



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

8. Berufliche Erfahrung - zu teuer eingekauft

Neben den nach Landesrecht besoldeten Beamtinnen und Beamten schließt das Land Schleswig-Holstein auch Arbeitsverträge auf Basis des einschlägigen Tarifvertrages. Die Bezahlung dieser Tarifbeschäftigten richtet sich u. a. nach deren Berufserfahrung.

Bei der Neueinstellung von Landesbeschäftigten werden die Entgelte häufig fehlerhaft berechnet. Grund dafür ist die unrichtige Bewertung der einschlägigen Berufserfahrung der Bewerber. Das kann im Ergebnis zu erhöhten Personalausgaben führen.

Von 123 geprüften Fällen enthielten 99 keine ausreichende Begründung zur entgeltrelevanten Erfahrungsstufe im Sinne des Tarifrechts. Die Entscheidung war in den Akten nicht dokumentiert. Das zuständige Finanzministerium kann daher nicht feststellen, ob die Bezahlung richtig festgesetzt wurde.

In den restlichen 24 Fällen gab es nur 7 korrekte Einstufungen. Bei 17 Neueinstellungen waren die Entgelte zu hoch oder zu niedrig festgesetzt. Dies führt zu Überzahlungen von rund 82.000 € pro Jahr.

8.1 14 Jahre - Die „neuen“ Erfahrungsstufen

In der unmittelbaren Landesverwaltung Schleswig-Holsteins arbeiten nicht nur 44.696 Beamtinnen und Beamte, sondern auch 14.669 Tarifbeschäftigte. Sie verteilen sich auf alle Ressorts, hauptsächlich auf das Bildungsressort mit 5.736 aktiven Beschäftigungsverhältnissen sowie das Justizressort mit 2.456 und das Innenressort mit 1.911 Beschäftigungsverhältnissen.¹

Pro Jahr stellt die Landesregierung durchschnittlich 240 Tarifbeschäftigte neu ein.²

Seit dem 01.11.2006 gilt für die Beschäftigten der Tarifvertrag für den öffentlichen Dienst der Länder (TV-L). Danach bemisst sich die Höhe ihres Entgelts unter anderem nach den sogenannten Erfahrungsstufen, d. h. es

¹ Landtagsdrucksache 19/2660, Bericht der Landesregierung, Personalstruktur- und Personalmanagementbericht 2020 des Landes Schleswig-Holstein (Berichtsjahr 2019), S. 18 und 22.

² Mittelwert der Neueinstellungen aus 2015 und 2018.

wird bei der Bezahlung auch ihre Berufserfahrung berücksichtigt. Die Zuordnung zu diesen Erfahrungsstufen richtet sich nach § 16 TV-L.

Diese Regelung ist vielschichtig und komplex. Sie ist zudem finanziell bedeutsam, weil sie starken Einfluss auf die Höhe der monatlichen Entgeltzahlung an die Beschäftigten hat.

Grundsätzlich ist die individuelle berufliche Erfahrung maßgeblich für die Zuordnung zur Erfahrungsstufe. Die berufliche Erfahrung muss in Bezug auf die künftig auszuübende Tätigkeit einschlägig sein.

Im Einzelnen:

Ohne einschlägige berufliche Erfahrung werden neu eingestellte Beschäftigte der Stufe 1 zugeordnet. Mit zunehmender beruflicher Erfahrung können sie in den Stufen aufsteigen. Die Endstufe ist die Stufe 6.

Verfügen neu einzustellende Beschäftigte über einschlägige Berufserfahrung von mindestens einem Jahr, werden sie der Stufe 2 zugeordnet. Beträgt die Berufserfahrung mindestens 2 Jahre, erfolgt die Zuordnung zur Stufe 3. Es ist auch möglich, einschlägige Berufserfahrung über die Stufe 3 hinaus zu berücksichtigen. Voraussetzungen:

- Sie muss beim selben Arbeitgeber erworben sein.
- Sie darf nicht länger als 6 Monate zurückliegen.

Berufserfahrung, die nicht einschlägig, aber für die vorgesehene Tätigkeit förderlich ist, kann für die Stufenzuordnung berücksichtigt werden, wenn die Einstellung zur Deckung des Personalbedarfs erforderlich ist. In diesem Fall müssen objektiv Schwierigkeiten bestanden haben, die Stelle besetzen zu können. Diese Schwierigkeiten könnten darin liegen, dass

- eine besonders gefragte Berufsgruppe betroffen ist,
- ein ortsbezogener Bewerbermangel besteht oder
- nur wenige geeignete Bewerbungen vorliegen.

Das Vorliegen der Voraussetzungen ist zu dokumentieren.

Gleiches gilt, wenn über die Stufenzuordnung hinaus eine Zulage nach § 16 Abs. 5 TV-L gewährt werden soll. Dies ist möglich

- zur Deckung des Personalbedarfs,
- zur regionalen Differenzierung oder
- zum Ausgleich höherer Lebenshaltungskosten.

