

Landesrechnungshof
Schleswig-Holstein



Bemerkungen 2021

mit Bericht zur
Landeshaushaltsrechnung 2019

Kiel, 04. Mai 2021



Bemerkungen 2021
des
Landesrechnungshofs
Schleswig-Holstein

mit Bericht zur
Landeshaushaltsrechnung 2019

Kiel, 4. Mai 2021

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
E-Mail: poststelle@lrh.landsh.de

Druck:

Firma
Hansadruck und Verlags-GmbH & Co KG
Hansastraße 48
24118 Kiel

Inhaltsverzeichnis

| | Seite |
|---|--------------|
| Einleitung | |
| 1. Allgemeines | 11 |
| 2. Entlastung des Landesrechnungshofs | 12 |
| 3. Besondere Prüfungsfälle | 13 |
| Bericht zur Landeshaushaltsrechnung und Vermögensübersicht | |
| 4. Entlastung der Landesregierung für das Haushaltsjahr 2018 | 18 |
| 5. Abschluss der Haushaltsrechnung 2019 | 18 |
| 6. Feststellungen zur Haushaltsrechnung und Vermögens- übersicht 2019 | 27 |
| Finanzministerium | |
| 7. Geschäftsstellen der Finanzämter - es gibt viel zu tun | 49 |
| 8. Berufliche Erfahrung - zu teuer eingekauft | 52 |
| 9. Neuregelungen im Umsatzsteuerrecht: Die Landesregierung muss nun zügig handeln | 56 |
| 10. Am Ziel vorbei gefördert - 200 Mio. € Fördermittel des Bundes großzügig weitergeleitet | 62 |
| Staatskanzlei | |
| 11. Konkurrenzfähigkeit des Landes als Arbeitgeber: Eingeschränkt | 72 |
| Landtag | |
| 12. Verwendung von Fraktionsmitteln | 77 |
| Ministerium für Bildung, Wissenschaft und Kultur | |
| 13. Schulleiter: Verwalter, Gestalter und Lehrer | 86 |
| 14. Deutscher Schul- und Sprachverein für Nordschleswig auf Kurs | 92 |
| 15. Leibniz-Institut für die Pädagogik der Naturwissenschaften und Mathematik: Mehr Sensibilität für Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit geboten | 97 |
| 16. Exzellenz- und Strukturbudget - Fortführung nicht empfehlenswert | 111 |

Ministerium für Energiewende, Landwirtschaft, Umwelt, Natur und Digitalisierung

| | | |
|-----|---|-----|
| 17. | Zentrale IT-Beschaffung verbesserungsbedürftig | 120 |
| 18. | Dataport: Offene Baustellen in der Kosten- und Leistungsrechnung und Preiskalkulation angehen | 129 |
| 19. | Ökolandbau: Förderung aus der Gießkanne stoppen | 135 |

Ministerium für Inneres, ländliche Räume, Integration und Gleichstellung

| | | |
|-----|--|-----|
| 20. | Förderung kommunaler Sportstätten: Hoher Bedarf seitens der Kommunen | 144 |
|-----|--|-----|

Ministerium für Wirtschaft, Verkehr, Arbeit, Technologie und Tourismus

| | | |
|-----|--|-----|
| 21. | Tourismusförderung - Bedarf nicht-investiver Förderungen stärker hinterfragen | 153 |
| 22. | „Erhaltungsstrategie Landesstraßen“: Millioneninvestitionen nicht immer wirtschaftlich und nachhaltig eingesetzt | 163 |
| 23. | Überladene Lastkraftwagen belasten unsere Straßen übermäßig | 175 |

Ministerium für Soziales, Gesundheit, Jugend, Familie und Senioren

| | | |
|-----|--|-----|
| 24. | Ausgleichsabgabe nach § 160 SGB IX: Drohende Finanzierungslücke, weil Rücklage von 45 Mio. € unkontrolliert ausgegeben wurde | 184 |
| 25. | Rettungsdienst muss zukunftsfähig aufgestellt werden - Kooperationen sind zweckmäßig | 194 |

Rundfunkangelegenheiten

| | | |
|-----|--|-----|
| 26. | Immobilienmanagement des Norddeutschen Rundfunks | 203 |
|-----|--|-----|

