



Bemerkungen 2002

des

Landesrechnungshofs

Schleswig-Holstein

mit Bericht zur

Landeshaushaltsrechnung 2000

Kiel, den 6. März 2002

Inhaltsverzeichnis

	Seite
Einleitung	
1. Allgemeines	9
2. Entlastung des LRH	11
3. Auswirkungen der Prüfungstätigkeit des LRH	11
4. Besondere Prüfungsfälle und Sonderberichte	11
5. Diätenkommission des Schleswig-Holsteinischen Landtags	16
Bericht zur Landeshaushaltsrechnung	
6. Entlastung der Landesregierung für das Haushaltsjahr 1999	19
7. Abschluss der Haushaltsrechnung 2000	19
8. Feststellungen zur Haushaltsrechnung 2000	25
9. Aktuelle Haushaltslage des Landes	54
10. Auswahl und Vergabe eines Mittelbewirtschaftungs- und Kostenrechnungssystems für die Landesverwaltung	85
Reformvorhaben der Landesregierung	
11. Landesamt für soziale Dienste	107
12. Behördenstrukturreform	117
Innenministerium	
13. Vorzeitige Zuruhesetzung von Beamtinnen und Beamten des Landes Schleswig-Holstein wegen Dienstunfähigkeit - Nachschau -	125
14. Heilfürsorge der Polizeivollzugsbeamtinnen und -beamten	138
15. Entwicklungsmaßnahme der Stadt Norderstedt	151
16. Wohnungsbauförderung; Pilotprogramm „Einkommensorientierte Förderung“	163
17. Beschaffungen im Bereich Brandschutz	166
18. Energieeinsparung in öffentlichen Liegenschaften (Kommunen)	177
19. Aufsicht über den Sparkassen- und Giroverband für Schleswig-Holstein	186
Ministerium für Finanzen und Energie	
20. Personalplanung und Personaleinsatz in der Steuerverwaltung	192
21. Privat finanzierte Bauvorhaben	200
Ministerium für Wirtschaft, Technologie und Verkehr	
22. Schornsteinfegerwesen	214
23. Schleswig-Holsteinische Seemannsschule	222
24. Erschließung von Gewerbegebieten	232
Ministerium für Bildung, Wissenschaft, Forschung und Kultur	
25. Einsatz der Informations- und Kommunikationstechnik an schleswig-holsteinischen Schulen	238
26. Schulentwicklung, Schulorganisation und Unterrichtsversorgung der öffentlichen berufsbildenden Schulen	254
27. Theologische Fakultät der Christian-Albrechts-Universität zu Kiel	269
28. Institut für schleswig-holsteinische Zeit- und Regionalgeschichte	275
29. Kunsthalle zu Kiel der Christian-Albrechts-Universität	286

	Seite
Ministerium für Arbeit, Soziales, Gesundheit und Verbraucherschutz	
30. Auswirkungen der rechtlichen Verselbstständigung der Fachkliniken	295
31. Arbeitsmarktpolitische Maßnahmen - Abwicklung - Ausschreibungsverfahren, Vergabe und finanzwirtschaftliche Auswirkungen	304
32. Förderung eines Kreisverbands der freien Wohlfahrtspflege	315
33. Zuwendungen für Baumaßnahmen an Pflegeheimen	325
Ministerium für ländliche Räume, Landesplanung, Landwirtschaft und Tourismus	
34. Pflanzenschutz	335
Ministerium für Justiz, Frauen, Jugend und Familie	
35. Kostenentwicklung in Betreuungssachen	343
Ministerium für Umwelt, Natur und Forsten	
36. Altlasten	352
37. Ländliche Wasserversorgungsanlagen	359
38. Nationalparkamt und Nationalparkservice	366
39. Forstorganisation	379
Rundfunkangelegenheiten	
40. Norddeutscher Rundfunk	386

Abkürzungsverzeichnis

LRH	Landesrechnungshof Schleswig-Holstein
Bildungsministerium	Ministerium für Bildung, Wissenschaft, Forschung und Kultur
Wissenschaftsministerium	
Finanzministerium	Ministerium für Finanzen und Energie
Justizministerium	Ministerium für Justiz, Frauen, Jugend und Familie
Ministerium für ländliche Räume	Ministerium für ländliche Räume, Landesplanung, Landwirtschaft und Tourismus
Sozialministerium	Ministerium für Arbeit, Soziales, Gesundheit und Verbraucherschutz
Umweltministerium	Ministerium für Umwelt, Natur und Forsten
Wirtschaftsministerium	Ministerium für Wirtschaft, Technologie und Verkehr
ALR / ÄLR	Amt / Ämter für ländliche Räume
Amtsbl. Schl.-H.	Amtsblatt Schleswig-Holstein
ANBest-P	Allgemeine Nebenbestimmungen für Zuwendungen zur Projektförderung
AO	Abgabenordnung
AVBWasserV	Verordnung über Allgemeine Bedingungen für die Versorgung mit Wasser
AW	Arbeitswerte
BAG	Behördenstrukturanpassungsgesetz
BAG	Bundesarbeitsgericht
BAGE	Bundesarbeitsgerichtsentscheid
BAKred	Bundesaufsichtsamt für Kreditwesen
BBodSchG	Bundes-Bodenschutzgesetz
BBodSchV	Bundes-Bodenschutz- und Altlastenverordnung
BErzGG	Bundeserziehungsgeldgesetz
BesGr.	Besoldungsgruppe
BEZ	Bundesergänzungszuweisung
BfA	Bundesversicherungsanstalt für Angestellte
BFS	Berufsfachschule
BGB	Bürgerliches Gesetzbuch
BGBI.	Bundesgesetzblatt
BImSchG	Bundesimmissionsschutzgesetz
BImSchV	Bundesimmissionsschutzverordnung
BIP	Bruttoinlandsprodukt
BIS	Besucherinformationssystem
BOS	Berufsoberschule
BrSchG	Brandschutzgesetz
BRT / BRZ	Bruttoregistertonne / Bruttoraumzahl
BSHG	Bundessozialhilfegesetz
BStBl.	Bundessteuerblatt
BVerwGE	Bundesverwaltungsgerichtsentscheid
BZSchfM	Bezirksschornsteinfegermeister
CAU	Christian-Albrechts-Universität zu Kiel
DIN	Deutsche Industrie-Norm
dMB	dezentrale Mittelbewirtschaftung

DZ	Datenzentrale Schleswig-Holstein
EnEV	Energieeinsparungsverordnung
Epl.	Einzelplan
ESF	Europäischer Sozialfonds
EWf	Erziehungswissenschaftliche Fakultät
FG / FOS / FS	Fachgymnasium / Fachoberschule / Fachschule
FHH	Freie und Hansestadt Hamburg
FKIG	Fachklinikgesetz
FN	Fußnote
GA	Gemeinschaftsaufgabe
GdB	Grad der Behinderung
GEI	Gesellschaft für Elektronische Informationsverarbeitung mbH
GG	Grundgesetz
GGM	Grundstücksgesellschaft Metallhüttengelände
GKK	Gemeinschaftskraftwerk Kiel
GKV	Gesetzliche Krankenversicherung
GMSH	Gebäudemanagement Schleswig-Holstein
GMSH-G	Gesetz über die Errichtung der Gebäudemanagement Schleswig-Holstein
Gr. / HGr. / OGr.	Gruppe / Hauptgruppe / Obergruppe
GVB	Gesellschaft zur Verwaltung und Finanzierung von Beteiligungen
GVOBl. Schl.-H.	Gesetz- und Verordnungsblatt Schleswig-Holstein
GWB	Gesetz gegen Wettbewerbsbeschränkungen
HBFG	Hochschulbauförderungsgesetz
HeimMindBauV	Heimmindestbauverordnung
HG / HGrG	Haushaltsgesetz / Haushaltsgrundsätzegesetz
HGrG	Haushaltsgrundsätzegesetz
HH / HHJ	Haushalt / Haushaltsjahr
HKR	Haushalts-, Kassen- und Rechnungswesen
HNF	Hauptnutzfläche
HOAI	Honorarordnung für Architekten und Ingenieure
HSG	Hochschulgesetz
HSP	Hochschulsonderprogramm
HTH	Holstentorhalle
HuPF	Herstellungs- und Prüfbeschreibung für eine universelle Feuerweherschutzkleidung
HwO	Handwerksordnung
IB	Investitionsbank Schleswig-Holstein, Zentralbereich der Landesbank Schleswig-Holstein Girozentrale
IT	Informationstechnik
IZRG	Institut für schleswig-holsteinische Zeit- und Regionalgeschichte
KEF	Kommission zur Ermittlung des Finanzbedarfs der Rundfunkanstalten
KiTaG	Kindertagesstättengesetz

KLR	Kosten- und Leistungsrechnung
KMK	Kultusministerkonferenz
KOV	Kriegsopferversorgung
KV	Kirchenvertrag
kw	künftig wegfallend
KWG	Gesetz über das Kreditwesen
kWh	Kilowattstunde
LANU	Landesamt für Natur und Umwelt
LAsD	Landesamt für soziale Dienste
LAsDVO	Landesverordnung über die Errichtung des Landesamts für soziale Dienste des Landes Schleswig-Holstein und zur Änderung von Rechtsvorschriften
LBG	Landesbeamten-gesetz
LBK	Landesbezirkskasse Kiel
LBodSchG	Landesbodenschutz- und Altlastengesetz
LEG	Landesentwicklungsgesellschaft mbH Schleswig-Holstein
LFA	Länderfinanzausgleich
LGA	Landesamt für Gesundheit und Arbeitssicherheit
LGAVO	Landesverordnung über die Errichtung des Landesamts für Gesundheit und Arbeitssicherheit des Landes Schleswig-Holstein und zur Änderung von Rechtsvorschriften
LHO	Landeshaushaltsordnung
LIT	Landesamt für Informationstechnik in Hamburg
LNatSchG	Landesnatur-schutzgesetz
LPflegeG	Landespflegegesetz
LPflegeGVO	Landespflegegesetzverordnung
LSG	Leitstelle Gesundheit
LV	Verfassung des Landes Schleswig-Holstein
LVS	Lehrverpflichtungsstunden
LVVO	Lehrverpflichtungsverordnung
LVwG	Landesverwaltungsgesetz
m. D. / g. D. / h. D.	mittlerer Dienst / gehobener Dienst / höherer Dienst
MDR	Mitteldeutscher Rundfunk
MEGA	Reorganisation und Einsatz der Informationstechnik bei den Gerichten - Mehrländer-Gerichts-Automation
MG	Maßnahmegruppe
MW	Megawatt
NDR-StV	Staatsvertrag über den Norddeutschen Rundfunk
NEK	Nordelbische Kirche
NPA / NPG	Nationalparkamt / Nationalparkgesetz
NPS	NationalparkService gGmbH
OFD	Oberfinanzdirektion Kiel
OLG	Oberlandesgericht
PflSchG	Pflanzenschutzgesetz
PH	Pädagogische Hochschule
PVA	Polizeiverwaltungsamt

RBBau	Richtlinien für die Durchführung von Bauaufgaben des Bundes
RBZ	Regionale Berufsbildungszentren
Rdnr.	Randnummer
RGBl.	Reichsgesetzblatt
RRG	Rentenreformgesetz
RSTO	Richtlinie für die Standardisierung des Oberbaus
RStV	Rundfunkstaatsvertrag
SAP	Systeme, Anwendungen, Produkte in der Datenverarbeitung
SchBesV	Schiffsbesetzungsverordnung
SchfG	Schornsteinfegergesetz
SchulG	Schulgesetz
SchwbgG	Schwerbehindertengesetz
SGB	Sozialgesetzbuch
SHGT	Schleswig-Holsteinischer Gemeindetag
SHS	Schleswig-Holsteinische Seemannsschule
SMAusbV	Schiffsmechaniker-Ausbildungsverordnung
SpkG	Sparkassengesetz
StUA / StUÄ	Staatliches Umweltamt / Staatliche Umweltämter
T€	Tausend Euro
TG	Titelgruppe
TOP	Tagesordnungspunkt
UB	Universitätsbibliothek
VBL	Versorgungsanstalt des Bundes und der Länder
VDI	Verein Deutscher Ingenieure
VE	Verpflichtungsermächtigung
VergGr.	Vergütungsgruppe
VersV	Versorgungsvereinbarung
VFHS	Verwaltungsfachhochschule
v. H.	vom Hundert
VOB / VOF / VOL	Verdingungsordnung für Bauleistungen / Verdingungsordnung für freiberufliche Leistungen / Verdingungsordnung für Leistungen
VOSch	Verordnung über das Schornsteinfegerwesen
VTV	Versorgungstarifvertrag
VV	Verwaltungsvorschriften
VV-K	Verwaltungsvorschriften für Zuwendungen zur Projektförderung an Gemeinden, Kreise, Ämter und Zweckverbände (kommunale Körperschaften)
VwKostG	Verwaltungskostengesetz
WoBauG	Wohnungsbaugesetz
WS	Wintersemester
WVU	Wasserversorgungsunternehmen
ZBau	Baufachliche Ergänzungsbestimmungen
ZBfA	Zentrale Beschaffungsstelle für Arzneimittel der Landespolizei

Einleitung

1. Allgemeines

1.1 Bedeutung und Inhalt der Bemerkungen

Nach Art. 56 Abs. 5 der Landesverfassung (LV) hat der Landesrechnungshof Schleswig-Holstein (LRH) das Ergebnis seiner Prüfungen jährlich gleichzeitig dem Landtag und der Landesregierung zu übermitteln.

Auf diese Informationen des unabhängigen Verfassungsorgans LRH ist insbesondere der Landtag angewiesen. Die Bemerkungen bilden neben der Haushaltsrechnung des Ministeriums für Finanzen und Energie und dem (jeweils zusammen mit den Bemerkungen veröffentlichten) Bericht des LRH zur Haushaltsrechnung die Grundlage für die Entscheidung des Parlaments über die Entlastung der Landesregierung (Art. 55 Abs. 2 LV).

Da sich die Bemerkungen nicht auf ein bestimmtes Haushaltsjahr beziehen (§ 97 Abs. 3 LHO), berichtet der LRH in den Bemerkungen überwiegend über aktuelle Prüfungsergebnisse, um dem Landtag Gelegenheit zu geben, rechtzeitig Konsequenzen aus finanzwirksamen Vorfällen zu ziehen.

1.2 Zusammensetzung des Senats

Über den Inhalt der Bemerkungen entscheiden die Mitglieder des LRH kollegial als Senat. Den Vorsitz im Senat führt der Präsident. Der Senat des LRH war im Zeitpunkt der Beschlussfassung über die Bemerkungen 2002 wie folgt besetzt:

Präsident	Dr. Gernot Korthals
Vizepräsident	Klaus Qualen
Ministerialdirigentin	Elke Siebenbaum
Ministerialdirigent	Dr. Ulrich Eggeling
Ministerialdirigent	Claus Asmussen
Ministerialdirigent	Dieter Pättschke

1.3 Prüfungsverfahren

Das Prüfungsverfahren gliedert sich in verschiedene Arbeitsphasen; es beginnt mit der Arbeitsplanung und endet mit der Mitteilung des Prüfungsergebnisses an die zuständige Stelle (§ 96 LHO) und der anschließenden Erwidern und Erörterung des Prüfungsergebnisses bzw. mit dem als „Bemerkungen“ bezeichneten Bericht an den Landtag (§ 97 LHO).

Die Bemerkungen enthalten das zusammengefasste Prüfungsergebnis. Die Entwürfe der Bemerkungsbeiträge sind den zuständigen Ministerien jeweils zuvor zur Stellungnahme zugeleitet worden. Falls Ergänzungen zu den Sachverhalten oder abweichende Auffassungen vorgetragen worden sind, kommt dies in den Bemerkungen zum Ausdruck.

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

Der LRH ist ein unabhängiges Verfassungsorgan. Seine Mitglieder genießen den Schutz richterlicher Unabhängigkeit. Einflussnahmen und Einwirkungen auf seine Tätigkeit durch Parlament oder Regierung sind mit Art. 57 Abs. 1 S. 2 LV unvereinbar. Der LRH ist berechtigt, eigenverantwortlich und unabhängig von Dritten die Öffentlichkeit und die Presse über seine Prüfungsergebnisse zu informieren. Der Zugang des LRH zur Öffentlichkeit ist ein wichtiges Element des demokratischen Staatsgefüges. Der LRH wird sich gegen Versuche, seine Arbeit zu behindern, mit allem Nachdruck zur Wehr setzen.

1.4 **Euroumstellung**

Mit der Einführung des Euro zum 1.1.2002 hat der LRH in seinen Veröffentlichungen die Darstellung von Währungsangaben umgestellt. Beträge und Vergleichslinien werden in Euro ausgewiesen. Soweit sich Aussagen auf Prüfungsfeststellungen aus Vorjahren beziehen, werden diese zur besseren Vergleichbarkeit mit den Unterlagen der Verwaltung zusätzlich in DM ausgewiesen. Bei der Umrechnung von DM-Beträgen in Euro-Beträge kann es gelegentlich zu geringfügigen Rundungsdifferenzen kommen. Die Feststellungen des LRH zur Haushaltsrechnung 2000 werden abweichend jedoch in DM ausgedrückt, da auch die vom Finanzminister vorgelegte Haushaltsrechnung und Vermögensübersicht für das Haushaltsjahr 2000¹ DM-Beträge verwendet.

¹ Landtagsdrucksache 15/1372 vom 8.11.2001.

2. Entlastung des LRH

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

Der Landtag hat dem LRH nach vorhergehender Prüfung der Rechnungsunterlagen am 13.7.2001 einstimmig Entlastung für das Haushaltsjahr 1999 erteilt¹.

3. Auswirkungen der Prüfungstätigkeit des LRH

Mit dem **Ergebnisbericht 2000** hat der LRH erstmals einen umfassenden Überblick darüber gegeben, was aus den Bemerkungen, Sonderberichten und bedeutsamen Prüfungen wurde, die er insbesondere in den Jahren 1998 und 1999 dem Landtag, der Landesregierung und der Öffentlichkeit vorgestellt hatte. Der Bericht hat gezeigt, dass die Umsetzungsquote der Vorschläge des LRH erfreulich hoch ist, wenn auch viele der Empfehlungen erst nach zunächst ablehnender Haltung mit zeitlichem Abstand akzeptiert werden.

Eine zeitnah geführte Diskussion über die Konsequenzen, die aus den Prüfungsfeststellungen des LRH zu ziehen sind, ist angesichts der leeren öffentlichen Kassen und der erforderlichen Verschlankung der öffentlichen Verwaltung wichtiger denn je.

Der LRH beabsichtigt, einen **zweiten Ergebnisbericht im Jahr 2002** vorzulegen.

4. Besondere Prüfungsfälle und Sonderberichte

4.1 Besondere Prüfungsfälle

4.1.1 **Stellungnahme zur Teilprivatisierung der LEG Landesentwicklungsgesellschaft**

Aus seinem Beteiligungsbestand hat das Land gemeinsam mit der Investitionsbank Schleswig-Holstein, Zentralbereich der Landesbank Schleswig-Holstein Girozentrale 49,9,% der Anteile an der LEG Landesentwicklungsgesellschaft (LEG) an einen privaten Erwerber zu einem Gesamtkaufpreis in Höhe von 110 Mio. € (216 Mio. DM) veräußert. Der LRH hat auf Bitte des Finanzausschusses mit Schreiben vom 25.6.2001 zu der Veräußerung Stellung genommen. Seine Bewertungen lauten zusammenfassend wie folgt:

¹ Plenarprotokoll 15/37, S. 2809.

Die mit der Aufnahme des neuen Gesellschafters beabsichtigte Änderung des Unternehmensgegenstands stellt eine Verschiebung der Gewichtung der bisher vorrangig von der Geschäftsführung zu berücksichtigenden spezifischen Belange und wichtigen Interessen des Landes, wie sie sich insbesondere aus § 10 a Landesplanungsgesetz Schleswig-Holstein¹ ableiten lassen, zugunsten des Primats des Wettbewerbsgeschäfts und der Renditeorientierung dar. Nach der Ausgestaltung der Verträge kann das Land zukünftig die LEG als Instrument der Landesentwicklung nur im Konsens mit dem Investor einsetzen. Mit der faktischen Aufgabe der Unternehmensführerschaft des Landes stellt sich die Frage nach einem weiteren Rückzug des Landes.

Bei einer Bewertung des Gesamterlöses in Höhe von 110 Mio. € (216 Mio. DM) ist zwischen dem Unternehmenswert und der Veräußerung der anteiligen Gewinnbezugsrechte des Landes für die Jahre 2001 bis 2008 zu differenzieren. Der Unternehmenswert wird mit einem Abschlag in Höhe von 25 % wegen der Mehrheitsbeteiligung (Unternehmensführerschaft) des Landes begründet, dessen Berechtigung nach Ansicht des LRH wegen des vertraglich festgelegten Konsensprinzips infrage zu stellen ist. Die Höhe des Unternehmenswertes wird zusätzlich durch die Finanzierung der im Jahre 1998 vorgenommenen Sonderausschüttung in Höhe von 128 Mio. € (250 Mio. DM) an das Land belastet.

Um ein bestmögliches Ergebnis bei der Veräußerung von Anteilen an der LEG zu erzielen, hat der LRH folgende Alternativen vorgeschlagen:

- Vollständige Veräußerung der LEG-Anteile zum jetzigen Zeitpunkt oder
- Verschiebung der vollständigen Veräußerung auf einen Zeitpunkt nach Abbau der aus der Sonderausschüttung resultierenden Finanzierungsbelastung und damit Realisierung eines höheren Unternehmenswertes. Die dann inzwischen aufgelaufenen Gewinnbezugsrechte werden den Gesamterlös entsprechend erhöhen.

4.1.2 Prüfung der Landesbank Schleswig-Holstein Girozentrale

Der LRH hat die Landesbank Schleswig-Holstein Girozentrale (Landesbank), insbesondere die Anforderungen an die künftige Kapitalausstattung der Landesbank und die damit verbundenen rechtlichen und organisatorischen Fragen sowie die „Eigentümeraufsicht“ und die Staatsaufsicht des Landes über die Landesbank geprüft. Zur Unterstützung seiner Prüfung hat der LRH eine Wirtschaftsprüfungsgesellschaft hinzugezogen, die ein

¹ Gesetz über die Landesplanung (Landesplanungsgesetz) i. d. F. vom 10.2.1996, GVOBl. Schl.-H. S. 232, zuletzt geändert durch Landesverordnung zur Anpassung von Rechtsvorschriften an geänderte Zuständigkeiten der obersten Landesbehörden und geänderte Ressortbezeichnungen vom 13.2.2001, GVOBl. Schl.-H. S. 34.

Gutachten zu Fragen des Eigenkapitals und einer Strukturreform der Landesbank erstellt hat.

Da den Ausführungen auch vertrauliche Unternehmensdaten zugrunde liegen, hat der LRH von einer Darstellung seiner wesentlichen Ergebnisse in den Bemerkungen 2002 abgesehen. Der LRH erwartet, dass seine Vorschläge bzw. Erkenntnisse in dem Konzept der Landesregierung zur anstehenden Umstrukturierung der Landesbank Berücksichtigung finden.

4.1.3 **Stellungnahme zum Haushaltsentwurf 2002**

Der LRH hat am 19.10.2001 im Rahmen seiner Beratungsfunktion dem Finanzausschuss eine Analyse des **Haushaltsentwurfs 2002** und der Finanzlage des Landes vorgelegt¹. Zu der unverändert prekären Finanzlage kommen 2002 zusätzliche finanzielle Belastungen durch die Steuerreform, die Rentenreform, die Erhöhung des Kindergeldes und aus den Terroranschlägen vom 11.9.2001 in den USA. Trotz der außerordentlich schwierigen Rahmenbedingungen hat die Landesregierung einen knapp ausgeglichenen Haushalt vorgelegt - allerdings mit einer Neuverschuldung von über 500 Mio. €.

Primäres Ziel der Landesregierung muss nach Auffassung des LRH eine nachhaltige Konsolidierung der Landesfinanzen bleiben. Die geplanten Sparmaßnahmen des Landes werden ausdrücklich unterstützt. Die mehrfach vom LRH geforderte Trendwende verbunden vor allem mit einer Kürzung des Gesamtausgabevolumens sowie einer spürbaren Reduzierung der jährlichen Neuverschuldung wird jedoch auch im Haushaltsentwurf 2002 wieder nicht erreicht. Das Land gibt nach wie vor mehr Geld aus als es einnimmt.

In seiner Sitzung am 8.11.2001 hat der Finanzausschuss die beratende Stellungnahme des LRH zur Kenntnis genommen.

4.1.4 **Effizienz richterlicher Tätigkeit**

Bereits in seinen Bemerkungen 2001² hat der LRH angekündigt, eine Untersuchung zur Effizienz richterlicher Tätigkeit durchzuführen und in einem ersten Schritt die Dauer der Gerichtsverfahren zu überprüfen.

Gemeinsame Absicht aller Beteiligten ist es, in Zeiten knapper werdender Haushaltsmittel die Effizienz und Effektivität der richterlichen Tätigkeit zu verbessern. Der LRH möchte mit der geplanten Untersuchung einen Beitrag zur Bewältigung dieser Herausforderung leisten.

Schon im Vorfeld des Untersuchungsvorhabens hat der LRH mit dem Ministerium für Justiz, Frauen, Jugend und Familie (Justizministerium) und

¹ Umdruck 15/1541 vom 19.10.2001.

² Vgl. Bemerkungen 2001 des LRH, Nr. 5.

Vertretern des Hauptrichterrats und der Richterverbände Gespräche geführt, um im Rahmen eines partnerschaftlichen Dialogs Untersuchungsansätze und -methoden herauszuarbeiten, die einerseits den besonderen, von der Verfassung gewährten Spielräumen der richterlichen Unabhängigkeit angemessen Rechnung tragen und andererseits zugleich einen erkennbaren Beitrag dazu leisten, vielfach beklagte Defizite in der Justiz zu beseitigen und ihre Qualität insgesamt zu verbessern.

Der LRH hat für das geplante Untersuchungsvorhaben nicht nur von der Landesregierung, sondern auch durch den Schleswig-Holsteinischen Landtag breite Zustimmung erhalten. Der **Finanzausschuss** hat in seiner Beschlussempfehlung vom 5.7.2001¹ die Absicht des LRH begrüßt, in den kommenden Jahren die Effizienz richterlicher Tätigkeit in ausgewählten Bereichen zu untersuchen. Er hat seine Überzeugung bekundet, dass eine derartige Untersuchung unter Beachtung der richterlichen Unabhängigkeit einen Beitrag dazu leisten kann, die Effizienz der Justiz zu optimieren und seiner Erwartung Ausdruck verliehen, dass das Justizministerium den LRH bei seinem Untersuchungsvorhaben unterstützen werde.

Nach zahlreichen Gesprächen mit den Beteiligten wurde verabredet, dass die Vertreter der organisierten Richterschaft in Zusammenarbeit mit dem Justizministerium eine Stellungnahme zu dem Konzept des LRH mit dem Ziel einer gemeinsamen Untersuchung erarbeiten. Sollte danach ein gemeinsamer Prüfungsansatz gefunden werden, so würde der LRH in Abstimmung mit den Vertretern des Hauptrichterrats, der Richterverbände und des Justizministeriums im April 2002 eine gemeinsame Untersuchung ausgewählter Bereiche der ordentlichen Gerichtsbarkeit beginnen.

Anderenfalls wird der LRH stattdessen eine Prüfung der Haushalts- und Wirtschaftsführung der Verwaltungsgerichtsbarkeit durchführen.

4.2 **Sonderberichte**

4.2.1 **Maßnahmen zur Deckung des Personalbedarfs an öffentlichen Schulen**

Der LRH hat angesichts der anhaltenden Diskussion über die Deckung des zukünftigen Lehrerbedarfs einen Sonderbericht über **Maßnahmen zur Deckung des Personalbedarfs an öffentlichen Schulen** zum Schuljahresbeginn 2001/02 veröffentlicht.

Bis zum Schuljahr 2009/10 werden etwa 40 % aller Lehrkräfte an öffentlichen Schulen in den Ruhestand treten. Aufgrund der gleichzeitig steigenden Schülerzahlen an den allgemein bildenden und berufsbildenden Schulen werden bis zum Schuljahr 2009/10 insgesamt rd. 9.700 Lehrkräfte be-

¹ Landtagsdrucksache 15/1048 vom 5.7.2001.

nötigt, um den Stand der Unterrichtsversorgung des Schuljahres 1999/2000 zu gewährleisten.

Besonders bei den Grund- und Hauptschulen und den berufsbildenden Schulen wird der Lehrernachwuchs nicht mehr in ausreichendem Maße zur Verfügung stehen.

Nur wenn es durch einschneidende Maßnahmen gelingt, das Angebot an Lehrkräften zu erhöhen und den Einstellungsbedarf durch mehr Wirtschaftlichkeit des Lehrereinsatzes im Rahmen der Schulorganisation zu begrenzen, könnte der Stand der Unterrichtsversorgung gehalten werden. Zu diesen Maßnahmen gehören die Verkürzung der Studienzeiten und der Vorbereitungsdienste, Bemühungen zur Zurückführung von Teilzeitbeschäftigungen sowie die Verringerung von Abordnungen, Freistellungen und Beurlaubungen. Das Ministerium für Bildung, Wissenschaft, Forschung und Kultur (Bildungsministerium) stimmte den Ergebnissen des LRH bezüglich der Entwicklung des künftigen Lehrerbedarfs sowie den Maßnahmen zur Deckung des Personalbedarfs grundsätzlich zu.

Eine parlamentarische Behandlung des Sonderberichts hat bisher noch nicht stattgefunden. Das Bildungsministerium hat bereits angekündigt zu prüfen, ob einzelne Haupt- und Realschulen in der jetzigen Größe weiter betrieben werden können.¹ Die Überprüfung von Schulstandorten könnte zu einem wirtschaftlicheren Einsatz von Lehrkräften führen.

4.2.2 **Kommunalbericht 2001**

Neben den jährlichen Bemerkungen hat der LRH mit dem **Kommunalbericht 2001** nach 1999 einen **zweiten gesonderten Bericht** über seine vielfältigen Prüfungstätigkeiten im kommunalen Bereich und seine gewonnenen Erkenntnisse von übergeordneter und allgemeiner Bedeutung veröffentlicht.

Außer einer Fortschreibung der **Analyse der Finanzsituation** derjenigen Kommunen, die der unmittelbaren Prüfung durch den LRH unterliegen (Kreise, kreisfreie Städte, kreisangehörige Städte über 20.000 Einwohner) und weiteren Beiträgen aus den vielfältigen Aufgabenbereichen der Kommunen befasst sich der Bericht auch mit speziellen Problembereichen, die im Zusammenhang mit der zunehmenden **Ausgliederung von Aufgaben** aus den kommunalen Haushalten entstehen und die einer Lösung bedürfen.

Besondere Aufmerksamkeit im kommunalen Bereich hat der Beitrag der gegenseitigen Kostenbeteiligung zwischen Land und Kommunen bei der Sozialhilfe - dem sog. **Quotalen System** - gefunden, bei dem der LRH Erörterungsbedarf zwischen Land und Kommunen sieht; der erforderliche Dialog ist inzwischen eingeleitet worden.

¹ Pressemitteilung der Landesregierung vom 5.3.2002.

Der Kommunalbericht enthält auch 2 **Beiträge aus dem kreisangehörigen Gemeindebereich**; damit ist eine Anregung der Arbeitsgemeinschaft der kommunalen Landesverbände zum Kommunalbericht 1999 aufgegriffen worden. Diese Zusammenarbeit mit den Gemeindeprüfungsämtern der Kreise soll weiter ausgebaut werden.

Abgerundet wird der Kommunalbericht durch einen **Ausblick** auf einige aktuelle kommunalrelevante Bereiche wie die Fortschreibung des kommunalen Verfassungsrechts, den kommunalen Finanzausgleich und die Stadt-Umland-Problematik.

Der Kommunalbericht 2001 ist - wie sein Vorgänger 1999 - insgesamt auf ein breites Interesse gestoßen.

5. **Diätenkommission des Schleswig-Holsteinischen Landtags**

Der Präsident des Schleswig-Holsteinischen Landtags hatte nach der Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts vom 21.7.2000 (2 BvH 3/91), der Thüringer Landtag habe den Kreis der Abgeordneten mit Funktionszulagen deutlich einzugrenzen, im Januar 2001 eine Diätenkommission damit beauftragt, unter Berücksichtigung dieser Entscheidung die Abgeordnetenentschädigung in Schleswig-Holstein umfassend zu überprüfen. Der LRH hat in Zusammenarbeit mit dem Wissenschaftlichen Dienst der Landtagsverwaltung maßgeblich an den Empfehlungen der Kommission, der der Präsident des LRH als stellvertretender Vorsitzender angehörte, mitgewirkt.

Das bisherige System der Abgeordnetenentschädigung war nicht nur in Schleswig-Holstein dringend überarbeitungsbedürftig. Durch die zahlreichen Extraleistungen und steuerfreien Pauschalen, die die Abgeordneten der deutschen Parlamente neben ihrer steuerpflichtigen Entschädigung erhalten, ist ein Entschädigungssystem entstanden, in dem sich nur noch Experten einigermaßen zurechtfinden. Darüber hinaus belasten die stetig anwachsenden Ausgaben für die Altersversorgung der Abgeordneten die öffentlichen Haushalte in einem kaum noch vertretbaren Ausmaß.

Die Diätenkommission hat mit ihren Empfehlungen ein Gesamtkonzept vorgestellt, das die Entschädigungszahlungen an Abgeordnete transparenter macht und eine Vergleichbarkeit dieser Einkünfte mit denen der übrigen Steuerbürger ermöglicht. Bislang steuerfrei gewährte Leistungen werden auf das unabweisbare Maß zurückgeführt. Eine weitere Neuerung ist der Vorschlag der Kommission, den Abgeordneten die Vorsorgeaufwendungen für Krankheit und Alter selbst aufzuerlegen.

Im Einzelnen hat die Kommission folgende Änderungen vorgeschlagen:

- Die Kostenpauschale (§ 9 AbgG¹), das Tagegeld (§ 11 AbgG) und die Fahrkostenerstattung für Fahrten zwischen Wohnsitz und Landtag sollten entfallen und stattdessen die mandatsbedingten Aufwendungen steuerlich als Werbungskosten i. S. des § 9 Einkommensteuergesetz geltend gemacht werden können.
- Die Höhe der Entschädigung sollte sich u. a. an den Gehältern von Bürgerinnen und Bürgern in vergleichbar bedeutenden Funktionen anderer Berufe orientieren (z. B. Geschäftsführer eines mittelständischen Unternehmens in Schleswig-Holstein oder Professor der Besoldungsgruppe C 3) und daher die Richterbesoldungsgruppe R 2 als Bezugsgröße gewählt werden.
- Das Bundesverfassungsgericht hatte in seinem Urteil vom 21.7.2000 eine deutliche Beschränkung von Funktionszulagen auf zahlenmäßig begrenzte Spitzenpositionen gefordert. Die Kommission hat vorgeschlagen, dass im Schleswig-Holsteinischen Landtag zukünftig anstelle von bisher 52 nur noch 10 Abgeordnete - der Landtagspräsident, die Fraktionsvorsitzenden (und ein Vertreter des SSW) sowie die Parlamentarischen Geschäftsführer - eine Funktionszulage in Höhe von einheitlich 80 % der Grundentschädigung erhalten sollten.
- Die Dauer der Zahlung eines Grundübergangsgeldes sollte gem. § 16 Abs. 1 AbgG von bisher 3 Monate auf 6 Monate verlängert, dagegen der Anspruch auf Übergangsgeld für jedes weitere Jahr der Mandatsausübung von bisher 3 Monate auf einen Monat und die Maximaldauer des Bezugs von bisher 30 auf grundsätzlich 12 Monate gesenkt werden. Darüber hinaus hat die Kommission empfohlen, das Übergangsgeld für Abgeordnete, die unmittelbar nach Beendigung ihres Mandats an ihren alten Arbeitsplatz zurückkehren könnten, hiervon jedoch keinen Gebrauch machen, um 50 % zu kürzen.
- Die Grundentschädigung sollte durch einen entsprechenden Versorgungsaufschlag so bemessen sein, dass sie die Abgeordneten in die Lage versetzt, ihre Altersversorgung eigenverantwortlich abzusichern.
- Die Mitarbeiterkostenerstattung sollte zukünftig nicht als Aufwandsentschädigung, sondern als besondere Form der Inanspruchnahme vom Landtag zur Verfügung gestellter Leistungen gewährt werden.

¹ Gesetz über die Rechtsverhältnisse der Mitglieder des Schleswig-Holsteinischen Landtags (Schleswig-Holsteinisches Abgeordnetengesetz - SH AbgG) i. d. F. der Bekanntmachung vom 13.2.1991, GVOBl. Schl.-H. S. 100, zuletzt geändert am 29.11.1999, GVOBl. Schl.-H. S. 418.

Die Empfehlungen der Kommission, die nach deren Vorstellung erst mit dem Beginn der neuen Wahlperiode in Kraft treten sollten, stellen ein in sich geschlossenes Konzept dar; ein Herauslösen einzelner Bestandteile würde seine Ausgewogenheit gefährden. Dies gilt insbesondere für die Vorschläge zur Diätenanhebung, die nur im Zusammenhang mit der gleichzeitigen Abschaffung aller steuerfreien Pauschalen und der Einbeziehung der Vorsorgeaufwendungen empfohlen wurden. Was auf den ersten Blick als kräftige Diätenerhöhung erscheint, erweist sich also bei näherer Betrachtung als wirtschaftliches und zukunftsweisendes Entschädigungssystem, das den Steuerzahler langfristig entlastet.

Bericht zur Landeshaushaltsrechnung

6. Entlastung der Landesregierung für das Haushaltsjahr 1999

Der Landtag hat der Landesregierung am 13.7.2001 gem. Art. 55 Abs. 2 Landesverfassung (LV) die Entlastung für das Haushaltsjahr 1999¹ erteilt.

7. Abschluss der Haushaltsrechnung 2000

7.1 Das Ministerium für Finanzen und Energie (Finanzministerium) hat dem Landtag zur Entlastung der Landesregierung die gedruckte **Haushaltsrechnung 2000** mit der **Vermögensübersicht 2000** am 8.11.2001² vorgelegt.

Die Gesamtergebnisse der Haushaltsführung sind dargestellt im

- kassenmäßigen Abschluss gem. § 82 LHO
(Ist-Ergebnisse ohne Haushaltsreste),
- Haushaltsabschluss gem. § 83 LHO
(Ist-Ergebnisse zuzüglich Haushaltsreste) und in der
- Gesamtrechnung
(Soll-Ist-Vergleich, Gesamtsummen der Einzelpläne).

7.2 **Grundlagen der Haushaltsführung** des Landes im Haushaltsjahr 2000 waren

- das Haushaltsgesetz (HG) 2000 vom 21.12.1999 und
- der Haushaltsführungserlass des Finanzministeriums vom 23.12.1999.

7.3 Der **Haushaltsplan 2000** weist Einnahmen und Ausgaben von jeweils
18.184.442.100 DM,
sowie Verpflichtungsermächtigungen von
1.726.835.000 DM aus.

Das **Haushalts-Soll 2000** nach Vollzug des Haushalts betrug in Einnahmen und Ausgaben

18.222.614.400 DM,

es erhöhte sich um rd. 860,5 Mio. DM oder rd. 5 v. H. gegenüber 1999.

Gegenüber dem Haushaltsplan 2000 stieg das Gesamtsoll um rd. 38,2 Mio. DM oder 0,2 v. H.

Verpflichtungsermächtigungen wurden in Höhe von

1.726.849.000 DM

bereitgestellt.

¹ Plenarprotokoll 15/37, S. 2805.

² Landtagsdrucksache 15/1372 vom 8.11.2001.

Die folgende Übersicht stellt die Zusammensetzung des **Haushalts-Solls** und der Verpflichtungsermächtigungen dar:

Rechtliche Grundlage	Einnahmen DM	Ausgaben DM	Verpflichtungs- ermächtigungen DM
(1) Haushaltsplan lt. HG 2000 zugleich Summe veranschlagter Mittel	18.184.442.100	18.184.442.100	1.726.835.000
(2) Einwilligungen des Finanz- ministeriums in zusätzliche Einnahmen, Ausgaben und Verpflichtungsermächtig- ungen, die als Änderung des Haushalts-Solls gelten:			
§ 6 Abs. 1 HG 2000	+ 3.476.400	+ 3.476.400	+14.000
§ 6 Abs. 3 HG 2000	+ 495.900	+ 495.900	
§ 16 Abs. 3 HG 2000		+1.800.000 -1.800.000	
§18 Abs. 10 HG 2000	+34.200.000	+34.200.000	
§ 28 Abs. 1 HG 2000	0	+105.400 -105.400	
Summe Einwilligungen des Finanzministeriums	+ 38.172.300	+ 38.172.300	+14.000
Haushalts-Soll insgesamt	18.222.614.400	18.222.614.400	1.726.849.000

7.4 Der **kassenmäßige Abschluss** gem. § 82 LHO (Ist-Ergebnisse ohne übertragene Haushaltsreste) war 2000 ausgeglichen.

Die **Ist-Einnahmen und Ist-Ausgaben 2000** betragen

18.667.579.941,74 DM.

Sie überschritten das Haushalts-Soll des Jahres um rd. 445 Mio. DM oder rd. 2,5 v. H. Gegenüber den Ist-Einnahmen und Ist-Ausgaben des Jahres 1999 (17.651,7 Mio. DM) haben sie sich um rd. 1.015,9 Mio. DM oder rd. 5,8 v. H erhöht. Die Steigerung der Einnahmen ist insbesondere zurückzuführen auf höhere Zuweisungen und Zuschüsse insbesondere aus Länderfinanzausgleich und Bundesergänzungszuweisungen von 414,5 Mio. DM (Hauptgruppe (HGr.) 2 insgesamt: um 362,7 Mio. DM) sowie Einnahmen aus Schuldenaufnahme und Zuwendungen für Investitionen (HGr. 3: + 780,27 Mio. DM). Die Ausgabesteigerung beruht insbesondere auf den Ausgaben für den Schuldendienst (Obergruppen (OGr.) 56 bis 59: + 802,3 Mio. DM).

Aus der Differenz der Nettoeinnahmen ohne Einnahmen aus dem Immobiliengeschäft¹ von 13.849.622.043,16 DM
 und der Nettoaussgaben von 14.782.956.435,20 DM
 ergibt sich ein **Finanzierungsdefizit** in Höhe von **933.334.392,04 DM**.
 Dieses wurde durch folgende bereitgestellte Finanzierungsmittel gedeckt:

Einnahmen aus Krediten am Kreditmarkt	4.547.133.538,62 DM	
abzüglich Ausgaben zur Schuldentilgung am Kreditmarkt	3.640.933.086,04 DM	
Nettokreditaufnahme am Kreditmarkt		906.200.452,58 DM
zuzüglich Erlöse aus Liegenschaftsübertragungen		250.386.300,00 DM
zuzüglich Entnahme aus Rücklagen	20.438.059,96 DM	
abzüglich Zuführung an Rücklagen	243.690.420,50 DM	
mithin abzüglich		223.252.360,54 DM
Finanzierungsmittel insgesamt		933.334.392,04 DM

Der **kassenmäßige Jahresabschluss** war ausgeglichen.

Das für 2000 **erwartete Finanzierungsdefizit** von 1.236.649.500,00 DM

wurde um 303.315.107,96 DM

oder 24,5 v. H.

unterschritten, weil die Netto-Einnahmen gegenüber dem Soll um 297,6 Mio. DM höher ausgefallen sind.

7.5 Der **Haushaltsabschluss 2000** gem. § 83 LHO weist einen **rechnungsmäßigen Jahresüberschuss** von **34.352.317,01 DM** (1999: Überschuss 107.716.138,63 DM) aus.

Er entspricht der Differenz der aus dem Haushaltsjahr 1999 (181,2 Mio. DM) und der in das Haushaltsjahr 2001 (126,2 Mio. DM) übertragenen Einnahme- und Ausgabereste unter Berücksichtigung der 2000 in Abgang gestellten Ausgabereste (20,6 Mio. DM).

Die über die Einnahmereste hinaus verbleibenden nach 2001 zu übertragenden Ausgabereste von 126.246.780,72 DM ergeben Ende 2000 einen **rechnungsmäßigen Gesamtfehlbetrag** von

126.246.780,72 DM (1999: 181.230.228,68 DM).

¹ 2000 wurden unentbehrliche Liegenschaften des Landes an die Investitionsbank Schleswig-Holstein, Zentralbereich der Landesbank Schleswig-Holstein Girozentrale veräußert, die diese an die Gebäudemanagement Schleswig-Holstein verpachtete und die das Land anmietete. Die Einnahmen des Landes aus der Veräußerung in Höhe von 250,4 Mio. DM sind gem. einstweiliger Anordnung des Bundesverfassungsgerichts vom 17.9.1998 wie Einnahmen aus Kredit zu behandeln.

- 7.6 Die **Ergebnisse der Haushaltsrechnung 2000** zeigen die folgenden Übersichten (in DM und in €) mit
- dem Haushalts-Soll (Ansätze des Haushaltsplans einschl. Soll-Änderungen im Haushaltsvollzug),
 - dem Gesamt-Soll (Haushalts-Soll zuzüglich aus 1999 übertragene Reste),
 - dem kassenmäßigen Ergebnis gem. § 82 LHO und
 - dem rechnungsmäßigen Ergebnis gem. § 83 LHO nach Einnahme- und Ausgabearten:

Ergebnisse der Haushaltsrechnung 2000

Gruppierungs-Nr.	Bezeichnung	Haushalts-Soll 2000 (nach Haushaltsvollzug)				aus 1999 übertragene Haushaltsreste		Restabgänge in 2000		Gesamt-Soll 2000		kassenmäßiges Ist 2000 gem. § 82 LHO			nach 2001 zu übertragende Haushaltsreste		rechnungsmäßiges (Gesamt-Ist) LHO gem. § 83		rechnungsmäßiges Mehr/Minder (-) (Spalte 13 - 8)		Haushaltsüberschreitungen			
		Änderung gegenüber 1999		Anteil		Mio. DM	Mio. DM	Mio. DM	Mio. DM	Mio. DM	Mio. DM	Mio. DM	Mio. DM	Mio. DM	Mio. DM	Mio. DM	Mio. DM	Mio. DM	Mio. DM	Mio. DM	Mio. DM	Mio. DM	Mio. DM	Mio. DM
		in v. H.	in v. H.	in v. H.	in v. H.	in v. H.	in v. H.	in v. H.	in v. H.	in v. H.	in v. H.	in v. H.	in v. H.	in v. H.	in v. H.	in v. H.	in v. H.	in v. H.	in v. H.	in v. H.	in v. H.	in v. H.	in v. H.	in v. H.
1		Mio. DM	in v. H.	in v. H.	Mio. DM	Mio. DM	Mio. DM	Mio. DM	Mio. DM	Mio. DM	Mio. DM	Mio. DM	Mio. DM	Mio. DM	Mio. DM	Mio. DM	Mio. DM	Mio. DM	Mio. DM	Mio. DM	Mio. DM	Mio. DM	Mio. DM	
0	Einnahmen aus Steuern und steuerähnlichen Abgaben	10.521,5	1,0	57,7			10.521,5		10.521,5	0,2	54,7													
1	Verwaltungseinnahmen, Einnahmen aus Schuldendienst und dgl.	1.168,1	-10,9	6,4			1.168,1		1.168,1	-10,7	6,4													
2	Einnahmen aus Zuweisungen und Zuschüssen mit Ausnahme für Investitionen	1.713,4	11,4	9,4		5,7	1.719,1		1.719,1	18,4	12,5		4,7											
0-2	Fortdauernde Einnahmen	13.403,0	1,0	73,6		5,7	13.408,7		13.408,7	1,7	73,6		4,7											
31-34	Einnahmen aus Schuldenaufnahmen, aus Zuweisungen und Zuschüssen für Investitionen	4.886,5	19,1	25,7		236,9	4.923,4		4.923,4	22,4	26,2		292,5											
35-38	Besondere Finanzierungseinnahmen	133,1	-14,6	0,7			133,1		133,1	-76,5	0,2													
0-3	Gesamteinnahmen	18.222,6	5,0	100,0		242,6	18.465,2		18.465,2	5,8	100,0		297,2											
4	Personalausgaben	5.862,7	0,5	32,2		13,6	5.876,3		5.876,3	0,3	31,4		16,2											
51-54	Sächliche Verwaltungsausgaben	761,5	8,2	4,2		15,9	776,7		776,7	9,6	4,3		16,5											
6	Ausgaben für Zuweisungen und Zuschüsse mit Ausnahme für Investitionen	4.921,3	4,6	27,0		53,9	4.974,4		4.974,4	2,2	26,0		57,4											
4,51-54,6	Fortdauernde Ausgaben ohne Ausgaben für den Schuldendienst	11.545,5	2,7	63,4		83,4	11.627,4		11.627,4	1,7	61,6		90,2											
56-59	Ausgaben für den Schuldendienst	5.203,4	17,1	28,6			5.203,4		5.203,4	17,4	29,0													
4-6	Fortdauernde Ausgaben	16.748,8	6,8	91,9		83,4	16.830,7		16.830,7	6,3	90,6		90,2											
7	Ausgaben für Baumaßnahmen	312,2	-0,1	1,7		25,3	336,5		336,5	20,9	1,6		25,7											
8	Sonstige Ausgaben für Investitionen und Investitionsförderungsmaßnahmen	1.204,8	-6,9	6,6		315,1	1.501,8		1.501,8	-2,9	6,4		307,6											
7+8	Ausgaben für Investitionen und Investitionsförderungsmaßnahmen	1.517,0	-5,6	8,3		340,4	1.838,3		1.838,3	1,0	8,0		333,2											
9	Besondere Finanzierungsausgaben	-43,2	-161,5	-0,2			-43,2		-43,2	1,0	1,4													
7-9	Einmalige Ausgaben	1.473,8	-12,1	8,1		340,4	1.795,1		1.795,1	1,0	9,4		333,2											
4-9	Gesamtausgaben	18.222,6	5,0	100,0		423,8	18.625,8		18.625,8	5,8	100,0		423,5											
	Ergebnis	0,0				-181,2	-160,6		-160,6	0,0			-126,2											
	Nachrichtlich:																							
	32 Schuldenaufnahme am Kreditmarkt	4.403,2	21,7			204,6	4.607,8		4.607,8	4.547,1	23,0		271,1											
	59 Tilgungsausgaben am Kreditmarkt	3.430,2	28,6				3.430,2		3.430,2	3.640,9	28,0													
	Nettokreditaufnahme am Kreditmarkt	973,0	2,4			204,6	1.177,6		1.177,6	906,2	6,5		271,1											
	Einnahmen aus dem Immobiliengeschäft	250,0					250,0		250,0	250,4	0,4													
	Nettokreditaufnahme mit Immobiliengeschäft	1.223,0					1.427,6		1.427,6	1.156,6														

		Bei Umschuldungen und Anschlussfinanzierungen	
		in v. H.	Mio. DM
		4,6	210,4
		6,1	210,8
		0,0	0,0
		0,4	0,4
		0,1	0,1

Differenzen zwischen Gesamtzahl und Summe der Teizahlen entstehen durch unabhängige Rundungen; allen Rechnungen liegen ungerundete Zahlen zugrunde.

Ergebnisse der Haushaltsrechnung 2000

Gruppierungs-Nr.	Bezeichnung	Haushalts-Soll 2000 (nach Haushaltsvollzug)				aus 1999 übertragene Haushaltsreste		Restabgänge in 2000		Gesamt-Soll 2000 in EURO		kassenmäßiges Ist 2000 gem. § 82 LHO				nach 2001 tragende Haushaltsreste		rechnungsmäßiges (Gesamt-Ist) gem. § 83 LHO		rechnungsmäßiges Mehr/Minder (-) (Spalte 13 - 8)		Haushaltsüberschreitungen		
		Änderung gegenüber 1999		Anteil		Mio. €	Mio. €	Mio. €	Mio. €	Mio. €	Mio. €	Mio. €	Mio. €	Mio. €	Mio. €	Mio. €	Mio. €	Mio. €	Mio. €	Mio. €	Mio. €	Mio. €	Mio. €	Mio. €
		in v. H.	in v. H.	in v. H.	in v. H.	7	8	9	10	11	12	13	14	15	16	17								
0	Einnahmen aus Steuern und steuerähnlichen Abgaben	5.379,6	1,0	57,7		5.379,6						5.220,8	0,2	54,7				5.220,8	-158,7	-3,0				
1	Verwaltungseinnahmen, Einnahmen aus Schuldendienst und dgl.	597,3	-10,9	6,4		597,3						607,1	-10,7	6,4				607,1	9,9	1,7				
2	Einnahmen aus Zuweisungen und Zuschüssen mit Ausnahme für Investitionen	876,0	11,4	9,4		878,9						1.194,6	18,4	12,5				1.197,0	318,0	36,2				
0-2	Fortdauernde Einnahmen	6.852,9	1,0	73,6		6.855,8						7.022,6	1,7	73,6				7.025,0	169,2	2,5				
31-34	Einnahmen aus Schuldenaufnahmen, aus Zuweisungen und Zuschüssen für Investitionen	2.396,2	19,1	25,7		2.517,3						2.503,9	22,4	26,2				2.653,5	136,2	5,4				
35-38	Besondere Finanzierungseinnahmen	68,1	-14,6	0,7		68,1						18,1	-76,5	0,2				18,1	-50,0	-73,4				
0-3	Gesamteinnahmen	9.317,1	5,0	100,0		9.441,1						9.544,6	5,8	100,0				9.696,5	255,4	2,7				
4	Personalausgaben	2.997,5	0,5	32,2		3.004,5						2.994,1	0,3	31,4				3.002,4	-2,1	-0,1			7,8	
51-54	Sächliche Verwaltungsausgaben	389,3	8,2	4,2		397,1		0,4				408,4	9,6	4,3				416,9	19,7	5,0			6,7	
6	Ausgaben für Zuweisungen und Zuschüsse mit Ausnahme für Investitionen	2.516,2	4,6	27,0		2.543,4						2.481,1	2,2	26,0				2.510,4	-32,9	-1,3			8,1	
4.51-54.6	Fortdauernde Ausgaben ohne Ausgaben für den Schuldendienst	5.903,1	2,7	63,4		5.945,0		0,8				5.883,5	1,7	61,6				5.929,6	-15,3	-0,3			0,38	
56-59	Ausgaben für den Schuldendienst	2.660,4	17,1	28,6		2.660,4						2.763,2	17,4	29,0				2.763,2	102,8	3,9				
4-6	Fortdauernde Ausgaben	8.563,6	6,8	91,9		8.605,4		0,8				8.646,7	6,3	90,6				8.692,8	87,4	1,0			22,6	
7	Ausgaben für Baumaßnahmen	159,6	-0,1	1,7		172,1		0,5				151,5	20,9	1,6				164,7	-7,4	-4,3				
8	Sonstige Ausgaben für Investitionen und Investitionsförderungsmaßnahmen	616,0	-6,9	6,6		767,8		9,2				614,1	-2,9	6,4				771,4	3,5	0,5			2,9	
7+8	Ausgaben für Investitionen und Investitionsförderungsmaßnahmen	775,6	-5,6	8,3		939,9		9,8				765,6	1,0	8,0				936,0	-3,9	-0,4			2,9	
9	Besondere Finanzierungsausgaben	-22,1	-161,5	-0,2		-22,1						132,2	1,0	1,4				132,2	154,3	-698,1			1,6	
7-9	Einmalige Ausgaben	753,5	-12,1	8,1		917,8		9,8				897,9	1,0	9,4				1.068,3	150,4	16,4			4,5	
4-9	Gesamtausgaben	9.317,1	5,0	100,0		9.523,2		10,5				9.544,6	5,8	100,0				9.761,1	237,9	2,5			27,1	
	Ergebnis	0,0				-82,1		-10,5				0,0						-64,5	17,6	-21,4				
Nachrichtlich:																								
32 Schuldenaufnahme am Kreditmarkt		2.251,3	21,7			2.355,9						2.324,9	23,0					2.463,5	107,6	4,6				
59 Tilgungsausgaben am Kreditmarkt		1.753,8	28,6			1.753,8		104,6				1.861,6	28,0					1.861,6	107,8	6,1				
Nettokreditaufnahme am Kreditmarkt		497,5	2,4			602,1		104,6				463,3	6,5					601,9	-0,2	0,0				
Einnahmen aus dem Immobiliengeschäft		127,8				127,8						128,0						128,0	0,2					
Nettokreditaufnahme mit Immobiliengeschäft		625,3				729,9						591,3						729,9	0,0					

		Bei Umschuldungen und Anschlusfinanzierungen entstanden.	
		Mio. €	
		107,6	4,6
		107,8	6,1
		-0,2	0,0
		237,9	2,5
		17,6	-21,4
		138,6	
		138,6	
		729,9	0,0

Differenzen zwischen Gesamtzahl und Summe der Teilzahlen entstehen durch unabhängige Rundungen; allen Rechnungen liegen ungerundete Zahlen zugrunde.

8. Feststellungen zur Haushaltsrechnung 2000

8.1 Allgemeine Feststellungen

- 8.1.1 Die Landesregierung hat dem Landtag gem. Art. 55 Abs. 1 Satz 2 Landesverfassung (LV) die **Haushaltsrechnung mit einer Übersicht über das Vermögen und die Schulden** des Landes im nächsten Haushaltsjahr vorzulegen. **Zur Haushaltsrechnung berichtet der LRH dem Landtag und der Landesregierung unmittelbar.**

Die Haushaltsrechnung 2000 legte die Landesregierung am 8.11.2001 mit Landtagsdrucksache 15/1372 dem Landtag und dem LRH vor.

- 8.1.2 Dem LRH sind für die Prüfung der Haushaltsrechnung u. a. die Beiträge der Ressorts mit den dazu gehörenden Anlagen zur Haushaltsrechnung vorzulegen. Den Abgabetermin für diese Unterlagen haben 7 Ressorts eingehalten. Bei insgesamt 11 Einzelplänen (Epl.) bzw. Kapiteln des Epl. 12 waren nachträgliche, z. T. mehrfache Korrekturen bereits abgegebener Unterlagen erforderlich.

Das Ministerium für Bildung, Wissenschaft, Forschung und Kultur (Wissenschaftsministerium) überschritt den Termin zur Vorlage der Unterlagen wiederum um über 2 Monate.

Der Finanzausschuss hat bereits in seinen Beschlussempfehlungen zu den Bemerkungen 1997 und 2001 die verspätete Vorlage von Unterlagen kritisiert und Sanktionen angedroht.

- 8.1.3 Für die Mittelbewirtschaftung setzten am Ende des Jahres 2000 39 Dienststellen mit 420 Teilnehmern das für die kamerale Buchführung umgestellte SAP-Verfahren R/3 IS-PS ein. Die übrigen Dienststellen arbeiteten bis zu ihrem Anschluss an das neue Buchführungsverfahren in 2001 weiter mit dem HKR-Verfahren. Die Ergebnisse aus dem SAP-Verfahren wurden täglich in das HKR-Verfahren übergeleitet, aus dem die Abschlüsse erstellt wurden.

Die Landeshauptkasse verbindet die veranschlagten Einnahmen und Ausgaben sowie deren Änderungen mit den abgerechneten Einnahmen und Ausgaben. Die sich daraus ergebende **Haushaltsrechnung** hat das Ministerium für Finanzen und Energie (Finanzministerium) aufgestellt.

Die Jahresabschlüsse der Landesbetriebe werden in Anlagen zur Haushaltsrechnung dargestellt.

- 8.1.4 Bei 5 Dienststellen, die ihre Mittelbewirtschaftung mit Hilfe des SAP-Verfahrens bereits seit 1.3.2000 vornahmen, wurden Stichprobenprüfungen durchgeführt. Die geprüften Vorgänge der Mittelbewirtschaftung waren in der Buchführung des Landes richtig dargestellt. Auffällig war, dass der überwiegende Teil der Dienststellen die nach den Verwaltungsvorschriften

zu § 34 LHO vorgeschriebene Überwachung der richtigen Übernahme aller Buchungsfälle in das Buchführungsverfahren nicht mehr durchgeführt hat. Die Dienststellen begründeten dies mit der Unübersichtlichkeit der aus dem SAP-Verfahren erzeugten Kontoauszüge und waren überdies der Überzeugung, dass die vorgeschriebene Überwachung durch das neue Buchführungsverfahren überflüssig geworden sei.

Das **Finanzministerium** bestätigt, dass die Verpflichtung zur Haushaltsüberwachung nach den VV zu § 34 LHO weiterhin auch für die 5 überprüften Dienststellen bestehe.

Der LRH hält auch künftig eine über die verfahrensmäßige Verfügbarkeitskontrolle von Haushaltsmitteln hinausgehende Überwachung der richtigen Übernahme von Buchungsfällen in das Buchführungsverfahren für notwendig. Er fordert das Finanzministerium auf, dies gem. VV zu § 34 LHO aus dem SAP-Verfahren sicherzustellen und mit dem LRH Vorschriften zur Überwachung abzustimmen.

Das Finanzministerium hat bisher mit Erlass vom 18.12.2001 an die Dienststellen des Landes darauf hingewiesen, dass die Haushaltsmittel anhand der aus dem SAP-Verfahren ersichtlichen Einzelbewegungen und Stände der bebuchten Titel und Buchungsstellen zu überwachen sind. Einvernehmlich mit dem LRH getroffene Regelungen liegen bisher nicht vor.

Das im Land eingesetzte SAP-Verfahren ist noch nicht abgenommen und noch nicht geprüft.

- 8.1.5 Der endgültige Abschluss der Bücher für das Haushaltsjahr 2000 wurde erst am 30.3.2001 vorgenommen, weil die Abrechnung des Länderfinanzausgleichs und der Bundesergänzungszuweisungen für das gesamte Jahr 2000 abgewartet und die erwartete Nachzahlung in Höhe von 20,6 Mio. DM noch für das Jahr 2000 vereinnahmt werden sollte.
- 8.1.6 In ihrer Sitzung am 28.3.1995¹ beschloss die Landesregierung Eckwerte für eine Flexibilisierung des staatlichen Haushaltsrechts in Schleswig-Holstein. Sie hat sich im Zusammenhang mit der Einführung neuer Steuerungsinstrumente und einer verstärkt dezentralen Ressourcenverwaltung dafür ausgesprochen, für die gesamte Landesverwaltung eine Kosten- und Leistungsrechnung (KLR) einzusetzen.

Die KLR dient als innerbetriebliches Buchführungs- und Informationssystem dem Ziel, den Haushaltsvollzug zu steuern. Sie soll eine leistungsbezogene Planaufstellung und Bewirtschaftung (§ 7a LHO) ermöglichen und im Rahmen der angestrebten outputorientierten Budgetierung Planungsgrundlage sein. Die Verpflichtung des LRH, die gesamte Haushalts-

¹ Eckwerte für eine Flexibilisierung des staatlichen Haushaltsrechts in Schleswig-Holstein, Umdruck 13/3434 vom 6.4.1995.

und Wirtschaftsführung des Landes zu überwachen, umfasst auch das Recht des LRH, im Rahmen der Prüfung der Haushaltsrechnung die KLR als Teil der Buchführung zu prüfen.

Der LRH hat es als seine Aufgabe angesehen, die Einführung der KLR zum Zwecke der Steuerung des Landeshaushalts und zur Steigerung der Kostentransparenz in der Landesverwaltung frühzeitig zu begleiten. So hat er bereits in Nr. 9 seiner Bemerkungen 1999 im Rahmen einer Orientierungsprüfung zu den Reformvorhaben der Landesregierung im Haushaltsbereich und insbesondere auch zur KLR Stellung genommen und sich kritisch mit der beabsichtigten Einführung der KLR auseinander gesetzt.

Im Rahmen der Prüfung der Haushaltsrechnung 2000 hat der LRH die KLR der Pilotbehörden betrachtet. Über diese umfangreiche Prüfung wird der LRH im Laufe des Jahres 2002 gesondert berichten.

8.2 **Besondere Feststellungen**

Der überwiegende Teil der im Kapitel 0510 -Energiewirtschaft- veranschlagten Fördermittel wird seit dem 1.1.1998 auf der Grundlage eines Vertrages von der Investitionsbank Schleswig-Holstein, Zentralbereich der Landesbank Schleswig-Holstein Girozentrale (IB) bewirtschaftet (Auszahlungen in 2000: 2,8 Mio. DM).

Nach dem Vertrag werden die Fördermittel der IB zur selbstständigen Bewirtschaftung übertragen. Sie sind nach den Vorschriften der LHO zu bewirtschaften. Die IB hat sich verpflichtet, die Mittel bedarfsgerecht anzufordern.

Bei örtlichen Erhebungen in der IB stellte sich heraus, dass die IB die Landesmittel nicht unmittelbar aus dem Landeshaushalt an die Zuwendungsempfänger überweist. Vielmehr überweist sie sich selbst Landesmittel auf ihr Konto bei der Landesbank. Die Höhe des jeweiligen Überweisungsbetrags wird dem Bereich Liquiditätsmanagement der IB vom Förderbereich der IB mitgeteilt. Die Auszahlung der angeforderten Beträge von diesem Konto an die Zuwendungsempfänger erfolgt mit einer zeitlichen Verzögerung, die bis zu 2 Wochen beträgt. Das Land stellt damit Haushaltsmittel früher als bei einer direkten Zahlung an den Zuwendungsempfänger erforderlich zur Verfügung. Die IB verschafft sich mit diesem Verfahren Liquidität auf ihrem eigenen Konto und verstößt damit als Bewirtschafter von Landesmitteln gegen den Wirtschaftlichkeitsgrundsatz (§ 34 Abs. 2 LHO).

Diese Vorgehensweise war dem Finanzministerium bisher nicht bekannt und mit der IB auch nicht vereinbart.

Die IB erklärte, dass sie alle Förderprogramme des Landes bis auf den Wohnungsbau und die Fördermaßnahmen des Wirtschaftsministeriums in

derselben Weise abwickelt. Ohne diese beiden Bereiche betrug das Auszahlungsvolumen der Förderprogramme¹ im Jahr 2000 rd. 39,4 Mio. DM.

Ferner wurden Landesmittel auf das Konto der IB überwiesen, die nicht in voller Höhe weitergeleitet wurden, weil sich zwischenzeitlich eine Änderung der Zuwendungshöhe ergeben hatte. Die zu hoch angeforderten Beträge verblieben auf dem Konto der IB. Über die weitere Verwendung der Mittel wurde vom Finanzministerium im Folgejahr, ca. 3 Monate später, verfügt. Die nicht verwendeten Mittel hätten unverzüglich an den Landeshaushalt zurücküberwiesen werden müssen.

Die im Bereich des Liquiditätsmanagements der IB vorliegenden Auszahlungsanordnungen entsprechen nicht den Vorschriften des § 70 LHO. Als Zahlungsempfänger ist die IB genannt, die aber nicht Endempfänger der aus dem Landeshaushalt gezahlten Fördermittel ist. Als die Zahlung begründende Unterlage (VV Nr. 10 zu § 70 LHO) ist die Liquiditätsanforderung der Förderabteilung der IB beigefügt, die kein Beleg dafür ist, dass die Landesmittel tatsächlich in der angeforderten Höhe an den Zuwendungsempfänger ausgezahlt wurden. Schwierigkeiten gibt es beim Abgleich der aus dem Landeshaushalt angeforderten und bereitgestellten Mittel und den tatsächlich in 2000 gezahlten Fördermitteln. Nach VV Nr. 9 zu § 44 LHO ist die Verwendung von Zuwendungen zu überwachen. Der Bewirtschafter hat eine Übersicht zu führen, in der u. a. die zur Zahlung angewiesenen Beträge sowie die eingegangenen Verpflichtungen nach Haushaltsjahren und Titeln gegliedert darzustellen sind.

Fazit:

- Die IB verfügt auf ihrem eigenen Konto über Landesmittel, die zu einem späteren Zeitpunkt zur Auszahlung kommen und erst dann den Zuwendungsempfänger erreichen.
- Dem Land entstehen Zinsverluste: Bei den von der IB gesamt verwalteten Förderprogrammen von rd. 40 Mio. DM in Höhe von rd. 76 TDM, für den Bereich Energiewirtschaft in Höhe von rd. 5,4 TDM.
- Die Zahlungen aus dem Landeshaushalt sind nicht begründet, da die Auszahlungen aus dem Landeshaushalt an die IB selbst und nicht an den Zuwendungsempfänger erfolgen.
- Der Nachweis der zur Zahlung angewiesenen Beträge und der eingegangenen Verpflichtungen liegt nicht vor, bzw. stimmt nicht mit den aus dem Landeshaushalt geleisteten Zahlungen überein.

¹ Umdruck 15/1556 vom 1.11.2001.

Das **Finanzministerium** hat hierzu erklärt:

Die IB habe mitgeteilt, dass aus organisationstechnischen Gründen die zeitgleiche Weiterleitung der abgerufenen Landesmittel nicht möglich sei, diese aber auf einem Tagesgeldkonto angelegt und die Bankzinsen zentral an das Land abgeführt würden.

Den Nachweis, dass bzw. in welcher Höhe die aus dem Landeshaushalt abgerufenen Mittel an die Zuwendungsempfänger ausgezahlt wurden, könne die IB nach eigenem Bekunden jederzeit aus dem Rechenwerk erbringen.

Das Finanzministerium wird die aus dem Landeshaushalt bereitgestellten Mittel mit den tatsächlich im Jahr 2000 von der IB ausgezahlten Fördermittel für den Energiebereich abgleichen.

Die IB habe eingeräumt, dass es Ende 2000/Anfang 2001 bei abgerufenen Landesmitteln zu einer verzögerten Rückzahlung an den Landeshaushalt gekommen sei, der Betrag in Höhe von 26.412 DM jedoch ebenfalls als Tagesgeld angelegt worden und dem Land somit kein Zinsverlust entstanden sei. Die IB habe versichert, dass Rückflüsse zukünftig zeitnah durchgeführt würden.

Mit dieser Erklärung wird missachtet, dass die IB vertraglich zur Einhaltung der LHO verpflichtet ist. Der Landeshaushalt ermächtigt nicht zu Zahlungen auf ein Konto der IB, sondern nur zu Zahlungen unmittelbar an die Zuwendungsempfänger. Die Zahlungen aus dem Landeshaushalt sind nicht belegt und nicht begründet.

Das Finanzministerium wird aufgefordert, die Abwicklung aller Förderprogramme daraufhin zu überprüfen, ob sie mit der LHO konform gehen.

Der LRH kann in der „doppelten Buchführung“ kein wirtschaftliches Verhalten erkennen.

8.3 **Haushaltsüberschreitungen**

- 8.3.1 Die im Haushaltsplan ausgewiesenen Ausgabeansätze und die Ausgabe-reste ergeben das Gesamt-Ausgabe-Soll. Sollerhöhungen aufgrund § 6 Haushaltsgesetz (HG), der LHO oder von Haushaltsvermerken hat das Parlament bereits zugestimmt. Über diese vom Parlament erteilten Ermächtigungen, Mehrausgaben zu leisten, hinaus darf das Finanzministerium im Falle unvorhergesehener und unabweisbarer Bedürfnisse in über- oder außerplanmäßige Ausgaben einwilligen - Notbewilligungsrecht - (§ 37 Abs. 1 LHO), sofern nicht ein Nachtragshaushalt eingebracht werden muss (§ 37 Abs. 2 und 3 LHO).

Mehrausgaben (Haushaltsüberschreitungen) - mit und ohne Einwilligung des Finanzministeriums -, die sich beim Vollzug des Haushaltsplans ergeben, werden in der Haushaltsrechnung nachgewiesen.

Insgesamt wurden die Haushaltsansätze um 52.955.189,13 DM überschritten,
davon waren: überplanmäßig 42.222.669,98 DM,
außerplanmäßig 10.732.519,15 DM.

8.3.2 Die gesamten Haushaltsüberschreitungen verteilen sich wie folgt auf die Ressorts und Hauptgruppen (HGr.) (gerundet auf volle DM):

Epl.	Personal- ausgaben	Sächliche Verwaltungs- ausgaben	Zuwendun- gen mit Ausnahme für Investi- tionen	Bau- maß- nah- men	Sonstige In- vestitionen und Investi- tionsförde- rungen	Besondere Finanzie- rungs- maß- nahmen	Gesamt
	HGr. 4	HGr. 5	HGr. 6	HGr. 7	HGr. 8	HGr. 9	
01		452.572	456.660				909.232
02							
03							
04		1.764.880	5.743.243				7.508.123
05							
06					5.000.000		5.000.000
07	220.520	68.813	1.256.363			77.378	1.623.073
08		16.104	5.063.691	2.624	348.070		5.430.489
09	77.000	6.939.672	1.817.539				8.834.211
10		2.576.978	46.337				2.623.315
11	14.887.299	728.937	776.629		45.263		16.438.128
12		117.321					117.321
13		509.387	667.889		285.180	3.008.841	4.471.297
Summe	15.184.818	13.174.665	15.828.350	2.624	5.678.513	3.086.219	52.955.189

Differenzen zwischen Gesamtzahl und der Summe der Teilzahlen entstehen durch unabhängige Rundungen; allen Rechnungen liegen ungerundete Zahlen zugrunde. Dies gilt auch für alle folgenden Tabellen.

Die größten Einzelpositionen bei Ansatzüberschreitungen waren:

- 5 Mio. DM Erstattungen nach dem Asylbewerberleistungsgesetz,
- 5 Mio. DM Wettbewerbshilfen für schleswig-holsteinische Werften,
- 5 Mio. DM Rückzahlung zu viel erhaltener EU-Mittel (Epl. 08),
- 5,4 Mio. DM Entschädigung von Sachverständigen und sonstige Auslagen in Rechtssachen (Epl. 09),
- 7,9 Mio. DM Versorgungsbezüge der Polizei und
- 6,9 Mio. DM für Beihilfen.

8.3.3 Die Gesamtüberschreitungen wurden mit Einwilligung des Finanzministeriums gedeckt durch:

• Einsparungen	40.265.955,37 DM,	
• Einnahmen bzw. Mehreinnahmen	12.291.555,12 DM,	
• Berichtigungsbuchungen gem. § 35 LHO in 2001	19.655,22 DM,	
• Minderausgaben und andere Deckungen, die in 2001 erbracht werden,	84.298,70 DM	und
• andere Deckung	126.424,72 DM.	
Nicht gedeckt wurden	167.300,00 DM.	

Die Haushaltsüberschreitungen ohne Einwilligung des Finanzministeriums betragen rd. 4.651 TDM bei 26 Titeln (1999: 2.317 TDM). In einem Epl. kam es zu ungenehmigten Überschreitungen in Höhe von rd. 4 Mio. DM, weil Haushaltsvermerke, die eine Überschreitung ermöglichen hätten, nicht ausgebracht worden waren und deren Fehlen nicht bemerkt worden war. Die übrigen ungenehmigten Überschreitungen waren überwiegend, wie wiederholt seit Jahren festgestellt, auf mangelnde Überwachung sowie auf fehlende oder nicht rechtzeitige Abstimmung während des Haushaltsvollzugs, die auch im Zuge der Modernisierung der Bewirtschaftung von Haushaltsmitteln erforderlich bleibt, zurückzuführen. Ferner waren auch Fehlinterpretationen des HG und von Haushaltsvermerken für die ungenehmigten Haushaltsüberschreitungen ursächlich.

8.4 **Haushaltsreste**

Als Ausnahme vom Grundsatz der zeitlichen Bindung der Ausgabeermächtigung können **Ausgabereste** gem. § 45 Abs. 2 LHO gebildet werden. Ausgabereste entstehen nicht automatisch in Höhe der unausgenutzt gebliebenen Ausgabeermächtigung, sie werden fallweise nach den Voraussetzungen des § 45 Abs. 3 LHO gebildet, nämlich um eingegangene Verpflichtungen zu erfüllen oder um Ausgaben wirtschaftlicher und sparsamer zu leisten. Ausnahmen von diesen Voraussetzungen zur Restebildung können im Rahmen der Experimentierklausel nach § 10 a LHO zugelassen werden. Wie in den Vorjahren lag die Zuständigkeit für die Bildung der Ausgabereste nach § 45 Abs. 3 LHO am Ende des Haushaltsjahres 2000 bei den Ressorts. Das Finanzministerium willigt unter den Voraussetzungen des § 19 Abs. 2 LHO in die Inanspruchnahme der von den Ressorts gebildeten Reste ein, so weit nicht den Ressorts selbst durch Bestimmungen des HG eine Inanspruchnahme der gebildeten Reste ohne Einwilligung des Finanzministeriums zugestanden worden ist.

Die in das jeweils folgende Haushaltsjahr übertragenen **Ausgabereste** entwickelten sich wie folgt:

Jahr	Ausgabereste (abzüglich Vorgriffe) Mio. DM	Veränderungen gegenüber dem Vorjahr	
		Mio. DM	v. H.
1998	423,3	+ 23,7	+ 5,9
1999	423,8	+ 0,5	+ 0,1
2000	423,5	- 0,4	- 0,1

Im Haushaltsjahr 2000 sind von den aus 1999 übertragenen Ausgaberesten in Höhe von 423,8 Mio. DM 194,9 Mio. DM (rd. 46 v. H.) verausgabt worden. In Abgang gestellt wurden 20,6 Mio. DM (4,9 v. H.). Der verbliebene Betrag von 208,3 Mio. DM (49,1 v. H.) ist in den in das Haushaltsjahr 2001 übertragenen Ausgaberesten enthalten.

- Bei der Buchungsstelle 0727- 429 01 (Fachhochschule Kiel) wurde ein Rest in Höhe von 1 Mio. DM gebildet, obwohl in diesem Kapitel Minderausgaben für die Restebildung nicht zur Verfügung standen. Das Wissenschaftsministerium teilte mit, dass die Landesregierung beschlossen hätte, der Fachhochschule über die Zielvereinbarungen hinaus mit der Restebildung eine Verstärkung ihrer Mittel für das Jahr 2001 bereitzustellen. Deckung sei aus Minderausgaben bei den Lehrpersonalkosten im Haushaltsjahr 2000 vorhanden gewesen. Diese Restebildung entspricht nicht den Vorschriften der LHO und ist auch nicht durch die besonderen Regelungen des HG für die Bewirtschaftung des Epl. 07 gedeckt. Das Budget der Fachhochschule Kiel für das Haushaltsjahr 2001 wurde damit unzulässig ohne Mitwirkung des Parlaments um 1 Mio. DM aufgestockt.

Das **Finanzministerium** teilt dazu mit:

Nach Angaben des Wissenschaftsministeriums bedürfe es sowohl bei der Bildung von Rücklagen wie auch bei der Bildung von Ausgaberesten nicht einer Beteiligung des Parlaments, da sie Maßnahmen des Haushaltsvollzugs seien.

Der **LRH** stimmt dieser Auffassung zu, weist jedoch darauf hin, dass sich das Handeln des Wissenschaftsministeriums nicht im Rahmen der Bewilligung des Parlaments bewege.

Ende 2000 wurden **Einnahmereste** für noch erwartete Zuweisungen der EU, Erstattungen des Bundes für Infrastrukturmaßnahmen und betriebliche Investitionen gebildet. Außerdem verblieb wiederum ein Einnahmerest aus der Kreditaufnahme:

Jahr	Einnahmereste Mio. DM	Änderung		darunter Einnahmen aus Krediten Mio. DM	Änderungen gegen- über dem Vorjahr	
		Mio. DM	v. H.		Mio. DM	v. H.
1998	123,8	+ 79,5	+ 179,0	105,7	+ 105,7	+ unendlich ¹
1999	242,6	+118,8	+ 96,0	204,7	+ 98,9	+ 94,0
2000	297,2	+ 54,6	+ 22,5	271,1	+ 66,4	+ 32,4

Im Haushaltsjahr 2000 sind 109,7 Mio. DM (45,2 v. H.) von den aus 1999 übertragenen Einnahmeresten eingegangen. In Abgang gestellt wurden Einnahmereste nicht. Der verbleibende Betrag von 132,9 Mio. DM (54,8 v. H.) ist in den in das Haushaltsjahr 2001 übertragenen Einnahmeresten enthalten. Er teilt sich auf in 21,4 Mio. DM für den Epl. 06 und 111,5 Mio. DM für die Kreditaufnahme.

Folgende Tabelle zeigt die Entwicklung der Haushaltsreste und der Haushaltsvorgriffe in den Jahren 1991 bis 2000:

Jahr	Einnahmereste TDM	Ausgabere- ste TDM	Vorgriffe TDM	Haushaltssoll TDM	Reste in v. H. des Solls	
					Einnahme	Ausgabe
1991	522.040,0	522.040,0	- , -	13.677.936,5	3,8	3,8
1992	566.385,4	455.473,8	- , -	14.989.047,1	3,8	3,0
1993	486.218,4	402.774,2	- , -	16.279.336,7	3,0	2,5
1994	519.398,9	425.508,2	- , -	16.979.608,1	3,1	2,5
1995	229.773,4	498.546,4	- , -	18.601.979,6	1,2	2,7
1996	45.487,2	360.326,6	(739,3) ²	18.331.154,4	0,3	2,0
1997	44.307,3	399.577,2	- , -	17.850.746,0	0,3	2,2
1998	123.790,1	423.304,2	-,-	18.088.281,1	0,7	2,4
1999	242.596,9	423.827,2	-,-	17.362.110,2	1,4	2,5
2000	297.206,6	423.453,4	-,-	18.222.614,4	1,6	2,3

8.5 Festlegungen

Bei der Bewirtschaftung von Ausgaben stellen die jeweiligen Ausgabeansätze im Rahmen ihrer Verfügbarkeit die obere Grenze der Ermächtigung dar, bis zu der Festlegungen vorgenommen bzw. Ausgaben im jeweiligen Haushaltsjahr geleistet werden dürfen.

Am Jahresende dürfen Ausgaben und nicht abgewickelte Festlegungen den Ansatz nicht überschreiten.

¹ 1997 = 0.

² Die Mehrausgaben wurden nicht als Vorgriff dargestellt und Ausgabeermächtigungen des Folgejahres nicht reduziert (§ 37 Abs. 8 LHO), obwohl das Finanzministerium die zusätzliche Ausgabe als Vorgriff bestimmt hatte.

Nicht abgewickelte Festlegungen dürfen nur verbleiben, wenn

- bei einer Buchungsstelle Minderausgaben vorhanden sind oder
- es sich um Ausgaben für laufende Geschäfte handelt.

Bei allen anderen verbleibenden Festlegungen handelt es sich um unzulässige Haushaltsüberschreitungen, weil Maßnahmen, die das Land zur Leistung von Ausgaben in künftigen Jahren verpflichten, nur zulässig sind, wenn der Haushaltsplan durch eine formell veranschlagte Verpflichtungsermächtigung (VE) dazu ermächtigt (§ 38 Abs. 1 LHO) oder es sich um übertragbare Ausgaben handelt.

Eingegangene Verpflichtungen aus dem Haushaltsansatz sind in der Buchführung des Landes festzulegen (VV zu § 34 LHO). Sie werden durch die Anordnung von Ausgaben abgewickelt. Nicht abgewickelte Festlegungen bleiben bestehen, sie belasten das Folgejahr.

Während des Haushaltsvollzugs ist von den Bewirtschaftern zu kontrollieren, inwieweit die Ansätze des Haushaltsplans, d. h. die Ermächtigungen, Verpflichtungen einzugehen und Zahlungen zu leisten, eingehalten worden sind. Hierzu gehört auch die Kontrolle, ob bestehende Festlegungen bereits durch Zahlungen erledigt sind oder noch weiter gelten.

Nach der Haushaltsrechnung waren am Ende des Haushaltsjahres 2000 Festlegungen von insgesamt 328,2 Mio. DM nicht abgewickelt.

Die Ressorts gaben in den von ihnen vorzulegenden Unterlagen an, dass davon 3,2 Mio. DM fälschlicherweise dargestellt wurden, da sie während des Haushaltsvollzugs eine Kontrolle des Abbaus der Festlegungen nicht durchgeführt hätten.

8.6 **Verpflichtungsermächtigungen**

Verpflichtungsermächtigungen sind - abweichend vom Jährlichkeitsprinzip - Ermächtigungen zum Eingehen von Verpflichtungen zur Leistung von Ausgaben in künftigen Jahren (§ 6 LHO). Um beim Haushaltsvollzug Verpflichtungen eingehen zu können, die erst in künftigen Jahren zu Haushaltsbelastungen führen (§ 38 LHO), ist die Veranschlagung solcher Ermächtigungen im Haushaltsplan erforderlich.

Zur Buchführung des Landes gehört auch die Buchung der Inanspruchnahme von Verpflichtungsermächtigungen (§ 71 Abs. 1 LHO).

8.6.1 Folgende Übersicht zeigt die Inanspruchnahme der Verpflichtungsermächtigungen und die Abweichungen zwischen der Buchführung und den Angaben der Ressorts:

Haushalts- jahr der Fälligkeit	Haushalts-Soll DM	Inanspruchnahme lt. Buchführung DM	lt. Angabe der Res- sorts in der Haus- haltsrechnung DM
2001	828.937.000	320.748.413	317.920.831
2002	422.510.000	124.890.832	123.840.658
2003	293.897.000	57.689.663	55.553.755
2004 ff.	181.505.000	56.527.934	51.998.827
Summe	1.726.849.000	559.856.841	549.314.071

- 8.6.2 Die Ermächtigungen zum Eingehen von Verpflichtungen in kommenden Jahren wurden nach den Ergebnissen der Buchführung mit rd. 31,8 v. H. geringer als im Vorjahr in Anspruch genommen (Vorjahr: 47,5 v. H.).

In den Haushaltsansätzen der jeweiligen Folgejahre sind die Ansätze der veranschlagten VE in voller Höhe enthalten, wie die Erläuterungen der Haushaltsansätze vielfach belegen. Werden im Vorjahr VE nicht oder in geringerem Umfang in Anspruch genommen, entsprechen die Haushaltsansätze des Folgejahres deshalb nicht den zu erwartenden Zahlungen und müssen im Haushaltsvollzug gesperrt werden, da sie anderenfalls für nicht vom Haushaltsgesetzgeber vorgesehene Maßnahmen verwendet werden können.

Hierzu erklärt das **Finanzministerium**:

Im Rahmen der Haushaltsverhandlungen werde die mögliche volle Inanspruchnahme der VE überprüft und ggf. korrigiert.

Der zunächst vorgelegte Ansatz werde aufgrund einer absehbaren geringeren Inanspruchnahme gekürzt und ein entsprechend niedriger Ansatz ausgebracht, sodass eine Sperre des Ansatzes nicht in Betracht komme.

Der **LRH** schließt aufgrund der zahlreichen Erläuterungen für die Einlösung der VE darauf, dass im Zuge der Haushaltsverhandlungen Ansätze wegen der geringen Inanspruchnahme/Nichtinanspruchnahme der VE nicht gekürzt werden. Er sieht hier nach wie vor zusätzliches Einsparpotenzial.

Nachfolgend sind die veranschlagten VE und deren Inanspruchnahme **nach der Buchführung** dargestellt:

Epl.	VE DM	Inanspruchnahme DM	Anteil v. H.
03	340.000	0	0
04	55.170.000	42.942.669	77,8
05	13.316.000	406.256	3,0
06	579.205.000	173.870.141	30,0
07	17.050.000	5.785.000	33,9
08	165.197.000	64.888.455	39,3
09	4.600.000	2.312.000	50,3
10	420.763.000	95.469.971	22,7
11	69.293.000	33.740.400	48,7
12	319.516.000	87.121.624	27,3
13	80.599.000	53.320.326	66,2
16	1.800.000	0	0
Summe	1.726.849.000	559.856.842	32,4

Bei von der Gebäudemanagement Schleswig-Holstein verwalteten Titeln des Epl. 12 hat es nach Mitteilung der Ressorts mehrere fehlerhafte Inanspruchnahmen gegeben.

Der LRH fordert die zuständigen Ressorts auf, die Korrektur der Fehlbuchungen zu überwachen.

8.6.3 **Nach den Angaben der Ressorts** stand Ende 2000 eine Vorbelastung der Haushalte 2001 bis 2004 ff. durch die Inanspruchnahme von VE in Höhe von insgesamt rd. 1.282,1 Mio. DM fest. Die hieraus bestehenden Zahlungsverpflichtungen künftiger Jahre haben sich gegenüber dem Vorjahr um rd. 106 Mio DM verringert. Die einzulösenden Verpflichtungen verteilen sich wie folgt auf die jeweiligen Haushaltsjahre:

2001	608.377.264 DM
2002	316.319.093 DM
2003	181.445.983 DM
2004 ff.	175.909.099 DM
Gesamt	1.282.051.439 DM

In diesen Angaben fehlen die vom Finanzministerium im Haushaltsjahr 1999 unrichtigerweise in Abgang gestellten Verpflichtungen in Höhe von 14,2 Mio. DM, die für den mit debis/SAP am 15.7.1998 geschlossenen Vertrag entstanden waren.¹

Die Verpflichtungen des Landes zum Jahresende 2000 werden insoweit zu niedrig ausgewiesen.

¹ Vgl. Nr. 10 dieser Bemerkungen.

8.6.4 Bei der Buchungsstelle 0509-526 19 sind Sachverständigenkosten für atomrechtliche Verfahren veranschlagt (2000: 34 Mio. DM), die von den Betreibern kerntechnischer Anlagen erstattet werden. Nach Auskunft des Finanzministeriums räumen mit Sachverständigen abgeschlossene sog. Aufsichtsverträge diesen Entscheidungskompetenzen dahingehend ein, wann und in welchem Umfang sie tätig werden. Die finanziellen Auswirkungen dieser Tätigkeiten sind dem Finanzministerium nicht bekannt. Festlegungen werden nicht gebucht. Einzelaufträge des Landes sind nur in wenigen Einzelfällen notwendig. Das Land verauslagt die Aufwendungen, die durch Tätigkeit der Sachverständigen entstehen und fordert die Betreiber zur Erstattung der verauslagten Beträge auf. Bei der Veranschlagung und Bewirtschaftung der Mittel für dieses Aufgabengebiet wird die dauerhafte Verpflichtung des Landes aus den Aufsichtsverträgen nicht berücksichtigt. Weil die Höhe der finanziellen Verpflichtungen aus den Aufsichtsverträgen nicht bekannt ist, steht bei der Vergabe zusätzlicher Aufträge durch das Finanzministerium nicht fest, ob freie Mittel zur Verfügung stehen.

Das **Finanzministerium** weist aber gleichzeitig darauf hin: Der Umfang ergebe sich erst im Laufe der Begutachtung; eine vorherige Eingrenzung des Umfangs durch die Behörde sei in solchen Fällen nicht möglich.

VE sind nicht veranschlagt, eine Ermächtigung, Verpflichtungen einzugehen, die in Folgejahren zu Ausgaben führen, liegt somit nicht vor.

Aus dem Ansatz des Jahres 2000 wurden mindestens 7 Mio. DM aufgrund von Rechnungen bezahlt, die bereits 1999 eingegangen waren (Datum zwischen dem 16.3.1999 und 3.12.1999). Das Buchführungsergebnis des Haushaltsjahres 2000 weist demnach nicht den tatsächlich für das Jahr 2000 erforderlichen Aufwand für die Beauftragung von Sachverständigen in atomrechtlichen Verfahren aus. Die letzte Buchung für das Haushaltsjahr 2000 erfolgte Ende Oktober 2000. Vom Finanzministerium wurde dieses Vorgehen wie folgt begründet:

- Der Ansatz war zu diesem Zeitpunkt fast ausgeschöpft,
- Einnahmen, die gem. Haushaltsvermerk eine Überschreitung des Titels möglich gemacht hätten, standen nicht zur Verfügung und hätten auch nicht angefordert werden können,
- überplanmäßige Mittel seien nicht beantragt worden, weil die Sachverständigen mit einer Zahlung im neuen Jahr einverstanden gewesen seien.

Der **LRH** geht davon aus, dass seinem Anliegen mit § 18 Abs. 10 Haushaltsbegleitgesetz 2002 Rechnung getragen wird, Verpflichtungen in Höhe der von den Betreibern zu erstattenden Mittel einzugehen.

8.7 Abschlags- und Vorauszahlungen

Vorleistungen (Vorauszahlungen) sind Leistungen des Landes vor Empfang entsprechender Gegenleistungen. Abschlagszahlungen sind solche Leistungen, die nach Empfang entsprechender Gegenleistungen gewährt werden - VV zu § 56 LHO. Die am Jahresende nicht abgerechneten Abschlags- und Vorauszahlungen sind gem. § 80 LHO nachzuweisen. Von den Landeskassen nachgewiesene Bestände nicht abgerechneter Abschlags- und Vorauszahlungen betragen am Schluss der jeweiligen Haushaltsjahre (gerundet auf volle DM):

Jahr	insgesamt	darunter mit Entstehung in	
		1977 bis 1983	1984 bis einschl. jeweiliges Vorjahr
1994	806.678.371	41.699.188	247.333.186
1995	188.500.554	10.461.109	142.678.477
1996	130.450.939	4.264.420	101.384.382
1997	95.669.634	3.863.500	83.966.192
1998	40.599.524	28.000	35.797.075
1999	33.376.464	0	31.545.160
2000	6.531.776	0	3.002.580

Der größte Teil der vor 2000 entstandenen Abschlags- und Vorauszahlungen ist abgewickelt. Der Gesamtbetrag der nachgewiesenen Beträge hat sich seit 1997 reduziert, weil die Anordnung von Abschlags- und Vorauszahlungen auf die Fälle bei Buchungsstellen außerhalb der HG. 6 bis 8 beschränkt wurde. Der vom LRH geforderte Nachweis aller nicht abgerechneten Abschlags- und Vorauszahlungen in Abgrenzung zu den sonstigen nicht abgewickelten Festlegungen soll im neuen SAP/R3-Verfahren realisiert werden können; der insgesamt nachgewiesene Betrag kann sich dadurch künftig wieder erhöhen.

8.8 Vorschüsse und Verwahrungen

8.8.1 Als Vorschuss darf eine Ausgabe gem. § 60 Abs. 1 LHO nur gebucht werden, wenn die Verpflichtung zur Leistung besteht, die Ausgabe aber noch nicht nach der im Haushaltsplan des Landes oder sonst vorgesehenen Ordnung gebucht werden kann.

Über Vorschüsse wird im Vorschussbuch außerhalb des Haushalts Buch geführt. Am Jahresende nicht aufgelöste Vorschüsse (Bestände bei Vorschussbuchungsstellen) werden deshalb nicht in der Haushaltsrechnung dargestellt. Sie belasten lediglich die Liquidität des Landes, beeinflussen aber nicht den kassenmäßigen Abschluss des Haushalts.

Am Ende des Haushaltsjahres 2000 wurden in den Büchern der Landeskassen **Bestände an Vorschüssen mit insgesamt 54.430,91 DM** nachgewiesen.

8.8.2 In **Verwahrung** darf eine Einzahlung nur genommen werden, solange sie nicht nach der im Haushaltsplan oder sonst vorgesehenen Ordnung gebucht werden kann (§ 60 Abs. 2 LHO). Zu den Verwahrungen zählen auch Geldbeträge, die dem Land nicht gehören und die für andere verwahrt werden. Verwahrungsbücher werden fortlaufend geführt, ihre Bestände sind z. T. im Laufe mehrerer Jahre entstanden.

Außerhalb der Haushaltsrechnung wurden in den Büchern der Landeskassen die zum Jahresende nicht abgewickelten Bestände an Verwahrungen mit 73.776.247,62 DM ausgewiesen.

Der Gesamtbestand der Verwahrungen Ende 2000 setzte sich wie folgt zusammen:

Art der Verwahrung	Gesamtbetrag DM	davon in der Steuerverwaltung DM
Verwahrungen mit ungeklärter oder aufgeteilter Gläubigerschaft	76.420.101,99	10.225.254,94
Sicherheiten und Kautionen von Dritten	17.768,33	
Eigene Gelder von Schülern, Heiminsassen u. Ä.	18.392,19	
Beträge, die für andere Gläubiger angesammelt werden	- 6.044.287,72	
Stiftungen, Treuhandgelder, Körperschaftsvermögen	785,10	
Durchlaufende Gelder	345.948,59	
Kassenverstärkungskredite	0	
Gelder des Landes	3.017.539,14	
Gesamt	73.776.247,62	10.225.254,94

Zum Jahresabschluss haben die Landeskassen die nicht abgewickelten Verwahrungen getrennt nach Buchungsstellen nachzuweisen. Das Gesamtergebnis einer Buchungsstelle muss durch Einzelfälle belegt werden. Beim Abgleich der Gesamtdarstellung und der Einzellisten für die Landesbezirkskasse Kiel (LBK) stellten sich in 34 Fällen Abweichungen heraus. So waren Gesamtergebnisse einer Buchungsstelle nicht durch Einzelfälle belegt, bzw. die Summe der Einzelfälle war höher als die Gesamtsumme der Buchungsstelle. Ein Abgleich der Listen durch die LBK vor Übersendung der Rechnungsunterlagen an den LRH hat offensichtlich nicht stattgefunden.

Die um Aufklärung gebetene LBK hat zu 6 der beanstandeten Einzelfälle Stellung genommen. Danach haben Dienststellen im HKR-Online-Verfahren aus Verwahrbuchungsstellen Auszahlungen vorgenommen, ohne die LBK, bei der die Verwahrbeträge eingegangen waren, zu beteiligen. In der LBK selbst wurden Umbuchungen vorgenommen, die den offenen Posten nicht richtig zugeordnet wurden. Nach Angabe der LBK sind diese Fehlbuchungen aufgrund der Beanstandungen des LRH korrigiert worden. Der LRH bittet das Finanzministerium um Mitteilung, wie künftig sichergestellt wird, dass

- die Möglichkeit der Dienststellen, auf Buchungsstellen außerhalb des Haushaltsplans zuzugreifen, eingeschränkt/bzw. untersagt wird und
- auch die beanstandeten Buchungen innerhalb der LBK nicht mehr ausgeführt werden und damit die aufgetretenen Unplausibilitäten nicht mehr auftreten können.

Das **Finanzministerium** teilt dazu Folgendes mit:

I. d. R. seien die mittelbewirtschaftenden Dienststellen im SAP-Verfahren nicht berechtigt, auf Buchungsstellen außerhalb des Haushalts zuzugreifen.

Soweit mittelbewirtschaftende Dienststellen Anordnungen für die Epl. außerhalb des Haushalts (Verwahrunen und Vorschüsse) erteilen bzw. erteilen wollten, müssten sie dazu eine entsprechende Berechtigung im SAP-Verfahren haben, z. B. für die Anordnungen zur Bildung von Rücklagen. Diese Berechtigungen seien bei der Benutzerbetreuung der zuständigen LBK zu beantragen.

Nach Auffassung des **LRH** ist es erforderlich, einen Rahmen durch das Finanzministerium vorzugeben, welche Berechtigungen erteilt werden dürfen.

