

Landesrechnungshof
Schleswig-Holstein



Bemerkungen 2022

mit Bericht zur
Landeshaushaltsrechnung 2020

Kiel, 28. April 2022



Bemerkungen 2022

des

Landesrechnungshofs
Schleswig-Holstein

mit Bericht zur
Landeshaushaltsrechnung 2020

Kiel, 28. April 2022

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

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 2019 und 2018	16
5.	Abschluss der Haushaltsrechnung 2020	16
6.	Feststellungen zur Haushaltsrechnung und Vermögensübersicht 2020	28

Finanzministerium

7.	Übergeordnetes Zuwendungscontrolling aufbauen - Informationsdefizite abbauen	56
8.	Repräsentative Immobilie im Niemansweg - Nutzung ist weiter offen	64

Staatskanzlei

9.	Ausgaben für Personal - im Landeshaushalt nicht transparent abgebildet	73
----	--	----

Landtag

10.	Beauftragtenwesen: Beauftragter für politische Bildung	82
-----	--	----

Ministerium für Bildung, Wissenschaft und Kultur

11.	Bonus für PerspektivSchulen	87
12.	Unterrichtsversorgung, Schulentwicklung und Schulreformen - was hat sich seit dem Schulbericht des Landesrechnungshofs 2009 verändert?	93
13.	Kiel Institut für Weltwirtschaft	108
14.	Freistellungssemester an den Fachhochschulen und den künstlerischen Hochschulen: Grundsätzliche Probleme und einige Mängel	114
15.	Mehr Lehrermäßigungen für Fachhochschulprofessoren zulasten der Studierenden?	121
16.	Zahlt das Land einen zu hohen Extremkostenzuschuss an das UKSH?	130

Ministerium für Energiewende, Landwirtschaft, Umwelt, Natur und Digitalisierung

- | | | |
|-----|---|-----|
| 17. | Schleswig-Holstein ist keine digitale Vorzeigeregion | 136 |
| 18. | Fischotter-Ausstellung im Multimar Wattforum ist zu teuer | 145 |
| 19. | Land verzichtet auf Überschüsse aus Sonderabfallgebühren | 150 |

Ministerium für Inneres, ländliche Räume, Integration und Gleichstellung

- | | | |
|-----|---|-----|
| 20. | Soziale Wohnraumförderung: Förderungen klar an Zielen und Bedarf ausrichten | 154 |
|-----|---|-----|

Ministerium für Wirtschaft, Verkehr, Arbeit, Technologie und Tourismus

- | | | |
|-----|---|-----|
| 21. | AKN Eisenbahn GmbH vor wichtigen Weichenstellungen - Land muss tragfähige Zukunftsstrategie einfordern | 162 |
| 22. | Zuschüsse für schleswig-holsteinische Maskenproduktion in der Corona-Pandemie - Kein Förderbedarf vorhanden | 173 |
| 23. | Der Schilderwald wächst | 179 |

Ministerium für Soziales, Gesundheit, Jugend, Familie und Senioren

- | | | |
|-----|--|-----|
| 24. | Jugendministerium muss die Kostenerstattung an die Jugendämter für unbegleitete minderjährige Ausländer einheitlich, ordnungsgemäß und effizient durchführen | 186 |
| 25. | Verwaltet statt geplant - Ist die Krankenhauslandschaft bedarfsgerecht? | 194 |
| 26. | Chance vertan - keine Personalrichtwerte für die Betreuung von Menschen mit Behinderung in Wohneinrichtungen | 205 |

Abkürzungsverzeichnis

Abs.	Absatz
AKN	AKN Eisenbahn GmbH
Amtsbl. Schl.-H.	Amtsblatt Schleswig-Holstein
AöR	Anstalt öffentlichen Rechts
ARD	Arbeitsgemeinschaft der öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten der Bundesrepublik Deutschland
Art.	Artikel
a. F.	alte Fassung
ber.	berichtigt
BGBI.	Bundesgesetzblatt
Bildungsministerium	Ministerium für Bildung, Wissenschaft und Kultur
BMI	Bundesministerium des Innern und für Heimat
BNK	Baunebenkosten
BOB-SH	Digitalisierungsprojekt zur online Behörden- und Öffentlichkeitsbeteiligung im Bauwesen
bspw.	beispielsweise
BTHG	Bundesteilhabegesetz
bzw.	beziehungsweise
CIO	Chief Information Officer
Dataport	Dataport AöR
dgl.	dergleichen
d. h.	das heißt
DLZP	Dienstleistungszentrum Personal Schleswig-Holstein
EIU	Eisenbahninfrastrukturunternehmen
etc.	et cetera
EU	Europäische Union
EVI	Eisenbahnverkehrsunternehmen
€	Euro
f., ff.	folgende, fortfolgende
FH	Fachhochschule
FHH	Freie und Hansestadt Hamburg
FU -Bau-	Finanzplanungsunterlage -Bau-
Gesundheitsministerium	Ministerium für Soziales, Gesundheit, Jugend, Familie und Senioren
ggf.	gegebenenfalls