Abbildungsverzeichnis

| | | |
|---------------|---|-----|
| Abbildung 1: | Netto-Ausgaben der Eingliederungshilfe | 14 |
| Abbildung 2: | Entwicklung der Einnahmereste | 31 |
| Abbildung 3: | Entwicklung der Ausgabereste | 32 |
| Abbildung 4: | Quote der in Anspruch genommenen Verpflichtungs- ermächtigungen | 34 |
| Abbildung 5: | Entwicklung der Landesschulden 1970 - 2019 | 41 |
| Abbildung 6: | Schulden der Extrahaushalte 2019 | 42 |
| Abbildung 7: | Pro-Kopf-Verschuldung der Flächenländer inklusive der Extrahaushalte | 43 |
| Abbildung 8: | Entwicklung Schuldenstand und Zinsausgaben 2000 bis 2019 | 45 |
| Abbildung 9: | Zinsausgaben je Einwohner 2010 bis 2019 | 46 |
| Abbildung 10: | Zins-Steuer-Quoten 2000 bis 2019 | 46 |
| Abbildung 11: | Verteilung gem. ESB versus Verteilung entsprechend der Höhe der Grundhaushalte | 118 |
| Abbildung 12: | Mittelverwendung 2017 bis 2020 | 146 |
| Abbildung 13: | Verteilung der genehmigten Fördermittel 2017 bis 2020 in € | 147 |
| Abbildung 14: | Geförderte investive Projekte | 154 |
| Abbildung 15: | Güterbeförderung durch Lastkraftfahrzeuge 2019 in Schleswig-Holstein | 176 |
| Abbildung 16: | Schädigungen in Abhängigkeit des Fahrzeuggewichts | 177 |
| Abbildung 17: | Entwicklung des Sondervermögens | 188 |

Tabellenverzeichnis

| | | |
|-------------|---|-----|
| Tabelle 1: | Entwicklung des Haushaltssolls 2019 | 19 |
| Tabelle 2: | Soll- / Ist-Einnahmen und Ausgaben 2019 | 20 |
| Tabelle 3: | Rechnungsmäßiges Jahresergebnis 2019 | 23 |
| Tabelle 4: | Ermittlung des Finanzierungssaldos | 24 |
| Tabelle 5: | Kreditermächtigung und ihre Inanspruchnahme im Haushaltsvollzug | 25 |
| Tabelle 6: | Herleitung der Obergrenze der zulässigen Nettokreditaufnahme | 26 |
| Tabelle 7: | Darlehensvergabe im Landeshaushalt | 30 |
| Tabelle 8: | Art der Verwahrungen | 36 |
| Tabelle 9: | Rückmeldungen der Ressorts | 37 |
| Tabelle 10: | Verteilung Zahlstellen | 40 |
| Tabelle 11: | Jährliche Geldleistungen an die Fraktionen | 78 |
| Tabelle 12: | Entwicklung von Fraktionsmitteln und Rücklagen | 79 |
| Tabelle 13: | Ausgaben für direkt beauftragte Taxifahrten 2015 bis 2018 | 104 |
| Tabelle 14: | Beantragte und verfügbare Fördermittel | 146 |
| Tabelle 15: | Entwicklung des Sondervermögens und der Ist-Ausgaben 2012 - 2020 | 187 |

Abkürzungsverzeichnis

| | |
|-----------------------------|---|
| ABI.EG | Amtsblatt der Europäischen Union |
| Abs. | Absatz |
| Amtsbl. Schl.-H. | Amtsblatt Schleswig-Holstein |
| AöR | Anstalt öffentlichen Rechts |
| Art. | Artikel |
| BAföG | Bundesausbildungsförderungsgesetz |
| BAST | Bundesanstalt für Straßenwesen |
| BdN | Bund deutscher Nordschleswiger |
| BFHE | Entscheidungen des Bundesfinanzhofs |
| BGBI. | Bundesgesetzblatt |
| Bildungsministerium | Ministerium für Bildung, Wissenschaft und Kultur |
| BMEL | Bundesministerium für Ernährung und Landwirtschaft |
| BTHG | Bundesteilhabegesetz |
| Bund | Bundesrepublik Deutschland |
| CIO | Chief Information Officer |
| DEHOGA | Hotel- und Gaststättenverband DEHOGA Schleswig-Holstein e. V. |
| d. h. | das heißt |
| Digitalisierungsministerium | Ministerium für Energiewende, Landwirtschaft, Umwelt, Natur und Digitalisierung |
| DSSV | Deutscher Schul- und Sprachverein |
| E-Akte | Elektronische Akte |
| EFRE | Europäischer Fonds für regionale Entwicklung |
| EGovG | Gesetz zur Förderung der elektronischen Verwaltung (E-Government-Gesetz) |
| ELER | Europäischer Landwirtschaftsfonds für die Entwicklung des ländlichen Raums |
| Energiewendeministerium | Ministerium für Energiewende, Landwirtschaft, Umwelt, Natur und Digitalisierung |
| Epl. | Einzelplan |
| ESB | Exzellenz- und Strukturbudget |
| EU | Europäische Union |
| e. V. | eingetragener Verein |

