



Bemerkungen 2010

des

Landesrechnungshofs

Schleswig-Holstein

mit Bericht zur

Landeshaushaltsrechnung 2008

Kiel, 7. Mai 2010

Landesrechnungshof Schleswig-Holstein
Hopfenstraße 30, 24103 Kiel
Pressestelle: Tel.: 0431/6641-423
Fax: 0431/6641-438
Internet: www.lrh.schleswig-holstein.de

Inhaltsverzeichnis

	Seite
Einleitung	
1. Allgemeines	9
2. Entlastung des LRH	10
3. Besondere Prüfungsfälle und Sonderberichte	10
Bericht zur Landeshaushaltsrechnung und Vermögensübersicht	
4. Entlastung der Landesregierung für das Haushaltsjahr 2007	16
5. Abschluss der Haushaltsrechnung 2008	16
6. Feststellungen zur Haushaltsrechnung und Vermögensübersicht	19
Analyse zur Haushaltslage	
7. Aktuelle Haushaltslage: Schleswig-Holstein insolvent?	49
Landtag	
8. Wie gehen die Fraktionen mit Steuergeldern um?	61
Ministerium für Justiz, Gleichstellung und Integration	
9. Maßnahmen der Freien Straffälligenhilfe und des Opferschutzes - Förderverfahren weiter verbessern	71
10. Bauen mit Plan: Zielplanung für den Justizvollzug	79
Innenministerium	
11. Organisation der Landespolizei weiterentwickeln, Personalausgaben senken	83
Ministerium für Landwirtschaft, Umwelt und ländliche Räume	
12. Lebensmittelüberwachung entspricht nicht den rechtlichen Vorgaben	90
13. Landeseigene Häfen: Friedrichskooger Hafen aufgeben und die restlichen Häfen ordnungsgemäß instand halten	96
14. Erfolg von Ausgleichs- und Ersatzmaßnahmen für den Naturschutz sichern	102
15. Förderung für markt- und standortangepasste Landbewirtschaftung reduzieren	109

	Seite
Finanzministerium	
16. Grunderwerbsteuer: Einnahmequelle des Landes konsequent ausschöpfen	113
17. Altersteilzeit - ohne Not verteuert	118
18. IT-Projekte - Rahmenbedingungen müssen stimmen	124
19. Jährliche Folgekosten von Hochbaumaßnahmen des Landes bereits bei der Planung berücksichtigen	130
Ministerium für Wissenschaft, Wirtschaft und Verkehr	
20. Förderprogramme bei der Investitionsbank - Aufgaben bündeln, kostendeckend kalkulieren, Risiken offenlegen	136
21. Kompetenzzentrum Gesundheitswirtschaft - Fördern mit Nebenwirkungen	144
22. Universitätsklinikum rechnet ausländische Patienten falsch ab	147
23. Studentenwerk Schleswig-Holstein - Energiemanagement ist ausbaufähig	155
24. Murmann School of Global Management and Economics	158
Ministerium für Arbeit, Soziales und Gesundheit	
25. Ausgleichsabgabe zur Förderung schwerbehinderter Menschen - Förderung neu ausrichten	165
26. Betriebskostenfinanzierung der Krankenhäuser muss verbessert werden - nur dann können die Krankenhäuser noch sparen	173

Abkürzungsverzeichnis

LRH	Landesrechnungshof Schleswig-Holstein
Justizministerium	Ministerium für Justiz, Gleichstellung und Integration
Bildungsministerium	Ministerium für Bildung und Kultur
Landwirtschaftsministerium Umweltministerium	Ministerium für Landwirtschaft, Umwelt und ländliche Räume
Wissenschaftsministerium Wirtschaftsministerium Verkehrsministerium	Ministerium für Wissenschaft, Wirtschaft und Verkehr
Sozialministerium	Ministerium für Arbeit, Soziales und Gesundheit
Finanzausschuss	Finanzausschuss des Schleswig-Holsteinischen Landtages
Abs.	Absatz
AGT	Anti-Gewalt-Training
ALR	Amt für ländliche Räume Husum und Außenstelle Heide des Amtes für ländliche Räume Husum
ANBest-K	Allgemeine Nebenbestimmungen für Zuwendungen zur Projektförderung an kommunale Körperschaften
ANBest-P	Allgemeine Nebenbestimmungen für Zuwendungen zur Projektförderung
AöR	Anstalt des öffentlichen Rechts
ARGEn	Arbeitsgemeinschaften
Art.	Artikel
AÜV	Aufgabenübertragungsvertrag
AVB	Allgemeine Vertragsbedingungen
AVV RÜb	Allgemeine Verwaltungsvorschrift Rahmen-Überwachung
Az.	Aktenzeichen
BALVI iP	Integriertes Softwaresystem zur behördlichen Überwachung im Lebensmittel- und Veterinärbereich
BGBI.	Bundesgesetzblatt
BGG	Bewährung- und Gerichtshilfegesetz
BNatSchG	Bundesnaturschutzgesetz

BVerfG	Bundesverfassungsgericht
BVerfGE	Entscheidungen des BVerfG
CAU	Christian-Albrechts-Universität zu Kiel
DRG	Diagnosis Related Group - Diagnose-bezogene Fallgruppen
ECTS	European Credit Transfer System
EOSS	Evolutionär orientierte Steuer-Software
Epl.	Einzelplan
e. V.	eingetragener Verein
f. / ff.	folgende (Seite)/folgende und weitere folgende (Seiten)
FHH	Freie und Hansestadt Hamburg
FIS-VL	Fachinformationssystem für Verbraucherschutz und Lebensmittelsicherheit
FraktionsG	Gesetz über die Rechtsstellung und Finanzierung der Fraktionen im Schleswig- Holsteinischen Landtag
HStrG	Haushaltsstrukturgesetz
FU -Bau-	Finanzplanungsunterlage -Bau-
GAP	Gemeinsame Agrarpolitik
GG	Grundgesetz
gGmbH	gemeinnützige Gesellschaft mit beschränkter Haftung
GIS	Geoinformationssystem
GMBI.	Gemeinsames Ministerialblatt
GmbHG	GmbH-Gesetz
GMSH	Gebäudemanagement Schleswig-Holstein A. ö. R.
GOÄ	Gebührenordnung für Ärzte
Gr./HGr./OGr.	Gruppe/Hauptgruppe/Obergruppe
GrEStG	Grunderwerbsteuergesetz
GVOBl. Schl.-H.	Gesetz- und Verordnungsblatt Schleswig- Holstein
HBBau	Handbuch für die Durchführung von Baufaufgaben des Landes Schleswig- Holstein

HG	Haushaltsgesetz
HGrG	Haushaltsgrundsätzegesetz
HH	Haushalt
HOAI	Honorarordnung für Architekten und Ingenieure
HSG	Hochschulgesetz
i. d. F. d.	in der Fassung der
IB	Investitionsbank
ID	International Department
IFD	Integrationsfachdienst
IfW	Institut für Weltwirtschaft
IT	Informationstechnik
JVA	Justizvollzugsanstalten
Kap.	Kapitel
KHEntgG	Krankenhausentgeltgesetz
KdU	Kosten der Unterkunft und Heizung
KHG	Krankenhausfinanzierungsgesetz
KHRG	Krankenhausfinanzierungsreformgesetz
KMU	kleine und mittlere Unternehmen
LFGB	Lebensmittel- und Futtermittelgesetzbuch
LG 1.2	Laufbahngruppe 1, 2. Einstiegsamt
LG 2.1	Laufbahngruppe 2, 1. Einstiegsamt
LHO	Landeshaushaltsordnung
LKN	Landesbetrieb Küstenschutz, Nationalpark und Meeresschutz
LLUR	Landesamt für Landwirtschaft, Umwelt und ländliche Räume
LNatSchG	Landesnenschutzgesetz
LRH-G	Gesetz über den Landesrechnungshof Schleswig-Holstein
LV	Verfassung des Landes Schleswig-Holstein
MG	Maßnahmegruppe
Mio.	Millionen
Mrd.	Milliarden
MSL	Markt- und standortangepasste Landbewirtschaftung

NPG	Nationalparkgesetz
o. a.	oben angegeben
OrgBG	Anordnung über die Organisation der Bewährungs- und Gerichtshilfe
ÖPP	Öffentlich private Partnerschaften
PPP	Public-Private-Partnership
QM	Qualitätsmanagement
RK III	Projekt Reformkommission III
RP 2000	Regionalprogramm 2000
SchwabAV	Schwerbehinderten-Ausgleichsabgabe- verordnung
SGB	Sozialgesetzbuch
S.	Seite
TG	Titelgruppe
T€	Tausend Euro
Tit.	Titel
Tz.	Teilziffer
UK SH	Universitätsklinikum Schleswig-Holstein
UNB	Untere Naturschutzbehörden
u. a.	unter anderen/anderem
VE	Verpflichtungsermächtigung(en)
VO	Verordnung
VOB/B	Vergabe- und Vertragsordnung für Bauleistungen - Allgemeine Vertragsbedingungen für die Ausführung von Bauleistungen - DIN 1961
VwKostG	Verwaltungskostengesetz des Landes Schleswig-Holstein
WfbM	Werkstatt für behinderte Menschen
WTSH	Wirtschaftsförderung und Technologietransfer Schleswig-Holstein GmbH
z. B.	zum Beispiel
Ziff.	Ziffer
ZPW	Zukunftsprogramm Wirtschaft

Einleitung

1. Allgemeines

1.1 Bedeutung und Inhalt der Bemerkungen

Nach der Landesverfassung hat der Landesrechnungshof Schleswig-Holstein (LRH) das Ergebnis seiner Prüfungen jährlich gleichzeitig dem Landtag und der Landesregierung zu übermitteln. Das zusammengefasste Prüfungsergebnis ist in den Bemerkungen des LRH enthalten.

Die Bemerkungen mit dem Bericht des LRH zur Haushaltsrechnung bilden neben der Haushaltsrechnung des Finanzministeriums die Grundlage für die Entscheidung des Parlaments über die Entlastung der Landesregierung.

Da sich die Bemerkungen nicht auf ein bestimmtes Haushaltsjahr beziehen, berichtet der LRH in den Bemerkungen überwiegend über aktuelle Prüfungsergebnisse, um dem Landtag Gelegenheit zu geben, rechtzeitig Konsequenzen aus finanzwirksamen Vorfällen zu ziehen.

1.2 Zusammensetzung des Senats

Der Senat des LRH war im Zeitpunkt der Beschlüsse über die Bemerkungen 2010 wie folgt besetzt:

Präsident	Dr. Aloys Altmann
Vizepräsident	Aike Dopp
Ministerialdirigent	Dr. Ulrich Eggeling
Ministerialdirigentin	Dr. Gaby Schäfer
Ministerialdirigent	Claus Asmussen

Über den Inhalt der Bemerkungen entscheiden die Mitglieder des LRH kollegial als Senat. Den Vorsitz im Senat führt der Präsident.

1.3 Prüfungsverfahren

Das Prüfungsverfahren gliedert sich in verschiedene Phasen. Es beginnt mit der Prüfungsplanung und findet einen ersten Abschluss mit der Mitteilung des Prüfungsergebnisses an die zuständige Stelle. Anschließend wird der geprüften Stelle Gelegenheit gegeben, auf die Mitteilung zu erwidern, und das Prüfungsergebnis mit ihr erörtert. Auf dieser Grundlage entstehen dann die Beiträge, die in die Bemerkungen aufgenommen werden. Die Entwürfe der Beiträge sind den zuständigen Ministerien jeweils zuvor zur Stellungnahme zugeleitet worden. Falls Ergänzungen zu den Sachverhal-

ten oder abweichende Auffassungen vorgetragen worden sind, kommt dies in den Bemerkungen zum Ausdruck.

Der LRH kann keine Weisungen erteilen, um seine nicht justiziablen Prüfungsergebnisse zu vollziehen. Er sucht deshalb den Dialog mit den geprüften Stellen und Aufsichtsbehörden, um durch Argumente zu überzeugen. Darüber hinaus präsentiert und erläutert der LRH auch der Öffentlichkeit die Bemerkungen im Rahmen von Pressekonferenzen, Pressemitteilungen und Interviews.

Der LRH ist ein unabhängiges, mit verfassungsrechtlichem Sonderstatus versehenes Organ der Finanzkontrolle. Seine Mitglieder genießen den Schutz richterlicher Unabhängigkeit. Einflussnahmen und Einwirkungen auf seine Tätigkeit durch Parlament oder Regierung sind mit der Landesverfassung unvereinbar.

2. Entlastung des LRH

Die **Rechnung des LRH** wird vom Landtag geprüft, der auch über die Entlastung beschließt (§ 101 LHO).

Der Landtag hat dem LRH am 29.01.2010 einstimmig Entlastung für das Haushaltsjahr 2007 erteilt.¹

3. Besondere Prüfungsfälle und Sonderberichte

3.1 Eröffnungsbilanzen von 5 Kreisen geprüft

Durch eine Änderung der Gemeindeordnung ist es den Kommunen seit 2007 erlaubt, ihre Haushaltswirtschaft nach den Grundsätzen der kaufmännischen Buchführung zu führen. Von dieser Möglichkeit machen die Kommunen zunehmend Gebrauch.

Einen grundlegenden Schritt bei der Einführung des neuen kommunalen Rechnungswesens stellt die erstmalige vollständige Erfassung und Bewertung des Vermögens und dessen Gegenüberstellung mit den Schulden und sonstigen Verpflichtungen der Kommune dar. Dies geschieht in der Eröffnungsbilanz. Da diese die Ausgangsbasis für die laufende Rechnungslegung der Kommunen bildet, schreibt das kommunale Haushaltsrecht ihre Prüfung durch das örtliche Rechnungsprüfungsamt oder einen Ausschuss vor.

¹ Landtagssammeldrucksache 17/202 vom 26.01.2010; Plenarprotokoll 17/10, S. 750.

Bei der Prüfung der Eröffnungsbilanzen war zu berücksichtigen, dass die Rechts- und Verwaltungsvorschriften für das neue Rechnungswesen völlig neu waren. Sowohl die Kammereien als auch die Prüfungsbehörden mussten hier erst Erfahrungen sammeln. Da diese Situation eine gewisse Fehleranfälligkeit vermuten ließ, entschloss sich der LRH, sich als überörtliche Prüfungsbehörde möglichst frühzeitig in die Prüfung von Eröffnungsbilanzen einzuschalten. Ziel war es, zeitnahe Prüfungen zu gewährleisten, Doppelprüfungen zu vermeiden und in einem möglichst frühen Stadium Fehlentwicklungen zu erkennen und zu unterbinden.

Der LRH vereinbarte mit 5 Kreisen, die erforderlichen Prüfungen der Eröffnungsbilanzen in kooperativer Form durchzuführen. Diese hatten ihre Buchführung zum Anfang des Jahres 2007 bzw. 2008 umgestellt. Für die Prüfung wurden gemischte Teams gebildet, die jeweils aus Prüfungsbeamten des örtlichen Rechnungsprüfungsamts und des LRH bestanden. Die Teams führten die Prüfungen der Eröffnungsbilanzen je Kreis gemeinschaftlich durch und verfassten auch gemeinsam den jeweils erforderlichen Schlussbericht über die Prüfung. Diese Form der Zusammenarbeit von örtlicher und überörtlicher Prüfung ist in Schleswig-Holstein erstmalig praktiziert worden.

Die Prüfungen machten zahlreiche kleinere, aber auch finanziell bedeutende Änderungen in den vorgelegten Eröffnungsbilanzen notwendig. Viele Anpassungen der Eröffnungsbilanzen ergaben sich dabei aus dem Problem des sachgerechten Übergangs vom „alten“ kameralen auf das „neue“ kaufmännische Rechnungswesen zu einem bestimmten Stichtag. So ging es u. a. um die Abbildung von Haushaltsresten nach der kameralen Buchführung. Größerer wertmäßiger Anpassungsbedarf resultierte vor allem aus der Prüfung der Bewertung der Vermögensgegenstände, z. B. der Straßen und Gebäude. Hier waren häufiger Verstöße gegen das Anschaffungs- und Herstellungswert-Prinzip festzustellen. Probleme gab es auch bei der in Ausnahmefällen zulässigen Rückrechnung heutiger Anschaffungs- und Herstellungswerte.

Der LRH hat die Erkenntnisse aus den einzelnen Prüfungen in einem eigenständigen Bericht zusammengefasst. Dieser kann als Nachschlagewerk genutzt werden. Er dient dem Ziel, die Kommunen bei der Erstellung ihrer Eröffnungsbilanz zu unterstützen und ist auf der Internetseite des LRH veröffentlicht.

3.2 Hohe Fehlerquote bei der Gewährung von Leistungen für Unterkunft und Heizung

Die Arbeitslosenhilfe und Teile der Sozialhilfe wurden 2005 im SGB II zur Grundsicherung für Arbeitsuchende zusammengeführt. Für die laufenden Leistungen zum Lebensunterhalt ist die Bundesagentur für Arbeit, für die Leistungen für Unterkunft und Heizung (KdU) sind die Kreise und kreisfreien Städte zuständig. Um die Leistungen „aus einer Hand“ zu gewähren, haben 9 Kreise gemeinsam mit den regionalen Agenturen für Arbeit Arbeitsgemeinschaften (ARGEn) errichtet. Die Kreise Nordfriesland und Schleswig-Flensburg sind dagegen als zugelassene kommunale Träger für die Bewilligung aller Leistungen verantwortlich (Optionsmodell).

Für die KdU gaben die ARGEn im Prüfungszeitraum (01.01.2005 bis 30.06.2008) 891 Mio. € und die Optionskreise 152 Mio. € aus. An der Finanzierung beteiligten sich der Bund mit einem Drittel und die kreisangehörigen Gemeinden mit einem Viertel. Die Hauptlast tragen die Kreise. Mit einer Stichprobenprüfung nach mathematisch-statistischen Grundsätzen wurde die Gewährung der KdU geprüft und eine landesweite Hochrechnung mit 90 % Aussagesicherheit - getrennt nach ARGEn und Optionskreisen - vorgenommen.

Die Prüfung kommt zu folgenden wesentlichen Feststellungen und Empfehlungen:

Feststellungen

- Die Fehlerquote in der Sachbearbeitung lag nach konservativer und damit vorsichtiger Berechnung bei 80 %. Die Quote erfasst nur Fehler mit bezifferbaren finanziellen Auswirkungen. Daher ist die tatsächliche Fehlerquote höher. Sie nahm seit 2005 zu.
- Hochgerechnet auf den Gesamt-Fallbestand haben die festgestellten Mängel finanzielle Auswirkungen von 43,5 Mio. € bei den ARGEn und 10,5 Mio. € bei den Optionskreisen.
- Die finanziellen Auswirkungen belasten überwiegend die Kreise und Gemeinden:

	Mängel zulasten von		
	Kommunen %	Kunden %	Bund %
ARGEn	72,0	20	8,0
Optionskreise	74,5	25	0,5

- Der Hauptgrund für die hohe Fehlerquote ist die systembedingte Fluktuation des Personals der neu eingerichteten Verwaltung. Die ARGEn und Optionskreise wurden zeitlich befristet eingerichtet. Daher sind die Beschäftigten überwiegend mit befristeten Arbeitsverträgen, Abordnungen oder Zuweisungen tätig gewesen. Es fehlten berufliche Fortentwicklungsmöglichkeiten. Die Folge waren Verunsicherung und Abwanderung der Beschäftigten. Das Urteil des Bundesverfassungsgerichts in 2007, wonach die ARGEn eine unzulässige Mischverwaltung darstellen, und die bisher nicht geklärte neue Organisationsform haben diese Fluktuation noch verstärkt. Viele Beschäftigte hatten keine ausreichende Grundqualifikation. Zusammen mit fehlender Fortbildung und geringen Einarbeitungszeiten bei gleichzeitig hoher Arbeitsdichte führt dies zu einer strukturellen Überlastung des Personals.
- Die Aufteilung in Leistungen des Bundes und der Kommunen, die mangelnde Qualität der Arbeitshinweise und die Unzulänglichkeiten des EDV-Programms "A2 LL" erschweren ebenfalls die Sachbearbeitung.

Empfehlungen

- Für die künftige Organisation der Grundsicherung für Arbeitssuchende ist dringend eine tragfähige und dauerhafte Lösung zu schaffen. Dies könnte die Fluktuation auf ein normales Maß reduzieren und eine konsequente Qualifizierung des Personals ermöglichen.
- Innerhalb der ARGEn sollten geeignete finanzielle und qualitative Ziele für eine verbesserte Sachbearbeitung vereinbart werden. Die steuerungsrelevanten Informationen sind über das Controlling bereitzustellen.
- Es ist eine auf eine einheitliche Rechtsanwendung hinwirkende und unterstützende Rechtsaufsicht durch das Ministerium sowie eine wirksame Fachaufsicht seitens der Kreise nötig. Die Arbeitshinweise sind zu kurzen, klaren und leicht umsetzbaren Richtlinien zu entwickeln. Sie sind den Beschäftigten in geeigneter Weise zur Verfügung zu stellen und zeitnah fortzuschreiben. Die Kreise müssen sicherstellen, dass die Geschäftsführung der ARGE auch für die kommunalen Leistungen eine ordnungsgemäße Fachaufsicht ausübt. Hierzu sind in regelmäßigen Abständen Stichprobenkontrollen durch den Kreis durchzuführen.

Fazit

Die Sachbearbeitung der KdU hatte eine nicht akzeptable schlechte Qualität. Alle Beteiligten haben im Rahmen ihrer Zuständigkeit die o. a. Empfehlungen umzusetzen.

3.3 **Wohin steuert das Finanzministerium in Sachen Öffentlich-Privater Partnerschaften?**

2004 vereinbarten das Finanzministerium und die Investitionsbank (IB), ein Kompetenzzentrum für öffentlich-private Partnerschaften (ÖPP) bei der IB einzurichten. Die Aufgaben des Kompetenzzentrums waren nach dem Aufgabenübertragungsvertrag (AÜV) im Wesentlichen:

- Standards zu entwickeln,
- Netzwerke zu bilden,
- geeignete Vorhaben zu identifizieren und
- Wirtschaftlichkeitsvergleiche durchzuführen.

Angekündigt war, dass der IB von Beginn an ein adäquater Ansprechpartner zur Seite gestellt würde, um die Interessen des Landes vertreten zu können. Jedoch erst eineinhalb Jahre später wurde das „Team PPP“ als Koordinierungsstelle beim Finanzministerium eingerichtet.

Ursprünglich sollte die IB ÖPP mit Mitteln aus dem eigenen Produktentwicklungsbudget etablieren. Dennoch überwies das Land dem Kompetenzzentrum Ende 2005 kurzfristig 1 Mio. € aus dem Schleswig-Holstein Fonds. Zusätzlich wurde der IB Ende 2007 ein Betrag von 2 Mio. €, wiederum aus dem Schleswig-Holstein Fonds, bereitgestellt. Die bisherigen Mittel waren noch nicht aufgebraucht. In Absprache mit dem Finanzministerium flossen außerdem die Zinsen aus der Anlage der Landesmittel dem Kompetenzzentrum zu. So konnte die IB über Jahre hohe Beträge anlegen, die bis heute nicht verbraucht wurden. Die Art und Weise, wie Haushaltsmittel bereitgestellt wurden, ist unwirtschaftlich und widerspricht der Landeshaushaltsordnung (LHO). Dies betrifft auch die Änderungsverträge zum AÜV.

Neben den Fondsmitteln erzielte das Kompetenzzentrum weitere Erträge innerhalb und außerhalb Schleswig-Holsteins. So übernahm es auch Aufträge für den Bund und andere Bundesländer. Seitens des Finanzministeriums ist zu klären, wie viel überregionales Engagement mit dem EU-Beihilferecht vereinbar ist.

Schleswig-Holstein beteiligt sich seit 2009 auch an der ÖPP Deutschland AG. Der Anteil von 100.000 € wurde aus den dem Kompetenzzentrum bereitgestellten Mitteln entnommen. Das Land hat seine Beteiligung aber nicht transparent im Haushalt dargestellt. Dieses Vorgehen steht weder im Einklang mit dem AÜV noch mit der LHO.

Die ÖPP Deutschland AG soll für das Land vorrangig „Großprojekte“ durchführen. Das Finanzministerium geht davon aus, dass es keine Kon-

kurrenzsituation zwischen dem IB-Kompetenzzentrum und der ÖPP Deutschland AG geben wird. Der LRH stimmt hingegen mit der IB überein, dass sich die Beteiligung des Landes an der ÖPP Deutschland AG sehr wohl auf ihr Geschäft auswirken wird. Die Beschränkung der IB auf kleine kommunale Projekte lässt nach Ansicht des LRH keine kostendeckende Aufgabenwahrnehmung des Kompetenzzentrums zu.

Das Finanzministerium sollte daher prüfen, ob das Kompetenzzentrum in diesen Rahmenbedingungen künftig wirtschaftlich arbeiten kann.

Das **Finanzministerium** hat angekündigt, mit der IB abzustimmen, wie im Rahmen eines Gesamtkonzepts die bestmögliche Fortführung des Kompetenzzentrums erreicht werden kann.

Bericht zur Landeshaushaltsrechnung und Vermögensübersicht

4. Entlastung der Landesregierung für das Haushaltsjahr 2007

Der Landtag hat die Landesregierung am 19.03.2010 gemäß Art. 55 Abs. 2 Landesverfassung für das Haushaltsjahr 2007 entlastet.¹

5. Abschluss der Haushaltsrechnung 2008

Die Landesregierung hat dem Landtag zu ihrer Entlastung die Haushaltsrechnung und Vermögensübersicht am 24.11.2009 vorgelegt.²

5.1 Grundlagen der Haushaltsführung waren

- das Haushaltsstrukturgesetz zum Haushaltsplan 2007/2008 (Haushaltsstrukturgesetz 2007/2008 - HStrG) vom 14.12.2006³,
- Art. 2 des Gesetzes zur Änderung des Schulgesetzes und des Haushaltsgesetzes 2007/2008 vom 11.03.2008⁴,
- Art. 3 des Gesetzes zur Weiterentwicklung und Verbesserung des Schutzes von Kindern und Jugendlichen in Schleswig-Holstein vom 29.05.2008⁵ und
- der Haushaltsführungserlass des Finanzministeriums vom 19.12.2007⁶.

5.2 Der Haushaltsplan weist Einnahmen und Ausgaben von jeweils

11.029.969.500 €

sowie Verpflichtungsermächtigungen (VE) von 599.317.000 € aus.

Das **Haushalts-Soll** beträgt nach Vollzug des Haushalts in Einnahmen und Ausgaben

11.058.444.300 €

Es ist gegenüber dem Haushaltsplan um 28,5 Mio. € (0,3 %) gestiegen.

¹ Plenarprotokoll 17/16, S. 1237, Sammeldrucksache 17/406.

² Landtagsdrucksache 17/91.

³ GVOBl. Schl.-H. 2006, S. 309.

⁴ GVOBl. Schl.-H. 2008, S. 148.

⁵ GVOBl. Schl.-H. 2008, S. 274.

⁶ Umdruck 16/2692.

Entwicklung des Haushalts-Solls in €

Rechtliche Grundlage	Einnahmen	Ausgaben	VE
(1) Haushaltsplan lt. HStrG 2007/2008 vom 14.12.2006	11.029.969.500	11.029.969.500	599.317.000
(2) Gesetz zur Änderung des Schulgesetzes und des Haushaltsgesetzes 2007/2008	-	+ 1.158.000 - 1.158.000	
(3) Gesetz zur Weiterentwicklung und Verbesserung des Schutzes von Kindern und Jugendlichen in Schleswig-Holstein (Kinderschutzgesetz); Änderung des Haushaltsgesetzes 2007/2008	-	+ 1.138.700 - 1.138.700	+ 3.480.000
(4) Einwilligungen des Finanzministeriums in zusätzliche Einnahmen und Ausgaben und VE, die als Änderung des Haushalts-Solls gelten:			
§ 7 Abs. 1 HStrG 2007/2008	+ 2.854.300	+ 2.854.300	+ 20.000
§ 18 Abs. 11 HStrG 2007/2008	- 11.571.800	- 11.571.800	
§ 18 Abs. 18 HStrG 2007/2008	+ 33.949.500	+ 33.949.500	
§ 27 Abs. 1 HStrG 2007/2008	+ 3.242.800	+ 3.242.800	
Summe Haushalts-Soll	11.058.444.300	11.058.444.300	602.817.000

Der **kassenmäßige Abschluss** nach § 82 LHO (Ist-Ergebnisse ohne Haushaltsreste) ist ausgeglichen. Die Ist-Einnahmen und -Ausgaben betragen

11.676.315.858,33 €

Sie überschreiten das Haushalts-Soll um 617,9 Mio. € (5,6 %).

Die Ist-Einnahmen und -Ausgaben haben sich im Vergleich zum Vorjahr (11.889,4 Mio. €) um 213,1 Mio. € (- 1,8 %) vermindert.

Aus der Differenz der Nettoeinnahmen ¹ von	8.311.437.059,60 €
und der Nettoausgaben ² von	8.605.071.018,89 €
ergibt sich ein Finanzierungsdefizit von	293.633.959,29 €

¹ Gesamteinnahmen abzüglich Schuldenaufnahme am Kreditmarkt, Entnahmen aus Rücklagen, Fonds und Stöcken, Einnahmen aus Überschüssen aus Vorjahren.

² Gesamtausgaben abzüglich Tilgungsausgaben, Zuführungen an Rücklagen, Fonds und Stöcke, Ausgaben zur Deckung von Fehlbeträgen aus Vorjahren.

Deckung des Finanzierungsdefizits in €

Einnahmen aus Kredit am Kreditmarkt	3.217.371.381,38	
abzüglich Ausgaben zur Tilgung am Kreditmarkt	2.722.465.599,20	
= Nettokreditaufnahme		494.905.782,18
zuzüglich Entnahme aus Rücklagen	147.507.417,35	
abzüglich Zuführung an Rücklagen	348.779.240,24	
= Rücklagenerhöhung		- 201.271.822,89
Finanzierungsmittel		293.633.959,29

Das mit dem Haushaltsplan 2008 erwartete Finanzierungsdefizit von 1.264.625.200 € wurde um 970.991.240,71 € unterschritten (- 76,8 %). Das war nur möglich, weil das Land zusätzlich 950 Mio. € aus Steuern und Länderfinanzausgleich einnahm.

- 5.3 Der Haushaltsabschluss gemäß § 83 Nr. 2 d LHO (Ist-Ergebnisse mit Haushaltsresten) weist ein **rechnungsmäßiges Jahresergebnis** von + 49.371.677,26 € aus. Dies entspricht der Differenz der aus dem Haushaltsjahr 2007 (112.639.160,22 €) und der in das Haushaltsjahr 2009 (63.267.482,96 €) übertragenen Einnahme- und Ausgabereste.
- 5.4 Das **rechnungsmäßige Gesamtergebnis** nach § 83 Nr. 2 e LHO schließt mit - 63.267.482,96 € ab. Die nach 2009 übertragenen Einnahmereste (45.470.436,88 €) reichen nicht, um die Ausgabereste (108.737.919,84) zu decken.

6. Feststellungen zur Haushaltsrechnung und Vermögensübersicht

Das Initiativrecht für einen Nachtragshaushalt liegt ausschließlich bei der Landesregierung. Fachgesetze sollen nicht gleichzeitig das Haushaltsgesetz ändern.

Der Haushalt 2008 ist verfassungswidrig. Hohe Steuereinnahmen ermöglichten im Haushaltsvollzug Kreditaufnahmen unterhalb der Verfassungsgrenze.

Der Landeshaushalt weist die Ausgaben der Ressorts für das Statistikamt Nord noch nicht transparent aus. Die Ausgaben für die Statistiken sind im Haushalt 2011 in den Einzelplänen der Ressorts zu veranschlagen.

Einige Ressorts haben Haushaltsansätze ohne Einwilligung des Finanzministeriums überschritten.

Die Ressorts melden immer noch zu hohe Verpflichtungsermächtigungen an. Nur die Hälfte wurde in Anspruch genommen. Das Finanzministerium sollte die Haushaltsansätze im Folgejahr in Höhe der nicht genutzten Verpflichtungsermächtigungen sperren.

Obwohl das Land kein Geld hat, steigen die Rücklagen auf dem Papier um über 240 Mio. € auf 700 Mio. € Künftige Ausgaben aus diesen Rücklagen sind noch nicht finanziert!

Das Bildungsministerium hat 5,8 Mio. € zu Unrecht der Rücklage für personalwirtschaftliche Maßnahmen zugeführt. Es wird diese Rücklagenzuführung 2010 in Abgang stellen.

Die Rücklage Tarif- und Besoldungserhöhungen ist zu streichen.

Die Vermögensübersicht stellt die Vermögenslage des Landes noch nicht vollständig dar:

- Das Grundvermögen ist noch nicht komplett erfasst und bewertet. Das Land arbeitet daran.
- Das bewegliche Vermögen ist bislang nur unvollständig dargestellt.
- Erstmals weist das Land Versorgungslasten als Verschuldung aus. Diese Darstellung weist jedoch Mängel auf.
- Das Landesschuldbuch wird nicht vollständig auf der Basis der gesetzlichen Grundlagen geführt. Es fehlen Schuld-

scheindarlehen in Höhe von 13,8 Mrd. € und Wertpapieremissionen.

- **Das Landesschuldbuchrecht, das im Wesentlichen aus 1949 und 1950 stammt, muss dringend aktualisiert werden.**

6.1 **Feststellungen: Vorlage der Unterlagen früher und besser**

Nach Art. 55 Abs. 1 Satz 2 Landesverfassung (LV) hat die Landesregierung dem Landtag die Haushaltsrechnung mit einer Übersicht über das Vermögen und die Schulden des Landes vorzulegen. Der LRH berichtet dem Landtag und der Landesregierung zur Haushaltsrechnung unmittelbar.

Das Finanzministerium hat die Bücher wieder früh, am 19.01.2009, geschlossen (Haushaltsjahr 2007: 24.01.2008).

Die obersten Landesbehörden hatten die Unterlagen für die Prüfung der Haushaltsrechnung und der Vermögensübersicht bis zum 15.05.2009 vorzulegen. Bis zu diesem Termin lagen dem LRH die Unterlagen größtenteils vor. Insgesamt wurden 6 Ergänzungen (2007: 4) nachgereicht und 9 Korrekturen (2007: 16) der bereits abgegebenen Unterlagen vorgelegt. Dem LRH standen die für die Prüfung vorzulegenden Unterlagen vollständig am 14.10.2009 (Vorjahr: 17.11.2008) zur Verfügung.

6.2 **Nachtragshaushalte, die keine sind ...**

Mit

- dem Gesetz zur Änderung des Schulgesetzes und des Haushaltsgesetzes 2007/2008 vom 11.03.2008¹ und
- dem Gesetz zur Änderung des Gesetzes zur Weiterentwicklung und Verbesserung des Schutzes von Kindern und Jugendlichen in Schleswig-Holstein vom 29.05.2008²

hat das Parlament die jeweiligen Fachgesetze geändert. Die daraus resultierenden Mehrausgaben und deren Deckungen hat es durch Änderungen des Haushaltsgesetzes mit Art. 2 und 3 des jeweiligen Gesetzes im Haushaltsplan 2008 veranschlagt. Damit hat das Parlament die Landesregierung ermächtigt, zusätzliche freiwillige Ausgaben zu leisten. Für Zuschüsse an private Schulen und den Betrieb von Kinderschutzeinrichtungen stellte es jeweils 1,2 Mio. € sowie zusätzliche Verpflichtungen von 3,5 Mio. € zur Verfügung. Rechtsansprüche auf Landesleistungen wurden damit nicht begründet. Zur Finanzierung der zusätzlichen Ermächtigungen wurden Ansätze bei anderen Titeln gekürzt.

¹ GVOBl. Schl.-H. 2008, S. 148.

² GVOBl. Schl.-H. 2008, S. 270 f.

Die Landesregierung stellt diese Änderungen des Haushaltsplans in der Haushaltsrechnung als notwendige Deckung von Ausgaben gemäß Art. 54 LV dar.¹ Diese Darstellung verkennt, dass mit beiden Gesetzen das bereits verabschiedete Haushaltgesetz verändert wurde. Haushaltsgesetze können jedoch nur über Nachtragshaushalte geändert werden.

Gemäß Art. 50 Abs. 3 LV bringt die Landesregierung Entwürfe zur Änderung des Haushaltsgesetzes und des Haushaltsplans in den Landtag ein. Für Nachträge zum Haushaltsgesetz und zum Haushaltsplan gelten die gleichen Regeln wie für die Aufstellung des Ursprungshaushalts.² Damit liegt das Initiativrecht zur Änderung eines verabschiedeten Haushaltsgesetzes und des Haushaltsplans allein bei der Landesregierung. Der Exekutive obliegt also die Budgetinitiative. Nachträge in Form parlamentarischer Initiativanträge sind ausgeschlossen.³

Dies gilt nicht ohne Grund: Ist ein Haushalt durch das Parlament verabschiedet, geht seine Ausführung auf die Verwaltung über. Diese bewirtschaftet den Haushalt. Sie darf ihn nur in den engen Grenzen der Landesverfassung, der LHO sowie der Bestimmungen des Haushaltsgesetzes verändern (über- und außerplanmäßige Ausgaben und Verpflichtungsermächtigungen nach §§ 37, 38 LHO).

Die Landesregierung entscheidet selbst, ob sie von ihrem Initiativrecht Gebrauch machen will oder muss. Mit einem Nachtragshaushalt sollte sie den Haushalt nur dort anpassen, wo dies unabweisbar und unvorhergesehen ist. Damit soll kein gänzlich anderer Haushalt aufgestellt werden⁴, sondern das Budgetrecht des Parlaments auch während des Haushaltsvollzuges gewährleistet bleiben.⁵ Aus Sicht eines Finanzministers sind Nachtragshaushalte problematisch, weil sie Begehrlichkeiten der Ressorts wecken und zu Mehrausgaben führen können.

Mit den beiden Änderungen des Haushaltsgesetzes 2008 wurden keine unvorhergesehenen und unabweisbaren zusätzlichen Ausgaben bewilligt. Vielmehr hat das Parlament wünschenswerte freiwillige Ausgaben des Landes erhöht und sie durch Umschichtung gedeckt.

¹ Haushaltsrechnung und Vermögensübersicht für das Haushaltsjahr 2008, Landtagsdrucksache 17/91, S. 2.

² § 33 LHO.

³ Vgl. Piduch: Bundeshaushaltsrecht, Kommentar, 10. Lieferung der 2. Aufl., Dez. 2005, RN 75 zu Art. 110 GG und RN 2 zu § 33 BHO sowie Caspar, Ewert, Nolte, Waack: Verfassung des Landes Schleswig-Holstein, 2006, RN 29 zu Art. 50 LV.

⁴ Piduch: Bundeshaushaltsrecht, Kommentar, 10. Lieferung der 2. Aufl., Dez. 2005, RN 3 zu § 33 BHO.

⁵ von Mutius, Wuttke, Hübner: Kommentar zur Landesverfassung Schleswig-Holstein, Kiel 1995, RN 29 zu Art. 50 LV.

Mit beiden Änderungsgesetzen wurde zudem gegen die geltenden Regeln für Nachtragshaushalte (§ 33 LHO) verstoßen. Es gibt weder einen aktualisierten Haushaltsplan noch einen angepassten Gesamtplan mit Haushalts- und Finanzierungsübersichten über den Gesamthaushalt.

Weiterhin bestätigen die beiden Änderungsgesetze zum Haushalt 2007/2008 die Nachteile eines Doppelhaushalts: Korrekturen sind nur in engen Grenzen nach den Maßstäben von §§ 37 und 38 LHO möglich. Der Landtag beraubt sich seines Rechts, im zweiten Jahr eines Doppelhaushalts neue wünschenswerte Akzente im Haushalt zu setzen. Doppelhaushalte bedürfen mehrfach einer Nachsteuerung und erfordern damit Nachtragshaushalte, wie sie § 33 LHO regelt.

Das **Finanzministerium** erklärt, dass der Gesetzgeber mit den beiden Fachgesetzen jeweils auch Änderungen des Haushaltsgesetzes verknüpft habe. Eine derartige Entscheidung liege in der Kompetenz der Legislative, ebenso wie die Entscheidung, Zwei-Jahres-Haushalte zu verabschieden.

Der **LRH** bleibt bei seiner Feststellung.

6.3 **Noch keine Transparenz und Ressortverantwortung für Statistiken erreicht**

Im Epl. 04 (Innenministerium) sind 14,7 Mio. € für laufende Zuschüsse¹ an das Statistische Amt für Hamburg und Schleswig-Holstein - Anstalt des öffentlichen Rechts (Statistikamt Nord) veranschlagt.² Hiervon entfällt etwa die Hälfte auf Entgelte für Statistiken, die den übrigen Ressorts zugeordnet wurden. Die andere Hälfte ist vorgesehen für Leistungsentgelte der Statistiken des Innenministeriums sowie für Statistiken, die verschiedene Ressorts betreffen und deren Kosten bislang nicht zugeordnet werden konnten.

Die Freie und Hansestadt Hamburg (FHH) und das Land Schleswig-Holstein haben einen Staatsvertrag über die Errichtung eines gemeinsamen Statistischen Amtes geschlossen. Die FHH zahlt dem Amt jährlich einen Zuschuss. Dieser ist im Einvernehmen mit Schleswig-Holstein festzulegen.³ Das Land erstattet der FHH die anteiligen Kosten auf der Basis von Ergebnissen der Kosten- und Leistungsrechnung. Für Schleswig-Holstein wickelt das Innenministerium alle Abrechnungen für das Statistikamt Nord mit der FHH ab. Es zahlt den Landesanteil Schleswig-Holsteins einschließlich der Entgelte für Statistiken durch monatliche Abschläge an

¹ Ohne Investitionen.

² Titel 04 01 MG 07 685 09.

³ § 10 Abs. 1 des Staatsvertrags.

die FHH. Diese leitet die Anteile beider Länder an das Statistikamt Nord weiter.

Mit dem Haushalt 2007/2008 ist auf der Basis des Staatsvertrags folgendes Abrechnungsverfahren eingerichtet worden:

- Das Statistikamt Nord erstellt für Schleswig-Holstein eine Übersicht der Kosten einzelner - noch nicht aller - Statistiken, die die Ressorts in Auftrag gegeben haben. Es rechnet aber nicht mit den Ressorts ab; dies macht das Innenministerium.
- Damit die Ressorts diese Abrechnung begleichen können, setzt das Finanzministerium Mittel in Höhe des Rechnungsbetrages aus dem Epl. 04 auf neue Zuschusstitel in den Ressorthaushalten um (§ 8 Abs. 34 HStrG 2008).
- Aus diesen Mitteln finanzierten die Ressorts die von ihnen 2008 zu zahlenden Rechnungen von 7,6 Mio. €. Sie leisteten ihre Zahlungen aber nicht aus den neu eingerichteten Zuschusstiteln, sondern aus ebenfalls neu eingerichteten Verrechnungstiteln: Die Ressorts überwiesen 15 Zahlungen auf den Einnahme-Verrechnungstitel des Innenministeriums. Die jeweiligen Zuschusstitel der Ressorthaushalte wurden nicht belastet; sie dienten lediglich als Deckung für die Zahlungen.
- Obwohl die Zahlungen aus Verrechnungstiteln gebucht wurden, überwiesen die Ressorts die Rechnungsbeträge mittels Banküberweisung vom Land an das Land.
Das Innenministerium hat zugesagt, die Ressorts künftig aufzufordern, diese Zahlungen im Wege der Verrechnung vorzunehmen.

Das Verfahren wurde mit dem Haushalt 2009/2010 modifiziert. Im Epl. 05 (Finanzministerium) wurden erstmals Ausgaben für Statistiken in vollem Umfang direkt veranschlagt, im Epl. 06 (Ministerium für Wissenschaft, Wirtschaft und Verkehr) nur teilweise. Für alle übrigen Einzelpläne blieb es bei dem 2007 eingeführten Verfahren.

Mit dem modifizierten Verfahren will die Landesregierung dem Vorschlag des LRH folgen, die Fach- und Finanzverantwortung der Ressorts für die von ihnen in Auftrag gegebenen Statistiken zusammenzuführen.¹ Die Ressorts sollen die Kosten „ihrer“ Statistiken künftig aus ihren eigenen Haushalten finanzieren.

Der nunmehr erreichte Verfahrensstand wird diesem Ziel noch nicht gerecht. Die Finanzverantwortung ist bislang - mit Ausnahme des Epl. 05 - nicht auf die Ressorts übergegangen. Sie liegt immer noch beim Innenministerium. Die Ausgaben für Statistiken werden weder in den Haushalten

¹ Vgl. Bemerkungen 2009 des LRH, Nr. 11.

der Ressorts veranschlagt noch in den einzelnen Haushaltsplänen transparent dargestellt. Mit diesem Verfahren ist lediglich ein erster Schritt getan. Haushaltsklarheit und Haushaltswahrheit werden noch nicht erreicht. Auch fördert die jetzige zentrale Veranschlagung nicht das aufgabenkritische Denken.

Mit dem Haushalt 2011 sollte die Landesregierung daher die Fach- und Finanzverantwortung in den Ressorthaushalten vollständig zusammenzuführen. Dazu sollten die Ausgaben für Statistiken unmittelbar in den Einzelplänen aller Ressorts als sächliche Verwaltungsausgaben und nicht wie bisher als Zuschüsse veranschlagt werden. Der Umweg über die Verrechnung mit dem Innenministerium sollte vermieden werden. Stattdessen könnte das Innenministerium die jeweiligen Ausgabetitel in den Ressorthaushalten bewirtschaften. Sofern die Ansätze in den Ressorthaushalten nicht reichen sollten, hätten die Ressorts im Rahmen ihrer Finanzverantwortung die notwendige Deckung zu erbringen. Sollten die Ressorts diese Lösung nicht akzeptieren, könnte das Innenministerium das Statistikamt Nord auffordern, seine Rechnungen - so wie jeder andere Lieferant - direkt an das jeweils Auftrag gebende Ressort zu schicken. Der Staatsvertrag müsste in diesem Fall allerdings angepasst werden.

Das Innenministerium sollte zudem das Statistikamt Nord auffordern, seine Kosten- und Leistungsrechnung weiter auszubauen, so dass es die Kosten jeder einzelnen Statistik darstellen kann - zumindest den schleswig-holsteinischen Anteil.¹

Das **Finanzministerium** weist darauf hin, dass die in Rechnung gestellten Statistiken häufig aufgrund gesetzlicher Vorschriften zu erstellen seien. Die Kosten würden soweit möglich den fachlich zuständigen Ressorts zugeordnet. Insoweit sei eine Finanzverantwortung der Ressorts nur eingeschränkt umsetzbar.

Die Ressorts sind in der Regel an der Entwicklung und Fortschreibung der Statistiken beteiligt. Der **LRH** schlägt vor, dass die Landesregierung die Zuordnung der Finanzverantwortung festlegt.

6.4 **Haushaltsüberschreitungen: Noch immer 0,35 Mio. € ohne Einwilligung des Finanzministeriums**

Den Dienststellen stehen in einem Haushaltsjahr die Ansätze des Haushaltsplans und die Ausgabereste des Vorjahres zur Verfügung. Unter bestimmten Bedingungen kann das Finanzministerium aufgrund des Haus-

¹ Vgl. Bemerkungen 2009 des LRH, Nr. 11.

haltsgesetzes dieses Haushalts-Soll ändern. Darüber hinaus darf das Finanzministerium in über- oder außerplanmäßige Ausgaben einwilligen, wenn Ausgaben unvorhergesehen und unabweisbar sind (Notbewilligungsrecht gemäß § 37 Abs. 1 LHO).

Die Haushaltsansätze wurden bei 31 Titeln (2007: 24) um 25,1 Mio. € überschritten (2007: 6 Mio. €). Davon waren 0,5 Mio. € außerplanmäßige Ausgaben, bei den restlichen Überschreitungen handelt es sich um überplanmäßige Ausgaben.

Haushaltsüberschreitungen je Einzelplan und Hauptgruppen in €

Epl.	Personal- ausgaben HGr. 4	Sächliche Verwaltungs- ausgaben HGr. 5	Zuwen- dungen HGr. 6	Investi- tionen HGr. 8	Gesamt
04		1.344.941	414.704		1.759.645
06		502.178	7.619.083	1.090.714	9.211.975
07	13.398	19.980	280.012		313.390
09		155.005	13.339		168.344
10			1.624.682		1.624.682
11	11.615.116		116.798		11.731.914
12				6.786	6.786
13		5.123	9.425	316.838	331.386
Summe	11.628.514	2.027.227	10.078.043	1.414.338	25.148.122

Die Zahlen sind gerundet.

- 6.4.1 Die **Haushaltsüberschreitungen ohne Einwilligung des Finanzministeriums** betragen 0,35 Mio. € bei 5 Titeln (2007: 0,29 Mio. € bei 9 Titeln). Gründe waren: 3 Anträge auf überplanmäßige Ausgaben wurden nicht rechtzeitig gestellt, in einem Fall wurde ein Haushaltsvermerk nicht beachtet und bei einem Titel wurde irrtümlich ein zu hoher Ausgabestrest gebildet. Der LRH fordert die Dienststellen auf, die in den Haushaltsplänen und im Haushaltsgesetz vorgegebenen Ermächtigungen zu beachten. Dies hat bereits der Landtag in seinen Voten zu den Bemerkungen 2008 bekräftigt.¹
- 6.4.2 **Überschreitungen** sind im Entstehungsjahr auszugleichen. Wenn dies nicht gelingt, ist der Betrag im Folgejahr einzusparen. Im Haushaltsjahr 2008 waren für Überschreitungen aus 2006 noch 68.627 € zu erwirtschaften. Der Betrag wurde 2008 eingespart. Aus dem Haushaltsjahr 2007 waren insgesamt noch 160.719 € auszugleichen. Auch dieser Betrag wurde erbracht.

¹ Vgl. Votum zu Nr. 6.4 der Bemerkungen 2008 des LRH, Landtagsdrucksache 16/2331 S. 3.

6.5 Haushaltsreste: Dienststellen buchen besser als im Vorjahr

Ausgabereste entstehen nicht automatisch in Höhe der am Jahresende verbliebenen Ausgabeermächtigung. Sie werden einzeln in Höhe der eingegangenen Verpflichtungen gebildet. Sie sind eine Ausnahme vom Grundsatz der zeitlichen Bindung einer Ausgabeermächtigung.

Nach § 45 LHO gebildete Ausgabereste bleiben bis zum übernächsten Haushaltsjahr verfügbar. Bei Bauten gilt dies ab Inbetriebnahme.

Wie in den Vorjahren durften der Landtag, die Staatskanzlei und die Ministerien Reste selbst bilden. Das Finanzministerium willigte nach § 45 Abs. 3 LHO und den Bestimmungen des Haushaltsführungserlasses in die Inanspruchnahme der Haushaltsreste ein. Die Freigabe der Reste erfolgte in der Regel nur gegen Deckung.

- 6.5.1 Die Summe der Ausgabereste ist im Vergleich zum Vorjahr deutlich gesunken:

Entwicklung der Ausgabereste

Haushaltsjahr von → nach	Ausgabereste Mio. €	Änderung gegenüber dem Vorjahr	
		Mio. €	in %
2006 → 2007	154,4	+ 0,9	+ 0,6
2007 → 2008	154,4	-	-
2008 → 2009	108,7	- 45,7	- 29,6

- 6.5.2 Es wurden Einnahmereste für noch erwartete Erstattungen des Bundes (2,9 Mio. €), Zuweisungen der Europäischen Union (2,6 Mio. €) und aus der Kreditaufnahme (40 Mio. €) gebildet:

Entwicklung der Einnahmereste

Haushaltsjahr von → nach	Einnahmereste Mio. €	Änderung gegenüber dem Vorjahr		darunter Einnahmen aus Kredit Mio. €
		Mio. €	in %	
2006 → 2007	58,5	- 90,0	- 60,6	50,0
2007 → 2008	54,6	- 3,9	- 6,7	50,0
2008 → 2009	45,5	- 9,1	- 16,7	40,0

Die Restkreditermächtigung aus 2007 von 50 Mio. € wurde in 2008 nicht in Anspruch genommen und in Abgang gestellt.

- 6.5.3 Der Finanzausschuss hat in seinem Votum zu den Bemerkungen 2009 daran erinnert, dass die **Haushaltsreste** nach der LHO und den Vorgaben

des Finanzministeriums zu bewirtschaften sind¹. Die Fehler des Vorjahres (2007) waren: Keine Zuweisung und Bewirtschaftung der Reste zum Buchungsabschnitt 005, fehlerhafte Anwendung der Deckungsfähigkeit von Ausgaberesten, Einbeziehung der Ausgabereste in die Deckungsringe des laufenden Haushalts. Eine stichpunktartige Prüfung Anfang 2009 hat ergeben, dass die Dienststellen die Bewirtschaftung der Haushaltsreste 2008 verbessert haben.

6.6 **Festlegungen: Eine weitere Verbesserung ist möglich**

Dienststellen dürfen nicht mehr ausgeben als die jeweiligen Haushaltsansätze zulassen. Im Rahmen der Ansätze dürfen sie Ausgaben leisten oder Festlegungen vornehmen. Eingegangene Verpflichtungen aus dem Haushaltsansatz sind in der Buchführung des Landes festzulegen (§ 71 LHO). Eine Festlegung mindert wie eine Auszahlung den Haushaltsansatz. Die Dienststellen müssen Festlegungen durch die Anordnung von Ausgaben abwickeln. Am Jahresende darf die Summe der Ausgaben und der nicht abgewickelten Festlegungen den Haushaltsansatz nicht überschreiten. Die nicht abgewickelten Festlegungen bleiben bestehen und belasten das Folgejahr.

Nicht abgewickelte Festlegungen dürfen am Jahresende nur verbleiben, wenn eine der folgenden Voraussetzungen erfüllt ist:

- Es handelt sich um Ausgaben für laufende Geschäfte.
- Bei einer Buchungsstelle sind Minderausgaben vorhanden und werden als Ausgabereste übertragen.
- In Vorjahren wurden Verpflichtungsermächtigungen (VE) in Anspruch genommen, zu deren Einlösung Haushaltsansätze in kommenden Jahren veranschlagt wurden.

Bei allen anderen verbleibenden Festlegungen handelt es sich um unzulässige Haushaltsüberschreitungen. Denn das Land darf nur Verpflichtungen für Ausgaben in künftigen Jahren eingehen, wenn der Haushaltsplan dazu ermächtigt (§ 38 Abs. 1 LHO) oder wenn es sich um übertragbare Ausgaben handelt.

Die Buchführung weist nicht abgewickelte Festlegungen von insgesamt 64,5 Mio. € aus (2007: 105,6 Mio. €). Davon waren 2,6 Mio. € (Vorjahr: 7 Mio. €) im Buchführungsverfahren zu viel vorhanden. Der Grund: Einige Dienststellen hatten vergessen, Festlegungen als erledigt zu kennzeichnen.

¹ Landtagsdrucksache 17/377, S. 4.

Im Haushaltsvollzug haben die Bewirtschafter zu kontrollieren, inwieweit die erteilten Ermächtigungen eingehalten worden sind. Hierzu gehört auch die Prüfung, ob Festlegungen bereits durch Zahlungen erledigt sind, in der Buchführung als solche gekennzeichnet wurden oder weiter bestehen. Das Finanzministerium stellt dafür den Ressorts Ende November eines jeden Jahres eine Liste der nicht abgewickelten Festlegungen zur Verfügung. Diese Daten müssen die Dienststellen verstärkt nutzen, um die Festlegungen zum Jahresende auf den aktuellen Stand zu bringen.