GMSH	Gebäudemanagement Schleswig-Holstein
GoBD	Grundsätze zur ordnungsgemäßen Führung und Aufbewahrung von Büchern, Aufzeichnungen und Unterlagen in elektronischer Form sowie zum Datenzugriff
GOES	Gesellschaft für die Organisation der Entsorgung von Sonderabfällen in Schleswig-Holstein
Go-Live-Phase	Phase zum Start des Produktionsbetriebs
GVoBl.	Gesetz- und Verordnungsblatt Schleswig-Holstein
HG	Haushaltsgesetz
HGr	Hauptgruppe
HS	Hochschule
HSG	Gesetz über die Hochschulen und das Universitätsklinikum Schleswig-Holstein (Hochschulgesetz)
IB	Investitionsbank Schleswig-Holstein AöR
IfW	Institut für Weltwirtschaft
IMAG Digitalisierung	Interministerielle Arbeitsgruppe Digitalisierung
IMPULS 2030	InfrastrukturModernisierungsProgramm für unser Land Schleswig-Holstein
IPN	Leibniz-Institut für die Pädagogik der Naturwissenschaften und Mathematik
Innenministerium	Ministerium für Inneres, ländliche Räume, Integration und Gleichstellung
IT	Informationstechnik
Jugendministerium	Ministerium für Soziales, Gesundheit, Jugend, Familie und Senioren
KHEntgG	Krankenhausentgeltgesetz
KHG	Gesetz zur wirtschaftlichen Sicherung der Krankenhäuser und zur Regelung der Krankenhauspflegesätze (Krankenhausfinanzierungsgesetz)
KLR	Kosten- und Leistungsrechnung
km	Kilometer
KMK	Ständige Konferenz der Kultusminister der Länder der Bundesrepublik Deutschland
KOSOZ AöR	Koordinierungsstelle soziale Hilfen der schleswig-holsteinischen Kreise, Anstalt des öffentlichen Rechts

LAsD	Landesamt für soziale Dienste
LAbfWG	Landesabfallwirtschaftsgesetz
LAbfWGGZustVO	Landesverordnung über die zuständigen Behörden nach abfallrechtlichen Vorschriften
LBV.SH	Landesbetrieb Straßenbau und Verkehr Schleswig-Holstein
Leibniz-Gemeinschaft	Wissenschaftsgemeinschaft Gottfried Wilhelm Leibniz e. V.
LfbA	Lehrkräfte für besondere Aufgaben
LHO	Landeshaushaltsordnung
LKHG	Krankenhausgesetz für das Land Schleswig-Holstein
LKN.SH	Landesbetrieb für Küstenschutz, Nationalpark und Meeresschutz Schleswig-Holstein
LpB	Landeszentrale für politische Bildung
LRH	Landesrechnungshof
LSH	Landesbetrieb Landeslabor Schleswig-Holstein
LV	Landesverfassung
LVS	Lehrveranstaltungsstunden
LVVO	Lehrverpflichtungsverordnung
Mio.	Millionen
Mrd.	Milliarden
Multimar	Multimar Wattforum
NAH.SH	NAH.SH GmbH
NDR	Norddeutscher Rundfunk
NDR-StV	NDR-Staatsvertrag
NKR	Nationaler Normenkontrollrat
NPS	Nationalpark Service gGmbH
Nr.	Nummer
o. g.	oben genannt
OFD	Oberfinanzdirektion
OZG	Onlinezugangsgesetz
PEG	Projektentwicklungsgruppe
PLAKODA	Planungs- und Kostendaten Module
PRINCE2 [®]	Projektmanagementmethode
PSA	Persönliche Schutzausrüstung
PSMB	Personalstruktur- und Personalmanagementberichte
RBK	Richtlinien für die Baukostenplanung Module

Rn.	Randnummer
SGB VIII	Sozialgesetzbuch Achtes Buch - Kinder- und Jugendhilfe
SGB IX	Sozialgesetzbuch Neuntes Buch - Rehabilitation und Teilhabe von Menschen mit Behinderungen
SGB X	Sozialgesetzbuch Zehntes Buch - Sozialverwaltungsverfahren und Sozialdatenschutz
SGB XII	Sozialgesetzbuch Zwölftes Buch - Sozialhilfe
Sozialministerium	Ministerium für Soziales, Gesundheit, Jugend, Familie und Senioren
SPNV	Schienenpersonennahverkehr
StVO	Straßenverkehrsordnung
TH	Technische Hochschule
Tz.	Textziffer
UKSH	Universitätsklinikum Schleswig-Holstein
UMA	Unbegleitete minderjährige Ausländer
u. a.	unter anderem
VE	Verpflichtungsermächtigungen
Verkehrsministerium	Ministerium für Wirtschaft, Verkehr, Arbeit, Technologie und Tourismus
vgl.	vergleiche
VUD	Verband der Universitätsklinika Deutschlands e. V.
VV	Verwaltungsvorschrift
VZ	Verkehrszeichen
VZÄ	Vollzeitäquivalente
Wirtschaftsministerium	Ministerium für Wirtschaft, Verkehr, Arbeit, Technologie und Tourismus
Wissenschaftsministerium	Ministerium für Bildung, Wissenschaft und Kultur
Ziff.	Ziffer
ZIT SH	Zentrales IT-Management Schleswig-Holstein
z. B.	zum Beispiel