| | |
|----------------------------|--|
| € | Euro |
| f., ff. | folgende, fortfolgende |
| FH | Fachhochschule |
| GAK | Gemeinschaftsaufgabe „Verbesserung der Agrarstruktur und des Küstenschutzes“ |
| ggf. | gegebenenfalls |
| GMSH | Gebäudemanagement Schleswig-Holstein |
| GVöBl. | Gesetz- und Verordnungsblatt Schleswig-Holstein |
| ha | Hektar |
| HG | Haushaltsgesetz |
| HL | Lübeck |
| HS | Hochschule |
| HSG | Hochschulgesetz |
| IB.SH | Investitionsbank Schleswig-Holstein AöR |
| Innenministerium | Ministerium für Inneres, ländliche Räume, Integration und Gleichstellung |
| IPN | Leibniz-Institut für die Pädagogik der Naturwissenschaften und der Mathematik |
| IT | Informationstechnik |
| KInvFG | Gesetz zur Förderung von Investitionen finanzschwacher Kommunen (Kommunalinvestitionsförderungsgesetz) |
| KLR | Kosten- und Leistungsrechnung |
| Kulturministerium | Ministerium für Bildung, Wissenschaft und Kultur |
| Landwirtschaftsministerium | Ministerium für Energiewende, Landwirtschaft, Umwelt, Natur und Digitalisierung |
| LAsD | Landesamt für soziale Dienste |
| LBV.SH | Landesbetrieb Straßenbau und Verkehr Schleswig-Holstein |
| LFH | Landesfunkhaus |
| LHO | Landeshaushaltsordnung |
| Lkw | Lastkraftwagen |
| LRH | Landesrechnungshof |
| LV | Landesverfassung |

| | |
|-------------------|---|
| LVSH | Landesliegenschaftsverwaltung Schleswig-Holstein |
| Mio. | Millionen |
| Mrd. | Milliarden |
| Musik HS | Musikhochschule Lübeck |
| Mrd. | Milliarde(n) |
| MTV-Autobahn | Manteltarifvertrag für „Die Autobahn GmbH des Bundes“ |
| NDR | Norddeutscher Rundfunk |
| NDR-StV | NDR-Staatsvertrag |
| n. F. | neue Fassung |
| Nr. | Nummer |
| o. Ä. | oder Ähnliches |
| o. g. | oben genannt |
| OrgErl ITSH | Organisationserlass Informations- und Kommunikationstechnologien in der Landesverwaltung Schleswig-Holstein |
| OVG | Oberverwaltungsgericht |
| Rdnr. | Randnummer |
| RKiSH | Rettungsdienst-Kooperation in Schleswig-Holstein gGmbH |
| SchwAV | Schwerbehinderten-Ausgleichsabgabeverordnung |
| SGB IX | Sozialgesetzbuch Neuntes Buch - Rehabilitation und Teilhabe von Menschen mit Behinderungen |
| SHBesG | Besoldungsgesetz Schleswig-Holstein |
| Sozialministerium | Ministerium für Soziales, Gesundheit, Jugend, Familie und Senioren |
| StVZO | Straßenverkehrszulassungsordnung |
| StW | Staatssekretär Wissenschaft |
| TCMS | Tax Compliance Management System |
| TdL | Tarifgemeinschaft deutscher Länder |
| TH | Technische Hochschule |
| TV-L | Tarifvertrag für den öffentlichen Dienst der Länder |

| | |
|------------------------------|---|
| TVöD-Bund | Tarifvertrag für den öffentlichen Dienst - Bereich Bund |
| TVöD-VKA | Tarifvertrag für den öffentlichen Dienst - Bereich der kommunalen Arbeitgeberverbände |
| Umweltministerium | Ministerium für Energiewende, Landwirtschaft, Umwelt, Natur und Digitalisierung |
| UStG | Umsatzsteuergesetz |
| vdek | Verband der Ersatzkassen e. V. |
| VE | Verpflichtungsermächtigungen |
| Verbraucherschutzministerium | Ministerium für Justiz, Europa, Verbraucherschutz und Gleichstellung |
| Verkehrsministerium | Ministerium für Wirtschaft, Verkehr, Arbeit, Technologie und Tourismus |
| vgl. | vergleiche |
| VO | Verordnung |
| VOL/A | Vergabe- und Vertragsordnung für Leistungen, Teil A - Allgemeine Bestimmungen über die Vergabe von Leistungen |
| Wirtschaftsministerium | Ministerium für Wirtschaft, Verkehr, Arbeit, Technologie und Tourismus |
| Wissenschaftsministerium | Ministerium für Bildung, Wissenschaft und Kultur |
| WP | Wahlperiode |
| z. B. | zum Beispiel |