8.9 **Veränderung von Ansprüchen des Landes**

Eine Veränderung bestehender Ansprüche des Landes ist nach den Vorschriften von § 59 LHO zulässig. Die Zuständigkeiten und Voraussetzungen für Stundung, Niederschlagung und Erlass von Forderungen des Landes oder die Behandlung von Kleinbeträgen sind geregelt.

Die Dienststellen des Landes sind aufgefordert, anhand eines Abgleichs ihrer Aufzeichnungen mit den Buchführungsergebnissen die Richtigkeit der veränderten Ansprüche zu prüfen und sie in einer Übersicht für die Erstellung der Haushaltsrechnung darzustellen.

Insgesamt wurden ohne den Steuerbereich 5.426 TDM unbefristet niedergeschlagen. Erlassen wurden nach der Buchführung rd. 339 TDM, von den Dienststellen nachgewiesen jedoch nur rd. 74 TDM.

Für die Steuerverwaltung wurden in der **Rückstandsübersicht als Anlage zur Haushaltsrechnung** von den Ansprüchen des Landes ausgewiesen als im Haushaltsjahr 2000

• erlassen	1.227.000 DM,
• niedergeschlagen	<u>133.199.000 DM,</u>
= nicht durch Zahlung erledigt	<u>134.426.000 DM.</u>

Von den Gesamtrückständen von 639.976.000 DM sind

• gestundet	59.344.000 DM,
• ausgesetzt	<u>266.087.000 DM,</u>
• echte Rückstände	<u>314.545.000 DM.</u>

8.10 Vermögen des Landes

8.10.1 Gem. Art. 55 Abs. 1 Satz 2 LV hat die Landesregierung durch das Finanzministerium die Haushaltsrechnung mit einer **Übersicht über das Vermögen und die Schulden des Landes** vorzulegen.

Das Finanzministerium weist die Bestände der **Rücklagen** des Landes im Teil A, Abschnitt II Nr. 2 der Vermögensübersicht aus.

- Mit der Einführung von § 8 Abs. 5 HG 2000 ist erstmalig gem. § 62 Abs. 3 LHO die Bildung von Rücklagen für den Bereich der Hochschulen und Fachhochschulen zugelassen worden. Für den Gesamtbereich wurden Ende 2000 Rücklagen in Höhe von 9.017,8 TDM gebildet. In den Kapiteln 0721 (Universität Kiel), 0722 (Medizinische Universität Lübeck) und 0727 (Fachhochschule Kiel) wurde eine Rücklagenbildung in dieser Höhe nur möglich, weil für die Deckung der Personalausgaben in den o. g. Kapiteln erwirtschaftete Minderausgaben bei den Lehrerpersonalausgaben (Kapitel 0711) zur Verfügung gestellt wurden. Die im Rahmen der Deckungsfähigkeit (§ 20 LHO) bereitgestellten Mittel wären für die Deckung der Personalausgaben der Hochschulen nicht erforderlich gewesen, weil die veranschlagten Mittel ausreichend waren.

Nach Mitteilung des Wissenschaftsministeriums sollte jedoch auf Beschluss der Landesregierung dem Hochschulbereich mit den aus den Lehrerpersonalausgaben zur Verfügung gestellten Mitteln eine Hilfe für Strukturanpassungen in den Jahren 2000 und 2001 zur Verfügung gestellt werden. Mit diesen Mitteln wurden daher in den Kapiteln 0721, 0722 und 0727 aus bei anderen Buchungsstellen frei gewordenen Mitteln Rücklagen gebildet. Über die in den Zielvereinbarungen mit den Hochschulen festgelegten Zuschüsse hinaus sind durch diese

Maßnahme die Zuschüsse für das Haushaltsjahr 2001 ohne Mitwirkung des Parlaments und entgegen § 8 Abs. 5 HG 2000 angehoben worden.

Das **Finanzministerium** teilt dazu mit:

Nach Angaben des Wissenschaftsministeriums bedürfe es sowohl bei der Bildung von Rücklagen wie auch bei der Bildung von Ausgabe-resten nicht einer Beteiligung des Parlaments, da sie Maßnahmen des Haushaltsvollzugs seien.

Der **LRH** stimmt dieser Auffassung zu, weist jedoch darauf hin, dass das Handeln des Wissenschaftsministeriums nicht mit dem vom Parlament bewilligten Rahmen übereinstimmt.

- Bei der Rücklage zur Verminderung des Kreditbedarfs stimmt der dargestellte Zuführungsbetrag von 184 Mio. DM an die Rücklage nicht mit der Buchführung überein. Bei dieser Rücklage und auch bei der Rücklage für Diskontierungsdarlehen stimmen die im Vermögensausweis dargestellten Stände Ende des Haushaltsjahres - wie auch schon 1999 - nicht mit der Buchführung überein.

Der LRH bittet, zum zahlenmäßigen Abgleich der Rücklagen die vorhandenen Möglichkeiten zu nutzen und in der Haushaltsrechnung 2001 die fehlerhaften Vorträge zu korrigieren.

- In der Übersicht über den Jahresabschluss bei Landesbetrieben wird unter der Ziff. 5 eine Einnahme-/Ausgabe-Überschussrechnung und der Anlagenspiegel für den Landesbetrieb ErlebnisWald Trappenkamp dargestellt. Das Reinvermögen des Landesbetriebs weist das Finanzministerium im Teil A, Abschnitt II Nr. 5 der Vermögensübersicht aus. Beide Darstellungen entsprechen noch nicht den Forderungen des LRH nach einer aus der kaufmännischen Buchführung gewonnenen Darstellung.

Das **Ministerium für Umwelt, Natur und Forsten** hat mitgeteilt, dass die Einführung der kaufmännischen Buchführung nicht nur zugesagt, sondern bereits zum 1.1.2002 eingeführt worden sei.

- In der Übersicht über den Jahresabschluss bei Landesbetrieben wird unter der Ziff. 6 der Erfolgs- und der Finanzplan des Landesbetriebs Vollzugliches Arbeitswesen dargestellt. Die im Finanzplan dargestellten flüssigen Mittel überschreiten den bei der Buchungsstelle Landesbetrieb Vollzugliches Arbeitswesen ausgewiesenen Bestand um 1.326,79 DM. Das Reinvermögen des Landesbetriebs wird mit 1.165.099,12 DM beziffert. Aus den dem LRH vorgelegten Jahresabschlussunterlagen ist dieser Betrag nicht zu ersehen.

Der Jahresabschluss 2000 des Landesbetriebs Vollzugliches Arbeitswesen wurde nach Vorlage der Haushaltsrechnung dem LRH vorgelegt. Bei der Erstellung wurden die Differenzen des Bestands der flüssigen Mittel berichtet.

- 8.10.2 Gem. § 73 LHO ist über das Vermögen und die Schulden des Landes ein Nachweis zu erbringen. Zum Nachweis des beweglichen Vermögens sind Bestandsverzeichnisse zu führen. Beim Landgericht Itzehoe wurden Bestandsverzeichnisse seit 1996 nicht mehr fortgeführt; die Lieferung und der Verbleib seitdem beschaffter Vermögensgegenstände und der Verbleib der bis 1996 beschafften Vermögensgegenstände kann nicht nachgewiesen werden. Der LRH bittet das Ministerium für Justiz, Frauen, Jugend und Familie (Justizministerium), die Aktualisierung der Bestandsverzeichnisse auf der Grundlage der Buchführungsunterlagen beim Landgericht Itzehoe zu überwachen.

Das **Finanzministerium** teilt dazu mit:

Nach Auskunft des Justizministeriums seien die Bestandsverzeichnisse des Landgerichts Itzehoe aktualisiert worden. Auf die Einhaltung des § 73 LHO werde künftig sorgfältiger geachtet.

8.11 **Kreditaufnahme und Schulden des Landes**

Die Kreditaufnahme und die Schulden des Landes haben sich im Haushaltsjahr 2000 wie folgt entwickelt.

- 8.11.1 Grundlage für die Kreditaufnahme waren die in der folgenden Übersicht dargestellten **Kreditermächtigungen** (gerundet auf volle DM):

Kreditermächtigungen	Höhe der Ermächtigung	Inanspruchnahme	Verbleibende Ermächtigung
Restliche Ermächtigung aufgrund von § 2 Abs. 1 HG 1999 gem. § 18 Abs. 3 LHO	452.170.214	452.170.214	-
Ermächtigung gem. § 2 Abs. 1 HG 2000 zur allgemeinen Deckung	4.053.197.800	3.516.105.724	536.705.523 ¹
Marktpflegeermächtigung gem. § 18 Abs. 5 LHO	380.174.039 ²	380.174.039	-
Umschuldungsermächtigung gem. § 18 Abs. 5 LHO	180.583.000 ³	180.583.000	-
Gesamtermächtigung	5.066.125.053	4.529.032.977	536.705.523
Vorgriffsermächtigung gem. § 2 Abs. 2 HG 2000	909.222.105	-	-

¹ 386.553 DM in Abgang gestellt.

² Ansatz Titel 1112-325 03: 150 Mio. DM; gem. § 18 Abs. 5 LHO erhöht auf den Ist-Betrag.

³ Ansatz Titel 1112-325 04: 200 Mio. DM; gem. § 18 Abs. 5 LHO vermindert auf den Ist-Betrag.

Das Finanzministerium hat diese **Kreditermächtigungen nicht überschritten**. Vielmehr wurde eine Restkreditermächtigung gem. § 18 Abs. 3 LHO von rd. 536,7 Mio. DM (Vorjahr: 452,2 Mio. DM) und ein Einnahmerest von 271,1 Mio. DM¹ (Vorjahr: 204,7 Mio. DM) in das Haushaltsjahr 2001 übertragen.

Mit der Restkreditermächtigung soll grundsätzlich die Finanzierung der im abgelaufenen Haushaltsjahr noch nicht getätigten Ausgaben, für die Ausgabereste gebildet wurden, sichergestellt werden. Die weiter geltende Ermächtigung darf gem. § 18 Abs. 4 LHO auch zum Ausgleich von Mindereinnahmen aus Steuern und bundesstaatlichem Finanzausgleich sowie zur Deckung von auf Rechtsverpflichtungen beruhenden Mehrausgaben bis zur Höhe von 3 v. H. der veranschlagten Einnahmen aus Steuern und bundesstaatlichem Finanzausgleich eingesetzt werden. Mit ihrer Verwendung zur Deckung von Einnahmeausfällen gem. § 18 Abs. 4 LHO besteht die Gefahr, dass auch konsumtive Ausgaben kreditfinanziert werden und die von der Verfassung vorgegebene Kreditobergrenze im Haushaltsvollzug überschritten wird. Dies widerspricht der Intention des Art. 53 LV, die Kreditaufnahme auf die Höhe der Investitionen zu begrenzen.

Das **Finanzministerium** weist zum wiederholten Male darauf hin, dass

- es sich bei der Regelung des § 18 Abs. 4 LHO um eine gesetzliche Bestimmung handle, die auch der LRH zu beachten habe, und
- die Kreditaufnahmegrenze des Art. 53 LV sich nach ihrem Wortlaut und nach herrschender Meinung nur auf die Veranschlagung und nicht auf den Haushaltsvollzug beziehe.

Selbstverständlich beachtet der **LRH** Recht und Gesetz. Er weist aber gleichzeitig auf deren Folgen hin, die in diesem Fall im Widerspruch zueinander stehen. Im Übrigen ist der LRH nach wie vor der Auffassung, dass in der umstrittenen Frage, ob die Kreditobergrenze auch im Haushaltsvollzug gelte, der Schutzzweck zur verfassungskonformen Kreditbegrenzung nur dann erfüllt wird, wenn das Kreditlimit den Haushaltsvollzug einschließt. Die Frage, ob die Überschreitung der Kreditobergrenze im Haushaltsvollzug verfassungswidrig ist, liegt dem Bundesverfassungsgericht zur Entscheidung vor.

- 8.11.2 Das Finanzministerium darf gem. Haushaltsvermerk in Kapitel 1112 Maßnahmegruppe (MG) 01 bis 03 (Nettokreditaufnahme, Anschlussfinanzierung und Umschuldungen) in Anwendung von § 72 Abs. 6 LHO und abweichend von § 72 Abs. 2 LHO Einnahmen in das folgende Haushaltsjahr

¹ Vgl. auch Tz. 8.4.

umbuchen oder **Einnahmen aus der Aufnahme von Krediten, die am Anfang des folgenden Haushaltsjahres eingehen, noch zugunsten des abzuschließenden Haushaltsjahres buchen oder umbuchen.** Nach Angaben in der Haushaltsrechnung 2000¹ wurden auf dieser Grundlage rd. 353,6 Mio. DM, die Anfang des Haushaltsjahres 2001 eingingen, zugunsten des Haushaltsjahres 2000 gebucht.

- 8.11.3 Das Finanzministerium durfte gem. § 2 Abs. 5 HG 2000 **Kassenverstärkungskredite** in Höhe von bis zu 8 v. H. des in § 1 HG 2000 für Einnahmen und Ausgaben festgestellten Betrags, d. h. max. 1.454,8 Mio. DM, aufnehmen. Nach Rückzahlung dieser Kredite darf diese Ermächtigung gem. § 18 Abs. 2 Nr. 2 LHO wiederholt in Anspruch genommen werden. Im Haushaltsjahr 2000 wurden an 39 Tagen (1999: 109 Tage) Kassenverstärkungskredite zur vorübergehenden Liquiditätssicherung aufgenommen. Der Ermächtigungsrahmen wurde nicht überschritten.

Der Höchstbetrag der an einem Tag in Anspruch genommenen Kassenverstärkungskredite belief sich auf 272 Mio. DM vom 7. bis 10.1.2000 (Vorjahr: 518 Mio. DM).

Für Kassenverstärkungskredite wurden Zinsen aus Titel 1114-575 11 MG 01 in Höhe von rd. 0,54 Mio. DM gezahlt (1999: 1,09 Mio. DM). Die Zinssätze für die Kredite lagen zwischen 2,88 v. H. und 4,87 v. H. (1999: 2,50 v. H. und 4,00 v. H.).

Am Ende des Haushaltsjahres 2000 bestanden keine Schulden aus der Aufnahme von Kassenverstärkungskrediten zur Liquiditätssicherung des Landes (Vorjahr: 155 Mio. DM).

- 8.11.4 Das Ministerium für Frauen, Jugend, Wohnungs- und Städtebau² (Wohnungsbauministerium) darf gem. § 28 Abs. 7 HG 2000 im Einvernehmen mit dem Finanzministerium die IB ermächtigen, zur **Überbrückung von Liquiditätsengpässen der Zweckrücklage Wohnungsbau** für den Wohnungsbau **Darlehen bis zur Höhe von 50 Mio. DM** zuzüglich Zinsverpflichtungen und Geldbeschaffungskosten zu marktgerechten Bedingungen aufzunehmen. Die Darlehensaufnahmen erfolgen zulasten der Zweckrücklage für den Wohnungsbau, die auch den Schuldendienst trägt. In Anspruch genommene Ermächtigungen aus Vorjahren sind anzurechnen.

Gem. § 28 Abs. 8 HG 2000 darf das Wohnungsbauministerium im Einvernehmen mit dem Finanzministerium die IB ermächtigen, **Darlehen zur Mitfinanzierung des Wohnungsbauprogramms 2000** zulasten der Zweckrücklage Wohnungsbau zu marktgerechten Bedingungen aufzuneh-

¹ S. 14 der Haushaltsrechnung 2000, Landtagsdrucksache 15/1372 vom 8.11.2001.

² Jetzt: Innenministerium.

men. Die Vermögensmasse trägt auch den Schuldendienst. Sofern dies nicht möglich ist, darf das Land Zinszuschüsse in Höhe von insgesamt 17 Mio. DM leisten.

Der LRH hat in seinen Bemerkungen 2000¹ festgestellt, dass in der Haushaltsrechnung nicht über die Inanspruchnahme dieser Ermächtigungen berichtet wird. Erstmals in der Haushaltsrechnung 2000 weist das Finanzministerium aus, dass die Ermächtigungen, die seit 1997 in etwa gleich lauten, im Haushaltsjahr 2000 nicht in Anspruch genommen wurden. Bei der darüber hinaus dargestellten Inanspruchnahme der Ermächtigung gem. § 28 Abs. 9 HG 2000 handelt es sich nicht um eine Kreditermächtigung, sondern um eine Ausgabenermächtigung für die IB.

Aus der Bilanz der IB sind die Angaben über die Ausschöpfung bzw. die Nichtinanspruchnahme der Kreditermächtigungen nicht nachvollziehbar. Dort wird nicht zwischen Krediten zur Überbrückung von Liquiditätssengpässen und solchen für Förderzwecke unterschieden. Es werden täglich fällige Verbindlichkeiten der Zweckvermögen gegenüber Kreditinstituten (beim Zweckvermögen Wohnungsbau am 31.12.2000 = 0 DM) denen mit vereinbarter Kündigungsfrist (beim Zweckvermögen Wohnungsbau am 31.12.2000 = 615,8 Mio. DM) gegenübergestellt. Das Finanzministerium wurde um Klärung gebeten, auf welcher rechtlichen Grundlage die Verbindlichkeiten der IB zulasten der Zweckrücklage Wohnungsbau eingegangen worden sind.

Das **Finanzministerium** nimmt hierzu wie folgt Stellung:

Die IB habe mitgeteilt, dass Kredite zur Überbrückung von Liquiditätssengpässen der Zweckrücklage Wohnungsbau nicht aufgenommen worden seien. Im Übrigen sei Grundlage der § 28 Abs. 8 HG 2000.

Mit dieser Stellungnahme ist nicht erklärt, dass in der Haushaltsrechnung keine Inanspruchnahme der Kreditermächtigung nach § 28 Abs. 8 HG 2000 nachgewiesen wurde und auf welcher Grundlage die 615,8 Mio. DM Verbindlichkeiten gegenüber Kreditinstituten im Abschluss der IB zulasten des Zweckvermögens Wohnungsbau aufgenommen wurden.

Dies muss das Finanzministerium aufklären.

8.11.5 Insgesamt hat das Land 2000

4.808.410.690,62 DM (1999: 4.050.597.649,01 DM)

Kredite am Kreditmarkt, im öffentlichen Bereich und aus den wie Einnahmen aus Kredit zu behandelnden Einnahmen aus der Veräußerung von unentbehrlichen Liegenschaften² aufgenommen.

¹ Bemerkungen 2000 des LRH, Nr. 9.15.3, S. 39 ff.

² Einnahmen aus dem Immobiliengeschäft 2000: 250.386.300 DM.

In der Haushaltsrechnung wurden die Einnahmen aus der Vermögensveräußerung nicht als Kredite sondern als Erlöse aus Veräußerungen ausgewiesen.

Die **gesamte Bruttokreditaufnahme** des Landes lag damit um rd. 758 Mio. DM oder 18,7 v. H. über der des Vorjahres.

Die Zunahme der Bruttokreditaufnahme ist insbesondere zurückzuführen auf höhere **Schuldentilgung am Kreditmarkt und bei öffentlichen Haushalten**. Sie hat sich auf

3.641.461.032,96 DM (1999: 2.845.204.787,89 DM)

erhöht. Da es sich hierbei lediglich um Anschlussfinanzierungen und Umschuldungen handelt, wurden die Schulden des Landes nicht effektiv vermindert.

Die **Nettokreditaufnahme des Landes**, die Differenz zwischen gesamter Bruttokreditaufnahme und Schuldentilgung, lag damit **insgesamt** bei

1.166.949.657,66 DM (1999: 1.205.392.861,12 DM).

Davon entfallen

1.156.586.752,58 DM (1999: 1.191.075.683,88 DM)

auf die **Nettokreditaufnahme am Kreditmarkt einschl. der Einnahmen aus dem Immobiliengeschäft**.

Im Vergleich zum Vorjahr ist sie damit um rd. 34,5 Mio. DM oder 2,9 v. H. gesunken.

Die **Nettokreditaufnahme am Kreditmarkt** lag mit 906.200.452,52 DM (1999: 851.015.183,88 DM) um rd. 66,8 Mio. DM unter der Veranschlagung im Haushalt 2000.

Die **Nettokreditaufnahme im öffentlichen Bereich** ist um 4 Mio. DM gesunken. Sie belief sich auf

10.362.905,08 DM (1999: 14.317.177,24 DM).

In den vergangenen Jahren entwickelte sich die **gesamte Nettokreditaufnahme** im Vergleich zum Haushalts-Soll wie folgt (gerundet auf volle DM)¹:

Jahr	Soll	Ist	weniger (-) mehr (+)
1995	1.001.373.000	1.309.666.043	+ 308.293.043
1996	1.096.280.500	1.270.569.052	+ 174.288.552
1997	1.239.290.500	1.234.644.049	- 4.646.451
1998	1.236.655.500	1.129.227.059	- 107.428.441
1999	1.307.300.500	1.205.392.861	- 101.907.639
2000	1.238.557.000	1.166.949.658	- 71.607.342

¹ 1999 und 2000 einschl. der Einnahmen aus dem Immobiliengeschäft.

- 8.11.6 Die **fundierte** **Schulden** des Landes, also die Schulden aus Kreditmarktmitteln, aus kreditähnlichen Rechtsgeschäften, Ausgleichsforderungen und Schulden bei Verwaltungen, erhöhten sich um rd. 851,8 Mio. DM oder 2,8 v. H. gegenüber dem Vorjahr auf insgesamt

31.559,7 Mio. DM.

Einschl. der wie Einnahmen aus Kredit zu behandelnden Einnahmen aus der Immobilienveräußerung (590,4 Mio. DM) belaufen sich diese Schulden Ende 2000 auf insgesamt

32.150,2 Mio. DM (1999: 31.048,0 Mio. DM).

Sie stiegen damit um 1.102,2 Mio. DM oder 3,5 v. H.

Die **Schulden des Landes je Einwohner** (Pro-Kopf-Verschuldung) stiegen 2000 um 345 DM oder 3,1 v. H. auf 11.524 DM¹ (Vorjahr: 11.179 DM).

- 8.11.7 Die Einnahmen aus Krediten abzüglich der Tilgungsausgaben (Nettokreditaufnahme) dürfen gem. Art. 53 Satz 2 LV und § 18 Abs. 1 LHO die Summe der im Haushalt veranschlagten Investitionen nicht übersteigen (**Kreditobergrenze**). Nur zur Abwehr einer Störung des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts oder zur Überwindung einer schwerwiegenden Störung der Wirtschafts- und Beschäftigungsentwicklung des Landes sind Ausnahmen zulässig.

Die Kreditobergrenze wurde - nach dem Berechnungsschema des LRH - bei der Aufstellung des Haushalts um 8,8 Mio. DM unterschritten (Vorjahr: Überschreitung um 8,3 Mio. DM). Nach Vollzug des Haushalts wurde die Kreditobergrenze um 9,2 Mio. DM (Vorjahr: 14,9 Mio. DM) überschritten wie die folgende Berechnung zeigt:

¹ Davon entfallen 212 DM je Einwohner (Vorjahr: 122 DM) auf die Einnahmen aus dem Immobiliengeschäft.

Einnahme-/Ausgabeart	Ansatz 2000 TDM	Ist 2000 TDM
Investitionen HGr. 7	310.647,9	296.396,5
Investitionen HGr. 8	1.204.482,1	1.201.068,1
Investitionen insgesamt	1.515.130,0	1.497.464,6
abzüglich		
Schuldenaufnahme für Investitionen bei Bund und Ländern, Gr. 311 und 312	- 16.323,0	- 10.890,9
Zuweisungen für Investitionen aus dem Öffentlichen Bereich, OGr. 33	- 246.933,0	- 272.089,2
Beiträge und sonstige Zuschüsse für Investitionen, OGr. 34	- 20.030,0	- 67.143,7
Nettoinvestitionen	1.231.844,0	1.147.340,8
Nettokreditaufnahme ¹	1.223.021,5	1.156.586,8
Unterschreitung (+) / Überschreitung (-) der Kreditobergrenze	8.822,5	- 9.246,0

Nach dem Berechnungsschema des Finanzministeriums, das die Schuldenaufnahmen in öffentlichen Bereichen nicht von den Investitionen absetzt², wurde die Kreditobergrenze weder bei der Aufstellung noch nach Vollzug des Haushalts 2000 - wenn auch mit einem geringen Spielraum von nur 1.645 TDM - überschritten.

Ferner bleibt unberücksichtigt, dass das Land zur Finanzierung der Investitionen noch weitere Zuweisungen Dritter erhält, die im Haushalt unrichtigerweise als Zuweisungen für konsumtive Zwecke nicht-investiv ausgewiesen werden, bei der Berechnung der Kreditobergrenze also unberücksichtigt bleiben.³

Wenn veranschlagte Investitionen bei nachgewiesener Wirtschaftlichkeit im Haushaltsvollzug durch alternative Finanzierungen (wie z. B. Leasing oder ähnliche Verträge) getätigt werden, so sind die hierfür erforderlichen Mittel auf einen Titel der HGr. 5 umzusetzen (§ 7 Abs. 23 HG 2000). Entsprechend dem im Finanzausschuss erzielten Einvernehmen⁴ ist die Kreditobergrenze und die Kreditermächtigung entsprechend zu vermindern. In der Haushaltsrechnung wurden keine Umsetzungen nachgewiesen.

8.12 Einsatz derivativer Finanzinstrumente

§ 18 Abs. 7 LHO ermächtigt das Finanzministerium, im Rahmen der Kreditfinanzierung ergänzende Verträge zur Optimierung der Kreditkon-

¹ Einschl. der wie Einnahmen aus Kredit zu behandelnden Einnahmen aus dem Immobiliengeschäft von 250.386,3 TDM.

² Vgl. insbesondere Bemerkungen 1994 des LRH, Nr. 8.3, und Bemerkungen 1995 des LRH, Nr. 9.4.

³ Vgl. Bemerkungen 1997 des LRH, Nr. 8.8.

⁴ Niederschrift der 107. Sitzung des Finanzausschusses am 11.12.1998, S. 17.

ditionen und zur Begrenzung von Zinsänderungsrisiken (**derivative Finanzinstrumente**) abzuschließen.

- 8.12.1 § 2 Abs. 3 HG 2000 begrenzte den **Ermächtigungsrahmen** für den Einsatz derivativer Finanzinstrumente auf ein Vertragsvolumen von 3 Mrd. DM. Davon durfte bis zur Hälfte (1,5 Mrd. DM) auf Verträge entfallen, die Zinsoptionen zum Gegenstand hatten.

Erstmals in 2000 erhöhte sich der Ermächtigungsrahmen um das im laufenden Haushaltsjahr fällig werdende Vertragsvolumen (§ 2 Abs. 3 Satz 3 HG 2000), das das Finanzministerium mit 1.547 Mio. DM angibt. Der LRH hat angeregt, das Parlament zu unterrichten, wenn die bisherige 3 Mrd. DM Grenze überschritten wird. Das Finanzministerium ist dieser Anregung im Jahr 2001 gefolgt.

Der nominale Vertragsbestand an Zinsderivaten durfte gem. § 18 Abs. 7 LHO höchstens 50 v. H. des Gesamtschuldenstands am Ende des vorangegangenen Haushaltsjahres betragen.

Im Haushaltsjahr 2000 wurden folgende Derivatgeschäfte abgeschlossen:

Geschäftsart	Mio. DM	v. H.
Swaps	2.239	66,2
Zinsoptionen	1.144	33,8
Zinsderivate insgesamt	3.383	100,0
davon in 2000 fällig gewordene Verträge	1.547	45,7

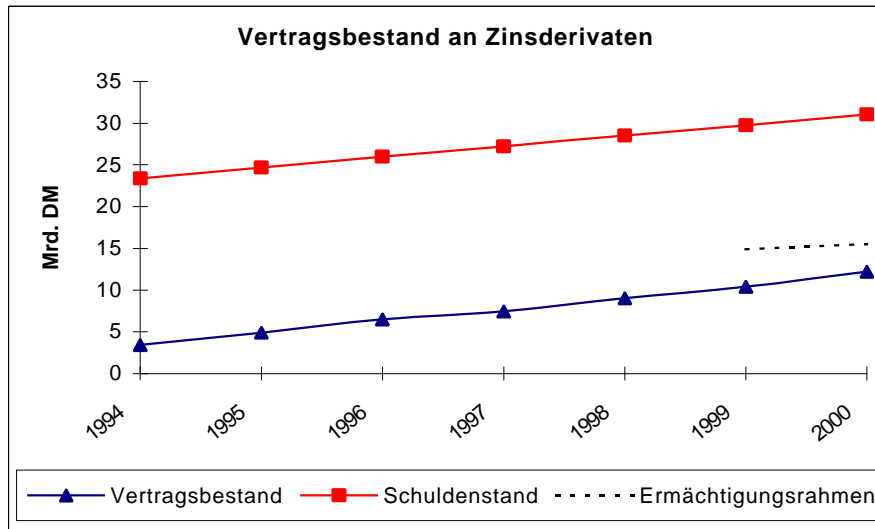
Zulasten des Ermächtigungsvolumens von 3 Mrd. DM wurden damit Verträge in Höhe von 1,164 Mrd. DM abgeschlossen. Auch die Beschränkung der Optionsgeschäfte auf die Hälfte dieses Ermächtigungsvolumens wurde beachtet.

Der Schuldenstand zum 31.12.1999 betrug einschl. der wie Einnahmen aus Kredit zu behandelnden Einnahmen aus dem Immobilienmodell 31.048 Mio. DM¹. Der sich daraus ergebende Ermächtigungsrahmen für den nominalen Vertragsbestand an Zinsderivaten Ende des Haushaltsjahres 2000 von 15.524 Mio. DM wurde nicht überschritten. Der nominale Vertragsbestand in Höhe von 12.244 Mio. DM (1999: 10.408 Mio. DM) setzte sich zusammen aus

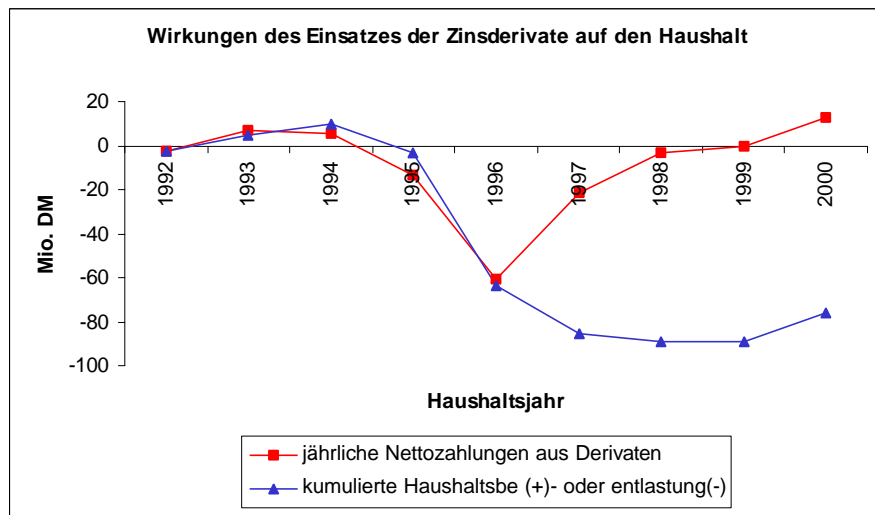
Zinsswaps	9.328 Mio. DM (1999: 7.721 Mio. DM) und
Zinsoptionen	2.916 Mio. DM (1999: 2.687 Mio. DM).

¹ Fundierte Schulden 31.12.1999: 30.707 Mio. DM zuzüglich 340 Mio. DM aus dem Immobilienmodell.

Im Vergleich zum Vorjahr war er um 1.836 Mio. DM oder 17,6 v. H. gestiegen.



- 8.12.2 Wie das **haushaltsmäßige Ergebnis** belegt, hat sich der Einsatz der derivativen Finanzinstrumente auf den Landeshaushalt bislang positiv ausgewirkt. Die Ausgaben für Zinsen am Kapitalmarkt konnten seit dem Einsatz der Zinsderivate 1992 bis einschl. 2000 um rd. 76,1 Mio. DM reduziert werden. Allerdings wurde die Entlastung in 2000 um 12,8 Mio. DM verringert.



Darüber hinaus wurde bis Ende 2000 ein Betrag von 21,0 Mio. DM der Ausgleichsrücklage für Zinsausgaben zugeführt, die mit den Zuführungen der Vorjahre nunmehr einen Bestand von 65,2 Mio. DM - buchmäßig - umfasst. Diese Rücklage dient der Vorsorge für bereits feststehende künftige Zahlungen aus den Derivatgeschäften und deren Verstetigung in

der Haushaltsbelastung, z. B. für die Periodisierung von Optionsprämien. Im Rahmen des Portfolioverfahrens soll die Ausgleichsrücklage für Zinsausgaben aufgrund der angespannten Haushaltslage und der Schwierigkeit, zusätzliche Mittel zu erwirtschaften, als Deckungsmittel dienen. Der LRH vertritt hierzu die Auffassung, dass das Finanzministerium nach einer notwendigen Inanspruchnahme der Rücklage im kommenden Haushaltsjahr der Rücklage wieder Mittel zuführen muss. Als Alternative käme die Erwirtschaftung größerer Zinsvorteile in Betracht, allerdings verbunden mit höheren Risiken.¹

Die Belastung des Landeshaushalts 2000 von 12,8 Mio. DM läge ohne die Verlagerung von Prämienzahlungen aus 1998 geschlossenen Auflösungsgeschäften in das Jahr 2000 (12,4 Mio. DM)² bei 25,2 Mio. DM.

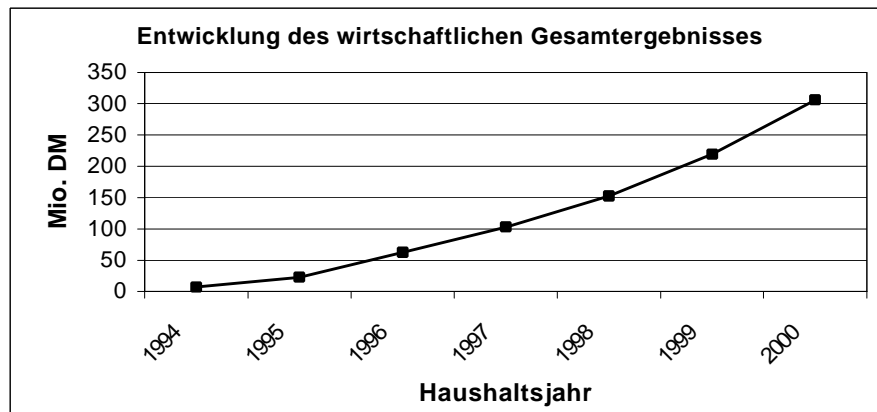
Das **Finanzministerium** weist darauf hin, dass die Haushaltszahlen allein des Derivatitels noch keine Rückschlüsse auf das haushaltsmäßige und wirtschaftliche Ergebnis des Kredit- und Derivatbereichs zuließen.

Hierzu sei eine Gesamtbetrachtung aus Krediten und Zinsderivaten erforderlich, die künftig im Rahmen des Portfolio-Verfahrens umgesetzt werde. Die positive Entwicklung des wirtschaftlichen Ergebnisbeitrags für den Derivatbereich werde unter Ziff. 8.12.3 dargestellt.

- 8.12.3 Das Finanzministerium stellt neben den haushaltsmäßigen Auswirkungen des Einsatzes derivativer Finanzinstrumente im Rahmen der Haushaltsrechnung sowie im Haushaltsplan (Anlage zu Kapitel 1114) auch die **wirtschaftlichen Ergebnisse** seit Beginn des Einsatzes der Geschäfte dar. Bewertungsstichtag zur Ermittlung der wirtschaftlichen Ergebnisse ist der 1.6. des laufenden Haushaltsjahres.
- Nach den Berechnungen des Finanzministeriums hat sich zum 1.6.2000 durch den Einsatz der Zinsderivate eine Zinskosteneinsparung seit 1992 in Höhe von rd. 306,3 Mio. DM (Vorjahr: 219,2 Mio. DM) ergeben.

¹ Vgl. Umdruck 15/1632 vom 14.11.2001.

² Vgl. Bemerkungen 2000 des LRH, Nr. 8.19.1, S. 45.



Der Einsatz der Zinsderivate hat dazu beigetragen, den Anstieg der Zinsausgaben des Landes in den vergangenen Jahren trotz gesteigener Verschuldung des Landes zu begrenzen. Ein wesentlicher Faktor war aber auch die günstige Zinsentwicklung der vergangenen Jahre.

Der LRH hält den vom Finanzministerium gewählten Ansatz der Ermittlung des wirtschaftlichen Ergebnisses weiterhin für zweckmäßig und geeignet. Dies gilt auch für das künftige Portfolio-Verfahren beim Derivateinsatz. Mit dieser Darstellung des wirtschaftlichen Ergebnisses wird dem parlamentarischen Informationsrecht nach den Empfehlungen für den Einsatz derivativer Finanzinstrumente¹ entsprochen.

- 8.12.4 Das Finanzministerium hat zugesagt, die mit dem LRH 1999 einvernehmlich vereinbarten **Empfehlungen für den Einsatz der derivativen Finanzinstrumente** nunmehr umzusetzen. Dies gilt insbesondere für die dort vereinbarten Regeln, die die Sicherheit des Einsatzes gewährleisten sollen. Der LRH geht davon aus, dass die Empfehlungen alsbald in die VV zu § 18 Abs. 7 LHO übernommen werden.

Das **Finanzministerium** weist darauf hin, dass eine Anpassung der Empfehlungen für den Derivatbereich im Hinblick auf die neue Gesamtportfoliosteuerung erforderlich sei und eine Übernahme der überarbeiteten Empfehlungen in die VV zur LHO erst im Zusammenhang mit der vorgesehenen Novellierung der LHO erfolgen könne.

¹ Umdruck 14/3312 vom 27.4.1999.

9. Aktuelle Haushaltslage des Landes

Die unverändert prekäre Finanzlage des Landes prägt den Landeshaushalt 2002 und wird auch die nächsten Haushaltsjahre bestimmen. Die geplanten und durchgeführten Sparmaßnahmen wertet der LRH als einen Schritt in die richtige Richtung.

Die vom LRH immer wieder geforderte Trendwende, die nur durch eine Kürzung des Gesamtausgabevolumens sowie eine spürbare Reduzierung der jährlichen Neuverschuldung erreichbar ist, wird auch mit dem Haushalt 2002 nicht eingeleitet. Da verwertbares Landesvermögen kaum noch zur Verfügung steht, erfordert ein Haushaltsausgleich nunmehr drastische Ausgabenkürzungen.

Ohne ein energisches Umsteuern kann das Land sein Ziel, die Nettokreditaufnahme bis 2008 auf Null € zurückzuführen, nicht verwirklichen. Die bisherigen Maßnahmen sind unzureichend. Ausgehend von der Finanzplanung bis 2005 ist der beabsichtigte Wegfall der Neuverschuldung ab 2008 nicht sichergestellt.

Bisher fehlt eine umfassende Bilanz der Konsolidierungsmaßnahmen der Landesregierung und eine Darlegung ihrer Pläne, wie sie den Haushalt dauerhaft konsolidieren und die Neuverschuldung auf Null € bringen will. Nur so kann sie nachweisen, dass es ihr mit einem Verzicht auf Neuverschuldung ab 2008 ernst ist.

Die Vergleichbarkeit der Haushalte des Landes im Zeitvergleich und im Plan-Ist-Vergleich, aber auch der Haushalte der Länder insgesamt und des Bundes ist durch Ausgliederungen in Nebenhaushalte und durch die Art der globalen Veranschlagungen nicht mehr gegeben.

9.1 Trendwende noch nicht erreicht - weitere Einschnitte erforderlich

Seit Jahren begleitet der LRH die Entwicklung der finanziellen Situation des Landes kritisch und unterbreitet Jahr für Jahr Vorschläge, die zu einer Konsolidierung der Finanzlage des Landes beitragen können. In den letzten beiden Jahren hat der LRH das Parlament zusätzlich unmittelbar im Rahmen der Aufstellung des Landeshaushalts durch eine kritisch konstruktive Analyse des Haushaltsentwurfs der Landesregierung beraten.¹

¹ Zuletzt mit seinem Schreiben an die Vorsitzende des Finanzausschusses vom 19.10.2001, Umdruck 15/1541; vgl. auch Nr. 4.1.3 dieser Bemerkungen.

Immer wieder musste der LRH feststellen, dass die Konsolidierung der Landesfinanzen nicht vorankommt. Vielmehr gibt das Land nach wie vor mehr Geld aus als es einnimmt. Es wurde keine Vorsorge betrieben, um veränderten Rahmenbedingungen und besonderen Belastungen aus der Steuerreform, der Rentenreform und der Erhöhung des Kindergeldes oder aus den infolge der Terroranschläge in den USA notwendigen Sicherheitsspaketen aufzufangen.

Erstes Ziel der Landesregierung muss eine nachhaltige **Konsolidierung der Landesfinanzen** bleiben. Diese ist nur erreichbar, wenn das Land seine Ausgaben ohne Vermögensverzehr an seine laufenden Einnahmen anpasst, indem es die Ausgaben merklich reduziert. Erst wenn es gelungen ist, den Landeshaushalt ohne neue Schulden zu stabilisieren, kann mit dem Abbau des bislang aufgelaufenen Schuldenbergs von mittlerweile rd. 17 Mrd. € begonnen werden.

Die **geplanten und bereits durchgeführten Sparmaßnahmen wertet der LRH als einen Schritt in die richtige Richtung**. Die vom LRH immer wieder geforderte Trendwende, die vor allem mit einer Kürzung des Gesamtausgabevolumens sowie einer spürbaren Reduzierung der jährlichen Neuverschuldung verbunden sein müsste, wird aber auch mit dem Haushalt (HH) 2002 wieder nicht erreicht.

Die Finanzpolitik der letzten Jahre war dadurch gekennzeichnet, dass Einnahmeausfälle und Ausgabensteigerungen durch einmalige Einnahmen kompensiert wurden. **Die Einleitung einer nachhaltigen Konsolidierung der Landesfinanzen wurde durch diese Haushaltspolitik hinausgeschoben.**

Da verwertbares Landesvermögen kaum noch zur Verfügung steht, erfordert ein Haushaltsausgleich nunmehr drastische Ausgabenkürzungen.

9.2 Eckwerte des Haushalts 2002

Nach wie vor lebt das Land über seine Verhältnisse. Das belegen die folgenden Eckwerte des HH 2002:

- Im Vergleich zum HH 2001 inkl. Nachtragshaushalt steigen die **Gesamtausgaben** im HH 2002 um **1,8 v. H.** Bezogen auf die **bereinigten Ausgaben**¹ beträgt die Steigerungsrate **0,6 v. H.**

¹ D. h. ohne Tilgungen am Kreditmarkt, Zuführungen zu den Rücklagen, Deckung von Fehlbeträgen aus Vorjahren und haushaltstechnische Verrechnungen.

- Die **Nettokreditaufnahme** ist unter Einbeziehung der Einnahmen aus dem Immobilienmodell mit insgesamt 537,6 Mio. € gegenüber 589,8 Mio. € zwar um 52,3 Mio. € oder 8,9 v. H. geringer als im Vorjahr, ohne die Einnahmen aus dem Immobilienmodell (2001: 117,6 Mio. € und 2002: 25 Mio. €) **steigt** die **Nettoneuverschuldung am Kapitalmarkt** aber um **8,6 v. H.** von 472,2 Mio. € auf 512,6 Mio. €
- Die **Gesamtverschuldung** steigt rapide weiter an. Nach den derzeitigen Planungen wird sich zum Ende des Finanzplanungszeitraums ein Schuldenberg - inkl. der wie Kredit zu behandelnden Einnahmen aus dem Immobilienmodell - in Höhe von mehr als 18 Mrd. € aufgetürmt haben.
Das **Finanzministerium** weist auf die - durch die Einbeziehung des Immobilienmodells resultierende - Abweichung zur offiziellen Statistik hin. Der **LRH** folgt mit seiner Darstellung den Vorgaben des Bundesverfassungsgerichts.
- **Die Pro-Kopf-Verschuldung** wird sich - bei unveränderten Einwohnerzahlen¹ - von 5.892 € (11.524 DM) in 2000 auf über 6.500 € (12.700 DM) erhöhen. Der LRH hat bereits in seinen Bemerkungen 2001² darauf hingewiesen, dass Schleswig-Holstein pro Kopf der Bevölkerung unter den Flächenländern der Bundesrepublik Deutschland am höchsten verschuldet ist und damit das bis dahin „führende“ Saarland „überholt“ hat.
- Die **Zinsausgaben** sind mit 896,6 Mio. € veranschlagt. Gegenüber dem HH 2001 gehen sie um rd. 16 Mio. € (- 1,7 v. H.) zurück. Die Zinsausgaben wären allerdings noch höher, wenn sie nicht durch das derzeit niedrige Zinsniveau, die Finanzierung der wie Kredit zu behandelnden Einnahmen aus dem Immobilienmodell über die Mietausgaben und den bislang positiven Einsatz von Zinsderivaten begrenzt würden.
- Der Anteil der Zinsausgaben an den bereinigten Ausgaben, die sog. **Zinsausgabenquote**, wird nach dem HH 2002 rd. 11,6 v. H. betragen und im Vergleich zum Vorjahr nur leicht zurückgehen. Damit werden auch im Haushaltsjahr 2002 die **Ausgaben für Zinsen** (896,6 Mio. €) höher sein als die **Ausgaben für Investitionen** (724,5 Mio. €). Seit Jahren sind die Ausgaben für Investitionen rückläufig. Sie wurden im Nachtragshaushalt 2001 von ursprünglich rd. 780,6 Mio. € um rd. 21 Mio. € auf 759,6 Mio. € gekürzt. Diese äußerst bedenkliche Entwicklung setzt sich im HH 2002 fort. Während die Ausgaben für Baumaßnahmen im Vergleich zum HH 2001 inkl. Nachtragshaushalt um

¹ Basis 31.12.2000.

² Vgl. Bemerkungen 2001 des LRH, Nr. 9.

2,6 v. H. auf 141,6 Mio. € steigen, sinken die sonstigen Investitionsausgaben um rd. 38,6 Mio. € bzw. 7,2 v. H.

Mit Blick auf die finanzwirtschaftliche Wirkung von Investitionsausgaben der öffentlichen Hand warnt der LRH davor, immer weniger Mittel in künftige Wachstumsbereiche zu lenken und dadurch Chancen zu verpassen, dauerhafte Einnahmen zu erschließen.

- Die **Investitionsquote**, also der Anteil der Investitionsausgaben an den bereinigten Ausgaben des Landes, wird nach den bisherigen Planungen nur noch 9,4 v. H. betragen. Mit den Investitionen der Gebäudemanagement Schleswig-Holstein (GMSH) und der Investitionsbank Schleswig-Holstein, Zentralbereich des Landesbank Schleswig-Holstein Girozentrale (IB) errechnet die Landesregierung in ihrer Presseerklärung vom 17.7.2001 eine Investitionsquote von 9,7 v. H. Diese Berechnungsmethode ist insofern fragwürdig, als dann konsequenter Weise auch andere Ausgaben und Schulden **solcher Nebenhaushalte** dem Kernhaushalt des Landes zugerechnet werden müssten. Der LRH untersucht derzeit im Rahmen seiner Prüfung der Neben- und Schattenhaushalte auch solche Zusammenhänge.

Darüber hinaus wird die angegebene Investitionsquote zu hoch ausgewiesen, da ein großer Anteil der Investitionen durch Dritte finanziert wird. Auch bestehen Zweifel, ob alle veranschlagten Investitionen, insbesondere die Werftenhilfe, tatsächlich Investitionen i. S. der haushaltstechnischen Richtlinien sind. Bei richtiger Veranschlagung allein der Werftenhilfe würde die Investitionsquote auf 9,1 v. H. sinken.

- Die **Personalausgaben** sollen in 2002 im Vergleich zum HH 2001 um rd. 85,8 Mio. € auf insgesamt 2,94 Mrd. € (+ 3 v. H.) steigen. Um einen noch höheren Anstieg zu vermeiden,
 - soll die Tarifierhöhung aus dem laufenden Budget erwirtschaftet werden (rd. 21 Mio. € ohne Hochschulen und Lehrer),
 - wurde die wöchentliche Arbeitszeit für Beamte und die Unterrichtsverpflichtung für Gymnasial-, Gesamt- und Berufsschullehrer (ohne Fachlehrer an den berufsbildenden Schulen) um eine halbe Stunde erhöht und
 - wird die Altersteilzeit für Beamte sowie strukturelle Stellenplanverbesserungen ausgesetzt.
- Die **Personalausgabenquote**, der Anteil der Personalausgaben an den bereinigten Ausgaben, steigt im HH 2002 gegenüber dem Vorjahr leicht auf 38,2 v. H. an, obwohl durch die Ausgliederung von 156 Stellen für den neu eingerichteten Landesbetrieb „Landeslabor Schleswig-Holstein“ eigentlich eine Senkung der Quote hätte erfolgen müssen.

Der Anstieg der Quote ist auf geplante zusätzliche Stellen zurückzuführen. Im Saldo erhöht sich der Stellenbestand um 225 Stellen, da den 648 neuen Stellen (davon 300 im Lehrerbereich) 423 Stellenstreichungen gegenüberstehen.

9.3 Personal

Der größte Ausgabenblock im Landeshaushalt, die Personalausgaben, ist in den vergangenen Jahren trotz Personalkostenbudgetierung und Personaleinsparprogrammen weiter gestiegen. In der ersten Hälfte der 90er-Jahre lagen die Steigerungsraten zwischen 4 und 6 v. H., 1992 sogar bei 6,6 v. H. In der zweiten Hälfte der 90er-Jahre verlangsamte sich der Anstieg scheinbar. Ursächlich hierfür waren aber nicht in erster Linie Personalreduzierungen des Landes, sondern insbesondere folgende Maßnahmen:

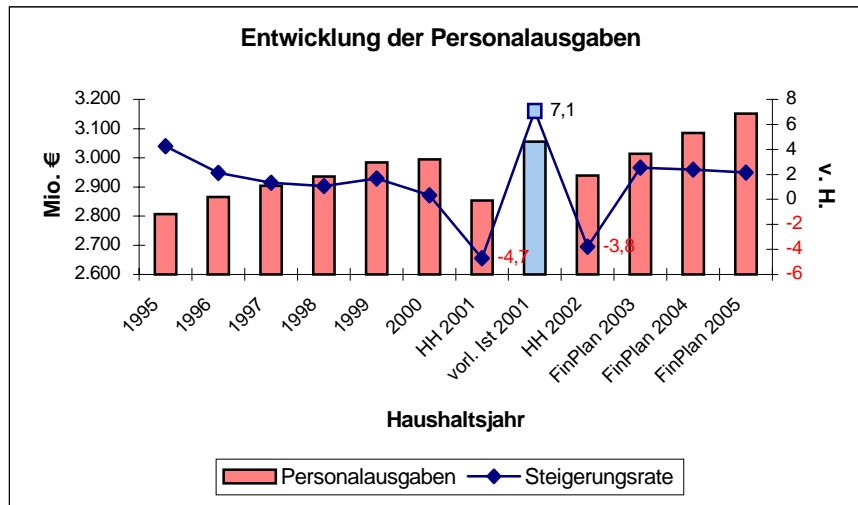
- Personal und Personalkosten wurden auf Nebenhaushalte des Landes verlagert (z. B. auf die GMSH 2000: 924 Stellen, 2001: 153 Stellen und 2002: 60 Stellen mit über 100 Mio. DM Personalausgaben; 2002: 156 Stellen in den Landesbetrieb „Landeslabor Schleswig-Holstein“). Bisherige Personalausgaben treten im Landeshaushalt nicht mehr in Erscheinung. An ihre Stelle treten Sachausgaben wie Mieten an die GMSH oder Zuschüsse an die Landesbetriebe,
- Verbeamtung von Lehrerinnen und Lehrern und Einstellung von Beamtinnen und Beamten anstelle von Angestellten im Schulbereich und
- Umstellung der Veranschlagung der Hochschulen auf Zususstitel in der Hauptgruppe (HGr.) 6 - Ausgaben für Zuweisungen und Zuschüsse mit Ausnahme für Investitionen - mit insgesamt rd. 175,7 Mio. € (343,6 Mio. DM), denen im Haushaltsvollzug Personal- und Sachausgaben ohne entsprechende Ansätze gegenüberstehen.

9.3.1 Personalausgaben insgesamt

Mit Hilfe der beschriebenen Maßnahmen ist es der Landesregierung vordergründig gelungen, die Personalausgaben im HH 2001 deutlich zu reduzieren. Wie die folgende Grafik zeigt, lagen nach Vollzug des HH 2001¹ die Personalausgaben tatsächlich um **mehr als 200 Mio. € über den Ansätzen des HH 2001** und um 2,0 v. H. über dem Ist des Vorjahres. Wesentliche Ursache für diese hohe Abweichung zwischen Ansätzen und Istaussgaben war insbesondere die oben dargestellte Änderung der Veran-

¹ Nach dem vorläufigen Ist vom 25.1.2002.

schlagung für die Hochschulen in der HGr. 6 und die Buchung der Personalausgaben in der HGr. 4.

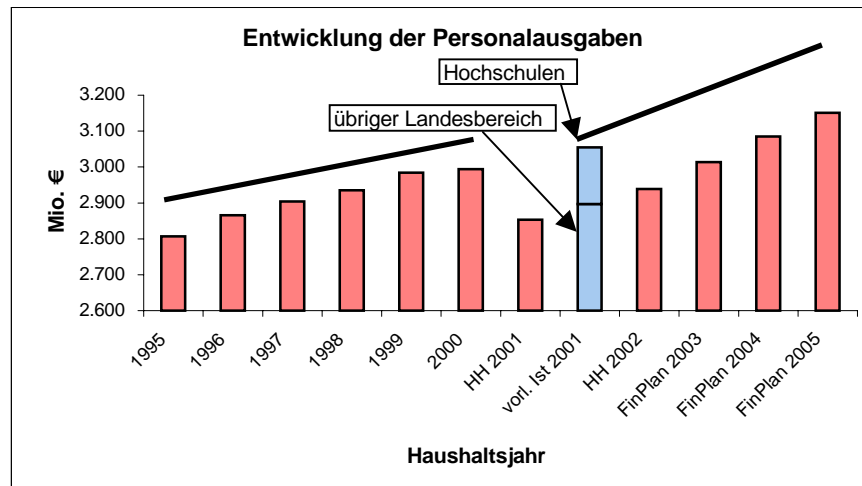


Die Personalausgaben sind in 2001 **nicht**, wie zunächst mit dem HH 2001 einschl. Nachtrag der Eindruck entstand, **um 4,7 v. H. gegenüber dem Vorjahr gesunken**, sondern liegen um 7,1 v. H. über dem Haushaltsansatz 2001 und damit **um 2,0 v. H. über dem Vorjahres-Ist**. Inwieweit die verbleibende Überschreitung der Ansätze in 2001 ungenehmigte Haushaltsüberschreitungen darstellen oder durch die Inanspruchnahme von zweckgebundenen Einnahmen gedeckt sind, kann erst im Rahmen der Prüfung über die Haushaltsrechnung 2001 festgestellt werden. Selbst der Vergleich der Haushaltsansätze zweier Jahre hinkt, wenn es zu großen Veränderungen durch Auslagerungen gekommen ist.

Die Grafik veranschaulicht auch, dass sich Aussagen über **Steigerungsraten** unter Berücksichtigung der tatsächlichen Personalausgaben verbieten, wenn zwischen Plan und Ist des Haushalts derart große Abweichungen bestehen, wie sie insbesondere durch die Veranschlagung der Ansätze für die Hochschulen begründet werden.

Wie die beiden Trendlinien von 1995 bis 1999 und von 2001¹ bis 2005 in der folgenden Grafik zeigen, wird sich der Anstieg der Personalausgaben - gegenüber der Vergangenheit - nicht verlangsamen, sondern sich weiter leicht progressiv entwickeln.

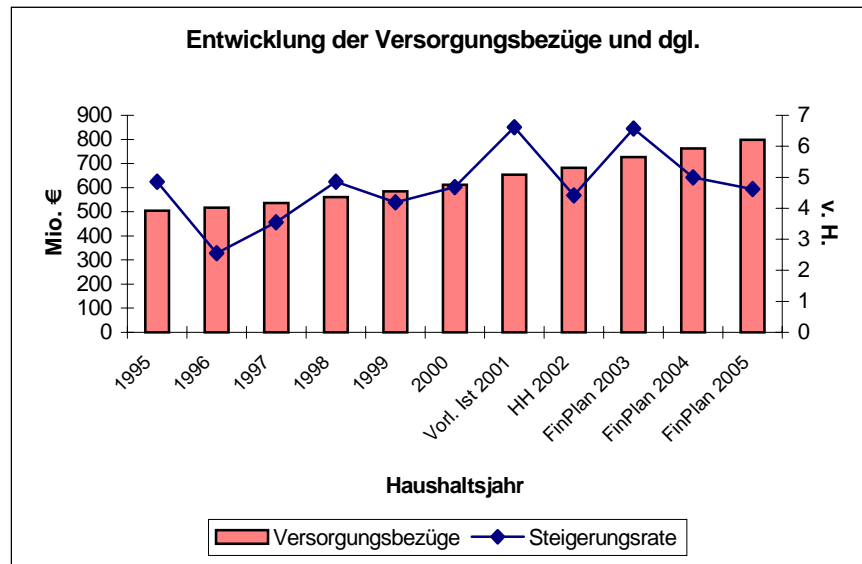
¹ Vorläufiges Ist vom 25.1.2002.



9.3.2 Ausgaben für Versorgungsbezüge, Beihilfen und dgl.

Die hohe Einstellungszahl von Beamtinnen und Beamten in den vergangenen Jahrzehnten führt jetzt zu mehr Versorgungsempfängern und damit zu steigenden Versorgungsausgaben und Beihilfen.

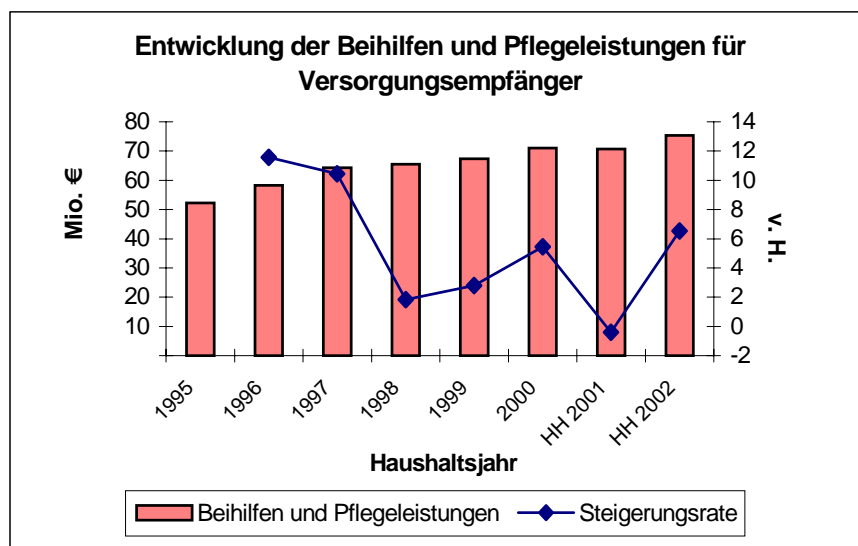
Von 1995 bis 2005 wird mit einer Steigerung der **Versorgungsausgaben** um 60 v. H. auf 798 Mio. € gerechnet. Auch wenn die Finanzplanung in den letzten beiden Planungsjahren eine abnehmende Tendenz des Zuwachses ausweist, so wird damit - wie der Versorgungsbericht 2001 der Landesregierung¹ zeigt - noch keine Entspannung eintreten.



¹ Versorgungsbericht 2001 der Landesregierung vom 18.1.2002, Umdruck 15/1749.

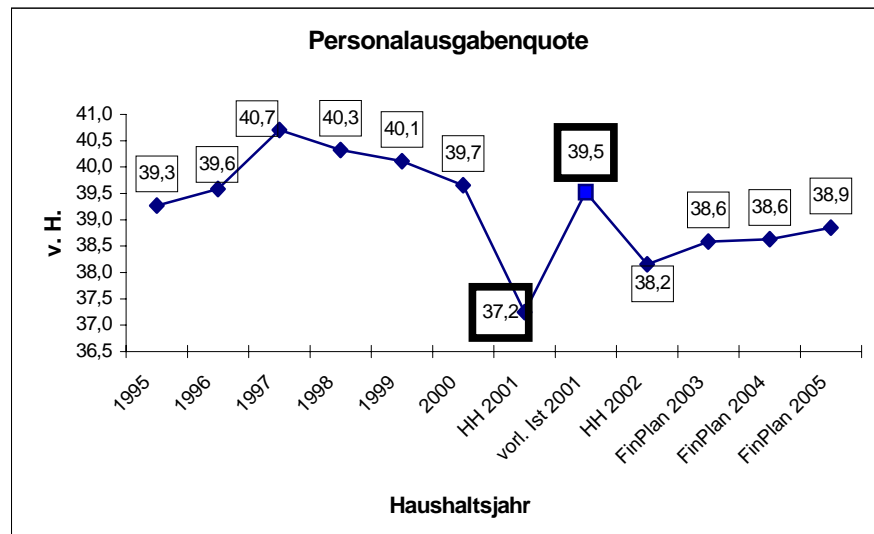
Aufgrund der hohen Einstellungszahlen in den 60er- bis Ende der 70er-Jahre und der gestiegenen Lebenserwartung der Ruhestandsbeamtinnen und -beamten wird sich die Zahl der Versorgungsempfänger in den nächsten 20 Jahren stärker erhöhen. Bis 2014 werden sich aufgrund der anstehenden Pensionierungswelle die Versorgungsausgaben dynamischer entwickeln als die Personalausgaben. Auf diese seit Jahren bekannte und absehbare Entwicklung wurde mit einer Anhebung der Antragsaltersgrenze von 62 auf 63 Jahre, der Minderung des Ruhegehalts bei vorzeitiger Zuruhesetzung sowie der Minderung der Besoldungs- und Versorgungsanpassungen und der Zuführung des Unterschiedsbetrags zur Versorgungsrücklage reagiert. Dies reicht aber nicht aus. Es müssen alle Rationalisierungsreserven genutzt werden, um den Personalbestand des Landes auf Dauer zu vermindern. Bisher folgten Einsparungen im Personalbereich stets wieder Personalvermehrungen, so dass letztlich keine wesentliche Reduzierung des Personalbestandes stattgefunden hat.

Mit der steigenden Zahl und dem zunehmenden Alter der Versorgungsempfänger werden auch überdurchschnittliche Ausgabesteigerungen im Bereich der **Beihilfen und Pflegeleistungen** eintreten.



9.3.3 Personalausgabenquote

Aufgrund der unter Tz. 9 genannten Aufgabenverlagerungen in den vergangenen Jahren erscheint die Personalausgabenquote optisch günstiger als sie tatsächlich ist:



Die Erwartung, die Personalausgabenquote mit dem HH 2001 nachhaltig um 2,5 %-Punkte von 39,7 auf 37,2 v. H. zu senken - so auch die Landesregierung in ihrer Pressemitteilung zum HH-Entwurf 2001¹ - hat sich im Haushaltsvollzug nicht erfüllt. Tatsächlich ist die Personalausgabenquote nur geringfügig um 0,13 v. H.² zurückgegangen.

Unter Berücksichtigung der Personalverlagerungen auf die GMSH ist sie in Wahrheit aber sowohl 2000 als auch 2001 deutlich angestiegen. Wegen der Ausgliederung dieser und anderer Bereiche ist eine Fortschreibung der Personalausgabenquote unter Einbeziehung aller Personalausgaben nicht mehr möglich.

9.3.4 Entwicklung der Planstellen und Stellen³

Auch die Entwicklung der Stellen lt. Haushaltsplan ist wenig aussagekräftig. Mit 54.930 Stellen⁴ ist die Zahl der Stellen seit 1996 (57.307) nur scheinbar rückläufig (- 2.377 Stellen, = - 4,1 v. H.). Bezieht man das auf Nebenhaushalte in den vergangenen Jahren (z. B. Stiftung Schloss Gottorf, GMSH, Landesbetrieb „Landeslabor Schleswig-Holstein“)⁵ ausgegliederte Personal ein - ist die **Stellenzahl insgesamt in den letzten 4 Jahren aber nicht gesunken**, sondern sie erreicht mit dem HH 2002 nahezu das hohe Niveau von 1998.

Wenn dann noch die Arbeitszeitverlängerung der Beamten hinzugerechnet wird, ergibt sich daraus, dass das Land im Jahr 2002 effektiv mehr Personalkapazität einsetzt als in den Vorjahren.

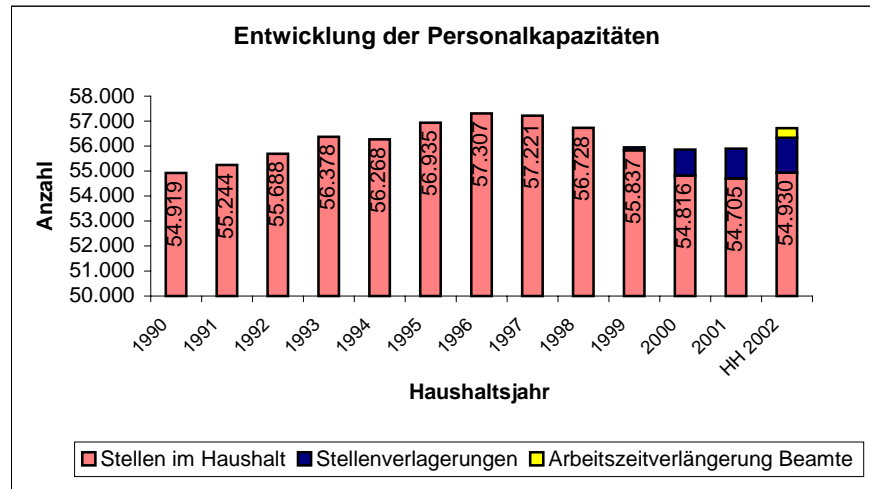
¹ Pressemitteilung der Landesregierung vom 16.7.2000.

² Differenz zur Tabelle durch Rundung.

³ Im Folgenden wird insgesamt von Stellen gesprochen.

⁴ Ohne Universitätsklinik.

⁵ Ohne zwischenzeitliche Veränderungen.



Die **Erhöhung der durchschnittlichen Wochenarbeitszeit für Beamtinnen und Beamte** des Landes auf 40 Stunden wird nur dann zu haushaltswirksamen Einsparungen führen, wenn ihr Stelleneinsparungen folgen. Die Arbeitszeiterhöhung für Lehrkräfte ergibt nach Berechnung der Landesregierung 162 Lehrerstellen, die z. T. für den Einstieg in das Ganztagsangebot für Schulen und z. T. für die Verbesserung der Unterrichtsversorgung verwendet werden sollen. Im übrigen Bereich der Landesverwaltung werden mit der Arbeitszeitverlängerung rechnerisch rd. zusätzliche 215 Stellen geschaffen. Da sich die Arbeitszeit für beamtete Kräfte täglich nur um 6 Minuten verlängert, ergeben sich praktische Probleme, diese errechnete Personalverstärkung in Stelleneinsparungen umzuwandeln. Dennoch sollte die Landesregierung im Rahmen der Personalfluktuaton eine Personalreduzierung im Wert der errechneten Stellen vornehmen, um eine entsprechende Haushaltsentlastung zu erreichen.

Auch sollte sich die Landesregierung in den zuständigen Gremien auf Bund/Länder-Ebene für eine Anpassung der tariflichen Wochenarbeitszeit für die Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter im **Angestellten- und Arbeiterverhältnis** einsetzen. Die Besserstellung dieser Beschäftigtengruppen (sie arbeiten ab 2002 fast 2 Wochen weniger pro Jahr als die Beamten des Landes) ist nicht nur unter dem Gesichtspunkt der Gleichbehandlung schwer vermittelbar; auch bleiben hierdurch erhebliche Einsparpotenziale für die öffentlichen Arbeitgeber unerschlossen.

9.3.5 Zahlenvergleiche ad absurdum geführt

Sowohl die Darstellung der Personalausgaben und ihrer Steigerungsraten als auch die Grafiken über die Personalausgabenquote und über die Personalkapazitäten zeigen, dass insbesondere die

- Verlagerung von Aufgaben und Ausgaben auf Nebenhaushalte des Landes und
- globalisierte Veranschlagungen, die entgegen § 13 LHO bzw. § 10 HGrG nicht mehr die Zuordnung zu den einzelnen Hauptgruppen der Haushaltssystematik berücksichtigen,

einen aussagekräftigen Vergleich der Zahlenentwicklungen für den Landeshaushalt ausschließen. Sowohl

- Zeitreihenvergleiche von Plan-Zahlen und von Ist-Zahlen,
- Vergleiche von Plan- und Ist-Daten innerhalb eines Jahres als auch
- Vergleiche mit anderen Bundesländern

sind praktisch ausgeschlossen, da die Datenbasis nicht mehr vergleichbar ist.

Dies gilt nicht nur für die Personalausgaben sondern gleichermaßen für Aussagen über die Entwicklung der Gesamtausgaben oder anderer Ausgabenbereiche, aber auch für Aussagen über Steigerungsraten oder Quoten, wie die Entwicklung der Personalausgabenquote gezeigt hat.

Der LRH hat in der Vergangenheit mehrfach darauf hingewiesen, dass Veränderungen in der Veranschlagung oder die Ausgliederung von Einrichtungen Aussagen über die Entwicklung von Haushaltsdaten erheblich einschränken.¹ Er hat auch deutlich gemacht, dass wirksame strukturelle Veränderungen sich durch die Verlagerung von Stellen auf Nebenhaushalte des Landes nicht erreichen lassen, weil die entsprechenden Kosten an anderer Stelle den Landeshaushalt wieder belasten (z. B. als Zuschüsse). Der LRH hält es für erforderlich, künftig die Vergleichbarkeit der Haushaltsdaten durch zusätzliche statistische Auswertungen für eine sinnvolle Haushaltsanalyse wieder herzustellen.

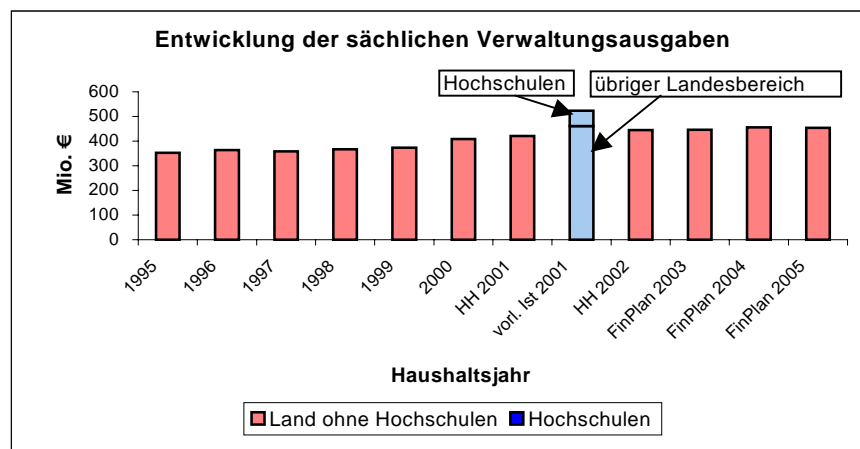
Das **Finanzministerium** hat erklärt, es werde der Aufforderung des LRH, die Vergleichbarkeit der Haushaltsdaten wieder herzustellen, nicht nachkommen. Es sei völlig ausgeschlossen, für ausgegliederte Bereiche, alternative Finanzierungsformen oder z. B. für die Umstellung der Krankenhausfinanzierung über Jahre hinweg die bisherigen kameralen Haushaltsdaten zu ermitteln und fortzuschreiben.

¹ Vgl. Bemerkungen 2000 des LRH, Nr. 10.1.2, Bemerkungen 2001 des LRH, Nr. 9.1.7, Stellungnahme des LRH zum Entwurf des Landeshaushalts 2001 vom 20.10.2000, S. 4, Stellungnahme des LRH zum Entwurf des Landeshaushalts 2002 vom 19.10.2001, S. 5.

9.4 Sachausgaben und Investitionen

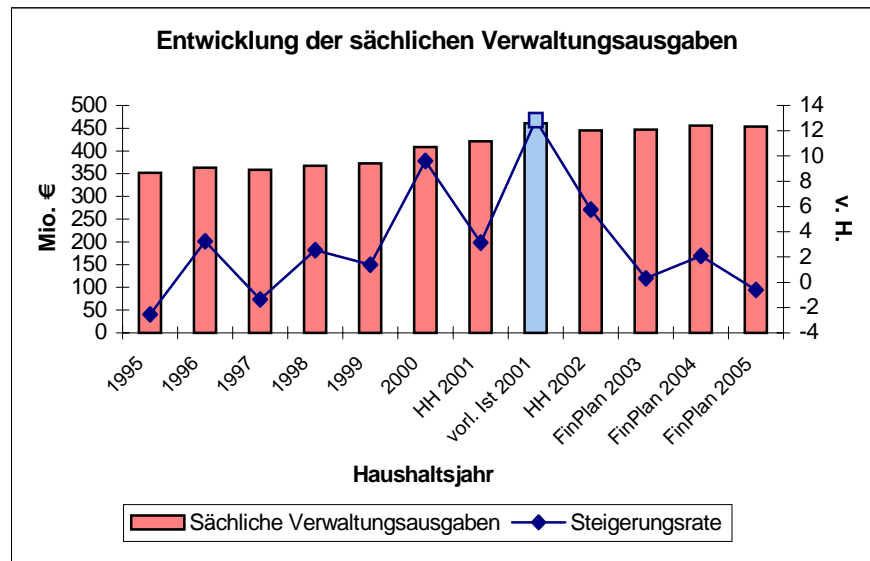
9.4.1 Sachausgaben

Die **sächlichen Verwaltungsausgaben** steigen um 24,3 Mio. € (+ 5,8 v. H.) auf 445,5 Mio. € gegenüber dem HH 2001 inkl. Nachtrag. Wie bereits bei den Personalausgaben dargestellt, liegen bedingt durch die in Tz. 9.3 dargestellten Auslagerungen und Veranschlagungen die Istausgaben 2001¹ erheblich über den Haushaltsansätzen. Die weiteren Angaben in der Finanzplanung haben daher keinen Aussagewert im Hinblick auf die tatsächliche Entwicklung.



Die in der folgenden Grafik dargestellten Steigerungsraten unterstreichen die fehlende Aussagekraft der grafischen Darstellungen für die Zukunft, wenn das Finanzministerium nicht zu einer haushaltsrechtskonformen Veranschlagung zurückkehrt:

¹ Nach dem vorläufigen Ist-Ergebnis vom 25.1.2002.



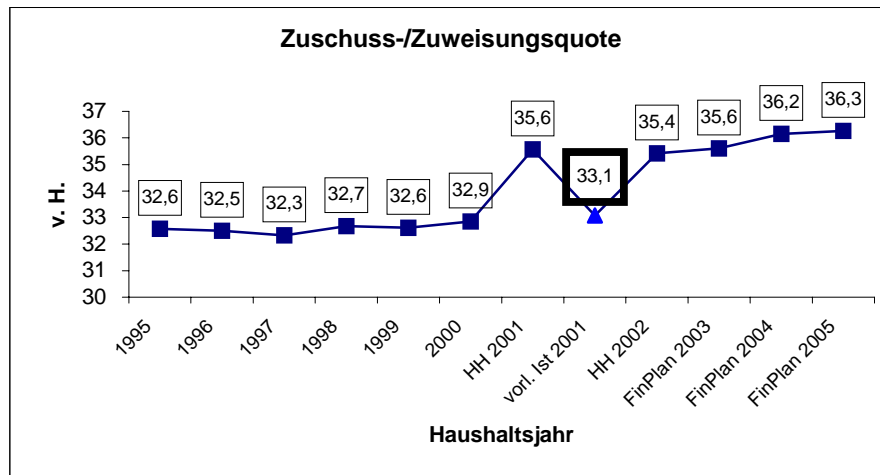
Im HH 2002 entfallen wie schon annähernd nach den Ansätzen 2001 rd.

- ein Viertel der sächlichen Verwaltungsausgaben auf die Position „Sonstiges“,
- knapp ein Drittel auf Mieten und Pachten sowie die Bewirtschaftung der Grundstücke und Gebäude und
- knapp ein Fünftel auf Ausgaben für Sachverständige, Gerichts- und ähnliche Kosten.

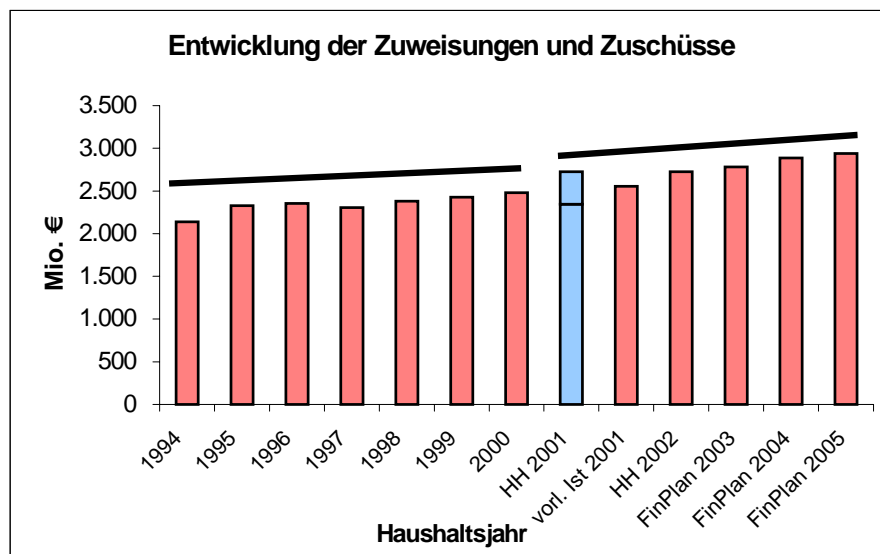
9.4.2 Zuweisungen und Zuschüsse

Mit 2,73 Mrd. € entfallen im HH 2002 über 35 v. H. auf **Zuweisungen und Zuschüsse**. Sie sind gegenüber dem Vorjahreshaushalt nahezu gleich geblieben.

Insbesondere durch die Veranschlagung der Hochschulen mit je einem Zuschusstitel in der HGr. 6 ist, wie die folgende Grafik zeigt, der Anteil der Zuweisungen und Zuschüsse an den bereinigten Ausgaben mit dem HH 2001 um fast 3 %-Punkte gestiegen. Im Haushaltsvollzug 2001 ist er wegen des korrekten Ausweises der Hochschulausgaben nach der Haushaltssystematik wieder auf 33 v. H. gesunken. Auch dies ist ein Beispiel, wie die Haushaltsanalyse durch unvergleichbare Daten erschwert wird.



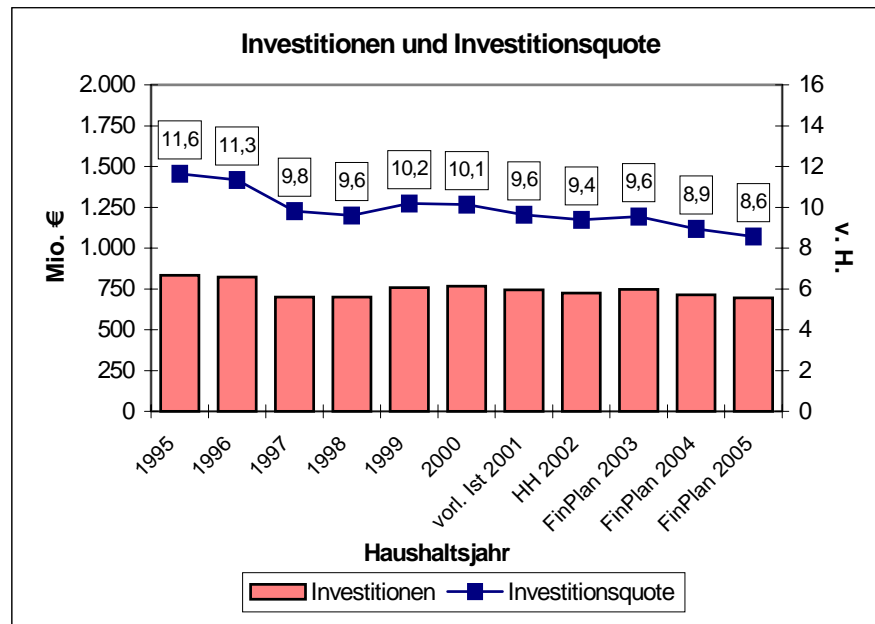
Im Trend zeigt die Finanzplanung einen Anstieg der Zuweisungen und Zuschüsse an, obwohl die Landesregierung plant, insbesondere durch weitere Eingriffe in die **Förderprogramme**, ein Bereich, in dem das Land unabhängig und freiwillig Leistungen gewährt, den Anstieg der Ausgaben zu begrenzen.



Der LRH unterstützt diese Absicht der Landesregierung ausdrücklich, hat er doch in vielen Prüfungen bereits Anregungen zur Begrenzung von Förderungen gegeben. Bei der geplanten Kürzung der nichtinvestiven Förderprogramme bestärkt der LRH die Landesregierung in ihrem Vorhaben, generell zu prüfen, ob eine Absenkung der bisherigen Förderquoten möglich ist.

9.4.3 Investitionen und Investitionsquote

Seit Jahren gehen die Ausgaben des Landes für Investitionen zurück. Lagen sie Anfang der 90er-Jahre z. T. noch bei über 900 Mio. €, so sind sie seitdem auf unter 800 Mio. € gesunken. Da gleichzeitig die übrigen Ausgaben stiegen, nahm die Investitionsquote Besorgnis erregend ab.

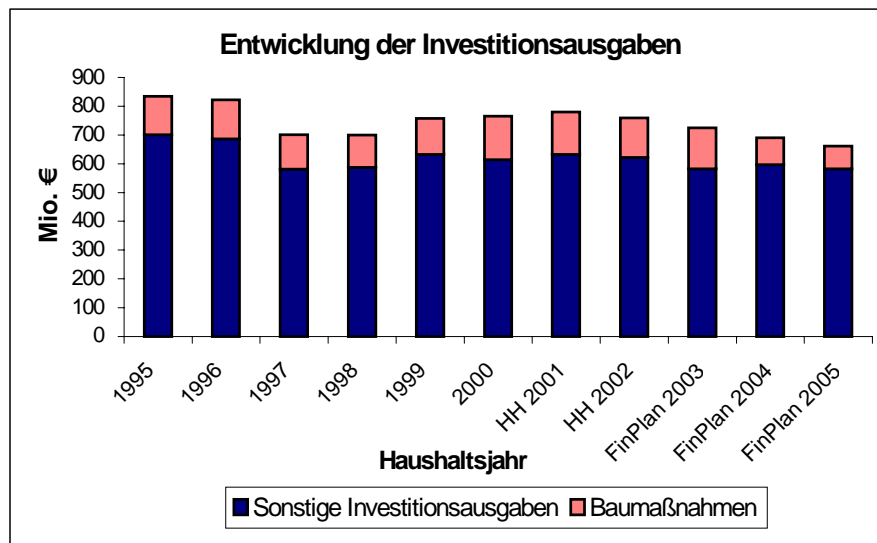


Dies ist nicht - wie auch der folgenden Übersicht zu entnehmen ist - nur auf die Abnahme der eigenen Bautätigkeit des Landes infolge der Veräußerung der Landesliegenschaften an die IB zurückzuführen.

Das **Finanzministerium** weist darauf hin, dass die Investitionsausgaben des Landes auch durch alternative Finanzierungsmodelle (z. B. Polizeidienstfahrzeuge, Krankenhausfinanzierung) rückläufig seien und dass zusätzliche Investitionen nur durch Kredite finanziert werden könnten.

Der **LRH** weist auf seine wiederholten kritischen Anmerkungen zur unzureichenden Investitionstätigkeit des Landes hin.¹

¹ Z. B. in den Bemerkungen 1999 des LRH, Nr. 8.4.6, Bemerkungen 2000 des LRH, Nr. 10.1.2, und Bemerkungen 2001 des LRH, Nr. 9.1.6.



Die geplante Senkung der Förderquote bei allen **investiven Förderprogrammen** auf höchstens 50 v. H. führt - verbunden mit niedrigeren Haushaltsansätzen - kurzfristig zu Einspareffekten im Landeshaushalt. Dabei sollte die Landesregierung jedoch mit Weitsicht handeln und bedenken, dass dabei Ansätze gekürzt werden könnten, die volkswirtschaftliche Effekte in Form künftiger Wachstumspotenziale in Schleswig-Holstein auslösen können. Ein Vorgehen nach der „Rasenmähermethode“ könnte hier kurzfristige Entlastungseffekte für den Landeshaushalt bringen, dem Land aber langfristig Entwicklungschancen entziehen.

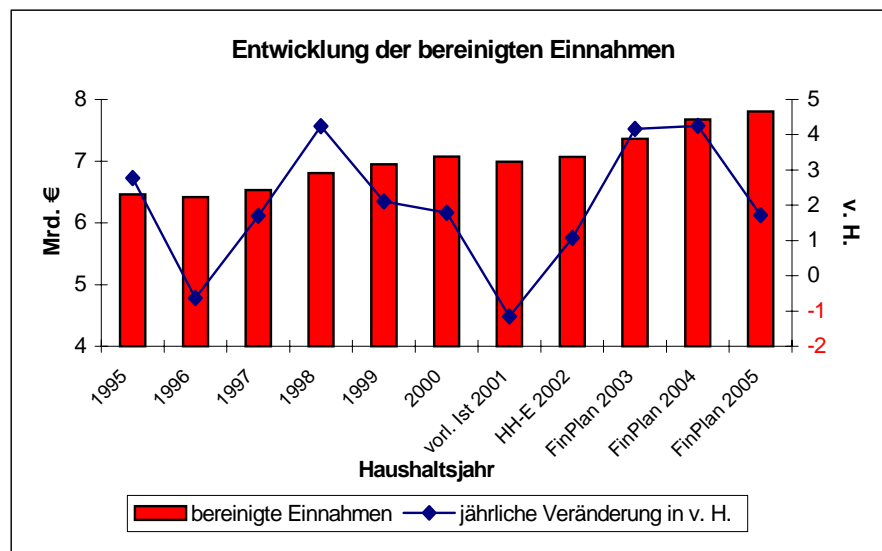
Der LRH weist darauf hin, dass auch durch einen Verzicht auf die Bereitstellung von Komplementärmitteln (z. B. Arbeitsmarktprogramme, Flurberreinigung, Agrarinvestitionsförderungsprogramm) dauerhafte Einsparungen erreicht werden. Die Aussicht einer finanziellen Beteiligung anderer Geldgeber entbindet das Land nicht von seiner Verantwortung zum sparsamen Umgang mit den eigenen knappen Ressourcen: Unwirtschaftlich ausgegebene Haushaltsmittel des Landes bleiben auch dann verschwendet, wenn Bund und EU sie aus ihren Töpfen aufstocken. Dies steht auch nicht - wie der Finanzminister glaubt - im Widerspruch zu der Forderung des LRH, dass das Land seine Investitionstätigkeit erhöhen müsste.

Eine weitere Ursache für die sinkende Investitionstätigkeit des Landes ist auch die geänderte **Finanzierung von Krankenhausbaumaßnahmen**. Bis 2001 hat das Land deren Finanzierung als Investitionen im Landeshaushalt veranschlagt und dies in entsprechender Höhe durch Kreditaufnahmen finanziert. Mit der Umstellung der Finanzierung auf Schuldendienstleistungen durch das Land wird die Kreditaufnahme auf die Krankenhausträger und werden damit die Belastungen des Landes von rd. 21,2 Mio. € pro Jahr in die Zukunft verlagert. Dieselbe Wirkung wird bei

den Kommunen erzielt. Da die Konditionen für die Kreditaufnahmen der Träger voraussichtlich ungünstiger sein werden als die des Landes, besteht die Gefahr einer höheren Belastung des Landes im Rahmen der Übernahme des Schuldendienstes. Andererseits verkennt der LRH nicht, dass hier eine Form der Kreditaufnahme gewählt wurde, die zum Ende der Laufzeit - im Gegensatz zur übrigen Kreditaufnahme des Landes - zu einer tatsächlichen Tilgung der Kredite führt.

9.5 Einnahmesituation des Landes

Mit rd. 7,07 Mrd. € sollen die bereinigten Einnahmen des Landes¹ im HH 2002 um 124 Mio. € oder 1,8 v. H. gegenüber den Ansätzen im HH 2001 (einschl. Nachtragshaushalt) steigen. Gegenüber dem vorläufigen Ist 2001 liegt die Steigerung bei 78,6 Mio. € oder 1,1 v. H.



Inwieweit die in der Finanzplanung unterstellten Einnahmen realistisch sind, ist vor dem Hintergrund der jüngsten Steuerschätzung infrage zu stellen.

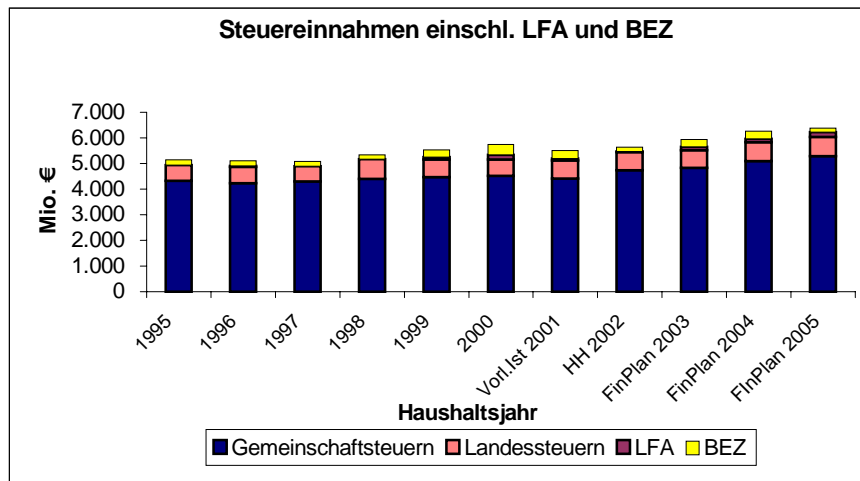
9.5.1 Steuereinnahmen

Das Land folgt mit seiner Veranschlagung der Steuerschätzung vom November 2001. Die optimistischen Schätzungen der Einnahmen im Finanzplan von 2003 bis 2005 müssen im Rahmen der Aufstellung des HH 2003 und der nächsten Finanzplanung aufgrund des Ergebnisses dieser letzten Steuerschätzung und der ungünstigen Konjunkturprognosen nach unten korrigiert werden. Damit werden die zu schließenden Deckungslücken in

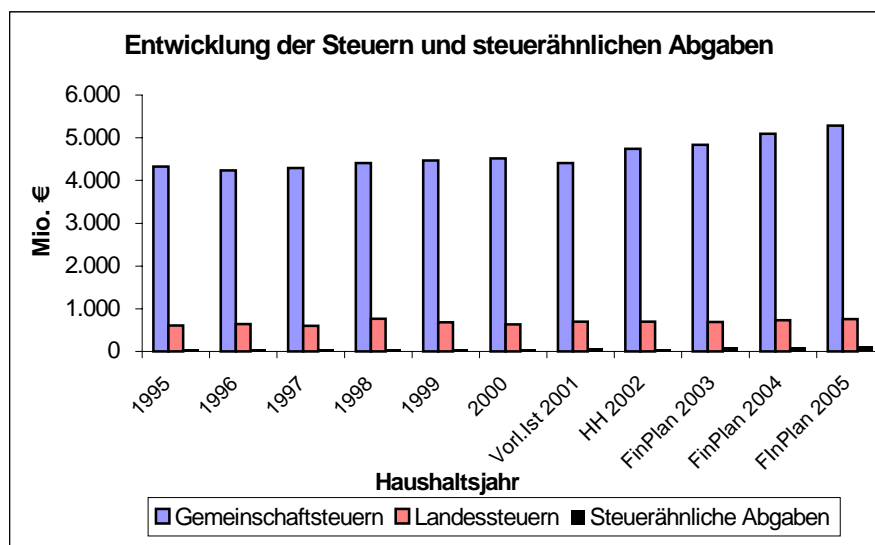
¹ Ohne Einnahmen aus dem Immobilienmodell.

den künftigen Haushalten und die damit über Kredite zu finanzierenden Teile des Haushalts noch erheblich zunehmen, wenn es der Landesregierung nicht gelingt, die Ausgaben entsprechend zu reduzieren.

Mit rd. 5,64 Mrd. € sollen im HH 2002 die Einnahmen des Landes aus Steuern, Bundesergänzungszuweisung (BEZ) und Länderfinanzausgleich (LFA) um 2,5 v. H. steigen. Nach den bisherigen Planungen sollen auch die Steuereinnahmen ab 2003 weiterhin erheblich ansteigen, wie die folgende Grafik zeigt:



Der Basiseffekt der Steuerschätzung vom November 2001 wird jedoch die Steuereinnahmen in den künftigen Haushaltsjahren noch erheblich senken, sodass der in der bisherigen Finanzplanung unterstellte starke Anstieg insbesondere der Gemeinschaftsteuern ab 2003, wie er in der folgenden Grafik dargestellt ist, wohl nicht zu erwarten ist:



Aus dieser optimistischen Einschätzung der Einnahmesituation des Landes resultieren erhebliche Risiken, für die bislang nicht hinreichend Vorsorge getroffen wurde.

9.5.2 Einmalige Einnahmen und Haushaltsentlastungen

Die schleswig-holsteinische Finanzpolitik der letzten Jahre war dadurch gekennzeichnet, dass Einnahmeausfälle und Ausgabensteigerungen durch einmalige Einnahmen kompensiert wurden, ohne auf eine dauerhafte Konsolidierung hinzuwirken.

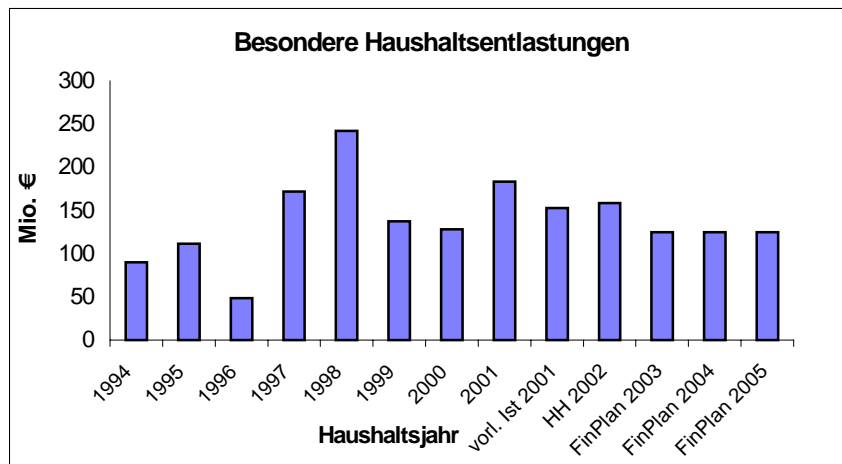
So wurden seit 1994 fast 1,3 Mrd. € als einmalige Einnahmen aus Vermögensveräußerungen vereinnahmt, insbesondere

- rd. 147 Mio. € Landesbankanteile (1994),
- rd. 125,3 Mio. € Provinzial (1995),
- rd. 102,3 Mio. € Forderungsverkauf (1997),
- rd. 127,8 Mio. € Sonderausschüttung aus dem Vermögen der Landesentwicklungsgesellschaft mbH Schleswig-Holstein - LEG - (1998),
- rd. 76,7 Mio. € Flughafen Hamburg (1998/2000),
- rd. 51,1 Mio. € Entnahme aus dem Vermögen der IB (1999),
- rd. 546,8 Mio. € Immobilienmodell (1999 bis 2002),
- rd. 84,4 Mio. € LEG (2001),

ohne dass es zu einer Rückführung der Landesschulden und einer Reduzierung der Nettoneuverschuldung gekommen ist. Weiterhin wurden seit 1999 - von Schleswig-Holstein, allen anderen Ländern sowie dem Bund - die Tilgungen für den Fonds Deutsche Einheit gestreckt, wodurch Schleswig-Holstein noch einmal jährlich mit geschätzt ca. 35 Mio. € entlastet wird. Damit werden Ausgaben in die Zukunft verschoben.

Wären die Schulden des Landes allein um die aufgeführten einmaligen Einnahmen von rd. 1,26 Mrd. € herabgesetzt worden, so hätte dies bei einer durchschnittlichen Verzinsung von 5 v. H. - ohne Zinseszinsseffekte - die laufenden Ausgaben des Landes um 63,1 Mio. € jährlich vermindert.

Allein der HH 2002 soll mit einmaligen Einnahmen von mehr als 150 Mio. € finanziert werden. Zusätzlich sollen die Ressorts im Jahr 2002 noch rd. 64 Mio. € globale Minderausgaben erbringen. In der Finanzplanung sind weitere einmalige Haushaltsentlastungen in erheblichem Umfang und darüber hinaus pro Jahr 125 Mio. € (244 Mio. DM) globale Minderausgaben vorgesehen.



Zu beanstanden ist insbesondere, dass die Landesregierung in der Vergangenheit einmalige Einnahmen aus Vermögensveräußerungen für konsumtive Zwecke verausgabt hat. Der Veräußerung von unentbehrlichen Landesliegenschaften an die IB stehen durch die Rückmietung der Liegenschaften von der GMSH laufende Mietzahlungen gegenüber, die die Ausgabenseite dauerhaft belasten.

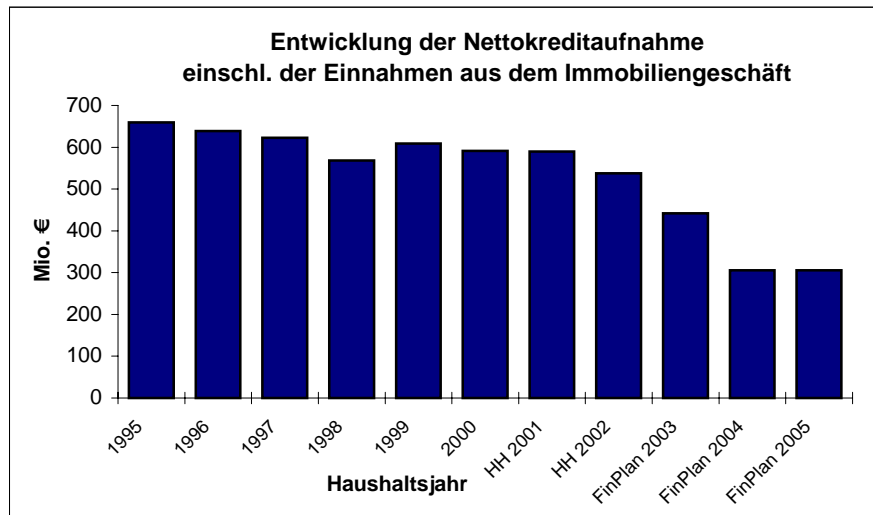
Die Einleitung einer nachhaltigen Konsolidierung der Landesfinanzen wurde durch diese Haushaltspolitik hinausgeschoben.