Tabellenverzeichnis

Tabelle 1:	Entwicklung des Haushaltssolls 2020	17
Tabelle 2:	Soll-/Ist-Einnahmen 2020	19
Tabelle 3:	Soll-/Ist-Ausgaben 2020	20
Tabelle 4:	Rechnungsmäßiges Jahresergebnis 2020	22
Tabelle 5:	Ermittlung des Finanzierungssaldos	23
Tabelle 6:	Kreditermächtigungen und ihre Inanspruchnahme im Haushaltsvollzug	25
Tabelle 7:	Obergrenze der zulässigen Nettokreditaufnahme 2020	27
Tabelle 8:	Schulden der Extrahaushalte zum 31.12.2020 und im Vergleich zum Vorjahr	34
Tabelle 9:	Übersicht über den Bestand an Rücklagen	51
Tabelle 10:	Gesamtkosten Niemannsweg 220 seit 2015	71
Tabelle 11:	Personalausgaben in Mio. €	76
Tabelle 12:	Personalausgaben (aktives Personal) in Mio. €	78
Tabelle 13:	Haushaltsmittel des Beauftragten für politische Bildung	83
Tabelle 14:	Nutzer Soziale Medien	86
Tabelle 15:	Programmmittel PerspektivSchul-Programm	89
Tabelle 16:	Klassengrößen an den Grundschulen und in der Sekundarstufe	96
Tabelle 17:	Erteilte Unterrichtsstunden je Klasse an den Grundschulen und in der Sekundarstufe	96
Tabelle 18:	Schülerprognose des Bildungsministeriums	98
Tabelle 19:	Durchschnittliche Klassengrößen an Gemeinschaftsschulen 2020/2021 (Sekundarstufe I)	103
Tabelle 20:	Freistellungsemester der Hochschulen	118
Tabelle 21:	Professuren an den Hochschulen	125
Tabelle 22:	Entwicklung der UMA-Bestandszahlen 2012 bis 2021	187

Abbildungsverzeichnis

Abbildung 1:	Entwicklung der Landesschulden 1970 - 2020, jeweils zum 31.12.	33
Abbildung 2:	Pro-Kopf-Verschuldung der Flächenländer inklusive der Extrahaushalte 2020	35
Abbildung 3:	Entwicklung Schuldenstand und Zinsausgaben 2001 bis 2020	37
Abbildung 4:	Zinsausgaben je Einwohner 2011 bis 2020	39
Abbildung 5:	Durchschnittliche Verzinsung im Vergleich	40
Abbildung 6:	Empfänger der Corona-Billigkeitsleistungen	44
Abbildung 7:	Zahlungen an die Empfänger der Corona-Billigkeitsleistungen	44
Abbildung 8:	Entwicklung der Einnahmereste	53
Abbildung 9:	Entwicklung der Ausgaberrreste	53
Abbildung 10:	Quote der in Anspruch genommenen Verpflichtungs- ermächtigungen	55
Abbildung 11:	Höhe der gewährten Zuwendungen in Mio. €	58
Abbildung 12:	Anteil der Programme mit Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen	61
Abbildung 13:	Eingangsbereich Niemannsweg 220	64
Abbildung 14:	Außenansicht Niemannsweg 220	65
Abbildung 15:	Entwicklung von Stellen und VZÄ ab 2010 (Kernverwaltung)	75
Abbildung 16:	Entwicklung von Stellen und VZÄ ab 2010 (außerhalb Kernverwaltung)	77
Abbildung 17:	Finanzierung von Personal - haushaltssystematische Darstellung	79
Abbildung 18:	Entwicklung des Lehrkräftebedarfs bis 2035/36	98
Abbildung 19:	Anteil der Schülerinnen und Schüler im Ganztagschulbetrieb	102
Abbildung 20:	Professuren (VZÄ) an Fachhochschulen	122
Abbildung 21:	Betreuungsrelation an Fachhochschulen	123
Abbildung 22:	Art der Fördermaßnahme 2015 bis 2018	156
Abbildung 23:	Beschilderung Beispiele	183

Staatskanzlei

9. Ausgaben für Personal - im Landeshaushalt nicht transparent abgebildet

Von 2010 bis 2020 sind die im Landeshaushalt ausgewiesenen Personalausgaben um 1,2 Mrd. € auf 4,5 Mrd. € gestiegen. Tatsächlich sind die Ausgaben für Personal aber noch viel höher: Weitere 700 Mio. € zahlte das Land 2020 für Personal aus Sachtiteln.

Damit fehlt die notwendige Transparenz für den Haushaltsgesetzgeber.