3. **Besondere Prüfungsfälle**

3.1 **Besondere Prüfungsfälle gemäß Medienstaatsvertrag**

Der LRH kommt mit diesem Beitrag seiner Berichtspflicht nach § 37 Satz 3 des Medienstaatsvertrags nach. Danach wird das Ergebnis der Prüfung einer Landesrundfunkanstalt, des ZDF oder des Deutschlandradios einschließlich deren Beteiligungsunternehmen durch den zuständigen Rechnungshof in Form eines abschließenden Berichts mitgeteilt und veröffentlicht. Der Medienstaatsvertrag ersetzt ab 2020 den bisherigen Rundfunkstaatsvertrag.

Der Rechnungshof Rheinland-Pfalz hat die Haushalts- und Wirtschaftsführung der vom Südwestrundfunk federführend betreuten Gemeinschaftseinrichtung der Landesrundfunkanstalten ARD.de in den Jahren 2010 bis 2018 geprüft. Seinen abschließenden Bericht hat der Rechnungshof Rheinland-Pfalz 2020 veröffentlicht. Dieser Bericht ist im Internet abrufbar.¹

3.2 **Steuerung der Eingliederungshilfe gemäß SGB IX**

Das 2020 in Kraft getretene Bundesteilhabegesetz (BTHG) hat die Steuerungsfunktion des Landes, der kreisfreien Städte und der Kreise als Träger der Eingliederungshilfe deutlich gestärkt. Sie haben die Verpflichtung, den angestrebten Paradigmenwechsel von der Angebots- zur Personenzentrierung voranzutreiben. Wenn die unterstützenden Leistungen für die Menschen mit Behinderungen konsequent an ihrem individuellen Bedarf und ihrem Willen zur Selbstbestimmung ausgerichtet werden und nicht an den Interessen der Einrichtung, kann dadurch der Anstieg der Ausgaben in der Eingliederungshilfe gebremst werden.

Zielsetzung: Den Ausgabenanstieg zumindest abbremsen

Das Land und die Kommunen finanzieren die Eingliederungshilfe mit jährlich 817,7 Mio. €; davon trägt das Land gut 700 Mio. €. Es handelt sich um eine der größten Ausgabepositionen des Landes. Die Ausgabendynamik ist seit Jahren ungebremst.

¹ https://rechnungshof.rlp.de/fileadmin/rechnungshof/Rundfunk-_und_Fraktionspruefungen/Abschliessender_Bericht_14a_ARD.de_-_final.pdf.

