

Landesrechnungshof
Schleswig-Holstein



Bemerkungen 2023

mit Bericht zur
Landeshaushaltsrechnung 2021

Kiel, 9. Mai 2023



Bemerkungen 2023

des

Landesrechnungshofs
Schleswig-Holstein

mit Bericht zur
Landeshaushaltsrechnung 2021

Kiel, 9. Mai 2023

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	13
2. Entlastung des Landesrechnungshofs	14
3. Besondere Prüfungsfälle	15
Bericht zur Landeshaushaltsrechnung und Vermögensübersicht	
4. Entlastung der Landesregierung für das Haushaltsjahr 2020	19
5. Abschluss der Haushaltsrechnung 2021	19
6. Feststellungen zur Haushaltsrechnung und Vermögensübersicht 2021	27
Finanzministerium	
7. Infrastrukturbericht: Investitionsbedarf wenig belastbar	53
8. Das Finanzministerium hat die Spielbankrevision aus den Augen verloren	62
9. Votum des Landtages missachtet: Keine Überprüfung der geförderten Maßnahmen	68
10. Paradigmenwechsel beim Landesbau	74
11. Personalausgaben und Stellenaufwüchse wirksam begrenzen - Konsequentes Handeln erforderlich	82
12. Notärztliches Personal im Rettungsdienst - UKSH verzichtet auf Millionen-Einnahmen	92
13. Defizitäre stationäre Leistungen im UKSH - Kurswechsel jetzt einleiten	96
Staatskanzlei	
14. Bei der Einführung der elektronischen Akten ist die Ziellinie immer noch nicht erreicht	103
15. Frühpensionierungsverfahren - das Land muss handeln	112
Landtag	
16. Fraktionen bewilligen sich mehr Geld	119

**Ministerium für Allgemeine und Berufliche Bildung, Wissenschaft,
Forschung und Kultur**

17.	Untere Schulaufsicht	128
18.	Schulpsychologischer Dienst - Angebote ausbaufähig	134
19.	Hochschulpakt 2020: Millionennachschlag ohne Rechtsgrundlage	141
20.	Coronabedingte Aufstockung der Intensivbetten am UKSH - Landesförderung von 5,5 Mio. € war nicht erforderlich	148

Ministerium für Energiewende, Klimaschutz, Umwelt und Natur

21.	Corona-Hilfen im Umweltbereich: Unzulässige Hilfen für landeseigene Unternehmen	154
22.	Umweltgefahren aus kommunalen Abwässern konsequent begegnen	160

**Ministerium für Landwirtschaft, ländliche Räume, Europa und
Verbraucherschutz**

23.	Landeslabor: Hohe Landeszuschüsse senken Anreiz zu wirtschaftlichem Handeln	173
-----	--	-----

Ministerium für Inneres, Kommunales, Wohnen und Sport

24.	Soziale Wohnraumförderung: Landesregierung verfehlt ihre Ziele	183
-----	--	-----

**Ministerium für Wirtschaft, Verkehr, Arbeit, Technologie und
Tourismus**

25.	Außenwirtschaftsförderung - Land muss Finanzierungsanteil am San Francisco-Büro reduzieren	195
26.	Landesprogramm Arbeit - Mehr Augenmerk auf Förderbedarf und Erfolgskontrolle legen	202

**Ministerium für Soziales, Jugend, Familie, Senioren, Integration
und Gleichstellung**

27.	Verbraucherinsolvenzberatung - wichtige Aufgabe mit Optimierungsbedarf	213
28.	Bundesteilhabegesetz - BTHG-bedingte Mehrkosten müssen vom Bund ersetzt werden	222

Rundfunk

29.	Sparmaßnahmen des NDR: In der Umsetzung verbesserungsbedürftig	233
-----	---	-----

Abkürzungsverzeichnis

a. a. O.	am angegebenen Ort
AbfKlärV	Klärschlammverordnung
Abs.	Absatz
AbwV	Abwasserverordnung
AfD	Alternative für Deutschland
AGInsO	Gesetz zur Ausführung der Insolvenzordnung
AKL	Ausstattungs-, Kosten- und Leistungsvergleich des Deutschen Zentrums für Hochschul- und Wissenschaftsforschung
AKN	AKN Eisenbahn GmbH
Amtsbl. Schl.-H.	Amtsblatt Schleswig-Holstein
AöR	Anstalt öffentlichen Rechts
Arbeitsministerium	Ministerium für Wirtschaft, Verkehr, Arbeit, Technologie und Tourismus
ARD	Arbeitsgemeinschaft der Rundfunkanstalten Deutschlands
Art.	Artikel
AVGS	Aktivierungs- und Vermittlungsgutscheine
AVV Rüb	AVV Rahmenüberwachung - Allgemeine Verwaltungsvorschrift über Grundsätze zur Durchführung der amtlichen Überwachung der Einhaltung der Vorschriften des Lebensmittelrechts, des Rechts der tierischen Nebenprodukte, des Weinrechts, des Futtermittelrechts und des Tabakrechts
AWP	Abfallwirtschaftsplan
a. F.	alte Fassung
bbp	Baden-Badener Pensionskasse Versicherungsverein auf Gegenseitigkeit
ber.	berichtigt
BGBI.	Bundesgesetzblatt
Bildungsministerium	Ministerium für Allgemeine und Berufliche Bildung, Wissenschaft, Forschung und Kultur; bis 07/2022: Ministerium für Bildung, Wissenschaft und Kultur
BIM	Building Information Model
BIP	Bruttoinlandsprodukt