Da verwertbares Landesvermögen kaum noch zur Verfügung steht, ist ein Haushaltsausgleich künftig nur noch durch drastische Ausgabenkürzungen möglich.

9.6 Kreditaufnahme, Schuldenentwicklung und deren Folgen

9.6.1 Nettokreditaufnahme

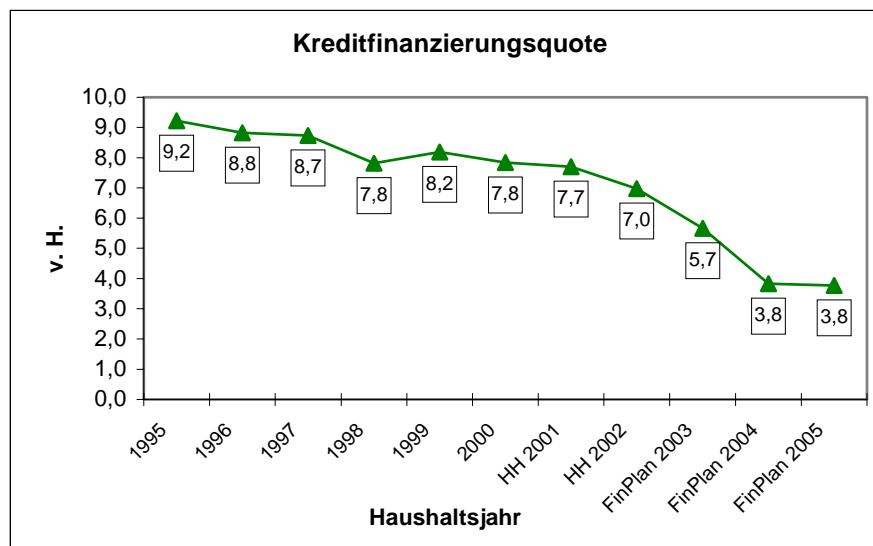
Der Haushaltsausgleich wurde in den vergangenen Jahren und Jahrzehnten nie ohne neue zusätzliche Kreditaufnahme erreicht. So werden jährlich Einnahmen aus Krediten von über 500 Mio. € (über 1 Mrd. DM) im Haushalt zur Finanzierung von Ausgaben eingesetzt:



Ob die im Finanzplan ab 2003 dargestellte Senkung der Nettokreditaufnahme bis 2005 realistisch ist, ist fraglich, da

- die dieser Planung zugrunde liegenden Schätzungen der Steuereinnahmen einschließlich LFA und BEZ nicht mehr aktuell sind,
- die wirtschaftliche Entwicklung sich noch weiter verschlechtert hat und
- die Finanzplanung hohe globale Minderausgaben vorsieht, die quasi noch Deckungslücken in den künftigen Haushalten darstellen.

Die **Kreditfinanzierungsquote**, der Anteil der Nettokreditaufnahme¹ an den bereinigten Ausgaben, soll demnach nach der Finanzplanung bis 2005 erheblich bis auf 3,8 v. H. sinken.



¹ Einschl. der wie Kredit zu behandelnden Einnahmen aus der Immobilienveräußerung an die IB.

9.6.2 Ziel: Nettokreditaufnahme bis 2008 auf Null €

Vor diesem Hintergrund ist es auch höchst zweifelhaft, ob die Landesregierung ihr Ziel erreichen kann, die Nettokreditaufnahme am Kreditmarkt bis 2008 auf Null € zurückzuführen¹. Mit den globalen Minderausgaben zusammen ergibt sich, dass die zu schließenden Finanzierungslücken in den kommenden Haushalten sich nicht nennenswert reduzieren (in Mio. €):

Haushaltsjahr	Nettokreditaufnahme am Kreditmarkt	Globale Minderausgaben	Deckungslücke insgesamt
2002	512,6	64,0	576,6
2003	442,3	125,0	567,3
2004	305,8	125,0	430,8
2005	305,8	125,0	430,8

Auch die Rückführung der Nettokreditaufnahme am Kreditmarkt bis 2005 auf 305,8 Mio. € lt. Finanzplan ist angesichts der Ergebnisse der jüngsten Steuerschätzung, der konjunkturellen Situation und der hohen globalen Minderausgaben von 125 Mio. € in der Finanzplanung zu bezweifeln. Mit dieser weiterhin hohen Inanspruchnahme des Kreditmarkts und weitgehend ausgereizten Möglichkeiten der Vermögensverwertung entfernt sich das Land immer weiter von seinem Ziel, die Neuverschuldung bis 2008 auf Null zu reduzieren. Die Landesregierung ist bisher die Erklärung schuldig geblieben, wie der Landeshaushalt im verbleibenden Zeitraum nach 2005 innerhalb von 2 Jahren in einer Größenordnung von über 400 Mio. € entlastet werden kann, damit ab 2008 keine neuen Kredite mehr benötigt werden.

Das **Finanzministerium** entgegnet, dass die Landesregierung zurzeit keineswegs eine Erklärung darüber schulde, wie nach 2005 die Landeshaushalte entlastet werden sollen. Dies werde zu gegebener Zeit beschlossen werden.

Der **LRH** hält es dagegen für unabweisbar, dass die Landesregierung rechtzeitig die Planung für die Erreichung ihres ehrgeizigen Zieles aufstellt, da dies nicht in wenigen Jahren realisiert werden kann. Vielmehr bedarf es - ungeachtet von gesetzlich vorgeschriebenen Planungsaufgaben - eines mittelfristigen Vorlaufs.

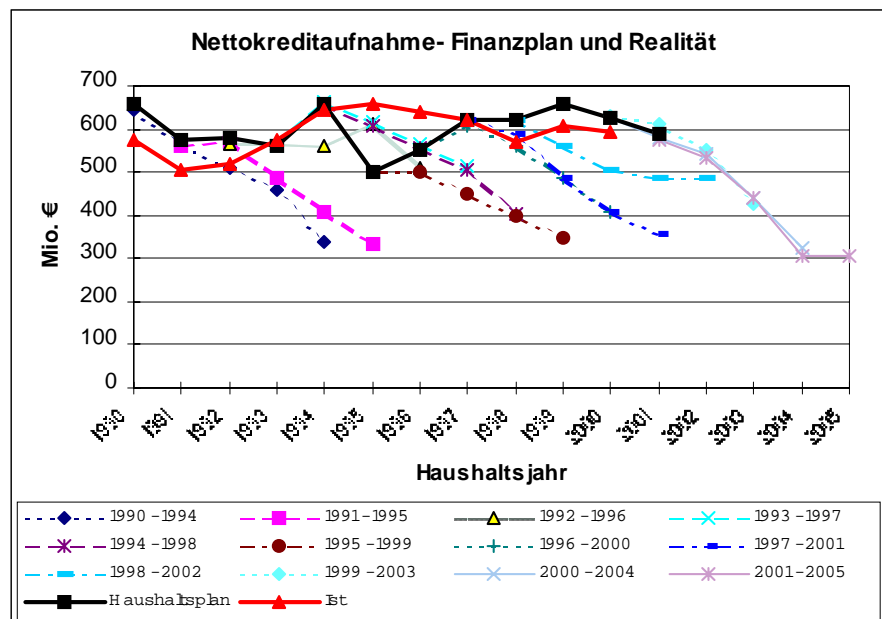
Ein Wegfall der Neuverschuldung bis 2008 kann nur erreicht werden, wenn die Ausgaben des Landes reduziert werden. Eine - wenn auch -

¹ Rede der Ministerpräsidentin am 12.12.2001, Zweite Lesung des Haushaltsentwurfs 2002.

maßvolle Steigerung der Ausgaben reicht für die Erreichung des Ziels nicht aus, da insbesondere auf der Einnahmenseite des Landeshaushalts keine erheblichen Steigerungen zu erwarten sind. Damit ist ein Weiterwirtschaften wie bisher nicht möglich. Schon heute klafft eine noch größere Lücke zwischen Einnahmen und Ausgaben, als es die Finanzplanung bis 2005 vermittelt. Der LRH warnt deshalb davor, notwendige Einschnitte auf der Ausgabenseite noch weiter in die Zukunft zu verlagern und das Ziel aus den Augen zu verlieren.

Und: Selbst wenn es gelingen sollte, die Nettokreditaufnahme auf Null zurückzuführen, so bedarf es danach noch weiterer Kraftanstrengungen, um die bis dahin aufgelaufenen Schulden in Höhe von mehr als 18 Mrd. € zu tilgen.

Die Finanzplanung des Landes für die Nettokreditaufnahme ist allein kein Garant dafür, dass das Land es mit der Rückführung der Nettokreditaufnahme ernst nimmt. In den vergangenen Jahren lag die tatsächliche Nettokreditaufnahme nach Vollzug des jeweiligen Finanzplanungszeitraums i. d. R. erheblich über den vorangegangenen Planungen des Landes, insbesondere in den letzten Jahren der Finanzplanung:



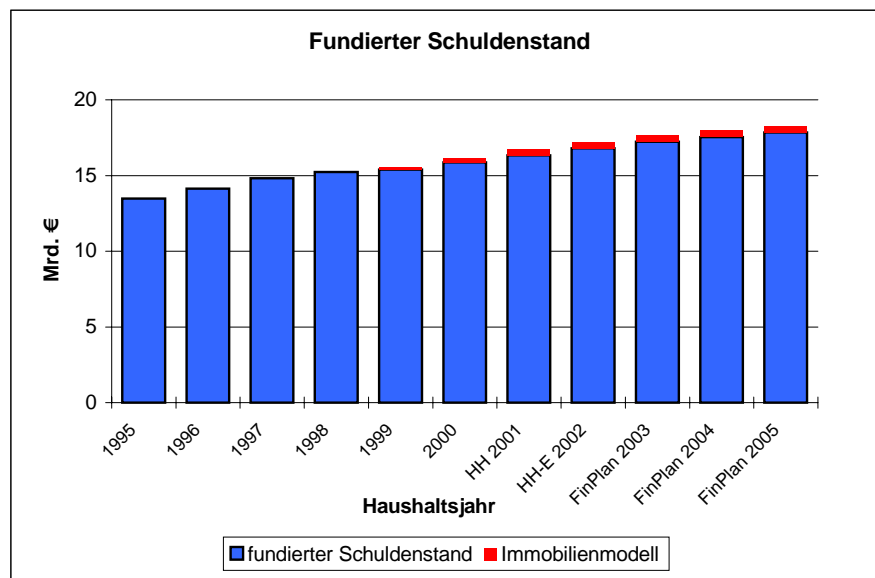
9.6.3 Stabilitätskriterien von Maastricht

Der große Konsolidierungsbedarf des Landeshaushalts ergibt sich - ebenso wie auf Bundesebene - daraus, dass die Kreditaufnahme als feste Einnahmequelle in den Haushalt eingeplant und folglich die Verschuldung kontinuierlich ausgeweitet wurde.

Aber auch der Europäische Stabilitäts- und Wachstumspakt fordert bereits heute ausgeglichene öffentliche Gesamthaushalte und begrenzt die Kreditaufnahme der öffentlichen Haushalte in den sog. Maastricht-Kriterien auf max. 3 v. H. des Bruttoinlandsprodukts (BIP) für die jährliche Nettokreditaufnahme und maximal 60 v. H. des BIP für den Schuldenstand eines Mitgliedstaats. In diesem Jahr droht die Bundesrepublik Deutschland, sehr nahe an die Höchstgrenze von 3 v. H. heran zu kommen. Die Europäische Kommission beabsichtigte zunächst, der Bundesrepublik Deutschland wegen ihres hohen Staatsdefizits eine „Frühwarnung“ zu erteilen. Der Bundesfinanzminister hat zugesagt, das deutsche Defizit bis 2004 auf nahezu Null zu senken. Wie die öffentliche Diskussion zeigt, rächt es sich, dass der noch ausstehende nationale Stabilitätspakt, der die innerstaatliche Umsetzung der Maastricht-Kriterien und auch der getroffenen Sanktionsmaßnahmen regeln soll, noch nicht vereinbart wurde. Auch wenn im Rahmen dieser Diskussion immer wieder darauf hingewiesen wurde, dass einige Bundesländer (nicht Schleswig-Holstein) durch ihre überproportionalen Ausgabensteigerungen zu der hohen Nettokreditaufnahme beigetragen hätten, so ist das Land Schleswig-Holstein mit verantwortlich, weil es die Nettokreditaufnahme nicht, wie in Tz. 9.6.1 dargestellt wurde, genügend zurückgeführt hat.

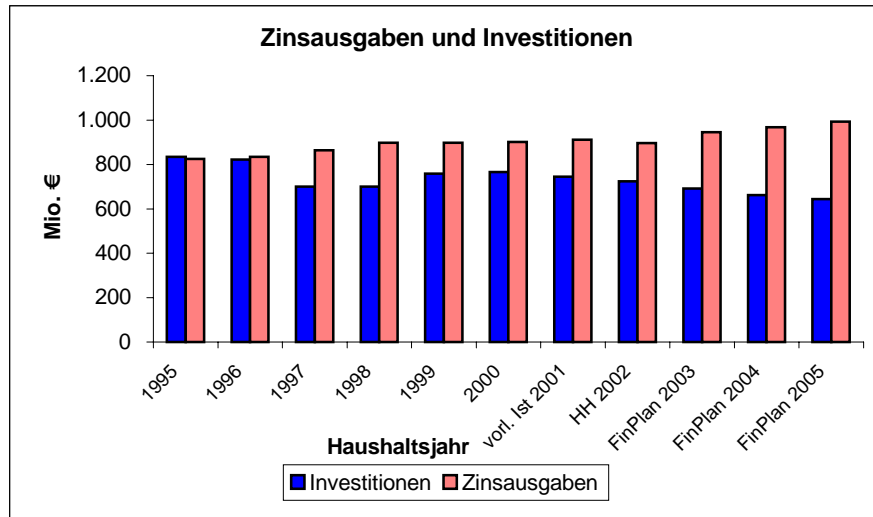
9.6.4 **Schuldenstand**

Folge der kontinuierlichen Nettokreditaufnahme (einschl. der wie Kredit zu behandelnden Einnahmen aus dem Immobilienmodell) in den vergangenen Jahren ist eine steigende Gesamtverschuldung des Landes, die sich am Ende des Finanzplanungszeitraums auf über 18 Mrd. € belaufen wird:

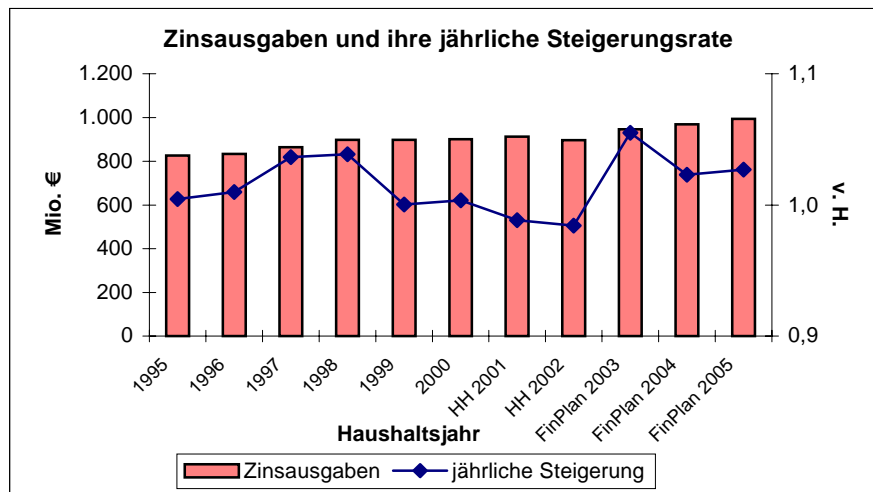


9.6.5 Zinsausgaben und Zinsquoten

Hieraus resultiert eine erhebliche Belastung des Landeshaushalts durch die Zahlung von Zinsen, die schon seit Jahren die Ausgaben des Landes für Investitionen erheblich überschreiten. So leistet das Land 2002 896,6 Mio. € Zinsausgaben, während die Investitionen auf 724,5 Mio. € zurückfallen:



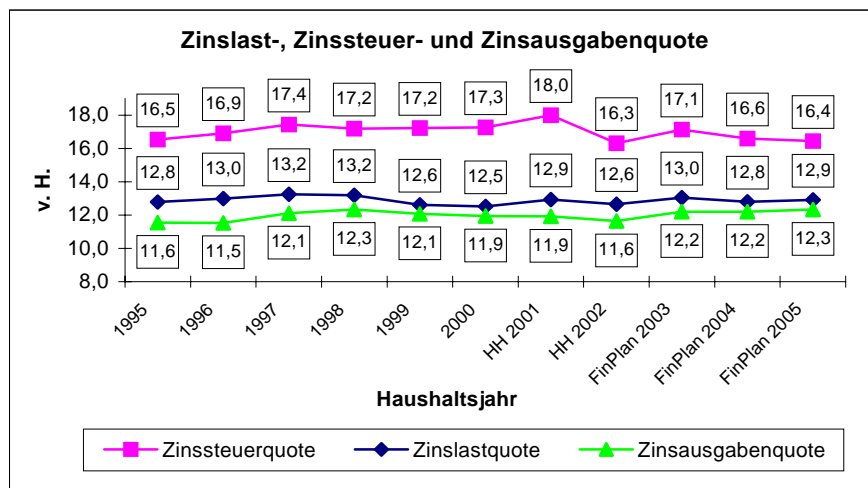
Und dies, obwohl der Anstieg der Zinsausgaben gebremst ist und i. d. R. nur etwa 1 v. H. im Jahr beträgt:



Die Zinsausgaben und deren Anstieg lägen ab 1999 höher, wenn auch die Zinsausgaben für die wie Kredit zu behandelnden Einnahmen aus dem Immobilienmodell als Zinsausgaben und nicht als Mieten ausgewiesen würden.

Das **Finanzministerium** weist darauf hin, dass die Zinsausgaben seit dem Jahr 1998 nicht mehr angestiegen seien. Die Mehrbelastungen aus der Neuverschuldung konnten damit in vollem Umfang kompensiert werden. Hierzu habe neben dem Rückgang der Kapitalmarktzinsen auch das eng an der Kapitalmarktentwicklung ausgerichtete Kredit- und Zinsmanagement wesentlichen Anteil. Außerdem habe Schleswig-Holstein durch die Zuführungen zur Zinsausgleichsrücklage zusätzliche Vorsorge für künftige Zinsänderungsrisiken getroffen.

Der Anteil der Zinsausgaben an den bereinigten Ausgaben des Landes, die **Zinsausgabenquote**, und der Anteil der Zinsausgaben an den bereinigten Ausgaben, die **Zinslastquote**, weisen eine steigende Tendenz aus. Die **Zinssteuerquote**, die den Anteil der Zinsausgaben an den Steuereinnahmen des Landes widerspiegelt, soll im Finanzplanungszeitraum dagegen abnehmen. Angesichts der noch zu erwartenden Abnahme der Steuereinnahmen im Finanzplanungszeitraum wird jedoch auch die Zinssteuerquote noch einen ungünstigeren Verlauf nehmen.



9.6.6 Verfassungsmäßige Kreditaufnahme?

Nach Art. 53 Satz 2 LV und § 18 Abs. 1 LHO dürfen die Einnahmen aus Krediten abzüglich der Tilgungsausgaben (Nettokreditaufnahme) die Summe der im Haushalt veranschlagten Investitionen nicht überschreiten (Kreditobergrenze). Ausnahmen sind nur zur Abwehr einer Störung des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts oder zur Überwindung einer schwer wiegenden Störung der Wirtschafts- und Beschäftigungsentwicklung des Landes zulässig.

Der HH 2002 sieht - einschl. der wie Einnahmen aus Kredit zu behandelnden Einnahmen aus dem Immobilienmodell von 25 Mio. € - eine Nettokreditaufnahme in Höhe von 537,6 Mio. € vor. Hierfür ermittelt der LRH eine Unterschreitung dieser Kreditobergrenze von 2,5 Mio. €. Nach dem

Berechnungsschema des Finanzministeriums, das die Schuldenaufnahmen in öffentlichen Bereichen nicht von den Investitionen absetzt, wird die Kreditobergrenze um rd. 8,8 Mio. € unterschritten. Mit dem Nachtragshaushalt 2001 wurde dagegen nach der vom LRH angewandten Methode bei Aufstellung des Haushalts die Obergrenze um 6 Mio. € überschritten; das Finanzministerium kam zu einer geringen Unterschreitung dieser Grenze um 1,5 Mio. €

Der LRH hat sich in der Vergangenheit mehrfach mit der Kreditobergrenze gem. Art. 53 LV, ihrer Ermittlung und ihren inhaltlichen Problemen kritisch auseinandergesetzt¹ und auch auf die Gefahren einer Überschreitung dieser Grenze im Haushaltsvollzug hingewiesen, insbesondere wenn sie bei Aufstellung des Haushalts bereits nahezu ausgeschöpft ist.

Er hat erhebliche Zweifel, ob alle veranschlagten Investitionsausgaben tatsächlich Investitionen i. S. der haushaltstechnischen Richtlinien darstellen. Die Veranschlagung erscheint mehr als zweifelhaft, wenn z. B. Ausgaben für Wettbewerbshilfen für schleswig-holsteinische Werften (Titel 0602-892 05) als Investitionszuschüsse ausgewiesen werden. Tatsächlich werden diese Mittel (2002 sind Ausgaben in Höhe von rd. 24,8 Mio. € vorgesehen) zur Auftragsverbilligung eingesetzt. Solche Produktionskostenzuschüsse wären wie im Bundeshaushalt haushaltstechnisch unter der Gruppe 683 - Zuschüsse für laufende Zwecke an private Unternehmen - zu veranschlagen. Die Richtigstellung dieser Veranschlagung würde zu einer Überschreitung der Kreditobergrenze gem. Art. 53 LV um 22,3 Mio. € (Methode des LRH) bzw. 16 Mio. € (Methode des Finanzministeriums) führen.

9.7 Sonstige Risiken im Haushalt

Mit dem **Haushaltsgesetz 2002** (HG 2002) geht das Land eine Reihe erheblicher neuer Risiken ein, die von grundlegender Bedeutung für die weitere Entwicklung der Landesfinanzen sind:

So soll künftig im Rahmen des Einsatzes der **derivativen Finanzgeschäfte und des Zinsmanagements** (§§ 2 und 3 HG 2002) auch eine Aufnahme von Fremdwährungskrediten zulässig sein, wenn das damit verbundene Wechselkursrisiko bezüglich Kapital und Zinsen in voller Höhe durch Wechselkurssicherungsgeschäfte ausgeschlossen wird. Der LRH weist darauf hin, dass sich durch die Gemeinschaftswährung EURO seit 1999 der Handlungsspielraum zum Abschluss von derivativen Finanzgeschäften

¹ Vgl. insbesondere Bemerkungen 2000 des LRH, Nr. 10.3.2, sowie Umdruck 14/3470 vom 4.6.1999 - Schreiben des LRH an die Vorsitzende des Finanzausschusses mit Auszügen aus den Bemerkungen 1994 bis 1999 des LRH zur Obergrenze für die Kreditaufnahme gem. Art. 53 LV.

auch im europäischen Ausland deutlich erhöht hat. Außerhalb des EURO-Raumes kommen zu den bestehenden Risiken aus derivativen Finanzgeschäften Wechselkursrisiken hinzu, deren Begrenzung auf Dauer qualifiziertes Personal erfordert. Allein aus der Handhabung und Abwicklung sämtlicher derivativer Geschäfte steigt das Betriebsrisiko für das Finanzministerium. Dies gilt auch vor dem Hintergrund, dass bislang für den Einsatz von Zinsderivaten enge Grenzen gesetzt wurden, die durch den Einsatz des outputorientierten Portfolioverfahrens aufgehoben werden sollen. Der LRH ist mit dem Finanzministerium weiter im Gespräch, um die Aufbau- und Ablauforganisation zur Durchführung des Verfahrens auf sichere Füße zu stellen.

Das **Finanzministerium** erklärt, dass die in §§ 2 und 3 HG 2002 vorgesehene Ermächtigung, auch Fremdwährungskredite abschließen zu können, nicht mit zusätzlichen Wechselkurs- und Abwicklungsrisiken verbunden sei. Die Aufnahme von Fremdwährungskrediten sei ausdrücklich nur dann zulässig, wenn das Wechselkursrisiko in voller Höhe durch Wechselkursversicherungsgeschäfte ausgeschlossen wird. Zusätzliche Abwicklungsrisiken entstehen deshalb nicht, weil in den vom Land abgeschlossenen Verträgen im Rahmen des Debt Issuance Programme festgelegt sei, dass das Land weiterhin nur in € zahle und der Kreditgeber alle Zahlstellenfunktionen für die Fremdwährungen übernehme.

Nach Auffassung des **LRH** handelt es sich dann nicht mehr um Fremdwährungsgeschäfte. Er wird im Rahmen seiner künftigen Prüfungen diese Verträge besonders begutachten.

Durch die **Übernahme von Bürgschaften**, Garantien und ähnliche Verträge steigt das Volumen der Eventualverbindlichkeiten und damit das Risiko der Inanspruchnahme für das Land Schleswig-Holstein. Da eine entsprechende Vorsorge für den Fall der tatsächlichen Inanspruchnahme fehlt, wird die finanzwirtschaftliche Situation des Landes hierdurch belastet. § 16 HG 2002 sieht eine Erweiterung der Übernahme von Bürgschaften insbesondere in den folgenden Fällen durch das Land vor:

- Um der landeseigenen **Gesellschaft zur Verwaltung und Finanzierung von Beteiligungen** (GVB) die Finanzierung einer weiteren stillen Einlage bei der Landesbank Schleswig-Holstein Girozentrale in Höhe von 250 Mio. € sowie eine erstmalige Einlage bei der Hamburgischen Landesbank ebenfalls in Höhe von 250 Mio. € zu ermöglichen, hat das Land Schleswig-Holstein zur Absicherung der Finanzierung zugunsten der GVB eine **Landesbürgschaft** in Höhe von bis zu **513 Mio. €** übernommen (§ 16 Abs. 9 HG 2002).

Mit den stillen Einlagen werden unabhängig von den gesellschaftsrechtlichen Eigentumsverhältnissen und den daraus resultierenden Einflussmöglichkeiten langfristig haftende Kapitalbeziehungen zu diesen Bankinstituten aufgebaut. Die Vergütungen für die stillen Einlagen sind ohne Einschränkungen an die Gewinne der Landesbanken gekoppelt, d. h. dass auch eine Verlustbeteiligung bis zur Höhe der Vermögenseinlagen möglich ist. Vor diesem Hintergrund ist das Landesinteresse an einer Kapitalzuführung sehr sorgfältig abzuwägen.

Der LRH hat in der 64. Sitzung des Finanzausschusses am 17.1.2002 seine Bedenken hinsichtlich möglicher Belastungen zukünftiger Haushalte erläutert. Das Land übernimmt zu einem Zeitpunkt Risiken, in dem sich mit der Brüsseler Verständigung zur Gewährträgerhaftung und Anstaltslast vom 17.7.2001 und der EU-Beihilfeentscheidung im WestLB-Verfahren vom 8.7.1999 die Marktbedingungen für die Landesbanken entscheidend verändert haben und die Landesbank Kiel erst in einem von der Landesregierung noch näher auszufüllenden Umstrukturierungskonzept für den Wettbewerb besser positioniert werden soll.

Angesichts dieser komplexen Aufgabe und der noch offenen Fragen hielt der LRH ein Abwarten für angeraten.

- Im Rahmen der Anpassung der DM-Beträge auf €-Beträge (§ 28 Abs. 3, 4 und 8 HG 2002) ist das Volumen der möglichen **Bürgschaftszusagen und Zinszuschüsse zugunsten der IB** um rd. 1,8 Mio. DM (rd. 909,1 T€) gestiegen. Begründet werden diese Anhebungen mit der Anpassung an den Bedarf. Die Verlagerung von Aufgabendurchführungen auf die IB erfolgte aus Gründen der Wirtschaftlichkeit. Gleichwohl darf dies nicht dazu führen, dass der Landeshaushalt einen Mehrbedarf eines Nebenhaushalts zulasten der eigenen Handlungsfähigkeit zu finanzieren hat. Für den Kernhaushalt verordnete Einsparungen müssen auch für die Nebenhaushalte des Landes gelten. Dies gilt insbesondere, wenn die vom Land zur Verfügung gestellten Fördermittel zurückgegangen sind.

9.8 **Mittelfristig wirkende Einsparungen**

Um mittelfristig wirkende Einsparungen zu erzielen, hat die Landesregierung strukturelle Veränderungen der Landesverwaltung beschlossen. Eine solche Reduzierung der Ausgaben ist auch notwendig, um Vorsorge für die Zukunft zu betreiben. Der LRH befürwortet diese Maßnahmen und empfiehlt der Landesregierung eine konsequente Bündelung der staatli-

chen Aufgaben in allen Bereichen und verweist insofern auf seine Ausführungen in den Bemerkungen der Jahre 2000 bis 2002¹.

9.9 **Fazit**

Der LRH verkennt nicht die außerordentlichen Schwierigkeiten, die bei der jährlichen Aufstellung des Haushalts für die Landesregierung zu überwinden sind, um einen Haushaltsausgleich zu erreichen.

Doch wirft die Betrachtung der Haushalte sowohl des Jahres 2002 als auch der vergangenen Jahre die Frage auf, wie es mit den Finanzen des Landes Schleswig-Holstein weitergehen wird. Nach Jahren mit kurzfristig wirksamen Sparaktionen und erheblichen einmaligen Einnahmen ist es dringend erforderlich, - wie der LRH es immer wieder anmahnt - endlich eine dauerhafte Konsolidierung der Landesfinanzen in Angriff zu nehmen. Mit den bisherigen Aktionen wurde hierzu nur in geringem Umfang beigetragen. Deshalb begrüßt der LRH grundsätzlich die von der Landesregierung bereits beschlossenen Spar- und Organisationsmaßnahmen, soweit sie zu Kürzungen der Landesausgaben führen, und die eingeleiteten Prüfungen der Behördenorganisation. An dieser Linie sollte die Landesregierung auch mit Blick auf neue unvorhergesehene Belastungen festhalten.

Eine konsequente Konsolidierung der Landesfinanzen bedeutet aber mehr als ein knapp erreichter Haushaltsausgleich. Sie ist eine Daueraufgabe, bei der das Land erst am Anfang steht, wenn es ernst machen und bis 2008 auf eine Nettoneuverschuldung gänzlich verzichten will. Zur Erreichung dieses Ziels genügen die bisher eingeleiteten Maßnahmen bei weitem nicht - ganz zu schweigen von der in weiter Ferne liegenden aber notwendigen Aufgabe, die bisher aufgelaufenen Schulden des Landes zu tilgen.

Das Land muss nun eine detaillierte Planung vorlegen, wie es den Verzicht auf Neuverschuldung - insbesondere vor dem Hintergrund steigender Pensionslasten, dem Risiko steigender Zinsen und damit steigender Zinsausgaben, der notwendigen Sicherstellung einer angemessenen Ausbildung in Schulen und Hochschulen - erreichen will.

Das **Finanzministerium** bestreitet nicht, dass die Finanzlage des Landes ernst ist, obwohl das Land bereits seit Jahren eine strenge Konsolidierungspolitik betreibt. Gründe hierfür seien insbesondere die völlig unbefriedigende Wirtschaftsentwicklung mit entsprechend niedrigeren Steuereinnahmen, die Steuer- und Rentenreformen sowie das übergeordnete

¹ Vgl. Bemerkungen 2000 des LRH, Nr. 11, Bemerkungen 2001 des LRH, Nr. 10, Nrn. 11 und 12 dieser Bemerkungen.

Ziel der Landesregierung, die Neuverschuldung zurückzuführen. Auch das Finanzministerium hält deshalb eine Fortsetzung der Konsolidierungspolitik für unausweichlich, um künftigen Generationen die finanziellen Handlungsspielräume nicht zu verbauen. Es weist aber darauf hin, dass Schleswig-Holstein entgegen der Auffassung des LRH in dieser Legislaturperiode verstärkt auch dauerhafte Konsolidierungsanstrengungen unternommen habe, wie z. B. auf der Einnahmeseite durch die Einführung einer Oberflächenwasserabgabe, die Verstärkung von Steuerfahndung und Betriebsprüfung oder die Anpassung des Erdölförderzinses. Auf der Ausgabeseite habe das Land mit dauerhaften Auswirkungen die Förderprogramme deutlich gekürzt, eine Verwaltungsmodernisierung und Funktionalreform umgesetzt, die Personalkosten eingeschränkt und schmerzliche Eingriffe in landesgesetzliche Leistungen wie Landesblindengeld oder Zuschüsse an die Landwirtschaftskammer vorgenommen.

10. **Auswahl eines Mittelbewirtschaftungs- und Kostenrechnungssystems für die Landesverwaltung**

Das Land hat ein Mittelbewirtschaftungs- und Kostenrechnungsverfahren eingesetzt, dessen Beschaffung, Betrieb und Pflege im Laufe von 15 Jahren nach Auffassung des LRH rd. 419 Mio. € (rd. 819 Mio. DM) Gesamtkosten verursachen wird.

Sowohl bei der Auswahl des externen Sachverständigen als auch bei Folgeverträgen wurde gegen wesentliche Grundsätze des Vergaberechts und gegen eigene Grundsätze des Finanzministeriums für Vergabe, Vertragsgestaltung und Abnahme von Sachverständigenleistungen verstoßen.

Das Ministerium hat den Nachweis nicht erbracht, sich für das unter Wirtschaftlichkeitsaspekten günstigste Verfahren entschieden zu haben. Das ausgewählte Verfahren rangierte unter fachlichen und finanziellen Aspekten in der Bewertung des externen Sachverständigen auf Rang 5 von 6 in die engere Wahl gezogenen Anbietern.

Bei der haushaltsmäßigen Abwicklung durch das Finanzministerium sind Grundsätze des Haushaltsrechts nicht beachtet worden. Planung und Durchführung des Projekts, dessen Hauptziel insbesondere die Einführung der Kosten- und Leistungsrechnung war, waren unzureichend.

10.1 **Ablauf des Auswahlverfahrens und der Vergabe**

In ihrem Eckwerte-Beschluss vom 28.3.1995¹ zur Flexibilisierung des staatlichen Haushaltsrechts in Schleswig-Holstein hat sich die Landesregierung dafür ausgesprochen, in der gesamten Landesverwaltung eine Kosten- und Leistungsrechnung (KLR) einzusetzen, um effizienter und sparsamer wirtschaften zu können. Das bestehende Verfahren Haushalts-, Kassen- und Rechnungswesen (HKR-Verfahren) - Teil Haushaltsvollzug - sollte zum 1.1.2001 durch ein neues System für den Haushaltsvollzug und die KLR abgelöst werden. Die Gesamtverantwortung für das Projekt ist dem Ministerium für Finanzen und Energie (Finanzministerium) übertragen worden.

Parallel zur Aufhebung der ersten, ursprünglich separaten europaweiten Ausschreibung für eine KLR-Software bei gleichzeitigem Einsatz eines von einem anderen Bundesland zu übernehmenden HKR-Verfahrens (HKR-

¹ Eckwerte für eine Flexibilisierung des staatlichen Haushaltsrechts in Schleswig-Holstein, Umdruck 13/3434 vom 6.4.1995.

TV) hat das Finanzministerium im November 1997 einen Teilnahmewettbewerb (Verhandlungsverfahren) für ein integriertes dezentrales Mittelbewirtschaftungs- (dMB) und KLR-System einschl. der Projektsteuerung europaweit ausgeschrieben.

Bereits vor Abschluss der Testinstallationen und der Gesamtauswertung fiel die Entscheidung - entgegen den Empfehlungen des vom Finanzministerium eingesetzten externen Beraters - zugunsten des Anbieters debis¹ mit der Software SAP.

Das Land, vertreten durch das Finanzministerium, schloss am 15.7.1998 insgesamt 3 Verträge mit der Firma debis Systemhaus sfi - Systemhaus für Informationsverarbeitung GmbH (debis)² als Generalunternehmer:

1. (Kooperations-)Vereinbarung „GAP-Analyse Haushaltsmanagement“³ zusammen mit der Finanzbehörde der Freien und Hansestadt Hamburg (FHH), und der SAP Aktiengesellschaft (SAP), die auch Bestandteil des folgenden Vertrags ist,
2. (Haupt-)Vertrag über die Auswahl eines Mittelbewirtschaftungs- und Kostenrechnungssystems und
3. Vertrag zur Erstellung eines Infrastrukturkonzepts.

Im Anschluss daran wurden noch 6 Verträge mit debis, 6 Verträge mit der Datenzentrale Schleswig-Holstein (DZ) und eine Rahmenvereinbarung mit debis und der DZ geschlossen, die neben der Begutachtung des von debis erstellten Infrastrukturkonzepts durch die DZ insbesondere die Übernahme und die Zahlungsmodalitäten für die Lizenzen, die Zahlungen der Pflegeverträge, eine Erweiterung des Einsatzes des SAP-Verfahrens für das Kassenwesen, die Rechnungslegung und den Jahresabschluss sowie die Zusammenarbeit mit der DZ als Betreiberin des SAP-Verfahrens regeln. Ein Anschlussvertrag für den Betrieb und die Betreuung der SAP R/3 Standardsoftware mit der DZ wurde am 19./20.7.2001 für den Zeitraum vom 1.8.2001 bis 31.7.2009 geschlossen.

10.2 Prüfungsansatz des LRH

Der LRH hat sich bei seiner Prüfung auf

- die Auswahl eines Mittelbewirtschaftungs- und Kostenrechnungssystems für die Landesverwaltung durch das Finanzministerium einschl. der Auswahl des hierfür eingesetzten externen Beraters sowie

¹ Umdruck 14/1883 vom 5.5.1998.

² Heute: T-Systems.

³ GAP (engl.) = Lücke.

- die weiteren im Anschluss an die Software-Entscheidung für SAP R/3 mit debis geschlossenen Verträge mit SAP, der DZ sowie der FHH beschränkt.

Im Vordergrund der Prüfung standen Ordnungsmäßigkeitsaspekte im Hinblick auf die Auswahl- und Vergabeverfahren, deren haushaltsmäßige Abwicklung und deren Auswirkungen auf die Wirtschaftlichkeitsberechnungen des Finanzministeriums.

Nicht Gegenstand der Prüfung des LRH war die inhaltliche Beurteilung der Zweckmäßigkeit der Entscheidung für das SAP-Verfahren.

10.3 **Ergebnisse der Prüfung**

10.3.1 **Auswahl- und Vergabeverfahren**

Das Finanzministerium hat bei dem Verfahren zur Auswahl und Vergabe des Einsatzes eines Wirtschaftsprüfungsunternehmens zur Vorbereitung und Durchführung der Ausschreibung für ein dMB- und KLR-Verfahren seine **eigenen Grundsätze** für die Vergabe, Vertragsgestaltung und Abnahme von Sachverständigenleistungen¹ nicht beachtet. Bei der Abwicklung der Auswahl- und Vergabeverfahren für die Software und deren Betrieb hat das Finanzministerium gegen wesentliche Vorschriften der Vergabungsordnung für Leistungen/Teil A (VOL/A) verstoßen.

10.3.1.1 **Auswahl eines Beratungsunternehmens**

Bereits die Ausschreibung der Sachverständigenleistung entsprach in wesentlichen Punkten nicht den formalen und inhaltlichen Anforderungen der vom Finanzministerium selbst herausgegebenen Grundsätze für die Vergabe, Vertragsgestaltung und Abnahme von Sachverständigenleistungen.

Vor der Vergabe hätte geprüft werden müssen, welches Wissen für die Erarbeitung eines Umsetzungskonzepts und die Auswahl einer KLR-Software erforderlich gewesen wäre und ob die benötigten Informationen auch durch interne Stellen, hier z. B. durch fachkundige Mitarbeiter (Interministerielle Arbeitsgruppen KLR und HKR, Mitarbeiter der IT-Stellen, IT-Kommission) hätten beschafft werden können. Denn diese hatten bereits wesentliche Vorarbeiten geleistet.

Aus den Unterlagen ist nicht ersichtlich, dass eine derartige Prüfung durchgeführt und deren Ergebnis in einem schriftlichen **Vergabevermerk**,

¹ Anlage zu VV Nr. 2.2 zu § 55 LHO.

wie Nr. 1.1 der Grundsätze für die Vergabe, Vertragsgestaltung und Abnahme von Sachverständigenleistungen vorschreibt¹, dokumentiert wurde.

Das **Finanzministerium** vertritt hingegen unter Hinweis auf Umdruck 14/168² die Auffassung, dass die Frage, ob eine externe Beratung erforderlich sei, vor der Vergabe der Sachverständigenleistung geprüft worden sei. Hiernach wurde eine Unterstützung durch einen externen Berater für erforderlich erachtet.

Der **LRH** stellt hierzu fest, dass diese Aussagen in einem Umdruck die Durchführung einer Prüfung gem. Nr. 1.1 der Grundsätze für die Vergabe, Vertragsgestaltung und Abnahme von Sachverständigenleistungen, deren Ergebnis in einem Vergabevermerk festgehalten werden muss, nicht ersetzen kann.

Die für ein förmliches Vergabeverfahren geltenden Vorschriften wurden nicht beachtet. Von den zur **Angebotsabgabe** aufgeforderten Beratungsunternehmen gaben einige ihr Angebot fristgerecht ab. Einige Angebote gingen nicht termingerecht ein, wurden aber gleichwohl bei der Auswahl berücksichtigt. Eine Eröffnungsverhandlung fand nicht statt. Ein Eröffnungsprotokoll wurde nicht gefertigt, die Angebote wurden nicht gekennzeichnet. Die auch für beschränkte Ausschreibungen geltenden Vorschriften des § 22 VOL/A wurden nicht beachtet. Für den LRH handelt es sich daher nicht um eine förmliche, sondern um eine **freihändige Vergabe**.

Das Angebot eines Beraters wurde nicht gewertet, da dieser „*selbst Anbieter einer KLR-Software*“ war. Unverständlich ist, warum dieser zunächst zur Angebotsabgabe aufgefordert wurde.

Anhand von Auswahlkriterien wurden 8 Angebote vorläufig bewertet. Die danach besten 3 Beratungsunternehmen sowie die DZ, die an 6. Stelle stand, sollten ihr Angebot präsentieren. Bevor die Unternehmen hierzu eingeladen wurden, unterbreitete das an 4. Stelle stehende Unternehmen ein verbessertes Honorarangebot, sodass dieses Unternehmen anstelle eines anderen ursprünglich vorgesehenen zur Präsentation eingeladen wurde.

Auch wenn das Auswahlverfahren nicht als förmliches Vergabeverfahren zu werten ist, widerspricht es einem fairen Wettbewerb, wenn einzelne Bieter vom Inhalt der Konkurrenzangebote Kenntnis erhalten und ihnen die Möglichkeit eingeräumt wird, ihr eigenes Angebot entsprechend nachzubessern.

¹ Anlage zu VV Nr. 2.2 zu § 55 LHO.

² Umdruck 14/168 vom 16.10.1996.

Das **Finanzministerium** hat zu den vergaberechtlichen Verstößen

- im Ausschreibungs- und Vergabeverfahren,
- bei der Auftragsenerweiterung und Verdoppelung des Honorars,
- im Rahmen des Ergänzungsvertrags und
- der Abwicklung und Abnahme der Leistungen des Sachverständigen

keine Stellung genommen. Der LRH geht deshalb davon aus, dass diese Beanstandungen uneingeschränkt anerkannt werden.

10.3.1.2 **Auswahl und Vergabe eines dezentralen Mittelbewirtschaftungs- und Kosten- und Leistungsrechnungs-Verfahrens**

Auch die Durchführung des Teilnahmewettbewerbs (Verhandlungsverfahren) im November 1997 für die Auswahl und Vergabe für ein dMB- und KLR-System, das vom Umfang und der Bedeutung her eines der größten IT-Verfahren des Landes ist, war vergaberechtlich fehlerhaft. So fehlte es insbesondere an einer **Begründung für die Wahl des Verhandlungsverfahrens**.

Aufträge sind grundsätzlich im Wege des Offenen Verfahrens zu vergeben. Im Verhandlungsverfahren mit vorheriger Öffentlicher Vergabebekanntmachung dürfen Aufträge vergeben werden, sofern einer der in § 3 a Nr. 1 Abs. 4, Nr. 2 VOL/A genannten Ausnahmetatbestände vorliegt. Es ist aktenkundig zu machen, warum von einem Offenen oder Nichtoffenen Verfahren abgewichen wurde (§ 3 a Nr. 3 VOL/A).

Die Vergabeunterlagen enthalten **keinen Vergabevermerk**, der die Gründe für eine Auftragsvergabe im Verhandlungsverfahren dokumentiert. Dieser ist nach § 30 Nr. 1 VOL/A vorgeschrieben, um die nötige Transparenz in Nachprüfungsverfahren herzustellen. Ob der Verzicht auf ein Offenes bzw. Nichtoffenes Verfahren gem. § 3 a Abs. 1 Nr. 4 b und/oder c VOL/A gerechtfertigt war, kann dahingestellt bleiben. Es ist aus den Unterlagen nicht ersichtlich, ob das Finanzministerium sich über das Vorliegen dieser Tatbestände Gedanken gemacht und diese bei der Wahl des Vergabeverfahrens zugrunde gelegt hat.

Ein vom Finanzministerium im Februar 2002 in Auftrag gegebenes Rechtsgutachten hat bestätigt, dass ein Vergabevermerk nicht durch die in Rede stehende Kabinettsvorlage des Jahres 1998 ersetzt wird (s. Tz. 10.3.1.3).

21 Unternehmen bewarben sich um Teilnahme, zur **Angebotsabgabe** wurden jedoch nur 16 Bewerber aufgefordert. Gem. § 7 a Nr. 3 VOL/A wählt die Vergabestelle unter den Bewerbern, die sich qualifiziert haben, diejenigen aus, die sie zur Angebotsabgabe auffordert. Ihr kommt daher

ein gewisser Beurteilungs- und Entscheidungsspielraum zu. Da sie aber wegen des Gleichbehandlungsgrundsatzes nicht willkürlich verfahren darf, hat sich die Auswahl an sachbezogenen Gesichtspunkten zu orientieren. Die entscheidungserheblichen Gründe, warum bestimmte Bewerber zur Angebotsabgabe aufgefordert wurden und andere nicht, finden sich in den Vergabeakten nicht. Es verstößt gegen das Transparenzprinzip, wenn Maßnahmen, die letztlich wie im vorliegenden Fall die Vergabeentscheidung beeinflussen, nicht in einem Vergabevermerk begründet werden (§ 30 Nr. 1 VOL/A). Auswahlentscheidungen sind anhand der auch den Bewerbern transparent gemachten Kriterien (§ 17 a VOL/A) zu treffen und die Gründe für diese Entscheidung zu dokumentieren.

Gegenstände der **Ausschreibung** waren dMB (LOS 1), KLR (LOS 2) und die Projektsteuerung zur Einführung der Systeme (LOS 3); alternativ: Generalunternehmenschaft über die 3 Lose oder andere Vorschläge/Konzeptionen.

Aus den eingegangenen 10 Angeboten, die sich auf die Lose 1 oder 2 bezogen, hatte der beauftragte Sachverständige 6 in die engere Auswahl genommene Angebote anhand von rd. 4.800 Einzelpositionen, die zu einem Gesamtbild aggregiert wurden, ausgewertet. Die von den ausgewählten Anbietern erreichte Punktzahl hat er in Übersichten über die fachliche Eignung, die Preise und in einer Gesamtbewertung dargestellt. Er empfahl eine Entscheidung zugunsten des - eindeutig - erstplatzierten Angebots für die Lose 1 und 2. Bezüglich des Loses 3 schlug er vor, den Zuschlag der DZ zu erteilen. Er knüpfte diese Empfehlung an eine Reihe von Prämissen. Falls diese nicht kurzfristig positiv geklärt würden, sollten die Lose 1 und 2 dennoch an das erstplatzierte Angebot vergeben werden, während die Ausschreibung zu Los 3 aufgehoben werden müsste. **Maßgeblich für die Zuschlagserteilung sollten die Ergebnisse der Testinstallation sein¹.**

Aus Sicht des LRH ist die Auswertung durch den Sachverständigen nicht zu beanstanden. Er hat die Angebote detailliert an der Ausschreibung gemessen und in seinem Gutachten vom 9.3.1998 einen nachvollziehbaren, sachlich begründeten Entscheidungsvorschlag unterbreitet. Dieser berücksichtigte sowohl die fachspezifischen als auch die finanziellen Aspekte. Für den LRH ist daher die vom Sachverständigen im „vorweggenommenen Vorexemplar“ vom 20.3.1998 geänderte Empfehlung nicht nachvollziehbar, wonach die Ausschreibung **insgesamt aufgehoben** werden müsste, wenn die o. g. Prämissen kurzfristig nicht gesichert seien, da sie dann kein wirtschaftliches Ergebnis geliefert hätte.

¹ Band 1 der Ausschreibungsunterlagen, Nr. 3.1.6: „Die Zuschläge erfolgen auch auf Basis der Ergebnisse der Testinstallationen“.

Das Finanzministerium hat sowohl der Landesregierung als auch dem Finanzausschuss nur die geänderte Version mitgeteilt, d. h. **nicht den Vorschlag des Sachverständigen vom 9.3.1998, Los 1 und Los 2** auf jeden Fall an das erstplatzierte Angebot zu vergeben¹.

Das Finanzministerium führte im Umdruck 14/1883 aus, dass die vom Sachverständigen genannten Prämissen von der DZ nicht erfüllt werden könnten. Es folgte aber nicht der - geänderten - Empfehlung des Sachverständigen, die Ausschreibung insgesamt aufzuheben. Aufgrund zwischenzeitlich gewonnener Erkenntnisse habe die Ausschreibung nach Auffassung des Finanzministeriums sehr wohl zu einem wirtschaftlichen Ergebnis geführt. Aus den dem LRH vorgelegten Unterlagen ist diese Aussage nicht zu belegen.

Das **Finanzministerium** wendet unter Hinweis auf die Anlage zum Umdruck 14/1883 ein, dass der Berater seine Empfehlung revidiert habe.

Der **LRH** stellt hierzu fest, dass eine Revision der Empfehlung sich nicht aus der Anlage zum Umdruck ableiten lässt. Hierbei handelt es sich lediglich um eine noch vom Finanzministerium zu begründende „Kostenübersicht des MFE“.

Dieser - vom Ergebnis des Sachverständigen - abweichende Preisvergleich des Finanzministeriums konnte bisher nicht erklärt werden.

Mehrfache Aufforderungen durch den LRH haben das Finanzministerium nicht dazu bewegen können, die Zusammensetzung des Zahlenwerks zu erläutern. Auch stellt sich die Frage, ob alle Anbieter die vom Finanzministerium errechneten Angaben bestätigt haben und es insofern zu Nachverhandlungen mit den Bietern gekommen ist.

Ob die fachlichen Anforderungen des Landes durch die Anbieter erfüllt werden können, sollte durch eine sorgfältige Prüfung der Produkte im Rahmen der vom 26.3. bis 9.4.1998 stattfindenden Testinstallationen festgestellt werden. Zu diesen - pro Anbieter - 2-tägigen Testinstallationen wurden die - nach Auswertung der Angebote - 5 besten Anbieter sowie die Fachreferate des Finanzministeriums, die Mitglieder der Interministeriellen Arbeitsgruppen HKR und KLR sowie Vertreter der IT-Kommission, der Personalvertretungen und des LRH eingeladen.

Die einzelnen Ergebnisse der Testinstallationen wurden nicht protokolliert, auch nicht für die von den Fachreferaten vorbereiteten Probebuchungen. In den Vergabeakten befanden sich lediglich einige handschriftliche Notizen der Projektleiterin über ihre Eindrücke bezüglich der Qualität der Prä-

¹ Vgl. Schreiben des Finanzministeriums an den Finanzausschuss vom 5.5.1998, Umdruck 14/1883.

sensation. Eine objektive, z. B. anhand von Auswertungsrastern nachvollziehbare Wertung existiert nicht.

Das **Finanzministerium** hält daran fest, dass Grundlage seiner Entscheidung für debis/SAP das Ergebnis der Ausschreibung und die Auswertung der Präsentationen bzw. Testinstallationen gewesen sei. Dies sei im Umdruck 14/1883 ausführlich und eingehend begründet worden.

Der **LRH** ist angesichts des geschilderten Ablaufs der Auffassung, dass die folgende Bewertung der Testinstallationen durch das Finanzministerium gegenüber dem Finanzausschuss zugunsten von debis/SAP nicht belegt ist:

*„Die im MFE abgehaltene Testinstallation wurde äußerst professionell durchgeführt und hat bei den Beteiligten einen positiven Eindruck hinterlassen“.*¹

Im Schreiben vom 5.5.1998 an den Finanzausschuss² wird weiter vorge tragen:

„Die Fachreferate des MFE haben die Angaben in den Angeboten durch detailliertes Testen der Software anhand von Testfällen bzw. Fragekatalogen ausführlich nachgeprüft.“

Diese Bewertungen sind nicht nachzuvollziehen, denn außer dem vom Sachverständigen erstplatzierten Anbieter konnte kein Konkurrent Testbuchungen durchführen. Es finden sich auch keine Unterlagen über die Testfälle, Fragebögen oder deren Auswertung. Deshalb kann die vom Finanzministerium gegenüber der Empfehlung des eigenen Sachverständigen geänderte Reihenfolge zugunsten von debis/SAP nicht nachvollzogen werden. Rangierte doch nach dem Gutachten vom 9.3.1998 das ausgewählte Verfahren unter fachlichen und finanziellen Aspekten auf Rang 5 von 6 in die engere Auswahl gezogenen Anbietern.

Das Finanzministerium beurteilte die Leistungsfähigkeit der einzelnen Softwareprodukte hinsichtlich der Funktionen HKR sowie KLR in 2 einseitigen Tabellen „Fachliche Bewertung der präsentierten dMB der Firmen ...“ sowie „Auswertung Testinstallationen KLR“. Darin wurden die Produkte der 5 Anbieter mit Leistungsnoten von „sehr gut“ bis „mangelhaft“ bewertet, die in eine numerische Gesamtbeurteilung einfließen. Die Tabellen umfassten 9 bzw. 15 Kriterien, die einer Bewertung unterzogen wurden.

¹ Zitat aus dem Schreiben des Finanzministeriums vom 5.5.1998 an den Finanzausschuss, Umdruck 14/1883.

² Umdruck 14/1883 vom 5.5.1998.

Bei der inhaltlichen Bewertung „Mittelbewirtschaftung“ führte debis mit SAP mit 1,4 Punkten vor dem nächstbesten Anbieter mit 1,6 Punkten. Die beiden konkurrierenden Anbieter unterschieden sich nach der Bewertung durch das Finanzministerium **nur** in dem Kriterium „Buchführung/Haushaltsüberwachung“, für die beide Firmen jedoch noch keine Software präsentieren konnten.

Entgegen den Angaben in den Ausschreibungsunterlagen, den der Auswahl vorangegangenen Vermerken und der Unterrichtung an den Finanzausschuss **spielten die Testinstallationen für die Vergabeentscheidung damit keine entscheidende Rolle**. Für die Zuschlagsentscheidung kam es demnach auch nicht auf die Auswertung der speziell für diesen Zweck eingeschalteten Beratungsgesellschaft an.

Entgegen den Empfehlungen des eigenen Sachverständigen stellte sich für das Finanzministerium nicht mehr die Frage, ob die Ausschreibung aufgehoben werden sollte. Begründet wurde dies damit, dass die Preise der Angebote in etwa gleich lägen und vor diesem Hintergrund die aus den Testinstallationen gewonnenen Erkenntnisse den Ausschlag gäben.

Tatsächlich differierten die Preise extrem. Das Angebot des vom Sachverständigen erstplatzierten Anbieters belief sich auf 4,2 Mio. € (8,3 Mio. DM), ein anderes Angebot auf 3,5 Mio. € (6,9 Mio. DM). Debis/SAP hatte dagegen ein Angebot von 10,4 Mio. € (20,4 Mio. DM)¹ abgegeben.

Das **Finanzministerium** hält die Ausführungen des LRH über den Preisvergleich der Angebote für unvollständig. Unter Hinweis auf die Anlage zu Umdruck 14/1883 wird bemängelt, dass der vom externen Sachverständigen revidierte Vergleich nicht berücksichtigt sei.

Wie der **LRH** bereits dargestellt hat, lässt sich aus der dem Umdruck 14/1883 beigefügten „Kostenübersicht des MFE“ ein vom Sachverständigen revidierter Preisvergleich nicht ableiten. Vielmehr sind die der Kostenübersicht zugrunde liegenden Berechnungen des Finanzministeriums aus sich heraus nicht nachvollziehbar.

Einem Vermerk des Finanzministeriums vom 8.4.1998 war zu entnehmen, dass das Handeln des Ministeriums von einer **Prioritätenliste des Finanzministers** bestimmt war, nach der die Modernisierung des Rechnungswesens innerhalb eines Mehrländer-Verbundes zusammen mit Hamburg erfolgen sollte. Wörtlich heißt es dort:

¹ Preisangaben entstammen der Bewertung des Beratungsunternehmens, sog. Vorwegexemplar vom 20.3.1998.

- „1. Modernisierung des Rechnungswesens innerhalb eines Mehrländer-Verbundes; auf keinen Fall alleine mit Niedersachsen. Bei Einbeziehung des Landes Niedersachsen ginge dies nur mit der B¹-Software.
2. Modernisierung des Rechnungswesens zusammen mit Hamburg. Dies bedeutet den Einsatz der SAP-Software, da Hamburg sich insoweit festgelegt hat (D¹ und M¹ kommen für Hamburg nicht infrage). In diesem Zusammenhang könnte kurz- bis mittelfristig auch über eine Kooperation/Zusammenlegung der Datenverarbeitung/Datenzentralen (DZ/LIT) nachgedacht/entschieden werden.
3. Bildung eines P¹-Auffang-Verbundes.
4. Entwicklung einer eigenen SH-Lösung.“

Diese Prioritätenliste wurde in einem Gespräch am 27.3.1998 genannt, also im Rahmen der im Hause des Finanzministeriums stattfindenden Testinstallationen vom 26.3. bis 9.4.1998; die Firmen debis/SAP präsentierten sich vom 26.3. bis zum 27.3.1998.

Diese Gedanken und Vorschläge finden sich auch in einem Schriftwechsel mit der Finanzbehörde der FHH vom 8.4.1998 an das Finanzministerium wieder, das sich auf ein Gespräch gemeinsam mit Mitarbeitern der Finanzbehörde am **16.3.1998** bezieht. Dort heißt es:²

„... unsere Mitarbeiter haben im Nachgang zu dem Gespräch am 16.3.1998 die Möglichkeiten einer Kooperation bei der Auswahl und beim späteren Betrieb von IuK-Verfahren zur Ressourcensteuerung geprüft.

*Offenbar wurde ein sehr erfreuliches Ergebnis erzielt, da **beide Finanzressorts sowohl das gleiche Softwareprodukt vorschlagen wollen als auch bei der vertieften Definition der Anforderungen eine Zusammenarbeit anstreben. ...***

Für den derzeit realistischen Fall eines identischen Ergebnisses beider Ausschreibungsverfahren verspreche ich mir auch von gemeinsamer Öffentlichkeitsarbeit großen Nutzen. ...“

Mit der FHH fanden also - noch vor Beginn der Testinstallationen der in die engere Wahl genommenen Anbieter - bereits konkrete Gespräche über eine Zusammenarbeit statt, das Einverständnis von SAP lag vor³ und

¹ Die im Vermerk genannten Softwarehäuser werden vom LRH verkürzt dargestellt.

² Hervorhebungen durch den LRH.

³ Schreiben SAP an das Finanzministerium vom 6.4.1998.

debis signalisierte - nach Angebotsabgabe - wegen der damit verbundenen Synergieeffekte einen Preisnachlass von ca. 511 T€ (1 Mio. DM).

Damit stand bereits seit Mitte März 1998 für das Finanzministerium das Ausschreibungsergebnis und die Erteilung des Zuschlags an debis fest. Die Testinstallationen waren daher ohne Bedeutung.

Da auch SAP über keine Standardsoftware verfügte, um die Kameralistik umfassend abzubilden, sollten zunächst in einer **Machbarkeitsstudie** die fehlenden Anforderungen festgestellt und dann die Software entwickelt werden. Dem Kabinett und dem Finanzausschuss wurde vorgeschlagen, debis/SAP auf dieser Grundlage den Zuschlag zu erteilen.

10.3.1.3 Bewertung des Verfahrens durch den LRH

Wesentliches Merkmal des gewählten Verhandlungsverfahrens (dies entspricht der freihändigen Vergabe) ist, dass jede Art von Verhandlungen mit den Bietern zulässig ist, auch - unter Beachtung des Gebots der Gleichbehandlung - Preisverhandlungen¹ und Verhandlungen über Angebotsinhalte. Ganz gleich jedoch, ob Aufträge in einem förmlichen Verfahren, also im Offenen oder Nichtoffenen Verfahren, oder im Verhandlungsverfahren vergeben werden, gelten für öffentliche Auftraggeber das Gebot des fairen Wettbewerbs, das Transparenzgebot ebenso wie der Gleichbehandlungsgrundsatz.

Das Transparenzgebot zielt auf eine umfangreiche Information der Bieter und auf eine durchschaubare Gestaltung des Vergabeverfahrens ab. Dies verbietet es, die den Bietern bekannt gemachten Bedingungen für die Auftragserteilung nach Abgabe der Angebote zu ändern. Bei der Wertung von Angeboten dürfen Auftraggeber, auch wenn es sich nicht um ein förmliches Verfahren handelt und §§ 9 a und 25 Nr. 3 VOL/A daher nicht unmittelbar greifen, nicht von den in den Verdingungsunterlagen angegebenen Kriterien und der Rangfolge ihrer Bedeutung abweichen.

Maßgeblich für die Zuschlagsentscheidung war letztlich, dass die FHH sich bereits für SAP entschieden hatte. Entgegen den Angaben in den Vergabeunterlagen kam es mit Blick auf eine länderübergreifende Lösung mithin auf Kriterien an, die den anderen Bietern weder bekannt waren, noch die von ihnen hätten erfüllt werden können. Der LRH bewertet dies als einen mit fairem Wettbewerb nicht zu vereinbarenden **Verstoß gegen den Gleichbehandlungsgrundsatz und gegen das Transparenzgebot.**

¹ Daub/Eberstein, Kommentar zur VOL/A, Rdnr. 11 zu § 3 VOL/A.

Entgegen den Angaben in den Ausschreibungsunterlagen waren nämlich nicht die Ergebnisse der Testinstallationen entscheidend für die Zuschlagserteilung. Es stand vielmehr bereits im Vorwege fest, dass nur ein Anbieter mit einem SAP-Produkt den Auftrag erhalten würde. Die Testinstallationen waren ganz offensichtlich eine Alibiveranstaltung. Demzufolge wurde auch der Ergebnisdokumentation keine Aufmerksamkeit gewidmet.

Wenn das Finanzministerium seinerzeit der Auffassung war, es müsse die Chance ergriffen werden, gemeinsam mit der FHH und SAP ein maßgeschneidertes System zu entwickeln, dann hätte die **Ausschreibung aufgehoben werden müssen, anstatt noch Testinstallationen mit nicht nachvollziehbaren Wertungen durchzuführen**. Aus den Vergabeunterlagen ist nicht ersichtlich, dass an eine Kooperation mit der FHH zu einem Zeitpunkt bereits gedacht wurde, als die zweite Ausschreibung bekannt gemacht bzw. die Ausschreibungsunterlagen versandt wurden. Die Aufhebung wäre daher gem. § 26 Nr. 1 b VOL/A zulässig gewesen.

10.3.1.4 Unterrichtung der Landesregierung und des Finanzausschusses

Die Landesregierung beschloss entsprechend dem Vorschlag des Finanzministeriums, debis/SAP einen „**bedingten Zuschlag**“ zu erteilen. Mit Umdruck 14/1883 vom 5.5.1998 unterrichtete das Finanzministerium den Finanzausschuss über sein Ergebnis der Ausschreibung und schlug vor, debis/SAP den Zuschlag unter dem Vorbehalt einer positiven Machbarkeitsstudie zu erteilen und mit der FHH zu kooperieren.

Im Rahmen einer Machbarkeitsstudie sollte zunächst ermittelt werden, welche Anforderungen an eine Branchenlösung zu stellen sind. Gegenüber dem Kabinett und dem Finanzausschuss¹ wurde der Erwerb eines erst noch zu entwickelnden Produkts damit begründet, dass die „*Zuschlagserteilung unter dem Vorbehalt der positiven Machbarkeitsstudie ... dem Land die Sicherheit (gibt), nicht Millionenbeträge in das falsche Produkt zu investieren*“.

Der Finanzausschuss hat dem Antrag des Finanzministeriums auf Einwilligung in eine überplanmäßige Verpflichtungsermächtigung von 3,2 Mio. € (6,2 Mio. DM) und in die Inanspruchnahme einer Verpflichtungsermächtigung in Höhe von 5,1 Mio. € (10 Mio. DM) nach mehrfacher Beratung zugestimmt. Diese Einwilligung wurde an die Vorlage der Machbarkeitsstudie gekoppelt. Ausdrücklich erbat sich der Finanzausschuss hinreichend Zeit, um die Studie in vollem Umfang prüfen und beraten zu können.

¹ Umdruck 14/1883 vom 5.5.1998.

Der mit debis am 15.7.1998 geschlossene Vertrag enthält - entgegen der Entscheidung des Kabinetts und der Unterrichtung des Finanzausschusses - **keine Bedingung**. Der Vertragsschluss wird nicht - wie dem Finanzausschuss dargelegt - an die (aufschiebende) Bedingung einer Machbarkeitsstudie geknüpft. § 8 Abs. 1 des Vertrags räumt **lediglich** dem Land ein **Kündigungsrecht aus wichtigem Grund** ein, „**wenn bis zum 31.8.1999 von SAP keine Erklärung zur Entwicklung einer Branchenlösung für ein kameralistisches Haushaltsmanagement vorliegt.**“ Vorab bedürfe es der einvernehmlichen Feststellung beider Vertragsparteien, dass die Branchenlösung nicht entwickelt werde.

Hierüber wurde der Finanzausschuss im Rahmen der Entscheidungsprozesse nicht informiert.

Das **Finanzministerium** legt Wert auf die Feststellung, dass die Kündigungsklausel der Intention entspreche, das Verfahren nur unter dem Vorbehalt der positiven Machbarkeitsstudie einzusetzen.

Der **LRH** hält an seiner Auffassung fest, dass der Finanzausschuss nicht richtig informiert wurde.

Die Darstellungen des Finanzministeriums waren noch aus einem weiteren Grunde irreführend:

*„Sollte sich nach der Studie zeigen, dass die SAP die fehlenden kameralen Funktionen nicht in ihren Software-Standard übernehmen will, hat das Land zwar einen gewissen Zeitverlust hinzunehmen, dafür erhält es jedoch Schadensersatz von der **SAP** und spart erhebliche Investitionen in ein falsches Produkt ein.“¹*

Eine **Schadensersatzpflicht** für den Fall, dass **SAP** nach Beendigung der Machbarkeitsstudie sich nicht bereit erklärt, die kameralistischen Anforderungen in die R/3-Branchenlösung aufzunehmen, wird der **FHH** in der Vereinbarung mit SAP vom 14.7.1998 (XIV Nr. 2) eingeräumt. In der Vereinbarung vom 15.7.1998, in der das Land Schleswig-Holstein der Vereinbarung zwischen FHH und SAP beitrifft, wird die o. g. **Schadensersatzregelung** jedoch **ausdrücklich ausgeschlossen**.

Aufgrund der Vereinbarung zur Machbarkeitsstudie und deren Umsetzung konnte das Land mithin keinerlei Schadensersatz von SAP ableiten.

¹ Umdruck 14/1883 vom 5.5.1998.

Das **Finanzministerium** bestätigt nochmals ausdrücklich die Feststellung des LRH, dass im Unterschied zur FHH für das Land Schleswig-Holstein ein Schadensersatzanspruch gegenüber SAP nicht bestand.

Für den **LRH** ist es umso unverständlicher, warum für das Land Schleswig-Holstein nicht in gleichem Maße eine Schadensersatzregelung eingefordert worden ist und warum gegenüber dem Finanzausschuss eine andere Darstellung abgegeben wurde.

10.3.2 **Vorgaben des Haushaltsrechts**

Das Finanzministerium hat im Vergabeverfahren Grundsätze des Haushaltsrechts nicht beachtet.

Der Erweiterungsvertrag mit debis für das Kassenwesen, die Rechnungslegung und den Jahresabschluss vom 29.9.1999 im Umfang von rd. 2,4 Mio. € (4,6 Mio. DM) wurde ohne haushaltsrechtliche Ermächtigung abgeschlossen.

Das **Finanzministerium** hingegen ist der Meinung, dass der Erweiterungsvertrag keiner gesonderten Ermächtigung bedurfte. Ziel sei gewesen, ein laufendes Verfahren abzulösen, um die Eignung für ein flächendeckendes SAP-Bewirtschaftungsverfahren sicherzustellen.

Der **LRH** stellt fest, dass es einer haushaltsrechtlichen Ermächtigung bedurft hätte. Das Finanzministerium kann sich nicht darauf berufen, es hätte im vorliegenden Fall ein laufendes Geschäft i. S. von § 38 Abs. 5 LHO abgeschlossen, da es in den Erläuterungen zur Titelgruppe (TG) 65 im Kapitel 0501 selbst beschreibt, dass es sich hierbei um einmalige Projektkosten handelt. Diese sind erst im Haushalt 2001 in den Erläuterungen zur TG 65 um exakt 2,4 Mio. € (4,6 Mio. DM), das Volumen des Erweiterungsvertrags, angestiegen. Eine nachträgliche Information des Parlaments über den vollzogenen Vertragsabschluss ersetzt keine haushaltsrechtliche Ermächtigung. Im Übrigen weist der LRH darauf hin, dass das Finanzministerium auch für die übrigen einmaligen Projektkosten eine haushaltsrechtliche Ermächtigung beantragt und erhalten hat.

Die für die Zahlungen der Lizenzen und der Pflegeentgelte eingeworbenen Verpflichtungsermächtigungen für die folgenden Jahre wurden 1999 in Höhe von rd. 7,3 Mio. € (14,2 Mio. DM) in Abgang gestellt, obwohl das Land diese Zahlungen in den Folgejahren noch leisten muss. Das Land hat in seinem Rechnungswesen diese eingegangenen Verpflichtungen in Höhe von 7,3 Mio. € (14,2 Mio. DM) nicht mehr ausgewiesen.

Das **Finanzministerium** wendet ein, dass die Verpflichtungsermächtigungen in Höhe von rd. 7,3 Mio. € (14,2 Mio. DM) irrtümlich in Abgang gestellt

worden seien. Die aufgrund der vertraglichen Verpflichtungen erforderlichen Mittel seien in den Haushalten bzw. in der Finanzplanung enthalten bzw. enthalten gewesen.

Der **LRH** hält daran fest, dass das Finanzministerium der in § 71 Abs. 1 LHO vorgeschriebenen Buchführungs- sowie Nachweispflicht über eingegangene Verpflichtungen nicht nachgekommen ist. Damit sind sie in der Haushaltsrechnung, also dem Jahresabschluss des Landes, nicht ausgewiesen.

Der neue Betreibervertrag mit der DZ ab 2001 weist Vorfinanzierungen der DZ seit 1998 in Höhe von 1,2 Mio. € (2,4 Mio. DM) für das Land aus. Das Finanzministerium hat damit bestehende Zahlungsverpflichtungen des Landes in die Zukunft verlagert - ohne durch den Haushalt ermächtigt zu sein und dies in der Haushaltsrechnung darzustellen. De facto hat es eine verdeckte Kreditaufnahme bei der DZ getätigt, die über den Anschlussvertrag von 2003 bis 2009 getilgt wird. Damit wurde der Grundsatz der Vollständigkeit des Haushalts und der Grundsatz von Haushaltswahrheit und Haushaltsklarheit missachtet.

Das **Finanzministerium** hebt hervor, dass der Abschluss des Vertrags mit der DZ im dringenden Interesse des Landes lag, um die Einführung der Verfahren und deren Handhabung zu gewährleisten. Die Vorleistungen der DZ hätten dem gemeinsamen Ziel gedient, in diesem besonderen Einzelfall einen Vertragsabschluss zu erreichen.

Nach Auffassung des **LRH** rechtfertigt dies nicht,

- einen Vertrag absichtlich um fast 400 T€ (780 TDM) zu reduzieren und den Mehrbetrag auf den Folgevertrag zu verteilen,
- den Mehrbedarf für Rechnungen aus 2000 und 2001 auf den neuen Vertrag zu verschieben, weil keine Deckung im Haushalt vorhanden ist, und
- de facto eine verdeckte Kreditaufnahme bei der DZ zu schaffen.

Dass hierbei Grundsätze des Haushaltsrechts missachtet wurden, wird vom **Finanzministerium** weiterhin bestritten.

Das Finanzministerium blieb den Nachweis schuldig, sich für das unter Wirtschaftlichkeitsaspekten günstigste Verfahren entschieden zu haben. Es ist nicht auszuschließen, dass für das Land eine Entscheidung für einen anderen Anbieter erheblich günstiger gewesen wäre.

10.3.3 Einsatz der Software SAP R/3

Das Land entschied sich mit SAP R/3 und der Branchenlösung IS-PS (Industry Solution Public Sector) für ein IT-Verfahren, das landesspezifische Anforderungen noch nicht erfüllte. Das Finanzministerium hat eingeräumt, dass entgegen den Angaben, die das Finanzministerium gegenüber dem **Finanzausschuss** zunächst gemacht hatte, die fachliche Eignung sowohl der SAP-Software, aber auch der meisten anderen Anbieter nicht getestet werden konnte, da in allen angebotenen Verfahren - mit Ausnahme eines Anbieters - derartige Funktionalitäten noch nicht vorlagen, um kamerale Testbuchungen nach der LHO durchführen zu können.

Die Anpassung der Software an die Belange des kameralen Rechnungswesens für Länder war für debis/SAP nur mit Hilfe des Landes möglich. Damit hat das Land Schleswig-Holstein in großem Umfang Entwicklungsarbeit für SAP und debis geleistet, die nunmehr das Verfahren in weiteren Bundesländern vermarkten können. Gleichwohl konnte SAP nicht zu einer inhaltlich in allen Punkten befriedigenden Lösung bewegt werden.

Die Entscheidung für eine Software, die von insgesamt 3.150 Nutzern angewandt werden soll, wurde getroffen, ohne vorher die technischen Rahmenbedingungen zu prüfen (fehlende Ist-Analyse) und eine Vorstellung über die notwendige Hardwareausstattung (fehlendes Soll-Konzept über erforderliches Landesnetz, Server, Endgeräte, etc.) zu haben. Erst nach Ausschreibung und Entscheidung für den Anbieter debis/SAP, am Tag des Abschlusses des Hauptvertrags, wurde mit debis ein Vertrag über die Erstellung eines (technischen) Infrastrukturkonzepts zur Umsetzung der Entscheidung über die Software abgeschlossen. Es gab auch keine Folgenabschätzung für den Verfahrenseinsatz im Hinblick auf die Weiterentwicklung und die Folgekosten. Damit fehlten wesentliche Grundlagen für die Beurteilung der Wirtschaftlichkeit des Einsatzes dieser Software.

Mit dem mit debis geschlossenen Hauptvertrag hat das **Finanzministerium** 1.050 Lizenzen für die KLR erworben und zahlt ab 2002 die hierfür anfallenden Kosten vollständig, obwohl die KLR noch nicht flächendeckend eingeführt war und hierüber erst im Herbst 2001 entschieden wurde. Danach soll die KLR flächendeckend ab 2006 eingeführt sein.

10.3.4 Projektorganisation und -planung

Die Auswahl eines Mittelbewirtschaftungs- sowie Kostenrechnungssystems für die gesamte Landesverwaltung war für das Finanzministerium keine alltägliche Aufgabe. Das Finanzministerium hat diesem Umstand u. a. durch eine eigene Projektorganisation Rechnung getragen. Zur Vorbereitung der Ausschreibung, zur Auswertung der Angebote sowie zur Er-

stellung eines Umsetzungskonzepts für die KLR wurde außerdem externer Sachverstand hinzugezogen.

Das Projekt stand unter einem erheblichen - vom Finanzministerium selbst gesetzten - Zeitdruck. Dies war für das Projekt nicht immer förderlich. So hat das Finanzministerium selbst die Einführung des Verfahrens um ein Jahr verschieben müssen.

Die Projektorganisation war gekennzeichnet durch zumindest anfangs unzureichende Personalausstattung des Projekts¹, fehlenden IT-Sachverstand im Projekt und nicht für das Projekt genutzte IT-Kompetenzen in der Landesverwaltung. Die Ausrichtung des Projekts war fachlich einseitig; technische Aspekte blieben unberücksichtigt.

Sowohl der gesamte Verfahrensablauf als auch die große Zahl von Folgeverträgen belegen, dass Vorbereitungen, Vertragsprüfungen und Vertragsgestaltungen nicht mit der erforderlichen Sorgfalt vorgenommen worden sind. In der Folge mussten z. T. neue korrigierende Verträge geschlossen werden. Es bestanden keine genauen Vorstellungen über die Umsetzung. Dem Kabinett wurden Mittelbewirtschaftungs- und Kostenrechnungssysteme zur Einführung vorgeschlagen, ohne vorher deren Machbarkeit zu erkunden (z. B. das o. g. HKR-TV).

So durchlief die Entscheidung für debis/SAP insgesamt 4 Planungsstufen, die sich grundsätzlich unterschieden: HKR-Verfahren (alt) ergänzt um KLR, HKR-TV ergänzt um KLR, dMB und KLR unter SAP mit Jahresabschluss/Kasse im HKR-Verfahren (alt) und dMB und KLR mit Jahresabschluss/Kasse im neuen SAP-Verfahren. Diese Vorgehensweise bedingte jeweils erneute Ausschreibungsverfahren mit erheblichen Kosten und erheblichen Zeitverlusten.

Das **Finanzministerium** sieht in der Änderung der Zielsetzungen keinen Mangel, sondern eine zwangsläufige Notwendigkeit. Dabei müssten - im Einzelfall - auch Zeitverluste hingenommen werden.

Zum Zeitpunkt der örtlichen Erhebungen des LRH hatte das Finanzministerium keinen Überblick über die geschlossenen Verträge und die daraus resultierenden Verpflichtungen. Die Projektorganisation verfügte nur über eine unzureichende Übersicht über die finanziellen Verpflichtungen. Es fehlte eine Folgenabschätzung für den Verfahrenseinsatz im Hinblick auf die Weiterentwicklung und die Folgekosten.

¹ Erst Ende März 1999 wurde die Durchführung des Projekts organisatorisch neu geregelt.

Nach Meinung des **Finanzministeriums** hätte es sehr wohl eine Übersicht über die finanziellen Verpflichtungen gegeben, die sich aufgrund der geschlossenen Verträge ergeben.

Der **LRH** weist darauf hin, dass die Buchführung des Finanzministeriums gerade dies nicht ausgewiesen hat. Auch die Ausführungen in Tz. 10.3.2 belegen dies. Eine entsprechende Übersicht ist vom Finanzministerium vielmehr erst im laufenden Prüfungsverfahren erstellt worden.

Einen wenig professionellen Eindruck machte auch die undurchschaubare und lückenhafte Aktenführung, die nicht nur das Prüfungsverfahren des LRH erheblich erschwert hat, sondern auch die Durchführung des Projekts beeinträchtigt haben dürfte.

10.4 **Wirtschaftlichkeitsbetrachtungen und finanzielle Nachteile für das Land**

Die vom LRH seit 1998 dem Finanzministerium gegenüber schriftlich immer wieder geäußerte Kritik hinsichtlich der Wirtschaftlichkeit des SAP-Verfahrens gilt weiterhin. An den vom Finanzministerium vorgelegten Wirtschaftlichkeitsberechnungen wird vom LRH insbesondere beanstandet, dass ein Vergleich der Kosten des SAP-Verfahrens mit anderen Alternativen fehlt. Dieser Kritik des LRH ist das Finanzministerium erstmals mit seiner letzten Berechnung vom 29.9.2000 gefolgt.

Der LRH hat festgestellt, dass eine - um die systematischen Fehler bereinigte - Wirtschaftlichkeitsberechnung die Unwirtschaftlichkeit des SAP-Verfahrens gegenüber einem modifizierten HKR-Verfahren ausweist.

Die Beurteilung der Wirtschaftlichkeit anderer an der Ausschreibung beteiligter Softwareverfahren ist vom LRH vor dem Hintergrund der Ergebnisse des vom Finanzministerium für die Ausschreibung eingeschalteten Wirtschaftsprüfers nicht zu wiederholen. Danach rangierte das Angebot der debis aus finanzieller Sicht auf dem vorletzten Rang von 6 Anbietern. Es ist also nicht auszuschließen, dass bei einer Entscheidung für einen anderen Anbieter für das Land erheblich niedrigere Kosten angefallen wären.

Zudem ist der Zuschlag für debis mit SAP erfolgt und die Entscheidung angesichts der fortgeschrittenen Verfahrenseinführung - bei allen noch bestehenden Problemen und Kritikpunkten - nicht mehr rückgängig zu machen.

Der LRH kommt in der von ihm aufgrund seiner Erkenntnisse aus dieser Prüfung erstellten Berechnung zu dem Ergebnis, dass im Laufe von 15 Jahren für Beschaffung, Betrieb und Pflege des Systems Gesamtkosten in

Höhe von rd. 419 Mio. € (819 Mio. DM) anfallen werden. Über einen Zeitraum von 15 Jahren mit 5 v. H. abgezinst ergibt sich ein Kapitalwert zum 1.1.2002 in Höhe von rd. 289 Mio. € (565 Mio. DM).

Das **Finanzministerium** stellt dar, dass die vom LRH ermittelten Gesamtkosten in Höhe von rd. 419 Mio. € (819 Mio. DM) im Wesentlichen auf Personalkosten von rd. 352 Mio. € (688 Mio. DM) basieren würden, denen ein Bedarf von 288 Stellen zugrunde läge. Aufgrund der Erfahrungen der Pilotbehörden sei nunmehr ein Bedarf von noch 140 Stellen ermittelt worden¹. Die zugrunde zu legenden Personalkosten verringerten sich somit auf 171 Mio. € (334 Mio. DM). Auf dieser Basis halbierten sich die Gesamtkosten auf rd. 238 Mio. € (465 Mio. DM) über einen Zeitraum von 15 Jahren.

Der **LRH** hält den vom Finanzministerium geschätzten Bedarf von 140 Stellen für unrealistisch. Ursprünglich ist das Finanzministerium von einem Bedarf von 600 Stellen ausgegangen². Dieser Bedarf wird im Umdruck 14/4017 vom 4.11.1999 auf 288 Stellen reduziert. Dieser Veränderung gegenüber der ursprünglichen Planung lagen konkrete Geschäftsvorfälle zugrunde. Bei der Bemessung des zeitlichen Aufwands wurde auf Erfahrungen von debis zurückgegriffen. Zudem wurden Controller-Funktionen nicht mehr berücksichtigt. Die neueste Personalkostenschätzung³ stellt auf den Routinebetrieb ab. Nach dem Umsetzungskonzept gehören hierzu die Plankostenrechnung, die Teilkostenrechnung sowie die Prozesskostenrechnung⁴. Nach den bisherigen Erkenntnissen des LRH sind diese vorgesehenen Ausbaustufen in den Pilotbehörden teilweise noch gar nicht bzw. nicht abschließend erprobt worden. Zudem weist der LRH darauf hin, dass mit der Umsetzung der Leistungsrechnung noch nicht begonnen worden ist.

Nach den Feststellungen des LRH entsteht aus der Handhabung der Abrechnung und den - übereilt und mit zu optimistischen Grundannahmen über die Verfahrenseinführung und -entwicklung - geschlossenen Verträgen hinsichtlich der Pflegekosten durch das Finanzministerium dem Land ein finanzieller Schaden von ca. 511 T€ (1 Mio. DM). Hierin sind enthalten:

- 273 T€ (533 TDM) für die Zahlung von Pflegeentgelten für noch nicht in Anspruch genommene Lizenzen,
- 140 T€ (273 TDM) durch nachteilige Aufteilung des Preisnachlasses für Synergieeffekte, die debis aufgrund der Kooperation mit der FHH dem Land Schleswig-Holstein gewährte, und

¹ Umdruck 15/1717 vom 13.12.2001.

² Umdruck 14/1921 vom 17.5.1998.

³ Umdruck 15/1717 vom 13.12.2001.

⁴ Umsetzungskonzept, Fach 6, S. 1.

- durch zu leistende Pflegeentgelte für KLR-Lizenzen von 2002 bis 2005, die ggf. aufgrund von zu optimistischen Annahmen über die Einführung der KLR vereinbart wurden. Der LRH moniert, dass vorab weit mehr Lizenzen als benötigt mit entsprechend hohen Pflegekosten gekauft wurden. Dies wiegt umso schwerer, als die Landesregierung im Dezember 2001 entschieden hat, die Einführung der KLR in der Landesverwaltung flächendeckend erst bis Ende 2005 abzuschließen.

Das **Finanzministerium** weist darauf hin, dass üblicherweise mit Beginn eines Verfahrens die Pflegekosten für Lizenzen in voller Höhe zu zahlen sind.

Für das **Finanzministerium** ist der vom LRH dargestellte finanzielle Schaden in Höhe von 140 T€ (273 TDM) durch die nachteilige Aufteilung des Preisnachlasses für Synergieeffekte nicht nachvollziehbar.

Der **LRH** weist daher nochmals darauf hin, dass die bisher weitergegebenen Synergieeffekte sich - aufgrund der Kooperation mit der FHH - lediglich auf die entwickelte Software und nicht auf die Dienstleistungen der unterschiedlichen Berater beziehen kann. Somit muss sich der Preisnachlass auf die Kosten der Lizenzen niederschlagen.

Zur nachteiligen Aufteilung der Synergieeffekte hat das Finanzministerium erklärt, dass sich debis und SAP den gewährten Preisnachlass teilen und daher eine Aufteilung 50 : 50 vorgenommen worden sei. Dies entspricht nicht den Feststellungen des LRH. Der Preisnachlass wurde mit debis vereinbart. Tatsächlich werden die Synergieeffekte im Verhältnis 58 : 42 auf die Lizenzkosten und die Dienstleistungen von debis verteilt. Nach Auffassung des LRH kann sich aus der Zusammenarbeit mit der FHH nur ein Synergieeffekt auf die Software ergeben, nicht aber auf die Dienstleistungen, zumal Hamburg und Schleswig-Holstein unterschiedliche Dienstleister einsetzen. Der finanzielle Nachteil ergibt sich daraus, dass die Lizenzkosten danach zu hoch ausgewiesen werden und somit die hiervon abhängigen Pflegekosten ebenfalls zu hoch berechnet werden. Da die Pflegekosten prozentual vom Auftragswert der Lizenzen berechnet werden, lägen die Pflegekosten für die Software - bei voller Zuordnung der Synergieeffekte auf die Lizenzkosten - für die Zeit von 2000 bis 2004 um 140 T€ (273 TDM) niedriger. Durch die vom Finanzministerium vorgenommene Verteilung der Synergieeffekte auf die Dienstleistungen ergeben sich für das Land erhebliche finanzielle Nachteile.

Der gesamtfINANZIELLE Schaden aber, den das Land durch den Einsatz eines Verfahrens erfährt, dessen Wirtschaftlichkeit nicht nachgewiesen ist, lässt sich nicht beziffern. Schon der erhebliche personelle Aufwand, den das Land für die Erarbeitung der GAP-Analyse, für die damit verbundenen

Tests und die Anpassung der auf ein kaufmännisches Rechnungswesen ausgerichteten Software leisten muss, lässt sich nur schwer quantifizieren.

Das **Finanzministerium** ist der Meinung, dass in der Mittelbewirtschaftung ein Verfahren eingesetzt worden wäre, das keinerlei Integration zu einer betriebswirtschaftlich orientierten KLR geboten hätte, wenn es der Empfehlung des externen Sachverständigen gefolgt wäre. Das hätte zu Doppelerfassungen oder zur Programmierung von Schnittstellen zwischen Mittelbewirtschaftung und KLR geführt. Die Entscheidung für SAP sei zukunftsorientiert und damit wirtschaftlich.

Der **LRH** stellt klar, dass das Finanzministerium dies nicht nachweisen kann, da entsprechende Untersuchungen und Prüfungen nicht vorgenommen wurden. Entscheidend ist, dass das Finanzministerium mit dem Hinweis, zukunftsorientiert gehandelt zu haben, sich nicht über Grundsätze des Haushaltsrechts und wesentliche Vorschriften der VOL/A hinwegsetzen kann.

Darüber hinaus ist darauf hinzuweisen, dass Schleswig-Holstein zusammen mit Hamburg als erstes Land eine kaufmännisch ausgerichtete Buchführungssoftware für die Kameralistik eingesetzt und damit Pionierarbeit für SAP geleistet hat. Zukunftsorientiert konnte die damalige Entscheidung des Finanzministeriums nicht sein, da diese besondere Softwarelösung von SAP nach Auftragsvergabe erst entwickelt wurde. Allein die notwendige Machbarkeitsstudie zeigt deutlich, dass aus damaliger Sicht die Zukunftsfähigkeit keine Rolle spielen konnte. Das Finanzministerium hat selbst den Finanzausschuss mit Schreiben vom 5.5.1998 darauf hingewiesen:

„Die Zuschlagserteilung unter dem Vorbehalt der positiven Machbarkeitsstudie gibt dem Land die Sicherheit, nicht Millionenbeträge in das falsche Produkt zu investieren... Sollte sich nach der Studie zeigen, dass die SAP die fehlenden kameralen Funktionen nicht in ihren Software-Standard übernehmen will, hat das Land zwar einen gewissen Zeitverlust hinzunehmen, dafür erhält es jedoch Schadensersatz von der SAP und spart erhebliche Investitionen in ein falsches Produkt ein“.

10.5 Weitergehende Empfehlungen

Der LRH hält es für erforderlich, dass für komplexe Verwaltungsaufgaben, die spezielle Kenntnisse erfordern, aber dennoch in jedem Bereich der Landesverwaltung gefordert sein können, an zentraler Stelle der notwendige Sachverstand vorgehalten wird. Die Einbindung dieser Fachkompetenzen in Entscheidungsprozesse ist sicherzustellen. Hierunter fallen insbesondere weiterreichende Ausschreibungen sowohl für Gutachten und

Dienstleistungen als auch für Soft- und Hardware sowie Wirtschaftlichkeitsberechnungen. Darüber hinaus ist zukünftig für derart umfangreiche Projekte wie die Einführung eines neuen Mittelbewirtschaftungssystems eine ausreichend große und kompetente Projektorganisation sicherzustellen.

Der LRH fordert daher das Finanzministerium und die Landesregierung auf, in diesen zentralen Punkten - wie bereits im Bereich der Beschaffung mit der Gebäudemanagement Schleswig-Holstein und der DZ geschehen - organisatorische Regelungen zu treffen, um Fehler, wie sie in diesen Vergabeverfahren aufgetreten sind, in Zukunft zu vermeiden.

Reformvorhaben der Landesregierung

11. Landesamt für soziale Dienste

Mit der Errichtung des Landesamts für soziale Dienste und der damit erfolgten Zusammenfassung bisher z. T. selbstständiger Aufgabenbereiche hat die Landesregierung grundsätzlich einen richtigen Weg beschritten. Es sind aber noch weitere Verlagerungen von Aufgaben auf dieses Landesamt möglich, und zwar sowohl aus dem ministeriellen Bereich als auch aus dem aufzulösenden Landesamt für Gesundheit und Arbeitssicherheit. Unter Berücksichtigung von Investitions- und Mietkosten sollte eine Konzentration der Versorgungsverwaltung in Neumünster erfolgen. Zusammen mit den Kreisen und kreisfreien Städten sollte das Sozialministerium auch prüfen, ob eine Konzentration der Aufgaben der örtlichen Fürsorgestellen möglich ist.

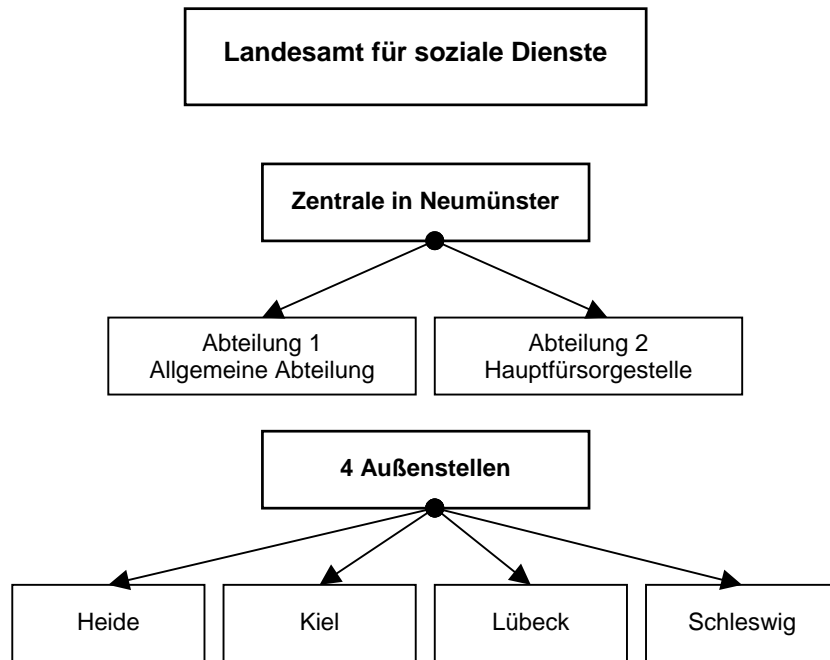
11.1 Errichtung des Landesamts

Das Landesamt für soziale Dienste (LAsD) ist durch Landesverordnung¹ zum 1.1.1998 als Landesoberbehörde für den Bereich des Landes Schleswig-Holstein im Geschäftsbereich des Ministeriums für Arbeit, Soziales, Gesundheit und Verbraucherschutz (Sozialministerium) mit Sitz in Neumünster und 4 Außenstellen in Heide, Kiel, Lübeck und Schleswig im Zusammenhang mit der **Behördenstrukturreform**² errichtet worden. Gleichzeitig mit der Errichtung des neuen Landesamts sind das bisherige Landesversorgungsamt, die 4 Versorgungsämter, die Orthopädische Versorgungsstelle Neumünster und die Versorgungsärztliche Untersuchungsstelle Neumünster aufgelöst worden. Aufgaben und Personal sind auf das neue Landesamt übergegangen. Außerdem sind dem LAsD die Aufgaben der bisher im Sozialministerium angesiedelten Hauptfürsorgestelle übertragen worden.

Das Landesamt besteht aus der Zentrale in Neumünster mit 2 Abteilungen und den 4 Außenstellen an den bisherigen Standorten der Versorgungsämter. In den beiden Abteilungen der Zentrale werden Aufgaben der Allgemeinen Verwaltung, der ehemaligen Versorgungsärztlichen Untersuchungsstelle und der Orthopädischen Versorgungsstelle sowie die Aufgaben der Hauptfürsorgestelle wahrgenommen.

¹ Landesverordnung über die Errichtung des Landesamts für soziale Dienste des Landes Schleswig-Holstein und zur Änderung von Rechtsvorschriften (LAsDVO) vom 9.12.1997, GVObI. Schl.-H. S. 505.

² Vgl. zur Behördenstrukturreform Nr. 12 dieser Bemerkungen.



Die **Dienst- und Fachaufsicht** über das Landesamt ist innerhalb des Sozialministeriums in der Abteilung 2 im Referat 22 zusammengefasst. Um die vorhandenen Kenntnisse und Ressourcen zu nutzen, Doppelarbeiten zu vermeiden und eine einheitliche Rechtsanwendung zu sichern, sollte die Dienstaufsicht zentral von der Allgemeinen Abteilung wahrgenommen werden. Die neben dem Referat 22 z. B. im Referat 54 (Behindertenpolitik) und beim Ministerium für Justiz, Frauen, Jugend und Familie (Aufgaben nach dem Bundeserziehungsgeldgesetz - BErzGG) liegenden Fachaufgaben sollten im Sinne einer Identität zwischen sachlicher Zuständigkeit und Fachaufsicht dezentral wahrgenommen werden. Um Konflikte und Reibungsverluste zu vermeiden, empfiehlt der LRH eine enge Abstimmung und eine konstruktive Zusammenarbeit, die durch das Referat 22 koordiniert werden sollte.

Das **Sozialministerium** wird die Vorschläge zur Veränderung der Dienst- und Fachaufsicht prüfen.

11.2 Aufgaben des Landesamts für soziale Dienste

Wesentliche Aufgaben des Landesamts bestehen aus der Hilfe und Betreuung für geschädigte und behinderte Menschen, deren Angehörige sowie der Unterstützung junger Familien (Versorgungsverwaltung) und ergänzenden und individuellen Hilfen für den berechtigten Personenkreis im Rahmen der Kriegsopferfürsorge und des Schwerbehindertengesetzes (Hauptfürsorgestelle; seit 1.7.2001 gem. SGB IX¹: Integrationsamt).

¹ Sozialgesetzbuch (SGB) - IX. Buch - Rehabilitation und Teilhabe behinderter Menschen vom 19.6.2001, BGBl. I S. 1045 ff.

Ein Vergleich mit den Versorgungsverwaltungen der anderen Bundesländer zeigt¹, dass dort z. T. noch weitere Aufgabenbereiche, die in Schleswig-Holstein noch im Sozialministerium bzw. im Landesamt für Gesundheit und Arbeitssicherheit (LGA) wahrgenommen werden, in den jeweiligen Versorgungsverwaltungen konzentriert sind. Dabei handelt sich im Wesentlichen um Aufgaben

- des überörtlichen Trägers der Sozialhilfe (Sozialministerium),
- der Heimaufsicht (Sozialministerium) und
- des Prüfungsamts für Heil- und Gesundheitsberufe (LGA)².

Der **LRH** empfiehlt im Interesse einer Aufgabenbündelung und einer Entlastung der Ministerialverwaltung, diese Aufgabenbereiche im LAsD zu konzentrieren.

Zu den vom LRH vorgeschlagenen Verlagerungen von Aufgaben aus dem Sozialministerium auf das LAsD hat das **Sozialministerium** mitgeteilt, dass nach einer internen Prüfung im Rahmen der Aktion „Aufgabenanalyse und Aufgabenkritik“ aus fachlich-inhaltlichen Gründen bzw. auch aus Gründen der politischen Steuerbarkeit auf eine Übertragung in den nachgeordneten Bereich ausdrücklich verzichtet worden sei und die hierfür erörterten Gründe nach wie vor tragfähig seien.