6.7 **Verpflichtungsermächtigungen: Noch immer weit über Bedarf**

VE ermächtigen die Landesregierung, Ausgaben für künftige Haushaltsjahre einzugehen. Sie durchbrechen den Haushaltsgrundsatz der Jährlichkeit. Das Land kann so Vorhaben angehen, bei denen es sich im Voraus zu Ausgaben über mehrere Jahre oder Jahrzehnte verpflichten muss. VE sind nicht übertragbar. Sie verfallen, wenn sie nicht in dem Haushaltsjahr in Anspruch genommen werden, in dem sie veranschlagt wurden. Über die in Anspruch genommenen VE müssen die Dienststellen Buch führen. Sie weisen den Bestand an Verpflichtungen zum Jahresende aus.

Die Bestände an Verpflichtungen am Ende des Haushaltsjahres 2007 und am Anfang des Haushaltsjahres 2008 sind identisch. Die Beträge der 2008 in Anspruch genommenen VE in der Gesamtrechnungsnachweisung, der Haushaltsrechnung und in den Haushaltsabschlüssen der obersten Landesbehörden stimmen überein. Gleiches gilt für die Bestände an Verpflichtungen am Ende des Haushaltsjahres 2008.

Im Haushaltsplan waren 600 Mio. € VE veranschlagt. Nur 48 % wurden in Anspruch genommen.

Inanspruchnahme von Verpflichtungsermächtigungen

Haushaltsjahr der Fälligkeit	Haushalts-Soll	Inanspruchnahme	
	Mio. €	Mio. €	%
2009	266,8	128,4	48,1
2010	146,8	41,3	28,1
2011	83,7	27,1	32,4
2012 ff.	105,5	93,4	88,5
Summe	602,8	290,2	48,1

Anders gesagt: 52 % der VE wurden nicht benötigt (300 Mio. €). Deshalb ruft der LRH Landtag und Landesregierung erneut dazu auf, in kommenden Haushalten VE bedarfsgerecht zu veranschlagen.

Ende 2008 waren die Haushalte der Jahre 2009 ff. mit Verpflichtungen von 829 Mio. € vorbelastet; verglichen mit Ende 2007 sind das 5 % mehr.

Bestände an Verpflichtungen Ende 2008

Haushaltsjahr	Mio. €
2009	267,5
2010	122,9
2011	75,8
2012 ff.	362,9
Summe	829,0

Der LRH empfiehlt dem Finanzministerium, Anfang 2011 die in 2010 nicht in Anspruch genommenen VE zu analysieren. Soweit die Mittel zur Einlösung dieser VE (ggf. auch VE der Vorjahre) bereits in Haushaltsansätzen 2011 ff. und Finanzplanung berücksichtigt sind, könnten sie gekürzt werden. Das Finanzministerium könnte hierzu eine (Teil-) Sperre des jeweiligen Haushaltsansatzes erlassen. Damit hätten für 2009 ff. die Ansätze rechnerisch um 300 Mio. € gekürzt werden können. Allein auf 2009 und 2010 entfielen 244 Mio. €

Das **Finanzministerium** hat im Haushaltsrunderlass 2011/2012 darauf hingewiesen, künftig VE auf das notwendige Mindestmaß zu beschränken. Die Veranschlagung von VE werde Gegenstand der Haushaltsverhandlungen zwischen Finanzministerium und den Ressorts sein.

6.8 Abschlags- und Vorauszahlungen: Im grünen Bereich

Die am Jahresende nicht abgerechneten Abschlags- und Vorauszahlungen (VV Nr. 1 zu § 56 LHO) sind nachzuweisen. Der Nachweis erfolgt in einer aus dem Buchführungsverfahren heraus erstellten Liste. Die Dienststellen haben diese Liste zu prüfen.

Die nachgewiesenen Bestände der nicht abgerechneten Abschlags- und Vorauszahlungen betragen am Jahresende 7 Mio. €. Davon entfielen 4,3 Mio. € auf den Landesbetrieb Straßenbau und Verkehr.

Von den 7 Mio. € waren 0,27 Mio. € noch nicht abgerechnete Zahlungen aus den Haushaltsjahren 2005 und 2006. Dies war zulässig, weil es sich um Baumaßnahmen handelte (VV Nr. 1.6 der Anlage 5 zu Nr. 4.6.3 VV-ZBR).

6.9 Verwahrungen und Vorschüsse: Keine Auffälligkeiten

Das Finanzverwaltungsamt Schleswig-Holstein (FVA) darf eine Einzahlung nur in Verwahrung nehmen, solange es diese nicht nach der im Haus-

haltsplan oder sonst vorgesehenen Ordnung buchen kann (§ 60 Abs. 2 LHO). Zu den Verwahrungen zählen auch Geldbeträge, die dem Land nicht gehören und für andere verwahrt werden. Verwahrungsbücher werden fortlaufend geführt. Die dort ausgewiesenen Bestände sind zum Teil im Laufe mehrerer Jahre entstanden.

Als Vorschuss dürfen Dienststellen eine Ausgabe gemäß § 60 Abs. 1 LHO nur buchen, wenn die Verpflichtung zur Leistung besteht, sie die Ausgabe aber noch nicht nach der im Haushaltsplan oder sonst vorgesehenen Ordnung buchen können.

- 6.9.1 Außerhalb der Haushaltsrechnung hat das Finanzministerium am Jahresende nicht abgewickelte Verwahrungen (Einnahmen) von 30,5 Mio. € nachgewiesen (2007: 33,9 Mio. €).

Nicht abgewickelte Verwahrungen

Art der Verwahrung	€
Verwahrungen mit ungeklärter oder aufgeteilter Gläubigerschaft	40.548.012,61
Sicherheiten und Kautionen von Dritten	30.689,73
Beträge, die für andere Gläubiger angesammelt werden	- 12.707.239,25
Durchlaufende Gelder	- 840.289,54
Kassenverstärkungskredite	-
Gelder des Landes	3.497.832,79
Bestand der Verwahrungen am 31.12.2008	30.529.006,34

Zum Jahreswechsel lagen Einzahlungen auf Kassenzeichen bei der Landeskasse von 3,5 Mio. € vor. Für diese waren von den Dienststellen noch keine Annahmeanordnungen erteilt. Einzahlungen können einem Haushaltstitel jedoch nur automatisch zugeordnet werden, wenn eine Annahmeanordnung vorliegt. Fehlt die Anordnung, werden die eingehenden Beträge auf Verwahrtitel gebucht. Sie können der Haushaltsbuchungsstelle erst nach Anordnung durch die Dienststelle zugeordnet werden. Durch zu späte Anordnung kommt es zu unnötiger Mehrarbeit in der Landeskasse und zu Informationsdefiziten bei den Dienststellen. Der LRH fordert die Dienststellen auf, Annahmeanordnungen zeitgleich mit dem Versand der Zahlungsaufforderungen an den Zahlungspflichtigen zu erstellen.

- 6.9.2 Über **Vorschüsse** führen die Dienststellen außerhalb des Haushalts Buch. Am Jahresende nicht aufgelöste Vorschüsse stellt das Finanzministerium deshalb nicht in der Haushaltsrechnung dar. Sie belasten die Liquidität des Landes, beeinflussen aber nicht den kassenmäßigen Abschluss des Haushalts.

Am Jahresende wurden Vorschüsse von 142.629,64 € ausgewiesen (2007: 111.579,57 €). Davon sind 45.260,81 € Auszahlungen im Lastschriftverfahren, die erst Anfang 2009 den jeweiligen Titeln des Haushaltsjahres 2009 zugeordnet werden konnten.

6.10 **Forderungen und Veränderungen von Ansprüchen des Landes: Im Rahmen des Üblichen**

Die Einnahmen des Landes sind gemäß § 34 Abs. 1 LHO rechtzeitig und vollständig zu erheben. Dazu hat eine Dienststelle eine Annahmeanordnung zu fertigen, sobald für eine Einzahlung Rechtsgrund, Zahlungspflichtiger, Betrag und Fälligkeit feststehen. Die Forderungen des Landes werden damit in der Buchführung dargestellt (Sollstellung).

Ausnahmen von diesem Verfahren stellen Allgemeine Zahlungsanordnungen für Einzahlungen dar, die nach Anzahl und Fälligkeit unbestimmt sind. Diese Forderungen aus Allgemeinen Zahlungsanordnungen werden nicht in der Buchführung erfasst. Unterlagen über Veränderungen dieser Ansprüche bewahren die Dienststellen auf.

6.10.1 Eine **Veränderung von Ansprüchen** des Landes (Stundung, Niederschlagung, Erlass) ist nach § 59 LHO zulässig. Die Verwaltungsvorschriften zu § 59 LHO regeln, wer hierfür zuständig ist, unter welchen Voraussetzungen Ansprüche verändert werden dürfen und wie Kleinbeträge zu behandeln sind.

2008 haben die Dienststellen laut Buchführung 26 T€ gestundet (2007: 219 T€) und 7.200 T€ niedergeschlagen (2007: 9.200 T€). Außerdem haben sie 115 T€ erlassen (2007: 16 T€).

Zum 31.12. erstellt das Finanzministerium für alle **Steuerarten** eine **Rückstandsübersicht** und fügt diese der Haushaltsrechnung bei.¹ Seit der Haushaltsrechnung 1994 wird auf diese Weise summarisch in der Haushaltsrechnung nachgewiesen, wie sich die Ansprüche der Steuerverwaltung verändert haben. Die Rückstandsübersicht 2008 in der Haushaltsrechnung 2008 spiegelt nicht das Jahresergebnis wider. Der LRH hat aufgrund seiner Prüfung eine neue Übersicht für 2008 erhalten. Das Finanzministerium hat zugesichert, der Haushaltsrechnung künftig stets die aktuelle Rückstandsübersicht beizufügen.

¹ Haushaltsrechnung und Vermögensübersicht 2008, Landtagsdrucksache 17/91, S. 275.

6.10.2 Die korrigierten Ergebnisse lauten:

Gesamtrückstände	252,4 Mio. € (2007: 248,6 Mio. €),
davon sind	
• gestundet	19,5 Mio. € (2007: 22,1 Mio. €),
• ausgesetzt	128,1 Mio. € (2007: 126,8 Mio. €),
• echte Rückstände	104,8 Mio. € (2007: 99,7 Mio. €).
Außerdem wurden	
• erlassen	3,1 Mio. € (2007: 0,8 Mio. €),
• niedergeschlagen	<u>111,1 Mio. € (2007: 62,6 Mio. €),</u>
Summe	114,2 Mio. € (2007: 63,4 Mio. €).

6.11 Globale Veranschlagungen: Ein bunter Strauß mit welken Blumen

Im Haushalt 2008 waren u. a. folgende globale Mindereinnahmen, globale Minder- und globale Mehrausgaben veranschlagt:

Globale Steuermindereinnahmen:

Titel 11 01 - 372 01 50.000.000 €

globale Minderausgaben:

Titel 03 01 - 97201 37.000 €

Titel 06 01 - 97202 15.250.000 €

Titel 11 11 - 97201 12.355.700 €

27.642.700 €

globale Mehrausgaben für Personalausgaben:

Titel 11 11 - 461 01 76.136.000 €

6.11.1 Parlament und Landesregierung veranschlagten 50 Mio. € **globale Steuermindereinnahmen** und planten damit vorsorglich niedrigere Steuereinnahmen als die Steuerschätzung vom Mai 2006 ein. Der Haushalt 2008 sah damit 5.655,7 Mio. € Steuereinnahmen vor. Die tatsächlichen Steuereinnahmen stiegen auf 6.420,3 Mio. €

Diese Entwicklung zeigt, welche Unsicherheiten und Fehleinschätzungen mit einem Doppelhaushalt verbunden sein können. Die Einnahmeplanungen für 2008, dem zweiten Jahr des Doppelhaushalts 2007/2008, beruhten auf der Steuerschätzung vom Mai 2006. Diese Planung konnte nicht mit der Novemberschätzung 2006 aktualisiert werden, da diese nicht auf Doppelhaushalte ausgerichtet ist. Sie sieht nur Korrekturen der Mai-Schätzung für den jeweils laufenden und den kommenden Haushalt vor.

Das Land hat mit Art. 2 HStrG 2009/2010¹ § 12 LHO dahingehend geändert, dass Doppelhaushalte als Regelfall und nicht mehr lediglich im Ausnahmefall möglich sind. Der LRH schlägt vor, dass das Finanzministerium

¹ Haushaltsstrukturgesetz 2009/2010 vom 12.12.2008, GVOBl. Schl.-H. S. 791 ff.

im Arbeitskreis Steuerschätzung darauf hinwirkt, dass in der November-Steuerschätzung auch Doppelhaushalte berücksichtigt werden.¹ Damit können die Haushaltsplanungen für einen Doppelhaushalt verbessert und die Schätzfehler für das zweite Jahr eines Doppelhaushaltes verringert werden.

Das **Finanzministerium** werde im Rahmen der nächsten Steuerschätzung den Vorschlag des LRH, die Schätzung um ein Jahr zu erweitern, vortragen.

- 6.11.2 Die in den Einzelplänen 03 (Staatskanzlei) und 06 (Wirtschaftsministerium) zu erbringenden **globalen Minderausgaben** von 37 T€ und 15,25 Mio. € wurden in voller Höhe durch Einsparungen in diesen Einzelplänen erbracht.

Dagegen sind im Epl. 11 (Allgemeine Finanzverwaltung) nur drei Viertel der globalen Minderausgaben von 12,36 Mio. € erbracht worden. Knapp ein Viertel der Minderausgaben (2,8 Mio. €) entfällt auf niedrigere gesetzliche Ausgaben, z. B. Wohngeld, Landesblindengeld, etc. Sie sind nicht das Ergebnis von Einsparungen, sondern ergeben sich ohne aktives Zutun des Landes. Deren Anrechnung als globale Minderausgaben ist nicht gerechtfertigt.

- 6.11.3 Im Epl. 11 waren zentral **globale Mehrausgaben für Personalausgaben** von 76,1 Mio. € für „die möglichen Tarif- und Besoldungserhöhungen für direkt beim Land Beschäftigte (ohne Landesbetriebe pp.)“² veranschlagt. Hiervon wurden im Haushaltsvollzug 48,6 Mio. € zur Verstärkung in andere Kapitel und Einzelpläne umgesetzt.

Die Erläuterungen lassen nicht zu, insgesamt 7,3 Mio. € Zuschüsse für das Statistikamt Nord (0,4 Mio. €), für Forschung und Lehre im Universitätsklinikum Schleswig-Holstein (5,8 Mio. €) sowie für die Unfallkasse Schleswig-Holstein (1,1 Mio. €) zu verwenden. Bei enger Auslegung der Erläuterungen durften aus dem Verstärkungstitel auch 13,1 Mio. € für Versorgungsbezüge der Lehrer nicht geleistet werden.

Das Bildungsministerium führte mit 5,8 Mio. € ein Viertel der erhaltenen Verstärkungsmittel seiner Rücklage für personalwirtschaftliche Maßnahmen zu. Der Landtag hat mit seinem Votum zu den Bemerkungen 2008 festgelegt, dass die Ressorts aus den umgesetzten Mitteln keine Rückla-

¹ Vgl. Bemerkungen 2009 des LRH, Nr. 7.2.1. und vgl. Votum zu Nr. 7 der Bemerkungen 2009 des LRH, Landtagsdrucksache 17/377, S. 4.

² Erläuterungen zu Titel 11 11 - 461 01.

gen bilden dürfen.¹ Bildungs- und Finanzministerium haben zugesagt, diese Rücklagenzuführung 2010 in Abgang zu stellen.²

2008 wurden 27,5 Mio. € der Verstärkungsmittel für Personal nicht benötigt. Sie wurden der Rücklage „Tarif- und Besoldungserhöhungen“ zugeführt. Die Rücklage hat sich seit 2006 um 200% erhöht und ist auf 41,6 Mio. € angewachsen. Sie ist nicht mit Geld hinterlegt, sondern lediglich eine Ermächtigung, in künftigen Jahren Ausgaben zu leisten. Bei ihrer Verwendung muss sich das Land, wenn es nicht über anderweitige Deckungsmittel verfügt, verschulden.³

Der LRH hat das Land bereits in den vergangenen Jahren aufgefordert, auf die Rücklagenbildung aus diesem Titel zu verzichten. Mit Ablauf eines Haushaltsjahres ist der Zweck dieses Haushaltsansatzes erfüllt. Verstärkungsmittel wurden in ausreichendem Maß für die Tarif- und Besoldungserhöhungen des abgelaufenen Jahres bereitgestellt. Die tatsächlichen Tarifierhöhungen und der Bedarf der Ressorts fielen bisher niedriger aus als erwartet. Damit besteht kein Anlass, die nicht benötigten Mittel in die nächsten Haushaltsjahre vorzutragen. Ohnehin sehen die Haushalte 2009 und 2010 wieder hohe Verstärkungsmittel für Tarif- und Besoldungserhöhungen vor:

2009	30,5 Mio. €
2010	106,4 Mio. € ⁴ .

6.12 Vermögen: Noch längst nicht vollständig ausgewiesen und bewertet

Nach § 86 Abs. 2 LHO ist mit der jährlichen Haushaltsrechnung die Vermögensübersicht vorzulegen. Darin sind gemäß § 86 Abs. 1 LHO der Bestand des Vermögens und der Schulden zu Beginn des Haushaltsjahres, die Veränderungen während des Haushaltsjahres und der Bestand zum Ende des Haushaltsjahres nachzuweisen.

6.12.1 Grundvermögen: Bis jetzt nur als Flächenangabe

Noch ist das Grundvermögen in der Vermögensübersicht nur flächenmäßig mit 35.121 ha dargestellt.⁵ Gegenüber dem Vorjahr sind die Flächen um 42.101 ha zurückgegangen. Wesentliche Ursache: die Ausgliederung der Anstalt Schleswig-Holsteinische Landesforsten mitsamt ihres Grund-

¹ Landtagsdrucksache 16/2331, S. 4.

² Umdrucke 17/6, 17/74, 17/234 und 17/309, Sitzungen des Finanzausschusses des Schleswig-Holsteinischen Landtags vom 05.11.2009, 21.01.2010 und 11.02.2010.

³ Vgl. Tz. 6.13 dieser Bemerkungen.

⁴ Stand: 2. Nachtrag zum Haushaltsplan des Landes Schleswig-Holstein für die Jahre 2009 und 2010 vom 22.07.2009.

⁵ Haushaltsrechnung und Vermögensübersicht 2008, Landtagsdrucksache 17/91, S. 315.

vermögens. Die Angaben beruhen auf Daten der Liegenschaftsverwaltung über An- und Verkäufe sowie des Automatisierten Liegenschaftsbuchs der Katasterverwaltung.

Sowohl die Erfassung des Grundvermögens als auch dessen Darstellung in der Vermögensübersicht befinden sich im Umbruch. Der LRH hatte u. a. festgestellt¹, dass das angewandte Verfahren kein zutreffendes Bild über das Grundvermögen des Landes vermittelt. Daher hatte der Landtag die Landesregierung aufgefordert², bis zum 31.12.2008 ein neues Verfahren zu entwickeln. Dann ist das Grundvermögen ordnungsgemäß und vollständig zu erfassen und fortzuschreiben. Dies soll erstmals mit dem Vermögensnachweis 2009 geschehen. Anschließend ist das Grundvermögen zu bewerten.

Inzwischen hat das Finanzministerium zusammen mit der Gebäudemanagement Schleswig-Holstein A. ö. R. (GMSH) ein datenbankgestütztes Grundvermögensverzeichnis (GVV) entwickelt. Finanzministerium und GMSH haben dem LRH dieses GVV im November 2009 vorgestellt. Die Erfassung des Grundvermögens zum Stichtag 01.01.2009 ist abgeschlossen. In den ersten Monaten 2010 soll das Grundvermögen zum 01.01.2010 vollständig ermittelt sein. Erfasst und fortgeschrieben wird das Grundvermögen durch die Dienststellen, denen es jeweils zugeordnet ist. Die GMSH wird das Grundvermögen bewerten. Die Bewertungsmaßstäbe sind mit der Haushaltsabteilung des Finanzministeriums abzustimmen. Dies soll sicherstellen, dass die Bewertung mit entsprechenden Beschlüssen des Gremiums zur Standardisierung des staatlichen Rechnungswesens nach § 49 a HGrG vereinbar ist.

6.12.2 **Bewegliches Vermögen: Noch immer lückenhaft**

Aufgrund der Feststellungen des LRH hat der Landtag beschlossen³, dass künftig auch das bewegliche Anlagevermögens des Landes vollständig dargestellt werden soll. Das Finanzministerium hat erklärt⁴, dass dieses noch nicht vollständig mit Werten erfasst worden sei. Das Ministerium für Justiz, Arbeit und Europa hat dem Finanzministerium gar keine Ergebnisse vorgelegt. Für Ende 2008 sind 130,4 Mio. € bewegliches Vermögen ausgewiesen.

Damit ist das bewegliche Anlagevermögen auch in der Vermögensübersicht 2008 unvollständig dargestellt; sie wird dem oben genannten Beschluss des Landtages noch nicht gerecht.

¹ Vgl. Bemerkungen 2007 des LRH, Nr. 6.12.2.

² Landtagsdrucksache 16/1693, S. 4.

³ Landtagsdrucksache 16/1693, S. 4.

⁴ Haushaltsrechnung und Vermögensübersicht 2008, Landtagsdrucksache 17/91, S. 316.

6.13 Rücklagen: 700 Mio. € Finanzierungslücke

Neben den Verwahrungen und Vorschüssen wird auch über andere Bestände (z. B. Rücklagen, Geldanlage, Drittmittel) außerhalb des Haushalts Buch geführt.

2008 stiegen die Rücklagen um 229,8 Mio. € auf 642,9 Mio. €

Die Rücklagen des Landes erhöhten sich damit um 36 %. Wesentliche Erhöhungen betrafen 2008 folgende Rücklagen (in Mio. €):

	Anstieg	Endbestand
Rücklage zur Verminderung des Kreditbedarfs	185,4	366,9
Rücklage Tarif- und Besoldungserhöhungen	27,5	41,6
Rücklage für personalwirtschaftliche Maßnahmen	9,2	48,8
Summe	222,1	457,3

Die Rücklagen der Hochschulen¹ stiegen um 5 Mio. € auf 52,7 Mio. €

Die Rücklage des Landesbetriebs Straßenbau und Verkehr² erhöhte sich um 3,9 Mio. € auf

8,6 Mio. €

Gesamt

704,2 Mio. €

Wird eine dieser Rücklagen in Anspruch genommen, so muss das Land den jeweiligen Betrag finanzieren. Denn: bei den Rücklagen handelt es sich nicht um vorhandenes Vermögen, sondern lediglich um Ausgabeermächtigungen. Würden alle Rücklagen gleichzeitig in Anspruch genommen, müsste das Land mehr als 700 Mio. € finanzieren.³

Das **Finanzministerium** bleibt bei seiner Auffassung, dass die Rücklagenbildung zulässig, zweckmäßig und erforderlich war.

Mit der Rücklagenbildung werden Ausgabeansätze in kommende Haushaltsjahre gerettet. Der **LRH** schlägt vor, die Inanspruchnahme von Rücklagen durch Einsparungen an anderer Stelle im Haushalt zu finanzieren. Die Belastung künftiger Haushaltsjahre muss transparent dargestellt werden.

¹ Mit der Änderung des Hochschulgesetzes sind die Rücklagen der Hochschulen nicht mehr in der Vermögensübersicht des Landes nachzuweisen.

² Das Vermögen des Landesbetriebes Straßenbau und Verkehr wird unter der Rubrik „Kapitalvermögen Landesbetrieb“ im Einvernehmen mit dem LRH nachgewiesen; Haushaltsrechnung und Vermögensübersicht 2008, Landtagsdrucksache 17/91, S. 322.

³ Vgl. Bemerkungen des LRH 2008, Nr. 6.13 und 2009, Nr. 6.10 und 7.1.2.

6.14 Kreditaufnahme: Erneut zu hoch - Schulden: Weiter gestiegen

Nach Art. 53 LV darf das Land Ausgaben auch mit Krediten finanzieren. Das Haushaltsgesetz bestimmt, bis zu welchem Betrag das Finanzministerium dafür Kredite aufnehmen darf. Das Land tilgt seine Kredite durch neue Schulden. Nimmt es in einem Jahr mehr Kredite auf, als es tilgt, steigt der Schuldenstand.

6.14.1 Das Finanzministerium hat die **Kreditermächtigungen** nicht überschritten.

Höhe und Inanspruchnahme der Kreditermächtigungen in €

	Ermächtigung Jahresbeginn	Inanspruchnahme laufendes Jahr	Ermächtigung Jahresende
Restliche Ermächtigung aufgrund von § 2 Abs. 1 HStrG 2007/2008 gemäß § 18 Abs. 3 LHO	278.450.059,31	228.450.059,31	50.000.000,00
Ermächtigung gemäß § 2 Abs. 1 HStrG 2007/2008 zur allgemeinen Deckung	3.832.815.200,00	2.707.563.763,50	1.125.251.436,50
Summe	4.111.265.259,31	2.936.013.822,81	1.175.251.436,50
Rest aus 2007 nach § 18 Abs. 3 LHO in Abgang gestellt			-50.000.000,00
Verzicht auf Inanspruchnahme verbleibende Ermächtigungen			-704.719.417,82
			420.532.018,68
Davon:			
in 2009 aufgenommen und nach 2008 umgebucht			380.532.018,68
als Einnahmerest übertragen			40.000.000,00

Ende 2008 waren 420,5 Mio. € der Kreditermächtigung noch nicht in Anspruch genommen. Das Finanzministerium hat Anfang 2009 zunächst zu Lasten der neuen Ermächtigung Kredite aufgenommen. Hiervon hat es 380 Mio. € zum Haushaltsausgleich nach 2008 umgebucht. Hierzu war es durch den Haushaltsvermerk in Kap. 11 16 MG 01 (Bruttokreditaufnahme) ermächtigt. Die Vorgriffsermächtigung gemäß § 2 Abs. 2 HStrG 2007/2008 wurde daher nicht in Anspruch genommen.

Die Kreditermächtigung für 2008 von 3.832,8 Mio. € enthält die Ermächtigung für Anschlussfinanzierung von 2.593,2 Mio. € und die Nettokreditaufnahme von 1.239,6 Mio. €. Einschließlich des Einnahmerests aus 2007 von 50 Mio. € war das Land ermächtigt, 1.289,6 Mio. € neue Kredite aufzunehmen. Davon hat das Finanzministerium 494,9 Mio. € in Anspruch genommen; 40 Mio. € hat es als Einnahmerest nach 2009 übertragen und 754,7 Mio. € in Abgang gestellt.

Die Kreditermächtigungen erhöhen sich nach § 18 Abs. 5 LHO um die Beträge, die zur Anschlussfinanzierung zusätzlicher Tilgungen und zum An-

kauf eigener Wertpapiere zur Marktpflege erforderlich werden. Hierfür wurden keine Mittel veranschlagt.¹ Gemäß § 18 Abs. 5 LHO erhöht sich die Ermächtigung um den Ist-Betrag.

Umschuldungs- und Marktpflegermächtigung und deren Inanspruchnahme in €

Umschuldungsermächtigung gemäß § 18 Abs. 5 LHO	29.184.599,19
Marktpflegermächtigung gemäß § 18 Abs. 5 LHO	100.091.000,01

- 6.14.2 Gemäß Art. 53 Satz 2 LV und § 18 Abs. 1 Satz 1 LHO dürfen die Einnahmen aus Krediten abzüglich Tilgungsausgaben (Nettokreditaufnahme) die Summe der im Haushalt veranschlagten Investitionen nicht überschreiten. Die Höhe der Investitionen bestimmt die **Kreditobergrenze**. Dabei werden solche Investitionen nicht mitgerechnet, die durch Zuweisungen aus dem öffentlichen Bereich, Beiträge und sonstige Zuschüsse finanziert werden.

Berechnung der Kreditobergrenze in €

Einnahme-/ Ausgabeart	Ansatz 2008	Ist 2008
Investitionen HGr. 7	126.467.400	121.547.980
Investitionen HGr. 8	649.810.800	616.043.063
Investitionen gesamt	776.278.200	737.591.043
abzüglich		
Schuldenaufnahme für Investitionen bei Bund und Ländern (OGr. 31)	-	-
Zuweisungen für Investitionen aus dem öffentlichen Bereich (OGr. 33)	-131.188.700	-110.685.836
Beiträge und sonstige Zuschüsse für Investitionen (OGr. 34)	- 82.110.800	- 88.359.900
Anzurechnende Investitionen = Kreditobergrenze	562.978.700	538.545.307
Nettokreditaufnahme	1.239.625.200	494.905.782
Unterschreitung (+) / Überschreitung (-) der Kreditobergrenze	- 676.646.500	+43.639.525

Der Haushaltsplan sah bei einer Kreditobergrenze von 563,0 Mio. € eine Nettokreditaufnahme von 1.239,6 Mio. € vor. Damit wurde die Kreditobergrenze bei Aufstellung des Haushalts um 676,7 Mio. € überschritten.

Eine Überschreitung ist nach Art. 53 LV nur zulässig zur Abwehr einer Störung des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts oder zur Überwindung einer schwerwiegenden Störung der Wirtschafts- und Beschäftigungsentwicklung des Landes. Im Gesetzgebungsverfahren ist dann darzulegen, dass eine entsprechende Störung vorliegt oder unmittelbar bevorsteht und

¹ Haushaltsplan 2008, Titel 11 16 325 02 MG 01, Erläuterung Nr. 2a. bzw. 2b.

dass die erhöhte Kreditaufnahme dazu bestimmt und geeignet ist, die Störung abzuwehren.

Weder im Gesetzentwurf zum Haushaltsplan 2007/2008 noch im weiteren Gesetzgebungsverfahren ist derartiges dargelegt worden. Die Landesregierung hat damit dem Parlament einen verfassungswidrigen Haushalt vorgelegt, und das Parlament hat diesen verabschiedet.

Nach Haushaltsvollzug betrug die Nettokreditaufnahme 494,9 Mio. €; hierin sind 380,5 Mio. € Krediteinnahmen enthalten, die das Finanzministerium zum Haushaltsausgleich von 2009 nach 2008 umgebucht hat.¹ Im Vollzug wurde die Kreditobergrenze von 538,6 Mio. € um 43,6 Mio. € unterschritten.

Es ist konsequent, dass das Land die aus einem verfassungswidrigen Haushalt nicht benötigte Kreditaufnahmeermächtigung in Abgang gestellt hat.

- 6.14.3 Gemäß § 2 Abs. 6 HStrG 2007/2008 durfte das Finanzministerium **Kassenverstärkungskredite** bis zu 10 % des in § 1 HStrG 2007/2008 für Einnahmen und Ausgaben festgestellten Betrags aufnehmen; das waren höchstens 1.103,0 Mio. € (2007: 1.158,6 Mio. €). Soweit diese Kredite zurückgezahlt sind, kann die Ermächtigung gemäß § 18 Abs. 2 Nr. 2 LHO wiederholt in Anspruch genommen werden.

An 25 Tagen hat das Finanzministerium Kassenverstärkungskredite aufgenommen, um Liquidität vorübergehend zu sichern (2007: 46 Tage). Der Ermächtigungsrahmen wurde jeweils eingehalten.

Der Tageshöchstbetrag aufgenommener Kassenverstärkungskredite belief sich auf 165 Mio. € (2007: 300 Mio. €).

Für Kassenverstärkungskredite wurden aus Titel 11 16-575 04 MG 01 Zinsen von 0,3 Mio. € gezahlt (2007: 0,3 Mio. €). Die Zinssätze für die Kredite lagen zwischen 3,97 und 4,46 % (2007: 3,55 und 4,15 %).

Am Ende des Haushaltsjahres waren alle Kassenverstärkungskredite zurückgezahlt.

- 6.14.4 Das Land hat an 357 Tagen Geld bei Banken und anderen Ländern angelegt. Die höchste Summe der **Geldanlage** pro Tag lag bei 1.099,7 Mio. € (17. bis 18.07.2008), die niedrigste Summe der Geldanlage bei 10,8 Mio. € (06. bis 07.03.2008). Am 31.12.2008 waren 224,0 Mio. € angelegt. Die Buchführung weist Geldanlagen von 200,0 Mio. € aus. Am Jahresbeginn 2009 wurden 24,0 Mio. € versehentlich in das Haushaltsjahr 2008 zurück-

¹ Vgl. Tz. 6.14.1 dieser Bemerkungen.

gebucht. Ein Schaden ist nicht entstanden. Für Geldanlagen hat das Land bei Titel 11 16-575 04 MG 01 15,8 Mio. € Zinsen eingenommen. Die Zinssätze lagen zwischen 4,80 % im April bis Juli 2008 und 2,15 % Ende Dezember 2008.

Das Finanzministerium hat zu Zeitpunkten, an denen Geld angelegt war, auch Kredite aufgenommen. Dies kann wirtschaftlich sein, wenn die Zinssätze für Kredite steigen.

In Einzelfällen wurden an denselben Tagen Geldanlagen getätigt und Kassenverstärkungskredite aufgenommen. Liquiditätsplanung und Geldanlage erfolgen in der ersten Tageshälfte. Im weiteren Tagesverlauf kann ein zusätzlicher Liquiditätsbedarf auftreten; die dann entstandene Liquiditätslücke muss durch Kassenverstärkungskredite geschlossen werden. Da die Entscheidungen bei der Liquiditätsplanung unter Unsicherheiten zu treffen sind, können derartige Fälle nicht ausgeschlossen werden.

6.14.5 Die **Bruttokreditaufnahme** betrug

3.217.371.381,38 € (2007: 3.873.657.297,02 €).

Sie entfiel 2008 in voller Höhe auf Kredite am Kreditmarkt. Sie war um 656,3 Mio. € bzw. 16,9 % niedriger als im Vorjahr.

Die Bruttokreditaufnahme setzt sich aus Nettokreditaufnahme und Schuldentilgung zusammen.

Die **Nettokreditaufnahme** betrug

494.905.782,18 € (2007: 515.542.282,47 €).

Sie entfiel 2008 in voller Höhe auf die Nettokreditaufnahme am Kreditmarkt.

Die **Schuldentilgung** am Kreditmarkt und bei öffentlichen Haushalten sank um 636.350.812,07 € auf

2.722.975.126,15 € (2007: 3.359.325.938,22 €).

Davon entfiel auf die Schuldentilgung am Kreditmarkt

2.722.465.599,20 € (2007: 3.358.115.014,56 €).

Auf die Schuldentilgung bei öffentlichen Haushalten entfielen

509.526,95 € (2007: 1.210.923,66 €).

Da im öffentlichen Bereich keine neuen Kredite aufgenommen wurden, sind diese Schulden verringert worden.

6.14.6 Die **fundierte** **Schulden** (Schulden aus Kreditmarktmitteln, aus kreditähnlichen Rechtsgeschäften und Schulden bei öffentlichen Haushalten)

erhöhten sich um 482,8 Mio. € bzw. 2,1 % gegenüber dem Vorjahr und belaufen sich Ende 2008 auf

23,13 Mrd. € (2007: 22,65 Mrd. €).

Zur Finanzierung der Liegenschaftsübertragungen des Immobilienmodells hat die Investitionsbank Schleswig-Holstein Kredite aufgenommen. Die Erlöse aus den Liegenschaftsübertragungen (443,4 Mio. € von 1999 bis 2004) hatte das Land wie Einnahmen aus Kredit zu behandeln.¹ In der Haushaltsrechnung und Vermögensübersicht gibt das Finanzministerium nicht an, wie viel von diesen Krediten getilgt ist.

Nach Rücksprache mit der Liegenschaftsverwaltung Schleswig-Holstein A. ö. R. (LVSH) bezieht der LRH daher in seine Berechnung die in der Bilanz der LVSH ausgewiesenen Verbindlichkeiten gegenüber Kreditinstituten aus dem Immobilienmodell ein. Einschließlich dieser 393,4 Mio. € belaufen sich die fundierten Schulden des Landes Ende 2008 auf

23,52 Mrd. € (2007: 23,04 Mrd. €).

- 6.14.7 Das Finanzministerium berechnet die Schulden des Landes je Einwohner (**Pro-Kopf-Verschuldung**) nicht auf Basis der fundierten Schulden, sondern aus den Schulden in der Abgrenzung der Schuldenstatistik der Länder.² Dabei bleibt die Schuldenaufnahme für das Haushaltsjahr 2008 von 380,5 Mio. € mit Wertstellung nach dem 31.12.2008 in der Berechnung unberücksichtigt.

Der LRH legt dennoch diesen Wert zugrunde, berücksichtigt aber zusätzlich in seiner Berechnung die Verbindlichkeiten aus dem Immobilienmodell. Die so ermittelte Pro-Kopf-Verschuldung stieg um 98 € (1,2 %) auf 8.164 € (2007: 8.066 €). Davon entfallen 139 € je Einwohner auf die restlichen Verbindlichkeiten aus dem Immobilienmodell. Berücksichtigt ist ein leichter Anstieg der Einwohnerzahl vom 30.06.2007 zum 30.06.2008 um 623 Personen auf 2.835.264 Einwohner.

6.15 **Versorgungslasten: Endlich dargestellt, aber nur abgeschrieben**

Erstmals hat das Finanzministerium in der Vermögensübersicht die Verpflichtungen des Landes gegenüber den derzeitigen und künftigen Versorgungsempfängern³ dargestellt (implizite Verschuldung). Damit folgt es dem Beschluss des Landtages⁴ zu den Bemerkungen 2008 des LRH⁵.

¹ BVerfG, Einstweilige Anordnung vom 17.09.1998 - 2 BvK 1/98, BVerfGE 99, 57 ff.

² Haushaltsrechnung und Vermögensübersicht 2008, Landtagsdrucksache 17/91, S. 13 und 327.

³ Haushaltsrechnung und Vermögensübersicht 2008, Landtagsdrucksache 17/91, S. 329.

⁴ Landtagsdrucksache 16/2331, S. 4.

⁵ Vgl. Bemerkungen 2008 des LRH, Nr. 7.1.4.

Die Anzahl der Versorgungsempfänger wird sich nach den Angaben des Finanzministeriums im Zeitraum 2009 bis 2050 von 28.500 auf 42.202 erhöhen. Die jährlichen Versorgungsausgaben werden danach im gleichen Zeitraum von 865,3 Mio. € auf 2.562,1 Mio. € steigen. Dieser Anstieg beruht im Wesentlichen auf den unterstellten Tarifsteigerungen von jährlich 2 %.

Bereits ein erster Blick auf die Zahlen des Finanzministeriums lässt erhebliche Mängel erkennen:

- Den Daten liegen Erhebungen von 2003 zugrunde, die aus dem 3. Versorgungsbericht des Bundes von 2005¹ abgeschrieben wurden. Damit sind Rechtsänderungen, wie die Erhöhung der Regelaltersgrenze von 65 auf 67 Jahre, nicht berücksichtigt.
- Die Daten weichen bereits für die ersten beiden Betrachtungsjahre 2009 und 2010 erheblich von den im Haushalt veranschlagten Daten ab. In der Darstellung des Finanzministeriums liegt die Anzahl der Versorgungsempfänger um 1 und 1,4 % höher. Die ermittelten Versorgungsausgaben übersteigen 2009 und 2010 die veranschlagten Beträge um 1,7 und 3,1 %.
- Den Wert der Versorgungslasten bis 2050 am 31.12.2008 errechnet das Finanzministerium mit 44,8 Mrd. € oder 36,3 Mrd. € (Barwerte bei einem Abzinsungssatz von 2 oder 3 %). Dieser Zinssatz ist sehr vorsichtig, möglicherweise zu niedrig gewählt. Demgegenüber sehen die üblichen Regelwerke Abzinsungssätze von 4,5 bis 6 % vor.²

Seit Inkrafttreten der Föderalismusreform zum 01.09.2006 sind die Länder zuständig für die dienstrechtlichen Regelungen der Besoldung und Versorgung. Der Bund wird einen Versorgungsbericht künftig nur noch für seinen Bereich erstellen. Das Finanzministerium wird also seine Pensionsverpflichtungen selbst ermitteln müssen.

Der LRH fordert das Land auf, verbindlich zu regeln, dass dem Landtag alle fünf Jahre ein Versorgungsbericht vorgelegt wird. In diesem Bericht sollte die Landesregierung u. a. Anzahl, Entwicklung und Struktur der Versorgungsfälle sowie die Entwicklung der Versorgungsausgaben darstellen.

¹ Dritter Versorgungsbericht der Bundesregierung, Berlin, 25.05.2005.

² Landesverordnung über die Aufstellung und Ausführung eines doppischen Haushaltsplanes der Gemeinden (Gemeindehaushaltsverordnung-Doppik - GemHVO-Doppik) vom 15.08.2007, GVOBl. Schl.-H. S. 382, zuletzt geändert am 23.11.2009, GVOBl. Schl.-H. S. 858; § 6 a Einkommensteuergesetz i. d. F. d. Bekanntmachung vom 08.10.2009 (BGBl. I S. 3366 (3862)), die durch Art. 1 des Gesetzes vom 22.12.2009 (BGBl. I S. 3950) geändert worden ist; Standards für die staatliche doppelte Buchführung (Standards staatlicher Doppik) nach § 7a HGrG in Verbindung mit § 49a HGrG nach dem Stand vom 26.11.2009 i. d. F. vom 13.01.2010.

Der Bericht sollte auch die Versorgungsrücklage¹ berücksichtigen, die ab 2018 die Versorgungsaufwendungen 15 Jahre lang schrittweise entlasten soll.

Das **Finanzministerium** räumt ein, dass die Daten dem Versorgungsbericht des Bundes 2005 entnommen seien und nicht den aktuellen Stand des Jahres 2008 widerspiegeln. Im Ergebnis werde die mit der Darstellung verbundene Grundbotschaft durch die nochmalige Heranziehung der Grunddaten nicht geschmälert. Ohne Zweifel komme es in der weiteren Planung darauf an, aktuelleres Datenmaterial für die Finanz- und Haushaltsplanung zu generieren. Das Finanzministerium macht jedoch einen erheblichen Verwaltungsaufwand geltend. In einem eigenen Versorgungsbericht würde es die Versorgungsrücklage berücksichtigen.

Der **LRH** hält es für dringend erforderlich, die zukünftigen Versorgungslasten des Landes auf der Grundlage belastbarer landesspezifischer Daten und eines üblichen Abzinsungssatzes darzulegen.

6.16 **Derivative Finanzgeschäfte: Fast so hoch wie das Kreditfinanzierungsvolumen - Obergrenze nahezu ausgeschöpft**

Das Finanzministerium wird in § 18 Abs. 7 Satz 1 LHO ermächtigt, bei der Kreditfinanzierung ergänzende derivative Finanzgeschäfte abzuschließen. So sollen die Zinsausgaben für die Kreditmarktschulden optimiert und die Zinsänderungsrisiken begrenzt werden.

- 6.16.1 Bei der Planung und Steuerung der Zinsausgaben orientiert sich das Finanzministerium an der Ergebnis-Risiko-Struktur eines vorgegebenen Referenzportfolios (§ 3 Abs. 3 HStrG 2007/2008). Dieses **Referenzportfolio** setzt sich zusammen aus Darlehen mit konstanter Laufzeitstruktur ohne Derivateinsatz; es dient als Vergleichsmaßstab. Die vom Haushaltsgesetzgeber vorgegebenen Grenzen für die zulässigen Zinsänderungsrisiken sind zu beachten. Auf der Basis des Zinsänderungsrisikos des Referenzportfolios wurde in § 2 Abs. 4 HStrG 2007/2008 die Höchstgrenze für Zinsänderungsrisiken auf 85 Mio. € festgesetzt. Das Finanzministerium erklärt in seinem Jahresbericht 2008 für den budgetierten Aufgabenbereich „Kredite, Finanzderivate, Schulden“² und in der Haushaltsrechnung³, dass diese Höchstgrenze im Haushaltsvollzug eingehalten wurde.

¹ Gesetz über eine Versorgungsrücklage für den Bereich des Landes Schleswig-Holstein (Landesversorgungsrücklagegesetz - LVersRG) vom 18.05.1999 i. d. F. vom 15.06.2004, GVOBl. Schl.-H. S. 153.

² Umdruck 16/4424.

³ Haushaltsrechnung und Vermögensübersicht 2008, Landtagsdrucksache 17/91, S. 20.

6.16.2 2008 hat das Finanzministerium **Derivate** mit einem Volumen von 2,8 Mrd. € abgeschlossen. Mit 1,1 Mrd. € dienten diese Abschlüsse der Optimierung der Kreditkonditionen und mit 1,7 Mrd. € der Begrenzung von Zinsänderungsrisiken.

Drei Derivatabschlüsse wurden 2008 vorzeitig aufgelöst. Davon wurde ein Derivat von 30 Mio. € wegen der Lehman-Insolvenz aufgelöst. Zwei weitere Derivate von zusammen 55 Mio. € wurden wegen der Erwartung weiter fallender Zinsen aufgelöst. Der vom Land zu zahlende Prämie von 5,5 Mio. € für diese beiden Geschäfte sollen entsprechende Zinskosteneinsparungen in den Jahren 2010 bis 2014 gegenüber stehen.

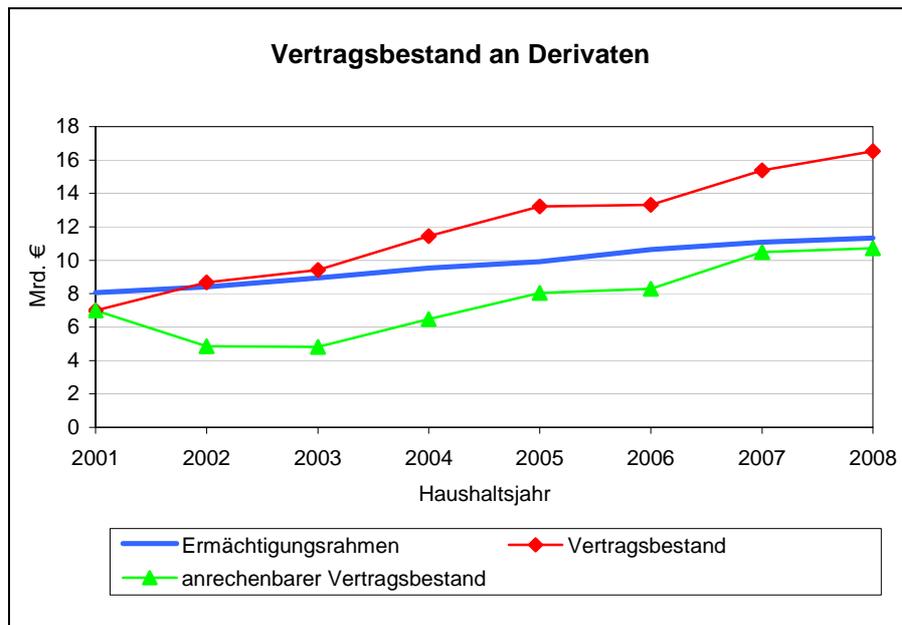
Durch den Derivateinsatz hat das Finanzministerium für das Kreditfinanzierungsvolumen 2008

- den Anteil der festen Verzinsung von 68 auf 80 % erhöht,
- die durchschnittliche Festsatzbindung von 6,1 Jahren auf 6,6 Jahre erhöht und
- die durchschnittliche Festsatzverzinsung von 4,38 auf 4,27 % gesenkt.

Erstmalig hat das Land von der Ermächtigung in § 2 Abs. 3 Satz 2 HStrG 2007/2008 Gebrauch gemacht und im Gegenwert von 133 Mio. € zwei Wertpapiere in Fremdwährungen (15.800 Mio. YEN und 50 Mio. CHF) ausgegeben. Die Währungsrisiken hat das Finanzministerium durch den Abschluss von Zins- und Währungsswaps ausgeschlossen.

6.16.3 Ende 2008 waren 91 % der gesamten **Kreditmarktschulden** als Festsatzverpflichtungen gegen Zinsänderungsrisiken abgesichert (2007: 92 %). Durch den Derivateinsatz wurde dieser Anteil auf 90 % verringert (2007: 86 %). Das Finanzministerium verkürzte die durchschnittliche Restlaufzeit des gesamten Kreditbestands auf 6,1 Jahre (2007: 6,3 Jahre). Bei der durchschnittlichen Zinsbindung wird neben der Laufzeit auch die Struktur der Verzinsung einbezogen; sie betrug unter Berücksichtigung der Derivate 4,5 Jahre und verkürzte sich im Vergleich zum Vorjahr um 0,2 Jahre.

6.16.4 Der nominale **Vertragsbestand an derivativen Finanzgeschäften** darf gemäß § 18 Abs. 7 Satz 2 LHO insgesamt 50 % des Gesamtschuldenstands am Ende des vorangegangenen Haushaltsjahres nicht übersteigen. Diese Ermächtigungsgrenze lag bei 11,3 Mrd. €. Am Ende des Haushaltsjahres betrug der nominale Vertragsbestand 16,5 Mrd. €. Davon werden seit 2002 Sicherungsgeschäfte zur Begrenzung von Zinsänderungsrisiken von 5,8 Mrd. € gemäß § 18 Abs. 7 Satz 4 LHO nicht mehr auf die Ermächtigung angerechnet. Mit einem anrechenbaren Vertragsbestand Ende 2008 von 10,7 Mrd. € wird die Ermächtigungsgrenze nicht überschritten.

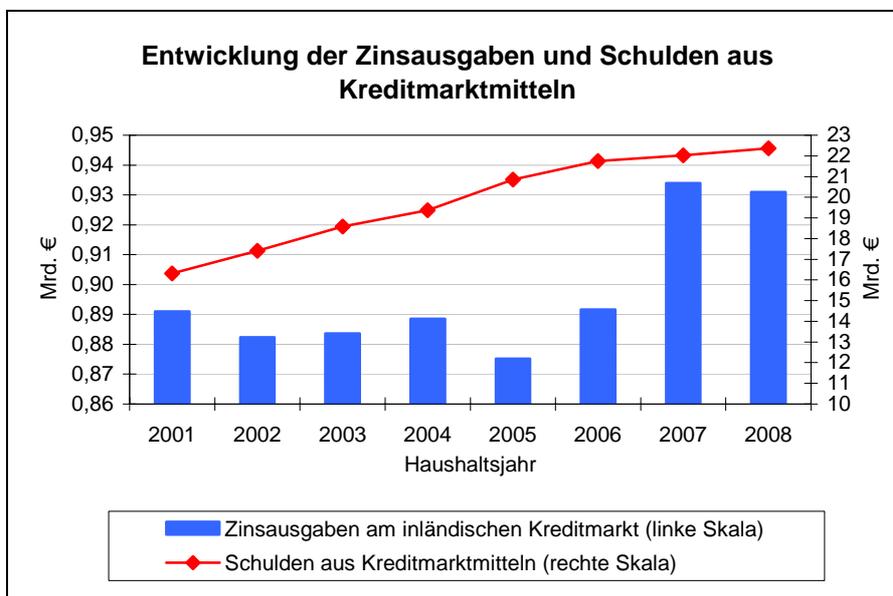


Ende 2008 hatte sich der Vertragsbestand gegenüber 2007 um 1,1 Mrd. € erhöht. Der anrechenbare Vertragsbestand stieg um 245,9 Mio. €.

6.16.5 Gemäß § 3 Abs. 5 HStrG 2007/2008 sind Einnahmen aus dem Verkauf von Zinsoptionen zur Risikovorsorge der **Zinsausgleichsrücklage** zuzu-führen. Sie sind zweckgebunden zum Ausgleich von Zinsmehrausgaben zu verwenden. Soweit Rücklagen nicht mehr zur Abdeckung optionaler Zinsänderungsrisiken benötigt werden, sind sie zum Ausgleich von Zinsmehrausgaben während des Haushaltsvollzugs und zur Verstetigung der Zinsausgabenentwicklung im Finanzplanungszeitraum einzusetzen. Im Saldo wurden Zinsbestandteile von 4,4 Mio. € der Zinsausgleichsrück-lage zugeführt (2007: 4,3 Mio. €). Diese Rücklage hatte am 31.12.2008 einen Bestand von 91,5 Mio. € (2007: 87,1 Mio. €). Dieser verteilt sich auf die Bereiche

- bedingte Zinsänderungsrisiken Kredite 3,1 Mio. €
- bedingte Zinsänderungsrisiken Derivate 28,4 Mio. € und
- zur Verstetigung Kredite und Finanzderivate 60,0 Mio. €

- 6.16.6 Die ab 2007 deutlich höheren **Zinsausgaben** sind auf den Schuldenanstieg 2006 und höhere Zinssätze zurück zu führen; letztere verteuerten Umschuldungen und neue Kredite. Ab Oktober 2008 sank infolge der Finanz- und Wirtschaftskrise das allgemeine Zinsniveau. Es wirkte sich noch nicht auf die Zinsausgaben 2008 aus.



- 6.16.7 In der Haushaltsrechnung stellt das Finanzministerium neben Haushaltsdaten auch das **wirtschaftliche Ergebnis** dar. Ein positives wirtschaftliches Ergebnis wird erzielt, wenn die Zinsausgaben in der Haushaltsrechnung niedriger ausfallen als die fiktiven Zinsausgaben des Referenzportfolios. Rücklagenbewegungen bleiben dabei unberücksichtigt. Für 2008 beträgt das wirtschaftliche Ergebnis 32,7 Mio. € (2007: 22,4 Mio. €).

Damit hat das Land mit seinem Kredit- und Derivatmanagement die Finanzkrise in 2008 relativ gut überstanden. Durch rechtzeitiges Eindecken mit Krediten konnte es jeglichen Liquiditätsengpass vermeiden - auch um den Preis von vorzeitiger Kreditbeschaffung und höherer Geldanlage. Ein derartiges Kredit- und Derivatmanagement ist nur mit qualifiziertem Personal zu bewerkstelligen.

6.17 **Schulden: Jetziges Landesschuldbuchrecht - ein Auslaufmodell**

Nach § 1 Landesschuldbuchordnung¹ führt das Finanzministerium ein Landesschuldbuch. Darin sind sämtliche vom Land übernommenen Zahlungsverpflichtungen sowie zukünftigen Verpflichtungen aufzunehmen (§ 2

¹ Landesschuldbuchordnung vom 04.07.1949, GVOBl. Schl.-H. 1949, S. 165, i. d. F. vom 16.09.2003, GVOBl. Schl.-H. S. 503.

Landesschuldbuchordnung). Die Abteilung A des Landesschuldbuchs enthält die allgemeinen Schuldverpflichtungen. § 1 Durchführungsverordnung zur Landesschuldbuchordnung¹ konkretisiert, was allgemeine Schuldverpflichtungen sind: Buchschulden, Schuldverschreibungen, Schatzanweisungen, Wechselverbindlichkeiten, Darlehen und Hypotheken auf den Grundbesitz. Ziffer 2 des Runderlasses des Finanzministeriums vom 20.03.1950² zur Landesschuldbuchordnung betont, dass es notwendig sei, darin sämtliche Schuldverpflichtungen zu erfassen. Nur so sei ein lückenloser Überblick über die laufenden Verbindlichkeiten möglich.

Das Finanzministerium nimmt in die dem LRH vorgelegte Abteilung A des Landesschuldbuchs nur Wertrechtsemissionen auf. Schuldscheindarlehen (13,8 Mrd. €) und verbriefte Wertpapieremissionen werden dort nicht erfasst. Sie werden nur gesondert in den Sachakten und im IT-Verfahren dargestellt. Dies steht nicht im Einklang mit § 2 Landesschuldbuchordnung und dem Runderlass des Finanzministeriums vom 20.03.1950.

