



Ergebnisbericht 2010

des Landesrechnungshofs
Schleswig-Holstein

mit Empfehlungen
für die 17. Legislaturperiode

Kiel, 16. Februar 2010

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

Inhaltsverzeichnis

	Bemerkungen	Seite
1. Einleitung		7
2. Schleswig-Holsteins Haushaltslage Wie kann das Land der Schuldenfalle entkommen?	2007, 2008 2009 je Nr. 7	9
3. Einzelne Prüfungsergebnisse		12
3.1 Ministerium für Justiz, Gleichstellung und Integration		12
3.1.1 Kommt doch noch zusammen, was zusammen gehört?	2008 Nr. 9	12
3.1.2 Kostenlose Gesundheitsfürsorge für Gefangene noch zeitgemäß?	2006 Nr. 13 Sonderbericht 2008	13
3.2 Ministerium für Bildung und Kultur		14
3.2.1 Finanzierung der Stiftung Schleswig-Holsteinische Landesmuseen Schloss Gottorf nicht gesichert	2006 Nr. 11	14
3.2.2 Staatsleistungen an die Kirchen - Zahlungen mit Ewigkeitswert?	2007 Nr. 9	15
3.3 Innenministerium		17
3.3.1 Für die Kataster- und Vermessungsverwaltung eine zukunftsfähige Organisationsstruktur schaffen	2005 Nr. 14 Sonderbericht 2008	17
3.3.2 Organisation der Polizei unterhalb der Ebene der Polizeidirektionen reformieren	2006 Nr. 18 Sonderbericht 2008	18
3.3.3 Polizei-Bigband auflösen	2007 Nr. 16	19
3.3.4 Unterkünfte für Asylbewerber - Land holte Wirtschaftlichkeitsuntersuchung nach	2007 Nr. 17	20
3.3.5 Statistikamt Nord - weitere Einsparungen nötig und möglich	2008 Nr. 11	21
3.4 Ministerium für Landwirtschaft, Umwelt und ländliche Räume		22
3.4.1 Forstliche Förderungen reduzieren	2006 Nr. 20 Sonderbericht 2008	22
3.4.2 Personalzuwachs in Integrierten Stationen	2007 Nr. 18	22
3.4.3 Renaturierung von Fließgewässern bleibt schwierig	2007 Nr. 19	24
3.4.4 Unzureichende Prüfung eines Verwendungsnachweises	2008 Nr. 12	25
3.4.5 Zuweisungen an die Landwirtschaftskammer weiter reduzieren	2009 Nr. 13	27
3.4.6 Beim Freiwilligen Ökologischen Jahr kann das Land sparen	2009 Nr. 15	28
3.4.7 Landesforsten - Belastung des Haushalts weiter verringern	2007 Nr. 20, 21 2008 Nr. 13 Sonderbericht 2008	29

	Bemerkungen	Seite
3.5 Finanzministerium		31
3.5.1	Wie geht es mit der Personalkostenbudgetierung weiter?	2005 Nr. 10 31
3.5.2	Personalkosteneinsparkonzept 2010: Aus Fehlern lernen	2008 Nr. 14 32
3.5.3	Finanzämter: Reform der Reform	2007 Nr. 22 34
3.5.4	Umsatzsteuerbetrug wirksam bekämpfen!	2008 Nr. 15 35
3.6 Ministerium für Wissenschaft, Wirtschaft und Verkehr		36
3.6.1	Subventionen für Kieler Flugplatz einstellen	2009 Nr. 23 Sonderbericht 2008 36
3.6.2	AKN: Der Verkauf ist gescheitert - wie geht es weiter?	Sonderbericht 2008 37 2006 Nr. 30
3.6.3	Dataport: Kostendeckende Leistungsentgelte	2008 Nr. 16 38
3.6.4	Fraunhofer-Institut für Siliziumtechnologie: Land muss auf Rückzahlung der Fördermittel achten	Sonderbericht 2008 39 2006 Nr. 31
3.6.5	Transfusionsmedizin im Universitätsklinikum Schleswig-Holstein: Eigenversorgung sichern, Zukauf minimieren	2008 Nr. 18 40
3.6.6	Beschaffungswesen des Universitätsklinikums Schleswig-Holstein - Vorschläge des Rechnungshofs werden erfolgreich umgesetzt	2008 Nr. 19 42
3.6.7	Baumaßnahmen für Landesliegenschaften: Erst planen, dann bauen	2006 Nr. 29 44
3.6.8	Beim Radwegebau kann das Land Millionen sparen	2008 Nr. 20 45
3.7 Ministerium für Arbeit, Soziales und Gesundheit		47
3.7.1	Staatliche Schule für Hörgeschädigte und staatliche Schulen für Behinderte	2008 Nr. 22 47
3.7.2	Zuwendungsverfahren - teilweise noch fehlerhaft und unwirtschaftlich	2007 Nr. 29 49
3.8 Juristische Personen des öffentlichen und privaten Rechts		52
3.8.1	Datenschutz in Schleswig-Holstein: Pflicht oder Kür?	2006 Nr. 34 Sonderbericht 2008 52

Abkürzungsverzeichnis

LRH	Landesrechnungshof Schleswig-Holstein
Justizministerium	Ministerium für Justiz, Gleichstellung und Integration
Bildungsministerium, MBK	Ministerium für Bildung und Kultur
Landwirtschaftsministerium Umweltministerium	Ministerium für Landwirtschaft, Umwelt und ländliche Räume
Wirtschaftsministerium Verkehrsministerium	Ministerium für Wissenschaft, Wirtschaft und Verkehr
Sozialministerium	Ministerium für Arbeit, Soziales und Gesundheit
Finanzausschuss	Finanzausschuss des Schleswig-Holsteinischen Landtages
ANBest-P	Allgemeine Nebenbestimmungen für Zuwendungen zur Projektförderung
AKN	AKN Eisenbahn AG
Amtsbl. Schl.-H.	Amtsblatt Schleswig-Holstein
Art.	Artikel
CAU	Christian-Albrechts-Universität zu Kiel
FhG	Fraunhofer Gesellschaft e. V.
FÖJ	Freiwilliges Ökologisches Jahr
GG	Grundgesetz
GMSH	Gebäudemanagement Schleswig-Holstein, Anstalt öffentlichen Rechts
GO	Gemeindeordnung
GVOBl.	Gesetz- und Verordnungsblatt Schleswig-Holstein
HGrG	Haushaltsgrundsatzgesetz
HHA	Hamburger Hochbahn AG
HSG	Hochschulgesetz
a. F./n. F.	alte Fassung/neue Fassung
i. d. F.	in der Fassung
i. V. m.	in Verbindung mit
ISIT	Institut für Siliziumtechnologie in Itzehoe
IT	Informationstechnik
KFG	Kieler Flughafengesellschaft mbH
KIS	Küstenschutzinformationssystem
KLR	Kosten- und Leistungsrechnung

LHO	Landeshaushaltsordnung
LKN	Landesbetrieb Küstenschutz, Nationalpark und Meeresschutz
LV	Verfassung des Landes Schleswig- Holstein
LVSH	Liegenschaftsverwaltung Schleswig- Holstein
Mio.	Million
Mrd.	Milliarden
NEK	Nordelbische Kirche
PKB	Personalkostenbudgetierung
PKEK	Personalkosteneinsparkonzept
S.	Seite
Schl.-H.	Schleswig-Holstein
SHKV	Schleswig-Holsteinischer Kirchenvertrag
SHLF	Schleswig-Holsteinische Landesforsten, Anstalt öffentlichen Rechts
Statistikamt Nord	Statistisches Amt für Hamburg und Schleswig-Holstein
Stiftung	Stiftung Schleswig-Holsteinische Landes- museen Schloss Gottorf
Tz.	Textziffer
UK SH	Universitätsklinikum Schleswig-Holstein
ULD	Unabhängiges Landeszentrum für Daten- schutz
WBV	Wasser- und Bodenverband
WGL	Wissenschaftsgemeinschaft Gottfried Leibniz
WRRL	Wasserrahmenrichtlinie
ZEB	Zustandserfassung und -bewertung

1. Einleitung

Der Ergebnisbericht 2010 informiert darüber, ob und in welchem Umfang Parlament und Regierung die Empfehlungen des LRH in Bemerkungen und Sonderberichten umgesetzt haben. Denn der Auftrag der Finanzkontrolle endet nicht mit der Berichterstattung. Wesentlich ist vielmehr, dass diese Empfehlungen zu Verbesserungen in der Praxis führen.

Parlament und Regierung müssen in den kommenden Jahren den Landeshaushalt nachhaltig sanieren. Hierzu sind die Kernaufgaben des Landes zu definieren, die angesichts des bestehenden Schuldenberges künftig überhaupt noch wahrgenommen werden können. Dabei darf sich das Land keine Tabubereiche leisten. Es sollte insbesondere die anstehende Pensionierungswelle nutzen, um Personal einzusparen. Denn bis 2020 werden ungefähr 20.000 Beschäftigte des Landes in den Ruhestand gehen. Davon sollten mindestens 5.600 Stellen nicht wieder besetzt werden. Etwa 10 % seines Personals könnte das Land so abbauen.

Der LRH hat in den vergangenen Jahren an zahlreichen Beispielen gezeigt, wo darüber hinaus gespart werden kann. Dabei ist die Umsetzungsquote der Vorschläge erfreulich hoch. Dieser Bericht macht allerdings deutlich, dass der LRH gelegentlich einen „langen Atem“ benötigt. Politik und Verwaltung bleiben daher aufgefordert, noch nicht realisierte Einsparpotenziale zeitnah auszuschöpfen. Der Ergebnisbericht 2010 enthält hierzu wieder zahlreiche Einsparvorschläge.

Zentraler Prüfungsmaßstab des LRH ist die zweckmäßige, wirtschaftliche und sparsame Verwendung öffentlicher Gelder. Der LRH beschränkt sich dabei nicht darauf, Mängel zu rügen, die in der Vergangenheit liegen. Er erarbeitet auch zukunftsgerichtete Vorschläge für Land und Kommunen. Durch solche zukunftsgerichteten Vorschläge wirkt der LRH gelegentlich in politische Entscheidungsprozesse hinein. Aber auch bei politischen Entscheidungen kann zumindest hinsichtlich ihrer Voraussetzungen und Auswirkungen nicht auf eine Beratung durch den LRH verzichtet werden. Diese sollte von den politischen Akteuren vielmehr als Gestaltungshilfe für den Haushalt genutzt werden.

Damit dieser Bericht seine volle Wirksamkeit entfalten kann, stellt der LRH ihn sowohl dem Landtag und als auch der Öffentlichkeit vor. Denn erst die parlamentarische Diskussion zwingt zu einer inhaltlichen Auseinandersetzung und ist so für die Umsetzung der Empfehlungen oftmals maßgebend. Gleichmaßen wichtig ist, dass der LRH der Öffentlichkeit seine Erkenntnisse im Rahmen von Pressekonferenzen, Pressemitteilungen

gen und Interviews präsentiert. Nur so wird die Verwendung von Steuergeldern für die Bürger transparent.

Zusammensetzung des LRH

Der Senat des LRH war im Zeitpunkt der Beschlüsse über den Ergebnisbericht 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 des Ergebnisberichts entscheiden die Mitglieder des LRH kollegial als Senat.

2. Schleswig-Holsteins Haushaltslage Wie kann das Land der Schuldenfalle entkommen?

Die Schuldenuhr hat 12 Uhr geschlagen. Landtag und Landesregierung müssen dringend den Haushalt sanieren. Wenn nicht jetzt, wann dann?

Schleswig-Holsteins Haushaltslage ist katastrophal. Seit 40 Jahren gibt das Land mehr Geld aus, als es einnimmt. Die Lücke zwischen Ausgaben und Einnahmen schließt es mit immer neuen Krediten. Durch diese Finanzpolitik sind die Schulden des Landes im Laufe der Jahrzehnte auf 24 Mrd. € gewachsen. Das sind mehr als 8.000 € pro Kopf der Bevölkerung.

Für diese Schuldenlast zahlt das Land jährlich 1 Mrd. € Zinsen. Das ist doppelt so viel wie es in „normalen Jahren“ an neuen Schulden aufnehmen musste. Diese Zinsausgaben übersteigen auch die jährlichen Investitionen des Landes. Von 100 € gibt das Land 11 € für Zinsen und nur 10 € für Investitionen aus.

Schleswig-Holstein gehört zu den drei Flächenländern, die am höchsten verschuldet sind. Eine von der Föderalismuskommission II eingesetzte Arbeitsgruppe hat die finanzielle Lage der finanzschwachen Länder für den Zeitraum 2000 bis 2008 untersucht.¹ Sie kam zu dem Ergebnis, dass die Ausgaben Schleswig-Holsteins schneller gestiegen sind als die der anderen Länder. Aber: Schleswig-Holstein kann seinen Haushalt allein sanieren.

Schleswig-Holstein sitzt in der Schuldenfalle, aus der es sich selbst mühsam und mit harten Einschnitten befreien muss. Das Land muss bis 2020 seinen Haushalt so weit sanieren, dass es in konjunkturell normalen Zeiten ohne neue Schulden auskommt.

Ab 2020 gilt für die Länder das Neuverschuldungsverbot, die sogenannte Schuldenbremse gem. Art. 109 Abs. 3 GG. Diese Schuldenbremse sollte das Land nicht durch alternative Finanzierungsformen umgehen, wie Öffentlich-Private Partnerschaften oder Kreditaufnahmen durch Ausgliederungen des Landes.

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

Nur wenn Schleswig-Holstein sich ernsthaft und konsequent um den Abbau seiner Neuverschuldung bemüht, kann es mit Konsolidierungshilfen gem. Art. 143 d GG von 80 Mio. € pro Jahr von 2011 bis 2019 rechnen.

Die mit dem Koalitionsvertrag ins Leben gerufene Haushaltsstrukturkommission ist für Schleswig-Holstein ein geeignetes Instrument, um endlich den Weg einer Haushaltssanierung und einer nachhaltigen Finanzpolitik zu beschreiten. Die zaghafte Ansätze zur Haushaltssanierung in der Vergangenheit haben keine nachhaltige Wirkung entfaltet. Die Situation hat sich weiter verschärft. Die Haushaltssanierung musste zurückstehen, um der Finanzkrise entgegenzuwirken. Dies hat zu zusätzlichen, konjunkturbedingten Schulden geführt. Wenn das Konjunkturtal durchschritten ist, muss das Land diese Schulden zurückführen und parallel endlich seinen Haushalt sanieren. Die Ressorts selbst wissen am besten, wo Einsparungen noch möglich sind. Dieses Detailwissen sollte die Haushaltsstruktur-Kommission nutzen.

