



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
GVoBl.	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

Staatskanzlei

11. Konkurrenzfähigkeit des Landes als Arbeitgeber: Eingeschränkt

Das Land Schleswig-Holstein hat zunehmend Schwierigkeiten, seine offenen Stellen zu besetzen. Neben den hohen Altersabgängen und dem damit einhergehenden bundesweiten Fachkräftemangel gibt es hierfür einen weiteren signifikanten Grund: Die Konkurrenzfähigkeit des Landes als Arbeitgeber ist in finanzieller Hinsicht eingeschränkt.

Dies gilt für mehr als die Hälfte der insgesamt 60.000 Beschäftigten Schleswig-Holsteins, insbesondere für Beschäftigte höherer Einkommensgruppen. Im bundesweiten Vergleich nimmt Schleswig-Holstein dort stets einen hinteren Platz ein. Vor allem dort, wo Fachkräfte fehlen, muss das Land daher sein Angebot verbessern und seine Bezahlung gezielt nach oben anpassen.

Dieses Problem hat die Landesregierung erkannt und für die technischen Berufe ein Konzept zur Attraktivitätssteigerung entwickelt. Seit 2019 stellt sie hierfür 2,5 Mio. € zur Verfügung, um Zulagen und weitere Verbesserungen zu finanzieren.

Was noch fehlt, ist ein Konzept auch für die übrigen Berufsgruppen, bei denen eine qualifizierte Nachbesetzung zunehmend Probleme bereitet.

11.1 Verstärkter Wettbewerb um qualifiziertes Personal

Schleswig-Holstein beschäftigt als öffentlicher Arbeitgeber in der unmittelbaren Landesverwaltung ca. 60.000 Mitarbeiter¹.

Davon sind nahezu 45.000 Beamte und fast 15.000 Tarifbeschäftigte. Sie arbeiten in unterschiedlichen Berufen, mit unterschiedlichen Bildungsabschlüssen in allen Ressorts.

Bereits heute ist jeder 3. Beschäftigte des Landes über 50 Jahre alt. Bis 2030 werden ca. 1.300 Beschäftigte pro Jahr in den Ruhestand treten. Weitere Abgänge durch Arbeitgeberwechsel können hinzukommen.

¹ Status- und Funktionsbezeichnungen gelten jeweils in männlicher und weiblicher Form.

Um neue Kräfte zu gewinnen und vorhandene Beschäftigte zu halten, muss das Land sicherstellen, dass seine Arbeitsbedingungen ausreichend attraktiv sind.

Schon heute gibt es Probleme bei der Stellenbesetzung. Dies gilt insbesondere in den technischen Berufen und bei der IT, aber auch bei Lehrern sowie den Verwaltungskräften.

11.2 **Konzept zur Attraktivitätssteigerung für die technischen Berufe**

Bereits 2018 haben Staatskanzlei und Finanzministerium ein Konzept zur Attraktivitätssteigerung entwickelt, das der Personalknappheit bei den technischen Ingenieurberufen abhelfen sollte.

Ob das Konzept erfolgreich gewirkt hat, ist allerdings offen.

Gemeinsam mit den Ressorts hatten Staatskanzlei und Finanzministerium erhoben, wie viele Beschäftigte in den technischen Berufen der Landesverwaltung arbeiten. Erörtert wurden zudem die Gründe für die geringen Bewerberzahlen.

Die Ressorts vermuteten an erster Stelle ein zu geringes Entgelt. Zur Abhilfe haben sie vorgeschlagen, bereits bestehende Personalinstrumente stärker zu nutzen.

Dazu gehört beispielsweise

- Sonderzuschläge nach §§ 9 und 69 SHBesG,¹
- Zulagen nach § 16 Abs. 5 TV-L.

Auch haben sie empfohlen, Quereinsteiger zu verbeamten und den Einstieg im ersten Beförderungsamt anzubieten.

Zur Finanzierung der vorgeschlagenen Maßnahmen hat die Staatskanzlei 2,5 Mio. € im Haushalt 2019 eingeworben, die inzwischen teilweise verstetigt worden sind.