Der im Jahresbericht 2008 an den Finanzausschuss³ gemäß § 5 Abs. 2 Landesschuldbuchordnung genannte „Stand der in der Abteilung A des Schuldbuches für Schleswig-Holstein eingetragenen Allgemeinen Schuldverpflichtungen“ stimmt nicht mit dem Landesschuldbuch überein; der Bericht enthält nämlich auch Schuldscheindarlehen, die nicht in das Landesschuldbuch eingetragen wurden.

Das Landesschuldbuchrecht ist änderungsbedürftig. Dafür sprechen folgende Gründe:

- Das Landesschuldbuch sollte elektronisch geführt werden dürfen.
- Gemäß § 4 Landesschuldbuchordnung ist das Reichsschuldbuchgesetz sinngemäß anzuwenden. Dieses Gesetz wurde 2001 aufgehoben. Nach § 9 Abs. 2 Bundesschuldenwesengesetz⁴ durfte es längstens bis zum 31.12.2008 angewandt werden.
- Die Durchführungsverordnung zur Landesschuldbuchordnung ist nach § 62 Abs. 3 Satz 1 LVwG zum 31.12.2008 ersatzlos ausgelaufen.⁵
- Das Landesschuldbuchrecht sollte alle Finanzierungsinstrumente, auch derivative Finanzgeschäfte, regeln.

Das Finanzministerium muss zügig einen Gesetzentwurf für ein neues Landesschuldbuchrecht vorlegen. Der Bund und z. B. das Land Nordrhein-

¹ Durchführungsverordnung zur Landesschuldbuchordnung vom 27.09.1949, GVOBl. Schl.-H. 1949, S. 195 i. d. F. vom 10.03.1956.

² Runderlass des Landesministers für Finanzen - HL 295 - 57 II/22 - vom 20.03.1950, Amtsbl. Schl.-H. 1950, S. 166.

³ Umdruck 16/4424, Anlage 2.

⁴ Gesetz zur Regelung des Schuldenwesens des Bundes (Bundesschuldenwesengesetz - BschuWG) vom 12.07.2006, BGBl. I, S. 1466.

⁵ Umdruck 16/3569.

Westfalen haben mit dem Bundesschuldenwesengesetz und mit dem Landesschuldenwesengesetz¹ Vorlagen geliefert. Das neue Landesschuldbuchrecht muss Rechtsgrundlage sein für ein Register, das sämtliche Schuldverpflichtungen des Landes darstellt.

Irreführende Darstellungen in Berichten und Unterlagen des Finanzministeriums sind künftig zu vermeiden.

¹ Gesetz zur Regelung des Schuldenwesens des Landes Nordrhein-Westfalen (Landesschuldenwesengesetz - LSchuWG) vom 18.11.2008, GVOBl. Schl.-H. für das Land Nordrhein-Westfalen, S. 721.

Analyse zur Haushaltslage

7. Aktuelle Haushaltslage: Schleswig-Holstein insolvent?

Schleswig-Holsteins Haushaltslage ist ein „Desaster“. Das Land droht an seinen Zinsen zu ersticken. Es hat zum Sparen keine Alternative!

In 40 Jahren hat Schleswig-Holstein einen Schuldenberg von 24 Mrd. € aufgetürmt. Das sind mehr als 8.500 € pro Einwohner des Landes. Jedes Jahr sattelt das Land neue Schulden bis zu 1,5 Mrd. € drauf. Hierfür zahlt es jährlich 1 Mrd. € Zinsen; das sind gut 11 % der Landesausgaben - Tendenz steigend.

Sanierungsversuche früherer Parlamente und Regierungen haben die Finanzlage des Landes nicht verbessert. Schleswig-Holstein ist beim Geldausgeben im Bundesvergleich „spitze“! Denn: Es erhöhte seine Ausgaben stärker als die anderen Länder, obwohl seine Einnahmen nur durchschnittlich stiegen.

Wenn das Insolvenzrecht für das Land gelten würde, liefe Schleswig-Holstein Gefahr, ein Insolvenzverfahren einleiten zu müssen.

Die Schuldenbremse zwingt das Land, endlich zu handeln. Es muss einen Sanierungspfad einschlagen, mit dem es seine Ausgaben auf Dauer seinen Einnahmen anpasst. Ab 2020 darf das Land keine strukturell bedingten Schulden mehr machen.

Um dieses zu erreichen, muss das Land jede Position im Landeshaushalt auf den Prüfstand stellen. Die heutigen Standards kann es sich nicht mehr leisten.

Wenn Schleswig-Holstein bei der Haushaltssanierung versagt, riskiert es den Verlust der Konsolidierungshilfen von 80 Mio. € jährlich - bis 2019 720 Mio. €

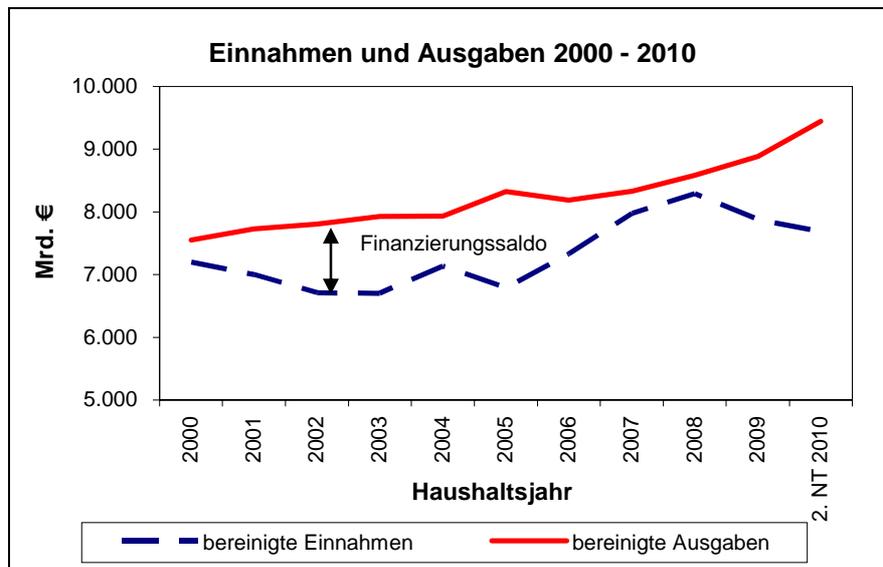
Regierung und Opposition stehen gemeinsam in der Verantwortung für das Land und müssen zusammen den Weg aus der Schuldenfalle gehen.

7.1 Schleswig-Holstein: In der Schuldenfalle

Seit der Haushaltsreform von 1969 gibt Schleswig-Holstein jedes Jahr mehr Geld aus als es einnimmt. Die Lücke zwischen Ausgaben und Einnahmen schließt es regelmäßig mit neuen Krediten. Ergebnis dieser Finanzpolitik sind über 24 Mrd. € Schulden Ende 2009. Selbst mit den Erlösen aus der Veräußerung seines Vermögens hat das Land laufende Ausgaben finanziert. Heute hat das Land kaum noch Vermögen und auf jeden Einwohner Schleswig-Holsteins entfallen mehr als 8.500 € Landes-schulden. Damit liegt das Land um mehr als 50 % über dem Durchschnitt aller Länder.¹ Dazu kommen noch die Schulden der Kommunen.

Bis 2010 erhöht das Land kontinuierlich seine bereinigten Ausgaben² auf 9,5 Mrd. €, das sind 25 % mehr als 2000. Seine bereinigten Einnahmen³ liegen dagegen mit 7,7 Mrd. € nur 0,5 Mrd. € (+ 6,8 %) über denen von 2000.

Selbst in Zeiten sinkender Einnahmen erhöhte das Land seine Ausgaben kräftig, anstatt sie seinen Einnahmen anzupassen. Schleswig-Holstein lebt damit ständig über seine Verhältnisse.

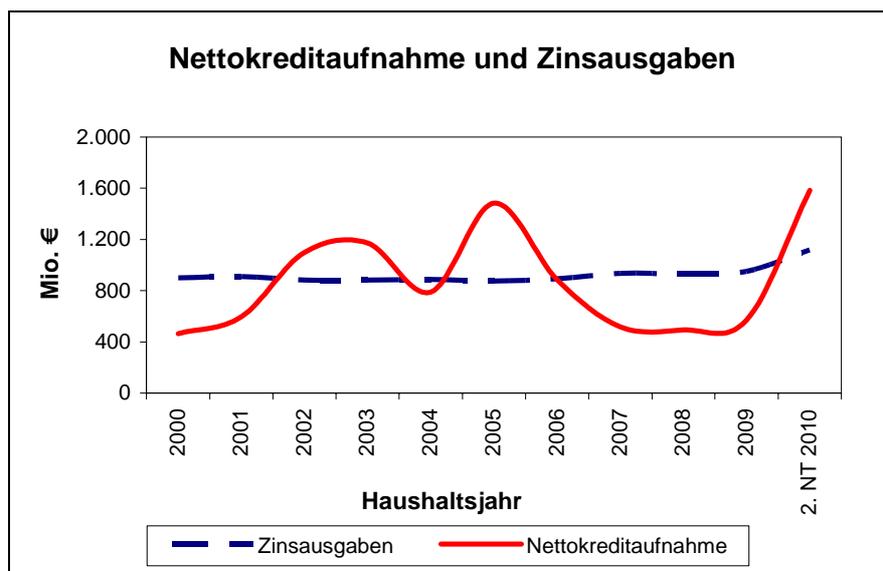


Der geringere Finanzierungssaldo in 2007 und 2008 ist nicht das Ergebnis einer Haushaltssanierung. Vielmehr sprudelten in diesen Jahren die Steu-

- ¹ Quelle: Finanzplan des Landes Schleswig-Holstein 2008 bis 2012, Landtagsdrucksache 16/2198, S. 13.
- ² Gesamtausgaben abzüglich Tilgungsausgaben, Zuführungen an Rücklagen, Fonds und Stöcke, Ausgaben zur Deckung von Fehlbeträgen aus Vorjahren und haushaltstechnische Verrechnungen.
- ³ Gesamteinnahmen abzüglich Schuldenaufnahme am Kreditmarkt, Entnahmen aus Rücklagen, Fonds und Stöcke, Einnahmen von Überschüssen aus Vorjahren und haushaltstechnische Verrechnungen.

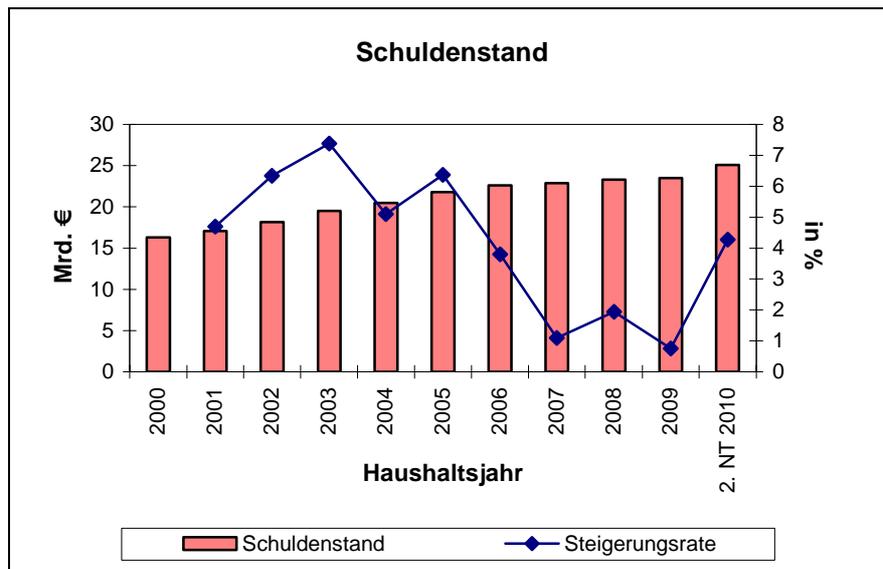
erquellen. Infolge der Finanzkrise sind die Einnahmen gesunken, der Finanzierungssaldo ist erneut angestiegen und das Land hat wieder mehr Kredite aufgenommen. Der höhere Anstieg der Ausgaben und des Finanzierungssaldos ab 2009 spiegeln auch die notwendigen Maßnahmen zur Stützung der Konjunktur wider.

Diese Finanzpolitik der letzten Jahrzehnte hat das Land in die Schuldenfalle getrieben. Jedes Jahr nimmt das Land neue Schulden auf: In guten Jahren wie 2008 „nur“ 0,4 Mrd. €, in schlechten Jahren wie 2005 oder 2010 um 1,5 Mrd. €. Schleswig-Holstein zahlt für seine Kreditmarktschulden jährlich 1 Mrd. € Zinsen. 2009 wurde diese Schallmauer erstmals durchbrochen - und die Zinsausgaben des Landes werden weiter steigen. Steigende Schulden und steigende Zinssätze werden das Land künftig deutlich höher belasten. Das Finanzministerium hat errechnet, dass die jährlichen Zinsausgaben in den nächsten 10 Jahren voraussichtlich auf fast 1,9 Mrd. € steigen werden. Hierbei hat es schon unterstellt, dass das Land seinen Haushalt bis 2020 saniert.



Das Land muss nicht nur Zinsen für seine Kreditaufnahmen tragen; es muss die Kredite auch tilgen. In der Regel tilgt das Land Darlehen am Ende der Laufzeit. Dabei löst es alte Darlehen durch die Aufnahme neuer ab. Bei den im Haushalt ausgewiesenen Tilgungen handelt es sich lediglich um Anschlussfinanzierungen oder Umschuldungen. Der Schuldenstand des Landes wird durch diese „Tilgungen“ nicht vermindert.

Allein von 2000 bis 2009 hat das Land 8,3 Mrd. € zusätzliche Kredite aufgenommen. Der Schuldenstand ist damit auf 24,4 Mrd. € gestiegen. Von 2001 bis 2005 stieg der Schuldenstand noch um 5 % pro Jahr und mehr. Seit 2006 ist der Anstieg etwas gebremst, allerdings nimmt er 2010 infolge der Finanzkrise wieder mehr Fahrt auf.



Mit den heute bekannten Finanzierungslücken für 2010 (1,5 Mrd. €) sowie für 2011 und 2012¹ (1,8 Mrd. €) stiege der Schuldenstand in 3 Jahren noch einmal um 3,3 Mrd. € auf fast 28 Mrd. €.

Darin nicht enthalten sind die 3 Mrd. € Kreditaufnahmen von Schleswig-Holstein und Hamburg für die HSH Nordbank. Diese wurden außerhalb der Länderhaushalte durch eine Anstalt öffentlichen Rechts beider Länder aufgenommen.

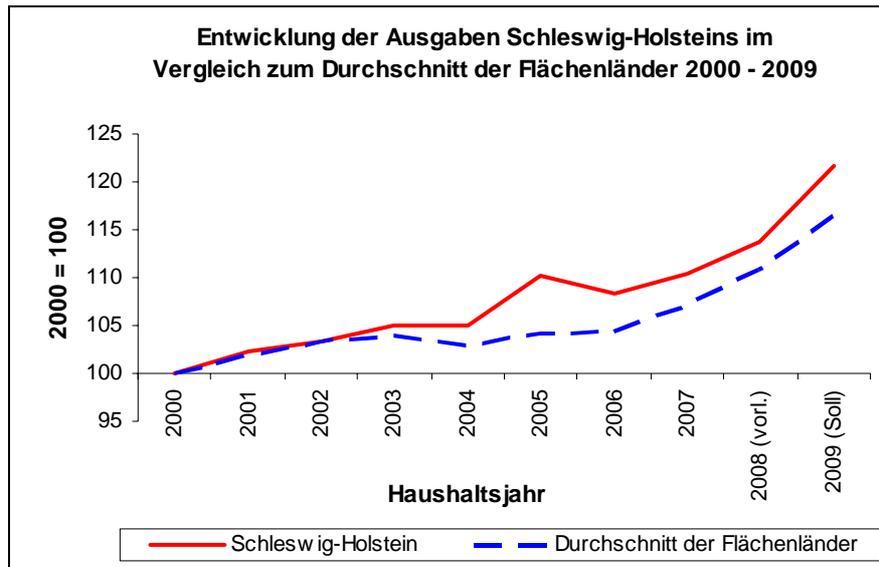
Das **Finanzministerium** teilt grundsätzlich die Auffassung des LRH hinsichtlich der Einschätzung der finanziellen Lage des Landes. Die Mitglieder der Landesregierung seien sich dieser Lage sehr bewusst.

7.2 **Schleswig-Holstein: Seine Ausgaben steigen im Ländervergleich „spitzenmäßig“**

Von 2000 bis 2009 erhöhte das Land seine bereinigten Ausgaben um 1,6 Mrd. € auf 9,1 Mrd. €. Das ist ein Anstieg um 21,7 %. Die Ausgaben aller Flächenländer stiegen dagegen in dieser Zeit im Durchschnitt nur um 15 %.²

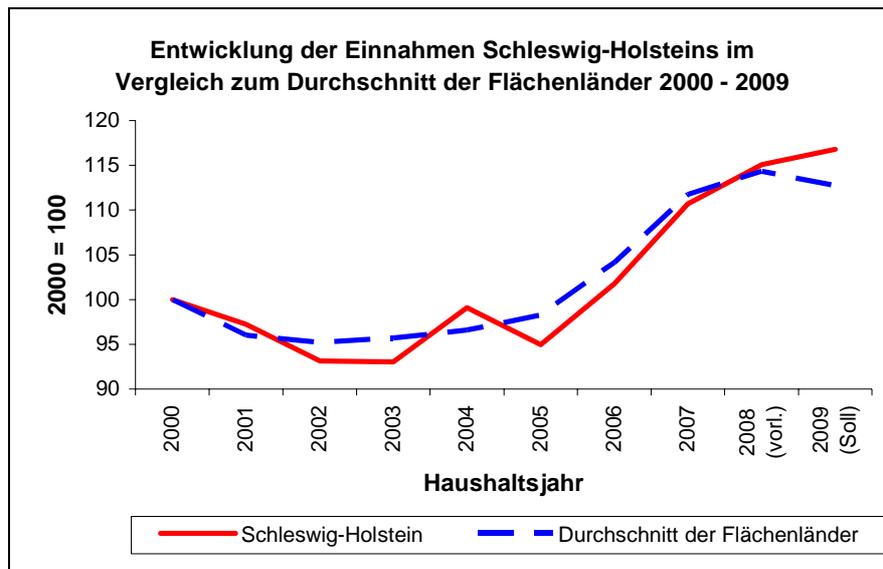
¹ Quelle: Finanzplan des Landes Schleswig-Holstein 2008 bis 2012, Landtagsdrucksache 16/2198 - globale Minderausgaben und Nettokreditaufnahme.

² Eigene Berechnungen auf der Basis der Finanzberichte des Bundes 2007 bis 2010, jeweils Anlage 12.

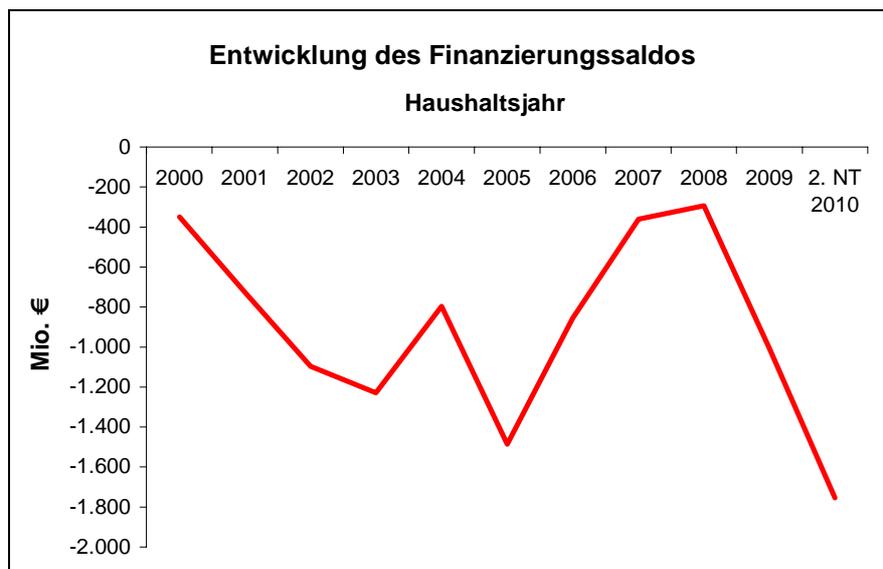


2005 stiegen die Ausgaben extrem. Die seinerzeitige Landesregierung verkannte trotz drohender Mindereinnahmen Ende 2004/Anfang 2005 die Finanzlage und steuerte nicht gegen. Dadurch stiegen die Ausgaben Schleswig-Holsteins erheblich stärker als die der anderen Länder. Damit belegte Schleswig-Holstein 2005 den Spitzenplatz, im Gesamtzeitraum 2000 bis 2009 liegt es nach Bayern auf Platz 2. Aber anders als Bayern nahm es laufend neue Kredite auf und tilgte noch keine Altschulden.

Während Schleswig-Holstein seine Ausgaben viel stärker erhöhte als die meisten anderen Flächenländer, standen ihm seit 2000 keine entsprechend höheren Einnahmen zur Verfügung. Lediglich in 3 von 10 Jahren lagen die Einnahmen des Landes leicht über dem Durchschnitt der Flächenländer.



Infolge dieser Finanzpolitik hat das Land den Finanzierungssaldo in 2010 gegenüber 2000 um 60 % erhöht. Dies war sowohl konjunkturell als auch strukturell bedingt.



Andere Länder, wie Mecklenburg-Vorpommern, Sachsen oder Bayern, haben in dieser Zeit schon begonnen, ihre Haushalte zu sanieren. Sie haben ohne Schulden ausgeglichene Haushalte erreicht und angefangen, ihre Altschulden zu tilgen. Diese Länder haben anders als Schleswig-Holstein ihre Ausgaben den sinkenden oder nicht mehr so stark steigenden Einnahmen angepasst.

7.3 **Föderalismuskommission: Schleswig-Holstein schafft Haushaltsanierung allein**

So erstaunt das Ergebnis der Arbeitsgruppe der Föderalismuskommission II nicht: Die Arbeitsgruppe analysierte die Haushalte der am höchsten verschuldeten Länder Bremen, Saarland und Schleswig-Holstein. Sie kam zu dem Ergebnis:¹

- Schleswig-Holstein habe nicht - wie andere Länder - in genügendem Maß auf die konjunktur- und steuerreformbedingten Mindereinnahmen zu Beginn des Jahrzehnts mit Konsolidierungsmaßnahmen auf der Ausgabenseite reagiert.
- Der Ausgabenzuwachs Schleswig-Holsteins läge über dem der Vergleichsländer Niedersachsen und Rheinland-Pfalz, sodass sich seine Finanzsituation kontinuierlich verschlechtere.
- Schleswig-Holstein könne es trotz der ungünstigen Ausgangslage schaffen, von 2007 bis 2019 aus eigener Kraft einen ausgeglichenen Haushalt zu erreichen.
- Schleswig-Holstein müsse sein Ausgabenniveau an sein Einnahmenniveau anpassen.
- Um 2019 einen ausgeglichenen Haushalt zu erreichen, müsse das Land sein Ausgabenwachstum um 0,8 Prozentpunkte unterhalb des Zuwachses der Steuereinnahmen begrenzen.
Dieser Wert dürfte sich mittlerweile erhöht haben, da schon wieder Jahre untätig vergangen sind.

7.4 **Schuldenbremse: Bremsen und nicht Gas geben**

Gesamtergebnis der Föderalismuskommission II ist die Schuldenbremse gemäß Art. 109 GG, die 2009 eingeführt wurde. Danach müssen die Länder ihre Haushalte bis 2020 sanieren. Sie dürfen anschließend keine strukturell bedingten Schulden mehr aufnehmen. Anders ausgedrückt: In einer konjunkturellen Normallage müssen sie ausgeglichene Haushalte aufstellen, die ohne neue Schulden auskommen.

Die Finanzkrise und der konjunkturelle Einbruch haben die Steuereinnahmen der öffentlichen Haushalte drastisch vermindert und deren Kreditaufnahmen deutlich erhöht. Trotz dieser verschlechterten Rahmenbedingungen gilt für Schleswig-Holstein - wie für den Bund und alle anderen Länder - die Schuldenbremse.

¹ Kommission von Bundestag und Bundesrat zur Modernisierung der Bund-Länder-Finanzbeziehungen, Bericht der Arbeitsgruppe Haushaltsanalyse Bremen - Saarland - Schleswig-Holstein, Kommissionsdrucksache 102-neu vom 15.04.2008.
<http://www.bundestag.de/bundestag/ausschuesse/gremien/foederalisreform/kommissionsdrucksachen/kdrs102.pdf>.

Das Finanzministerium hat ermittelt, dass das strukturelle Defizit des Landes 2010 bei 1,25 Mrd. € liegt.¹ Dieses ist bis 2020 vollständig abzubauen. Das Land muss den Landeshaushalt pro Jahr um 125 Mio. € dauerhaft entlasten. Das Finanzministerium gibt vor, dass sich die bereinigten Ausgaben bis 2020 von 9.454 Mio. € auf 9.757 Mio. € erhöhen dürfen. In seine Berechnung hat es sowohl den notwendigen Defizitabbau als auch seine Prognose der Einnahmen einbezogen. Dabei unterstellt es, dass die Steuereinnahmen, Bundesergänzungszuweisungen und Einnahmen aus dem Länderfinanzausgleich bis 2020 um 2,5 % pro Jahr steigen werden. Diese optimistische Erwartung begründet es mit der Entwicklung in den vergangenen 10 Jahren.

Das **Finanzministerium** erklärt, dass es keine optimistische sondern eine realistische Erwartung der Entwicklung der Steuereinnahmen habe. Diese Erwartung korrespondiere mit einem durchschnittlichen Wirtschaftswachstum von 2,5 %.

Spätestens mit der Steuerschätzung im Mai 2010 kommen diese Daten auf den Prüfstand. Der **LRH** hält es für möglich, dass das Finanzministerium danach seine Annahmen nach unten korrigieren muss.

Um das Ziel der Haushaltssanierung bis 2020 zu erreichen, ist es dringend erforderlich, dass alle Ressorts ihren Rahmen strikt einhalten. Sobald sich abzeichnet, dass die angenommene Steigerungsrate der Steuereinnahmen nicht erreicht wird, muss das Land den Ausgabenrahmen weiter absenken. Andererseits darf es diesen Rahmen nicht erhöhen, wenn sich in den ersten Jahren die Einnahmen um deutlich mehr als 2,5 % erhöhen sollten.

Das **Finanzministerium** erklärt, dass der weitere Anstieg der Verschuldung im Interesse zukünftiger Generationen gestoppt werden müsse. Damit sollen die Zinslasten begrenzt und die Tragfähigkeit des Landeshaushalts gesichert werden. Dies zwingt zur Konsolidierung des Landeshaushalts. Ziel der Landesregierung sei der strukturelle Haushaltsausgleich im Jahr 2020 und die Einhaltung des Konsolidierungspfades. Damit sei sichergestellt, dass die Konsolidierungshilfen des Bundes ausgezahlt würden. Die Zielsetzung werde von den Finanz- und Fachpolitikern unterstützt. Zudem wurde zur Forcierung dieses Prozesses eine Haushaltsstrukturkommission eingesetzt.

¹ Pressestelle Finanzministerium des Landes Schleswig-Holstein: Medien-Information vom 28.01.2010.

7.5 Finanzplanung: Offen, ehrlich und langfristig

„Die Finanzplanung ist eine wichtige Entscheidungshilfe für Parlament und Regierung. Sie zeigt vor allem auf, in welchem Umfang voraussichtlich Mittel für die Finanzierung der Aufgaben des Landes im mittelfristigen Zeitraum zur Verfügung stehen - aber auch, welche Vorausbelastungen aus bisherigen Maßnahmen zu erwarten sind und wie groß der Spielraum für die Übernahme neuer Aufgaben ist.“¹

Diesem Anspruch des Finanzministeriums wird seine Finanzplanung nicht gerecht:

Der letzte - noch geltende - Finanzplan 2008 bis 2012² wurde im Sommer 2008 vorgelegt. Er sieht folgende Finanzierungslücken aus globalen Minderausgaben und Nettokreditaufnahmen vor:

Jahr	Globale Minderausgaben in Mio. €	Nettokreditaufnahme in Mio. €	Finanzierungslücke in Mio. €
2011	457,1	430	887,1
2012	575,9	330	905,9

Eine derartige Finanzplanung ist nicht seriös. Sie beschönigt und verharmlost die Nettokreditaufnahme. Bei Aufstellung des Finanzplans hatte das Land noch nicht entschieden, wie die noch bestehenden Haushaltslücken geschlossen werden sollten. Daher hatte es die hohen globalen Minderausgaben veranschlagt. Haushaltslücken in dieser Größenordnung können nicht bei der jährlichen Aufstellung eines neuen Haushalts aus den Ressorthaushalten „herausgeholt“ werden. Zusätzliche Kreditaufnahmen wären damit vorprogrammiert.

Das **Finanzministerium** führt aus, dass die vom LRH kritisierte Darstellung globaler Minderausgaben im Rahmen der Mittelfristigen Finanzplanung bisher übliche Praxis sei. Mit diesen Minderausgaben werde der haushaltspolitische Handlungsbedarf aufgezeigt, um das finanzpolitische Ziel zu erreichen.

Der **LRH** hat bereits mehrfach die Veranschlagung hoher globaler Minderausgaben in der Finanzplanung kritisiert. Die Deckungslücken aus Minderausgaben und veranschlagter Nettokreditaufnahme zusammen zeigen den Handlungsbedarf der Regierung. Dies sollte im Finanzplan zusammenfassend dargestellt werden.

¹ Siehe Internetseite des Finanzministeriums: http://www.schleswig-holstein.de/FM/DE/Landshaushalt/Finanzplan/Finanzplan2008-2012__node.html.

² Finanzplan des Landes Schleswig-Holstein 2008 bis 2012, Landtagsdrucksache 16/2198, S. 62.

Wenn das Land seinen Haushalt ernsthaft sanieren will, muss es künftig eine offene und ehrliche Finanzplanung aufstellen. Denn für die notwendige Haushaltssanierung kommt der Finanzplanung künftig eine noch größere Bedeutung zu:

Der Finanzminister hat mit dem Haushaltsrunderlass für die Aufstellung des Haushaltsplans 2011/2012 damit bereits begonnen. Da der Haushalt bis 2020 saniert sein muss, sollte das Finanzministerium in die nächsten Finanzpläne auch eine langfristige Prognose bis 2020 aufnehmen.

Künftig muss das Land für jedes Jahr einen aktualisierten Finanzplan aufstellen. Dieser ist als Steuerungsinstrument zur Haushaltssanierung erforderlich, egal ob ein Haushaltsentwurf aufgestellt wird oder nicht. Nur mit einer aktuellen Finanzplanung hat das Parlament die Chance, sich über die Haushaltslage und deren Perspektive zu informieren.

In seiner Finanzplanung muss das Land die von der Haushaltsstrukturkommission des Landes ermittelten und festgelegten Sparkorridore und die Wege zur Sanierung des Landeshaushalts bis 2020 aufzeigen. Nur so wird der langfristige Sanierungspfad deutlich. Damit gibt die Landesregierung dem Parlament eine Übersicht, wie weit die Haushaltssanierung gediehen ist und wann sie erreicht wird.

Auch die regelmäßige Haushaltsüberwachung durch den Stabilitätsrat wird eine jährliche Finanzplanung erforderlich machen.¹

Zukünftig entwickelt das **Finanzministerium** im Rahmen einer Langfristplanung eine Konsolidierungsstrategie, die den strukturellen Haushaltsausgleich im Jahr 2020 in den Blick nimmt. Diese Langfristplanung sei Grundlage der Mittelfristigen Finanzplanung aus der der jeweilige Haushalt und die Budgetvorgaben für die Ressorts abgeleitet werden.

7.6 **Haushaltssanierung: Ohne Alternative**

Die Haushaltslage Schleswig-Holsteins ist ein „Desaster“.²

Wenn die Politiker Schleswig-Holsteins nicht endlich den Landeshaushalt nachhaltig sanieren, droht das Land an den Zinsen für seine hohe Verschuldung zu ersticken. Auch wenn das Land den vom Finanzministerium aufgezeigten Sanierungspfad geht, wird es weiterhin noch bis 2019 Schulden aufnehmen müssen. Seine Zinsausgaben steigen damit weiter. Ursa-

¹ § 3 des Gesetzes zur Errichtung eines Stabilitätsrates und zur Vermeidung von Haushaltsnotlagen (Stabilitätsratsgesetz - StabiRatG), Art. 1 Begleitgesetz zur zweiten Föderalismusreform vom 11.08.2009, BGBl. Nr. 53 vom 17.08.2009, S. 2702 ff.

² Finanzminister Wiegard, zitiert nach den Kieler Nachrichten vom 13.01.2010, S. 13.

che: Die noch weiter steigende Verschuldung und das voraussichtlich steigende Zinsniveau.

Dies und die Schuldenbremse zwingen das Land, endlich mit der Haushaltssanierung ernst zu machen. Nur wenn Schleswig-Holstein konsequent seinen Haushalt saniert, hat es die Möglichkeit, von 2011 bis 2019 pro Jahr 80 Mio. € Konsolidierungshilfen zu bekommen, insgesamt 720 Mio. €. Wenn es allerdings bei der Sanierung versagt, riskiert es diese Hilfen.

Seit Jahrzehnten warnt der LRH vor den Gefahren der zunehmenden Verschuldung des Landes. Die Rufe verhallten. Während den Finanzpolitikern der Ernst der Lage bewusst ist, haben viele Fachpolitiker ihn noch nicht erkannt. Auch Interessenvertreter und Betroffene müssen einsehen, dass sie keinen Beitrag zur weiteren Verschuldung leisten dürfen. Im Gegenteil: Alle müssen einsehen, dass die heute erreichten Standards nicht mehr zu halten sind und überall Abstriche erforderlich sind. Da ist es unverantwortlich, dass bei der Nennung einzelner Sparvorschläge sofort ein Aufschrei durchs Land geht, dass gerade hier nicht gespart werden kann. Sei es die Anpassung der Pensionsgrenze für Polizisten auf 62 Jahre, die beim Bund und in anderen Ländern längst beschlossen ist. Oder das kostenlose 3. Kindergartenjahr, das sich unser Land nicht leisten kann. Oder das freiwillige ökologische Jahr, wo die Landwirtschaftsministerin nur den schleswig-holsteinischen Standard auf das Niveau der anderen Länder absenken will.

Dieses Land hat zum Sparen keine Alternative: Es muss seinen Haushalt endlich sanieren. Je länger das Land dies hinausschiebt, umso schwieriger wird eine Sanierung. Leider ist schon viel zu viel Zeit verschwendet worden.

Daher sind die folgenden Maßgaben umso dringender:

- Das Land muss nach der offenen und ehrlichen Darstellung des jährlichen Sanierungsbedarfs durch das Finanzministerium ein konkretes Sanierungskonzept erarbeiten. Hierbei darf es keine Tabubereiche geben. Jeder Bereich muss seinen Beitrag leisten.
- Das Land muss jede Position im Landeshaushalt auf den Prüfstand stellen. Dies gilt nicht nur für die Personalausstattung, sondern für alle Ausgaben und Leistungen des Landes, auch für alle landesgesetzlichen und freiwilligen Zahlungen des Landes.
- Das Land muss Aufgaben abbauen und damit zwingend Personal und Sachausgaben einsparen.
- Das Land muss den Verzicht auf Aufgaben nicht nur in den Ministerien und nachgeordneten Behörden untersuchen. Auch in den Ausglieder-

rungen vorhandenes Einsparpotenzial muss aufgedeckt werden. Im Ergebnis muss dies zu niedrigeren Zuschüssen führen.

- Das Land muss in einem offenen und transparenten Verfahren alle Ressorts gemeinsam in die Pflicht nehmen. Wenn ein Ressort seine Sparauflagen nicht erfüllt, müssen andere einspringen. Kein Ressort darf „ausbüchsen“, weil damit das Land den Verlust der Konsolidierungshilfen des Bundes - 80 Mio. € pro Jahr - riskiert.
- Das Land muss es auch verkraften, wenn unerwartet höherer Bedarf eines Ressorts zusätzlich zu den festgelegten Sparauflagen durch zusätzliche Einsparungen auszugleichen ist.
- Das Land muss, wie bereits im Koalitionsvertrag skizziert, festlegen, dass Mehreinnahmen und Minderausgaben nur zur Schuldentilgung eingesetzt werden.
- Das Land muss jedes Jahr in seiner Finanzplanung ehrlich und offen den Sanierungspfad darlegen. Diese Finanzplanung sollte den Zeitraum bis 2020 darstellen.

Regierung und Opposition stehen gemeinsam in der Verantwortung für dieses Land und müssen zusammen den Weg aus der Schuldenfalle gehen. Jeder, der die katastrophale Finanzlage des Landes nicht ernst nimmt und sie nicht nachhaltig verbessert, riskiert die Zukunft des Landes.

Landtag

8. Wie gehen die Fraktionen mit Steuergeldern um?

Die Fraktionen im Schleswig-Holsteinischen Landtag erhalten mehr Mittel als sie benötigen.

Sie können alle Einnahmen und Ausgaben belegen, führen sorgfältig darüber Buch und gehen damit sparsam und wirtschaftlich um. Aber: Sie müssen ihre Ausgaben konsequenter von denen der Partei trennen, insbesondere wenn sie

- Parteivertreter auf Fraktionsreisen mitnehmen,
- gemeinsame Veranstaltungen durchführen oder mitfinanzieren,
- für die Parteien die Sonntagsfrage stellen und
- Rundbriefe an Parteimitglieder versenden.

Das ist unzulässig. Die Ausgaben sind von den Parteien zu erstatten. Andernfalls haben die Fraktionen die zweckwidrig verwendeten Mittel an den Landtag zurückzuzahlen.

8.1 Sind die Fraktionsmittel zu hoch?

Diese Frage wird nach jeder Landtagswahl gestellt. Und zwar immer dann, wenn der neue Landtag die Höhe der Fraktionsmittel für die beginnende Wahlperiode festlegen soll.

8.1.1 Fraktionen dürfen Geld- und Sachmittel beanspruchen

Die Fraktionen unterstützen den Landtag dabei, seine Aufgaben zu erfüllen. Sie koordinieren die Arbeit des Parlaments. Außerdem können sie mit Fraktionen anderer Parlamente zusammenarbeiten. Über ihre Tätigkeit können sie die Öffentlichkeit informieren. Die Opposition hat darüber hinaus das Regierungsprogramm und die Regierungsentscheidungen zu kritisieren und zu kontrollieren. Damit die Fraktionen diese Aufgaben wahrnehmen können, stehen ihnen nach dem Fraktionsgesetz¹ Geld- und Sachleistungen zu. Der Landtag setzt zu Beginn der Legislaturperiode einen Grundbetrag für jede Fraktion und einen Betrag für jedes Fraktionsmitglied fest. Darüber hinaus erhalten die Oppositionsfraktionen einen Zuschlag. Die Fraktionen können außerdem ihre Büroräume im Landeshaus unentgeltlich nutzen und erhalten eine Grundausrüstung an Möbeln, PC, Telefon, Dienstwagen. Zudem zahlen sie weder Telefongebühren für das

¹ Gesetz über die Rechtsstellung und Finanzierung der Fraktionen im Schleswig-Holsteinischen Landtag (FraktionsG) vom 18.12.1994, GVOBl. Schl.-H. 1995, S. 4, zuletzt geändert durch Gesetz vom 26.05.1999, GVOBl. Schl.-H. S. 134.

Festnetz noch Porto für die über die Poststelle des Landeshauses ausgehenden Briefe.

8.1.2 Das bekommen die Fraktionen seit der Wahl 2009

In der 16. Wahlperiode waren 69 Abgeordnete im Landtag. Seit Beginn der 17. Wahlperiode sind es 95 Abgeordnete. Statt bisher 4 Fraktionen und der fraktionslosen SSW-Landtagsgruppe gehören dem Landtag jetzt 6 Fraktionen an. Allein deshalb sind mehr Fraktionsmittel bereitzustellen als vor der Wahl. Zu Beginn der Wahlperiode wird ein Berechnungsschlüssel festgesetzt, nach dem die Fraktionsmittel bis zur nächsten Wahl aufzuteilen sind. Der Landtag hat im November 2009 darüber beschlossen.

So unterscheiden sich alter und neuer Berechnungsschlüssel:

	16. WP €	17. WP €	mehr/weniger €
Grundbetrag			
ab 30 Abgeordnete	450.000	450.000	0
20 bis 29	450.000	400.000	-50.000
10 bis 19	450.000	350.000	-100.000
4 bis 9	225.000	200.000	-25.000
Oppositionszuschlag	40.000	60.000	20.000
für jeden			
1. bis 2. Abgeordneten	80.000	55.000	-25.000
3. bis 4.	70.000	50.000	-20.000
5. bis 10.	45.000	40.000	-5.000
11. bis 15.	25.000	25.000	0
16. bis 20.	10.000	25.000	15.000
21. bis 25.	5.000	25.000	20.000
26. bis 30	5.000	5.000	0
31. bis 35.	5.000	5.000	0

In den Medien wurde der neue Berechnungsschlüssel kritisiert, weil er zu höheren Ausgaben führe. Das ist so nicht richtig. Die mit dem neuen Berechnungsschlüssel errechneten Beträge sind um 85.000 € niedriger. Folgender Vergleich macht das deutlich:

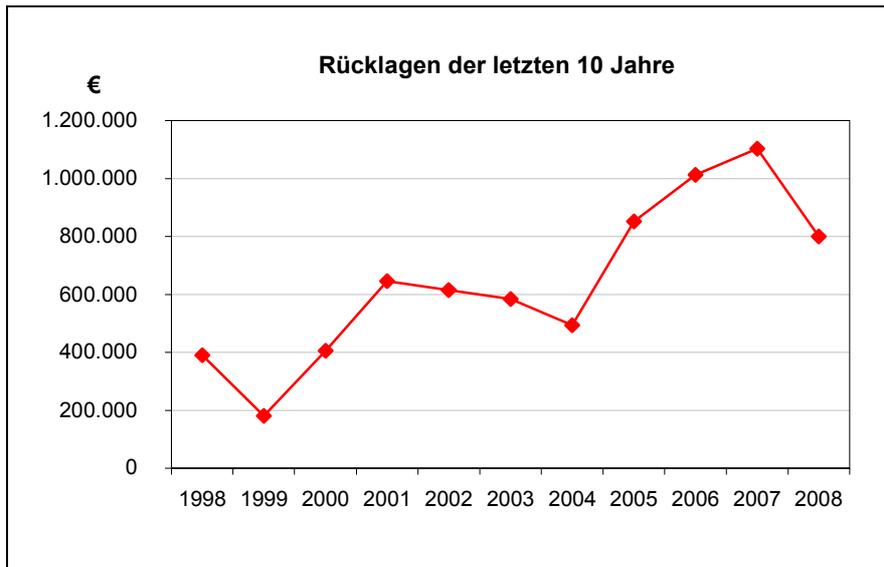
Fraktion	Berechnungsschlüssel		mehr/weniger	
	alt €	neu €	€	
	1.265.000	1.320.000	55.000	4%
	1.260.000	1.285.000	25.000	2%
	920.000	925.000	5.000	1%
	885.000	910.000	25.000	3%
	565.000	470.000	-95.000	-17%
	610.000	510.000	-100.000	-16%
Summe	5.505.000	5.420.000	-85.000	-2%

Die neuen Fraktionsmittel werden seit 2010 gezahlt. Für die restliche Zeit in 2009 wurden die anteiligen Beträge berechnet.

8.1.3 Warum werden die Rücklagen nicht aufgebraucht?

Die Fraktionen haben nach der Landtagswahl 2009 die Gelegenheit verpasst zu zeigen, dass auch sie sparen wollen. Die schon vorher im Landtag vertretenen Fraktionen hatten Anfang 2009 zusammen 800.000 € nicht verbrauchte Fraktionsmittel auf ihren Konten. Die Beträge wurden aus dem Vorjahr übertragen. Das ist nach dem FraktionsG zulässig. Dennoch: Warum konnten sie nach der Wahl in den beiden letzten Monaten des Jahres nicht zunächst diese Rücklagen aufbrauchen? Die Rücklagen entsprechen dem, was der Landtag ihnen für 2009 noch auszahlen musste. Der Finanzminister hätte 800.000 € gespart.

Von 1998 bis 2008 haben die Fraktionen jährlich bis zu 26 % ihrer Fraktionsmittel nicht im gleichen Jahr benötigt und auf das folgende Haushaltsjahr übertragen. 2005 gab es von der CDU-Fraktion mit 30 % und 2006 von Bündnis 90/DIE GRÜNEN mit 35 % die bisher höchsten ins nächste Jahr übertragenen Rücklagen.



Die Fraktionen legen nicht benötigte Mittel teilweise auf Festgeldkonten an. Hierfür erhalten sie Guthabenzinsen. In den vergangenen 10 Jahren waren das 97.600 €. Das Land muss seine Ausgaben mit Krediten finanzieren. Dies gilt auch für nicht benötigte Fraktionsmittel. Das kostete das Land für den gleichen Zeitraum 280.000 €. Die finanzielle Lage der öffentlichen Hand ist bekannt. Umso unverständlicher ist es, dass das Land für kreditfinanzierte Fraktionsmittel Zinsen aufbringen muss, während die Fraktionen Gelder nicht brauchen und zinsbringend anlegen.

Der LRH hat bereits in Nr. 11.9 seiner Bemerkungen 2005 angemahnt, Rücklagen in der Höhe zu begrenzen und nur noch für bestimmte Zwecke zu bilden. Der LRH fordert den Landtag erneut auf, das Fraktionsgesetz dahingehend zu ändern.

Und: Der Landtag sollte die Fraktionsmittel um 20 % kürzen. Wenn jedes Jahr Fraktionsmittel übrig bleiben, zeigt das, dass nicht so viel Mittel gebraucht wie bereitgestellt werden. Keineswegs wird verkannt, dass das dem sparsamen Umgang der Fraktionen mit den Fraktionsmitteln zu verdanken ist. Daran soll sich auch nichts ändern. Landtag und Fraktionen sollten hier aber ein Zeichen setzen. So könnten sie der Öffentlichkeit zeigen, dass Sparbemühungen nicht nur für andere gelten.

8.2 **Fraktionen müssen aufpassen, dass sie nicht für Parteiaufgaben zahlen**

Fraktionsmittel dürfen nicht für Parteiaufgaben verwendet werden. Daher prüft der LRH, ob die Fraktionen Steuergelder nur für Fraktionsaufgaben ausgeben. Das ist nicht immer der Fall.

Zweckwidrig verwendete Mittel sind an den Landtag zurückzuzahlen. Die Rückzahlung entfällt, wenn die Parteien den Fraktionen die Beträge erstatten. Tun sie das nicht, könnte dies zu finanziellen Konsequenzen für die Parteien führen.¹ Ihnen könnte ein Verstoß gegen § 25 Abs. 2 und 4 Parteiengesetz² vorgeworfen werden. Nach § 31 c Parteiengesetz hätten sie dann das 3-fache der rechtswidrig erlangten Beträge zu erstatten.

8.2.1 **Landesverband muss Reisekosten für mitreisende Parteivertreter übernehmen**

Den Landesverbänden von SSW und CDU wurden 2006 und 2007 keine Anteile an den Reisekosten der auf Fraktionsreisen mitgereisten Vertreter berechnet.

2006 ist eine Vertreterin des SSW-Landesverbands nach Kopenhagen mitgereist. Für ihre Übernachtungen und Bewirtung wurden 220 € aus Fraktionsmitteln bezahlt. 2007 wurde die SSW-Landtagsgruppe vom Parteivorsitzenden begleitet. Für ihn wurden 550 € für die Übernachtungen, den Flug und anteilige Bewirtungskosten aus Fraktionsmitteln bezahlt.

Gleiches gilt für die CDU. 2005 ist der Landesgeschäftsführer der Partei mit der Fraktion nach Berlin gereist. Der Partei wurden seine Übernachtungskosten von 290 € in Rechnung gestellt. Sein Anteil von 150 € an Fahrtkosten, Verpflegung und Rahmenprogramm wurde nicht berechnet.

Die Landesverbände haben die Beträge erstattet.

8.2.2 **Fraktions- und Parteiausgaben sind deutlich zu trennen**

Partei- und Fraktionsaufgaben und deren Finanzierung sind strikt voneinander zu trennen. Darauf hat der LRH in allen Prüfungen hingewiesen. Soweit die Ausgaben sachgerecht und nachvollziehbar geteilt werden, bestehen keine Bedenken, wenn Fraktion und Partei gemeinsame Veranstal-

¹ Siehe Urteil des VG Berlin vom 26.11.2004, Az. 2 A 146.03, JURIS-Doc-Nr. MWRE 121080400.

² Gesetz über die politischen Parteien (Parteiengesetz) i. d. F. vom 22.12.2004 (BGBl. I S. 3673).

tungen planen und durchführen. Fraktionen können als Teil ihrer Öffentlichkeitsarbeit Veranstaltungen anbieten. Sie dürfen dann aus Fraktionsmitteln finanziert werden, wenn sie die Wählerinnen und Wähler oder eine fachbezogene Zielgruppe unmittelbar erreichen. Das bedeutet: Die Öffentlichkeit muss angesprochen sein.

8.2.3 **Warum finanzieren Fraktionen die Sonntagsfrage?**

Sowohl die CDU- als auch die FDP-Landtagsfraktion haben 2006 und 2007 aus Fraktionsmitteln Meinungsumfragen finanziert. Darin wurden auch Fragen gestellt, die nichts mit der Fraktionsarbeit zu tun haben, so auch die sogenannte „*Sonntagsfrage*“. Für die Fragen von ausschließlich parteipolitischem Interesse hätten die Parteien aufkommen müssen.

Meinungsumfragen aus Fraktionsmitteln zu finanzieren ist nur zulässig, wenn die Umfragen nachvollziehbar dazu beitragen, Informationen für die parlamentarische Arbeit zu gewinnen. Fraktionen dürfen sich mit Umfragen Klarheit über die Stimmungslage bei den Wählerinnen und Wählern zu bestimmten Sachthemen verschaffen. Damit können sie parlamentarische Initiativen planen und ggf. öffentliche Maßnahmen vorbereiten. Bei der sogenannten Sonntagsfrage mit repräsentativen Umfragen zu Wahlabsichten oder zum Bekanntheitsgrad oder Sympathiewert von Politikern gibt es keinen Zusammenhang mit den Aufgaben der Fraktionen. Demoskopische Befragungen, die kein konkretes Sachthema zum Inhalt haben, sind Parteiaufgabe und dürfen nicht aus Fraktionsmitteln finanziert werden.

Der LRH hat allen Fraktionen stets empfohlen, mit Meinungsumfragen zurückhaltend umzugehen. Entstehende Kosten sind nachvollziehbar zwischen Partei und Fraktion aufzuteilen.

Beide Landesverbände haben die zweckwidrig verwendeten Beträge von 65.953 € bzw. 10.300 € erstattet.

8.2.4 **Rundbriefe an Parteimitglieder muss die Partei zahlen**

Die Vorsitzenden des SPD-Landesverbands und der SPD-Landtagsfraktion haben 2005 nach der gescheiterten Wiederwahl der Ministerpräsidentin gemeinsam einen Informationsbrief an die schleswig-holsteinischen Parteimitglieder geschrieben. Darin berichten sie über Ablauf und Umstände der gescheiterten Wahl sowie den nicht abzuschätzenden Schaden für die Partei.

Zuvor hatte die Fraktion beschlossen, die Portokosten für den Brief aus der Fraktionskasse bereitzustellen. Den 2-seitigen Druck, die Umschläge

und Aufkleber hat der Landesverband übernommen. Für 19.700 Briefe hat der Landesverband der Fraktion 10.800 € Porto berechnet. Der Betrag wurde aus Fraktionsmitteln angewiesen.

Die Landtagsfraktion hat das Recht, die schleswig-holsteinischen Wählerinnen und Wähler über ihre Arbeit zu informieren. Der Brief war jedoch nicht an die schleswig-holsteinischen Wählerinnen und Wähler gerichtet, sondern ausschließlich an Parteimitglieder. Mit dem Brief wurde nicht über die Arbeit der Fraktion im Parlament informiert. Denn: Die alte Fraktion hatte vor der Wahl ihre Arbeit beendet. Und: Die neue Fraktion war am Tag der Wahl erstmals zusammengetreten und hatte ihre Arbeit noch nicht aufgenommen. Auch wenn es bei der erfolglosen Wahl um ein Mitglied des Schleswig-Holsteinischen Landtages und ein Mitglied der SPD-Landtagsfraktion ging, ist der an die Parteimitglieder gerichtete Brief ausschließlich Angelegenheit der Partei.

Es war unzulässig, den Brief aus Fraktionsmitteln mitzufinanzieren. Die Partei hat zugesagt, der Fraktion den Betrag von 10.800 € bis Ende Mai 2010 zu erstatten.

8.2.5 **Bundesdelegiertenkonferenz ist Parteiarbeit**

Die Landtagsfraktion Bündnis 90/DIE GRÜNEN hat 1.600 € für einen Informationsstand auf der Bundesdelegiertenkonferenz im Oktober 2004 an den Landesverband von Bündnis 90/DIE GRÜNEN überwiesen.

Im September hat die Fraktion den LRH informiert, sie beabsichtige, auf dem Parteitag an einem Stand über ihre Arbeit seit dem Einzug in den Landtag zu informieren. Der vorhandene Flyer der Fraktion sollte zum Mitnehmen ausgelegt werden. Kosten würden nicht entstehen. Der LRH hatte keine Bedenken.

Ebenfalls im September teilte die Fraktion mit, einen maritimen Stand mit Sandstrand, Liegestühlen, Strandkorb etc. finanzieren zu wollen. Zweck sollte eine *Art schleswig-holsteinische Tourismuskampagne für die bundesweiten Medien* sein. Der Stand sollte später für andere Gelegenheiten wieder verwendet werden. Gegen die angedeutete Verknüpfung des reinen Informationsstands mit einer *Art Tourismuskampagne für Schleswig-Holstein für die bundesweiten Medien* hatte der LRH Bedenken. Der LRH teilte der Fraktion mit, dass dies keine Aufgabe der Fraktion sei. Allenfalls könne der Landesverband die Kampagne übernehmen. Den Stand hätte die Partei allein zahlen müssen. Die Fraktion hat hierfür trotzdem 1.600 € an die Partei überwiesen. Die Partei hat der Fraktion den Betrag zurückgezahlt.

8.2.6 **Ausgaben für die Arbeit von Fraktionsbeschäftigten bei der Partei müssen nachvollziehbar abgerechnet werden**

Für die Arbeit von 2 Fraktionsbeschäftigten bei den Landesverbänden ihrer Parteien fehlen die Stundennachweise. Das ist zu ändern. Denn: Wenden sie mehr Arbeitszeit für die Partei auf, als die Partei dafür bezahlt, ist das eine unzulässige verdeckte Parteienfinanzierung.

Die Referentin für Presse- und Öffentlichkeitsarbeit von Bündnis 90/DIE GRÜNEN und der Pressesprecher des SSW arbeiten auch als Pressesprecherin bzw. Pressesprecher ihrer Partei. Vertraglich ist geregelt, welche Beträge für den Personal- und Sachaufwand erstattet werden. Zeit und Kosten für die Arbeit sind nur geschätzt. Das ist jeweils ein %-Satz der Monatsbezüge.