Um aus der Schuldenfalle herauszukommen, müssen Parlament und Regierung

- zuerst den Sanierungsbedarf der kommenden Jahre realistisch und schonungslos aufzeigen. Dazu sind die erwarteten Einnahmen und Ausgaben bis 2020 sowie die Finanzierungslücken und damit das Einsparvolumen offenzulegen.
- ein Konzept für die Haushaltssanierung erarbeiten. Die jährlichen Einsparbedarfe bis 2020 sind festzulegen.
- in einem offenen und transparenten Verfahren alle Ressorts gemeinsam in die Pflicht nehmen. Kann ein Ressort seine Sparauflagen nicht erfüllen, müssen andere einspringen.
- unerwartet höheren Bedarf eines Ressorts durch Einsparungen bei den Ausgaben ausgleichen.
- festlegen, dass Mehreinnahmen und Minderausgaben zur Senkung der Nettokreditaufnahme eingesetzt werden. Das ist bereits im Koalitionsvertrag skizziert.
- Aufgaben abbauen, Standards senken und damit zwingend Personal und Sachausgaben einsparen. Dies gilt nicht nur in den Ministerien und nachgeordneten Behörden. Auch in den Ausgliederungen vorhandenes Einsparpotenzial muss aufgedeckt werden. Im Ergebnis muss dies zu niedrigeren Zuschüssen führen.
- jede Position im Landeshaushalt auf den Prüfstand stellen. Dies gilt nicht nur für die Personalausstattung, sondern für alle Ausgaben und Leistungen des Landes, seien sie landesgesetzlich festgeschrieben oder freiwillig.

- den Ministerpräsidenten in der Ausübung seiner Richtlinienkompetenz stärken. Das wäre dann erforderlich, wenn die Bemühungen des Landes an Ressortegoismen zu scheitern drohen.

Der geplante Abbau von 10 % des Personals des Landes ist zwingend erforderlich, um den Landeshaushalt ansatzweise zu sanieren. Ein Stellenabbau ist auch dort erforderlich, wo ein Aufgabenabbau nicht möglich ist. Die Aufgaben müssen dann neu organisiert mit weniger Personal ausgeführt werden. Mit den im kommenden Jahrzehnt bevorstehenden Altersabgängen hat das Land die große Chance, den Stellenabbau ohne betriebsbedingte Kündigungen zu erreichen. Auch die Ausgliederungen müssen in entsprechendem Umfang Einsparungen vornehmen.

Schleswig-Holstein kann sich nicht darauf verlassen, dass es außer den Konsolidierungshilfen von jährlich 80 Mio. € weitere Hilfen bei der Sanierung seines Haushalts und der Tilgung seiner Altschulden erhält. Es muss allein einen schuldenfreien Haushalt erreichen.

Der neu eingerichtete Stabilitätsrat¹ wird die Entwicklung in Schleswig-Holstein „mit Argusaugen“ beobachten. Wenn Schleswig-Holstein nicht diszipliniert und konsequent seinen notwendigen Sanierungspfad einhält, verspielt es die Konsolidierungshilfen. Dies wären bis 2019 insgesamt 720 Mio. €

Landtag und Landesregierung müssen den Druck und die Gunst der Stunde nutzen und jetzt den Weg aus der Schuldenfalle beschreiten.

¹ Art. 109 a Nr. 1 GG.

3. Einzelne Prüfungsergebnisse

3.1 Ministerium für Justiz, Gleichstellung und Integration

3.1.1 Kommt doch noch zusammen, was zusammen gehört?

(Bemerkungen 2008, Nr. 9)

Sachsen-Anhalt hat es vorgemacht: Schiedsordnung und Landesschlichtungsgesetz sollten auch in Schleswig-Holstein in einer Rechtsnorm zusammengefasst werden.

Der LRH hatte empfohlen, Schiedsordnung und Landesschlichtungsgesetz aus Gründen der Übersichtlichkeit in einer Rechtsnorm zusammenzufassen. Das Ministerium für Justiz, Gleichstellung und Integration (Justizministerium) stand diesem Vorschlag zunächst aufgeschlossen gegenüber und beabsichtigte, ihn weiter zu verfolgen. Der Finanzausschuss hat dies in seiner Sitzung am 04.12.2008 begrüßt. Weiterhin hat er das Justizministerium gebeten, die bisher unzureichende Datenbasis für Verfahren nach dem Landesschlichtungsgesetz durch geeignete und den ehrenamtlich tätigen Schiedspersonen zumutbare Maßnahmen zu verbessern.

Auf Nachfrage hat das Justizministerium überraschend mitgeteilt, dass es Schiedsordnung und Landesschlichtungsgesetz nicht zusammenfassen will. Nach Inhalt, Ziel und Zweck würden sich die Gesetze wesentlich unterscheiden. Das Landesschlichtungsgesetz regle die obligatorische Streitschlichtung, die Schiedsordnung hingegen beruhe auf Freiwilligkeit. Dieses Argument überzeugt nicht: Schon jetzt regelt die Schiedsordnung neben der freiwilligen Streitschlichtung in bürgerlichen Rechtsstreitigkeiten auch obligatorische Schlichtungsverfahren in Strafsachen. Im Übrigen stellt sich die Frage: Warum geht in Sachsen-Anhalt, was in Schleswig-Holstein nicht gehen soll?

Inzwischen hat das Justizministerium seine ablehnende Haltung, die Gesetze zu einer einheitlichen Rechtsnorm für die außergerichtliche Streitschlichtung in Schleswig-Holstein zusammenzufassen, auch dem Finanzausschuss mitgeteilt (Umdruck 17/75 vom 10.12.2009). Dazu hat der LRH mit Umdruck 17/145 vom 17.12.2009 Stellung genommen. Mit beiden Umdrucken hat sich der Finanzausschuss am 21.01.2010 befasst. Er bat den Innen- und Rechtsausschuss, die Vorlagen zum Schiedswesen zu beraten und dem Finanzausschuss zu gegebener Zeit eine Stellungnahme zuzuleiten.

Die übrigen Vorschläge des LRH werden umgesetzt. Die Verwaltungsvorschriften zur Schiedsordnung werden überarbeitet. Das amtliche Zählverfahren wird vereinfacht und um Verfahren nach dem Landesschlichtungsgesetz ergänzt. Damit wird es künftig möglich sein, aussagekräftige und belastbare Daten für Verfahren nach dem Landesschlichtungsgesetz zu liefern.

3.1.2 **Kostenlose Gesundheitsfürsorge für Gefangene noch zeitgemäß?**

(Bemerkungen 2006, Nr. 13, Ergebnisbericht 2008, Nr. 3.2.2)

Gefangene in den Justizvollzugsanstalten sollten in der Gesundheitsfürsorge gesetzlich Versicherten gleichgestellt werden. Das Land sollte auf eine gesetzliche Regelung drängen.

Bisher trägt das Land die Ausgaben von jährlich 2 Mio. € für die Gesundheitsfürsorge der Gefangenen in den Justizvollzugsanstalten allein. Die Gefangenen sollten wie gesetzlich Versicherte zu Kostenbeteiligungen und Eigenleistungen herangezogen werden. Das hat der LRH bereits 2006 empfohlen. Der Finanzausschuss hat sich diesem Vorschlag angeschlossen. 2008 hat der LRH das Land nochmals aufgefordert, den Vorschlag umzusetzen. Das Land könnte damit Kosten sparen.

Seit dem 01.09.2006 besitzen die Länder auf diesem Gebiet die Gesetzgebungskompetenz. Das Land hat hiervon bisher keinen Gebrauch gemacht. Auf Nachfragen hat das Justizministerium im November 2009 mitgeteilt, eine Arbeitsgruppe des Strafvollzugausschusses der Länder bereite den Entwurf eines Strafvollzugsgesetzes vor. Das Land werde den Vorschlag in die Diskussion einbringen.

3.2 Ministerium für Bildung und Kultur

3.2.1 Finanzierung der Stiftung Schleswig-Holsteinische Landesmuseen Schloss Gottorf nicht gesichert

(Bemerkungen 2006, Nr. 11)

Aufgaben und Finanzausstattung der Stiftung Schleswig-Holsteinische Landesmuseen Schloss Gottorf müssen im Einklang stehen. Die Zuwendung des Landes reicht nicht, die gesetzlichen Aufgaben des Museums zu erfüllen.

Das Land stellt der Stiftung Schleswig-Holsteinische Landesmuseen Schloss Gottorf (Stiftung) jährlich knapp 5,4 Mio. € zur Finanzierung des laufenden Betriebs zur Verfügung. Diese Zuwendung zur institutionellen Förderung reicht nicht, die gesetzlichen Aufgaben des Museums zu erfüllen. Das gilt insbesondere für den Auftrag, die Sammlungen zu ergänzen und zu erweitern. Die Zuwendung deckt nicht einmal die Aufwendungen für das eigene Personal, notwendige fremde Personaldienstleistungen sowie die Energie- und Bewirtschaftungskosten. Diese Aufwendungen betragen 2008 insgesamt 6,2 Mio. €.

Die Stiftung hat keinen Kapitalstock. Sie verfügt nicht über Kapitalerträge zur Finanzierung ihrer Aufgaben und ist auf Landesmittel angewiesen. Das strukturelle Defizit in der Finanzausstattung der Stiftung wird von Jahr zu Jahr deutlicher, wie der Ministerpräsident als Stiftungsratsvorsitzender dem Landtag berichtet hat.¹ Zwar hat die Stiftung durch die Investitionen der vergangenen Jahre mehr Besucher gewinnen und dadurch ihre Erlöse erhöhen können. Zugleich sind aber die Folgekosten gestiegen. Attraktive Ausstellungsvorhaben sind in vielen Fällen nicht kostendeckend. Der öffentliche Auftrag eines Museums und das Ziel, möglichst vielen Bürgern den Zugang zu ermöglichen, begrenzen kostendeckende Eintrittspreise.

Der LRH hat 2006 empfohlen,

- das Errichtungsgesetz der Stiftung zu novellieren und
- die Zuwendungen als freiwillige Leistungen des Landes durch eine staatliche Finanzierung auf gesetzlicher Grundlage zu ersetzen.

Daneben sollte der Standort des Volkskunde Museums Hesterberg überprüft werden. Dieser Teil der Stiftung sollte langfristig mit dem Freilichtmuseum Molfsee zusammengeführt werden.

¹ Landtagsdrucksache 16/2749, Bericht für 2008 nach § 6 Abs. 3 des Gesetzes über die Errichtung der „Stiftung Schleswig-Holsteinische Landesmuseen Schloß Gottorf“, S. 14.

Der Finanzausschuss hat sich den Empfehlungen des LRH angeschlossen. Er hat eine Wirtschaftlichkeitsuntersuchung zur Zukunft des Volkskunde Museums Hesterberg verlangt.¹ Die Staatskanzlei hat dies zugesagt. Die Landesregierung hat bisher weder den Entwurf für ein novelliertes Stiftungsgesetz noch die Wirtschaftlichkeitsuntersuchung zum Volkskunde Museum vorgelegt.

Trotz der Finanzprobleme hat der Stiftungsrat 2008 zugestimmt, die Stiftung durch eine Forschungseinrichtung zu erweitern. Es ist geplant, ein Institut für baltische und skandinavische Archäologie zu gründen. Die Landesregierung hat im Juli 2008 angekündigt, dafür die rechtlichen Voraussetzungen zu schaffen. Die erforderlichen Mittel sollen aus dem Etat des Ministeriums für Wissenschaft, Wirtschaft und Verkehr bereitgestellt werden. Ziel ist die Aufnahme des Instituts in die Wissenschaftsgemeinschaft Gottfried Leibniz (WGL). Dann würden sich Bund und Länder an den Ausgaben beteiligen. Das Land muss als Sitzland aber 37,5 % des Finanzbedarfs selbst tragen. Die Aufnahme in die WGL ist an Voraussetzungen gebunden. Dazu gehören eine erfolgreiche Evaluation der Leistungen sowie eine Mindestgröße, gemessen an der Finanzausstattung. Ob das Institut aufgenommen wird, ist nicht sicher.

Das neue Institut wird den Landeshaushalt ab 2010 mit mehr als 1,5 Mio. €, im Endausbau sogar mit 2,6 Mio. € jährlich belasten. Das ist angesichts der Haushaltslage des Landes und der Finanzprobleme der Stiftung nicht vertretbar. Vorrangig müssen der Landeshaushalt saniert und bestehende Landeseinrichtungen aufgabengerecht finanziert werden.

3.2.2 Staatsleistungen an die Kirchen - Zahlungen mit Ewigkeitswert?

(Bemerkungen 2007, Nr. 9)

Der Schleswig-Holsteinische Kirchenvertrag gilt seit 1957 unverändert fort. Die Staatsleistungen an die Nordelbische Kirche sind nicht gekürzt worden. Die Berechnungsgrundlage für die Staatsleistungen muss geändert werden.

Das Land zahlt Zuschüsse von mehr als 11 Mio. € pro Jahr an Kirchen und kirchliche Organisationen. Davon entfallen 98 % auf die Nordelbische Kirche (NEK). Grundlage für die Zuschüsse an die NEK ist der Schleswig-Holsteinische Kirchenvertrag (SHKV) von 1957. Nach dem SHKV sind die Staatsleistungen dynamisiert: Sie entwickeln sich parallel

¹ Landtagsdrucksache 16/994, S. 6.

zur Beamtenbesoldung des Landes. Gewährt werden die Mittel für die Kirchenverwaltung, Pfarrbesoldung und -versorgung sowie die Bauunterhaltung, nicht für karitative und kulturelle Leistungen der Kirchen.

Der SHKV enthält keine Anpassungs- oder Kündigungsklausel. Meinungsunterschiede zwischen den Vertragspartnern sind auf freundschaftliche Weise zu beseitigen (Art. 28 SHKV). Diese „Freundschaftsklausel“ wirkt wie eine Garantie mit Ewigkeitswert.

Seit 1957 ist der SHKV nicht an grundlegend veränderte Verhältnisse angepasst worden. Dazu gehören die Errichtung der NEK, die rückläufige Bindung der Bevölkerung an die Kirchen und die desolote Haushaltssituation des Landes. Auch Staatsleistungen an die Kirchen müssen zur Haushaltskonsolidierung des Landes beitragen. Der LRH hat deshalb 2007 empfohlen, den SHKV anzupassen.

Der Finanzausschuss hat verlangt, mit der NEK entsprechende Verhandlungen aufzunehmen.¹ Die Landesregierung hat dazu Sondierungsgespräche geführt. Sie hat auf Arbeitsebene einen 2009 von der NEK vorgeschlagenen Gedankenaustausch mit der Kirchenleitung vorbereitet. Ergebnisse liegen nicht vor.

Zwischenzeitlich hat das Land einen Vertrag mit dem Heiligen Stuhl geschlossen.² Um die Gleichbehandlung der christlichen Kirchen sicherzustellen, sind darin die Staatsleistungen und die „Freundschaftsklausel“ wie im SHKV geregelt. Die Bindung an den SHKV erschwert, diesen zeitgemäß anzupassen.

Die Synoden der NEK, der Evangelisch-Lutherischen Landeskirche Mecklenburgs und der Pommerschen Evangelischen Kirche haben beschlossen, eine „Nordkirche“ zu errichten. Dies sollte die Landesregierung zu Verhandlungen nutzen, um die Berechnungsgrundlagen für die Staatsleistungen zu verändern. Insbesondere muss die bisherige Dynamisierung abgeschafft werden. Der LRH hat Einsparpotenziale in Millionenhöhe aufgezeigt, wenn die Staatsleistungen nicht automatisch an die schleswig-holsteinische Beamtenbesoldung angepasst werden.