Das Finanzministerium hat zur Stufenzuordnung nach § 16 TV-L und zur Gewährung einer Zulage nach § 16 Abs. 5 TV-L Prüfungs- und Dokumentationspflichten in seinen sogenannten „Hinweisen“ festgelegt. Im Übrigen

hat es auf die Durchführungshinweise der Tarifgemeinschaft deutscher Länder (TdL) verwiesen.

Der LRH hat bei insgesamt 123 Neueinstellungen aus 2015 und 2018 geprüft, ob und wie die tariflichen Regelungen und die zusätzlichen Hinweise des Finanzministeriums und der TdL in der Praxis umgesetzt werden. Insbesondere wollte der LRH feststellen, ob die Entgelte in der zutreffenden Höhe festgesetzt werden. Außerdem hat er geprüft, ob die Entscheidung über die Stufenzuordnung nachvollziehbar dokumentiert wurde.

8.2 **Bilanz: Viele Fehler in der praktischen Anwendung**

Der LRH hat bei seiner Prüfung erhebliche Mängel festgestellt, die zu jährlichen Mehrausgaben von knapp 82.000 € führen.

In 99 von 123 geprüften Fällen war die Stufenzuordnung nicht nachvollziehbar in der Personalakte dokumentiert oder die Begründung mangelhaft. Dies entspricht 80 % der Fälle.

Zum Teil gab es zwar in Einstellungszusagen oder Mitbestimmungsvorlagen Hinweise darauf, welche Stufe bei der Einstellung festgesetzt wurde. Aus der bloßen Erwähnung des Ergebnisses ist aber nicht zu erkennen, ob die tariflichen Tatbestände richtig angewendet oder eine Ermessenentscheidung getroffen wurde. Inwieweit die Bezahlung der 99 Beschäftigten korrekt ist, bleibt damit offen.

Bei den restlichen 24 Fällen war die jeweils getroffene Entscheidung zwar ausreichend dokumentiert. In 17 Fällen sind die Beschäftigten aber tarifrechtlich zu hoch oder zu niedrig eingestuft worden. Nur 7 Beschäftigte wurden richtig zugeordnet.

Aus den 17 Fällen, in denen das Tarifrecht fehlerhaft angewendet wurde, können im Wesentlichen folgende Fehlerkategorien abgeleitet werden:

- Berufserfahrung wurde nicht als einschlägig anerkannt bzw. nicht daraufhin geprüft, ob sie als einschlägig anzuerkennen gewesen wäre.
- Es wurde Ermessen ausgeübt, obwohl § 16 TV-L dieses im jeweiligen Einzelfall nicht einräumt.
- Es wurde nicht zwischen einschlägiger Berufserfahrung und förderlichen Tätigkeiten und den unterschiedlichen Rechtsfolgen unterschieden.
- Das Tatbestandsmerkmal „Deckung des Personalbedarfs“ wurde bejaht bzw. nicht hinreichend geprüft, obwohl weitere geeignete Bewerbungen für die Besetzung der Stelle vorlagen.

Für die Fälle, in denen eine falsche Stufe zugeordnet wurde, hat das Land Schleswig-Holstein rund 82.000 € zu viel Entgelt in einem Jahr gezahlt.

Alle Ressorts haben eingeräumt, dass ihre Dokumentation der Stufenzuordnung nicht ausreichend ist. **Staatskanzlei** und **Justizministerium** betonen aber, für ihre Bereiche seien alle Entscheidungen dennoch inhaltlich zutreffend erfolgt. Aus Dokumentationsmängeln könne nicht auf fehlerhafte Stufenzuordnungen und zu hohe oder zu niedrige Zahlungen geschlossen werden.

Der **LRH** stellt klar, dass sich die festgestellten Überzahlungen ausschließlich auf die Fälle beziehen, die dokumentiert und nachweislich fehlerhaft waren.

8.3 **Empfehlungen des LRH**

Der **LRH** fordert das Finanzministerium auf, für die Einhaltung der eigenen Vorschriften zu sorgen und in den Ressorts darauf hinzuwirken, dass die Zuordnungsentscheidungen korrekt getroffen und dokumentiert werden.

Das **Finanzministerium** räumt ein, dass die hohe Zahl der Beanstandungen nicht akzeptabel ist. Es lehnt aber eine Überprüfung der Personalstellen ab und meint, dies sei Sache der Ressorts selbst. Stattdessen habe man sich mit den Ressorts auf die Einführung eines Vordrucks verständigt. Dieser solle getroffene Entscheidungen nachvollziehbar dokumentieren und fehlerhaften Stufenzuordnungen vorbeugen. Künftig werde das Finanzministerium die zugeordneten Stufen bei Neueinstellungen statistisch erfassen. Die jährlich ermittelten Ergebnisse sollen den Ressorts vorgestellt und mit ihnen erörtert werden.

Die Ankündigungen des Finanzministeriums sind ein Schritt in die richtige Richtung. Ob er allerdings weitergehende Kontrollen ersetzt, bleibt abzuwarten.