Ein wichtiger Grund für die Ausgabenentwicklung sind die hohen Stellenzuwächse: Zwischen 2010 und 2020 wuchs die Zahl der Stellen in der Kernverwaltung um über 2.000 auf 51.085. Das ist ein Plus von 4,2 %.

Noch deutlich höher war der Anstieg außerhalb der Kernverwaltung. Allein in dem vom Landesrechnungshof geprüften Teilbereich stieg die Zahl der Stellen um über 3.000 auf 12.319. Das ist ein Plus von 33,1 %.

9.1 Ausgangslage

Ein wesentlicher Teil der Ausgaben im Landeshaushalt entfällt auf die Personalausgaben. Die Landesregierung geht davon aus, dass sie bis 2030 auf 6,1 Mrd. € ansteigen werden.¹ Das ergäbe eine Personalausgabenquote von 37,1 %.

Weil Ausgaben für Personal häufig aber auch in Sachausgaben oder Zuweisungen enthalten sind, sind sie im Landeshaushalt nicht als Personalausgaben dargestellt und sichtbar. Solche Ausgaben erfolgen bei den Landesbetrieben, den Hochschulen, den Anstalten und Stiftungen des öffentlichen Rechts sowie den Beteiligungen des Landes, also Unternehmen, an denen das Land einen Anteil hält.

Das Land erfüllt seine Aufgaben allerdings auch mithilfe dieser Einrichtungen. Es finanziert² sie und nimmt ggf. durch die Entsendung von Vertretern in deren Gremien Einfluss. Das Land agiert im übertragenen Sinne

¹ Vgl. Landtagsdrucksache 19/3359, S. 38.

² Der Finanzierungsgrad durch das Land schwankt von Einrichtung zu Einrichtung. Diverse Einrichtungen erzielen durch ihre Tätigkeiten auch eigene Einnahmen, die nicht vom Land stammen. Auch aus diesen Einnahmen kann Personal finanziert werden.

wie eine Konzernmutter, erstellt aber keinen „Konzernabschluss“, aus dem sich beispielsweise die gesamten Ausgaben für Personal nachvollziehbar ergeben.

Um eine ausreichende Grundlage für künftige Entscheidungen zu haben, müssen die Abgeordneten das erforderliche Budget für Personal, die Stellen und die Entwicklungen über die letzten Haushaltsjahre kennen, um bestmögliche Entscheidungen zu treffen.

Der LRH hat eine Bestandsaufnahme vorgenommen und für die Jahre 2010 bis 2020 in der Kernverwaltung und in ausgewählten Bereichen außerhalb der Kernverwaltung die Entwicklung der

- Ausgaben für Personal,
 - Stellen-/ Beschäftigtenzahlen und
 - Vollzeitäquivalente (VZÄ)¹
- geprüft.

In die Auswahl aufgenommen wurden aufgrund der öffentlich-rechtlichen Organisationsform und der daraus resultierenden Einflussmöglichkeiten des Landes alle 9 staatlichen Hochschulen

- Christian-Albrechts-Universität zu Kiel (Universität Kiel),
- Universität zu Lübeck (Universität Lübeck),
- Europa-Universität Flensburg (Universität Flensburg),
- Fachhochschule Kiel (FH Kiel),
- Hochschule Flensburg (HS Flensburg),
- Technische Hochschule Lübeck (TH Lübeck),
- Fachhochschule Westküste (FH Westküste),
- Muthesius Kunsthochschule Kiel (Muthesius KunstHS),
- Musikhochschule Lübeck (MusikHS Lübeck),

die 3 Landesbetriebe

- Landesbetrieb Straßenbau und Verkehr Schleswig-Holstein (LBV.SH),
- Landesbetrieb Landeslabor Schleswig-Holstein (LSH),
- Landesbetrieb für Küstenschutz, Nationalpark und Meeresschutz Schleswig-Holstein (LKN.SH),

sowie die Beteiligungen

- Gebäudemanagement Schleswig-Holstein AöR (GMSH) und
- Dataport AöR (Dataport).

¹ Die Vollzeitäquivalente messen die Anzahl der Beschäftigten und deren Arbeitszeit, umgerechnet in Vollzeitbeschäftigte.

9.2 Entwicklungen von 2010 bis 2020: erhebliche Steigerungen innerhalb und außerhalb der Kernverwaltung

9.2.1 Die Kernverwaltung

2010 wies der Haushalt für den Bereich der Kernverwaltung 49.030 Stellen aus. Mit Kernverwaltung ist in diesen Zusammenhang gemeint, dass diese Stellen vollständig als Personalausgaben im Haushalt (Hauptgruppe 4) abgebildet werden.

2020 gab es dort 51.085 Stellen. Dies entspricht einer Zunahme um 4,2 %. In ihrem Stellenabbaupfad hatte die Landesregierung 2009 vorgesehen, 5.343 Stellen zwischen 2010 und 2020 abzubauen.¹

Die folgende Grafik verdeutlicht, dass die Zahl der Stellen bis 2015, die der VZÄ bis 2013 leicht absank. Danach stieg die Zahl der Stellen und die der VZÄ wieder an.