Im Übrigen erinnert der LRH an die seit 1919 bestehende Pflicht des Landes, die Staatsleistungen abzulösen. Darunter versteht man, eine Zahlungspflicht gegen Entschädigung zu beenden. Der Verfassungsauftrag an den Bund, die dafür erforderlichen Grundsätze zu erlassen, ist auch 60 Jahre nach Inkrafttreten des Grundgesetzes nicht erfüllt.

¹ Landtagsdrucksache 16/1693, S. 5.

² Landtagsdrucksache 16/2245 und Plenarprotokoll 16/107 vom 25.03.2009, S. 7985.

3.3 Innenministerium

3.3.1 Für die Kataster- und Vermessungsverwaltung eine zukunftsfähige Organisationsstruktur schaffen

(Bemerkungen 2005, Nr. 14, Ergebnisbericht 2008, Nr. 3.3.3)

Für die Kataster- und Vermessungsverwaltung ist eine zukunftsfähige Organisationsstruktur zu schaffen.

Die Katasterverwaltung sollte sich auf ihre Kernaufgaben beschränken und die Vermessungstätigkeit zügig und möglichst umfassend auf die Öffentlich bestellten Vermessungsingenieure übertragen. Der verbleibende Teil der Aufgaben sollte auf Landesebene konzentriert werden.

Seit 1999 wurde die Anzahl der Katasterämter schrittweise von 17 auf 8 reduziert. Der LRH hat 2004 die Neuorganisation geprüft und festgestellt:

- Der Neuorganisation lag kein Gesamtkonzept zugrunde.
- Die technische Entwicklung und die zunehmende Online-Verfügbarkeit der Daten hätten es zugelassen, die Anzahl der Katasterämter weiter zu reduzieren.
- Im Ergebnis ist keine zukunftsfähige Organisationsstruktur entstanden.

Die Katasterverwaltung sollte sich auf ihre Kernaufgaben beschränken und die Vermessungstätigkeit zügig und möglichst umfassend auf die Öffentlich bestellten Vermessungsingenieure übertragen. Daher hatte der LRH vorgeschlagen, 4 große leistungsfähige Katasterämter zu schaffen. Als Alternative hatte er empfohlen, die Aufgaben der Kataster- und Vermessungsverwaltung zusammenzufassen und ein Landesvermessungs- und Katasteramt mit 3 Außenstellen einzurichten. Damit hat der LRH aufgezeigt, in welchem Maße sich die Aufgaben der Kataster- und Vermessungsverwaltung auf Landesebene konzentrieren lassen.

Hingegen beabsichtigte die Landesregierung zunächst, die Aufgaben der Katasterverwaltung zu kommunalisieren. Dies hätte die vom LRH vorgeschlagene Konzentration erheblich behindert, wenn nicht gar verhindert. Im Juli 2009 beschloss die Landesregierung dann, die 8 Katasterämter und das Landesvermessungsamt zu einer neuen oberen Landesbehörde, dem Landesamt für Vermessung und Geoinformation Schleswig-Holstein, zusammenzufassen. Zu einer Umsetzung ist es in der 16. Legislaturperiode des Schleswig-Holsteinischen Landtages nicht mehr gekommen.

Die Landesregierung ist nun gefordert, die Kataster- und Vermessungsverwaltung auf Landesebene weiter zu konzentrieren und zukunftsfähig zu organisieren.

3.3.2 **Organisation der Polizei unterhalb der Ebene der Polizeidirektionen reformieren**

(Bemerkungen 2006, Nr. 18, Ergebnisbericht 2008, Nr. 3.3.4, Bemerkungen 2007, Nr. 16)

Die Organisation der Polizeidienststellen unterhalb der Ebene der Polizeidirektionen ist zu kleinteilig und zu uneinheitlich. Sie bedarf einer Reform. Es sollte eine Konzentration auf leistungstärkere Dienststellen erfolgen. Dafür sind Polizeireviere mit einer Mindeststärke von 30 Polizeibeamten zu schaffen. Die Polizeistationen sind an zentralen Orten zu konzentrieren.

Das Innenministerium hat ein entsprechendes Konzept zu entwickeln. Dieses hat sich an den polizeifachlichen und wirtschaftlichen Erfordernissen sowie am zentralörtlichen System auszurichten.

Die Strukturen der ein- und zweimännigen Polizeistationen sowie der größeren Polizeidienststellen sind zu kleinteilig und zu uneinheitlich. In seinen Bemerkungen 2006 empfahl der LRH daher, ein Konzept zur Neuorganisation der Polizei unterhalb der Ebene der Polizeidirektionen zu entwickeln. In den Bemerkungen 2007 hat er diese Forderung erneuert.

Bereits 2006 forderte der Landtag das Innenministerium auf, dem Finanzausschuss zu berichten, welche Kriterien es bei seinem Konzept anlegen werde.

Das Innenministerium teilte mit, dass es zunächst landesweite Standards und regionale Konzepte für die Polizeidirektionen entwickeln wolle. Die Erarbeitung eines Konzepts für die kleinen Polizeistationen sei frühestens Ende 2007 möglich.

2007 forderte der Landtag das Innenministerium auf, bis Ende 2008 über das Konzept für die kleinen Polizeistationen hinaus eine Gesamtkonzeption für die Dienststellen unterhalb der Ebene der Polizeidirektionen zu entwickeln und darüber zu berichten.

In der Folge sind in dem vom Innenministerium initiierten Projekt Polizei 2012 weitreichende Vorschläge erarbeitet worden. Der Projektabschluss-

bericht enthält Vorschläge, zu hinreichend großen, eigenständig funktionsfähigen und wirtschaftlichen Organisationseinheiten unterhalb der Ebene der Polizeidirektionen zu kommen. Mit diesen soll auch eine systematische Ordnung der Dienststellen in der Fläche gewährleistet werden. Allerdings akzeptierte der Innenminister nicht alle Ergebnisse des Berichts. Er gab Anfang 2009 für das weitere Verfahren verbindliche Leitlinien vor, die vielfach deutlich hinter dem zurückbleiben, was der Abschlussbericht aus polizeifachlichen Gründen für erforderlich erachtete. Die Leitlinien bleiben auch hinter den Forderungen des LRH zurück. Eine landesweit einheitliche Umsetzung der Vorschläge soll es nicht geben. Vielmehr soll eine Veränderung bei Bedarf im Einzelfall in der Alltagsorganisation der Polizei erfolgen.

2009 hat der LRH eine Prüfung der Entwicklung der Organisation der Landespolizei insbesondere nach der Polizeireform 2004 angeschlossen. Das Ergebnis wird in den Bemerkungen 2010 vorgestellt.

3.3.3 **Polizei-Bigband auflösen**

(Bemerkungen 2007, Nr. 17)

Der LRH fordert die Landesregierung erneut auf, die Polizei-Bigband aufzulösen. Hierdurch lassen sich jährlich 1,2 Mio. € einsparen. Die Haushaltslage zwingt das Land, sich auf die Kernaufgaben zu konzentrieren. Der Erhalt der Polizei-Bigband gehört nicht dazu.

Die Polizei-Bigband ist Teil der Öffentlichkeitsarbeit der Landespolizei. Andere polizeiliche Aufgaben haben die 26 Musiker im Regelfall nicht. Der Einsatz der Polizei-Bigband verursacht jährlich Ausgaben von 1,2 Mio. €. Dem standen 2009 Einnahmen von lediglich 46.000 € entgegen.

Bereits 2006 hatte der LRH empfohlen, die Polizei-Bigband aufzulösen. Begründet hatte er dies mit der angespannten Haushaltssituation des Landes. Die Polizei sollte sich auf ihre Kerngaben konzentrieren. Das Innenministerium vertrat hingegen die Auffassung, die Auflösung der Polizei-Bigband würde eine nicht zu schließende Lücke hinterlassen. Die Landesregierung ist der Empfehlung des LRH nicht gefolgt.

Zwischenzeitlich hat sich die Haushaltssituation des Landes weiter verschlechtert. Daher muss die Landesregierung die damalige Entscheidung überdenken. Der LRH erneuert seine Empfehlung, die Polizei-Bigband aufzulösen.

3.3.4 Unterkünfte für Asylbewerber - Land holte Wirtschaftlichkeitsuntersuchung nach

(Bemerkungen 2008, Nr. 11)

Das Land hielt in Lübeck und Neumünster Unterkünfte für Asylbewerber bereit. Zum Jahresende 2009 ist die Unterkunft in Lübeck geschlossen worden. Der LRH hatte gefordert, dass der Standortentscheidung der Landesregierung eine Wirtschaftlichkeitsuntersuchung zugrunde zu liegen hat. Dieser Forderung ist das Innenministerium gefolgt.

Das Land hielt in Lübeck und Neumünster Unterkünfte für Asylbewerber bereit. Die Unterkunft in Neumünster hat das Land vom Bund gemietet. Hingegen gehört die Unterkunft in Lübeck der Liegenschaftsverwaltung Schleswig-Holstein (LVSH). Das Innenministerium hat sich gegenüber der LVSH vertraglich verpflichtet, die Liegenschaft bis 2023 zu nutzen und hierfür eine Miete zu zahlen. 2007 prüfte der LRH die Auslastung der beiden annähernd gleich großen Unterkünfte. Ergebnis: Sie lag zuletzt zusammen bei nur noch 45 %.

Dies hatte auch das Innenministerium festgestellt. Es plante parallel zur Prüfung des LRH, die Unterkunft in Lübeck zu schließen. Der LRH hielt die Schließung eines Standortes für richtig und überfällig. Er kritisierte jedoch, dass der Planung keine Wirtschaftlichkeitsuntersuchung zugrunde lag, die die finanziellen Auswirkungen sowohl auf den Landeshaushalt als auch auf die landeseigene LVSH umfasst. Der Finanzausschuss teilte die Feststellungen des LRH¹. Er forderte das Innenministerium auf, eine umfassende Wirtschaftlichkeitsuntersuchung vorzunehmen.

Daraufhin ermittelte das Innenministerium, welche Kosten für die beiden Unterkünfte bis 2023 voraussichtlich anfallen würden. Berücksichtigt wurde auch, dass sich für die landeseigene Unterkunft in Lübeck vermutlich keine Folgenutzung ergeben wird. Der LRH begleitete das Verfahren. Im Ergebnis zeigte die Wirtschaftlichkeitsuntersuchung, dass es nur marginal teurer sein wird, die Unterkunft in Neumünster beizubehalten. Daher akzeptierte der LRH die Entscheidung der Landesregierung zugunsten des Standorts Neumünster.

¹ Landtagsdrucksache 16/2331 vom 04.12.2008, S. 5 f. Beschlussprotokoll über die 38. Tagung des Landtages vom 19.12.2008, S. 13.

3.3.5 Statistikamt Nord - weitere Einsparungen nötig und möglich

(Bemerkungen 2009, Nr. 11)

Die mit der Fusion der Statistischen Landesämter Hamburg und Schleswig-Holstein möglichen Einsparungen wurden nicht ausgeschöpft. Ein Nachsteuern ist dringend erforderlich.

Die Statistischen Landesämter der Freien und Hansestadt Hamburg und des Landes Schleswig-Holstein fusionierten am 01.01.2004 zum Statistischen Amt für Hamburg und Schleswig-Holstein (Statistikamt Nord). Vorausgegangen waren Vorschläge der Rechnungshöfe von Hamburg und Schleswig-Holstein, die Zusammenarbeit der Länder auf dem Gebiet der amtlichen Statistik weiter auszubauen. So sollten Synergien genutzt und die Effizienz gesteigert werden, um die Länderhaushalte zu entlasten.

2008 haben die Rechnungshöfe geprüft, ob das Ziel der Fusion erreicht worden ist. Ergebnis: Die Einsparvorgabe, die Hamburg und Schleswig-Holstein dem Statistikamt Nord aufgegeben haben, wurde erreicht. Allerdings war die Vorgabe auch wenig ehrgeizig. Sie bleibt mit 3 Mio. € weit hinter den von den Rechnungshöfen geschätzten 8 Mio. € zurück. Das heißt, es sind bei weitem noch nicht alle Einsparmöglichkeiten genutzt worden. Ein Nachsteuern ist dringend erforderlich. Hierzu haben die Rechnungshöfe Ansatzpunkte für Einsparungen aufgezeigt. So haben sie gefordert,

- ein zukunftsgerichtetes Geschäftsmodell zu entwickeln,
- den Vorstand von 2 auf eine Person zu reduzieren und
- die Auswirkungen des Erhalts zweier Standorte in einer Wirtschaftlichkeitsuntersuchung darzustellen.

Hamburg und Schleswig-Holstein haben die Forderungen der Rechnungshöfe aufgegriffen. Sie haben ein Projekt zur Fortentwicklung des Statistikamtes Nord eingerichtet. Hier sollen bis zum 30.06.2010 Entscheidungsempfehlungen entwickelt werden.

Auf dieser Basis haben die beiden Länder eine neue Einsparvorgabe festzulegen.

3.4 **Ministerium für Landwirtschaft, Umwelt und ländliche Räume**

3.4.1 **Forstliche Förderungen reduzieren**

(Bemerkungen 2006, Nr. 20; Ergebnisbericht 2008, Nr. 3.4.2)

Das Landeswaldgesetz muss von überflüssigen Förderungen bereinigt werden.

Das Ministerium für Landwirtschaft, Umwelt und ländliche Räume (Landwirtschaftsministerium) fördert forstwirtschaftliche und andere Maßnahmen in Privatwäldern. Etliche dieser Förderprogramme sind nicht notwendig und sollten eingestellt werden. Dies sind insbesondere Maßnahmen, die nur mittelbar dem Wald und der Waldvermehrung zugute kommen.

Das Landwirtschaftsministerium hat sich hierzu auch bereit erklärt. Der Finanzausschuss¹ hat diese Bereitschaft begrüßt.

In der Folge hat das Landwirtschaftsministerium einige Förderungen eingestellt. Im Übrigen wollte das Landwirtschaftsministerium im Zuge der Novellierung des Landeswaldgesetzes prüfen, ob dort geregelte weitere Leistungen entfallen könnten. Hierzu zählen z. B. die Erstattung von Schäden und die Zuschüsse zur Waldbrandversicherung. Eine Änderung wurde bisher nicht vorgenommen. Haushaltsmittel wurden unverändert veranschlagt.

Der LRH hält seine noch nicht erledigten Empfehlungen aufrecht.

3.4.2 **Personalzuwachs in Integrierten Stationen**

(Bemerkungen 2007, Nr. 18)

Das Personal der Integrierten Stationen wurde durch weitergebildete Forstwirte verstärkt. Damit konnte zwar Personal in der Landesforstverwaltung sozialverträglich reduziert werden. Gleichwohl sollten die Integrierten Stationen wirtschaftlich arbeiten.

Die Integrierten Stationen erfüllen in besonders sensiblen Naturräumen Naturschutzaufgaben. Die Organisation und die Aufgaben der Stationen

¹ Bericht und Beschlussempfehlung des Finanzausschusses, Landtagsdrucksache 16/1693 vom 08.11.2007.

waren sehr unterschiedlich. Alle Stationen waren mit jeweils einer Stelle für einen wissenschaftlich ausgebildeten Mitarbeiter und für einen staatlich geprüften Natur- und Landschaftspfleger ausgestattet.

