/uebertragungswege-hoerfunk/antenne-digital>.
Abruf am 28.02.2018.

31.3 **Rechtliche und technische Bedingungen**

Der Rundfunk ist im föderalen System der Bundesrepublik Deutschland Sache der Länder. Der Bund ist nur für die technischen Belange der Telekommunikation und der Endgeräte zuständig. Die Transformation des Hörfunks in das digitale Zeitalter setzt deshalb vorrangig eine Zusammenarbeit zwischen Bund und Ländern voraus. Bundesweit existieren derzeit keine rechtlichen Vorgaben zur Zukunft des analogen terrestrischen Hörfunks. Dies gilt auch für die verbindliche Einführung des digitalen terrestrischen Hörfunks. In den Mediengesetzen einzelner Länder (Sachsen, Sachsen-Anhalt, Bayern) bestehen hingegen Regelungen zur Nutzungsdauer bzw. Ablösung von UKW.

Auch europaweit gibt es derzeit keine rechtlichen Vorgaben zur Zukunft des analogen terrestrischen Hörfunks oder zur verbindlichen Einführung des digitalen terrestrischen Hörfunks. Eine gemeinsame europäische Strategie zur Schaffung von Rahmenbedingungen ist derzeit nicht erkennbar.

Die öffentlich-rechtliche und die private Seite des dualen Systems müssen technisch wie programmlich gleiche Ausgangsbedingungen für die digitale Transformation haben. Im Rahmen der föderalen Grundordnung des Hörfunks sind die jeweils unterschiedlichen Strukturen der einzelnen Länder zu beachten. Die privaten Sender stehen zudem vor der Problematik der Finanzierung des Simulcast (Übergangsphase, in der UKW und DAB+ parallel ausgestrahlt werden) aus deren laufendem Geschäftsbetrieb heraus, während die öffentlich-rechtlichen Anstalten Rundfunkbeitragsmittel zur Finanzierung nutzen können. Ein weiteres Problem der privaten Sender ist die zur Ausstrahlung lokaler Werbeangebote nötige Auseinanderschaltung von Gleichwellennetzen sowie die begrenzte Verfügbarkeit von lokalen Frequenzen.

31.4 **Verbreitung und Nutzung von DAB+**

Will man die Reichweite des digitalen Radios messen, so ist zwischen der Reichweite für den Mobilempfang („outdoor“) und der Reichweite für den Empfang in geschlossenen Räumen („indoor“) zu unterscheiden. Aufgrund der Gebäudedämpfung können diese Reichweiten - wie schon bei UKW - teils erheblich voneinander abweichen. Die Abdeckung im Outdoor-Bereich liegt derzeit bei 95 % des Bundesgebiets, im Bereich der Bundesautobahnen wird sogar eine Abdeckung von 97 % erreicht. Die Abdeckung im Indoor-Bereich liegt jedoch bei lediglich 80 %.¹ Nach Aussagen der ARD soll zwischen 2018 und 2020 eine „nahezu

¹ <http://www.br.de/unternehmen/inhalt/technik/digitalradio-dab-sendernetz-bundesweit100.html>. Letzter Abruf am 11.07.2017.

flächendeckende Versorgung von 95 % der Bevölkerung“ erreicht werden.¹ Nach wie vor bestehen aber Rahmenbedingungen, die DAB+-Empfang nicht in allen Regionen gewährleisten. Eine Notfallversorgung über DAB+ ist im Krisenfall nicht gewährleistet.

Eine 2017 vom Bundesministerium für Verkehr und digitale Infrastruktur (BMVI) entworfene Roadmap schließt bei der Darstellung der Rahmenbedingungen in Deutschland mit dem Satz „Der Erfolg der Digitalisierung hängt (damit) im Hörfunk ganz wesentlich von der Verfügbarkeit digitaler Endgeräte in Haushalten und Fahrzeugen ab“.²

Nach einer Pilotstudie zur DAB+-Nutzung vom 05.09.2016³, die im Auftrag von ARD, Medienanstalten und Rundfunkanstalten durchgeführt wurde, haben 14 % der Personen ab 14 Jahre ein DAB+-Radiogerät im Haushalt. Die Verkäufe von DAB+-Radios haben zwar erheblich zugenommen. Jedoch präferieren laut Digitalisierungsbericht 2016 nach wie vor 74,3 % der Bevölkerung zum Radiohören UKW.⁴

Die Angabe, wie viele Fahrzeuge derzeit insgesamt mit einem DAB+-Gerät ausgestattet sind, ist aufgrund der Erhebungssystematik nicht eindeutig. Eine Rückfrage bei der Deutschen Automobil Treuhand GmbH (DAT) hat ergeben, dass diese Zahl bei 12 % bis 13 % liegt. Im Digitalisierungsbericht 2016 der Medienanstalten wird dieser Wert mit 7,5 % angegeben.⁵

Es bleibt festzuhalten, dass es in einem Zeitraum von 20 Jahren bisher nicht gelungen ist, bei den Nutzern eine nennenswerte Ausstattung mit DAB- oder DAB+-Empfangsgeräten zu erreichen.