Diese Gelder werden fast vollständig an die einzelnen Ressorts weitergeleitet, die damit Maßnahmen aus dem Konzept umgesetzt haben. Neben dem Verkehrsministerium (Landesbetrieb Straßenbau und Verkehr) profitierten davon z. B. auch das Umweltministerium (Landesbetrieb für Küstenschutz, Nationalpark und Meeresschutz) sowie das Innenministerium.

¹ § 9 Besoldungsgesetz Schleswig-Holstein (SHBesG) vom 26.01.2012, GVOBl. Schl.-H. 2012, S. 153, zuletzt geändert am 08.09.2020, GVOBl. Schl.-H. 2020, S. 156.

Staatskanzlei und Finanzministerium können allerdings bis heute nicht sachgerecht bewerten, ob die angewendeten Maßnahmen wirksam sind.

Sie haben keine detaillierten Erkenntnisse, in welchem Umfang die Dienststellen von diesen Verbesserungsmöglichkeiten Gebrauch machen. Staatskanzlei und Finanzministerium werden so dem guten Ansatz ihres Konzepts nicht gerecht.

Die **Staatskanzlei** geht davon aus, das Konzept sei erfolgreich gewesen. Sie verweist auf Stellenhebungen, Zulagenzahlungen und darauf, dass durch Werbemaßnahmen die technischen Berufe in der Landesverwaltung bekannter geworden seien.

Der **LRH** merkt an: Das Konzept sollte der Personalknappheit bei den technischen Ingenieurberufen abhelfen. Um Erfolge des Konzepts festzustellen, muss daher ermittelt werden, ob überhaupt und - wenn ja - durch welche Maßnahmen die Personalknappheit bei den technischen Ingenieurberufen reduziert wurde.

Der LRH fordert die Staatskanzlei auf, die Umsetzung des Konzepts künftig durch verbindliche Richtwerte und Vorgaben zu steuern und die ergriffenen Maßnahmen regelmäßig auf ihre Wirksamkeit hin zu überprüfen.

Die **Staatskanzlei** vertritt dazu die Auffassung, verbindliche Richtwerte und Vorgaben würden den individuellen Belangen der Ressorts und ihrer Eigenständigkeit nicht gerecht. Um ein möglichst einheitliches Vorgehen zu erreichen, fördere die Staatskanzlei die Abstimmung der Ressorts untereinander. Dies führe zu größtmöglichem Konsens und habe sich bewährt.

Der **LRH** bleibt dabei: Individuelle Belange und die Eigenständigkeit der Ressorts sind kein ausreichender Grund, auf eine wirksame Steuerung und eine regelmäßige Evaluation der Maßnahmen zu verzichten.

11.3 **Beamte: Land als Arbeitgeber nur eingeschränkt attraktiv**

22.000 Beamte werden nach A 13 oder höher besoldet. Sie sind von der geringeren Bezahlung besonders betroffen. Werden Beamte hinzugerechnet, die über viel Berufserfahrung verfügen, ist das Land für mehr als die Hälfte der Landesbeamten nur eingeschränkt attraktiv.

Beim Endgrundgehalt liegt das Land unter dem Durchschnitt von Bund und Ländern. Das jährliche Minus in Schleswig-Holstein beträgt z. B.

- 1.033 € in der Besoldungsgruppe A 13 und
- 1.531 € in der Besoldungsgruppe A 16.

Gegenüber den 4 besoldungsstärksten Ländern Bayern, Sachsen, Baden-Württemberg und Rheinland-Pfalz erhöht sich dieser Wettbewerbsnachteil auf

- 2.443 € bis 4.391 € in der Besoldungsgruppe A 13 und
- 3.259 € bis 6.130 € in der Besoldungsgruppe A 16.

Damit ist Schleswig-Holstein vor allem für berufserfahrene und höherqualifizierte Beamte als Arbeitgeber weniger attraktiv.

Die Landesregierung hat lediglich die Attraktivität der Arbeitsbedingungen für dienstjüngere Beamte verbessert. Diese Verbesserungen sind ein richtiger Schritt, um im Wettbewerb mit anderen öffentlichen Arbeitgebern zu bestehen. Ob sie allerdings ausreichen, bleibt abzuwarten.

