



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

14. Hochschulpakt 2020 - Teil 3: Wie geht es weiter?

Die Landesregierung ermöglicht den Hochschulen seit 2016, aus Hochschulpaktmitteln Personal auch unbefristet einzustellen bzw. bestehende Verträge zu entfristen.

Die hierfür bereitgestellten Mittel steigen von 10 Mio. € in 2016 bis auf 30 Mio. € in 2018 an. Das ist mehr als doppelt so viel, wie die Hochschulen 2015 für befristet beschäftigtes Lehrpersonal aus Hochschulpaktmitteln ausgegeben haben.

Höhe und Verteilung der Mittel auf die Hochschulen sind nicht nachvollziehbar. Für den dauerhaften Personalaufbau an den Hochschulen fehlt eine langfristige strategische Planung des Landes.

14.1 Befristete Hochschulpaktmittel - unbefristete Stellen

Der Hochschulpakt 2020 ist ein zeitlich und betragsmäßig begrenztes Förderprogramm.¹ Bund und Länder haben dieses Programm aufgelegt, um insbesondere die aufgrund der doppelten Abiturjahrgänge erwarteten Zuwächse bei den Studierendenzahlen zu bewältigen. Die Hochschulen in Schleswig-Holstein erhalten für zusätzlich aufgenommene Studienanfänger Mittel von Bund und Land, um ihr Studienangebot auszubauen. Aufgrund der befristeten Laufzeit sind im Rahmen des Hochschulpakts bis zum Jahr 2015 nur befristete Beschäftigungen möglich gewesen. Das Fehlen unbefristeter Stellen ist ein Hauptproblem des Hochschulpakts gewesen. Für die Hochschulen war es schwierig, im Rahmen befristeter Beschäftigungsverhältnisse ausreichend qualifiziertes Personal zu finden bzw. an sich zu binden. Insbesondere Professuren konnten nur in geringem Umfang befristet besetzt werden.

Mit der Zielvereinbarung zur Phase 3 des Hochschulpakts hat das Wissenschaftsministerium den Hochschulen daher ab 2016 ermöglicht, Personal aus Hochschulpaktmitteln auch dauerhaft einzustellen. Das Volumen dieser sogenannten „Verstetigungsmittel“ für dauerhaft zusätzliches Personal aus Hochschulpaktmitteln steigt von 10 Mio. € in 2016 bis auf 30 Mio. € in 2018 an. Die prozentuale Verteilung dieser Mittel auf die Hochschulen ist in der Zielvereinbarung festgeschrieben, ohne dass es einen nachvollziehbaren Verteilungsschlüssel oder entsprechende Kriterien gibt.

¹ Aus Gründen der besseren Lesbarkeit beschränkt sich der LRH bei diesem Beitrag auf die grammatikalisch männliche Form der Darstellung.

Die Landesregierung hat den Hochschulen zugesagt, ihnen diese Mittel auch nach Auslaufen des Hochschulpakts (ab 2021) zur Verfügung zu stellen. Allerdings: Sollte es eine Fortsetzung des Hochschulpakts geben, sollen diese Mittel als Kofinanzierung in das Bundesprogramm eingespeist werden.¹ Für die Hochschulen bedeutet dies: Sie können die Mittel nicht frei verwenden. Bei der Besetzung zusätzlicher Stellen aus diesen Mitteln sind sie weiterhin an die Zwecke des Hochschulpakts gebunden.

14.2 **Bemessung der Verstetigungsmittel ist nicht begründet**

Der LRH kritisiert nicht die den Hochschulen eingeräumte Möglichkeit, aus Hochschulpaktmitteln auch unbefristetes Personal einzustellen. Die Hochschulen erhalten hierdurch Planungssicherheit. Für die Hochschulen wird es künftig deutlich leichter sein, gut qualifiziertes Lehrpersonal zu finden.