Stellen wurden zwar weiter abgebaut. Es wurden allerdings auch neue Stellen bewilligt. Der Stellenaufwuchs lässt sich im Wesentlichen auf zusätzliche Stellen zur Integration und Versorgung von Flüchtlingen sowie zur Stärkung der Polizei und der Schulen zurückführen.

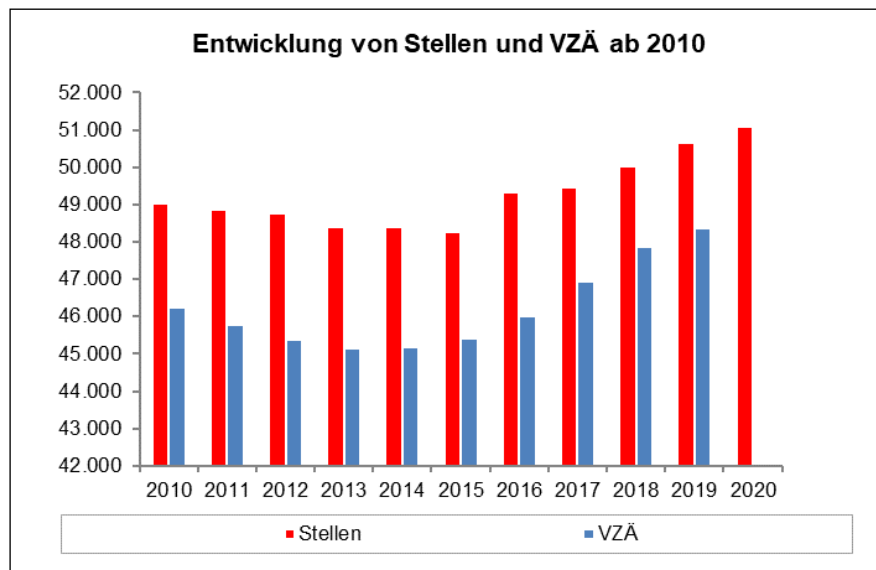


Abbildung 15: Entwicklung von Stellen und VZÄ ab 2010 (Kernverwaltung)

Quelle: Haushaltspläne des Landes 2010 bis 2020.

Die Stellen waren 2010 in einem Umfang von 46.253 VZÄ besetzt. Bis 2019 ist die Zahl der VZÄ auf 48.348 angestiegen.² Dies entspricht einem

¹ Vgl. etwa Umdruck 17/3211, „Konsolidierungsprogramm Schleswig-Holstein gem. § 5 StabiRatG“.

² Ab 2020 werden VZÄ nicht mehr als Jahresdurchschnitt errechnet, sondern als Stichtagswert angegeben. Um die Vergleichbarkeit der VZÄ in den Betrachtungsjahren zu gewährleisten, wurde das Jahr 2020 nicht berücksichtigt.

Plus von 4,5 %. Die Zahl der Stellen betrug 2019 50.638, sie stieg um 3,3 %. Die Zahl der VZÄ wuchs damit stärker als die der Stellen. Dies ist darauf zurückzuführen, dass Teilzeitbeschäftigte ihren Beschäftigungsumfang gesteigert haben.

Von 3.267,6 Mio. € in 2010 wurden die Personalausgaben um insgesamt 37,9 % auf 4.504,6 Mio. € in 2020 gesteigert.

Die Entwicklung in den einzelnen Bereichen der Personalausgaben von 2010 zu 2020 ist der nachstehenden Tabelle zu entnehmen.

Jahr	Personalausgaben in Mio. €					Gesamt
	Abgeordnete ¹	Bezüge, Entgelte ²	Pensionen ³	Beihilfe ⁴	Sonstiges ⁵	
2010	17,0	2.109,2	901,3	231,5	8,6	3.267,6
2020	18,9	2.761,1	1.369,7	345,7	9,2	4.504,6

Tabelle 11: Personalausgaben in Mio. €

Quelle: Eigene Darstellung des LRH auf Basis der Haushaltspläne des Landes 2010 und 2020.

Hohe finanzielle Auswirkungen hat die Entwicklung bei den Bezügen und Entgelten und bei den Pensionen (Versorgungsbezüge).

- Bezüge und Entgelte für das aktive Personal stiegen um 30,9 %, dies sind mehr als 650 Mio. €. Die linearen Besoldungs- und Tarifierpassungen im gleichen Zeitraum betragen 25,1 % (inkl. des Zinseszins-effekts). Nur von 2010 bis 2015 war der prozentuale Ausgabenanstieg geringer als die linearen Besoldungs- und Tarifierpassungen. Darin spiegelt sich die in der o. g. Grafik erkennbare Reduzierung der Stellen und VZÄ im Zeitraum 2010 bis 2015 wieder.
- Ausgaben für die Versorgungsbezüge der Versorgungsempfänger sind stark gestiegen. 2010 betragen sie 901,3 Mio. €. 2020 waren es 1.369,7 Mio. €. Dies entspricht einem Anstieg um 52,0 %

9.2.2 Geprüfte Bereiche außerhalb der Kernverwaltung

2010 betrug die Zahl der Stellen⁶ außerhalb der Kernverwaltung noch 9.259. Sie stieg auf 12.319 in 2020. Dies entspricht einem Zuwachs von 33,1 %.