Der LRH hatte festgestellt, dass viele der von den wissenschaftlichen Mitarbeitern wahrgenommenen Tätigkeiten keine wissenschaftliche Ausbildung erforderten. Das Ministerium für Landwirtschaft, Umwelt und ländliche Räume (Umweltministerium) wand jedoch ein, zukünftig fielen verstärkt Management- und Monitoring-Aufgaben nach europarechtlichen Vorgaben an. Diese erfordern wissenschaftlich ausgebildete Fachkräfte. Insofern sollten diese in den Stationen verbleiben. Das Umweltministerium wollte aber die Zahl der Stationen von 4 auf 3 verringern und alle an das damalige Landesamt für Natur und Umwelt anbinden. Damit sollte die Organisation vereinheitlicht und Personal eingespart werden.

Der LRH hielt dies für sinnvoll. Allerdings würde nur unter folgenden Voraussetzungen ein wirtschaftlicherer Personaleinsatz zu erreichen sein: Die wissenschaftlichen Fachkräfte des Landes sollten sich auf die europarechtlich vorgeschriebenen Management- und Monitoringaufgaben beschränken. Diese Aufgaben sollten sie auch außerhalb des Kerngebiets der Integrierten Station übernehmen. Außerdem sollten die übrigen Aufgaben der Stationen anderen Akteuren wie z. B. ehrenamtlichen Naturschutzverbänden überlassen werden.

Der Finanzausschuss stimmte den Feststellungen des LRH zu.¹

Das Umweltministerium hat die Organisation 2007 geändert. Die Aufgaben der Integrierten Stationen werden jetzt von 3 Außenstellen des Landesamts wahrgenommen. Nach dem Geschäftsverteilungsplan sind die wissenschaftlichen Fachkräfte neben der Leitung der Stationen überwiegend mit Aufgaben entsprechend ihrer Ausbildung betraut. Daneben werden jetzt in den Stationen insgesamt 6 Forstwirte bzw. staatlich geprüfte Natur- und Landschaftspfleger beschäftigt. Dies sind 2 mehr als zuvor. Damit haben die Integrierten Stationen - entgegen der Erwartung des Umweltministeriums - mehr Personal als vorher.

Hintergrund: Das Umweltministerium hat bei Gründung der Anstalt öffentlichen Rechts Schleswig-Holsteinische Landesforsten Forstwirten die Ausbildung zu staatlich geprüften Natur- und Landschaftspflegern ermöglicht. Einige davon sind den Integrierten Stationen zugeteilt worden. Damit konnte in der Landesforstverwaltung Personal eingespart werden.

¹ Landtagsdrucksache 16/1693, S. 7.

Der LRH hält es für sinnvoll, Forstwirte weiter zu qualifizieren und sie dann im Bereich des Naturschutzes einzusetzen.

Allerdings sollte das Umweltministerium im Rahmen der Fachaufsicht sicherstellen, dass die Integrierten Stationen wirtschaftlich arbeiten. Es sollte daher prüfen,

- ob einzelne Tätigkeiten wirtschaftlicher von Fremdfirmen erledigt werden können und
- ob für die weitergebildeten Forstwirte andere Einsatzmöglichkeiten bestehen.

3.4.3 Renaturierung von Fließgewässern bleibt schwierig

(Bemerkungen 2007, Nr. 19)

Um Fließgewässer wieder in einen naturnahen Zustand zu versetzen, darf der Ankauf von Landflächen nicht aus dem Auge verloren werden.

Das Umweltministerium sollte seine Förderrichtlinien weiter überarbeiten.

Naturnahe Fließgewässer führen zu Artenreichtum an Pflanzen und Tieren. Zur Herstellung dieses Zustands müssen an die Gewässer angrenzende Flächen einbezogen werden. Das Umweltministerium und der LRH waren sich deshalb darin einig, dass der Landkauf aus Fördermitteln langwierig und teuer ist. In seiner Wirkung ist er allerdings nachhaltig. Deshalb ist es oftmals nur eine Lösung zweiter Wahl, Sohlgleiten als Ersatz für Stauanlagen und Sohlabstürze zu fördern. Bei der Auswahl der Fördermaßnahmen ist ein strenger Maßstab anzulegen. Naturnähere Alternativen sollten einbezogen werden, auch wenn sie erst längerfristig umgesetzt werden können.

Zwischenzeitlich hat das Umweltministerium ein Konzept erarbeitet, das eine landesweite Schwerpunktbildung beim Flächenerwerb und eine zeitliche Priorisierung unter Kosteneffizienzgesichtspunkten ermöglicht. Der Finanzausschuss¹ und der LRH haben dies begrüßt.

Die Ergebnisse aus der Umsetzung dieses Konzepts sind in die Maßnahmenprogramme nach der Wasserrahmenrichtlinie² (WRRL) einge-

¹ Bericht und Beschlussempfehlung des Finanzausschusses, Landtagsdrucksache 16/1693 vom 08.11.2007, S. 8.

² Richtlinie 2000/60/EG des Rates vom 23.10.2000 zur Schaffung eines Ordnungsrahmens für Maßnahmen der Gemeinschaft im Bereich der Wasserpolitik - EU-Wasserrahmenrichtlinie (WRRL), Amtsbl. EG Nr. L 327 vom 22.12.2000, S. 1.

flossen. Diese bilden die Grundlage für zukünftige Förderungen. Schwierig bleibt allerdings der vorgesehene Landkauf. Er scheitert vielfach am Mangel verfügbarer Flächen. Denn diese werden auch für die Landwirtschaft, den Ausgleich großer Infrastrukturmaßnahmen und geförderte Agrarumweltmaßnahmen gebraucht. Offen ist somit, ob und wann der Zustand der Fließgewässer so weit verbessert werden kann, dass der gute ökologische Zustand, wie ihn die WRRL fordert, erreicht wird. Gleichwohl sollte am Landkauf langfristig festgehalten werden.

Der LRH hielt eine Änderung der Förderrichtlinien für erforderlich. Der Finanzausschuss begrüßte die Absicht des Umweltministeriums, die Förderrichtlinien auf der Grundlage der Empfehlungen des LRH zu überarbeiten.

Das Umweltministerium ist in den überarbeiteten Förderrichtlinien jedoch nicht allen Vorschlägen des LRH gefolgt:

- Danach muss der Bestimmungszweck der gekauften Flächen nicht im Grundbuch abgesichert sein.
- Es fehlt die Verpflichtung, alle mit dem Verwendungszweck zusammenhängenden Einnahmen zur Deckung der Ausgaben einzusetzen.
- Eine 90%ige Förderung ist zulässig, obwohl die Fördergrundsätze der Gemeinschaftsaufgabe „Verbesserung der Agrarstruktur und des Küstenschutzes“¹ daran bestimmte Voraussetzungen knüpfen.

Das Umweltministerium ist gefordert, die Förderrichtlinien in Einklang mit der LHO und den Fördergrundsätzen der Gemeinschaftsaufgabe zu bringen.

3.4.4 Unzureichende Prüfung eines Verwendungsnachweises

(Bemerkungen 2008, Nr. 12)

Die Verwendung der Landeszuschüsse für den Deichbau hat ein Wasser- und Bodenverband nur unvollständig nachgewiesen. Gleichwohl hat das Land auf dieser Basis abgerechnet.

Die Migration des Küsteninformationssystems auf den Landesstandard ist überfällig.

Das Land förderte von 1998 bis 2004 den Bau eines Deiches durch einen Wasser- und Bodenverband (WBV). Die Kosten beliefen sich auf 5,3 Mio. €, davon entfielen 418.000 € auf die Planung. Der LRH stellte

¹ Rahmenplan der Gemeinschaftsaufgabe „Verbesserung der Agrarstruktur und des Küstenschutzes“ für den Zeitraum 2009 bis 2012.

2006 bei einer Prüfung erhebliche Versäumnisse und Unregelmäßigkeiten bei der Abwicklung der Zuwendung fest. Verwendungsnachweise fehlten, Belege waren nicht vollständig vorhanden und die Kostenzusammenstellungen waren nicht schlüssig. Zudem deuteten die Unterlagen darauf hin, dass der WBV eine zu hohe Zuwendung erhalten und die Mittel nicht fristgerecht verwendet hatte.

Der Finanzausschuss¹ hatte das Landwirtschaftsministerium gebeten, ihm über das Ergebnis der Verwendungsnachweisprüfung zu berichten. Das Landwirtschaftsministerium² hat dem Finanzausschuss den Vermerk über die Verwendungsnachweisprüfung des Landesbetriebs Küstenschutz, Nationalpark und Meeresschutz (LKN) vorgelegt. Danach stand dem Land ein Rückforderungs- und Zinsanspruch von 11.000 € zu. Der Finanzausschuss³ erwartete, dass die Ansprüche des Landes erfüllt werden. Die Ansprüche hat der LKN gegenüber dem WBV erst Ende 2009 geltend gemacht.

Das Zuwendungsverfahren ist zu beanstanden:

- Der WBV hat dem LKN hinsichtlich der Planung nicht alle für die Prüfung des Verwendungsnachweises erforderlichen Unterlagen vorgelegt. So konnte der bei der Prüfung des LRH festgestellte unklare Sachverhalt nicht geklärt werden. Die vom WBV überreichten Unterlagen stimmten nicht mit denen überein, die der LKN mit dem Prüfvermerk vorlegte.
- Die Unterlagen hinsichtlich der Baumaßnahme wurden seitens des LKN nur stichprobenhaft geprüft. Damit blieb ungewiss, ob der WBV die Zahlungsein- und -ausgänge richtig angegeben hatte und alle Ausgaben förderfähig waren.

Somit basierte das dem Finanzausschuss mitgeteilte Prüfergebnis auf unvollständigen Unterlagen und einer nicht ordnungsgemäßen Prüfung des Verwendungsnachweises.

Da der WBV die Verwendung der Zuwendung von 418.000 € für die Planungsphase nicht nachgewiesen hat, hätte der LKN prüfen müssen, die Zuwendung unter Verweis auf die Nr. 8.3.2 ANBestP zumindest teilweise zu widerrufen.

Beim WBV erscheint eine ordnungsgemäße Geschäftsführung nicht gesichert. Er ist nicht in der Lage, die Verwendung der Mittel nachzuweisen.

¹ Bericht und Beschlussempfehlung des Finanzausschusses, Landtagsdrucksache 16/2331 vom 04.12.2008, S. 6.

² Umdruck 16/3787.

³ Protokoll der 113. Sitzung des Finanzausschusses am 22.01.2009.

Solange dies so bleibt, sollten dem WBV keine Zuwendungen mehr bewilligt werden (VV Nr. 1.2 zu § 44 LHO).

Der LRH bemängelte, dass der Aufbau des Küstenschutzinformationssystems (KIS) noch nicht abgeschlossen war. Erst die Vernetzung der mit KIS arbeitenden Dienststellen stellt den entscheidenden Schritt hin zu einem echten Informationssystem dar. Im IT-Konzept sollten daher eine Einbindung des KIS ins Landessystemkonzept und ein sicherer Datenaustausch über das Landesnetz vorgesehen werden. Damit würde die Voraussetzung für eine Anbindung an das Natur- und Umweltinformationssystem - wasserwirtschaftliches Fachinformationssystem geschaffen.

Das Landwirtschaftsministerium teilte mit, Dataport hätte auf das Risiko hingewiesen, dass bestimmte Fachanwendungen nicht unter IKOTECH III lauffähig seien. Dataport sei 2007 zur einheitlichen IT-Struktur des Landes mit einer Ist-Analyse beauftragt worden.

Nach Auskunft des Landwirtschaftsministeriums wird an einer einheitlichen IT-Infrastruktur nach dem Landessystemkonzept gearbeitet. Die Ist-Analyse habe das Landwirtschaftsministerium selber durchgeführt. Die Arbeitsplätze seien überwiegend auf IKOTECH III migriert, nicht jedoch die Arbeitsplätze mit Fachanwendungen, zu denen auch die KIS-Arbeitsplätze gehören. Anfang 2010 solle Dataport mit einem Migrationskonzept beauftragt werden und prüfen, ob eine Migration des KIS auf IKOTECH III fachlich, datenschutztechnisch und wirtschaftlich sinnvoll sei. Geplant sei, die KIS-Arbeitsplätze ab Ende 2010 zu migrieren. Sollte dieser Termin eingehalten werden, wären 3 Jahre vergangen, seit der LRH die Insellösung des KIS 2007 bemängelt hatte.

Die Migration des KIS auf den Landesstandard ist überfällig.

3.4.5 **Zuweisungen an die Landwirtschaftskammer weiter reduzieren**

(Bemerkungen 2009, Nr. 13)

Das finanzielle Engagement des Landes bei der Landwirtschaftskammer muss weiter reduziert werden.

In der Vergangenheit ist es der Landwirtschaftskammer gelungen, sich zukunftsfähig und finanzierbar auszurichten, nachdem das Land seine Zuweisungen von 9,9 Mio. € 1997 auf 3,2 Mio. € 2010 reduziert hatte. Der LRH hat vorgeschlagen, das finanzielle Engagement des Landes auch in den nächsten Jahren durch folgende Maßnahmen weiter zurückzufahren:

- Das Land sollte die bisherige degressive Zuweisungspraxis fortsetzen.
- Das Landesinteresse bei der Förderung der Selbstverwaltungsaufgaben ist kritisch zu überprüfen.
- Zuweisungen für Selbstverwaltungsaufgaben sind anteilig zurückzahlen, wenn die Landwirtschaftskammer die vereinbarten Ziele nicht erreicht.
- Bei Weisungsaufgaben sind nur die nachgewiesenen notwendigen Personal- und Sachkosten der Landwirtschaftskammer zu erstatten.
- Umfang und Intensität der Weisungsaufgaben sind kritisch zu überprüfen.
- Die Aufgaben nach dem Tierzuchtgesetz sollten möglichst bald auf die Zuchtorganisationen übertragen werden.

Das Landwirtschaftsministerium teilt in allen Punkten die Empfehlungen des LRH und beabsichtigt diese umzusetzen. Es soll dem Finanzausschuss und dem Agrar- und Umweltausschuss bis zum 31.10.2010 berichten.

3.4.6 **Beim Freiwilligen Ökologischen Jahr kann das Land sparen**

(Bemerkungen 2009, Nr. 15)

Das Land gibt im Bundesvergleich zu viel Geld für das Freiwillige Ökologische Jahr aus. Das Umweltministerium will das finanzielle Engagement entsprechend den Vorschlägen des LRH reduzieren.

Das Land Schleswig-Holstein engagiert sich im Vergleich zu anderen Ländern überproportional für das Freiwillige Ökologische Jahr (FÖJ). Dies gilt sowohl für die Zahl der FÖJ-Teilnehmer als auch für deren Ausstattung und Betreuung.

Der LRH hat Möglichkeiten aufgezeigt, wie die Förderung von 1,3 Mio. € reduziert werden kann, ohne dass dies zwangsläufig zu weniger FÖJ-Teilnehmern führt:

- Schaffung frei finanzierter FÖJ-Plätze,
- Einsatzstellen auch in öffentlichen Einrichtungen und Unternehmen,
- keine Doppelförderung bei Zivildienstleistenden,
- höherer Eigenanteil der Einsatzstellen,
- weniger Aufwendungen für die FÖJ-Teilnehmer,
- weniger Betreuung der FÖJ-Teilnehmer durch die beiden Träger.