Der LRH hinterfragt aber die Bemessung der Mittel und ihre Verteilung auf die einzelnen Hochschulen. Der Hochschulpakt ist als Förderprogramm aufgelegt worden, um insbesondere die durch die doppelten Abiturjahrgänge in den Ländern verursachten Spitzen bei den Studienanfängerzahlen abzufangen. Selbst wenn auch zukünftig deutlich mehr Abiturienten ein Studium beginnen als 2005, so werden die Studienanfängerzahlen dauerhaft nicht so hoch bleiben wie in den vergangenen Jahren. Die demografische Entwicklung spricht - trotz steigender Bildungsbeteiligung - für zurückgehende Absolventenzahlen.² Zudem ist zu berücksichtigen, dass ab dem Schuljahr 2019/20 in Schleswig-Holstein wieder flächendeckend das Abitur nach 13 Jahren (G9) eingeführt werden soll. Dadurch wird an allen Schulen, die auf G8 umgestellt hatten, ein Abiturjahrgang entfallen. Auch andere Länder haben bereits die Schulzeit bis zum Abitur auf 13 Jahre verlängert bzw. planen dies. Dadurch werden die Anfängerzahlen über mehrere Jahre verteilt deutlich zurückgehen. Dies sollte berücksichtigt werden, wenn es - wie hier - um die dauerhafte Ausstattung der Hochschulen mit zusätzlichen Stellen geht.

Der LRH hat festgestellt, dass die Universitäten und Fachhochschulen des Landes 2015 für befristet beschäftigtes Lehrpersonal 13,2 Mio. € aus Hochschulpaktmitteln ausgegeben haben. Ab 2018 soll für unbefristetes Hochschulpaktpersonal mit 30 Mio. € ein mehr als doppelt so hohes Volumen dauerhaft zur Verfügung stehen. Dieser Ansatz wäre selbst dann sehr hoch, wenn man berücksichtigt, dass nicht nur Lehrpersonal, sondern auch Verwaltungspersonal und technisches Personal aus diesen Mitteln

¹ Einen Beschluss des Landtages über diese Zusage gibt es nicht, vgl. Schreiben des LRH vom 11.10.2016, Umdruck 18/6657.

² Statistische Veröffentlichungen der Kultusministerkonferenz Nr. 200 - Mai 2013; Vorausberechnung der Schüler- und Absolventenzahlen 2012 bis 2025.

eingestellt werden soll. Die Besetzung unbefristeter Stellen in einem solchen Umfang ist nur dann wirtschaftlich vertretbar, wenn das damit geschaffene zusätzliche Studienangebot dauerhaft benötigt wird. Ob dies der Fall ist, wird u. a. von der zukünftigen Entwicklung der Studierendenzahlen abhängen.

Das Wissenschaftsministerium sollte sowohl die Höhe als auch die Verteilung des Volumens für unbefristete Hochschulplakstellen überprüfen. Dabei muss berücksichtigt werden, dass die Hochschulen in Schleswig-Holstein in durchaus unterschiedlicher Weise durch die Betreuung zusätzlicher Studienanfänger belastet sind.¹

Nach Auffassung des **Wissenschaftsministeriums** ist es folgerichtig, dass die Verstetigungsmittel deutlich höher angesetzt sind als die bisherigen Ausgaben für Lehrpersonal. Gerade weil bisher nur befristet eingestellt werden konnte, seien die Ausgaben so niedrig gewesen. Eine Änderung der Mittelverteilung würde die nachträgliche Änderung einer bereits vor 2 Jahren in Kraft getretenen Vereinbarung bedeuten. Für einen derartigen, in die finanzielle Ausstattung der einzelnen Hochschulen eingreifenden Schritt müssten gewichtige Gründe vorliegen. Allein die Begründung, dass Höhe und Verteilungsschlüssel als nicht mehr vertretbar angesehen würden, rechtfertige eine derart tiefgreifende Änderung nicht.

Die **Hochschulen** halten die Feststellungen des LRH zur Bemessung der Verstetigungszusagen für nicht sachgerecht.

Die **Christian-Albrechts-Universität zu Kiel** weist darauf hin, dass die Zusage der Verstetigungsmittel Teil eines politischen Verhandlungsergebnisses zwischen den Hochschulen und der Landesregierung sei.

