

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](http://www.lrh.schleswig-holstein.de)  
E-Mail: [poststelle@lrh.landsh.de](mailto:poststelle@lrh.landsh.de)

### Druck:

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

# Inhaltsverzeichnis

	<b>Seite</b>
<b>Einleitung</b>	
1. Allgemeines	11
2. Entlastung des Landesrechnungshofs	12
3. Besondere Prüfungsfälle	13
<b>Bericht zur Landeshaushaltsrechnung und Vermögensübersicht</b>	
4. Entlastung der Landesregierung für das Haushaltsjahr 2018	18
5. Abschluss der Haushaltsrechnung 2019	18
6. Feststellungen zur Haushaltsrechnung und Vermögens- übersicht 2019	27
<b>Finanzministerium</b>	
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
<b>Staatskanzlei</b>	
11. Konkurrenzfähigkeit des Landes als Arbeitgeber: Eingeschränkt	72
<b>Landtag</b>	
12. Verwendung von Fraktionsmitteln	77
<b>Ministerium für Bildung, Wissenschaft und Kultur</b>	
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

### 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.<sup>1</sup>

#### 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.

---

<sup>1</sup> [https://rechnungshof.rlp.de/fileadmin/rechnungshof/Rundfunk-\\_und\\_Fraktionspruefungen/Abschliessender\\_Bericht\\_14a\\_ARD.de\\_-\\_final.pdf](https://rechnungshof.rlp.de/fileadmin/rechnungshof/Rundfunk-_und_Fraktionspruefungen/Abschliessender_Bericht_14a_ARD.de_-_final.pdf).

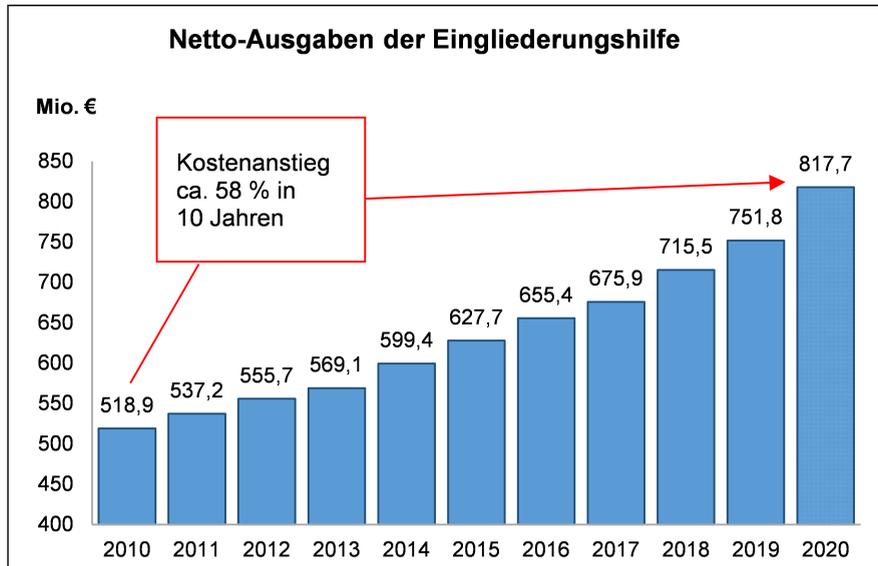


Abbildung 1: Netto-Ausgaben der Eingliederungshilfe

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.<sup>1</sup> 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.<sup>2</sup> 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.

<sup>1</sup> Vgl. Bemerkungen 2019 des LRH, Nr. 28 und Bemerkungen 2020 des LRH, Nr. 27.

<sup>2</sup> 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 %<sup>1</sup>).

### **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.

---

<sup>1</sup> 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,<sup>1</sup> bis zu 30 % des Vermögens in Aktien zu investieren. Die Landesregierung strebt an, die zulässige Aktienquote auf 50 % zu erhöhen.<sup>2</sup>

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.

<sup>1</sup> 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.

<sup>2</sup> 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.