Die vorgeschlagene Aufgabenverlagerung des Prüfungsamts für Heil- und Gesundheitsberufe aus dem LGA zum LAsD würde sich nach Auffassung des Sozialministeriums als ein „bloßes Anhängen“ dieser Aufgabenbereiche an eine funktionierende Behördenstruktur darstellen.

Der LRH bleibt mit Blick auf die notwendige Beschränkung der Ministerien auf Kernaufgaben und unter Hinweis auf seinen Vorschlag zur Auflösung des LGA³ bei seinen Empfehlungen.

11.2.1 **Versorgungsverwaltung**

Die Aufgaben der Versorgungsverwaltung werden in Neumünster (Grundsatz- und Rechtsangelegenheiten - Dezernat 13 - vergleichbar mit dem früheren Landesversorgungsamt) sowie in den 4 Außenstellen Heide, Kiel, Lübeck und Schleswig wahrgenommen.

¹ Beratende Äußerung des Rechnungshofs Baden-Württemberg zur Organisation und Wirtschaftlichkeit der Versorgungsverwaltung Baden-Württemberg, Landtagsdrucksache 12/2693 vom 30.3.1998, Internet: <http://www.landtag-bw.de>.

² Vgl. Vorschlag in den Bemerkungen 2001 des LRH, Nr. 10.

³ Vgl. Bemerkungen 2001 des LRH, Nr. 10.

Schwerpunktmäßig handelt es sich um:

- Versorgungsleistungen nach dem sozialen Entschädigungsrecht,
- Feststellungsverfahren und Hilfen für Behinderte nach dem Schwerbehindertenrecht,
- Zahlung des Erziehungsgeldes nach dem BErzGG.

Die **soziale Entschädigung** umfasst folgende Personenkreise:

- Kriegsoffer (sie stellen derzeit den größten Empfängerkreis von Versorgungsberechtigten nach dem Bundesversorgungsgesetz),
- Opfer von Gewalttaten,
- Wehr- und Zivildienstbeschädigte,
- Impfgeschädigte,
- Personen, die nach dem 8.5.1945 in der sowjetischen Besatzungszone, im sowjetisch besetzten Sektor von Berlin oder in den in § 1 Abs. 2 Nr. 3 des Bundesvertriebenengesetzes genannten Gebieten aus politischen Gründen inhaftiert wurden und dadurch gesundheitlich beeinträchtigt worden sind,
- Personen, die aufgrund eines SED-Unrechtsurteils inhaftiert waren und dadurch Gesundheitsschäden erlitten haben, die heute noch fortauern.

Nach den **Vorschriften des Schwerbehindertengesetzes** (SchwbG) wird bei den behinderten Menschen ihre gesundheitliche Behinderung festgestellt, unabhängig davon, auf welcher Ursache sie beruhen. Über den Grad der Behinderung (GdB) wird ein Feststellungsbescheid erteilt sowie (ab GdB 50 %) ein entsprechender Ausweis ausgestellt. Aufgrund der getroffenen Feststellungen über die Behinderungen und des ggf. ausgestellten Ausweises werden Nachteilsausgleiche gewährt.

Zur Verbesserung der wirtschaftlichen Situation der Mütter und Väter können aufgrund des **BErzGG** für die ersten 24 Lebensmonate eines Kindes regelmäßig monatliche Geldzahlungen erfolgen. Ferner wird auch in Fragen des Erziehungsurlaubs Hilfestellung angeboten.

11.2.2 Hauptfürsorgestelle (Integrationsamt)

Mit der Eingliederung der Hauptfürsorgestelle in das LAsD sind auf das Landesamt auch die Aufgaben des überörtlichen Trägers der Kriegsofferfürsorge übergegangen. Örtliche Träger der Kriegsofferfürsorge sind die Fürsorgestellen bei den Kreisen und kreisfreien Städten.

Die bundesweit zu beobachtende Tendenz der Abkehr von Sonderverwaltungen führte in mehreren Bundesländern zu einer Eingliederung der Kriegsofferfürsorge und Zusammenfassung der Hauptfürsorgestellen mit

der Versorgungsverwaltung¹. Auf Bundes- und Landesebene ist diskutiert worden, die Aufgaben der örtlichen Träger der Kriegsopferfürsorge bei den Hauptfürsorgestellen zu konzentrieren. Aufgrund rückläufiger Zahlen in der Kriegsopferfürsorge haben einige Kreise in Schleswig-Holstein - ähnlich wie im Lastenausgleich - bereits Kooperationsvereinbarungen geschlossen.

Der **LRH** ist angesichts dieser Entwicklung der Auffassung, dass das Sozialministerium zusammen mit den Kreisen und kreisfreien Städten weitere Möglichkeiten einer Konzentration der Aufgaben der örtlichen Fürsorgestellen mit Augenmaß prüfen sollte.

Das **Sozialministerium** hat hierzu mitgeteilt, dass aufgrund rückläufiger Fallzahlen in der Kriegsopferfürsorge das Ziel der Aufgabenkonzentration in der Organisationshöhe der kommunalen Ebene verfolgt werde.

11.3 **Weiterentwicklung der Strukturreform**

Ein Jahr nach der Errichtung des LAsD ist eine Arbeitsgruppe zur Weiterentwicklung der Strukturreform beim LAsD, bestehend aus Vertretern des Sozialministeriums, des LAsD Neumünster, der Außenstellen und der Personalvertretung gebildet worden, die seit Januar 1999 bis zum Zeitpunkt der Prüfung in rd. 15 Sitzungen versucht hat, verschiedene Themenbereiche weiterzuentwickeln.

Der **LRH** verkennt nicht die Komplexität und Schwierigkeit der Materie, gleichwohl hält er die Verfahrensdauer mancher Entscheidungsprozesse für zu lang. Die Arbeitsweise muss gestrafft und effizienter gestaltet werden, um zeitnahe Lösungen zu ermöglichen. Es wird daher empfohlen, für die Arbeitsgruppe in Zukunft Arbeitsaufträge zu definieren und entscheidungsreife Vorlagen zu erarbeiten.

Das **Sozialministerium** hat mitgeteilt, dass die Strukturreform spätestens im ersten Quartal 2002 offiziell abgeschlossen werden soll.

11.4 **Ärztlicher Dienst**

Das LAsD hat im Rahmen eines Modellprojekts die bisherigen ärztlichen Dienste seit dem 1.10.1999 zusammengefasst. Alle Ärztinnen und Ärzte in Neumünster und den 4 Außenstellen gehören organisatorisch zur Zentrale (Dezernat 15 - Versorgungsmedizin).

¹ So z. B. in Brandenburg, Bremen, Hamburg, Rheinland-Pfalz, Sachsen-Anhalt.

Nach der vorliegenden Statistik sind im Jahr 2000 von den 15 Ärzten insgesamt knapp 48.000 ärztliche Untersuchungen und gutachterliche Stellungnahmen nach Aktenlage durchgeführt worden. Im Schnitt bedeutet das pro Arzt rd. **3.200** Untersuchungen und Gutachten (ohne die Gutachten der Orthopädischen Versorgungsstelle).

Das Modellprojekt ist inzwischen beendet worden. Eine abschließende Auswertung hat bis zur Beendigung der Prüfung nicht stattgefunden.

Zusammenfassend ist der LRH der Auffassung, dass auch in Zukunft in den Außenstellen eine eigene medizinische Sachkompetenz vorgehalten werden muss, die aus finanzieller Hinsicht durch überwiegende Inanspruchnahme von Außengutachtern ergänzt werden sollte. Hinsichtlich der Bemessungsgrundlage für die Erstellung von Untersuchungsgutachten und Aktengutachten sollten die Ergebnisse des Rechnungshofs Baden-Württemberg zugrunde gelegt werden. In dem dortigen Gutachten (s. Tz. 11.2) wird eine Erledigungszahl von **3.800** Gutachten je Arzt für angemessen gehalten. Nach organisatorischer Verbesserung, insbesondere im IT-Bereich, hält dieser eine Kennzahl von 4.400 Gutachten pro Arzt und Jahr für realistisch. Bei Ärzten, die ausschließlich Schwerbehinderten-Akten-Gutachten erstellen, könnte die Zahl auf 5.000 Gutachten angehoben werden.

Das **Sozialministerium** hat mitgeteilt, dass aus dem Modellprojekt bereits Konsequenzen gezogen worden seien. Während der laufenden Prüfung des LRH seien die ärztlichen Aufgaben in den Außenstellen in die neu geschaffenen zentralen Fachbereiche integriert worden. Die bis dahin bestandenen Pensenschlüssel für die Ärztinnen und Ärzte seien aufgehoben und im Modellprojekt zum Ärztlichen Dienst neue Zahlenvorgaben zugrunde gelegt worden. Mit der Erhöhung des Pensenschlüssels (auf 5.656) bei den Aktengutachten würde die Zielvorgabe des LRH (5.000) rein rechnerisch überschritten werden. Aufgrund der derzeitigen Personalsituation bei den Ärztinnen und Ärzten, dem in der letzten Zeit vermehrt aufgetretenen Schulungsbedarf des Fachpersonals durch die Ärztinnen und Ärzte, u. a. durch die große Zahl von Altersabgängen sowie den hohen Anteil an Ausleihangestellten, könnten diese Zielvorgaben zurzeit noch nicht von allen Ärztinnen und Ärzten erbracht werden.

Zur Konkretisierung des Einsparpotenzials für den Ärztlichen Dienst hält es der **LRH** für notwendig, das abgebrochene Modellprojekt zusammenfassend zu bewerten und daraus ein tragfähiges Konzept für den **notwendigen** eigenen Ärztlichen Dienst bei der Versorgungsverwaltung zu entwickeln.

11.5 Unterbringung und Anzahl der Außenstellen

Der LRH hat in der Vergangenheit die Organisation der bisherigen Versorgungsämter in Schleswig-Holstein geprüft¹. Hierbei wurden auch Überlegungen hinsichtlich der zukünftig notwendigen Anzahl der Versorgungsämter angestellt. In Anbetracht des sich verändernden Aufgabenumfangs kam der LRH stets zu dem Ergebnis, dass eine Zusammenlegung von Versorgungsämtern sachgerecht wäre. Zumindest sollte eines der beiden kleinen Versorgungsämter - Kiel und Schleswig - unter dem Gesichtspunkt der Wirtschaftlichkeit aufgelöst werden.

Das Gesetz über die Errichtung der Verwaltungsbehörden der Kriegsopferversorgung² setzt grundsätzlich 2 behördliche Ebenen voraus. Faktisch entspricht das LAsD mit seiner Zentrale in Neumünster und den Außenstellen diesen bundesgesetzlichen Vorgaben. Einer einstufigen Versorgungsverwaltung stehen bislang bundesgesetzliche Bestimmungen entgegen³. Aus Gründen der Rechtssicherheit und zur Stärkung der Organisationshoheit der Länder sollte das Land auf einen weiteren Abbau der bundesgesetzlichen Organisationsvorgaben drängen.

Die bauliche Situation in Neumünster - ausreichendes Platzangebot mit Erweiterungsmöglichkeit - und erforderliche Investitionen in Kiel und in den anderen Außenstellen sowie die inzwischen anfallenden erheblichen Mietkosten erfordern nach Auffassung des LRH eine stärkere Konzentration der Versorgungsverwaltung in Neumünster. Unter Berücksichtigung der **ortsnah** einzurichtenden Servicestellen aller Rehabilitationsträger (§ 23 Abs. 2 SGB IX) und der von ihnen insbesondere wahrzunehmenden **Aufgaben der Beratung und Unterstützung** (§ 22 SGB IX) sollten die Außenstellen Kiel und Schleswig aufgelöst werden.

Das **Sozialministerium** lehnt die Schließung von Außenstellen ab. Beim LAsD handele es sich um eine Sozialverwaltung, deren Präsenz in einem Flächenland nicht ausschließlich aus dem Blickwinkel einer wirtschaftlichen Betrachtungsweise gesehen werden könne. Der hohe Beratungsbedarf für die Bürgerinnen und Bürger verlange auch nach Bürgernähe durch nahe Standorte. Die Möglichkeit einer Zentralisierung von Aufgaben des LAsD in der Zentrale oder in einer oder mehreren Außenstellen werde auch weiterhin geprüft werden. Dieses würde jedoch im Hinblick auf eine Aufgabenkonzentration einerseits unter Beibehaltung der o. g. Bürgernähe andererseits sorgsam zu prüfen und abzuwägen sein.

¹ Vgl. Bemerkungen 1975 des LRH, Nr. 22, und Bemerkungen 1986 des LRH, Nr. 15.

² Gesetz über die Errichtung der Verwaltungsbehörden der Kriegsopferversorgung vom 12.3.1951, BGBl. I S. 169; zuletzt geändert durch das 2. Zuständigkeitslockerungsgesetz vom 3.5.2000, BGBl. I S. 632, 635.

³ Zur Verfassungsmäßigkeit der LAsDVO: Busch, NordÖR 2001, S. 384 ff.

11.6 Personal

11.6.1 Stellenplan, Personalausstattung und Personalausgaben

Der Stellenplan und die Personalausgaben des LAsD haben sich seit der Gründung im Jahr 1998 wie folgt entwickelt:

Jahr	hD*	gD*	mD*	Sonstige ¹	Gesamt	Personalausgaben	
						Soll in T€(TDM)	Ist in T€(TDM)
1997						15.226,5 (29.780,4)	14.855,9 (29.055,7)
1998	37	110	215	80	442	14.307,0 (27.982,0)	14.413,4 (28.190,2)
1999	36	106	211	77	430	14.417,2 (28.197,6)	14.309,7 (27.987,4)
2000	34	102	208	73	417	14.573,6 (28.503,5)	13.684,3 (26.764,1)
2001	33	95	210	62	400	13.925,9 (27.236,6)	13.410,6 (26.228,8)
2002	32	98	204	56	390	13.662,5 (26.721,5)	-

* hD = höherer Dienst; gD = gehobener Dienst; mD = mittlerer Dienst.

Zum Zeitpunkt der Prüfung (Stichtag 1.3.2001) ergaben sich in der Zentrale und in den Außenstellen lt. Stellenbesetzungsliste und Geschäftsverteilungsplan folgende **Stellenbesetzungen**:

	hD	gD	mD	Sonstige ²	Insgesamt
Zentrale Neumünster	9,75	27,50	23,13	12,75	73,13
Kiel	4,50	10,30	30,70	8,25	53,75
Schleswig	3,00	11,00	35,50	7,50	57,00
Heide	4,00	16,25	37,25	11,75	69,25
Lübeck	7,14	18,30	64,25	16,50	106,19
Gesamt	28,39	83,35	190,83	56,75	359,32

Im Zusammenhang mit der Behördenstrukturreform hat die Landesregierung 1997 globale Einsparvorgaben zur Senkung der Personalausgaben beschlossen³. Danach sollten bei den im Bereich des Sozialministeriums neu errichteten Landesämtern (LGA und LAsD) für die Dauer von 4 Jahren (1998 bis 2001) jährlich 2 % der Personalkosten eingespart werden.

Ausgehend von den Zahlen für 1997 ist die Einsparvorgabe sowohl im Soll als auch im Ist erfüllt worden, obwohl das Haushaltssoll zwischen 1998 und 2000 zunächst noch gestiegen ist. Mit dem Haushaltsansatz 2002 werden die Personalausgaben gegenüber 2001 um knapp 2 % gesenkt.

¹ Schreibkräfte, Vorzimmerkräfte, Angestellte bis Vergütungsgruppe BAT VIII, Arbeiter.

² Schreibkräfte, Vorzimmerkräfte, Angestellte bis Vergütungsgruppe BAT VIII, Arbeiter.

³ Antwort der Landesregierung auf eine Kleine Anfrage des Abgeordneten Klaus Schlie, Landtagsdrucksache Nr. 14/1599.

11.6.2 Personalbemessung

Der von der Versorgungsverwaltung betreute Personenkreis hat sich seit Ende 1994 wie folgt entwickelt:

	31.12.94	31.12.95	31.12.96	31.12.97	31.12.98	31.12.99	31.12.00
SER*	44.674	42.246	39.913	37.599	35.049	32.846	30.944
BErzGG	34.641	32.444	31.731	32.805	31.362	30.731	28.659
SchwG	354.825	366.849	374.626	382.627	387.751	396.180	410.291
Zusammen	434.140	441.539	446.270	453.031	454.162	459.757	469.894

* Soziales Entschädigungsrecht.

Insbesondere hat sich der Personenkreis, der unter das soziale Entschädigungsrecht fällt, in den letzten Jahren vermindert. Die Antragszahlen im Erziehungsgeldbereich haben in den letzten Jahren geringfügig abgenommen. Die Antragszahlen im Schwerbehindertenbereich haben dagegen in den vergangenen Jahren stetig zugenommen.

Die Bestandszahlen in der Kriegsopferversorgung (KOV) sind bundesweit stark rückläufig. Nach einer Statistik des LAsD sind die Bestandszahlen von 1998 auf 1999 um 7,8 % (von 916.909 auf 845.541) zurückgegangen. In Schleswig-Holstein betrug der Rückgang im gleichen Zeitraum 7,3 % (von 31.687 auf 29.361). Diese Entwicklung wird sich in den nächsten Jahren weiter fortsetzen.

Mit der Neuordnung der Fachbereiche sowie der Einführung neuer IT-Verfahren wurden bei der Überarbeitung bzw. Neuerstellung von Dienstanweisungen der zu erledigende Aufgabenumfang (Antrags- bzw. Bestandszahlen) je Sachbearbeiter z. T. neu festgelegt.

Zurzeit gelten in Schleswig-Holstein folgende Messzahlen je Sachbearbeiter/in:

- Schwerbehindertenbereich: 800 Feststellungsverfahren pro Jahr,
- Rentenabschnitte: 1.650 Bestandsfälle pro Jahr,
- Erziehungsgeld: 1.500 Verfahren pro Jahr,
- Opferentschädigungsgesetz (OEG) und Schadensersatzverfahren: 120 OEG-Anträge und 350 Schadensersatzfälle.

Die derzeitige Personalbesetzung orientiert sich an diesen festgesetzten Werten.

Der Rechnungshof Baden-Württemberg (s. Tz. 11.2) hat für die Schwerbehindertenangelegenheiten einen Richtwert von 825 Feststellungsverfahren (Erst-, Neufeststellungs- und Ablehnungsbescheide) pro Mitarbeiter und Jahr ermittelt. Im Bereich der Rentenabschnitte wurden je Mitarbeiter und Jahr 1.550 Bestandsfälle ermittelt. Der Rechnungshof Baden-

Württemberg weist darauf hin, dass durch optimierten IT-Einsatz und Straffung der Arbeitsabläufe im Sinne ganzheitlicher Bearbeitung sowie Optimierung der Aufbauorganisation die Bearbeitungszeiten in den genannten Aufgabenbereichen darüber hinaus weiter verringert werden könnten. Er hält für Schwerbehindertenangelegenheiten die Erledigung von 1.030 Feststellungsverfahren pro Mitarbeiter und Jahr, bei Rentenabschnitten eine Bearbeitung von 2.150 Bestandsfällen pro Mitarbeiter und Jahr für realistisch.

Auch in Niedersachsen sind die Messzahlen für die Rentenabschnitte inzwischen auf 2.000 Fälle je Sachbearbeiter erhöht worden.

Der LRH hat bei seiner Prüfung auf die eigene Ermittlung der gerade erst in den Dienstanweisungen festgelegten Werte für die einzelnen Aufgabenbereiche und die damit verbundene Personalbemessung verzichtet. Die Leitungen der Versorgungsverwaltungen sind sich jedoch tendenziell darüber einig, dass die vom Rechnungshof Baden-Württemberg ermittelten Fallzahlen eine realistische Größenordnung darstellen. Sie vertreten daher die Auffassung, dass ein „Innovationsring“ der Versorgungsverwaltungen der Bundesländer ausloten müsse, inwieweit tatsächlich vergleichbare Ausgangssituationen vorliegen. Auf dieser Basis sollten dann Daten ausgetauscht, verglichen und den Ländern als Ergebnis zur Verfügung gestellt werden.

Der **LRH** empfiehlt, die festgelegten Messzahlen im Vergleich mit anderen Bundesländern zeitnah anzupassen und die sich daraus ergebenden personellen Konsequenzen umzusetzen.

Das **Sozialministerium** weist darauf hin, dass Richtwerte und Sollzahlen sehr differenziert zu behandeln seien. Die Vorgaben des LRH, die auf den Zahlen des Rechnungshofs Baden-Württemberg basierten, seien auf schleswig-holsteinische Verhältnisse nicht ohne weiteres übertragbar. Das LAsD sei weiterhin aufgefordert, die Messzahlen der anderen Bundesländer auszuwerten und unter Berücksichtigung der unterschiedlichen Betrachtungsweisen gegenüber dem Sozialministerium zu berichten. Das Sozialministerium werde auch künftig die entsprechenden Zahlenvorgaben kritisch hinterfragen.

12. Behördenstrukturreform

Nur durch eine konsequente Aufgabenbündelung sowie die Verlagerung von Aufgaben aus dem ministeriellen in den nachgeordneten Bereich wird die Verwaltungsmodernisierung nachhaltig Erfolg haben. Die Landesregierung hat dieses Ziel mit der Behördenstrukturreform in Angriff genommen. Bei der Bündelung von Aufgaben und der notwendigen Beschränkung der ministeriellen Tätigkeit auf Kernaufgaben besteht noch erheblicher Handlungsbedarf.

12.1 Vorbemerkung

Das Land hat zum 1.1.1998 durch die Behördenstrukturreform wichtige Teile des nachgeordneten Bereichs der Ministerien für ländliche Räume, Landesplanung, Landwirtschaft und Tourismus (Ministerium für ländliche Räume) sowie Umwelt, Natur und Forsten (Umweltministerium) und Arbeit, Gesundheit, Soziales und Verbraucherschutz (Sozialministerium) neu strukturiert. So sind die Ämter für Land- und Wasserwirtschaft sowie die Gewerbeaufsichtsämter aufgelöst und neue untere Landesbehörden, die Ämter für ländliche Räume und die Staatlichen Umweltämter gegründet worden. Zum gleichen Zeitpunkt entstanden im nachgeordneten Bereich des Sozialministeriums die Landesämter für Gesundheit und Arbeitssicherheit und für soziale Dienste.

Der LRH hat einzelne Komponenten dieser Reform im Rahmen des Prüfungszyklus „Behördenstrukturreform“ geprüft und wesentliche Ergebnisse jeweils unter der Überschrift „Reformvorhaben der Landesregierung“ veröffentlicht¹. Der LRH legt nunmehr eine **Gesamtbetrachtung der Behördenstrukturreform** vor².

¹ Bemerkungen 2000 des LRH, Nr. 11: Neustrukturierung des nachgeordneten Bereichs des Ministeriums für ländliche Räume, Landwirtschaft, Ernährung und Tourismus und des Ministeriums für Umwelt, Natur und Forsten;
Bemerkungen 2001 des LRH, Nr. 10: Landesamt für Gesundheit und Arbeitssicherheit;
Bemerkungen 2002 des LRH, Nr. 11: Landesamt für soziale Dienste.

² Vgl. Beschlussempfehlung des Finanzausschusses zum Bemerkungsbeitrag über die Prüfung des Landesamts für Gesundheit und Arbeitssicherheit (Landtagsdrucksache 15/1048). Darin heißt es.: „... Vor dem Hintergrund seines Beschlusses zum ersten Teil der Prüfung der Behördenstrukturreform (Prüfung des nachgeordneten Bereichs des Ministeriums für ländliche Räume und des Umweltministeriums - Landtagsdrucksache 15/436 zu den Bemerkungen 2000 des LRH, Nr. 11) begrüßt der Finanzausschuss die Absicht des LRH, nach Beendigung der laufenden Prüfung des Landesamts für soziale Dienste und dem damit dann zum Abschluss gebrachten Prüfungszyklus der gesamten zum 1.1.1998 wirksam gewordenen Behördenstrukturreform dieses Reformvorhaben der Landesregierung in einer Gesamtbetrachtung zu beurteilen.“

12.2 Ziele der Behördenstrukturreform

Im Interesse einer effektiven und effizienten Aufgabenwahrnehmung sollte die Neuordnung der oberen und unteren Landesbehörden in den Zuständigkeitsbereichen des Sozial- und Umweltministeriums sowie des Ministeriums für ländliche Räume eine bürgernahe Verwaltung gewährleisten und zu einer dauerhaften Entlastung des Haushalts führen¹. Die Strukturreform sollte insbesondere

- **fachlich zusammengehörende Aufgaben bündeln,**
- **bislang getrennte Dienst- und Fachaufsichten zusammenführen,**
- **Aufgaben der Ressorts auf die Aufgabensteuerung konzentrieren,**
- Hierarchien abbauen,
- die Bürgernähe der Verwaltung vor Ort durch Außenstellen mit Servicecharakter erhalten,
- unter Berücksichtigung der persönlichen Belange der Mitarbeiter sozialverträglich umgesetzt werden sowie
- regional ausgewogen sein und wegen der Finanzsituation des Landes schon zum 1.1.1998 in Kraft treten.

Die von der Landesregierung zum 1.1.1998 beschlossene Strukturreform führte zu organisatorischen Änderungen² im Behördenaufbau und der jeweiligen Zuständigkeiten für die Geschäftsbereiche des Ministeriums für Wirtschaft, Technologie und Verkehr, des Sozial- und Umweltministeriums sowie des Ministeriums für ländliche Räume.

¹ Beratung des Behördenstrukturanpassungsgesetzes, Schleswig-Holsteinischer Landtag (14. WP) - 45. Sitzung am 10.12.1997 und 47. Sitzung am 12.12.1997, Plenarprotokoll S. 3094 ff. und S. 3280 ff.

² Geregelt sind diese organisatorischen Änderungen durch:

- Gesetz zur Anpassung von Rechtsvorschriften an die Neuordnung oberer und unterer Landesbehörden (Behördenstrukturanpassungsgesetz - BAG) vom 12.12.1997, GVOBl. Schl.-H. S. 471.
- Landesverordnung über die Errichtung von Ämtern für ländliche Räume vom 12.12.1997, GVOBl. Schl.-H. S. 523.
- Landesverordnung über die Errichtung von Staatlichen Umweltämtern und zur Änderung von Rechtsvorschriften vom 2.12.1997, GVOBl. Schl.-H. S. 478.
- Landesverordnung über die Errichtung des Landesamts für Gesundheit und Arbeitssicherheit des Landes Schleswig-Holstein und zur Änderung von Rechtsvorschriften (LGAVO) vom 9.12.1997, GVOBl. Schl.-H. S. 507.
- Landesverordnung über die Errichtung des Landesamts für soziale Dienste des Landes Schleswig-Holstein und zur Änderung von Rechtsvorschriften (LAsDVO) vom 9.12.1997, GVOBl. Schl.-H. S. 505.

Die folgende **Übersicht** zeigt, welche Aufgabenbereiche von der Behördenstrukturreform erfasst sind, wo sie vor und nach der Reform angesiedelt waren bzw. sind und stellt ihnen die zentralen Vorschläge des LRH gegenüber:

Aufgaben	Behörden (bis 31.12.1997)	Behörden (ab 1.1.1998)	Vorschläge des LRH
Pflanzenschutz	Pflanzenschutzamt	3 Ämter für ländliche Räume (Kiel, Lübeck und Husum) und 3 Außenstellen (Flensburg, Heide und Itzehoe)	3 Ämter für Umwelt, Landwirtschaft und Gewerbe (Bemerkungen 2000, Nr. 11)
Fischereiangelegenheiten	Landesamt für Fischerei		
Flurbereinigung	6 Ämter für Land- und Wasserwirtschaft	3 Staatliche Umweltämter (Kiel, Schleswig und Itzehoe) und eine Außenstelle (Lübeck)	Auflösung des Landesamts (Bemerkungen 2001, Nr. 10)
Landwirtschaft			
Küstenschutz			
Hafenwirtschaft			
Naturschutz			
Wasserwirtschaft	4 Gewerbeaufsichtsämter	Landesamt für Gesundheit und Arbeitssicherheit (Kiel) und 2 Außenstellen (Lübeck und Itzehoe)	
Immissionsschutz			
technischer Arbeitsschutz	Arzneimittelüberwachungsstelle	Landesamt für Gesundheit und Arbeitssicherheit (Kiel) und 2 Außenstellen (Lübeck und Itzehoe)	
sozialer Arbeitsschutz			
Arzneimittelüberwachung	Landesamt für Gesundheitsberufe	Landesamt für soziale Dienste (Neumünster) und 4 Außenstellen (ehemalige Versorgungsämter in Schleswig, Kiel, Lübeck und Heide)	Konzentration der Versorgungsverwaltung (Bemerkungen 2002, Nr. 11)
Aufgaben des Landesamts	im Sozialministerium		
Gewerbeärztlicher Dienst	im Sozialministerium		
Apothekenwesen	im Sozialministerium		
Versorgungsverwaltung	Landesversorgungsamt		
	4 Versorgungsämter		
Hauptfürsorgestelle	im Sozialministerium		
Orthopädische Versorgung	Orthopädische Versorgungsstelle Neumünster		
Versorgungsärztliche Untersuchungen	Versorgungsärztliche Untersuchungsstelle		

Durch die Reform sind die Ämter für Land- und Wasserwirtschaft und die Gewerbeaufsichtsämter aufgelöst worden. Die bisher von diesen Ämtern wahrgenommenen Aufgaben werden nun im Wesentlichen von den neuen Ämtern für ländliche Räume (Geschäftsbereich des Ministeriums für ländliche Räume), von den Staatlichen Umweltämtern (Geschäftsbereich des Umweltministeriums) sowie vom Landesamt für Gesundheit und Arbeitssicherheit (Geschäftsbereich des Sozialministeriums) wahrgenommen. Mit der Errichtung des Landesamts für soziale Dienste - ebenfalls im Geschäftsbereich des Sozialministeriums - konnten gleichzeitig das bisherige Landesversorgungsamt, die 4 Versorgungsämter, die Orthopädische Versorgungsstelle Neumünster und die Versorgungsärztliche Untersuchungsstelle Neumünster aufgelöst werden. Aufgaben und Personal sind auf das neue Landesamt übergegangen. Außerdem sind dem Landesamt die Aufgaben der bisher im Sozialministerium angesiedelten Hauptfürsorgestelle übertragen worden.

12.3 Aufgabenbündelung in der Umwelt-, Landwirtschafts- und Gewerbeverwaltung

Bei der Bewertung der Behördenstrukturreform stellt der LRH das **Ziel der Bündelung fachlich zusammenhängender Aufgaben** in den Mittelpunkt seiner Überlegungen. In einer vertikal nach medialen Gesichtspunkten ge-

gliederten Umwelt-, Landwirtschafts- und Gewerbeverwaltung würde die Einhaltung des Grundsatzes der Einheit von Dienst- und Fachaufsicht zu einer Vielzahl von ressortspezifischen Ämtern mit erheblichem Abstimmungsaufwand und Doppelarbeit führen.

Der LRH **kommt insgesamt zum Ergebnis, dass durch die Reform mehr Aufgaben getrennt als gebündelt worden sind**. Dies deshalb, weil sich die Landesregierung bei ihrer Reform bisher vorwiegend von dem Prinzip einer einheitlichen Dienst- und Fachaufsicht hat leiten lassen, so dass Aufgaben aus der Landwirtschafts-, Umwelt- und Gewerbeverwaltung statt bisher auf 2 nun auf 3 verschiedene Behördenstränge verteilt sind. Aufgabenbereiche mit engen Berührungspunkten und z. T. verzahnten Verwaltungsverfahren, die bisher von einer Behörde bearbeitet wurden, werden jetzt von mindestens 2 verschiedenen Behörden bearbeitet. Folgende **Beispiele** sind zu nennen:

Naturschutz/Wasserwirtschaft (Umweltministerium/ Staatliche Umweltämter)	Landwirtschaft/Flurbereinigung/Küstenschutz Ministerium für ländliche Räume/ Ämter für ländliche Räume)
Immissionsschutz (Umweltministerium/ Staatliche Umweltämter)	Arbeitsschutz (Sozialministerium/ Landesamt für Gesundheit und Arbeitssicherheit)

Als **wesentliches Ergebnis** hat der LRH auf der Grundlage

- der Beschlüsse der Enquete-Kommission „Entbürokratisierung“¹,
- seiner Beratenden Stellungnahme zur Organisation der Umweltverwaltung des Landes im nachgeordneten Bereich vom 24.1.1995² und unter Berücksichtigung
- der Fortentwicklung des EU-Rechts mit einer Tendenz zu konzentrierten behördlichen Zuständigkeitsregelungen sowie
- der inzwischen durch das Land mit der Reform geschaffenen Tatsachen

vorgeschlagen, die staatlichen Landwirtschafts- und Umweltaufgaben sowie die Aufgaben des Arbeitsschutzes **in einem Behördenstrang in Ämtern für Umwelt, Landwirtschaft und Gewerbe zusammenzufassen**.

Bei der Beratung der Bemerkungen 2000 hat der Schleswig-Holsteinische Landtag diese Empfehlung in seiner Sitzung am 19.10.2000 aufgegriffen und beschlossen³: „... *Der Finanzausschuss ist mit dem LRH der Auffassung, dass künftige Strukturentscheidungen grundsätzlich unter der Prä-*

¹ Abschlussbericht der Enquete-Kommission zur Verbesserung der Effizienz der öffentlichen Verwaltung (Enquete-Kommission „Entbürokratisierung“) vom 2.11.1994, Landtagsdrucksache 13/2270.

² Vgl. Umdruck 15/0384 vom 16.10.2000 (Auszüge der Beratenden Stellungnahme) sowie Hinweis in den Bemerkungen 1995 des LRH, Nr. 3.

³ 14. Sitzung des Schleswig-Holsteinischen Landtags (15. WP) vom 19.10.2000, TOP 33 (Bericht und Beschlussempfehlung des Finanzausschusses, Landtagsdrucksache 15/436), Plenarprotokoll S. 1033.

missen einer weiteren Aufgabenbündelung und nicht so sehr nach dem Grundsatz einer einheitlichen Dienst- und Fachaufsicht zu treffen sein werden. Dabei sind insbesondere auch das fortschreitende EU-Recht und insbesondere weitere Überlegungen zur Funktionalreform zu berücksichtigen.“

Unter dem Aspekt „Kommunalisierung von Umweltaufgaben“ hat der LRH die von ihm in den vergangenen Jahren vertretenen Positionen zu Umweltaufgaben bzw. deren Kommunalisierungsmöglichkeiten gegenüber dem Finanzausschuss des Schleswig-Holsteinischen Landtags im Jahr 2000 zusammenfassend dargestellt¹ und ist dabei auch auf die Behördenstrukturreform eingegangen. Es heißt dort u. a.: *„Während bestimmte, heute bei den genannten staatlichen Behörden (gemeint sind die Ämter für ländliche Räume, die Staatlichen Umweltämter und das Landesamt für Gesundheit und Arbeitssicherheit) angesiedelte Aufgaben auch weiterhin überwiegend staatlich, **aber in zusammengefassten Behörden mit gebündelten Kompetenzen**, wahrgenommen werden sollten, wäre für andere Aufgaben nach wie vor die kommunale Ebene der angemessene Aufgabenträger.“*

Die Diskussion über die derzeitige Behördenstruktur im Umwelt-, Landwirtschafts- und Gewerbebereich nimmt auf der politischen Ebene (wieder) großen Raum ein. Im Zusammenhang mit weiteren Schritten zu einer Funktionalreform, aber auch mit dem Landeshaushalt 2002, wurden Forderungen nach Auflösung der Staatlichen Umweltämter geäußert. Die Bemerkungen des LRH zur Behördenstrukturreform² haben dazu geführt, dass im Zusammenhang mit der Aufstellung des Haushalts 2002 auch Entscheidungen über strukturelle Veränderungen in der Verwaltung und über die Zukunft der Staatlichen Umweltämter, der Ämter für ländliche Räume und des Landesamts für Gesundheit und Arbeitssicherheit getroffen werden sollten mit dem Ziel, diese Ämter i. S. effizienter Organisationsstrukturen und Personalkosteneinsparungen zusammenzuführen.

Die **Ministerpräsidentin** weist in ihrer Stellungnahme darauf hin, dass die Landesregierung im Frühjahr 2001 beschlossen habe, die Schaffung von multifunktionalen Dienstleistungszentren zu prüfen. Dazu sei unter Leitung des Ministeriums für Finanzen und Energie eine ressortübergreifend besetzte Projektgruppe eingesetzt worden. Mit dem Bericht der Projektgruppe habe sich die Landesregierung eingehend befasst und sei aufgrund des Prüfungsergebnisses zu der Überzeugung gelangt, dass mit einer Zusammenführung der Ämter kurzfristig keine Einspareffekte zu erzielen

¹ Umdruck 15/0384 vom 16.10.2000.

² Vgl. Bemerkungen 2000 des LRH, Nr. 11, Bemerkungen 2001 des LRH, Nr. 10, und Bemerkungen 2002 des LRH, Nr. 11.

seien. Sie habe sich deshalb darauf verständigt, zunächst keine weiteren organisatorischen Veränderungen durchzuführen.

12.4 **Aufgabenbündelung im nachgeordneten Bereich des Sozialministeriums**

Im nachgeordneten Bereich des Sozialministeriums sind mit dem Landesamt für Gesundheit und Arbeitssicherheit und dem Landesamt für soziale Dienste **2 Landesoberbehörden** entstanden. Bereits in seiner Organisationsprüfung des Sozialministeriums¹ hatte der LRH vorgeschlagen, alle Vollzugsaufgaben aus dem Sozialministerium und große Teile des nachgeordneten Bereichs des Ministeriums in einem „Landesamt für soziale Aufgaben und Landesjugendamt“ zusammenzuführen bzw. zu integrieren.

Die Prüfungen des Landesamts für Gesundheit und Arbeitssicherheit und des Landesamts für soziale Dienste führten zu folgenden Vorschlägen:

Die Aufgaben des Arbeitsschutzes aus dem Landesamt für Gesundheit und Arbeitssicherheit sollten mit denen des Immissionsschutzes aus den Staatlichen Umweltämtern zusammengeführt sowie die Zuständigkeitsbezirke vereinheitlicht werden. Für die Aufgaben der Arzneimittelüberwachung hat der LRH die Übertragung auf eine zu gründende überregionale Behörde unter Beteiligung der norddeutschen Bundesländer vorgeschlagen. Für den Aufgabenbereich Gesundheitsberufe empfiehlt er eine Angliederung an das Landesamt für soziale Dienste, während die Aufgaben des Gewerbeärztlichen Dienstes sowie des Medizinischen Arbeitsschutzes überwiegend durch die Berufsgenossenschaften wahrgenommen werden könnten. Restaufgaben sollte das Landesamt für soziale Dienste übernehmen. Als Folge dieser Vorschläge könnte das Landesamt für Gesundheit und Arbeitssicherheit aufgelöst werden.

Die Versorgungsverwaltung sollte im Landesamt für soziale Dienste in Neumünster stärker konzentriert und die Außenstellen in Schleswig und Kiel geschlossen werden.

Die bisher durch das Sozialministerium wahrgenommenen Aufgaben, wie die des überörtlichen Trägers der Sozialhilfe und die der Heimaufsicht, sollten zur weiteren Beschränkung des Ministeriums auf Kernaufgaben auf das Landesamt für soziale Dienste verlagert werden.

Auf die Stellungnahme des **Sozialministeriums** zu diesen Vorschlägen, auf die die Ministerpräsidentin in ihrer Stellungnahme zu diesem Beitrag

¹ Bemerkungen 1995 des LRH, Nr. 30.

verweist, geht der LRH in diesen Bemerkungen in Nr. 11 (Landesamt für soziale Dienste) ein.

12.5 **Haushaltsentlastung**

Der LRH sieht in der Realisierung seiner Vorschläge **erhebliche Einsparpotenziale** durch

- den weiteren Abbau von Behörden,
- den Verzicht auf Leitungsfunktionen,
- die Zentralisierung von Verwaltungskapazitäten und einer damit verbundenen Zusammenfassung von Querschnittsaufgaben und durch
- Nutzung von Synergieeffekten, die sich zwangsläufig bei eng zusammengehörenden Aufgabenbereichen wie z. B. im Immissions- und Arbeitsschutz ergeben würden.

Bisher konnten durch die Verringerung der Behördenzahl von ehemals 21 auf nunmehr 8 (ohne die 10 **unselbstständigen** Außenstellen) die Personalausgaben von rd. 55,6 Mio. € (108,7 Mio. DM) im Jahr 1996 auf rd. 49,9 Mio. € (97,6 Mio. DM) im Jahr 1998 um rd. 10,2 % reduziert werden. Auch die Sachausgaben konnten im gleichen Zeitraum von rd. 12,2 Mio. € (23,9 Mio. DM) auf rd. 10,8 Mio. € (21,2 Mio. DM) gesenkt werden. Damit sind Personal- und Sachausgaben in einer Größenordnung von insgesamt rd. 7,1 Mio. € (13,8 Mio. DM) eingespart worden. Dieses Ergebnis der Prüfung bestärkt den LRH in seiner Auffassung, dass durch **Konzentration und Bündelung von Aufgaben** erhebliche weitere Einsparungen verbunden sein werden. In ihrem gegenüber dem Kabinett gegebenen Geschäftsbericht vom 28.10.2000¹ greift die Ministerpräsidentin - Staatskanzlei - die vom LRH festgestellte Zahl von 7,1 Mio. € (13,8 Mio. DM) auf und weist damit auf den bisher eingetretenen Entlastungseffekt der Behördenstrukturreform hin.

12.6 **Fazit**

Der LRH empfiehlt der Landesregierung,

- eine konsequente **Bündelung der staatlichen Aufgaben** in der Landwirtschafts-, Umwelt- und Gewerbeverwaltung durchzuführen und diese in nur noch **3 Ämtern für Umwelt, Landwirtschaft und Gewerbe** zu konzentrieren,
- das **Landesamt für Gesundheit und Arbeitssicherheit aufzulösen** und
- die **Versorgungsverwaltung** stärker in Neumünster zu **konzentrieren** sowie die **Außenstellen Schleswig und Kiel zu schließen**.²

¹ Nicht veröffentlicht.

² Vgl. Nr. 11 dieser Bemerkungen.

Damit wäre ein großer Schritt in Richtung eines schlankeren Verwaltungsaufbaus i. S. der von der Enquete-Kommission zur Verbesserung der Effizienz der öffentlichen Verwaltung¹ verfolgten Linie getan, der zudem einhergehen würde mit dringend notwendigen Einsparungen im Landeshaushalt.

Die **Ministerpräsidentin** widerspricht der Einschätzung, dass die konsequente Bündelung der staatlichen Aufgaben in 3 Ämtern für Umwelt, Landwirtschaft und Gewerbe kurzfristig zu dringend notwendigen Einsparungen im Landeshaushalt führen würde. Gleichwohl sieht sie in der Überprüfung der Aufgabenerledigung einschl. der Organisationsstruktur einen kontinuierlichen Prozess. Deshalb sei zunächst beabsichtigt, insbesondere vor dem Hintergrund des fortschreitenden EU-Rechts - in Abstimmung mit den kommunalen Verantwortungsträgern - alle Möglichkeiten einer weiteren Aufgabenoptimierung und -reduzierung zu nutzen, um in einem weiteren Schritt die wirtschaftlichste Organisationsform für die danach beim Land verbliebenen Aufgaben zu bestimmen und dabei auch die Schaffung multifunktionaler Dienstleistungszentren erneut auf ihre Realisierbarkeit hin zu überprüfen.

Der **LRH** unterstützt nachhaltig alle funktionalreformerischen Bemühungen, die dazu führen, die als **notwendig erachteten** Verwaltungsaufgaben den Verwaltungsträgern und Behörden optimal zuzuordnen. Er geht aber unter Berücksichtigung des bisher eingetretenen Entlastungseffekts (7,1 Mio. €) durch die Behördenstrukturreform nach wie vor davon aus, dass mit einer konsequenten Aufgabenbündelung und der Konzentration der beim Land verbleibenden **staatlichen Aufgaben** in nur noch 3 Ämtern bzw. multifunktionalen Dienstleistungszentren weitere erhebliche Einsparungen verbunden sind.

¹ Enquete-Kommission „Entbürokratisierung“, Landtagsdrucksache 13/2270 vom 2.11.1994.

Innenministerium

13. **Vorzeitige Zurrücksetzung von Beamtinnen und Beamten des Landes Schleswig-Holstein wegen Dienstunfähigkeit - Nachschau -**

Von den in den Jahren 1995 bis 2000 pensionierten 5.949 Beamtinnen und Beamten sind 2.148 (36,1 %) wegen Dienstunfähigkeit vorzeitig in den Ruhestand versetzt worden. Bei den Lehrerinnen und Lehrern lag der Anteil bei 51,5 % (1.536 Lehrkräfte). Allein durch die 502 Frühpensionierungen des Jahres 2000 erwachsen dem Land vorzeitige Versorgungsausgaben von jährlich rd. 13,8 Mio. € (27 Mio. DM).

Am 1.10.2000 waren 233 Beamtinnen und Beamte länger als 3 Monate erkrankt. Für sie fielen in 3 Monaten Personalausgaben von ca. 3,0 Mio. € (5,8 Mio. DM) an.

Zur Eindämmung der durch Dienstunfähigkeit und Langzeiterkrankungen bedingten hohen Versorgungs- und Personalaufwendungen ist es erforderlich, den Ursachen nachzugehen und Maßnahmen zu ihrer Vermeidung im Einzelfall zu ergreifen.

13.1 **Allgemeines**

Nach § 54 Abs. 1 LBG¹ ist die Beamtin oder der Beamte auf Lebenszeit oder auf Zeit in den Ruhestand zu versetzen, wenn sie oder er infolge eines körperlichen Gebrechens oder wegen Schwäche der körperlichen oder geistigen Kräfte zur Erfüllung ihrer oder seiner Dienstpflichten dauernd unfähig (dienstunfähig) ist.

Für die Polizeivollzugsbeamtinnen und -beamten, die Beamtinnen und Beamten der Fischereiaufsicht im mittleren Dienst sowie des allgemeinen Vollzugsdienstes und des Werkdienstes im Justizvollzug liegt nach § 208 Abs. 1 LBG i. V. m. § 216 LBG Dienstunfähigkeit vor, wenn sie den besonderen gesundheitlichen Anforderungen ihres Dienstes nicht mehr genügen und nicht zu erwarten ist, dass die volle Verwendungsfähigkeit innerhalb zweier Jahre wieder erlangt wird.

Der LRH hat die vorzeitige Zurrücksetzung wegen Dienstunfähigkeit von Beamtinnen und Beamten des Landes Schleswig-Holstein zuletzt im Jahr

¹ Landesbeamtengesetz (LBG) i. d. F. der Bekanntmachung vom 3.3.2000, GVOBl. Schl.-H. S. 218, zuletzt geändert durch Haushaltsbegleitgesetz zum Haushaltsplan 2002 vom 12.12.2001, GVOBl. Schl.-H. S. 365.

1992 geprüft. Er nahm dazu in seinen Bemerkungen 1993, S. 54 ff. Stellung. Die wesentlichen vom LRH im Interesse des Grundsatzes „Rehabilitation vor Versorgung“ vorgeschlagenen Maßnahmen wurden umgesetzt, wie z. B. die Übertragung eines anderen Amtes (§ 54 Abs. 3 LBG), die grundsätzlich 2-jährige Überprüfung der Dienstfähigkeit nach vorzeitiger Zurruesetzung wegen Dienstunfähigkeit (§ 57 Abs. 3 LBG) und die Einführung der begrenzten Dienstfähigkeit (§ 54 a LBG).

Mit Blick auf die Auswirkungen dieser Rechtsänderungen hat der LRH die vorzeitige Zurruesetzung wegen Dienstunfähigkeit in einer Nachschau erneut querschnittsmäßig bei allen obersten und in ausgewählten nachgeordneten Bereichen geprüft.

13.2 Ruhestandsverhalten

13.2.1 Die seit der vorangegangenen Prüfung eingetretenen Rechtsänderungen haben nicht zu einem Rückgang der vorzeitigen Zurruesetzungen geführt. Es ist sogar eine gegenläufige Entwicklung eingetreten. In den 6 Jahren von 1995 bis 2000 wurden insgesamt 2.148 Zurruesetzungen wegen Dienstunfähigkeit registriert (durchschnittlich 358), während es sich in den 7 Jahren von 1985 bis 1991 nur um 1.478 Vorgänge handelte (durchschnittlich 211). Der Anteil der von 1995 bis 2000 wegen Dienstunfähigkeit in den vorzeitigen Ruhestand versetzten 2.148 Beamtinnen und Beamten an der Gesamtzahl aller Zurruesetzungen von 5.949 liegt bei 36,1 % und damit etwa 4,9 % über dem für den Zeitraum von 1985 bis 1991 festgestellten Wert von 34,4 %. Auffallend ist die hohe Quote im Jahr 1999 (40,9 %). Im Bereich der Oberfinanzdirektion Kiel (OFD) liegt der Anteil der Zurruesetzungen wegen Dienstunfähigkeit mit 46,6 % und bei den Schulen mit 51,5 % in der Zeit von 1995 bis 2000 weit über dem Landesdurchschnitt von 36,1 %. Bei den Lehrerinnen und Lehrern beruhte damit mehr als jeder zweite Ruhestand auf Dienstunfähigkeit.

Zurruesetzung nach Gründen

Jahr	insgesamt (100%)	wegen Erreichens der gesetzlichen Altersgrenze ¹		ohne Nachweis der Dienstunfähigkeit ²		wegen Dienst- unfähigkeit	
		Anzahl	%	Anzahl	%	Anzahl	%
1985	551	165	29,9	189	34,3	197	35,8
1986	572	156	27,3	212	37,1	204	35,7
1987	634	168	26,5	268	42,3	198	31,2
1988	633	166	26,2	265	41,9	202	31,9
1989	672	168	25,0	258	38,4	246	36,6
1990	606	165	27,2	223	36,8	218	36,0
1991	627	173	27,6	241	38,4	213	34,0
1985- 1991	4.295	1.161	27,0	1.656	38,6	1.478	34,4

Jahr	insgesamt (100 %)	wegen Erreichens der gesetzlichen Alters- grenze ¹		ohne Nachweis der Dienstunfähigkeit ²		wegen Dienst- unfähigkeit	
	Anzahl	Anzahl	%	Anzahl	%	Anzahl	%
1995	649	207	31,9	231	35,6	211	32,5
1996	816	234	28,7	292	35,8	290	35,5
1997	1.131	253	22,4	452	40,0	426	37,7
1998	1.071	304	28,4	429	40,1	338	31,6
1999	932	331	35,5	220	23,6	381	40,9
2000	1.350	354	26,2	494	36,6	502	37,2
1995- 2000	5.949	1.683	28,3	2.218	35,6	2.148	36,1

¹ Vollendung des 65. Lebensjahres; für den Polizeivollzugsdienst, den mittleren Dienst der Fischereiaufsicht sowie den allgemeinen Vollzugs- und Werkdienst im Justizvollzug: Vollendung des 60. Lebensjahres.

² Antragsaltersgrenze ab 1.8.1998: Vollendung des 63. Lebensjahres (vorher: 62. Lebensjahr), bei Schwerbehinderten: Vollendung des 60. Lebensjahres.

Allein durch die 502 Frühpensionierungen des Jahres 2000 wegen Dienstunfähigkeit erwachsen dem Land zusätzliche Versorgungsausgaben von jährlich rd. 13,8 Mio. € (rd. 27 Mio. DM), denen - bei Nachbesetzung der frei gewordenen Planstellen - entsprechende Einsparungen bei den Aktivenbezügen nicht gegenüberstehen.

13.2.2 Das Durchschnittsalter der vorzeitig wegen Dienstunfähigkeit in den Ruhestand versetzten Beamtinnen und Beamten hat sich von 1995 bis 2000 von 55,1 auf 56,6 Jahre (+ 2,7 %) erhöht, wobei es bei den Beamten (von 56,3 auf 56,6 Jahre) in etwa konstant blieb, sich bei den Beamtinnen aber von 53,8 auf 56,5 Jahre (+ 5,0 %) erhöhte. Die Entwicklung bei den Schulen liegt im Trend; das Durchschnittsalter der wegen Dienstunfähigkeit in den Ruhestand versetzten Lehrerinnen stieg von 54,6 auf 56,9 Jahre, während es sich bei den Lehrern immerhin noch um 0,8 auf 57,7 Jahre erhöhte. Entgegen dieser Entwicklung sank das Durchschnittsalter aller wegen Dienstunfähigkeit vorzeitig Pensionierten bei der Polizei von 52,9 auf 50,8 und bei den männlichen Kräften der Finanzverwaltung von 55,5 auf 51,6 Jahre.

13.2.3 Während der Anteil der vorzeitig wegen Dienstunfähigkeit in den Ruhestand versetzten Beamtinnen und Beamten in den Jahren von 1985 bis 1991 bei den unter 50-Jährigen noch bei 24,2 % (358 von 1.478 Zurruhe-setzungen) lag, betrug er in den Jahren von 1995 bis 2000 nur noch 14,3 % (308 von 2.148). Zwischen den einzelnen Beschäftigungsbereichen bestehen jedoch z. T. erhebliche Unterschiede, wobei die Polizei mit 37 Fällen (22,6 %), aber insbesondere die OFD mit 58 Fällen (44,3 %) auffällt. Dagegen ergibt sich für die Schulen mit nur 11,0 % (169 von 1.536 Fällen) ein unterdurchschnittliches Ergebnis.

Möglicherweise haben die seit der vorangegangenen Prüfung veranlassenen Maßnahmen, eher jedoch die durch die Prüfung bewirkte Sensibilisie-

rung der Dienststellen zu diesem Ergebnis beigetragen, obwohl die anderweitige Verwendung, die vom LRH in erster Linie zur Vermeidung derartig früher Zurruesetzungen vorgeschlagen worden war, weiterhin zu selten Anwendung findet.

- 13.2.4 Die Auswertung von 282 Stichproben hat ergeben, dass bei den Krankheitsursachen für die Zurruesetzung wegen Dienstunfähigkeit der Anteil der psychischen Erkrankungen mit 53,8 % auffällig hoch ist, wobei auch hier für die OFD mit 63,3 % und die Schulen mit 57,4 % überdurchschnittliche Quoten ermittelt wurden. Aber auch die Erkrankungen des Stütz- und Bewegungsapparats waren mit 29,6 % häufig ursächlich für die Dienstunfähigkeit.

Es ist bis heute weitgehend ungeklärt, ob und inwieweit berufstypische Anforderungen ursächlich für die hohen Anteile an Finanzbeamtinnen und -beamten sowie Lehrerinnen und Lehrern mit Erschöpfungs- und Burn-Out-Syndromen, Depressionen und psychosomatischen Störungen sind.

Deshalb schlägt der LRH vor, Untersuchungen über die Ursachen für den hohen Anteil der Dienstunfähigkeit an den gesamten Zurruesetzungen durchzuführen. Die dafür notwendigen Analysen könnten evtl. von der im Rahmen der „Gesundheitsinitiative 2000+“ vorgesehenen Leitstelle Gesundheit (LSG) entwickelt werden.

13.3 **Verhalten gegenüber erkrankten Beamtinnen und Beamten**

- 13.3.1 Die Personalausgabenquote des Landes betrug nach dem Haushaltsplan 2001 beachtliche 37,2 % (2002 = 38,2 %). Auf die krankheitsbedingten Fehlzeiten der Beamtinnen und Beamten muss deshalb besonders geachtet werden, da hier Personalkosten anfallen, ohne dass Dienstleistungen gegenüberstehen. Möglicherweise lassen sich krankheitsbedingte Fehlzeiten und Frühpensionierungen wegen Dienstunfähigkeit insbesondere in den Fällen psychischer Auffälligkeiten vermeiden, wenn die Vorgesetzten sich der Schwierigkeiten der Beschäftigten schon im Anfangsstadium annehmen. Sie müssten bei längeren oder häufigeren Ausfällen von Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern den Ursachen nachgehen und untersuchen, ob sie beispielsweise durch Über- oder Unterforderung, schlechte Arbeitsbedingungen usw. entstanden sein könnten, durch deren Beseitigung oder Veränderung den Kräften geholfen werden kann, ihre gesundheitlichen Probleme in den Griff zu bekommen. Hierbei könnten sog. Rückkehrgespräche eine geeignete Hilfe sein.

- 13.3.2 Am 1.10.2000 waren von den 41.103 vollzeit- oder teilzeitbeschäftigten Beamtinnen und Beamten 233 (0,57 %) länger als 3 Monate erkrankt. Bei

einem angenommenen durchschnittlichen Personalausgabenansatz von 51.100 € (100.000 DM) je Kraft fielen für diese Langzeiterkrankten in 3 Monaten Personalausgaben von ca. 3,0 Mio. € (5,8 Mio. DM) an.

Es gibt für die schleswig-holsteinische Landesverwaltung keine umfassenden Regelungen oder Empfehlungen über Maßnahmen bei längeren Erkrankungen. Die Dienststellen haben nur in Ausnahmefällen interne Regelungen aufgestellt.

Der LRH hat Zweifel, ob sich die Mitarbeiter- und Vorgesetztengespräche nach dem Personalentwicklungskonzept für die Ermittlung der Ursachen langfristiger Erkrankungen eignen, da diese nur einmal jährlich und damit in zu großen Abständen zur Wiederaufnahme des Dienstes und einer Krankheit stattfinden. Gespräche über Ursachen, Auswirkungen und Konsequenzen vergangener Erkrankungen sollten zeitnah nach Wiederaufnahme des Dienstes stattfinden. Um Einfluss auf den Krankenstand zu gewinnen und Frühpensionierungen wegen Dienstunfähigkeit entgegenzuwirken, dürfen nicht nur vorhandene Instrumentarien genutzt, sondern es müssen auch andere geeignete Maßnahmen ergriffen werden (s. Tz. 13.3.1). Dies gilt nicht nur für Langzeiterkrankte, sondern auch für Beschäftigte mit häufigen Kurzerkrankungen.

- 13.3.3 Eine stufenweise Wiedereingliederung erkrankter Kräfte findet allgemein in Form von Arbeitsversuchen mit verkürzter Arbeitszeit bzw. bei Lehrkräften durch Ermäßigung der Pflichtstunden statt. Durchführungshinweise für die stufenweise Wiedereingliederung von Langzeiterkrankten sind nicht vorhanden. Nicht zuletzt deshalb wird diese Möglichkeit von der Verwaltung unterschiedlich angewendet.

Kritisch zu bewerten sind zu lang andauernde Arbeitsversuche und Pflichtstundenermäßigungen. Arbeitsversuche und Pflichtstundenermäßigungen sollten regelmäßig längstens für 3 Monate gewährt werden.

- 13.3.4 Von der durch § 54 a LBG geschaffenen Möglichkeit der begrenzten Dienstfähigkeit ist im Prüfungszeitraum erst in 6 Fällen Gebrauch gemacht worden. Die unzureichende Anwendung dürfte in erster Linie darauf zurückzuführen sein, dass nach § 72 a Bundesbesoldungsgesetz Dienstbezüge lediglich für die verminderte Dienstzeit gewährt werden, mindestens in Höhe der Pension, die bei Versetzung in den Ruhestand gezahlt würde. Um die begrenzte Dienstunfähigkeit attraktiver zu machen, sollte die Gewährung eines nicht ruhegehaltfähigen Zuschlags zu den Dienst-

bezügen geprüft werden.¹ Weiter sollte erwogen werden, auch die unter 50-Jährigen in die Regelung einzubeziehen, da es gerade bei jüngeren Kräften nicht nachvollziehbar ist, dass sie in den Ruhestand versetzt werden müssen, obwohl sie noch begrenzt dienstfähig sind.²

- 13.3.5 Die Feststellung der Dienstunfähigkeit und die begrenzte Dienstfähigkeit setzen grundsätzlich voraus, dass keine anderweitige Verwendung nach § 54 Abs. 3 LBG (bei Polizeivollzugsbeamtinnen und -beamten vgl. § 201 Abs. 1 LBG) möglich ist.

Die Verwaltung hat die Übertragung eines anderen Amts zur Abwendung der Zurruesetzung lediglich in 97 von 282 Fällen (34,4 %) geprüft.

- 13.3.6 Auch die durch Haushaltsgesetz zur Vermeidung von Zurruesetzungen wegen Dienstunfähigkeit und zur Reaktivierung von Frühpensionären geschaffenen Möglichkeiten zur Bereitstellung zusätzlicher Planstellen und Stellen bzw. Leerstellen sowie von Personalausgabemitteln zulasten des Kapitels 1105 werden wenig genutzt. Es ist davon in der Praxis landesweit nur in 7 Fällen Gebrauch gemacht worden. Es sollten ressortübergreifende Qualifizierungs- und Verwendungskonzepte unter Einbeziehung der Stellenbörse etabliert und die Bereitschaft der Dienststellen entwickelt werden, noch allgemein dienstfähige Kräfte, evtl. auch versuchsweise, zu übernehmen.

- 13.3.7 Um eine Einheitlichkeit des Maßstabs bei der Versetzung in den Ruhestand wegen Dienstunfähigkeit zu erreichen, sollte erwogen werden, einen zentralen Zustimmungsvorbehalt auf Ministerialebene, z. B. durch das Ministerium für Finanzen und Energie, einzuführen. Er könnte sich auf Beamtinnen und Beamte beschränken, die das 55. Lebensjahr noch nicht vollendet haben.

13.4 **Verfahren bei der Zurruesetzung wegen Dienstunfähigkeit**

- 13.4.1 Der LRH ist kein Befürworter vorzeitiger Pensionierungen. Es müssen alle erforderlichen Maßnahmen ergriffen werden, um die Eingliederung langfristiger Erkrankter in den Dienst zu erleichtern und Frühpensionierungen entgegenzuwirken. Aber die erforderlichen dienstrechtlichen Maßnahmen müssen schneller getroffen werden, auch wenn dies im sachlich gebotenen Einzelfall zur vorzeitigen Pensionierung führen kann. Dafür muss die mögliche Reaktivierung stärker ins Blickfeld rücken.

¹ Durch das 6. Besoldungsänderungsgesetz vom 14.12.2001 (BGBl. I S. 3702) sind der Bund und die Länder zwischenzeitlich ermächtigt worden, die Gewährung eines derartigen Zuschlags zu regeln.

² Inzwischen sind durch das Versorgungsänderungsgesetz 2001 vom 20.12.2001 (BGBl. I S. 3926) die rahmenrechtlichen Voraussetzungen hierfür geschaffen worden.

- 13.4.2 Die amtsärztlichen Gutachten wurden überwiegend zeitnah erstellt. Der Anteil von 54 Verfahren (23,1 %) mit Bearbeitungszeiten von über 2 Monaten (3 Fälle über ein Jahr) ist jedoch zu hoch. Von den Dienststellen ist darauf hinzuwirken, dass Zeitverzögerungen vermieden werden, indem z. B.
- Anträge auf ärztliche Gutachten die notwendigen Angaben enthalten und um bevorzugte Bearbeitung gebeten wird,
 - die Beamtinnen und Beamten alle Unterlagen bereits zur amtsärztlichen Untersuchung mitbringen und
 - erforderliche Zusatzgutachten unverzüglich erstellt werden.
- 13.4.3 Für die amtsärztlichen Untersuchungen werden den Dienststellen regelmäßig Verwaltungsgebühren in Höhe von jeweils etwa 61 € (120 DM) berechnet. Lediglich die OFD erhielt auf Antrag Gebührenbefreiung nach § 8 Abs. 1 Ziff. 2 VwKostG¹.
- Die personalverwaltenden Dienststellen waren bisher von Verwaltungsgebühren für die amtsärztlichen Gutachten befreit. Da die übrigen Dienststellen diese Möglichkeit nicht in Anspruch nahmen, sind dem Land allein in den Jahren 1995 bis 2000 finanzielle Nachteile von mindestens 122.700 € (240.000 DM) entstanden.
- 13.4.4 Die meisten Ressorts haben die Beurteilung der Dienstunfähigkeit fast ausnahmslos den Amtsärztinnen oder Amtsärzten überlassen, ohne eigene Ermittlungen und Feststellungen zu treffen bzw. diese zu dokumentieren. Die Feststellung der Dienstunfähigkeit obliegt jedoch der oder dem unmittelbaren Dienstvorgesetzten und der über die Zurruesetzung entscheidenden Behörde in eigener Zuständigkeit. Sie muss nachvollziehbar begründet werden.
- 13.4.5 Es treten immer wieder Fälle auf, bei denen das Zurruesetzungsverfahren aufgrund von Unzulänglichkeiten der Verwaltung oder Besonderheiten in der Person der Beamtin oder des Beamten zu spät eingeleitet wird. In 90 Fällen (38,6 %) der länger als 3 Monate erkrankten 233 Beamtinnen oder Beamten war ein Zurruesetzungsverfahren wegen Dienstunfähigkeit nicht eingeleitet. Darunter befanden sich 49 Fälle mit einer Krankheitsdauer von über 6 Monaten (10 Fälle über ein Jahr). Soweit das Zurruesetzungsverfahren bereits lief, waren 46 Kräfte länger als ein Jahr krank (9 über 2 Jahre).

¹ Verwaltungskostengesetz des Landes Schleswig-Holstein (VwKostG) vom 17.1.1974, GVOBl. Schl.-H. S. 37, zuletzt geändert durch Haushaltsbegleitgesetz 1999 vom 21.12.1998, GVOBl. Schl.-H. S. 460.

Die Verwaltung beantragt die Erstellung des amtsärztlichen Gutachtens regelmäßig frühestens 6 Monate nach Beginn einer Langzeiterkrankung. Nach § 54 Abs. 1 Satz 2 LBG kann die Beamtin oder der Beamte auch dann als dienstunfähig angesehen werden, wenn sie oder er infolge Erkrankung innerhalb eines Zeitraumes von 6 Monaten mehr als 3 Monate keinen Dienst getan hat und keine Aussicht besteht, dass sie oder er innerhalb weiterer 6 Monate wieder voll dienstfähig wird. Danach muss die oder der Dienstvorgesetzte bereits nach zusammenhängenden Fehlzeiten von 3 Monaten die für die Beurteilung der Dienstfähigkeit notwendigen Prüfungen vornehmen, es sei denn, es liegen besondere Erkenntnisse vor.

13.4.6 Die Ruhestandsverfahren bei Frühpensionierungen wegen Dienstunfähigkeit wurden nicht immer zügig durchgeführt. Sie dauerten von der Initiative durch die Beamtin oder den Beamten bzw. die Dienststelle bis zum Wirksamwerden der Zurrufsetzung durchschnittlich 6 Monate und 29 Tage (das längste 3 Jahre und 11 Monate, das kürzeste einen Monat und 5 Tage). Verzögerungen der Verfahrensdauer sowohl durch die Beamtin oder den Beamten als auch aufgrund schleppender Bearbeitung durch die Dienststellen dürfen nicht hingenommen werden.

13.4.7 Im Schulbereich kommt es vor, dass Beamtinnen oder Beamte von der oder dem Dienstvorgesetzten für dienstunfähig erklärt werden, die Versetzung in den Ruhestand jedoch nicht zum nächsten möglichen Termin (vgl. § 59 Abs. 3 LBG), sondern zu einem manchmal sehr viel späteren Zeitpunkt ausgesprochen wird. Die Beschäftigten verrichten auf ihren Antrag oder mit ihrer ausdrücklichen Zustimmung bis dahin weiterhin ihren Dienst, teilweise mit Pflichtstundenermäßigung.

Voraussetzung für die Erklärung der Dienstunfähigkeit ist, dass die Beamtin oder der Beamte *„infolge eines körperlichen Gebrechens oder wegen Schwäche ihrer oder seiner körperlichen oder geistigen Kräfte zur Erfüllung ihrer oder seiner Dienstpflichten dauernd unfähig ist“* (vgl. § 54 Abs. 1 LBG). Eine derartige Erklärung schließt den weiteren dienstlichen Einsatz aus. Anderenfalls wäre ihre Berechtigung infrage zu stellen.

13.5 **Reaktivierung von Ruhestandsbeamtinnen und -beamten**

13.5.1 Die Landesregierung muss zur Vermeidung langjähriger Versorgungszahlungen großes Interesse an der Wiederberufung wieder dienstfähiger Ruhestandsbeamtinnen und -beamter haben. Tatsächlich sind in der Zeit von 1995 bis 30.9.2000 insgesamt nur 22 Frühpensionäre reaktiviert worden, davon 5 auf Initiative der Beamtin oder des Beamten und 17 auf Veranlassung der Dienststelle.

- 13.5.2 Der LRH hat festgestellt, dass die nach § 57 Abs. 3 LBG vorgesehene Verpflichtung zur amtsärztlichen Nachuntersuchung nicht immer mit der notwendigen Sorgfalt wahrgenommen wird. Lediglich in 120 der 282 ausgewerteten Fälle (42,6 %) wurde sie routinemäßig durchgeführt. Soweit sie in 162 Verfahren nicht durchgeführt wurde, geschah dies in 34 Fällen, weil die Amtsärztin oder der Amtsarzt aufgrund des Krankheitsbildes eine Wiederherstellung der Dienstfähigkeit ausgeschlossen hatte, und in 50 Fällen wegen Vollendung des 62. bzw. 63. Lebensjahres der Beamtin oder des Beamten. Für die restlichen 78 Fälle fehlte in der Personalakte eine Begründung für das Unterlassen der Nachuntersuchung. Um unnötige Nachuntersuchungen zu vermeiden, empfiehlt der LRH, sie regelmäßig nicht mehr durchführen zu lassen, wenn Frühpensionäre das 60. Lebensjahr vollendet haben.
- 13.5.3 Die amtsärztlichen Gutachten über den Gesundheitszustand der Ruhestandsbeamtinnen oder -beamten entsprechen häufig nicht den Anforderungen. Sie müssen generell den gleichen Ansprüchen genügen, die die amtsärztlichen Gutachten zu erfüllen haben, aufgrund derer die Erklärung der Dienstunfähigkeit nach § 55 Abs. 1 LBG abgegeben wird.
- 13.5.4 Eine wesentliche Voraussetzung für eine gewisse Erfolgsquote bei der Rehabilitation von Frühpensionären dürfte sein, dass sich die Beamtinnen und Beamten nach Weisung des Dienstherrn auch im Ruhestand zunächst gezielten Rehabilitationsmaßnahmen unterziehen. Das ist bislang regelmäßig nicht der Fall. Derartige Maßnahmen werden zwar häufig mit der Zurruesetzungsverfügung erbeten, ohne dass jedoch Sanktionsmöglichkeiten bestehen, wenn der Bitte nicht gefolgt wird. Eine hierfür erforderliche Rechtsgrundlage sollte geschaffen werden.
- 13.5.5 Von den wegen Dienstunfähigkeit vorzeitig in den Ruhestand versetzten 2.148 Beamtinnen und Beamten hatten lediglich 62 (2,9 %) Einkünfte aufgrund einer Erwerbstätigkeit innerhalb (= 27) oder außerhalb (= 35) des öffentlichen Dienstes angezeigt. Angesichts dieser geringen Zahl könnten unter Umständen nicht alle Frühpensionäre ihrer Anzeigepflicht nachgekommen oder die Verpflichtung zu deren Mitteilung in Vergessenheit geraten sein.
Der LRH hält es für erforderlich, zumindest bestimmte Altersgruppen in größeren Abständen im Rahmen gezielter Aktionen zu überprüfen.

13.6 **Zusammenfassung**

Es kann schon aus haushaltswirtschaftlichen Gesichtspunkten nicht akzeptiert werden, dass die Dienstunfähigkeit als eine zwar bedauerliche, letztlich aber nicht zu beeinflussende Entwicklung angesehen wird. Zwar

haben die bisher getroffenen Maßnahmen dazu geführt, dass die Zahl der jüngeren Frührentner insgesamt zurückgegangen und das Durchschnittsalter aller Zuruhesetzungen wegen Dienstunfähigkeit gestiegen ist. Es ist aber nicht zu einer Verringerung, sondern sogar zu einem Anstieg der vorzeitigen Zuruhesetzungen wegen Dienstunfähigkeit gekommen. Deshalb sind intensivere Bemühungen erforderlich, um Abhilfe zu schaffen.

Der LRH sieht eine Möglichkeit, im Zuge einer Weiterentwicklung des Personalentwicklungskonzepts der Landesverwaltung auch Konzepte zur Bewältigung der von ihm angesprochenen Probleme zu erarbeiten und umzusetzen. Dabei wird auch zu entscheiden sein, in welchem Umfang vertiefende Untersuchungen und Analysen zu den Ursachen der Dienstunfähigkeit sowie den Möglichkeiten von Prävention und ggf. Rehabilitation anzustellen sind. Die Kompetenz der vom Land im Rahmen der „Gesundheitsinitiative 2000+“ geplanten LSG sollte möglichst in Anspruch genommen werden.

Als einen Schritt in die richtige Richtung begrüßt der LRH die von der Landesregierung entwickelten haushaltsrechtlichen Stellenregelungen und Möglichkeiten der Bereitstellung eines wesentlichen Teils der Mehrkosten für die anderweitige Beschäftigung von partiell dienstunfähigen Beamtinnen und Beamten. Die Maßnahmen wären bei Umsetzung geeignet, den Personalhaushalt zu entlasten. Bestehende Hemmnisse müssen aber noch beseitigt werden. Hierzu gehört, die persönliche Motivation der einzelnen Beamtinnen und Beamten zu erhöhen mit dem Ziel, alle Möglichkeiten ihrer Verwendung in den unterschiedlichen Bereichen der Landesverwaltung auszuschöpfen, um ihre vorzeitige Versetzung in den Ruhestand wegen Dienstunfähigkeit zu vermeiden. Weiter müssen Vorbehalte in den Verwaltungsbereichen abgebaut, die Motivation der Verwaltungskräfte erhöht und ein Landeskonzept einschl. Leistungskontrolle für die Überprüfung der Möglichkeiten der anderweitigen Beschäftigung von partiell dienstunfähigen Beamtinnen und Beamten entwickelt werden.

13.7 **Stellungnahme des Innenministeriums**

Das federführend zuständige Innenministerium hat die Anregungen des LRH ganz überwiegend positiv aufgenommen. Es hat wie folgt Stellung genommen:

- Der Anteil der wegen Dienstunfähigkeit Pensionierten sei in Schleswig-Holstein im Bundesvergleich unterdurchschnittlich. Dies bestätige die bisherige Verfahrensweise. Ungeachtet dessen sei es notwendig, auch innerhalb der Landesverwaltung weitere Lösungsansätze zu prüfen, um den Frührentnerungen entgegenzuwirken. Zahlreiche der vom LRH

hierzu gemachten bedenkenswerten Vorschläge könnten mitgetragen werden. Ihre Umsetzung in die Praxis werde teilweise noch zu prüfen sein.

- Es bedürfe umfangreicher Analysen, um die Ursachen für frühzeitige Pensionierungen umfassend zu ergründen. Der Vorschlag des LRH, Untersuchungen über die Ursachen für den hohen Anteil der Dienstunfähigkeit an den gesamten Zuruhesetzungen durchzuführen, werde begrüßt. Hinsichtlich der Einschaltung der LSG werde darauf hingewiesen, dass es zum jetzigen Zeitpunkt noch keine abschließende Entscheidung darüber gebe, ob eine solche Leitstelle eingerichtet und in welchem Ressort sie angesiedelt werden solle.
- Regelungen zum Umgang mit erkrankten Beschäftigten bedürfe es nicht. Es würden Vorüberlegungen angestellt, ein Prüfraster in Form eines Merkblatts für Dienstvorgesetzte bzw. für Personaldienststellen zu entwickeln, das die wesentlichen im Zusammenhang mit Erkrankungen bzw. mit der Prüfung der Dienstunfähigkeit stehenden Maßnahmen aufgreife. Der Vorschlag, mit Langzeiterkrankten Rückkehrgespräche zu führen, werde positiv bewertet. Ob und in welcher Weise solche Gespräche institutionalisiert werden könnten, bedürfe noch näherer Prüfung.
- Der Erlass von Durchführungshinweisen für die stufenweise Wiedereingliederung von Erkrankten werde nicht für erforderlich gehalten. Die für die Dauer der Eingliederungsmaßnahmen vorgeschlagene Obergrenze von 3 Monaten werde unter Hinweis auf entsprechende Regelungen des Bundesausschusses der Ärzte und Krankenkassen für Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer für zu kurz gehalten. Arbeitsversuche sollten bis zu 6 Monate, Pflichtstundenermäßigungen für Lehrkräfte bis zu einem Jahr dauern.
- Auf Bundes-/Länderebene liefen, unterstützt durch Schleswig-Holstein, Initiativen, den Anwendungsbereich der begrenzten Dienstfähigkeit auszudehnen bzw. deren Attraktivität zu erhöhen. Inzwischen sei das Bundes-(Rahmen-)recht entsprechend geändert worden. Das Innenministerium werde einen entsprechenden Gesetzesvorschlag unterbreiten.
- Es erscheine denkbar, dass Qualifizierungs- und Verwendungskonzepte der Ressorts ggf. unter Einbeziehung der Stellenbörse bessere Chancen auf einen anderweitigen Einsatz für in ihrer bisherigen Verwendung wegen Dienstunfähigkeit nicht mehr einsetzbare Beamtinnen und Beamte eröffnen.

- Flankierende haushaltsrechtliche Maßnahmen zur Unterstützung dieser Bemühungen würden begrüßt. Ob zu ihrer Umsetzung in die Praxis bei den Personalverwaltungen weiterer Informationsbedarf bestehe, sei noch auf Fachebene ressortübergreifend zu erörtern.
- Dem Vorschlag des LRH, einen zentralen landesweiten Zustimmungsvorbehalt bei Versetzungen in den Ruhestand wegen Dienstunfähigkeit einzuführen, werde nicht gefolgt, da dieser lediglich zu einer Verzögerung der Pensionierungsverfahren führen und ansonsten keine Auswirkungen haben würde. Hierzu lägen außerdem negative Erfahrungen aus anderen Ländern vor.
- Die Neufassung des Gesetzes über den öffentlichen Gesundheitsdienst sei zum 1.1.2002 in Kraft getreten. Nach der neuen Rechtslage habe das Land künftig für die Erstellung amtsärztlicher Gutachten Gebühren zu entrichten.
- Dem LRH sei zuzustimmen, dass die Beurteilung der Dienstunfähigkeit nicht der Amtsärztin oder dem Amtsarzt zu überlassen sei, sondern die oder der Dienstvorgesetzte diese Entscheidung unter Berücksichtigung aller für die Beurteilung der Dienstunfähigkeit relevanten Umstände zu treffen habe.
- Dem LRH sei darin zuzustimmen, dass das Zurruesetzungsverfahren zügig voranzubringen sei. Es erscheine im Interesse eines transparenten Verfahrens sinnvoll, Verfahrensverzögerungen und deren Ursachen zu dokumentieren.
- Es bestehe Einvernehmen mit dem LRH, dass ein Verzicht auf die Nachuntersuchungen nach § 57 LBG nicht angezeigt sei, auch wenn diese i. d. R. ohne Erfolg blieben. Sein Vorschlag, Nachuntersuchungen bei Ruhestandsbeamtinnen und -beamten, die das 60. Lebensjahr erreicht haben, nur in Ausnahmefällen vorzusehen, sei sachgerecht.
- Der Vorschlag des LRH, dass amtsärztliche Gutachten für die Überprüfung der Dienstfähigkeit von Ruhestandsbeamtinnen und -beamten den Anforderungen an amtsärztliche Gutachten genügen sollten, die der Entscheidung über die Versetzung in den Ruhestand wegen Dienstunfähigkeit zugrunde liegen, werde durch die in Vorbereitung befindliche Verwaltungsvorschrift über amtsärztliche Untersuchungen zur Prüfung der Dienstunfähigkeit berücksichtigt.
- Der Vorschlag des LRH, eine dem Bayerischen Beamtengesetz vergleichbare Regelung zu schaffen, wonach die oder der wegen Dienstunfähigkeit in den Ruhestand versetzte Beamtin oder Beamte sich nach Weisung der zuständigen Behörde an geeigneten und zumutbaren

Maßnahmen zur Wiederherstellung ihrer oder seiner Dienstfähigkeit teilnehmen muss, sollte weiterverfolgt werden, um jede sich bietende Möglichkeit für Reaktivierungen auszuschöpfen.

Der **LRH** begrüßt die überwiegend positive Aufnahme seiner Vorschläge durch das Innenministerium. Er stimmt mit ihm überein, dass sowohl die rechtlichen als auch verfahrensmäßigen Rahmenbedingungen im Umgang mit der Problematik der Dienstunfähigkeit weiterentwickelt werden können. Er ist weiterhin der Auffassung, dass Handreichungen für den Umgang mit erkrankten Beschäftigten für die Dienstvorgesetzten und Personaldienststellen hilfreich sind.

14. Heilfürsorge der Polizeivollzugsbeamtinnen und -beamten

Mit der Heilfürsorge, für die die Berechtigten keine Beiträge entrichten müssen, werden Leistungen gewährt, die über diejenigen der Gesetzlichen Krankenversicherung hinausgehen. Daneben besteht Anspruch auf bestimmte Beihilfeleistungen.

Die Aufwendungen des Landes je Person und Jahr waren im Jahr 2000 für die Heilfürsorge 233 € (22 %) höher als für die Beihilfe. Mit Blick auf den Leistungsumfang der Heilfürsorge und die ersparten Aufwendungen für ergänzende Krankenversicherungsbeiträge sollten sich die Polizeivollzugsbeamtinnen und -beamten angemessen an den Kosten für die Heilfürsorge beteiligen.

Den Kosten für die Krankenabteilungen von 1.827.600 € standen im Jahr 2000 kalkulatorische Einnahmen von 799.900 € gegenüber. Dies macht es erforderlich, die Wirtschaftlichkeit der einzelnen Krankenabteilungen der Polizeidirektionen sowie die Organisation des polizeiärztlichen Dienstes zu untersuchen.

Der Einsatz von Polizeivollzugskräften als Verwaltungskräfte, Sanitäter und Masseur belastet den Landeshaushalt mit deutlich höheren Personalkosten als entsprechendes Fachpersonal. Der Polizeivollzugsdienst sollte generell nicht zu vollzugsfremden Aufgaben herangezogen werden.

Medikamente und Verbandsmittel sollten entgegen der derzeitigen Praxis grundsätzlich nach einer Ausschreibung beschafft werden.

Die Kosten für die Heilbehandlung aus Anlass von Dienstunfällen und außerdienstlichen Unfällen werden nur lückenhaft ermittelt. Es ist nicht möglich, alle auf das Land übergegangenen Schadensersatzansprüche geltend zu machen.

14.1 Anspruchsberechtigung

Polizeivollzugsbeamtinnen und -beamte des Landes Schleswig-Holstein haben nach § 212 Abs. 1 LBG¹ Anspruch auf Heilfürsorge. Die Heilfür-

¹ Landesbeamtenengesetz (LBG) i. d. F. der Bekanntmachung vom 3.3.2000, GVOBl. Schl.-H. S. 218, zuletzt geändert durch Haushaltsbegleitgesetz zum Haushaltsplan 2002 vom 12.12.2001, GVOBl. Schl.-H. S. 365.

sorgebestimmungen werden durch die unmittelbar zugehörigen Ausführungsbestimmungen konkretisiert und ergänzt.

Die Heilfürsorge stellt eine besondere Art von Fürsorge dar. Sie dient der Erhaltung und Wiederherstellung der Gesundheit und Dienstfähigkeit. Sie wird in Schleswig-Holstein Polizeivollzugsbeamtinnen und -beamten über die Unfallfürsorgebestimmungen hinaus gewährt, solange sie Dienst- oder Anwärterbezüge erhalten sowie für die Zeit einer Elternzeit. Entscheidend ist ihr Status als Vollzugsbeamte, nicht aber, ob sie im Vollzugsdienst eingesetzt werden. Heilfürsorge wird danach beispielsweise auch Polizeivollzugsbeamtinnen und -beamten gewährt, die im Innenministerium tätig sind.

Heilfürsorge ist eine krankenkassenähnliche Institution. Sie soll in ihrem Leistungsumfang grundsätzlich dem der Gesetzlichen Krankenversicherung (GKV) entsprechen. Die Heilfürsorgeberechtigten leisten aber keine Beiträge. Sie sind damit gegenüber allen anderen Beamtinnen und Beamten sowie anderen Berufsgruppen privilegiert. Die Gewährung der Heilfürsorge wird mit den Besonderheiten bzw. den besonderen Risiken des Polizeivollzugsdienstes und einer damit verbundenen erhöhten Verletzungs- und Erkrankungsgefahr gerechtfertigt.

Nach den Feststellungen des LRH gewähren auch der Bund (Bundesgrenzschutz) und die anderen Bundesländer (seit 1999 außer dem Saarland) Heilfürsorge. Die Heilfürsorgeleistungen in Bremen, Mecklenburg-Vorpommern und Nordrhein-Westfalen gleichen denen in Schleswig-Holstein. Die Regelungen für den Bund und die übrigen Länder unterscheiden sich dagegen hinsichtlich des Empfängerkreises bzw. des Leistungsumfanges. Beispielsweise beschränken der Bund und die Länder Bayern, Berlin, Hessen und Rheinland-Pfalz die Heilfürsorge auf geschlossene und kasernierte Polizeieinheiten, gewähren jedoch (außer Hessen) ebenso wie die Länder Baden-Württemberg, Brandenburg, Niedersachsen, Sachsen, Sachsen-Anhalt und Thüringen zusätzliche Beihilfeleistungen.

14.2 **Heilfürsorgebestimmungen**

Mit der Heilfürsorge werden Leistungen gewährt, die z. T. über die Leistungen der GKV hinausgehen.

So werden z. B.

- das Honorar für die zahnärztliche Grundversorgung auch beim Zahnersatz zu 100 % nach den Sätzen des Verbands der Angestellten-Krankenkassen übernommen; dagegen leisten Versicherte zu der Ver-

sorgung mit Zahnersatz einen Anteil von 40 bis 50 % der Kosten auf der Berechnungsgrundlage eines genehmigten Heil- und Kostenplans,

- die im Rahmen der GKV zu leistenden Zuzahlungen für
 - Heilmittel (Massagen, Bäder, Krankengymnastik) von 15 % und für
 - Bandagen, Einlagen und Hilfsmittel zur Kompressionstherapie von 20 %
 bei der Heilfürsorge nicht erhoben.

Weiter besteht im Rahmen der Heilfürsorge Anspruch auf Beihilfe für solche Leistungen, die nicht oder nicht in vollem Umfang von der Heilfürsorge erfasst werden, gleichwohl aber nach den Grundsätzen des Beihilferechts beihilfefähig sind. Hierzu gehören z. B. Leistungen von Heilpraktikerinnen oder Heilpraktikern.

Die Ausrichtung der Heilfürsorge am Leistungsniveau der GKV sichert den Polizeivollzugskräften einen Standard, der dem des größten Teils der Bevölkerung entspricht. In Anbetracht des durchweg hohen Leistungsstandards, den die GKV ihren Mitgliedern bietet, sollten darüber hinausgehende Heilfürsorge- sowie bestimmte Beihilfeleistungen nicht gewährt werden.

Das **Innenministerium** hält angesichts der besonderen Belastungen der Polizeivollzugskräfte die über den Standard der GKV hinausgehenden Leistungen für gerechtfertigt. Dies betreffe auch die Aufwendungen, die nach dem Beihilferecht beihilfefähig wären.

Der **LRH** ist weiterhin der Auffassung, dass die Leistungen der Heilfürsorge nicht über den Standard der GKV hinausgehen sollten.

14.3 **Kostenvergleich Heilfürsorge - Beihilfe**

Die Kosten für die Heilfürsorge sind von 1993 bis 2000 von 7.616,2 T€ auf 7.969,5 T€ (+ 4,6 %) angestiegen. Ursächlich für die relativ geringe Kostensteigerung dürfte in erster Linie sein, dass die Anzahl der Stellen für den Polizeivollzugsdienst (einschl. Anwärterstellen) von 7.451 im Jahr 1993 auf 7.232 (- 2,9 %) im Jahr 2000 zurückgegangen ist und die wiederholten kostendämpfenden Maßnahmen im Bereich der GKV in vielen Punkten, wenn auch nicht vollständig, analog in der Heilfürsorge umgesetzt worden sind.

Ein Vergleich der Aufwendungen für die Heilfürsorgeberechtigten in Schleswig-Holstein mit den Kosten für die beihilfeberechtigten Beamtinnen und Beamten für das Jahr 2000 hat ergeben, dass die Heilfürsorge je

Berechtigte/n und Jahr 1.293 € kostete und damit 233 € (22 %) teurer war als die Beihilfe (1.060 €).

Art der Kosten	Anzahl	€
Ausgaben für die Heilfürsorge (Titel 0410 - 443 02)		7.969.471
zuzüglich Kosten für die Abrechnung der Heilfürsorge und Fachaufsicht		328.191
zuzüglich Heilfürsorgekosten der Krankenabteilungen		992.130
abzüglich Kosten für Sonderkuren		- 127.823
abzüglich Kosten für Dienstunfall-Fürsorgeleistungen		- 511.292
Aufwand für die Heilfürsorge		8.650.677
zuzüglich Beihilfeleistungen an Heilfürsorgeberechtigte		568.315
zu berücksichtigende Gesamtkosten		9.218.992
Heilfürsorgeberechtigte im Jahresdurchschnitt	7.128	
Aufwand je Heilfürsorgeberechtigte/n und Jahr		1.293
Ausgaben für die Beihilfe		67.299.502
zuzüglich Kosten für die Abrechnung der Beihilfe und Fachaufsicht		1.157.196
abzüglich Beihilfeleistungen an Angehörige		- 29.173.979
abzüglich Beihilfeleistungen an Heilfürsorgeberechtigte		- 568.315
zu berücksichtigende Gesamtkosten		38.714.404
Beihilfeberechtigte im Jahresdurchschnitt	36.514	
Aufwand je Beihilfeberechtigte/n und Jahr		1.060
Mehrkosten der Heilfürsorge je Berechtigte/n und Jahr		233
Mehrkosten der Heilfürsorge für die 7.128 Berechtigten und Jahr		1.660.824

Die Vergleichsberechnung unterstellt, dass es keine Unterschiede bei der Häufigkeit und der Art der Erkrankungen bei Heilfürsorge- und Beihilfeberechtigten gibt. Evtl. Abweichungen bei der Heilfürsorge, die durch die besonderen gesundheitlichen Belastungen der Polizeivollzugskräfte auftreten können, dürften das Ergebnis nicht entscheidend beeinflussen. Es kann deshalb davon ausgegangen werden, dass eine Überleitung der Heilfürsorge in die Beihilfe zu jährlichen Einsparungen von etwa 1,6 Mio. € führen würde. Demgegenüber würden die Polizeivollzugskräfte mit den Kosten für eine Krankenversicherung belastet. Dabei ist jedoch zu beachten, dass nach ständiger Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts¹ der Dienstherr den Beamtinnen und Beamten mit den Dienstbezügen unter anderem „*einen Durchschnittssatz der zu erwartenden Aufwendungen im Krankheitsfall zur Verfügung stellt, mit dem diese als Eigenvorsorge auch einen Teil der voraussichtlichen Krankheitskosten abdeckende, angemessene Krankenversicherung abschließen können*“. Diesen Durchschnittssatz erhalten auch die Polizeivollzugskräfte.

¹ Vgl. BVerwGE 89, S. 207ff. (209).

Von entsprechenden Ausgaben werden sie jedoch weitgehend freigestellt. Dies führt zu einer doppelten Alimentierung.

In Anerkennung der besonderen gesundheitlichen Belastungen, denen die Polizeivollzugskräfte im Außendienst ausgesetzt sind, schlägt der LRH nicht die für sie sehr viel teurere Überleitung der Heilfürsorge in die Beihilfe vor. Die Mehrkosten der Heilfürsorge gegenüber der Beihilfe und die doppelte Alimentation der Polizeivollzugsbeamtinnen und -beamten machen es jedoch auch im Hinblick auf die schwierige finanzielle Situation des Landes erforderlich, von allen Polizeivollzugskräften eine angemessene Beteiligung an den Kosten für die Heilfürsorge zu verlangen, sodass zumindest die Mehrkosten der Heilfürsorge gegenüber der Beihilfe (im Jahr 2000: 233 € je Berechtigte/n) ausgeglichen werden. Dabei sollten die Beamtinnen und Beamten die Heilfürsorge wegen der Kostenbeteiligung ablehnen und unwiderruflich ersatzweise Anspruch auf Beihilfe erhalten dürfen. In Niedersachsen wird von allen Heilfürsorgeberechtigten seit dem 1.2.1999 für die Absicherung durch die Heilfürsorge ein monatlicher Betrag von 1,3 % des jeweiligen Grundgehalts oder Anwärtergrundbetrags erhoben.¹

Das **Innenministerium** hat eingewendet, der Kostenvergleich würde den Eindruck vermitteln, dass bei einer Übernahme der Polizeivollzugsbeamtinnen und -beamten in die Beihilfe unter Abschaffung der Heilfürsorge eine kostengünstigere Gesundheitsversorgung möglich sei. Tatsächlich würden bei diesem Vergleich aber alle spezifischen Aspekte des Polizeidienstes und die besonders wirtschaftliche und kostensparende Tätigkeit des polizeiärztlichen Dienstes vernachlässigt. Polizeivollzugskräfte als Privatpatienten mit Beihilfeanspruch seien nach seiner Einschätzung wesentlich teurer.

Soweit eine angemessene Beteiligung von allen Polizeivollzugskräften an den Kosten für die Heilfürsorge gefordert würde, sei zu bedenken, dass ihre Motivation nicht zuletzt abhängig sei von der Bereitschaft des Dienstherrn, die außerordentlichen Leistungen, die die Beamtinnen und Beamten für das Gemeinwohl erbringen, auch in finanzieller Hinsicht zu würdigen. Wegen der besonderen beruflichen Bedingungen einschl. des erhöhten Gesundheitsrisikos habe sich das Land Schleswig-Holstein für eine Heilfürsorge ohne Kostenbeteiligung entschieden. Diese Regelung werde nach wie vor für richtig gehalten.

¹ In Brandenburg wurde die Heilfürsorge ab 1.1.1997 auf Anwärter beschränkt und für Neuzugänge abgeschafft. Es besteht Bestandsschutz für alle bis dahin heilfürsorgeberechtigten Beamtinnen und Beamten mit einer Kostenbeteiligung in Höhe von 1,3 % (ab 1999: 1,4 %) des Grundgehalts, des Ortszuschlags der Stufe 1 und der allgemeinen Stellenzulage der jeweiligen Bezüge.

Der **LRH** bleibt unter Hinweis auf den vom ihm durchgeführten Kostenvergleich dabei, dass die Heilfürsorge teurer ist als die Beihilfe, wobei die spezifischen Aspekte der Polizeiarbeit, die anerkannt würden, aber monetär nicht bewertbar seien, unberücksichtigt bleiben mussten. Er bezweifelt außerdem die Wirtschaftlichkeit des polizeiärztlichen Dienstes (s. Tz. 14.7.2), der im Übrigen nur von einem Teil der Polizeivollzugskräfte in Anspruch genommen wird. Über eine gleich oder ähnlich geartete Übernahme des niedersächsischen Beteiligungsmodells sollte entschieden werden, sobald seine Rechtmäßigkeit abschließend geklärt ist.

14.4 **Einsatz von Polizeivollzugsbeamtinnen und -beamten im Verwaltungs- und Sanitätsdienst**

Dem Leitenden Polizeiarzt sowie der Polizeiarztin und den 4 Polizeiarzten stehen neben Verwaltungsbeamtinnen und -beamten sowie angestellten Kräften auch ein Sachgebietsleiter (Besoldungsgruppe (BesGr.) A 12), 3 Sachbearbeiter (BesGr. A 9 bis A 10) und 18 medizinische Hilfskräfte (BesGr. A 8 bis A 10) aus dem Polizeivollzugsdienst zur Verfügung. Sie haben durchweg die dafür erforderliche Ausbildung als Sanitätsbeamter bzw. Masseur nach abgeschlossener polizeilicher Ausbildung zusätzlich absolviert. Diese Zusatzqualifikation verursachte erhebliche Mehrkosten. Da Sanitätskräfte und Masseure im Angestelltenverhältnis wesentlich geringere Entgelte als die jetzt eingesetzten Polizeivollzugsbeamtinnen und -beamten erhalten, entstehen jährliche Mehrkosten von etwa 150.000 €.

Im Sanitätsdienst und als Masseure sollten nur Fachkräfte im Angestelltenverhältnis eingesetzt werden, die bereits eine einschlägige Ausbildung nachweisen können (z. B. Arzthelfer/-innen, Krankenschwestern und -pfleger). Entsprechendes gilt für im Verwaltungsdienst beschäftigte Polizeivollzugsbeamtinnen und -beamte. Falls es aus einsatztaktischen Gründen für erforderlich gehalten wird, Funktionsstellen für Polizeivollzugsbeamtinnen oder -beamte im Sanitätsdienst beizubehalten, sollten sie nur in Bereichen mit Einsatzhundertschaften ausgewiesen und ihre Anzahl möglichst klein gehalten werden.

Der Einsatz von Polizeivollzugsbeamtinnen und -beamten in Funktionen, die keine polizeispezifische Ausbildung erfordern, war wiederholt Gegenstand von Bemerkungsbeiträgen des LRH.¹ Es bleiben zum einen die mit erheblichem Kostenaufwand vermittelten polizeilichen Fachkenntnisse weitgehend ungenutzt. Eine solche Verwendung ist aber auch deshalb unwirtschaftlich, weil Polizeivollzugskräfte den Landeshaushalt mit deutlich höheren Personalkosten belasten als entsprechendes Verwaltungs- oder sonstiges Fachpersonal. Die Polizeivollzugskräfte befinden sich in einer

¹ Vgl. Bemerkungen 1991 des LRH, Nr. 6, und Bemerkungen 1992 des LRH, Nr. 10.

zweigeteilten Laufbahn, erhalten eine Polizeizulage (derzeit mtl. 127,38 €), haben Anspruch auf Heilfürsorge und treten nach dem Gesetz mit 60 Jahren mit einem Ausgleich von bis zu 4.090 € und ohne Minderung des Ruhegehalts in den Ruhestand. Es muss ein ständiges Anliegen sein, den Polizeivollzugsdienst von vollzugsfremden Aufgaben zu entlasten. Das gilt insbesondere dann, wenn die Polizeivollzugskräfte für die anderweitige Verwendung eine mit Mehrkosten verbundene Zusatzqualifikation erhalten müssen und entsprechende angestellte Fachkräfte erheblich geringere laufende Personalkosten verursachen.