¹ Obergruppe 41: Ausgaben für „Aufwendungen für Abgeordnete und ehrenamtlich Tätige“.

² Obergruppe 42: Ausgaben für „Bezüge, Entgelte und Nebenleistungen“.

³ Obergruppe 43: Ausgaben für „Versorgungsbezüge und dgl.“.

⁴ Obergruppe 44: Ausgaben für „Beihilfen, Unterstützungen, Fürsorgeleistungen und dgl.“.

⁵ Obergruppe 45: Ausgaben für „Sonstige personalbezogene Ausgaben“.

⁶ Bei den nicht auf Basis von Stellenplänen wirtschaftenden Beteiligungen wurde hilfsweise die Kopffzahl der Beschäftigten als hypothetische „Stellenzahl“ zugrunde gelegt.

Die Zuwachsraten der untersuchten Einrichtungen wichen erheblich voneinander ab.

- Bei den Landesbetrieben waren LBV.SH und LKN.SH in den Stellenabbaupfad einbezogen, das LSH hingegen nicht. Insgesamt blieb der Stellenaufwuchs bei den Landesbetrieben mit 1,2 %¹ um über 3 Prozentpunkte hinter dem Aufwuchs in der Kernverwaltung zurück.
- Die Hochschulen wiesen 2020 gegenüber 2010 einen um 21,4 %² erhöhten Stellenbestand auf.
- Bei den Beteiligungen zeigte sich der größte Aufwuchs. Bei Dataport in Höhe von 111,1 %³, bei der GMSH in Höhe von 27,4 %⁴.

Die VZÄ stiegen ebenfalls erheblich an. Der Aufwuchs an VZÄ betrug insgesamt 32,4 %.

Die folgende Grafik verdeutlicht, dass die Stellen- und die VZÄ-Zahlen linear anstiegen.

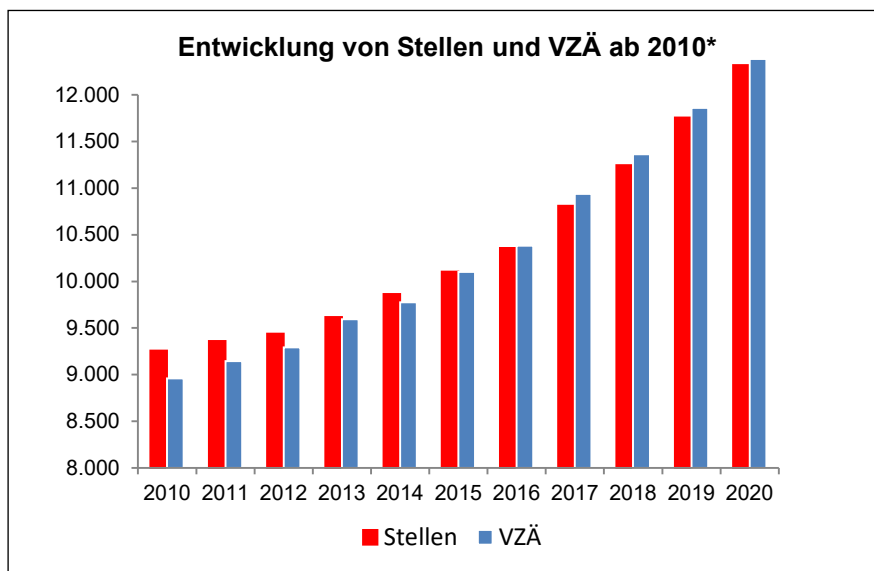


Abbildung 16: Entwicklung von Stellen und VZÄ ab 2010 (außerhalb Kernverwaltung)

* Im Hochschulbereich müssen Beschäftigte bei einer Finanzierung aus Drittmitteln nicht auf Stellen oder Stellenanteilen geführt werden. Da Beschäftigte z. T. auch aus Drittmitteln finanziert werden, können die VZÄ die Stellenzahl übersteigen.

Quelle: Darstellung des LRH auf Basis der Angaben der geprüften Stellen.

Der Stellen- und VZÄ-Aufbau geht auf unterschiedliche Gründe zurück, beispielsweise:

- Erweiterung der Geschäftsfelder und Akquise neuer Aufgaben⁵,

¹ 2.388 Stellen in 2010, 2.417 Stellen in 2020.

² Von 3.937 auf 4.781.

³ Von 1.652 auf 3.488.

⁴ Von 1.282 auf 1.633.

⁵ Bspw. bei Dataport im Bereich der Digitalisierung.

- Personalübergänge aufgrund des Beitritts neuer Träger bei Dataport¹,
- Übertragung zusätzlicher Aufgaben,
- Qualitätsverbesserungen durch vermehrten Einsatz von eigenem statt Fremdpersonal,
- Sicherstellung von qualitativ hochwertiger Lehre an den Hochschulen.