BMG	Bundesministerium für Gesundheit
Bremen	Freie Hansestadt Bremen
BR-Drs.	Bundesratsdrucksache
bspw.	beispielsweise
BT-Drs.	Bundestagsdrucksache
BTHG	Bundesteilhabegesetz
BVerfGE	Bundesverfassungsgerichtsentscheidung
bzw.	beziehungsweise
CAFM	Computer Aided Facility Management
CDU	Christlich Demokratische Union Deutschlands
CpD	Conto pro Diverse
DaZ	Deutsch als Zweitsprache
dDocuScan	Dataport-Lösung zum rechtssicher ersetzenden Scannen
DIM	Digitales Immobilienmanagement
DLZP	Dienstleistungszentrum Personal Schleswig-Holstein
Drs.	Drucksache
DWA	Deutsche Vereinigung für Wasserwirtschaft, Abwasser und Abfall e. V.
d. h.	das heißt
E-Akte	elektronische Akte
EFRE	Europäischer Fonds für Regionale Entwicklung
EinglRahVertrV SH	Landesverordnung über Inhalte des Rahmenvertrags nach § 131 SGB IX zur Erbringung von Leistungen der Eingliederungshilfe in Schleswig-Holstein
Epl.	Einzelplan
ESF	Europäischer Sozialfonds
et al.	et alii (und andere)
etc.	et cetera
EU	Europäische Union
EW	Einwohner
e. V.	eingetragener Verein
€	Euro
FAG	Gesetz über den Finanzausgleich zwischen Bund und Ländern (Finanzausgleichsgesetz)
FDP	Freie Demokratische Partei

FEU	Öffentliche Fonds, Einrichtungen und Unternehmen
Finanzministerium	Finanzministerium des Landes Schleswig-Holstein
f., ff.	folgende, fortfolgende
Gesundheitsministerium	Ministerium für Justiz und Gesundheit bis 07/2022: Ministerium für Soziales, Gesundheit, Jugend, Familie und Senioren
GG	Grundgesetz
ggf.	gegebenenfalls
GK	Größenklasse
GMSH	Gebäudemanagement Schleswig-Holstein AöR
GSEA	Gemeinschaftssendungen, -einrichtungen und -aufgaben
GVOBl. Schl.-H.	Gesetz- und Verordnungsblatt Schleswig-Holstein
Gz.	Geschäftszeichen
Hamburg	Freie und Hansestadt Hamburg
HG	Haushaltsgesetz
HSG	Gesetz über die Hochschulen und das Universitätsklinikum Schleswig-Holstein (Hochschulgesetz)
IB.SH	Investitionsbank Schleswig-Holstein AöR
IMPULS	InfrastrukturModernisierungsProgramm für das Land Schleswig-Holstein
inkl.	inklusive
Innenministerium	Ministerium für Inneres, Kommunales, Wohnen und Sport; bis 07/2022: Ministerium für Inneres, ländliche Räume, Integration und Gleichstellung
InsO	Insolvenzordnung
IQB	Institut zur Qualitätsentwicklung im Bildungswesen
IQSH	Institut für Qualitätsentwicklung an Schulen Schleswig-Holstein
ISB	Infrastrukturbericht
IT	Informationstechnik
i. d. F.	in der Fassung

i. d. R.	in der Regel
i. Ü.	im Übrigen
Justizministerium	Ministerium für Justiz und Gesundheit; bis 07/2022: Ministerium für Justiz, Europa, Verbraucherschutz und Gleichstellung
KEF	Kommission zur Ermittlung des Finanzbedarfs der Rundfunkanstalten
KfW	Kreditanstalt für Wiederaufbau
KHG	Gesetz zur wirtschaftlichen Sicherung der Krankenhäuser und zur Regelung der Krankenhauspflegesätze (Krankenhausfinanzierungsgesetz)
KI	Künstliche Intelligenz
KInvFG	Kommunalinvestitionsförderungsgesetz
KiTa	Kindertagesstätte
KMU	Kleine und mittlere Unternehmen
KoPers	Projekt „Kooperation Personaldienste Schleswig-Holstein“
kw	künftig wegfallend
Landwirtschaftsministerium	Ministerium für Landwirtschaft, ländliche Räume, Europa und Verbraucherschutz; bis 07/2022: Ministerium für Energiewende, Landwirtschaft, Umwelt, Natur und Digitalisierung
LBV	Landesbetrieb Straßenbau und Verkehr
LHO	Landeshaushaltsordnung
LIMS	Laborinformations- und Managementsysteme
LPA	Landesprogramm Arbeit
LPW	Landesprogramm Wirtschaft
LRH	Landesrechnungshof
LRV	Rahmenvertrag nach § 131 SGB IX zur Erbringung von Leistungen der Eingliederungshilfe in Schleswig-Holstein
lt.	laut
LV	Landesverfassung
LVSH	Liegenschaftsverwaltung Schleswig-Holstein AöR
LVwG	Landesverwaltungsgesetz
MdL	Mitglied des Landtages