Er hat gefordert, die Förderung auf 800.000 € zu reduzieren.

Das Umweltministerium hat angekündigt, die Vorschläge des LRH aufzugreifen und die Aufwendungen auf den vorgeschlagenen Betrag zu reduzieren.

3.4.7 Landesforsten - Belastung des Haushalts weiter verringern

(Bemerkungen 2007, Nr. 20; Bemerkungen 2007, Nr. 21; Ergebnisbericht 2008, Nr. 3.4.1; Bemerkungen 2008, Nr. 13)

Die Zuschüsse für Gemeinwohlleistungen in den Landesforsten müssen stärker reduziert werden.

Die tatsächlichen Leistungen der Landesforsten für den Naturschutz sind transparent und übersichtlich darzustellen.

Die „Schleswig-Holsteinische Landesforsten Anstalt öffentlichen Rechts“¹ (SHLF) wurde 2008 gegründet. Die gewählte Rechtsform entspricht dem erwerbswirtschaftlichen Charakter der Landesforsten. Gleichzeitig wurde die kaufmännische Buchführung eingeführt. Eine weiterentwickelte Kosten- und Leistungsrechnung soll die Haushalts- und Wirtschaftsführung transparenter machen. Bis 2012 soll die SHLF ihr Personal auf 150 Stellen reduzieren. Ein Landeszuschuss für den Wirtschaftsbetrieb wird dann nicht mehr gewährt. In einer Zielvereinbarung² wurde festgelegt, welche Gemeinwohlleistungen die SHLF von 2008 bis 2010 erbringen soll.

Der LRH hatte vorgeschlagen, die Anstalt solle in die Lage versetzt werden, Risiken aus dem Wirtschaftsbetrieb eigenständig aufzufangen. Der vorrangige Einsatz von Überschüssen aus der Waldbewirtschaftung für Gemeinwohlleistungen würde einer erfolgsorientierten Wirtschaftsführung widersprechen. Der Einsatz der Mittel muss transparent und nachvollziehbar sein. Daher sind Zuwendungen aus dem Landeshaushalt stärker als bisher an der Summe der Gemeinwohlleistungen auszurichten. Dabei sind die Gemeinwohlleistungen konkret zu begrenzen. Mit der Entscheidung über die Höhe der Zuwendung ist gleichzeitig festzulegen, mit welcher Summe die Anstalt aus Überschüssen der Bewirtschaftung auch Gemeinwohlleistungen finanziert. Den Zuschuss 2010 für die Gemeinwohlleistungen in den Landesforsten von 4,2 Mio. € auf 4,14 Mio. € zu verringern, ist angesichts der Haushaltslage nicht genug.

¹ Gesetz über die Anstalt Schleswig-Holsteinische Landesforsten und zur Änderung anderer Vorschriften vom 13.12.2007, GVOBl. Schl.-H. S. 518.

² Zusätzliche Erläuterungen (Zielvereinbarung) der Fraktionen von CDU und SPD, Umdruck 16/2634; Zusätzliche Erläuterungen (Zielvereinbarung) über die Erbringung besonderer Gemeinwohlleistungen durch die Anstalt Schleswig-Holsteinische Landesforsten.

Das Umweltministerium hat noch immer keine klaren rechtlichen Grundlagen für naturschutzbedingte Nutzungsverzichte erlassen. Insbesondere fehlen die Ausweisung von Naturwäldern und deren Sicherung durch den Erlass von Verordnungen. Das Ministerium wollte nach Abschluss des Reformprozesses in der Landesforstverwaltung erforderlichenfalls Naturwälder in einer Verordnung ausweisen. Das ist auch nach Gründung der SHLF nicht geschehen.

Ebenso fehlen nach wie vor Berechnungen der Mindereinnahmen und Mehrausgaben für naturschutzbedingte Nutzungsverzichte als ein Teil der Gemeinwohlleistungen. Der Finanzausschuss hatte das Umweltministerium aufgefordert, die Berechnungen vorzunehmen. Das ist nicht geschehen. Dies ist jedoch erforderlich, denn nur so kann festgestellt werden, wie hoch die Gemeinwohlleistungen durch den Landeshaushalt finanziert werden sollen. In die Zielvereinbarung wurden lediglich kalkulatorische Kosten für die Nutzungsverzichte und andere Leistungen aufgenommen. Das reicht als Grundlage weder für die SHLF noch für den Landtag.

Die SHLF hat über die vom Umweltministerium erlassenen Grundsätze der jagdlichen Nutzung hinaus eigene Ziele und Grundsätze für die Jagd festgelegt. Danach hat sie auch vorgesehen, Eigenjagden zu verpachten. Bedingung ist: Dies muss mit den ökonomischen und ökologischen Zielen der SHLF vereinbar sein. Während die übrigen Veränderungen und Neuerungen den Vorschlägen des LRH zur Einnahmensteigerung entsprechen, hatte er Bedenken, Eigenjagden zu verpachten. Er sah bei Pachten über 9 bzw. 12 Jahre die Gefahr von wildökologischen und waldbaulichen Nachteilen, die nicht durch Pachteinnahmen aufgewogen werden können. Die SHLF sollte die Erfahrungen mit dem längerfristigen Verpachten von Eigenjagden auswerten. Auftretende Wildschäden sind von den Jagdpächtern auszugleichen.

3.5 Finanzministerium

3.5.1 Wie geht es mit der Personalkostenbudgetierung weiter?

Bemerkungen 2005, Nr. 10

Die Landesregierung hat ihre Berichtspflicht nicht erfüllt. Der Landtag hatte die Landesregierung aufgefordert, die Personalkostenbudgetierung weiterzuentwickeln und ihm darüber zu berichten.

Die Personalkostenbudgetierung (PKB) ist ein Instrument des neuen Steuerungsmodells in der Verwaltung. Sie wurde eingeführt, um einen wirtschaftlichen Personaleinsatz zu unterstützen und die Personal- und Stellenwirtschaft flexibler zu gestalten. Außerdem sollte die Eigenverantwortung der Personal bewirtschaftenden Dienststellen gestärkt werden. Langfristig sollte die PKB dazu beitragen, Personalausgaben zu reduzieren. Die Landesregierung erfüllte diese Ziele bis zur Prüfung des LRH in 2004 allenfalls ansatzweise. Vor allem die Kernbereiche der Landesverwaltung hatte sie nicht konsequent genug in die PKB einbezogen.

Der LRH mahnte die Landesregierung an, die PKB zu bewerten und einen Erfahrungsbericht vorzulegen. Das war bereits überfällig. Außerdem sollte sie das Controlling und das Berichtswesen verbessern. Im Haushaltsplan sollte darüber hinaus die tatsächliche Besetzung der Planstellen und Stellen nach Besoldungs- bzw. Entgeltgruppen und dem jeweiligen Beschäftigungsvolumen ausgewiesen werden. So würden die Haushaltsansätze transparenter, die Personalbewirtschaftung und Steuerung der Personalausgaben effizienter.

Der Landtag bat die Landesregierung, die PKB weiterzuentwickeln und die Kernbereiche konsequenter einzubeziehen. Hierüber sollte sie bis zum 3. Quartal 2006 berichten.¹ Die Hinweise und Empfehlungen des LRH sollten berücksichtigt werden.

Am 13.07.2007 legte das Finanzministerium einen Sachstandsbericht mit neun kurz abgehandelten Punkten zur PKB vor.² Kernaussage war, die PKB sei in das 2005 von der Landesregierung beschlossene Personalkosteneinsparkonzept 2010 (PKEK) übergegangen.³

¹ Landtagsdrucksache 16/355, S. 6. Beschluss des Schleswig-Holsteinischen Landtages, 16. Sitzung am 14.12.2005, Plenarprotokoll, S. 1039.

² Umdruck 16/2196.

³ Zum PKEK siehe Nr. 3.5.2 dieses Ergebnisberichts.

Mit dem Sachstandsbericht des Finanzministeriums hat die Landesregierung ihre Berichtspflicht nicht erfüllt.¹ Stand und Weiterentwicklung der PKB bleiben unklar. Unabhängig davon haben PKB und PKEK unterschiedliche Ansätze. Auf der einen Seite: Die PKB ist ein wichtiges Instrument des neuen Steuerungsmodells. Personalausgaben zu reduzieren, ist nicht ihr vorrangiges Ziel. Auf der anderen Seite: Mit dem PKEK verfolgt die Landesregierung ausschließlich das Ziel, die Personalausgaben bis 2010 zu senken. Deshalb kann die umfassendere PKB nicht in das PKEK übergegangen sein. Im Übrigen: Wäre dies so, würde die PKB gemeinsam mit dem PKEK 2010 beendet. Dieses Ergebnis liefe den mit der PKB verfolgten Zielen zuwider. Das kann von der Landesregierung nicht gewollt sein.

Vor diesem Hintergrund sollte die Landesregierung

- prüfen, welche Empfehlungen und Hinweise des LRH zur PKB umgesetzt wurden bzw. noch umgesetzt werden sollen. Dem Finanzausschuss ist ein aussagekräftiger Bericht zum Stand und zur Weiterentwicklung der PKB vorzulegen.
- die Anforderungen der weiterentwickelten PKB an das gemeinsam mit Hamburg zu realisierende IT-Verfahren „Personalmanagementsystem“ definieren. Sie sind in das Vergabeverfahren einzubringen.

3.5.2 **Personalkosteneinsparkonzept 2010: Aus Fehlern lernen**

Bemerkungen 2008, Nr. 14

Die neu gewählte Landesregierung hat angekündigt, 10 % der Personalstellen des Landes abzubauen zu wollen. Dies wird ihr nur gelingen, wenn sie alle Bereiche der Landesverwaltung einbezieht. Ein zentrales Personalmanagement beim Finanzministerium muss ressortübergreifende Kompetenzen erhalten.

Die alte Landesregierung verfolgte mit dem Personalkosteneinsparkonzept 2010 (PKEK) das Ziel, die Personalausgaben rasch, wirksam und nachhaltig zu senken. Nach den Vorgaben des PKEK unterlagen jedoch lediglich 14 % des Stellenhaushalts den Einsparquoten. Die Kernbereiche Schule, Justiz, Steuer und Polizei waren ausgenommen. Deshalb wird bis Ende 2010 durch das PKEK der Personalhaushalt um nicht einmal 1 % entlastet.

Der LRH hatte darum gefordert, in allen Bereichen der Landesverwaltung dauerhaft Personal abzubauen. Die hohe Anzahl an Altersabgängen der

¹ Arbeitsgruppe Haushaltsprüfung des Finanzausschusses, TOP 2 der Niederschrift über die 11. Sitzung (nicht öffentlich) am 04.10.2007.

kommenden Jahre biete die Chance, dies mithilfe der natürlichen Fluktuation zu erreichen. Da einer Arbeitsverdichtung Grenzen gesetzt seien, müsse mit dem Personalabbau zwangsläufig ein Aufgabenabbau einhergehen.

Der Landtag stimmte den Feststellungen des Landesrechnungshofs im Wesentlichen zu.¹

Die im September 2009 neu gewählte Landesregierung hat angekündigt, bis 2020 10 % der Personalstellen des Landes einsparen zu wollen. Jede 4. durch Ruhestand frei werdende Stelle soll nicht wieder besetzt werden.² Das wird ohne einen Aufgabenverzicht nicht gelingen. In ihrem Koalitionsvertrag hat die Landesregierung vereinbart, alle Aufgaben kritisch zu überprüfen und sich auf die Kernaufgaben zu konzentrieren. Dabei sollte sie aus den Fehlern bei der letzten Aufgabenkritik lernen: Die alte Landesregierung wählte einen zu kleinteiligen Ansatz - und scheiterte.

Die neue Landesregierung darf in ihrem Konzept zum Personalabbau die Kernbereiche nicht erneut außen vor lassen. Auch Kernbereiche müssen Personal abbauen. Dem obersten Ziel „Sanierung der Landesfinanzen“ müssen die Ressorts ihre fachpolitischen Ziele unterordnen. Beispiel Schulen: In den nächsten Jahren wird die Anzahl der Schüler deutlich zurückgehen. Gleichzeitig treten zahlreiche Lehrkräfte mit Erreichen der gesetzlichen Altersgrenze in den Ruhestand. Die Landesregierung sollte die demografische Entwicklung auch zum Personalabbau nutzen. Das heißt: Nicht alle frei werdenden Lehrerstellen sollten wieder besetzt werden.³ Ansonsten wird es ihr nicht gelingen, die Landesfinanzen zu sanieren.

Um den Stellenabbau zu steuern, will die Landesregierung ein zentrales Personalmanagement einführen. Damit folgt sie einer Empfehlung des Landesrechnungshofs. Die Aufgabe soll dem Finanzministerium übertragen werden. Dieses muss Kompetenzen für eine ressortübergreifende Personaleinsatzplanung und -steuerung erhalten. Andernfalls besteht die Gefahr, dass das Vorhaben an Ressortegoismen scheitert.

¹ Landtagsdrucksache 16/2331, S. 6. Beschluss des Schleswig-Holsteinischen Landtages, 101. Sitzung am 12.12.2008, Plenarprotokoll S. 7541.

² Regierungserklärung des Ministerpräsidenten, Landtagssitzung am 18.11.2009.

³ Schulbericht 2009 des LRH, Nr. 2.

3.5.3 Finanzämter: Reform der Reform

Bemerkungen 2007, Nr. 22

Die Strukturreform der Finanzämter ist gescheitert. Das Finanzministerium hat bereits das neue Projekt „Zukunft Steuerverwaltung 2020“ aufgelegt. Der LRH fordert: Die neue Organisationsstruktur muss zügig optimiert und fortlaufend umgesetzt werden.

Das Finanzministerium führte 2005 bis 2007 eine Strukturreform der Finanzämter durch. Dabei wurde die Anzahl der Finanzämter von 21 auf 17 verringert. Allerdings behielten die formal zusammengelegten Finanzämter ihre alten Standorte bei. Deshalb sind die 17 Finanzämter des Landes nach wie vor auf 22 Standorte verteilt.

Der LRH hielt es für unerlässlich, die Anzahl der Finanzämter weiter zu reduzieren. Außerdem sollten Doppelstandorte aufgelöst werden, da diese sich als ineffizient und kostenträchtig erwiesen hatten. Ferner sollte die Landesregierung untersuchen, ob Arbeitsbereiche wie die land- und forstwirtschaftliche Veranlagung und die Finanzkassen konzentriert werden können.

Der Landtag forderte die Landesregierung auf, die Frage der erforderlichen Mindestzahl der Finanzämter und ihrer Standorte in die für 2009 vorgesehene Evaluierung einzubeziehen. Die finanzamtsübergreifende Konzentration geeigneter Arbeitsgebiete sei ungeachtet dessen weiter voranzutreiben.¹

Ende 2009 legte das Finanzministerium seinen Bericht über die Evaluierung vor.² Die Ziele der Strukturreform seien erreicht worden. Der LRH teilt diese Einschätzung nicht. Im Gegenteil: Der Bericht bestätigt seine damalige Kritik. Das Finanzministerium selbst räumt die vom LRH aufgezeigten Probleme mit den Doppelstandorten ein. Außerdem sind Arbeitsgebiete nicht weiter finanzamtsübergreifend konzentriert worden. Der LRH betrachtet die Reform als gescheitert. Auch dies bestätigt das Finanzministerium jetzt im Ergebnis.³

Es hat deshalb bereits ein neues Projekt begonnen: Mit „Zukunft Steuerverwaltung 2020“ will es zukunftsweisende Verwaltungsstrukturen schaffen. Damit wird die Reform der Finanzämter reformiert. Der LRH fordert, die Organisationsstruktur der Finanzämter zügig zu optimieren und fortlaufend umzusetzen. Nur so können unnötige Kosten verhindert werden.