Die Gesamtausgaben für Personal² in diesem Bereich stiegen um insgesamt 64,3 %. Beliefen sie sich 2010 noch auf 426,5 Mio. €, waren es 2020 bereits 700,8 Mio. €.

Die nachfolgende Übersicht verdeutlicht die Entwicklungen der Ausgaben für das aktive Personal, also die Ausgaben für Bezüge und Entgeltleistungen.

Personalausgaben ³ in Mio. €					
Jahr	3 Landesbetriebe	Hochschulen	Dataport*	GMSH	Summe
2010	99,2	251,1	17,4	55,0	422,7
2020	134,4	413,2	57,7	90,2	695,5

Tabelle 12: Personalausgaben (aktives Personal) in Mio. €

* Nur Landesanteil.

Quelle: Darstellung des LRH auf Basis der Angaben der geprüften Stellen.

Der erhebliche Anstieg bei den Ausgaben für das aktive Personal ist auf die Steigerung der Stellen und VZÄ sowie lineare Besoldungs- und Tarifanpassungen zurückzuführen.

9.3 Ausgaben für Personal und deren Einflussfaktoren: Darstellungen mit Defiziten

Bei isolierter Betrachtung des Haushalts ist nur ein Teil der Ausgaben für Personal ablesbar. Auch wesentliche Einflussfaktoren - wie die Anzahl der Stellen und der Beschäftigten oder die VZÄ - sind aus dem Haushalt allein nicht ablesbar. Wirtschaftspläne, aus denen sich entsprechende Angaben entnehmen ließen, sind für die GMSH und Dataport nicht oder nur eingeschränkt im Haushalt abgebildet.

¹ Bei Dataport hat sich der Kreis der Träger der AöR im Prüfungszeitraum von 5 auf 7 erweitert.

² Die geprüften Beteiligungen haben dem LRH die um Rückstellungen für Pensionen bereinigten Ausgaben zur Verfügung gestellt. Für Dataport als AöR mit mehreren Trägern wurde nur der Landesanteil der Personalausgaben berücksichtigt.

³ Bezüge und Entgelte des aktiven Personals.

Das nachfolgende Schaubild verdeutlicht, bei welchen der geprüften Einrichtungen die Personalausgaben tatsächlich im Landeshaushalt (Hauptgruppe 4) abgebildet werden.

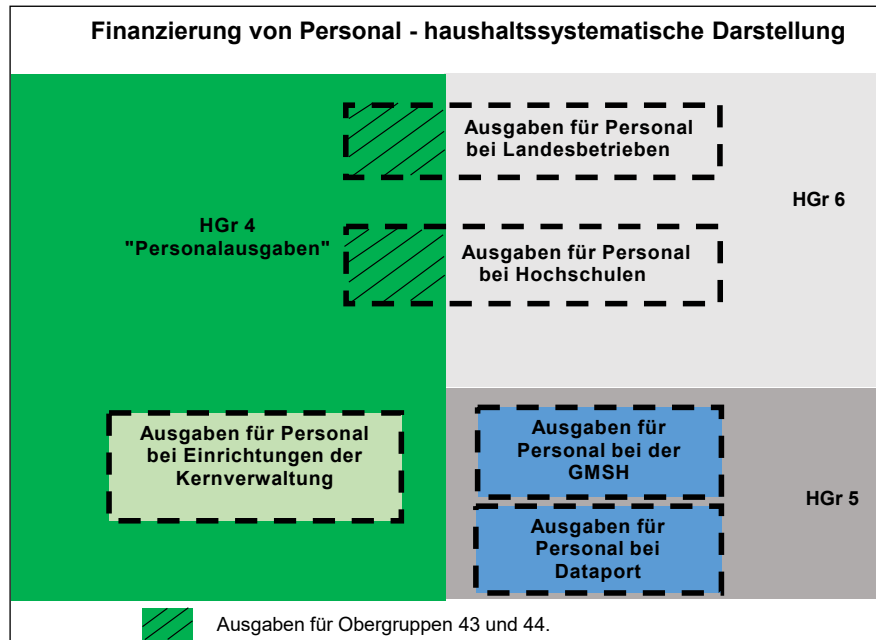


Abbildung 17: Finanzierung von Personal - haushaltssystematische Darstellung

Quelle: Eigene Darstellung des LRH.