Die **Fachhochschule Westküste** teilt mit, dass eine Kürzung der Verstetigungsmittel für sie nicht hinnehmbar sei. Es sei schon jetzt absehbar, dass die bislang zugeteilten Mittel wohl nicht ausreichen werden, um den erfolgreichen Weiterbetrieb aller eingeführten Studiengänge zu gewährleisten.

Der **LRH** bleibt bei seiner Feststellung. Höhe und Verteilung der Verstetigungsmittel in Höhe von 30 Mio. € sind nicht nachvollziehbar. Die künftige Mittelverteilung unter den Hochschulen hat sich an nachvollziehbaren Kriterien zu orientieren und ist transparent zu begründen.

Im Übrigen gilt: Bei der Besetzung von unbefristeten Stellen geht es nicht mehr allein um die Bewältigung des doppelten Abiturjahrgangs, also einer Phase mit besonders vielen Studierenden. Es geht um die langfristige

¹ Vgl. Nr. 12.3 dieser Bemerkungen

Ausstattung der Hochschulen mit zusätzlichen Stellen. Das auf diesen Stellen beschäftigte Personal wird auch dann noch vom Land zu finanzieren sein, wenn die Studierendenzahlen wieder zurückgegangen sind. Es muss klar sein, wofür unbefristetes Personal in diesem Umfang eingesetzt werden soll. Es ist zu entscheiden, wie viele Studienangebote dauerhaft finanziert werden sollen. Solche Fragen können nicht den Hochschulen, die sich auch untereinander in einem Wettbewerb befinden, überlassen werden.

Für die Besetzung zusätzlicher unbefristeter Stellen in derartigem Umfang sind langfristige Planungsentscheidungen unerlässlich. Diese können nur auf der Grundlage eines Gesamtkonzepts getroffen werden. Dazu gehört zu allererst die Beantwortung der Frage: Wie viele Studienplätze will das Land an den einzelnen Hochschulstandorten langfristig vorhalten?

Wenn dies nicht geklärt wird, besteht die Gefahr, dass an den schleswig-holsteinischen Hochschulen in den nächsten Jahren Überkapazitäten entstehen, die dauerhaft zu finanzieren sind. Es wäre bedauerlich, wenn die Bemühungen der letzten Jahre, die finanzielle Ausstattung der Hochschulen zu verbessern, letztlich mehr in die Quantität als in die Qualität der Ausbildung fließen würden.

Nach Auffassung des **Wissenschaftsministeriums** ist davon auszugehen, dass die Studierendenzahlen noch lange auf hohem Niveau bleiben werden. Die Wiedereinführung des Abiturs nach 13 Jahren werde sich nur einmalig im Abgangsjahrgang 2025 auswirken. Das Ministerium werde noch im Jahr 2018 in Verhandlungen mit den Hochschulen über Ziel- und Leistungsvereinbarungen eintreten. Hierbei werde es maßgeblich um die künftige Struktur und die Kapazitäten der einzelnen Hochschulstandorte gehen. Für Ende 2019 sei hierzu die Beteiligung des Landtages vorgesehen.

Schon mehrfach hat der **LRH** die Landesregierung aufgefordert, ein strategisches Konzept für die Hochschulen vorzulegen.¹ Der Landtag muss die wesentlichen Entscheidungen über die Ausgestaltung und Finanzierung seiner Hochschullandschaft selbst treffen. Erforderlich sind Entscheidungen über die Dimension des Hochschulsystems insgesamt. Wichtig ist aber auch die Frage, in welchem Verhältnis Forschung und Lehre an den Hochschulen stehen sollen. Deshalb gehört auch die Höhe der Lehrverpflichtung der Wissenschaftler in ein solches Konzept.²

¹ Bemerkungen 2015 des LRH, Nrn. 26 und 28, Schreiben des LRH vom 07.05.2013, Umdruck 18/1170.

² Vgl. Nr. 13.5 dieser Bemerkungen