MG	Maßnahmegruppe
Mio.	Millionen
MOIN.SH	Förderung von Mobilität und Innovation des Schienenpersonennahverkehrs in Schleswig-Holstein
Mrd.	Milliarden
NDR	Norddeutscher Rundfunk
NGIO	Northern Germany Innovation Office
NKI	Nationale Klimaschutzinitiative
Nr.	Nummer
ÖPP	Öffentlich Private Partnerschaft
ÖPNV	Öffentlicher Personennahverkehr
OG	Obergruppe
o. g.	oben genannt
PIG	Parlamentsinformationsgesetz
PSMB	Personalstruktur- und Personalmanagementbericht
rd.	rund
Rn.	Randnummer
SAP	Finanzbuchhaltungssoftware der Firma SAP SE
SHBC	Schleswig-Holstein Business Center
SGB II	Sozialgesetzbuch Zweites Buch - Bürgergeld, Grundsicherung für Arbeitsuchende
SGB IX	Sozialgesetzbuch Neuntes Buch - Rehabilitation und Teilhabe von Menschen mit Behinderungen
SGB XI	Sozialgesetzbuch Elftes Buch - Soziale Pflegeversicherung
SGB XII	Sozialgesetzbuch Zwölftes Buch - Sozialhilfe
SHWoFG	Gesetz über die Wohnraumförderung in Schleswig-Holstein
Sozialministerium	Ministerium für Soziales, Jugend, Familie, Senioren, Integration und Gleichstellung; bis 07/2022: Ministerium für Soziales, Gesundheit, Jugend, Familie und Senioren
SPD	Sozialdemokratische Partei Deutschlands
SSW	Südschleswigscher Wählerverband
Tz.	Textziffer

T€	Tausend Euro
ÜLU	überbetriebliche Lehrlingsunterweisung
UKSH	Universitätsklinikum Schleswig-Holstein
Umweltministerium	Ministerium für Energiewende, Klimaschutz, Umwelt und Natur; bis 07/2022: Ministerium für Energiewende, Landwirtschaft, Umwelt, Natur und Digitalisierung
UQN	Umweltqualitätsnorm
u. a.	unter anderem
u. Ä.	und Ähnliches
VE	Verpflichtungsermächtigungen
VeRA	Verfahren zum Vertrags-, Rechnungs- und Auftragsmanagement
vgl.	vergleiche
VV	Verwaltungsvorschrift
VV-ZBR	Verwaltungsvorschriften für Zahlungen, Buchführung und Rechnungslegung
VZÄ	Vollzeitäquivalent
WHG	Wasserhaushaltsgesetz
Wirtschaftsministerium	Ministerium für Wirtschaft, Verkehr, Arbeit, Technologie und Tourismus
Wissenschaftsministerium	Ministerium für Allgemeine und Berufliche Bildung, Wissenschaft, Forschung und Kultur; bis 07/2022: Ministerium für Bildung, Wissenschaft und Kultur
WRRL	Wasserrahmenrichtlinie
WT.SH	Wirtschaftsförderung und Technologietransfer Schleswig-Holstein GmbH
ZBS	Zentraler Beitragsservice
ZDF	Zweites Deutsches Fernsehen
ZGB	Zentrales Grundvermögen Behördenunterbringung
Ziff.	Ziffer
ZPM	Zentrales Personalmanagement
z. B.	zum Beispiel

Tabellenverzeichnis

Tabelle 1:	Entwicklung des Haushaltssolls 2021	20
Tabelle 2:	Soll-/Ist-Einnahmen 2021	21
Tabelle 3:	Soll-/Ist-Ausgaben 2021	22
Tabelle 4:	Ermittlung des Finanzierungssaldos	25
Tabelle 5:	Kreditermächtigung und ihre Inanspruchnahme im Haushaltsvollzug	26
Tabelle 6:	Übersicht über den Bestand an Rücklagen	28
Tabelle 7:	Schulden der Extrahaushalte zum 31.12.2021	34
Tabelle 8:	Zinsausgaben 2021 und 2020	38
Tabelle 9:	Aufteilung des Stellenabbaupfads auf die Ressorts	85
Tabelle 10:	Neu ausgewiesene Stellen von 2011 bis 2022	89
Tabelle 11:	Berechnungsschlüssel für Fraktionsmittel	121
Tabelle 12:	Berechnung und Verteilung der Fraktionsmittel	123
Tabelle 13:	Rücklagen pro Fraktion	124
Tabelle 14:	Verteilung der Mittel auf die Hochschulen	145
Tabelle 15:	Förderziele 2023 bis 2026 Mietwohnungsbau	192
Tabelle 16:	Vergleich Förderziele und Budget Mietwohnungsbau	193