Auch angesichts des Zwecks, dem die Heilfürsorge dient, sollte der Kreis der Berechtigten dadurch eingeschränkt werden, dass Polizeivollzugsbeamtinnen und -beamte nur noch in Funktionen eingesetzt werden, die eine polizeispezifische Ausbildung erfordern.

Das **Innenministerium** weist darauf hin, dass die Polizeivollzugskräfte schon seit 1990 nicht mehr für den Sanitätsdienst ausgebildet würden. Die Nachbesetzung von frei werdenden Stellen erfolge im Rahmen der Umwandlung von Vollzugsplanstellen in Stellen für Angestellte. Es sei aber aus einsatztaktischen Gründen unabdingbar, dass ein Mindestbedarf an Beamtinnen und Beamten des Polizeivollzugsdienstes im Sanitätsbereich für die geschlossenen Einheiten (10 Einsatzhundertschaften der Polizeidirektion für Aus- und Fortbildung und für die Bereitschaftspolizeiabteilung in Eutin und des polizeilichen Einzeldienstes) gewährleistet bleibe.

14.5 **Beschaffung von Arznei- und Verbandsmitteln**

Beim Polizeiverwaltungsamt Kiel (PVA) besteht eine Zentrale Beschaffungsstelle für Arzneimittel der Landespolizei (ZBfA), um die Polizeivollzugsbeamtinnen und -beamten „im Rahmen der Heilfürsorge“ mit Arzneimitteln zu versorgen. In ihrem Bestand werden die in den Sanitätsbereichen gängigen apothekenpflichtigen Fertigarzneimittel vorgehalten. Bei gleichen arzneilich wirksamen Bestandteilen wird das preisgünstigere Medikament gewählt. Sie sind in einer Arzneimittelliste erfasst. Die Bestände werden durch Bestellung unmittelbar beim Hersteller aufgefüllt. Durch die Ausschaltung des Zwischenhandels werden günstige Preise erzielt.

Verschriebene Medikamente, die nicht vorrätig gehalten werden, werden von der ZBfA bereits seit Jahren bei einer bestimmten Arzneimittelgroßhandlung beschafft, soweit sie wegen der Eilbedürftigkeit nicht in öffentlichen Apotheken eingekauft werden müssen. Es konnte nicht festgestellt werden, wann, warum und auf welche Weise gerade dieser Grossist den Zuschlag erhalten hat. Zwar werden bei ihm günstigere Preise als in öffentlichen Apotheken erzielt. Der Nachweis, dass es sich bei der Beschaffung über ihn um die wirtschaftlichste Lösung handelt, konnte jedoch nicht

geführt werden. Die Auswahl des Lieferanten hätte im Wettbewerb erfolgen und der Zuschlag auf das wirtschaftlichste Angebot erteilt werden müssen. Dafür hätte es einer Ausschreibung bedurft. Diese muss unverzüglich unter Beachtung der Verdingungsordnung für Leistungen (VOL/A) nachgeholt werden.

Nachdem bis in das Jahr 2000 hinein Verbandsmittel zumindest teilweise erst nach Ausschreibung durch das PVA beschafft wurden, ist dies inzwischen vollständig aufgegeben worden. Die Beschaffung erfolgt freihändig durch die einzelnen Krankenabteilungen. Dies wurde damit begründet, dass die angebotenen Artikel wegen der unterschiedlichen Ausführungen und Qualitäten schwer zu vergleichen seien. Außerdem seien die Anforderungen der Bereiche oft sehr speziell.

Die Gründe für den Verzicht auf Ausschreibung rechtfertigen keine freihändige Vergabe. Es müsste möglich sein, Art und Umfang der überwiegend benötigten Verbandsstoffe so eindeutig und erschöpfend zu beschreiben, dass hinreichend vergleichbare Angebote erwartet werden können.

Nach Mitteilung des **Innenministeriums** wird zukünftig eine Ausschreibung nach erfolgter Produktbeschreibung sowohl für Arznei- als auch für Verbandsmittel unter Beachtung der VOL/A durchgeführt.

14.6 **Arzneimittelverbrauch in den Krankenabteilungen**

14.6.1 Die ZBfA hat den Krankenabteilungen in der Zeit vom 1.1. bis 20.11. 2001 von verschiedenen verschreibungs- oder nicht verschreibungspflichtigen, aber apothekenpflichtigen Arzneimitteln auf Anforderung folgende Mengen übergeben:

Kranken- abteilung	Behandlungsscheine im Jahr 2000		Arzneimittel der Packungsgröße N 1*					
			verschreibungs- pflichtig		nicht verschrei- bungspflichtig		insgesamt	
	Anzahl	%	Anzahl	%	Anzahl	%	Anzahl	%
Eutin	1.429	23,40	817	12,35	2.875	16,39	3.692	15,29
Flensburg	408	6,68	257	3,89	553	3,15	810	3,35
Itzehoe	37	0,61	55	0,83	509	2,90	564	2,34
Kiel	2.457	40,24	4.378	66,18	11.051	63,01	15.429	63,88
Lübeck	1.114	18,24	790	11,94	1.303	7,43	2.093	8,67
Neumünster	661	10,83	318	4,81	1.247	7,11	1.565	6,48
insgesamt	6.106	100,00	6.615	100,00	17.538	100,00	24.153	100,00

*Messzahl als kleinste Packungsgröße (Zuzahlungsstufe 1).

Der Anteil verschreibungs- und nicht verschreibungspflichtiger Arzneimittel, den die Krankenabteilungen in Itzehoe und Kiel erhalten haben, liegt im Verhältnis zu der Zahl der dort im Jahr 2000 von den Heilfürsorgeberechtigten abgegebenen Behandlungsscheine mit 2,34 % zu 0,61 % bzw. 63,88 % zu 40,24 % weit über dem der übrigen Bereiche. Damit wird eine Feststellung des Innenministeriums vom 22.10.1997 bestätigt, wonach im Jahr 1996 die durchschnittlichen Ausgaben für Arzneimittel je behandelte/n Heilfürsorgeberechtigte/n in Kiel mit 67 € weit über dem Landesdurchschnitt von 23 € lagen.

Der drastisch höhere Verbrauch an verschreibungspflichtigen Medikamenten in der Kieler Krankenabteilung lässt sich im Wesentlichen damit begründen, dass auch im Jahr 2001 überdurchschnittlich viele Rezepte niedergelassener Ärztinnen und Ärzte eingelöst wurden. Dieses Verfahren kommt wegen der günstigen Einkaufspreise der ZBfA letztlich dem Landeshaushalt zugute und sollte auch von den anderen Krankenabteilungen verstärkt praktiziert werden. Soweit der hohe Verbrauch auf eine unterschiedliche Verordnungspraxis des polizeiärztlichen Dienstes zurückzuführen ist, hält der LRH Bemühungen um eine Änderung nicht für aussichtsreich.

Das **Innenministerium** teilt mit, dass zukünftig verstärkt Rezepte niedergelassener Ärztinnen und Ärzte auch von den anderen Krankenabteilungen eingelöst würden.

- 14.6.2 Der Hinweis auf die Einlösung von Rezepten niedergelassener Ärztinnen und Ärzte und auf die Verordnungspraxis des polizeiärztlichen Dienstes greift nicht für den überdurchschnittlichen Verbrauch der **nicht** verschreibungspflichtigen Präparate in Itzehoe und Kiel. Ursächlich dürfte in erster Linie sein, dass die dortigen Sanitätsdienstkräfte nicht verschreibungspflichtige Arzneimittel auch ohne ärztliche Verordnung an Patientinnen und Patienten des Polizeiarztes ausgeben, aber auch an Polizeivollzugskräfte, die sich nicht in seiner Behandlung befinden. Dazu gehören in großem Umfang Präparate (z. B. Erkältungsmittel, Mund- und Rachentherapeutika, Abführmittel), die wie in der GKV grundsätzlich von der Heilfürsorge ausgeschlossen sind. Sie sind nur unter bestimmten Bedingungen zugelassen, „*wenn dies ärztlich bescheinigt wird*“. Das geschieht jedoch regelmäßig nicht.

Diese Praxis führt zu erheblichen finanziellen (geldwerten) Vorteilen für die Polizeivollzugsbeamtinnen und -beamten, da nach den Angaben des Leitenden Polizeiarztes für jedes Medikament, wenn keine ärztliche Verordnung vorliegt, lediglich die Selbstkosten der ZBfA zuzüglich eines Verwaltungskostenzuschlags von bis zu 1,28 € je Mittel zu zahlen sind.

Die ZBfA ist nicht dazu da, den Polizeivollzugsbeamtinnen und -beamten einen finanziellen Vorteil zu verschaffen. Sie wurde eingerichtet, um die Polizeivollzugskräfte im Rahmen der Heilfürsorge mit Arzneimitteln zu versorgen; die Abgabe von nach den Heilfürsorgebestimmungen ausgeschlossenen Präparaten ohne ärztliche Bescheinigung ist danach nicht zugelassen. Außerdem verstößt die Auslieferung von apothekenpflichtigen Arzneimitteln ohne ärztliche Verordnung durch Sanitätsdienstkräfte gegen das Apotheken-Privileg (vgl. § 43 Arzneimittelgesetz¹). Im Ergebnis setzt die Abgabe von nicht verschreibungspflichtigen, aber apothekenpflichtigen Medikamenten durch Sanitätsdienstkräfte stets eine ärztliche Verordnung voraus. Dies gilt auch für die physiotherapeutischen Leistungen der Masseure.

Nach der Stellungnahme des **Innenministeriums** hat das Landesamt für Gesundheit und Arbeitssicherheit im November 2001 die ZBfA geprüft und keine grundsätzlichen Bedenken gegen die Praxis bei der Abgabe der Medikamente erhoben. Das Land treffe durch die Abgabe nicht verschreibungspflichtiger Medikamente kein finanzieller Nachteil, weil die Patientin oder der Patient den Einkaufspreis zuzüglich Verwaltungskostenaufschlag in voller Höhe bezahlen würde. Dadurch erwirtschaftete die Apotheke Einnahmen, die zu ihrer Kostendeckung beitragen. Die Feststellungen des LRH würden zum Anlass genommen, den Bestand an Medikamenten bei der ZBfA dem Ordnungsverhalten der Ärztinnen und Ärzte anzupassen. Physiotherapeutische Leistungen würden nur mit ärztlicher Zustimmung verabreicht.

14.7 **Organisation des polizeiärztlichen Dienstes**

- 14.7.1 Für die verwaltungsmäßige Abwicklung der Heilfürsorge sind neben dem Innenministerium - Polizeiabteilung - und dem Polizeiverwaltungsamt in Kiel mit dem Leitenden Polizeiarzt die Polizeidirektionen in Flensburg, Itzehoe, Kiel und Lübeck sowie die Verkehrspolizeidirektion in Neumünster und die Polizeidirektion für Aus- und Fortbildung und für die Bereitschaftspolizeiabteilung in Eutin zuständig. Die Direktionen verfügen jeweils über einen polizeiärztlichen Dienst mit Krankenabteilung. Sie unterstehen dienstaufsichtlich den jeweiligen Direktionsleitern. Die Fachaufsicht wird durch das Polizeiverwaltungsamt wahrgenommen. Dort ist eine Verwaltungsstelle für die Bearbeitung aller Abrechnungen für die Heilfürsorge eingerichtet.

In den 6 Krankenabteilungen sind eine Polizeiarztin und 4 Polizeiarzte (darunter 2 Vertragsärzte in Flensburg und Neumünster) sowie 28 Mitar-

¹ Gesetz über den Verkehr mit Arzneimitteln (Arzneimittelgesetz) i. d. F. der Bekanntmachung vom 11.12.1998, BGBl. I S. 3586, zuletzt geändert durch Seuchenrechtsneuordnungsgesetz vom 20.7.2000, BGBl. I S. 1045 ff. (1072).

beiterinnen und Mitarbeiter auf 26,5 Stellen beschäftigt. Sie sind nicht nur für die Heilfürsorge zuständig, die sie nach ihren Angaben durchschnittlich mit etwa der Hälfte ihrer Arbeitszeit in Anspruch nimmt. Im Übrigen sind sie mit Aufgaben im Rahmen der Arbeitsmedizin, des Dienstrechts der Beamtinnen und Beamten (einschl. Dienstunfälle) sowie von Einsätzen und Veranstaltungen befasst.

Den Kosten für das gesamte Aufgabenspektrum der Krankenabteilungen im Jahr 2000 von 1.827.563 € standen nach der dort geführten Leistungsstatistik kalkulatorische Einnahmen¹ von 799.887 € gegenüber. Das ergibt eine Unterdeckung von 1.027.676 € (56,2 %). Sie betrug durchschnittlich für die Teilbereiche Heilfürsorge 40,4 % und Sonstige Aufgaben 75,1 %. Der für die Gesamtbereiche der einzelnen Krankenabteilungen festgestellte fehlende Anteil reicht von 39,1 % (Neumünster) bis 66,1 % (Eutin). Wesentliche Unterschiede sind auch für die Heilfürsorge (10,8 % bis 87,1 %) und für die sonstigen Aufgaben (44,7 % bis 81,5 %) festgestellt worden.

Kranken- abteilung	Heilfürsorge			Sonstige Aufgaben			Aufgaben insgesamt		
	Kosten	Einnah- men*	Unter- deckung	Kosten	Einnah- men*	Unter- deckung	Kosten	Einnah- men*	Unter- deckung
	€	€	%	€	€	%	€	€	%
Eutin	285.606	136.545	52,19	323.131	69.628	78,45	608.737	206.173	66,13
Flensburg	51.881	32.581	37,20	43.210	15.974	63,03	95.091	48.555	48,94
Itzehoe	19.902	2.576	87,06	36.436	20.150	44,70	56.338	22.726	59,66
Kiel	393.481	258.590	34,28	187.720	48.323	74,26	581.201	306.913	47,19
Lübeck	173.589	100.794	41,94	178.270	32.964	81,51	351.859	133.758	61,99
Neumünster	67.670	60.368	10,79	66.667	21.394	67,91	134.337	81.762	39,14
zusammen	992.129	591.454	40,39	835.434	208.433	75,05	1.827.563	799.887	56,23

*kalkulatorische Einnahmen.

Das **Innenministerium** wendet ein, dass für die Feststellung der Kostendeckung der Krankenabteilungen nicht nur die kalkulatorischen Einnahmen aus der Leistungsstatistik, sondern als Ergebnis des günstigen Medikamenteneinkaufs durch die ZBfA auch Einsparungen von 500.043 € im Jahr 2000 (zuzüglich Eigenanteile der Polizeivollzugskräfte von 61.355 €) zu berücksichtigen seien.

Der **LRH** hat die Einsparungen aus dem Medikamenteneinkauf unberücksichtigt gelassen, da für seine Absicht, einen Anstoß zur Überprüfung der Wirtschaftlichkeit der einzelnen Krankenabteilungen zu geben, die Gegenüberstellung ihrer laufenden Kosten und der kalkulatorischen Einnahmen ausreicht.

¹ Für die in den Krankenabteilungen erbrachten Leistungen werden keine Kosten in Rechnung gestellt.

- 14.7.2 Der geringe Grad der Kostendeckung und die erheblichen Abweichungen zwischen den einzelnen Krankenabteilungen machen es erforderlich, die Organisation des polizeiärztlichen Dienstes sowie die einzelnen Krankenabteilungen zu untersuchen, um wirtschaftlichere Lösungen beispielsweise durch „Outsourcing“ unwirtschaftlicher, aber unverzichtbarer Leistungen sowie durch die Konzentration von Zuständigkeiten bzw. die Zentralisierung des polizeiärztlichen Dienstes auf wenige Standorte zu finden. Insbesondere ist die Existenzberechtigung der jeweils mit nur einem Sanitätsbeamten besetzten Krankenabteilungen in Flensburg und Itzehoe zu bezweifeln. Die Flensburger Einrichtung wird von einem Vertragsarzt betreut, während für Itzehoe der Leitende Polizeiarzt beim PVA zuständig ist. Er hatte die Itzehoer Krankenabteilung in der Vergangenheit regelmäßig einmal monatlich aufgesucht. Wegen der Vakanz in der Besetzung der Stelle des Polizeiarztes der Kieler Krankenabteilung und der damit verbundenen Doppelbelastung des Leitenden Polizeiarztes waren die Besuche in Itzehoe in den letzten Monaten unterblieben.

Das **Innenministerium** widerspricht der Feststellung des LRH, dass der polizeiärztliche Dienst unwirtschaftlich sei. Insgesamt leiste er in höchstem Maße effektive Arbeit. Gleichwohl seien noch effizienzsteigernde Maßnahmen möglich, die unverzüglich eingeleitet würden. Durch Personalabbau im Bereich der Heilfürsorge, die Erhöhung der kalkulatorischen Einnahmen sowie die vermehrte Beschäftigung von Fachangestellten anstelle von Polizeivollzugsbeamtinnen und -beamten werde sich die Wirtschaftlichkeit weiter erhöhen. Über diese Maßnahmen hinaus würde insbesondere in den Bereichen Flensburg und Itzehoe die Wirtschaftlichkeit weiter verbessert werden, z. B. durch die Integration in den neu eingerichteten Arbeitsmedizinischen Dienst. Im Übrigen würden vom LRH die nicht monetär bewertbaren Leistungen der Heilfürsorge nicht ausreichend gewürdigt.

Der **LRH** bleibt bei seiner Bewertung, dass für die polizeiärztliche Versorgung wirtschaftlichere Lösungen gefunden werden müssen. Er bezweifelt, ob die vom Innenministerium vorgesehenen Maßnahmen ausreichen, und weist noch einmal auf die von ihm darüber hinaus gemachten Vorschläge hin.

14.8 **Kosten für Unfälle**

In den Ausgaben für die Heilfürsorge im Jahr 2000 von rd. 7.969.500 € sind Aufwendungen für die Heilbehandlung aus Anlass von Dienst- und außerdienstlichen Unfällen von etwa 511.000 € enthalten. Genaue Werte konnten nicht ermittelt werden, da keine eigenen Buchungsstellen vorhanden sind. Die Kosten sind vom PVA bei unfallbedingten ambulanten Behandlungen anhand der Arztabrechnungen nur mit erheblichem Verwal-

tungsaufwand und auch dann nur lückenhaft festzustellen, da keine eigenen Behandlungsscheine ausgegeben werden und separate Abrechnungen nicht stattfinden. Die Ausgaben für die aus diesem Anlass verschriebenen Arzneimittel werden gar nicht ermittelt. Es ist dem Ministerium für Finanzen und Energie deshalb nicht möglich, bei Unfällen alle auf das Land übergegangenen Schadensersatzansprüche geltend zu machen. Der damit verbundene finanzielle Verlust ist nicht hinnehmbar.

Da die Kosten für die Heilbehandlung aus Anlass der einzelnen Unfälle nicht genau festgestellt werden können, sollte eine Pauschalierung der Ersatzansprüche nach § 116 Abs. 9 SGB X¹ angestrebt werden. Als Berechnungsgrundlage könnte § 116 Abs. 8 SGB X herangezogen werden, wenn finanziell aus dem Rahmen fallende ambulante Behandlungen weiterhin spitz abgerechnet würden. Die Kosten für die stationären Behandlungen müssten weiterhin für jeden Vorgang im Einzelnen ermittelt werden.

Das **Innenministerium** hat dazu mitgeteilt, dass die vom LRH vorgeschlagene Pauschalierung der Ersatzansprüche eine Maßnahme sei, die den Verwaltungsaufwand in einer Vielzahl von Fällen ermäßigen könne. Es würde damit eine große Zahl von Dienstunfallsachverhalten abgedeckt sein. Diesbezüglich würden die erforderlichen Schritte eingeleitet werden. Bei herausragenden Kosten für Heilbehandlungen bliebe es bei der Aufschlüsselung der Kosten durch die Heilfürsorge für die Rückforderung.

14.9 **Schlussbemerkung**

Der LRH erkennt die besonderen gesundheitlichen Belastungen an, denen insbesondere die Polizeivollzugsbeamtinnen und -beamten im Außendienst ausgesetzt sind, und will die Heilfürsorge als solche nicht infrage stellen. Er möchte mit seinen Vorschlägen, z. B.

- zur Reduzierung der Leistungen der Heilfürsorge,
- zur Beteiligung an den Kosten der Heilfürsorge,
- zum anderweitigen Einsatz von Polizeivollzugskräften,
- zur Beschaffung von Arznei- und Verbandsmitteln,
- zur Organisation des polizeiärztlichen Dienstes

auch im Hinblick auf die schwierige finanzielle Situation des Landes Schleswig-Holstein erreichen, dass die Kosten der Heilfürsorge auf das notwendige Maß zurückgeführt werden.

¹ Sozialgesetzbuch (SGB) - X. Buch - vom 4.11.1982, BGBl. I S. 1450.

15. Entwicklungsmaßnahme der Stadt Norderstedt

Eine Prüfung der Entwicklungsmaßnahme der Stadt Norderstedt hat erhebliche Mängel in der Durchführung und in der Abrechnung der Städtebauförderung aufgezeigt.

Nach den Feststellungen des LRH wird sich, abweichend von den Kosten- und Finanzierungsübersichten der Stadt Norderstedt, ein deutlicher Überschuss aus der Maßnahme ergeben.

Die öffentlichen Zuschussgeber werden die gesamten Städtebauförderungsmittel in Höhe von rd. 21,4 Mio. € (rd. 42 Mio. DM)¹ zurückfordern müssen. Das Innenministerium hat deshalb verstärkt darauf zu drängen, dass die Stadt Norderstedt unverzüglich eine ordnungsmäßige Schlussabrechnung der Gesamtmaßnahme vornimmt.

15.1 Prüfungsgegenstand

Nach seinen Prüfungen der Städtebauförderung in den Jahren 1998², 1999³ und 2000⁴ hat der LRH im Jahr 2001 die Entwicklungsmaßnahme der Stadt Norderstedt mit den Teilbereichen A, B und C und einem Kostenvolumen von rd. 122,7 Mio. € (rd. 240 Mio. DM) untersucht. Es wurden Städtebauförderungsmittel von rd. 21,4 Mio. € (rd. 42 Mio. DM) eingesetzt.

Die Prüfung hat folgende wesentliche Feststellungen ergeben:

15.2 Entwicklungsverordnungen

Nach Gründung der Stadt Norderstedt zum 1.1.1970 ist auf Antrag der Stadt und auf der Grundlage von Untersuchungen externer Gutachter am 13.7.1973 eine Entwicklungsverordnung nach § 53 StBauFG⁵ vom Land erlassen worden. Sie hatte zum Ziel, die erwartete Entwicklung im Hamburger Umland entlang der Aufbauachse nach Kaltenkirchen für die Teilbereiche A bis C in Norderstedt zu steuern.

Der Teilbereich A erfasst ganz überwiegend die Entwicklung eines Gewerbegebiets im Ortsteil Harksheide, der Teilbereich B erstreckt sich auf die Herstellung eines zweiten Stadtmittelpunkts mit Wohnungsbau und Dienst-

¹ Bund: 7,1 Mio. € (13,9 Mio. DM); Land: 6,1 Mio. € (12,0 Mio. DM); Stadt: 8,2 Mio. € (16,1 Mio. DM).

² Bemerkungen des LRH 1999, Nr. 30.

³ Bemerkungen des LRH 2000, Nr. 29.

⁴ Bemerkungen des LRH 2001, Nr. 14.

⁵ Städtebauförderungsgesetz (StBauFG) vom 21.7.1971, BGBl. I S. 1125.

leistungsbetrieben. Der Teilbereich C sollte städtebaulich zu einer abgerundeten Siedlungseinheit geordnet werden.

Die Landesverordnung ist für den Teilbereich C aufgrund eines Normenkontrollverfahrens vom Oberverwaltungsgericht Lüneburg bereits 1975 für ungültig erklärt worden. Für den Teilbereich A wurde sie wegen Beendigung der Maßnahme Ende 1996 aufgehoben.

Nach den Feststellungen des LRH hätte die Aufhebung für den Teilbereich A schon Mitte der 80er-Jahre vorgenommen werden müssen, da die Maßnahme zu diesem Zeitpunkt im Wesentlichen als abgeschlossen angesehen werden musste. Auch hinsichtlich des Teilbereichs B hätte die Verordnung bereits aufgehoben werden müssen, da das gesetzlich vorgesehene Zügigkeitsgebot für die noch anstehenden Maßnahmen nach 28 Jahren nicht mehr erfüllt ist.

Mit der damit einhergehenden notwendigen und konsequenten Verfolgung auch des förderrechtlichen Abschlusses durch das Innenministerium hätte eine zeitnahe Abrechnung der Gesamtmaßnahme und damit die Rückzahlung von Fördermitteln erreicht werden können.

Die **Stadt Norderstedt** merkt hierzu an, dass sie bis zu dem heutigen Tage die gesetzlichen Voraussetzungen für eine Aufhebung der gesamten Entwicklungsverordnung nicht für gegeben ansehe.

Das **Innenministerium** teilt zum Teilbereich A mit, dass zwar das planerische Ziel in den 80er-Jahren weitgehend realisiert worden sei, hinsichtlich von Restflächen aber noch Unsicherheiten bezüglich evtl. zusätzlicher Erschließungskosten bestanden hätten. Hinsichtlich des Teilbereichs B teilt es die Auffassung des LRH, dass die Stadt Norderstedt das gesetzlich vorgesehene Zügigkeitsgebot nicht im ausreichenden Maß beachtet habe. Das Innenministerium werde nach Verständigung mit der Stadt Norderstedt in den noch offenen Punkten auf eine zügige und konsequente Abrechnung der Maßnahme drängen.

Das **Innenministerium** geht weiterhin in seiner Stellungnahme darauf ein, dass von der Stadt Norderstedt unvollständige Angaben gemacht und prüfbare Unterlagen nicht immer vollständig und zeitgerecht vorgelegt worden seien. Gleichwohl habe die Investitionsbank Schleswig-Holstein, Zentralbereich der Landesbank Schleswig-Holstein Girozentrale (IB) bei einzelnen Kostenarten bereits erhebliche Beträge als nicht förderfähig festgestellt.

15.3 Erwerb und Veräußerung von Grundstücken

Grundlage der Entwicklung in der Stadt Norderstedt ist die im Flächennutzungsplan und in den Bebauungsplänen vorgesehene städtebauliche Entwicklung in Übereinstimmung mit den landesplanerischen Zielsetzungen und der Raumordnung.

Die Stadt soll zur Verwirklichung dieser Ziele die Grundstücke im Entwicklungsgebiet erwerben, um ohne Rücksicht auf bestehende Grundstücksgrenzen die Planungen umsetzen und Erschließungen durchführen zu können (§ 54 Abs. 3 StBauFG, § 166 BauGB¹).

Der grundsätzlichen Erwerbspflicht der Stadt Norderstedt steht die Veräußerungspflicht nach erfolgter Neuordnung und Erschließung gegenüber (§ 59 StBauFG, § 169 Abs. 5 BauGB).

Die Stadt Norderstedt ist ihrer Erwerbspflicht nicht für alle im Entwicklungsgebiet Teilbereich B belegenen Grundstücke nachgekommen. Eine konsequentere Handhabung hätte die Erfassung von entwicklungsbedingten Bodenwertsteigerungen bei einer Veräußerung der Grundstücke gewährleistet. Die Erhebung von Ausgleichsbeträgen und daraus resultierende Auseinandersetzungen insbesondere mit den Wohnungsbaugesellschaften wären vermieden worden.

Das **Innenministerium** bestätigt den Hinweis der Stadt Norderstedt, die vom LRH aufgezeigte Handlungsweise sei vom Innenministerium unterstützt worden; damals hätten keine Bedenken gegen einen Grunderwerb durch 3 Bauträger bestanden. Als Vorteile dieser Praxis seien die finanzielle Entlastung des Entwicklungsträgers und die (vermutete) materielle Interessiertheit der Bauträger an der Umsetzung des Zügigkeitsgebots der Entwicklung der Gesamtmaßnahme gesehen worden. Als Nachteil würden neben dem städtischen beauftragten Entwicklungsträger faktisch weitere Entwicklungsträger treten. Ob eine andere Vorgehensweise beim Grunderwerb angesichts der Dimension der Entwicklungsmaßnahme zu einem frühzeitigeren Abschluss hätte führen können, könne wegen des mit der Stadt abgestimmten Beendigungstermins nunmehr offen bleiben.

Auch die Veräußerungspflicht wurde von der Stadt Norderstedt nicht vollständig und zeitgerecht wahrgenommen. Das Gleiche gilt für Grundstücksübertragungen gegen Wertausgleich auf die Stadt.

Gegenüber den Ansätzen in den Kosten- und Finanzierungsübersichten der Stadt Norderstedt hat der LRH insgesamt rd. 7,3 Mio. €

¹ Baugesetzbuch (BauGB) vom 8.12.1986, BGBl. I S. 2191.

(rd. 14,2 Mio. DM) Mehreinnahmen aus Sachverhalten im Zusammenhang mit Grundstücken festgestellt. Dabei ist noch zu berücksichtigen, dass in vielen Fällen eine weitere erhöhende Auswirkung wertmäßig nicht dargestellt werden konnte.

Die umfangreichen Grundstücksgeschäfte erfordern insbesondere auch für die förderrechtliche Abrechnung eine detaillierte und übersichtliche Erfassung. Diese nachvollziehbare Zusammenstellung ist für den Teilbereich A von der Stadt Norderstedt noch zu fertigen.

Die **Stadt Norderstedt** teilt mit, dass sie der Privatisierungspflicht vollständig und zeitgerecht nachgekommen sei und dass die vom LRH ermittelten Mehreinnahmen nicht nachvollzogen werden können. Sie verweist insoweit auf eine Stellungnahme der Stadt an das Innenministerium vom 11.10.2001, in der auf geprüfte Einzelfälle eingegangen wurde.

Der **LRH** bleibt bei seinen Feststellungen. Die Kosten- und Finanzierungsübersichten sollen auch die noch zu erwartenden Einnahmen beinhalten. Zahlreiche Ungenauigkeiten und Fehler in den Unterlagen und bei der Abarbeitung der Einzelfälle haben gezeigt, dass im Bereich der Grundstücke Einnahmeausfälle bereits eingetreten sind bzw. noch mit erheblichen Mehreinnahmen zu rechnen ist.

Im Rahmen der Grundstücksgeschäfte müssen nach den förderrechtlichen Bestimmungen Anfangs- und Endwerte durch den Gutachterausschuss ermittelt werden. Dies ist z. T. unterblieben bzw. es wurde ohne Zustimmung des Innenministeriums von den festgestellten Werten abgewichen. Dadurch sind zusätzlich nicht unerhebliche Einnahmeverluste eingetreten.

Das **Innenministerium** trägt hierzu vor, dass erst ab 1987 die Möglichkeit der Erstellung von verwaltungseigenen Gutachten in Ausnahmefällen den Gemeinden nicht mehr eröffnet wurde, sondern generell die zuständigen Gutachterausschüsse einzuschalten waren. Darüber hinaus würde die IB prüfen, in welchen Fällen die Stadt in dem Zeitraum bis zum Inkraft-Treten der Städtebauförderungsrichtlinien 1987¹ verwaltungseigene Gutachten erstellt habe und inwieweit diese gegenüber dem Innenministerium begründet worden seien. Sollte es an entsprechenden Begründungen fehlen, wäre eine solche Vorgehensweise förderrechtlich zu berücksichtigen. Darüber hinaus würden die Feststellungen des LRH zum Anlass genommen, um über die IB aufzuklären, ob und in welchem Fall die Stadt ohne Zustimmung des Innenministeriums von ermittelten Verkehrswerten abge-

¹ Städtebauförderungsrichtlinien (StBauFR) i. d. F. vom 1.4.1988, Amtsbl. Schl.-H. S. 207.

wichen sei. Ggf. seien die Einnahmeverluste im Treuhandvermögen zusätzlich zu erfassen.

Der **LRH** weist darauf hin, dass bereits der Durchführungserlass zum StBauFG vom 22.11.1977¹ generell die Einschaltung des Gutachterausschusses vorsah. Die Gemeinde hatte lediglich in eigener Zuständigkeit zu entscheiden, ob sie **daneben** das Gutachten eines Sachverständigen einholt oder ein verwaltungseigenes Gutachten heranzieht. Die vorgesehene Prüfung der IB sollte dies berücksichtigen.

15.4 **Erschließungsmaßnahmen**

Die Entwicklung der Stadt Norderstedt umfasste im Wesentlichen die Neuordnung und die Erschließung der Flächen.

Bis zum 31.12.1999 wurde das städtische Treuhandvermögen bei der Entwicklungsgesellschaft Norderstedt mbH (EGNo) mit Aufwendungen aus Erschließungsmaßnahmen in Höhe von 47,6 Mio. € (93 Mio. DM) belastet.

Die Prüfung dieser Aufwendungen bis 1990 durch die IB hat bereits zu Kürzungen aufgrund rentierlicher Kosten (z. B. durch Beiträge zur Regenwasser- und Schmutzwasserkanalisation) von insgesamt rd. 6,4 Mio. € (rd. 12,6 Mio. DM) geführt, die von der Stadt Norderstedt an das Treuhandvermögen zu erstatten gewesen wären. Dies ist buchmäßig und monetär bis zum Zeitpunkt der Prüfung des LRH nicht erfolgt, sodass zusätzliche Zinsforderungen in Höhe von rd. 3,7 Mio. € (7,3 Mio. DM) entstanden sind.

Die **Stadt Norderstedt** weist auf ein laufendes Widerspruchsverfahren hin und ist der Auffassung, dass keine Fördermittel zweckentfremdet eingesetzt worden seien. Daher könnten auch keine Zweckentfremdungszinsen anfallen.

Das **Innenministerium** teilt mit, dass entsprechende Nachweise trotz mehrfacher Aufforderung seitens der Stadt immer noch nicht vorgelegt worden seien. Es würde nunmehr letztmalig eine Frist bis Anfang März 2002 zugestanden, um dann unmittelbar eine Entscheidung zu treffen. Weitere Verzögerungen würden nicht hingenommen werden.

Darüber hinaus hat die Stadt Norderstedt auch nach 1990 noch keine ordnungsmäßigen Abrechnungen für die Erschließungsmaßnahmen erstellt. Nach den Feststellungen des LRH enthalten sie weitere zu erstattende

¹ Durchführungserlass zum StBauFG vom 22.11.1977, Amtsbl. Schl.-H. S. 782.

nicht förderfähige Kosten von mindestens 1,9 Mio. € (3,7 Mio. DM), die ebenfalls verzinst werden müssen.

Das **Innenministerium** wird nach der 1995 getroffenen Verständigung mit der IB die Prüfung der weiteren Kosten abstimmen und die IB bitten, die Prüfung zu beginnen.

Des Weiteren hat die IB im Rahmen der abschließenden Prüfung der Förderfähigkeit der Kosten noch die Frage aufzugreifen, ob die Maßnahmen anteilig oder in vollem Umfang tatsächlich durch die Erschließung des Entwicklungsgebiets verursacht worden sind. Der LRH hat insoweit bereits Hinweise in seine Prüfungsfeststellungen aufgenommen.

Die von der Stadt Norderstedt erstellte Kosten- und Finanzierungsübersicht zum 31.12.1999 enthält noch zu erwartenden Erschließungsaufwand von rd. 9,7 Mio. € (rd. 19 Mio. DM). Nach den Feststellungen des LRH ist dieser Ansatz um 4,6 Mio. € (9 Mio. DM) zu hoch. Dies liegt im Wesentlichen daran, dass er Maßnahmen enthält, die 1999 bereits durchgeführt und damit erfasst waren, die sich nicht mehr im Entwicklungsgebiet befinden bzw. für die die Planungen bereits geändert wurden.

Die **Stadt Norderstedt** erklärt, zwischenzeitlich sei ein neuer abschließender Maßnahmenplan mit dem Innenministerium abgestimmt worden. Das kritisierte Zahlenwerk und die diesbezüglichen Aussagen des LRH seien deshalb überholt.

Der **LRH** geht davon aus, dass selbstverständlich bei den jährlich abzugebenden Kosten- und Finanzierungsübersichten die Werte fortgeschrieben und dabei die Prüfungsfeststellungen des LRH einbezogen werden.

15.5 **Gemeinbedarfs- und Folgeeinrichtungen**

Das Innenministerium hat der Förderung von Gemeinbedarfs- und Folgeeinrichtungen in Höhe von 8,4 Mio. € (16,4 Mio. DM) zugestimmt, obwohl nach dem ursprünglichen Konzept diese aus der gestiegenen Finanzkraft der Stadt Norderstedt hätten finanziert werden sollen.

Es handelt sich im Wesentlichen um den im Entwicklungsgebiet belegenen Neubau des Rathauses mit Mehrzwecksälen (6,4 Mio. €/12,6 Mio. DM).

Das Jugendfreizeitzentrum ist 1993 mit rd. 0,9 Mio. € (rd. 1,7 Mio. DM) einschl. eines städtischen Anteils von rd. 0,6 Mio. € (rd. 1,1 Mio. DM) gefördert worden. Ein entsprechender Ausgleich zugunsten des Treuhandvermögens wurde seitens der Stadt jedoch nicht vorgenommen.

Das **Innenministerium** sieht keinen Widerspruch zum ursprünglichen Konzept der Entwicklungsmaßnahme. Es habe sich auf die Förderung des sog. weiteren Maßnahmenprogramms beschränkt, zu dem die Gemeinbedarfs- und Folgeeinrichtungen gehörten.

Der **LRH** hält daran fest, dass gerade in diesen besonderen Fällen die gestiegene Finanzkraft der Stadt bei der Entscheidung der Förderfähigkeit hätte mit einbezogen werden müssen.

Die **Stadt Norderstedt** teilt mit, dass sie ihren Anteil an der Finanzierung des Jugendfreizeitzentrums zwischenzeitlich in voller Höhe erbracht habe.

Nach den Feststellungen des LRH hat die IB bei 3 weiteren Gemeinbedarfs- und Folgeeinrichtungen noch die Frage der Rentierlichkeit aufgrund zu erwartender Miet- und Pachteinnahmen zu prüfen. Der LRH geht davon aus, dass dies zu Fördermittelkürzungen führt.

15.6 **Ausgleichsbeträge**

Ausgleichsbeträge werden im Wesentlichen für sanierungsbedingte Bodenwertsteigerungen bei Eigentümern erhoben, deren Grundstücke sich im Sanierungsgebiet befinden.

Im Rahmen von Entwicklungsmaßnahmen kann es grundsätzlich nur in Ausnahmefällen zur Erhebung von Ausgleichsbeträgen kommen, da die Stadt verpflichtet ist, die im Entwicklungsgebiet belegenen Grundstücke zu erwerben. Die Bodenwertsteigerungen werden dann nach Neuordnung des Gebiets durch Veräußerung zu Endwerten zugunsten des Treuhandvermögens realisiert.

In Norderstedt blieben vor allem Wohnungsbaugesellschaften Eigentümer ihrer z. T. bereits vor Erlass der Entwicklungsverordnung erworbenen Grundstücke.

Dies hatte zur Folge, dass wegen der hohen Wertsteigerungen und der großen Flächen hohe Ausgleichsbeträge zu erheben waren. Wegen mangelnder Akzeptanz der Eigentümer kam es bei der Bearbeitung zu erheblichen Meinungsverschiedenheiten und zeitlichen Verzögerungen. Die Auswirkungen führten zu Belastungen des Treuhandvermögens.

Der LRH hat festgestellt, dass für den Teilbereich A insgesamt prüffähige Unterlagen, die sicherstellen, dass die Ausgleichsbeträge vollständig erhoben werden, nicht vorliegen. Vorgeschriebene Bodenwertgutachten wurden nicht eingeholt. Ausgleichsbeträge sind zu niedrig festgesetzt worden. Z. T. waren Ausgleichsbeträge berechnet, jedoch nicht beim Eigen-

tümer angefordert worden. Die IB muss den Feststellungen des LRH im Einzelnen nachgehen.

Die **Stadt Norderstedt** bestätigt zum Teilbereich A, dass die Erhebung der Ausgleichsbeträge rechtssicher nicht durchführbar gewesen sei. Ggf. sei im Rahmen der Abrechnung ein Bodenwertgutachten einzuholen.

Der LRH hat weiterhin festgestellt, dass auch für den Teilbereich B z. T. ordnungsgemäße Gutachten zur Feststellung der Anfangs- und Endwerte fehlen. In einer Reihe von Fällen ist die Stadt Norderstedt bewusst von vorliegenden Gutachterwerten abgewichen und hat dadurch unzulässig Mindereinnahmen von rd. 2,1 Mio. € (rd. 4,2 Mio. DM) in Kauf genommen.

Die **Stadt Norderstedt** führt hierzu aus, die in Rede stehenden Abweichungen von den Verkehrswerten seien nach ihren Feststellungen mit dem Innenministerium abgestimmt worden und beruhten auf ausdrücklichen Beschlüssen der Stadtvertretung bzw. des Magistrats der Stadt Norderstedt.

Das **Innenministerium** hat im Einzelnen erläutert, dass nur im B-Plangebiet Nr. 172 eine abweichende Verkehrswertermittlung möglich gewesen sei. Von weiteren Zustimmungen zu Abweichungen von Verkehrswerten insbesondere für die B-Pläne 158 und 171 sei nichts bekannt. Die IB werde die Sachverhalte aufklären und die Ergebnisse ihrer Prüfung bei der Schlussabrechnung entsprechend berücksichtigen.

Nach dem Ergebnis der LRH-Prüfung sind bei der Festsetzung von Ausgleichsbeträgen Abschläge für sozialen Wohnungsbau und wegen baulicher Einschränkungen vorgenommen worden, die nach Auffassung des LRH nicht gerechtfertigt sind.

Das **Innenministerium** erläutert, es habe den im Gutachten vorgesehenen generellen Abschlag für den sozialen Wohnungsbau, der von der Stadt Norderstedt für plausibel gehalten worden sei, nicht akzeptiert, sondern im Einzelfall nur der Gewährung eines 10 %igen Abschlags im B-Plan 172 zugestimmt. Auch hinsichtlich der Abschläge für bauliche Einschränkungen habe das Innenministerium seine Bedenken gegenüber der Stadt Norderstedt geäußert.

Der **LRH** geht davon aus, dass die IB die Ausgleichsbetragsfestsetzungen diesbezüglich überprüfen und ggf. mit Auswirkung auf das Treuhandvermögen Konsequenzen ziehen wird.

Im Rahmen der Kosten- und Finanzierungsübersicht zum 31.12.1999 hat die Stadt Norderstedt noch zu erwartende Einnahmen aus Ausgleichsbeträgen in Höhe von 15,4 Mio. € (30,2 Mio. DM) angegeben. Feststellungen des LRH lassen jedoch Einnahmen von 20,3 Mio. € (39,7 Mio. DM) erwarten. Die Differenz erhöht den voraussichtlichen Überschuss aus der Maßnahme.

Die **Stadt Norderstedt** erläutert, der mit dem Innenministerium abgestimmte Sicherheitsabschlag von 25 % bei den zu erwartenden Einnahmen aus Ausgleichsbeträgen entspreche den Grundsätzen einer ordnungsgemäßen, kaufmännischen Beurteilung.

Das **Innenministerium** teilt mit, es habe der Berechnung des Sicherheitsabschlags nicht widersprochen, da sich dieser nicht negativ auf die *tatsächliche* Höhe der noch zu realisierenden Einnahmen auswirke. Letztlich werde das rechnerische Ergebnis der Gesamtmaßnahme hierdurch positiv beeinflusst, da die tatsächlichen Einnahmen voraussichtlich höher als die mit dem Sicherheitsabschlag kalkulierten Einnahmeerwartungen ausfallen dürften.

Nach Auffassung des **LRH** dient die Kosten- und Finanzierungsübersicht insbesondere der Bewilligungsstelle von Fördermitteln als Entscheidungshilfe im Rahmen der Gesamtmaßnahme. Es führt zu Fehlentwicklungen, wenn, wie in Norderstedt geschehen, nicht ausgewiesene stille Reserven von rd. 31 Mio. € (rd. 60 Mio. DM) aufgebaut werden.

Nach § 154 Abs. 6 BauGB kann die Stadt Norderstedt Vorauszahlungen auf die Ausgleichsbeträge verlangen, sobald auf den Grundstücken eine nach den Zielen und Zwecken der Entwicklung entsprechende Bebauung oder Nutzung zulässig ist. Von dieser Möglichkeit hat die Stadt nur in geringem Umfang Gebrauch gemacht. Im Hinblick auf die finanziellen Engpässe im Treuhandvermögen der Jahre 1994 bis 1999 hätte eine frühzeitige Festsetzung der Vorauszahlungen Zinsbelastungen vermieden.

Die **Stadt Norderstedt** ist der Auffassung, der LRH habe den Umstand nicht ausreichend gewürdigt, dass in diesem Zeitraum keine gesicherten, justitiablen Bodenwerte vorgelegen hätten, die die Grundlage für die Erhebung von Vorauszahlungen bildeten.

Der **LRH** hält daran fest, dass die Stadt geeignete Maßnahmen zur Festsetzung von Vorauszahlungen insbesondere wegen der finanziellen Situation der Gesamtmaßnahme hätte treffen müssen.

15.7 **Zwischenfinanzierungszinsen**

Das Treuhandvermögen wurde für Zwischenfinanzierungen von Entwicklungsmaßnahmen mit Zinszahlungen von rd. 0,7 Mio. € (rd. 1,4 Mio. DM) belastet, obwohl das Innenministerium einem Ansatz nicht zugestimmt hatte. Dadurch sind weitere Zinsnachteile von rd. 92 T€ (rd. 180 TDM) entstanden, die ebenfalls von der Stadt Norderstedt zu tragen sind.

Aus der Sicht des LRH hätten finanzielle Engpässe vermieden werden können, wenn alle Einnahmen rechtzeitig und vollständig erhoben worden wären.

Nach Meinung der **Stadt Norderstedt** geht der Hinweis des LRH ins Leere. Es bestehe seitens der Bauträger nicht die Bereitschaft, die vollen Ausgleichsbeträge zu entrichten. Die Stadt beabsichtige, ggf. gegen einen weiteren Ablehnungsbescheid der Anerkennung der Förderfähigkeit von Kreditzinsen Widerspruch einzulegen.

Das **Innenministerium** merkt an, dass es die Auffassung des LRH teile. Die IB werde den Sachverhalt prüfen und Belastungen des Treuhandvermögens ggf. förderrechtlich berücksichtigen.

15.8 **Abrechnungen**

Die Schlussabrechnung erfasst alle bei der Vorbereitung und Durchführung der Gesamtmaßnahmen anfallenden Einnahmen, Ausgaben und Vermögenswerte und dient als Verwendungsnachweis für Zuwendungen i. S. des Haushaltsrechts.

Nach den förderrechtlichen Bestimmungen sind zuvor Nachweise über Einzelmaßnahmen und Zwischenabrechnungen unter Beachtung festgelegter Fristen der IB zur Prüfung einzureichen.

Nach den Feststellungen des LRH wurden von der Stadt Norderstedt bislang noch keine förderrechtlich korrekten Nachweise und Abrechnungen in Bezug auf die buchmäßige Darstellung und auf die ermittelten Wertansätze vorgelegt.

Die **Stadt Norderstedt** merkt an, dass Zwischenabrechnungen sowohl für den Zeitraum 1971 bis 1976 als auch für den Zeitraum 1991 bis 2000 der IB eingereicht worden seien und sie bis heute keine weitere Nachricht erhalten habe, dass diese nicht korrekt seien.

Das **Innenministerium** teilt hierzu mit, dass für die Zwischenabrechnung 1971 bis 1976 in 1995 ein Prüfbescheid der IB ergangen sei. 3 weitere

Verwendungsnachweise für fertig gestellte Einzelmaßnahmen und die Zwischenabrechnung 1991 bis 2000 würden zurzeit von der IB geprüft.

Der **LRH** weist darauf hin, dass in seiner Prüfungsmitteilung auf 14 Seiten im Einzelnen dargestellt wurde, welche Verwendungsnachweise, wann, mit welchem Inhalt und in welchem Umfang hätten erbracht werden müssen. Danach sind die Abrechnungsunterlagen unvollständig, un schlüssig, zeitverzögert, auf der Grundlage eines falschen Buchführungssystems oder gar nicht der IB vorgelegt worden. Der LRH hält deshalb an seiner Aussage fest.

Auch für diese Gesamtmaßnahme stellt der LRH fest, dass nach Auszahlung aller Fördermittel die Verpflichtung zur Erstellung von Verwendungsnachweisen seitens der Stadt nur ungenügend erfüllt worden ist. Das Innenministerium und die IB hätten von Anfang an konsequenter auf ordnungsgemäßen Nachweisen und Abrechnungen bestehen müssen.

Ausgehend von der städtischen Kosten- und Finanzierungsübersicht zum 31.12.1999 hat der LRH eine Betrachtung darüber angestellt, wie sich seine Prüfungsergebnisse auf eine Schlussabrechnung der Gesamtmaßnahme auswirken würden:

1. Von der Stadt Norderstedt bislang angegebene Beträge zum 31.12.1999:		
- Teilbereich A: Überschuss von	14.060 T€	(27.498 TDM)
- Teilbereich B: Verlust von	./. 15.922 T€	(./. 31.141 TDM)
- Teilbereich C: Überschuss von	1.932 T€	(3.778 TDM)
voraussichtliches Gesamtergebnis:	+ 70 T€	(+ 135 TDM)
2. Korrekturen lt. Feststellungen des LRH:		
- Mehreinnahmen bei Ausgleichsbeträgen	6.958 T€	(13.609 TDM)
- Mehreinnahmen bei Grundstücksgeschäften	7.260 T€	(14.200 TDM)
- Mehreinnahmen durch Zinsforderungen	3.824 T€	(7.480 TDM)
- Weniger Ausgaben bei Erschließungen	13.645 T€	(26.688 TDM)
- Weniger Ausgaben bei Zinsen	735 T€	(1.438 TDM)
berichtigtes voraussichtliches Gesamtergebnis:	<u>+ 32.492 T€</u>	<u>(+ 63.550 TDM)</u>

In diese Betrachtung wurden keine Ansätze einbezogen, die nicht bezifferbar waren.

Der vom LRH ermittelte voraussichtliche Überschuss im Treuhandvermögen müsste - wie zu Beginn der Maßnahme auch geplant - zur Rückforderung der bisher eingesetzten Städtebaufördermittel von rd. 21,4 Mio. € (rd. 42 Mio. DM) führen.

Die **Stadt Norderstedt** geht in ihrer Stellungnahme jetzt davon aus, dass sich nach ihren aktualisierten Zahlen ein prognostizierter Überschuss von 4,7 Mio. € (9,2 Mio. DM) ergeben werde.

Das **Innenministerium** teilt dazu mit, dass die tatsächlich erreichbare Rückforderung von Fördermitteln noch von zahlreichen Kriterien abhängt, die z. T. noch aufgeklärt werden müssen.

Der **LRH** bleibt bei seinem ermittelten voraussichtlichen Gesamtergebnis und weist nochmals darauf hin, dass insbesondere bei richtiger Erfassung aller entwicklungsbedingter Einnahmen sich im Treuhandvermögen tatsächlich ein Überschuss ergibt, der zur vollen Rückzahlung von Fördermitteln an die öffentlichen Zuschussgeber führt.

15.9 **Entwicklungsträger**

Die EGNo ist als städtische Gesellschaft ab 1974 anerkannte Entwicklungsträgerin. Der dem treuhänderischen Auftrag der Stadt zugrunde liegende Vertrag sieht keine klare Vergütungsregelung vor.

Der LRH hat für seine Prüfung der Förderfähigkeit der Trägerkosten von insgesamt 6,9 Mio. € (13,5 Mio. DM) keine Unterlagen über deren Ermittlung von der EGNo erhalten. Die IB ist deshalb gehalten, vor dem Hintergrund einer ständigen Aufgabenerweiterung der Gesellschaft kritisch zu prüfen, ob die im Treuhandvermögen belasteten Kostenanteile angemessen sind. Dies gilt insbesondere für die ab 1994 zusätzlich zugewiesenen bzw. abgeordneten städtischen Mitarbeiterinnen. Der LRH geht davon aus, dass insoweit die Förderfähigkeit nicht vorgelegen hat.

Zur Vergütungsregelung teilt das **Innenministerium** mit, dass es ab dem Zeitraum 1.1.2000 eine transparentere Abrechnung von der Stadt verlange. Das Innenministerium wird dem LRH über das Ergebnis berichten.

Der **LRH** hält es aber darüber hinaus für erforderlich, dass die IB auch die Förderfähigkeit der Trägerkosten für die Vorjahre intensiv prüft.

16. Wohnungsbauförderung; Pilotprogramm „Einkommensorientierte Förderung“

Die Wohnungsbauförderung im Pilotprogramm „Einkommensorientierte Förderung“ muss aus der Sicht des LRH in der Konzeption, der Umsetzung und der Auswertung als gescheitert betrachtet werden.

Als Folge der Prüfung beabsichtigt das Innenministerium eine Umföderung des Pilotvorhabens auf die Vereinbarte Föderung nach allgemeinen Grundsätzen.

16.1 Prüfungsgegenstand

Die Prüfung des LRH umfasste das 1994 in Schleswig-Holstein eingeföhrte Pilotprogramm „Einkommensorientierte Föderung“¹ als Form der vereinbarten Föderung nach den §§ 88 d und e II. WoBauG². Ziel dieses Födersystems sollte es sein, einkommensorientierte Elemente bei der Föderung zu berücksichtigen, eine stärkere Kooperation zwischen dem Födergeber, dem Investor und der Kommune zu erreichen, den Föderaufwand pro Einzelfall zu optimieren und einer Fehlbelegung dauerhaft entgegenzuwirken. Das Programm ist ab 1997 bereits wieder „wegen der nicht eingetretenen, erhofften breiten Resonanz“ ausgesetzt worden³.

Für die Umsetzung wurden in den Jahren 1994 bis 1996 Födermittel für bis zu 200 Mietwohnungen reserviert. Tatsächlich ist der Neubau von 11 Mietwohngebäuden mit insgesamt 326 Wohnungen und einem Födervolumen von 31,4 Mio. DM gefödert worden.

Örtliche Erhebungen wurden beim Innenministerium und bei der Investitionsbank Schleswig-Holstein, Zentralbereich der Landesbank Schleswig-Holstein Girozentrale (IB) durchgeführt. Wegen der geringen Anzahl der geförderten Objekte konnten alle Einzelfälle geprüft werden. Es wurden folgende wesentliche Feststellungen getroffen:

16.2 Föderrichtlinien

Der LRH hat festgestellt, dass die vom Innenministerium erlassenen Föderrichtlinien in vielen Punkten nicht konkret genug waren, um das Programm zweifelsfrei umsetzen zu können. Dies gilt z. B. für die Frage, ob

¹ Erlass vom 18.10.1994 - IV 520 a - 514.537 -, Amtsbl. Schl.-H. 1994 S. 549, und Erlass vom 30.5.1995 - IV 520 a - 514.537 -, Amtsbl. Schl.-H. S.432.

² II. Wohnungsbaugesetz (II. WoBauG), BGBl. I 1989 S. 242 und BGBl. I 1994 S. 1184.

³ Nr. 6 des Programmerlasses 1997 vom 20.12.1996 - V 420a - 514.211-13.

die Finanzierungsrichtlinien¹ 1994 oder 1995 anzuwenden sind. Als Folge sind z. T. zu hohe Fördermittel gewährt worden. Auch hinsichtlich der vorgesehenen Belegung nach Einkommensstufen, der Konsequenzen bei einer Fehlbelegung und von Nachweisen der Belegung fehlen eindeutige Regelungen, die insbesondere die noch laufende Bewirtschaftungsphase betreffen.

Weiterhin sehen die Förderrichtlinien hinsichtlich der Fördervereinbarungen keine Differenzierungen nach den Verhältnissen des Einzelfalls vor, z. B. regionale Gegebenheiten wie unterschiedliche Preis- und Mieterstrukturen, Investitionsbedingungen des jeweiligen Bauherrn. Eine konsequente Umsetzung der Grundsätze der vereinbarten Förderung, die zu Fördermitteleinsparungen hätte führen können, ist damit unterblieben.

16.3 **Kommunale Mitfinanzierung**

Voraussetzung für die Bewilligung der Baudarlehen an die Bauherren war eine kommunale Mitfinanzierung der Objekte in Höhe von mindestens 10 % der Baukosten. In 4 von 11 Fällen waren die Gemeinden nicht bereit, in dieser Höhe Darlehen zu gewähren, obwohl ihnen die Belegungsrechte der Wohnungen eingeräumt wurden. Trotzdem wurde einer Förderung zugestimmt.

Das **Innenministerium** erläuterte hierzu, dass die Belegungsrechte unterschiedlich ausgeübt werden können und damit eine Flexibilisierung im Verhältnis zur - aufgrund der kommunalen Haushaltslage - nicht immer möglichen kommunalen Mitförderung zuließen.

Diese Aussage berücksichtigt nach Auffassung des LRH nicht die auch in den Richtlinien verankerte grundsätzliche Frage der notwendigen kommunalen Mitfinanzierung. Der LRH hat bereits mehrfach, zuletzt in seiner Prüfung der Wohnungsbauförderung im dritten Förderungsweg² darauf hingewiesen, dass die öffentliche Förderung der Wohnungsversorgung in erheblichem Maße Aufgabe der Kommunen ist.

16.4 **Vorlage von Schlussabrechnungen**

In 3 der 11 Fälle haben die Bauherren die Schlussabrechnungen nicht innerhalb der nach den Förderbedingungen vorgesehenen Frist von max. 6 Monaten nach Fertigstellung der Gebäude abgegeben. Die Fertigstellung lag bis zu 5 Jahre zurück. Unterlagen wurden von der IB weder regelmäßig angemahnt, noch wurden - wie rechtlich zulässig - Verzugszinsen festgesetzt.

¹ Erlasse vom 15.9.1994 - IV 520a - 514.101, Amtsbl. Schl.-H. S. 512, und vom 9.1.1995 - Az. wie nebenstehend -, Amtsbl. Schl.-H. S. 37.

² Vgl. Bemerkungen 1998 des LRH, Nr. 26.

Das **Innenministerium** hat mitgeteilt, dass zwischenzeitlich alle Schlussabrechnungen vorliegen und die Prüfung durch die IB keine Beanstandungen ergeben hat.

16.5 **Erstbelegung, Kontrolle der Einkommensverhältnisse**

Die Höhe der Verzinsung des Zusatzdarlehens richtet sich nach der Belegung der Wohnungen und nach den Einkommensverhältnissen der Mieter. Nach der Aktenlage der IB war es in 7 von 11 geförderten Fällen nicht möglich, die Erstbelegungen der Wohnungen festzustellen. Eine notwendige Kontrolle der Einkommensverhältnisse und eine vollständige Prüfung der Zinsfestsetzung durch die IB hat bisher nicht stattgefunden. Es ist damit zu rechnen, dass für das Land und die Kommunen Zinsausfälle entstanden sind.

16.6 **Erfolgskontrolle**

Die Einkommensorientierte Förderung ist von 1994 bis 1997 im Rahmen eines Pilotprogramms durchgeführt worden. Eine notwendige Erfolgskontrolle ist bis dato jedoch nicht erfolgt. Der LRH hat keine umfassenden, verwertbaren Erkenntnisse vorgefunden, die eine abschließende Bewertung des Pilotprogramms hinsichtlich seiner Effizienz zulassen. Das Innenministerium hätte im Rahmen des Konzepts entsprechende Vorgaben festlegen müssen. Darüber hinaus hat die IB die Förderrichtlinien nicht konsequent umgesetzt. Das Pilotprogramm muss insgesamt aus der Sicht des LRH in der Konzeption, der Umsetzung und der Auswertung als gescheitert betrachtet werden.

16.7 **Umförderung**

Als Ergebnis der Prüfung beabsichtigt das Innenministerium, die Baumaßnahmen des Pilotvorhabens auf die Vereinbarte Förderung nach allgemeinen Grundsätzen umzufördern. Eine erste Konzeption ist dem LRH vorgestellt worden.

Es besteht Einvernehmen darüber, dass auf diesem Weg eine gangbare Lösung gegenüber dem bisherigen Modell gefunden werden könnte, die zu keiner höheren Subvention führt und die Interessen aller Beteiligten berücksichtigt.

17. Beschaffungen im Bereich Brandschutz

Die Kommunen als Träger der Feuerwehren haben ihre Beschaffungen für Zwecke des Brandschutzes mit über 42 Mio. € (rd. 83 Mio. DM) in den Jahren 1997 bis 1999 zu sehr verschiedenen Preisen vorgenommen; im Einzelfall gab es Unterschiede von über 100 %.

Die Beschaffungsverfahren entsprachen oft nicht den Vorschriften des Vergaberechts. Formen der zentralen Beschaffung wurden nur vereinzelt, insgesamt in nicht nennenswertem Maße genutzt. Durch eine Vielzahl von Sonderwünschen blieben Möglichkeiten der Standardisierung bei Feuerwehrfahrzeugen außer Acht, was sich nachteilig auf die Herstellungskosten auswirkte. So gleicht z. B. kaum ein Feuerwehrfahrzeug dem anderen.

Die Kommunen können durch eine Verbesserung der Beschaffungspraxis beträchtliche Einsparungen erzielen. Erforderlich sind

- Sicherstellung vergaberechtlich einwandfreier Beschaffungsverfahren (Vergabe von Leistungen im Wettbewerb),
- deutliche Reduzierung des Verwaltungsaufwands durch Entwicklung bzw. Weiterentwicklung und Nutzung zentraler Beschaffungsangebote,
- Bündelung von Beschaffungsmaßnahmen zur Erzielung günstigerer Einkaufspreise,
- Entwicklung hin zu einer stärkeren Standardisierung der Feuerwehrfahrzeuge.

Dabei sollten sie durch das Innenministerium, die Kreise und die kommunalen Landesverbände unterstützt werden.

17.1 Allgemeines

Zuständig für die Beschaffungen im Bereich Brandschutz sind die Träger der Feuerwehren (Gemeinden, Städte und Ämter) sowie das Land und die Kreise für die ihnen durch das Brandschutzgesetz¹ übertragenen Aufgaben. Die Gemeinden haben als Selbstverwaltungsaufgabe zur Sicherstellung des abwehrenden Brandschutzes und der Technischen Hilfe den örtlichen Verhältnissen angemessene leistungsfähige öffentliche Feuerwehren zu unterhalten (§ 2 BrSchG).

¹ Gesetz über den Brandschutz und die Hilfeleistungen der Feuerwehren (Brandschutzgesetz - BrSchG) vom 10.2.1996, GVOBl. Schl.-H. S. 200, zuletzt geändert durch Gesetz vom 19.11.2001, GVOBl. Schl.-H. S. 184/187.

Kreise und kreisfreie Städte erhalten hierfür vom Innenministerium Zuwendungen aus dem Aufkommen aus der Feuerschutzsteuer. Die Kreise bekommen diese Mittel zum überwiegenden Teil, um damit Vorhaben der kreisangehörigen Gemeinden zu fördern. Der LRH hat die aus diesen Zuwendungen geförderten Beschaffungen (z. B. Feuerwehrfahrzeuge) der Jahre 1997 bis 1999 anhand eines Fragebogens ermittelt und einzelne Beschaffungsmaßnahmen geprüft.

17.2 **Bedarfsermittlung**

In ihrem Antrag auf Gewährung der Förderung aus Mitteln der Feuerschutzsteuer müssen die Gemeinden die Notwendigkeit der geplanten Beschaffungsmaßnahme begründen. Die Angaben werden vom Kreiswehrführer geprüft, insbesondere muss er zur Notwendigkeit und Zweckmäßigkeit der Vorhaben Stellung nehmen. Speziell für Feuerwehrfahrzeuge ist Grundlage für die Bedarfsermittlung das vom Innenministerium herausgegebene Merkblatt zur Ermittlung notwendiger Feuerwehrfahrzeuge aufgrund von Risikoklassen¹. Nach Aussage der Kreiswehrführer ist durch eine konsequente Beachtung dieses Merkblatts gewährleistet, dass die Feuerwehren mit angemessenen Löschfahrzeugen ausgestattet sind.

Aufgrund der Prüfung des LRH hat das Innenministerium in seinem Haushaltserlass 2002² die Bedeutung des o. a. Merkblatts für die Beschaffung der Feuerwehrfahrzeuge noch einmal betont.

17.3 **Beschaffungsvolumen**

In den Jahren 1997 bis 1999 haben die Kreise und Gemeinden für den Bereich Brandschutz (einschl. der Ausbildung) Zuweisungen aus dem Aufkommen der Feuerschutzsteuer von rd. 20 Mio. € (rd. 39 Mio. DM) erhalten. Damit wurden förderungsfähige Investitionen von rd. 66 Mio. € (rd. 129 Mio. DM) unterstützt. Die Entlastung der kommunalen Haushalte lag im Bereich des Brandschutzes in den Kreisen zwischen 16 % und 46 %, in den kreisfreien Städten zwischen 69 % und 100 %. Insgesamt wurden die Kommunen durch die Zuweisungen aus dem Aufkommen aus der Feuerschutzsteuer um rd. 30 % entlastet.

Der LRH hat in seiner Prüfung ein Beschaffungsvolumen von rd. 42 Mio. € (rd. 83 Mio. DM) erfasst. Die wesentlichen Beschaffungsmaßnahmen in den Kreisen und kreisfreien Städten ergeben sich aus der folgenden Übersicht.

¹ Anlage 2 zu Nr. 2.2.2 des Erlasses des Innenministeriums vom 18.2.1998 „Gliederung und Ausbildung“, Amtsbl. Schl.-H. S. 127.

² Erlass des Innenministeriums „Aufstellung der Haushaltspläne der Kommunen für das Haushaltsjahr 2002 (Haushaltserlass 2002)“ vom 30.8.2001, Amtsbl. Schl.-H. S. 479/482.

Beschaffungen in den Jahren 1997 bis 1999		Fahrzeuge	Bekleidung ¹	Funk ²	Ausrüstung ³	Gesamt
Dithmarschen	T€	1.221,3	161,4	111,6	120,5	1.614,8
	TDM	2.388,7	315,6	218,3	235,7	3.158,3
Herzogtum Lauenburg	T€	2.749,7	341,4	151,7	373,3	3.616,2
	TDM	5.378,0	667,8	296,7	730,1	7.072,6
Nordfriesland	T€	1.042,8	76,2	436,9	392,9	1.948,8
	TDM	2.039,5	149,1	854,4	768,5	3.811,5
Ostholstein	T€	3.851,2	229,5	286,3	161,4	4.528,3
	TDM	7.532,2	448,9	559,9	315,6	8.856,6
Pinneberg	T€	2.093,6	193,1	226,9	179,6	2.693,2
	TDM	4.094,8	377,6	443,8	351,2	5.267,4
Plön	T€	1.886,8	25,0	44,9	293,2	2.249,9
	TDM	3.690,2	48,8	87,9	573,5	4.400,4
Rendsburg-Eckernförde	T€	5.405,8	207,5	223,0	437,5	6.273,9
	TDM	10.572,9	405,9	436,1	855,7	12.270,6
Schleswig-Flensburg	T€	4.126,5	219,7	191,0	378,2	4.915,4
	TDM	8.070,8	429,6	373,6	739,6	9.613,6
Segeberg	T€	2.038,1	99,8	581,9	205,6	2.925,4
	TDM	3.986,2	195,2	1.138,0	402,1	5.721,5
Steinburg	T€	2.396,0	113,1	120,4	268,8	2.898,3
	TDM	4.686,2	221,2	235,4	525,8	5.668,6
Stormarn	T€	3.259,8	121,8	25,0	113,4	3.520,0
	TDM	6.375,7	238,2	48,9	221,7	6.884,5
Flensburg	T€	41,1	4,1	17,3	12,8	75,3
	TDM	80,3	8,1	33,8	25,0	147,2
Kiel	T€	1.645,4	64,2	52,3	96,2	1.858,0
	TDM	3.218,2	125,5	102,2	188,1	3.634,0
Lübeck	T€	2.567,2	116,0	98,3	180,2	2.961,6
	TDM	5.020,9	226,9	192,2	352,4	5.792,4
Neumünster	T€	0,0	124,5	46,1	11,8	182,4
	TDM	0,0	243,5	90,2	23,1	356,8
Landesfeuerwehrschule	T€	155,5	4,6	0,0	3,2	163,3
	TDM	304,1	9,0	0,0	6,2	319,3
Gesamt	T€	34.480,9	2.101,9	2.613,4	3.228,4	42.424,6
	TDM	67.438,7	4.110,9	5.111,4	6.314,3	82.975,3

¹ Überjacken/-hosen und Chemieschutzanzüge.

² Funkgeräte und Funkmeldeempfänger.

³ Rettungsgeräte, Tragkraftspritzen, Atemschutz, Schläuche.

Differenzen zwischen Gesamtzahl und Summe der Teilzahlen entstehen durch unabhängige Rundungen.

Am stärksten belastet waren die Kommunen durch die Beschaffung der Feuerwehrfahrzeuge. Die 206 Löschfahrzeuge (27 Mio. €/54 Mio. DM) und 95 sonstigen Feuerwehrfahrzeuge (7 Mio. €/13 Mio. DM) nahmen mit 34 Mio. € (67 Mio. DM) allein über 80 % des Beschaffungsvolumens in Anspruch.

17.4 Kostenvergleich

17.4.1 Feuerwehrfahrzeuge

Bei einem Kostenvergleich müssen - unabhängig vom jeweiligen Löschfahrzeugtyp - die Beschaffungskosten für die feuerwehrtechnische Beladung und/oder Zusatzbeladung zur Durchführung technischer Hilfeleistung unberücksichtigt bleiben, weil die meisten Feuerwehren die Beladungen ihrer ausgemusterten bzw. verkauften alten Löschfahrzeuge ganz oder teilweise in die neuen Löschfahrzeuge übernehmen. Den Kostenvergleich der Fahrgestelle und Fahrzeugaufbauten bei den Beschaffungen in den Jahren 1997 bis 1999 ermöglicht die folgende Übersicht:

Löschfahrzeugtyp	niedrigster Preis		höchster Preis		Differenz in		
	€	DM	€	DM	€	DM	%
TSF	40.783	79.765	51.627	100.973	10.844	21.208	27
TSF-W	55.654	108.850	77.572	151.718	21.918	42.868	39
LF 8/6	94.553	184.929	143.744	281.138	49.191	96.209	52
LF16/12	148.905	291.232	341.089	667.113	192.184	375.881	129
TLF 16/24-Tr	99.484	194.573	232.893	455.499	133.409	260.926	134
TLF 16/25	130.364	254.969	206.029	402.957	75.665	147.988	58

TSF = Tragkraftspritzenfahrzeug.

LF = Löschgruppenfahrzeug.

TLF = Tanklöschfahrzeug.

So ist z. B. die Beschaffung der 50 neuen Löschgruppenfahrzeuge des Typs LF 8/6, die bei den freiwilligen Feuerwehren in zunehmendem Maße eingesetzt werden, zu sehr unterschiedlichen Preisen erfolgt, obwohl die Fahrzeuge in etwa der gleichen Zweckbestimmung¹ dienen.

Unter den 95 sonstigen Feuerwehrfahrzeugen sind die Hubrettungsfahrzeuge die bei weitem kostenträchtigsten. Sie werden vorrangig zum Retten von Menschen aus größeren Höhen benötigt und können darüber hinaus auch zum Vortragen von Löschangriffen oder für technische Hilfeleistungen eingesetzt werden. In der nachfolgenden Übersicht sind die im Erhebungszeitraum beschafften Fahrzeuge erfasst; dabei handelt es sich um Drehleitern mit maschinellem Antrieb und Korb (DLK) mit unterschiedlichen Rettungshöhen (23 m bzw. 18 m).

¹ Das LF 8/6 dient vornehmlich zur Brandbekämpfung, zum Fördern von Wasser und zur Durchführung einfacher technischer Hilfeleistungen kleineren Umfangs. Es bildet mit seiner Besatzung eine selbstständige taktische Einheit. (Schriftenreihe des Innenministeriums Feuerwehrausbildung in Schleswig-Holstein, Heft 3 Feuerwehrfahrzeuge).

Hubrettungs- fahrzeuge Typ	N/G/V ¹	Kosten (Beträge gerundet)					
		Fahrzeug ²		Beladung		Gesamt	
		€	DM	€	DM	€	DM
DLK 23/12	G	91.930	179.800	5.526	10.808	97.456	190.608
DLK 23/12	N	433.153	847.173	0	0	433.153	847.173
DLK 23/12	V	434.598	850.000	3.844	7.519	438.442	857.519
DLK 23/12	N	457.541	894.872	4.434	8.673	461.975	903.545
DLK 18/12	V	337.857	660.791	0	0	337.857	660.791
DLK 23/12	N	383.739	750.529	1.483	2.900	385.222	753.429

¹ N = Neu-, G = Gebraucht-, V = Vorführfahrzeug.

² Fahrgestell und Aufbau.

17.4.2 Feuerwehrsutckleidung

Preisunterschiede bei der Beschaffung von Feuerwehrüberjacken, die gewissen Mindestanforderungen (HuPF¹) entsprechen müssen, zeigt die folgende Übersicht. Zur besseren Vergleichbarkeit beschränken sich die Preisangaben auf die in 1999 beschafften Jacken.

Feuerwehr- überjacken	niedrigster Preis		höchster Preis		Differenz in		
	€	DM	€	DM	€	DM	%
Kreise	207	404	423	827	216	423	105
kreisfreie Städte	221	432	276	540	55	108	25

17.4.3 Funkgeräte

Technische Unterscheidungen und Ausstattungsvarianten der Funkgeräte (FuG) haben zu erheblichen Preisunterschieden geführt, wie die nachfolgende Übersicht am Beispiel der FuG im 2-m-Bandbereich ausweist.

FuG 2-m-Band 1999	niedrigster Preis		höchster Preis		Differenz in		
	€	DM	€	DM	€	DM	%
Kreise	516	1.009	1.234	2.413	718	1.404	139
kreisfreie Städte	599	1.171	1.041	2.036	442	865	74

Der Vorteil einer zentralen Beschaffung gegenüber Einzelbeschaffungen wird am Beispiel einer vom Kreisfeuerwehrverband des Kreises Dithmarschen durchgeführten Maßnahme besonders deutlich. Der Vergleich bezieht sich auf ein Fabrikat, das in Ausführung und Zubehör identisch und 1999 in insgesamt 10 Kreisen in unterschiedlichen Stückzahlen beschafft worden ist.

¹ Herstellungs- und Prüfungsbeschreibung für eine universelle Feuerwehrsutckleidung (HuPF) der Arbeitsgruppe „Feuerwehrsutckleidung“ des Ausschusses für Feuerwehrangelegenheiten des Arbeitskreises V der Innenministerkonferenz i. d. F. vom April 1997.

Funkmelde- empfänger	niedrigster Preis (Betrag gerundet)		höchster Preis (Betrag gerundet)		Differenz			
	€	DM	€	DM	€	DM ³	€	DM ⁴
Dithmarschen ¹	382	748						
Herzogtum Lauenburg ²			406	795			24	47
Nordfriesland ¹			415	812			33	64
Ostholstein	389	761	406	795	7	13	24	47
Pinneberg	410	801	413	807	28	53	31	59
Plön	401	784	445	870	19	36	63	122
Rendsburg-Eckernförde	396	775	450	880	14	27	68	132
Schleswig-Flensburg	421	824	509	996	39	76	127	248
Steinburg	411	804	416	813	29	56	34	65
Stormarn	393	768	400	783	11	20	18	35

¹ Zentrale Beschaffung auf Kreisebene.

² Zentrale Beschaffung auf Amtsebene (3 Ämter).

³ Differenz niedrigster Preis zu **382 € (748 DM)**.

⁴ Differenz höchster Preis zu **382 € (748 DM)**.

17.4.4 Tragkraftspritzen

Neben der unterschiedlichen Nutzung des Wettbewerbs führten das Gewicht, der im Fahrzeug verfügbare Stauraum und die unterschiedlichen technischen Ausführungen (z. B. mit oder ohne elektrischem Anlasser) zu den in der folgenden Übersicht dargestellten Preisdifferenzen.

Tragkraft- spritzen	niedrigster Preis		höchster Preis		Differenz in		
	€	DM	€	DM	€	DM	%
Kreise	8.157	15.953	10.269	20.085	2.112	4.132	26
kreisfreie Städte	9.009	17.620	9.709	18.990	700	1.370	8

Nach den Erkenntnissen des LRH können auch in diesem Bereich durch zentrale Beschaffungsmaßnahmen wirtschaftliche Vorteile erlangt werden. Durch eine abgestimmte Beschaffungsaktion in einem Kreis konnten Tragkraftspritzen erheblich günstiger als in anderen Kreisen beschafft werden. Die Preisersparnis betrug bei baugleichen Geräten bis zu 1.329 € (2.600 DM).

17.5 Kosteneinsparung

Die Auswertung der Fragebogen und die örtlichen Erhebungen haben deutlich gemacht, dass die Kommunen - bei etwa gleicher Zweckbestimmung der beschafften Ausrüstung - **zu sehr unterschiedlichen Preisen eingekauft** haben. Ausschlaggebend hierfür waren - neben der unzureichenden Nutzung des Wettbewerbs - die zeitlich nicht koordinierten Beschaffungsvorgänge (keine Bündelung des Bedarfs) und die Vielzahl von Sonderwünschen der freiwilligen Feuerwehren. Dadurch blieben Möglichkeiten der Standardisierung bei Feuerwehrfahrzeugen in den einzelnen Typenklassen außer Acht. Bei der Beschaffung von Fahrzeugen für den

Rettungsdienst dagegen werden Standardisierungsmöglichkeiten von kommunaler Seite bereits genutzt.

Während die unterschiedlichen Ausführungen der Fahrgestelle (z. B. Straßenversion oder Allradantrieb, Schalt- oder Automatikgetriebe) von den örtlichen Gegebenheiten und einsatztaktischen Überlegungen beeinflusst werden, sind bei der Ausgestaltung der Fahrzeugaufbauten den Wünschen der Feuerwehren praktisch keine Grenzen gesetzt. Weil jedes Löschfahrzeug einzeln angefertigt werden kann, sind mit entsprechenden Preisauflagen alle Ausstattungsvarianten möglich. Im Ergebnis kann gesagt werden, dass kaum ein Löschfahrzeug dem anderen gleicht. Diese individuellen Unterschiede spiegeln sich in den Kosten wider und führen zwangsläufig zu einem breiten Preisspektrum.

Außerdem erfolgten die Beschaffungen überwiegend **dezentral**, d. h. durch die jeweilige Gemeinde selbst. Formen der zentralen Beschaffung wurden - vereinzelt z. B. bei der Beschaffung von Schutzkleidung und bei Funkgeräten mit großem Erfolg - insgesamt gesehen jedoch in nicht nennenswertem Maße genutzt. Die zentrale Beschaffung sollte auch unter Nutzung neuerer Möglichkeiten (s. Tz. 17.7) weiterentwickelt werden.

17.6 **Einhaltung der Vergabevorschriften**

Die Beschaffungsverfahren entsprachen oft nicht den Vorschriften des Vergaberechts. Häufig wurden die für die jeweiligen Wertgrenzen **vorgeschriebenen Vergabearten nicht beachtet**; dadurch wurden die Möglichkeiten des Wettbewerbs nicht voll genutzt. Die Verstöße waren vielfach Folge fehlender Kenntnisse und Erfahrungen bei der Anwendung der Vergabevorschriften. Zuweilen waren Beschaffungsmaßnahmen auch von dem Bemühen geprägt, sie ohne großen Verwaltungsaufwand auf „rationelle Art und Weise“ - d. h. ohne das als formalistisch und umständlich angesehene Vergaberecht - durchzuführen.

17.7 **Einschaltung kompetenter Vergabestellen**

Die Einschaltung kompetenter Vergabestellen erspart den Kommunen den Aufbau einer eigenen leistungsfähigen Beschaffungsorganisation, senkt damit den eigenen Verwaltungsaufwand und könnte grundsätzlich geeignet sein, ein rechtlich einwandfreies, den Vergabevorschriften entsprechendes Verfahren zu erreichen. Infrage kommen prinzipiell Beschaffungsstellen auf Kreisebene, die KUBUS Kommunalberatung und Service GmbH - eine Einkaufs- und Servicegesellschaft kommunaler Landesverbände in Schleswig-Holstein und Mecklenburg-Vorpommern oder auch die zentrale Beschaffungsstelle der Gebäudemanagement Schleswig-Holstein (GMSH) - eine rechtsfähige Anstalt des öffentlichen Rechts.

Beschaffungsstellen auf Kreisebene hatten insgesamt gesehen bislang wenig Erfolg. Es gab lediglich Ansätze für zentrale Beschaffungen in einigen Kreisen. Eine Entwicklung zu einer Kreisbeschaffungsstelle für die kreisangehörigen Gemeinden ist zurzeit in keinem Kreis zu erkennen.

Über die Qualifikation der anderen beiden Stellen lagen während der Prüfung keine Erfahrungen vor. KUBUS weist in einem kurzen Erfahrungsbericht für das Jahr 2001 darauf hin, dass für 9 schleswig-holsteinische Kommunen 10 Feuerwehrfahrzeuge (Kosten 1.869 T€/3.655 TDM) beschafft wurden. Für 2002 wird mit einer Ausweitung der Fahrzeugbeschaffung gerechnet; eine zentrale Beschaffung von Schutzbekleidung nach HuPF ist geplant. Die GMSH hat nach eigener Darstellung zwischenzeitlich mit verschiedenen Kommunen konkret Verbindung aufgenommen und beabsichtigt, mit dem Schleswig-Holsteinischen Gemeindetag einen Mustervertrag für dessen Mitglieder zu erarbeiten.

Zurzeit können den Kommunen aus Prüfungserkenntnissen keine bestimmten zentralen Beschaffungsstellen empfohlen werden. Sie sollten jedoch auch unter maßgeblicher Mitwirkung der kommunalen Landesverbände zumindest versuchsweise erkunden, ob die KUBUS GmbH oder die GMSH eine ausreichende Leistungsfähigkeit auf dem Gebiet der zentralen Beschaffungen auch im Bereich Brandschutz entwickeln können.

Hierbei ist die Rechtsentwicklung hinsichtlich der konträren obergerichtlichen Auslegung der einschlägigen Normen des Gesetzes gegen Wettbewerbsbeschränkungen¹ zu beobachten. Die in anderen Ländern begonnene Bündelung des Feuerwehrbedarfs durch kommunale Einkaufskooperationen mit gemeinsamen Ausschreibungen zum Zwecke einer Kosteneinsparung wurde von den Gerichten unterschiedlich beurteilt². Aus Sicht des LRH wäre eine Klärung der Auslegungsfragen entweder durch höchstgerichtliche Entscheidung oder eine entsprechende Klarstellung im Rahmen einer Novellierung des GWB, ggf. infolge einer Bundesratsinitiative, i. S. der Rechtsklarheit und Rechtsvereinheitlichung wünschenswert.

¹ Gesetz gegen Wettbewerbsbeschränkungen (GWB) i. d. F. vom 26.8.1998, BGBl. I S. 2546.

² Oberlandesgericht (OLG) Düsseldorf, Urteil vom 12.5.1998 (U -Kart- 11/98): kein Verstoß gegen Wettbewerbsrecht.
 OLG Celle, Urteil vom 13.5.1998 (13 U -Kart- 260/97): koordinierte Beschaffung in größerem Ausmaß ist wegen des Verstoßes gegen das Kartellrecht grundsätzlich unzulässig.
 Landgericht Rostock, Urteil vom 9.9.1998 (3 O 349/98): kein Verstoß gegen Wettbewerbsrecht.
 OLG Koblenz, Urteil vom 5.11.1998 (U 596/98 - Kart): eine im Auftrag mehrerer Kommunen durchgeführte Ausschreibung zur Anschaffung von insgesamt 7 Löschfahrzeugen und 6 Tragkraftspritzen verstößt gegen § 1 GWB und somit gegen das Wettbewerbsrecht.
 OLG Celle, Urteil vom 31.5.2001 (13 U - Kart. - 248/98): Nachfragebündelung durch die Kommunale Wirtschafts- und Leistungsgesellschaft mbH führt zu keiner wesentlichen Wettbewerbsbeeinträchtigung, weil der Anteil nur knapp mehr als 10 % des gesamtdeutschen Marktes entspricht.

In dem aktuellen Urteil des OLG Celle ist eine positive Entwicklung für kleinere und mittlere Kommunen zu erkennen. Diese sind durch ihre geringe und unregelmäßige Beschaffungsaktivität nicht in der Lage, entsprechende Preisnachlässe wie größere Kommunen zu erzielen. Durch die Teilnahme an Sammelbeschaffungen zentraler Beschaffungsstellen können sie diesen Nachteil ausgleichen.

17.8 **Aufgabenerfüllung**

17.8.1 **Gemeinden**

Eine entscheidende Verbesserung der Beschaffungspraxis kann nur durch die Gemeinden selbst herbeigeführt werden. Sie haben das größte Interesse an einer wirtschaftlichen Organisation ihres Einkaufs. Als Träger der Feuerwehr sind sie im Rahmen der kommunalen Selbstverwaltung für die sparsame und wirtschaftliche Verwendung der Haushaltsmittel verantwortlich.

Wichtigstes Ziel ist es, vergaberechtlich einwandfreie Beschaffungsverfahren sicherzustellen und Formen der zentralen Beschaffung weiter zu entwickeln. Dabei sollten sie durch das Innenministerium, die Kreise und die kommunalen Landesverbände unterstützt werden.

17.8.2 **Kreise**

Im Rahmen ihrer Aufgaben nach § 3 BrSchG unterstützen die Kreise die Gemeinden bei der Ausstattung ihrer Feuerwehren und beraten sie in allen Angelegenheiten des Feuerwesens. Dazu zählt auch die Gewährung von **Zuweisungen für förderungsfähige Maßnahmen** der Gemeinden. Die Förder- und Beratungstätigkeit der Kreise ist in den letzten Jahren durch das Innenministerium gestärkt worden.¹

In diesem Zusammenhang haben die Kreise vielfältige Möglichkeiten, wirtschaftliche Verhaltensweisen zu unterstützen. Die örtlichen Erhebungen des LRH haben ergeben, dass sie ihre Kompetenzen in diesem Sinne grundsätzlich verstärkt wahrnehmen müssen. Zu nennen sind u. a. folgende Maßnahmen:

- Beratung über ordnungsmäßige und wirtschaftliche Beschaffung,
- Einwirken auf die Gemeinden, bei der Beschaffung der Feuerwehrfahrzeuge das Merkblatt des Innenministeriums zur Ermittlung notwendiger Feuerwehrfahrzeuge aufgrund von Risikoklassen zugrunde zu legen und auch die Ausrüstung von Nachbarfeuerwehren innerhalb

¹ Richtlinien zur Förderung des Feuerwesens (§ 31 Finanzausgleichsgesetz) vom 18.2.1998, Amtsbl. Schl.-H. S. 126.

der Gemeinde, aber auch gemeindeübergreifend aufeinander abzustimmen (Nr. 2.3.1 Förderrichtlinien),

- Festsetzung höherer Fördersätze bei zentraler Beschaffung, die einen kostengünstigeren Einkauf erwarten lässt (Nr. 3.1 Satz 1 Förderrichtlinien),
- Bestimmung von niedrigen Kostenhöchstbeträgen für Feuerwehrfahrzeuge (Fahrgestell und Aufbau), die der Förderung zugrunde gelegt werden, um das Bewusstsein der Notwendigkeit eines preisgünstigen Einkaufs zu stärken (Nr. 3.1 Satz 3 Förderrichtlinien),
- Prüfung und ausdrückliche Bestätigung der Notwendigkeit und Zweckmäßigkeit der Beschaffungsmaßnahme durch den Kreiswehrführer (für die Beurteilung ist das o. a. Merkblatt zugrunde zu legen),
- Bindung der Förderzusage an die Beachtung der Vergabevorschriften,
- Prüfen zumindest der bedeutenden Beschaffungsvorgänge, z. B. durch das Gemeindeprüfungsamt; Rücknahme der Förderzusage, wenn erhebliche Mängel festgestellt werden. Dadurch wird die Notwendigkeit eines ordnungsgemäßen Beschaffungsverfahrens wirksam betont.

Die beratenden und unterstützenden Maßnahmen der Kreise sollten auf der Grundlage von mit den Gemeinden und den Kreisfeuerwehrverbänden abgestimmten **Konzepten des Feuerwehrwesens** erfolgen. Auch vonseiten der Feuerwehr werden zunehmend Überlegungen angestellt, durch Spezialisierung bestimmter Wehren und Abstimmung der Ausrüstung erhöhten Anforderungen so zu entsprechen, dass die Ausstattung der einzelnen Feuerwehren bezahlbar bleibt, aber dennoch die notwendige Qualität gewährleistet ist.

17.8.3 Innenministerium

Ergebnisse der Prüfung des LRH hat das Innenministerium bereits in seinen **Haushaltserlass 2002** aufgenommen. Es hebt darin die Notwendigkeit hervor, vergaberechtlich einwandfreie Beschaffungsverfahren sicherzustellen und Formen der zentralen Beschaffung zu entwickeln.

Die Verwendung der Mittel aus der Feuerschutzsteuer hat das Innenministerium durch Richtlinien geregelt. Bei der nächsten Überarbeitung der Förderrichtlinien wird das Innenministerium noch besonders auf die notwendige Einhaltung des Vergaberechts hinweisen.

Der Vorschlag des LRH, die Fahrzeugbeschaffung der Gemeinden nur insoweit zu fördern, als sie nach dem Merkblatt zur Ermittlung notwendiger Feuerwehrfahrzeuge aufgrund von Risikoklassen erforderlich ist, wird zurzeit vom Innenministerium geprüft. Der LRH hält gerade vor dem Hintergrund des stark gesunkenen Aufkommens aus der Feuerschutzsteuer eine eindeutige Aussage des Innenministeriums zur **Konzentration der Förderung auf notwendige Maßnahmen** für wichtig. Dies würde vor Ort die oft schwierige, mit hoher Verantwortung verbundene Aufgabenwahrnehmung der Kreise bzw. Kreisfeuerwehrverbände und der Kreiswehrführer i. S. einer bedarfsgerechten Verwendung der Finanzmittel unterstützen.

17.9 **Stellungnahmen des Innenministeriums und der kommunalen Landesverbände**

Das **Innenministerium** sieht den Vorteil und die Bedeutung von zentralen Beschaffungsstellen mit einem großen Einzugsgebiet und der entsprechenden Akzeptanz bei den Gemeinden insbesondere bei der Beschaffung von Fahrzeugen. Es betont die Zuständigkeit der Kreise, überzogene Ausstattungen und Fehlentwicklungen zu verhindern. Um die sich verringenden Mittel für Investitionsförderungen aus der Feuerschutzsteuer gezielt für notwendige Kernmaßnahmen einsetzen zu können, werde es seine Förderrichtlinien im Jahr 2002 dahingehend überprüfen, die förderungsfähigen Maßnahmen zu begrenzen.

Der **Städteverband Schleswig-Holstein** und der **Schleswig-Holsteinische Landkreistag** weisen darauf hin, dass zentrale Beschaffungen durch die KUBUS GmbH bereits zu erheblichen Kosteneinsparungen, z. T. zu gewissen Standardisierungen von Fahrzeugen, aber auch zu Qualitätssteigerungen (z. B. durch längere Gewährleistungszeiten) geführt hätten.

Der **Schleswig-Holsteinische Gemeindetag** (SHGT) sieht in den Hinweisen und Bemerkungen des LRH wertvolle Hilfestellungen für die Gemeinden und Feuerwehren, in Anbetracht einer schwieriger werdenden Haushaltssituation sachgerecht den Brandschutz in den Gemeinden Schleswig-Holsteins zu erfüllen. Er betont, dass die Beschaffungen auch weiterhin in eigener Verantwortung der Kommunen und ihrer Feuerwehren durchgeführt werden müssten. Er teilt die Auffassung des LRH, dass bei zentraler Beschaffung auf die vorhandenen Instrumente im Land Schleswig-Holstein zurückgegriffen werden könne. Der SHGT strebe im Einvernehmen mit dem Landesfeuerwehrverband und in Kooperation mit der GMSH eine größere Standardisierung an, die letzten Endes auch dazu beitrage, wirtschaftlich vertretbare Kosten im Bereich des Brandschutzes zu haben.

18. Energieeinsparung in öffentlichen Liegenschaften (Kommunen)

Seit Ende der 80er-Jahre andauernde Bemühungen der Landesregierung, die Kommunen mit eher allgemeinen Hinweisen auf Ressourcenschonung und Klimaschutz zu deutlichen Energieeinsparungen anzuhalten, hatten keinen nachhaltigen Erfolg. Zukünftig sollte die Kostenentlastung, die ein qualifiziertes Energiemanagement dem kommunalen Haushalt erwirtschaften kann, in den Vordergrund gerückt werden. Weil Kosten mindernde Energiesparmaßnahmen natürliche Ressourcen schonen und CO₂-Emissionen reduzieren, werden mit ihnen zwangsläufig auch ökologische Vorteile erreicht.

18.1 Einführung

Das Land Schleswig-Holstein sowie größere Kommunen wie die Landeshauptstadt Kiel, die Stadt Flensburg und - bis 1991 - auch die Hansestadt Lübeck hatten bereits lange vor Etablierung mehr ökologisch orientierter Betrachtungsweisen wirksame Initiativen zur Energieeinsparung ergriffen. Auslöser und Verstärker dieser bereits vor 1980 entstandenen, mehr **kostenorientierten** Initiativen waren die erste (1973/74) und die zweite (1979/80) Ölpreiskrise.

Soweit hierzu bislang Angaben vorliegen, war dies rentierlich. D. h. die mit Energiesparmaßnahmen erzielten Kosteneinsparungen überstiegen die für das Energiemanagement erforderlichen sächlichen und personellen Aufwendungen¹. Daten zu den vom Land Schleswig-Holstein bewirtschafteten Liegenschaften weisen ab 1973 ebenfalls mindestens eine Rentierlichkeit aus. Die Auswertungen zur Rentierlichkeit reichen aber noch nicht über 1982 hinaus². Von schleswig-holsteinischen Kommunen sind dem LRH bisher nur wenige derartige Daten bekannt. Auch sie weisen bislang in die gleiche Richtung.

¹ Deutscher Städtetag, Hinweise zum kommunalen Energiemanagement, Ausgabe 6: Organisation des kommunalen Energiemanagements, November 2000.

² Die jährliche Berichterstattung zur Energiebewirtschaftung der Landesliegenschaften (ohne Angaben zu sächlichen und personellen Aufwendungen) liegen derzeit darüber hinausgehend bis einschl. 1992 vor. Nach Aussage des **Ministeriums für Finanzen und Energie** (Energieministerium) wird die Gebäudemanagement Schleswig-Holstein (GMSH) die jährliche Berichterstattung ab 2002 wieder vornehmen, vgl. Tz. 18.3.3.

18.2. Kommunales Energiemanagement

18.2.1 Zielsetzung

Das Energiemanagement ist ein wesentlicher Teil eines umfassenden ganzheitlichen Gebäudemanagements. Ziel ist es, durch Energieeinsparung ohne Komforteinbußen

- aus ökonomischer Sicht den finanziellen Gesamtaufwand für die Bereitstellung der für den Nutzer erforderlichen Energiedienstleistung zu minimieren, d. h. den kommunalen Haushalt zu entlasten und
- aus ökologischer Sicht eine Verminderung von Primärenergieeinsatz (Ressourcenschonung) und CO₂-Emissionen (Klimaschutz) zu erreichen.

Energiemanagement ist eine übergeordnete, zeitlich nicht begrenzte, mit erheblichem Koordinierungsaufwand verbundene interdisziplinäre Querschnittsaufgabe. Sie umfasst Planung, Organisation, Führung und Überwachung mit folgenden Schwerpunkten:

- Aufbau und Pflege einer Gebäudedatei,
- Energiediagnose,
- Energiecontrolling,
- Betriebsoptimierung,
- Einflussnahme auf die Gebäudenutzung und das Nutzerverhalten,
- investive Energiesparmaßnahmen,
- Mitwirkung des Energiemanagements bei Bauvorhaben und Bauunterhaltungsmaßnahmen,
- rationelle Energieerzeugung und Nutzen regenerativer Energiequellen,
- Minderung von Schadstoffemissionen,
- Energiebewirtschaftung und Vertragswesen,
- Erarbeiten von Richtlinien und Anweisungen,
- Kommunikation, Energieberichte und Öffentlichkeitsarbeit.

Es ist wünschenswert, mit einem qualifizierten Energiemanagement für kommunale Liegenschaften gegenüber der Öffentlichkeit (private Haushalte, Handel und Gewerbe, Industrie) glaubhaft Maßstäbe zu setzen, eine Vorbildstellung einzunehmen, wie dies auch die Landesregierung anstrebt¹.

Die einzelnen Aufgabenfelder und -schwerpunkte des Energiemanagements hat der LRH ausführlich in seinem Kommunalbericht 2001 vom 11.6.2001 unter Nr. 12 Energie sparende Maßnahmen in den Kommunen erläutert.

¹ Energiekonzept Schleswig-Holstein vom Januar 1992, Kapitel 5.b), Heft 13: Die neue Energiepolitik, Minister für Arbeit und Soziales, Jugend, Gesundheit und Energie des Landes Schleswig-Holstein.

18.2.2 Wesentliche Feststellungen

Der LRH hat bei 10 stichprobenhaft ausgewählten Kommunen¹ Erhebungen zum Entwicklungsstand einer systematisch angelegten kommunalen Energiebewirtschaftung bzw. eines kommunalen Energiemanagements angestellt.

Der überwiegende Teil dieser 10 Kommunen muss noch in größerem Umfang geeignete Vorkehrungen treffen, bis ein wirksames Energiemanagement eingerichtet ist bzw. bis das Energiemanagement umfassend wirksam wird und einen entsprechenden Beitrag zur Entlastung des kommunalen Haushalts leistet. Insoweit ist in den meisten Kommunen noch nicht die Erkenntnis umgesetzt worden, dass ein leistungsfähiges Energiemanagement finanziell vorteilhaft sein kann, indem die von ihm verursachten Kosten niedriger sind als die durch sein Handeln erzielten Energiekosteneinsparungen.

Eine bislang beispielhafte Umsetzung wurde beim Kreis Rendsburg-Eckernförde sowie - noch mit Abstrichen - bei den Städten Geesthacht und Neumünster vorgefunden. Auch bei der Landeshauptstadt Kiel sowie in Flensburg sind die Arbeiten weit gediehen.

Erstaunlich schwach gerüstet sind die Hansestadt Lübeck, die Stadt Itzehoe sowie die Brundtlandstadt² Bredstedt.