¹ Landtagsdrucksache 16/1693, S. 8. Beschluss des Schleswig-Holsteinischen Landtages, 73. Sitzung am 22.11.2007, Plenarprotokoll S. 5335.

² Landtagsdrucksache 17/76.

³ 6. Sitzung des Finanzausschusses am 21.01.2010.

3.5.4 Umsatzsteuer-Betrug wirksam bekämpfen!

(Bemerkungen 2008, Nr. 15)

Steuerausfälle durch Umsatzsteuer-Betrug dürfen nicht hingenommen werden. Das Umsatzsteuer-Recht muss daher grundlegend geändert werden. Bis dahin muss Schleswig-Holstein den eingeschlagenen Weg konsequent fortsetzen, den Betrug einzudämmen.

Durch Umsatzsteuer-Betrug kommt es in Deutschland zu erheblichen Steuerausfällen. Nach neueren Schätzungen belaufen sich diese bundesweit auf jährlich 14 Mrd. €

Umsatzsteuer-Betrug lässt sich in erster Linie durch einen Systemwechsel im Umsatzsteuer-Recht vermeiden. Hierfür müsste Steuerschuldner grundsätzlich der unternehmerische Leistungsempfänger und nicht der leistende Unternehmer sein (Reverse-Charge-Verfahren). Bislang ist dies nur für bestimmte Dienstleistungen möglich, nicht aber für die Lieferung von Gegenständen. Nach einer jahrelangen kontroversen Diskussion hat die EU-Kommission nunmehr einen Richtlinienvorschlag vorgelegt. Dieser lässt das Reverse-Charge-Verfahren auch für die Lieferung bestimmter besonders betrugsanfälliger Gegenstände zu. Schleswig-Holstein sollte sich dafür einsetzen, das bundesdeutsche Umsatzsteuer-Recht so bald wie möglich entsprechend zu ändern.

Solange der Umsatzsteuer-Betrug nicht durch gesetzliche Regelungen erschwert wird, kann die Steuerverwaltung nur reagieren. Bundesweit wurden Konzepte entwickelt, um Betrug so gut wie möglich aufzudecken bzw. zu verhindern. Die Landessteuerverwaltungen hatten diese umzusetzen. Der LRH hat 2007 geprüft, wie konsequent Schleswig-Holstein dabei vorgegangen ist.

Die Steuerverwaltung Schleswig-Holsteins hat die bundesweit geforderten Schritte eingeleitet. Während der Prüfung ist ein neues Gesamtkonzept Schleswig-Holsteins zur Umsatzsteuer-Betrugsbekämpfung entwickelt worden. Vorschläge des LRH sind einbezogen worden. Das neue Gesamtkonzept ist dem Finanzausschuss 2009 vorgestellt worden.¹ Der Ausschuss erwartet, dass das Konzept effektiv umgesetzt wird. Dies muss das Finanzministerium sicherstellen.

¹ Umdruck 16/4087 und Niederschrift über die 133. Sitzung des Finanzausschusses (16. Wahlperiode) am 11.06.2009 zu Punkt 6 der Tagesordnung.

3.6 **Ministerium für Wissenschaft, Wirtschaft und Verkehr**

3.6.1 **Subventionen für Kieler Flugplatz einstellen**

(Bemerkungen 2009, Nr. 23 und Ergebnisbericht 2008, Nr. 3.6.6)

Der Kieler Flugplatz sollte nicht weiter durch das Land subventioniert werden. Der Flugplatz verursacht hohe Kosten, das Verkehrsaufkommen ist aber gering. Auch die Stadt Kiel muss sich fragen, ob sie sich den kaum genutzten Flugplatz leisten kann.

Die Stadt Kiel und das Land sind Gesellschafter der Kieler Flughafengesellschaft mbH (KFG), die den Flugplatz betreibt. Die Gesellschafter der KFG haben Anfang 2006 beschlossen, das Ausbauprojekt für den Flugplatz nicht weiter zu verfolgen. Seit Oktober 2006 gibt es keinen Linienverkehr am Kieler Flugplatz mehr. Zuvor hatte das Ministerium für Wissenschaft, Wirtschaft und Verkehr (Verkehrsministerium) zahlreiche finanzielle Anstrengungen unternommen, um das unbefriedigende Verkehrsaufkommen zu halten oder gar zu verbessern - letztlich ohne Erfolg. Eine Bedeutung für die Wirtschaft der Region hat der Flugplatz praktisch nicht. Dennoch zahlen das Land und die Stadt jährlich 1,3 Mio. € Betriebsmittelzuschüsse.

Der LRH hält dies nicht für vertretbar. In einer Beratung des Landtages im Dezember 2009 zeigte sich bereits, dass der Flugplatz kaum noch politischen Rückhalt besitzt. Die Rufe, den Flugplatz abzuwickeln, wurden lauter.

Land und Stadt Kiel sind aufgefordert, ein Konzept ohne Tabus für den weiteren Umgang mit dem Flugplatz zu erarbeiten. Inzwischen ist eine Arbeitsgruppe der Gesellschafter aktiv geworden. Das Ergebnis liegt noch nicht vor.

Nach einer Schließung des Flugplatzes und des angrenzenden Bundeswehrstandortes (geplant 2012) bietet das heutige Flugplatzgelände hervorragende Entwicklungschancen für die Stadt Kiel.

3.6.2 AKN: Der Verkauf ist gescheitert - wie geht es weiter?

(Bemerkungen 2006, Nr. 30, Ergebnisbericht 2008, Nr. 3.6.5)

Schleswig-Holstein plante die AKN Eisenbahn AG zu verkaufen. Gescheitert ist dies an der Mitgesellschafterin, der Freien und Hansestadt Hamburg. Diese beabsichtigt, die eigenen Anteile an ihre Hamburger Hochbahn AG zu übertragen. Bei weiter steigenden Verlusten stellt sich die Frage, wie sich das Land positionieren will.

Bereits 2006 hatte der LRH nach seiner Prüfung empfohlen, einen Verkehrsvertrag mit der AKN Eisenbahn AG (AKN) zu schließen und dann die Gesellschaft zu verkaufen. Dies entsprach dem damaligen Umstrukturierungsmodell des Verkehrsministeriums. Auch der Finanzausschuss teilte die Empfehlungen des LRH.¹ Das Verkehrsministerium kündigte daraufhin ein Restrukturierungskonzept an.² Das Konzept sollte gemeinsam von der AKN und der ebenfalls im Eigentum Hamburgs stehenden Hamburger Hochbahn AG (HHA) erarbeitet werden. Es sollte die Grundlage aller weiteren Entscheidungen bilden.

Im Dezember 2009 wurde der AKN-Vorstand in der Presse³ zitiert, dass Kiel den Verkauf der AKN ablehne und damit „klare Kante“ zeige. Diese Mitteilung überraschte. Auf Nachfrage teilte das Finanzministerium im Januar 2010 mit, dass der Verkauf der AKN an der Mitgesellschafterin Hamburg gescheitert sei. Hamburg plane stattdessen, die eigenen Anteile an die städtische HHA zu übertragen. Was mit den schleswig-holsteinischen Anteilen passieren soll, ist offen.

Das Finanzministerium hält den Verkauf des schleswig-holsteinischen Minderheitsanteils „am Markt“ nicht mehr für sinnvoll. Ein nennenswerter Verkaufserlös sei nicht zu erwarten. Daher stünden das Finanz- und auch das Verkehrsministerium einer Zusammenarbeit mit der HHA aufgeschlossen gegenüber. Diese müsse nun näher bestimmt werden. Der AKN- Aufsichtsrat habe einen Strategieausschuss gebildet, der bis Ende 2010 Vorschläge für die künftige Ausrichtung der AKN erarbeiten solle.

Das Land darf sich von seiner Mitgesellschafterin Hamburg nicht abkoppeln lassen, denn es trägt den Großteil der AKN-Verluste. 2008 belief sich allein der schleswig-holsteinische Anteil hieran auf 12,55 Mio. € - der Gesamtverlust auf 16,82 Mio. €. Nach heutigen Planungen wird sich die-

¹ Landtagsdrucksache 16/996, S. 13.

² Umdruck 16/2055.

³ Die Welt vom 30.12.2009.

ser bis 2014 weiter deutlich erhöhen. Spätestens 2016/2017 werden zudem Investitionen in den Fuhrpark erforderlich. Eine Verknüpfung mit dem Hamburger S-Bahn-Netz wäre mit weiteren erheblichen Kosten verbunden. Der LRH warnt jedoch davor, weiter in die AKN zu investieren, solange kein schlüssiges Konzept für deren Zukunft und den Verbleib der Landesanteile vorliegt.

Unabhängig davon könnten durch die Zusammenarbeit mit der HHA Synergien frei werden. Es ist zu prüfen, ob z. B. wesentliche Teile der Verwaltung von der HHA übernommen werden können.

Das Land hat sich zu positionieren und den Finanzausschuss über die aktuellen Entwicklungen zu informieren.

3.6.3 **Dataport: Kostendeckende Leistungsentgelte**

(Bemerkungen 2008, Nr. 16)

Dataport muss kostendeckende Leistungsentgelte einführen, um sich zu finanzieren. Dabei sind Quersubventionierungen sowohl zwischen den Ländern als auch zwischen den Kundengruppen zu vermeiden.

Dataport hat die fusionsbedingten Synergieeffekte nachzuweisen.

Dataport ist eine von den Ländern Hamburg und Schleswig-Holstein errichtete Anstalt des öffentlichen Rechts, die für ihre Träger Dienstleistungen auf dem Gebiet der Informationstechnik erbringt. Mecklenburg-Vorpommern und Bremen sind der Anstalt inzwischen beigetreten. Der Beitritt Niedersachsens ist für 2010 vorgesehen.

Die Rechnungshöfe Hamburg und Schleswig-Holstein haben gemeinsam die Grundlagen der Kosten- und Leistungsrechnung und der Entgeltkalkulation bei Dataport für die Jahre 2005 und 2006 geprüft.

Das interne Rechnungswesen wies erhebliche Mängel auf. Eine an den tatsächlichen Kosten ausgerichtete Entgeltkalkulation war damit nicht möglich. Der Nachweis von fusionsbedingten Synergieeffekten ist bislang unzureichend.

Der Finanzausschuss teilt die Feststellungen der Rechnungshöfe.¹

¹ Landtagsdrucksache 16/2331 vom 04.12.2008.

Er erwartet, dass das Rechnungswesen nach den Vorgaben der Trägerländer weiterentwickelt wird.

Dataport hat inzwischen über die Weiterentwicklung des Rechnungswesens und des Preisbildungssystems berichtet. Der Umsetzungsprozess sei jedoch noch nicht abgeschlossen.

Inwieweit die Forderungen der Rechnungshöfe umgesetzt werden, kann daher noch nicht beurteilt werden. Dies wird eine Prüfungsnachscha zeigen.

Anlässlich des geplanten Beitritts Niedersachsens haben die Rechnungshöfe ein Fusionskonzept von Dataport gefordert. Dieses Konzept soll die finanziellen Auswirkungen des Beitritts auf die Trägerländer aufzeigen. Die Rechnungshöfe erwarten weiterhin, dass der Grundsatz kostendeckender Preise/Entgelte beachtet wird. Quersubventionierungen zwischen Trägerländern und Kundengruppen sind zu vermeiden.

3.6.4 **Fraunhofer-Institut für Siliziumtechnologie: Land muss auf Rückzahlung der Fördermittel achten**

(Bemerkungen 2005, Nr. 19, Ergebnisbericht 2008, Nr. 3.6.3 b)

Das Fraunhofer-Institut für Siliziumtechnologie muss Fördermittel an Bund und Land zurückerstatten. Allein das Land kann 3,5 Mio. € geltend machen. Bislang zahlte das Institut davon jedoch erst 234.000 €. Das Land muss darauf bestehen, dass auch der Rest beglichen wird.

Bund und Land haben in den 90er-Jahren die Errichtung des Fraunhofer-Instituts für Siliziumtechnologie (ISIT), eine Einrichtung der Fraunhofer-Gesellschaft e. V. (FhG), in Itzehoe mit 130 Mio. € gefördert. Da das ISIT kleiner als zunächst geplant gebaut wurde, war das dafür angeschaffte Grundstück zu groß. Die FhG hatte Teile des aus Fördermitteln finanzierten Grundstücks verkauft. Weitere Teile des Grundstücks blieben ungenutzt. Obgleich diese Umstände Bund und Land bekannt waren, forderten sie jahrelang keine Fördermittel zurück. Der Finanzausschuss hat dieses Verhalten 2005 missbilligt.¹

2005 überprüfte der Bund die zweckentsprechende Verwendung der gesamten Fördermittel. Im Ergebnis stellte er Rückzahlungsansprüche von 7,0 Mio. € - hiervon 3,5 Mio. € für das Land - fest.

¹ Landtagsdrucksache 16/355, S. 10.

Mit 234.000 € zahlte die FhG bisher nur einen Bruchteil davon an das Land zurück. Bund, Land und FhG haben 2009 vereinbart, dass weitere Zahlungen folgen. Die FhG will bis 2014 nicht benötigte Grundstücksteile verkaufen. Die Erlöse sollen an Bund und Land abgeführt werden. Ob hierdurch sämtliche Ansprüche des Landes befriedigt werden können, ist offen. Das Land kann es sich nicht leisten, hierauf zu verzichten. Der Finanzausschuss hat das Wirtschaftsministerium im Juni 2009 gebeten, über den Fortgang der Rückzahlungen weiter zu berichten.

3.6.5 **Transfusionsmedizin im Universitätsklinikum Schleswig-Holstein: Eigenversorgung sichern, Zukauf minimieren**

(Bemerkungen 2008, Nr. 18)

Dem Universitätsklinikum Schleswig-Holstein ist nicht bekannt, ob die Preise für ihre Blutkomponenten die Herstellungskosten decken. Die Kliniken und Institute des Universitätsklinikums Schleswig-Holstein zahlen hierfür deutlich höhere Preise als externe Abnehmer. Gleichzeitig kosten die vom Universitätsklinikum Schleswig-Holstein zugekauften Blutprodukte vielfach mehr als ihre eigenen.

Durch die Zusammenführung der transfusionsmedizinischen Institute zur Zentralen Einrichtung Transfusionsmedizin kann das Land erhebliche Personalkosten einsparen.

Die nach dem Transfusionsgesetz vorzunehmende Dokumentation hat sich gegenüber 1999 nicht verbessert.

Beim Zukauf von Blutkomponenten (Volumen 1,4 Mio. € jährlich) verstößt das Universitätsklinikum Schleswig-Holstein gegen vergaberechtliche Vorschriften.