Abbildungsverzeichnis

Abbildung 1:	Ausgabenquote / Ausgaben	16
Abbildung 2:	Entwicklung der Landesschulden 1970 - 2021,	33
Abbildung 3:	Pro-Kopf-Verschuldung der Flächenländer inklusive der Extrahaushalte 2021	35
Abbildung 4:	Schalenkonzept in den Finanz- und Personalstatistiken	36
Abbildung 5:	Entwicklung Schuldenstand und Zinsausgaben 2002 bis 2021	39
Abbildung 6:	Entwicklung der gebildeten Einnahmereste 2018 bis 2021	45
Abbildung 7:	Entwicklung der gebildeten Ausgabereste 2018 bis 2021	46
Abbildung 8:	Quote der in Anspruch genommenen Verpflichtungsermächtigungen	48
Abbildung 9:	Finanzierung des geschätzten Investitionsbedarfs	56
Abbildung 10:	Investitionsquote des Landes	57
Abbildung 11:	Zeitliche Übersicht - Stellenabbaupfad und Stellenmittelfristplanung	84
Abbildung 12:	Vergleich: Hypothetischer Stellenbestand - Tatsächlicher Stellenbestand 2010 bis 2022	89
Abbildung 13:	Vergleich der linearen Anpassungen und der Personal- ausgabenentwicklung beim aktiven Personal in Prozent	90
Abbildung 14:	Ablauf des Verfahrens	113
Abbildung 15:	Entwicklung der Fraktionsmittel und Rücklagen aus Fraktionsmitteln	124
Abbildung 16:	Ablaufdiagramm	163
Abbildung 17:	Umsetzung der Klärschlammverordnung	165
Abbildung 18:	Umsetzung der vierten Reinigungsstufe	168
Abbildung 19:	Sozialwohnungen ohne Neuförderung ab 2023	185
Abbildung 20:	Wohneinheiten Soll/Ist 2019 bis 2022	186
Abbildung 21:	Fertigstellung Wohnungen in Deutschland von 2001 bis 2021	187
Abbildung 22:	Bundesmittel an Schleswig-Holstein	188
Abbildung 23:	Liquidität im Zweckvermögen	189
Abbildung 24:	Anstieg der Bruttoausgaben der Eingliederungshilfe	231

11. Personalausgaben und Stellenaufwüchse wirksam begrenzen - Konsequentes Handeln erforderlich

Der Landtag hat die Landesregierung 2019 aufgefordert, die Personalausgaben bedarfsgerecht auf das notwendige Maß zu begrenzen.¹ Bis heute hat die Landesregierung ihren 2011 begonnenen Stellenabbaupfad nicht umgesetzt.

Statt des geplanten Abbaus von 5.345 Stellen stieg die Zahl der Stellen im Landeshaushalt bis 2021 um fast 3.000 an. Dies führte zu einer Erhöhung der jährlichen Personalausgaben für das aktive Personal von rund 800 Mio. €. Mit den Beschlüssen für die Haushalte 2022 und 2023 wurde die Zahl der Stellen nochmals um mehr als 2.000 erhöht.

11.1 Anlass und wesentliche Aspekte der Prüfung

Am Ende des Haushaltsjahres 2022 war Schleswig-Holstein mit 33,7 Mrd. € am Kreditmarkt verschuldet.² Daraus erwächst ein erhebliches Zinsänderungsrisiko³.

Neben bereits vorhandenen Schulden bestehen u.a. zusätzliche finanzielle Risiken und Verpflichtungen für die kommenden Jahre:

- Beim Bundesverfassungsgericht ist ein Verfahren zur amtsangemessenen Besoldung der Beamten anhängig. Entscheidet es zulasten des Landes, muss dieses bis zu 1,5 Mrd. € Besoldung nachzahlen.⁴ Das Land hat für diesen Fall keine finanzielle Vorsorge getroffen.
- Die Ausgaben für Versorgungsempfänger⁵ werden bis 2031 voraussichtlich auf 2,0 Mrd. € jährlich ansteigen. Verglichen mit 2021 würde dies auf jährliche Mehrausgaben von 619 Mio. € hinauslaufen.⁶

Um Gestaltungsspielräume zurückzugewinnen, muss das Land den Haushalt konsolidieren.

Spielraum besteht beim „großen Block“ der Personalausgaben: Betrachtet man nicht nur den Kernbereich der Verwaltung, sondern auch die Ausgliederungen der letzten Jahre, entfällt mehr als ein Drittel aller Ausgaben des Landes auf Personalausgaben.⁷ Kürzungen im Besoldungs- und Entgelt-

¹ Bericht und Beschlussempfehlung des Finanzausschusses (Drucksache 19/1816).

² Vgl. Haushaltsrechnung 2021 (Landtagsdrucksache 20/466) und vorläufiger Jahresabschluss 2022 (Umdruck 20/1100).

³ Bemerkungen 2022 des LRH, Bericht zur Aktuellen Haushaltslage.

⁴ Niederschrift zur 105. Sitzung (29.04.2021) des Finanzausschusses, Anlage 2.

⁵ Zuruhegesetzte Beamte, Hinterbliebene von Beamten.

⁶ Landtagsdrucksache 20/13, S. 12.

⁷ Vgl. Bemerkungen 2019 des LRH, Nr. 21.

bereich scheiden aufgrund des Wettbewerbs um Fachkräfte aus. Aber zumindest der Personal- und Stellenbestand könnte konsolidiert werden.

11.2 Stellenabbaupfad und Stellenmittelfristplanung - warum?

Ab 2010 war die Landesregierung zum Sparen gezwungen, es drohte eine Haushaltsnotlage. Daher wurde in Schleswig-Holstein im gleichen Jahr die Schuldenbremse in der Landesverfassung verankert.

Daraufhin schloss die Landesregierung mit dem Stabilitätsrat eine Vereinbarung und leitete ein Sanierungsverfahren ein. Durch mehrere Maßnahmen sollte das strukturelle Defizit des Landeshaushalts von anfänglich 1,3 Mrd. € um jährlich 10 % absinken.¹ Im Gegenzug erhielt Schleswig-Holstein vom Bund von 2011 bis 2019 Konsolidierungshilfen von 80 Mio. € pro Jahr.