Wesentliche Feststellungen zur Erledigung von Aufgaben des Energiemanagements sind (s. auch **Übersicht 1**):

- Die geprüften Kommunen haben nur in wenigen Fällen **Geschäftsverteilungspläne**, in denen überhaupt die Aufgabe des Energiemanagements ausgewiesen ist. Dies gilt auch für **Stellenbeschreibungen** und **Dienstanweisungen**.
- Im Rahmen des - zumeist noch auszubauenden - **Energiecontrollings** müssen die Kommunen Energiekosten und -verbräuche gebäudebezogen und jahresweise zentral aufzeichnen, die notwendigen individuellen

¹ Bordesholm, Bredstedt, Geesthacht, Itzehoe, Schleswig, Neumünster, Flensburg, Lübeck, Kiel, Kreis Rendsburg-Eckernförde.

² Die Idee der „Brundtlandstadt“ geht zurück auf den sog. **Brundtland-Report** von 1987, den die von der norwegischen Ministerpräsidentin Gro Harlem Brundtland geleitete Weltkommission für Umwelt und Entwicklung der UNO vorlegte. Die Kernaussagen dieses Brundtland-Reports veranlassten 1990 die Energieminister Schleswig-Holsteins und Dänemarks zu einem gemeinsamen Projekt „Brundtlandstädte“ für Toflund (Dänemark) und Bredstedt. Zielsetzung war eine drastische Verminderung des Energieverbrauchs im Stadtgebiet gegenüber 1990, gestaffelt für die Jahre 1995 (- 18 %), 2000 (- 30 %) und 2010 (- 50 % !); vgl. auch Tz. 18.2.3, erster Punkt. Nach den Vorgaben des Brundtland-Reports war nicht die Einhaltung des Zeitrahmens als entscheidend anzusehen, sondern vielmehr das Ingangsetzen der notwendigen strukturellen Veränderungen auf dem politischen, dem institutionellen sowie auf dem Investitionssektor.

Bewertungen vornehmen und daraus die erforderlichen Schlussfolgerungen ziehen.

Elemente des Energiemanagements	Kommunen									
	A	B	C	D	E	F	G	H	I	K
Organisation	nein	ja	ja	ja	nein	ja	ja	nein	ja	ja
Gebäudedatei	nein	beg.	in Arbeit	ja	beg.	ja	beg.	nein	ja	ja
Energiediagnose	nein	beg.	beg.	ja	nein	ja	wenig	nein	beg.	ja
Energiecontrolling	nein	beg.	in Arbeit	ja	ja	ja	ja	nein	in Arbeit	ja
Betriebsoptimierung	nein	beg.	beg.	beg.	nein	beg.	ja	kaum	kaum	ja
Einflussnahme ¹	nein	beg.	kaum	ja	nein	kaum	ja	wenig	wenig	kaum
Investive Maßnahmen	ja	ja	ja	ja	ja	ja	ja	ja	ja	ja
Mitwirkung ²	nein	ja	gering	ja	gering	ja	ja	nein	gering	ja
Innovative Energien ³	ja	kaum	kaum	ja	nein	kaum	ja	kaum	kaum	ja
CO ₂ -Emissionen mindern	ja	ja	kaum	ja	nein	ja	ja	wenig	wenig	ja
Vertragswesen ⁴	ja	beg.	fast abg.	ja	beg.	ja	ja	nein	ja	fast abg.
Anweisungen, Richtlinien	nein	nein	nein	ja	nein	ja	nein	nein	kaum	in Arbeit
Energieberichte ⁵	nein	nein	kaum	ja	nein	kaum	nein	nein	wenig	ja

Übersicht 1

Übersicht zum Entwicklungsstand eines kommunalen Energiemanagements bei den 10 geprüften Kommunen

- ¹ auf Gebäudenutzung und Nutzerverhalten
² bei Bauvorhaben und Baumaßnahmen
³ rationelle Energieanwendung und Nutzen erneuerbarer Energien
⁴ (Energiebewirtschaftung und) Vertragswesen
⁵ sowie Öffentlichkeitsarbeit
 beg. = begonnen
 fast abg. = fast abgeschlossen

Dazu ist eine funktionsfähige **Gebäudedatei** anzulegen und zu pflegen, in die auch die Energiebedarfskennwerte der **Energiediagnose** einfließen müssen. In der Aufbauphase sollte dies bei den mittleren und größeren Kommunen zunächst bei den 10 bis 20 größten und energieintensivsten kommunalen Liegenschaften ansetzen. Denn mit einer relativ kleinen Anzahl großer Verbraucher wird ein relativ hoher Energieverbrauchsanteil erfasst. Daher können mit vergleichsweise geringem Erhebungs- und Datensicherungsaufwand zeitnah wesentliche Energieverbrauchsanteile bewertbar werden. Zudem lassen sich bei großen Energieverbrauchern am ehesten nennenswerte Einsparpotenziale finden und nutzen.

- Der LRH empfiehlt dringend, die vorhandenen Energiekosteneinsparpotenziale zu ermitteln, dafür eine geeignete Prioritätenfolge zu bestimmen und die dazu notwendigen Maßnahmen sukzessive umzusetzen.

Zur Entscheidungsfindung sollten Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen unter Einbeziehung von Folgekosten vorgenommen werden. In die **Prioritätensetzung** können der Amortisationszeitpunkt, die Investitionseffizienz bei der Primärenergieeinsparung [kWh/DM] und die Investitionseffizienz bei der CO₂-Minderung [kg CO₂/DM] einbezogen werden.

- Die bestehenden Möglichkeiten der **Betriebsoptimierung** sowie der **Einflussnahme** auf die Gebäudenutzung und das Nutzerverhalten werden bislang überwiegend nur wenig genutzt, obwohl es um vergleichsweise wenig kostenintensive Maßnahmen und Vorkehrungen geht (NO COST- oder LOW COST-Maßnahmen). Besonders diese Aufgaben sind als Daueraufgaben kontinuierlich wahrzunehmen. Andernfalls ist ein Wiederanstieg von Energieverbrauch und -kosten unausweichlich.
- Zwar führen alle geprüften Kommunen auch **investive Energiesparmaßnahmen** durch. Jedoch geschieht dies bislang nur zum kleineren Teil auf der Grundlage eines funktionsfähigen Energiecontrollings und einer daran ausgerichteten Prioritätensetzung - mithin fehlt zumeist ein geschlossenes, alle kommunalen Liegenschaften umfassendes Sanierungskonzept.
Bei jeder Gebäudereparatur bzw. -sanierung und Bauunterhaltungsmaßnahme sollte untersucht werden, ob sie sich kostenmindernd mit anstehenden Energiesparmaßnahmen verbinden lässt (Synergieeffekt).
- Die erforderliche **Mitwirkung** des Energiemanagements insbesondere in der Planungsphase von Bauvorhaben und Bauunterhaltungsmaßnahmen muss intensiviert und systematisiert werden.
- Das Instrument einer Erstattung von (regelmäßigen Jahres-) **Energieberichten** wird unter den geprüften Kommunen bislang nur vom Kreis Rendsburg-Eckernförde, mit Abstrichen auch von den Städten Geesthacht und Neumünster genutzt. Vereinzelt gibt es auch bei der Landeshauptstadt Kiel und der Stadt Bredstedt. Diese Energieberichte sind sowohl nach innen gerichtet für die Verwaltung und politische Führung der Kommune als auch nach außen gerichtet für die Nutzer und die Öffentlichkeit bestimmt.
- Von den 10 geprüften Kommunen besitzen nur 3 Kommunen einen zeitnahen und alle kommunalen Liegenschaften umfassenden Überblick über die **Energiekosten- und -verbrauchsentwicklung** (im Standard eines Energieberichts): der Kreis Rendsburg-Eckernförde sowie die Städte Neumünster und Geesthacht. Bei der Landeshauptstadt Kiel wird sich dies dann ebenfalls einstellen, wenn das im Aufbau

befindliche EDV-gestützte Gebäude- und Energiemanagementsystem funktionsfähig ist. Alle anderen Kommunen verfügen nicht oder nicht aktuell über eine Kenntnis der Verbrauchsentwicklung. Dementsprechend ungünstig sind die Voraussetzungen zu gezielten Eingriffs- und Steuerungsmöglichkeiten.

18.2.3 Einige bemerkenswerte Einzelergebnisse

Neben den Tatsachen, dass die meisten Kommunen das Energiemanagement noch nicht als finanziell vorteilhaft erkannt haben und ihre Energiebewirtschaftung überwiegend noch keine Vorbildfunktion ausfüllt, fielen u. a. folgende Feststellungen aus dem Rahmen:

- 3 der 10 geprüften Kommunen haben weit reichende Beschlüsse zur Minderung ihrer **CO₂-Emissionen** getroffen¹. Zum Zeitpunkt unserer Erhebungen war nicht erkennbar, dass die für die Zieljahre angestrebten Reduktionsraten im jeweiligen Stadtgebiet erreicht wurden (1995 und 2000) oder erreicht werden könnten (2005 bzw. 2010).
- Die Hansestadt **Lübeck verzichtet** trotz prekärer Haushaltslage seit 1992 auf die ehemals funktionsfähige **Energiebewirtschaftung** und damit u. a. auf finanzielle Einsparmöglichkeiten.
- Die Hansestadt Lübeck betreibt noch immer an 22 ihrer Schulen **Dampfheizungsanlagen** - eine Technik musealen Standards. Dies verursacht erhöhte laufende Kosten und stellt für die Schulkinder eine Verletzungsgefahr durch Verbrennungen dar.
Zum Jahresende 2001 wurde die überfällige energetische Sanierung mit einem ersten Abschnitt eingeleitet, gestützt auf ein Darlehen aus dem Kommunalen Investitionsfonds (4,83 Mio. €, 9,45 Mio. DM²) sowie eine Spende der Possehl-Stiftung (7,29 Mio. €, 14,25 Mio. DM³).
- Die **Stadt Bredstedt fällt** nach Auslaufen der Förderung als „Brundtland-Stadt“ **zurück**. Denn nach Ablauf des Jahres 1998 und Ausscheiden des - zu 2/3 von der Schleswig AG finanzierten - Energiebeauftragten findet dort praktisch keine Energiebewirtschaftung mehr statt.
- Die im Sektor öffentliche Einrichtungen der Stadt Kiel von 1990 bis 1997 überproportional angestiegenen CO₂-Emissionen sind im Wesentlichen auf die Fernwärmeversorgung zurückzuführen, die seit 1992 zu mehr als 50 % auf die Fernwärmeauskopplung aus dem Gemein-

¹ Landeshauptstadt Kiel: - 25 % bis 2005 (bezogen auf 1990),
Stadt Geesthacht: - 50 % bis 2010 (bezogen auf 1987) und
Stadt Bredstedt: - 50 % Energieeinsparung bis 2010 (bezogen auf 1990).

² Pressemitteilung der Landesregierung vom 23.11.2001.

³ Lübecker Nachrichten vom 18.12.2001.

schaftskraftwerk Kiel (GKK) gestützt wird. Dieses Kondensationskraftwerk wird mit einer relativ **niedrigen Primärenergieausnutzung** betrieben, welche durch vergleichsweise **hohe Verluste beim Fernwärmtransport** weiter verschlechtert wird.

Die Landeshauptstadt Kiel plant jetzt, frühzeitig Alternativen für einen späteren Ersatz des GKK zu entwickeln. Sie muss auch auf eine Verminderung der Fernwärmtransportverluste dringen.

- Auch **unkonventionelle Wege** können die Zielerreichung - eine wirksame Energiebewirtschaftung - stützen. So lässt z. B. der Kreis Rendsburg-Eckernförde Studenten der Universität Flensburg im Rahmen von Fachpraktika Aufgaben ausführen, welche die Energieleitstelle aus ihrem Tätigkeitsfeld benennt.
- Die **Energieagentur** Schleswig-Holstein war einer Reihe von kleineren und größeren Kommunen mit ihrem Dienstleistungsprodukt des Mobilien kommunalen Energieberaters beim Aufbau eines Energiemanagements behilflich. Die dabei erzielten Erkenntnisse und Erfahrungen eröffnen u. U. den Weg zu einer breiter angelegten Beratung schleswig-holsteinischer Kommunen.

18.3 **Schlussfolgerungen**

Die Landesregierung sollte - gemeinsam mit den kommunalen Landesverbänden - zukünftig die mögliche **Kostenentlastung** bzw. das **Erwirtschaften neuer Liquidität** durch ein leistungsfähiges Energiemanagement in den Vordergrund rücken. In diesem Zusammenhang hält der LRH folgende Initiativen für folgerichtig bzw. notwendig:

- 18.3.1 Das Innenministerium sollte sich die Einschätzung des Energieministeriums zu Eigen machen und in die jährlichen Haushaltserlasse Anforderungen an den Aufbau eines kommunalen Energiemanagements aufnehmen.

Energie- und **Innenministerium** erklären, dass seit dem Jahr 2000 regelmäßig Hinweise zu Energiethemen in den jährlichen Haushaltserlass aufgenommen wurden. Ausgehend von dieser Basis bestärkt der LRH das Energieministerium darin, einen von ihm erwogenen Beratungserlass zur Energiekostensenkung kommunaler Liegenschaften herauszugeben. Das Innenministerium wird in seinem jährlichen Haushaltserlass auf den Beratungserlass ebenso hinweisen wie auf diesen Bemerkungsbeitrag des LRH. Dies sollte zu einer Konkretisierung und Fortentwicklung der o. a. Hinweise aus den Jahren 2000 bis 2002 führen.

- 18.3.2 Die Landesregierung sieht in der Energieeinsparung eine Schlüsselfunktion für einen verantwortungsbewussten Umgang mit Energie. Daher sollte das Energieministerium seine geplante Initiative zur Ausweitung des Energiemanagements in den Kommunen, mit der bei den Kommunen ein nachhaltiges Umdenken bewirkt werden soll, tatsächlich in Angriff nehmen.

Flankierend sollte die **Landesregierung** gemeinsam bzw. in Abstimmung mit den **kommunalen Landesverbänden** geeignete Empfehlungen geben, z. B. zur regelmäßigen Berichterstattung der kommunalen Verwaltungen an ihre Gremien und ggf. auch an die Öffentlichkeit zu den erzielten **Fortschritten** und zur **Rentierlichkeit** des kommunalen Energiemanagements sowie zum Bilden und Auswerten eines **Datenpools** zu den **Energieverbrauchskennwerten** kommunaler Gebäude¹.

Einerseits müssten sich die Kommunen zur Hergabe entsprechender Berichte und Daten - auf der Grundlage einheitlich² vorzugebender Parameter - bereit erklären. Dies könnte z. B. im Rahmen einer freiwilligen Selbstverpflichtung geschehen. Andererseits müssten geeignete Voraussetzungen zur Auswertung dieser Berichte und Daten geschaffen werden. Die damit erzielten Ergebnisse sollten den beteiligten Kommunen uneingeschränkt zur Verfügung stehen und für eine offensive Öffentlichkeitsarbeit genutzt werden.

Das **Energieministerium** weist auf den dem Kommunalbericht 2001 des LRH folgenden, bereits in 2 Gesprächsrunden begonnenen Dialog zur Einführung eines Energiemanagements hin (Oktober 2001 im Energieministerium, Dezember 2001 beim Landkreistag). Im März 2002 solle eine weiterführende landesweite Informationsveranstaltung mit dem Ziel durchgeführt werden, insbesondere Bürgermeister und Kämmerer der Gemeinden zur Einrichtung eines Energiemanagements zu motivieren.

Im Übrigen begrüßt das Energieministerium die vom LRH vorgeschlagenen flankierenden Maßnahmen und will sie in den begonnenen Dialog einbringen. Dabei sieht es u. a. auch die Notwendigkeit, Finanzierungsfragen zu klären. Es müsse abgewartet werden, inwieweit es gelingt, die o. a. flankierenden Maßnahmen auch umzusetzen. Denn diese setzten im Wesentlichen die Kooperationsbereitschaft der Kommunen voraus.

- 18.3.3 Zur Umsetzung eines kommunalen Energiemanagements können auch folgende Instrumente hilfreich sein:

¹ Differenziert nach den Gebäudekategorien und -typen in Orientierung an VDI 3807 Energieverbrauchskennzahlen für Gebäude, Blatt 2, Heizenergie- und Stromverbrauchskennwerte, Juni 1998.

² Wegen der erwünschten Vergleichbarkeit muss u. a. sichergestellt werden, dass der Energieverbrauch zwecks Kennwertbildung auf vergleichbare Grundflächen bezogen wird - z. B. auf die Bruttogrundfläche gem. VDI 3807, Blatt 2.

- Nachbereitung zur Energiebewirtschaftung für die **vom Land genutzten Liegenschaften** ab 1993 sowie zu deren Rentierlichkeit ab 1983 bis heute, überführt in eine zukünftig jährliche Berichterstattung (Energieministerium und GMSH).

Das **Energieministerium** erklärt hierzu, die GMSH werde ab Ende 2002 eine jährliche Berichterstattung aufnehmen. Der LRH empfiehlt, darin auch die Frage der Rentierlichkeit der Energiebewirtschaftung zu behandeln.

- Auswertung der von der **Energieagentur** Schleswig-Holstein vorgenommenen **Beratungen** von Kommunen bei der Einführung eines Energiemanagements (Energieministerium, Ministerium für Umwelt, Natur und Forsten).

Das **Energieministerium** kündigt an, die Energieagentur werde ihr diese Auswertung im ersten Quartal 2002 vorlegen.

- Prüfen von **Fördermöglichkeiten** z. B. aus Mitteln des Kommunalen Investitionsfonds (Innenministerium).

Das **Innenministerium** stellt hierzu klar, dass aus dem Kommunalen Investitionsfonds nur Infrastrukturinvestitionen gefördert werden könnten - und nicht davon losgelöste Energiemanagementkosten. Es sieht in dem Sonderprogramm für Schulbaumaßnahmen - insbesondere Sanierungsmaßnahmen - einen wichtigen Beitrag zur Energieeinsparung im kommunalen Bereich. Dies Sonderprogramm ist mit Darlehen von jeweils 50 Mio. DM aus Mitteln des Kommunalen Investitionsfonds in den 5 Jahren von 2001 bis 2005 dotiert.

Das **Energieministerium** weist auf die Absicht des Ministeriums für Bildung, Wissenschaft, Forschung und Kultur hin, nach den Bestimmungen der novellierten Schulbaufinanzierungsrichtlinie Sanierungsmaßnahmen dann erhöht zu fördern, wenn die schulischen Liegenschaften des Zuwendungsempfängers in ein Energiemanagement einbezogen sind.

- Mittelfristig angelegte **Erfolgskontrolle**¹ der bereits vollzogenen sowie der zukünftigen Förderung zum Aufbau eines kommunalen Energiemanagements.

Das **Energieministerium** will Möglichkeiten der Erfolgskontrolle im Rahmen des o. a. Dialogs (s. Tz.18.3.2) erörtern.

Dies kann jedoch nur ergänzenden Charakter haben, weil die Erfolgskontrolle für Zuwendungsmaßnahmen nach bestehendem Haushaltsrecht zwingend ist.

¹ Erfolgskontrolle über 3 bis 5 Jahre nach Einführung eines Energiemanagements.

19. Aufsicht über den Sparkassen- und Giroverband für Schleswig-Holstein

Die Staatsaufsicht nach dem Sparkassengesetz über den Sparkassen- und Giroverband für Schleswig-Holstein, die Landesbank Schleswig-Holstein Girozentrale und die Sparkassen im Land sollte künftig zentral von einem Ministerium wahrgenommen werden. Dabei kann auch der Umfang der Tätigkeiten reduziert werden.

Im Rahmen der anstehenden Novellierung des Sparkassengesetzes sind rechtsaufsichtliche Regelungsvorbehalte kritisch zu überprüfen und zurückzuführen.

19.1 Zuständigkeiten

Das Sparkassengesetz für das Land Schleswig-Holstein¹ weist die Rechtsaufsicht über den Sparkassen- und Giroverband für Schleswig-Holstein (Verband) dem Innenministerium und dem Ministerium für Wirtschaft, Technologie und Verkehr (Wirtschaftsministerium - federführend) gemeinsam, die Aufsicht über die Landesbank Schleswig-Holstein Girozentrale (Landesbank) dem Wirtschaftsministerium und die Aufsicht über die Sparkassen im Land dem Innenministerium zu.

Der Verband ist auf Landesebene die zentrale Einheit der Sparkassenorganisation und hat u. a. die Aufgabe, gemeinsame Angelegenheiten der Sparkassen zu vertreten. Der Landesbank obliegen u. a. die Aufgaben einer Sparkassenzentralbank. Auch hat sie die Sparkassen in ihrer Aufgabenerfüllung zu unterstützen. Insofern steht sich die Aufsicht über die Einrichtungen der Sparkassenorganisation inhaltlich sehr nahe, z. T. bestehen unmittelbare fachliche Verknüpfungen, die in den nachfolgenden Bewertungen zu berücksichtigen sind.

Eine sachliche Begründung für die bundesweit ungewöhnliche gemeinsame Aufsicht über den Verband gibt es nicht. Allein der Bezug auf die Historie ist nicht überzeugend. Auch für die Trennung der Aufsicht über die Landesbank und die Sparkassen im Land sind nach den Erkenntnissen des LRH eher historisch gewachsene Strukturen als fachliche Argumente ausschlaggebend.

¹ Sparkassengesetz für das Land Schleswig-Holstein (SpkG) i. d. F. der Bekanntmachung vom 3.5.1994, GVOBl. Schl.-H. S. 231, zuletzt geändert durch die Landesverordnung über den Fortfall der Bezeichnungen Magistrat und Kreisausschuss in Gesetzen und Verordnungen des Landes vom 16.6.1998, GVOBl. Schl.-H. S. 210.

Die doppelte Vorhaltung von Sach- und Personalressourcen, einschl. der Vorhaltung von identischem Fachwissen, ist nicht zweckmäßig. Die Konzentration der Aufsicht auf eine Behörde ist angebracht. Das Innenministerium sollte entsprechende Änderungen des SpkG im Rahmen der anstehenden Novellierung anstoßen.

Wirtschaftsministerium und **Innenministerium** weisen darauf hin, dass sich die gemeinsame Aufsicht bewährt habe. Vor dem Hintergrund der anstehenden Änderungen auf dem Gebiet der Sparkassenorganisation erscheine es nicht ratsam, an der Aufsicht über den Verband, die Landesbank und die Sparkassen Änderungen vorzunehmen. Die Frage einer Änderung der Aufsichtszuständigkeiten werde sich dann stellen, wenn die Überlegungen zur Fusion der Sparkassen- und Giroverbände Schleswig-Holsteins und Niedersachsens und zur evtl. Umwandlung der Landesbank in eine Aktiengesellschaft realisiert werden würden.

Der **LRH** hat Verständnis dafür, dass in der aktuellen Situation eine Änderung der organisatorischen Zuständigkeiten nicht erfolgen soll. Er hält aber unabhängig vom Ergebnis der Fusionsbestrebungen eine Zusammenlegung der Aufsicht für zweckmäßig.

19.2 **Umfang der Staatsaufsicht**

Für Körperschaften und Anstalten des öffentlichen Rechts ist eine Staatsaufsicht in Form einer Rechtsaufsicht obligatorisch. Die Aufsichtsbehörde kann also nicht in den Gestaltungsraum und das Ermessen der Einrichtung eingreifen, soweit diese sich im Rahmen ihrer gesetzlichen bzw. satzungsgemäßen Aufgaben an die hierfür erlassenen Gesetze und Verordnungen hält.

Mit der Zuständigkeit für das SpkG hat das Innenministerium auch die Möglichkeit, durch entsprechende Initiativen Einfluss auf den Umfang der dort verankerten, ihm zugewiesenen Rechtsaufsicht zu nehmen. Während für den Verband und die Landesbank neben der Zustimmung zum Erlass der Satzung keine wesentlichen Konkretisierungen getroffen werden, unterliegen einige weitere Entscheidungen der Sparkassen der ausdrücklichen Zustimmung der Aufsichtsbehörde.

Die Landesbank und die Sparkassen unterliegen zudem strengen fachaufsichtsrechtlichen Vorschriften. So gelten die Vorschriften des Handelsgesetzbuchs¹, des Gesetzes über das Kreditwesen², der Rechnungsle-

¹ Handelsgesetzbuch vom 10.5.1897, RGBl. S. 219, BGBl. III 4100-1, zuletzt geändert durch Gesetz vom 18.1.2001, BGBl. I S. 123.

² Gesetz über das Kreditwesen (KWG) i. d. F. der Bekanntmachung vom 9.9.1998, BGBl. I S. 2766, zuletzt geändert durch Gesetz vom 21.12.2000, BGBl. I S. 1875.

gungsverordnung für Kreditinstitute¹ und eine Vielzahl weiterer Rechtsvorschriften. Die Abschlussprüfer der Prüfungsstelle des Verbands nehmen für die Sparkassen die zentralen Prüfungstätigkeiten vor. Die Fachaufsicht über die Kreditinstitute nach den Vorschriften des KWG übt das Bundesaufsichtsamt für Kreditwesen (BAKred) aus. Die Bundesbank mit ihren Hauptverwaltungen und Zweiganstalten wirkt maßgeblich an praktisch allen Bereichen der Bankenaufsicht mit. Sie unterrichtet das BAKred über bankaufsichtsrechtlich bedeutsame Fälle und unterbreitet Lösungsvorschläge. Wenn aufsichtsrechtliche Maßnahmen durch das BAKred bzw. die Bundesbank angestoßen werden, die z. B. Sparkassen in Schleswig-Holstein betreffen, wird die Rechtsaufsicht des Landes regelmäßig in Kenntnis gesetzt.

Angesichts dieser straffen fachlichen Aufsicht und den Mitteilungspflichten besteht praktisch nur noch wenig Raum für aufsichtsrechtliche Prüfungstätigkeiten der Staatsaufsicht. Inhaltlich relevante aufsichtsrechtliche Feststellungen sind auch seit Jahren nicht zu verzeichnen.

Wirtschaftsministerium und **Innenministerium** weisen auf die unterschiedlichen Aufsichtsziele der Bankenaufsicht des Bundes und der Anstaltsaufsicht der Länder hin. Während die Bundesaufsicht allgemein das Entstehen von Schäden im Kreditwesen und von Verlusten der Institutsgläubiger verhindern wolle, solle die Anstaltsaufsicht der Länder das Institut dahin gehend fördern und überwachen, dass der öffentliche Auftrag, zu dem das Institut errichtet wurde, erfüllt werden könne. Die allgemeine Bankenaufsicht und die Sparkassenaufsicht als Anstalts- oder Sonderaufsicht würden demnach grundsätzlich unabhängig voneinander ausgeübt werden.

Der Hinweis auf die unterschiedlichen Aufsichtsziele berücksichtigt nach Auffassung des **LRH** nicht den tatsächlichen Umfang der fachaufsichtsrechtlichen Aktivitäten, die in ihrer Breite und Intensität auch wesentliche Felder der Anstaltsaufsicht abdecken. So deckt z. B. die Prüfungsstelle des Verbands im Rahmen ihrer pflichtgemäßen Prüfungen sowohl die Einhaltung der Ziele der Bundesaufsicht als auch die Einhaltung von Satzungsvorschriften ab². Sie hat im Jahresabschlussbericht ausführlich hierüber zu berichten³. Zusätzlich hat sie die Aufsichtsbehörde über sämtli-

¹ Verordnung über die Rechnungslegung der Kreditinstitute und Finanzdienstleistungsinstitute (Kreditinstituts-Rechnungslegungsverordnung - RechKredV) i. d. F. der Bekanntmachung vom 11.12.1998, BGBl. I S 3658, BGBl. III 4142-1, zuletzt geändert durch Mietrechtsreformgesetz vom 19.6.2001, BGBl. I S. 1149, 1174.

² In den Satzungen wird u. a. der öffentliche Auftrag der Sparkassen konkretisiert.

³ Fragenkatalog zur Prüfung der Ordnungsmäßigkeit der Geschäftsführung und der wirtschaftlichen Verhältnisse nach § 53 HGrG, Institut der Wirtschaftsprüfer - Prüfungsstandards 720 vom Frühjahr 2000.

che Vorgänge von besonderer Bedeutung zu unterrichten¹. Die Aktivitäten der Fachressorts haben dem Rechnung zu tragen und können reduziert werden. Das gilt umso mehr, als zunehmend die öffentlich-rechtlichen Kreditinstitute den gleichen Wettbewerbsbedingungen wie private Banken unterliegen werden.

19.3 **Wahrnehmung der Rechtsaufsicht über den Verband**

Innenministerium und Wirtschaftsministerium begleiten im Rahmen ihrer Aufsicht den Verband insbesondere dadurch, dass sie regelmäßig gemeinsam an den Sitzungen des Vorstandsvorstands und der Verbandsversammlung teilnehmen. Kritische Anmerkungen sind selten, waren allerdings aus Sicht des LRH auch nicht erforderlich.

Wesentliche schriftliche Einwände der Aufsicht wurden nach den Erkenntnissen des LRH in den letzten Jahren nicht gemacht. Weder in den Sitzungen der Verbandsorgane, noch im Rahmen interner Betrachtungen hat die Rechtsaufsicht zu inhaltlich wesentlichen Sachthemen erkennbar eigene Positionen bezogen. Dies mag überwiegend darin begründet sein, dass Themen in den Gremien zu behandeln waren, die keine rechtsaufsichtlichen Probleme zum Inhalt hatten. Eine deutliche Konzentration auf wesentliche aufsichtsrechtliche Aspekte ist sinnvoll, zumal dem Land finanzielle Belastungen aus dem Verband nicht erwachsen.

Nach Auffassung von **Wirtschaftsministerium** und **Innenministerium** zeigt die Tatsache, dass wesentliche schriftliche Einwände der Aufsicht in den letzten Jahren nicht erforderlich waren, die Effektivität ihrer Aufsicht. Diese werde insbesondere auch durch die regelmäßige Teilnahme an den Vorstandssitzungen des Verbands (ca. 5 Sitzungen pro Jahr) erreicht. Zudem erlangten die Aufsichtsbehörden dadurch wichtige Erkenntnisse für die Aufsicht über die Landesbank und die Sparkassen sowie für die Grundsatzfragen des Sparkassenrechts und das Bank- und Kreditwesen insgesamt. Die rechtsaufsichtlichen Tätigkeiten über den Verband hätten nur einen sehr geringen zeitlichen Umfang.

Der **LRH** stellt fest, dass auch der Verband den umfassenden Pflichtdarstellungen in den Jahresabschlussberichten unterliegt, die mögliche Rechtsverstöße des Verbands erkennen lassen. Daneben bleibt es der Aufsicht unbenommen, mit dem Verband Regelungen über ergänzende Informationen zu treffen. Es steht im Ermessen der Rechtsaufsicht den Umfang ihres Tätigwerdens je nach Falllage zu bestimmen. Eine zu intensive "Mitarbeit" erhöht allerdings die Gefahr einer starken Einbindung in

¹ Vgl. Runderlass des Innenministeriums vom 20.4.1998, Amtsbl. Schl.-H. S. 295.

die Entscheidungen der Verbandsgremien, die die Unabhängigkeit des Aufsichtsorgans berühren könnte.

19.4 Fortentwicklung des Sparkassengesetzes

Neben der Aufsicht über den Verband und die Sparkassen ist das Innenministerium auch für die Fortentwicklung des SpkG zuständig. Anstöße für wesentliche Veränderungen, z. B. Anpassungen an Rechtsnormen bzw. Gestaltung von Rahmenbedingungen, gingen allerdings überwiegend von der Sparkassenorganisation selbst und nicht vom Innenministerium aus, soweit nicht Dritte, wie Bundesgesetzgeber oder EU-Kommission, Auslöser waren.

Das SpkG sieht eine Reihe von Genehmigungsvorbehalten für die Sparkassen vor, die angesichts veränderter Rahmenbedingungen in der gesamten Kreditwirtschaft auf den Prüfstand zu stellen sind. So erscheint die Genehmigung zur Eröffnung von Zweigstellen aufgrund der wirtschaftlichen Zwänge, denen die Sparkassen im Wettbewerb unterliegen, nicht mehr zeitgerecht. Ein Widerspruchsrecht gegen die Bestellung des Vorstands einer Sparkasse ist angesichts der weiter gehenden Rechte des BAKred nicht begründet. Es gilt als gesichertes Erkenntnis, dass größere Institute betriebswirtschaftlich sinnvoll sind. Insofern ist die Genehmigung von Fusionen ein entbehrlicher formaler Akt. Allerdings ist einzuräumen, dass Fusionen i. d. R. öffentlich-rechtlicher Anstalten besonderer verwaltungsrechtlicher Anforderungen bedürfen und insofern auch Nachteile dieser Rechtsform offen legen.

Der LRH hält es für erforderlich, die Regelungsvorbehalte im SpkG im Hinblick auf die Rahmenbedingungen im Wettbewerb kritisch zu überprüfen.

Das **Innenministerium** weist darauf hin, dass insbesondere durch die Neufassungen der Mustersatzungen in den Jahren 1996 und 1998 zahlreiche Genehmigungen entbehrlich geworden seien. Das Innenministerium habe somit schon eine Vielzahl von Genehmigungserfordernissen im Hinblick auf die veränderten Rahmenbedingungen überprüft und abgeschafft. Ausweislich der Begründung zur anstehenden Gesetzesänderung des SpkG sollten evtl. weitere Folgerungen aufgrund der geänderten Haftungsbedingungen für die Rechtsgrundlagen der Sparkassen und Landesbanken einer späteren Änderung des SpkG vorbehalten bleiben. Dies sei auch vor dem Hintergrund zu sehen, dass die anstehende Änderung des SpkG im Hinblick auf die Brüsseler Verständigung unter zeitlichen Restriktionen stehe. Unabhängig davon habe das Innenministerium das Gespräch mit der Arbeitsgemeinschaft der kommunalen Landesverbände und dem Verband hierzu bereits vor einiger Zeit aufgenommen. Dabei hätten sich die

kommunalen Landesverbände für die Beibehaltung der öffentlich-rechtlichen Rechtsform für die Sparkassen in kommunaler Trägerschaft ausgesprochen. Der Verband habe darauf hingewiesen, dass hierzu der interne Meinungsbildungsprozess noch nicht abgeschlossen sei.

Der **LRH** bewertet die bisherigen Änderungen als überwiegend begleitende Maßnahmen zur Anpassung an gesetzliche Vorgaben oder als Nachvollziehen von Entwicklungen¹. Vor dem Hintergrund des Umbruchs im Bereich der öffentlich-rechtlichen Banken und der schwierigen betriebswirtschaftlichen Situation der Sparkassen ist es notwendig, nicht nur über Regelungsvorbehalte sondern auch über flexible Gestaltungsformen nachzudenken. Insoweit würde der LRH eine zeitnahe Fortentwicklung des Sparkassenrechts begrüßen.

¹ Z. B. Anhebung der Blankokreditgrenze, Aufhebung von Beschränkungen bei der Ausgabe von Schuldverschreibungen, Verzicht auf Zustimmung des Verwaltungsrats bei der Aufnahme von bestimmten langfristigen Darlehen, Aufhebung des Hinweises auf Schulsparen als satzungsmäßige Aufgabe.

Ministerium für Finanzen und Energie

20. Personalplanung und Personaleinsatz in der Steuerverwaltung

Das bisherige Verfahren zur Personalbedarfsermittlung und Personalsollzuweisung ist als Grundlage für eine zukunftsorientierte Personalplanung nur bedingt geeignet. Es sollte grundlegend überdacht werden.

Die Steuerverwaltung hat in den vergangenen Jahren zu wenig Nachwuchskräfte eingestellt. So konnten die Finanzämter nicht mehr entsprechend ihrem Bedarf und gleichmäßig mit Personal ausgestattet werden. Um zumindest den Ersatzbedarf zu decken, muss die Zahl der Nachwuchskräfte in den nächsten Jahren deutlich erhöht werden.

20.1 Vorbemerkung

Mit der **Personalplanung** werden zukünftige personelle Entscheidungen bzw. Ziele und Maßnahmen im Rahmen des Personalmanagements systematisch und gedanklich vorweggenommen, um Fehlentscheidungen weitestgehend zu reduzieren.¹

Die **Personaleinsatzplanung** hat das Ziel, die vorhandenen Mitarbeiter den vorgegebenen Aufgabenbereichen quantitativ, qualitativ, zeitlich und örtlich so zuzuordnen, dass die Aufgaben termin- und qualitätsgerecht durchgeführt werden können.²

Personalplanung und Personaleinsatzplanung in der Steuerverwaltung müssen sich an den Grundsätzen der Gesetzmäßigkeit und Gleichmäßigkeit der Besteuerung orientieren.

20.2 Prüfungsanlass und Prüfungsablauf

Der LRH ist bei seinen Prüfungen in der Steuerverwaltung immer wieder auf z. T. gravierende Vollzugsdefizite gestoßen.³ Seinen Anregungen zur

¹ Schär, Personalmanagement Teil II, Die Personalvertretung 2001, S. 242 (244).

² Hentze, Personalwirtschaftslehre 1, 6. Auflage 1994, S. 389.

³ Es wird beispielhaft verwiesen auf die Feststellungen zur Anpassung von Vorauszahlungen bei der Einkommen- und Körperschaftsteuer, Bemerkungen 2001 des LRH, Nr. 18, S. 143 ff., die Feststellungen zur Bearbeitung der Umsatzsteuerfälle, Bemerkungen 2000 des LRH, Nr. 16, S. 166 ff. und die Feststellungen zur Haftungsbearbeitung, Bemerkungen 1997 des LRH, Nr. 16, S. 114 ff.

Qualitätsverbesserung, die auch personelle Auswirkungen haben, ist die Steuerverwaltung weitgehend nachgekommen.

In den letzten Jahren haben sich die Rahmenbedingungen, unter denen auch die Steuerverwaltung ihre Aufgaben zu erledigen hat, gewandelt. Der LRH ist bei seiner Prüfung u. a. der Frage nachgegangen, wie die Steuerverwaltung ihren gesetzlichen Auftrag, Steuereinnahmen zeitnah und gleichmäßig zu erheben, mit neuen Vorgaben wie Budgetierung und Deckelung der Personalausgaben oder Umsetzung des Personalentwicklungskonzepts der Landesregierung in Einklang bringt. Er hat sowohl im schriftlichen Verfahren als auch mit örtlichen Erhebungen im Ministerium für Finanzen und Energie (Finanzministerium), in der Oberfinanzdirektion Kiel (OFD) und in 3 Finanzämtern ermittelt, wie die Steuerverwaltung angesichts der bestehenden finanziellen Restriktionen ihre Personalplanung durchführt und das Personal einsetzt.

20.3 **Organisation der Personalaufgaben in der schleswig-holsteinischen Steuerverwaltung**

Alle Hierarchieebenen der Steuerverwaltung¹ sind mit Personalaufgaben befasst. In Finanzministerium und OFD ist für das Personal-Soll das Organisationsreferat und für das Personal-Ist das Personalreferat zuständig.

Die OFD ermittelt im Auftrag des Finanzministeriums in einem zeitlichen Abstand von 3 bis 4 Jahren den Personalbedarf der Finanzämter, zuletzt auf den Stichtag 1.1.2000. Zwischen diesen alle Arbeitsbereiche umfassenden Berechnungen werden die Werte für einzelne Bereiche bei besonderem Bedarf fortgeschrieben. Die Ergebnisse aller Berechnungen fließen in die Anmeldungen zum Personalhaushalt ein, dienen als Planungsgrundlage für die Einstellung von Nachwuchskräften und sind Basis der Personaleinsatzsteuerung in den Finanzämtern. Diese obliegt neben der OFD den Vorsteherinnen und Vorstehern der Finanzämter.

20.4 **Ermittlung des Personalbedarfs**

20.4.1 **Personalbedarfsberechnung und Personalsollzuweisung**

Der Personalbedarf für die **Finanzämter** in Schleswig-Holstein wird auf der Grundlage bundeseinheitlicher Berechnungsmuster² ermittelt. Der errechnete Bedarf wird auf die Zahl der im Haushaltsplan ausgewiesenen Planstellen und Stellen durch die Anwendung sog. Fehlbedarfsfaktoren gekürzt und danach den Finanzämtern zugewiesen.

¹ Finanzministerium, OFD, Finanzämter.

² Diese wurden teils unverändert und teils modifiziert angewendet. Darüber hinaus wurden einige Bundesmuster durch landesspezifische Muster ersetzt.

Der LRH hat den gesamten Verfahrensablauf betrachtet und ist hierbei auf u. a. folgende Problembereiche gestoßen:

- Den Bundes- und Landesmustern liegen meist keine aktuellen Organisationsuntersuchungen und Zeitaufschreibungen zugrunde. Sie können deshalb den für die Arbeitsabläufe benötigten Zeit- und Personalbedarf nur unzureichend abbilden.
- In einzelnen Arbeitsbereichen bildete für die Personalbedarfsberechnung das vorhandene Ist den Maßstab für das Soll. Der sich rechnerisch ergebende Bedarf war hierdurch nicht mehr deutlich.
- Für andere Arbeitsbereiche wurden feste Zuweisungswerte vorgegeben, die sich daraus für den Verwaltungsvollzug ergebenden Folgen jedoch nicht aufgezeigt.
- Der Personalbedarf wird auf einen zurückliegenden Stichtag ermittelt und den Finanzämtern zu einem danach liegenden Zeitpunkt zugewiesen. Die Sollzuweisung ist somit bereits im Zeitpunkt ihres In-Kraft-Tretens nicht mehr aktuell.
- Die für eine vorausschauende Personalplanung notwendige Differenzierung des Bedarfs nach Laufbahngruppen sowie nach Beamten und Angestellten können der Personalbedarfsberechnung nur eingeschränkt entnommen werden.

Der LRH hält es für erforderlich, das gesamte Verfahren der Personalbedarfsermittlung und Personalsollzuweisung grundlegend zu überdenken und hierbei insbesondere folgende Punkte zu berücksichtigen:

- Die Planung sollte zukunftsorientiert durchgeführt werden.
- Das hierzu angewendete Verfahren sollte sowohl gegenüber den Finanzämtern als auch gegenüber dem Haushaltsgesetzgeber transparent sein.
- Die Berechnungsgrundlagen sollten regelmäßig durch repräsentative Untersuchungen der Arbeitsabläufe auf Aktualität überprüft werden.
- Erkenntnisse aus dem geplanten Controllingverfahren sollten für die Ermittlung des für eine Aufgabe jeweils benötigten Zeitaufwands mit herangezogen werden. Insbesondere die Arbeitsqualität ist mit einzu beziehen.
- Der Fehlbedarfsfaktor sollte zunächst einheitlich auf alle Arbeitsgebiete angewendet werden. Bei der hiervon abweichenden anschließenden Zuweisung für einzelne Arbeitsbereiche sollten die damit gesetzten

Prioritäten genauso gezeigt werden wie die Folgen für die Aufgabenerledigung in anderen Arbeitsbereichen der Finanzämter.

- Die Personalbedarfsberechnung sollte Aussagen über den Bedarf an Bediensteten des höheren, gehobenen und mittleren Dienstes sowie an Beamten und Angestellten treffen.

Für die **OFD** wurde bislang das bisherige Soll ohne eine analytische Berechnungsmethode fortlaufend bedarfsabhängig fortgeschrieben. Zukünftig sollte auch deren Personalbedarf unter Berücksichtigung der von der OFD wahrzunehmenden, zuvor analysierten Aufgaben einer methodisch fundierten Berechnung unterworfen werden, die sich an messbaren Kriterien orientiert. Dies gilt unabhängig davon, in welcher Organisationsform diese Aufgaben letztlich wahrgenommen werden.

Das bisherige Verfahren der Personalbedarfsberechnung und mehr noch der Personalsollzuweisung vermittelt nach außen den nach Überzeugung des LRH unzutreffenden Eindruck, die Zahl der im Einzelplan 0505 veranschlagten Haushaltsstellen entspreche dem tatsächlichen Bedarf. Mit dem vorgeschlagenen überarbeiteten Verfahren zur Personalbedarfsberechnung und Personalsollzuweisung wird der erforderliche Personalbedarf zukünftig der Höhe nach sichtbar.

Das **Finanzministerium** hat die Vorschläge des LRH zur Personalbedarfsberechnung aufgenommen und wird entsprechende Optimierungsmöglichkeiten prüfen. Es wird auch veranlassen, dass die Vorschläge des LRH an die auf Bund-/Länderebene bestehende Arbeitsgruppe „Personalbemessung“ der Steuerverwaltungen der Länder weitergegeben und dort erörtert werden.

20.4.2 **Personalkonzept 2010**

Die bisherige Personalbedarfsberechnung bildet den zukünftigen Personalbedarf nicht ab. Damit fehlt eine wesentliche Grundlage für eine zukunftsorientierte Personal- und insbesondere Nachwuchskräfteplanung.

Der LRH begrüßt daher, dass die Steuerverwaltung einen wichtigen Schritt in Richtung auf eine zukunftsorientierte Personalplanung getan hat, indem die OFD für den Zeitraum 2001 bis 2010 konkret absehbare, vermutete und mögliche Veränderungen auf rechtlichem, organisatorischem und automationstechnischem Gebiet auf ihre personellen Auswirkungen eingeschätzt und in eine erwartete Gesamtpersonalentwicklung einbezogen hat (Personalkonzept 2010).

Ausgangsbasis für das Personalkonzept 2010 war das zum 1.5.2001 zugewiesene, nicht aber das auf den 1.1.2000 rechnerisch ermittelte Soll. Der dort ausgewiesene Personalfehlbedarf von 545 Stellen wurde bewusst ausgeblendet. Begründet wurde dies damit, dass sich diese Fehlstellen vornehmlich in der Bearbeitungsqualität niederschlagen. Aus Sicht des LRH werden dadurch jedoch Qualitätsdefizite in Kauf genommen, was auch mit Blick auf den Grundsatz der Gleichmäßigkeit der Besteuerung und das Gebot der rechtzeitigen und vollständigen Einnahmeerhebung bedenklich ist.

Nach der Sollprognose des Personalkonzepts 2010 benötigt die Steuerverwaltung bis zum Jahre 2003 295 zusätzliche Kräfte. Dieser Arbeitskräftebedarf erhöht sich noch um die am 1.5.2001 nicht besetzten 272 Stellen¹ auf insgesamt 567 Personen. Aussagen dazu, wie dieser Arbeitskräftebedarf gedeckt werden soll, enthält das Personalkonzept 2010 nicht. Auf dem Arbeitsmarkt kann das erforderliche qualifizierte Personal nicht gewonnen werden. Der LRH schlägt deshalb vor, Teilzeitbeschäftigungen aufzustocken, Beurlaubungen abzubauen, Angestellte zu qualifizieren sowie Steuerbeamte aus Arbeitsbereichen, in denen eine steuerliche Ausbildung nicht zwingend notwendig ist, in die steuerliche Rechtsanwendung umzusetzen.

Darüber hinaus hält es der LRH für geboten, den bereits jetzt unzweifelhaft bestehenden Personalfehlbedarf sukzessive auf ein vertretbares Maß zurückzuführen und die Zahl der einzustellenden Nachwuchskräfte spürbar zu erhöhen und zu verstetigen.

20.5 **Sonstige Personalkonzepte**

Mit fortschreitender Automationsunterstützung und vermehrt eingesetzten dialogorientierten Verfahren wie VERBIS² ändert sich die Arbeitswelt in den Finanzämtern und steigen die Anforderungen an die Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter. Beispielsweise im Veranlagungsbereich entwickeln sich mit der Einführung von VERBIS die Aufgabeninhalte weg von den veranlagungsbegleitenden Tätigkeiten hin zur Rechtsanwendung. Dies hat zur Folge, dass die Zahl der erforderlichen qualifizierten Steuerfachkräfte steigt und die Zahl der benötigten Assistenzkräfte sinkt. Außerdem vermindert sich hierdurch wie auch infolge neuer Verfahren wie ELSTER³ das von der Datenerfassung zu erledigende Arbeitsvolumen erheblich.

¹ Folge der restriktiven Einstellungspolitik der vergangenen Jahre; von 1996 bis 2000 wurden im Durchschnitt lediglich 39 % (gehobener Dienst) bzw. 51 % (mittlerer Dienst) des von der OFD angemeldeten Bedarfs, der zudem noch unter dem ermittelten Bedarf lag, eingestellt.

² Veranlagung am Bildschirm.

³ Elektronische Steuererklärung.

Die erwarteten personellen Auswirkungen dieser Veränderungen hat die OFD in dem Personalgesamtkonzept, das aus dem Datenverarbeitungs-Gesamtkonzept und dem Datenerfassungskonzept entwickelt wurde, umfassend dargelegt. Diese sind in die nachfolgenden Personalbedarfsberechnungen eingeflossen. Das wegen des rückläufigen Arbeitsvolumens in der Datenerfassung ausgearbeitete Datenerfassungskonzept der OFD enthält zudem begrüßenswerte Elemente eines Personalfreisetzungskonzepts, das von der erstmals im Jahr 2000 durchgeführten Qualifizierungsfortbildung für Angestellte sinnvoll begleitet wird.

Diese Konzepte waren und sind unverzichtbare Grundlage für die Personalbedarfsplanung, die Personaleinsatzplanung und die Personalbewirtschaftung. Allerdings ist den Planungen und Konzepten der Verwaltung nicht Rechnung getragen worden. Die notwendigen haushaltsmäßigen Folgerungen wurden nicht gezogen. Nachwuchskräfte wurden wegen der Haushaltslage nicht der Planung und dem Bedarf entsprechend eingestellt.¹ Dies hat zwar kurzfristig zu Einsparungen geführt, schafft mittelfristig aber erhebliche Probleme, den unabweisbaren Personalbedarf zu decken.

20.6 **Steuerung des Personaleinsatzes**

Grundlage für die Ist-Besetzung der Finanzämter ist das ihnen durch die OFD zugewiesene Personal-Soll. Im Interesse einer gleichmäßigen Besteuerung hat die OFD auch darauf zu achten, dass die Finanzämter die ihnen für die einzelnen Arbeitsbereiche zugewiesenen Stellen dann auch möglichst gleichmäßig besetzen.

Die Ist-Besetzung der Finanzämter weist jedoch sowohl insgesamt als auch bezogen auf die einzelnen Arbeitsgebiete Unterschiede auf, die unter dem Gesichtspunkt der Gleichmäßigkeit der Besteuerung problematisch sind. An den Stichtagen 1.1.1998 bis 1.1.2001 waren die Finanzämter im Durchschnitt zwischen 4 % und 5 % unter dem zugewiesenen Soll besetzt. Die Spannweite allerdings bewegt sich zwischen 87 % und 102 %. In einzelnen Arbeitsbereichen war der Unterschied z. T. noch wesentlich größer.

Die Verteilung des Personals vor Ort obliegt zwar den Finanzämtern. Das entbindet die OFD aber nicht von ihrer Pflicht, sich erhebliche Abweichungen erläutern zu lassen und ihnen ggf. entgegenzusteuern. Wie der LRH festgestellt hat, waren z. B. bei den Sachgebietsleitern außergewöhnliche Belastungsunterschiede zu verzeichnen, die nicht nur die persönliche Leistungsfähigkeit, sondern auch qualitative Elemente der Aufgabenerledigung berühren.

¹ Hinweis auf Tz. 20.4.2 und FN 1.

Die OFD steuert die Ist-Besetzung der Finanzämter hauptsächlich einmal im Jahr, wenn die Nachwuchskräfte verteilt und in diesem Zusammenhang Versetzungsanträge entschieden werden. Ansonsten ist sie nach eigener Aussage durch die Ausschreibung freier Stellen und das geltende Mitbestimmungsrecht in ihren Steuerungsmöglichkeiten eingeschränkt. Damit können aus Sicht des LRH die auffälligen Unterschiede zwischen den einzelnen Finanzämtern jedoch nicht allein erklärt werden, denn Ausschreibungen sind nur in dem Segment der Funktionsstellen des gehobenen und mittleren Dienstes erforderlich und Versetzungen aus dienstlichen Gründen auch gegen den Willen der Beschäftigten zulässig.

Der LRH führt die festgestellten Unterschiede auch darauf zurück, dass die OFD die ihr im Personalbereich und den steuerlichen Fachreferaten zur Verfügung stehenden Informationsquellen und Statistiken nicht in dem gebotenen Umfang genutzt und vernetzt und deshalb der z. T. absehbaren Entwicklung nicht energisch genug entgegengesteuert hat.

Da die Steuerung des Personaleinsatzes durch die OFD in den vergangenen Jahren nicht zu einer gleichmäßigen personellen Ausstattung der Finanzämter geführt hat, sollte nach Auffassung des LRH erwogen werden,

- Nachwuchskräfte des gehobenen und des mittleren Dienstes verstärkt nach dem ortsbezogenen Bedarf und nicht wie in der Vergangenheit nach Kapazität des jeweiligen Ausbildungsamts einzustellen,
- stark unterbesetzte Ämter z. B. dadurch zu unterstützen, dass besser besetzte Ämter für diese Auftragsprüfungen oder Veranlagungen durchführen,
- Anreize zum Wechsel in die personell besonders unterbesetzten Finanzämter, z. B. mit besseren Beförderungs- und Aufstiegsmöglichkeiten, zu schaffen. Soweit hierfür eine größere Personalverantwortung der Finanzämter Voraussetzung ist, bestehen dagegen aus Sicht des LRH keine Bedenken. Es darf jedoch nicht übersehen werden, dass dann die Steuerungsverantwortung der zuständigen Aufsichtsbehörde steigt.

In seiner Stellungnahme betont das **Finanzministerium**, dem Vorschlag des LRH folgen zu wollen, Nachwuchskräfte des gehobenen und mittleren Dienstes nach dem ortsbezogenen Bedarf einzustellen. Bereits jetzt werde die Ausbildung schwerpunktmäßig bei den Finanzämtern angesiedelt, bei denen der höchste Nachwuchsbedarf bestehe. Auch sollen, wie schon bisher in Einzelfällen, stark unterbesetzte Finanzämter durch Auftragsprüfungen unterstützt werden.

Das Finanzministerium sieht die Ursache für die ungleichmäßige Ist-Besetzung der Finanzämter weniger in mangelnder Transparenz oder unzureichender Nutzung von Informationsquellen, sondern in den eingeschränkten Steuerungsmöglichkeiten. Diese Situation dürfte sich nach dessen Einschätzung durch die zu erwartenden höheren Nachwuchszahlen verbessern.

Der **LRH** begrüßt, dass die restriktive Einstellungspolitik der letzten Jahre gelockert werden soll, was auch aus seiner Sicht zu verbesserten Steuerungsmöglichkeiten führen dürfte. Dies darf aber nicht den Blick dafür verstellen, dass bestehende Defizite mit Personalzuwachs allein nicht zu beheben sind.

Nach Auffassung des LRH sind auch Information und Transparenz wesentliche Voraussetzungen für eine erfolgreiche Personalpolitik. Die Finanzämter sollten deshalb zukünftig über die Ist-Besetzung in den jeweils anderen Finanzämtern umfassend unterrichtet werden. Zusammen mit einem transparenten Verfahren zur Verteilung der Nachwuchskräfte und den in diesem Zuge durchzuführenden Versetzungen wird dies, davon ist der LRH überzeugt, zu einer höheren Akzeptanz und Nachvollziehbarkeit von personellen Entscheidungen in Richtung auf eine gleichmäßige Besetzung der Finanzämter beitragen.

21. Privat finanzierte Bauvorhaben

Die Landesregierung favorisierte in einer Reihe von Fällen Angebote privater Investoren, nicht weil sie wirtschaftlicher als andere Lösungen waren, sondern weil Haushaltsmittel fehlten.

Generelle Aussagen, ob privat finanzierte Bauvorhaben oder klassische Eigenbauten wirtschaftlicher sind, sind nicht möglich. Entscheidend sind die bei einem Vorhaben jeweils vorhandenen konkreten Umstände.

Investorenverträge sind auszuschreiben, und zwar als Parallelausschreibung, um so am Markt ermittelte Kosten für den Eigenbau als Vergleich zugrunde legen zu können. In der Vergangenheit wurden lediglich geschätzte Eigenbaukosten in die Vergleichsrechnung eingebracht. Weil diese zu hoch geschätzt wurden, fiel z. B. das Ergebnis der Wirtschaftlichkeitsprüfung beim Erweiterungsbau der Verwaltungsfachhochschule in Altenholz zugunsten des Mietkaufs aus.

Die Realisierung der Universitätsbibliothek Kiel als Investorenbau erwies sich als außerordentlich langwierig und - nicht zuletzt aufgrund der Vorgaben des Bundes im Hinblick auf das Hochschulbauförderungsgesetz - schwierig. Auf die günstigeren Angebote zum Bau und zur Finanzierung der Universitätsbibliothek konnte der Zuschlag nicht erteilt werden, weil es sich bei diesen Angeboten um Leasingverträge handelte, die eine Kofinanzierung nach dem Hochschulbauförderungsgesetz nicht erlaubt hätten.

Die Art und Weise, wie die Universitätsbibliothek ausgeschrieben wurde, führte dazu, dass die Investoren nahezu zwangsläufig den ursprünglichen Architektenentwurf in seinen wesentlichen Grundzügen übernehmen mussten. Dieser Entwurf missachtete konsequent energetische Aspekte und führt zu hohen Folgekosten bei der Betriebstechnik, insbesondere bei Beleuchtung und Raumtemperaturregelung.

21.1 Umfang der Prüfung

Der LRH hat bei Hochbaumaßnahmen des Landes untersucht, ob die jeweils gewählte Art der Finanzierung im Vergleich zum klassischen Eigenbau wirtschaftlich ist und zur (langfristigen) Entlastung des Haushalts beitragen kann.

21.2 Durchführung und Finanzierung von Hochbaumaßnahmen

Raumbedarf kann auf unterschiedliche Weise gedeckt werden:

- **Eigenbau:** Das Land plant, baut und finanziert die Baumaßnahme durch Veranschlagung der Baukosten im Landeshaushalt. Mit In-Kraft-Treten des Gesetzes über die Errichtung der Gebäudemanagement Schleswig-Holstein¹ kann Eigenbau allerdings nur noch dort stattfinden, wo die GMSH den Raumbedarf nicht deckt, also im Wesentlichen im Hochschulbau und bei den Justizvollzugsanstalten. Gem. § 3 Abs. 4 GMSH-G deckt das Land nunmehr seinen Raumbedarf **durch Anmietung und Anpachtung zu marktüblichen Bedingungen.**
- **Leasing:** Ein privater Investor (= Leasinggeber) erstellt und finanziert ein Gebäude, das dem Land (= Leasingnehmer) für eine feste Grundmietzeit überlassen wird. Nach Ablauf der Grundmietzeit kann der Leasingnehmer das Gebäude zu einem vertraglich vorher bereits vereinbarten festen oder berechenbaren Kaufpreis erwerben. Als einziges Leasingvorhaben hat der LRH das **Finanzamt Pinneberg** geprüft.
- **Mietkauf:** Ist der Kaufpreis geringer als der unter Anwendung der linearen Abschreibung ermittelte Buchwert des Gebäudes am Ende der Grundmietzeit, handelt es sich im steuerrechtlichen Sinne nicht um Leasing², sondern um Mietkauf. Wie beim Leasing erhält der Mieter das Recht, das Gebäude innerhalb bestimmter Fristen zu erwerben. Während beim Leasing die Ausübung der Kaufoption nicht feststeht, ist beim Mietkauf der spätere Erwerb von Anfang an vereinbart. Für die Abgrenzung Leasing/Mietkauf ist nicht die Bezeichnung im Vertrag entscheidend, sondern ob das Objekt wirtschaftlich dem Mieter oder dem Vermieter zuzurechnen ist. Die **Universitätsbibliothek (UB) Kiel** und der Anbau der **Verwaltungsfachhochschule (VFHS) Altenholz** werden über Mietkauf erworben.
- **Kauf** eines Gebäudes, das entweder bereits dem Investor gehört oder von diesem (nach den Wünschen des Käufers) erstellt wird. Der Investor finanziert die Bauphase und erhält den Kaufpreis nach Fertigstellung oder in Raten über mehrere Jahre. Wegen der Parallele zum Mietkauf sind auch hier Wirtschaftlichkeitsvergleiche erforderlich.

¹ Gesetz über die Errichtung der Gebäudemanagement Schleswig-Holstein (GMSH-G), GVObI. Schl.-H. S. 134 ff.

² Immobilien-Leasingerlass des Bundesministeriums für Finanzen (Bundesfinanzministerium) vom 21.3.1972, BStBl. I S. 188 ff.; Teilamortisationserlass des Bundesfinanzministeriums vom 23.12.1991, BStBl. 1992 S. 13 ff.

21.3 **Notwendigkeit von Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen**

Gem. § 7 LHO und den dazu erlassenen Verwaltungsvorschriften (VV) sind für alle finanzwirksamen Maßnahmen angemessene Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen durchzuführen. Damit soll dem Wirtschaftlichkeitsprinzip von Anfang an Rechnung getragen werden. Einzelne Vorhaben im Bereich von Hochbaumaßnahmen möchte die Landesregierung von privaten Investoren dann finanzieren und erstellen lassen, wenn die Wirtschaftlichkeit nachgewiesen worden ist.

Nach den Grundsätzen für die Durchführung von Hochbauvorhaben des Landes Schleswig-Holstein durch private Investoren (sog. **Leasinggrundsätze**), die als Anlage zu den VV zu § 24 LHO erlassen wurden, sind im Rahmen der Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen insbesondere Vergleichsrechnungen der verschiedenen Alternativen (Eigenbau, Vorfinanzierung, Leasing ...) durchzuführen.

21.4 **Allgemeine Feststellungen**

21.4.1 **Ausschreibung von Investorenmaßnahmen**

Aufträge sind gem. § 55 LHO grundsätzlich öffentlich auszuschreiben. In den Leasinggrundsätzen wird dies unter B 3.1 ausdrücklich auch für Verträge mit Investoren angeordnet. Mit Ausnahme der UB Kiel fanden **Ausschreibungen nicht statt**. Vielmehr legten sich die für die Nutzer jeweils zuständigen Ministerien bereits auf einen Investor fest, mit dem sie dann lediglich die Bedingungen des Mietkauf- bzw. Leasingvertrags verhandelten. Möglicherweise hätte das Land, wenn es auch andere Angebote eingeholt hätte, zu günstigeren Konditionen den Raumbedarf decken können. Obwohl die Ausschreibungspflicht u. a. auch aufgrund der Leasinggrundsätze hätte bekannt sein müssen, fand der LRH in den Unterlagen keinerlei Hinweis darauf, dass in den Ministerien hierzu Überlegungen angestellt wurden. Vergabevermerke, die begründen, warum freihändig vergeben wurde, existieren nicht.

Das **Innenministerium** beruft sich darauf, dass der Erweiterungsbau der VFHS Altenholz ein Mietkaufobjekt war und die Auffassung bestand, ein solches fiel nicht unter die Leasingverträge. Im Übrigen hätten noch keine Erfahrungen mit der Ausschreibung eines Mietkaufobjekts vorgelegen. Dieses habe zudem im Zusammenhang mit einem weiteren Projekt des Bauträgers am selben Ort gestanden, sodass Synergieeffekte genutzt werden konnten, z. B. bei den Architektenleistungen und dem Generalunternehmer.

Eine Ausschreibung wäre mit weiteren Kosten für das Land verbunden gewesen; u. a. auch deshalb wurde darauf verzichtet.

Es bleibt aus Sicht des **LRH** weiterhin unklar, welche konkreten Synergieeffekte eingetreten sind und wie sie bewertet wurden. Die immer wieder behauptete Reduzierung des Kostenaufwands bleibt unbegründet. So kann der LRH generell nicht nachvollziehen, durch welche Faktoren bei der Durchführung von 2 verschiedenen Objekten eine Kostenreduzierung bei Architekten- und Generalunternehmerleistungen ausgelöst werden sollte.

Bau und Finanzierung des Finanzamts Pinneberg wurden entgegen dem bei der Größe des Auftragsvolumens anzuwendenden EU-Recht nicht europaweit ausgeschrieben. Die Verletzung der Vergabevorschriften hätte gem. § 97 Abs. 7, 107 GWB¹ gerügt werden und ggf. auch zu einer Schadensersatzpflicht des Landes führen können.

Das **Ministerium für Finanzen und Energie** (Finanzministerium) nimmt dies zur Kenntnis und geht davon aus, dass das kritisierte Verfahren sich in Zukunft nicht wiederholen wird.

21.4.2 **Kosten des Eigenbaus**

Um festzustellen, ob ein Eigenbau oder eine Investorenmaßnahme wirtschaftlicher ist, müssen die Kosten beider Alternativen möglichst exakt, d. h. am Markt ermittelt werden. Dies ist bei den Kosten für den Eigenbau in keinem Fall geschehen, diese wurden vielmehr pauschal nach DM/m²-Hauptnutzfläche (HNF) geschätzt. Insbesondere wenn die Eigenbaukosten anhand einer Haushaltsunterlage -Bau-, die u. U. bereits mehrere Jahre alt ist, ermittelt werden, ist davon auszugehen, dass bei gewerkeweiser oder Generalunternehmer-Ausschreibung niedrigere Eigenbaukosten am Markt erzielbar wären.

Bei der Erweiterung der **VFHS Altenholz** wurden die Baukosten für den Eigenbau zu hoch angesetzt. Dies kam der Mietkaufalternative zugute. Die Schätzkosten wurden dem 28. Rahmenplan für Hochschulbauten entnommen und entsprachen nicht den tatsächlichen baulichen Anforderungen an den Erweiterungsbau der Fachhochschule. Die vom Investor vorgelegte und nach DIN 276² aufgeschlüsselte Kostenberechnung hätte dazu veranlassen müssen, die für den Eigenbau geschätzten Kosten kritisch zu hinterfragen. Beispielsweise enthielten die Richtwerte für den Hochschulbau einen Kostenanteil für Technik in Höhe von 22 % der Gebäudekosten (= rd. 0,5 Mio. € bzw. 1 Mio. DM). Demgegenüber veranschlagte der Investor Technikkosten von 261 T€ (0,5 Mio. DM).

¹ Gesetz gegen Wettbewerbsbeschränkungen (GWB) vom 26.8.1998, BGBl. I S. 2546 ff.

² Abgedruckt z. B. in den Richtlinien für die Durchführung von Bauaufgaben des Bundes im Zuständigkeitsbereich der Finanzbauverwaltung (RBBau) K Muster 6.

Das **Innenministerium** wendet ein, dass für die VFHS als anerkannte nicht staatliche Hochschule die für Hochschulinstitute qualifizierten und quantifizierten Anforderungen zuträfen.

Der **LRH** hält an seiner Auffassung fest, dass die qualifizierten und quantifizierten Anforderungen des unterstellten Hochschulinstituts oder gar einer Hochschulbibliothek (wie es der Richtwert vorgab) für den ausgeführten „Stummelanbau“ mit ausschließlich Vortragsräumen nicht zuträfen. Wären die Kostenberechnungen vergleichbar bewertet worden, wäre auch der Richtwertfehler ersichtlich geworden.

Das Beispiel VFHS Altenholz zeigt, welchen Einfluss die Ermittlung der Eigenbaukosten auf das Ergebnis des Wirtschaftlichkeitsvergleichs hat. Die im Vergleich zum privaten Investor günstigeren Finanzierungsmöglichkeiten des Landes wurden durch die zu hoch angesetzten Eigenbaukosten überkompensiert.

Das **Innenministerium** bezweifelt, dass die Finanzierungsmöglichkeiten des Landes tatsächlich günstiger waren im Vergleich zum privaten Investor. Es weist im Übrigen auf den durch ansteigende Studierendenzahlen entstandenen Zeitdruck sowie die absehbar geringen Aussichten hin, die - durch Kredit zu finanzierenden - Mittel für den Eigenbau zur Verfügung gestellt zu bekommen. Ein weiterer Grund für das Mietkauf-Konzept war die mit einem Jahr vergleichsweise kurze Bauzeit.

Der **LRH** weist darauf hin, dass das Finanzministerium hinsichtlich der Wirtschaftlichkeitsberechnung damals davon ausging, dass bei den Finanzierungskosten ein Zuschlag bei der Investorenlösung von 0,10 %-Punkten vorzunehmen sei, da die Zinssätze für Bankschuldverschreibungen nachweislich mindestens um 0,10 %-Punkte über denen der entsprechenden Landesdarlehen lägen.

Die Begründung des immensen zeitlichen Drucks durch steigende Studierendenzahlen kann der LRH mit Blick auf die Geburtenjahrgänge nicht teilen. Dies kann zudem nicht dazu führen, dass das Land die selbst erlassenen Vorschriften (VV 2.1 zu § 7 LHO) missachtet, in denen es ausdrücklich heißt, dass ein Mangel an Haushaltsmitteln für den Erwerb durch Kauf nicht als Rechtfertigungsgrund für die Begründung von Dauerschuldverhältnissen ausreiche.

Der Erweiterungsbau der VFHS wurde zu einem Festpreis errichtet. Der dem Festpreis zugrunde gelegte m²-Preis pro HNF überstieg die Richtwerte nach dem Hochschulbauförderungsgesetz¹, weil die ursprünglich zu

¹ Hochschulbauförderungsgesetz (HBFG) vom 20.8.1996, BGBl. I S. 1327 ff.

errichtende HNF von 811 m² auf 778 m² reduziert wurde, ohne dass der Festpreis sich änderte.

Die Kosten für den Eigenbau wurden auch beim **Finanzamt Pinneberg** nicht über Ausschreibung am Markt ermittelt, weil Haushaltsmittel für einen Eigenbau nicht zur Verfügung gestanden haben.

Zu Beginn der Planungen waren es stets die fehlenden Haushaltsmittel - nicht die Gesichtspunkte der Wirtschaftlichkeit privater Investorenmodelle - **die die Verwaltung veranlassten, entgegen ihren eigenen Vorschriften** (VV 2.1 zu § 7 LHO und Leasinggrundsätze) **Investorenangebote zu favorisieren.**

Der LRH weist in diesem Zusammenhang auf die Leasinggrundsätze hin. Dort wird ausdrücklich (B 3.1) gefordert, „*die Ausschreibungsbestandteile nach Finanzierungs-, Planungs- und Bauleistungen getrennt auszuführen, um die Wertungen mit Wirtschaftlichkeitsvergleichen zwischen den Teilleistungen zu ermöglichen*“. So vorbildlich diese Regelung ist, wurde sie in keinem der geprüften Fälle beachtet.

Das **Finanzministerium** lässt keinen Zweifel daran, dass bei den geprüften Vorhaben eine Realisierung durch Eigenbau aus Haushaltsgründen im Vorhinein ausgeschlossen war. Die Realisierung der anerkannt akuten Raumbedarfe bei gleichzeitiger dauerhafter zukunftsichernder Unterbringung der Verwaltungsträger habe sich nur durch die Vorfinanzierung und Erstellung dieser Vorhaben durch einen privaten Träger sicherstellen lassen. Die Vorteilhaftigkeit der kurzfristigen Verfügbarkeit des Objekts sei von herausragender Bedeutung gewesen. Insofern sei eine Vorentscheidung bereits zugunsten des Investorenverfahrens gefallen.

Der **LRH** ist der Auffassung, dass die Leasinggrundsätze gerade eine solchermaßen argumentativ gestützte Vorgehensweise verhindern sollen. Nochmals: Ein Mangel an Haushaltsmitteln für den Erwerb durch Kauf ist nicht ausreichend als Rechtfertigungsgrund für die Begründung von Dauerschuldverhältnissen.

21.4.3 **Baunebenkosten/Gemeinkosten**

Baunebenkosten sind sämtliche Kosten, die dem Bauherren aus der Wahrnehmung seiner Bauherrentätigkeit sowie für Objekt- und Sonderplaner entstehen. In der DIN 276, Teil 2, werden diese Kosten in der Kostengruppe 7 erfasst und betragen je nach Objekt zwischen 12 % und 18 %. Diese Baunebenkosten werden nur den Eigenbaukosten zugerechnet, nicht jedoch den Kosten der Investorenmaßnahme. Da aber auch privat finanzierte und errichtete Bauvorhaben Personal und Sachmittel des Lan-

des binden (z. B. Projektsteuerung durch Projektgruppe gem. B 1 der Leasinggrundsätze), müssen entsprechende Zuschläge auch auf die Kosten des Investors erhoben werden, um die Vergleichbarkeit der Kosten herzustellen.

Das **Finanzministerium** wird dies bei der Anpassung der Leasinggrundsätze berücksichtigen.

21.4.4 Dingliche Sicherung des Ankaufsrechts

Mit dem Vermieter des noch nicht fertig gestellten **Finanzamts Pinneberg** schloss das Finanzministerium einen 30-jährigen Mietvertrag. Nach Ablauf von 20 Jahren sollte das Land das Gebäude zu dem noch nicht amortisierten Restwert erwerben können. Der Mietvertrag selbst enthält weder ein notariell beurkundetes Ankaufsrecht noch ein Kündigungsrecht nach 20 Jahren. Bislang wurde weder die Kaufoption notariell beurkundet noch zugunsten des Landes eine Vormerkung zur Sicherung des Ankaufsrechts ins Grundbuch eingetragen bzw. auch nur beantragt.

Die Eintragung einer Vormerkung ist auch bereits vor Abschreibung der betreffenden Grundstücksteilflächen möglich, sofern diese hinreichend bestimmbar sind¹, § 78 Grundbuchordnung² steht dem nicht entgegen.

Solange das Ankaufsrecht nicht durch eine Vormerkung gesichert ist, bestehen nur schuldrechtliche Ansprüche gegen die Vermieterin (eine Objektgesellschaft) mit allen Nachteilen einer möglichen Insolvenz oder Vollstreckung in deren Vermögen, nämlich u. a. dem Verlust des Ankaufsrechts. Um nicht über Tilgungsanteile in den Mietraten die Investitionskosten über Jahre zu finanzieren, ohne Anspruch gegenüber Dritten auf Übertragung des Eigentums in Höhe des vereinbarten Restkaufpreises zu haben, sollte das Land möglichst frühzeitig vom Investor die Bewilligung zur Eintragung einer Vormerkung zur Sicherung des Ankaufsrechts einfordern.

Das **Finanzministerium** teilte mit, dass Gespräche mit dem Leasinggeber zur dinglichen Sicherung des Ankaufsrechts durch Eintragung einer Vormerkung im Grundbuch hinsichtlich des Finanzamts Pinneberg eingeleitet seien und mit Nachdruck vorangetrieben würden.

21.4.5 Haushaltsrecht

Problematisch an Leasing- u. ä. Verträgen ist, dass der Landeshaushalt zwar im Zeitpunkt des Abschlusses derartiger Verträge kurzfristig entlastet, gleichzeitig aber durch die vereinbarte Zahlung jährlicher Raten über

¹ Wacke, Münchner Kommentar, Rdnr. 31 zu § 883 m. w. N.

² Grundbuchordnung i. d. F. der Bekanntmachung vom 26.5.1994, BGBl. I S. 1114 ff.

einen längeren Zeitraum vorbelastet wird¹ (**verdeckte Verschuldung**). Um einer Doppelverschuldung zu entgehen, enthalten die Leasinggrundsätze unter B 2.3 Vorschriften über das Verfahren zur Einpassung in den Haushalt und die Finanzplanung. In den **Haushaltsrechnungen** fehlen jedoch Hinweise auf die kreditähnlichen Verpflichtungen aus solchen Verträgen. Es werden zwar die Annuitäten als laufende Ausgaben dargestellt, die dahinter stehende Verschuldung wird aber nicht transparent gemacht. Auch die teilweise bestehenden Ankaufsrechte, die zukünftige Haushalte belasten, werden nicht dargestellt.

21.5 **Universitätsbibliothek Kiel**

21.5.1 **Planungskosten**

Bereits 1988 wurde neben einem städtebaulichen Architektenwettbewerb für das Erweiterungsgelände der Universität auch ein Realisierungswettbewerb ausgelobt. Der erste Preisträger wurde stufenweise mit der Objektplanung beauftragt, u. a. 1993 mit der Erarbeitung der Ausführungsunterlage -Bau-. Im März 1994 wurde dieser Auftrag gekündigt - aufgrund fehlender Haushaltsmittel war die Realisierung des Bauvorhabens nicht absehbar - und der Architekt erhielt für die bis dahin noch nicht erbrachte Leistung 60 % des Honorars. 6 Monate später wurde derselbe Architekt erneut mit der Komplettierung der Entwurfsplanung sowie mit der für die Ausschreibung erforderlichen Ausführungsplanung beauftragt. Dem Land sind rd. 411.962 € (805.727 DM) zusätzliche Kosten für die nicht erbrachten Leistungen entstanden.

Da das Land dem späteren Investor die benötigten planerischen Unterlagen nicht zur Verfügung stellen konnte, wurde der Architekt diesmal vom Investor mit der noch ausstehenden Entwurfsplanung beauftragt (und honoriert). Die Doppelhonorierung dieser Leistung in Höhe von rd. 66.468 € (rd. 130.000 DM) gehen zulasten des Landes, weil die Planungskosten in die Gesamtinvestitionskosten und damit in die Mietraten einfließen.

Künftig ist sicherzustellen, dass, wenn das Land Planungsleistungen in Auftrag gibt, diese dem Investor gegen entsprechende Kostenerstattung auch zur Verfügung gestellt werden können.

21.5.2 **Ausschreibung des Leasingvertrags**

Nachdem im Juni 1994 das Kabinett beschlossen hatte, den Neubau der UB als private Investorenbaumaßnahme zu prüfen, kamen die Planungen erst einmal nicht voran. Der Bund lehnte es zunächst unter Verweisung auf den Investitionsbegriff des Art. 91 a GG ab, Investorenmodelle mit zu

¹ Vgl. Erlass vom 9.4.1994 - VI 290 - H 1203 -, abgedruckt als Anhang zu den VV zu § 38 LHO.

finanzieren, wenn der spätere Erwerb des Eigentums der Immobilie nicht feststeht. Bevor das Vorhaben aber erneut grundsätzlich infrage gestellt werden musste, wurde das HBFVG dahingehend novelliert, dass nunmehr auch Investorenmaßnahmen und deren **Finanzierungskosten** kofinanziert werden können.

Im Januar 1997 erfolgte im Offenen Verfahren die europaweite Ausschreibung der Maßnahme.

Leistungsbeschreibung

Die Ausschreibungsunterlagen waren widersprüchlich. Es sollte eine funktionale Leistungsbeschreibung erfolgen, tatsächlich enthielten die Ausschreibungsunterlagen detaillierte Vorgaben, die einer Leistungsbeschreibung mit Leistungsverzeichnis i. S. von § 9 VOB/A¹ entsprachen. Den Bietern wurden damit nicht die für eine funktionale Leistungsbeschreibung typischen Freiräume eingeräumt, gleichwohl sollten sie das Mengenrisiko tragen, weil das Landesbauamt sich nicht auf quantitative Angaben festlegte.

Die Ausschreibung war aber noch aus einem anderen Grunde widersprüchlich. Zum Zeitpunkt der Veröffentlichung der Ausschreibung war aufgrund des faktischen Ankaufszwangs durch die Regelung im HBFVG dem Land bekannt, dass sich ein erlasskonformes² Leasingmodell nicht realisieren lässt und daher nur Mietkaufvarianten gesucht wurden. Transparent wurde der (faktische) Ausschluss von Leasingkonstruktionen nicht gemacht. Das Gegenteil war der Fall, die Ausschreibungsunterlagen enthielten u. a.:

- die Aufforderung zur Abgabe eines Angebots zum Abschluss eines Immobilien-Leasingvertrags,
- ein Vertragsangebot im Leasingverfahren,
- Bewerbungsbedingungen im Leasingverfahren,
- Anlage „Kalkulation der Leasingraten“.

3 der 5 besten Angebote waren typische Leasingverträge, die von der vom Land hinzugezogenen Beratungsgesellschaft aus den o. g. Gründen nicht in die weitere Angebotswertung einbezogen wurden.

Finanzministerium und **Ministerium für Bildung, Wissenschaft, Forschung und Kultur** tragen vor, dass aufgrund intensiver Kontakte zum Bundesfinanzministerium und Bundesbildungsministerium zum Zeitpunkt der Ausschreibung eine berechtigte Hoffnung bestand, dass künftig auch bei gemeinschaftsfinanzierten Hochschulbaumaßnahmen ein Leasingmo-

¹ Verdingungsordnung für Bauleistungen, Bundesanzeiger vom 30.6.2000, Nr. 120 a.

² Konform mit dem Immobilien-Leasingerlass des Bundesfinanzministeriums, s. FN 2 zu Tz. 21.2.

dell erlasskonform realisierbar sein würde. Diese Chance sollte offen gehalten werden.

Nach Auffassung des **LRH** hätte die Ausschreibung entweder eindeutig nur auf Mietkauf entsprechend der geltenden Rechtslage gerichtet sein dürfen oder die obigen Umstände hätten den Bewerbern in den Ausschreibungsunterlagen offen gelegt werden müssen. Fest steht, dass zum damaligen Zeitpunkt ein Leasingverfahren unzulässig war, was bei der Ausschreibung hätte beachtet werden müssen.

Verdingungsordnung für Leistungen oder Verdingungsordnung für Bauleistungen

Erlasskonforme Leasingmodelle sind auch nach der im Jahre 1996 erfolgten Novellierung des HBFG nicht möglich, weil das HBFG eine Regelung enthält, wonach der Bundesanteil zurückzuerstatten ist, wenn das Land nicht innerhalb von 25 Jahren das Eigentum erwirbt. Dieser faktische Ankaufzwang führte zu der oben geschilderten Auswahlentscheidung.

Der Investorenvertrag im Januar 1997 hätte nicht gem. den Richtlinien zur Vergabe öffentlicher **Dienstleistungsaufträge**¹ ausgeschrieben werden dürfen. Die VOL/A wäre nur dann die einschlägige Vergabeverordnung gewesen, wenn es sich bei dem zu vergebenden Auftrag um einen erlasskonformen Leasingvertrag gehandelt hätte. Derartige Verträge werden nämlich als Mietverträge qualifiziert; Leistungsgegenstand ist die entgeltliche Gebrauchsüberlassung. Der Leasingnehmer hat bei solchen Verträgen keinen werkvertraglichen Erfüllungsanspruch auf Erbringung einer Bauleistung, sondern nur auf Nutzungsüberlassung.

Da jedoch ein erlasskonformer Leasingvertrag nicht Ziel der Ausschreibung war, weil von Anfang an der spätere Eigentumserwerb bezweckt war, hätte diese Vertragskonstruktion als **Bestellbau** (mit Finanzierungsleistung) nach den Vorschriften der VOB/A ausgeschrieben werden müssen. Der LRH weist in diesem Zusammenhang auf die Definition des Bauauftrags in § 99 Abs. 3 GWB hin. Danach sind Bauaufträge auch Bauleistungen durch Dritte gem. den vom Auftraggeber genannten Erfordernissen. Der LRH ist deshalb der Auffassung, dass jedenfalls für Auswahl des Vertragspartners für den Baupart (bei Parallelausschreibungen, s. u.) die VOB/A einschlägig ist.

Das **Finanzministerium** weist darauf hin, dass zumindest zum Zeitpunkt der Ausschreibung der UB Kiel noch umstritten gewesen sei, nach welchen Regeln Immobilien-Leasingverträge auszuschreiben seien. Die Be-

¹ Richtlinie 92/50/EWG des Rates vom 18.6.1992 über die Koordinierung der Verfahren zur Vergabe öffentlicher Dienstleistungsaufträge, Amtsblatt der Europäischen Gemeinschaften vom 24.7.1992, Nr. L 209/1 ff.

teiligten hätten einen Leasingvertrag ausschreiben wollen und sich deshalb frühzeitig für die Anwendung der VOL/A entschieden. Nach neuerer Definition des Begriffs Bauaufträge in § 99 GWB wäre jetzt auch eine Zugrundelegung der VOB/A erwägenswert gewesen.

Im Oktober 1997 entschied die Landesregierung, den Zuschlag zu erteilen, gleichwohl wurden mit dem Investor bis Mai 1998 Vertragsverhandlungen geführt, um die konkreten Vertragsbedingungen auszuhandeln. Wird die Leistung, die der Auftragnehmer/Investor erbringen soll, und die Gegenleistung des Landes erst ausgehandelt, liegt typischerweise ein Verhandlungsverfahren vor. Es handelt sich nicht um zulässige „Aufklärungsgespräche“ i. S. von § 24 VOL/A bzw. VOB/A.

Das **Finanzministerium** trägt vor, die EU-Dienstleistungsrichtlinie kenne keine dem § 24 Nr. 2 Abs. 2 VOL/A vergleichbare Regelung und selbst wenn § 24 Nr. 2 Abs. 2 VOL/A damals anwendbar gewesen wäre, wären die durchgeführten „Verhandlungen“ nicht als Rechtsverstoß zu qualifizieren. Es sei ausschließlich über Änderungen der Zahlungsweise verhandelt worden, nicht über den Preis.

Der **LRH** stellt hierzu fest, dass das Fehlen einer § 24 VOL/A vergleichbaren Regelung in der EU-Dienstleistungsrichtlinie nicht etwa, wie das Finanzministerium zu glauben scheint, dafür spricht, dass Verhandlungen zulässig gewesen wären. Den vergaberechtlichen Grundgedanken folgend bedeutet dies ganz im Gegenteil, dass keinerlei Verhandlungen möglich waren, noch nicht einmal in Ausnahmefällen, die § 24 VOL/A beschreibt. Tatsächlich wurde ausweislich der dem LRH vorgelegten Unterlagen der letztlich geschlossene Vertrag erst ausgehandelt. Es ging nicht nur um die Frage der Zahlungsweise, wobei im Übrigen die Änderung von vorschüssig auf nachschüssig auch schon das Ergebnis einer Verhandlung über den Preis darstellt.

21.5.3 Finanzierung der Baumaßnahme

Die Auswertung der 5 besten Angebote führte je nachdem, ob als Maßstab

- Barwert (ohne Nebenkosten),
- Bausumme (Immobilie),
- totaler Liquiditätsvergleich,
- Finanzierungskonditionen oder
- nominale Zahlungen

zugrunde gelegt wurde, zu unterschiedlichen Ergebnissen hinsichtlich der Wirtschaftlichkeit. Beispielsweise fiel ein Bieter, dessen Bausumme und Finanzierungskonditionen zwar günstiger waren, im Barwertvergleich hin-

ter andere Angebote zurück, weil seine Raten so gestaltet waren, dass zum Ende der Vertragslaufzeit höhere Zahlungen anfielen¹.

Bei **baubegleitender** Verwendung der Bundesmittel wäre die Belastung des Haushalts bei allen Angeboten deutlich geringer gewesen. Obwohl diese Variante Teil der Ausschreibung war, wurde sie nicht realisiert, weil die hierfür erforderlichen Mittel aus dem jeweiligen Landeskongingent nicht finanzierbar waren.

Vertraglich vereinbart wurde ein **10-jähriges Festzinsdarlehen**, auf dessen Basis die Mietraten kalkuliert werden.

21.5.4 Veranschlagung im Haushalt

Die Grundsätze für die Durchführung von Hochbaumaßnahmen des Landes Schleswig-Holstein durch private Investoren (Anlage zu VV Nr. 1.5 zu § 24 LHO) enthalten keine Regelungen für die Veranschlagung von Mietkauffinanzierungen. Mietkaufverträge enthalten Bestandteile von Miet-/Darlehensverträgen sowie Kauf-/Werkverträgen; der private Investor tritt gegenüber dem Land als Bauträger **und** Financier auf. Insbesondere durch die Finanzierungsfunktion unterscheidet sich der Mietkaufvertrag von üblichen Kaufverträgen und wird daher als kreditähnliches Rechtsgeschäft qualifiziert. Die an den privaten Investor zu zahlenden Raten bestehen aus Tilgungsanteilen und Zinszahlungen auf die gesamte Auftragssumme. Tilgungsleistungen sind nicht als Kaufpreisanteile zu werten, sondern stellen die Rückzahlung der mit dem Mietkauf verbundenen Gesamtschuld dar. Das Finanzministerium teilt die zu leistenden Raten in solche für Kauf, die als Investitionen in der Hauptgruppe (HGr.) 8 veranschlagt werden, und in Zinsanteile (HGr. 5) auf. Die Veranschlagung der sog. Kaufpreisanteile bei der HGr. 8 hat zur Folge, dass in dieser Höhe eine weitere Kreditaufnahmemöglichkeit geschaffen wird. Dies widerspricht der Haushaltssystematik, die die Veranschlagung von Tilgungen konsumtiv in der HGr. 5 vorsieht. Durch die investiv veranschlagte Rückzahlung von Schuldverpflichtungen aus Mietkaufverträgen wird die Kreditobergrenze ausgeweitet. Bei deren Ausschöpfung verdoppelt sich die Belastung aus Zinszahlungen. Damit hierdurch nicht im Nachhinein potenziell günstige Beschaffungs- und Finanzierungslösungen allein durch die Veranschlagung unwirtschaftlich werden, sind künftig derartige Rückzahlungen in der HGr. 5 zu veranschlagen.

¹ Bei einer Barwertbetrachtung werden diese Zahlungen zwar mit einem höheren Exponenten belegt, jedoch wird dieser Vorteil durch spätere Tilgungsverrechnungen und damit höhere Zinszahlungen mehr als kompensiert.

21.5.5 **Einfluss der Betriebstechnik auf die Wirtschaftlichkeit - hohe Folgekosten**

Aus der Art der Leistungsbeschreibung (s. Tz. 21.5.2) i. V. m. der engen Zeitvorgabe für die Angebotskalkulation (zwischen Zusendung der Ausschreibungsunterlagen und Submissionstermin lagen nur 8 Wochen) ergab sich nahezu zwangsläufig, dass Bieter, die zum Zuge kommen wollten, den ursprünglichen Architektenentwurf in seinen wesentlichen Grundzügen übernehmen mussten. Dieser ist durch Raumtiefen von teilweise 20 m, die eine ständige elektrische Beleuchtung erfordern, und durch eine schräge Fassade mit großflächiger Verglasung mit der Folge einer aufwendigen Klimatisierung (Raumluftechnische Anlage) gekennzeichnet. Dies führt zu vermeidbaren überhöhten Folgekosten für den Betrieb und die Instandhaltung der Energie verbrauchenden betriebstechnischen Anlagen. Die Feststellung eines erhöhten Mittelbedarfs für die Baunutzung berührt die Wirtschaftlichkeit des Vorhabens unmittelbar. Daher bestehen erhebliche Zweifel, dass die - unter Berücksichtigung insbesondere auch der ökologischen Folgekosten - wirtschaftlichste bauliche Lösung realisiert wurde.

21.6 **Empfehlungen**

21.6.1 **Parallelausschreibungen**

Damit den notwendigen Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen belastbare Vergleichskosten zugrunde gelegt werden können, müssen Parallelausschreibungen durchgeführt werden. Es dürfen den konkreten Kosten der Investorenmaßnahme nicht lediglich fiktive (auch nicht nach der Haushaltsunterlage -Bau- geschätzte) Kosten für den Eigenbau gegenübergestellt werden, weil die Vergleichskosten entscheidend das Ergebnis der Wirtschaftlichkeitsuntersuchung beeinflussen.

Sofern sichergestellt ist, dass die wirtschaftlichste Variante den Zuschlag erhält, sind Parallelausschreibungen keine unerlaubten Markterforschungen und daher grundsätzlich zulässig. Für die Durchführung von Parallelausschreibungen spricht im Übrigen nicht nur, dass die Vergleichsdaten der Handlungsalternativen im Wettbewerb ermittelt werden. Vielmehr wird gleichzeitig auch sichergestellt, dass ein Investorenmodell nicht nur deshalb zum Zuge kommt, weil für konventionelle Baumaßnahmen keine Haushaltsmittel zur Verfügung stehen.

Das **Finanzministerium** hält dem entgegen, dass eine Parallelausschreibung zwangsläufig zu einer Verdoppelung der Planungsleistungen und damit der Baunebenkosten führe und es sich ohne Entscheidung über die Art der Investitionsbedingung und die nachfolgende Etatisierung des Vorhabens nur um ein Markterkundungsverfahren handeln könne, was zur Er-

stattung der Kalkulationsaufwendungen der Bieter führe. Bei der Fachlosvergabe seien die für die Angebotsverträge nach VOB üblichen 30 Kalendarstage nicht ausreichend, um den Wirtschaftlichkeitsvergleich und die hieraus abzuleitende grundsätzliche Investitionsentscheidung herbeizuführen. Darüber hinaus könne eine haushaltsmäßige Absicherung normalerweise erst nach der Entscheidung - Leasingvorhaben oder Eigenbau - erfolgen, weshalb es sich bei der Ausschreibung des Leasingverfahrens im Allgemeinen nur um ein Markterforschungsverfahren handeln könne.

Der **LRH** bleibt dabei, dass unter den o. g. Voraussetzungen eine Parallelausschreibung keine unerlaubte Markterforschung darstellt. Eine Parallelausschreibung mag zwar aufwändiger, muss aber deshalb nicht unwirtschaftlich sein.

21.6.2 **Baunebenkosten auch bei Investorenmaßnahmen berücksichtigen**

Personal- und Sachmittel der Landesbauverwaltung (jetzt Gebäudemanagement Schleswig-Holstein -GMSH-) und der Nutzer werden auch gebunden, wenn private Investoren nach entsprechenden Vorgaben des Landes (z. B. Raumbuch) Hochbauten finanzieren und errichten. Baunebenkosten sind daher nicht nur beim Eigenbau, sondern auch bei den Investorenmaßnahmen zu berücksichtigen. Diese Kosten sollten künftig anhand der Daten aus der derzeit noch im Aufbau befindlichen Kosten- und Leistungsrechnung relativ genau ermittelbar sein.

Diese Empfehlung soll lt. **Finanzministerium** bei der Anpassung der Leasinggrundsätze berücksichtigt werden.

21.6.3 **Anpassung der Leasinggrundsätze**

Die Bauaufgaben des Landes sind gem. § 3 Abs. 1 GMSH-G¹ zum 1.7.1999 auf die GMSH übertragen worden. Die Leasinggrundsätze sind deshalb an die geänderten Strukturen des Landes anzupassen.

Diese Leasinggrundsätze sollten künftig auch auf Mietkaufverträge Anwendung finden. Insbesondere ist zur Vermeidung einer Doppelverschuldung sicherzustellen, dass die im Rahmen von Mietkaufverträgen in der HGr. 8 veranschlagten Kaufpreisanteile von der Kreditobergrenze abgezogen werden, sofern sie nicht - wie vom LRH vorgeschlagen - in der HGr. 5 veranschlagt werden (s. Tz. 21.5.4).

Das **Finanzministerium** will die Leasinggrundsätze in mehreren als anpassungsbedürftig erkannten Punkten ändern. Sie sollen den neuen Strukturen der Landesverwaltung angepasst werden.

¹ Gesetz zur Errichtung der Gebäudemanagement Schleswig-Holstein und Änderung anderer Gesetze vom 15.6.1999, GVOBl. Schl.-H. S. 134.

Ministerium für Wirtschaft, Technologie und Verkehr

22. Schornsteinfegerwesen

Bezirksschornsteinfegermeister handeln bei der Wahrnehmung der ihnen übertragenen öffentlichen Aufgaben als beliehene Unternehmer.

Zur Entlastung der Bürger von vermeidbaren Kosten sollte das Prüfverfahren für Emissionsmessungen umgestaltet und die Überwachungshäufigkeit für technisch moderne Anlagen eingeschränkt werden. Die notwendige staatliche Kontrolle kann bei entsprechender Ausgestaltung der Vorgaben auch dann gewährleistet werden.

Die Wandlung und der sich abzeichnende Rückgang von Aufgaben des Schornsteinfegerhandwerks erfordern vorsorgliche Überlegungen, wie das Schornsteinfegerwesen in seiner Aufgabenzuweisung und Organisation neu strukturiert und dabei zugleich mehr an marktwirtschaftlichen Grundsätzen ausgerichtet werden kann.

22.1 Rechtsgrundlagen

Den bundesrechtlichen Rahmen des Schornsteinfegerwesens bilden das Schornsteinfegergesetz¹ und die Verordnung über das Schornsteinfegerwesen². Das SchfG ermächtigt die Bundesländer, Regelungen im Verordnungswege zu treffen. Das Land hat hiervon für die Ausführung von Schornsteinfegerarbeiten, die Gebühren und die Auslagen der Bezirksschornsteinfegermeister (BZSchfM) und zur Bestimmung der zuständigen Behörden nach dem SchfG Gebrauch gemacht. Aufsichtsbehörde ist das Ministerium für Wirtschaft, Technologie und Verkehr (Wirtschaftsministerium)³.

¹ Gesetz über das Schornsteinfegerwesen (Schornsteinfegergesetz - SchfG) i. d. F. der Bekanntmachung vom 10.8.1998, BGBl. I S. 2071, zuletzt geändert durch das Gesetz zur Änderung des Schornsteinfegergesetzes und anderer schornsteinfegerrechtlicher Vorschriften vom 15.9.2000, BGBl. I S. 1388.

² Verordnung über das Schornsteinfegerwesen (VOSch 1969) vom 19.12.1969, BGBl. I S. 2363, zuletzt geändert durch das Gesetz zur Änderung des Schornsteinfegergesetzes und anderer schornsteinfegerrechtlicher Vorschriften vom 15.9.2000, BGBl. I S. 1388.

³ Landesverordnung zur Übertragung von Ermächtigungen nach dem Gesetz über das Schornsteinfegerwesen, i. d. F. vom 14.10.1996, GVOBl. Schl.-H. S. 652.

22.2 Organisation

Die Gebiete der Bundesländer sind flächendeckend in Kehrbezirke eingeteilt. In Schleswig-Holstein bestanden im Jahre 2000 284 Kehrbezirke. Diese werden von je einem BZSchfM und i. d. R. einem weiteren Schornsteinfegergesellen oder Schornsteinfegermeister (Meistergesellen) betreut.

Die Schornsteinfegerbetriebe (Kehrbezirke) gehören Schornsteinfeger-Innungen an. Dies sind der Aufsicht der jeweiligen Handwerkskammer unterliegende Körperschaften des öffentlichen Rechts (§ 53 HwO¹), die bei der Umsetzung des Schornsteinfegerrechts ebenso beteiligt sind wie die berufsständische Organisation der Schornsteinfegergesellen.

22.3 Kehrbezirke

Aus der Einrichtung von Kehrbezirken (§ 2 Abs. 1 SchfG) sowie dem Kehrmonopol (§ 2 Abs. 2 SchfG) ergibt sich ein Kontrahierungszwang kehrpflichtige Anlagen betreibender Bürger gegenüber ihrem zuständigen BZSchfM. Das Kehrbezirkssystem und das damit verbundene Kehrmonopol sollen dem Staat die Kontrolle über die ordnungsgemäße Erledigung der von ihm bestimmten Aufgaben erleichtern. Seiner Verpflichtung, den BZSchfM ein angemessenes Einkommen zu garantieren, kommt der Staat durch die Zuweisung entsprechender Arbeitsvolumen und hieraus abgeleiteten Kehrbezirkseinteilungen nach. Bestrebungen des Schornsteinfegerhandwerks, ihr Arbeitsvolumen durch die Zuweisung neuer Aufgaben zu erhöhen, sind marktwirtschaftlich stets kritisch zu beurteilen.