Um feststellen zu können, ob der Betrag für die geleistete Arbeit angemessen ist, ist festzuhalten, wie viel Zeit sie für die Pressearbeit der Landesverbände benötigen. Beim SSW war das bis Februar 2005 auch so. Der Landesverband musste mal Beträge nachzahlen, mal wurden ihm welche erstattet. Ab März 2005 fehlen die vorzulegenden Stundennachweise. Der **SSW** hat die Prozentsätze nach den Erfahrungen der letzten Jahre festgelegt. Weitere Stundennachweise seien ein zusätzlicher bürokratischer Aufwand.

Bei Bündnis 90/DIE GRÜNEN gibt es ebenfalls keine Abrechnungen. Die Fraktion wird das korrigieren und den Vertrag ändern.

8.2.7 **Fraktion lädt im Wahlkampf CDU- und CSU-Regierungsmitglieder nach Kiel ein**

6 Wochen vor der Landtagswahl in Schleswig-Holstein haben sich 2005 die Innenminister und -senatoren von CDU und CSU für 2 Tage in Kiel getroffen. Angereist sind 8 Minister bzw. Senatoren sowie je 2 Staatssekretäre und innenpolitische Sprecher. Von der CDU-Landtagsfraktion aus Kiel haben ein stellvertretender Fraktionsvorsitzender und ein Fraktionsmitarbeiter teilgenommen. Mit dabei waren außerdem 4 Fahrer und 22 Sicherheitsbeamte. Die Konferenzteilnehmer und das Begleitpersonal wurden aus der Fraktionskasse bewirtet.

Konferenzteilnehmer:	
Tagungsgetränke und Pausenimbiss	600 €
14 Abendessen à 50,40 € und Getränke	1.500 €
Begleitpersonen:	
Tagesverpflegung	400 €
20 Abendessen à 50,40 € und Getränke	1.300 €
<hr/>	
zusammen	3.800 €

Es gehört nicht zu den Aufgaben einer Landtagsfraktion, Konferenzen von Mitgliedern der Landesregierungen auszurichten. Ein Treffen von CDU/CSU-Regierungsmitgliedern von Bund und Ländern im Wahlkampf vor den Landtagswahlen liegt ausschließlich im Interesse der Partei. Die Einladungen hätte der Landesverband aussprechen und die Kosten übernehmen müssen.

Die CDU-Landtagsfraktion hat die für die Konferenz bereitgestellten Mittel zweckwidrig verwendet. Sie wurden dem Landtag zurückgezahlt.

8.3 **Darf Öffentlichkeitsarbeit aus Fraktionsmitteln bezahlt werden?**

Ja. Die Fraktionen dürfen die Wählerinnen und Wähler über ihre Parlamentsarbeit informieren. Hierfür nutzen sie das Internet, organisieren Veranstaltungen und geben Informationsmaterial heraus. Wenn die Öffentlichkeitsarbeit einen klaren Bezug zur Parlamentsarbeit hat, darf sie aus Fraktionsmitteln finanziert werden. Die Ausgaben sollen 10 % der jährlichen Fraktionsmittel nicht überschreiten.

So viel wurde von den Fraktionsmitteln für Öffentlichkeitsarbeit ausgegeben:

Fraktion	Fraktionsmittel €	Veranstaltungen €	Sonstige Öffentlichkeitsarbeit €	Öffentlichkeitsarbeit insgesamt €	Anteil an Fraktionsmitteln
	1.347.000	54.100	82.700	136.800	10,2%
	1.342.000	45.900	9.400	55.300	4,1%
	605.000	16.800	63.600	80.400	13,3%
	605.000	14.400	14.600	29.000	4,8%
	312.500	2.300	10.900	13.200	4,2%
Summe	4.211.500	133.500	181.200	314.700	7,5%

Die CDU-Fraktion hat 2007 erstmals mehr als 10 % ihrer Fraktionsmittel für Öffentlichkeitsarbeit ausgegeben. Bei der FDP-Fraktion war das in den letzten Jahren regelmäßig so.

Ministerium für Justiz, Gleichstellung und Integration

9. Maßnahmen der Freien Straffälligenhilfe und des Opferschutzes - Förderverfahren weiter verbessern

Zuwendungsanträge und Verwendungsnachweise werden vom Ministerium für Justiz, Gleichstellung und Integration intensiv, zeitnah und korrekt geprüft. Das Zuwendungsverfahren hat sich dadurch insgesamt verbessert. Nach wie vor auftretende Mängel und Fehler sollte das Ministerium gemeinsam mit den Zuwendungsempfängern analysieren und abstellen. Das Controlling beschränkt sich nur auf eine quantitative Betrachtungsweise und muss künftig um fachliche Aspekte ergänzt werden.

Die Grundlagen für die institutionelle Förderung des Schleswig-Holsteinischen Landesverbandes für soziale Strafrechtspflege, Straffälligenhilfe und Opferschutz e. V. sind zu harmonisieren. Gefördert werden sollten nur noch Verbandsaktivitäten in Schleswig-Holstein. Der Verwaltungs- und Arbeitsaufwand für die Förderung muss deutlich reduziert werden.

9.1 Vorbemerkung

Der LRH hat die Förderung von Maßnahmen der Straffälligenhilfe und des Opferschutzes durch das Ministerium für Justiz, Gleichstellung und Integration (Justizministerium) zuletzt 2002 geprüft. Er stellte fest, dass gegen haushaltsrechtliche Bestimmungen verstoßen und die Verwendung ausgezahlter Zuwendungen unzureichend überwacht wurde. Auch bei Zuwendungsempfängern wurden zum Teil umfangreiche Mängel festgestellt. Wesentliche Ergebnisse seiner Prüfung veröffentlichte der LRH in seinen Bemerkungen 2004.

Die Ergebnisse der o. a. Prüfung haben den LRH veranlasst, die Fördermaßnahmen in diesem Bereich in einer Nachschau erneut zu prüfen. Für Maßnahmen der Straffälligenhilfe und des Opferschutzes waren 2008 und 2009 im Haushalt des Justizministeriums 1,2 Mio. € bzw. 1,3 Mio. € ausgewiesen. Die Förderrichtlinien sind bis 31.12.2010 befristet.

9.2 **Vieles ist besser, aber noch ist nicht alles gut**

9.2.1 **Weiterhin Mängel bei Verwendungsnachweisen**

Das Justizministerium sollte die bei der Antrags- und Verwendungsnachweisprüfung festgestellten häufigsten Mängel und Fehler in einem Merkblatt zusammenstellen. Außerdem empfiehlt der LRH, diese Mängelliste in einem Workshop mit allen Zuwendungsempfängern zu analysieren. Auf diese Weise könnte es am ehesten gelingen, das Verständnis bei den Zuwendungsempfängern für die haushalts- und zuwendungsrechtlichen Anforderungen zu steigern. Gleichzeitig könnte dadurch der Arbeitsaufwand auf beiden Seiten minimiert werden.

Die Prüfung von Zuwendungsanträgen und Verwendungsnachweisen wird vom Justizministerium intensiv, zeitnah und korrekt durchgeführt. Dadurch hat sich das Verhalten der Zuwendungsempfänger im Vergleich zur letzten Prüfung durch den LRH insgesamt verbessert. Die zuwendungs- und haushaltsrechtlichen Bestimmungen sind weitgehend eingehalten worden. In einzelnen Prüfberichten des Ministeriums finden sich jedoch nach wie vor Hinweise auf folgende Mängel und Fehler:

- Haushalts-, Wirtschafts- oder Finanzierungspläne stimmen nicht immer mit den Verwendungsnachweisen überein,
- verwendete Vordrucke sind nicht mehr gültig,
- Belege sind nicht oder nur unvollständig gekennzeichnet,
- Belegnummern werden mehrfach vergeben (bei Bankablage nach Kontoauszügen),
- bei wiederkehrenden Buchungen fehlen Belege,
- bei internen Umbuchungen werden keine Eigenbelege gefertigt,
- Fristen für die Rechnungsabgrenzung werden nicht beachtet,
- die Aufteilung von Gemeinkosten ist nicht nachvollziehbar,
- es werden Bewirtungskosten geltend gemacht,
- Fortbildungskosten übersteigen den zulässigen Betrag (200 €),
- Reisekostenabrechnungen enthalten keine begründenden Unterlagen (Einladung, Programm),
- Sachberichte und Inventarlisten werden nicht oder zu spät vorgelegt.

Die aufgelisteten Mängel und Fehler hat der LRH auch bei einzelnen Trägern festgestellt.

Das **Justizministerium** teilt in seiner Stellungnahme mit, es werde für diesen Zuwendungsbereich ein Merkblatt fertigen, in dem u. a. die häufigsten Mängel und Fehler enthalten seien. Zur Erläuterung und Besprechung dieser Mängel werde das Ministerium einen Workshop organisieren.

9.2.2 **Kein Controlling: bisher nur zahlenmäßige Erfolgskontrolle**

Das Justizministerium beschränkt sich darauf, die mit dem Verwendungsnachweis eingereichten Kennzahlen- und Statistikbögen auszuwerten. Daneben ist aber auch erforderlich, die Sachberichte fachlich-inhaltlich zu bewerten. Hierauf verzichtet das Justizministerium. Damit liegen auch keine vergleichenden Betrachtungen bzw. Auswertungen von Sachberichten mehrerer gleichartiger Zuwendungsempfänger (z. B. Opferschutz oder Täter-Opfer-Ausgleich) vor. Dies wären aber geeignete Instrumente, um Effektivität und Effizienz der Fördermaßnahmen zu bewerten. Ohne derartige Erkenntnisse beschränkt sich eine Evaluation der Förderprogramme nur auf quantitative Gesichtspunkte (Fallzahlen).

Das Justizministerium verzichtet bisher auf örtliche Erhebungen bei Zuwendungsempfängern. Der LRH schlägt vor, dass das Justizministerium jährlich wechselnd bei 3 bis 5 Zuwendungsempfängern örtliche Erhebungen durchführt. Dies gilt insbesondere für Zuwendungsempfänger mit Zuwendungen unter 50.000 €, da diese nur den vereinfachten Verwendungsnachweis (ohne Originalbelege) vorlegen müssen.

Das **Justizministerium** erklärt hierzu, es werde zukünftig zu der fachlich-inhaltlichen Bewertung auch die Sachberichte der Zuwendungsempfänger mit einbeziehen und diese auch einer vergleichenden Betrachtung unterziehen. Es folge dem Vorschlag des LRH, jährlich wechselnd bei 3 - 5 Zuwendungsempfängern örtliche Erhebungen durchzuführen.

9.2.3 **Anti-Gewalt-Training als Nebenbeschäftigung?**

Das Justizministerium sollte darauf hinwirken, dass Anti-Gewalt-Training (AGT) mit unter Bewährungsaufsicht stehenden Personen künftig vorwiegend von der Bewährungshilfe angeboten und durchgeführt wird. Auf diese Weise könnten Fördermittel eingespart werden.

AGT bei Probanden der Bewährungshilfe fördert das Justizministerium zurzeit über Einzelmaßnahmen sowie über Projektförderung mit insgesamt 30.000 € in 2009. Gefördert werden damit u. a. 2 Träger in Niebüll und Kiel. Kieler Träger ist der Verein Kieler Hafthilfe e. V., bei dem 2 Bewährungshelfer - mit einer Nebentätigkeitsgenehmigung des Landgerichts Kiel - das AGT durchführen.

Bundesweit ist zu beobachten, dass die Bewährungshilfe mehr und mehr dazu übergeht, AGT im Rahmen von sozialen Gruppengesprächen anzubieten. In Schleswig-Holstein ist 2008 damit begonnen worden, Bewährungshelfer zu qualifizieren, um in der Bewährungshilfe entsprechend § 25

der Anordnung über die Organisation der Bewährungs- und Gerichtshilfe (OrgBG)¹ das Vertiefungsgebiet Sexual- und Gewaltdelikte zu bilden. Nach Abschluss der Qualifizierungsmaßnahmen sollte die Bewährungshilfe AGT auch in Schleswig-Holstein hauptamtlich anbieten und durchführen können.

In seiner Stellungnahme erläutert das **Justizministerium**, dass nach der erfolgten Qualifizierungsmaßnahme zum „Umgang mit Sexualstraftätern“ in Kürze eine entsprechende Qualifizierungsmaßnahme zum „Umgang mit Gewaltstraftätern“ durchgeführt werde. Das in Kiel von Bewährungshelfern (in Nebentätigkeit) angebotene Anti-Gewalt-Training könne künftig im Dienstbetrieb von den hauptamtlichen Fachkräften angeboten werden. Dies setze jedoch die konsequente Verfolgung dieses Ansatzes und die Unterstützung der Vorgesetzten voraus. Zu berücksichtigen sei, dass Angebote der Gruppenarbeit (zeit)aufwändig seien und die Einzelfallhilfe nicht ersetzen.

9.2.4 **Kein Täter werden: Dunkelfeld-Förderung ohne Richtlinie**

Das Justizministerium fördert 2009 und 2010 mit je 80.000 € das Projekt „Prävention pädophil motivierten sexuellen Kindesmissbrauchs im Dunkelfeld“ der Sektion für Sexualmedizin des Universitätsklinikums Schleswig-Holstein (UK-SH).

Das Projekt richtet sich an Männer mit pädophilen Neigungen, die noch nicht durch Kindesmissbrauch straffällig geworden sind. Vorbild war eine entsprechende Maßnahme „Kein Täter werden“ an der Berliner Charité. Die Hausspitze des Justizministeriums hat kurzfristig entschieden, das Projekt aus ihrem Haushalt zu finanzieren. Eigentlich ist für Maßnahmen der Prävention und des Opferschutzes das Sozialministerium zuständig.

Unabhängig von der Frage, welches Ministerium zuständig ist: Sollte beabsichtigt sein, das Projekt über 2010 hinaus zu fördern, muss gemäß Ziff. 1.4 der Verwaltungsvorschriften zu § 44 LHO vom zuständigen Ministerium eine Förderrichtlinie erlassen werden.

Das **Justizministerium** teilt mit, es werde die derzeit geltende Förderrichtlinie für Träger der Freien Straffälligenhilfe überarbeiten und zum 01. Januar 2011 verlängern. Für das Projekt (*Dunkelfeld*) solle eine neue Einzelrichtlinie gefertigt und in die Gesamtrichtlinie eingearbeitet werden.

¹ Allgemeinverfügung des Justizministeriums vom 15.11.1996, SchIHA 1997, S. 4.

9.2.5 **Daueraufgaben: Vorzeitigen Maßnahmenbeginn genehmigen**

Bis auf den institutionell geförderten Landesverband fördert das Justizministerium alle anderen Zuwendungsempfänger im Wege der Projektförderung. Zuwendungen zur Projektförderung dürfen gemäß Ziff. 1.3 der Verwaltungsvorschriften zu § 44 LHO nur für solche Vorhaben bewilligt werden, die noch nicht begonnen worden sind.

Unter den geförderten Trägern der freien Straffälligenhilfe sind auch solche, die gesetzliche Aufgaben nach § 9 Bewährungs- und Gerichtshilfegesetz (BGG)¹ wahrnehmen. Hierzu gehören z. B. der Täter-Opfer-Ausgleich und die Vermittlung in gemeinnützige Arbeit zur Vermeidung von Ersatzfreiheitsstrafen. Die Aufträge erhalten die Träger von den Staatsanwaltschaften. Gleiches gilt auch für Maßnahmen des Opferschutzes (Zeugenbegleitung).

Das Justizministerium verzichtet bei den Trägern dieser Aufgaben auf die Abgabe einer Erklärung, wonach noch nicht mit der Maßnahme begonnen wurde. Bei den o. a. Daueraufgaben würde diese Erklärung auch dem Sinn der Förderung widersprechen. Gleichwohl gilt - als zentrale Bestimmung im deutschen Zuwendungsrecht - das grundsätzliche Verbot des vorzeitigen Maßnahmebeginns. Um diesen Konflikt aufzulösen, sollte in die neuen Förderrichtlinien zur Straffälligenhilfe ein Passus aufgenommen werden, wonach der vorzeitige Maßnahmebeginn als genehmigt gilt.

Das **Justizministerium** erklärt, für alle mehrjährigen Projekte (mit gesetzlichen bzw. Daueraufgaben) solle die Gesamtförderrichtlinie unter Beachtung von Ziff. 1.3 der Verwaltungsvorschriften zu § 44 LHO um eine Formulierung erweitert werden, dass für jedes neue Förderjahr ein vorzeitiger Maßnahmenbeginn als genehmigt gilt.

9.3 **Förderung des Landesverbandes „Soziale Strafrechtspflege“**

9.3.1 **Institutionell geförderte Aufgaben besser abgrenzen**

Das Justizministerium muss die zunehmende Aufgabenvielfalt des Landesverbandes für die ab 2011 geltende Förderperiode auf den Prüfstand stellen. Ausgehend von der justizpolitischen Interessenlage des Landes sollte das Ministerium die institutionelle Förderung des Landesverbandes ausschließlich und eindeutig auf Verbandsaktivitäten in Schleswig-Holstein begrenzen. Dabei ist künftig mehr als bisher darauf zu achten, dass die unterschiedlichen Fördervorhaben und deren Finanzierung strikt vonein-

¹ Bewährungs- und Gerichtshilfegesetz (BGG) vom 31.01.1996, GVOBl. Schl.-H. S. 274.

ander abgegrenzt werden. Mit diesem Ziel sind die Grundlagen der institutionellen Förderung (Satzung, Förderrichtlinie) zu harmonisieren. In die neue Richtlinie sollten Festlegungen aufgenommen werden, die mit den seit 2003 bzw. 2004 geltenden zusätzlichen Vereinbarungen getroffen wurden. Dies gilt jedoch nur, soweit bisherige Festlegungen auch künftig für erforderlich gehalten werden und sie mit haushalts- und zuwendungsrechtlichen Bestimmungen vereinbar sind.

Der Landesverband wird vom Justizministerium im Wege einer Fehlbedarfsfinanzierung institutionell gefördert. Der Höchstbetrag war bis 2008 auf 30.000 € begrenzt, seit 2009 sind das 35.000 €. Grundlage der Förderung ist die Förderrichtlinie. Daneben gibt es eine Vereinbarung mit dem Justizministerium aus 2003, die als Reaktion auf die letzte Prüfung durch den LRH geschlossen wurde. Sie benennt 5 Aufgaben. Für weitere satzungsgemäße Aufgaben können im Rahmen des Wirtschafts- oder Haushaltsplans angemessene Ausgaben in Abstimmung mit dem Zuwendungsgeber geleistet werden. Voraussetzung hierfür ist, dass die Finanzierung durch Einnahmen Dritter gesichert ist. Seit 2004 ist der Landesverband aufgrund einer weiteren Vereinbarung zudem Projektträger für das EU/Tacis-Projekt „Entwicklung der Infrastruktur für soziale Dienste in der Straffälligenhilfe im Gebiet Archangelsk, Russland“. Diese Projektträgerschaft gilt als „weitere satzungsgemäße Aufgabe“ im Sinne der Vereinbarung aus 2003. Außerdem verwaltet der Landesverband den Fonds für Schadenregulierungen, die durch gemeinnützige Arbeit bei Einsatzstellen notwendig werden können.

Geplant sind daneben folgende EU-Projekte:

- Fortentwicklung des Täter-Opfer-Ausgleichs unter Beteiligung britischer, belgischer und estnischer Organisationen,
- Netzwerkmanagement auf dem Gebiet der Straffälligenhilfe in der Russischen Föderation,
- Inhaltliche Begleitung des Projekts XENOS-Integration und Vielfalt/AQUA-PLUS: „Entlassungsvorbereitung für Gefangene und Nachsorge für Haftentlassene“.

Die Vereinbarung vom 06.04.2004 zum Projekt „Tacis“ enthält unter Nr. 6 folgende Festlegung:

„Fördermittel des MJF (heute Ministerium für Justiz, Gleichstellung und Integration - Justizministerium - für den Verband oder Eigenmittel, die der Verband erwirtschaftet und die in das o. a. Projekt (gemeint Tacis) eingebracht werden sowie projektgebundene Fördermittel, die an den Verband fließen, reduzieren die Fördermittel des MJF an den Verband nicht.“

Hiermit werden verschiedene Fördermaßnahmen (institutionelle Förderung durch das Justizministerium und Projektförderungen durch die EU) zumin-

dest hinsichtlich der Verwendung von Eigenmitteln vermischt. Eigenmittel, wie Spenden, Bußgelder und Mitgliedsbeiträge, sind als Deckungsmittel für die Landesförderung einzusetzen. Ob die Eigenmittel auf die Fördermittel angerechnet werden, hat der Zuwendungsgeber im Einzelfall zu entscheiden. Dies sollte bereits bei der Prüfung der Wirtschafts- und Haushaltspläne, spätestens jedoch bei der Prüfung der Verwendungsnachweise geschehen.

Mit den neuen Förderrichtlinien zum 01. Januar 2011, so das **Justizministerium**, gäbe es dann nur noch eine gültige Fördergrundlage. Zudem sei vorgesehen, die Landesförderung auf Verbandsaktivitäten in Schleswig-Holstein zu konzentrieren und diese Finanzierung von anderen Aufgaben des Verbandes abzugrenzen. Das Justizministerium werde dabei allerdings auch die im Landesinteresse liegende Aufgabe des Verbandes berücksichtigen, EU-geförderte Projekte im Bereich der Straffälligen- und Opferhilfe durchzuführen. Diese Aufgaben gehörten zu den satzungsmäßigen Aufgaben des Verbandes, für die er nicht zweckgebundene Eigenmittel binden dürfe, um damit ausschließlich

- vorbereitende Maßnahmen für EU-Antragsverfahren in begrenztem Maße zu finanzieren und
- ggf. das Risiko von nicht anerkannten Kosten im Prüfungsverfahren der Förderungsgeber abzudecken.

In diesen Fällen würden die Aufwendungen nicht auf die institutionellen Fördermittel des Landes für den Verband angerechnet.

9.3.2 **Künftig nur mit einer Stimme sprechen**

Das Justizministerium sollte künftig gegenüber dem Landesverband nur mit einer Stimme sprechen. Dadurch könnten langwierige Auseinandersetzungen mit dem Landesverband und der damit verbundene hohe Verwaltungs- und Arbeitsaufwand vermieden werden. Dies läge im Interesse des Ministeriums, aber auch im Interesse des Landesverbandes.

Zu folgenden Themen gab es in der Vergangenheit aus dem Justizministerium (Referats-, Abteilungs- und Staatssekretärebene) unterschiedliche und z. T. widersprüchliche Äußerungen:

- Verwendung von Eigenmitteln,
- Festbetrags- oder Fehlbedarfsfinanzierung,
- Zuwendungs- oder Leistungsvertrag,
- einfacher oder vollständiger Verwendungsnachweis (mit Originalbelegen),
- Wochenarbeitszeit und Vergütung des Geschäftsführers.

Der dadurch ausgelöste erhebliche Aufwand für die Förderung des Landesverbandes muss deutlich reduziert werden. Hierzu ist es außerdem erforderlich, klare Fördergrundlagen zu schaffen (siehe Tz. 1.3.1).

Das **Justizministerium** kündigt an, es werde Regelungen treffen, die dem Verband ermöglichen, seine vielfältigen Aufgaben effektiv und effizient wahrzunehmen und die gleichzeitig die Mittelbewirtschaftung vereinfachen und damit auch den Verwaltungsaufwand für den Verband und das Ministerium deutlich reduzieren.

10. Bauen mit Plan: Zielplanung für den Justizvollzug

Mit der Zielplanung für die bauliche Entwicklung der Justizvollzugsanstalten in Schleswig-Holstein liegt erstmals ein abgestimmtes Konzept für alle Liegenschaften des Justizvollzugs vor. Nun gilt es, die Zielplanung im Interesse eines modernen und sicheren Justizvollzugs weiterhin umzusetzen. 237 Mio. € sind geplant.

Es hat sich gezeigt, dass die kleinen und alten Anstalten in Rendsburg, Flensburg und Itzehoe mit vertretbarem Aufwand nicht modernisiert werden können. Hier sind gesonderte Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen anzustellen. Alle für und gegen den Fortbestand einer Anstalt wichtigen Aspekte sind gegeneinander abzuwägen. Auch der Neubau einer größeren Anstalt an anderer Stelle könnte eine wirtschaftliche Alternative sein.

10.1 Geforderte Zielplanung liegt vor

Das Ministerium für Justiz, Arbeit und Europa (Justizministerium) hat im Dezember 2008 die bauliche Zielplanung für die Justizvollzugsanstalten (JVA) in Schleswig-Holstein dem Finanzministerium vorgelegt. Sie definiert die Baumaßnahmen, die mittelfristig für einen zeitgemäßen und sicheren Justizvollzug in Schleswig-Holstein notwendig sind. Grundlage dieser Zielplanung ist u. a. der 2006 überarbeitete Vollstreckungsplan. Damit ist Schleswig-Holstein bundesweit führend.

Noch 2003 hatte der LRH in seiner Prüfung „Baumaßnahmen an Justizvollzugsanstalten“ festgestellt, dass es an einem unmittelbar umsetzbaren bauplanerischen Konzept für den Justizvollzug und an Zielplanungen für die einzelnen JVA fehlte.¹ Die nunmehr vorliegende Zielplanung hat er zum Anlass genommen, erneut einen kritischen Blick auf Baumaßnahmen an JVA zu werfen.

10.2 Zielplanung zeigt Bedarfe und Schwachstellen auf

Mit dem 1. Investitionsprogramm Justizvollzug sollten 2000 die dringende Grundinstandsetzung und Sanierung in den JVA erfolgen und weitere Arbeitsmöglichkeiten für Gefangene geschaffen werden. Hierfür standen zunächst 56,7 Mio. € zur Verfügung.

¹ Bemerkungen 2005 des LRH, Nr. 32.

Das Finanzministerium stockte Ende 2001 das 1. Investitionsprogramm Justizvollzug auf 67,8 Mio. € auf. Dennoch konnten damit bei weitem nicht alle JVA hergerichtet und der Bedarf an Haftplätzen immer noch nicht gedeckt werden.

Das Finanzministerium beauftragte im Juli 2005 die Gebäudemanagement Schleswig-Holstein (GMSH), eine Zielplanung für alle JVA zu erstellen. Die konzeptionellen Vorstellungen sollte das Justizministerium liefern. Grundlage der Zielplanung war der im Oktober 2006 aktualisierte Vollstreckungsplan. Die Zielplanung sollte aus einer Bestandsaufnahme, einer Bestandsanalyse und einem Vorschlag zur weiteren baulichen Entwicklung bestehen.

Mit der Zielplanung liegt erstmals ein bauliches Konzept für den gesamten Justizvollzug in Schleswig-Holstein vor. Es bezieht alle Vollzugsarten und alle bestehenden Liegenschaften ein. Die notwendigen Baumaßnahmen sind mit Kosten und einem Zeitplan hinterlegt. Insgesamt sind 63 Baumaßnahmen mit einem Kostenumfang von 237 Mio. € geplant. Sie sollen in maximal 12 Jahren, das heißt bis 2018 umgesetzt werden. Mit der Zielplanung erfolgt eine Abkehr vom Denken in Einzelmaßnahmen, die nicht in ein planerisches Gesamtkonzept eingebunden sind.

In der Zielplanung, wie sie von den Architekten vorgelegt wurde, werden auch Schwachstellen aufgezeigt. So wird z. B. für die JVA Flensburg und Itzehoe und die Abschiebehafteinrichtung Rendsburg deutlich, dass diese mit vertretbaren Mitteln nicht zu halten sind. Die Anstalten sind mit weniger als 70 Inhaftierten die kleinsten Einheiten im Land und in einem baulich und sicherheitstechnisch schlechten Zustand. Deshalb wurde der Neubau einer Anstalt vorgeschlagen.

Das Justizministerium war mit diesen Ergebnissen der baufachlichen Untersuchungen nicht einverstanden. Es formulierte die Beschlussvorschläge der Baufachleute 2008 neu. Der Standort Flensburg sollte danach weiter betrieben werden. Der Standort Itzehoe sollte mittelfristig aufgegeben werden. Trotzdem sollten noch Teile der von den Planern vorgeschlagenen Baumaßnahmen zur Ausführung kommen. Hintergrund der Überlegungen des Justizministeriums war, dass die Alternative Neubau einer JVA aus seiner Sicht auf erhebliche Widerstände stoßen würde. Darüber hinaus sah das Justizministerium die Landgerichtsstandorte Flensburg und Itzehoe gefährdet, wenn die fast ausschließlich als Untersuchungshaftanstalten genutzten JVA nicht mehr vor Ort vorgehalten würden.

Nach aktueller Auskunft des Justizministeriums soll eine endgültige Entscheidung über die Umsetzung der Zielplanung in der Haushaltsstrukturkommission getroffen werden.

10.3 **Zielplanung anpassen: Wirtschaftlichkeit und Haushaltslage berücksichtigen**

Es war eine richtige Entscheidung des Finanzministeriums, eine bauliche Zielplanung für alle JVA erstellen zu lassen. Aufgabe des Justizministeriums ist es weiterhin, diese im Interesse eines modernen und wirkungsvollen Justizvollzugs umzusetzen. Soweit die Zielplanung gezeigt hat, dass Anstalten nicht wirtschaftlich saniert und modernisiert werden können, sollte sich das Justizministerium dieser Herausforderung stellen.

Der LRH hält es für unwirtschaftlich, die kleinen JVA zu erhalten. Es ist weder überzeugend noch realistisch, die zum Teil mehr als 100 Jahre alten Bauten nur teilweise herrichten zu wollen. Die baulichen Notwendigkeiten im Hinblick auf Zellen- und Fenstergröße, Sanitärinstallation, Hygiene im Küchenbereich oder Sicherheitseinrichtungen lassen keinen Aufschub zu. Eine nur teilweise Umsetzung ist auch im Hinblick auf andere komplett sanierte JVA gegenüber den Insassen und den Beschäftigten nicht zu vertreten. Die Absicht des Justizministeriums, die Abschiebehafteinrichtung Rendsburg durch Verlegung der Insassen in die JVA Fuhsbüttel kurzfristig aufzugeben, wird vom LRH unterstützt.

Das **Justizministerium** sagte zu, die Schließung der Einrichtungen in Flensburg, Itzehoe und Rendsburg zu prüfen.

Der LRH empfiehlt dem Justizministerium dringend, sich der Alternative eines Neubaus nicht von vornherein zu verschließen. Er verkennt dabei nicht die erheblichen Schwierigkeiten, die mit der Neuerrichtung einer JVA verbunden sind. Die hier zu berücksichtigenden Aspekte sind vielfältig und gehen über die rein baufachliche Beurteilung der Wirtschaftlichkeit einer Maßnahme hinaus. Der Neubau einer Anstalt auf dem Stand neuester vollzoglicher und sicherheitstechnischer Erkenntnisse an einem zentralen Ort bringt auch Vorteile mit sich: In dieser Anstalt könnten entsprechende Reserven für alle Anstalten eingeplant werden. Dies gilt gerade vor dem Hintergrund, dass - mit Ausnahme der JVA Lübeck - alle JVA-Liegenschaften keine baulichen Erweiterungen mehr zulassen. Das Justizministerium sollte eine Wirtschaftlichkeitsbetrachtung anstellen, die alle Parameter berücksichtigt, die im Falle des Weiterbetriebs bzw. des Neubaus zu beachten sind.

Das **Justizministerium** weist darauf hin, dass die Neubauvariante von ihm bereits geprüft worden sei. Grundsätzlich fehle es an einem geeigneten Gelände in Schleswig-Holstein. Zudem sei eine Anstalt erst ab einer Größe von 250 bis 300 Haftplätzen wirtschaftlich zu betreiben. Dies liege an der Infrastruktur, die für jede Anstalt vorgehalten werden müsse. Ein so hoher Bedarf an zusätzlichen Haftplätzen bestehe in Schleswig-Holstein derzeit aber nicht.

Der **LRH** sieht sich durch den Hinweis des Justizministeriums auf die Mindestgröße einer JVA darin bestätigt, dass die 3 kleinen Einrichtungen auch jenseits der rein baulichen Betrachtung nicht wirtschaftlich betrieben werden können. Will das Justizministerium keine neue JVA bauen, weil der Bedarf an 250 bis 300 Haftplätzen nicht gegeben ist oder sich keine geeignete Liegenschaft in ganz Schleswig-Holstein findet, wird es andere Lösungen prüfen müssen. Eine Lösung wäre die Unterbringung der 120 Insassen aus Itzehoe und Flensburg in anderen schleswig-holsteinischen Anstalten. Laut Presseveröffentlichungen sind derzeit 181 Haftplätze in den JVA Kiel, Neumünster und Lübeck nicht belegt.

Auf Nachfrage des LRH hat das **Justizministerium** die Zahl der freien Haftplätze mit 204 bestätigt. Die Untersuchungshäftlinge aus Itzehoe und Flensburg könnten von der Belegungsseite her betrachtet in anderen Anstalten untergebracht werden. Rein rechnerisch könnten auch die Strafgefangenen aus Itzehoe und Flensburg auf andere Anstalten in Schleswig-Holstein umverteilt werden. Allerdings werde es während der Umbau- und Sanierungsmaßnahmen in den großen Anstalten zu Belegungsgengpässen kommen.

Der **LRH** sieht sich darin bestätigt, dass weitere Investitionen in die beiden kleinen Haftanstalten Itzehoe und Flensburg wirtschaftlich nicht vertretbar sind.

Die Krise der öffentlichen Haushalte hat die Zielplanung eingeholt. Das Land ist verpflichtet, bis 2020 einen Haushalt vorzulegen, der keine Netto-neuverschuldung mehr vorsieht (sogenannte Schuldenbremse). Der bis dahin vom Land zu verfolgende Konsolidierungspfad wird zu massiven Einschränkungen auf der Ausgabenseite führen. Vor diesem Hintergrund wird die bis 2018 geplante Umsetzung der Zielplanung erheblich angepasst werden müssen.

Auch das **Finanzministerium** weist darauf hin, dass die bauliche Umsetzung der Zielplanung nur unter dem Vorbehalt der Finanzierbarkeit und den Vorgaben aus der Haushaltsstrukturkommission erfolgen könne.

Innenministerium

11. Organisation der Landespolizei weiterentwickeln, Personalausgaben senken

Das Innenministerium hat die Organisation der Landespolizei unterhalb der Ebene der Polizeidirektionen landeseinheitlich weiterzuentwickeln. Den Polizeidirektionen sollten leistungsstarke Polizeireviere mit einer Mindeststärke von 30 Polizeivollzugskräften nachgeordnet werden. Die den Polizeirevieren nachgeordneten Polizeistationen sollten eine Mindeststärke von 3 Polizeivollzugskräften haben.

Die Vorschläge des Projekts Polizei 2012 zur funktionalen Gliederung der Landespolizei und zur weiteren Zusammenführung der Ermittlungstätigkeit von Schutz- und Kriminalpolizei sind zu prüfen. Sie sind in die Organisationsüberlegungen einzubeziehen.

Die neue Organisation ist an den polizeifachlichen und wirtschaftlichen Erfordernissen sowie dem zentralörtlichen System auszurichten.

Die Landespolizei hatte 2009 191 Mitarbeiter mehr als 2002. Der Anteil höherwertiger Stellen hat erheblich zugenommen. In der Folge sind auch die Personalausgaben gestiegen. Angesichts der Haushaltslage muss auch die Landespolizei Personal einsparen. Ihr Beitrag darf nicht hinter den Vorgaben für den Gesamthaushalt zurückbleiben. Der LRH hat aufgezeigt, dass dies möglich ist.

11.1 Organisation der Landespolizei weiterentwickeln

2005 hat das Innenministerium die Ergebnisse der Reformkommission III (RK III) zur Reorganisation der Landespolizei umgesetzt. Die Polizeiinspektionen wurden aufgelöst. Das Stabs- und Führungspersonal wurde erfolgreich reduziert. 160 Planstellen und Stellen aus der Stabs- und Führungsebene wurden in den operativen Bereich gegeben.

Mit der Auflösung der Polizeiinspektionen sind zunächst für die 8 neuen Polizeidirektionen übergroße Leitungsspannen in Kauf genommen worden. Die Reorganisation der Polizeidienststellen unterhalb dieser Ebene ist aber nicht nur deshalb dringend geboten. Die Strukturen dieser Organisa-

tionsebenen sind zu kleinteilig und zu uneinheitlich. Der LRH hatte daher empfohlen¹:

- Den Polizeidirektionen sollten leistungsstarke Polizeireviere mit einer Mindeststärke von 30 Polizeivollzugskräften direkt nachgeordnet werden.
- Die Polizeistationen sollten an zentralen Orten konzentriert werden.
- Die Standorte der Polizeireviere und Polizeistationen sollten an polizeifachlichen und wirtschaftlichen Erfordernissen und am zentralörtlichen System ausgerichtet werden.

Der Landtag forderte daraufhin das Innenministerium auf, bis Ende 2008 ein Gesamtkonzept und das Verfahren für eine Reform der Polizeiorganisation unterhalb der Ebene der Polizeidirektionen zu entwickeln.

Das vom Innenministerium initiierte Projekt Polizei 2012 hat unter der Leitung des Landespolizeidirektors weitreichende Vorschläge erarbeitet. Sie zeigen auf, wie Organisationseinheiten unterhalb der Ebene der Polizeidirektionen geschaffen werden können, die hinreichend groß, eigenständig funktionsfähig sowie wirtschaftlich sind. Sie sehen auch eine systematische Ordnung der Dienststellen in der Fläche vor. Daneben enthält der Projektabschlussbericht Überlegungen zu einer funktionalen Gliederung der Landespolizei. Hierbei wird die einsatzabhängige Präsenz einerseits sowie die einsatzunabhängige Präsenz und Prävention andererseits organisatorisch getrennt wahrgenommen. Die Ermittlungstätigkeit von Schutz- und Kriminalpolizei soll stärker zusammengeführt werden. Der Projektabschlussbericht wies darauf hin, dass konkrete Umsetzungs- und Personal-konzepte in einer zweiten Projektphase zu erarbeiten seien.

Der Innenminister sah den Abschlussbericht als geeignete Grundlage für eine künftige Organisation unterhalb der Ebene der Polizeidirektionen. Allerdings akzeptierte er nicht alle Ergebnisse. Er gab verbindliche Leitlinien für das weitere Verfahren vor, die er den Amts- und Behördenleitern am 26.01.2009 vorstellte. Diese blieben vielfach deutlich hinter dem zurück, was im Abschlussbericht aus polizeifachlichen Gründen für erforderlich gehalten wurde. So greifen die Leitlinien beispielsweise den Vorschlag nicht auf, dass Polizeistationen eine Mindeststärke von 3 Polizeivollzugsbeamten haben sollten. Nur im Einzelfall soll die Polizei ihre Organisation abweichend von Kreisgrenzen an kriminalgeografischen Räumen ausrichten können. Statt einer landesweit einheitlichen Umsetzung sollte die weitere Bearbeitung der Ergebnisse in der Alltagsorganisation erfolgen. Die Projektorganisation wurde aufgelöst.

¹ Bemerkungen 2006 des LRH, Nr. 18; Bemerkungen 2007 des LRH, Nr. 16; Ergebnisbericht 2008, Nr. 3.3.4, Ergebnisbericht 2010, Nr. 3.3.2.

Der LRH fordert weiterhin, den Polizeidirektionen leistungsstarke Polizeidienststellen mit einer Mindeststärke von 30 Polizeivollzugskräften direkt nachzuordnen. Sie sollten einheitlich als Polizeireviere bezeichnet werden. Den Polizeireviere sollten Polizeistationen mit einer Mindeststärke von 3 Polizeivollzugskräften nachgeordnet werden. Die Polizeizentralstationen wären aufzulösen.

Der Innenminister hat ein Konzept zur Organisation der Landespolizei unterhalb der Ebene der Polizeidirektionen zu entwickeln. Es hat sich an den polizeifachlichen und wirtschaftlichen Erfordernissen sowie dem zentralörtlichen System auszurichten. In diesem Zuge sollte auch die Machbarkeit einer funktionalen Gliederung der Landespolizei geprüft werden. Diese Prüfung sollte die räumlichen Zuschnitte und eine Planstellen- und Stellenberechnung einschließen. Außerdem sollte erarbeitet werden, wie und auf welcher Ebene die Ermittlungstätigkeit von Schutz- und Kriminalpolizei zusammengeführt werden soll.

Die Landesregierung sollte das Projekt Polizei 2012 fortsetzen. Andernfalls besteht die Gefahr, dass der mit dem Projekt in Gang gesetzte Reformprozess blockiert und eine notwendige polizeieinheitliche Umsetzung verhindert wird. Dem darf nicht die Festlegung im Koalitionsvertrag vom Oktober 2009 entgegenstehen, dass es gegenwärtig keinen grundsätzlichen Reformbedarf in der Struktur der Landespolizei gibt. Diese Aussage steht im Widerspruch zu den Feststellungen des Projektabschlussberichts. Sie ist auch nicht mit der Kernaussage der Beschlüsse des Landtages zu den vorangegangenen Prüfungen des LRH vereinbar.

Soweit gefordert wird, bei der Landespolizei müsse dringend Ruhe einkehren, wird eines übersehen: Die Organisationsebene unterhalb der Polizeidirektionen war bisher nicht direkt von der Neuordnung im Zuge der RK III betroffen. Sie wurde zuletzt vor über 10 Jahren umstrukturiert. Hierbei entstand eine sehr kleinteilige und uneinheitliche Organisation. Die ist nicht zukunftsfähig.

Das **Innenministerium** kündigt an, dass es die Aussagen des LRH über die Defizite der bisherigen Polizeiorganisation sowie zu einer erforderlichen Standardisierung in seine weiteren Überlegungen zur Organisationsentwicklung einbeziehen will. Ein landesweites Konzept zur Organisation der Landespolizei unterhalb der Ebene der Polizeidirektionen will das Innenministerium indes nicht entwickeln und das Projekt 2012 nicht fortsetzen. Es ist im Unterschied zum LRH auch nicht der Ansicht, dass die Leitlinien des Innenministers vom Januar 2009 die Weiterentwicklung der Polizeiorganisation behindern. Auch eine dezentrale Betrachtung der Ergebnisse des Projekts Polizei 2012 auf Ebene der Polizeibehörden ermög-

liche es, wie vom LRH gefordert, die großen Leitungsspannen der Behörden zu reduzieren und kleine Polizeistationen aufzulösen. Hingegen würde eine sofortige und vollständige Zentralisierung einen Rückzug aus der Fläche bedeuten. Dies sei bereits durch den Koalitionsvertrag von CDU und FDP politisch ausgeschlossen worden. Außerdem widerspreche dies der Initiative AktivRegion, die eine Stärkung des ländlichen Raums vorsehe.

Der **LRH** hält daran fest, dass dezentrale organisatorische Veränderungen durch einzelne Polizeibehörden sowohl einer notwendig einheitlichen, aber auch zügigen gesteuerten Restrukturierung der Landespolizei entgegenstehen. Eine vollständige Zentralisierung und einen Rückzug aus der Fläche fordert der LRH nicht.

Eine funktionale Gliederung der Landespolizei bedeutet nach Auffassung des **Innenministeriums** flächendeckend eine komplette Neuorganisation der operativen Ebene. Der wirtschaftliche Nutzen sei weder im Projekt Polizei 2012 noch vom LRH nachgewiesen worden.

Im Projekt Polizei 2012 sind die Vorteile einer funktionalen Gliederung aufgezeigt worden. Daher hat der **LRH** das Innenministerium aufgefordert, die Vorschläge zentral vertieft zu prüfen und zu bewerten. Hierbei geht es neben der Frage der Effizienz auch darum, wie die Landespolizei künftig ihre Aufgaben am effektivsten bewältigt.

11.2 **Landespolizei hat mehr Mitarbeiter und steigende Personalausgaben**

2009 standen der Landespolizei 8.136 Stellen zur Verfügung. Tatsächlich waren zum Stichtag 01.01.2009 nur 7.816 Mitarbeiter¹ tätig.

Die Stellenzahl ist 2000 bis 2009 nahezu unverändert geblieben. Hingegen ist die Mitarbeiterzahl von 2002 bis 2009 um insgesamt 191 Mitarbeiter gestiegen. Hiervon hat der Vollzugsbereich mit 116 zusätzlichen Mitarbeitern profitiert. Ein Vergleich mit den Jahren 2000 und 2001 war nicht möglich, da das Innenministerium hierfür keine Beschäftigtenzahlen liefern konnte.

Der Polizei standen deutlich mehr Stellen zur Verfügung, als Mitarbeiter tätig waren. Daher sollte künftig das Beschäftigungsvolumen als zusätzliches Steuerungsinstrument genutzt werden. Einsparvorgaben, wie sie aktuell der Koalitionsvertrag vom Oktober 2009 vorsieht, sollten das Beschäftigungsvolumen und/oder die Personalausgaben zugrunde liegen.

¹ Immer in Vollzeitäquivalente umgerechnet (Beschäftigungsvolumen); Stichtag jeweils 01.01. des Jahres.

Der Anteil der Beamten des gehobenen Polizeivollzugsdienstes hat erheblich zugenommen. 2009 waren 778 mehr tätig als 2000. Während 2000 das Verhältnis Polizeivollzugsbeamte gehobener/höherer¹ Dienst zu mittlerem² Dienst bei 44 % zu 56 % lag, lag es 2009 bei 56 % zu 44 %. Der Anteil des gehobenen und des höheren Dienstes bei der Landespolizei sollte jedoch wegen der hiermit verbundenen Kosten mittelfristig 40 % nicht übersteigen.³

Das **Innenministerium** hebt hervor, dass Schleswig-Holstein im Vergleich zu anderen Bundesländern beim Anteil des mittleren Dienstes am Polizeivollzugsdienst im Mittelfeld liege. Niedersachsen habe den mittleren Polizeivollzugsdienst ganz abgeschafft. Hamburg habe ein funktionsorientiertes Laufbahnverlaufmodell eingeführt. Ziel der Landesregierung bleibe es, auch weiterhin am mittleren Polizeivollzugsdienst festzuhalten.

Nach Ansicht des **LRH** verbietet es die Haushaltslage des Landes, sich hinsichtlich der Stellenstruktur mit finanzkräftigeren Ländern zu vergleichen.

Die Personalausgaben der Landespolizei sind von 2000 bis 2009 um 23 Mio. € gestiegen. Das ist eine Steigerung von 8,3 %. Im Vergleich dazu sind im selben Zeitraum die Personalausgaben der gesamten Landesverwaltung um 6,3 % gesunken.

Das **Innenministerium** macht darauf aufmerksam, dass sich die Steigerung auch aus Besoldungs- und Tariferhöhungen ergebe. Zudem sei die Landespolizei dem Kernbereich zugeordnet und somit vom Personalabbau ausgenommen.

Der **LRH** weist darauf hin, dass auch die übrigen Bereiche der Landesverwaltung von den Besoldungs- und Tariferhöhungen betroffen waren.

11.3 **Einsparmaßnahmen auch bei der Landespolizei nötig und möglich**

Die Landesverwaltung und die Hochschulen des Landes haben derzeit knapp 56.000 Planstellen und Stellen. Im Koalitionsvertrag vom Oktober 2009 wurde vereinbart, 10 % davon abzubauen. Dieses Ziel wird nicht zu erreichen sein, wenn personalstarke Bereiche wie die Landespolizei von Einsparmaßnahmen weitestgehend ausgenommen werden. Im Koalitionsvertrag ist vorgesehen, Personal der Landespolizei, das durch Umstrukturi-

¹ Seit 01.04.2009: Laufbahngruppe 2, 1. Einstiegsamt/2. Einstiegsamt.

² Seit 01.04.2009: Laufbahngruppe 1, 2. Einstiegsamt.

³ Vgl. Bemerkungen 1995 des LRH, Nr. 16.

rierungen freigesetzt wird, zunächst nicht einzusparen, sondern bei der Landespolizei zu belassen.

Als Argument, die Landespolizei von Personal- und Einsparmaßnahmen auszunehmen, wird immer wieder die hohe Anzahl an Mehrarbeitsstunden angeführt. So wurden z. B. 2004 bis 2007 im Jahresdurchschnitt 24.800 Mehrarbeitsstunden finanziell vergütet. Dies entspricht der Jahresarbeitszeit von 15 Polizeivollzugsbeamten. Im Vergleich zu den insgesamt 6.500 Polizeivollzugsbeamten ist dies eine zu vernachlässigende Größe (0,2 %).

Nach Auffassung des **Innenministeriums** eignet sich der Umfang der finanziell vergüteten Mehrarbeit nicht als Indikator für Belastung. Vielmehr hänge der Umfang von den zur Verfügung stehenden Haushaltsmitteln ab.

Hierzu wendet der **LRH** ein, dass Mehrarbeitsstunden entsprechend den gesetzlichen Regelungen grundsätzlich vorrangig durch Freizeit auszugleichen sind. Erst wenn dies nicht möglich ist, kommt eine finanzielle Vergütung in Betracht.

Auch die Landespolizei ist in der Lage, Personal entsprechend den Vorgaben für den Gesamthaushalt einzusparen. Die nachfolgenden Beispiele machen das deutlich.

Das Beschäftigungsvolumen der Landespolizei ist entgegen der weit verbreiteten Meinung in den vergangenen Jahren gestiegen:

- 2009 standen der Landespolizei zur Aufgabenerledigung 191 Mitarbeiter mehr als 2002 zur Verfügung.
- Hinzu kommen 160 Planstellen, die im Zuge der RK III erwirtschaftet wurden.
- Weitere 422 Vollzeitstellen ergeben sich rechnerisch, wenn die schrittweise Anhebung der wöchentlichen Arbeitszeit von 1994 bis 2006 von 38,5 auf 41 Stunden berücksichtigt wird.

Darüber hinaus sind Einsparmöglichkeiten kurz- bzw. mittelfristig umsetzbar:

- besondere Altersgrenze für Polizeivollzugsbeamte anheben - ab 2012 langsam anwachsend, ab 2026 jährlich 8 Mio. €
- Ausgleichszulage für Polizeivollzugsbeamte abschaffen - jährlich 500.000 €
- Polizei-Bigband abschaffen - 26 Stellen, jährlich 1,2 Mio. €
- Rationalisierungsgewinne aus dem Leitstellenkonzept erzielen,
- Polizeivollzugsbeamte grundsätzlich nicht in Verwaltungsfunktionen einsetzen.

Zusätzlich lassen sich Aufgaben der Landespolizei verlagern, einstellen oder in reduzierter Intensität wahrnehmen. Das Innenministerium hat der

Landespolizei landeseinheitliche Standards zur Aufgabenerledigung vorzugeben, die mit einem geringeren Personalbestand erfüllbar sind.

Beispielhaft wird auf folgende Einsparmöglichkeiten hingewiesen:

- Die Arbeitsgruppe „Aufgabenentwicklung“ der Landespolizei hat in ihrem Abschlussbericht aufgezeigt, wie durch Aufgabenabbau 163 Stellen erwirtschaftet werden können. Hierzu zählen die Bereiche Präsenz, Gefahrenabwehr (Ersuchen, Schwer- und Großraumtransporte, Flughafenüberwachung, Tag der Landespolizei), Prävention (Handpuppenbühnen, Sympathiefiguren, Verkehrslehrer), Kriminalitätsbekämpfung (verschiedene ablauforganisatorische Maßnahmen) und Verkehrspolizei (Abschaffen der Verkehrsunfall-Aufnahmedienste).
- Ebenfalls hat es die Arbeitsgruppe für möglich gehalten, dass die polizeiliche Belastung bei Großveranstaltungen verringert werden kann, sei es durch Erweiterung der Aufgaben der Veranstalter (Hausrecht) oder durch Kostenbeteiligung an den polizeilichen Einsätzen.
- Darüber hinaus gibt es weitere Aufgaben, die für einen Aufgabenabbau infrage kommen, im Abschlussbericht der Arbeitsgruppe aber nicht genannt sind. Hierzu zählen beispielsweise die Polizei-Bigband oder die Polizeisportschauen.
- Das Projekt Polizei 2012 hat dargelegt, dass es auch im Bereich Aus- und Fortbildung Einsparmöglichkeiten gibt. Allein durch den Wegfall der Doppelausbildung für Aufsteiger in die Laufbahngruppe 2 der Landespolizei können mit einer einheitlichen Polizeiausbildung Personalausgaben von umgerechnet 32,5 Planstellen eingespart werden. Je nach Ausgestaltung eines neuen Ausbildungsmodells wären weitere Einsparungen zu erzielen. So könnten z. B. die Anzahl der Lehrer reduziert, andere Unterrichtsmethoden gewählt oder der Umfang von Lehrverpflichtungen geändert werden

Das **Innenministerium** sieht bei den vom LRH aufgezeigten Beispielen aus verschiedenen Gründen keine Einsparmöglichkeiten. Eigene Einsparvorschläge werden nicht gemacht. Vielmehr hält das Innenministerium für umfangreiche neue Aufgaben sogar zusätzliches Personal für nötig.

Der Aufgabenzuwachs ist von der Landespolizei bislang nicht systematisch erfasst worden. Zudem vermisst der **LRH** eine Auflistung der Aufgaben, die in der Vergangenheit weggefallen sind. Erst im Saldo wäre ein Personalbedarf zu ermitteln. Unabhängig davon ist zu berücksichtigen, dass sich die Personalausstattung des Landes - und damit auch der Landespolizei - an seinen finanziellen Möglichkeiten ausrichten muss. In allen Bereichen der Landesverwaltung müssen Aufgaben, Ausgaben und Personal reduziert werden. Hierzu ist es auch erforderlich, Standards abzusenken.

Ministerium für Landwirtschaft, Umwelt und ländliche Räume

12. Lebensmittelüberwachung entspricht nicht den rechtlichen Vorgaben

Die meisten Veterinärämter haben bisher ihre Aufgaben nur unzureichend erfüllt. Das Landwirtschaftsministerium und die Veterinärämter müssen eine ordnungsgemäße Lebensmittelüberwachung sicherstellen.

Die Lebensmittelüberwachung sollte weitgehend über kostendeckende Gebühren und Auslagen finanziert werden. Dazu muss das Ministerium die Gebührenregelungen ergänzen.

12.1 Grundlagen

Die Lebensmittelüberwachung nehmen in Schleswig-Holstein das Ministerium für Landwirtschaft, Umwelt und ländliche Räume (Landwirtschaftsministerium), das Landeslabor Schleswig-Holstein und die Landräte der Kreise und die Oberbürgermeister/Bürgermeister der kreisfreien Städte (Veterinärämter) wahr.

Gesetzliche Grundlagen für die amtliche Lebensmittelüberwachung sind EU-Verordnungen sowie das Lebensmittel- und Futtermittelgesetzbuch (LFGB)¹. Mit dem LFGB wurde im Einklang mit der Rechtsentwicklung in der EU ein einheitliches Gesetz für Lebensmittel und Futtermittel sowie für Bedarfsgegenstände und Kosmetika geschaffen.

Das Europäische Parlament und der Rat haben im April 2004 ein umfassendes Paket zur Neuordnung des gemeinschaftlichen Lebensmittelhygienerechts geschnürt. Das soll gewährleisten, dass sämtliche Glieder der Lebensmittelherstellungskette effektiv und einheitlich überwacht werden können.²

12.2 Kooperationen ausweiten

In der Norddeutschen Kooperation haben sich einige Bundesländer zusammengeschlossen, um Laboruntersuchungen durch Schwerpunktbildung effektiver und wirtschaftlicher zu gestalten. Damit ist es möglich,

¹ Lebensmittel-, Bedarfsgegenstände- und Futtermittelgesetzbuch (LFGB) vom 07.09.2005 i. d. F. d. Bekanntmachung vom 24.07.2009, BGBl. I S. 2205.

² Weißbuch zur Lebensmittelsicherheit, Kommission der Europäischen Gemeinschaft, Brüssel, 12.01.2000.