Der 2011 eingeführte Stellenabbaupfad war eine der wesentlichen Maßnahmen des Sanierungsverfahrens. Der Stellenbestand des Landes sollte bis 2020 um insgesamt 5.345 Stellen reduziert werden. Damit sollte der Personalausgabenanstieg beim aktiven Personal ab 2021 dauerhaft um 215 Mio. € abgebremst werden.² Am 22.06.2017 stellte der Stabilitätsrat fest, dass Schleswig-Holstein das Sanierungsverfahren erfolgreich abgeschlossen hat.³

Die Landesregierung beschloss 2017, den Stellenabbaupfad grundsätzlich fortzuführen. Sie ging allerdings davon aus, dass gesetzliche Vollzugsaufgaben z. T. qualitativ und quantitativ nur unzureichend erfüllt werden könnten. Mit der neu eingeführten Stellenmittelfristplanung sollten extrem belastete Bereiche - unter Berücksichtigung von Schwerpunktsetzungen der neuen Landesregierung - durch zusätzliches Personal ab 2018 entlastet werden. Die Stellenmittelfristplanung sollte Stellenabbaupfad und Stellenaufbau zu einem „*einheitlichen Konzept*“⁴ zusammenführen. Die Stellenmittelfristplanung endete gemäß Kabinettsbeschluss 2022.

Die nachfolgende Grafik verdeutlicht die zeitliche Einordnung von Stellenabbaupfad und Stellenmittelfristplanung. Sie zeigt auch, dass neue Stellen während der gesamten Laufzeit ausgebracht werden konnten.

¹ Vgl. Umdruck 17/3211.

² Konsolidierungsprogramm des Landes Schleswig-Holstein gem. § 5 Gesetz zur Errichtung eines Stabilitätsrates und zur Vermeidung von Haushaltsnotlagen (StabiRatG) vom 11.10.2011 unter C. 2a), Umdruck 17/3211. Stellen- und Personalabbaubericht des Jahres 2013 und der Vorjahre, Nr. 3, S. 3, Umdruck 18/2761.

³ Die geplante Anzahl an Stellen und die geplante Budgeteinsparung war zu diesem Zeitpunkt noch nicht erreicht. Das Land erhielt auch weiterhin Konsolidierungshilfen.

⁴ Vgl. Plenarprotokoll, 19. Wahlperiode, 16. Sitzung, S. 1006; hier: Landtagsrede der Finanzministerin zum Haushaltsentwurf 2018 vom 13.12.2017.

Zeitliche Übersicht - Stellenabbaupfad und Stellenmittelfristplanung

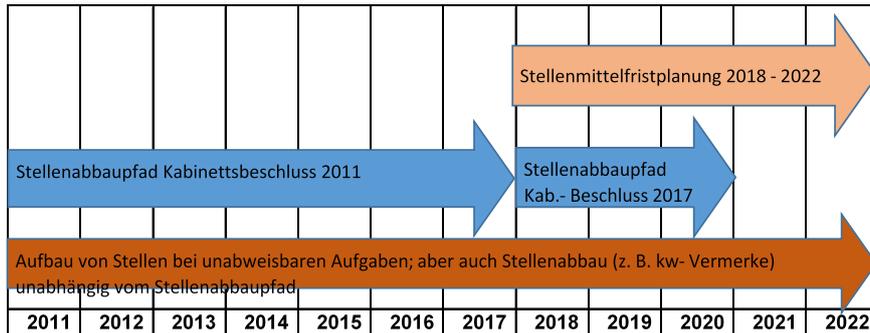


Abbildung 11: Zeitliche Übersicht - Stellenabbaupfad und Stellenmittelfristplanung
Quelle: Eigene Darstellung des LRH

11.3 Der Stellenabbaupfad

Nach der ursprünglichen Planung der Landesregierung hätten bis 2020 5.345 Stellen eingespart werden sollen. 2017 reduzierte die Landesregierung das Einsparziel auf 5.127 Stellen.

Im Rahmen der Haushaltsaufstellung zog das Finanzministerium für jede einzusparende Stelle grundsätzlich 50.000 € im Budget des jeweiligen Einzelplans (Epl.) ab. Das volle Budgeteinsparziel sollte 2021 endgültig erreicht werden.

Die nachstehende Tabelle zeigt die Verteilung der abzubauenen Stellen auf die Ressorts. Dargestellt wird:

- die erstmalige Verteilung der abzubauenen Stellen 2013 und
- die 2017¹ letztmalig geänderte Verteilung.

¹ Vgl. Umdruck 19/6, Tz. 2.2.

Aufteilung des Stellenabbaupfads auf die Ressorts

Geschäftsbereich	Soll 2013	Soll 2017
Staatskanzlei	31	42
Ministerium für Inneres, ländliche Räume, Integration und Gleichstellung	526	304
<i>darunter</i> <i>Polizei</i>	282	58
Finanzministerium	393	380
Ministerium für Wirtschaft, Verkehr, Arbeit, Technologie und Tourismus	73	73
Ministerium für Bildung, Wissenschaft und Kultur	3.796	3.793
<i>darunter</i> <i>Schulbereich</i>	3.716	3.716
Ministerium für Justiz, Europa und Verbraucherschutz	247	247
<i>darunter</i> <i>Justiz</i>	198	198
Ministerium für Soziales, Gesundheit, Jugend, Familie und Senioren	93	102
Ministerium für Energie- wende, Landwirtschaft, Umwelt, Natur und Digitalisierung	186	186
Summe	5.345	5.127

Tabelle 9: Aufteilung des Stellenabbaupfads auf die Ressorts

Quelle: Eigene Darstellung des LRH. Basis: Umdruck 18/2758 (vom 15.04.2014); Umdruck 18/2761 (vom 21.05.2014) und Umdruck 19/6 (vom 25.04.2017).