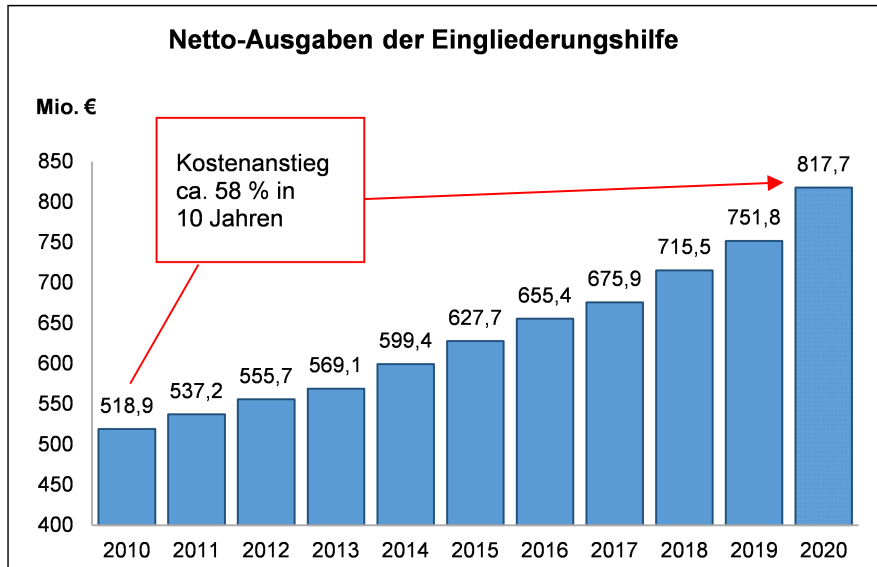


Abbildung 1: Netto-Ausgaben der Eingliederungshilfe

Quelle: LRH,

Daten 2010 bis 2019: con_sens, Consulting für Steuerung und soziale Entwicklung GmbH, Hamburg; Benchmarking Eingliederungshilfe Schleswig-Holstein; Kennzahlenvergleich 2019, Daten 2020: abgeleitet aus Planzahlen des Sozialministeriums, einschließlich Kosten der Unterkunft gemäß SGB XII.

Es ist erforderlich, dass die Steuerungsmöglichkeiten wahrgenommen werden, um den Ausgabenanstieg zumindest abzuschwächen. Das ist auch Intention des BTHG. Der LRH hat die Steuerung der Eingliederungshilfe bereits im Hinblick auf einzelne Leistungs- und Vergütungsvereinbarungen betrachtet.¹ In einer laufenden Prüfung wird untersucht, ob das Ministerium für Soziales, Gesundheit, Jugend, Familie und Senioren (Sozialministerium) seine Steuerungsmöglichkeiten ausreichend wahrnimmt.

Die Problematik

Schleswig-Holstein hat im Bundesvergleich viel mehr Leistungsberechtigte pro 1.000 Einwohner als die meisten anderen Bundesländer (Falldichte). In den Bemerkungen 2020 hat der LRH das Sozialministerium aufgefordert, die Gründe näher zu untersuchen.² Bisher haben das Land und die Kommunen lediglich Vermutungen geäußert, die nicht durch Fakten gestützt werden. Um die Dimension zu verdeutlichen: Schleswig-Holstein hat 4.400 mehr Leistungsberechtigte als der bundesweite Durchschnitt. Läge die Falldichte im bundesweiten Durchschnitt, würden bei Land und Kommunen 100 Mio. € jährlich weniger anfallen.

¹ Vgl. Bemerkungen 2019 des LRH, Nr. 28 und Bemerkungen 2020 des LRH, Nr. 27.

² Vgl. Bemerkungen 2020 des LRH, Nr. 26.

Es geht nicht darum, bedarfsgerechte Leistungen für Menschen mit Behinderungen zu unterlassen. Es sollen die faktenbasierten Gründe ermittelt und deren Beeinflussbarkeit geprüft werden. Kann möglicherweise durch andere Förderangebote (z. B. aus der Pflegeversicherung) die Zahl der Leistungsberechtigten in der Eingliederungshilfe gesenkt werden? Hängt die hohe Falldichte mit dem umfangreichen Angebot stationärer Plätze in Schleswig-Holstein zusammen?

Das Land hat den Kreisen und kreisfreien Städten die Eingliederungshilfe als pflichtige Selbstverwaltungsaufgabe zur eigenverantwortlichen Aufgabenwahrnehmung übertragen. Es trägt aber weiterhin den Großteil der Ausgaben (ca. 85 %¹).

Landesrahmenvertrag: Wesentliches bleibt offen

Der Landesrahmenvertrag gemäß § 131 SGB IX ist ein wichtiges Steuerungsinstrument in der Eingliederungshilfe. Hier werden die Weichen gestellt für die Qualität der Leistungen und deren Kosten. Wesentliche Eckpunkte wurden bisher ausgeklammert, da sich die Vertragsparteien nicht einigen konnten. Die Inhalte und Kriterien für die Ermittlung und Zusammensetzung der Leistungspauschalen, Personalrichtwerte zur Festlegung der personellen Ausstattung und Maßstäbe für vergleichbare Bedarfe sind unregelt; die Konflikte werden auf die einzelvertragliche Ebene verschoben und gehen damit oftmals zulasten der Kostenträger und der Menschen mit Behinderungen. Gleiche Leistungsstandards sind so nicht umsetzbar.