Geräte und speziell ausgebildetes Personal effektiv auszulasten. Derzeit werden die jeweiligen Leistungen gegeneinander verrechnet. Es ist erforderlich, zwischen den Vertragsländern einen Kostenausgleich in Geld vorzunehmen, wenn im mehrjährigen Mittel ein Leistungsausgleich nicht gelingt.

Auch einige Veterinärämter vereinbarten eine Zusammenarbeit. Weitere Kooperationen sind jedoch erforderlich.

12.3 **Fachlich notwendige Betriebskontrollen sind unterblieben**

Amtliche Kontrollen der Betriebe sind nach EU-Recht auf Risikobasis und mit angemessener Häufigkeit durchzuführen. Dies ist bei fast allen Veterinärämtern nicht in vollem Umfang geschehen. Nur die Kreise Schleswig-Flensburg und Segeberg sowie die kreisfreien Städte haben die Verarbeitungs- und Handelsbetriebe in den Zeitabständen kontrolliert, wie sie die Risikobewertung vorgibt. Unberücksichtigt ist die ebenfalls zu kontrollierende Urproduktion (Milcherzeuger, Erzeuger von Lebensmitteln pflanzlicher Herkunft, Schlachtierhalter, Imker und Fischer). Diese haben die Veterinärämter nur in Ausnahmefällen kontrolliert.

Das Landwirtschaftsministerium hat 2008 die Voraussetzungen für ein einheitliches risikoorientiertes Beurteilungssystem geschaffen, das für die Veterinärämter verfügbar ist. Damit können die Veterinärämter die Kontrollhäufigkeit der Betriebe risikoorientiert planen. Grundlage für das System ist die „Allgemeine Verwaltungsvorschrift Rahmen-Überwachung“ (AVV RÜb)¹ des Bundes. Sie legt die fachlichen Kriterien fest, anhand derer das Risiko eines Betriebs beurteilt wird. Die hieraus abzuleitende Kontrollhäufigkeit legt die Verwaltungsvorschrift jedoch nicht fest. Die risikoorientierte Bewertung kann daher in den Ländern zu einer unterschiedlichen Kontrollhäufigkeit führen. Das Landwirtschaftsministerium sollte die Veterinärämter unterstützen, indem es die Standards, insbesondere die Kontrollhäufigkeit, in dem risikoorientierten Beurteilungssystem auf ihre Notwendigkeit hin überprüft.

Mit dem so überprüften risikoorientierten Beurteilungssystem wäre eine Evaluierung des Personalbedarfs möglich. Nach Auffassung des Landwirtschaftsministeriums müssten die Kreise und kreisfreien Städte auf der Grundlage dieses Systems die Zahl der durchzuführenden Kontrollen ermitteln und daraus ihren Personalbedarf ableiten. Sollte eine Evaluierung ergeben, dass trotz aller ergriffenen Maßnahmen der rechtlich vorge-

¹ Allgemeine Verwaltungsvorschrift über Grundsätze zur Durchführung der amtlichen Überwachung lebensmittelrechtlicher, weinrechtlicher und tabakrechtlicher Vorschriften (AVV Rahmen-Überwachung - AVV RÜb) vom 03.06.2008, GMBI. S. 426.

gebene Vollzug mit dem vorhandenen Personal nicht möglich ist, sollte das Landwirtschaftsministerium die betroffenen Veterinärämter zu einer angemessenen Personalausstattung auffordern. Das Landwirtschaftsministerium hat bisher eine eigene Evaluierung des Personalbedarfs der Veterinärämter nicht vorgesehen.

Das **Landwirtschaftsministerium** meint, dass sich nach der AVV RÜb die Kontrollhäufigkeiten anhand der Merkmale, wie Betrieb, Produkt und Unternehmerverhalten, rechnerisch zwangsläufig ergeben.

Der **LRH** teilt diese Auffassung nicht. Die AVV RÜb nennt zwar ein Beispiel für ein risikoorientiertes Beurteilungssystem; das ist jedoch nicht bindend. Das Landwirtschaftsministerium sollte deshalb insbesondere die Kontrollhäufigkeit in dem Beurteilungssystem überprüfen.

12.4 **Kontroll- und Verifizierungsverfahren**

Seit dem 01.01.2006 sind nach EU-rechtlichen Vorgaben¹ Kontroll- und Verifizierungsverfahren einzuführen. Diese beinhalten

- amtliche Kontrollen anhand dokumentierter Verfahren,
- interne Überprüfungen (Audits), ob die dokumentierten Verfahren wirksam umgesetzt werden und geeignet sind, die Ziele der Verordnung zu erreichen,
- unabhängige Prüfungen, um festzustellen, ob die Audits wirkungsvoll sind.

Der Bund hat diese Vorgaben mit der AVV RÜb inhaltlich umgesetzt. Danach war bis zum 31.12.2007 ein Qualitätsmanagement (QM) einzurichten.

Schleswig-Holstein hat diese Verordnung nicht rechtzeitig umgesetzt. Dokumentierte Verfahren für die amtlichen Kontrollen haben lediglich die Veterinärämter in Kiel, Flensburg und Nordfriesland bis Ende 2006 eingeführt. Audits und unabhängige Prüfungen fanden für die Lebensmittelüberwachung bis Ende 2008 noch nicht statt. Lediglich im Landeslabor Schleswig-Holstein wurde für die Futtermittelüberwachung ein Audit am 01.09.2008 durchgeführt.

Die Fachaufsicht ist nicht Bestandteil des erarbeiteten QM-Handbuchs des Landwirtschaftsministeriums. Dies wäre jedoch entsprechend der Praxis in anderen Bundesländern zweckmäßig. Das Landwirtschaftsministerium könnte seine Tätigkeiten zum Jahresbericht sowie zu Runderlassen,

¹ Verordnung (EG) Nr. 882/2004 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 29.04.2004 über amtliche Kontrollen zur Überprüfung der Einhaltung des Lebensmittel- und Futtermittelrechts sowie der Bestimmungen über Tiergesundheit und Tierschutz, Amtsbl. EU L 191 S. 1 vom 28.05.2004.

Dienstbesprechungen und Geschäftsprüfungen einheitlich regeln und überprüfen.

12.5 **Veterinärämter und Landeslabor müssen Zusammenarbeit verbessern**

Neben den Planproben nach Bundes- und Landeskonzepten geben die Veterinärämter Beschwerde- und Verfolgsproben an das Landeslabor. Dieses hat die Veterinärämter darauf hingewiesen, dass wegen der Vielzahl der Proben Personalengpässe auftraten. Das führe dazu, dass Befunde beanstandeter Proben verspätet den Veterinärämtern zuzugingen. Die Beanstandungen würden dann nicht zu Konsequenzen für die Betriebe führen.

Das Landwirtschaftsministerium hat dafür zu sorgen, dass alle Synergieeffekte und technischen Möglichkeiten genutzt werden, die Arbeit des Landeslabors und der Veterinärämter reibungslos und effektiv zu gestalten. Die Veterinärämter müssen bereit sein, ihre Arbeitsorganisation den Erfordernissen des Landeslabors anzupassen.

12.6 **Die Veterinärämter wenden Ordnungsrecht nicht konsequent an**

Einige Veterinärämter versuchten, Gewerbetreibende mit wiederholten Nachkontrollen zu einer ordnungsgemäßen Betriebsführung zu bewegen. Dies war zeitaufwendig. Effizienter wäre es, die angeordneten Maßnahmen mit Mitteln des Verwaltungszwangs durchzusetzen.

Einige Veterinärämter sahen davon ab, Ordnungswidrigkeiten mit einem Bußgeld zu ahnden. Ein nahezu vollständiger Verzicht auf die Ahndung von Ordnungswidrigkeiten ist nicht in das Ermessen der Behörde gestellt. Vielmehr ist in jedem Einzelfall darüber zu entscheiden, wie eine Ordnungswidrigkeit geahndet wird. Diese Verfahren sollten nicht den Veterinärämtern, sondern den in ihren Verwaltungen eingerichteten Bußgeldstellen überlassen werden.

12.7 **Aufwand für die Lebensmittelüberwachung über Gebühren decken**

Das Landwirtschaftsministerium hat 2008 die Landesverordnung über Verwaltungsgebühren¹ geändert. Danach können nicht nur für beanstandete Verfolgs- und Beschwerdeproben, sondern jetzt auch für beanstandete Planproben Gebühren erhoben werden. Das reicht jedoch noch nicht aus.

¹ Landesverordnung über Verwaltungsgebühren i. d. F. vom 15.10.2008, GVOBl. Schl.-H. S. 383; zuletzt geändert am 15.12.2009, GVOBl. Schl.-H. S. 897.

Angesichts der Haushaltslage des Landes und der Kommunen sollte das Ministerium sicherstellen, dass für alle amtlichen Kontrollen in der Lebensmittelüberwachung Gebühren erhoben werden. Also auch für:

- nicht beanstandete Planproben,
- nicht beanstandete Beschwerde- und Verfolgsproben sowie
- die Regelkontrollen in den Betrieben.

Denn bei den Probenahmen und Betriebskontrollen handelt es sich um präventive Maßnahmen, denen kein konkreter Anlass wie eine Beschwerde zugrunde liegt. Der Anlass liegt jedoch bereits in der Tätigkeit der Betriebe, die wegen besonderer Gefahren überwachungsbedürftig sind.

Das Landeslabor hat die in der Vergangenheit aufgetretenen Defizite bei der Gebührenkalkulation aufgearbeitet. Die Kostenrechnung wird weiterentwickelt. Der LRH erwartet, dass kostendeckende Gebühren festgesetzt und eingefordert werden.

Die Veterinärämter wenden den Gebührenrahmen individuell und mit voneinander abweichenden Regelungen an. Zum Beispiel setzen einige Veterinärämter nur die Zeit der reinen Kontrolltätigkeit an und berücksichtigen nicht die Fahrzeit. Unterschiede bestehen auch bei der Berechnung der Auslagen und der Fahrtkosten. Ein Veterinäramt lässt sich auch den Aufwand für die Fertigung von Ordnungsverfügungen erstatten. Die von den Veterinärämtern festgesetzten Gebühren und Auslagen berücksichtigen nicht in vollem Umfang die für die Überwachungstätigkeit tatsächlich entstehenden Kosten. Die Veterinärämter sollten den Gebührenrahmen ausschöpfen. Dazu sollte das Landwirtschaftsministerium Hinweise und Empfehlungen herausgeben, um einen weitgehenden Kostenersatz sowie eine landesweit einheitliche Erhebung der Gebühren zu bewirken.

12.8 **Ordnungsgemäße Lebensmittelüberwachung sicherstellen**

Das Landwirtschaftsministerium und die Veterinärämter sollten es als einen gemeinsamen Auftrag ansehen, unter Berücksichtigung der Haushaltslage eine ordnungsgemäße Lebensmittelüberwachung weitgehend mit dem vorhandenen Personal sicherzustellen. Hierfür gibt es Vorschläge:

So gibt es bei den Veterinärämtern noch Möglichkeiten, Personal effektiver einzusetzen, z. B. durch Kooperationen (vgl. Tz. 12.2), durch Überprüfung der Standards im risikoorientierten Beurteilungssystem (vgl. Tz. 12.3), durch konsequente Anwendung des Ordnungsrechts (vgl. Tz. 12.6) und durch Nutzung der Informationssysteme. Daneben sollten die Lebensmittelkontrolleure sich auf Kontrollaufgaben konzentrieren; Ordnungs- und Bußgeldverfahren sollten Verwaltungskräften bzw. den eingerichteten

Bußgeldstellen übertragen werden. Transportdienste ins Landeslabor können privatisiert werden.

Das **Landwirtschaftsministerium** hält die Forderungen des LRH für widersprüchlich. Einerseits solle möglichst mit dem vorhandenen Personal eine ordnungsgemäße Lebensmittelüberwachung sichergestellt und andererseits eine angemessene Personalausstattung realisiert werden (vgl. Tz. 12.3).

Der **LRH** stellt klar, dass zuerst alle Möglichkeiten genutzt werden müssen, die Lebensmittelüberwachung in den Veterinärämtern zu optimieren. Wenn dann eine Personalevaluierung Defizite ergibt, muss das Landwirtschaftsministerium auf eine angemessene Personalausstattung dringen.

13. Landeseigene Häfen: Friedrichskooger Hafen aufgeben und die restlichen Häfen ordnungsgemäß instand halten

Das Land muss endlich eine Lösung für den Hafen Friedrichskoog finden. Der Hafen hat keine überregionale wirtschaftliche Bedeutung. Die Kosten sind nicht tragbar.

Das Instandhaltungsprogramm, die Vergabe und die Bauüberwachung sind in den landeseigenen Häfen verbesserungsfähig.

13.1 Soll der Hafen Friedrichskoog aufgegeben werden?

Das Land muss sich endlich entscheiden, wie es vom hohen finanziellen Aufwand für den Friedrichskooger Hafen weg kommt. Es gibt nicht viele Möglichkeiten: Entweder wird der Hafen stillgelegt. Oder er wird erhalten. Dann sollen diejenigen die Aufwendungen tragen, die von dem Hafen Nutzen haben. Das sind z. B. die Fischer, die Gemeinde und die Werft. In dem Fall sollte auch die Trägerschaft für den Hafen wechseln.

Das Land wendet für Baggerungen der Hafenzufahrt und des Hafenbeckens sowie für das Sperrwerk jährlich 650.000 € auf. Die stark rückläufigen Hafeneinnahmen betragen 2007 nur 15.000 €

Der Hafen Friedrichskoog ist mit seinen Restaurants, dem Fischmarkt und der jährlichen Kutterregatta allenfalls für den Fremdenverkehr wichtig. Eine überregionale wirtschaftliche Bedeutung besitzt der Hafen jedoch nicht. Es gibt weder Güterumschlag noch Personenverkehr. Genutzt wird der Hafen nur von der Schiffswerft und in geringem Umfang von Krabbenfishern. Diese landen jedoch immer weniger an.

Bereits 1998 hat die Prüfung des LRH „Landeseigene Häfen“¹ deutlich gemacht, dass der Hafenbetrieb unwirtschaftlich ist. Der Schleswig-Holsteinische Landtag forderte daraufhin 1999, Verhandlungen mit kommunalen Gebietskörperschaften bzw. Privaten aufzunehmen. Deren Ziel sollte sein:

- die Trägerschaft auf Dritte zu übertragen,
- den Aufwand einzelnen verbleibenden Nutzern zuzuordnen und
- ggf. auch die Betriebspflicht für die gewerbliche Schifffahrt aufzuheben.

Eine Entscheidung über die Zukunft des Hafens wurde bis heute nicht getroffen. Wasserbau- und wasserwirtschaftliche Untersuchungen hat die technische Hafenverwaltung zwar angestellt, jedoch mit unbefriedigenden

¹ Bemerkungen 1998 des LRH, Nr. 16.

Ergebnissen. Es wurde auch überlegt, die Fischer insgesamt nach Büsum zu verlegen.

Dem **Ministerium für Wissenschaft, Wirtschaft und Verkehr** (Wirtschaftsministerium) ist bewusst, dass aus Kostengründen ein dauerhafter Erhalt des Hafens nicht möglich ist. Es werde unter gesamtwirtschaftlichen Aspekten über den Betrieb des Hafens entschieden. Dabei würden Erkenntnisse aus der aktualisierten wasserbaulichen Wirtschaftlichkeitsberechnung und der neuen Modelluntersuchung einfließen. Würde der Hafen geschlossen, verblieben beim Land Kosten nicht nur für die Verkehrssicherung, sondern auch, um den Hafen und das Hinterland zu entwässern. Gegebenenfalls sei ein Entwässerungsbauwerk erforderlich. Die Fischer ermittelten derzeit ihren Bedarf an Liegeplätzen und der sonstigen für sie notwendigen Infrastruktur. Erst danach sei bekannt, welche Investitionen eine Umsiedlung der Kutter in den Büsumer Hafen dort verursachen werde. Die Landesregierung wolle außerdem die Tourismusbranche als Hauptnutzer des Hafens auch als Kostenträger verstärkt einbeziehen.

Der **LRH** erwartet, dass das Wirtschaftsministerium nun endlich unter Berücksichtigung der Wirtschaftlichkeit über den Hafen entscheidet. Bleibt der Hafen in Betrieb oder bleiben auch nur die Hafenanlagen bestehen, sind Dritte zu den Kosten heranzuziehen. Ziel sollte sein, dass das Land nur die Kosten für seine Aufgaben nach dem Landeswassergesetz¹ trägt.

13.2 **Landesbetrieb Küstenschutz, Nationalpark und Meeresschutz sollte seine Aufgabe als technische Hafenverwaltung besser wahrnehmen**

Das Land ist als Eigentümer der Häfen in Glückstadt, Friedrichskoog, Büsum, Husum, Friedrichstadt und Tönning verpflichtet, für die Sicherheit der Bauwerke in diesen Häfen zu sorgen. Zuständig für die technischen Fachaufgaben ist das Ministerium für Landwirtschaft, Umwelt und ländliche Räume (Landwirtschaftsministerium). Technische Hafenverwaltung mit den Aufgaben Verwaltung, Betrieb, Instandhaltung und Bau der landeseigenen Häfen ist der Landesbetrieb Küstenschutz, Nationalpark und Meeresschutz (LKN, hier Landesbetrieb genannt).

Das Land investierte 2004 bis 2007 für Instandhaltungen in den landeseigenen Häfen 16,4 Mio. €. Kleine und mittlere Baumaßnahmen plant der Landesbetrieb selbst, die größeren übernehmen Dritte. Die Bauleistungen vergibt er an Baufirmen. Kleinere Unterhaltungsarbeiten führt er in Eigenregie durch.

¹ Wassergesetz des Landes Schleswig-Holstein (Landeswassergesetz - LWG) vom 11.02.2008, GVOBl. Schl.-H., S. 91, zuletzt geändert durch Art. 1 des Gesetzes vom 19.03.2010, GVOBl. Schl.-H. S. 365.

Der Landesbetrieb nahm seine Aufgabe als technische Hafenverwaltung z. T. unzulänglich wahr. Die folgenden Feststellungen zeigen das.

13.2.1 **Landesbetrieb muss Inspektionen der Hafenanlagen gewährleisten**

Der Landesbetrieb bewertete umfassend den Zustand der konstruktiven Hafenanlagen, wie die Ufereinfassungen oder die baulichen Teile der Sperrwerke (große Prüfungen). Nicht nachweisen konnte er jedoch, dass die Hafenanlagen in kleinen Prüfungen und Kontrollen ordnungsgemäß inspiziert wurden. Arbeitspläne darüber konnte er nicht vorlegen. Darin ist zu regeln, wann und von wem Anlagen nach bestimmten Kriterien zu inspizieren sind. Bauwerksinspektionen sind für die konstruktiven Hafenanlagen nach den allgemein anerkannten Regeln der Technik erforderlich. Nur so können rechtzeitig Veränderungen in der Standsicherheit, der Funktionsfähigkeit und dem baulichen Zustand erkannt werden.

Der Landesbetrieb konnte für die Hafenanlagen auch nur wenige Bauwerksbücher vorlegen. Diese sind Grundlage für Bauwerksinspektionen. Sie enthalten technische Daten über das Bauwerk, durchgeführte Instandsetzungen, Gefährdungsbeurteilungen sowie Inspektionsanweisungen und Inspektionsergebnisse. Ein internes „Konzept für die Planmäßige Instandhaltung“ sieht Bauwerksbücher bereits seit 1996 vor. Der Landesbetrieb hatte sich vorgenommen, bis zum 31.12.2009 Bauwerksbücher zumindest mit den wichtigsten Daten anzulegen. Das hat er nicht geschafft.

Das **Landwirtschaftsministerium** hat mitgeteilt, die Bauwerksbücher für die Hafenanlagen würden vorerst nicht vervollständigt. Die erforderlichen Inspektionen aller Hafenanlagen könnten ebenfalls nicht erfolgen. Grund sei fehlendes Fachpersonal. Außerdem seien die konstruktiven Küstenschutzbauwerke vorrangig, da dort die Defizite größer seien. Für die maßgeblichen konstruktiven Hafenbauwerke erfülle jedoch der Landesbetrieb seine Aufgaben hinreichend. Gleichwohl würden das System und die Grundlagen für die Bauwerksinspektionen zielgerichtet ausgebaut.

13.2.2 **Vergabevorschriften wurden nicht eingehalten**

- Es fehlten Ausschreibungen und Preisanfragen.
Beispiel: Der Landesbetrieb vergab 2007 Baggerungen des Hafenspiels Friedrichskoog freihändig ohne Markterkundung oder Preisanfrage. Kosten: 10.300 €. Die Firma musste über geeignetes Gerät verfügen und kurzfristig zur Verfügung stehen. Laut Landesbetrieb verfügte nur die beauftragte Firma über geeignetes Gerät und nur sie konnte die Arbeiten kurzfristig übernehmen. Außerdem habe die Auftragssumme unter der damaligen Wertgrenze für freihändige Vergaben von 30.000 € gelegen. Das **Landwirtschaftsministerium** teilt hierzu mit: Bei einer

Preisfrage, ggf. mit Markterkundung, wären die Baggerungen nicht wirtschaftlicher geworden. Der **LRH** meint, dass nur eine Preisfrage eine Antwort auf die Frage der Wirtschaftlichkeit gegeben hätte.

- Vergabeverfahren waren fehlerhaft.

Beispiel: Für die Planung der Instandsetzungsarbeiten im Außenhafen Glückstadt gab es keinen fairen Wettbewerb, denn die Bewerber wurden ungleich behandelt. Der Landesbetrieb hat 2006 die Arbeiten freihändig für 57.800 € vergeben. Zuvor hat er 3 Ingenieurbüros aufgefordert, ein Angebot abzugeben. Leistungsumfang und anrechenbare Kosten für die Arbeiten hat er den Bewerbern nicht korrekt bzw. unvollständig angegeben. Grundsätzlich gibt der Auftraggeber beides konkret vor. Damit erhalten die Bewerber eine einheitliche Grundlage für ihr Angebot. Die Bewerber ermittelten beides selbst und boten die Grundleistungen unterschiedlich und differenziert an. Der Landesbetrieb bewertete die Angebote, die Wertung hatte jedoch Mängel:

- Der Leistungsumfang und damit die Vertragsbedingungen änderten sich während des Vergabeverfahrens durch die Vorschläge der Bewerber. Der Landesbetrieb hat ihnen keine Möglichkeit gegeben, in Nachverhandlungen ihr Angebot zu ändern.
- Die erforderlichen Grundleistungen sind zu werten. Dies gilt auch dann, wenn dem Bewerber die Grundlagen bekannt sind. Ansonsten hätte ein Bewerber ohne Vorkenntnisse keine Chance, ein günstiges Angebot anzubieten.
- Ein Honorarangebot unterschritt mit dem Nachlass von 50 % für 2 Leistungsphasen den Mindestsatz der Honorarordnung für Architekten und Ingenieure (HOAI)¹. Das Preisrecht der HOAI ist jedoch zwingend. Der Nachlass war somit unwirksam. Der Landesbetrieb ist mit dem Bewerber nicht in Nachverhandlungen darüber eingetreten. Dieser hätte sein Angebot rechtskonform ändern können.

Um fehlerhafte Vergabeverfahren künftig zu vermeiden, schlug der LRH vor, das Handbuch für die Vergabe und Ausführung von freiberuflichen Leistungen der Ingenieure und Landschaftsarchitekten in der Wasserwirtschaft² anzuwenden. Das **Landwirtschaftsministerium** hat dies im Juni 2009 veranlasst.

13.2.3 Landesbetrieb vertrat seine Interessen als Auftraggeber nicht

- Leistungen wurden bezahlt, obwohl sie noch nicht erbracht oder nachgewiesen waren.

¹ Verordnung über die Honorare der Architekten und der Ingenieure (Honorarordnung für Architekten und Ingenieure - HOAI) vom 04.03.1991, BGBl. I S. 533, zuletzt geändert durch Art. I 5 des Gesetzes vom 10.11.2001 BGBl. I S. 2992.

² Handbuch für die Vergabe und Ausführung von freiberuflichen Leistungen der Ingenieure und Landschaftsarchitekten in der Wasserwirtschaft (HIV-Was) der Bund/Länder-Arbeitsgemeinschaft Wasser, Dezember 2007.

Beispiel: Bei der Instandsetzung der Kaianlage im Hafen Büsum bezahlte der Landesbetrieb 57.000 € für die Lieferung von Spundwandstahl sowie die Lieferung und den Einbau von Beton. Dabei hatte die Baufirma zu diesem Zeitpunkt weder geliefert noch die Arbeiten erbracht. Eine Vorleistung ist weder allgemein üblich noch durch besondere Umstände gerechtfertigt. Der Landesbetrieb handelte rechtswidrig. Nach § 56 Abs. 1 LHO sind Leistungen vor Empfang der Gegenleistung unzulässig.

- Einheitspreise wurden nicht neu verhandelt.

Beispiel: Bei mehreren Baumaßnahmen überschritten die ausgeführten Mengen die ausgeschriebenen. Nach § 2 Nr. 3 Abs. 10 Vergabe- und Vertragsordnung für Bauleistungen (VOB/B)¹ sind bei Mengenüberschreitungen von mehr als 10 % Einheitspreise neu zu verhandeln. Sie sind meist niedriger als die mit dem ursprünglichen Angebot kalkulierten. Der Landesbetrieb verhandelte aber keine neuen Einheitspreise. Mit hoher Wahrscheinlichkeit haben die Baufirmen monetäre Vorteile erlangt. Das **Landwirtschaftsministerium** teilte mit, der Landesbetrieb prüfe bei jeder Mengenüberschreitung über 10 %, wie sie sich auf die Einheitspreise auswirke. Fehler gab es häufig bei der Dokumentation. Sie solle jetzt verbessert werden. Das Landwirtschaftsministerium geht davon aus, dass die Baufirmen keine monetären Vorteile erlangt haben.

13.2.4 **Bauüberwachung muss verbessert werden**

Der Landesbetrieb hat die Baustellen nicht immer ausreichend überwacht. Er nahm Wiege- und Lieferscheine nicht an der Verwendungsstelle in Empfang, war bei Aufmaßen nicht zugegen oder überwachte Stundenlohnarbeiten nicht. Die Leistungsnachweise (Stundenlohnzettel, Wiege- und Lieferscheine) hat er so erst mit der Rechnung erhalten. Er führte keine Bautagebücher und dokumentierte auch ansonsten Ereignisse auf der Baustelle nicht ausreichend. Abstimmungen über Stundenlohnarbeiten waren selten dokumentiert. Bautagesberichte legten die Baufirmen nur bei wenigen der geprüften Baumaßnahmen vor.

Der Landesbetrieb sollte nicht allein auf eine ordnungsgemäße Ausführung der Baumaßnahme und Rechnungslegung durch den Unternehmer setzen. Er muss Wege finden, um eine VOB/B-konforme und effektive Bauüberwachung sicherzustellen. Dadurch können Kosten gespart werden.

¹ Vergabe- und Vertragsordnung für Bauleistungen; Teil B Allgemeine Vertragsbedingungen für die Ausführung von Bauleistungen.

Das **Landwirtschaftsministerium** hält das grundsätzliche Führen eines Bautagebuchs für unwirtschaftlich. Die Bauüberwachung werde angemessen wahrgenommen. Sie zu intensivieren, sei mit dem vorhandenen Personal nicht möglich. Stundenlohnarbeiten würden mit dem Auftragnehmer vorher abgestimmt. Dies sei in Baubesprechungsprotokollen vermerkt. Soweit in begründeten Einzelfällen auf ein gemeinsames Aufmaß verzichtet worden sei, wurde das nachgeholt. Bautagesberichte würden künftig angefordert. Mit der Bauüberwachung des Landesbetriebs seien keine Nachteile für das Land nachweislich entstanden.

Der **LRH** sieht die Möglichkeit, mit dem vorhandenen Personal die Qualität der Bauüberwachung zu verbessern, insbesondere durch eine hinreichende Dokumentation.

14. Erfolg von Ausgleichs- und Ersatzmaßnahmen für den Naturschutz sichern

Die unteren Naturschutzbehörden haben kaum Kontrollen der angeordneten Ausgleichs- und Ersatzmaßnahmen durchgeführt. Diese sind aber notwendig, um den Erfolg solcher Maßnahmen abzusichern. Auch auf den rechtmäßigen Einsatz von Ersatzzahlungen ist zu achten.

14.1 Eingriffe in die Natur und Landschaft müssen ausgeglichen werden

Natur und Landschaft sind nach dem Bundesnaturschutzgesetz (BNatSchG)¹ und dem Landesnaturschutzgesetz (LNatSchG)² aufgrund ihres eigenen Wertes und als Lebensgrundlage auf Dauer zu sichern. Für Eingriffe in Natur und Landschaft ist der Verursacher nach § 15 BNatSchG zu verpflichten, unvermeidbare Beeinträchtigungen im Rahmen des Eingriffs

- durch Maßnahmen des Naturschutzes und der Landschaftspflege auszugleichen (Ausgleichsmaßnahme) oder
- in sonstiger Weise zu kompensieren (Ersatzmaßnahme).

Geht dies nicht, ist an die zuständige Naturschutzbehörde Ersatz in Geld zu leisten. Sie hat die Mittel innerhalb von 2 Jahren zweckgebunden für Maßnahmen des Naturschutzes zu verwenden.

14.2 Fehlende Verordnung erlassen

Die Landesregierung sollte durch Verordnung Inhalt, Art und Umfang von Ausgleichs- und Ersatzmaßnahmen durch allgemeine Standards regeln. Das LNatSchG ermächtigt sie dazu. Das Umweltministerium hat den unteren Naturschutzbehörden (UNB) bisher lediglich Erläuterungen im Erlasswege für einzelne Bereiche an die Hand gegeben. Diese reichen nicht aus. Insbesondere für vergleichbare Eingriffsarten fehlen noch Regelungen. Zwar wurde durch Gerichtsentscheidungen bestätigt, dass sich die UNB bei ihren Entscheidungen über Ausgleichs- und Ersatzmaßnahmen innerhalb vertretbarer Ermessensspielräume bewegen; sie legen jedoch unterschiedliche Maßstäbe an. Um das zu vermeiden, sollte die Verordnung erlassen werden.

Darin sollten auch feste Regelsätze für Ersatzzahlungen aufgenommen werden. Die von den UNB hierfür zugrunde gelegten Regelsätze variieren

¹ Gesetz zur Neuregelung des Rechts des Naturschutzes und der Landschaftspflege vom 29.07.2009, BGBl. I S. 2542; Art. 1 Gesetz über Naturschutz und Landschaftspflege (Bundesnaturschutzgesetz - BNatSchG).

² Gesetz zum Schutz der Natur (Landesnaturschutzgesetz - LNatSchG) vom 24.02.2010, GVOBl. Schl.-H. S. 301.

erheblich und führen zu Ungleichbehandlungen bei der Bewertung der Eingriffe. Dies kann bei landwirtschaftlichen Betrieben und Gewerbebetrieben zu wirtschaftlichen Nachteilen führen.

Das **Umweltministerium** hält dies derzeit nicht für notwendig. Allgemeine Standards für Ausgleichs- und Ersatzmaßnahmen seien aufgrund der vielen unterschiedlichen Eingriffstypen schwer zu entwickeln. Sie seien auch eher abstrakt. Die Gerichtsentscheidungen hätten die derzeitige Praxis bestätigt.

Der **LRH** hält an seiner Empfehlung fest. Die vorhandenen Erlasse erfüllen nicht hinreichend die Anforderungen nach dem LNatSchG. Mit landesweiten Regelsätzen kann und sollte die Verwaltungspraxis bis zu einem gewissen Grad vereinheitlicht werden, ohne die nötige Flexibilität aufzugeben.

14.3 **Sind Anpflanzungen von Weihnachtsbäumen Eingriffe in die Natur und Landschaft?**

Die UNB sind sich bei der Beurteilung der landwirtschaftlichen Bodennutzung uneinig. So werten einige UNB Weihnachtsbaumkulturen als Eingriff und verpflichten die Antragsteller in den Genehmigungen zum Ausgleich. Andere sehen in diesen Kulturen landwirtschaftliche Bodennutzung ohne Ausgleichsverpflichtung.

Eingriffe in Natur und Landschaft sind nach dem BNatSchG Veränderungen der Gestalt oder Nutzung von Grundflächen oder Veränderungen des mit der belebten Bodenschicht in Verbindung stehenden Grundwasserspiegels, die die Leistungs- und Funktionsfähigkeit des Naturhaushalts oder das Landschaftsbild erheblich beeinträchtigen können. Die gute fachliche Praxis, die sich aus dem Recht der Land-, Forst- und Fischereiwirtschaft ergibt, widerspricht in der Regel nicht den Zielen und Grundsätzen des Naturschutzes und der Landschaftspflege.

Weihnachtsbaum- und andere Sonderkulturen sollten der Land- und Forstwirtschaft zugerechnet werden. Sie stellen keine Eingriffe dar, soweit sie nach den Regeln der guten fachlichen Praxis bewirtschaftet werden. Die Einfriedigungen dieser Kulturen sollten nur dann als Eingriff gewertet werden, wenn sie anders als für die Kultur üblich angelegt werden. Das Umweltministerium sollte Klarheit schaffen.

Das **Umweltministerium** ist anderer Auffassung. Es habe 2006 die UNB in einem Erlass darauf hingewiesen, dass immer der zugrunde liegende Einzelfall beurteilt werden müsse. Ein Eingriffstatbestand liege vor, wenn

erhebliche Beeinträchtigungen der Funktionsfähigkeit des Naturhaushalts oder des Landschaftsbildes vorlägen. Das Ministerium werde die UNB darauf nochmals hinweisen.

Der **LRH** schließt eine Einzelfallprüfung nicht aus. Sie ist erforderlich, um bewerten zu können, ob die Kultur der guten fachlichen Praxis entspricht und die Einfriedigung anders als für die Kultur üblich angelegt wurde. Erst danach ist zu entscheiden, ob ein Eingriff vorliegt.

14.4 **Nutzen die Kompensationsmaßnahmen auch tatsächlich der Natur?**

Durch Ausgleichs- und Ersatzmaßnahmen sowie durch Maßnahmen, die aus Ersatzzahlungen finanziert werden, sollen Eingriffe kompensiert werden. Die Kompensationsmaßnahmen müssen beeinträchtigte Funktionen und das Landschaftsbild wieder herstellen oder neu gestalten. Insbesondere müssen sie ökologisch wirksam sein. Wie das aussehen soll, muss definiert und beschrieben werden. Dazu sind naturschutzfachliche Ziele vorzugeben. Die UNB haben dann zu kontrollieren, ob das Kompensationsziel erreicht wurde. Das tun sie häufig nicht. Um einen Erfolgsnachweis führen zu können, müssen sie dies aber.

Das **Umweltministerium** wird die UNB auf die erforderlichen Herstellungs- und Funktionskontrollen hinweisen und überprüfen, ob sie durchgeführt werden.

14.5 **Zweijährige Verwendungsfrist für Ersatzzahlungen flexibel handhaben und gegebenenfalls verlängern**

Sofern Ersatzzahlungen an die UNB zu leisten sind, müssen die Mittel innerhalb von 2 Jahren zweckgebunden für Maßnahmen des Naturschutzes und der Landschaftspflege eingesetzt werden. Schaffen die UNB das nicht, müssen sie sie an das Umweltministerium abführen.

Mit den Mitteln aus Ersatzzahlungen finanzieren die UNB u. a. Flächenankäufe. Die Kaufverhandlungen können langwierig sein, sodass die 2-Jahres-Frist überschritten werden kann. Die UNB fördern mit den Mitteln auch Naturschutzmaßnahmen und Flächenankäufe Dritter. Auch dabei werden unter Umständen Bindungen eingegangen, die nicht innerhalb von 2 Jahren zur Auszahlung der Ersatzgelder führen.

Die 2-Jahres-Frist sollte daher auf 3 Jahre verlängert werden. Außerdem sollten gebundene Mittel als verwendet angesehen werden.

Das **Umweltministerium** sieht das auch so. Es werde die Anregung überdenken, die 2-Jahres-Frist auf 3 Jahre zu verlängern, wenn weitere Erfahrungen vorlägen.

14.6 **Die unteren Naturschutzbehörden sollten die zweckentsprechende Verwendung der Ersatzzahlungen regeln**

Die Mittel aus Ersatzzahlungen wurden für Maßnahmen wie Knicks, Ottertunnel oder Kleingewässer sowie für Flächenankäufe ausgegeben. Die Flächen wurden extensiv bewirtschaftet oder durch Maßnahmen wie Umbau von Rohrleitungen zu Bächen oder Anlegen von Amphibienteichen ökologisch aufgewertet.

Die UNB finanzierten mit Ersatzzahlungen nicht nur eigene Projekte, sondern förderten auch Dritte, z. B. Naturschutzverbände, Stiftungen, Gemeinden oder Wasser- und Bodenverbände. Bei den meisten UNB fehlten Regelungen, wie Ersatzzahlungen zu verwenden und Kompensationsmaßnahmen durchzuführen sind. Nur der Kreis Rendsburg-Eckernförde hatte mit einer Richtlinie u. a. den Gegenstand der Zuwendung, den Inhalt der Antragsunterlagen und die Rückzahlungsverpflichtungen hinreichend geregelt.

Bei der Förderung von Naturschutzprojekten aus Ersatzzahlungen gab es erhebliche Mängel:

- Im Förderantrag fehlten Angaben zum Projekt, der naturschutzfachliche Nutzen war nicht beschrieben und eine Sicherung oftmals nicht geregelt.
- Die Verwendung der Mittel wurde häufig nur unzureichend nachgewiesen.
- Eine UNB zahlte Mittel unmittelbar aus, nachdem sie den Förderbescheid erlassen hatte. Dies geschah unabhängig davon, wann der Empfänger das Projekt durchzuführen beabsichtigte.
- In einem Fall hat die UNB eine Naturschutzmaßnahme finanziert, die gleichzeitig aus einem Förderprogramm des Landes gefördert wurde. Somit hat der Empfänger mit der Ersatzzahlung seinen eigentlich selbst zu tragenden Eigenanteil gedeckt.

Die UNB sollten die Verwendung der Mittel aus Ersatzzahlungen durch Nebenbestimmungen im Förderbescheid regeln. Darin sollten sie sowohl zuwendungsrechtliche Bestimmungen als auch Regelungen treffen, die den beabsichtigten Zweck der Maßnahme absichern.

Das **Umweltministerium** greift den Vorschlag auf und wird den UNB Empfehlungen zu Nebenbestimmungen an die Hand geben.

14.7 **Ersatzzahlungen durften nicht für den Bau des Multimar Wattforums eingesetzt werden**

Die Behörde, die für den Nationalpark zuständig ist, ist auch zugleich untere Naturschutzbehörde¹. Sie ist für die Genehmigung von Eingriffen in den Nationalpark und das Verfahren für den Ausgleich und Ersatz zuständig. Bis zum 31.12.2007 war dies das Landesamt für den Nationalpark „Schleswig-Holsteinisches Wattenmeer“. Seit 01.01.2008 ist es der Landesbetrieb Küstenschutz, Nationalpark und Meeresschutz (LKN)².

Das Nationalparkgesetz (NPG)³ regelt Ersatzzahlungen für Eingriffe weitergehend als das LNatSchG. Ersatzzahlungen können nach dem NPG auch für „gebietsberuhigende Maßnahmen der Besucherlenkung“ verwendet werden.

Seit 1999 zahlten die Verursacher von Eingriffen in den Nationalpark 1,7 Mio. € Ersatzgeld. Die Nationalparkverwaltung verwendete die Mittel für die Besucherlenkung im Nationalpark. Sie finanzierte aus den Ersatzzahlungen aber auch Informationszentren und andere Projekte, mit denen auch über den Nationalpark informiert wurde und Akzeptanz geschaffen werden sollte. Dies waren z. B. das Projekt Halligschulen sowie Ausstellungen im Erlebniszentrum Naturgewalten Sylt und im Blanken Hans in Büsum. 2005 förderte die Nationalparkverwaltung mit 700.000 € den 3. Bauabschnitt des NationalparkZentrums Multimar Wattforum in Tönning. Diese Maßnahmen entsprechen nicht der Zweckbestimmung nach dem NPG. Sofern solche Maßnahmen auch zukünftig aus Ersatzgeldern finanziert werden sollen, muss das Gesetz geändert werden.

Das **Umweltministerium** widerspricht. Die Maßnahmen würden von der Sonderregelung des NPG gedeckt. Sie trügen zur Besucherlenkung und Gebietsberuhigung im Nationalpark bei. Ungeachtet dessen will das Ministerium künftig für derartige Projekte andere Mittel bereitstellen.

Der **LRH** begrüßt die Ankündigung des Ministeriums.

¹ § 2 Abs. 1 Nr. 3 LNatSchG.

² § 2 Abs. 1 Nr. 7 Landesverordnung über die Errichtung des Landesamtes für Küstenschutz, Nationalpark und Meeresschutz (LKNVO) vom 21.12.2007, GVOBl. Schl.-H. S. 633.

³ Gesetz zum Schutze des schleswig-holsteinischen Wattenmeeres (Nationalparkgesetz - NPG) vom 17.12.1999, GVOBl. Schl.-H. S. 518; zuletzt geändert durch Gesetz vom 13.12.2007, GVOBl. Schl.-H. S. 499.

14.8 **Die unteren Naturschutzbehörden müssen den Gebührenrahmen ausschöpfen**

Die UNB prüfen, ob angemeldete oder angezeigte Eingriffe zulässig und genehmigungspflichtig sind, und entscheiden über den dafür zu schaffenden Ausgleich bzw. Ersatz. Das alles sind Dienstleistungen der UNB. Hierfür entstehen Personal- und Fahrtkosten sowohl für die Prüfung vor Beginn der Maßnahme als auch für die Herstellungs- und Funktionskontrollen nach deren Abschluss. Für alle Verwaltungsleistungen sind Gebühren und Auslagen zu erheben.

Verwaltungsgebühren werden auf der Grundlage der Bekanntmachung des allgemeinen Gebührentarifs der Landesverordnung über Verwaltungsgebühren¹ und des Verwaltungskostengesetzes² erhoben. Nur einige UNB besitzen eine eigene Verwaltungsvorschrift zum Gebührenrahmen der Landesverordnung.

Die UNB wenden den Gebührenrahmen sehr unterschiedlich an, und dies sogar innerhalb der eigenen Behörde. Nicht alle berücksichtigen dabei den Verwaltungsaufwand sowie die Bedeutung bzw. den wirtschaftlichen Wert.

Um eine einheitliche Gebührenerhebung innerhalb der UNB zu gewährleisten, sollten sie eigene Verwaltungsvorschriften zum Gebührenrahmen der Landesverordnung über Verwaltungsgebühren erlassen.

14.9 **Digitales Ausgleichsflächenkataster einführen**

Die UNB haben nach dem LNatSchG ein Ausgleichsflächenkataster zu führen. In dieses Verzeichnis sind die für Ausgleichs- und Ersatzmaßnahmen bestimmten Flächen einzutragen. Für die Art der Führung des Katasters gibt es bislang keine landesweiten Vorgaben. Das hat zur Folge, dass die Ausgleichsflächenkataster bei den UNB in unterschiedlicher Form geführt werden. Mehrere UNB nutzen hierzu das Verfahren K3-Umwelt.

Alle UNB mit Ausnahme des Kreises Rendsburg-Eckernförde verfügen über ein Ausgleichsflächenkataster, das zurzeit den Anforderungen des LNatSchG genügt. Bei stetig zunehmenden Ausgleichsflächen und Öko-

¹ Landesverordnung über Verwaltungsgebühren vom 15.10.2008, GVOBl. Schl.-H. S. 383.

² Verwaltungskostengesetz des Landes Schleswig-Holstein (VwKostG) vom 17.01.1974, GVOBl. Schl.-H. S. 37; zuletzt geändert durch Art. 11 Nr. 7 Haushaltsstrukturgesetz Schl.-H. 2009/2010 vom 12.12.2008, GVOBl. Schl.-H. S. 791.

konten¹ wird aber eine gesicherte Übersicht auf Dauer nur mit einem digitalen Kataster zu gewährleisten sein.

Das **Umweltministerium** setzt sich bereits für die Einrichtung digitaler Kataster bei den Naturschutzbehörden ein. Ab 2010 könne eine Landeslizenz für die Module „Eingriff/Ausgleich“ und „Ökokonto“ des Verfahrens K3-Umwelt zur Verfügung gestellt werden.

14.10 **Die unteren Naturschutzbehörden sollten IT-Systeme wirtschaftlich nutzen**

Der LRH hat 2008 die Umweltinformationssysteme in der Landes- und Kommunalverwaltung geprüft. Dabei wurde auch das behördenübergreifend eingesetzte Verfahren K3-Umwelt untersucht.

Die einzelnen UNB nutzen und verknüpfen die verschiedenen IT-Bausteine noch immer sehr unterschiedlich. Dies gilt insbesondere für die Anbindung an Geoinformationssysteme.

Das Umweltministerium sollte den Kreisen und kreisfreien Städten Empfehlungen geben, wie sie die IT-Systeme bei den UNB wirtschaftlich und einheitlich nutzen können.

Das **Umweltministerium** hat mitgeteilt, es sei dafür ein Arbeitskreis „IT-Zentralisierung in der Umweltverwaltung“ eingerichtet worden.

¹ Landesverordnung über das Ökokonto, die Einrichtung des Ausgleichflächenkatasters und über Standards für Ersatzmaßnahmen (Ökokonto- und Ausgleichflächenkatasterverordnung - ÖkokontoVO) vom 23.05.2008, GVOBl. Schl.-H. S. 276.

15. Förderung für markt- und standortangepasste Landbewirtschaftung reduzieren

Die Förderung der markt- und standortangepassten Landbewirtschaftung eröffnet erhebliche Mitnahmeeffekte. Einzelne Förderungen sollten entfallen, andere in ihrer Höhe reduziert werden.

15.1 Weitgehend fehlerfreie Verwaltung

Mit der Reform der Gemeinsamen Agrarpolitik der EU (GAP) 1992 flossen verstärkt ökologische Belange in die Agrarpolitik ein. Landwirte sollten finanzielle Anreize erhalten, auf weniger intensive Produktionsverfahren umzustellen. Ziel war es, Anbaumethoden zu stärken, die mit den Belangen des Schutzes der Umwelt und der Erhaltung des natürlichen Lebensraums vereinbar sind.

Das Land förderte zunächst die Einführung und Beibehaltung extensiver Grünlandnutzung und die Einführung und Beibehaltung ökologischer Anbauverfahren. Im Rahmen der Modulation kamen 2003 bis 2008 weitere Förderangebote hinzu. Anschließend wurde ein Maßnahmenpaket zum Grundwasserschutz an die bisherigen Maßnahmen der nationalen Modulation angeknüpft. Seitdem werden Blühflächen/Blühstreifen, Winterbegrünung und Ausbringung von flüssigem Wirtschaftsdünger in modifizierter Form mit vorrangiger Ausrichtung auf den Gewässerschutz gefördert.

Das Landesamt für Landwirtschaft, Umwelt und ländliche Räume (LLUR) ist Bewilligungsbehörde und nimmt mit einem Zentraldezernat und 8 Regionaldezernaten die operativen Aufgaben wahr. Die Förderung einer markt- und standortangepassten Landbewirtschaftung (MSL) wird weitgehend fehlerfrei abgewickelt. Dies wurde auch durch Prüfungen der Fachaufsicht, der Zahlstelle und des Internen Revisionsdienstes beim Ministerium für Landwirtschaft, Umwelt und ländliche Räume (Landwirtschaftsministerium) sowie der Bescheinigenden Stelle beim Finanzministerium bestätigt.

15.2 Ohne Auswertung der Betriebsergebnisse keine Dauerförderung der Ökobetriebe

Wenden Betriebe ökologische Anbauverfahren an, erhalten sie einen Ausgleich gegenüber den konventionell wirtschaftenden Betrieben. Nach den bundesweiten Agrarstatistiken sind die Erträge im ökologischen Landbau im Vergleich zur konventionellen Landbewirtschaftung niedriger. Gleichzeitig ist der Personalaufwand höher. Die übrigen Kosten liegen wegen des weitgehenden Verzichts auf Dünge- und Pflanzenschutzmittel, Tierzukäufe und zusätzliche Futtermittel hingegen unter denen konventionell wirtschaft-

tender Betriebe. Die geringeren Produktionsergebnisse im Pflanzenbau und in der Tierhaltung können regional unterschiedlich durch höhere Preise für die Produkte ausgeglichen werden.

Nach einer Erhebung des Bundeslandwirtschaftsministeriums erwirtschafteten ökologisch bewirtschaftete Haupterwerbsbetriebe einen 8,5 % höheren Gewinn als vergleichbare konventionell wirtschaftende Betriebe. Allerdings wurden in diese Betrachtung keine Betriebe aus Schleswig-Holstein einbezogen. Da dem Landwirtschaftsministerium kein belastbares Zahlenmaterial vorliegt, kann nicht abschließend bewertet werden, ob eine dauerhafte finanzielle Unterstützung der Ökobetriebe in Schleswig-Holstein noch gerechtfertigt ist.

Es ist nachvollziehbar, Betriebe während der 5-jährigen Umstellung von einer konventionellen auf eine ökologisch ausgerichtete Betriebsform zu fördern. Dies lässt sich mit den in der Anfangsphase noch niedrigeren Betriebsergebnissen begründen. Die anschließende pauschale Beibehaltungsförderung aller Ökobetriebe ist hingegen ohne entsprechende Auswertung der Betriebsergebnisse nicht gerechtfertigt. Das Landwirtschaftsministerium ist gefordert, die Ergebnisse einzelner Betriebsformen der Ökobetriebe auszuwerten und die Förderung auf dieser Basis bedarfsgerecht auszurichten

Das **Landwirtschaftsministerium** betont, die Förderung sei nach den Einkommensverlusten und Mehraufwendungen bemessen, die sich auf Basis einer Deckungsbeitragsberechnung für alle Bundesländer ergaben. Die Ergebnisse bildeten die Grundlage für die Fördersätze der Gemeinschaftsaufgabe „Verbesserung der Agrarstruktur und des Küstenschutzes“ (GAK).

Das Landwirtschaftsministerium werde nach den Ergebnissen einer in der Bearbeitung befindlichen Studie prüfen, ob die zu erwartende wirtschaftliche Entwicklung eine Förderung der Ökobetriebe weiterhin rechtfertige. Allein anhand von Wirtschaftsergebnissen schleswig-holsteinischer Betriebe sei eine Überprüfung wegen der geringen Grundgesamtheit der Betriebe nicht möglich.

Der **LRH** begrüßt, dass die Förderung der Ökobetriebe auf den Prüfstand gestellt wird.

15.3 **Förderung konventioneller Betriebe einschränken**

Die Fördertatbestände für die MSL bei konventionell wirtschaftenden Betrieben haben vorrangig den Gewässerschutz als Ziel. Inwieweit die ein-

zelen Förderprogramme geeignet sind bzw. waren, eine Nachhaltigkeit im Bereich Umwelt- und Naturschutz zu bewirken, lässt sich nur schwer überprüfen. Mitnahmeeffekte sind nicht auszuschließen. Dies wurde sowohl bei den örtlichen Erhebungen als auch im Ergebnis der externen Ex-post-Evaluierung deutlich.

Die Fördertatbestände sind daher stark zu reduzieren. Angesichts der Haushaltslage des Landes sollten nur noch die Umstellungsförderung erhalten sowie die Winterbegrünung und die Schonstreifen mit niedrigeren Zuwendungen gefördert werden. Die Förderung der verbesserten Stickstoffausnutzung aus flüssigem Wirtschaftsdünger sollte eingestellt werden.

Das **Landwirtschaftsministerium** verweist darauf, dass es die Anzahl der Maßnahmen bereits von 8 auf 3 in der Förderperiode 2007 bis 2013 reduziert habe. Mitnahmeeffekte seien weitgehend ausgeschlossen, denn die gewässerschutzorientierten Auflagen gingen über die Anforderungen der „guten fachlichen Praxis“ in der Landwirtschaft hinaus.

Die Fördersätze für die Winterbegrünung und Schonstreifen seien als Ausgleich für Einkommensverluste und Mehraufwendungen nach objektiven Kriterien festzulegen. Schleswig-Holstein gewähre grundsätzlich die gemäß GAK-Rahmenplan gültigen Fördersätze, soweit es keine Hinweise darauf gebe, dass die wirtschaftlichen Nachteile für Landwirte in Schleswig-Holstein geringer oder höher seien als bundesweit.

Der **LRH** bleibt bei seiner Forderung. Die Haushaltslage des Landes lässt eine Förderung in der derzeitigen Höhe nicht zu. Das Land kann ohne weitere Voraussetzungen die Förderung um bis zu 30 % herabsetzen. Die Winterbegrünung wird sogar wesentlich höher gefördert, als im GAK-Rahmenplan vorgesehen. Wirtschaftliche Nachteile für Landwirte in Schleswig-Holstein kann der LRH nicht erkennen. An dem höheren Satz beteiligt sich der Bund nicht, sodass das Land statt 18 % einen Anteil von 45 % tragen muss. Das ist nicht vertretbar. Das Landwirtschaftsministerium hat das Finanzministerium und den LRH nicht nach VV Nr. 1.4 und VV Nr. 14 zu § 44 LHO an der Richtlinienänderung beteiligt.

Das **Landwirtschaftsministerium** widerspricht der Empfehlung des LRH, die Förderung der verbesserten Stickstoffausnutzung aus flüssigen Wirtschaftsdüngern einzustellen. Die zusätzlichen Auflagen zur Verbesserung des Gewässerschutzes bei der Gülledüngung lägen deutlich über den bundeseinheitlichen Vorgaben in der Düngeverordnung¹. Die Düngever-

¹ Verordnung über die Anwendung von Düngemitteln, Bodenhilfsstoffen, Kultursubstraten und Pflanzenhilfsmitteln nach den Grundsätzen der guten fachlichen Praxis beim Düngen (Düngeverordnung - DÜV) Neufassung vom 27.02.2007, BGBl. I S. 221.

ordnung regelt die gute fachliche Praxis bei der Anwendung von Düngemitteln und das Vermindern von Risiken durch die Anwendung auf landwirtschaftlich genutzten Flächen. Durch die gute fachliche Praxis wird der Gewässerschutz gewährleistet. Die Begrenzung des Ausbringungszeitraums allein rechtfertigt nicht die Förderung. Im Rahmen der Kontrolle des Cross Compliance wird die Einhaltung der Düngeverordnung geprüft. Verstöße können ggf. sanktioniert werden. Im Übrigen schließt sich der **LRH** der kritischen Bewertung der Ex-post-Evaluierung an. Da weitgehend der Stand der Technik erreicht wurde, kann die Förderung eingestellt werden. Eine Fortsetzung wird sich nicht mehr auf das Ausbringungsverfahren auswirken. Die genaue und zielgerichtete Ausbringung der Gülle liegt auch im Interesse der Landwirte, um Mindererträge zu vermeiden. Derzeit wird die Förderung nur von 3,6 % der Betriebe mit 4 % der landwirtschaftlichen Fläche in Anspruch genommen.

Finanzministerium

16. Grunderwerbsteuer: Einnahmequelle des Landes konsequent ausschöpfen

Schleswig-Holstein kann jährlich mindestens 54 Mio. € mehr einnehmen, wenn es den Steuersatz der Grunderwerbsteuer um 1 % auf 4,5 % anhebt. Andere Länder sind diesen Schritt bereits gegangen. Angesichts der desolaten Haushaltslage darf das Land auf Mehreinnahmen nicht verzichten.

Die 2 Grunderwerbsteuerstellen in Schleswig-Holstein arbeiten nahezu fehlerlos. Sie könnten noch effektiver arbeiten, wenn das Finanzministerium die Teamstrukturen anpasst und den Personaleinsatz vorausschauend plant. Zudem sollte das Finanzministerium sicherstellen, dass die beiden Grunderwerbsteuerstellen einheitlich arbeiten und über alle steuerpflichtigen Grundstücksübertragungen auch informiert werden.