Ohne einen zusätzlichen Stellenaufbau hätte die Stellenzahl von 48.775 Stellen im Jahr 2010 auf 43.648 Stellen schrumpfen müssen.

Der Festlegung der abzubauenen Stellen lag keine vorherige Personalbedarfsplanung zugrunde.¹ Der LRH bemängelte dies bereits 2012. Er kritisierte, dass die Ressorts wissen müssten, mit welchem Personalbedarf sie welche Aufgaben in welcher Intensität erfüllen können. Ohne eine sachgerechte Personalbedarfsplanung seien „zufallsbedingte Arbeitsbelastungen“ nicht zu vermeiden.²

¹ Vgl. Umdruck 18/840.

² Bemerkungen 2012 des LRH, Nr. 8.

11.3.1 Umsetzung des Stellenabbaupfads - Aufgabe der Ressorts

Die Staatskanzlei legte Verfahrensgrundsätze fest. Die für die operative Umsetzung des Stellenabbaus zuständigen Ressorts sollten Personalmaßnahmen unterlassen, welche die Einhaltung der Budget-Vorgaben und/oder den Stellenabbau gefährden bzw. verhindern. Die Ressorts entschieden selbst darüber:

- welche Stellen in welcher Wertigkeit abgebaut wurden und
- wie der Stellenabbaupfad durch Organisationsarbeit flankiert wurde, um mit dem geringeren Personalbestand die Fachaufgaben weiter zu erledigen.

Die Ressorts gaben an, dass bei der praktischen Umsetzung besonders herausfordernd gewesen sei, dass politische Vorgaben im Hinblick auf wegfallende oder reduziert wahrzunehmende Aufgaben weitgehend fehlten. Eine weitere Herausforderung hätte in dem langen Umsetzungszeitraum von 10 Jahren in Verbindung mit Regierungswechseln sowie Aufgabenverschiebungen in und zwischen den Ressorts bestanden.

11.3.2 Kontrolle des Stellenabbaupfads - Aufgabe der Staatskanzlei und des Finanzministeriums

Gemeinsame Aufgabe des in der Staatskanzlei angesiedelten Personalmanagements (ZPM) und des Finanzministeriums war es, den Stellenabbau zu überwachen. Sie erstellten sowohl interne Bewertungsvermerke als auch öffentlich zugängliche Berichte zum Stellen- und Budgetabbau.¹ Der LRH wertete diese aus.

Er stellte fest: Das ZPM kritisierte in mehreren Jahren, dass einige Ressorts die Verfahrensgrundsätze nicht vollumfänglich berücksichtigten. Es bemängelte

- ein vermehrtes Ausbringen zusätzlicher Stellen mit Wegfallvermerk (kw-Vermerk),
- eine vermehrte Einsparung bei niedriger bewerteten Stellen,
- eine Diskrepanz zwischen Stelleneinsparungen und Aufgabenabbau.

Das ZPM erkannte bereits 2013 in einem internen Bericht, dass dies „*Risiken für die Zukunft*“ - insbesondere auch die Gefahr der Nichterfüllung des angestrebten Stellen- und Budgetabbau - birgt.

Die Budgeteinsparung überwachte das Finanzministerium.²

¹ Vgl. u. a. Umdruck 17/2761.

² Vgl. Bemerkungen 2015 des LRH, Nr. 8.

11.3.3 **Mit dem Stellenabbaupfad erzielte Stellen- und Budgeteinsparung**

Der Stellenabbaupfad wurde entgegen der ursprünglichen Planung über 2020 hinausgeschoben. Gemäß der Planung von 2017¹ sollten bis 2020 insgesamt 5.127 Stellen abgebaut werden. Tatsächlich wurden bis 2022 insgesamt 4.095 Stellen abgebaut.

Dies sind 1.032 Stellen weniger als vorgesehen. Davon entfielen 968 auf den Bereich der Schulen. Die weiteren Stellen verteilten sich auf verschiedene Ministerien.

Bezüglich der Budgeteinsparung stellte der LRH fest: In den Akten des Finanzministeriums ist nicht dokumentiert, welche Kürzungen für die Ansätze der Personalausgabebudgets der Ressorts vorgenommen wurden und in welcher Gesamthöhe Einsparungen erfolgt sind. Auch wenn das Finanzministerium erklärt, Einsparungen im EDV-Programm für die Haushaltsaufstellung hinterlegt zu haben: Eine ordnungsgemäße und transparente Aktenführung erfordert, dass Einsparungen in den Akten nachvollziehbar belegt werden.

Im Umdruck 19/2691 bezifferte das Finanzministerium die bis (inklusive) 2017 erzielten Einsparungen mit 129,5 Mio. €. Angesichts von 1.032 nicht abgebauten Stellen ist das ursprünglich gesteckte Einsparziel von 215 Mio. € nicht erreicht worden.

11.4 **Die Stellenmittelfristplanung**

Grundlage der Stellenmittelfristplanung sollte u. a. sein, dass über die gesamte Legislaturperiode mehr Stellen abgebaut als aufgebaut werden. Trotzdem sollte jedes Ressort 6 zusätzliche Planstellen (sogenannte Gestaltungsstellen) erhalten. Also wurde der Stellenabbaupfad in diesem Umfang reduziert.