Die Besoldungsnachteile vergrößern sich sogar noch, wenn man sie in Relation zur regelmäßigen wöchentlichen Arbeitszeit setzt. Neben Schleswig-Holstein haben nur der Bund, Baden-Württemberg, Hessen und Nordrhein-Westfalen eine Arbeitszeit von 41 Stunden.

Das **Finanzministerium** meint, der auf finanzielle Aspekte zielende Prüfungsschwerpunkt greife zu kurz. Eine attraktive Bezahlung sei zwar ein wesentlicher Faktor. Aber gerade für Nachwuchskräfte seien z. B. die Vereinbarkeit von Familie und Beruf wichtiger. Die Betrachtung von Arbeitszeit zu gezahlter Besoldung sei verfehlt. Aus der niedrigeren Besoldung allein könne nicht geschlossen werden, dass sich die Attraktivität des Landes verschlechtere. Die Besoldungsunterschiede seien gering. Eine Abwanderung insbesondere von berufserfahrenen Beamten sei nicht zu erwarten.

Der **LRH** und **Finanzministerium** stimmen darin überein, dass finanzielle Aspekte wichtig sind, um die Attraktivität eines Arbeitgebers zu bewerten. Es spricht auch nichts dagegen, weitere sog. weiche Faktoren bei der Bewertung zu betrachten. Die Prüfung des LRH beschränkt sich vorliegend aber ganz bewusst auf die sog. harten Faktoren der Besoldung und Vergütung. Die im Vergleich mit anderen öffentlichen Arbeitgebern ermittelten Unterschiede schränken die Attraktivität des Landes deutlich ein.

Diese Unterschiede werden auch durch die Beförderungsmöglichkeiten in Schleswig-Holstein nicht ausgeglichen.

Finanzministerium und **Staatskanzlei** haben dieses Problem erkannt. Sie wollen die Wartefrist für weitere Beförderungen künftig verkürzen.

Der **LRH** begrüßt diese Absicht.

11.4 **Tarifbeschäftigte: Kommunen zahlen besser**

Bei der Bezahlung der Tarifbeschäftigten bleibt Schleswig-Holstein ebenfalls hinter seinen Mitbewerbern zurück.

Da der TV-L in allen Ländern gleichermaßen gilt¹, ergeben sich die relevanten Unterschiede hier vor allem im Vergleich zum Bund, zu den Kommunen und zu der Autobahn GmbH des Bundes. Wie Beamte erhalten auch berufserfahrene Tarifbeschäftigte höherer Entgeltgruppen geringere Entgelte.

Ab der Entgeltgruppe E 13 liegt der TV-L auf dem letzten Platz.

In der Entgeltgruppe E 14² beträgt die Differenz z. B.

- 3.532 € zu den Kommunen in Schleswig-Holstein (TVöD-VKA),
- 4.061 € zum Bund (TVöD-Bund) und
- 7.142 € zur Autobahn GmbH des Bundes (MTV-Autobahn).

Dies bietet vor allem für berufserfahrene und höherqualifizierte Beschäftigte einen Anreiz, sich gegen das Land und für die Kommunen in Schleswig-Holstein zu entscheiden. Betroffen sind davon rund 2.400 Beschäftigte, die in Entgeltgruppen ab E 13 eingruppiert sind, mithin jeder 6. Tarifbeschäftigte des Landes.

11.5 **Empfehlung des LRH**

Der **LRH** fordert die Staatskanzlei und das Finanzministerium auf, die Attraktivität des Landes als Arbeitgeber insbesondere dort zu verbessern, wo die Personalgewinnung schon jetzt und auch künftig Probleme bereitet.

Staatskanzlei und **Finanzministerium** haben zugesagt, weitere strukturelle Verbesserungen zu prüfen, um ein Abrutschen des Besoldungsniveaus in Schleswig-Holstein zu vermeiden.

¹ Mit Ausnahme von Hessen.

² Stufe 6.