16.1 Rückläufige Einnahmen durch Steuersatz-Erhöpfung ausgleichen

Schleswig-Holstein kann es sich angesichts der desolaten Haushaltslage nicht leisten, auf Einnahmen zu verzichten. Rückläufige Grunderwerbsteuereinnahmen hätte das Land schon seit 2008 ausgleichen können, wenn es den Steuersatz der Grunderwerbsteuer erhöht hätte. Das Land muss diese Einnahmemöglichkeit zukünftig nutzen. Die Mehreinnahmen sollten ausschließlich dazu dienen, das Haushaltsdefizit zu verringern.

Die Grunderwerbsteuer ist neben der Erbschaft- und Schenkungsteuer die wichtigste Landessteuer. Das Aufkommen der Grunderwerbsteuer ist rückläufig:

Jahr	Aufkommen Grunderwerbsteuer in Mio. €
2006	254
2007	244
2008	206
2009	190

Der gesetzliche Steuersatz der Grunderwerbsteuer beträgt 3,5 %.¹ Nach Art. 105 Abs. 2a GG² können die Bundesländer abweichende Steuersätze

¹ § 11 Abs. 1 Grunderwerbsteuergesetz (GrEStG) i. d. F. d. Bekanntmachung vom 26.02.1997 (BGBl. I S. 418, 1804), zuletzt geändert durch Art. 7 des Gesetzes vom 22.12.2009 (BGBl. I S. 3950).

² Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland in der im Bundesgesetzblatt Teil III, Gliederungsnummer 100-1, veröffentlichten bereinigten Fassung, zuletzt geändert durch das Gesetz vom 29.07.2009 (BGBl. I S. 2248).

festlegen. Schleswig-Holstein hat davon bisher keinen Gebrauch gemacht. In Berlin, Hamburg und Sachsen-Anhalt wurde der Steuersatz bereits auf 4,5 % angehoben. Hätte Schleswig-Holstein den Steuersatz ebenso um 1 % angehoben, wären die Steuereinnahmen 2008 und 2009 um 54 bis 57 Mio. € höher gewesen.

16.2 Neuorganisation der Grunderwerbsteuerstellen nachbessern

Im Zuge der Strukturreform der Finanzämter wurden die Grunderwerbsteuerstellen zentralisiert. Vorher wurde die Grunderwerbsteuer in nahezu allen Ämtern bearbeitet. Zum 01.09.2005 wurden 2 Grunderwerbsteuerstellen in den Finanzämtern Rendsburg und Pinneberg eingerichtet. Damit sollten Synergieeffekte genutzt werden. Den beiden Grunderwerbsteuerstellen wurden insgesamt 40,6 Stellen zugewiesen.

Im September 2007 wurde in den Grunderwerbsteuerstellen das EOSS¹-Verfahren eingeführt. Damit veränderten sich die Arbeitsabläufe umfassend. Zum 01.12.2008 wurden die Grunderwerbsteuerstellen daher neu organisiert: Seitdem wird in Teams mit 2 Bearbeitern der Laufbahngruppe 1, 2. Einstiegsamt (LG 1.2) und einem Bearbeiter der Laufbahngruppe 2, 1. Einstiegsamt (LG 2.1) gearbeitet. Die Bearbeiter der LG 1.2 sind für die einfacheren Fälle zuständig, der LG 2.1 sind die schwierigeren zugewiesen. Die Fälle werden jeweils ganzheitlich bearbeitet, d. h. der Zuständige erledigt alle mit dem Fall zusammenhängenden Arbeiten. Hierdurch konnte die Stellenzuweisung für die Grunderwerbsteuerstellen um 5,9 auf 34,7 Stellen gesenkt werden.

Es war notwendig und richtig, die Grunderwerbsteuerstellen zu zentralisieren und neu zu organisieren. Die Auswirkungen von EOSS hätten aber bereits bei der Einführung des Verfahrens oder kurz danach abgesehen werden können. Die Neuorganisation ist erst über ein Jahr später erfolgt. Das überzählige Personal hätte schon früher freigesetzt und an anderer Stelle sinnvoll beschäftigt werden können.

Die Grunderwerbsteuerstellen könnten noch effektiver arbeiten, wenn das Finanzministerium die Teamstrukturen weiter anpasst. Gründe sind:

- Die Zahl der zu erledigenden Fälle sinkt.
- 88 % aller Fälle sind einfach gelagert und können daher von Bearbeitern der LG 1.2 erledigt werden.
- Bearbeiter der LG 2.1 sollten sich in größerem Umfang - dem Amt angemessen - mit schwierigen Fällen befassen.
- Die Aufgaben der 1. Bearbeiter der LG 2.1 sollten neu definiert werden.

¹ Evolutionär orientierte Steuer-Software.

Das **Finanzministerium** geht davon aus, dass die Fallzahlen nicht weiter absinken werden. Es räumt ein, dass die Bearbeiter der LG 2.1 auch einfache Fälle bearbeiten. Außerdem hätten sie die Fälle von neuen Bearbeitern frei zu schalten. Es ergäben sich keine Hinweise, dass die Bearbeiter der LG 2.1 nicht Amts angemessen beschäftigt und ausgelastet seien. Der **LRH** geht weiterhin davon aus, dass die Veranlagungstätigkeit in größerem Umfang mit Bearbeitern der LG 1.2 erledigt werden kann. Dies gilt umso mehr, wenn die neuen Kräfte eingearbeitet sind. Hinsichtlich der Aufgaben der 1. Bearbeiter der LG 2.1 teilt der LRH die Auffassung des Finanzministeriums nicht. Bisher werden diese nicht schwerpunktmäßig mit herausgehobenen Tätigkeiten befasst, sondern erledigen zum Teil sogar einfache Fälle.

16.3 **Personaleinsatz vorausschauend planen**

Der Einsatz des Personals in einem Finanzamt sollte vorausschauend geplant werden. Denn: Der Arbeitsablauf wird enorm gestört, wenn immer wieder neue Bearbeiter in einer Dienststelle eingesetzt werden. Die Einarbeitung bindet erhebliche Arbeitszeit. Verändern sich Arbeitsabläufe, sollte im Vorwege geprüft werden, ob das vorhandene Personal auch zukünftig noch notwendig ist oder anderweitig sinnvoll eingesetzt werden kann.

In den Grunderwerbsteuerstellen war die Fluktuation aus den unterschiedlichsten Gründen zu hoch: So waren z. B. im Finanzamt Pinneberg seit der Zentralisierung 2005 6 Sachgebietsleiter tätig, teilweise nur für ein halbes Jahr. In beiden Dienststellen verbrachten einige Bearbeiter noch nicht einmal ein Jahr auf dem jeweiligen Arbeitsplatz. Die Bearbeiter waren mit der Entwicklung sehr unzufrieden und fühlten sich zum Teil schlecht vertreten. Dies ist verständlich. Die Verweildauer auf einem Arbeitsplatz sollte 5 bis 7 Jahre betragen. Hiervon sind die Grunderwerbsteuerstellen weit entfernt. Kontinuität ist jetzt dringend erforderlich.

Im Finanzamt Rendsburg werden mehrere Tarifbeschäftigte für einfache Verwaltungstätigkeiten eingesetzt. Nach der EOSS-Umstellung war es nicht mehr notwendig, diese in der Grunderwerbsteuerstelle zu beschäftigen. Es widerspricht auch der ganzheitlichen Fallbearbeitung. Das Finanzministerium hätte vor der Umstellung entscheiden müssen, wo die Tarifbeschäftigten eingesetzt werden können.

Das **Finanzministerium** teilt mit, dass diese Arbeitsplätze nicht nachbesetzt werden.

16.4 **Alle steuerpflichtigen Grundstücksübertragungen auch besteuern**

Die gesetzlich geregelten Anzeigepflichten¹ bei steuerpflichtigen Grundstücksübertragungen werden nicht immer erfüllt. Grundsätzlich sind sowohl Gerichte, Behörden und Notare als auch Beteiligte verpflichtet, alle Vorgänge anzuzeigen, die Grunderwerbsteuer auslösen.

Nicht nur der Verkauf von Grundstücken ist grunderwerbsteuerpflichtig. Grunderwerbsteuer fällt auch an, wenn sich der Gesellschafterbestand einer grundbesitzhaltenden Kapital- oder Personengesellschaft zu mindestens 95 % verändert.² Werden z. B. alle Anteile an einer GmbH mit einem Geschäftsgrundstück veräußert, fällt Grunderwerbsteuer für das Geschäftsgrundstück an. Schwierig gestaltet es sich in der Praxis vor allem, von diesen gesellschaftsrechtlichen Veränderungen zu erfahren. Denn bei gesellschaftsrechtlichen Veränderungen fehlt häufig eine Anzeige. Insbesondere die Registergerichte ignorieren ihre Verpflichtung. Sie sollten hieran erinnert werden.

Das **Finanzministerium** erklärt, dass die Registergerichte zuletzt im Mai 2006 auf ihre gesetzliche Anzeigepflicht hingewiesen worden seien. Im August 2008 habe das Bundesministerium der Finanzen das Bundesministerium der Justiz nochmals angeschrieben. Der **LRH** hält es für notwendig zu beobachten, ob Anzeigen nunmehr fristgerecht eingehen. Andernfalls sollte das Finanzministerium nach einem angemessenen Zeitraum nochmals tätig werden.

Die übrigen Anzeigepflichtigen - die Notare und die Beteiligten selbst - sollten ebenfalls nochmals auf ihre Pflichten hingewiesen werden. Sollten sie diesen nicht nachkommen, ist das zu ahnden. Bisher ist dies nur in Einzelfällen geschehen. Das Finanzministerium sollte daher auf Folgendes hinweisen:

- Bei verspäteter Abgabe der Anzeigen werden Verspätungszuschläge festgesetzt.
- Werden Anzeigen gar nicht abgegeben, wird dies steuerstrafrechtlich gewürdigt.

Solange nicht alle grunderwerbsteuerlich relevanten Tatbestände angezeigt werden, sind die Grunderwerbsteuerstellen auf Kontrollmitteilungen aus anderen Finanzamtsstellen angewiesen. Die dortigen Bearbeiter, z. B. im Veranlagungsbereich oder in der Betriebsprüfung, sind verstärkt im Grunderwerbsteuer-Recht fortzubilden. Nur so wird der Blick für notwendige Kontrollmitteilungen geschärft.

¹ §§ 18 und 19 GrEStG.

² §§ 1 Abs. 1 Nr. 3, Abs. 2a und Abs. 3 GrEStG.

Zudem sollten die in der Finanzverwaltung vorhandenen Informationen durch bessere Vernetzung auch für die Grunderwerbsteuer genutzt werden. Entsprechende Auswertungsprogramme sollten die Arbeit erleichtern. Die Grunderwerbsteuerstellen sollten auf Datenbanken, die Konzernstrukturen abbilden, zugreifen können.

Das **Finanzministerium** erläutert, dass die Auswertungen in Amtshilfe durch die Groß- und Konzern-Betriebsprüfung mit der van Dijk-Datenbank ausgewertet würden. Der **LRH** hält es für dringend erforderlich, dass die Grunderwerbsteuerstellen einen eigenen Zugriff erhalten. Nur so können diese ihre Aufgaben schnell und effektiv erledigen.

16.5 **Fachaufsicht ist verbesserungsbedürftig**

Insbesondere bei einer Umorganisation sollten Dienststellen vor Ort begleitet werden. Damit hätte das Finanzministerium Fehlentwicklungen zeitnah entgegenwirken können. Das Finanzministerium hat jedoch seit 2003 keine Geschäftsprüfungen in den Grunderwerbsteuerstellen durchgeführt. Erst nach der Neuorganisation 2008 hat es den beiden Dienststellen Geschäftsbesuche abgestattet. Die fachliche Güte der Arbeiten wurde dabei jedoch nicht überprüft.

Die Veranlagungen wurden nach den Feststellungen des LRH zwar nahezu fehlerlos durchgeführt. Die beiden Grunderwerbsteuerstellen arbeiten jedoch nicht einheitlich. Das Finanzministerium sollte daher verbindliche Vorgaben erlassen. Dies gilt z. B. für die Behandlung von mitveräußertem Inventar und Vermessungskosten.

Das **Finanzministerium** führt aus, sein Fachreferat sei schwerpunktmäßig mit anderen Aufgaben befasst gewesen. Organisatorische und fachaufsichtliche Maßnahmen seien nicht zeitgleich durchzuführen. Der **LRH** teilt diese Auffassung nicht. Wegen anderer Aufgaben darf die Fachaufsicht nicht vernachlässigt werden, zumal in Schleswig-Holstein nur 2 Grunderwerbsteuerstellen vorhanden sind. Geschäftsprüfungen lassen sich daher mit wenig Zeiteinsatz erledigen. Solange ein effektives Risikomanagement-System keinen Hinweis auf Schwächen gibt, ist die Fachaufsichtsbehörde gefordert. Sie muss sich zeitnah davon überzeugen, dass das Grunderwerbsteuerrecht einheitlich und ordnungsgemäß angewendet wird.

In einigen Bereichen haben die Bearbeiter der Grunderwerbsteuerstellen Schulungsbedarf. So sollte z. B. die Bearbeitung von Rechtsbehelfen, Stundungen und Erlassen geschult werden. Das Finanzministerium sollte entsprechende Fortbildungen ermöglichen.

17. Altersteilzeit - ohne Not verteuert

Die Landesregierung hat sich die Altersteilzeit was kosten lassen. Von 1998 bis 2007 leistete sie Mehrausgaben von 41 Mio. € Sie unterließ es dabei, Personal in nennenswertem Umfang abzubauen.

Der LRH fordert, Altersteilzeit künftig nur noch dann zu gewähren, wenn dies für das Land wirtschaftlich ist.

17.1 Wie geht Altersteilzeit?

Seit 1998 können Tarifbeschäftigte des Landes in der Sonderform der Altersteilzeit arbeiten. Das Altersteilzeitgesetz¹ regelt die Grundlagen. Der Tarifvertrag Altersteilzeit enthält speziellere Regelungen.

Altersteilzeit kann ab vollendetem 55. Lebensjahr vereinbart werden. Für die Altersteilzeit gibt es zwei Modelle: Im Teilzeitmodell wird die Arbeitszeit über den gesamten Zeitraum der Altersteilzeit auf die Hälfte der bisherigen Arbeitszeit reduziert. Im Blockmodell arbeiten die Tarifbeschäftigten in der ersten Hälfte der Altersteilzeit mit ihrer bisherigen Arbeitszeit weiter. Sie werden dann in der zweiten Hälfte freigestellt. Das auf die Hälfte reduzierte Entgelt stockt das Land auf 83 % der letzten Nettobezüge auf. Außerdem trägt es die zusätzlichen Beiträge zur gesetzlichen Rentenversicherung auf der Grundlage von 90 % des bisherigen Entgelts. Die Bundesagentur für Arbeit erstattet den Aufstockungsbetrag für einen Zeitraum von 6 Jahren, wenn aus Anlass der Altersteilzeit ein arbeitsloser Arbeitnehmer eingestellt oder ein Auszubildender übernommen wird.

Seit 1999 sieht das Landesbeamtengesetz² entsprechende Regelungen für Beamte vor. Die Bewilligung von Altersteilzeit setzte die Landesregierung für die Zeit vom 06.06.2001 bis 31.12.2003 aus. Sie ließ jedoch Ausnahmen zu.

Der Landtag verlängerte die bis zum 31.12.2009 befristete Altersteilzeitregelung im März 2009 bis zum 31.12.2012. Die Konditionen wurden jedoch für die Beamtinnen und Beamten verschlechtert.³ Die Landesregierung hatte ihre Erfahrungen mit der Inanspruchnahme und den Auswirkungen

¹ Altersteilzeitgesetz vom 23.07.1996, BGBl. I S. 1078, zuletzt geändert durch Art. 4 des Gesetzes über das Verfahren des elektronischen Entgeltnachweises vom 28.03.2009, BGBl. I S. 634.

² Art. 1 des Gesetzes zur Neuregelung des Beamtenrechts in Schleswig-Holstein vom 26.03.2009, GVOBl. Schl.-H. S. 93, zuletzt geändert durch Gesetz vom 24.09.2009, GVOBl. Schl.-H. S. 633.

³ § 88a Abs. 3 Landesbeamtengesetz - alt -, § 63 Landesbeamtengesetz.

der Altersteilzeit vorher nicht evaluiert. Der LRH empfahl, vor der Verlängerung die Erkenntnisse aus dieser Prüfung abzuwarten. Dem folgte die Landesregierung nicht.¹

17.2 Was soll Altersteilzeit bewirken?

Die Altersteilzeit sollte sozial- und arbeitsmarktpolitischen Zwecken dienen. Älteren Bediensteten sollte ein gleitender Übergang vom Erwerbsleben in den Ruhestand ermöglicht werden. Die freiwerdenden Stellen sollten vorrangig für Arbeitslose und Auszubildende genutzt werden.

Ab dem 01.01.2004 wurde im Beamtenbereich das Ziel geändert: Nunmehr sollten Personalüberhänge abgebaut und der Landeshaushalt entlastet werden.

17.3 Wie wird Altersteilzeit genutzt?

Bis zum 31.12.2007 erfüllten mehr als 25.700 Bedienstete im Landesbereich (ohne Landtag und LRH) die Voraussetzungen der Altersteilzeit:

Altersteilzeit von 1998 bis 2007				
Laufbahngruppe *	Beamte		Tarifbeschäftigte	
	berechtigt	bewilligt	berechtigt	vereinbart
Einfacher Dienst	51	4	553	38
Mittlerer Dienst	1.514	162	3.451	795
Gehobener Dienst	11.637	896	1.613	419
Höherer Dienst	6.452	675	463	82
Insgesamt	19.654	1.737	6.080	1.334

* Ab 01.04.2009: einfacher und mittlerer Dienst = Laufbahngruppe 1, gehobener und höherer Dienst = Laufbahngruppe 2.

9 % der berechtigten Beamten und sogar 22 % der infrage kommenden Tarifbeschäftigten haben sich für Altersteilzeit entschieden. Auffällig ist die hohe Anzahl der Beamten des gehobenen und höheren Dienstes, die in Altersteilzeit sind. Dabei handelt es sich überwiegend um Lehrkräfte (946 = 54 %). Im Tarifbereich haben vorrangig Bedienstete des mittleren und gehobenen Dienstes Altersteilzeit vereinbart.

Grundsätzlich sind die Bediensteten in der Wahl des Arbeitszeitmodells frei. Die Wahl wirkt sich weder auf die Höhe der Besoldung bzw. des Entgelts noch auf den Beginn der Versorgung bzw. Rente aus.

¹ Vgl. Bemerkungen 2009 des LRH, Nr. 10.4.

Nahezu alle entschieden sich für die Altersteilzeit im Blockmodell. Der dadurch entstehende „vorgezogene Ruhestand“ ist für die Bediensteten attraktiver als der gleitende Übergang in den Ruhestand durch das Teilzeitmodell.

Bis zum 30.04.2008 endeten von den 1.737 Altersteilzeitfällen im Beamtenbereich 1.210 und von den 1.334 im Tarifbereich 585.

Das passierte mit den Stellen			
	Beamte	Tarifbeschäftigte	Insgesamt
Wegfall	31	97	128
Wiederbesetzung	1.177	372	1.549
<i>davon:</i>			
<i>nach Ende der ATZ (Nachbesetzung)</i>	207	70	277
<i>vor Ende der ATZ (Doppelbesetzung)</i>	902	269	1.171
<i>nicht bekannt</i>	68	33	101
Weder Wegfall noch Wiederbesetzung	2	116	118
Insgesamt	1.210	585	1.795

Insgesamt sind nur 128 Stellen nach beendeter Altersteilzeit weggefallen. Dies sind im Beamtenbereich weniger als 3 % und im Tarifbereich weniger als 17 % der durch Altersteilzeit freigewordenen Stellen.

Demgegenüber haben die Ressorts 1.549 Stellen wiederbesetzt. In mehr als 75 % der Fälle geschah dies bereits vor dem Ende der Altersteilzeit, sodass es zu einer Doppelbesetzung kam.

Damit hat die Landesregierung die Altersteilzeit bislang nicht dazu genutzt, Personal in nennenswertem Umfang abzubauen.

17.4 Was macht Altersteilzeit so teuer?

Wesentlich für die Antwort ist, was mit dem Arbeitsplatz geschieht. Bei den beendeten Fällen hat der LRH folgende Konstellationen vorgefunden:

- Die Stelle fiel weg (I),
- die Stelle wurde nachbesetzt (II) oder
- die Stelle wurde doppelt besetzt (III).

Für diese Konstellationen hat der LRH die Höhe der Personalausgaben ermittelt. Außerdem hat er berechnet, wie hoch die Personalausgaben gewesen wären, hätte der Bedienstete mit dem bisherigen Beschäfti-

gungsumfang bis zu seinem regulären Ausscheiden gearbeitet. Die Ergebnisse hat der LRH gegenübergestellt. Der Saldo weist die durch die Altersteilzeit verursachten fiktiven Mehr- bzw. Minderkosten aus.

Danach ergibt sich Folgendes:

Mehr- bzw. Minderausgaben für Altersteilzeit von 1998 bis 2007 in €		
	Beamte	Tarifbeschäftigte
Konstellation I	-2.285.568	-4.889.479
Konstellation II	-11.083.714	-2.782.870
Konstellation III	55.386.566	6.569.029
<i>darunter Schulbereich</i>	<i>46.407.336</i>	<i>1.807.365</i>
Insgesamt	42.017.284	- 1.103.320

Für die Altersteilzeit sind von 1998 bis 2007 Mehrausgaben von fast 41 Mio. € angefallen.

Damit war die Altersteilzeit für das Land Schleswig-Holstein insgesamt nicht wirtschaftlich. Sie war es nur in den Fällen, in denen die Ressorts ganz oder zumindest während der Altersteilzeit auf die Wiederbesetzung verzichteten.

Ein anderer Aspekt für die Wirtschaftlichkeit ist die Dauer der bewilligten Altersteilzeit. Langlaufende Altersteilzeitverhältnisse treiben die Ausgaben in die Höhe. Ab dem 55. Lebensjahr ist Altersteilzeit zwar vereinbar; einen Rechtsanspruch haben jedoch nur Tarifbeschäftigte ab dem vollendeten 60. Lebensjahr¹. Wäre allen Bediensteten Altersteilzeit erst ab 60 gewährt worden, wären die Personalausgaben um 47 Mio. € geringer ausgefallen.

17.5 **Der LRH fordert: Altersteilzeit künftig nur bei Personalabbau**

Mit der Altersteilzeit sollte den Bediensteten auch ein gleitender Übergang in den Ruhestand ermöglicht werden. Dieser Zweck wurde nicht erreicht. Nur 1 % der Beamten und 7 % der Tarifbeschäftigten in Altersteilzeit entschieden sich für das Teilzeitmodell. Alle anderen nutzten die Altersteilzeit, um vorzeitig aus dem aktiven Erwerbsleben auszuscheiden.

Die durch Altersteilzeit frei gewordene Arbeitskapazität sollte durch Neueinstellungen gedeckt werden. Dieses arbeitsmarktpolitisch motivierte Ziel wurde nur zeitversetzt erreicht. Denn beim Blockmodell wurden Ersatzkräf-

¹ § 2 Abs. 2 Tarifvertrag Altersteilzeit.

te erst mit Beginn der Freistellungsphase benötigt. Demnach hat die Altersteilzeit die mit ihrer Einführung verfolgten Ziele verfehlt.

Bereits Ende der 90er Jahre stand es schlecht um den Haushalt des Landes. Warum vor diesem Hintergrund das kostenträchtige Instrument Altersteilzeit überhaupt eingeführt wurde, ist unverständlich. Die Landesregierung hat die finanziellen Folgen nicht ausreichend berücksichtigt. Wenn dann auch noch die gesteckten Ziele nicht erreicht werden, muss man von einer teuren Fehlentscheidung sprechen.

2001 versuchte die Landesregierung diesen Fehler zu korrigieren. Im Beamtenbereich wurde die Bewilligung von Altersteilzeit ausgesetzt. Nur noch Schwerbehinderten und in Personalabbaubereichen durfte Altersteilzeit bewilligt werden. 2004 wurde zwar die Altersteilzeit wieder eingeführt. Frei werdende Stellen durften jedoch nur mit bereits beim Land beschäftigten Personen nachbesetzt werden. Damit rückte der Aspekt des Personalabbaus in den Vordergrund, wenn auch spät. So sind im Betrachtungszeitraum lediglich 19 % der durch Altersteilzeit freigewordenen Stellen weggefallen. Ein Personalabbau in größerem Umfang wäre wünschenswert und angesichts der katastrophalen Haushaltslage auch erforderlich gewesen.

Altersteilzeit ist für das Land mit einem zusätzlichen finanziellen Aufwand verbunden. Der Mehraufwand belief sich auf über 41 Mio. €. Im Schulbereich fielen sogar Mehrausgaben von über 48 Mio. € an, ohne dass damit auch nur **eine** zusätzliche Unterrichtsstunde finanziert worden wäre.

Den Mehraufwand haben die Ressorts aus ihren Personalausgabenbudgets erwirtschaftet. Dass ihnen dies möglich war, zeigt einmal mehr: Die Budgets sind zu großzügig bemessen.¹

Die finanziellen Nachteile der Altersteilzeit wurden durch die langen Laufzeiten der Altersteilzeitverhältnisse noch verstärkt. Wäre Altersteilzeit grundsätzlich erst ab dem 60. Lebensjahr bewilligt worden, wären die Personalausgaben um mehr als 47 Mio. € geringer ausgefallen.

Die Landesregierung hat das Instrument der Altersteilzeit unwirtschaftlich umgesetzt: Nur in wenigen Fällen fielen frei gewordene Stellen weg. Außerdem waren die Laufzeiten der Altersteilzeitfälle zu lang. Ein positives Ergebnis war so nicht zu erreichen. Die Landesregierung hätte Personalausgaben in Millionenhöhe vermeiden können.

¹ Vgl. Bemerkungen 2008 des LRH, Nr. 14.3, S. 138.

Die Landesregierung hat im Koalitionsvertrag einen umfassenden Stellenabbau bis 2020 vereinbart. Um den notwendigen Personalabbau zu unterstützen oder gar zu beschleunigen, scheint Altersteilzeit geeignet zu sein. Die eingeräumten Konditionen waren für viele Bedienstete finanziell attraktiv. Ob die ab dem 01.04.2009 geltende Regelung im Beamtenbereich gleichermaßen angenommen wird, bleibt abzuwarten.

Der LRH fordert, Altersteilzeit künftig nur noch dann zu gewähren, wenn dies für das Land wirtschaftlich ist. Etwas anderes kann sich Schleswig-Holstein nicht leisten. Daher muss es künftig jede durch Altersteilzeit freiwerdende Stelle einsparen. Altersteilzeit ist erst ab dem 60. Lebensjahr zu ermöglichen. Wegen des erforderlichen Personalabbaus sollte die Altersteilzeit auf das Blockmodell beschränkt werden. Nur so lassen sich auch zeitnah Sachkosten einsparen.

Das **Finanzministerium** beschränkt sich in seiner Stellungnahme auf den Aspekt Personalabbau. Es pflichtet dem LRH bei, dass Altersteilzeit das Ziel der Landesregierung unterstützen könne, Personalüberhänge abzubauen. Bis 2020 sollen etwa 10 % der Personalstellen des Landes eingespart werden. Dies werde zwar zu einem erheblichen Teil durch die natürliche Fluktuation in den Ressorts zu bewältigen sein. Allerdings werde die natürliche Fluktuation insbesondere bis 2015 den Personalbudgets nicht in allen Geschäftsbereichen die nötigen Korridore eröffnen. Vor allem hier sei Altersteilzeit neben weiteren personalwirtschaftlichen Maßnahmen in Betracht zu ziehen, den Personalabbau zu unterstützen.

18. IT-Projekte - Rahmenbedingungen müssen stimmen

Der LRH hat in den vergangenen Jahren festgestellt, dass IT-Projekte bei der Einführung stocken oder scheitern, weil die qualitativen und quantitativen Ressourcen für eine zügige und erfolgreiche Umsetzung fehlen. Das Land kann sich Investitionsruinen und Fehlinvestitionen nicht leisten.

Gerade in Zeiten knapper Mittel ist das Land gefordert, nur die IT-Projekte anzugehen,

- für die ein konkreter Bedarf besteht,
- die zu einer wirtschaftlichen Aufgabenerfüllung durch die Verwaltung beitragen,
- deren Effizienzgewinne durch eine Wirtschaftlichkeitsuntersuchung belegt werden,
- für deren Einführung und Betrieb die erforderlichen Ressourcen (Sachmittel und Personal) zur Verfügung stehen und
- die in eine IT-Gesamtstrategie auf Ebene des Landes und der Ressorts eingebunden sind.

18.1 Reformvorhaben von Beginn an mit Mängeln behaftet

Der LRH hat 2001 und 2002 die Reformvorhaben der Landesregierung geprüft und eine Bilanz der Modernisierung gezogen.¹ Er hat dabei folgende Defizite festgestellt:

- keine ausreichende Festlegung von Zielen,
- fehlende Ist- und Bedarfsanalysen,
- keine qualifizierten Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen² und
- Mängel bei der Evaluation und Dokumentation.

Die festgestellten Defizite haben sich 2006 in der Prüfung der E-Government-Aktivitäten des Landes³ bestätigt.

Das **Finanzministerium** schließt sich der Forderung an, dass die Vorgaben zu beachten sind. Es wird alle Verfahrensverantwortlichen in den Ressorts nochmals darauf hinweisen.

¹ Bericht des LRH an den Landtag und an die Landesregierung gem. § 99 LHO über das Ergebnis der Prüfung Reformvorhaben der Landesregierung; Bilanz der Modernisierung vom 26.11.2002, veröffentlicht als Sonderbericht „Bilanz der Modernisierung“ am 05.12.2002.

² § 7 Abs. 2 LHO: „Für alle finanzwirksamen Maßnahmen sind angemessene Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen durchzuführen“.

³ Bemerkungen 2007 des LRH, Nr. 24.

18.2 Defizite bei IT-Projekten

Der LRH hat bei aktuellen Prüfungen festgestellt, dass IT-Projekte bei der Einführung stocken oder scheitern, weil die qualitativen und quantitativen Ressourcen für eine zügige und erfolgreiche Umsetzung fehlen. Die Projekte sind weder auf der Ebene der Ressorts noch auf Landesebene in eine Gesamtstrategie eingebunden.

Lediglich in Teilbereichen ist eine abgestimmte Vorgehensweise erkennbar. Aufgrund der fehlenden Gesamtstrategie entstehen Insellösungen und Doppelarbeiten.

Aktenführung und Haushaltswesen gehören zu den Grundlagen der Verwaltung. Insoweit sind durch eine erfolgreiche Einführung eines Dokumentenmanagements (IT-Verfahren eAkte) und den sicheren Betrieb des Haushaltswesens (SAP R/3-Verfahren zur dezentralen Mittelbewirtschaftung) eine Vielzahl von Arbeitsplätzen betroffen. Gleichwohl wurden diese IT-Maßnahmen in der Vergangenheit nicht mit den erforderlichen Ressourcen versehen.

18.2.1 IT-Verfahren eAkte - Einführungsstrategie gescheitert

Seit 2001 arbeitet die Landesregierung daran, ein strategisches Konzept für die Nutzung von Internettechnologien für Kommunikation und Dienstleistungen der Landesverwaltung zu erstellen. Mit der Einführung eines Dokumentenmanagementsystems sollte *„schrittweise ein Paradigmenwechsel von der Papierakte zur elektronischen Akte“* erfolgen. Als Ausgangslage wurde eine *„unwirtschaftliche Parallelität von Papierakten und elektronischen Dokumenten“* angenommen. Mit der Einführung eines Dokumentenmanagementsystems sollte Folgendes erreicht werden:

- eAkte muss der rechtssicheren Dokumentation des Verwaltungshandelns dienen.
- eAkte soll eine übergreifende Information „zu jeder Zeit an jedem Ort“ ermöglichen.
- eAkte soll eine Basis für ein Wissensmanagement in der öffentlichen Verwaltung bilden.
- eAkte wird integraler Bestandteil der E-Government-Infrastruktur und leistet einen Beitrag zur Verwaltungsmodernisierung.

Mit dem Verfahren VISkompakt wurde zwar ein Landesstandard für Dokumentenmanagement und elektronische Aktenführung festgelegt. Das bisherige Prinzip der Freiwilligkeit ist als Einführungsstrategie aber gescheitert. Nur an einem Bruchteil der Arbeitsplätze der Landesverwaltung wird VISkompakt eingesetzt. Der Funktionsumfang des Verfahrens wird nicht

ausgeschöpft. Den bisherigen Aufwendungen von über 2 Mio. € steht kein adäquater Nutzen gegenüber.

Bei der Konzeption des Projekts wurden erforderliche organisatorische Vorarbeiten nicht hinreichend berücksichtigt. So wurde weder ein landeseinheitlicher Aktenplan als verbindlicher Landesstandard erstellt, noch wurden Musterlösungen für vergleichbare Tätigkeiten wie z. B. Registratur vorgegeben. Damit ist es trotz einer gemeinsamen Software zu Inzellösungen und Doppelarbeit in den Ressorts gekommen. Hinzu kommt, dass die Leitungs- und Führungsebene VISkompakt kaum nutzt. Eine verstärkte Einbindung ist aber unabdingbar, um Akzeptanz für eine grundlegende Änderung der Arbeitsweise zu schaffen.

Die zentrale eAkte-Steuerung im Finanzministerium ist zudem personell nicht so ausgestattet, dass sie ein solches ressortübergreifendes Projekt effektiv steuern und einführen kann.

Damit das IT-Verfahren eAkte zu einem „Erfolgsmodell“ werden kann, muss das Land seine Einführungsstrategie ändern und das Einführungs-tempo forcieren. Andernfalls droht das Risiko, dass die mit eAkte beabsichtigten Effekte nicht eintreten und eAkte zu einer Investitionsruine wird. Dazu muss eAkte als strategisches Projekt positioniert werden. Für die Einführungsphase müssen die Personalressourcen für die eAkte-Steuerung und die eAkte-Koordination in den Ressorts befristet verstärkt werden.

Um eine Erfolgskontrolle zu ermöglichen, müssen weitere Einführungsschritte durch konkrete Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen begleitet werden.

Das **Finanzministerium** räumt ein, dass weitere Anstrengungen erforderlich sind, um die Nutzung des Verfahrens zu verstärken und verbindlicher zu gestalten. Es beabsichtigt, das Vorhaben „einheitlicher Aktenplan“ aufzugreifen. In Anbetracht der bisherigen Vorarbeiten auf diesem Gebiet seien jedoch keine kurzfristigen Erfolge zu erwarten.

18.2.2 IT-Gesamtplanung des Zentralen IT-Managements - mehr Verwaltung als Strategie oder Steuerung

2003 wurden die Aufgaben des Zentralen IT-Managements ins Finanzministerium verlagert. Die zuvor von den Ressorts veranschlagten Mittel für IT-Maßnahmen wurden erstmalig mit dem Haushalt 2004/2005 im Kapitel 11 03 als sogenanntes Zentrales IT-Budget zusammengefasst. Das Budget umfasst im Haushaltsjahr 2010 über 100 Mio. €.

Mit der Einrichtung des Zentralen IT-Managements und der Zusammenfassung des IT-Budgets hat die Landesregierung den richtigen Weg eingeschlagen. Sie nutzt die Möglichkeiten, durch ein effektives IT-Finanzmanagement die Umsetzung von IT-Projekten zu fördern, bisher jedoch nur unzureichend. Die Aktivitäten des Zentralen IT-Managements gehen nicht über eine reine Verwaltung des zentralen IT-Budgets hinaus. Den Ressorts werden pauschal Mittel zur Umsetzung der von ihnen angemeldeten IT-Maßnahmen zugewiesen. Ob die Mittel tatsächlich für die geplanten IT-Maßnahmen oder für andere IT-Zwecke verwendet werden, wird nicht hinreichend hinterfragt. Schon auf Ressortebene findet keine Rückkopplung zwischen definierten Zielen und erreichten Umsetzungsständen statt.

Das Zentrale IT-Management hat die Defizite erkannt. Der LRH erwartet, dass die Mechanismen und Werkzeuge für ein IT-Finanz- und IT-Projektmanagement in dem anstehenden Evaluierungsprozess weiterentwickelt werden.

Das **Finanzministerium** kündigt an, die Einführung des neuen IT-Finanzmanagements zügig fortzusetzen.

18.2.3 SAP R/3-Verfahren - IT-Sicherheit ist nicht zum Nulltarif zu haben

Der LRH hat die IT-Sicherheit des SAP R/3-Verfahrens bereits 2003/2004 geprüft.¹ Damals wurde das verfahrenbezogene Risikopotenzial als hoch eingeschätzt. Das Finanzministerium wurde aufgefordert, ein Internes Kontrollsystem aufzubauen.

Trotz einiger Fortschritte sind auch 2009 noch erhebliche Defizite beim Aufbau einer IT-Sicherheitsorganisation und eines Internen Kontrollsystems sowie im laufenden Betrieb des SAP R/3-Verfahrens festzustellen:

- Die Umsetzung der eingeleiteten Maßnahmen dauert zu lange und wird nicht mit dem erforderlichen Nachdruck verfolgt.
- Das Finanzministerium nimmt seine Betreiberverantwortung nicht wahr.
- Die Delegation der Aufgaben auf einen IT-Dienstleister ist kein „Rundum-sorglos-Paket“. Die Verantwortung für das Verfahren verbleibt beim Delegierenden.
- Das Finanzministerium hat es versäumt, aufgrund von Risikoanalysen die Rahmenbedingungen zu definieren, innerhalb derer Dataport den technischen Betrieb und den fachlichen Support ausführen soll.
- Ein Internes Kontrollsystem befindet sich immer noch im Aufbau.

¹ Bemerkungen 2004 des LRH, Nr. 6.

- Die Sicherheitskonzepte für das SAP R/3-Verfahren und die Berechtigungskonzepte sind nicht aktuell. Es bedarf eines permanenten Abgleichs zwischen Konzeptlage und Verfahrenswirklichkeit.
- Die Aufgabenverteilung auf verschiedene Referate des Finanzministeriums und den IT-Dienstleister Dataport ist für eine umfassende Betrachtung der IT-Sicherheit des SAP R/3-Verfahrens nicht geeignet.

Die Gesamtverantwortung für die Sicherheit des SAP R/3-Verfahrens liegt beim Finanzministerium. Um diese Daueraufgabe effektiv und effizient wahrzunehmen, muss an zentraler Stelle ausreichendes fachliches Know-how vorhanden sein.

Das Finanzministerium muss neben einem ganzheitlichen Sicherheitskonzept auch die erforderliche Sicherheitsorganisation aufbauen. Sicherheitsziele und eine Sicherheitsstrategie sind zu definieren und in einem kontinuierlichen Sicherheitsprozess umzusetzen und zu überwachen. Der Aufbau des Internen Kontrollsystems ist zügig voranzutreiben. Betrieb und Weiterentwicklung bleiben eine Daueraufgabe.

Das **Finanzministerium** bestätigt, dass die Realisierung eines Internen Kontrollsystems für die Buchführung des Landes rechtlich geboten ist. Es kündigt an, die Empfehlungen des LRH bei der Umsetzung eines Internen Kontrollsystems zu berücksichtigen.

Der **LRH** weist darauf hin, dass der Aufbau eines Internen Kontrollsystems im 10. Betriebsjahr des SAP R/3-Verfahrens nunmehr endlich vorangetrieben werden muss.

18.3 **Landesregierung muss Rahmenbedingungen schaffen**

Die Landesregierung muss Prioritäten setzen. Nicht das technisch Machbare oder fachlich Wünschenswerte kann Maßstab für die Umsetzung von IT-Projekten sein. Gerade in Zeiten knapper Mittel muss festgelegt werden, welche IT-Projekte umgesetzt bzw. fortgeführt werden sollen. Für diese Projekte ist ein Zeit- und Maßnahmenplan zu erstellen, aus dem auch ihre strategische Bedeutung deutlich wird. Die vorhandenen Ressourcen müssen auf diese Projekte gebündelt werden.

Andere und neue Projekte dürfen erst nach Abschluss der laufenden begonnen werden, um deren Erfolg nicht z. B. durch Abzug von Personal zu gefährden.

In den Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen müssen erforderliche Personalressourcen für die Einführungsphase und den laufenden Betrieb berücksichtig-

sichtigt werden. Personal darf nicht als „eh da“-Ressource betrachtet werden, sondern muss konkret für ein IT-Projekt geplant werden. Einspar-effekte können vielfach nur durch entsprechende Vorlaufinvestitionen realisiert werden. Werden diese nicht im erforderlichen Umfang getätigt, wird der Gesamterfolg des Projekts gefährdet.

19. Jährliche Folgekosten von Hochbaumaßnahmen des Landes bereits bei der Planung berücksichtigen

Bei Hochbaumaßnahmen des Landes stehen bislang die einmaligen Investitionskosten im Vordergrund. Folgekosten müssen bereits im Planungsstadium fest verankert werden, da diese die Investitionskosten um ein Vielfaches übersteigen.

19.1 Folgekosten bislang nur nachrangig oder gar nicht berücksichtigt

Der LRH hat die Folgekosten von Hochbaumaßnahmen des Landes geprüft. Er hat insbesondere betrachtet, inwieweit diese Folgekosten vor der Investitionsentscheidung abgeschätzt und in die Investitionsentscheidung eingeflossen sind. Der LRH hat weiterhin geprüft, ob Planungsänderungen zu einer Fortschreibung der Folgekostenberechnungen geführt haben.

Bei den betrachteten Einzelmaßnahmen hat der LRH festgestellt:

Beim Planen und Ausführen von Hochbaumaßnahmen des Landes stehen nach dem Sparsamkeitsprinzip bislang die einmaligen Investitionskosten im Vordergrund. Durch diese Deckelung wird versucht, die geplanten Investitionskosten niedrig zu halten bzw. überhaupt einzuhalten. Überlegungen zu den Folgekosten im Sinne einer Gesamtwirtschaftlichkeit der Immobilie in ihrem gesamten Lebenszyklus fließen gar nicht oder nur nachrangig in die Planung ein.

Bei der Vorbereitung und Ausführung von Landesbaumaßnahmen seit 2000 waren in der Regel keine Folgekostenbetrachtungen zu erkennen. Vom Finanzministerium kamen bei keiner der vom LRH geprüften Baumaßnahmen Impulse zur Begrenzung der Folgekosten.

Die folgenden Beispiele verdeutlichen dies:

19.1.1 **Neubau eines OP-Bereichs mit Bettenstation - Universitätsklinikum Schleswig-Holstein - Campus Kiel**

2003 wurde ein Neubau des OP-Bereichs der Frauenklinik mit Bettenstation geplant. Die Baukosten wurden 2005 in der Finanzierungsunterlage (FU) -Bau- mit 13,5 Mio. € veranschlagt. 2008 lag bereits der 3. Nachtrag zur ursprünglichen FU -Bau- vor. Die Baukosten stiegen auf 34 Mio. €. Mitte 2009 lagen die Baukosten bei 36 Mio. €. Ursächlich dafür waren nach Mitteilung der GMSH nicht unsachgemäße Veranschlagungen, sondern die Erweiterung des Bauvorhabens und unvorhersehbare Preisentwicklungen.

Nach dem Handbuch für die Durchführung von Bauaufgaben des Landes Schleswig-Holstein (HBBau) sind bei jeder Großen Baumaßnahme die Baunutzungskosten als Bestandteil des Erläuterungsberichts darzustellen. Diese fehlten in den ersten Phasen dieses Projekts. Erstmals und auch einmalig wurden die Folgekosten im Oktober 2006 durch die Gebäudemangement Schleswig-Holstein AöR (GMSH) ermittelt. Obwohl sich die realen Gegebenheiten geändert hatten, wurden sie nicht dem Planungs- und Veranschlagungsfortschritt entsprechend fortgeschrieben.

19.1.2 **Alte Universitätsbibliothek - Christian-Albrechts-Universität zu Kiel**

Nachdem die Neue Universitätsbibliothek fertiggestellt war, stand die „Alte Universitätsbibliothek“ für eine neue Verwendung zur Verfügung. Der vorhandene Altbau sollte für eine langfristige Wiederverwertung baulich wie auch brandschutztechnisch saniert und hergerichtet werden. Die von der GMSH aufgestellte FU -Bau- enthielt eine Reihe folgekostenrelevanter Bestandteile. Gleichwohl hatte die GMSH keine Wirtschaftlichkeitsbetrachtungen und keine Folgekostenberechnungen angestellt.

Die von der damaligen Zweigniederlassung Kiel der GMSH aufgestellte FU -Bau- hatte die damalige Hauptniederlassung der GMSH geprüft. Sie vermerkte, dass keine Bewertung der Maßnahme gemäß dem „Leitfaden Nachhaltiges Bauen“ vorgenommen wurde. Durch verschiedene Wärmedämmmaßnahmen, die das Dach jedoch ausnahmen sowie eine Teilerneuerung der Fassade sollte sich die Energiebilanz des Gebäudes verbessern. Gleiches sollten neue haustechnische Anlagen und Einrichtungen bewirken. Berechnungen mit konkreten Zahlen dazu lagen nicht vor. Das Finanzministerium hatte dennoch die FU -Bau- genehmigt.

Die **GMSH** hat hierzu mitgeteilt, dass die Dachdämmung bereits in einer vorausgegangenen Maßnahme erheblich verbessert worden sei.

19.1.3 **Errichtung einer Zentralsterilisation - Universitätsklinikum Schleswig-Holstein - Campus Kiel**

Aus Sicht des Universitätsklinikums Schleswig-Holstein (UK SH) war auf dem Campus Kiel der Bau einer zentralen Sterilgutversorgung (Zentralsterilisation) notwendig. Das Ministerium für Wissenschaft, Wirtschaft und Verkehr (Wissenschaftsministerium) gab einen verbindlichen Kostenrahmen von 4,37 Mio. € einschließlich Ersteinrichtung vor. Mögliche Mehrkosten würden zulasten des Ausbaustandards gehen.

Der eingeschaltete Generalplaner ermittelte Baukosten von 4,43 Mio. € ohne Nebenkosten und Erstausrüstung. Er stellte in Vorbereitung der

FU -Bau- Wirtschaftlichkeitsbetrachtungen im Detail auf. Das Finanzministerium genehmigte im Einvernehmen mit dem Wissenschaftsministerium die FU -Bau- mit Baukosten von 4,43 Mio. €

Die Ausschreibung der Generalunternehmerleistung mit vorgeschaltetem Teilnahmewettbewerb endete mit einem günstigsten Angebot von 5,3 Mio. € Damit reichten die Mittel der FU -Bau- nicht aus. Zusammen mit dem UK SH wurden die Anforderungen an den Neubau und damit die Baukosten reduziert. Der Auftrag zum „Pauschalpreis“ von 4,89 Mio. € wurde an die günstigsten Bieter erteilt. Die Baumaßnahme wurde schließlich mit 5,45 Mio. € abgerechnet.

Im Laufe des Verfahrens erhöhte sich die Anzahl der täglichen Sterilisationseinheiten von geplanten 75.000 auf 110.000. Die GMSH wies bereits auf höhere Betriebs- und Folgekosten hin, als das Wissenschaftsministerium den Kostenrahmen auf 4,37 Mio. € festlegte. Diese könnten entstehen, wenn mögliche Mehrkosten gegenüber dem Kostenrahmen zulasten des Ausbaustandards gingen. Dies wurde bei der Entscheidung aber nicht berücksichtigt.

Die vom Generalplaner einmalig aufgestellten Wirtschaftlichkeitsbetrachtungen waren nachvollziehbar. Sie wurden jedoch nicht an die veränderten Baukosten angepasst. Nicht nur die investiven Kosten, sondern auch die Folgekosten hätten fortgeschrieben und angepasst werden müssen.

19.2 **Programm des Finanzministeriums zur Reduzierung der Folgekosten durch energiesparende Maßnahmen: Zielsetzung verfehlt?**

Der LRH hat auch Projekte aus dem Programm des Finanzministeriums zur Reduzierung der Folgekosten durch energiesparende Maßnahmen geprüft. Hierfür sind in den Jahren 2007 bis 2010 insgesamt 6 Mio. € im Haushalt veranschlagt.

Keine der vom LRH geprüften Maßnahmen hat die vom Finanzministerium geforderte Amortisationszeit von weniger als 8 Jahren erfüllt. Im Grunde waren alle geprüften Maßnahmen kleine Bauvorhaben, die bei ausreichend vorhandenen Mitteln bei der Bauunterhaltung oder gleich bei den Neubauinvestitionen anzusiedeln waren. Rechtzeitige Investitionen und kontinuierliche Bauunterhaltung helfen Kosten zu sparen.

Dies verdeutlichen die folgenden Beispiele:

19.2.1 **Fachhochschule Kiel - Einbau von Regulierventilen in die Deckenstrahlungsheizung einer Halle**

Der Heizenergiekennwert einer Institutshalle lag mit 142 kWh/m²a 52 % über dem Mittel der Fachhochschule Kiel. Somit bestand Handlungsbedarf, um die Ineffizienz der Deckenstrahlungsheizung zu beheben.

Betreut wurde die Maßnahme von einem Ingenieurbüro, das auch die Kosten mit ca. 18 T€ berechnete. Auf das von der GMSH aufgestellte Leistungsverzeichnis gab eine Firma ein Angebot über ca. 26 T€ ab.

Erst nach Kostenfeststellung fertigte das Ingenieurbüro einen Energieeinsparnachweis. Es ermittelte eine mögliche Energieeinsparung von 10 %. Unter Berücksichtigung des erforderlichen Kapitaldienstes und einer Kreditlaufzeit von 10 Jahren ergab sich bei einer unterstellten Energiepreissteigerung von 4 % bzw. 10 % per anno eine Amortisationszeit von 13 bis 22 Jahren.

Die **GMSH** kommt nach eigenen Berechnungen zu dem Ergebnis, dass sich die Maßnahme in 14 Jahren amortisieren würde, ohne Berücksichtigung von Energiepreissteigerungen.

Damit war diese Baumaßnahme nicht wirtschaftlich.

19.2.2 **Fachhochschule Westküste - Aufteilung in Heizzonen und Nachrüstung von Wärmemengenzählern**

Die Wärmeverteilungsnetze und deren Regelung wurden so verändert, dass Hörsäle sowie Labor- und Seminarräume nutzungsabhängig beheizt werden können. Hierdurch sollte Heizenergie eingespart werden. Um den Wärmeverbrauch in den einzelnen Bereichen der Fachhochschule ermitteln zu können, wurden zusätzlich Wärmemengenzähler installiert.

Die GMSH gab die Arbeiten in Auftrag, ohne sie vorher baufachlich zu bewerten. Auch fehlten der Wirtschaftlichkeitsnachweis sowie eine Aufstellung der bis dato aufgetretenen Energiekosten und des Einsparpotenzials. Erst 5 Monate nach Auftragserteilung erstellte ein Ingenieurbüro einen „Energiesparnachweis für die Energiesparmaßnahmen Land S-H 2007“. Basis für die Wirtschaftlichkeitsprognose war die Schlussrechnung über ca. 133 T€. Hieraus ermittelte das Ingenieurbüro bei einer Laufzeit von 12 Jahren und einer Annuität von 10,35 % einen jährlichen Kapitaldienst von ca. 14 T€. Dem steht eine Einsparung von ca. 6 T€ jährlich gegenüber. Auch diese Maßnahme war nicht wirtschaftlich.

19.3 **Fazit: Künftig müssen die Folgekosten schon bei der Planung berücksichtigt werden**

Bei Hochbaumaßnahmen des Landes ist ein Paradigmenwechsel erforderlich. Denn: Hochbaumaßnahmen haben langfristig anfallende Kosten zur Folge, die vom Land über die gesamte Nutzungsdauer der Immobilie zu finanzieren sind.

Der Lebenszyklus einer Immobilie lässt sich in die Entwicklungsphase, Realisierungsphase, Nutzungsphase und Verwertungsphase teilen. Dabei können hauptsächlich in der Entwicklungsphase Gestaltung und Kosten (Investitionen und Folgekosten) beeinflusst werden. In den nachfolgenden Phasen ist das nur noch teilweise bzw. überhaupt nicht mehr möglich.

Mit Fertigstellung eines Gebäudes sind erst 20 bis 25 % der gesamten Lebenszykluskosten investiert. Die durchschnittliche Nutzungsphase einer Immobilie von 50 Jahren nimmt im gesamten Lebenszyklus den längsten Zeitraum ein. In dieser Phase entstehen die mit Abstand höchsten Kosten. Der Einfluss der Nutzungsphase auf den gesamten Zyklus ist daher für die Kosten von entscheidender Bedeutung. Dies entspricht dem Gebot der Wirtschaftlichkeit gemäß § 7 LHO.

Die architektonische Gestaltung oder die Einhaltung von Kostendeckeln dürfen bei der Planung nicht allein ausschlaggebend sein. Der Lebenszyklusansatz zwingt dazu, die kostenträchtige Nutzungsphase stärker in die Planung einer Immobilie einzubeziehen. Daran sind die Nutzer, die Geldgeber (Finanzministerium) und die hausverwaltenden Stellen (Gebäudemanagement) zu beteiligen. Die Folgekostenbetrachtungen müssen bei Planungsänderungen während der Bauphase fortgeschrieben werden. Nur so können die Auswirkungen von Planungsänderungen auf die Folgekosten und mögliche Alternativen beurteilt werden.

Das Finanzministerium ist daher aufgefordert, ein Konzept zu entwickeln, das eine projektbegleitende Nutzungskostenplanung vorsieht. Die Folgekosten müssen bereits im Planungsstadium fest verankert werden. Schon bei Architektenwettbewerben muss das Finanzministerium Folgekostenberechnungen einschließlich Energiebedarfsberechnungen einfordern. So können folgekostenträchtige Entwürfe von vornherein ausgeschlossen werden.

Schließlich muss ein Instrumentarium vorgesehen werden, das die Anfangsinvestition in Beziehung zu den abgeschätzten Folgekosten der geplanten Immobilie setzt. Auf dieser Basis kann entschieden werden, ob

sich eine ggf. höhere Anfangsinvestition in Bezug auf die Lebenszyklusbeurteilung rechnet.

Die geprüften Stellen haben den Feststellungen des LRH im Wesentlichen zugestimmt. Das **Finanzministerium** hat mitgeteilt, dass es die Forderung des LRH nach einem Konzept zur Projekt begleitenden Nutzungskostenplanung unterstützt. Sie decke sich mit entsprechenden Kabinettsaufträgen zu künftigen Nachhaltigkeitsstrategien und Zielvorgaben aus dem Klimaschutzbericht 2009 der Landesregierung.

Das **Wissenschaftsministerium** hat zugesagt, künftig darauf zu achten, dass bereits im Planungs- und Genehmigungsverfahren nach besten Kräften die Folgekosten möglichst umfänglich abgeschätzt werden. Diese Aspekte habe es in der Vergangenheit bereits von sich aus berücksichtigt. Allerdings seien seine Möglichkeiten beschränkt, da die Baumaßnahmen von der GMSH realisiert würden.

Ministerium für Wissenschaft, Wirtschaft und Verkehr

20. Förderprogramme bei der Investitionsbank - Aufgaben bündeln, kostendeckend kalkulieren, Risiken offenlegen

Am Zuwendungsverfahren des Zukunftsprogramms Wirtschaft sind zu viele Stellen beteiligt. Das Wirtschaftsministerium sollte die Aufgaben bündeln und dadurch Ressourcen sparen. Daneben muss das Programm professionell gesteuert werden. Im Vorgängerprogramm war dies der Investitionsbank und dem Wirtschaftsministerium nur bedingt gelungen.