- Bei den Einrichtungen der Kernverwaltung (also etwa Ministerien, Schulen, Steuer, Polizei) sind alle Ausgaben für Personal im Landeshaushalt in der für die Personalausgaben vorgesehenen Hauptgruppe 4 dokumentiert.
- Bei den Landesbetrieben zahlt das Land Beihilfeausgaben für die Beamten sowie Versorgungsausgaben für Versorgungsempfänger und deren Beihilfen direkt aus der Hauptgruppe 4. Die Zuweisungen und Zuschüsse jedoch, die Landesbetriebe bekommen, enthalten keinen Hinweis auf die hierin enthaltenen Personalausgaben.
- Bei den Hochschulen finanziert das Land Beihilfen und Versorgungsausgaben direkt aus der Hauptgruppe 4 und auch hier sind die Kosten für das aktive Personal in den Zuschüssen - ohne gesonderte Ausweisung der Personalausgaben - enthalten.
- Nimmt das Land Leistungen der GMSH oder von Dataport in Anspruch, werden diese vergütet oder die Kosten erstattet. Dataport und die GMSH müssen für künftige Zahlungsverpflichtungen (beispielsweise Pensionsverpflichtungen) selbst Rückstellungen bilden. Das Land übernimmt diese nicht.

Aus anderen Berichten der Landesregierung können die Angaben ebenfalls nicht vollständig abgeleitet werden, da diese Berichte andere Funktionen haben:

Personalstruktur- und Personalmanagementberichte (PSMB)¹ sowie Beteiligungsberichte helfen daher nur bedingt weiter. Sie werden unabhängig von den Haushaltsberatungen - meist erst danach - erstellt. Daten der Vorjahre sind zum Zeitpunkt der Haushaltsberatung nicht aktuell.

9.4 **Sachgerechte Planungsgrundlage durch optimierte Darstellung**

Mit der Auslagerung der Ausgaben für Personal, die bei der Erledigung staatlicher Aufgaben entstehen, in nachgeordnete Bereiche und in Unternehmen, an denen das Land „nur“ noch beteiligt ist, kann das Parlament die tatsächliche Entwicklung des Personalbestands und der Ausgaben für Personal nicht mehr erkennen und verliert damit zumindest in Teilen die Möglichkeit zur politischen Steuerung.

In einem ersten Schritt muss es den Abgeordneten daher ermöglicht werden, die für das Personal anfallenden Ausgaben und die wesentlichen Einflussfaktoren ohne größeren Aufwand zum Zeitpunkt der Haushaltsberatung nachzuvollziehen.

Der LRH fordert das Finanzministerium auf, künftig dem Haushaltsgesetzgeber die notwendigen Daten in geeigneter Form zur Verfügung zu stellen. Dazu gehören u. a. die

- Inanspruchnahme der Stellen **innerhalb und außerhalb** des Landeshaushaltes (Hauptgruppe 4) zu einem bestimmten Stichtag,
- VZÄ **innerhalb und außerhalb** der Hauptgruppe 4 als Jahresdurchschnittswert,
- Ausgaben für Personal aus der Hauptgruppe 4 und die Ausgaben für Personal außerhalb der Hauptgruppe 4,
- Auswirkungen der im Haushaltsentwurf enthaltenen personalwirtschaftlichen Entscheidungen für die kommenden Jahre.

Das **Finanzministerium** teilt die Auffassung des LRH, dass die maßgeblichen Informationen für die Veranschlagung zum Haushaltsentwurf zum Zeitpunkt der Haushaltsberatungen und speziell zu den Beratungen des Finanzausschusses mit den Fachausschüssen transparent und adressatengerecht vorzulegen sind. Es hält den Vorschlag des LRH allerdings nicht für zweckmäßig und verwaltungsökonomisch. Trotzdem will das **Finanzministerium** prüfen, ob hinsichtlich der Vorlagen zu den Haushaltsberatungen nicht nur weitere Optimierungen im Hinblick auf die Personalausgaben, sondern aller Einnahmen und Ausgaben möglich sind (vgl. § 26 LHO nebst VV).

¹ Ab dem Berichtsjahr 2021 wird der PSMB im jährlichen Wechsel mit dem „Personalstrukturbericht“ erstellt.

Der **LRH** bekräftigt seine Forderung, dem Haushaltsgesetzgeber die notwendigen Daten zur Verfügung zu stellen.

9.5 **Fazit**

Der Aufwuchs an Stellen in der Kernverwaltung hat sich 2021 fortgesetzt. In den Stellenplänen und -übersichten werden für 2021 insgesamt 51.897 Stellen ausgewiesen. Dies sind 812 Stellen mehr als 2020. Einen weiteren Anstieg um 429 auf 52.326 sieht der Haushalt 2022 vor. Auch außerhalb der Kernverwaltung wird mit einem weiteren Stellenanstieg gerechnet.

Dies, obgleich selbst nach der Inanspruchnahme von Krediten die Finanzplanung der kommenden Jahre noch Deckungslücken aufweist.¹ Angesichts der bestehenden Haushaltslücken kann sich das Land Schleswig-Holstein keine derartigen Stellenzuwächse leisten.

Aufgrund der Haushaltslage werden künftige Konsolidierungsprogramme im Personalbereich erforderlich werden.

Den Programmen müssen definierte Einsparvolumina zugrunde liegen. Sie sind als Zielvorgabe unerlässlich. Nur dann kann die Landesregierung ihre Konsolidierungserfolge messen und bewerten.

¹ Stellungnahme des LRH zum Haushaltsentwurf 2022 vom 17.11.2021.