¹ Kommission zur Ermittlung des Finanzbedarfs der Rundfunkanstalten (KEF), 20. Bericht, Tz. 300.

² Vgl. Aktionsplan für die Transformation der Hörfunkverbreitung in das digitale Zeitalter (Roadmap/Entwurf); S.10.
Abrufbar unter: <https://www.bmvi.de/SharedDocs/DE/Anlage/DG/aktionsplan-transformation-hoerfunkverbreitung.pdf>. Letzter Abruf am 10.07.2017.

³ http://www.die-medienanstalten.de/fileadmin/Download/Veranstaltungen/Digitalradiotag_IFA_2016/Charts_DAB_-Pilotstudie_IFA_final.pdf. Letzter Abruf am 15.06.2017.

⁴ S. Digitalisierungsbericht der Medienanstalten 2016, S. 59.

⁵ Digitalisierungsbericht der Landesmedienanstalten 2016, S. 55.

31.5 Fazit

Um den Umstieg von der analogen auf die digitale Verbreitung des Hörfunks zu bewältigen, müssen alle Beteiligten (Bund, Länder, Anstalten, Unternehmen und Organisationen) ihre Kräfte bündeln. Der Ansatz des BMVI, eine Roadmap für den Übergang in die digitale Radiozukunft zu erarbeiten und umzusetzen, sollte auch nach Einschätzung der Rechnungshöfe konsequenter verfolgt werden und auch Lösungsansätze für die bestehenden technischen Probleme bieten.

Die KEF hat mit der Aufstellung ihrer 4 Meilensteine¹ ein Achtungszeichen gesetzt. Die Verbraucher stellen letztendlich die entscheidende Schnittstelle dar. Selbst wenn die politischen und industriellen Rahmenbedingungen gegeben und damit 3 der 4 Forderungen der KEF erfüllt sein sollten, muss die neue Technologie den Konsumenten überzeugen, damit sie sich am Markt durchsetzt. Eine verordnete UKW-Abschaltung erscheint nicht zweckmäßig, solange für den Hörfunkkonsumenten die Nachteile überwiegen.

Der mit der Einführung von DAB+ einhergehende Simulcast wird einen Zeitraum von mehreren Jahren umfassen. Er sollte jedoch möglichst kurz gehalten werden, damit nicht unnötig lange doppelte Verbreitungskosten entstehen.²

In den Gesprächen, die die Rechnungshöfe mit dem NDR sowie den Staats- und Senatskanzleien und den Landesmedienanstalten im Sendebereich geführt haben, war keine eindeutige Strategie zur Einführung von DAB+ erkennbar. Vielmehr nahmen alle Beteiligten eine eher offene Haltung ein, wie sie auch in der Roadmap des BMVI zum Ausdruck kommt.

Der LRH hat der Medienanstalt Hamburg/Schleswig-Holstein (MA HSH) rechtliches Gehör gewährt. Die **MA HSH** weist darauf hin, dass keine finanzielle Förderung von DAB/DAB+ in Schleswig-Holstein erfolgt ist.

¹ 20. KEF-Bericht, S. 191, Tz. 317: Entscheidung zur UKW-Abschaltung/Schaffung einer Methodik zur Ermittlung der DAB+-Nutzung/DAB+-Radios als Serienausstattung in PKW/DAB+-Empfänger in mindestens 27 % der Haushalte.

² https://kef-online.de/fileadmin/KEF/Dateien/Pressemitteilungen/PrM_2014-02-26_Zusatzinformation_4.pdf. Abruf am 21.06.2017.

Die **Staatskanzlei** hat mitgeteilt, dass sie die Entwicklung sowie die Akzeptanz von DAB/DAB+ genau beobachte.

Angesichts der seit 20 Jahren andauernden, aber bisher wenig erfolgreichen Förderung der Entwicklung und Verbreitung von DAB/DAB+ und der weiterhin zu erwartenden hohen Kosten eines fortdauernden Simulcastbetriebs, erwarten die Rechnungshöfe ähnlich wie die KEF, dass sich die Beteiligten

- entweder auf klare und krisensichere Rahmenbedingungen sowie überschaubare Fristen zum Ersatz von UKW durch DAB+ verständigen oder
- die Förderung der Verbreitung von DAB+ möglichst umgehend beenden.

Kiel, 20. April 2018

Landesrechnungshof Schleswig-Holstein

Dr. Gaby Schäfer

Bernt Wollesen Dr. Ulrich Eggeling

Christian Albrecht Erhard Wollny