Die vom Land an die Investitionsbank gezahlten Entgelte für Programmübertragungen sind nicht auskömmlich. Unterdeckungen werden durch andere Geschäftsbereiche der Investitionsbank ausgeglichen.

Die Kosten der Aufgabenübertragungen sind gegenüber dem Land transparenter darzustellen. Dies gilt besonders für die Darlehensprogramme, die hohe Risikokosten aufweisen. Die zuständigen Gremien müssen hierüber besser informiert werden.

20.1 Der Prüfungsansatz - was wurde untersucht?

Die Investitionsbank Schleswig-Holstein (IB) ist das zentrale Förderinstitut des Landes. Sie berät in allen Förderfragen und vergibt Fördermittel an unterschiedlichste Empfängergruppen. Alleiniger Träger der Anstalt öffentlichen Rechts ist das Land Schleswig-Holstein.

Grundlage der Wirtschaftsförderung der IB sind Aufgabenübertragungsverträge zwischen der IB und dem Land. Der LRH hat in einer Querschnittsbetrachtung die Modalitäten der Verträge geprüft. Im Mittelpunkt standen hierbei die Kostenregelungen.

Einen besonderen Schwerpunkt hat der LRH auf das „Regionalprogramm 2000“ (RP 2000) und das „Zukunftsprogramm Wirtschaft“ (ZPW) gelegt. Hier hat der LRH auch die Struktur und Qualität des gesamten Zuwendungsverfahrens untersucht.

20.2 Regionalprogramm 2000 und Zukunftsprogramm Wirtschaft

20.2.1 Das Ziel: Effizient und aus einer Hand fördern

Das Land hat seine mit EU- und Bundesmitteln kofinanzierte Wirtschaftsförderung im RP 2000 und im ZPW gebündelt. Das RP 2000 startete im Jahr 2000 und ist Ende 2008 ausgelaufen. Anfang 2007 wurde mit dem ZPW das Nachfolgeprogramm ins Leben gerufen. Es wird voraussichtlich Ende 2015 auslaufen.

Die unter die Programme fallenden Fördermaßnahmen lassen sich in 4 Kategorien einteilen:

- Einzelbetriebliche Investitionsförderung (u. a. Errichtung und Ausbau von Betriebsstätten)
- Einzelbetriebliche Innovationsförderung (betriebliche Forschungs- und Entwicklungsprojekte)
- Regionale Infrastrukturprojekte („klassische“ Infrastrukturprojekte, beispielsweise Tourismusinfrastruktur oder Gewerbegebiete)
- Innovative Infrastrukturprojekte (technologie- bzw. wissenschaftsnahe Infrastrukturprojekte, beispielsweise Kompetenzzentren an Hochschulen)

Zum Start des RP 2000 verfolgte das Ministerium für Wissenschaft, Wirtschaft und Verkehr (Wirtschaftsministerium) das Ziel, die Förderung möglichst vollständig von der IB abwickeln zu lassen. Dadurch sollten Kosten eingespart, einheitliche Verfahren sichergestellt und die Programmsteuerung erleichtert werden. Dies ist nur unzureichend gelungen.

20.2.2 Aufgabenbündelung - ein Schritt vor und zwei zurück

Bereits im RP 2000 wurde das Wirtschaftsministerium dem Anspruch einer „Abwicklung aus einer Hand“ nicht gerecht. Nur die einzelbetriebliche Investitionsförderung wurde vollständig auf die IB übertragen. Für sämtliche Infrastrukturprojekte (regionale wie innovative) spaltete das Wirtschaftsministerium das Zuwendungsverfahren auf: Bis zur Bewilligung der Mittel sind die Förderreferate in den Ministerien zuständig, danach werden die Förderakten an die IB weitergereicht. Aufgabe der IB ist es dann u. a., den Zahlungsverkehr abzuwickeln, Änderungsbescheide zu erstellen, die wirtschaftliche und sachgerechte Verwendung der Mittel zu prüfen und evtl. Rückforderungen zu erheben. Die einzelbetriebliche Innovationsförderung wiederum wurde komplett auf die Wirtschaftsförderung und Technologietransfer Schleswig-Holstein GmbH (WTSH) und damit auf einen dritten Akteur übertragen.

Mit dem Start des ZPW entfernte sich das Wirtschaftsministerium noch weiter von einheitlichen Verfahren: Es erhöhte die Mittel für die innovativen Infrastrukturprojekte und verlagerte deren Abwicklung (nach Bewilligung) von der IB auf die WTSH. Von einer weitgehenden Konzentration der Aufgaben bei einem Förderinstitut kann damit aktuell keine Rede sein.

Beteiligte Stellen am Zuwendungsverfahren im ZPW

Projektart	einzelbetriebliche Investitionsförderung	einzelbetriebliche Innovationsförderung	regionale Infrastrukturprojekte	innovative Infrastrukturprojekte
Aufgaben				
bis einschl. Bewilligung	IB	WTSH	Ministerien	Ministerien
nach Bewilligung	IB	WTSH	IB	WTSH

In der Praxis führt die Vielzahl der Beteiligten zu aufwendigen Abstimmungsprozessen und Doppelarbeiten. Der LRH schlägt daher vor:

- Ein mögliches Nachfolgeprogramm des ZPW sollte nur noch von einem Förderinstitut abgewickelt werden. Umfang und Qualität der Aufgaben müssten dann nur noch mit einem Institut abgestimmt werden, einheitlichere Zuwendungsverfahren wären die Folge. Berichtspflichten gegenüber der EU-Kommission könnten schneller und mit geringerem Ressourcenaufwand erfüllt werden. Bestimmte Aufgabenbereiche müssten nicht mehr in 2 Förderinstituten vorgehalten werden und ließen sich damit teilweise einsparen. Um das wirtschaftlichste Ergebnis zu erreichen, sollten Preis-Leistungs-Vergleiche stattfinden.
- Die für die Bewilligung eines Förderprojekts zuständige Stelle sollte bis zum Ende des Zuwendungsverfahrens für das Projekt verantwortlich sein. In der Infrastrukturförderung ist das bisher nicht der Fall. Dadurch kommt es zu einem hohen Abstimmungsaufwand zwischen bewilligender (Ministerium) und abwickelnder Stelle (IB oder WTSH). Das mit der Ausgliederung auf ein Förderinstitut verfolgte Ziel, Ressourcen zu bündeln, wird dadurch konterkariert.

Das Wirtschaftsministerium hat dargestellt, dass die Innovationsprojekte bewusst auf die WTSH übertragen worden seien. Damit wolle man deren spezifischen Sachverstand im Bereich Technologie und Innovation nutzen.

Nach Kenntnis des LRH werden die Programme sowohl bei der IB als auch bei der WTSH vorwiegend von Personal mit kaufmännischem oder Verwaltungsfachhochschulabschluss abgewickelt. Eventuell erforderliche Spezialkenntnisse ließen sich durch einen Personalübergang auch bei einem der Institute bündeln.

Das **Wirtschaftsministerium** hat ferner mitgeteilt, dass die Bewilligung von Infrastrukturprojekten nur schwer auf ein Förderinstitut übertragen werden könne. Das hierfür notwendige Fachwissen sei nur in den Fachreferaten der Ministerien vorhanden, zudem würden die Entgelte an die Förderinstitute steigen. Auch eine vollständige Bündelung der Aufgaben im Ministerium sei keine geeignete Option. Dies sei nur mit zusätzlichem Personal möglich und widerspreche daher dem angestrebten Personalabbau. Gleichwohl habe man eine Arbeitsgruppe „Schnittstellen ZPW“ eingerichtet, um die Prozesse zu optimieren.

Der **LRH** bleibt bei seiner Einschätzung, dass die Trennung der Verfahren in Bewilligung und Abwicklung hinterfragt werden muss. Werden Zuständigkeiten an einer Stelle konzentriert, darf nicht nur der damit einhergehende Aufwand bei der aufnehmenden Stelle betrachtet werden. Vielmehr ist auch zu berücksichtigen, dass die abgebende Stelle Personal und Kosten einsparen kann. Die Bereitschaft, Schnittstellenprobleme anzugehen, ist zwar zu begrüßen. Dabei gilt aber: Am effektivsten lassen sich Schnittstellenprobleme lösen, indem man die Schnittstellen reduziert, das heißt die Aufgaben konsequent auf weniger Stellen als bisher konzentriert.

20.2.3 **Programmsteuerung - zu spät auf Probleme reagiert**

Die IB hatte sich gegenüber dem Wirtschaftsministerium verpflichtet, das RP 2000 bis zum 30.11.2009 vollständig abzurechnen. Das schloss ein, dass bis dahin alle Verwendungsnachweise geprüft sein mussten. Grund hierfür sind entsprechende Fristen der EU-Kommission. Werden diese nicht eingehalten, droht ein Verfall von EU-Mitteln.

Zum Programmschluss sah sich die IB mit massiven Problemen konfrontiert, die Frist einzuhalten. Auf die absehbar hohe Anzahl zu prüfender Verwendungsnachweise war sie nicht ausreichend vorbereitet. Ursache hierfür: IB und Wirtschaftsministerium steuerten das Programm nicht vorausschauend und werteten Informationen über den anstehenden Arbeitsaufwand nicht hinreichend aus. Hinzu kam, dass die IB es lange Zeit versäumte, die Auftragsvergaben der Zuwendungsempfänger zu prüfen. Dies musste dann zum Ende der Programmperiode nachgeholt werden.

Als Folge all dessen musste kurzfristig zusätzliches Personal eingestellt werden, was für das Land zu Kosten von knapp 475 T€ führte. Daneben verständigten sich Wirtschaftsministerium und IB darauf, die Verwendungsnachweise weniger detailliert zu prüfen als zuvor. Dadurch gelang es letztlich, das Programm rechtzeitig abzurechnen.

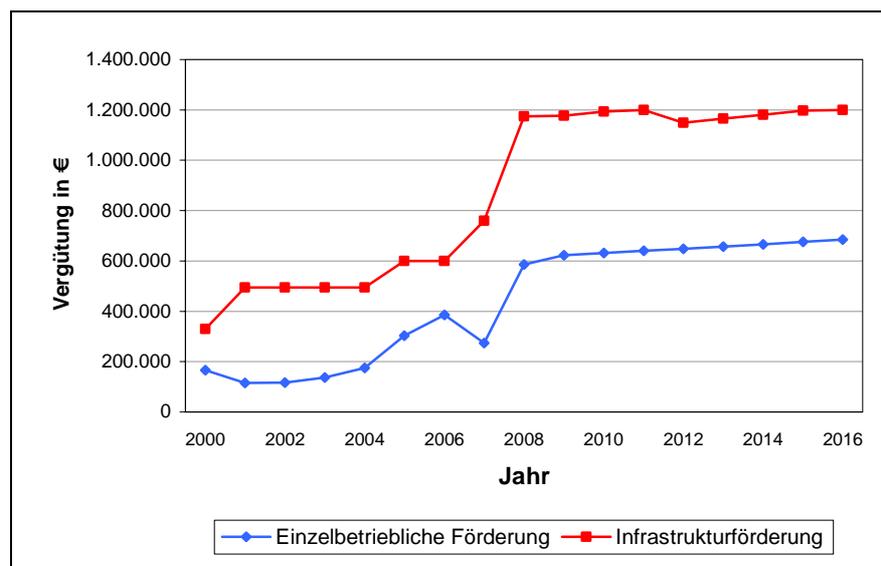
Die IB hat die Versäumnisse eingeräumt und Vorkehrungen getroffen, damit sich die Fehler beim Programmabschluss des ZPW nicht wiederholen. Das Wirtschaftsministerium hat angemerkt, dass es die zusätzlichen Kosten für Personal in Kauf genommen habe, um einen Verfall von EU-Mitteln zu verhindern. Außerdem hat es betont, dass alle Verfahrenserleichterungen bei der Prüfung der Verwendungsnachweise im Einklang mit der Landeshaushaltsordnung (LHO) stünden.

Der LRH kritisiert nicht grundsätzlich, dass von der LHO gedeckte vereinfachte Verfahren angewendet wurden. Wenn die Prüfpraxis aber im laufenden Programm angepasst wird, besteht die Gefahr, dass Zuwendungsempfänger unterschiedlich behandelt werden. Der LRH warnt zudem davor, den Erfolg eines Programms vorwiegend daran zu messen, dass sämtliche EU-Mittel ausgegeben werden. Selbst bei einer professionellen Programmsteuerung lässt sich dies nicht immer gewährleisten, z. B. wenn nicht genügend förderwürdige Projekte vorliegen. Ein Mittelverfall, der sich aus einer stringenten Mittelvergabe und Missbrauchskontrolle ergibt, sollte als Normalfall angesehen werden.

20.2.4 Programmvergütungen - stark steigend und dennoch nicht kostendeckend

Die vom Land an die IB gezahlten Vergütungen für das RP 2000 und das ZPW sind seit 2000 stark angestiegen. Die nachstehende Grafik zeigt, wie sich die Vergütungen entwickelt haben:

Vergütungen an die IB im RP 2000 und ZPW



2000 bis 2007: tatsächliche Zahlungen, ab 2008: vertraglich vereinbarte Zahlungen ohne Sonderzahlungen von 475 T€ wegen Personalverstärkungen von 2008 bis 2010.

Für die einzelbetriebliche Förderung lässt sich der sprunghafte Anstieg ab 2008 mit einem höheren Programmvolume im ZPW erklären. In der Infrastrukturförderung hingegen verdoppelt sich der Kostenrahmen trotz vergleichbarer Abwicklungsvolumina. Grund hierfür: Für das RP 2000 hatte die IB die Kosten stark unterschätzt und daher zu niedrige Vergütungen vereinbart. Außerdem waren im RP 2000 wiederholt Engpässe aufgetreten. IB und Wirtschaftsministerium waren sich einig, solchen Engpässen im ZPW durch mehr Personal entgegenzuwirken.

Der LRH hat festgestellt: Trotz des starken Anstiegs decken die Vergütungen immer noch nicht die Vollkosten der IB. Die letztlich beim Land und der IB für die Programmabwicklung anfallenden Kosten werden damit derzeit in der Tendenz unterschätzt (vgl. Tz. 20.3.2). Dies und der Blick auf die Vergütungsentwicklung der letzten Jahre sollte zum Anlass genommen werden, alle Potenziale für Kostensenkungen zu nutzen. Das Wirtschaftsministerium sollte daher die unter Tz. 20.2.2 aufgeführten Vorschläge in die Tat umsetzen.

20.3 **Allgemeine Probleme bei Aufgabenübertragungen**

20.3.1 **Land weist Wirtschaftlichkeit nicht nach**

Aufgaben sollten nur dann auf die IB übertragen werden, wenn die IB diese wirtschaftlicher als das Land erledigen kann. Der LRH hat stichprobenartig geprüft, ob das Land vor der Übertragung die Wirtschaftlichkeit untersucht hat. Das Ergebnis: In einer Vielzahl von Fällen ist dies nicht geschehen. Und wenn - wie etwa beim RP 2000 - der Versuch unternommen wurde, konnten die Berechnungen nicht wirklich überzeugen. Einer der Gründe hierfür: Das Land ist derzeit nicht in der Lage, seine eigenen Kosten so differenziert auszuweisen, dass belastbare Vergleiche mit der IB möglich wären. Somit kann auch nicht sichergestellt werden, dass sich die Übertragung von Aufgaben für das Land unter dem Strich rechnet.

20.3.2 **Investitionsbank kalkuliert teilweise nicht kostendeckend**

Die IB soll ihre Angebotspreise für Programmübertragungen nach einem 2004 vom Verwaltungsrat vorgelegten System kalkulieren. Grundsätzlich sollen dabei für jede Aufgabenübertragung die Vollkosten abgedeckt werden. Dies wird erreicht, indem das voraussichtliche Arbeitsvolumen mit einem Bewertungssatz multipliziert wird, der sämtliche direkten wie indirekten Kosten beinhaltet (Bewertungssatz 2).

Um der IB einen gewissen Spielraum bei den Vergütungsverhandlungen einzuräumen, ist außerdem noch eine Preisuntergrenze definiert. Hierbei

werden bestimmte pauschal zu verrechnende Kostenbestandteile (z. B. Vorstand, Organisation, Unternehmenssteuerung, Controlling, Revision) nicht berücksichtigt und das Arbeitsvolumen mit einem niedrigeren Bewertungssatz multipliziert (Bewertungssatz 1). Das bedeutet dann aber: Kalkuliert die IB Programmvergütungen auf Basis des Bewertungssatzes 1, werden nicht alle Kosten vergütet. Dies muss dann durch Überschüsse in anderen Aufgabenbereichen ausgeglichen werden.

In der Praxis hat die IB ihre Angebote in den meisten Fällen auf Basis des Bewertungssatzes 1 kalkuliert. Selbst diese absolute Preisuntergrenze ließ sich in den darauf folgenden Verhandlungen mit dem Land mehrfach nicht realisieren. Die Konsequenz daraus: Gemessen an den Vollkosten weisen die von der IB abgewickelten Programme seit Jahren beträchtliche Defizite aus. Für den gesamten Bereich der Zuschussprogramme belief sich ihr Defizit 2008 beispielsweise auf knapp 2,5 Mio. €.

Der LRH hält es für problematisch, dass regelmäßig vom Prinzip der Vollkostendeckung abgewichen wird. In jedem Fall sollten dem Land als Auftraggeber die voraussichtlichen Vollkosten dargestellt werden. Nur so wird transparent, wie viel einzelne Förderprogramme tatsächlich kosten. Und nur so sind belastbare Wirtschaftlichkeitsvergleiche zwischen der IB und anderen Förderinstituten möglich.

Die IB hat erläutert, sie rechne bei der Kalkulation nur solche Kosten heraus, die bankspezifisch seien und mit den Aufgabenübertragungen des Landes in keinem Zusammenhang stünden. Der LRH kann dieser Argumentation nicht folgen. Es gibt keinen Grund, Kostenblöcke für Vorstand, Organisation, Revision, etc. einzig dem originären Bankbereich, nicht aber auch anteilig den Förderprogrammen zuzurechnen. Das würde auch dem bisherigen System der Kosten-Leistungs-Rechnung der IB widersprechen. Darin werden die genannten Kosten bewusst auch auf die Förderprogramme verteilt und daher folgerichtig die oben aufgeführten Unterdeckungen ausgewiesen.

20.3.3 **Laufende Kostenkontrolle unzureichend**

Bei der Mehrzahl der Förderprogramme hat die IB im Programmverlauf nicht systematisch untersucht, ob und wie stark die Vergütungen und die tatsächlich angefallenen Kosten voneinander abweichen. Dies geschah selbst dann nicht, wenn zwischen Land und IB vertraglich festgelegt war, solche Vergleiche vorzunehmen. Ein Grund hierfür: Die IB hat erst 2009 die Kosten für jedes Programm in der nötigen Trennschärfe erfasst.

Der LRH hält es für erforderlich, zukünftig eine größere Kostentransparenz herzustellen. Hierzu gehört auch, dass Land und IB die Vergütungssätze anpassen, wenn die tatsächlichen Kosten zu stark von der vereinbarten Vergütung abweichen. Da die IB ihre Kostenrechnung inzwischen stärker ausdifferenziert hat, wären die Voraussetzungen dafür gegeben.

20.4 **Darlehensprogramme - Risikokosten transparent machen**

Bei den Darlehensprogrammen stellen die reinen Verwaltungskosten nur einen vergleichsweise geringen Teil der Gesamtkosten dar. Erheblich bedeutender sind die Risikokosten aufgrund von Wertberichtigungen und Abschreibungen. Demgegenüber stehen als wesentliche Ertragsquelle in der Regel nicht die Vergütungen des Landes, sondern der Überschuss zwischen Zinseinnahmen und Refinanzierungskosten (Zinsmarge).

Die Daten der Kosten- und Leistungs-Rechnung machen deutlich, dass die IB bei Darlehensprogrammen in erheblichem Umfang negative Ergebnisse erwirtschaftet. Sie lagen in jüngster Zeit zwischen -10 Mio. € und -14 Mio. € pro Jahr und sind zu einem Großteil auf die Risikokosten zurückzuführen.

Der LRH erkennt zwar an, dass die IB mit ihren Darlehen in erheblichem Umfang Mittel in den Wirtschaftskreislauf gibt. Die damit systembedingt einhergehenden Risiken sollten dem Auftraggeber Land aber deutlicher offengelegt werden. Für das Land muss bei Entscheidungen über Art und Umfang von Darlehensprogrammen erkennbar sein, in welchem Umfang Risikokosten in anderen Unternehmensbereichen der IB erwirtschaftet werden müssen.

Das **Wirtschaftsministerium** wendet ein, die hohen negativen Ergebnisse dürften sich relativieren, wenn man auch andere Einnahmen der Bank anteilmäßig zurechnen würde. Auch alle Erträge, z. B. aus dem Treasury, seien anteilmäßig zuzurechnen. Dies gelte auch vor dem Hintergrund, dass die frühere Wirtschaftsaufbaukasse mit ihrem Eigenkapital in die IB eingegangen sei.

Der LRH bleibt bei seiner Auffassung. Unstreitig werden Erträge aus dem Kapital der IB für Mittel der Wirtschaftsförderung eingesetzt. Davon unabhängig sind jedoch im Rahmen der Vollkostenrechnung die negativen Ergebnisse der Darlehensprogramme für den Bereich Wirtschaft offenzulegen. Kostentransparenz ist insoweit unverzichtbar.

Im Übrigen hat auch die **IB** bestätigt, dass die Darlehensprogramme im Bereich Wirtschaft nicht kostendeckend seien. Dem Land habe man regelmäßig die Höhe der Risikokosten mitgeteilt. Gleichwohl werde man die zuständigen Gremien zukünftig noch differenzierter unterrichten.

21. Kompetenzzentrum Gesundheitswirtschaft - Fördern mit Nebenwirkungen

Das Wirtschaftsministerium hat mit knapp 2,5 Mio. € ein Kompetenzzentrum für elektronische Anwendungen in der Gesundheitswirtschaft gefördert. Die angestrebten wirtschaftlichen Erfolge haben sich nicht eingestellt. Stattdessen fiel der Zuwendungsempfänger durch seinen überaus laxen Umgang mit öffentlichen Mitteln auf. Das Wirtschaftsministerium sollte daher ausschließen, in Zukunft weitere Projekte des Unternehmens zu fördern.

21.1 Ein Projekt mit hohen Erwartungen

Der LRH hat 2009 die Abwicklung von Förderprogrammen durch die Investitionsbank Schleswig-Holstein (IB) geprüft. Dabei ist er auf ein Projekt gestoßen, mit dem das Ministerium für Wissenschaft, Wirtschaft und Verkehr (Wirtschaftsministerium) elektronische Anwendungen in der Gesundheitswirtschaft fördern wollte. Zuwendungsempfänger war ein privatwirtschaftlich organisiertes Kompetenzzentrum für Gesundheitswirtschaft und eHealth. Mit Hilfe von Fördergeldern von 1,7 Mio. € sollte das Kompetenzzentrum kleinen und mittleren Unternehmen (KMU) eine IT-Infrastruktur bereitstellen. Die KMU sollten diese Infrastruktur dazu nutzen, um Produkte wie die elektronische Patientenakte oder Onlinebuchungssysteme für Krankenhäuser zu entwickeln. Durch die Vermarktung dieser Produkte wurde im Zeitraum von 2004 bis 2006 mit Erlösen von 3,65 Mio. € gerechnet.

21.2 Erste Probleme schon bei der Bewilligung

Bei der Bewilligung der Mittel durch das Wirtschaftsministerium traten folgende Mängel auf:

- Das Projekt wurde mit EU-Strukturfondsmitteln kofinanziert. Gegenüber der EU hatte sich das Wirtschaftsministerium verpflichtet, dass die notwendigen nationalen Mittel nur aus öffentlichen Quellen stammen. Da sich dies nicht darstellen ließ, fand eine Umwegfinanzierung statt: Die Mittel wurden von einem großen Telekommunikationsunternehmen aufgebracht und an eine Wirtschaftsförderungsgesellschaft gezahlt. Diese brachte das Geld dann als vermeintliche öffentliche Mittel in das Projekt ein. Im Gegenzug sicherte das Kompetenzzentrum dem Telekommunikationsunternehmen Verwertungsrechte an den Projektergebnissen, die Abnahme von Netzdienstleistungen und 2 Sitze im Aufsichtsrat zu.

Das **Wirtschaftsministerium** hat entgegnet, dass die Mittel förderrechtlich als öffentliche Mittel anzusehen seien. Die Wirtschaftsförderungsgesellschaft habe sich durch eine zweckfreie Spende des Telekommunikationsunternehmens refinanziert, Gegenleistungen seien nicht vereinbart worden.

Der **LRH** hält an seiner Darstellung fest. Ihm liegen schriftliche Vereinbarungen zwischen dem Kompetenzzentrum, der Wirtschaftsförderungsgesellschaft und dem Telekommunikationsunternehmen vor. Diese widerlegen, dass es sich um eine zweckfreie Spende handelte und stellen einen eindeutigen Bezug zwischen dem Förderprojekt und dem Finanzierungsbeitrag des Telekommunikationsunternehmens her.

- Das Kompetenzzentrum plante, die von ihm zusammen mit KMU entwickelten Produkte am Markt anzubieten und zu veräußern. Für Unternehmen im Wettbewerb schreibt das EU-Beihilferecht allerdings Förderhöchstsätze vor. Das Wirtschaftsministerium war sich der wettbewerbsrechtlichen Problematik nicht bewusst und überschritt die zulässigen Fördersätze.
- Das Wirtschaftsministerium befreite das Kompetenzzentrum zeitweise davon, bei Auftragsvergaben das öffentliche Vergaberecht anzuwenden. Daneben durften über den gesamten Projektzeitraum hinweg Aufträge an Projekt-Kooperationspartner vergeben werden, ohne Vergleichsangebote einzuholen. Ob die vereinbarten Auftragswerte in einem angemessenen Verhältnis zur erbrachten Leistung standen, ließ sich somit kaum überprüfen. Die Gefahr einer missbräuchlichen und unwirtschaftlichen Mittelverwendung wurde dadurch erhöht.

21.3 **Von fragwürdigen Ausgaben und fehlenden Notebooks**

Im Projektverlauf machte das Kompetenzzentrum dann wiederholt Kosten geltend, die keinen Projektbezug aufwiesen. Beispielhaft sind zu nennen:

- Es wurden mehrere Tausend Euro für Notarkosten und Beratungsleistungen zwecks einer Vereinsgründung eingereicht. Der Verein sollte der Förderung der Gesundheitswirtschaft dienen. Stellvertretender Vorsitzender des Vereins war der Geschäftsführer des Kompetenzzentrums, die „Beratungsleistungen“ erfolgten durch den späteren Vereinsvorsitzenden. Nachdem die IB den Anfangsverdacht eines Subventionsbetrugs sah, gab der Zuwendungsempfänger einen neuen Zahlungszweck an: Die Kosten seien an den Verein entrichtet worden, weil dieser für das Kompetenzzentrum verschiedene Veranstaltungen organisiert habe. Die plötzliche Umwidmung des Verwendungszwecks hält der LRH für unglaubwürdig. Die IB erkannte auch den neuen Verwendungszweck nicht als förderfähig an, ließ aber den Vorwurf des Subventionsbetrugs fallen.

- Das Kompetenzzentrum reichte Kosten für eine Chinareise seines Geschäftsführers ein. Dies wurde damit begründet, die Unternehmensmarke international bekannt zu machen. Allerdings wurden auch die Kosten eines weiteren Reiseteilnehmers eingereicht. Hierbei handelte es sich nicht um einen Mitarbeiter des Kompetenzzentrums, sondern um einen Prodekan der Hochschule, an der der Geschäftsführer hauptamtlich als Professor beschäftigt ist. Für den LRH liegt daher nahe, dass die Kosten keinerlei Projektbezug aufweisen. Die IB sah dies genauso und erkannte die Rechnungen nicht an.

Daneben kam es zu weiteren Auffälligkeiten: Bei einer Vor-Ort-Prüfung der IB fehlten beispielsweise mit Fördergeldern angeschaffte Notebooks. Es stellte sich heraus, dass diese im Besitz ehemaliger Mitarbeiter des Kompetenzzentrums waren. Als wenig transparent erwiesen sich auch In-sich-Geschäfte des Geschäftsführers: Dieser schloss mit sich selbst einen Vertrag ab, über den er im Projektverlauf etwa 60 T€ für Beratungsleistungen abrechnete.

21.4 **Erfolge bleiben aus - Fortsetzung dennoch nicht ausgeschlossen**

Zum Projektabschluss stellte sich heraus, dass statt der angepeilten 3,65 Mio. € nur Einnahmen von 100 T€ erzielt werden konnten. Das Geschäftsmodell des Kompetenzzentrums muss daher als gescheitert angesehen werden. Dennoch wurde für den Zeitraum 2007 bis 2008 ein Nachfolgeprojekt ins Leben gerufen. Das Wirtschaftsministerium förderte das Projekt mit weiteren 700 T€. Zahlreiche der weiter oben genannten Probleme im Bewilligungsprozess wiederholten sich. Außerdem erkannte die IB eingereichte Kosten von knapp 80 T€ nicht als förderfähig an. Da nach Abschluss des Nachfolgeprojekts zunächst keine Fördermittel mehr fließen, hat das Unternehmen sein Personal nahezu vollständig abgebaut.

Der LRH hat dem Wirtschaftsministerium seine kritische Haltung zu den beiden Projekten und zur Zuverlässigkeit des Zuwendungsempfängers ausführlich dargelegt. Das **Wirtschaftsministerium** hat die benannten Probleme zwar nicht bestritten. Gleichwohl wollte es nicht grundsätzlich ausschließen, weitere Projekte des Unternehmens zu fördern.

Der **LRH** hat davon nochmals dringend abgeraten. Das **Wirtschaftsministerium** teilte daraufhin mit, es gehe davon aus, einen eventuellen neuen Förderantrag nicht positiv zu bescheiden.

22. **Universitätsklinikum rechnet ausländische Patienten falsch ab**

Das International Department des Universitätsklinikums rechnet gegenüber ausländischen Patienten falsch ab. Pflegesätze werden nach Auffassung des LRH zu hoch angesetzt und Leistungen von Wahlärzten in Rechnung gestellt, die diese nicht selbst erbracht haben.

Ausländische Patienten zahlten auf dem Campus Kiel für wahlärztliche Leistungen, ohne dass diese vorher vertraglich vereinbart worden waren.

Der Vorstand des Universitätsklinikums Schleswig-Holstein hat bis heute noch nicht alle notwendigen Konsequenzen aus den Vorkommnissen um das International Department 2007 gezogen.

22.1 **Wie der Stein ins Rollen kam**

Im August und September 2007 berichtete das ARD-Magazin Monitor über einen möglichen Organhandel am Universitätsklinikum Schleswig-Holstein (UK SH) im Zusammenhang mit Lebertransplantationen. Die Staatsanwaltschaft Kiel leitete daraufhin ein Ermittlungsverfahren gegen den damaligen Leiter des International Department (ID) des UK SH ein. Mit Ablauf des 31.12.2007 beendete das UK SH dann das Arbeitsverhältnis zu diesem Mitarbeiter. Die Staatsanwaltschaft Kiel hat im Sommer 2009 gegen den früheren Leiter des ID und andere Anklage erhoben wegen verschiedener Vermögensdelikte. Mit der Eröffnung des Verfahrens wird in Kürze gerechnet.

Aufgrund der Vorkommnisse ordnete der Vorsitzende des Aufsichtsrats des UK SH eine externe Revision des ID an. Mit der Prüfung der Ordnungsmäßigkeit der Geschäfte wurde im September 2007 eine Wirtschaftsprüfungsgesellschaft beauftragt. Die Wirtschaftsprüfer beanstandeten insbesondere

- die unzureichende Einbindung des ID in die Organisationsstruktur des UK SH,
- fehlerhafte Verfahrensabläufe, Verstoß gegen das 4-Augen-Prinzip,
- Verstöße gegen die Grundsätze ordnungsgemäßer Buchführung und
- die Umgehung des internen Kontrollsystems des UK SH.

Vorstand und Aufsichtsrat des UK SH, das Ministerium für Wissenschaft, Wirtschaft und Verkehr (Wissenschaftsministerium) sowie mehrere Ausschüsse des Schleswig-Holsteinischen Landtages befassten sich mit den

bekannt gewordenen Vorgängen. Die Medizinische Fakultät setzte schließlich eine Kommission ein, die sich mit der Aufklärung der erhobenen Vorwürfe und mit generellen Fragen der Organisation der klinischen Forschung beschäftigen sollte.

Im Januar 2008 erklärte der Vorstand des UK SH gegenüber dem Wissenschaftsministerium, dass eine Reihe der von der Wirtschaftsprüfungsgesellschaft erhobenen Vorwürfe mittlerweile beseitigt worden sei. Das „Konzept des Vorstands zur zukünftigen Organisation der Behandlung ausländischer Patienten - Umgang mit Transplantationspatienten und Fortführung des International Department“ würde den Beanstandungen der letzten Monate Rechnung tragen.

Aufgrund der schwerwiegenden Vorwürfe und der im Zuge der öffentlichen Diskussionen deutlich gewordenen Mängel hat der LRH die Abrechnungsverfahren bei der Behandlung ausländischer Patienten geprüft. Vor allem sollte untersucht werden, ob die Beanstandungen in der Zwischenzeit behoben wurden. Außerdem sollte geklärt werden, ob die vom Vorstand des UK SH angekündigten Veränderungen geeignet sind, ein rechtlich einwandfreies Abrechnungsverfahren bei der Behandlung ausländischer Patienten sicherzustellen. Der LRH stellte bei seinen örtlichen Erhebungen fest, dass das UK SH zwar Beanstandungen der Wirtschaftsprüfer nachgekommen ist. Von einem rechtlich einwandfreien Abrechnungsverfahren bei der Behandlung ausländischer Patienten ist es aber nach wie vor weit entfernt.

22.2 **Warum sind ausländische Patienten für das UK SH so interessant?**

Für das UK SH sind insbesondere ausländische Patienten aus Nicht-EU-Staaten wichtig. Denn die hier zu erzielenden Behandlungserträge können nach Krankenhausentgeltgesetz (KHEntgG) auf Verlangen des Krankenhauses aus dem Erlösbudget ausgegliedert werden. Das ist im UK SH seit fast 20 Jahren der Fall. Bei diesen Patienten handelt es sich überwiegend um Selbstzahler und Privatpatienten der Chefärzte.

Wie viele ausländische Patienten der jeweiligen Gruppierung in den letzten beiden Jahren behandelt wurden, konnte das UK SH nicht ermitteln.

22.3 **Welche Rolle spielt das International Department?**

Der ehemalige Kaufmännische Leiter des Operativen Zentrums am Campus Kiel hat ab 2005 auf eigene Initiative die internationalen Aktivitäten des Klinikums koordiniert und mit der Akquise ausländischer Patienten begonnen. Kontakte zu den Botschaften und Gesundheitsabteilungen der

Staaten der Golfregion wurden kontinuierlich ausgebaut. Da sich immer mehr ausländische Patienten für eine Behandlung im UK SH interessierten, sollte hierfür ein eigener Bereich eingerichtet werden. Der bisherige Kaufmännische Leiter des Operativen Zentrums wurde daher ab 2007 Leiter des neuen ID. Dieses wiederum wurde im Geschäftsbereich des Kaufmännischen Vorstands angesiedelt. Organisatorisch gehörte das ID bis zum Frühjahr 2009 zum Zentrum Operative Medizin, Campus Kiel. Seit 01.04.2009 ist es der Stabsstelle „Unternehmensentwicklung und Marketing“ zugeordnet.

Das ID bemüht sich insbesondere um Patienten aus dem skandinavischen und arabischen Raum. Für diese Patienten soll es zentrale Anlauf- und Organisationsstelle sein. Es koordiniert Behandlungsanfragen, holt Kostenvoranschläge und Kostenübernahmeerklärungen ein und trifft Terminabsprachen. Es hilft auch bei Visa-Angelegenheiten und sonstigen behördlichen Vorgängen. Sprachbarrieren werden durch Englisch sprechende Mitarbeiter überwunden. Auf dänisch- und arabischsprachige Mitarbeiter kann das ID ebenfalls zurückgreifen. Sofern gewünscht, vermittelt es auch Hotelzimmer für Patienten und Begleitpersonen.

Nach Abschluss der Behandlungen sorgt das ID für die Zusammenführung aller Privatliquidationen, der Rechnungen des UK SH und ggf. der Abrechnung Dritter. Der Bereich Patientenmanagement des UK SH erstellt und versendet dann eine Gesamtrechnung.

22.4 **Falsche Abrechnungen gegenüber ausländischen Patienten**

22.4.1 **Pauschale Aufschläge nach Auffassung des LRH unzulässig**

Im August 2008 beschloss der Vorstand des UK SH, künftig bei den Rechnungen für ausländische Patienten 20 % auf die Fallpauschalen, Wahlleistungen und privatärztliche Liquidationen aufzuschlagen. Der Aufschlag sollte in einer Summe in die Rechnungsposition „Krankenhausleistungen, DRG“ einfließen. So würde eine flexible „ID-DRG“ gebildet. Grundlage dieses Beschlusses waren Erkenntnisse aus Recherchen des ID bei 4 anderen Universitätsklinika. Hier wurden Zuschläge zwischen 20 und 60 % erhoben. Die vom ID angesprochenen Universitätsklinika hatten darauf hingewiesen, dass sie diese Aufschläge generell „systemisch“ einarbeiteten, sodass sie ohne Detailinformationen und umfassende Abrechnungskennnisse vom Rechnungsempfänger nicht erkannt werden können. Sie würden generell nicht „offen“ mit dem Kostenträger kommuniziert.

Der Beschluss des Vorstands zum 20%igen Aufschlag wurde nicht schriftlich festgehalten. Der Vorgesetzte des ID hat sich mit dem zuständigen

Vorstandsmitglied darauf geeinigt, dass über den gesamten Sachverhalt keine Protokollvermerke gefertigt werden.

Das UK SH erhebt seit Juli 2008 für alle über das ID abgerechneten ausländischen Patienten einen 20%igen Aufschlag auf alle Abrechnungspositionen der Gesamtrechnungen. Davon betroffen sind auch Privatliquidationen. Der Zuschlag wird in Abstimmung mit dem Justizariat des UK SH als „Gemeinkostenzuschlag UK SH/Hospital administrative costs“ ausgewiesen.

Die Berechnung von pauschalen Aufschlägen bei ausländischen Patienten hält der LRH für rechtswidrig. Im stationären Bereich gilt der Grundsatz der Einheitlichkeit der Pflegesätze. Ob Erlöse aus der Behandlung ausländischer Patienten innerhalb oder außerhalb des Budgets erzielt werden, ist unerheblich. Dieser Grundsatz findet sich im Krankenhausfinanzierungsgesetz (KHG) und der Bundespflegesatzverordnung. Hier ist festgelegt, dass Pflegesätze für allgemeine Krankenhausleistungen für alle Benutzer einheitlich zu berechnen sind. Auch das KHEntgG enthält diese Regelung. Einheitlich heißt, dass für gleiche Leistungen gleiche Entgelte zu zahlen sind. Eine andere Entscheidung, z. B. nach Vermögen, Staatsangehörigkeit, Kostenträger oder Selbstzahler ist nicht zulässig. Auch die EU-Verträge sehen vor, dass Bürger der gesamten EU stets wie Inländer behandelt werden müssen. Ihnen dürfen keine höheren Behandlungskosten in Rechnung gestellt werden als deutschen Patienten.

Dies war sowohl dem Vorstand des UK SH als auch den weiteren Beteiligten bewusst. Zwar beruft sich das UK SH auf ein von ihm 2007 eingeholtes Rechtsgutachten, wonach in bestimmten Fällen bei Ausländern auch eine freie Entgeltvereinbarung für möglich gehalten wird. 2008 hat aber das Bundesministerium für Gesundheit gegenüber der Botschaft der Vereinigten Arabischen Emirate wörtlich in einem Schreiben erklärt:

„Die Deutschen Krankenhäuser, die dem Fallpauschalensystem unterliegen und für die dementsprechend ein Basisfallwert vereinbart wird, sind auch im Hinblick auf die Vergütung für die Behandlung ausländischer Patienten hieran gebunden. Es gilt der Grundsatz der Einheitlichkeit der Pflegesätze gemäß § 8 Abs. 1 Satz 1 des Krankenhausentgeltgesetzes. Die Pflegesätze sind für alle Patienten nach einheitlichen Grundsätzen zu bemessen, Differenzierungen sind nur nach den in Anspruch genommenen Leistungen des Krankenhauses, nicht aber nach Herkunft des Patienten zulässig.“

Dass das UK SH selbst nicht von der Richtigkeit seines Gutachtens überzeugt ist, belegt ein Textauszug aus den Kostenvoranschlägen für ausländische Patienten:

„Das UK SH verlangt für die Behandlung ausländischer Patientinnen und Patienten einen Gemeinkostenzuschlag. Er ist nach den Bestimmungen des Krankenhausentgeltgesetzes nicht geschuldet, worauf wir ausdrücklich hinweisen ...“

Der **Vorstand des UK SH** und das **Wissenschaftsministerium** haben sich nach anwaltlicher Beratung dahingehend geäußert, sie hielten die pauschalen Aufschläge für rechtmäßig. Sie begründen dies damit, dass dem UK SH bei der Behandlung ausländischer Patienten ein größerer verwaltungstechnischer und logistischer Aufwand entstehe als bei inländischen. Das UK SH habe den Gemeinkostenzuschlag durch eine Kostenkalkulation ermittelt, aus Vereinfachungsgründen sei ein Zuschlag in Höhe von 20 % vereinbart worden.

Der **LRH** bleibt bei seiner Rechtsauffassung. Die vom UK SH vorgelegte „Kalkulation“ zum „Gemeinkostenzuschlag für internationale Patienten“ ist nicht geeignet, einen 20%igen Aufschlag zu rechtfertigen. Die dort berücksichtigten Positionen im Ertrags- und Aufwandsbereich haben mit dem zusätzlichen Aufwand für internationale Patienten nichts zu tun. Hier wurden lediglich Erträge des UK SH und der privat liquidierenden Chefärzte ins Verhältnis zum Personal- und Sachaufwand des ID gesetzt. In der Berechnung wird ausdrücklich darauf hingewiesen, dass zusätzliche Aufwendungen wie Dolmetscherkosten, erhöhter Aufwand durch Kommunikationsprobleme, Betreuung von Angehörigen, erhöhter Aufwand der Dokumentation und Abrechnung etc. nicht in die Berechnung der Gemeinkosten eingeflossen sind. Die Erklärung des Vorstands des UK SH überzeugt daher nicht.

22.4.2 **Zusätzliche Leistungen müssen vereinbart werden**

Die Klinik für Allgemeine Chirurgie und Thoraxchirurgie auf dem Campus Kiel hat mit ausländischen Patienten keine Wahlarztvereinbarungen geschlossen. Trotzdem wurden wahlärztliche Leistungen regelmäßig abgerechnet. Dieses Versäumnis wurde damit begründet, dass die Patienten „den Text sowieso nicht verstehen“.

Das Vorgehen der Klinik ist rechtswidrig. Dies gilt für die gesamte Wahlarztkette, sofern die beteiligten Ärzte anderer Fachrichtungen nicht selbst Wahlarztvereinbarungen abgeschlossen haben.

Wahlleistungen sind vor der Erbringung schriftlich zu vereinbaren.¹ Außerdem ist der Patient vor Abschluss einer derartigen Vereinbarung schriftlich über die Entgelte der Wahlleistungen und deren Inhalt zu unterrichten. Das UK SH hat diesen Bereich in seinen Allgemeinen Vertragsbedingungen (AVB) geregelt. Die AVB sind Bestandteil eines jeden Behandlungsvertrags, der mit den ausländischen Patienten geschlossen wird.

Bei ausländischen Patienten, die zum Zwecke der Krankenhausbehandlung nach Deutschland einreisen, spielt die wahlärztliche Leistung, die Behandlung durch bestimmte Ärzte, eine besondere Rolle, weil sie in der Regel durch von ihnen ausgewählte Chefärzte behandelt werden wollen.

Nunmehr vertritt der **Vorstand des UK SH** nach rechtsanwaltlicher Beratung die Auffassung, Wahlleistungsvereinbarungen mit ausländischen Patienten seien gar nicht notwendig. Wenn Kostenträger der Behandlung nicht der ausländische Patient, sondern der ausländische Staat (wie bei arabischen Patienten) sei, werde die Vergütungsvereinbarung zwischen dem Krankenhausträger und dem ausländischen Staat geschlossen. Deshalb gälten weder die AVB des UK SH noch die Gebührenordnung für Ärzte (GOÄ).

Der **LRH** erwidert, dass der vom UK SH geschilderte Sachverhalt und damit auch die daraus abgeleiteten Rechtsfolgen unzutreffend sind. Der LRH hat bei seiner Prüfung festgestellt, dass die arabische Botschaft ihre Kostenübernahmeerklärung nicht gegenüber dem UK SH, sondern gegenüber dem (gewünschten) Chefarzt abgegeben hat. Das UK SH hat auch mit diesen Patienten in der Regel den üblichen Behandlungsvertrag abgeschlossen. Darin wird ausdrücklich geregelt, dass die Krankenhausleistungen auf der Basis der AVB des UK SH erbracht werden. Damit gilt automatisch auch die GOÄ. Im Übrigen wird die GOÄ bzw. die Begrenzung auf den 3,5-fachen Satz häufig ausdrücklich schriftlich in den Kostenübernahmeerklärungen der Botschaften gefordert. Es trifft auch nicht zu, dass Wahlleistungsvereinbarungen mit ausländischen Patienten grundsätzlich nicht geschlossen werden. Lediglich die Klinik für Allgemeine Chirurgie und Thoraxchirurgie auf dem Campus Kiel ist dieser Verpflichtung nicht nachgekommen.

22.4.3 **Wahlärzte müssen Leistungen selbst erbringen**

In der Klinik für Allgemeine Chirurgie und Thoraxchirurgie kam es zwischen 2 Chefärzten zu folgender „Arbeitsteilung“: Ein Chefarzt operierte, rechnete aber seine Leistungen nicht ab. Ein anderer Chefarzt, der nicht operiert hatte, rechnete die Leistungen seines Kollegen ab. Dazu war er

¹ § 17 Abs. 2 KHEntgG.

nicht berechtigt. Die Begründung des UK SH, es handele sich bei der Vertragsgestaltung um ein Verwaltungsversehen, überzeugt nicht. Näher liegt, dass die Abrechnungsweise gewählt wurde, weil der abrechnende Chefarzt eine weitaus höhere Beteiligung an den Behandlungserlösen des UK SH erhielt als sein operierender Kollege.

Dieses Vorgehen widerspricht nicht nur der GOÄ, sondern auch den im UK SH abgeschlossenen Chefarztverträgen. Insbesondere der Grundsatz der Selbsterbringung von Leistungen (§ 4 Abs. 2 GOÄ) ist hier von Bedeutung. Gerade die Verpflichtung der Wahlärzte zur persönlichen Leistungserbringung zeichnet die wahlärztliche Behandlung aus und grenzt sie gegenüber der allgemeinen Krankenhausleistung ab. An die im Einzelfall notwendig werdende Vertretungsregelung sind sowohl durch die GOÄ als auch durch die Rechtsprechung enge Grenzen gesetzt.

Aus dieser rechtswidrigen Abrechnungspraxis ist dem UK SH ein Schaden entstanden. Die exakte Höhe dieses Betrags ist zu ermitteln und von dem betroffenen Chirurgen zurückzufordern.

Der **Vorstand des UK SH** erklärt, dass Vertragspartner des Dienstleistungsvertrags nicht der Chefarzt sondern das UK SH sei. Aus dem Krankenhausbehandlungsvertrag ergäbe sich, dass die vom UK SH zugesagte Vertragsleistung von der gesamten zur Verfügung stehenden Organisation erbracht werden könne. Dies gelte sowohl für vom UK SH zugesagte stationäre als auch ambulante Leistungen. Daher läge der Behandlung ein Vertrag mit dem UK SH und nicht ein Vertrag mit dem einzelnen Chefarzt des UK SH zugrunde. Der vertragliche Grundsatz der persönlichen Leistungserbringung spiele keine Rolle.

Der **LRH** weist erneut darauf hin, dass diese Sachverhaltsdarstellung falsch ist. Wie bereits unter Tz. 22.4.2 ausgeführt, erfolgt die Aufnahme und Behandlung der Patienten auf der Basis der AVB des UK SH, die Kostenübernahmeerklärungen der arabischen Botschaften ergehen nicht an das UK SH, sondern an den namentlich benannten ausgewählten Chefarzt. Beispielhaft heißt es in einer dem LRH vorliegenden Kostenübernahmeerklärung u. a.:

- *„Die Behandlungskosten werden nur im Rahmen der Vorschriften der Gebührenordnung für Ärzte neuester Fassung übernommen.*
- *Bei der Rechnungstellung ist darauf zu achten, dass Ärzte, die während eines stationären Aufenthalts des Patienten für dessen Behandlung Leistungen abrechnen, diese Vergütung nur geltend machen können, wenn sie den Patienten persönlich behandelt haben.*

- *Die Kostenübernahmegarantie der Botschaft erlischt, wenn die Rechnungen nicht auf der Grundlage der GOÄ wie oben aufgeführt erstellt werden.“*

Das **Wissenschaftsministerium** hat erklärt, der Kritik des LRH an der Abrechnungspraxis rechtsaufsichtlich nachzugehen. Je nach Ergebnis werde es die daraus abzuleitenden rechtlich notwendigen Schritte ergreifen.

22.4.4 **Abrechnungsfehler auch im nichtärztlichen Bereich**

Bis Juni 2008 berechnete das UK SH für die in Anspruch genommenen Wahlleistungen „Unterkunft“ und „Aufnahme einer Begleitperson“ deutlich höhere Preise, als es zulässig gewesen wäre. Statt des festgesetzten Einbettzimmerzuschlags von 86,23 € und des Zweibettzimmerzuschlags von 49,09 € wurde immer ein Zuschlag von 126,50 € erhoben. Der Einbettzimmerzuschlag lag damit um 47 %, der Zweibettzimmerzuschlag sogar um 158 % über dem Zulässigen.

Für die Aufnahme von Begleitpersonen wurden statt der üblichen 53,55 € bis zu 93,26 € berechnet, obwohl die Wirtschaftsprüfungsgesellschaft im Herbst 2007 dieses Vorgehen kritisiert hatte.

23. Studentenwerk Schleswig-Holstein - Energiemanagement ist ausbaufähig

Das Studentenwerk hat seine Gebäude aus den 60er- und 70er-Jahren weitestgehend saniert und modernisiert. Nun sollte es die exakten Daten seiner Wohnheime erfassen. Dazu gehören auch die Energiekosten. Nur so kann ein Gebäude- und Energiemanagement funktionieren. Um Energie zu sparen, sollten künftig die Kosten auf die Verursacher umgelegt oder Anreizsysteme geschaffen werden.

23.1 Vorrang für Sanierung und Modernisierung alter Wohnheime positiv

Das Studentenwerk Schleswig-Holstein (Studentenwerk) ist ein Dienstleistungsunternehmen mit wirtschaftlicher, sozialer und kultureller Zielsetzung. Es bietet den 46.000 Studierenden landesweit seinen Service an und verfügt über 22 Wohnheime mit 2.984 Plätzen. Sie waren zu fast 100 % ausgelastet. Im Geschäftsjahr 2007 erzielten die Wohnheime 6,7 Mio. € Mieteinnahmen. Dem standen Aufwendungen von 6,9 Mio. € gegenüber. Die Wohnheimplätze werden nicht vom Land gefördert.

Das Studentenwerk finanziert sich aus Erträgen aus den Bereichen Verpflegung, Wohnheime und Kindertagesstätten, aus Beiträgen der Studierenden (Semesterbeitrag 45,50 €), Darlehen des Landes aus Mitteln des Sozialen Wohnungsbaus sowie aus Spenden.

Bis 2005 konzentrierte sich das Studentenwerk im Rahmen seiner finanziellen Möglichkeiten darauf, neue Wohnheime zu bauen. So kann nunmehr 6,5 % aller Studierenden ein Wohnheimplatz angeboten werden (Bundesdurchschnitt: 11 %). Das mittlere Alter der Studentenwohnheime in Schleswig-Holstein beträgt 21 Jahre, davon sind 6 mehr als doppelt so alt. Diese alten Wohnheime entsprachen nicht mehr heutigen Ansprüchen. Aus Einzel- oder Doppelzimmern mit Gemeinschaftsküche und -sanitäranlagen wurden daher Gruppenwohnungen für 2 bis 5 Bewohner und Einzelappartements mit Internetanschluss. Da die alten Wohnheime zum Teil in einem sehr schlechten baulichen und energetischen Zustand waren, werden sie vom Studentenwerk seit 2007 verstärkt modernisiert. 2010 sollen fast alle Modernisierungs- und Sanierungsarbeiten abgeschlossen sein.

23.2 Gebäudemanagement braucht verlässliche Daten

Grundlage eines wirtschaftlich betriebenen Gebäudemanagements sind exakte Daten. Dazu gehören die Wohnflächen der Wohnheime und die

laufenden Ausgaben für die Unterhaltung der Gebäude. Das Studentenwerk hat bislang darauf verzichtet, die Wohnflächen exakt zu berechnen. Begründet wird das damit, dass es die Mieten für einen Wohnheimplatz unabhängig von der genauen Größe der Wohnung festgelegt hat. Bundesweite Vergleiche für Studentenwohnheime basieren aus diesem Grund auf der Anzahl der Wohnheimplätze, nicht den Wohnflächen.

Das Studentenwerk sollte seinen Datenbestand auch im Hinblick auf eine IT-gestützte Bauunterhaltung vervollständigen. Nur die genaue Kenntnis der Größe der Wohnflächen in m² lässt Auswertungen und Vergleiche im Gebäude- und Energiemanagement zu. Das Studentenwerk hat daher begonnen, die einzelnen Wohnflächen zu ermitteln und zusammenzustellen.

Das **Studentenwerk** weist darauf hin, dass nach Abschluss der Grundinstandsetzungs- und Modernisierungsmaßnahmen in 2010 die Voraussetzungen für ein vergleichendes Energiecontrolling gegeben seien. Die dafür erforderlichen Daten würden derzeit ebenso wie die genauen Wohnflächen auch des älteren Wohnungsbestands erfasst.

23.3 **Den Energieverbrauch in den Griff bekommen**

Das Studentenwerk setzt seit vielen Jahren die Kosten- und Leistungsrechnung ein. Daraus erhält es exakte Daten über die in den Wohnheimen angefallenen Energieverbräuche (Heizung, Strom, Wasser/Abwasser). Es bestehen aber große Unterschiede gerade beim personenbezogenen Verbrauch. Hier ist Einsparpotenzial zu vermuten. Die Verbrauchskosten wurden bislang nur auf die Zahl der Wohneinheiten umgelegt. Im Sinne eines effizienten Energiecontrollings fehlen bislang entsprechende Schlussfolgerungen. Hohen Verbräuchen oder nicht plausiblen Abweichungen wurde nicht nachgegangen. Das Personal hierfür fehlte. Verursacher wurden nicht gesucht. Sobald die als vordringlich betrachtete Sanierung und Modernisierung seiner alten Liegenschaften abgeschlossen ist, sollte das Studentenwerk seinen Fokus auf das Energiecontrolling richten.