In einem ersten Planungsschritt wurde auf Ebene der Staatssekretäre abgefragt, in welchen Bereichen zwischen 2018 und 2022 zwingende Personalmehrbedarfe in Form zusätzlicher Stellen bestehen. Über die gemeldeten Bedarfe wurde im Rahmen von Chefgesprächen entschieden. Die Ressorts konnten in den Haushaltsaufstellungsverfahren der Jahre 2018 bis 2022 diese Stellen anmelden.

¹ Umdruck 19/6 (vom 25.04.2017).

Von 2018 bis 2022 wurden nach der Stellenmittelfristplanung insgesamt 433 neue Stellen ausgewiesen, davon 30 Stellen mit dem Vermerk „künftig wegfallend“.

Sämtliche Ressorts erhielten über die Stellenmittelfristplanung neue Stellen. Im Polizeivollzugsdienst und den Schulen wurden unabhängig von der Stellenmittelfristplanung Stellen aufgebaut (vgl. Tz. 11.5) Der größte Anteil der 433 Stellen entfiel auf die nachfolgend benannten Bereiche:

- 126 auf das Finanzministerium (47 auf den Bereich Steuern, 41 für das DLZP),
- 85 auf das Justizministerium (62 auf den Bereich der Justiz) und
- 61 auf das Innenministerium.

Der LRH stellte fest, dass die Anzahl der zusätzlich bewilligten Stellen bei einigen Ressorts sowohl von der Vorplanung als auch von der entsprechenden Anmeldung abweicht. Die ursprünglich vorgesehenen Gestaltungsstellen erhielt nicht jedes Ressort. In den Akten des Finanzministeriums sind dazu keine Gründe dokumentiert. Ebenfalls nicht dokumentiert ist, ob über die gesamte Legislaturperiode ein stärkerer Stellenabbau als Stellenaufbau stattgefunden hat.

11.5 Stellenentwicklung bis 2022 - Aufbau statt Abbau

Zu dem von der Landesregierung beschlossenen Stellenabbau (vgl. Tz. 11.3) stand das Ausbringen neuer Stellen im Widerspruch. Die Verfahrensgrundsätze zum Stellenabbau sahen daher vor: *„Die Ressorts sind gehalten, grundsätzlich keine neuen Stellen anzumelden. [...] Im Fall von unabweisbar zusätzlich zu schaffenden Stellen, die nicht gleichzeitig durch den Wegfall vorhandener Stellen kompensiert werden können, wird zugleich ein kw-Vermerk ausgebracht, welcher den Wegfall der Stelle in der Regel innerhalb von drei Jahren - spätestens bis 2020 - sicherstellt.“*¹

Die nachstehende Tabelle enthält die neu ausgewiesenen Stellen, jedoch nicht die Stellen nach der Stellenmittelfristplanung.²

¹ Vgl. Umdruck 18/2761 vom 26.05.2014 unter 5.

² Bei den Stellen mit kw-Vermerk gilt: Es wurde der ursprünglich ausgebrachte kw-Vermerk gewertet. Spätere Änderungen wurden nicht berücksichtigt.

Neu ausgewiesene Stellen von 2011 bis 2022 (ohne Stellen nach der Stellenmittelfristplanung)

Jahr	Stellen mit kw-Vermerk		Stellen ohne kw-Vermerk
	bis 2020	nach 2020	
2011	67	11	18
2012	0	1	0
2013	118	9	317
2014	329	3	46
2015	61	3	457
2016	957	0	917
2017	375	9	834
2018	20	286	580
2019	19	123	637
2020	0	237	485
2021	0	356	763
2022	0	309	428

Tabelle 10: Neu ausgewiesene Stellen von 2011 bis 2022

Quelle: Stellenpläne und Stellenübersichten 2011 bis 2022.

2011 und 2012 wurden 97 neue Stellen ausgewiesen. Ab 2013 stieg die Zahl mit 444 neu ausgewiesenen Stellen deutlich an. Zwischen 2011 und 2022 wurden allein 5.482 Stellen ohne kw-Vermerk zusätzlich ausgewiesen. Zur Erinnerung: Nach dem ursprünglichen Stelleneinsparpfad sollten 5.345 Stellen abgebaut werden.

Die nachfolgende Grafik stellt dar, welche Zielgröße „Stellenbestand“ in dem jeweiligen Jahr durch den Stellenabbaupfad erreicht werden sollte. Gegenübergestellt wird der tatsächliche Stellenbestand im jeweiligen Jahr.