Zur Versorgung der Universitätskliniken mit Blut und Bluterzeugnissen durch die Institute für Transfusionsmedizin stellte der LRH bereits 2000¹ fest:

- Die verzweigte Organisationsstruktur mit zum Teil unklaren und sich überschneidenden Kompetenzen ist unzweckmäßig.
- In Anbetracht der Vorhaltung aufwendiger Blutspendeeinrichtungen muss die Eigenversorgung des Klinikums als vorrangig angesehen werden. So könnte insbesondere am Campus Kiel der Zukauf von Blutkonserven auf ein Minimum reduziert werden.

¹ Bemerkungen 2000 des LRH, Nr. 23.

- An beiden Standorten ist es zu nicht aufzuklärenden Verlusten der Blutkonservenbestände gekommen.
- Die Kliniken beachteten die Vorschriften zur Dokumentation über den Verbleib von ausgegebenen Blutkonserven nicht ausreichend.
- Die Institute verfügten über keine belastbaren Berechnungen der Herstellungskosten von Blutpräparaten.

Der LRH empfahl, die festgestellten Mängel abzustellen und die Blutversorgung zu zentralisieren. Der Finanzausschuss hat sich den Vorschlägen weitgehend angeschlossen.¹

Der LRH hat 2007 in einer Nachschau die Institute für Transfusionsmedizin der Campi Kiel und Lübeck erneut geprüft. Angesichts der angespannten wirtschaftlichen Situation des Universitätsklinikums Schleswig-Holstein (UK SH) sollte geklärt werden, ob und inwieweit der Vorstand des UK SH die seinerzeit nachgewiesenen Einsparpotenziale im Bereich der Transfusionsmedizin genutzt und Unwirtschaftlichkeiten beseitigt hat.

Der LRH stellte fest, dass das UK SH immer noch nicht wusste, ob die Preise für Blutkomponenten die Herstellungskosten decken. Auch bei der gesetzlich vorgeschriebenen Dokumentation hatte sich gegenüber 1999 nichts verbessert.

Der Finanzausschuss stimmte den Feststellungen des LRH zu.² Er bat das Ministerium für Wissenschaft, Wirtschaft und Verkehr (Wissenschaftsministerium), im UK SH eine belastbare Kalkulation der Herstellungskosten für Blutkomponenten zu veranlassen und im Übrigen die Dokumentation über den Verbleib von Blutkomponenten im Sinne der Patientensicherheit zu verbessern.

Der Finanzausschuss bat das Wissenschaftsministerium, ihm über das Ergebnis der Maßnahmen zu berichten.

Im März 2009 teilte das Ministerium mit, dass eine belastbare Kalkulation der Herstellungskosten erst nach der Erstellung des Jahresabschlusses 2008 vorliegen werde. Die seit nunmehr 9 Jahren angemahnten Kalkulationen liegen somit immer noch nicht vor.

Ferner berichtete das Ministerium, dass der Vorstand des UK SH die Transfusionsbeauftragten der einzelnen Kliniken erneut auf die Dokumentationspflicht hingewiesen hat. Darüber hinaus sei ein Mitte 2009 in Betrieb genommenes neues Laboranforderungs- und Befundübermitt-

¹ 14. Sitzung des Schleswig-Holsteinischen Landtages am 19.10.2000, Drucksache 14/436.

² Drucksache 16/2331 vom 04.12.2008.

lungssystem für die Transfusionsmedizin vor, dass bei nicht erfolgter Dokumentation bzw. Rückgabe der Blutprodukte eine Erinnerungsfunktion ausgelöst wird.

Der LRH erwartet, dass die mit der Zusammenführung der Institute für Transfusionsmedizin angefangene Zentralisierung der Blutkomponentenherstellung konsequent weitergeführt wird. Die Einführung neuer Kostenstellen sollte kurzfristig eine nachvollziehbare Kalkulation der Herstellungskosten von Blutkomponenten ermöglichen. Ziel muss es sein, das UK SH flächendeckend mit günstigen Blutkomponenten aus eigener Herstellung zu versorgen und den Zukauf von Komponenten zu minimieren.

3.6.6 **Beschaffungswesen des Universitätsklinikums Schleswig-Holstein - Vorschläge des Rechnungshofs werden erfolgreich umgesetzt**

(Bemerkungen 2008, Nr. 19)

Die Vergabevorschriften sind auch vom Universitätsklinikum Schleswig-Holstein konsequent anzuwenden. Ausschreibungen sind auf alle Produktbereiche auszuweiten. Die Bevorzugung einzelner Anbieter ist zu unterbinden.

Mit der Einrichtung eines zentralen Wirtschafts- und Versorgungsbereichs können Beschaffungen nun besser koordiniert werden. Selbstständige Beschaffungen durch andere Einrichtungen ohne Einschaltung der Beschaffungsstelle des Universitätsklinikums Schleswig-Holstein werden unterbunden.

Von der vorgesehenen Beteiligung eines privaten Dienstleisters an der Service GmbH erwartet der LRH neben Personalkostenreduzierungen auch eine Steigerung der Kompetenz und Effizienz bei den zu bewältigenden Aufgaben.

Der LRH prüfte den Beschaffungsbereich des Universitätsklinikums Schleswig-Holstein (UK SH) zuletzt 2007. Verstöße gegen das Vergaberecht und die eigene Beschaffungsordnung waren nach wie vor erheblich. Auch eine Wirtschaftsprüfungsgesellschaft stellte im Rahmen der erweiterten Prüfung nach § 53 Haushaltsgrundsätzegesetz zum Jahresabschluss 2008 fest, dass die Beschaffungsordnung im UK SH nicht konsequent eingehalten wird. Insbesondere in den Medizinischen Leistungszentren vergaben Mitarbeiter Aufträge für drittmittelfinanzierten Sonderbedarf, ohne das Beschaffungsdezernat oder die Apotheke einzuschalten.

Der Vorstand des UK SH hat daraufhin im März 2008 in einem Rundschreiben die strikte Einhaltung der Beschaffungsordnung angeordnet. Anderenfalls müssten Aufträge, die entgegen der vorgeschriebenen Regelungen erteilt würden, zukünftig vom Auftraggeber selbst beglichen werden. Eine Finanzierung durch Haushalts- und Finanzmittel des UK SH komme nicht in Betracht. Die Wirtschaftsprüfer empfahlen, die Einhaltung dieses Rundschreibens durch die interne Revision überprüfen zu lassen.

Der Finanzausschuss hat die Feststellungen des LRH zustimmend zur Kenntnis genommen. Er forderte das Wissenschaftsministerium auf, dafür Sorge zu tragen, dass alle Auftragsvergaben des UK SH künftig unter Beteiligung der Beschaffungsstellen und unter Beachtung des Vergaberechts - auch beim Einkauf des medizinischen Bedarfs - stattfinden. Zum Schutze der Mitarbeiter in den Beschaffungsstellen des UK SH sollte grundsätzlich das Rotationsprinzip eingeführt werden und spätestens alle 5 Jahre ein Arbeitsplatzwechsel erfolgen.

Der LRH wurde gebeten, zu gegebener Zeit eine Nachschau zum Beschaffungswesen des UK SH vorzunehmen.¹

Das UK SH griff die Prüfungsfeststellungen des LRH auf und strukturierte sein Beschaffungswesen neu. Es bündelte die Warenbeschaffung, die Materialbeschaffung und alle damit verbundenen Abläufe in dem neuen Bereich „Wirtschaft und Versorgung“. Dieser Bereich ist für den gesamten Einkauf unter strikter Beachtung der Vergaberegulungen verantwortlich. Für Einkaufsmaßnahmen gilt ohne Ausnahme das „Vier-Augen-Prinzip“. Durch die Optimierung des Einkaufs konnte das UK SH 2009 nach eigenen Angaben 3,5 Mio. € einsparen.

Mehrere der vom LRH beanstandeten Auftragsvergaben wurden vom UK SH unter Beachtung der Vergaberegulungen erneut durchgeführt. Dazu gehören u. a. die Produktbereiche Nahtmaterial, Lebensmittel und Büromaterial.

Die Feststellungen des LRH führten zu einer Reihe von staatsanwaltschaftlichen Ermittlungen, die zum Teil noch nicht abgeschlossen sind. Dazu gehört u. a. die Vergabe für den Bereich textile Vollversorgung. Ein anderer vom LRH beanstandeter Vergabefall wurde durch Erlass eines Strafbefehls gegen einen Lehrstuhlinhaber einer Klinik des UK SH beendet.

¹ Drucksache 16/2331 vom 04.12.2008.

Das UK SH leitete ebenfalls die vom LRH geforderte Beteiligung eines privaten Dienstleisters an der Service GmbH ein. Der LRH erwartet, dass dadurch Kosten im Personalbereich gesenkt und Kompetenz und Effizienz der Service Gesellschaft gesteigert werden.

Die Feststellungen der Wirtschaftsprüfer zum Jahresabschluss 2008 zeigen, dass der Beschaffungsbereich im UK SH auf allen Ebenen permanente Prüfungen erfordert. Künftig sollte daher auch die Innenrevision des UK SH diesen Bereich regelmäßig in ihre Prüfungsplanungen mit einbeziehen.

3.6.7 **Baumaßnahmen für Landesliegenschaften: Erst planen, dann bauen**

(Bemerkungen 2006, Nr. 29)

Masterpläne für Liegenschaften des Landes zeigen Ziele auf und helfen die Kosten unter Kontrolle zu halten. Das Land hat jetzt für das Universitätsklinikum Schleswig-Holstein und die Justizvollzugsanstalten Masterpläne bzw. Zielplanungen erstellen lassen und für die Christian-Albrechts-Universität zu Kiel einen Masterplan in Auftrag gegeben: Ein Schritt in die richtige Richtung.

Der LRH hat 2004 und 2005 an den Hochschulstandorten Kiel, Lübeck und Flensburg Baumaßnahmen für Fachhochschulen, Universitäten und das Universitätsklinikum Schleswig-Holstein (UK SH) geprüft.

Einigen Baumaßnahmen gingen jahrelange Planungsprozesse voraus. Wurde der neue Bau dann „plötzlich“ benötigt, musste alles ganz schnell gehen. Die Abstimmung der Bedarfe zwischen Nutzer und Fachministerien war nicht abgeschlossen. Das führte zu „baubegleitender“ Planung, das heißt, die Planung wurde während der Bauphase fortgesetzt. Dies verteuerte Baumaßnahmen erheblich.

Der LRH mahnte daher bei den Ministerien, den Nutzern und der Gebäudemangement Schleswig-Holstein (GMSH) an, der Planung der Baumaßnahmen mehr Augenmerk zu schenken. Mit dem Bauen sollte erst dann begonnen werden, wenn eine abgeschlossene Planung vorliegt. Die zuständigen Fachministerien sollten spürbar mehr Einfluss auf den Planungsprozess nehmen. Nur so können sie Begehrlichkeiten und Wünsche der Nutzer rechtzeitig daraufhin überprüfen, ob sie notwendig und wirtschaftlich sind. Die Nutzer sollten rechtzeitig und dann abschließend ihren Beitrag zur Planung leisten.

Der Finanzausschuss ist den Vorschlägen des LRH gefolgt.¹

Für das UK SH hat die GMSH 2009 einen Masterplan erstellt und für die Justizvollzugsanstalten die Zielplanungen vorgelegt. Für die Christian-Albrechts-Universität zu Kiel (CAU) liegt die bauliche Bestandsaufnahme als erste Stufe des beauftragten Masterplans vor. Für einen Masterplan ist zunächst der Bestand zu erfassen. Die aktuellen und künftigen Bedarfe sind zu ermitteln. Ziele sind zu formulieren. Darauf aufbauend sind das Potenzial und die Entwicklungsfähigkeit des vorhandenen Bestands zu beurteilen. Gegebenenfalls ist ein entsprechender Neubaubedarf zu formulieren. Der Nutzer wird dabei eng einbezogen. Dadurch wird er gezwungen, seine Bedarfe umfassend zu ermitteln und rechtzeitig anzumelden.

Diese Entwicklung weist in die richtige Richtung. Durch ein langfristig angelegtes Gesamtkonzept wird kurzfristigen einzelfallbezogenen Planungen der Boden entzogen. Fehlplanungen werden vermieden. Stattdessen wird eine in die Zukunft reichende Gesamtbetrachtung zusammengehöriger Sachverhalte angestellt. Für diejenigen, die über das Ob und Wie einer Maßnahme oder über deren Finanzierung zu entscheiden haben, werden die Folgen dieser Entscheidungen deutlicher als bisher. Das Gesamtkonzept lässt einen Blick auf das Ziel zu, das Schritt für Schritt erreicht werden soll. Der LRH wird die Masterpläne in seine Prüfungsplanung aufnehmen.

3.6.8 **Beim Radwegebau kann das Land Millionen sparen**

(Bemerkungen 1999, Nr. 19 und 2008, Nr. 20)

Das Land setzt die Prioritäten beim Radwegebau falsch: Es muss Radfahren innerorts sicherer machen. Stattdessen baut und fördert es Radwege an Straßen, die weder gefährlich sind noch sonst einen Bedarf begründen. Hierdurch verschwendet das Land Millionenbeträge.

Das Ministerium für Wissenschaft, Wirtschaft und Verkehr (Verkehrsministerium) investierte in den letzten 10 Jahren 126 Mio. € für Radwegebaumaßnahmen an Bundes-, Landes- und kommunalen Straßen. Dafür baute es nach eigenen Angaben 666 km Radwege. Der LRH hatte schon 1999 festgestellt, dass es keinen Bedarf für weitere Radwege gab. Dies ignorierte das Land und baute weiter.

¹ Landtagsdrucksache 16/994.

Planung und Bau von Radwegen sind am Verkehrsbedarf und an der Verkehrssicherheit auszurichten. Diesen Anforderungen trug das Land nicht Rechnung. Bis heute blieb es den Nachweis schuldig, dass mit dem Bau der Radwege überhaupt etwas erreicht wurde. Auf die Verkehrssicherheit wirkte sich das Millionenprogramm nicht förderlich aus. Sie muss innerorts verbessert werden: Dort verunglückten Fahrradfahrer bei Unfällen mit Personenschaden 9-mal häufiger als außerorts.¹ Der LRH hat daher 2008 gefordert:

- Radfahren innerorts sicherer machen,
- keine weiteren Bauprogramme für Radwege außerorts auflegen,
- Medienkampagnen und nicht investive Maßnahmen nutzen,
- unabweisbaren Bedarf für einzelne Radwege sorgfältig prüfen und
- Zielerreichung nachweisen.

Der Landtag hat sich den Forderungen des LRH angeschlossen. Er hat dem Verkehrsministerium aufgegeben, vor Investitionen eine sorgfältige Bedarfsermittlung vorzunehmen und neben touristischen Erfordernissen auch den Aspekt der Verkehrssicherheit vorrangig zu berücksichtigen.²

Der aktuelle Straßenbauplan zeigt, dass das Land diese Hinweise nicht berücksichtigt hat. Weiterhin baut und fördert es Radwege an freien Strecken mit zum Teil weit unterdurchschnittlichem Verkehrsaufkommen. Für viele dieser Maßnahmen hatte der LRH keinen Bedarf gesehen. Die Straßen waren weder gefährlich noch waren andere zwingende Gründe für den Bau zu erkennen.