22.4 Bezirksschornsteinfegermeister

22.4.1 Status

BZSchfM gehören als Gewerbetreibende und selbstständige Handwerksmeister dem Handwerk an. Für sie sind damit das SchfG und die Regelungen der HwO verbindlich. Die Berechtigung zur Führung der Berufsbezeichnung BZSchfM ist abhängig von einer entsprechenden staatlichen Bestellung. Diese Bestellung setzt das Bestehen der Meisterprüfung (§ 51 HwO) im Schornsteinfegerhandwerk, die Eintragung in die Handwerksrolle und die Mitgliedschaft in der Handwerksorganisation voraus. Die Bestellung zum BZSchfM erfolgt unter dem Vorbehalt des Widerrufs und unter der Bedingung der Beendigung der Tätigkeit mit Erreichen der Altersgrenze von 65 Jahren (§ 9 SchfG).

¹ Gesetz zur Ordnung des Handwerks (Handwerksordnung - HwO) i. d. F. der Bekanntmachung vom 24.9.1998, BGBl. I S. 3074.

Bei der Wahrnehmung der ihnen übertragenen öffentlichen Aufgaben handeln sie als beliebige Unternehmer. Damit unterliegen sie im Gegensatz zu anderen Handwerkszweigen besonderen und engen Bindungen zum Staat. Nach Auffassung des Bundesverfassungsgerichts überwiegen die öffentlichen Aufgaben sogar die anderen Elemente ihres Berufs¹.

22.4.2 **Auswahl- und Bestellungsverfahren**

Schornsteinfegermeister, die eine Bestellung zum BZSchfM anstreben, haben sich auf Antrag in die vom Wirtschaftsministerium zu führende Bewerberliste eintragen zu lassen. Die Eintragung setzt die Erfüllung verschiedener formeller Bedingungen und die Zuerkennung einer für BZSchfM erforderlichen persönlichen und fachlichen Zuverlässigkeit voraus.

Nach erfolgter Zuverlässigkeits- und Eignungsprüfung der Bewerber bestimmt sich deren Listenplatz auf der Bewerberliste nach ihrem persönlichen Rangstichtag. Maßgebend für den Rangstichtag ist der Tag der Meldung zur Meisterprüfung bei der zuständigen Handwerkskammer.

22.5 **Aufgaben des Schornsteinfegerhandwerks**

Die unmittelbar nach dem SchfG zu erledigenden Aufgaben dienen der Erhaltung der Feuersicherheit; die Aufgaben nach dem Bundesimmissionsschutzgesetz² bzw. der 1. Bundesimmissionsschutzverordnung³ dagegen der Abwehr umweltschädigender Einflüsse. Aus der Summe dieser Aufgaben werden maßgebliche Kriterien für die Einteilung der Kehrbezirke abgeleitet.

Zur Übertragung weiterer Aufgaben enthält das SchfG eine Öffnungsklausel. Die hierin enthaltene Ermächtigung beschränkt sich, auch nach der Gesetzesnovellierung im Jahre 1994, allerdings auf unter dem Primat der Erhaltung der Feuersicherheit stehende Aufgaben. Damit wurde Bedenken der übrigen betroffenen Berufsverbände Rechnung getragen. Der gleichwohl noch immer geäußerte Einwand des Schornsteinfegerhandwerks, die ihm bisher zugewiesenen Aufgaben seien als Folge technischer Entwicklungen rückläufig und dadurch sei letztendlich das Einkommen der BZSchfM nicht mehr gesichert, überzeugt nicht. Das übrige Handwerk be-

¹ Bundesverfassungsgericht, BVerfGE 1, 264.

² Bundesimmissionsschutzgesetz (BImSchG) i. d. F. der Bekanntmachung vom 14.5.1990, BGBl. I S. 880, zuletzt geändert durch das Gesetz zur Änderung der UVP-Änderungsrichtlinie, der IVU-Richtlinie und weiterer EG-Richtlinien vom 27.7.2001, BGBl. I S. 1950, 1973.

³ Verordnung über kleine und mittlere Feuerungsanlagen - 1. BImSchV - i. d. F. der Bekanntmachung vom 14.3.1997, BGBl. I S. 490, zuletzt geändert durch das Gesetz zur Änderung der UVP-Änderungsrichtlinie, der IVU-Richtlinie und weiterer EG-Richtlinien vom 27.7.2001, BGBl. I S. 1950, 1976.

sitzt keinen solchen Schutz, der im Übrigen auch marktwirtschaftlichen Grundsätzen widerspricht. Gerade weil sich das Schornsteinfegerwesen fast vollständig aus staatlich festgesetzten Gebühren finanziert, die vom betroffenen Bürger nicht oder kaum beeinflussbar sind, sollte gegenüber solchen Wünschen äußerste Zurückhaltung gewahrt werden.

Das **Wirtschaftsministerium** stimmt dieser Auffassung, die dem derzeitigen Willen des Gesetzgebers entspricht, vollinhaltlich zu. Auch das vom Wirtschaftsministerium beteiligte **Ministerium für Umwelt, Natur und Forsten** (Umweltministerium) stimmt zu, dass bei der Übertragung von Aufgaben an beliebige Unternehmer mit Zurückhaltung zu verfahren sei, insbesondere wenn diese Aufgabenübertragungen quasi zu Monopolen führten.

Überprüfungsarbeiten nach der 1. BlmSchV stehen im Gegensatz zu denen der Feuersicherheit regelmäßig in der Kritik der Gebührenzahler, weil Gebühren selbst dann anfallen, wenn zuvor die Feuerungsanlagen von einem Fachbetrieb nachweislich und kostenpflichtig überprüft wurden. Nachteilig vermerkt wird auch, dass die BZSchfM festgestellte Mängel nicht beseitigen dürfen, hierfür wiederum kostenpflichtig Fachbetriebe hinzuzuziehen sind, deren Arbeiten dann nochmals gebührenpflichtig vom BZSchfM kontrolliert werden. Diese Kritik könnte grundsätzlich auch für Überprüfungen der Feuersicherheit gelten, gleichwohl ist sie hier nicht vorhanden.

Der LRH hat vorgeschlagen, dieser Kritik an der Erledigung der Emissionsmessungen durch eine Umgestaltung der Prüfverfahren zu begegnen. Eine solche könnte sich am System der Abgasuntersuchung für Kraftfahrzeuge (§§ 47 ff. Straßenverkehrszulassungsordnung) orientieren. Die vorgeschriebenen Überprüfungen der Abgasgrenzwerte können hier von anerkannten Fachbetrieben vorgenommen werden. Besonderer, mit hoheitlichen Aufgaben beliebiger Unternehmer bedarf es nicht. Bei der Anwendung eines derartigen Prüfverfahrens für den Bereich der Emissionsmessungen könnte eine Vollzugskontrolle gleichwohl den BZSchfM im Rahmen der Erledigung ihrer übrigen Kehr- und Überwachungsaufgaben überlassen bleiben. Dem Bedürfnis einer staatlichen Gesamtkontrolle würde auch damit entsprochen.

Das Schornsteinfegerhandwerk begegnet solchen Überlegungen im Wesentlichen mit den Bedenken¹, flächendeckende Messungen und Vollzugskontrollen seien nicht gewährleistet, somit werde die Umwelt als Gemeinschaftsgut nicht in dem Maße geschützt, wie es die staatliche Vorsorge für ein derartiges Gut erfordere. Auch sei der Rücklauf der Messergeb-

¹ Zeitschrift: Das Schornsteinfegerhandwerk Nr. 1, Januar 1999, und Zentralverband Deutscher Schornsteinfeger e. V.

nisse an die zuständigen Behörden nicht gesichert. Gleicher Auffassung ist das **Umweltministerium**, dem auch eine über alle Anlagenbetreiber gerechnete Kostensenkung zweifelhaft erscheint.

Der **LRH** teilt diese Bedenken nicht. Sie sind auch bei entsprechender Ausgestaltung der vom Betreiber einer Feuerungsanlage und der von den zuständigen Fachbetrieben zu beachtenden Vorgaben lösbar. Hierzu bedarf es allerdings einer Änderung der 1. BImSchV.

Nach Ansicht des **Wirtschaftsministeriums** hätten die Erfahrungen des Schornstefegerhandwerks in den letzten Jahren gezeigt, dass sich die bisherige Konzeption, die Kontrollmessungen von den BZSchfM und die Wartung und Einstellung der Feuerungsanlagen von Wartungsfirmen durchführen zu lassen, bewährt habe. Nur für ca. 18 % aller Feuerungsanlagen bestünden Wartungsverträge, für weitere 40 % würden solche Wartungen erst nach Prüfungsankündigung durch die BZSchfM ausgelöst. Zudem sei nach Auffassung des Umweltministeriums die Annahme, dass das Verfahren der Emissionsmessungen in der Kritik stehe, eine unbegründete These. Obwohl nur eine geringe Zahl von Einzelfällen bekannt sei, bei denen nachweislich und kostenpflichtig von Fachbetrieben überprüfte Anlagen von BZSchfM beanstandet worden seien, deute dies doch in erster Linie auf Mängel in der Qualitätssicherung bei den Messungen durch diese Fachbetriebe hin.

Das **Umweltministerium** hält es für sinnvoll und erforderlich, ständig zu gewährleisten, dass die Anforderungen der Verordnung über kleine und mittlere Feuerungsanlagen einschl. der dem Schornstefegerhandwerk übertragenen Aufgaben mit der Entwicklung des Standes der Technik fortgeschrieben würden. Zu diesem Zweck sei im Rahmen einer Bundesratsinitiative Baden-Württembergs im Jahre 1999 (zur Verlängerung der Überprüfungsintervalle bei neuen Anlagen) mit Unterstützung des Umweltministeriums die Einrichtung einer Kommission vorgeschlagen worden. In dieser sollte ggf. auch über die Berücksichtigung langfristiger Wartungsverträge bei der Festlegung der Überwachungshäufigkeit diskutiert werden.

Nach Auffassung des **LRH** bestätigen die vom Wirtschaftsministerium eingebrachten Zahlen über die Beteiligung von Fachfirmen an der Wartung und Einstellung der Feuerungsanlagen vor den Emissionsschutz-Messungen durch die BZSchfM, dass hier Kostenbelastungen anfallen, die bei der vorgeschlagenen Verfahrensänderung für die Überprüfungspflichtigen reduziert werden könnten. Für erreichbar hält er solches aber auch durch die Reduzierung der Überwachungshäufigkeit.

22.6 Aufgabenentwicklung

In Schleswig-Holstein haben sich die Arbeitswerte in den letzten Jahren wie folgt entwickelt:

Entwicklung der Arbeitswerte (AW) nach dem Gebührenaufkommen (Angaben in 1.000 Einheiten)				
Jahr der Erhebung	AW Jahresgrundgebühr	AW Kehr-/Überwachungsgebühr	AW Messgebühr	AW Gesamtgebührenaufkommen
1995	11.870	22.671	21.633	56.173
1996	12.090	22.417	21.919	56.426
1997	k. A.	k. A.	k. A.	56.465
1998	12.534	22.361	22.462	57.357
1999	12.625	22.175	22.116	56.919
2000	12.726	22.087	21.763	56.577

Eine Reduzierung der Überwachungshäufigkeit der Emissionsschutzmessungen, vielmehr jedoch die vom LRH vorgeschlagene Verfahrensumstellung (s. Tz. 22.5) würde sich, ohne Änderungen der Größe der Kehrbezirke, negativ auf das Arbeitsvolumen und damit auf das Reineinkommen der Kehrbezirkseinhaber (BZSchfM) auswirken. Das bei Verfahrensumstellung entfallende Gebührenaufkommen schätzt der LRH auf rd. 12,8 Mio. €. Dies entspricht 38,6 % des für das Jahr 2001 prognostizierten Gesamtgebührenaufkommens im Land von rd. 33,2 Mio. €. Es ist fraglich, ob und inwieweit ein derartiger Verlust beim Gebührenaufkommen allein durch Neueinteilungen (Reduzierungen) von Kehrbezirken wird aufgefangen werden können.

Auch allgemein scheint sich ein Trend zu einer langfristig rückläufigen Aufgabenentwicklung des Schornsteinfegerhandwerks anzudeuten. Solches ist ableitbar aus der Entwicklung der im Land in den Jahren 1995 bis 2000 insgesamt zur Verfügung stehenden Arbeitswerte, die insbesondere ab 1998 tendenziell einen Rückgang verzeichnen (s. Tabelle).

Selbst die wiederholten Bemühungen des Schornsteinfegerhandwerks zur Übertragung neuer Aufgaben und die hierbei vorgetragenen Begründungen, auch ausgelöst durch die zwischenzeitlich erreichten und sich ständig weiter entwickelnden Umweltstandards bei den Feuerungsanlagen seit Einführung der 1. BImSchV, haben ihre Ursache in einer rückläufigen Aufgabenentwicklung und weisen somit in dieselbe Richtung. Jedenfalls liegt ihnen die primäre Absicht zugrunde, den Bestand des Schornsteinfegerhandwerks und seines Monopols zu sichern. Im Land ist zusätzlich eine zwar noch regional beschränkte Aufgabenreduzierung durch den verstärkten Bau von Blockheizkraftwerken und den Anschluss an die Fernwärme zu verzeichnen.

Wirtschaftsministerium und **Umweltministerium** teilen diese Einschätzung nicht. Sie gehen vielmehr davon aus, dass selbst grundlegende gesetzliche Änderungen in den Tätigkeiten der Schornsteinfeger noch zu stabilen bzw. leicht ansteigenden Arbeitsvolumen führen werden. So verweist das Umweltministerium darauf, dass dem Schornsteinfegerhandwerk im Rahmen der Novellierung der 1. BImSchV im Jahre 2001 einerseits die Messungen an ca. 50 Ölfeuerungsanlagen mit einer Wärmeleistung von 5 bis 10 MW übertragen wurden, deren Arbeitsvolumen größenbedingt nicht unerheblich sei; andererseits sei davon auszugehen, dass die Zahl an Biomassefeuerungsanlagen von ca. 100 in 1994 auf ca. 200 in 2000 vor dem Hintergrund des Klimaschutzes und der öffentlichen Förderung weiter deutlich zunehmen werde. Deren Messungen seien im Vergleich zu denen an Öl- und Gasfeuerungsanlagen erheblich aufwändiger. Als Auswirkung der Energieeinsparverordnung¹ sei zudem bis 2008 ein Austausch von ca. 90.000 vor 1978 errichteten Feuerungsanlagen zu erwarten. Bei einem nicht näher zu beziffernden Teil der zu ersetzenden Anlagen sei allerdings anzunehmen, dass sie durch Brennwertanlagen ersetzt werden, bei denen Messungen nach der BImSchV entfallen. Weiterhin sei angedacht, den Schornsteinfegern die Überwachung der Fristen nach § 9 Abs. 1 EnEV zuzuweisen. Die Übertragung weiterer Zuständigkeiten sei möglich.

Nach Ansicht des **LRH** kann weder aus der Prüfung von Biomassefeuerungsanlagen und Ölfeuerungsanlagen mit Wärmeleistungen von 5 bis 10 MW, den Überwachungsaufgaben nach § 9 Abs. 1 EnEV, noch aus dem verordneten Austausch älterer Anlagen ohne weiteres auf eine Zunahme von Prüfungstätigkeiten für das Schornsteinfegerhandwerk geschlossen werden. Der LRH hält im günstigsten Fall eine Kompensation für vorstellbar, sofern nicht alte Feuerungsanlagen in größerem Umfang durch Brennwertanlagen ersetzt werden, bei denen Messungen nach der 1. BImSchV entfallen. Die Übertragung weiterer Aufgaben nach der EnEV ist aus marktwirtschaftlichen Grundsätzen kritisch zu prüfen. Der LRH schließt insofern nicht aus, dass auch die EnEV sich mittel- bis langfristig eher negativ auf das Arbeitsvolumen der Schornsteinfeger auswirken wird.

Vor diesem Hintergrund müssten mittelfristig Kehrbezirke neu eingeteilt, vergrößert oder aufgelöst werden, um der Vorgabe des SchfG zu genügen, den BZSchfM ein angemessenes Reineinkommen zu sichern. Eine Vergrößerung von Kehrbezirken endet aber dort, wo die Erhaltung der Feuersicherheit und die entsprechende Aufsicht wegen der Kehrbezirksgrößen nicht mehr gewährleistet ist. Solches könnte eintreten, wenn Messungen nach der 1. BImSchV in größerem Umfang entfallen. Zudem dürfte eine Verringerung der Anzahl der Kehrbezirke verschlechterte Berufspers-

¹ Verordnung über Energie sparenden Wärmeschutz und Energie sparende Anlagentechnik bei Gebäuden (Energieeinsparverordnung - EnEV) vom 16.11.2001, BGBl. I S. 3085.

spektiven für die auf der Bewerberliste (s. Tz. 22.4.2) stehenden Meistergesellen nach sich ziehen. Die sich hieraus abzeichnenden strukturellen Probleme des Schornsteinfegerwesens - Rückgang der Aufgaben, der aus ordnungspolitischen Gründen nicht kompensiert werden kann - erfordern vorsorgliche und damit rechtzeitige Überlegungen, wie das Schornsteinfegerwesen in seiner Organisation und Aufgabenzuweisung neu strukturiert und dabei zugleich mehr an marktwirtschaftlichen Grundsätzen ausgerichtet werden kann. Auch wenn hier in erster Linie der Bundesgesetzgeber gefordert ist, sieht der LRH es gleichwohl als eine Aufgabe des Landes an, sich präventiv im vorstehenden Sinne auf Bundesebene einzubringen, um im eigenen Interesse und im Interesse des schleswig-holsteinischen Schornsteinfegerhandwerks rechtzeitig einen sozialverträglichen Umbau einzuleiten.

Das **Wirtschaftsministerium** sieht dagegen weiterhin keine Anhaltspunkte, dass es notwendig wäre, die Aufgabenerledigung der Schornsteinfeger im vorstehenden Sinne umzugestalten.

23. Schleswig-Holsteinische Seemannsschule

Die Schleswig-Holsteinische Seemannsschule ist eine staatliche Berufsschule. Ohne gesetzliche Verpflichtung betreibt sie zugleich die überbetriebliche Ausbildung von Schiffsmechanikern und die Fortbildung seemännischen Personals.

Bundesweit rückläufige Schülerzahlen und die Konkurrenz anderer seemännischer Berufsausbildungsstätten führen zu einer sich zunehmend verschlechternden Auslastung. Dem sollte durch eine Standortkonzentration und eine verstärkte länderübergreifende Zusammenarbeit begegnet werden, in die auch Kooperationen mit benachbarten Berufsausbildungseinrichtungen einzubeziehen sind.

Eingeführte Steuerungsinstrumente sind zu nutzen, für die freiwillig übernommenen Aus- und Fortbildungsaufgaben kostendeckende Gebühren und Entgelte zu erheben. Die verdeckte Subventionierung dieser Bereiche ist einzustellen.

23.1 Status

Die Schleswig-Holsteinische Seemannsschule (SHS) ist eine Berufsausbildungsstätte, primär aber eine staatliche Berufsschule in der Trägerschaft des Landes (§ 130 Abs. 1 SchulG)¹. Aufsichtsbehörde ist das Ministerium für Wirtschaft, Technologie und Verkehr (Wirtschaftsministerium). Die SHS hat sich auch zu einer überbetrieblichen Ausbildungsstätte des seemännischen Nachwuchses und zu einer Trainings- und Fortbildungsstätte für ausgebildetes seemännisches Personal entwickelt. Ergänzend betreibt sie ein Internat mit Küchenbetrieb. Vergleichbare Berufsausbildungsstätten werden heute noch in Niedersachsen (Elsfleth/Brake) und Mecklenburg-Vorpommern (Rostock) unterhalten.

23.2 Aufgaben

Eingebettet in das duale Ausbildungssystem vermittelt die SHS als seemännische **Berufsschule** (Kernaufgabe) angehenden Schiffsmechanikern die nach der Schiffsmechaniker-Ausbildungsverordnung² vorgeschriebe-

¹ Schleswig-Holsteinisches Schulgesetz (Schulgesetz - SchulG) i. d. F. der Bekanntmachung vom 2.8.1990, GVOBl. Schl.-H. S. 451, zuletzt geändert durch Gesetz vom 21.9.1999, GVOBl. Schl.-H. S. 263.

² Verordnung über die Berufsausbildung zum Schiffsmechaniker/zur Schiffsmechanikerin und über den Erwerb des Schiffsmechanikerbriefes (Schiffsmechaniker-Ausbildungsverordnung - SMAusbV) vom 12.4.1994, BGBl. I S. 797, geändert durch Verordnung zur Umsetzung von Richtlinien der Europäischen Gemeinschaften, die die beruflichen Befähigungsnachweise von Seeleuten betreffen vom 28.4.1998, BGBl. I S. 872, 873.

nen Fertigkeiten und Kenntnisse. Die Kosten für diesen Pflichtschulbesuch hat als Schulträger das Land zu tragen.

Zusätzlich ist die SHS von der Berufsbildungsstelle Seeschifffahrt e. V.¹ als **überbetriebliche Ausbildungsstätte** anerkannt. Als solche bietet sie u. a. angehenden Schiffsmechanikern die auf deren Bordausbildungsstationen nicht erwerbbaaren Ausbildungsinhalte an. Zur Durchführung der überbetrieblichen Ausbildung besteht für das Land keine rechtliche Verpflichtung. Die SHS hat diese Aufgabe freiwillig übernommen. Lernortkooperationen für berufsschulische Zwecke und für die überbetriebliche Lehrlingsunterweisung finden an vielen Standorten in Schleswig-Holstein statt. Das Wirtschaftsministerium hat bereits bei der Prüfung der Beruflichen Bildung in der Wirtschaft² auf eine Verstärkung solcher Kooperationen hingewiesen. Sie sollen zu bedarfsorientierteren Nutzungen der Bildungsstätten für die Berufsausbildung führen.

Das duale Berufsausbildungssystem sieht grundsätzlich eine Aufgabenteilung vor. Berufsschulen sind vorwiegend staatlich, überbetriebliche Ausbildungsstätten hingegen von Selbstverwaltungseinrichtungen der Wirtschaft zu betreiben und zu finanzieren. Dies schließt gleichwohl staatliche Förderungen nicht aus. Träger derartiger Ausbildungsstätten sind in Schleswig-Holstein überwiegend Selbstverwaltungsorganisationen der Wirtschaft. Grundsätzlich obliegt es auch den Seefahrtunternehmen selbst, überbetriebliche seemännische Ausbildungsstätten zu unterhalten. Hieraus folgt, dass sich die SHS die Kosten für die freiwillig übernommene Aufgabe von den Reedern erstatten zu lassen hat. Eine solche Kostendeckung hat sie bisher nicht erreicht.

Die SHS führt auch **Fortbildungs- und Trainingsmaßnahmen** für ausgebildete Seeleute von deutschen Reedereien oder anderen nationalen und internationalen Interessenten durch. In geringem Umfang vermietet sie Dritten Räumlichkeiten und Anlagen zur Durchführung von Kursen in eigener Regie. Hier werden u. a. regelmäßig ausländische Matrosen in etwa 6-wöchigen Lehrgängen in die Metallbearbeitung und in die Rettung eingewiesen. Auch diese Veranstaltungen sind keine Landesaufgaben. Die SHS hat hierfür kostendeckende Nutzungsentgelte und Veranstaltungsgebühren zu erheben.

¹ Die Berufsbildungsstelle Seeschifffahrt e. V. ist ein eingetragener Verein, der durch den Bund (Bundesverkehrsministerium), die 5 Küstenländer, den Verband Deutscher Reeder und die Seeleutegewerkschaft getragen wird. Die Aufgaben der Berufsbildungsstelle Seeschifffahrt e. V. sind vergleichbar mit denen der Industrie- und Handelskammern und Handwerkskammern als zuständige Stellen nach dem Berufsbildungsgesetz. Im Gegensatz zu den Kammern ist die Berufsbildungsstelle Seeschifffahrt e. V. nicht nur für einen bestimmten Bezirk zuständig, sondern für den gesamten Bereich der deutschen Küste und das übrige Bundesgebiet.

² Vgl. Bemerkungen 1996 des LRH, Nr. 22.

Das **Wirtschaftsministerium** verweist darauf, dass die überbetriebliche Ausbildung, die die SHS derzeit auf Wunsch einer Reederei leistet, ein willkommenes Zusatzangebot darstelle, das auch zur besseren Auslastung der Ausbildungsstätte beitrage und Einnahmen bringe. Eine vertragliche Neuregelung, die auch die Gebührenanpassung zum Gegenstand habe, werde vorbereitet.

23.3 Betrieb

Bedeutendste Einnahmeposition der SHS sind die Lehrgangsgebühren und Nutzungsentgelte für die überbetriebliche Ausbildung und die Fortbildung sowie die Unterbringungs- und Verpflegungsentgelte aus dem Internatsbetrieb, die wesentlich für Berufsschüler anfallen:

Titel 0601-	Zweckbestimmung	Entwicklung der Ist-Einnahmen 1995 bis 2000 - in T€ -					
		1995	1996	1997	1998	1999	2000
111 64	Lehrgangsgebühren, Unterbringungs- und Verpflegungsentgelte	431,0	604,0	614,9	609,1	521,4	536,9
119 64 bis 132 64	Weitere Einnahmen	4,1	4,2	6,4	5,5	8,3	6,8
Summe		435,1	608,2	621,3	614,6	529,7	543,7

Tabelle 1

Die Gebühren und Entgelte bemisst die SHS zwar nach überschlägigen Kostenkalkulationen, die sie aus den Haushaltsdaten ableitet. Kalkulatorische Kosten (z. B. Abschreibung für Abnutzung auf Gebäude und Anlagen) sind bisher jedoch nicht eingeflossen. Die Höhe der Gebühren und Entgelte berücksichtigt auch die Konkurrenzsituation zu vergleichbaren Einrichtungen in anderen Ländern. Durch dieses Vorgehen wird auf die gebotene Vollkostendeckung verzichtet. Dies führt zu einer verdeckten Subventionierung der Ausbildungsbetriebe.

Das **Wirtschaftsministerium** sieht keine verdeckte Subventionierung; sämtliche von der SHS angebotenen Lehrgänge müssten unter Konkurrenzaspekten i. V. m. der Marktführerschaft der SHS betrachtet werden und seien damit durchaus vertretbar. Die vom LRH angestrebte Vollkostenrechnung führe unweigerlich zu massiven Gebührenerhöhungen, einer Abwanderung der Ausbildungsbetriebe und damit zu erheblichen Einnahmeverlusten.

Der **LRH** teilt diese Befürchtungen nicht. National wie international ist die modern ausgestattete SHS hoch angesehen und zudem Marktführer im Wettbewerb der hart umkämpften seemännischen Aus- und Fortbildung. Indem Konkurrenzaspekte die Höhe der Gebühren und Entgelte hierfür

maßgeblich beeinflussten, ist die grundsätzlich gebotene Vollkostendeckung für den nicht berufsschulischen Bereich der SHS unterblieben, sie wurde offensichtlich von vornherein auch nicht angestrebt.

Entsprechend begünstigt sind zudem auch Lehrgänge für ausländische Seeleute. Unter der Zielsetzung der Erhöhung der Sicherheit auf Schiffen ist dies zwar akzeptabel. Es widerspricht aber dem politischen Ziel, die Berufsaussichten für deutsche Seeleute zu verbessern. Sollte gleichwohl die Absicht bestehen, die überbetriebliche Ausbildung und die Fortbildung finanziell zu unterstützen, sollten hierfür bedarfsgerecht Förderinstrumente, wie sie z. B. für das Handwerk bestehen, eingesetzt und offen im Landeshaushalt ausgewiesen werden.

Für den Gesamtbetrieb der SHS besteht jährlich ein hoher Zuschussbedarf aus allgemeinen Deckungsmitteln des Haushalts. Der deutliche Anstieg ab 1999 ist auf die Einbeziehung der Bezüge der Beamten in die Ausgaben der Titelgruppe 64 zurückzuführen, die im Titel 0601 - 422 01 des Wirtschaftsministeriums zuvor mitveranschlagt waren.

Entwicklung des Zuschussbedarfs 1995 bis 2000						
- in T€ -						
	1995	1996	1997	1998	1999	2000
Einnahmen	435,1	608,2	621,3	614,6	529,7	543,7
Ausgaben	1.049,8	1.098,5	1.125,5	1.078,6	1.214,2	1.230,2
Zuschussbedarf	614,7	490,3	504,2	464,0	684,5	686,5

Tabelle 2

Das Wirtschaftsministerium ist bisher stets von einer Deckung der Kosten für die überbetriebliche Ausbildung und die Fortbildung ausgegangen. Zusätzlich wurde auch ein maßgeblicher Deckungsbeitrag hieraus für den Betrieb der Berufsschule unterstellt. Angesichts des Gesamtaufwands des Landes, darunter auch der Investitionen früherer Jahre (seit 1978 rd. 6.855,9 T€), sind solche Annahmen nicht haltbar. Sie sind auch nicht aus den jährlichen Einnahmen und Ausgaben oder dem Gesamtzuschussbedarf ableitbar. Deren bisherige haushaltsmäßige Gliederung ließ Zuordnungen nach Verursacherbereichen nicht zu. Somit war auch keine Kostentransparenz gegeben, die es ermöglicht hätte, zutreffend Gebühren und Entgelte zu bemessen und zu erheben.

Das **Wirtschaftsministerium** erwartet von der neuen Kosten- und Leistungsrechnung, die derzeit eingeführt wird, eine deutlich verbesserte Kostentransparenz der verschiedenen Betriebsarten der SHS (Berufsschule, überbetriebliche Ausbildung, Fortbildung) und ihrer inneren Bezüge zueinander.

23.4 Einführung einer Kosten- und Leistungsrechnung

Ein in den Jahren 1997 bis 2001 bei der SHS auf die Einführung einer Kosten- und Leistungsrechnung ausgerichtetes Pilotprojekt hat bislang in der Praxis noch keine Auswirkungen auf die Kalkulation von Lehrgangsgebühren und -entgelten gehabt. Auswertungen in der gebotenen Gliederungstiefe standen der SHS zeitnah nicht zur Verfügung.

Das **Wirtschaftsministerium** hat mitgeteilt, die Mängel seien zwischenzeitlich nach einer weiteren Überarbeitung und mit der im Herbst 2001 erfolgten Installation eines SAP-Buchungsprogramms weitgehend behoben. Ein Probetrieb, der weitere Tests und eine Einübung des Verfahrens beinhalte, werde im Laufe des Jahres 2002 abgeschlossen. Spätestens im Jahre 2003 werde der Echtbetrieb aufgenommen.

Der **LRH** erwartet aus der Anwendung dieses Instruments künftig eine zutreffende, umfassende und auf alle Tätigkeitsbereiche der SHS ausgerichtete Aufwandsermittlung, deren Ergebnisse in die Gebühren- und Entgeltfestsetzungen einfließen.

23.5 Auslastung

23.5.1 Grundlagen

Der Tätigkeitsumfang der SHS als seemännische Berufsschule und als überbetriebliche Berufsausbildungsstätte und Fortbildungseinrichtung ist unmittelbar abhängig von der Gewinnung seemännischen Nachwuchses, der verschiedenen nationalen und internationalen Einflüssen unterliegt. Diese sind gekennzeichnet durch einen jährlichen Ersatzbedarf von etwa 600 Nachwuchskräften für altersbedingt ausscheidende Seeleute, dem im Jahr 2000 bundesweit aber nur rd. 160 Berufsanfänger gegenüber standen¹. Berufsschulkapazitäten sind dagegen selbst für eine größere Nachfrage ebenso ausreichend vorhanden wie betriebliche Ausbildungskapazitäten bei deutschen Reedern. Auf deren anerkannten Ausbildungsschiffen² sind im Zeitraum 2000/2001 rd. 830 Ausbildungsplätze verfügbar. Allerdings werden hiervon rd. 52 % nicht genutzt oder von den Reedern aus Kostengründen nicht zur Verfügung gestellt.

Auch Presseberichte über die „*Ausbeutung des Personals*“ und „*menschunwürdige Zustände*“ an Bord von (ausgeflaggten) Schiffen tragen zu einem negativen Bild der Situation des Seeschiffahrtspersonals bei. Ursachen für den Mangel an Nachwuchskräften werden zusätzlich der

¹ Quelle: Jahresberichte der Berufsbildungsstelle Seeschiffahrt e. V.

² Richtlinien des Bundesministeriums für Wirtschaft über die Anerkennung von Schiffen als Ausbildungsstätten vom 24.5.1994, Bundesanzeiger Nr. 110 vom 16.6.1994.

Ausbildungsqualität und den Beschäftigungsaussichten der ausgebildeten Seeleute zugeschrieben¹. So behauptet die Berufsbildungsstelle Seeschiffahrt e. V. regelmäßig, ausgebildete Schiffsmechaniker fänden nach erfolgreich abgeschlossener Berufsausbildung kaum einen Arbeitsplatz in der deutschen Seeschiffahrt. Zurückzuführen sei dies auf die für Handelsschiffe unter Bundesflagge geltende Schiffsbesetzungsverordnung², die es Reedern erlaube, Schiffsmechaniker durch „Fachkräfte aus Niedriglohnländern“ zu ersetzen. Ebenso fänden junge Schiffsoffiziere nach ihrem Patenterwerb kaum Anstellungen zur Ableistung der zum Erhalt des Vollpatents vorgeschriebenen 2-jährigen Erfahrungsseefahrzeit, da die Reeder aus Kostengründen auf ausländisches Vollpatentpersonal auswichen. Zwischen 1984 und 1999 seien zwar 5.241 Schiffsmechanikerbriefe erworben worden, gleichwohl wären aber 1999 nur 486 Schiffsmechaniker von deutschen Reedern tatsächlich beschäftigt. Dieses Missverhältnis werde nur durch die Verwendung des Schiffsmechanikerbriefes zum Erwerb höherer Patente verbessert.

Das **Wirtschaftsministerium** vertraut auf die neuen Instrumente der Schifffahrtspolitik des Bundes. Es verweist auf die dem LRH vorliegende Vereinbarung des Bundes und der deutschen Seeschiffahrt „Bündnis für Ausbildung und Beschäftigung in der Seeschiffahrt (Maritimes Bündnis)“ und erwartet, dass der immer deutlicher werdende Bedarf an seemännischem Personal sowohl zu einer Belegung der Berufsschule als auch zu einer deutlichen Zunahme der Fortbildungsangebote führen werde. Es verweist zusätzlich auf das in Politik und Öffentlichkeit getragene Interesse an Aus- und Fortbildung in allen Fragen der Schiffssicherheit hin, für die die SHS besonders kompetent sei.

23.5.2 Ergebnisse

Berufsschulunterricht für angehende Schiffsmechaniker ist als Blockunterricht organisiert. Hierbei werden die Berufsschüler im schuleigenen Internat untergebracht, das über eine Kapazität von 98 Betten verfügt. Im Grundsatz ergibt sich hieraus zugleich die höchste Berufsschulkapazität. Im Zeitraum 1995 bis 2000 nahmen an den einzelnen Unterrichtsblöcken zwischen 30 und 76 Schülern teil. Damit war die SHS von einer Vollaustattung³ durch ihren Berufsschulzweig weit entfernt.

¹ Vgl. Vorlage des Senators für Wirtschaft und Häfen der Freien Hansestadt Bremen vom 26.10.1999 für die Konferenz der Wirtschafts- und Verkehrsminister/-senatoren der norddeutschen Küstenländer am 10.12.1999.

² Schiffsbesetzungsverordnung (SchBesV) vom 26.8.1998, BGBl. I S. 2577.

³ Berechnungsbasis: (40 Jahresschulwochen x 5 Leehrtage/Woche x Internatsplätze => 19.600 Lehreinheiten/Jahr.

Jahr	Auslastung der SHS (Angaben in %)			
	Berufsschule	Überbetriebliche Ausbildung	Fortbildung, Veranstaltungen	Insgesamt
1995	43,6	2,5	16,2	62,3
1996	42,4	5,9	24,9	73,2
1997	46,1	9,6	16,7	72,4
1998	43,4	9,5	18,6	71,5
1999	45,1	13,9	10,4	69,4
2000	36,5	11,7	16,0	64,2

Tabelle 3

Die Zahl der angehenden Schiffsmechaniker beeinflusst auch die Auslastung der SHS durch die **überbetriebliche Ausbildung** (Metallbearbeitung, Brandabwehr und Rettung). Diese findet zeitlich konzentriert in geschlossenen Lehrgängen mit gleichzeitiger Internatsunterbringung statt. Die Zahl der jährlichen Lehrgangsteilnehmer ist zwar seit dem Jahr 1997 angewachsen. Gleichwohl bleibt zweifelhaft, ob dieses Ergebnis (s. Tabelle 3) auf Dauer gehalten werden kann. Mindestens die Hälfte der Lehrgangsteilnehmer nimmt an Lehrgängen von nur etwa 2 Wochen Dauer teil (Brandabwehr und Rettung). Die übrigen stellt zum überwiegenden Teil allein eine einzige große Reederei (Metallbearbeitung), mit der aber entsprechende langfristige Vereinbarungen nicht bestehen.

Der **Fortbildungsbereich** umfasst Ausbildungen der die SHS mitnutzenden Seeberufsgenossenschaft Hamburg, Speziallehrgänge, Veranstaltungen und Sonderlehrgänge. Darunter in unregelmäßigen Abständen auch solche für ausländische Matrosen, denen Grundkenntnisse in der Metallbearbeitung und in der Rettung vermittelt werden. Im Jahr 1999 fanden ein Lehrgang mit 7, im Jahr 2000 2 Lehrgänge mit insgesamt 19 Teilnehmern statt. Ob und inwieweit auf diese Weise das Angebot der SHS stetig und langfristig genutzt werden wird, ist offen. Konkrete Vereinbarungen bestehen nicht. Ebenso bleiben Dauer und Intensität der Zusammenarbeit mit der Wasserschutzpolizei, der Wasser- und Schifffahrtsverwaltung und der Wehrbereichsverwaltung abzuwarten. Die erhebliche Schwankungsbreite lässt darauf schließen, dass sich die Nutzung des Fortbildungsangebots der SHS noch nicht verstetigt hat (s. Tabelle 3).

Das **Wirtschaftsministerium** verweist darauf, dass sich das Fortbildungsangebot nicht verstetigen lasse. Es folge den kurzfristigen Bedürfnissen und finanziellen Möglichkeiten der Reeder und der staatlichen Stellen, die die Fortbildung wünschen. Zwar richteten die Reeder ihr Augenmerk auf den günstigsten Anbieter, vernachlässigten dabei jedoch nicht die Qualität des Angebots. Gleichwohl erwarte das Wirtschaftsministerium aufgrund der aktuellen Nachfragen eine sehr gute Auslastung in diesem Bereich, da das Interesse an Schiffssicherheitstraining und Fortbildung stark zunehme.

Bei diesen Lehrgängen dominiere die SHS mit ihrem breit gefächerten Angebot.

Der **LRH** schließt daraus, dass diese Fortbildungsfelder künftig Schwerpunkte sein könnten; offen geblieben ist jedoch die Frage, welches nicht nur kurzfristige Auslastungsprofil sich daraus für die SHS entwickeln wird.

Die Vorhaltung eines **Internats** (zurzeit mit 98 Betten) ist durch die Besonderheiten der Schiffsmechanikerausbildung begründet. Zudem wird es auch für die überbetriebliche Ausbildung und die Fortbildung genutzt. Nach Angaben der SHS steht es jährlich für rd. 270 Tage (Wochenenden eingeschlossen) zur Verfügung. Mit einer Auslastung von rd. 65 % (Jahresdurchschnitt 1995 bis 2000) bleibt es hinter der Gesamtauslastung der SHS (s. Tab. 3) zurück. Bei Kurzlehrgängen wird es allerdings nicht von allen Teilnehmern in Anspruch genommen.

Die SHS vermag damit einen deutlichen Anteil ihrer Kapazitäten nicht zu nutzen.

Das **Wirtschaftsministerium** hat zur Auslastungsquote mitgeteilt, dass das Internat mit seinen nicht mehr zeitgemäßen und stark renovierungsbedürftigen 4-Bett- bzw. 2-Bett-Zimmern seit einiger Zeit nur noch als 2-Bett- bzw. 1-Bett-Zimmer belegt werde. Auf dieser Basis sei die Auslastungsquote deutlich höher. Im Übrigen beginne 2002 die Grundrenovierung des Internats mit einem kompletten Umbau und einer Reduzierung der Bettenzahl.

Der **LRH** teilt zwar die Auffassung des Wirtschaftsministeriums, das Internat sei nicht mehr zeitgemäß und daher renovierungsbedürftig. Die damit einhergehende Bettenreduzierung führt zwar rechnerisch zu einer höheren Auslastungsquote. Im Gegenzug wird hierdurch jedoch die Ausbildungskapazität der SHS, die vorwiegend Internatsunterbringung erfordert, eingeschränkt, sodass künftig die Bau- und Betriebskosten auf eine geringere Zahl von Internatsplätzen umzulegen sein werden mit der Folge höherer von den Ausbildungsbetrieben zu erhebender Entgelte.

23.6 **Zukünftige Perspektive**

Erst im Jahre 1983 wurde der Ausbildungsberuf Schiffsmechaniker eingeführt. Bereits im Jahre 1989 wurde seine Existenz durch das Gesetz zur Einführung eines Internationalen Seeschiffregisters gefährdet. Die daraufhin geänderte SchBesV, ihre Auslegungen und weiteren Änderungen in den Folgejahren (zuletzt 1998) haben die Beschäftigungsmöglichkeiten für Schiffsmechaniker nicht verbessert. Sie schreibt zwar für Schiffe

mit mehr als 3.000 BRT/BRZ¹ eine Besetzung mit mindestens einem Schiffsmechaniker vor, erlaubt zugleich aber, dass dieser auch durch andere wachbefähigte Besatzungsmitglieder (auch aus Drittstaaten) ersetzt werden kann, wenn er auf dem Arbeitsmarkt nicht verfügbar ist. Von dieser Möglichkeit machen die Reeder aus Kostengründen zunehmend Gebrauch. Dem Ausbildungsberuf wird damit eine seiner wesentlichen Grundlagen entzogen. In ihren Wirkungen noch nicht absehbar sind darüber hinaus Bestrebungen, die auf dem Schiffsmechanikerberuf aufbauenden Weiterbildungen zum nautischen oder technischen Schiffsoffizier an den Berufsfach- und Seefahrtsschulen auf andere Weise zuzulassen. Zudem erwartet die Berufsbildungsstelle Seeschiffahrt e. V. aufgrund der demographischen Entwicklung allgemein eine Verknappung von Fachkräften, durch die ein verschärfter Wettbewerb mit attraktiveren und „bequemeren“ Landberufen eintreten könne. Letztlich hat in den Jahren 1999 und 2000 die Zahl der deutschen Handelsschiffe über 100 BRT/BRZ durch Ausflaggungen um 155 (18,3 %) abgenommen. Die Basis für den Einsatz von Schiffsmechanikern nach der SchBesV hat sich damit weiter verschlechtert.

Die Berufsperspektiven der Schiffsmechaniker und die Konkurrenzsituation zu den übrigen seemännischen Berufsschulen und Ausbildungsstätten wird für die SHS wesentliche Auslastungssteigerungen kaum dauerhaft zulassen. Die Berufsschulbildung und die überbetriebliche Ausbildung der Schiffsmechaniker sollte deshalb an einem oder an 2 Standorten in Norddeutschland zusammengefasst werden. Zwar wird generell von den Küstenländern eine Konzentration der seemännischen Ausbildung an einem Standort außerhalb der eigenen Landesgrenzen und die Aufgabe der eigenen Berufsausbildungsstätten nicht angestrebt. Für die vorgeschlagene Lösung spricht jedoch, dass deutlich mehr angehende Schiffsmechaniker die SHS besuchen, als von im Land ansässigen Reedereien ausgebildet werden²:

¹ Bruttoregistertonnen (BRT), Bruttoreaumzahl (BRZ).

² Quelle: Jahresberichte der Berufsbildungsstelle Seeschiffahrt e. V. Es werden die Summen der Schüler sämtlicher im jeweiligen Jahr angebotenen Unterrichtsblöcke angegeben, vgl. auch Tz. 23.5.2. Diese Zahlen sind andere als die der amtlichen Schulstatistik. Das Bundesland Hamburg gehört zum Einzugsbereich der SHS (Beilage zur Rahmenvereinbarung über die Bildung länderübergreifender Fachklassen für Schüler in anerkannten Ausbildungsberufen mit geringer Zahl Auszubildender - Beschluss der Kultusministerkonferenz vom 26.1.1984).

Anzahl der Auszubildenden nach Sitz der Reederei bzw. nach besuchter Ausbildungsstätte (Werte in Klammern)						
Land	Jahr					
	1995	1996	1997	1998	1999	2000
Mecklenburg-Vorpommern	18 (41)	11 (47)	10 (43)	31 (85)	39 (94)	42 (96)
Schleswig-Holstein	37 (173)	39 (171)	51 (184)	64 (168)	62 (174)	76 (161)
Hamburg*)	138 (0)	117 (0)	85 (0)	71 (0)	72 (0)	87 (0)
Bremen	8 (26)	9 (52)	12 (37)	16 (27)	16 (27)	17 (13)
Niedersachsen	107 (91)	152 (54)	183 (83)	209 (82)	174 (109)	176 (84)

*) Seit 1991 ohne eigene seemännische Berufsschule.

Tabelle 4

Das **Wirtschaftsministerium** hat hierzu mitgeteilt, die Mehrzahl der an der SHS in Travemünde ausgebildeten Schiffsmechaniker/-innen strebten nach Abschluss ihrer Ausbildung die Weiterbildung zum Schiffsoffizier an der Fachschule für Seefahrt oder an der Fachhochschule in Flensburg an. Aufgrund der räumlichen Konzentration in Flensburg, der unterschiedlichen Bildungsinhalte und -ziele, der räumlichen Entfernung, der erheblichen Investitionen in Sachausstattung an beiden Standorten beabsichtige es nicht, den Standort Lübeck-Travemünde aufzugeben.

Es begründet dies zudem damit, dass die SHS die am besten ausgestattete und am stärksten frequentierte Ausbildungseinrichtung sei, für deren Ausbau in den letzten Jahren Investitionen in Millionenhöhe vorgenommen wurden.

Diese zwar zutreffende Aussage berücksichtigt nach Ansicht des **LRH** aber nicht, dass vornehmlich die seemännischen Berufsschulen schon jetzt insgesamt nicht ausgelastet sind und möglicherweise auch weiterhin an Basis verlieren. Diese Ausbildungsstätten werden sich in Zukunft eine immer geringere Zahl von Berufsschülern und Teilnehmern an überbetrieblichen Ausbildungen teilen müssen. Schon jetzt erfolgen Zusammenlegungen von Kleinstklassen zwischen der SHS und der Ausbildungsstätte in Rostock, die zwar pragmatische Zwischenlösungen darstellen, gleichwohl aber das sich abzeichnende strukturelle Problem auf Dauer nicht zu lösen vermögen. Hierfür bedarf es vielmehr einer länderübergreifenden Abstimmung, ggf. mit der Berufsbildungsstelle Seeschifffahrt e. V. und dem Bund.

Das Wirtschaftsministerium sollte zudem die Zusammenarbeit bzw. Kooperation der SHS mit der benachbarten Berufsschule der Handwerkskammer Lübeck bzw. deren überbetrieblichen Ausbildungsstätten verstärken. Gemeinsame Schulleitungen und -verwaltungen wären ebenso denkbar wie ein wechselseitiger Einsatz von Lehrkräften für Allgemeinlehrfächer und die gemeinsame Nutzung der vorhandenen Ausbildungswerkstätten.

24. Erschließung von Gewerbegebieten

Die Erschließung von Gewerbegebieten wird mit erheblichen Mitteln des Landes und der EU gefördert. Die Anwendung gleicher Standards und damit eine gleiche Behandlung der Zuwendungsnehmer ist nicht durchgehend gewährleistet.

Die Abmessungen und der Aufbau von Erschließungsstraßen waren teilweise überdimensioniert. Die Zuwendungsfähigkeit bestimmter Investitionen wurde bei der fachtechnischen Prüfung uneinheitlich bewertet.

Konkrete Ergebnisse von Förderungen des Ökologischen Bauens im Industrie- und Gewerbebau wurden bislang nicht vorgefunden.

24.1 Prüfungsgegenstand

Der LRH hat Maßnahmen zur Erschließung von Gewerbegebieten geprüft, für die in den Haushaltsjahren 1995 bis 1999 Zuwendungen des Landes und der EU gegeben wurden.

24.2 Mittelherkunft

Maßnahmen zur Erschließung von Gewerbegebieten wurden aus Mitteln der Gemeinschaftsaufgabe „Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur“ (GA)¹, des Regionalprogramms für strukturschwache ländliche Räume und der Strukturfonds der EU gefördert. Ergänzend stellt das Land weitere eigene Mittel, vorwiegend zur Komplementärfinanzierung, zur Verfügung. Seit dem Jahr 2000 sind diese Förderprogramme unter dem einheitlichen Dach des „Regionalprogramms 2000“ zusammengefasst.

24.3 Fördervolumen

In den Jahren 1995 bis 1999 wurden 118 Gewerbegebietserschließungsmaßnahmen durchgeführt. Das Investitionsvolumen betrug rd. 190 Mio. € (rd. 371 Mio. DM), das Zuwendungsvolumen insgesamt rd. 105 Mio. € (rd. 206 Mio. DM) ($\hat{=}$ 55 % Förderquote).

¹ Gesetz über die Gemeinschaftsaufgabe „Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur“ vom 6.10.1969, BGBl. I S. 1861, zuletzt geändert durch das Gesetz zur Förderung von Investitionen und Schaffung von Arbeitsplätzen im Beitrittsgebiet sowie zur Änderung steuerrechtlicher und anderer Vorschriften (Steueränderungsgesetz 1991), BGBl. I S. 1322, 1336.

35 Projekte davon wurden bei gesamten Investitionskosten von rd. 58 Mio. € (rd. 114 Mio. DM) mit rd. 34 Mio. € (rd. 67 Mio. DM) aus GA-Mitteln gefördert.

Die Zuwendungen für 83 weitere Projekte stammen überwiegend aus Mitteln aus dem Europäischen Fonds für regionale Entwicklung. Nach dem Ziel 2 (Industriegebiete mit rückläufiger Entwicklung) wurden rd. 13 Mio. € (rd. 25 Mio. DM) und nach dem Ziel 5 b (ländliche Gebiete) rd. 23 Mio. € (rd. 45 Mio. DM) eingesetzt.

24.4 **Aufgaben der Investitionsbank**

Seit dem 1.1.1998 wickelt die Investitionsbank Schleswig-Holstein, Zentralbereich der Landesbank Schleswig-Holstein Girozentrale (IB) die Förderfälle im Rahmen der GA, Bereich wirtschaftsnahe Infrastruktur, einschl. der bislang bewilligten Förderfälle ab. Das Ministerium für Wirtschaft, Technologie und Verkehr (Wirtschaftsministerium) weist der IB hierfür die erforderlichen Haushaltsmittel zur Bewirtschaftung zu.

Mit Wirkung ab 1.5.2000 wurde zwischen dem Land Schleswig-Holstein und der IB ein Vertrag geschlossen, der auch das gesamte Regionalprogramm 2000 mit einer Laufzeit bis Ende 2006 umfasst¹.

Die IB hat sich verpflichtet, die damit verbundenen Aufgaben nach Maßgabe der geltenden Bestimmungen, insbesondere der LHO durchzuführen².

Die bei der IB stichprobenartig eingesehenen Unterlagen waren weitgehend ohne Beanstandungen. Allerdings sollten die Terminüberwachung und die Kontrolle der Verwendungsnachweise auf Vollständigkeit intensiviert werden.

24.5 **Prüfungsergebnisse**

24.5.1 **Einschaltung freiberuflich Tätiger**

In Ermangelung eigener leistungsfähiger Bauverwaltungen schalteten die Gemeinden z. T. für sämtliche Baumaßnahmen freiberuflich tätige Architekten und/oder Ingenieure ein.

I. d. R. wurden für die Planung und Durchführung von Baumaßnahmen zwischen den Gemeinden und den Freischaffenden schriftliche Verträge nach der Honorarordnung für Architekten und Ingenieure (HOAI) geschlossen. Dabei wurden für einzelne gleichartige Leistungen unterschiedliche Honorarzonon und %-Sätze vereinbart. Die Verträge erfassten nicht

¹ Vertrag zur Übertragung bzw. Neuregelung der Erfüllung von Förderaufgaben im Rahmen des „Regionalprogramms 2000“ und der einzelbetrieblichen Förderung nach der GA vom 17./25.4.2000.

² Vertrag vom 28.1./16.3.1998.

immer die konkrete Situation; die Einstufung in die Honorarzone entsprach mehrfach nicht dem Schwierigkeitsgrad der jeweiligen Aufgabe.

Teilweise bestanden in kommunalen Ämtern fachliche Defizite. Freiberuflich Tätige und Firmen hatten dann zu große Spielräume. Wirksame Kontrolle fand kaum statt. Die wirtschaftliche und sparsame Abwicklung der Baumaßnahmen war in diesen Fällen nicht gewährleistet.

Das **Wirtschaftsministerium** hält nach wie vor die Beteiligung fachlich zuständiger technischer staatlicher Verwaltungen i. S. der Ziff. 6 VV-K¹ zu § 44 LHO (s. Tz. 24.5.4) für die geeignete Methode, die wirtschaftliche und zweckmäßige Durchführung der Baumaßnahmen sicherzustellen. Hierüber besteht Einvernehmen mit dem LRH. Der **LRH** hält jedoch daran fest, dass die Verwaltungen darauf achten müssen, die aufgeführten Mängel künftig zu vermeiden.

24.5.2 **Vorzeitiger Baubeginn**

In einigen Fällen wurden Aufträge erteilt, bevor die Ergebnisse der fachtechnischen Prüfung vollständig vorlagen und ohne dass eine Genehmigung zum vorzeitigen Baubeginn erteilt war (VV Nr. 1.3 zu § 44 LHO).

Das **Wirtschaftsministerium** wird im weiteren Verfahren die nach den Vorschriften des Landesverwaltungsgesetzes zu treffenden Maßnahmen prüfen.

24.5.3 **Entwurf**

Bereits die Bauentwürfe enthielten in einzelnen Fällen zu teure Lösungen:

- Sowohl bei den Breiten der Fahrbahnen und Gehwege als auch beim Aufbau der Fahrbahnen, Gehwege und Parkplätze wurde wiederholt von den Vorgaben der RSTO² und der EAE³ abgewichen, ohne einen entsprechenden Nachweis bzw. eine Begründung zu liefern. Überwiegend wurden die empfohlenen Abmessungen - z. T. auch wegen der Annahme zu hoher Bauklassen - überschritten.
- Es wurden teure Granithoch- und -tiefborde anstelle von Betonborden vorgesehen.
- Es wurden beidseitige kombinierte Rad-/Gehwege eingeplant. Dies ist für ein Industriegebiet überzogen und aus wirtschaftlichen Gründen

¹ Verwaltungsvorschriften für Zuwendungen zur Projektförderung an Gemeinden, Kreise, Ämter und Zweckverbände (kommunale Körperschaften) - VV-K -

² Richtlinie für die Standardisierung des Oberbaus (RSTO), Bundesverkehrsministerium ARS 32/96, veröffentlicht: VkB1. 1996, Heft 21, S. 546.

³ Empfehlungen für die Anlage von Erschließungsstraßen - EAE 85/95 - Amtsbl. Schl.-H. 1996 S. 732.

nicht zu vertreten, zumal wenn die vollständige Belegung des Gebiets nicht gesichert ist.

Das **Wirtschaftsministerium** wird Gespräche mit den fachtechnischen Behörden aufnehmen, um die Formulierung von Standards zu erörtern.

24.5.4 **Fachtechnische Prüfung**

Bei Zuwendungen für Baumaßnahmen ist die fachlich zuständige technische staatliche Verwaltung zu beteiligen (VV Nr. 6.1 zu § 44 LHO). Deren Aufgaben sind in der ZBau¹ geregelt.

Unterschiede wurden bei der Anerkennung der Zuwendungsfähigkeit von Straßenbaumaßnahmen und Hausanschlusskosten festgestellt:

- Die Ausführung in Betonpflaster wurde von den verschiedenen fachlich zuständigen technischen staatlichen Verwaltungen („ZBau-Behörden“) unterschiedlich bewertet. Einige erkannten teureres graues und/oder rotes Betonsteinpflaster als zuwendungsfähig an, andere strichen die Mehrkosten gegenüber einer Asphaltbefestigung. In einem Fall ergab dies eine Reduzierung der förderfähigen Gesamtkosten um mehr als 10 %.

Das **Wirtschaftsministerium** hält die Verwendung von Betonpflaster im Einzelfall für gerechtfertigt. Der **LRH** stimmt diesem zu, hält jedoch die Mehrkosten gegenüber der technisch erforderlichen Lösung nicht für zuschussfähig.

Das **Wirtschaftsministerium** wird zu diesem Punkt die Formulierung evtl. Standards mit den fachtechnischen Behörden erörtern.

- Mehrfach wurden die Kosten von Hausanschlussleitungen als zuwendungsfähig anerkannt. Der **LRH** hält dies nicht für zulässig, weil sie zum privaten gewerblichen Bereich zählen und Bestandteil der Förderung der folgenden betrieblichen Investitionsmaßnahme sein können. Seit 1997 war dies auch in der Richtlinie² ausdrücklich klargestellt.

24.5.5 **Ausschreibung, Vergabe und Ausführung**

Bei Ausschreibung, Vergabe und Ausführung von Erschließungsmaßnahmen wurden Vorschriften nicht immer ausreichend beachtet. Z. B. wurden Baukosten im Entwurf nicht ermittelt, keine Vergabevorschläge erstellt, Ar-

¹ Baufachliche Ergänzungsbestimmungen (ZBau), Anlage zu VV Nr. 6 zu § 44 LHO.

² Richtlinie über die Gewährung von Zuwendungen zur Förderung der wirtschaftsnahen Infrastruktur (Bereich: Industrie- und Gewerbegebiete, Technologie- und Gewerbezentren) aus Mitteln der GA vom 14.12.1997, Amtsbl. Schl.-H. S. 547.

beiten ausgeführt und abgerechnet, die nicht in der Ausschreibung enthalten waren.

Das **Wirtschaftsministerium** wird im Rahmen der Prüfung der Verwendungsnachweise dem nachgehen und auch nur die Kosten anerkennen, die im Antragsverfahren veranschlagt waren.

24.5.6 **Berücksichtigung der Verkaufspreise**

Nach dem Rahmenplan der GA ist, soweit der Verkaufspreis die Kosten für den Grundstückserwerb zuzüglich des Eigenanteils des Trägers an den Erschließungskosten überschreitet, der gewährte Zuschuss um den übersteigenden Teil zu kürzen. Gleiches gilt nach den Grundsätzen für die Auswahl und Förderung von Projekten im Rahmen des Regionalprogramms für strukturschwache ländliche Räume in Schleswig-Holstein¹.

Schon jetzt ist absehbar, dass in einer ganzen Reihe von Fällen erhebliche Kürzungen vorzunehmen sein werden.

Der gesamte Kürzungsbetrag kann in jedem Einzelfall erst nach vollständiger Belegung der Gewerbefläche endgültig festgestellt werden.

Die Angelegenheit wird vom **Wirtschaftsministerium** im Rahmen der normalen verwaltungsmäßigen Begleitung der Förderung weiter verfolgt.

24.5.7 **Belegung der Gewerbeflächen**

Bis Industrie- und Gewerbegebiete ihrer vollen Nutzung zugeführt sind, ist im Abstand von einem Jahr der Zuwendungsbehörde ein Belegungsnachweis vorzulegen. Dabei ist der Nachweis zu erbringen, durch welche öffentlichen Verkaufsbemühungen die Gewerbeflächen angeboten, zu welchen Konditionen die Flächen veräußert werden bzw. wie die Gebiete belegt sind. Dies ist teilweise nicht erfolgt. Auch wurde vom Wirtschaftsministerium versäumt, die Nachweise anzumahnen.

In einem Gewerbegebiet wurden Autohandel, Teppichhandel, Baumarkt und Elektrohandel angesiedelt, obwohl der Zuwendungsbescheid zur Förderung dieses Gewerbegebiets die Auflage enthielt, dass die Ansiedlung und Erweiterung von Einzelhandelsbetrieben den Zuwendungszweck nicht erfüllt. Das Wirtschaftsministerium hat gleichwohl die gewährte Zuwendung nicht zurückgefordert.

Das **Wirtschaftsministerium** wird die Projekte im Hinblick auf evtl. zu ziehende Konsequenzen weiter verfolgen und eine Handreichung zur

¹ Grundsätze für die Auswahl und Förderung von Projekten im Rahmen des Regionalprogramms für strukturschwache ländliche Räume in Schleswig-Holstein vom 20.3.1995, Amtsbl. Schl.-H. S. 260.

Auslegung der Auflage in Zuwendungsbescheiden erarbeiten, ggf. auch die Auflage verändern.

24.6 **Förderung ökotechnischer und ökonomischer Maßnahmen**

Die Landesregierung will bei der Durchführung ihres Programms zur Förderung ökotechnischer und ökonomischer Maßnahmen¹ künftig die Schwerpunkte auf Energie- und Stoffstrommanagement, ökologisches Bauen in Industrie und Gewerbebau, stoffliche Nutzung nachwachsender Rohstoffe und biotechnologische Verfahren legen.

Beim Ökologischen Bauen im Industrie- und Gewerbebau sollen anzusiedelnde Betriebe hinsichtlich des umweltgerechten Bauens im Gewerbe sowie des betrieblichen Umweltschutzes in Kombination mit einem Stoff- und Energiestrommanagement beraten und betreut werden.

Konkrete positive Ergebnisse, mit denen die Wirksamkeit der geplanten z. T. aufwändigen Lösungen nachgewiesen wird, wurden bislang nicht vorgefunden.²

Das **Wirtschaftsministerium** erwartet aus der Förderung des noch nicht begonnenen Modellprojekts „Ökologisches Gewerbegebiet Bordesholm“ entsprechende Erkenntnisse und wird das Projekt weiterverfolgen und dokumentieren.

¹ Vgl. Bemerkungen 2001 des LRH, Nr. 37.4.1.

² Der LRH hat insbesondere das ihm als Modellprojekt benannte „Ökologisches Gewerbegebiet Bordesholm“ betrachtet.

Ministerium für Bildung, Wissenschaft, Forschung und Kultur

25. Einsatz der Informations- und Kommunikationstechnik an schleswig-holsteinischen Schulen

Die Ausstattung der schleswig-holsteinischen Schulen mit Informations- und Kommunikationstechnik entspricht im Wesentlichen dem bundesweiten Standard. Es bedarf dennoch weiterer Anstrengungen, um durch einen Ersatz der teilweise veralteten PC in den Schulen die Qualität der Technikausstattung zu erhöhen und damit den Einsatz des Internets und multimedialfähiger Unterrichtssoftware zu fördern.

Neben der Qualität der PC-Ausstattung und PC-Vernetzung hängt die Realisierung eines verantwortlichen und produktiven Umgangs mit dem PC und dem Internet auch davon ab, ob es gelingen wird, die neuen Medien sinnvoll in den Unterricht aller Fächer zu integrieren. Der LRH empfiehlt, die Entwicklung von Konzepten zum Einsatz der neuen Medien im Unterricht zu forcieren.

Die Wirtschaftlichkeit des IT-Einsatzes in den Schulen (Beschaffung, Unterhaltung und Netzwerkbetreuung) wird durch unterschiedliche Systemlandschaften in den Schulen nachhaltig negativ beeinflusst. Eine homogene PC-Ausstattung der Schulen durch den Schulträger und die Bereitstellung von Standardkonfigurationen und –installationen durch das Beratungsnetz des IPTS sind erforderlich.

Der LRH empfiehlt dem Bildungsministerium, zusammen mit den kommunalen Landesverbänden Unterstützungsmodelle für den technischen Support von jederzeit für den Unterricht einsetzbarer Informations- und Kommunikationstechnik an Schulen zu erarbeiten.

Der LRH empfiehlt klare Richtlinien für das Sponsoring bzw. Spendenwesen sowohl im Bereich der Schulverwaltung (z. B. Lehrerfortbildung, Pilotprojekte, Messen) als auch für die Schulen (Geräteausstattung, Administrationsleistungen), um Fehlentwicklungen zu vermeiden.

Beim Aufbau des Landesbildungsservers haben eine fehlende Detailplanung, eine ungenügende Projektorganisation und eine

fehlende Prioritätensetzung der Teilprojekte zu erheblichen Kostensteigerungen geführt.

25.1 Vorbemerkung

Der Umgang mit den modernen Informations- und Kommunikationstechniken und eine ausreichende Medienkompetenz sind für die Beschäftigten in der Wirtschaft und den Verwaltungen unverzichtbar, um den globalen Herausforderungen der informationstechnisch geprägten Marktanforderungen der Weltwirtschaft gerecht zu werden. Neben der beruflichen Aus- und Fortbildung gewinnt zunehmend die schulische Bildung Bedeutung in der Vermittlung von Technik- und Medienkompetenz.

25.2 Ausgangslage

In der Auftaktveranstaltung zum Start der Initiative Schulen ans Netz am 18.4.1996 in Bonn wurde folgendes Ziel definiert: *„Wir wollen in gemeinsamer Anstrengung von Politik, Wirtschaft und nicht zuletzt vor allem auch den Schulen wesentliche Impulse dafür geben, das bundesdeutsche Bildungswesen fit für die Anforderungen des 21. Jahrhunderts zu machen und so eine wesentliche Voraussetzung für die Wettbewerbsfähigkeit Deutschlands in der globalen Konkurrenz der Wirtschaftsnationen zu schaffen.“* Zum damaligen Zeitpunkt verfügten die Schulen bundesweit über eine Hardwareausstattung, die es etwa 2 % der Schülerinnen und Schüler ermöglichte, an einem PC zu arbeiten; von 3.000 Gymnasien hatten lediglich 48 einen Internetzugang. In den letzten Jahren ist der Einsatz der Informationstechnik (IT) in den Schulen erheblich ausgeweitet worden. Im September 2000 verfügten laut Angabe der Landesregierung¹ bereits 529 der insgesamt 1.057 allgemein bildenden Schulen in Schleswig-Holstein über einen Internetzugang, weitere Schulen sollten folgen.

Die jüngsten bildungspolitischen Diskussionen zur Ausstattung der Schulen mit der IT fokussieren sich hauptsächlich auf die Netzwerkbetreuung an den Schulen, daneben werden aber auch die Quantität und die Qualität der Hard- und Softwareausstattung und der Einsatz der Technik im Unterricht zunehmend erörtert. Dies gilt umso mehr, als in den letzten Jahren erhebliche Mittel des Landes, der Schulträger und der Wirtschaft in die technische Infrastruktur der Schulen geflossen sind.

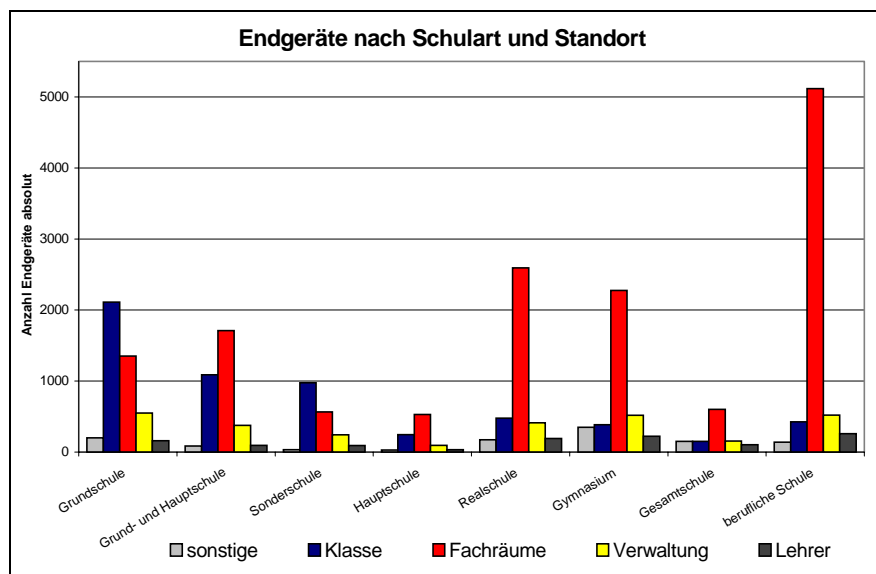
Der LRH hat zur Vorbereitung der Prüfung 1.099 allgemein bildenden und berufsbildenden Schulen einen Fragebogen zugesandt. Insgesamt haben 1.097 Schulen den Fragebogen beantwortet, damit wurde eine Rücklaufquote von 99,82 % erreicht.

¹ Landtagsdrucksache 15/434 vom 28.9.2000.

Die den Auswertungen zugrunde liegenden Datenmaterialien wurden von den Schulen in den Monaten Mai bis Juli 2001 mitgeteilt. Sie stellen damit den Ausstattungsstand zum Schuljahresende 2000/2001 dar. So weit möglich wurden die Ergebnisse einer bundesweiten Umfrage¹ des Bundesministeriums für Bildung und Forschung (BMBF) vergleichend berücksichtigt.

25.3 Technische Infrastruktur der Schulen

Die Ausstattung der schleswig-holsteinischen Schulen mit Informations- und Kommunikationstechnik entspricht im Wesentlichen dem bundesweiten Standard im 2. Halbjahr des Schuljahres 2000/2001. Gegenüber dem Bundesdurchschnitt schneiden die schleswig-holsteinischen Schulen in den Teilbereichen Vernetzung, Qualität der Rechner und Quantität der Ausstattung im Grundschulbereich besser ab, bei der Quantität der Rechner in den weiterführenden Schulen liegen die Vergleichszahlen hinter denen der anderen Bundesländer zurück. Dabei weisen die Qualität und die Quantität der Computerausstattungen erhebliche Unterschiede auf. Während ein Teil der Schulen bereits über leistungsfähige multimediafähige PC verfügt, stehen anderen Schulen nur veraltete, nicht mehr dem Stand der Technik entsprechende PC zur Verfügung.



Die schleswig-holsteinischen Schulen verfügen über einen PC-Bestand von 25.779 Endgeräten. Abzüglich der 2.865 Schulverwaltungscomputer und der technikgestützten Lehrerarbeitsplätze (1.156 PC) stehen für den Unterrichtseinsatz insgesamt 21.758 PC zur Verfügung.

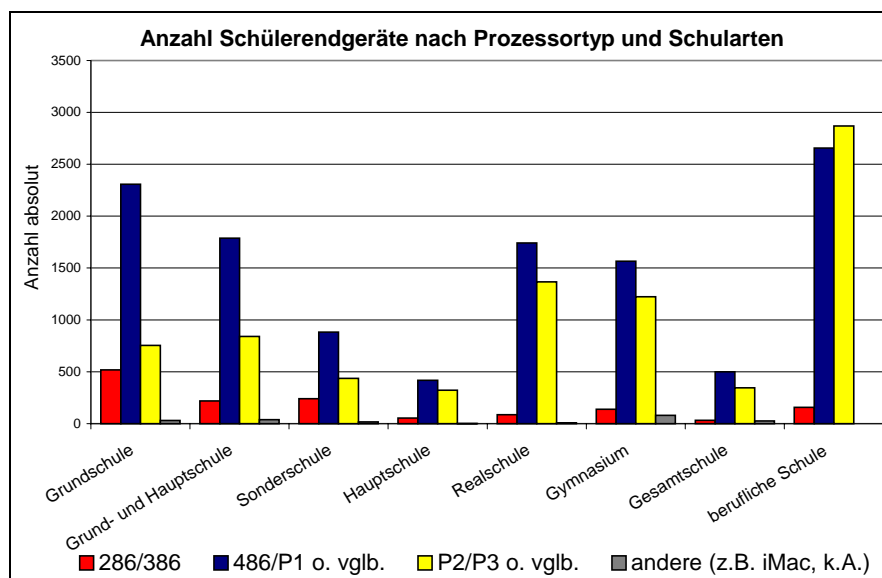
¹ IT-Ausstattung der allgemein bildenden und berufsbildenden Schulen in Deutschland. Eine Bestandsaufnahme des BMBF vom März 2001 – veröffentlicht unter BMBF Publik vom Referat Öffentlichkeitsarbeit des BMBF.

Lediglich 27 % der PC befinden sich in den Klassenräumen. In Grund- und Sonderschulen beträgt der Anteil der Klassenraumcomputer über 50 %, in den weiterführenden Schulen sinkt der Anteil unter 15 %.

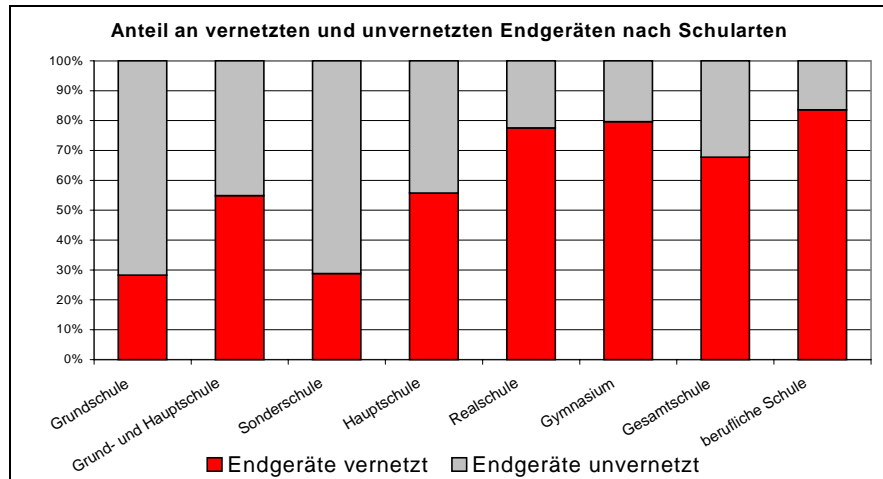
In den weiterführenden Schulen wird der Einsatz des PC im Computerraum und in Medienecken bzw. Lerninseln präferiert. In den Klassenräumen vorhandene PC werden kaum eingesetzt, weil der Unterrichtsablauf gestört wird und die räumlichen Voraussetzungen für die PC-Unterbringung nur selten vorhanden sind.

Der LRH empfiehlt, in den weiterführenden Schulen vorerst auf die feste Installation von PC in den Klassenzimmern zu verzichten. Um eine wirtschaftlichere Nutzung der Technik zu realisieren, sollten transportable Rechner (Laptops oder Rollwagen) eingesetzt werden, die nach Gebrauch im Klassenraum, in Medienecken oder Projektarbeitsräumen bereitgestellt und somit zu einer wirtschaftlicheren Auslastung der Geräte führen werden.

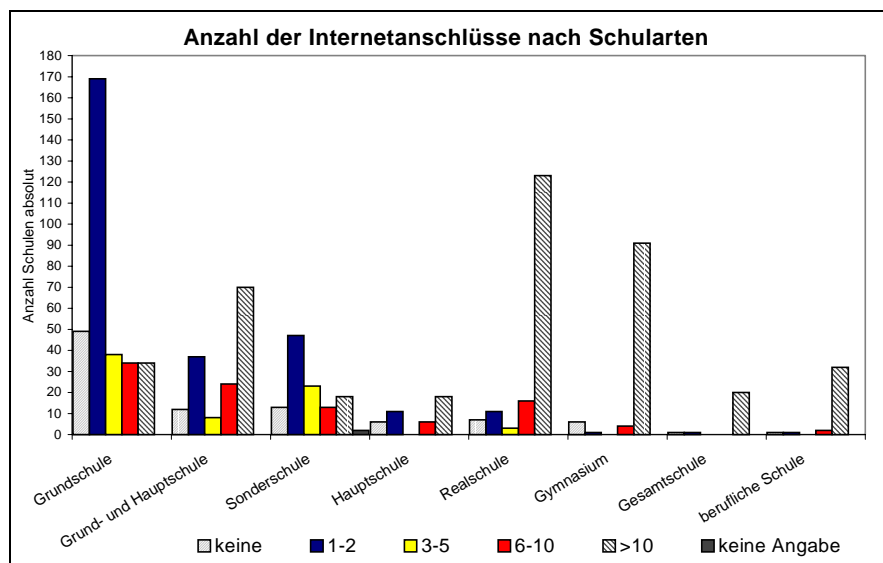
Lediglich für die weiterführenden Schulen ergibt sich ein vernünftiges Verhältnis zwischen älterer Technik, die nicht für jede Unterrichtssoftware und den Informatikunterricht benutzt werden kann und neueren Rechnern, die darüber hinaus auch für Internetanwendungen und moderne multimediafähige Unterrichtssoftware genutzt werden können.



Der nicht vernetzte PC zählt in den Grund- und Sonderschulen noch zur Standardausstattung. Die Schulträger müssen verstärkt die Notwendigkeit einer Vernetzung der Endgeräte beachten. Dabei sollten die Erfahrungen der Schulen, die z. B. über Funkverkabelungen verfügen, Berücksichtigung finden, um den Aufwand für bauliche Maßnahmen zu verringern.



Die überwiegende Anzahl der Schulen verfügt über einen Internetanschluss. An Schulen, die lediglich über einen oder 2 Rechner mit Internetanbindung verfügen, wird dieser in der Regel nicht im Unterricht eingesetzt. Eine Vernetzung der Endgeräte würde den Anteil der Schulen, die das Medium im Unterricht einsetzen könnten, erheblich ausweiten.



25.4 **Finanzaufwendungen für die technische Infrastruktur**

Der Landtag hat in einer Sondersitzung am 21.12.1998¹ das Zukunftsprogramm Arbeit, Bildung, Innovation (ABI) aufgelegt. Für das Gesamtprojekt wurden für den Zeitraum 1999 bis 2001 insgesamt 66,19 Mio. € (129,45 Mio. DM) bereitgestellt, der Landesanteil betrug 51,13 Mio. € (100 Mio. DM), der Bundesanteil 15,06 Mio. € (29,45 Mio. DM). Aus diesem Zukunftsprogramm wurden die Teilprojekte 2.4 Zuschüsse für die technische Infrastruktur (multimediafähige Computer) in schleswig-holstei-

¹ Plenarprotokoll 14/73, Seite 7 ff.

nischen Schulen sowie Aufbau eines Landesbildungsservers zunächst mit einem Gesamtvolumen von 3,22 Mio. € (6,3 Mio. DM) eingerichtet. Im Mai 1999 wurden aus dem Projekt 3.3 Zukunftsweisendes Bauen weitere 0,26 Mio. € (0,5 Mio. DM) für das Projekt 2.4 bereitgestellt.

Dem Projekt Schulen ans Netz standen demnach aus dem ABI-Förderprogramm folgende Haushaltsmittel zur Verfügung:

Titel	1999	2000	2001	2002
07 10 812 15 Zuschüsse für die technische Infrastruktur (multimediafähige Computer) in schleswig-holsteinischen Schulen	767 T€ (1.500 TDM)	767 T€ (1.500 TDM)	1.738 T€ (3.400 TDM)	0 €
07 10 812 16 Aufbau eines Landesbildungsservers	153 T€ (300 TDM)	51 T€ (100 TDM)	0 T€ (0 TDM)	0 €
Gesamtsumme	920 T€ (1.800 TDM)	818 T€ (1.600 TDM)	1.738 T€ (3.400 TDM)	0 €

* davon 260 T€ (500 TDM) für die Lehreraus-, -fort- und -weiterbildung.

Entgegen den Erläuterungen im Haushaltsplan und den Ankündigungen für das ABI-Förderprogramm wurden für die Zuschüsse zur technischen Infrastruktur der Schulen nicht die vorgesehenen 3,02 Mio. € (5,9 Mio. DM), sondern lediglich 2,71 Mio. € (5,3 Mio. DM) verwandt. Die verbliebenen Haushaltsmittel in Höhe von 0,31 Mio. € (0,6 Mio. DM) wurden für den Aufbau des Landesbildungsservers und ein Projekt der Stadtbildstelle Norderstedt genutzt.

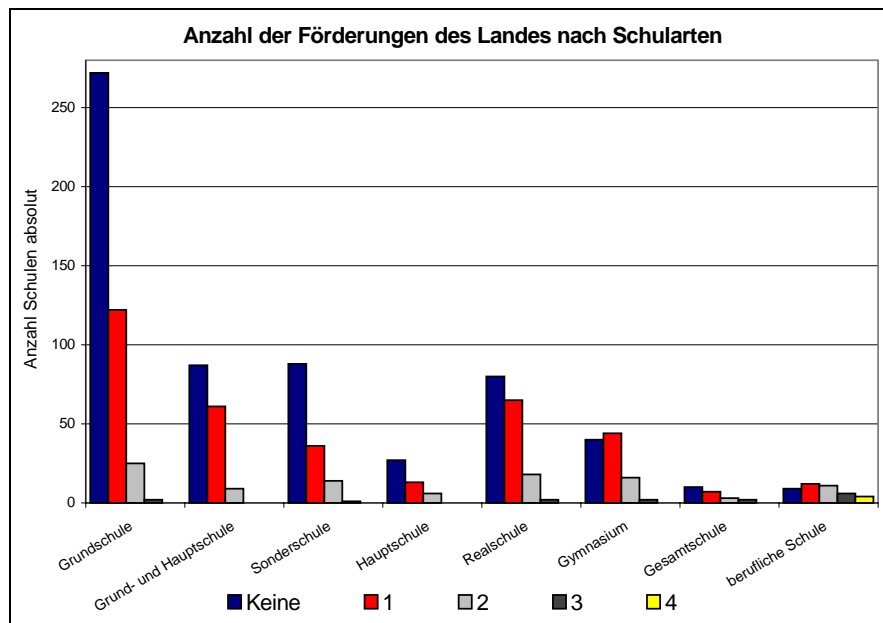
Das **Ministerium für Bildung, Wissenschaft, Forschung und Kultur** (Bildungsministerium) führt hierzu aus, der Ausbau des Landesbildungsservers habe im Laufe des Haushaltsjahres 2001 weitere Haushaltsmittel benötigt, die nicht zur Verfügung standen. Um nicht schon zu einem frühen Zeitpunkt eine Investitionsruine zu produzieren, habe das Bildungsministerium entsprechende Mittel aus dem ABI-Förderprogramm eingesetzt. Da der Landesbildungsserver mit 170.000 Zugriffen täglich ein wichtiges und innovatives Medium für die schleswig-holsteinischen Schulen darstelle, seien die Haushaltsmittel letztlich dem Vergabezweck entsprechend den Schulen zugute gekommen.

Die Förderung der Norderstedter Initiative Bildungsmedien on Demand sei damit gerechtfertigt, dass in einem hoch innovativen Projekt geprüft werde, wie den Schulen Bildungsmedien online zur Verfügung gestellt werden können.

Das Bildungsministerium hat für die Ausführung des ABI-Förderprogramms in den Schulen keine **Förderrichtlinie** erlassen. Um die Aus-

wahlentscheidungen objektiv nachvollziehbar zu gestalten, hätten in einer Förderrichtlinie Vergabekriterien festgelegt werden müssen. Der LRH empfiehlt, bei künftigen Förderprogrammen die Kriterien festzulegen und die Zu- bzw. Absagegründe ausreichend zu dokumentieren.

Das **Bildungsministerium** schließt sich den Empfehlungen des LRH an und wird bei zukünftigen Förderprogrammen in Richtlinien entsprechende Kriterien festlegen und Zu- bzw. Absagegründe ausreichend dokumentieren.



Die Schulen wurden im Rahmen einer Ausschreibung aufgefordert, sich um die Mittel aus dem ABI-Förderprogramm zu bewerben. Die Ausschreibungsunterlagen für das Förderprogramm enthielten Beschreibungen für die zu fördernden Investitionen der IT-Infrastruktur, die jedoch in der Umsetzungsphase nicht immer eingehalten wurden. Das Bildungsministerium ist seiner Kontrollfunktion nicht ausreichend nachgekommen.

Durchschnittlich wurden in den Jahren 1998 bis 2001 je Schüler 74,16 € (145,04 DM) für die IT-Infrastruktur ausgegeben. Die schulartenbezogene Schwankungsbreite reicht von 37,25 € (72,85 DM) je Grund- und Hauptschüler bis zu 159,65 € (312,25 DM) je Berufsschüler. Ähnlich verhält es sich mit regionalen Unterschieden. Es bedarf erheblicher Anstrengungen, um die von der Landesregierung angestrebte schulartenbezogene und regionale Chancengleichheit aller Schülerinnen und Schüler sicherzustellen.

Im Mai 1999 wurden für den Bereich Lehreraus-, -fort- und -weiterbildung insgesamt rd. 260 T€ (rd. 500 TDM) aus dem Projekt ABI bereitgestellt. Die Haushaltsmittel wurden nicht ausschließlich für die Umsetzung der

Projektziele genutzt. Statt der für die Lehreraus-, -fort- und -weiterbildung benötigten Laptops wurden im Institut für Praxis und Theorie an der Schule (IPTs) u. a. 100 Office-Lizenzen, in der Hochschule Flensburg Recorder, Videokameras und Videoschnittplätze und im Bildungsministerium PC für den schulpsychologischen Dienst beschafft. Das Bildungsministerium hat es versäumt, durch geeignete Kontrollmechanismen sicherzustellen, dass eine **zweckfremde Mittelverwendung** ausgeschlossen werden konnte.

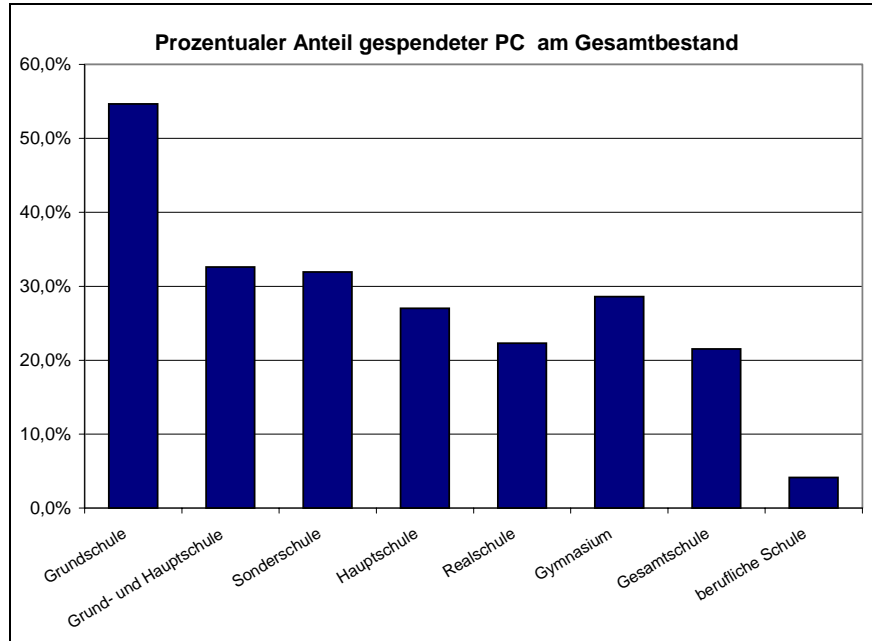
25.5 Sponsoring/Spenden

Einen allgemein anerkannten **Begriff des Sponsoring** gibt es nicht. Üblicherweise wird unter Sponsoring die Gewährung von Geld oder geldwerten Vorteilen verstanden, die in der Regel Unternehmen zur Förderung von Personen, Gruppen und/oder Organisationen in sportlichen, kulturellen, kirchlichen, wissenschaftlichen, sozialen oder ähnlichen bedeutsamen gesellschaftspolitischen Bereichen erbringen. Mit der Gewährung der Mittel werden regelmäßig auch eigene unternehmensbezogene Ziele der Werbung oder der Öffentlichkeitsarbeit des Sponsors verfolgt¹. Beim Sponsoring wird eine Partnerschaft im beiderseitigen Interesse eingegangen.

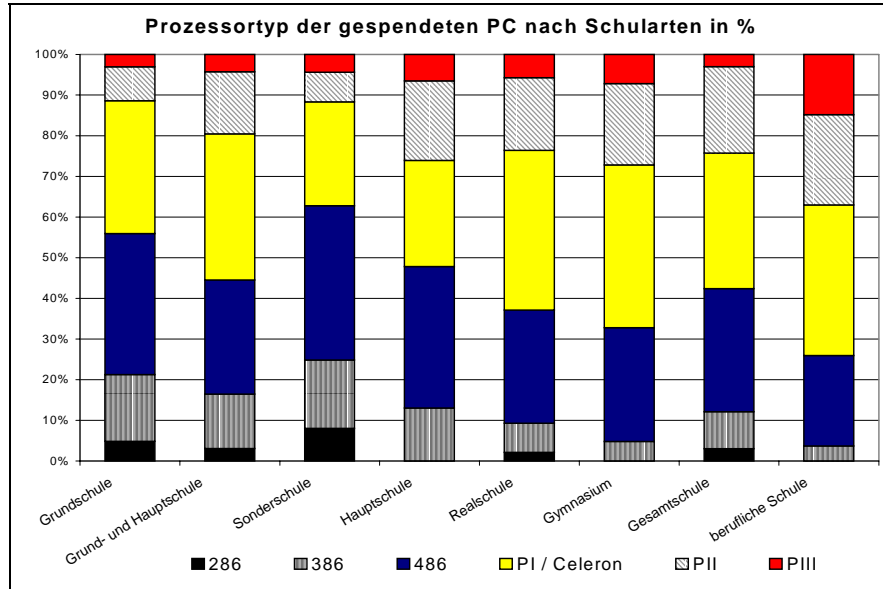
Vom Sponsoring abzugrenzen ist der **Begriff der Schenkung**. Eine Schenkung liegt immer dann vor, wenn der Schenkende keine Gegenleistung erhält. Schenkungen erfolgen in den Formen der Spende oder der sonstigen Zuwendung. Eine Schenkung in Form einer **Spende** liegt vor, wenn sie zur Förderung steuerbegünstigter Zwecke freiwillig erbracht wird. Spenden können mit Auflagen versehen werden, die sich jedoch nur auf den Verwendungszweck beziehen.

Unter den **sonstigen Zuwendungen** werden als Sammelbegriff alle Leistungen Dritter erfasst, die sich weder unter Sponsoring noch unter Spende subsumieren lassen (z. B. Mäzenatentum, Hinterlassenschaften).

¹ Bruhn, Manfred/Mehlinger, Rudolf; Rechtliche Gestaltung des Sponsorings, Band I: Vertragsrecht, Steuerrecht, Medienrecht, Wettbewerbsrecht, München 1995, S. 4.



Neben der Finanzierung der IT-Infrastruktur der Schulen aus Landesfördermitteln und Haushaltsmitteln der kommunalen Schulträger gewinnt das Sponsoring bzw. Spendenwesen zunehmend an Bedeutung. Zum Schuljahresende 2000/2001 wurden an den Schulen über 6.700 gespendete PC im Unterrichtsbereich eingesetzt. Damit wurden über 25 % des Gesamt-PC-Bestands den Schulen durch Dritte zur Verfügung gestellt. In den Grundschulen beträgt der Anteil der gespendeten Geräte weit über 50 % des Gesamtbestands. Auch wenn der Einsatz der Wirtschaft und der Elternvereinigungen bei der IT-Ausstattung grundsätzlich zu begrüßen ist, ergeben sich vielfach durch die Bereitstellung älterer Rechner neue Probleme im Schulalltag. Während bei den weiterführenden Schulen ein hoher Anteil der gespendeten PC für den Unterrichtseinsatz gut geeignet ist (Prozessortypen P II und P III), handelt es sich bei vielen gespendeten Geräten der Grund- und Sonderschulen um bei der Wirtschaft ausgesonderte Geräte, die teilweise nur noch bedingt für den Unterrichtseinsatz geeignet sind (siehe folgende Grafik). Die Altgeräte verursachen einen erhöhten Reparatur- und Unterhaltungsaufwand und belasten die Administratoren der Schulen erheblich.



Über die Spende von IT-Geräten hinaus werden sowohl im Bildungsministerium (Fortbildungsbereich, Messen, IT-Pilotprojekte) als auch in den Schulen zunehmend Aktivitäten im IT-Bereich teilweise bzw. vollständig durch finanzielle Zuwendungen der Wirtschaft ermöglicht. Den Schulen sind in den Jahren 1998 bis 2001 **Barmittel** von rd. 0,87 Mio. € (1,7 Mio. DM) zur Verfügung gestellt worden, darüber hinaus werden in einigen Fällen Leistungen z. B. durch die kostenfreie Übernahme der Netzadministration und Rechnerbetreuung gewährt.

Im Zusammenhang mit finanzieller Unterstützung durch Dritte treten u. a. folgende Problemfelder auf:

- Gespendete PC verursachen, gerade wenn es sich um ältere Geräte handelt, einen erhöhten Unterhaltungs- und Administrationsaufwand,
- die Schulträger sind häufig nicht über die Entgegennahme der gespendeten Geräte informiert, die Folgekosten sind nicht kalkulierbar,
- Barmittel werden außerhalb des Haushalts verwandt, die Abwicklung der Beschaffungen erfolgt z. B. direkt über den Spender oder die Elternvereinigungen,
- die Einhaltung des Vergaberechts ist nicht immer gewährleistet,
- bei der Initiierung und Durchführung von Pilotvorhaben können Einflüsse des Spenders, der an der Verwertung der Ergebnisse ein eigenes wirtschaftliches Interesse hat, nicht ausgeschlossen werden.

Vom Grundsatz her vertritt der LRH die Auffassung, dass gerade im schulischen Sachmittelbereich auf die Deckung des Finanzbedarfs durch den Schulträger abzustellen ist, um die Chancengleichheit der Schülerinnen und Schüler im Lande sicherzustellen. Darüber hinaus müssen unzulässige Fremdeinwirkungen vermieden bzw. ausgeschlossen werden. Wenn die Schulen über den staatlichen Ausbildungsauftrag hinaus Sachmittel

oder Geldspenden erhalten, sind diese über den Haushalt entsprechend dem Haushaltsrecht zu behandeln. Der LRH empfiehlt eine Richtlinie für das Sponsoring bzw. das Spendenwesen sowohl im Bereich der Schulverwaltung (z. B. Lehrerfortbildung, Pilotprojekte, Messen) als auch für die Schulen (Geräteausstattung, Administrationsleistungen), um Fehlentwicklungen zu vermeiden. Die Richtlinie sollte geeignet sein, den Schulträgern, Lehrern und Eltern einen Handlungsrahmen an die Hand zu geben, der Problematik Sponsoring mit der notwendigen Sorgfalt zu begegnen.

Das **Bildungsministerium** will die Empfehlung des LRH aufgreifen und eine Richtlinie erarbeiten, die als Handreichung für Schulen, Schulträger, Lehrkräfte und Eltern geeignet ist.

25.6 **Standardisierung der IT-Ausstattung an den Schulen**

Die Wirtschaftlichkeit des IT-Einsatzes in den Schulen (Beschaffung, Unterhaltung und Netzwerkbetreuung) wird durch die unterschiedlichen Systemlandschaften in den Schulen nachhaltig negativ beeinflusst. Eine homogene PC-Ausstattung der Schulen durch den Schulträger und die Bereitstellung von Standardkonfigurationen und -installationen durch das Beratungsnetz des IPTS¹ sind erforderlich.

Der LRH empfiehlt, eine Arbeitsgruppe einzurichten, die umfassende Technikempfehlungen erarbeitet, auf die Einführung von standardisierten Arbeitsumgebungen hinwirkt und hierauf basierende Musterlösungen für den schulischen Einsatz erarbeitet. Die Arbeitsgruppe sollte sich aus Vertretern des Beratungsnetzes, der Schulträger (z. B. KOMFIT²) und aus IT-Fachleuten (z. B. der Datenzentrale Schleswig-Holstein) zusammensetzen.

Das **Bildungsministerium** hat eine Arbeitsgruppe eingesetzt.

25.7 **Netzwerkbetreuung**

Das zuverlässige Funktionieren der IT und die Möglichkeit, auftretende Probleme schnell zu lösen, sind besonders in der Schule von großer Bedeutung. Ein Systemabsturz kann den Unterricht eines ganzen Vormittags beeinträchtigen. In den meisten Fällen wird die komplexe Aufgabe der Netzwerkbetreuung durch eine mit der Administration beauftragte Lehrkraft durchgeführt. Der damit verbundene zeitliche Umfang ist stark von der jeweiligen Struktur der Schule und dem Einsatz von IT im Unterricht abhängig. Die Netzwerkbetreuung wird bisher überwiegend von engagierten

¹ Das Beratungsnetz ist bisher IPTS zugeordnet und wird lt. Presseerklärung des Bildungsministeriums künftig im Dienstleistungsbereich Informations- und Kommunikationstechnik des Institut für Qualitätsentwicklung an Schulen (IQSH) tätig.

² Kommunales Forum für Informationstechnik.

Lehrkräften der Schulen als freiwillige Zusatzleistung erbracht. Die Qualität und dauerhafte Sicherstellung der Betreuung ist demnach von dem Engagement der Lehrkräfte und einer etwaigen Personalfuktuation abhängig.

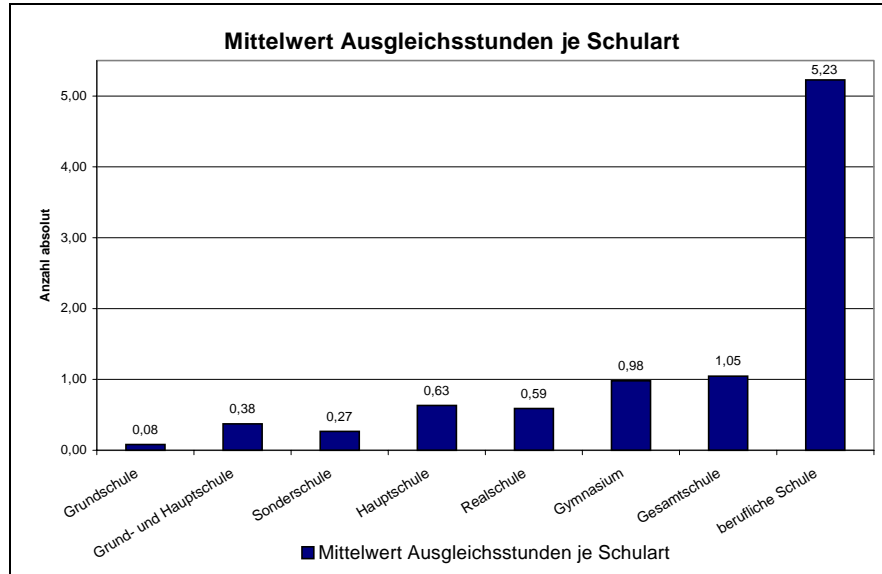
Der LRH empfiehlt dem Bildungsministerium, zusammen mit den kommunalen Landesverbänden Unterstützungsmodelle für den technischen Support von jederzeit für den Unterricht einsetzbarer Informations- und Kommunikationstechnik an Schulen zu erarbeiten. Darüber sollte eine Vereinbarung zwischen dem Land und den Schulträgern geschlossen werden, in der die Kostenverteilung geregelt wird. Von einer deutlichen Reduzierung des Betreuungsaufwands kann aber erst ausgegangen werden, wenn es auch in der Nutzung der IT in Schulen zu einem dauerhaften Standardisierungsprozess kommt und damit unnötige Mehrfacharbeiten, insbesondere bei der Erarbeitung von systemtechnischen Lösungen, der Hard- und Softwareauswahl und der dazugehörigen Implementation vermieden werden können.