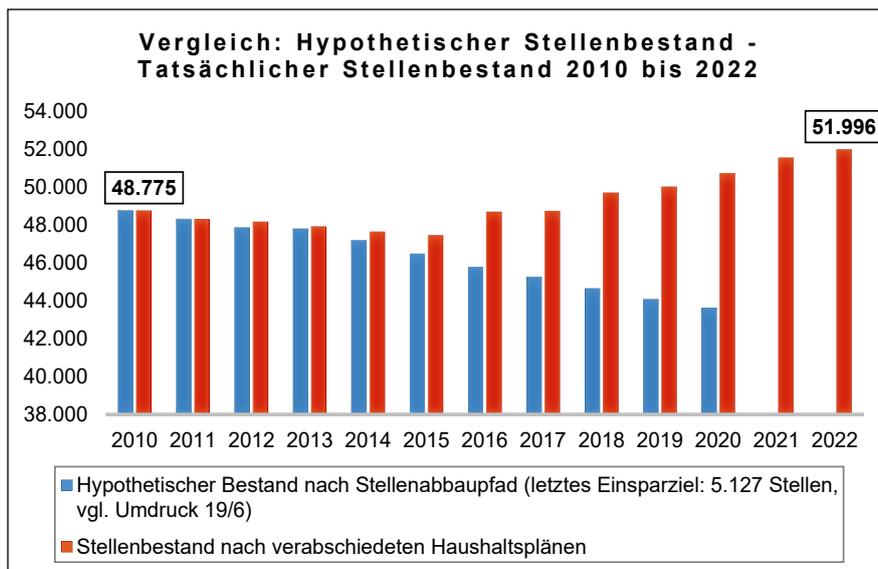


Abbildung 12: Vergleich: Hypothetischer Stellenbestand - Tatsächlicher Stellenbestand 2010 bis 2022

Quelle: Eigene Darstellung des LRH.

Bis 2015 ging die Zahl der Stellen von 48.775 auf 48.013 zurück. Seitdem stieg die Zahl der Stellen an, bis 2022 auf 51.996. Der Anstieg resultiert im Wesentlichen aus zusätzlichen Stellen zur

- Integration und Versorgung von Flüchtlingen,
- Stärkung der Schulen und
- Stärkung der Polizei.

Im Haushalt 2023 kommen noch einmal mehr als 1.600 neue Stellen hinzu.

Die **Staatskanzlei** weist bezüglich des Stellenanstiegs - insbesondere für die Zeit ab 2015 - darauf hin, dass die Leistungsfähigkeit und Funktionsfähigkeit der Exekutive gewährleistet sein müsse. Dies gelte auch dann, wenn aus diesem Grund gegebenenfalls die Ziele eines Stellenabbaupfads neu justiert werden müssten.

Der **LRH** bleibt bei seiner Feststellung: Der Stellenabbaupfad ist gescheitert. Es wurden im Ergebnis mehr Stellen aufgebaut als abgebaut.

11.6 Anstieg der Personalausgaben kaum abgebremst

Durch den Stellenabbaupfad sollte der Anstieg der Personalausgaben für das aktive Personal abgebremst werden (vgl. Tz. 11.2). Im Jahr 2010 fielen für das aktive Personal (OG 42) 2,1 Mrd. € Personalausgaben an. 2021 waren es 2,8 Mrd. €.

Die nachstehende Grafik zeigt die prozentuale Steigerung der Personalausgaben/Jahr und die prozentuale lineare Anpassung/Jahr.

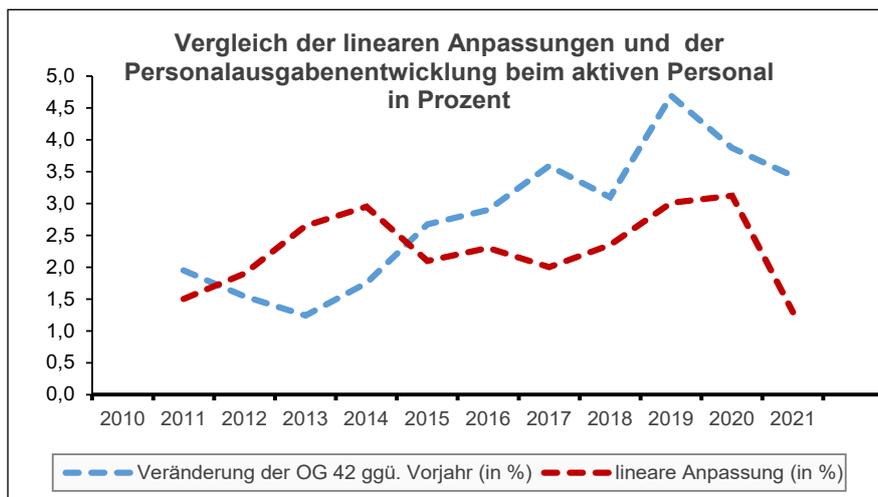


Abbildung 13: Vergleich der linearen Anpassungen und der Personalausgabenentwicklung beim aktiven Personal in Prozent

* Zugunsten einer übersichtlichen Darstellung wurde lediglich die lineare Anpassung für Tarifbeschäftigte dargestellt. Nicht berücksichtigt wurden Einmalzahlungen.

Quelle: Eigene Darstellung des LRH.

Deutlich wird: Bis 2014 lag die Steigerungsrate der Personalausgaben unter den linearen Anpassungen. Seit 2015 lag die Steigerungsrate der Personalausgaben stets über den linearen Anpassungen.

Im Ergebnis wurde der mit dem Stellenabbaupfad beabsichtigte Personalausgabenanstieg nur für einen kurzen Zeitraum abgebremst.

11.7 **Fazit**

Die Landesregierung hat die mit dem Stellenabbaupfad gesteckten Ziele verfehlt. Die festgelegten Einsparungen wurden weder bei den Stellen noch beim Budget erreicht. Erzielte Einspareffekte bis 2015 wurden durch spätere Stellen- und Budgetaufwüchse aufgezehrt. Zudem erfolgte der Stellenabbau ohne Berücksichtigung wachsender Pflichtaufgaben. Auch der weitgehende Verzicht auf Steuerungsmöglichkeiten durch die Staatskanzlei wirkte sich negativ aus.