Ausblick:

Die im BTHG geregelte Personenzentrierung und die verbesserten Steuerungsmöglichkeiten sind umzusetzen. Mit den zwar befristeten aber auch verlängerbaren Überleitungsvereinbarungen wird die **einrichtungsorientierte** Förderung weitergeführt. Sie ist sobald wie möglich zu beenden und durch die vom BTHG gewollte **personenzentrierte** Förderung zu ersetzen. Eine „Verlängerung der Verlängerung“ von Überleitungsvereinbarungen ist unbedingt zu vermeiden. Der LRH wird die weiteren Einigungen beim Landesrahmenvertrag im Hinblick auf die gewollte Personenzentrierung sowie die Wirtschaftlichkeit für das Land und die Kommunen betrachten.

¹ Gemäß § 9 Abs. 1 des Gesetzes zur Ausführung des Neunten Buches Sozialgesetzbuch (AG-SGB IX) vom 22.03.2018, GVOBl. Schl.-H. S. 94; zuletzt geändert durch Artikel 23 des Gesetzes vom 08.05.2020, GVOBl. Schl.-H. S. 220 beträgt der Anteil des Landes 82,5 %. Zusätzlich werden ab 2021 pauschal 1,8 % für freigehaltene Kita-Plätze finanziert (§ 9 Abs. 3) sowie 100 % der BTHG-bedingten Mehrbelastungen gemäß § 11.

3.3 Versorgungsfonds - Anlage und Verwaltung der Mittel und Erträge

Die Ausgaben des Landes für die Versorgung seiner Beamten, Richter und sonstigen Amtsträger sind in den vergangenen 30 Jahren um rund eine Milliarde Euro auf 1,4 Mrd. € in 2020 gestiegen. Sie machten 1990 noch 6,8 % des Haushaltsvolumens aus; 2018 waren es bereits 10,3 %. Diese Entwicklung wird sich fortsetzen: Bis 2032 plant die Landesregierung mit einem Anstieg der Versorgungsausgaben auf 2,1 Mrd. €; Planungen über 2032 hinaus hat sie bislang nicht vorgelegt.

Ursprünglich war vorgesehen, die von 1999 bis 2017 aus verminderten Besoldungs- und Versorgungsanpassungen gebildete Versorgungsrücklage mit einem Marktwert von 652 Mio. € über einen Zeitraum von 15 Jahren einzusetzen, um vorübergehende Belastungsspitzen im Landeshaushalt auszugleichen und den Anstieg der Personalausgaben zu begrenzen.

Die Landesregierung hat mit der Errichtung des Versorgungsfonds ihr Vorsorgekonzept ab 2018 neu ausgerichtet. Der Versorgungsfonds soll den jährlichen Anstieg der Versorgungsausgaben auf 1,5 % begrenzen. Hierzu darf das Land bis 2027 Mittel entnehmen, jedoch den Nominalwert der alten Versorgungsrücklage von preisbereinigt rund 640 Mio. € nicht unterschreiten. Von 2018 bis 2027 werden dem Versorgungsfonds weitere Haushaltsmittel in Höhe von 400 Mio. € netto zugeführt.

Mit der Errichtung des Versorgungsfonds ist es zulässig,¹ bis zu 30 % des Vermögens in Aktien zu investieren. Die Landesregierung strebt an, die zulässige Aktienquote auf 50 % zu erhöhen.²

Der LRH hat den Versorgungsfonds in 2020 geprüft und einen Bericht nach § 99 LHO am 03.05.2021 dem Landtag und der Landesregierung zugeleitet. Der Sonderbericht ist auf der Homepage des LRH abrufbar.

Der LRH fordert darin die Landesregierung insbesondere auf, ein langfristiges Konzept für die Finanzierung der Versorgungsausgaben und den Versorgungsfonds vorzulegen. Die Projektion sollte sich über einen Zeitraum von 30 bis 40 Jahren erstrecken. Eine langfristige Prognose der Versorgungslasten ist erforderlich, um über Zuführungen zum Versorgungsfonds und die Ausgestaltung des Systems der Beamtenversorgung entscheiden zu können.

¹ Vgl. § 3 Abs. 2 Satz 2 Gesetz über die Errichtung eines Versorgungsfonds des Landes Schleswig-Holstein (Versorgungsfondsgesetz) vom 14.03.2017, GVOBl. Schl.-H. S. 137.

² Vgl. Evaluierung 2020 des Versorgungsfonds des Landes Schleswig-Holstein, Landtagsdrucksache 19/2648 vom 15.12.2020.

Angesichts des höheren Risikos rät der LRH davon ab, die angestrebte Erhöhung der Aktienquote von 30 auf 50 % vorzunehmen. Zudem sollte das Finanzministerium die internen statistischen Modelle zum Risiko-Controlling regelmäßig validieren sowie die tatsächliche Vermögenslage.