Das Studentenwerk sollte daher nicht nur seine Gebäude weiter energetisch sanieren, sondern auch das Nutzerverhalten in sein Energiecontrolling einbeziehen. Gerade bei stark personenbezogenem Verbrauch von Wasser/Abwasser und Strom kann erheblich eingespart werden. Dies setzt aber voraus, dass die Nutzer zum Energiesparen angehalten werden. Der Wechsel von der pauschalen Warmmiete auf eine Kaltmiete mit Spitzabrechnung des Energieverbrauchs wäre der beste Weg. Angesichts der hohen Fluktuation der studentischen Mieter ist dies aus Sicht des Studentenwerks jedoch nicht einfach. Ist der Verbrauch aber wegen des hohen Aufwands nicht verursachergerecht zuzuordnen, müssen andere Wege beschritten werden. Gegebenenfalls muss sich das Studentenwerk

vorhandenes Einsparpotenzial durch ein Anreizsystem zum Energiesparen erschließen. Nur ein funktionierendes Energiemanagement kann Ansatzpunkte zum Energiesparen aufzeigen.

Das **Studentenwerk** führt die großen Unterschiede beim personenbezogenen Energieverbrauch auf Extremwerte insbesondere im alten zum Zeitpunkt der Prüfung noch unsanierten Gebäudebestand zurück. Ursächlich seien auch noch vorhandene sehr große Wohngruppen mit bis zu 16 Studierenden. 2010 würden die Sanierungen abgeschlossen. Damit sei eine Vielzahl von Maßnahmen, die den Energieverbrauch senkten, umgesetzt, wie z. B. die Kopplung der Heizthermostaten mit den Fensteröffnern, Präsenzmelder oder Zeitschaltuhren an den Küchenherden. Eine Spitzabrechnung der Verbräuche sei sicher der Idealzustand. Betriebskostenabrechnungen kämen aber regelmäßig zu spät, da sie erst zu Jahresbeginn erstellt werden könnten, jährlich aber ein Viertel der Studierenden zum Wintersemester wechselten. Die Verbräuche der gemeinschaftlich genutzten Bäder, Küchen und Flure seien verursachergerecht nicht zuzuordnen.

Der **LRH** ist sich der Schwierigkeiten einer verursachergerechten Spitzabrechnung bewusst. Das Studentenwerk bleibt aufgefordert, auch in den sanierten und modernisierten Wohnheimen, die mit technischen Einrichtungen zum Energiesparen ausgerüstet wurden, den personenbezogenen Verbräuchen hinreichend Augenmerk zu widmen. Angesichts steigender Energiekosten wird auch dieses Einsparpotenzial erschlossen werden müssen.

24. Murmann School of Global Management and Economics

Die Murmann School hat innerhalb von 2 Jahren mehr als 1,5 Mio. € gekostet. Der öffentliche Sektor hat davon knapp 1 Mio. € getragen. Die Kooperationspartner haben das Projekt wegen fehlender Erfolgsaussichten 2008 beendet.

Das Scheitern des Projekts überrascht nicht: Die Kooperationspartner haben keine sorgfältige Marktanalyse erstellt. Der 2006 vorgelegte Businessplan hat die Erwartung, ab 2013 ohne Förderung auszukommen, nicht gedeckt. Der Wissenschaftsminister hätte die Kooperationsvereinbarung daher nicht unterzeichnen dürfen.

Die im Landeshaushalt 2009 bis 2013 vorgesehenen 2,5 Mio. € werden nicht mehr benötigt. Sie hätten eingespart werden können. Stattdessen hat der Landtag die Mittel bis 2013 zugunsten der Musikhochschule Lübeck umgeschichtet.

24.1 Die Murmann School als privater Partner in der wissenschaftlichen Weiterbildung

Wissenschaftliche Weiterbildung gehört zu den Kernaufgaben der Hochschulen. In besonderen Fällen können sie mit Einrichtungen außerhalb des Hochschulbereichs kooperieren. Die Murmann School of Global Management and Economics (Murmann School) sollte dazu beitragen, diesen gesetzlichen¹ Auftrag zu erfüllen.

Die Murmann School geht auf eine private Initiative zurück. Am Wissenschaftsstandort Kiel sollte eine exzellente Einrichtung der weltwirtschaftlichen Lehre und Forschung entstehen. Wissenschaftliche Weiterbildung sollte die wirtschaftswissenschaftlichen Kompetenzen stärken. Zu diesem Zweck haben im Oktober 2006 die Förderstiftung Murmann School of Global Management and Economics (Förderstiftung), die Christian-Albrechts-Universität zu Kiel (Universität Kiel), das Institut für Weltwirtschaft (IfW) und das Wissenschaftsministerium eine bis Ende 2013 befristete Kooperationsvereinbarung geschlossen.

Darin hat sich die Förderstiftung verpflichtet, die Murmann School als gemeinnützige GmbH (gGmbH) zu errichten. Neben kurzfristigen Weiterbil-

¹ § 58 in Verbindung mit § 59 Abs. 4 des Gesetzes über die Hochschulen und das Universitätsklinikum Schleswig-Holstein (Hochschulgesetz - HSG) vom 28.02.2007, GVOBl. Schl.-H. S. 184.

Programmen sollte die Murmann School in Kooperation mit der Universität Kiel und dem IfW einen Masterstudiengang durchführen.

Die Kooperationspartner haben vereinbart, die Murmann School mit jährlich 1,25 Mio. € zu fördern. Davon entfielen auf die

- Förderstiftung 500 T€
- das IfW 50 T€
- die Universität Kiel 700 T€

Der Förderbetrag der Universität setzte sich zusammen aus 200 T€ Eigenmitteln und einer zweckgebundenen Zuweisung des Landes von 500 T€ pro Jahr. Darüber hinaus hat sich die Universität Kiel verpflichtet, die Planstellen für 2 wirtschaftswissenschaftliche W 3-Professuren zur Verfügung zu stellen. Sie sollten erstmals 2007 besetzt werden.

24.2 Staatliche Förderzusage ohne sorgfältige Marktanalyse

Die Kooperationspartner haben die Murmann School und ihre Finanzierung als Public-Private-Partnership (PPP)-Projekt bezeichnet. Hier sind erwartete Effizienzvorteile gegenüber einer rein öffentlichen Finanzierung durch Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen nachzuweisen. In einem ersten Schritt muss die Landesregierung dazu den konkreten Handlungs- bzw. Investitionsbedarf feststellen.¹ Das ist bei der Murmann School nicht geschehen.

Das Wissenschaftsministerium hat dem LRH im September 2006 mitgeteilt, alternative Lösungsmöglichkeiten existierten nicht. Der private Förderer habe sein Angebot, die Murmann School als PPP-Projekt mit jährlich 500 T€ zu unterstützen, an die Bedingung einer gleich hohen Landesbeteiligung geknüpft. Das Land könne die Wirtschaftlichkeit nicht beurteilen, sondern nur abwägen, ob das Projekt zustande kommen solle oder nicht. Es sei zu erwarten, dass die Murmann School die wirtschaftswissenschaftliche Kompetenz in Kiel nachhaltig stärken. Die sich ergebende Reputation des Landes und die erhofften positiven Effekte für die Wirtschaft stellten einen derart hohen Nutzwert dar, dass ein Engagement des Landes gerechtfertigt sei.

Die Wirtschaftlichkeitsuntersuchung hätte eine sorgfältige Marktanalyse erfordert. Diese hat das Wissenschaftsministerium nicht durchgeführt. Der private Förderer hielt sie für entbehrlich. Das IfW hat in einem „Survey of International Business Schools“ nur das Angebot möglicher Konkurrenten verglichen. Die Nachfrageseite ist nicht untersucht worden. Die Aussicht auf private Fördergelder rechtfertigt nicht den Verzicht auf eine sorgfältige

¹ Leitfaden „Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen bei PPP-Projekten“, erstellt im Auftrag der Finanzministerkonferenz, September 2006.

Marktanalyse. Darauf hat der LRH das Wissenschaftsministerium im November 2006 hingewiesen. Die Marktanalyse ist nicht nachgeholt worden.

Die konzeptionellen Arbeiten wurden im Wesentlichen nicht vor, sondern erst nach Errichtung der Murmann School geleistet. Das betrifft den Masterstudiengang ebenso wie Diskussionen im Aufsichtsrat über die Entwicklung des Studienangebots insgesamt. Erst Mitte 2008 hat die Universität Kiel die Fachprüfungsordnung als Entwurf auf ihrer Internetseite veröffentlicht.¹ Der Studiengang ist für 2 Semester mit 70 ECTS²-Punkten konzipiert worden und sollte mit dem Abschluss „Master of Science“ enden. Zum Bologna-Prozess gehört, dass für den Mastertitel 300 ECTS-Punkte erforderlich sind. Die Bewerber für den Masterstudiengang an der Murmann School hätten mindestens 230 ECTS-Punkte aus vorhergehenden Studiengängen mitbringen müssen. Das schränkte den Bewerberkreis erheblich ein. Infrage gekommen wären Absolventen mit einem Universitätsdiplom, das als Studienabschluss aber ein auslaufendes Modell ist. Denkbar wären als Studienvoraussetzungen auch 4-jährige Bachelorstudiengänge, die in Deutschland und Europa aber die Ausnahme darstellen. Insofern war die geringe Nachfrage nach dem Studienangebot nicht verwunderlich. Vorgesehene Gebühren von etwa 20 T€ für ein 2-semesteriges Studium, das erst am Markt eingeführt werden soll, taten ein Übriges.

Das **Wissenschaftsministerium** räumt die konzeptionellen Unklarheiten und Defizite im Management der Murmann School ein. Es teilt im Übrigen mit:

Der Grundsatz, wonach bei PPP-Projekten in einer Wirtschaftlichkeitsuntersuchung erwartete Effizienzvorteile gegenüber einer rein öffentlichen Finanzierung nachzuweisen sind, habe auf das Entwicklungsprojekt „Murmann School“ nicht angewendet werden können. Das Vorhaben wäre ohne die Bereitschaft zur Mitfinanzierung von privater Seite nicht angestoßen und verfolgt worden. Im Übrigen hätten positive Aussichten das Engagement des Landes gerechtfertigt. Die Untersuchung der Nachfrage sei weder für möglich noch für sinnvoll gehalten worden. Sie habe sich im Bereich der Weiterbildung als außerordentlich schwierig und praktisch kaum durchführbar erwiesen. Im Übrigen erfordere eine solche Analyse Mittel vermutlich im 6-stelligen Bereich.

Dazu stellt der **LRH** fest:

Angemessene Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen sind für alle finanzwirksamen Maßnahmen durchzuführen. Am Anfang ist der konkrete Handlungs- bzw. Investitionsbedarf des Landes festzustellen. Der Verzicht da-

¹ www.uni-kiel.de/sy/2008/fpo-global-management.pdf.

² European Credit Transfer System (ECTS).

rauf ist haushaltsrechtlich nicht zulässig. Wenn die Nachfrage und der staatliche Handlungsbedarf nicht nachzuweisen sind, ist der Einsatz öffentlicher Mittel nicht gerechtfertigt. Das gilt auch für PPP-Vorhaben.

24.3 **Murmann School - langfristig auf Förderung angewiesen**

Das Wissenschaftsministerium beabsichtigte eine befristete Anschubfinanzierung. Nach Ende des Förderzeitraums sollte sich die Murmann School „wirtschaftlich im Wesentlichen selbst tragen“.¹ Diese Erwartung war angesichts der Planungsdaten unrealistisch. Auch darauf hat der LRH das Wissenschaftsministerium im November 2006 hingewiesen. Der Businessplan der Murmann School enthält für 2007 bis 2013 Berechnungen des Finanzbedarfs für verschiedene Szenarien. Selbst im günstigsten Fall wird ohne die öffentliche und private Förderung auch 2013 noch ein Finanzdefizit ausgewiesen. Die Förderstiftung und die Universität Kiel haben zwar jeweils die Finanzierung einer Professur einschließlich Mindestausstattung unabhängig von der Laufzeit der Kooperationsvereinbarung zugesagt. Damit wären aber nur 460 T€ der ausgewiesenen Finanzierungslücke von 1,3 Mio. € gedeckt gewesen.

Auf dieser Grundlage hätten das Wissenschaftsministerium und seine öffentlich-rechtlichen Partner die Kooperationsvereinbarung nicht unterzeichnen dürfen.

Das **Wissenschaftsministerium** sieht den Businessplan 2006 lediglich als Entwurf an, der von der Geschäftsführung der Murmann School fortzuschreiben gewesen wäre. Dabei hätte sie das Ende der öffentlichen Anschubfinanzierung ab 2013 berücksichtigen müssen.

24.4 **Förderzusagen ohne haushalts- und hochschulrechtliche Voraussetzungen**

Die Kooperationsvereinbarung ist im Oktober 2006 unterzeichnet worden. Zu dem Zeitpunkt lagen die haushaltsrechtlichen Voraussetzungen für eine verbindliche Mittelzusage des Landes nicht vor. Sie sind erst im Dezember 2006 mit dem Landtagsbeschluss über den Doppelhaushalt 2007/2008 geschaffen worden.²

Die Landesförderung ist für 2007 im Zuschuss an die Universität Kiel veranschlagt worden (Titel 0620 MG 06 685 21). Ab 2008 sind dort Verpflichtungsermächtigungen von 3 Mio. € für die Laufzeit der Kooperationsver-

¹ Protokoll des Bildungsausschusses 16/25 vom 05.10.2006, S. 7.

² Plenarprotokoll 16/47 vom 14.12.2006, S. 3436.

einbarung ausgebracht worden. Eine Erläuterung mit Bezug zur Murmann School fehlt.

Die Zuschüsse des Landes an die Universität Kiel sind in der Ziel- und Leistungsvereinbarung 2004 bis 2008 festgelegt worden. Vor der Erhöhung hätte die Ziel- und Leistungsvereinbarung entsprechend ergänzt werden müssen. Einem solchen Nachtrag hätten der Senat der Universität und der Landtag zustimmen müssen.¹ Dieses Verfahren ist weder vom Land noch von der Universität beachtet worden.

Das **Wissenschaftsministerium** teilt mit, dass der Finanz- und der Bildungsausschuss in vollem Umfang informiert gewesen seien. Hochschulrechtlich seien weder neue Ziele vereinbart noch bestehende Vereinbarungen gelöst worden. Daher habe die Zustimmung des Landtages zur Erhöhung des Globalzuschusses ausgereicht.

Der **LRH** bleibt dabei:

Die haushaltsrechtlichen Voraussetzungen für Verträge wie die Kooperationsvereinbarung liegen erst dann vor, wenn der Landtag das entsprechende Gesetz verabschiedet hat. In Zielvereinbarungen festgelegte Globalzuschüsse dienen dazu, alle vereinbarten Ziele zu finanzieren. Wenn der Globalzuschuss erhöht werden soll, um eine vorher in der Zielvereinbarung nicht vorgesehene Maßnahme zu finanzieren, ist das hochschulrechtlich vorgeschriebene Verfahren einzuhalten. Dazu müssen der Hochschulsenat und der Landtag beteiligt werden. Wenn das Wissenschaftsministerium und die Hochschule diesen Weg nicht gehen wollen, könnte das Land die Projektförderung als Zuwendung nach §§ 23/44 LHO gewähren.²

24.5 **Beendigung des Projekts wegen fehlender Erfolgsaussichten lobenswert**

Das Vorhaben ist nicht wie geplant realisiert worden. Der Studienbetrieb wurde weder 2007 noch 2008 aufgenommen. Auch für die Weiterbildungskurse gab es nicht die erhoffte Nachfrage.

Ende September 2008 haben die Förderer der Murmann School beschlossen, das Vorhaben zu beenden. Sie begründeten ihre Entscheidung mit schlechten Entwicklungsprognosen. Es bestehe keine Aussicht mehr, dass sich die Einrichtung ab 2013 selbst tragen könne. Als Gründe nannten sie

¹ § 15 a Gesetz über die Hochschulen und das Universitätsklinikum Schleswig-Holstein (Hochschulgesetz - HSG) i. d. F. vom 04.05.2000, GVOBl. Schl.-H. S. 416, zuletzt geändert durch Gesetz vom 10.12.2004, GVOBl. Schl.-H. S. 477 (HSG-alt) § 39 Abs. 1 Nr. 2 HSG (alt).

² Vgl. Bemerkungen 2008 des LRH, Nr. 17.

- zunehmende Konkurrenz etablierter und international agierender Business Schools mit besserer Finanzausstattung,
- einen schrumpfenden Markt für die Managerausbildung wegen der globalen Finanzkrise,
- die Probleme, die beiden Professuren mit international anerkannten Wissenschaftlern zu besetzen.

Der LRH hingegen stellt folgende Gründe für das Scheitern fest:

- Die Erwartungen der Kooperationspartner waren zu ambitioniert und unrealistisch.
- Die Wirtschaftlichkeit und die Nachfrage sind nicht geprüft worden. Die notwendige Marktanalyse fehlte.
- Der Keim für das frühe Scheitern lag bereits in der Entstehung des Projekts. Es ist nicht organisch von innen gewachsen, sondern durch einen privaten Förderer von außen an den Wissenschaftsbereich herangetragen worden.
- Die konzeptionellen Arbeiten wurden im Wesentlichen nicht vor, sondern erst nach Errichtung der Murmann School geleistet. Das betrifft nicht nur den Masterstudiengang, sondern auch die Diskussionen im Aufsichtsrat über das Studienangebot insgesamt.
- Strategische Partnerschaften zu anderen akademischen Einrichtungen und Wirtschaftsunternehmen sind weder im Vorfeld angebahnt worden noch später zustande gekommen.
- Erst im September 2008 kam der Präsident der Murmann School zu der Einschätzung, dass auch die Zusammenarbeit mit der Universität Kiel und dem IfW intensiviert werden müsse.
- Berufungsverfahren nehmen in der Regel eine erhebliche Zeit in Anspruch. Die Ausschreibung der Professuren erfolgte erst Anfang 2007. Es sollten renommierte Professoren für einen anspruchsvollen Lehrbetrieb und die Anwerbung von Studierenden gewonnen werden. Renommierte Professoren legen aber vor allem Wert auf exzellente Forschungsmöglichkeiten und stellen hohe finanzielle Forderungen. Diese Ausgangslage ließ schnelle Berufungserfolge nicht erwarten.

Bis Ende 2008 hat der gescheiterte Versuch 610 T€ an privaten und 915 T€ an öffentlichen Mitteln gekostet. Weitere 585 T€ befinden sich in der Rücklage der Universität. Der Verwendungsnachweis steht noch aus. Es bleibt daher offen, ob und in welcher Höhe Erlöse erzielt und wofür die ausgezahlten Fördermittel verwendet worden sind.

Die Partner haben im Dezember 2008 die Kooperationsvereinbarung aufgehoben und die Liquidation der gGmbH Murmann School eingeleitet. Erst nach Abschluss des Liquidationsverfahrens wird der tatsächliche Finanzbedarf feststehen. Wegen des einzuhaltenden Sperrjahres zur Wahrung

von Gläubigerinteressen¹ ist damit frühestens Anfang 2010 zu rechnen. Die Mittel in der Rücklage der Universität stehen für Zahlungsverpflichtungen aus dem Liquidationsverfahren zur Verfügung. Falls sie dafür nicht benötigt werden, sind sie an die Förderer Land, Universität Kiel und IfW zurückzuzahlen.

Das **Wissenschaftsministerium** hat mitgeteilt, dass etwaige Überschüsse nach Abschluss des Liquidationsverfahrens anteilig an die Beteiligten zurück überwiesen werden. Die der Universität Kiel zweckgebunden zugewiesenen Mittel würden an das Land zurückgezahlt.

24.6 **Nach dem Ende der Murmann School - sparen statt umschichten**

Bei den Beratungen über den Doppelhaushalt 2009/2010 hat das Wissenschaftsministerium vorgeschlagen, die im Haushalt bis 2013 eingeplanten Mittel für die Murmann School auf 5 Hochschulen aufzuteilen. Der Vorschlag stand unter dem Vorbehalt, dass die Mittel für die Murmann School nicht mehr benötigt würden. Abweichend davon haben die CDU- und die SPD-Fraktion beantragt, 500 T€ aus dem Zuschuss an die Universität Kiel in den Zuschuss an die Musikhochschule Lübeck umzuschichten. Die Fraktionen haben weder den Antrag begründet noch einen auf die Murmann School bezogenen Vorbehalt formuliert.²

Der Landtag ist dem Antrag der Mehrheitsfraktionen gefolgt. Die veränderten Landeszuschüsse sind Bestandteil der am 17.12.2008 unterzeichneten Zielvereinbarungen 2009 bis 2013. Damit ist das Einsparpotenzial von 2,5 Mio. € durch Wegfall des Bedarfs „Murmann School“ nicht genutzt worden.

¹ § 73 GmbHG.

² Umdruck 16/3714 (neu) vom 04.12.2008.

Ministerium für Arbeit, Soziales und Gesundheit

25. Ausgleichsabgabe zur Förderung schwerbehinderter Menschen - Förderung neu ausrichten

Die meisten Integrationsprojekte sind wirtschaftlich gescheitert. Die Förderung schwerbehinderter Menschen muss neu ausgerichtet werden. Unternehmen, die schwerbehinderte Menschen beschäftigen, sollten wirksamer unterstützt werden.

Durch die Verlagerung des Integrationsamtes in das Sozialministerium sind keine Synergieeffekte eingetreten. Eine Rückübertragung auf den nachgeordneten Bereich ist organisatorisch geboten und wirtschaftlich sinnvoll.

Die Ausgleichsabgabe soll Arbeitgeber anhalten, in ihren Betrieben die vorgeschriebene Mindestzahl schwerbehinderter Menschen zu beschäftigen.¹ Sofern dies nicht geschieht, haben sie für jeden nicht besetzten Pflichtarbeitsplatz eine Ausgleichsabgabe zu entrichten. Mit den Einnahmen sollen schwerbehinderte Menschen gefördert und deren selbst bestimmte Teilhabe am gesellschaftlichen Leben sowie die Chancengleichheit ermöglicht werden.

Mit Wirkung vom 10.12.2003 ist ein nicht rechtsfähiges Sondervermögen „Ausgleichsabgabe“ mit eigener Wirtschafts- und Rechnungsführung geschaffen worden. Die Rücklagen aus der Ausgleichsabgabe sind von 5,2 Mio. € in 2005 auf 28,2 Mio. € in 2009 gestiegen.

25.1 Integrationsamt auf den nachgeordneten Bereich zurück übertragen

Für die Ausgleichsabgabe ist das Integrationsamt zuständig. Bis zum 30.05.2008 war es Teil des Landesamtes für soziale Dienste. Am 01.06.2008 ist das Integrationsamt in das Sozialministerium verlagert worden.

Ministerielle Aufgaben dienen der Vorbereitung, Unterstützung oder Erfüllung von Regierungsaufgaben. Dazu zählen insbesondere vorbereitende Aufgaben im Bereich der Rechtsetzung, unterstützende Funktionen in Politikfeldern, zentrale Steuerungs- und Aufsichtsfunktionen gegenüber zugeordneten Ämtern und nachgeordneten Behörden, Planung sowie Erfolgskontrolle für den Geschäftsbereich und die interministerielle Kooperation

¹ § 71 Abs. 1 Sozialgesetzbuch Neuntes Buch - Rehabilitation und Teilhabe behinderter Menschen - vom 19.06.2001 (BGBl. I S. 1046); zuletzt geändert durch das Gesetz zur Einführung Unterstützter Beschäftigung vom 20.12.2008 (BGBl. I S. 2959).

und Koordination (siehe Tz. 3.1.1 GGO¹). Vollzugsaufgaben sollen die Ministerien grundsätzlich nicht wahrnehmen. Nur in politisch bedeutenden Angelegenheiten oder wenn eine andere Zuordnung nicht effizient wäre, können Vollzugsaufgaben durchgeführt werden.

Die Aufgaben des Integrationsamtes sind durch viele Einzelfallhilfen mit zum Teil kleinteiliger Sachbearbeitung gekennzeichnet. Sie gehören nicht zu den ministeriellen, sondern zu den Vollzugsaufgaben. Durch die Verlagerung werden die Aufgaben nicht besser erledigt. Synergieeffekte sind nicht eingetreten. Deshalb ist es organisatorisch geboten und wirtschaftlich sinnvoll, das Integrationsamt auf den nachgeordneten Bereich zurück zu übertragen.

Der Vorschlag des LRH wird vom **Sozialministerium** grundsätzlich geteilt. In der derzeitigen Situation werde es aber wegen der Neuausrichtung der Förderung zunächst davon absehen.

25.2 **Integrationsprojekte wirtschaftlich gescheitert**

Integrationsprojekte sind rechtlich und wirtschaftlich selbstständige Unternehmen des allgemeinen Arbeitsmarktes oder unternehmensinterne Betriebe oder Abteilungen. Sie können Zuwendungen aus Mitteln der Ausgleichsabgabe erhalten. Langfristig sollen sie sich unter Marktbedingungen aus eigener Kraft behaupten.

Das **Sozialministerium** weist darauf hin, dass Integrationsprojekte ein spezielles, mit besonderen Aufgaben versehenes Eingliederungsangebot für besonders betroffene schwerbehinderte Menschen seien. Sie böten dieser Zielgruppe nicht nur Beschäftigung, sondern auch eine arbeitsbegleitende Betreuung an. Die hierdurch entstehenden Kosten könnten in der Regel nicht ausschließlich durch die Erzielung von Erlösen am Markt gedeckt werden, sondern müssten auch zukünftig durch laufende öffentliche Zuschüsse in Form von Zahlungen für Minderleistungsausgleich und Betreuungsaufwand ausgeglichen werden.

Der LRH hat bereits 2006 die Erhebung und die Verwendung der Ausgleichsabgabe geprüft. Ergebnis: Das Integrationsamt hat bei den geförderten Projekten die Wirtschaftlichkeit nur unzureichend beachtet. Die Integrationsprojekte können überwiegend nicht im freien Wettbewerb bestehen. Sie waren auf laufende Zuwendungen angewiesen. Im Verhältnis

¹ Vereinbarung mit den Spitzenorganisationen der Gewerkschaften nach § 59 des Gesetzes über die Mitbestimmung der Personalräte (Mitbestimmungsgesetz Schleswig-Holstein - MBG Schl.-H.) über die Gemeinsame Geschäftsordnung für die Ministerien des Landes Schleswig-Holstein (GGO) vom 16.12.1997. Seit dem 01.01.1998 in Kraft, Gl.-Nr.: 00.0003 (nicht veröffentlicht).

zum Fördervolumen war die Zahl der entstandenen Arbeitsplätze für schwerbehinderte Menschen zu gering.

In der Nachschau 2009 hat der LRH geprüft, ob

- das Integrationsamt vor Genehmigung der Zuwendungen die Wirtschaftlichkeit der Integrationsprojekte umfassend geprüft hat,
- die geförderten Arbeitsplätze langfristig gesichert und tatsächlich besetzt sind,
- positive Betriebsergebnisse erzielt werden,
- für Integrationsprojekte weiterhin Ausgleichszahlungen für Minderleistung gewährt werden.

Das Integrationsamt hat von 2001 bis 2009 Integrationsprojekte mit 16,5 Mio. € durch Darlehen und Zuschüsse gefördert. Der LRH hat 18 Projekte geprüft. Seine 2006 gestellte Prognose zur wirtschaftlichen Entwicklung der Integrationsprojekte hat sich bewahrheitet:

Die Liquidität der Projekte ist von Ausnahmen abgesehen äußerst angespannt. Nur durch Betriebskostenzuschüsse und Darlehen der Gesellschafter konnten Insolvenzen verhindert werden. Um die Zahlungsfähigkeit aufrecht zu erhalten, sind die Projekte auf ständige Personalkostenzuschüsse angewiesen. 7 der 18 geprüften Integrationsprojekte sind insolvenzgefährdet bzw. stark insolvenzgefährdet. 2 haben aus wirtschaftlichen Gründen ihre Geschäftstätigkeit eingestellt.

3 Integrationsprojekte haben wegen der finanziellen Notlage den Antrag gestellt, die Investitionsdarlehen in nicht rückzahlbare Zuschüsse umzuwandeln. Davon haben 2 die dem Integrationsamt zustehende Vorsteuer (rd. 900.000 €) aus der Investitionsförderung nicht erstattet, sondern für den laufenden Betrieb verbraucht. Die Träger haben beantragt, auch diese Beträge in nicht rückzahlbare Zuschüsse umzuwandeln. Ende 2009 hat das Integrationsamt mit den Trägern vereinbart, dass vor einer Entscheidung über den Antrag ein externer Gutachter eingeschaltet wird. Er soll die Möglichkeiten zur Fortführung der Integrationsprojekte beurteilen.

Die Restdarlehen in Zuschüsse umzuwandeln und auf die Vorsteuerrückstattung zu verzichten, wird die Liquidität der Integrationsprojekte nicht nachhaltig verbessern.

Die externen Gutachten müssen die Marktchancen realistisch beurteilen und eindeutige Aussagen zur wirtschaftlichen Entwicklung und zum Abbau der Verschuldung treffen. Das Integrationsamt muss die Gutachten kritisch prüfen und bewerten. Werden in den Gutachten keine durchschlagenden und nachvollziehbaren Erfolge prognostiziert, muss das Integrationsamt von weiteren Förderungen absehen und die Mittel zurückfordern. Bei einem positiven Votum des Gutachters sollte das Integrationsamt die wei-

tere Förderung von einer angemessenen Beteiligung der Träger an der Entschuldung der Projekte abhängig machen.

Für die Integrationsprojekte ist die Umsatzsteuer der getätigten Investitionen als Vorsteuer abzugsfähig. Sie haben die Vorsteuer gegenüber dem Finanzamt geltend gemacht und zurückerhalten. Die Vorsteuer gehört nicht zu den zuwendungsfähigen Ausgaben. Das Integrationsamt muss die Vorsteuerbeträge von den Integrationsprojekten zurückfordern.

Das **Sozialministerium** teilt mit, dass das Integrationsamt nach Prüfung des Verwendungsnachweises bei einem Projekt die Rückforderung der Vorsteuer geltend gemacht habe. Derzeit laufe das Anhörungsverfahren. Bei dem zweiten Projekt läge dem Integrationsamt noch kein baufachlich geprüfter Verwendungsnachweis vor.

Das Integrationsamt hat die Entwicklung der von ihr geförderten Projekte nicht ausreichend begleitet. Der Umfang der finanziellen Notlagen ist erst durch die vom LRH ausgewerteten Jahresabschlüsse bekannt geworden.

25.2.1 **Förderung zu hoch - Personalstellen nicht besetzt**

Mit Mitteln der Ausgleichabgabe wurden in den Integrationsprojekten rd. 180 (Vollzeit)Stellen für schwerbehinderte Menschen gefördert. Davon waren 2008 nur 150 besetzt. Jede besetzte Vollzeitstelle ist danach durchschnittlich mit 110.000 € investiv gefördert worden. Die Bandbreite der Förderungen je Arbeitsplatz ist groß. Bei mehreren Projekten stehen die Fördermittel in einem nicht vertretbaren Verhältnis zur Zahl der Arbeitsplätze. Ein Projekt der Hotel- und Gastronomiebranche wurde beispielsweise mit 217.000 € pro schwerbehindertem Beschäftigten gefördert.

Das **Sozialministerium** beabsichtigt, bei neuen Integrationsprojekten die Höhe der Fördermittel in ein vertretbares Verhältnis zur Zahl der Arbeitsplätze für besonders betroffene schwerbehinderte Menschen zu setzen.

Das Integrationsamt hat die Investitionsförderung mit der Nebenbestimmung gewährt, eine bestimmte Zahl von Arbeitsplätzen für schwerbehinderte Menschen und für Menschen ohne Behinderung zu schaffen. In den Bewilligungsbescheiden fehlen in einigen Fällen verbindliche Regelungen,

- ob es sich um eine Nebenbestimmung handelt, die bei Nichterfüllung zur Kürzung der Förderung führt;
- bis zu welchem Zeitpunkt die Stellen besetzt sein müssen (zeitliche Staffelung);
- ob es sich hierbei um Voll- oder Teilzeitstellen handelt.

Die Träger der Integrationsprojekte haben dem Integrationsamt jährlich die Zahl der mit schwerbehinderten und nicht behinderten Menschen besetzten Arbeitsplätze gemeldet. Bezogen auf Vollzeitstellen haben 2008 12 von 15 Integrationsprojekten die im Zuwendungsbescheid vorgegebenen Arbeitsplätze nicht vollständig besetzt. Anfang 2009 hat das Integrationsamt auf die zu schaffenden Arbeitsplätze hingewiesen. Es bat die Projektträger um Auskunft, wann und wie die Stellen besetzt werden. Bei den Betrieben eines Wohlfahrtsverbands ist dies auf Unverständnis gestoßen. Die Nebenbestimmung des Zuwendungsbescheids werde nicht als „Muss-Bestimmung“, sondern als eine geplante Größe verstanden. Die Stellenbesetzung könne nicht verbindlich zugesagt werden. Diese sei von der wirtschaftlichen Situation abhängig.

Würde dieser Argumentation gefolgt, müsste kein Integrationsprojekt in schlechter wirtschaftlicher Lage schwerbehinderte Menschen beschäftigen. Zu diesem Zweck sind sie jedoch gegründet und gefördert worden.

Das **Sozialministerium** weist darauf hin, dass in Zuwendungsbescheiden künftig verbindliche Regelungen zur Besetzung der vorgesehenen Arbeitsplätze für besonders betroffene schwerbehinderte Menschen - verbunden mit einem Widerruf der Förderung bei Nichtbesetzung - enthalten sein werden.

25.2.2 **Verwendungsnachweise nur schleppend geprüft**

Verwendungsnachweise für die investive Förderung der Projekte werden nach wie vor äußerst schleppend geprüft. Die Gebäudemanagement Schleswig-Holstein AöR (GMSH) benötigt z. T. mehr als 3 Jahre, um die Bauvorhaben zu prüfen. Angesichts von Rückforderungsansprüchen in Millionenhöhe ist dies unverantwortlich. Bereits 2006 hatte der LRH das Integrationsamt aufgefordert, nicht auf das Ergebnis der baufachlichen Prüfung durch die GMSH zu warten. Erstattungsansprüche, insbesondere aus der geltend gemachten Vorsteuer, sollten unter dem Vorbehalt der abschließenden Prüfung unverzüglich realisiert werden.

Das Integrationsamt ist dieser Forderung nicht nachgekommen.

Das **Sozialministerium** will die Rahmenbedingungen für Integrationsprojekte entsprechend den gesetzlichen Grundlagen umsetzen. Es wird dabei die Vorschläge des LRH beachten.

25.3 **Förderung aus Mitteln der Ausgleichsabgabe neu ausrichten**

Um Arbeitsplätze für schwerbehinderte Menschen zu schaffen und zu erhalten, müssen die Förderungen neu ausgerichtet werden. Unternehmen des allgemeinen Arbeitsmarktes, die schwerbehinderte Menschen beschäftigen, müssen wirksamer gefördert werden. Industrie- und Handelskammern, Handwerkskammern und die Integrationsfachdienste sind stärker in die Vermittlung und Beratung einzubeziehen. Der LRH empfiehlt, die Ausgleichsabgabe verstärkt für folgende Bereiche zu verwenden:

25.3.1 **Integrationsfachdienste**

Integrationsfachdienste (IFD) sind Dienste Dritter, die bei der Durchführung der Maßnahmen zur Teilhabe schwerbehinderter und behinderter Menschen am Arbeitsleben beteiligt werden. Träger der IFD sind Einrichtungen der freien Wohlfahrtspflege. Sie haben eine zentrale Funktion als Schnittstelle zwischen schwerbehinderten Menschen, Arbeitgebern, Rehabilitations- und Maßnahmeträgern sowie sonstigen Diensten. Um schwerbehinderte Menschen effektiv zu begleiten und zu vermitteln sowie um Arbeitsplätze zu erhalten, muss ein dichtes regionales Beratungs- und Betreuungsnetz geschaffen werden. Es ist notwendig, den Leistungsumfang und die Organisationsstrukturen der IFD anzupassen. Das Integrationsamt sollte die Dienstleistungen der IFD planen, begleiten und kontrollieren sowie ihre Ergebnisse auswerten.

25.3.2 **Schaffung von Arbeits- und Ausbildungsplätzen (§ 15 SchwbAV)**

Nach § 15 Schwerbehinderten-Ausgleichsabgabeverordnung (SchwbAV) können Arbeitgeber, die neue Arbeits- und Ausbildungsplätze für schwerbehinderte Menschen schaffen, vom Integrationsamt investiv gefördert werden. Um stärkere Anreize zu geben, sollte die Regelförderung in Einzelfällen von bisher 50 % auf bis zu 75 % der investiven Ausgaben erhöht werden.

25.3.3 **Leistungen bei außergewöhnlichen Belastungen (§ 27 SchwbAV)**

Für außergewöhnliche Belastungen, die aus der Beschäftigung schwerbehinderter Mitarbeiter entstehen, können Arbeitgeber einen finanziellen Ausgleich erhalten. Der finanzielle Förderrahmen ist insgesamt ausreichend, um die Nachteile aus der Beschäftigung schwerbehinderter Menschen auszugleichen. Es ist jedoch eine intensivere Betreuung und Unterstützung der Arbeitgeber durch die IFD und die Betriebsberater der Kammern notwendig. Dies würde die bestehenden Arbeitsplätze sichern. Durch gute Betreuungsarbeit und finanzielle Anreize werden Arbeitgeber moti-

viert, zusätzliche Arbeitsplätze zu schaffen. Deshalb sollten die Strukturen der IFD angepasst und die notwendigen personellen Ressourcen der Kammern aus den Mitteln der Ausgleichsabgabe finanziert werden.

25.3.4 **Unterstützte Beschäftigung (§ 38 a SGB IX)**

2009 trat das Gesetz zur Einführung Unterstützter Beschäftigung in Kraft. Seitdem können behinderte Menschen gefördert werden, die zwar keine Werkstätten für behinderte Menschen (WfbM) benötigen, aber auf dem allgemeinen Arbeitsmarkt ohne besondere Unterstützung nicht Fuß fassen können (z. B. Schulabgänger aus Förderschulen). Das Integrationsamt kann mit dieser Förderung dazu beitragen, Arbeitsplätze für behinderte Menschen im allgemeinen Arbeitsmarkt zu schaffen und zu erhalten. Für die IFD könnte sich ein weiteres Betätigungsfeld öffnen. Um einen fließenden Übergang zwischen Qualifizierungs- und Begleitungsphase sicherzustellen, müssen alle Beteiligten frühzeitig kooperieren.

25.3.5 **Übergang Schule - Beruf**

Die Fallzahlen in den WfbM sind von 2000 bis 2009 über 40 % angestiegen. Auch aufgrund des schwierigen Arbeitsmarktes hat sich ein Automatismus entwickelt, wonach ganze Abgangsklassen der Förderzentren im Klassenverband in WfbM eingegliedert werden.

Das Handlungskonzept Schule & Arbeitswelt des Zukunftsprogramms Arbeit ist nicht auf die Zielgruppe „Schüler der Förderzentren mit dem Schwerpunkt geistige Entwicklung“ und auf WfbM-Beschäftigte ausgerichtet. Deshalb fördert das Integrationsamt seit 2008 die Integration dieser Schüler in ausgewählten Modellregionen mit 1,2 Mio. € über 3 Jahre. Der Erfolg des Projekts hängt von einer besseren Vernetzung ab (Kommunen, Städte und Landkreise, kommunale Landesverbände, Agenturen für Arbeit, Verbände behinderter Menschen, Förderzentren, Werkstätten).

Für das Folgeprojekt sollten die positiven Erfahrungen vergleichbarer Projekte anderer Bundesländer genutzt werden. Auch das Instrument der „Unterstützten Beschäftigung“ kann hier sinnvoll eingesetzt werden.

Das **Sozialministerium** teilt die Einschätzung des LRH, für dieses Projekt regionale Netzwerke zu etablieren.

25.3.6 **Vermittlung und Beratung durch Handwerks-, Industrie- und Handelskammern**

Die Kammern sind eng mit den Arbeitgebern verbunden. Das Integrationsamt beabsichtigt, mit Mitteln der Ausgleichsabgabe bei den Kammern

betriebliche Berater zu fördern. Dies ist sinnvoll. Die betrieblichen Berater können Arbeitsplätze für schwerbehinderte Menschen im allgemeinen Arbeitsmarkt vermitteln und die Arbeitgeber beraten. Durch den Schwerpunkt Akquisition ergänzen sie sich mit den Mitarbeitern der IFD. Mit der besseren Anbindung zur Wirtschaft wird eine höhere Bereitschaft der Arbeitgeber zur Einrichtung von Arbeitsplätzen erreicht.

Das **Sozialministerium** teilt mit, dass ab Sommer 2010 der Einsatz von Fachberater(innen)n und -beratern in mehreren Regionen und angebunden bei verschiedenen Institutionen (in Planung: UV-Nord, IHK Lübeck, „Verein zur Förderung der betrieblichen Eingliederung im Handwerk“ - Träger dieses Vereins sind u. a. die Kreishandwerkerschaften) zunächst modellhaft für jeweils drei Jahre erprobt werde.

25.3.7 **Kooperationsmodelle**

Kooperationsmodelle mit der gewerblichen Wirtschaft sind den von Wohlfahrtsverbänden geführten Integrationsprojekten vorzuziehen. Sie haben aufgrund der engen Verbindung zu gewinnorientiert arbeitenden Unternehmen und deren vergleichsweise professioneller Führung größere Marktchancen.

Das **Sozialministerium** stimmt den Vorschlägen des LRH zur Neuausrichtung der Förderung aus Mitteln der Ausgleichsabgabe zu. Bei der Förderung von Integrationsprojekten werde noch stärker die dauerhafte wirtschaftliche Tragfähigkeit der Konzepte im Fokus stehen.

26. Betriebskostenfinanzierung der Krankenhäuser muss verbessert werden - nur dann können die Krankenhäuser noch sparen

Eine qualitativ ausreichende Gesundheitsversorgung der Bevölkerung durch die Krankenhäuser setzt voraus, dass die Behandlungskosten vollständig erstattet werden.

Die Krankenhäuser benötigen ein transparentes und verlässliches Preis-Leistungs-System. Dieses sollte ihnen und den Krankenkassen ermöglichen, über Preis- und Mengenrabatte zu verhandeln.

Die bundesweit vorgeschriebenen Behandlungsstandards sind einzuhalten.

26.1 Krankenhäuser erreichten bis 2008 positive Jahresergebnisse

Bei fast allen geprüften Kliniken überstiegen in den letzten 6 Jahren die Gesamterlöse die beträchtlichen Aufwendungen. Trotz der schwierigen und ständig beklagten Rahmenbedingungen erzielten die meisten Krankenhäuser in Schleswig-Holstein bis 2008 positive Ergebnisse. Durch eine konsequente Verbesserung der Prozessabläufe wurden Kostensteigerungen im Personal- und Sachmittelbereich kompensiert. Diese erfreulichen Ergebnisse wären ohne den erzeugten Kostendruck nicht möglich gewesen.

Seit 2004 werden die Krankenhauskosten nach neuen Fallpauschalen abgerechnet (Diagnoses Related Groups - DRG). Die schleswig-holsteinischen Krankenhäuser haben gezeigt, dass dabei der gesetzlich geforderte Wettbewerb möglich ist. Wirtschaftlichkeitsreserven bei Personal- und Sachkosten wurden gehoben, Leistungen erweitert und die ambulanten Behandlungen ausgebaut.

Die Krankenhäuser gehen davon aus, dass ihr Einsparpotenzial jetzt ausgeschöpft ist. Auch wenn der LRH diese Aussage nicht in jedem Fall teilt, erfordert eine angemessene Patientenversorgung den Ausgleich der entstandenen Kosten.

Bei 10 ausgesuchten Krankenhäusern wurde die wirtschaftliche Entwicklung näher betrachtet. Basis waren die Jahresabschlüsse 2002 bis 2007 und die vorläufigen Jahresergebnisse 2008. Ergebnis: In allen Häusern sind seit Einführung der Fallpauschalen die Erlöse gestiegen. Dadurch konnten die meisten Krankenhäuser ihre Mehraufwendungen decken und

positive Jahresergebnisse erzielen. Die entstandene Kostentransparenz führte zu Prozessoptimierungen. Fallkosten konnten gesenkt werden. Die Umstellung auf das Abrechnungssystem ist weitgehend akzeptiert. Das ist insofern bemerkenswert, als die Kliniken zuvor immer wieder beklagt hatten, der niedrige Basisfallwert und die Unterbewertung von Leistungen der Maximalversorgung würden zu Erlösrückgängen führen. Dies trat nicht ein.

Von 2004 bis 2008 stiegen in den untersuchten Krankenhäusern auch die Fallzahlen um 4,5 % oder 11.626 Fälle. Ein Grund hierfür ist, dass die Behandlungsangebote erweitert wurden. Außerdem wird die neue Abrechnungssystematik dazu beigetragen haben. Während Patienten mit mehreren Diagnosen vor Einführung des DRG-Systems als ein Behandlungsfall angesehen wurden, werden Patienten mit unterschiedlichen Diagnosen heute wiederholt im Krankenhaus aufgenommen und entlassen. Jede Wiederaufnahme kann dann als neuer Fall abgerechnet werden. Damit stiegen die Fallzahlen.

26.2 Krankenhauspersonal wurde deutlich reduziert

Die positiven Jahresergebnisse hängen auch damit zusammen, dass Krankenhauspersonal deutlich reduziert wurde. Bei den geprüften Krankenhäusern verringerte sich die Zahl der Vollkräfte von 2002 bis 2008 von 15.312 auf 13.785. 10,4 % der Vollbeschäftigten wurden u. a. in folgenden Berufsgruppen abgebaut:

Berufsgruppe	Veränderung	
	Vollkräfte	%
Ärzte	+ 15	+ 0,6
Pflegedienst	- 402	- 7,5
Medizinisch-technischer Dienst	- 346	- 12,2
Funktionsdienst	- 55	- 3,7
Klinisches Hauspersonal	- 188	- 55,2
Wirtschafts- u. Versorgungsdienste	- 482	- 51,6
Technischer Dienst	- 1	- 0,4
Verwaltungsdienst	+ 69	+ 7,1

26.3 Wurde Krankenhauspersonal an der richtigen Stelle gespart?

Nicht alle Personalverringerungen führten zu wirklichen Einsparungen. Das klinische Hauspersonal und die Beschäftigten im Wirtschafts- und Versorgungsdienst wurden in eigene Tochtergesellschaften ausgegliedert. Mit diesen Tochtergesellschaften wurden Dienstleistungsverträge geschlossen.

Im Gegensatz dazu wurden im medizinisch-technischen Dienst sowie im Pflege- und Funktionsdienst von 2002 bis 2008 zusammen 803 Vollkräfte abgebaut. Das entspricht in diesen Berufsgruppen einem Abbau von mehr als 8 %. Diese Entwicklung führte bei gleichzeitig gestiegenen Fallzahlen und der Zunahme von schweren Behandlungsfällen zwangsläufig zu höheren Belastungen des Pflegepersonals.

Keine Einsparungen gab es im ärztlichen Dienst und in der Verwaltung. Im Gegenteil, hier wurde Personal aufgestockt. Während dies im ärztlichen Dienst mit 0,6 % zu vernachlässigen ist, ist der Zuwachs im Verwaltungsbereich mit über 7 % bedenklich. Es kann nicht sein, dass Rahmenbedingungen die Krankenhäuser zwingen, in originären patientenbezogenen Aufgabenbereichen Personal einzusparen und gleichzeitig den Verwaltungsdienst aufzustocken.

Die Krankenhäuser begründen diese Entwicklung mit dem ausgeweiteten Medizincontrolling. Für jeden Behandlungsfall seien Diagnose und Therapie anhand vorgegebener Codes zu erfassen. Nur so könne der Behandlungsfall einer Fallgruppe zugeordnet werden. Die Fallgruppe bilde dann die Grundlage für die Abrechnung.

Da auch vor der Abrechnung Diagnosen nach Fallpauschalen erfasst und verschlüsselt wurden, kann der Personalanstieg in den Verwaltungen nicht ausschließlich mit dem notwendigen Medizincontrolling begründet werden. Die Personalsteigerungen in den Krankenhausverwaltungen widersprechen dem auf allen Ebenen geforderten Bürokratieabbau. Sie sind kritisch zu verfolgen.

26.4 **Trotz 10 % weniger Personal fast unverändert hohe Personalkosten**

Während die Krankenhäuser in 6 Jahren mehr als 10 % ihres Personals abgebaut haben, sanken im gleichen Zeitraum die Personalkosten lediglich um 0,6 %. Hauptgrund dafür waren die Tarifierhöhungen. Durch sie stiegen die Personalkosten von 2002 bis 2008 um 10,8 %.

Beim Vergleich der geprüften Krankenhäuser fielen die unterschiedlich hohen durchschnittlichen Personalkosten innerhalb der Berufsgruppen auf. Während sich im Pflegedienst die durchschnittlichen Personalkosten je Vollkraft 2008 in einer Bandbreite von 44 bis 48 T€ bewegten, waren die Unterschiede im ärztlichen Dienst und in der Verwaltung deutlich größer. Hier lagen die Personalkosten zwischen 86 und 110 T€. In der Verwaltung ergab sich ein Korridor von 47 bis 59 T€. Bei fast allen Krankenhäusern hatten sich die durchschnittlichen Kosten im Verwaltungsbereich zum Teil

deutlich erhöht. In einem Fall stiegen sie von 2007 auf 2008 um 20,2 %, in einem anderen um 8,7 %.

Der sich in den Krankenhausverwaltungen ausbreitende Trend, mit leitenden Mitarbeitern generell außertarifliche Vergütungsvereinbarungen zu treffen, führte zu deutlich gestiegenen Personalkosten. Gleiches gilt für Sonderverträge mit Chefarzten. Die ständig steigenden Kosten im ärztlichen Leitungsbereich können genauso wenig wie im Leitungsbereich der Krankenhausverwaltungen über die Fallpauschalen gedeckt werden. Sie werden bei anderen Berufsgruppen eingespart.

26.5 Krankenhäuser fordern mehr Personal

Die Krankenhäuser begründen ihren Personalmehrbedarf mit der hohen Arbeitsbelastung. Die Arbeitsbelastung der einzelnen Berufsgruppen im Krankenhaus wird deutlich, wenn die Zahl der Vollkräfte und der Relativgewichte (Kennzahl für die ökonomische Fallschwere) gegenübergestellt werden. Danach stieg die Belastung in den einzelnen Berufsgruppen von 2004 bis 2008 wie folgt:

Berufsgruppe	So stieg die Arbeitsbelastung 2004 bis 2008 in %
Ärztlicher Dienst	2,2
Pflegedienst	4,6
Medizinisch-technischer Dienst, z. B. Röntgen, Labor	16,0
Funktionsdienst, z. B. OP-Dienste	0,6

Im medizinisch-technischen Dienst und in der Pflege haben die Belastungen deutlich zugenommen. Weniger Pflegepersonal musste nicht nur mehr, sondern auch schwerere Fälle behandeln. Dagegen führte die Personalvermehrung im Verwaltungsdienst zu einer Entlastung von 5 % je Vollkraft.

Die Personalkosten eines Krankenhauses betragen 55 bis 70 % der Gesamtkosten. Die gesetzlich geregelte Budgetierung der Leistungserlöse und die kaum zu beeinflussenden Sachkosten zwingen dazu, Kostensteigerungen durch Personalabbau zu kompensieren. Nach Auffassung der Krankenhäuser führt dieser Weg zu messbaren Einbußen bei der Pflegequalität. Das könne nur dann verhindert werden, wenn weiteres Pflegepersonal vollständig und dauerhaft gegenfinanziert werde. Die nach dem Krankenhausfinanzierungsreformgesetz (KHRG) vorgesehene einmalige 90%ige Finanzierung von 17.000 Pflegekräften für 3 Jahre löse die Probleme im Pflegebereich nicht.

Auch der LRH sieht die gestiegenen Belastungen des Krankenhauspersonals. Die steigenden Fallzahlen und die Zunahme der schweren Behandlungsfälle allein rechtfertigen jedoch keine pauschale Forderung nach mehr Personal. Die Krankenhausverwaltungen müssen endlich belastbare Grundlagen für die Personalbedarfsberechnung schaffen. Der Bedarf an Vollkräften ist in jedem Einzelfall zu ermitteln. Ohne diese Zahlen kann über die Forderungen der Krankenhäuser nach mehr Personal nicht sachgerecht verhandelt werden. Die zur Ermittlung notwendigen Systeme, Anhaltszahlen, Kennziffern etc. sind seit Langem vorhanden und wurden ständig weiterentwickelt. Sie müssen jedoch auch genutzt werden.

26.6 **Transparente und flexible Betriebskostenfinanzierung einführen**

Die gesetzliche Krankenversicherung ist auf eine ausreichende Zahl von Beitragszahlern angewiesen. Nur so kann der Beitragssatz in vertretbarer Höhe erhalten werden. Um Beitragserhöhungen zu vermeiden, müssen entweder Ausgaben reduziert oder/und Einnahmen erhöht werden. In den letzten Jahrzehnten haben die Krankenkassen primär ihre Ausgaben reduziert. Die Auswirkungen trafen insbesondere die Krankenhäuser und die Patienten stark.

Für den LRH sind im Gesundheitssystem weitere Ausgabenreduzierungen notwendig und möglich. Er hat in seinen Prüfungen bei den Krankenhäusern in den letzten Jahren etliche Einsparvorschläge gemacht. In der Fachpresse gibt es außerdem viele sachgerechte Hinweise, wie hier künftig gespart werden kann.

Die derzeitige Betriebskostenzahlung der Krankenkassen an die Krankenhäuser muss auf ein transparentes Preis-Leistungs-System umgestellt werden. Krankenkassen und Krankenhäusern sollte freigestellt werden, in eigener Verantwortung unter Beachtung bundesweit vorgeschriebener Behandlungsstandards über Preis- und Mengenrabatte zu verhandeln. Ambulante und stationäre Behandlungserlöse müssen von den Beitragssätzen der gesetzlichen Krankenversicherungen entkoppelt werden. Medizinisch notwendige Behandlungen dürfen nicht von den Beitragseinnahmen der Krankenkassen abhängen. Dies gilt für den ambulanten und stationären Bereich gleichermaßen. Nur so können die Krankenhäuser auf Dauer wirtschaftliche und dennoch kostendeckende Leistungen erbringen.

Das Krankenhausmanagement muss durch eine neue Betriebskostenfinanzierung in die Lage versetzt werden, ihr Unternehmen Krankenhaus auf der Basis verlässlicher Erlöse laufend zu steuern.

Die in die Prüfung einbezogenen Krankenhäuser und das Ministerium für Arbeit, Soziales und Gesundheit (Sozialministerium) tragen die Forderung nach einem leistungs- und aufwandsgerechten Vergütungssystem weitgehend mit.

Das **Sozialministerium** erklärte, das Petikum der Entkopplung der stationären Behandlungserlöse von den Beitragssätzen der Kostenträger sei bereits mit dem KHRG aufgegriffen worden. Bund und Länder seien sich darüber einig, dass die bisherige Budgetdeckelung der Krankenhäuser auf Basis der Grundlohnentwicklung durch die Einführung eines sogenannten Orientierungswertes abgelöst werde. Das Statistische Bundesamt erarbeite hierfür ein Grundkonzept; Ziel sei es, erstmals zum 30.06.2010 einen Orientierungswert zu ermitteln.

Kiel, den 07. Mai 2010

Landesrechnungshof Schleswig-Holstein

Dr. Aloys Altmann

Aike Dopp

Dr. Ulrich Eggeling

Dr. Gaby Schäfer

Claus Asmussen