Zudem benötigt das Verkehrsministerium nach eigenen Angaben noch 15 Jahre, um die Radweglücken an Landesstraßen zu schließen.³ Der LRH ist der Auffassung, dass die Lücken in 2 Jahren geschlossen sein könnten. Ein Endlosprogramm für Radwege ist nicht notwendig.

In seiner Regierungserklärung vom 18.11.2009 erklärte der Ministerpräsident, dass nicht mehr jeder Radweg gefördert werden muss. Das ist ein erster Schritt in die richtige Richtung. Denn das Land könnte jährlich 4 bis 5 Mio. € sparen, wenn es den Radwegebau zurückfährt.

¹ Statistische Berichte, Statistisches Amt für Hamburg und Schleswig-Holstein, Jahresberichte 1990, 1995, 2000 bis 2008.

² Landtagsdrucksache 16/2331.

³ Umdruck 16/4329.

3.7 **Ministerium für Arbeit, Soziales und Gesundheit**

3.7.1 **Staatliche Schule für Hörgeschädigte und staatliche Schulen für Behinderte**

(Bemerkungen 2005, Nr. 27, Bemerkungen 2008, Nr. 22)

Mit der Konzentration der Staatlichen Internatsschulen „Sehen, Hören und Sprache“ in einem Landesförderzentrum in Schleswig sind Synergieeffekte erzielbar, die die Qualität und Wirtschaftlichkeit der Beschulung verbessern. Durch eine Verlagerung der Schule für Sprachbehinderte von Wentorf nach Schleswig können jährlich Personal- und Sachausgaben von 1,2 Mio. € eingespart werden.

Das Bildungsministerium beabsichtigt nicht, die Schulen zu einem Landesförderzentrum zusammenzuführen.

Der LRH hat 2003/2004 die Staatliche Schule für Hörgeschädigte und die staatlichen Schulen für Behinderte geprüft und das Ergebnis in den Bemerkungen 2005¹ veröffentlicht.

Seit Anfang der 90er-Jahre vollzieht sich an der Schule für Hörgeschädigte ein Wandel, der zu einem erheblichen Ausbau der präventiv/kompensatorischen und integrativen Maßnahmen geführt hat. Im schulischen Bereich sind die Schülerzahlen dagegen rückläufig. Die bisherige Entwicklung der Schule wird sich fortsetzen. So werden die stationäre Beschulung und damit auch die Internatsunterbringung weiter rückläufig sein, während der präventiv/kompensatorische und integrative Bereich an Bedeutung gewinnen wird. Die Schülerzahlen und die Internatsbelegung der Staatlichen Internatsschule für Hörgeschädigte in Schleswig und der Staatlichen Internatsschule für Sprachbehinderte in Wentorf haben sich seit Jahren kontinuierlich verringert.

Der LRH hat in der Staatlichen Schule für Hörgeschädigte erhebliche freie Raumkapazitäten des Schul- und des Internatsbereichs festgestellt. Er schlug vor, mittelfristig eine landesweite Einrichtung für Kinder und Jugendliche mit Hör- und Sehschädigungen sowie Sprachbehinderungen in Schleswig zu errichten.

Der Finanzausschuss begrüßt², dass das Ministerium für Arbeit, Soziales und Gesundheit (Sozialministerium) und das Ministerium für Bildung und Kultur (Bildungsministerium) die Errichtung eines landesweiten Förderzentrums für Kinder und Jugendliche mit Hör- und Sehschädigung sowie

¹ Bemerkungen 2005 des LRH, Nr. 27.

² Landtagsdrucksache 16/355 vom 05.11.2005.

Sprachbehinderung in der Staatlichen Internatsschule in Schleswig prüfen wollen.

Da keine Fortschritte bei der Umsetzung des Vorschlags eingetreten waren, hat der LRH 2007 geprüft, ob und unter welchen Voraussetzungen ein landesweites Förderzentrum in Schleswig geschaffen werden kann.¹ Die bereits 2005 getroffenen Feststellungen haben sich bestätigt. Die Belegung ist weiterhin rückläufig. Der LRH hat deshalb seine Forderung nach Verlagerung der Schule für Sprachbehinderte von Wentorf nach Schleswig bekräftigt. Die Zusammenlegung der Staatlichen Internatsschulen „Sehen, Hören und Sprache“ in einem Landesförderzentrum in Schleswig würde nicht nur die Wirtschaftlichkeit, sondern auch die Qualität der Beschulung verbessern. Insbesondere folgende wirtschaftliche und qualitative Vorteile wären hiermit verbunden:

- Durch die Verlagerung der Schule für Sprachbehinderte von Wentorf nach Schleswig können jährlich Personal- und Sachausgaben von 1,2 Mio. € gespart werden.
- Das schulische Angebot ließe sich erweitern.
- Eine hohe Qualität der Betreuung, Pflege und Versorgung wäre gesichert.
- Die Einrichtung eines gemeinsamen Diagnostikzentrums für Sinnesgeschädigte und Sprachbehinderte würde die Möglichkeit bieten, die Kompetenz der Lehrkräfte und Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter besonders im präventiven Bereich zu vernetzen.
- Eine mittelfristige Erweiterung um zusätzliche Förderschwerpunkte könnte die Wirtschaftlichkeit verbessern.
- Werden die überregionalen Beratungs- und Förderzentren in Schleswig konzentriert, kann ein gebundenes Ganztagsangebot an mindestens drei Tagen der Woche entstehen. Das bietet die Möglichkeit, die Internatsbeschulung zu einer Ausnahme werden zu lassen. Schule, die „Lernzeit + Therapiezeit + Sozialzeit“ in einem verlässlichen Zeitrahmen anbieten kann, erzielt Synergieeffekte und handelt wirtschaftlich.
- Mit der Errichtung eines Landesförderzentrums besteht die Chance, die bestehenden Leitungsstrukturen anzupassen. Sie müssen die gesamte Bandbreite der Aufgaben eines Förderzentrums (Prävention, Integration, Unterricht im Förderzentrum) widerspiegeln.

Der Finanzausschuss hat die Empfehlung des LRH, den Standort der Staatlichen Internatsschule für Sprachbehinderte in Wentorf aus wirtschaftlichen Gründen aufzugeben, begrüßt. Er unterstützt die zeitnahe Gründung einer landesweiten Einrichtung für Kinder und Jugendliche mit

¹ Bemerkungen 2008 des LRH, Nr. 22.

Hör- und Sehschäden sowie Sprachbehinderungen unter Neugestaltung der Leitungsstruktur in Schleswig.¹

Das Bildungsministerium hat mitgeteilt, dass die Zusammenlegung mehrerer Schulen am Standort Schleswig zwar nicht zu einem Landesförderzentrum, aber zu getrennten Landeszentren Hören, Sehen und Sprache unter einem gemeinsamen Dach führen könne. Hinzu kämen weitere Förderschwerpunkte wie autistisches Verhalten und Bereiche wie die Förderung von Kindern beruflich Reisender und langfristig Kranker. Eine abschließende Entscheidung werde erst im Frühjahr 2010 erfolgen können.² Damit beabsichtigt das Bildungsministerium nicht, die Schulen zu einem Landesförderzentrum zusammenzuführen.

3.7.2 **Zuwendungsverfahren - teilweise noch fehlerhaft und unwirtschaftlich**

(Bemerkungen 2007, Nr. 29, Bemerkungen 2008, Nr. 21)

Seit 2007 hat das Sozialministerium die Zuwendungsverfahren verbessert. Die Mittel werden noch nicht in allen Bereichen wirtschaftlich und ordnungsgemäß verwendet.

Investive Förderung von Behinderteneinrichtungen

Der LRH hat bis 2006 nur einzelne Zuwendungsbereiche - z. B. die investive Förderung von Behinderteneinrichtungen - geprüft. Das Land förderte zusammen mit dem Bund und aus Mitteln der Ausgleichsabgabe Investitionen für Behinderteneinrichtungen. Der LRH hat 90 nicht abschließend geprüfte Förderverfahren aus 1989 bis 2005 ermittelt. Das Fördervolumen betrug 88,5 Mio. €.³ Hinzu kamen weitere Fälle, bei denen das Sozialministerium keine Unterlagen über den Bearbeitungsstand vorlegen konnte. Der LRH forderte das Sozialministerium auf, die Verwendungsnachweise umgehend zu prüfen.

Das Sozialministerium hat 91 Fälle abgeschlossen und einen Rückforderungsbetrag von 6,9 Mio. € realisiert. 19 Verfahren werden noch bearbeitet (Stand November 2009).

2007 hat der LRH aufgrund der gravierenden Mängel die Prüfung auf alle Zuwendungsverfahren im Sozialministerium erstreckt.⁴

¹ Landtagsdrucksache 16/2331 vom 04.12.2008.

² Siehe hierzu Umdruck 16/4423 vom 01.07.2009.

³ Bemerkungen 2007 des LRH, Nr. 29.

⁴ Bemerkungen 2008 des LRH, Nr. 21.

Querschnittsprüfung

Das Sozialministerium hat von 2002 bis 2005 4.500 Förderverfahren mit einem Volumen von 70 Mio. € bearbeitet. 90 % waren nicht ordnungsgemäß abgewickelt. Auffällig war beispielsweise die Förderung der AIDS-Hilfen und -Selbsthilfegruppen. Anträge und Verwendungsnachweise sind seit 2002 nicht geprüft worden. Die Förderakten waren unvollständig und die Verfahren wurden nicht lückenlos dokumentiert. Die Büroorganisation wies erhebliche Mängel auf.

Der Finanzausschuss rügte die fehlerhafte Bearbeitung. Er schloss sich den Feststellungen des LRH an, dass die dem Sozialministerium obliegenden Aufgaben in erheblichem Umfang vernachlässigt worden sind. Er äußerte die Erwartung, dass das Sozialministerium die Maßnahmen zur Beseitigung der Mängel fortsetzt. Bis Ende 2008 sollte das Sozialministerium über die eingeleiteten organisatorischen Maßnahmen, die Ergebnisse der Verwendungsnachweisprüfung, den Stand der abgewickelten Rückforderungen und über die entstandenen finanziellen Schäden informieren.¹

Das Sozialministerium berichtete am 22.12.2008 wie folgt:²

Die Abteilungsleitungen, die Referatsleitungen und die Sachbearbeiter würden im Zuwendungsrecht geschult. Um die Führungsverantwortung zu stärken, würden aktuelle Fragen aus den Zuwendungsverfahren in den Abteilungsleiterrunden erörtert. Im Haushaltsreferat sei eine Innenrevisorenstelle eingerichtet worden. Zudem solle ein Datenbanksystem eine rechtlich und formal korrekte Bearbeitung der Zuwendungsverfahren unterstützen.

Nachschau: Das Sozialministerium hat das Ziel noch nicht erreicht

Der LRH hat 2009 in einer Nachschau die Zuwendungen an AIDS-Hilfen und -Selbsthilfegruppen geprüft. Er hat untersucht, ob die 2007 festgestellten Mängel beseitigt sind. Das Ergebnis ist ernüchternd.

Die von den Zuwendungsempfängern vorgelegten Verwendungsnachweise erfüllen nicht die Mindestvoraussetzungen. Das Sozialministerium akzeptierte - entgegen den Bestimmungen der LHO - vereinfachte Verwendungsnachweise. Die Nachweise für 2002 bis 2006 wurden nur oberflächlich geprüft. Die Verwendungsnachweise für 2007 und 2008 hat das Sozialministerium nicht geprüft (Stand 01.09.2009). Die Zuwendungsempfänger haben im Verwendungsnachweis ihre Bestände (Rücklagen) nicht angegeben. Die Bewilligungsbescheide 2007 hat das Sozialministe-

¹ Landtagsdrucksache 16/2331, S. 8.

² Umdruck 16/3786.

rium erst im Dezember des Jahres erlassen, nachdem bereits drei Viertel der Fördermittel ohne bestandskräftigen Bescheid ausgezahlt waren. 2008 zahlte das Sozialministerium die Fördermittel vollständig vor Erlass der Bewilligungsbescheide aus. Die Bescheide erstellte es erst im Februar 2009. Zu diesem Zeitpunkt hatten Zuwendungsempfänger bereits Verwendungsnachweise vorgelegt.

Das Sozialministerium hat 2007 begonnen, die Zuwendungsverfahren zu verbessern. Wie das Beispiel AIDS-Hilfen und -Selbsthilfegruppen zeigt, muss es seine Anstrengungen fortsetzen.

In seiner Stellungnahme vom November 2009 hat das Sozialministerium mitgeteilt, dass es bemüht sei, die Mängel in vollem Umfang bis Ende 2009 abzustellen. Für die Zukunft gelte es vor allem, weitere qualitative Verbesserungen der Antrags- und Verwendungsnachweisprüfung sowie der Auswertung des Förderverfahrens herbeizuführen.

3.8 Juristische Personen des öffentlichen und privaten Rechts

3.8.1 Datenschutz in Schleswig-Holstein: Pflicht oder Kür?

(Bemerkungen 2006, Nr. 34, Ergebnisbericht 2008, Nr. 3.8.1)

Das Unabhängige Landeszentrum für Datenschutz muss sich auf seine Pflichtaufgaben konzentrieren und so Personal und Kosten einsparen. Die Fraktionen des Schleswig-Holsteinischen Landtages sind dem bisher nicht gefolgt.

Durch das Landesdatenschutzgesetz vom 09.02.2000¹ wurden die Aufgaben des Unabhängigen Landeszentrums für Datenschutz (ULD) um Serviceaufgaben wie Auditierungs- und Gütesiegelverfahren erweitert. Dafür benötigte das ULD zusätzliches Personal. Der LRH hatte 2006 deshalb vorgeschlagen, das ULD solle sich wegen der Finanzlage des Landes auf seine Pflichtaufgaben konzentrieren.

Der Landtag hatte daraufhin im Oktober 2006 beschlossen: Die Fraktionen sollten mit Blick auf die Haushaltslage des Landes und die herausragende Bedeutung des Datenschutzes beraten, welche Aufgaben dem ULD künftig gesetzlich zugewiesen werden sollen.² Seitdem haben die Fraktionen keine Entscheidung getroffen.

Vielmehr haben fast alle Fraktionen nach der Neuwahl des Landtages am 27.09.2009 betont, der Datenschutz in Schleswig-Holstein müsse wegen seiner überregionalen Bedeutung gestärkt werden. Der LRH vermisst dabei den Blick auf die unverändert katastrophale Haushaltslage. Das Land kann es sich nicht leisten, das ULD personell noch zu verstärken. Im Gegenteil: Auch das ULD muss mit Personalabbau zur Sanierung des Landeshaushalts beitragen.

Kiel, den 16. Februar 2010

Landesrechnungshof Schleswig-Holstein

Dr. Aloys Altmann

Aike Dopp

Dr. Ulrich Eggeling

Dr. Gaby Schäfer

Claus Asmussen

¹ GVOBl. Schl.-H. S. 169.

² Landtagsdrucksache 16/994, S. 15. Beschluss des Schleswig-Holsteinischen Landtages, 41. Sitzung am 12.10.2006, Plenarprotokoll S. 2988.