Eine Arbeitsgruppe, die zusammen mit den kommunalen Landesverbänden Unterstützungsmodelle für den technischen Support erarbeiten soll, hat sich konstituiert.

Gem. § 53 SchulG¹ ist der kommunale Schulträger für die Bereitstellung und Unterhaltung der Einrichtungsgegenstände und die Beschaffung der Lernmittel zuständig. Der gestiegene Bedarf an Netz- und PC-Betreuungs-, Wartungs- und Reparaturunterstützung wird zu einer erheblichen Steigerung der Unterhaltstitel in den kommunalen Haushalten führen. Eine Aufteilung der neuen Unterhaltungslasten in die Kategorien pädagogische Unterhaltung der Medien und Unterhaltung der Lern- bzw. Ausstattungsgeräte, die es ermöglicht, eine Lastenverteilung zwischen dem Land und den Kommunen vorzunehmen, ist nicht immer zweifelsfrei möglich. Die Zielsetzung sollte nicht darauf beschränkt sein, zu einer akzeptablen Lastenverteilung der Netzwerkbetreuung zu gelangen, sondern auch darin bestehen, die Wirtschaftlichkeit des Betreuungsaufwands durch flankierende Maßnahmen dauerhaft sicherzustellen.

Lehrkräfte an berufsbildenden Schulen erhalten Ausgleichsstunden aus dem Verwaltungs- und Innovationspool der jeweiligen Schule. Darüber hinaus wurden im Schuljahr 2000/2001 zusätzlich insgesamt 250 Ausgleichsstunden für die allgemein bildenden und berufsbildenden Schulen aus dem Landespool zur Verfügung gestellt. Ein Großteil der Arbeit wird jedoch ohne Ausgleich geleistet.

¹ Schleswig-Holsteinisches Schulgesetz (SchulG) i. d. F. vom 2.8.1990, GVOBl. Schl.-H. S. 451, zuletzt geändert durch Gesetz vom 12.12.2001, GVOBl. Schl.-H. S. 365.



Der LRH empfiehlt, die Zahl der Ausgleichsstunden zu reduzieren und die geleistete Arbeit in angemessener Höhe zu vergüten. Die Finanzmittel sollten den Schulen zusammen mit den Unterhaltungsmitteln des Schulträgers zur Verfügung gestellt werden, damit entweder die beauftragte Lehrkraft entlohnt oder ein Dienstleister beauftragt werden kann.

Das **Bildungsministerium** wird die Reduzierung der Ausgleichsstunden für die schulische Systemadministration prüfen.

25.8 Einsatz der PC im Unterricht

Im Zusammenhang mit Überlegungen zum Einsatz der PC in der Schule stellt sich die Frage, wo - räumlich gesehen - die Lern- und Lehrprozesse mit dem Medium stattfinden können. Die Verwendung des PC setzt eine Veränderung und Umgestaltung der gewohnten Lernorte Schule und Klassenzimmer voraus.

Auch beim Unterricht mit neuen Medien bilden die einzelnen Unterrichtsfächer die inhaltliche Basis, die jedoch mit der Nutzung der neuen Medien nicht unverändert bleiben kann. Insgesamt gesehen wird die Bandbreite pädagogischer Anwendungsmöglichkeiten der PC und des Internets bisher nur ansatzweise ausgeschöpft. Daher muss die Entwicklung denkbarer Anwendungen in den einzelnen Unterrichtsfächern mehr als bisher eine der zentralen Aufgaben der Ausbildungs- und Fortbildungsinstitutionen des Landes werden.

Der LRH hält es für erforderlich, weitgehende Konzepte zum Einsatz der neuen Medien im Unterricht zu entwickeln, die neben den inhaltlichen, pädagogischen, organisatorischen und technischen Kriterien auch Effizi-

enzüberlegungen im Hinblick auf den Mitteleinsatz und den Bildungsertrag mit einschließen sollten. Dabei muss es insbesondere um die Beantwortung der Frage gehen, was die Kinder und Jugendlichen im Umgang mit dem PC und dem Internet eigentlich lernen sollen.

Der LRH empfiehlt, für die Unterrichtssoftware des Fach- und Förderunterrichts eine Qualitätsüberprüfung und Freigabe durch eine anerkannte Stelle einzuführen, wie es bereits bei Schulbüchern in Schleswig-Holstein und auch in den anderen Bundesländern selbstverständlich ist.

Das **Bildungsministerium** will die Entwicklung von Konzepten zum Einsatz der neuen Medien im Unterricht forcieren. Zeitnah sollen Arbeitsgruppen zu den einzelnen Schularten entsprechende Konzepte erarbeiten.

25.9 **IT- Aus- und IT-Fortbildung der Lehrkräfte**

Der Erfolg des Einsatzes der neuen Medien im Unterricht hängt wesentlich von der Medienkompetenz der Lehrkräfte ab. Nur wenn diese über eine entsprechende Ausbildung und genügend Weiterbildungsangebote verfügen, können sie PC und Internet sinnvoll in den Unterricht integrieren.

Der LRH empfiehlt, umgehend die Planung und Konzeption der IT-Lehrerfortbildung in einem Zentrum für Lehrerbildung im Bereich des neuen IQSH zu initiieren. Um die Wirtschaftlichkeit der Schulungen zu erhöhen, sollte für die Durchführung der Schulungen vermehrt auf das Angebot regional ansässiger Fortbildungsinstitute zurückgegriffen werden. Damit würde auch die Akzeptanz der Schulungsangebote steigen.

25.10 **Das Projekt Landesbildungsserver**

Die Zielsetzung des Landesbildungsservers Schleswig-Holstein besteht vor allem darin, einen zentralen Wegweiser für Bildungsinformationen und -kommunikation zu schaffen, in dem die Bandbreite der Aktivitäten der Schulen, Landesinstitute, Hochschulen und weiteren Bildungseinrichtungen sowie pädagogischer Verlage strukturiert, zusammengefasst und aufeinander bezogen werden. Er beherbergt zurzeit etwa 200 Anbieter, darunter Projekte des Bildungsministeriums, die Medienzentren und Bildstellen des Landes, das IPTS, Institutionen, Ämter, Beiräte, Schülerinitiativen, viele Schulen und Bildungseinrichtungen. Der Landesbildungsserver ist als Projekt dem IPTS-Landesmedienzentrum zugeordnet.

Ein weiteres Ziel bestand darin, eine Plattform für den Meinungs- und Erfahrungsaustausch im Bildungsbereich zu schaffen.

Auf dem Landesbildungsserver werden Unterrichts- und Projektmaterialien sowie Verweise auf weitere Ressourcensammlungen zur Verfügung gestellt.

Der Prototyp des Landesbildungsservers wurde bereits im Januar 1999 eröffnet. Für den Aufbau des Landesbildungsservers waren im Haushaltstitel 812 16 insgesamt 204.517 € (400.000 DM) aus ABI-Mitteln vorgesehen. Die bisherigen Investitionen betragen über 485.727 € (950.000 DM). Nach Auffassung des LRH haben die fehlende Detailplanung, die ungenügende Projektorganisation und eine fehlende Prioritätensetzung der Teilprojekte zu erheblichen Kostensteigerungen geführt. Ohne die Bereitstellung weiterer Haushaltsmittel kann der Fortbestand der einzelnen Projekte nicht gewährleistet werden. Der LRH empfiehlt, Kooperationsmöglichkeiten mit den Bildungsservern anderer Bundesländer und ggf. eine Refinanzierung der Aufwendungen für den Landesbildungsserver z. B. durch Hinweise auf Schulbuchverlage und Fortbildungsanbieter zu prüfen, um die Wirtschaftlichkeit sicherzustellen und den Finanzierungsbedarf aus dem Landeshaushalt dauerhaft zu senken.

Bei den Beschaffungen für den Landesbildungsserver wurden **erhebliche vergaberechtliche Verstöße** festgestellt. Der LRH fordert das Bildungsministerium auf, die Zuständigkeiten eindeutig zu regeln, die Beschaffungspraxis neu zu ordnen, die vergaberechtlichen Vorschriften strikt einzuhalten und Vergaben ausreichend zu dokumentieren. Um den Verwaltungsaufwand für künftige Beschaffungsmaßnahmen zu minimieren, sind die Möglichkeiten der zentralen Beschaffungsstelle zu nutzen.¹

Dem LRH konnten für die getätigten Beschaffungen im IT-Bereich keine revisionsfähigen Unterlagen vorgelegt werden. Der LRH empfiehlt, eine vollständige Inventur aller IT-Geräte einschl. der Handys und Digitalkameras durchzuführen und mit den Beschaffungsvorgängen abzugleichen. Dabei sind auch die Beschaffungen für die Regionalseminare und durch die Berater mit zu erfassen. Die Beschaffungsvorgänge sind zeitgleich im Bestandsverzeichnis aufzunehmen und die vorgeschriebenen Bestandprüfungen (VV 11 zu § 73 LHO) durchzuführen. Um künftig einen Nachweis über die Vielzahl der im häuslichem Bereich der Mitarbeiter des Landesbildungsservers verwendeten IT-Geräte erbringen zu können, empfiehlt der LRH, die Ausleihen ausreichend zu dokumentieren.

Hinsichtlich der Kritik des LRH am Vergabeverfahren ist das **Bildungsministerium** der Auffassung, dass bei der Installation des Landesbildungsservers Neuland betreten werden musste. Während der Anfangsphase

¹ Runderlass des Innenministeriums vom 7.2.2001, Amtsbl. Schl.-H. S. 42.

seien bestimmte - auch kostenrelevante - Notwendigkeiten erst kurzfristig erkennbar gewesen. Das Bildungsministerium werde die Hinweise des LRH zur Beschaffungspraxis aufgreifen und eine Inventur der IT-Geräte durchführen lassen.

25.11 **Organisatorische Auswirkungen der Multimedia-Initiative auf das Landesmedienzentrum und die Stadt- und Kreisbildstellen**

Das Landesmedienzentrum im IPTS koordiniert die Arbeit der Kreis- und Stadtbildstellen und stellt darüber hinaus technisches Equipment für die Medienpräsentation zur Verfügung.

Der LRH empfiehlt, den Auswirkungen der Multimedia-Initiative Rechnung zu tragen und die Aufgabenwahrnehmung im Bereich des Landesmedienzentrums neu zu ordnen. Ggf. ist durch eine Verlagerung von Teilaufgaben auf den Bereich des Landesbildungsservers eine Auflösung des Landesmedienzentrums angezeigt. Darüber hinaus empfiehlt der LRH zu prüfen, ob die Bereitstellung von Ausgleichsstunden für die pädagogische Leitung und Betreuung der Kreis- und Stadtbildstellen weiterhin zeitgemäß ist.

26. Schulentwicklung, Schulorganisation und Unterrichtsversorgung der öffentlichen berufsbildenden Schulen

An den berufsbildenden Schulen gibt es sowohl im Teilzeit- als auch im Vollzeitbereich eine Vielzahl von Klassen und Kursen, die die Mindestschülerzahl nach den Vorgaben des Bildungsministeriums nicht erfüllen. Um die Wirtschaftlichkeit des Lehrereinsatzes zu erhöhen, empfiehlt der LRH, ein Gesamtkonzept für die Ausbildungsorte einzelner Berufsbilder bzw. Fachrichtungen zu erstellen.

Obwohl sich die Zahl der insgesamt erteilten Unterrichtsstunden erhöhte, lagen die Berufsfachschulen und die Fachgymnasien in der Unterrichtsversorgung unter dem Durchschnittswert der Bundesländer. Die Berufsschulen erteilten durchschnittlich weniger Unterricht, als es die bundeseinheitlich vorgegebenen Stundentafeln erfordert hätten.

Mehr als ein Viertel der Schülerinnen und Schüler, die in berufsbildende Schulen aufgenommen wurden, lösten ihren Ausbildungsvertrag bzw. verließen die Schule vorzeitig. Durch präventive Maßnahmen sollte versucht werden, den hohen Schulabbrüchen und Fehlzeiten der Schülerinnen und Schüler entgegenzuwirken.

26.1 Vorbemerkungen

26.1.1 Erhebungen des LRH

Die vorliegende Untersuchung zeigt auf, wie sich die berufsbildenden Schulen seit dem Schuljahr 1990/1991 entwickelten. Dabei wurde berücksichtigt, dass sich die Schulen inhaltlich und organisatorisch veränderten.

In dem ersten Teil wird die Schulentwicklung, die Schulorganisation und die Unterrichtsversorgung der öffentlichen Berufsschulen für Jugendliche in einem Ausbildungsverhältnis dargestellt. An 11 Schulen wurden örtliche Erhebungen durchgeführt.

In einem zweiten Teil wird dargestellt, wie sich die beruflichen Vollzeitschulen in den genannten Bereichen entwickelten. An 8 berufsbildenden Schulen wurden örtliche Erhebungen durchgeführt, wobei u. a. auch der Unterrichtsausfall exemplarisch ermittelt wurde.

Zur Weiterentwicklung der berufsbildenden Schulen zu Regionalen Berufsbildungszentren (RBZ) hat das Ministerium für Bildung, Wissenschaft, Forschung und Kultur (Bildungsministerium) im Oktober 2001 eine Konzeptstudie vorgelegt. Da noch eine Vielzahl von Fragen ungeklärt ist, wie

z. B. die Trägerschaft, finanzielle Auswirkungen und ordnungspolitische Gesichtspunkte, sieht der LRH zum gegenwärtigen Zeitpunkt von einer Stellungnahme ab.

26.1.2 Organisationsformen der berufsbildenden Schulen

Die öffentlichen berufsbildenden Schulen gliedern sich in die Berufsschule (duale Ausbildung), die Berufsfachschule (BFS), die Berufsoberschule (BOS), die Fachoberschule (FOS), das Fachgymnasium (FG) und die Fachschule (FS). Während an der Berufsschule der Unterricht überwiegend in Teilzeitform durchgeführt wird, erfolgt der Unterricht an den anderen Schularten i. d. R. in Vollzeitform. Im Schuljahr 2000/2001 gab es 41 öffentliche berufsbildende Schulen als organisatorische Verbindungen verschiedener Schularten. Von den öffentlichen berufsbildenden Schulen sind 19 Schulen in der Trägerschaft der kreisfreien Städte Flensburg, Kiel, Lübeck und Neumünster und weitere 19 Schulen befinden sich in der Trägerschaft der Kreise¹.

26.1.3 Entwicklung der Schülerzahlen

Im Gegensatz zu den Berufsschulen, deren Schülerzahl sich seit dem Schuljahr 1990/1991 um rd. 13 % verringerte, erhöhte sich die Schülerzahl an den Vollzeitschulen um rd. 7 %. Dadurch veränderte sich im Verlauf der Schuljahre auch das Verhältnis der Schülerzahlen im Teilzeitbereich zu denen im Vollzeitbereich.

Aufgrund des erwarteten Anstiegs der Schulentlassungen in den nächsten Jahren aus den weiterführenden allgemein bildenden Schulen wird die Zahl der Schülerinnen und Schüler an den berufsbildenden Schulen gegenüber dem Schuljahr 2000/2001 deutlich anwachsen. Erst vom Schuljahr 2011/2012 an werden sie unter 100.000 sinken.

Entwicklung der Zahl der Schülerinnen und Schüler bis 2008/2009					
Berufsbildende Schulen	1990/ 1991	2000/ 2001	Verände- rung	2008/ 2009	Verän- derung
Jugendliche in einem Aus- bildungsverhältnis	66.536	57.224	- 14,0 %	73.070	+ 27,7 %
Berufs-/ausbildungsvorbe- reitende Maßnahmen, Berufsgrundbildungsjahr	4.340	4.748	+ 9,4 %	5.483	+ 15,5 %
Vollzeitbereich	18.219	19.472	+ 6,9 %	24.163	+ 24,1 %
Insgesamt	89.095	81.444	- 8,6 %	102.716	+ 26,1 %

¹ Träger der Berufsschule der Handwerkskammer Lübeck (2.371 Schüler) ist die Handwerkskammer; Träger der Fachschule für Seefahrt in Flensburg (75 Schüler) und der Schleswig-Holsteinischen Seemannsschule in Lübeck (54 Schüler) (vgl. Nr. 23) ist das Land Schleswig-Holstein.

26.2 Berufsschulen für Jugendliche in einem Ausbildungsverhältnis

Die Berufsschule vermittelt Jugendlichen im Rahmen des dualen Systems gemeinsam mit den Betrieben eine Berufsausbildung in einem anerkannten Ausbildungsberuf. Sie bereitet ferner berufsschulpflichtige Jugendliche auf eine Berufsausbildung oder für die Aufnahme einer beruflichen Tätigkeit vor. Für Jugendliche ohne Ausbildungsverhältnis besteht Berufsschulpflicht bis zur Volljährigkeit; es kann Vollzeitunterricht (ein Jahr) erteilt werden.

Die Berufsschulen müssen für Auszubildende mit den unterschiedlichsten schulischen Vorbildungen und Schulabschlüssen gemeinsamen Unterricht erteilen. Die unterschiedlichen Lernausgangslagen erfordern heute mehr als früher ein Angebot von Differenzierungsmöglichkeiten. Der überwiegende Teil der Auszubildenden hat die Haupt- oder Realschule erfolgreich abgeschlossen.

26.2.1 Entwicklung der Schülerzahlen

Die Zahl der Schülerinnen und Schüler der Berufsschule ist von rd. 71.000 im Schuljahr 1990/1991 auf rd. 61.000 im Schuljahr 1995/1996 gefallen und seitdem nahezu unverändert geblieben.

Aufgrund des Strukturwandels in der Wirtschaft und der damit verbundenen sich verändernden Nachfrage nach Berufsqualifikationen und Ausbildungsabschlüssen haben sich die Schüler- und Klassenzahlen in den einzelnen Berufsfeldern der Berufsschule sehr unterschiedlich entwickelt. Den deutlichsten Anstieg verzeichnete in den letzten Jahren das Berufsfeld Ernährung und Hauswirtschaft (Hauswirtschafterin, Koch, Hotelfachfrau, Restaurantfachfrau, Bäcker u. a.). Am deutlichsten gesunken sind die Schülerzahlen im Berufsfeld Bautechnik (Fliesenleger, Zimmerer, Maurer, Kanalbauer, Dachdecker, Bauzeichner, Vermessungstechniker u. a.).

Unterschiede bei der Entwicklung der Schülerzahlen ergaben sich auch in regionaler Hinsicht. Den größten Anstieg der Schüler- bzw. Klassenzahlen verzeichnet der Kreis Pinneberg (10,5 % bzw. 4,9 %). Deutlich zurückgegangen sind die Schüler- bzw. Klassenzahlen dagegen im Kreis Dithmarschen (9,9 % bzw. 10,5 %) und im Kreis Plön (15,3 % bzw. 9,2 %). Im Kreis Plön hat sich die Nähe zu Kiel ausgewirkt, die dazu geführt hat, dass Schülerinnen und Schüler aufgrund der vorhandenen Verkehrsinfrastruktur Anträge auf Zuweisung an eine andere Schule (§ 44 Abs. 5 SchulG¹) stellten. Diese Anträge wurden i. d. R. von der Schulaufsicht auch dann

¹ Schleswig-Holsteinisches Schulgesetz (SchulG) i. d. F. vom 2.8.1990, GVOBl. Schl.-H. S. 451, zuletzt geändert durch Gesetz vom 21.9.1999, GVOBl. Schl.-H. S. 263.

positiv entschieden, wenn sowohl der Träger der abgebenden Schule als auch der Träger der aufnehmenden Schule dem Antrag nicht zustimmten.

26.2.2 Unterrichtsversorgung

Im Bereich der Jugendlichen in einem Ausbildungsverhältnis ist die Zahl der insgesamt erteilten Unterrichtsstunden von rd. 33.000 Stunden im Schuljahr 1991/1992 auf rd. 35.000 Stunden im Schuljahr 1999/2000 gestiegen. Im gleichen Zeitraum ist die Zahl der Klassen von 3.370 auf rd. 3.020 gesunken. Dadurch hat sich die Zahl der je Klasse erteilten Stunden einschl. Differenzierungsstunden im Vergleich zum Schuljahr 1991/1992 deutlich von 9,8 auf 11,5 Stunden pro Woche im Schuljahr 1999/2000 erhöht.

Dennoch wurden rd. 1,9 Stunden weniger Unterricht erteilt (rd. 16 %), als es die bundeseinheitlich vorgegebenen Stundentafeln nach der Einführung des zweiten Berufsschultags¹ erfordert hätten.

Im **Ländervergleich** (1999/2000) stellt sich die Unterrichtssituation in Schleswig-Holstein wie folgt dar:

Berufsbildende Schule in Teilzeitform*	Bund	Land	Rangplatz Schleswig-Holstein
Schüler je Klasse	20,40	18,60	1
Erteilte Unterrichtsstunden je Schüler	0,59	0,62	8
Erteilte Unterrichtsstunden je Klasse	12,10	11,60	12

*in KMK-Abgrenzung.

Bei der Relation Unterrichtsstunden je Klasse ist Schleswig-Holstein mittlerweile auf den 12. Rangplatz zurückgefallen. Hier hat sich ausgewirkt, dass die Lehrkräfte aufgrund der geringen Klassenfrequenzen unwirtschaftlicher eingesetzt wurden als in anderen Ländern.

Zum 1.8.1999 wurde die Dezentralisierung der Personalverwaltung bei den berufsbildenden Schulen nach einer 2-jährigen Erprobungsphase flächendeckend eingeführt. Grundlage für die Stellenbewirtschaftung der einzelnen Schule ist das Personalbemessungs- und Planstellenzuweisungsverfahren, welches der einzelnen Schule abhängig von ihrer Schülerzahl ein bestimmtes Kontingent an Planstellen zur Verfügung stellt. Durch die schülerbezogene Zuweisung sollte zum einen erreicht werden, dass eine möglichst vergleichbare Unterrichtsversorgung innerhalb des Systems der berufsbildenden Schulen entsteht. Zum anderen ging das Bildungsministerium davon aus, dass die schülerbezogene Zuweisung - anders als die

¹ Beschluss der Kultusministerkonferenz (KMK) vom 14./15.3.1991.

klassenbezogene - geeignet ist, die Bildung von wirtschaftlichen Klassen-
größen zu fördern.

Das Planstellenzuweisungsverfahren beinhaltet jedoch auch zusätzliche
Stellenzuweisungen für Schulen mit geringen Durchschnittsfrequenzen
oder Personalüberhängen in bestimmten Fächern, die dazu führen, dass
unwirtschaftlich geführte Systeme unnötig lange aufrecht erhalten werden.
Dadurch entstanden deutliche Unterschiede bei der Unterrichtsversor-
gung. Die Zahl der je Klasse erteilten Unterrichtsstunden bewegte sich in
einer Bandbreite zwischen 10,7 (Kreis Pinneberg) und 12,9 Unterrichtsstunden (Lübeck).

Das **Bildungsministerium** weist darauf hin, dass ein Ausgleich zwischen
den verschiedenen Schulstandorten weitgehend erfolgt sei. Die unter-
schiedlichen Situationen an einzelnen Standorten beruhen häufig auf
nicht vorhersehbaren Entwicklungen sowohl in der Schülerzahl als auch in
der Verfügbarkeit geeigneter Fachlehrkräfte.

Der **LRH** bleibt bei seiner Auffassung, dass die durch das Bildungsministe-
rium vorgenommene Umverteilung von Planstellen zu lange fortgeführt
wurde.

26.2.3 **Klassenbildung**

Die Bildung von Klassen erfolgt bei den Jugendlichen in einem Ausbil-
dungsverhältnis nach dem Fachklassenprinzip. Während im ersten Ausbil-
dungsjahr Fachklassen für Einzelberufe, Berufsgruppen oder Berufsfelder
verwandter Berufe eingerichtet werden können, ist ab dem zweiten Ausbil-
dungsjahr nur noch die Bildung von Fachklassen für Einzelberufe oder Be-
rufsgruppen zugelassen¹. Ist an einem Standort die Einrichtung einer
Fachklasse aufgrund einer geringen Zahl von Auszubildenden in einem
Beruf nicht möglich, soll eine Bezirksfachklasse oder Landesberufsschule
gebildet werden. Ob Fachklassen noch gebildet werden können, hängt von
den Vorgaben für Bildung, Teilung und Zusammenlegung von Klassen ab.
Für den Bereich der Jugendlichen in einem Ausbildungsverhältnis hat das
Bildungsministerium von seiner gesetzlichen Ermächtigung zum Erlass
von Verwaltungsvorschriften bisher nur sehr eingeschränkt Gebrauch ge-
macht. Es hat lediglich für alle berufsbildenden Schulen und damit auch für
die Berufsschule festgelegt, dass die Errichtung bzw. Fortführung von
Klassen mit weniger als 15 Schülerinnen und Schülern der schulaufsichtli-
chen Genehmigung bedarf² und bestimmt, dass zunächst die Möglichkei-
ten einer Zusammenarbeit mit einer anderen beruflichen Schule des
Schulträgers oder eines benachbarten Schulträgers zu prüfen sind.

¹ § 18 Abs. 6 SchulG.

² Erlass X 500-3283.0 vom 8.3.1991.

Obwohl durch die Bildung von jahrgangs- und berufsübergreifenden Klassen versucht wurde, allzu kleine Klassen zu vermeiden, gab es eine Vielzahl von Klassen mit weniger als 15 Schülerinnen und Schülern. Allein an den überprüften 11 Schulen waren insgesamt 140 Klassen vorhanden, die der vom Bildungsministerium vorgegebenen Mindestgröße nicht entsprachen. Dabei handelte es sich überwiegend um Klassen des zweiten oder dritten Ausbildungsjahrs, die durch Ausbildungsabbrüche so viele Schülerinnen und Schüler verloren haben, dass die Mindestgröße unterschritten wurde. In 24 Fällen wurde die vorgegebene Mindestklassengröße bereits im ersten Ausbildungsjahr unterschritten, weil die Schülerzahl in dem Ausbildungsberuf zu gering und auch keine Zusammenlegungsmöglichkeit mit einer anderen Klasse desselben Berufsfeldes vorhanden war.

Der Verbrauch von Lehrerkapazitäten aufgrund derartig kleiner Klassen ist erheblich. Dennoch hat die oberste Schulaufsicht die Bildung von zu kleinen Klassen gegenüber den Schulen nicht beanstandet. Als Begründung wurde angeführt, dass mit Einführung des Personalbemessungsverfahrens die Schulen nunmehr selbst ein Interesse daran haben, die Bildung kleiner Klassen zu vermeiden. Die Beschulung in Bezirksfachklassen oder Landesberufsschulen könnte zu einer Verlängerung der Fahrzeiten oder zu einer Unterbringung in Schülerwohnheimen (verbunden mit zusätzlichen Kosten) führen.

Dies wäre aber wegen der damit einhergehenden qualitativen (Fachklassenprinzip) sowie auch quantitativen Verbesserung der Unterrichtssituation und des wirtschaftlicheren Lehrereinsatzes grundsätzlich vertretbar, zumal vergleichbare Konzentrationen in zahlreichen Ausbildungsberufen bereits vollzogen sind¹. Bezirksfachklassen und Landesberufsschulen sollten nach Auffassung des LRH jedenfalls dann eingerichtet werden, wenn je Ausbildungsberuf oder zumindest je Berufsgruppe bei 3-jährigen Ausbildungsgängen weniger als 45 Schülerinnen und Schüler vorhanden sind.

Durch das Zusammenlegen von Fachklassen würde sich allein für die in die örtlichen Erhebungen einbezogenen 7 Schulen der K.E.R.N.-Region² ein Einsparpotenzial von 49 Klassen bzw. 30 Stellen ergeben.

Selbst wenn eine Klasseneinsparung bei der Zusammenführung der Schülerinnen und Schüler nicht immer eintreten sollte, kann auf jeden Fall an einem Standort die notwendige und z. T. sehr aufwändige Fachraumausstattung eingespart werden.

¹ Im Schuljahr 2000/2001 besuchten rd. ein Drittel aller Schülerinnen und Schüler in einem Ausbildungsverhältnis Landesberufsschulen oder Bezirksfachklassen.

² Zusammenschluss der Landeshauptstadt Kiel, der Städte Neumünster, Rendsburg, Eckernförde sowie der Kreise Rendsburg-Eckernförde und Plön zur Förderung der technologischen, wirtschaftlichen und kulturellen Zusammenarbeit.

Die Einführung neuer Ausbildungsberufe insbesondere im Medien- und IT-Bereich hat dazu geführt, dass im Schuljahr 2000/2001 in Schleswig-Holstein insgesamt rd. 40 neue Eingangsklassen eingerichtet wurden. Dies bedeutet, dass die Gesamtzahl der Klassen für diese Berufe auf ca. 130 Klassen steigen wird. Für den Unterricht in diesen Klassen werden zusätzliche Lehrkräfte in einem Gegenwert von rd. 85 Stellen benötigt.

Der LRH empfiehlt, ein Gesamtkonzept für die zukünftigen Ausbildungsorte einzelner Berufsbilder zu erstellen, um eine regional ausgewogene Struktur der Berufsschulen zu erzielen. In das Gesamtkonzept sind insbesondere örtliche Entwicklungsmöglichkeiten mit einzubeziehen.

Das **Bildungsministerium** stimmt der vermehrten Einrichtung von Bezirksfachklassen und Landesberufsschulen zu. Diese müsse aber in ein Gesamtkonzept eingebettet sein.

26.2.4 Ausbildungsabbrüche

Nahezu 28 % der schleswig-holsteinischen Auszubildenden lösten ihre Ausbildungsverträge vorzeitig (bezogen auf die neu abgeschlossenen Verträge). Die Abschlussprüfungen bestanden 12,5 % der Auszubildenden nicht.

Abbrecherquoten bei der Berufsausbildung:					
Verträge	1995	1996	1997	1998	1999
Neu abgeschlossene Verträge	18.883	18.149	19.090	19.619	19.752
Gelöste Verträge	5.575	5.125	5.093	4.887	5.498*
in %	29,5	28,2	26,7	24,9	27,8

* Darunter 1.405 in der Probezeit.

An den überprüften Schulen hat der LRH besonders hohe Abbrecherquoten in folgenden Ausbildungsberufen während der 3-jährigen Ausbildungszeit festgestellt:

Gebäudereiniger	56 %,	Fahrzeuglackierer	44 %,
Friseur	38 %,	Bäcker	36 %,
Maler	31 %.		

Die Gründe für die Ausbildungsabbrüche sind vielschichtig. Die Quote der Ausbildungsabbrüche lag in Schleswig-Holstein 10 %-Punkte höher als in Baden-Württemberg und Bayern und rd. 5 %-Punkte über dem Bundesdurchschnitt.

Die Landesregierung fördert Maßnahmen zur Ausbildungsbetreuung und für Anschlussausbildungsplätze. Dabei wurden allein für das Projekt Regionale Ausbildungsbetreuung in Schleswig-Holstein rd. 5,6 Mio. €

(rd. 11 Mio. DM) in dem Zeitraum von 1995 bis 2002 bereitgestellt. Es bleibt abzuwarten, wie sich diese Maßnahmen auswirken werden.

Ausbildungsbetriebe, Kammern und Innungen und Berufsschulen sollten durch präventive Maßnahmen den Abbrüchen entgegenwirken.

26.2.5 **Berufsvorbereitende Maßnahmen und Jugendliche ohne Ausbildung**

Als berufsvorbereitende Maßnahmen werden das ausbildungsvorbereitende Jahr sowie berufsvorbereitende Maßnahmen angeboten. Die berufsvorbereitenden Maßnahmen werden nach den Vorschriften des Ausbildungsförderungsgesetzes durch die Bundesanstalt für Arbeit finanziert. Die Maßnahmen werden von den Jugendaufbauwerken, dem Berufsbildungswerk des Deutschen Gewerkschaftsbunds sowie anderen Trägern (z. B. Diakonie) angeboten. Das Land hat die Verpflichtung übernommen, den nach der jeweils geltenden Stundentafel vorgesehenen Berufsschulunterricht zu erteilen (8 bis 12 Unterrichtsstunden).

Während sich die Gesamtschülerzahl der Berufsschulen seit dem Schuljahr 1990/1991 bis zum Schuljahr 2000/2001 um rd. 13 % verringerte, stieg der Schüleranteil im Berufsgrundbildungsjahr, in den vorbereitenden Maßnahmen und in den Klassen für die Jugendlichen ohne Ausbildung um insgesamt über 9 % an.

Der überwiegende Teil der Jugendlichen in diesen Maßnahmen kam aus den Haupt- und Förderschulen. Sie waren häufig noch nicht ausbildungsreif und noch nicht berufsfähig. Für diese z. T. benachteiligten Jugendlichen wäre ein gezielter Einsatz von Berufsschullehrkräften mit sonderpädagogischer Fachrichtung förderlich.

Für die Jugendlichen, die sich weder in einer Ausbildung noch in einer Berufsvorbereitung befanden, wurden 27 Klassen mit insgesamt 632 Schülerinnen und Schülern eingerichtet. Das Bildungsministerium sollte die Schülerinnen und Schüler auch aus pädagogischen Gründen in die vorhandenen Vollzeitmaßnahmen eingliedern. Bei Auflösung der Klassen könnten rd. 10 Stellen freigesetzt werden.

Das **Bildungsministerium** weist darauf hin, dass die Eingliederung der Jugendlichen ohne Ausbildung oder Berufsvorbereitung in Vollzeitmaßnahmen im Einzelfall im Rahmen verfügbarer Plätze erfolge. Lösungen müssten jeweils bezogen auf die einzelnen Jugendlichen gefunden werden, wobei eine stärkere und frühere Vernetzung der abgebenden weiterführenden Schulen und der zuständigen Berufsschule angestrebt würde.

26.3 Berufsbildende Schulen - Vollzeitbereich

Die Bildungsgänge der berufsbildenden Vollzeitschulen vermitteln Jugendlichen und jungen Erwachsenen eine erste berufliche Grundbildung (BFS I), eine anerkannte Berufsausbildung (BFS II/III) oder weiterbildende berufliche Qualifizierungen (FS). Gleichzeitig können höhere allgemein bildende Schulabschlüsse, die dem qualifizierten Hauptschulabschluss, dem Realschulabschluss, der Fachhochschulreife und der allgemeinen bzw. fachgebundenen Hochschulreife gleichwertig sind, erworben werden.

Höhere qualitative Anforderungen an die berufliche Bildung, einhergehend mit steigendem Bedarf an höheren Bildungsabschlüssen und dem Strukturwandel in der Wirtschaft, haben zu einer wachsenden Nachfrage nach beruflichen Vollzeitschulplätzen geführt.

An den öffentlichen berufsbildenden Schulen als organisatorische Verbindungen verschiedener Schularten waren die einzelnen Bildungsgänge des Vollzeitbereichs unterschiedlich stark vertreten. Dabei wiesen die beruflichen Schulen der kreisfreien Städte das dichteste Netz an Vollzeitangeboten aus. Im Schuljahr 2000/01 gab es in den einzelnen Schularten folgende Anzahl beruflicher Vollzeitschulen:

Schulart	BFS	BOS	FOS	FG	FS
Anzahl der Schulen	36	7	28	28	21

26.3.1 Entwicklung der Schülerzahlen und Klassenfrequenzen

Die Schülerzahlen entwickelten sich in den einzelnen beruflichen Vollzeitschulen seit 1990/1991 sehr unterschiedlich:

Entwicklung der Schülerzahlen seit 1990/1991				
Schulart	Schülerzahl		Anteil	
	1990/1991	2000/2001	1990/1991	2000/2001
BFS	8.208	9.984	45,1 %	51,3 %
FOS	1.683	982	9,2 %	5,0 %
BOS*		91		0,5 %
FG	5.618	5.661	30,8 %	29,1 %
FS	2.710	2.754	14,9%	14,1 %
Insgesamt	18.219	19.472	100,0 %	100,0 %

* Erstmals im Schuljahr 2000/2001.

Von den 19.472 Schülerinnen und Schülern besuchten allein rd. 80 % die BFS und die FG.

In der **BFS** entwickelten sich die Schüler- und Klassenzahlen bei insgesamt steigenden Schülerzahlen vom Schuljahr 1990/1991 bis zum Schuljahr 2000/2001 sowohl in den einzelnen Typen (BFS I, II, III) und Fachrichtungen als auch regional gesehen sehr unterschiedlich.

Obwohl die Schülerzahlen in der **BFS I** mit der Fachrichtung Technik insgesamt auf rd. 1.500 stiegen, waren aufgrund der großen Zahl von Standorten landesweit zahlreiche Klassen vorhanden, die lediglich zwischen 15 und 20 Schülerinnen und Schülern aufwiesen und damit die vom Bildungsministerium empfohlene Klassengröße nicht erreichten¹.

Die Schülerzahlen in der BFS I mit der Fachrichtung Wirtschaft sind seit dem Schuljahr 1990/1991 um rd. 5 % auf rd. 2.600 Schülerinnen und Schüler gesunken. Dabei verzeichneten die BFS der Beruflichen Schulen der Kreise Dithmarschen und Nordfriesland erhebliche Rückgänge.

Aus wirtschaftlichen Gründen sollte insbesondere geprüft werden, den Ausbildungsgang Technik auf weniger Standorte zu konzentrieren. Dies würde für die Beruflichen Schulen des Kreises Nordfriesland und grundsätzlich auch für den Ausbildungsgang Wirtschaft gelten, soweit sich die negative Entwicklung zurückgehender Schülerzahlen dort fortsetzen sollte.

In der **BFS III** stiegen die Schülerzahlen von rd. 2.000 im Schuljahr 1990/1991 auf rd. 3.400 im Schuljahr 2000/2001. Gleichzeitig stieg die durchschnittliche Klassenfrequenz von 20,8 auf 21,5 Schülerinnen und Schüler je Klasse. Dennoch wurden in allen Fachrichtungen vereinzelt Klassen eingerichtet, die weniger als 20 Schülerinnen und Schüler aufwiesen.

Mit der Einrichtung des Bildungsgangs der **BOS** (13. Jahrgang) hielten lediglich einzelne berufliche Schulen diese Schulart mit geringen Schülerzahlen in den Fachrichtungen Technik, Wirtschaft, Ernährung und Hauswirtschaft, Sozialwesen und Gestaltung vor. Es ist beabsichtigt, die BOS an weiteren Berufsschulstandorten einzurichten. Bisher erfüllte jedoch keine der BOS die vorgegebene Klassenfrequenz der Empfehlungen der Schulentwicklungsplanung. Nach Abschluss einer angemessenen Erprobungszeit sollten nur die Standorte aufrecht erhalten werden, die entsprechende Schülerzahlen vorweisen.

An den **FOS** reduzierten sich die Schülerzahlen seit dem Schuljahr 1990/1991 um rd. 42 %. Die Klassenzahlen verringerten sich um 35 %, so dass die durchschnittliche Klassenfrequenz von ursprünglich 23,4 auf 20,9 sank.

¹ Nach den Empfehlungen der Schulentwicklungsplanung werden für die Ermittlung einer pädagogisch und ökonomisch vertretbaren Schulgröße für die berufsbildenden Vollzeitschulen Klassenfrequenzen von 20 Schülerinnen und Schülern zugrunde gelegt.

Die geringen Schülerzahlen und die Aufteilung auf 6 Fachrichtungen, untergliedert nach Voll- und Teilzeit, führten bei den insgesamt 28 Schulstandorten zu einer Zersplitterung des Angebots mit zu geringen Klassenfrequenzen. So lagen die Klassenfrequenzen in der Fachrichtung Technik an 7 von 19 Standorten lediglich zwischen 8 und 13 Schülerinnen und Schülern je Klasse.

Auch wenn soweit wie möglich klassenübergreifend unterrichtet wurde, war der Lehrereinsatz für den erforderlichen Fachunterricht in diesen Klassen unwirtschaftlich. Die FOS sollten deshalb auf weniger Standorte konzentriert werden.

An den **FG** der beruflichen Schulen wurden flächendeckend die Schwerpunkte Technik, Wirtschaft und Sozialwirtschaft (Ernährung und Hauswirtschaft) eingerichtet. An der Beruflichen Schule des Kreises Nordfriesland in Niebüll wurde zusätzlich der Schwerpunkt Agrarwirtschaft angeboten.

Obwohl Kooperationsformen zwischen den einzelnen beruflichen Schulen untereinander bzw. mit Oberstufen der Gymnasien und Gesamtschulen vorgesehen und gewünscht werden, um besonders die Kurse in den allgemein bildenden Fächern zu stärken, fand keine Zusammenarbeit statt. Vereinzelte Bemühungen der Schulleitungen der beruflichen Schulen zur Kooperation mit den Oberstufen der Gymnasien hatten bislang keinen Erfolg.

Der Schwerpunkt Technik wurde an 18 Standorten eingerichtet, obwohl nur rd. ein Viertel der Schülerinnen und Schüler diesen Schwerpunkt wählten. Dies hatte zur Folge, dass an 9 Standorten die vorgesehene Mindestzahl von 60 Schülerinnen und Schülern nicht erreicht wurde. Um einen wirtschaftlichen Lehrereinsatz zu gewährleisten, sollten das Bildungsministerium und die Schulträger einvernehmliche Lösungen zur Reduzierung der Schulstandorte herbeiführen.

An den **FS** belegten rd. 60 % aller Schülerinnen und Schüler die Fachrichtungen Heil-, Sonder- und Sozialpädagogik. Wie schon bei den FOS haben sich an den FS die Fachrichtungen in den vergangenen Jahren stark verändert, sind weggefallen oder neu hinzugekommen.

Die Zahl der Klassen entwickelte sich seit 1990/1991 nicht im Einklang mit der Entwicklung der Schülerzahlen. Folglich verringerte sich die Klassenfrequenz von 19,4 Schülerinnen und Schülern im Schuljahr 1990/1991 auf 18,6 im Schuljahr 2000/2001. Dabei wurde die vorgesehene Untergrenze von 20 Schülerinnen und Schülern je Klassenstufe und Fachrichtung in vielen Fällen unterschritten. Landesweit wurden 21 Klassen gebildet, die nicht einmal die Frequenz von 15 Schülerinnen und Schülern erreichten, teilweise lag die Schülerzahl unter 10. Das Bildungsministerium sollte dafür Sorge tragen, dass die einzelnen Fachrichtungen landesweit stärker

konzentriert werden, um die Unterrichtsversorgung wirtschaftlich zu gestalten.

Vor dem Hintergrund steigender Schülerzahlen an den beruflichen Vollzeitschulen wird das **Bildungsministerium** die Empfehlungen des LRH zur Standortkonzentration im Einzelnen prüfen.

26.3.2 Unterrichtsversorgung

Vom Schuljahr 1990/1991 bis zum Schuljahr 2000/2001 traten z. T. erhebliche Verbesserungen in der Unterrichtsversorgung ein. Die insgesamt erteilten Unterrichtsstunden erhöhten sich um rd. 6.100 auf rd. 31.000 Stunden. So erhöhten sich an den BFS trotz wesentlich gestiegener Schülerzahlen die Unterrichtsstunden pro Klasse um rd. 15 %. Entsprechendes galt auch für die FOS und die FS, wobei diese Schularten vorrangig von den sinkenden bzw. stagnierenden Schülerzahlen profitierten. Die Unterrichtsversorgung der FG verbesserte sich um rd. 12 %.

Dennoch wurde außer an der BOS und FOS nicht der nach den Stundentafeln vorgesehene Unterricht erteilt. An der BFS wurden rd. 3,4 Stunden (rd. 9 %) weniger Unterricht erteilt, als es die Stundentafeln und die Maßnahmen zur Differenzierung erfordert hätten.

Im Durchschnitt wurden im Vollzeitbereich der berufsbildenden Schulen insgesamt wöchentlich rd. 2,2 Stunden (rd. 6 %) weniger Unterricht erteilt, als es die Stundentafeln, die Maßnahmen zur Differenzierung und der Zusatzunterricht erfordert hätten. Wird ausschließlich auf die nach den Stundentafeln zu erteilenden Unterrichtsstunden abgestellt, ergab sich eine Unterversorgung von 1,4 Stunden (rd. 4,5 %).

Im **Ländervergleich** lagen die Klassenfrequenzen der beruflichen Vollzeitschulen im Schuljahr 1999/2000 bei 20,2 Schülerinnen und Schülern je Klasse und damit geringfügig unter dem Durchschnittswert der Länder (20,5).

Bezogen auf die Relation Unterrichtsstunden je Klasse wiesen die einzelnen Schularten der berufsbildenden Schulen im Schuljahr 1999/2000 folgende Rangplätze auf:

Unterrichtsstunden je Klasse			
Schulart	Durchschnittswert der Länder	Land	Rangplatz Schleswig-Holstein
BFS	35,5	32,0	13
FOS	31,0	32,8	5
FOS (Teilzeit)	19,0	16,0	5
FS	34,8	32,6	11
FS (Teilzeit)	15,9	18,2	5

Die BFS sowie die FS lagen um 3,5 bzw. 2,2 Unterrichtsstunden je Klasse unter dem Durchschnittswert der Länder und nahmen hintere Rangplätze ein. Die Unterrichtsstunden je Klasse an den beruflichen Vollzeitschulen sollten ausgeglichener angeboten werden.

Insgesamt lag das Unterrichtsdefizit gegenüber dem Durchschnittswert der Länder bei umgerechnet rd. 89 Planstellen.

Bei der Relation der erteilten Unterrichtsstunden je Schüler wiesen die BFS sowie das FG Werte auf, die erheblich unter dem Durchschnittswert der Länder lagen. Dabei erhielten die Schülerinnen und Schüler am FG rd. 7 % weniger Unterricht als im Durchschnitt der übrigen Länder und belegten den letzten Rangplatz. Das Unterrichtsdefizit gegenüber dem Länderdurchschnitt entsprach rd. 32 Planstellen.

26.3.3 Schulabbrüche

Die BFS verloren am Ende der 2-jährigen Schulbesuchszeit fast ein Viertel ihrer Schülerschaft. Schülerinnen und Schüler verließen die Schule, weil sie zwischenzeitlich einen Ausbildungsplatz erhalten hatten, aus Leistungsgründen abgingen oder sich anderweitig orientierten. Besonders hoch waren die Schulabbrecherzahlen in der BFS Technik. Die Schulabbrüche erfolgten überwiegend während bzw. am Ende des ersten Schulbesuchsjahres.

Die i. d. R. angewandte Praxis, als Aufnahmevoraussetzung einen Notendurchschnitt im Zeugnis der Haupt- bzw. Realschule zugrunde zu legen, verliert aufgrund der Schulabbrecherzahlen an Gewicht.

Von den ursprünglich 867 Schülerinnen und Schülern der überprüften FG (11. Jahrgang) des Schuljahres 1998/99 erreichten lediglich 507 bzw. 58,5 % am Ende des Schuljahres 2000/01 das Abitur. 360 Schülerinnen und Schüler verließen die FG ohne Abschluss, mit der Fachhochschulreife oder wiederholten eine Jahrgangsstufe. Nach Ablauf des ersten Schulbesuchsjahres hatte sich die Schülerzahl bereits um 120 oder 13,8 % verrin-

gert. Die überwiegende Zahl davon verließ das FG aufgrund der hohen Anforderungen, die nicht erfüllt werden konnten.

Gerade im Schwerpunkt Technik, wo ein großer Teil der Schülerschaft mit dem Erreichen der Fachhochschulreife die Schule verließ, führten die hohen Abgänge dazu, dass die ohnehin geringen Schülerzahlen in den Kursen sich bis zum 13. Jahrgang auf teilweise unter 10 Schülerinnen und Schüler reduzierten.

26.3.4 Schulbesuchszeiten

Jugendliche, die keinen bzw. keinen ihren Berufswünschen entsprechenden Ausbildungsplatz finden, besuchen vermehrt vollzeitschulische Einrichtungen der berufsbildenden Schulen. Es war keine Seltenheit, dass Jugendliche insgesamt 5 bis 9 Jahre die verschiedenen Einrichtungen der Schulen in Anspruch nahmen. Dabei besuchten Jugendliche nicht nur aufeinander aufbauende Ausbildungsgänge, sondern durchliefen sog. „Warteschleifen“. In einigen Fällen handelte es sich hierbei auch um eine berufliche Neuorientierung. Die Berufsschulordnungen sollten angesichts der steigenden Schülerzahlen dahingehend geändert werden, dass die Schülerinnen und Schüler, die bereits berufliche Vollzeitschulen besucht haben und keinen aufbauenden Ausbildungsgang belegen, nur bei freien Kapazitäten aufgenommen werden.

Für den Fall, dass nicht genügend zusätzliche Ausbildungsplätze geschaffen werden können, sollte geprüft werden, ob vollzeitschulische Bildungsgänge eingerichtet werden können, die einer dualen Ausbildung gleichgestellt sind und von der Wirtschaft anerkannt werden. So bieten beispielsweise die Bundesländer Rheinland-Pfalz, Brandenburg und Sachsen-Anhalt auch 3-jährige Ausbildungsgänge an der BFS an, um die Praxisanteile so zu erweitern, dass ein Abschluss vor den Kammern abgelegt werden kann.

Das **Bildungsministerium** führt aus, dass die Einrichtung vollzeitschulischer Bildungsgänge, die einer dualen Ausbildung gleichgestellt seien, sich in der Vergangenheit als schwierig erwiesen habe. Neue Überlegungen, die bei einer Zunahme unversorgter Jugendlicher notwendig würden, bedürften einer umfassenden Abstimmung auf Landesebene.

Die Fehlzeiten der Schülerinnen und Schüler im Unterricht beruflicher Vollzeitschulen waren an den überprüften Schulen deutlich höher als z. B. die Fehlzeiten der Schülerinnen und Schüler in der dualen Ausbildung. Es gab Klassen und Kurse, bei denen an keinem Schultag im Jahr alle Schülerinnen und Schüler anwesend waren.

26.3.5 Unterrichtsausfall

Die Überprüfung des Unterrichtsausfalls ergab, dass an den überprüften BFS in 2 Schuljahren rd. 4.300 Unterrichtsstunden (4,5 %) ausfielen. An den überprüften FG waren es in 3 Schuljahren rd. 4.900 Unterrichtsstunden (5,4 %). In einzelnen Klassen und Kursen lag der Unterrichtsausfall weit über 10 %.

Insgesamt fielen an den überprüften beruflichen Vollzeitschulen im Schuljahr 2000/2001 rd. 3.600 Unterrichtsstunden (4,7 %) aus. Auf alle beruflichen Vollzeitschulen hochgerechnet wären das wöchentlich rd. 1.460 Unterrichtsstunden bzw. rd. 66 Lehrerstellen, die nicht ersetzt werden konnten.

Ein erheblicher Anteil an dem Ausfall war auf schulorganisatorische Maßnahmen wie Fortbildung, Konferenzen, Lehrer- und Schülerpraktika und verspätete Einschulungen zurückzuführen und hätte zu einem großen Teil vermieden werden können. So fiel beim schriftlichen und insbesondere beim mündlichen Abitur der Unterricht für das FG (11., 12. Jahrgang) an je 3 Tagen aus. Teilweise wurde die schulinterne Lehrerfortbildung an 2 Unterrichtstagen hintereinander durchgeführt. Der LRH hat in der Vergangenheit mehrfach darauf hingewiesen¹, dass Fortbildungsveranstaltungen vermehrt in der unterrichtsfreien Zeit durchgeführt werden sollten.

Da aus den Bemerkungen des LRH nicht ersichtlich sei, ob die überprüften Schulen gegen die geltende Erlasslage verstoßen hätten, bedarf es nach Auffassung des **Bildungsministeriums** der schulaufsichtlichen Überprüfung, ob der durch schulorganisatorische Maßnahmen verursachte Unterrichtsausfall tatsächlich zu einem großen Teil hätte vermieden werden können. Der Verlegung von Fortbildungsveranstaltungen in die unterrichtsfreie Zeit seien Grenzen gesetzt.

Der **LRH** ist nach wie vor der Auffassung, dass z. B. Konferenzen außerhalb der Unterrichtszeit stattfinden haben und dass Lehrerpraktika so weit wie möglich in den Ferien durchgeführt werden sollten.

Das **Bildungsministerium** stimmt dem Grundtenor der Bemerkungen des LRH zu. Dies gelte insbesondere für die Empfehlung, ein Gesamtkonzept für die Ausbildungsorte einzelner Berufsbilder bzw. Fachrichtungen zu erstellen.

¹ Bemerkungen 1997 des LRH, Nr. 20, und Bemerkungen 1998 des LRH, Nr. 16.

27. Theologische Fakultät der Christian-Albrechts-Universität zu Kiel

Die Studiengänge an der Theologischen Fakultät sind nur knapp zur Hälfte ausgelastet.

Der LRH empfiehlt über die bisherigen Strukturplanungen der Universität hinausgehende Personaleinsparungen.

Die kleinteilige Binnenstruktur der Fakultät sollte gestrafft werden.

27.1 Die Theologische Fakultät gehört zu den Gründungsfakultäten der 1665 errichteten Christian-Albrechts-Universität zu Kiel (CAU). Sie ist heute die kleinste Fakultät der CAU. Das Land hat sich durch den Kirchenvertrag (KV) von 1957¹ verpflichtet, dass „*die evangelische Theologische Fakultät an der Universität Kiel ... bestehen [bleibt].*“² Der KV enthält keine ausdrückliche Kündigungsklausel.

Aufgabe der Fakultät ist die wissenschaftliche Vorbildung „*der Geistlichen*“ (Art. 4 KV) und „*der Lehrkräfte in evangelischer Religionspädagogik*“ (Art. 5 KV).

27.2 Die Fakultät besteht gem. ihrer Organisationssatzung aus 6 Lehr- und Forschungseinrichtungen (Institute), von denen 5 den Kerndisziplinen der Evangelischen Theologie zugeordnet sind. Die sechste Einrichtung ist die Schleiermacher-Forschungsstelle, die überwiegend aus Drittmitteln finanziert wird. Zudem befindet sich unter Mitwirkung der Theologischen Fakultät ein Ethik-Zentrum der CAU im Aufbau; es hat jedoch keinen hochschulrechtlich abgesicherten Status.

Kennzeichnend für die Fakultät ist ihre kleinteilige Binnenstruktur, denn die 5 Institute sind nur mit je 2 Direktoren (§ 58 Abs. 2 HSG³) ausgestattet, die Schleiermacher-Forschungsstelle nur mit einem. Die geringe Größe der Institute hat dazu geführt, dass vorgeschriebene Institutsbeiräte (§ 58 Abs. 7 HSG) nicht gebildet worden sind.

Da die Einrichtung und die Aufrechterhaltung von Instituten an die Voraussetzung geknüpft ist, dass in größerem Umfang Personal- und Sachmittel der Fakultät ständig bereitgestellt werden müssen⁴, sollte die kleinteilige Binnenstruktur der Fakultät aufgegeben werden. Eine Straffung der Fakultätsstruktur könnte zu einem wirtschaftlicheren und sparsameren Einsatz von Verwaltungspersonal und insgesamt zu einer effizienteren Aufgabewahrnehmung beitragen.

¹ Gesetz zu dem Vertrag zwischen dem Land Schleswig-Holstein und den Evangelischen Landeskirchen in Schleswig-Holstein vom 23.5.1957, GVOBl. Schl.-H. S. 73.

² Art. 4 KV.

³ Gesetz über die Hochschulen und Klinika im Lande Schleswig-Holstein (Hochschulgesetz - HSG) i. d. F. vom 4.5.2000, GVOBl. Schl.-H. S. 416.

⁴ § 58 Abs. 1 HSG.

Das **Ministerium für Bildung, Wissenschaft, Forschung und Kultur** (Wissenschaftsministerium) wird in Gesprächen mit dem Rektorat diskutieren, in welcher Form eng verwandte Institute zusammengelegt werden können.

- 27.3 Im Prüfungszeitraum 1998 bis 2000 beliefen sich die Gesamtausgaben¹ der Fakultät auf 4,7 Mio. € (9,2 Mio. DM). Dies entsprach durchschnittlichen Ausgaben von rd. 1,57 Mio. € (3,07 Mio. DM) pro Jahr. Mehr als 90 % entfielen auf Personalausgaben.
Zwischen 1998 und 2000 hatte die Fakultät ein Drittmittelaufkommen von insgesamt 843 T€ (1.649 TDM). Darin enthalten sind auch die Beträge für die Schleiermacher-Forschungsstelle, die nicht über den Haushalt der CAU abgewickelt werden (insgesamt rd. 460 T€ (890 TDM)).
Das Drittmittelaufkommen entsprach immerhin einer Quote von rd. 18 % an den Gesamtausgaben der Fakultät.
- 27.4 Die besondere Bedeutung der Forschung spiegelt sich in Art und Umfang der Drittmittelprojekte wider. Umfangreiche und z. T. sehr langfristig angelegte Drittmittelprojekte wurden von der Deutschen Forschungsgemeinschaft (Hebräisch-Aramäisches Wörterbuch, Melanchthon-Edition), der Akademie der Wissenschaften zu Göttingen (Schleiermacher - Kritische Gesamtausgabe) und der VW-Stiftung (Förderung der Evangelischen Theologischen Fakultät in Tartu/Estland) finanziert. Mit dem zuletzt genannten Drittmittelprojekt leistete die Theologische Fakultät einen Beitrag zur Zusammenarbeit im Ostseeraum².
- 27.5 In Studium und Lehre liegt der Schwerpunkt bei der Ausbildung künftiger Theologen (Erstes Kirchliches Examen) und Gymnasiallehrkräfte (Erstes Staatsexamen).
Die Studierendenzahlen der Theologischen Fakultät³ sind in den zurückliegenden Jahren stark abgesunken:
- | | |
|------------------------|---------------------------|
| Wintersemester 1987/88 | 572 Hauptfachstudierende, |
| Wintersemester 2001/02 | 231 Hauptfachstudierende. |
- Bei den Studienanfängern mit dem Hauptfach Evangelische Theologie zeigte sich in den letzten Jahren folgende Entwicklung:
- | | |
|---------------------|-----------------------------------|
| Studienjahr 1998/99 | 38 Studienanfänger, |
| Studienjahr 1999/00 | 43 Studienanfänger, |
| Studienjahr 2000/01 | 45 Studienanfänger ⁴ . |

¹ Ohne Kosten für die Bewirtschaftung und die Bauunterhaltung.

² Zielvereinbarung zwischen Wissenschaftsministerium und CAU 2000 bis 2001, Tz. VII.

³ Ohne Studierende der Religionspädagogik an der Erziehungswissenschaftlichen Fakultät (EWF).

⁴ Davon mit dem Ziel Erstes Kirchliches Examen: 22 Studienanfänger.

Die vom Rektorat der CAU ermittelte Aufnahmekapazität der Theologischen Fakultät von rd. 95 Studienanfängern war im Durchschnitt der letzten 3 Studienjahre nur zu knapp 50 % ausgelastet.

Im Rahmen der „Fach-zu-Fach-Zuordnung“ im Zusammenhang mit der Auflösung der EWF sind künftig zwar höhere Studienanfängerzahlen¹ zu erwarten, aber gleichzeitig wird auch die Lehr- und damit Aufnahmekapazität steigen².

Auch wenn sich die Berufsperspektiven für Pastorinnen und Pastoren ab etwa 2005 nach Berechnungen der Nordelbischen Kirche (NEK) wesentlich verbessern sollen, erscheint es fraglich, ob die Neigung von Abiturienten, ein Theologiestudium zu beginnen, deutlich zunehmen wird.

Das **Wissenschaftsministerium** teilt die Auffassung des LRH, dass die Auslastung der theologischen Studiengänge zu gering ist und die Nachfrage in absehbarer Zeit nicht nennenswert steigen wird.

- 27.6 Die Studiendauer bis zum ersten berufsqualifizierenden Examen lag mit durchschnittlich 13,3 Semestern deutlich über der jeweiligen Regel- bzw. Mindeststudienzeit von 9 bzw. 8 Semestern.

Dazu dürften die fachspezifischen Studienanforderungen wie z. B. 3 Sprachnachweise für das Erste Kirchliche Examen³ und z. T. fehlende Studienpläne ebenso beitragen wie Tendenzen zum „Teilzeitstudium“. Die Studierenden (Haupt- und Nebenfächler) belegten im Durchschnitt weniger als 3 Lehrveranstaltungen je Semester. Studierende, die nach der Mindeststudienzeit das Erste Kirchliche Examen ablegen wollen, müssten aber etwa 9 und Lehramtsstudierende etwa 4 Lehrveranstaltungen je Semester belegen.

Das **Wissenschaftsministerium** wird mit der Universität erörtern, welche Möglichkeiten es gibt, die Studienzeiten der Studierenden im Fach Theologie zu verkürzen.

- 27.7 Nach der Lehrverpflichtungsverordnung⁴ haben die hauptamtlich in der Lehre tätigen Wissenschaftler am Ende eines Semesters dem Dekanat eine Aufstellung über durchgeführte Lehrveranstaltungen einschl. der Teilnehmerzahlen vorzulegen (§ 14 LVVO). Eine entsprechende Dokumentation war nicht vorhanden und vom Dekanat auch nicht eingefordert wor-

¹ Zusätzliche Studienanfänger mit dem Ziel des Ersten Staatsexamens für die Laufbahn der Realschullehrerinnen und -lehrer.

² 144 Studienanfänger im Studienjahr 2001/02.

³ Latinum, Graecum, Hebraicum; der Evangelisch-Theologische Fakultätentag empfiehlt daher eine Regelstudienzeit bis zum Ersten Kirchlichen Examen von 12 Semestern.

⁴ Lehrverpflichtungsverordnung (LVVO) vom 6.10.1995, GVOBl. Schl.-H. S. 328.

den. Sie wurde anlässlich der Prüfung durch den LRH von den Wissenschaftlern nachträglich für die letzten 5 Semester erstellt. Die Auswertung ergab vereinzelt Unterschreitungen der Lehrverpflichtung bzw. Ausfälle wegen Teilnehmermangels, ohne dass ein erhöhtes Lehrangebot der betroffenen Wissenschaftler in den Folgesemestern festzustellen gewesen wäre.

Das **Wissenschaftsministerium** teilt mit, das Rektorat der Hochschule informiere nach § 14 Abs. 2 LVVO das Ministerium nur, wenn die Lehrverpflichtung nicht erfüllt worden sei. Wenn keine Mitteilung erfolge, sei davon auszugehen, dass die Lehrenden ihrer Lehrverpflichtung nachgekommen seien. Die Hochschulen seien mit Schreiben vom 25.1.2002 auf die Verpflichtung des § 14 LVVO hingewiesen worden.

- 27.8 Trotz vakanter Professuren und Stellen für den wissenschaftlichen Nachwuchs sowie in Anspruch genommener Forschungsfreiemester einzelner Professoren wurde ein Lehrangebot erstellt, das ein ordnungsgemäßes Studium gewährleistete.

Die Auslastung der Lehrveranstaltungen war im Durchschnitt sehr gering (11,4 Studierende je Veranstaltung im Sommersemester 2001). Mehr als die Hälfte der Veranstaltungen hatte weniger als 10 Teilnehmer.

Der Personaleinsatz in der Lehre folgte nicht immer dem Gebot der Sparsamkeit und der sachlichen Notwendigkeit. Das galt insbesondere für einige Lehraufträge und den Umfang der angebotenen Hebräisch-Sprachkurse.

Das **Wissenschaftsministerium** verweist auf die Verantwortung der Hochschule für die Bewirtschaftung von Haushaltsmitteln; es sei davon auszugehen, dass vor dem Hintergrund der knappen Ressourcen die sachliche Notwendigkeit von Lehraufträgen in der Theologischen Fakultät strenger geprüft werde.

- 27.9 Da nicht nur an der CAU, sondern auch an der Universität Hamburg die theologischen Studiengänge nicht ausgelastet waren, hatten externe Berater sowohl für Schleswig-Holstein als auch für Hamburg¹ empfohlen, nach Kooperationsmöglichkeiten im Lehr- und Studienbetrieb zu suchen. Dies führte auf Referentenebene 1998 und 1999 zu Gesprächen zwischen dem schleswig-holsteinischen Wissenschaftsministerium und der Hamburger Wissenschaftsbehörde. Die Gespräche wurden Ende 1999 von der Hamburger Wissenschaftsbehörde ergebnislos abgebrochen.

¹ Strukturreform der Hochschulen, Kiel 1997, S. 13; Empfehlungen der vom Präsidenten der Universität Hamburg eingesetzten externen Beratungskommission (sog. „Grote-meyer-Kommission“), Hamburg 1997, S. 50.

Der LRH empfiehlt dennoch zu prüfen, ob eine Wiederaufnahme der Gespräche Erfolg versprechend sein könnte. Die Universitäten und die NEK sollten ggf. in solche Gespräche rechtzeitig einbezogen werden.

Das **Wissenschaftsministerium** beabsichtigt, erneut Kontakt zur Hamburger Wissenschaftsbehörde aufzunehmen.

- 27.10 Bereits Ende 2000 hat der Senat der CAU für die gesamte Universität ein umfangreiches Strukturkonzept beschlossen, um den veränderten finanziellen Rahmenbedingungen der Hochschule Rechnung zu tragen und Voraussetzungen für die Verwirklichung von Innovationen zu schaffen (Strukturplanung, Phase II). Der LRH erkennt die damit verbundenen Sparbemühungen der CAU ausdrücklich an.

Auch die Theologische Fakultät hat danach einen Einsparbeitrag zu leisten:

Wissenschaftliches Personal (C-Planstellen)			
	Ausgangssituation 2000	Stand 1.10.2001	Struktur- planung
C 4	10	7	6
C 3	1	3	4
C 2	1 ^{a)}	1 ^{a)}	
C 1	8 ^{b)}	8 ^{b)}	8
Summe	20	19	18

a) Auf C 3-Planstelle in Unterbesetzung geführt.

b) Z. T. mit wissenschaftlichen Angestellten (BAT II a) besetzt.

Die bereits eingeleitete Umsetzung des Strukturkonzepts umfasst auch die Einsparung von 1,75 Stellen beim nicht wissenschaftlichen Personal.

Die Maßnahmen sollen bis 2009 abgeschlossen sein.

Das geplante Einsparvolumen beträgt rd. 230 T€ (450 TDM).

- 27.11 Die Strukturplanung der CAU legt die vom Evangelisch-Theologischen Fakultätentag für erforderlich gehaltene Ausstattung der 5 theologischen Kerndisziplinen mit je 2 Professuren zugrunde. Angesichts der Besorgnis erregenden Haushaltssituation des Landes hält der LRH weitere Personaleinsparungen für unausweichlich und empfiehlt in Anpassung an die derzeitige Auslastung der theologischen Studiengänge folgende Ausstattung mit wissenschaftlichem Personal:

Wissenschaftliches Personal (C-Planstellen)		
	Ausgangssituation 2000	Vorschlag LRH
C 4	10	5
C 3	1	2
C 2	1	1
C 1	8	6
Summe	20	14

Das Einsparvolumen beträgt unter Einbeziehung von 1,75 Stellen im nicht wissenschaftlichen Bereich rd. 468 T€ (915 TDM) pro Jahr.

Die vorgeschlagene Stellenausstattung gibt der Theologischen Fakultät die Möglichkeit, mit den 5 C 4-Professuren die Kerndisziplinen abzudecken und durch entsprechende Widmung der C 3-Professuren und der C 2-Planstelle zusätzliche fachliche Schwerpunkte zu setzen. Dem LRH ist bewusst, dass damit zwar die bisherige Forschungsbreite und -tiefe nicht aufrecht erhalten werden kann. Der Bestand der Fakultät als Stätte der wissenschaftlichen Vorbildung der Geistlichen (Art. 4 KV) wird dadurch aber nicht berührt.

Sollten die bisherigen fachlichen Schwerpunkte vonseiten der Theologischen Fakultät weiterhin für unverzichtbar gehalten werden, empfiehlt der LRH, sich z. B. bei der NEK um die Einwerbung entsprechend gewidmeter Stiftungsprofessuren zu bemühen. Das gilt auch für die angestrebte, aber bisher nicht verwirklichte Professur für Religionswissenschaft.

Ferner empfiehlt der LRH, die vorgesehenen Einsparungen früher als bis 2009 umzusetzen und den Studienbetrieb durch nur noch jährliche Aufnahmen zu vereinfachen.

Das **Wissenschaftsministerium** begrüßt und unterstützt das von der CAU beschlossene Strukturkonzept. In Gesprächen mit dem Rektorat sei aber zu erörtern, ob die vorgesehenen personellen Einschnitte ausreichend seien. In einem Gespräch mit der NEK solle deren Bereitschaft geklärt werden, Stiftungsprofessuren einzurichten.

28. **Institut für schleswig-holsteinische Zeit- und Regionalgeschichte**

Das Institut für schleswig-holsteinische Zeit- und Regionalgeschichte ist eine nicht rechtsfähige Anstalt des öffentlichen Rechts und zugleich der Universität Flensburg angegliedert (An-Institut).

Der Status des An-Instituts an der Universität Flensburg (ehemals Pädagogische Hochschule) ist in Verbindung mit der professorienlastigen Personalstruktur nicht sachgerecht.

Bei Personalentscheidungen wurden in mehreren Fällen personal- oder hochschulrechtliche Auswahl- und Verfahrensgrundsätze nicht beachtet.

Die Veranschlagung der Haushaltsmittel im Haushaltskapitel der Universität Flensburg verstößt gegen den Grundsatz der Haushaltsklarheit und -wahrheit, denn das Institut für schleswig-holsteinische Zeit- und Regionalgeschichte ist als An-Institut kein Teil der Hochschule.

Bei der verwaltungs- und haushaltstechnischen Abwicklung der Drittmittelprojekte wurde gegen die LHO und andere gesetzliche Vorschriften verstoßen.

28.1 **Prüfungsgegenstand**

Prüfungsgegenstand war das Institut für schleswig-holsteinische Zeit- und Regionalgeschichte (IZRG). Es wurde zum 1.1.1991 durch einen nicht veröffentlichten Erlass des Ministeriums für Bildung, Wissenschaft, Forschung und Kultur (Wissenschaftsministerium) als nicht rechtsfähige Anstalt des öffentlichen Rechts gegründet und nahm Ende 1991 seine Arbeit auf. Träger der Anstalt ist das Land Schleswig-Holstein (Wissenschaftsministerium).

Das IZRG wurde zugleich der damaligen Pädagogischen Hochschule (PH) Flensburg angegliedert (sog. An-Institut gem. § 119¹ HSG). Die Haushaltsmittel für das Institut sind seit 1992 im entsprechenden Hochschulkapitel in der Titelgruppe (TG) 65 veranschlagt.

¹ Geändert in § 117 Hochschulgesetz (HSG) durch Gesetz zur Neuordnung der Universitätsklinika vom 28.10.1998, GVOBl. Schl.-H. S. 313.

28.2 Gründungsgeschichte

28.2.1 Ziel der Institutsgründung war es vor allem, die als defizitär bewertete landesgeschichtliche NS-Forschung¹ zu intensivieren. Die Forschungsergebnisse sollten einem breiten Publikum nahe gebracht werden. Deshalb umfasst der im Statut niedergelegte Aufgabenkatalog neben der Forschung, Darstellung und Vermittlung auch den Auftrag zur Öffentlichkeitsarbeit und zur Fort- und Weiterbildung. Fachleute und Laienforscher, die sich außerhalb der Universität erfolgreich betätigen, sollten eingebunden werden.²

28.2.2 In die Planungen zur Institutsgründung wurden die Christian-Albrechts-Universität zu Kiel (CAU), die PH Flensburg und landesgeschichtlich arbeitende Vereine und Einrichtungen einbezogen. Die Mehrzahl der Konzepte für das zu gründende Institut ging zunächst davon aus, dass als Standort nur die CAU infrage käme, weil nur in Kiel die notwendige akademische Infrastruktur vorhanden sei.

Die CAU unterbreitete allerdings kein Konzept für ein selbstständiges Institut außerhalb der Hochschule, wie es die Landesregierung plante, sondern 2 Vorschläge für eine inneruniversitäre Lösung. Beide Entwürfe konnten sich auf grundsätzliche Empfehlungen des Wissenschaftsrats zur Installierung von Forschungsschwerpunkten stützen.³ Allerdings hatten öffentliche Auseinandersetzungen über den Stellenwert der NS-Forschung an der Landesuniversität ein Klima entstehen lassen, das für eine Ansiedlung des Instituts in Kiel wenig förderlich erschien.

Die Entscheidung der Landesregierung, das IZRG als An-Institut an der PH Flensburg anzusiedeln, erfolgte nicht zuletzt auch aus regionalpolitischen Erwägungen und wegen der Bereitschaft der Hochschule, eine C 4-Planstelle aus ihrem Bestand zur Verfügung zu stellen.

Für die vom IZRG erwartete historische Spezialforschung verfügte die CAU mit der Philosophischen Fakultät und dem breiten Spektrum an Studiengängen unter Einbeziehung des Faches Geschichte über eine ausgebaute akademische Infrastruktur. Dagegen wurde das Fach Geschichte an der PH Flensburg nur im Rahmen von Lehramtsstudiengängen für Grund-, Haupt- und Realschullehrkräfte angeboten. Insofern bestanden für die Gewinnung geeigneten wissenschaftlichen Nachwuchses aus den Reihen der eigenen Studierenden und für die Einheit von Forschung und Lehre bei den Professoren keine günstigen Voraussetzungen. Daran hat auch die

¹ Große Anfragen der SPD-Landtagsfraktion zur nationalsozialistischen Gewaltherrschaft in Schleswig-Holstein (Landtagsdrucksache 10/1029 vom 12.5.1985) und zum Rechtsextremismus (Landtagsdrucksache 12/91 vom 2.11.1988), die Antwort der Landesregierung (Landtagsdrucksache 12/608 vom 6.12.1989) und die sich anschließende Landtagsdebatte Anfang 1990 (Plenarprotokoll 12/45).

² Plenarprotokoll 12/45, S. 2683 ff.

³ Wissenschaftsrat, Empfehlungen des Wissenschaftsrats zu den Perspektiven der Hochschulen in den 90er-Jahren, Köln 1988, S. 66 f. und S. 71.

Umwandlung der PH Flensburg in eine Universität grundsätzlich nichts geändert.¹

Der LRH hält die Entscheidung der Landesregierung i. V. m. der professorienlastigen Personalstruktur des IZRG (s. Tz. 28.6.1 und 28.6.2) deshalb für nicht sachgerecht.

Das **Wissenschaftsministerium** weist darauf hin, dass die Ansiedlung des IZRG an der damaligen PH Flensburg eine politische Entscheidung gewesen sei, die eine Vielzahl unterschiedlicher Aspekte abwägend berücksichtigt habe. Dazu habe auch die eher kontroverse Diskussion innerhalb der CAU gegenüber der mit der IZRG-Gründung vom Land geplanten inhaltlichen Auseinandersetzung mit dieser Periode der neueren Geschichte gehört. Die Entscheidung sei sachgerecht gewesen. Die Aufgaben des IZRG könnten sehr wohl in Anbindung an eine wissenschaftliche Hochschule geleistet werden, die sich schwerpunktmäßig der Lehrerbildung widme. Ungünstige Voraussetzungen für die wissenschaftliche Nachwuchsgewinnung und eine professorienlastige Personalstruktur stünden dem Auftrag des IZRG nicht entgegen.

28.3 **Aufgabenstellung**

Das in der Forschung zu bearbeitende Themenspektrum des IZRG ist breit gefächert und geht in seinem Anspruch weit über die ursprüngliche Absicht hinaus, Defizite der NS-Forschung unter lokal-, regional- und landesgeschichtlichen Aspekten aufzuarbeiten. Obwohl die Personalausstattung des Instituts aus finanziellen Gründen hinter den ursprünglichen Planungen² zurückblieb, wurde die im Statut festgelegte Aufgabenstellung nicht angepasst. Daher waren Schwerpunktsetzungen für die Aufgabenwahrnehmung erforderlich.

Die im ersten Arbeitsprogramm 1994 vom IZRG formulierten Forschungsschwerpunkte, deren Ergebnisse in Monographien dargestellt werden sollten, wurden von den am Institut tätigen Wissenschaftlern mit sehr unterschiedlicher Intensität vorangetrieben. Bis 2001 ist aus dem anfänglichen Arbeitsprogramm nur eine Monographie hervorgegangen.³ Die Gründe dafür hingen u. a. mit übernommenen anderen Aufgaben in der Hochschule, der Durchführung zusätzlicher Vorhaben im Rahmen des breiten

¹ Lt. Hochschulstatistik (B III 1-hj 2/00 vom 17.1.2002) waren im Wintersemester (WS) 2000/01 27 Studierende mit dem ersten Studienfach Geschichte an der Universität Flensburg eingeschrieben; nach Angaben der Universitätsverwaltung fragten insgesamt 136 Studierende Lehrrangebote im Fach Geschichte nach.

² Landeshochschulplan für Schleswig-Holstein 1991, Tz. 9.1.3.

³ Staatlicher Terror und gesellschaftliche Verrohung - Die Gestapo in Schleswig-Holstein, IZRG-Schriftenreihe Bd. 1, 1996; die übrigen bisher erschienenen Bände der Schriftenreihe umfassen fremde Forschungsergebnisse (Bd. 2), Ergebnisse zusätzlich eingeworbener Drittmittelprojekte (Bde. 3 und 5) bzw. einer wissenschaftlichen Tagung (Bd. 4).

Aufgabenspektrums des Instituts und dem Ausscheiden von Mitarbeitern zusammen.

Der LRH empfiehlt, das Institut durch eine unabhängige Einrichtung wie z. B. den Wissenschaftsrat evaluieren zu lassen.

Das **Wissenschaftsministerium** schließt sich der Empfehlung des LRH an.

28.4 **Rechts- und Organisationsform**

- 28.4.1 Bei Anstalten des öffentlichen Rechts bestimmt der Träger, mit welcher Sach- und Personalausstattung die übertragenen Aufgaben zu erfüllen sind. Bei nicht rechtsfähigen Anstalten kann der Träger gem. § 45 LVwG¹ auch den Gegenstand und den Umfang der von der Anstalt zu erbringenden Leistungen festlegen und eine Benutzungsordnung erlassen. Das Nähere regelt die Satzung (Statut).

Der Rechtscharakter des IZRG als nicht rechtsfähige Anstalt beinhaltet, dass der Träger dem Personal Weisungen zu Art und Umfang der Aufgabenerledigung erteilen kann. In einem solchen Fall wäre die grundgesetzlich geschützte Wissenschaftsfreiheit der am Institut tätigen Professoren berührt.

Das **Wissenschaftsministerium** verweist darauf, dass die gewählte Rechtsform für Forschungseinrichtungen durchaus üblich und Teil der vielfältigen Praxis in Deutschland sei. Die Überprüfung der Zweckmäßigkeit dieser Rechtsform sei nicht isoliert für das IZRG, wohl aber im Rahmen einer generellen Überprüfung aller An-Institute denkbar.

- 28.4.2 Organe des IZRG sind das Kuratorium und der Vorstand.

Das Kuratorium ist ein Beratungsorgan, das aus bis zu 15 vom Wissenschaftsministerium berufenen Mitgliedern besteht, in der Mehrheit Wissenschaftlerinnen und Wissenschaftler.

Der Vorstand ist ein kollegiales Leitungsorgan, das von den am Institut als Direktoren tätigen Professoren und Hochschuldozenten gebildet wird. Sie wählen aus ihrem Kreis für jeweils 2 Jahre ein Geschäftsführendes Vorstandsmitglied, das vom Wissenschaftsministerium bestellt wird.

Die im Statut ursprünglich vorgesehene Abteilungsstruktur, die im Zusammenhang mit der umfangreichen Aufgabenbeschreibung für das Insti-

¹ Allgemeines Verwaltungsgesetz für das Land Schleswig-Holstein (Landesverwaltungsgesetz - LVwG -) i. d. F. der Bekanntmachung vom 2.6.1992: GVOBl. Schl.-H. S. 243, ber. S. 534.

tut zu sehen ist, wurde nicht realisiert und mit der Novellierung des Statuts 1996 aufgegeben. Ein Aufgaben- und Geschäftsverteilungsplan für das Institut sowie eine Geschäftsordnung für den Vorstand und das Kuratorium existierten nicht. Protokolle über Vorstandsbeschlüsse lagen i. d. R. nicht vor.

Das **Wissenschaftsministerium** wird darauf hinwirken, dass Vorstandsbeschlüsse künftig ordnungsgemäß protokolliert werden.

- 28.4.3 Da die Befugnisse des Geschäftsführenden Vorstandsmitglieds im Einzelnen nicht geregelt sind und die Verwaltung des IZRG lt. Statut der Kanzlerin/dem Kanzler der Universität Flensburg obliegt, ist die rechtswirksame Vertretung des IZRG gegenüber Dritten unklar. Die Zeichnungsberechtigung des Geschäftsführenden Vorstandsmitglieds und der Kanzlerin/des Kanzlers der Universität bedürfen einer eindeutigen Abgrenzung voneinander. Von besonderer Bedeutung ist dies bei Abschluss von Drittmittelverträgen.

Das **Wissenschaftsministerium** hat zugesagt, die notwendige Klarheit durch einen Delegationserlass herzustellen.

28.5 Haushalt

- 28.5.1 Obwohl An-Institute ausdrücklich nicht Teil der Hochschule sind (§ 117 HSG), erfolgt die Veranschlagung der Mittel und die Abwicklung des Haushalts über eine eigene TG (TG 65) des Hochschulkapitels 0723. Mit der Globalisierung der Hochschulhaushalte 1999 wurde die Dotierung der Titel aufgegeben. Auch die Mitarbeiter des IZRG werden seitdem auf Planstellen/Stellen des Grundhaushalts geführt und daraus bezahlt. Eine haushaltsrechtliche Ermächtigung für diese Inanspruchnahme von Planstellen/Stellen der Universität fehlt.

Die Veranschlagungspraxis entspricht nicht den Grundsätzen von Haushaltsklarheit und -wahrheit. Das Land hätte als Träger der nicht rechtsfähigen Anstalt die notwendigen Personal- und Sachmittel gesondert und der Höhe nach bestimmt im Einzelplan (Epl.) des Wissenschaftsministeriums (Epl. 07) ausweisen müssen.

Das **Wissenschaftsministerium** stimmt den Feststellungen des LRH zu. Man werde prüfen, ob die Mittel des IZRG zumindest wieder in der TG 65 des Hochschulkapitels 0723 (Universität Flensburg) direkt ausgewiesen werden können. Gegenwärtig gebe es eine Zielvereinbarung zwischen dem Wissenschaftsministerium, dem IZRG und der Universität Flensburg über die dem Institut zur Verfügung zu stellenden Ressourcen.

Der **LRH** begrüßt die Absicht, die Mittel wieder gesondert im Haushaltsplan auszuweisen, hält aber eine Veranschlagung innerhalb des Hochschulkapitels 0723 für nicht vereinbar mit dem Rechtsstatus des IZRG.

- 28.5.2 Von 1992 bis 2000 wurden für den laufenden Betrieb Landesmittel von insgesamt 2,9 Mio. € (5,7 Mio. DM) aufgewendet. Rd. 88 % davon waren Ausgaben für hauptamtliches Personal. Im Prüfungszeitraum von 1998 bis 2000 betragen die Ausgaben für das IZRG rd. 1,3 Mio. € (2,55 Mio. DM). Davon entfielen 210,7 T€ (412 TDM) auf Ausgaben aus Drittmitteln für Forschungszwecke. Rd. die Hälfte davon stammte von der VW-Stiftung. Der Rest waren überwiegend Landesmittel, die entgegen den Bestimmungen der LHO z. T. als Zuwendungen gewährt wurden.
- 28.5.3 Gem. Haushaltsvermerk zur TG 65 standen dem IZRG 1999 und 2000 i. V. m. § 8 Abs. 5 bzw. 6 Haushaltsgesetz (HG) nur die tatsächlich erzielten Einnahmen zur Verfügung. Die darüber hinaus erfolgte Inanspruchnahme von Haushaltsmitteln für sächliche Verwaltungsausgaben aus der TG 65 (71,6 T€ (140 TDM)) war im Ergebnis eine ungenehmigte Haushaltsüberschreitung, weil die gegenseitige Deckungsfähigkeit innerhalb des Hochschulkapitels 0723 nicht gegeben war. Durch Änderung des Haushaltsvermerks gelten seit 2001 die erweiterten Deckungsmöglichkeiten gem. § 8 Abs. 4 HG auch für die TG 65.

28.6 **Personal**

- 28.6.1 Alle hauptamtlichen Mitarbeiter des IZRG sind Mitglieder der Universität Flensburg, denen im Rahmen ihrer dienstlichen Aufgaben die Tätigkeit am Institut übertragen ist (§ 117 Abs. 2 HSG).

Personalentscheidungen des Wissenschaftsministeriums zur Besetzung der Planstellen und Stellen am IZRG wurden vom LRH im Hinblick auf die Ordnungsmäßigkeit geprüft. Hierbei hat der LRH festgestellt, dass in mehreren Fällen personalrechtliche Auswahl- oder hochschulrechtlich vorgeschriebene Verfahrensgrundsätze nicht beachtet wurden.

Das **Wissenschaftsministerium** macht geltend, dass bei seinen Personalentscheidungen stets die unterschiedlichen Anforderungen und Erwartungen, denen sich das IZRG gegenübergesehen habe, mit zu berücksichtigen gewesen seien. Zudem seien Personalkonflikte zu lösen gewesen, um die volle Arbeitsfähigkeit des IZRG schnell wieder herzustellen.

Stellenausstattung des IZRG					
BesGr.*/ VergGr.**	1992	1993 - 1998	1999	2000 - 2001	2002
C 4	1	1	1		
C 3	2	2	3	2	2
C 2					1
BAT I a	1	1	1	1	
BAT III ¹		1	1	1	1
BAT IV b ¹		1	1		
BAT VI	1	1	1	1	1

* Besoldungsgruppe (BesGr.).

** Vergütungsgruppe (VergGr.).

¹ Besetzt mit ehemaligen Mitarbeitern des aufgelösten Landesjugendheims Schleswig, Stellen mit kw-Vermerk.

Ab 1.2.1994 waren alle Planstellen und Stellen besetzt.

Die dritte C 3-Planstelle stellte das Rektorat der Universität Flensburg dem IZRG im Januar 1999 zur Verfügung, um einen bis zum 31.1.1999 befristet beschäftigten C 3-Professor¹ als Hochschuldozenten (BesGr. C 2) in das Beamtenverhältnis auf Lebenszeit übernehmen zu können. Diese Planstelle war 1999 im Zuge der Umstrukturierung der Lehrerausbildung unbesetzt von der Erziehungswissenschaftlichen Fakultät der CAU an die Universität Flensburg verlagert worden. Sie war entgegen einer Forderung des Senats der Universität nicht zusätzlich zugewiesen worden.

Anfang 2000 verließen 2 Wissenschaftler auf eigenen Wunsch das IZRG; sie sind jetzt ausschließlich am Seminar für Geschichte und ihre Didaktik tätig. Der Wechsel stand im Zusammenhang mit unüberbrückbaren Personalkonflikten innerhalb des Instituts.

Ein für die Nachwuchsförderung und „den permanenten Prozess der personellen Erneuerung“² wichtiger wissenschaftlicher Mittelbau fehlt. Lediglich vorübergehend standen dem IZRG von 1996 bis 1999 eine BAT II a-Stelle für 2 Promotionsvorhaben aus dem Hochschulsonderprogramm II (HSP II) und die Finanzierung eines Arbeitsvertrags (BAT II a) aus Drittmitteln der VW-Stiftung für eine Habilitandin zur Verfügung.

Die Personalstruktur des IZRG ist professorenlastig. Der LRH hält sie weder für aufgabengerecht noch sparsam.

Das **Wissenschaftsministerium** teilt mit, dass mittelfristig nach dem Freiwerden einer früher dem IZRG gewidmeten C 4-Stelle eine BAT IIa-

¹ Die zum 1.2.1999 frei werdende C 3-Stelle war im März 1998 ausgeschrieben worden; das Berufungsverfahren wurde 2001 abgeschlossen.

² Empfehlungen des Wissenschaftsrats zu den Perspektiven der Hochschulen in den 90er-Jahren, Köln 1988, S. 66.

Stelle für 2 Doktoranden vorgesehen sei. Mit der Option dieser weiteren, stets befristet zu besetzenden BAT Ila-Stelle für die wissenschaftliche Qualifikation sei die gegenwärtige Personalausstattung sachgerecht.

Der **LRH** begrüßt, dass der wissenschaftliche Mittelbau als notwendig für ein Forschungsinstitut anerkannt wird, empfiehlt aber im Hinblick auf die angespannte Haushaltslage des Landes, die Stelle für den wissenschaftlichen Nachwuchs durch Umwandlung einer der am IZRG vorhandenen C-Planstellen zu schaffen.

- 28.6.2 Die am IZRG tätigen Professoren bzw. Dozenten vertreten an der Universität Flensburg das Fach Geschichte und ihre Didaktik. Der Umfang ihrer Regellehrverpflichtung ist durch Verordnung¹ festgelegt; sie beträgt an der Universität Flensburg 9 Lehrverpflichtungsstunden (LVS).

Das Lehrdeputat der am IZRG tätigen Wissenschaftler wurde vom Wissenschaftsministerium zunächst befristet reduziert (§ 6 LVVO). Die mittlerweile vorgenommene unbefristete Absenkung auf 5 LVS wird mit der Wahrnehmung von Aufgaben im öffentlichen Interesse außerhalb der Hochschule begründet (§ 11 LVVO).

Am Seminar für Geschichte der Universität Flensburg sind insgesamt 5 Professoren und ein Hochschuldozent beschäftigt; ihre Lehrkapazität beträgt insgesamt 42 LVS. Zur Abdeckung des Lehrangebots sind nach Angaben der Hochschule nur 2 Professoren mit insgesamt 18 LVS erforderlich. Trotz abgesenkter Lehrverpflichtung der auch am IZRG tätigen Wissenschaftler besteht im Fach Geschichte an der Universität Flensburg daher ein erheblicher Überhang, der durch die beiden ehemals am IZRG tätigen Professoren mit jetzt vollem Lehrdeputat erhöht worden ist.

Da dieser Überhang auch durch eine bevorstehende Pensionierung nur teilweise abgebaut wird, empfiehlt der LRH, die beiden vom IZRG an das Seminar für Geschichte und ihre Didaktik verlagerten Professorenplanstellen mit kw-Vermerken zu versehen.

Das **Wissenschaftsministerium** bestätigt den Professorenüberhang im Fach Geschichte. Der notwendige Abbau solle nicht über „kw-Vermerke“ erfolgen, sondern die frei werdenden Planstellen sollen wegen dringenden Bedarfs in andere Bereiche der Universität Flensburg verlagert werden.

¹ Lehrverpflichtungsverordnung (LVVO), GVOBl. Schl.-H. 1995 S. 328.

28.7 Abwicklung der Drittmittelprojekte

Die aus Drittmitteln finanzierten Ausgaben betragen in den Jahren 1998 bis 2000 insgesamt rd. 210,7 T€ (412 TDM). Knapp die Hälfte davon wurde für die Beschäftigung einer befristet angestellten wissenschaftlichen Mitarbeiterin verwendet. Im Übrigen bestritt das Institut aus den Drittmitteln Ausgaben für Publikationen, studentische Hilfskräfte, Reisekosten und andere Sachausgaben. Das IZRG deckte damit insgesamt knapp 10 % der Ausgaben für hauptamtliches Personal und rd. 47 % der übrigen Ausgaben durch Einnahmen von dritter Seite.

Der LRH stellte hinsichtlich der verwaltungs- und haushaltstechnischen Abwicklung der Drittmittelprojekte Rechtsunsicherheiten sowie Verstöße gegen die LHO und andere gesetzliche Vorschriften fest. Der LRH empfiehlt, die Voraussetzungen für rechtlich klare und eindeutige Verträge zur Durchführung von Drittmittelaufträgen zu schaffen.

Rechtsunsicherheiten ergaben sich vor allem im Zusammenhang mit unklaren Zuständigkeiten von Geschäftsführendem Vorstandsmitglied des IZRG und Kanzler/Kanzlerin der Hochschule insbesondere hinsichtlich der Außenvertretung des IZRG (s. Tz. 28.4.2 und 28.4.3).

Das Vergabeverfahren war wegen mangelnder Dokumentation nicht immer nachvollziehbar; das grundsätzliche Ausschreibungsgebot wurde in den geprüften Fällen nicht beachtet.

Auch erfolgten Auszahlungen von Vorausleistungen ohne vertragliche Grundlage und Absicherung der Vorauszahlung. In einem Fall handelte es sich dabei um eine Abschlagszahlung von 5.112,90 € (10.000 DM) an einen Verlag für die Herausgabe des dritten Bandes der IZRG-Schriftenreihe im Oktober 1996 und eine weitere Zahlung von 5.187,60 € (10.146 DM) im Dezember 1997, obwohl der Band selbst erst im Frühjahr 1998 erschien. Die Schlussabrechnung des Verlags vom 30.9.1998 belief sich auf 10.300,50 € (20.146 DM). Nicht genutzt worden war die haushaltsrechtlich mögliche Bindung von Mitteln aufgrund eines schriftlichen Auftrags.

Bei der Gewährung von Reisekosten wurde in einigen Fällen das Bundesreisekostenrecht nicht beachtet. So hätten für Fahrten zwischen der eigenen Wohnung und dem Dienort z. B. an studentische Hilfskräfte keine Reisekosten gezahlt werden dürfen. Bei der Abwicklung von Arbeiten mit Hilfe von Werkverträgen und Auftragsvergabe gegen Rechnung wären Reisekosten nur dann erstattungsfähig gewesen, wenn dies vorher vertraglich vereinbart worden wäre.

Die Vergabe von Werkverträgen oder die Auftragsvergabe gegen Rechnung beruhen auf der Voraussetzung, dass die Auftragnehmer eine selbstständige Tätigkeit ausüben. Der LRH bezweifelt, dass dies in allen Fällen zutrifft, zumal überwiegend Studierende beschäftigt wurden. Es besteht die Gefahr, dass durch solche Verwaltungspraxis die gesetzliche Sozialversicherungspflicht für Scheinselbstständige umgangen wird.

Das **Wissenschaftsministerium** wird den Einzelfällen nachgehen, soweit sich daraus Konsequenzen für die Zukunft ergeben, und darauf hinwirken, dass künftig die Bewirtschaftung von Mitteln und Drittmitteln den Bestimmungen der LHO entspricht.

28.8 Empfehlungen zur zukünftigen Entwicklung

Der LRH empfiehlt, den gegenwärtigen Rechtsstatus des Instituts zu überdenken (s. Tz. 28.4.1). Soweit die bisherige Rechts- und Organisationsform aber erhalten bleiben sollte, ist die Veranschlagung der Haushaltsmittel damit in Übereinstimmung zu bringen.

Ferner erscheint dem LRH eine inhaltliche Konzentration der Aufgabenfelder des IZRG und eine sachgerechtere Personalstruktur als bisher geboten. Bei einer Umstrukturierung sind nicht benötigte Planstellen mit einem kw- bzw. ku-Vermerk zu versehen.

Wissenschaftliche Forschung und ihre Vermittlung gehören zu den originären Aufgaben von Universitäten, ebenso Wissenstransfer, Öffentlichkeitsarbeit und Weiterbildung. Der LRH regt deshalb an, die Forschungsaufgaben des IZRG in eine Hochschule zu integrieren. Eine solche Maßnahme entspräche der Empfehlung des Wissenschaftsrats, wonach *„bestehende außeruniversitäre Institute in regelmäßigen Abständen überprüft werden [sollten], ...[ob] die Aufgaben ...auf Dauer nicht besser in einer Hochschule erfüllt werden können.“*¹

Da der LRH die Angliederung des IZRG an die Universität Flensburg für nicht sachgerecht hält (s. Tz. 28.2.2), sollte aus strukturellen Gründen und mit Blick auf die Effizienz der eingesetzten Ressourcen eine Verlagerung der Forschungsaufgaben in die CAU geprüft werden.

Innerhalb der CAU bestehen Möglichkeiten für vielfältige Kooperationen innerhalb des Faches Geschichte und über die Fachgrenze hinaus. Forschungsaufgaben könnten daher wegen der dort vorhandenen breiten akademischen Infrastruktur wirksamer erfüllt werden. Lehrveranstaltungen,

¹ Wissenschaftsrat, a. a. O., S. 71/72.

die Ergebnisse der Spezialforschung vermitteln sollen, würden an der CAU zudem einen wesentlich größeren Adressatenkreis erreichen¹.

Ferner empfiehlt der LRH zu prüfen, ob die dem IZRG obliegende politische Bildung von einer anderen schleswig-holsteinischen Einrichtung wahrgenommen werden könnte. Infrage kämen dafür z. B. die Landeszentrale für politische Bildung, deren Neustrukturierung erörtert wird, das Landesarchiv Schleswig-Holstein oder ein „Haus der Geschichte“, dessen Errichtung und Konzeption derzeit diskutiert werden.

Das **Wissenschaftsministerium** sieht keine Veranlassung, die wissenschaftliche Angliederung des IZRG an die Universität Flensburg infrage zu stellen. Es gebe auch keinen Grund, das IZRG aus der Aufgabenstellung heraus in eine Hochschule einzugliedern. Allerdings solle im Zusammenhang mit der Neustrukturierung von Einrichtungen der Geschichte oder der politischen Bildung auch die Einbindung des IZRG geprüft werden.

¹ Lt. Hochschulstatistik (B III 1- hj 2/00 vom 17.1.2002) 716 Studierende mit dem ersten Studienfach Geschichte im WS 2000/01.

29. Kunsthalle zu Kiel der Christian-Albrechts-Universität

Die Kunsthalle zu Kiel ist ein der Christian-Albrechts-Universität historisch zugewachsenes öffentliches Kunstmuseum von überwiegend regionaler Bedeutung.

Ihrem Rechtsstatus nach ist die Kunsthalle eine Einrichtung der Philosophischen Fakultät und damit vorrangig Forschung und Lehre verpflichtet. Tatsächlich aber ist die Kunsthalle ein öffentliches Kunstmuseum mit deutlichen Schwerpunkten im Ausstellungswesen. Der LRH hält eine sachgerechte Rechts- und Organisationsform der Kunsthalle unter Berücksichtigung der historisch bedingten Vorgaben und der sich daraus ergebenden Aufgaben für erforderlich.

Die Christian-Albrechts-Universität und der Schleswig-Holsteinische Kunstverein als Mitbegründer der Kunsthalle stellten 1994 ihre traditionellen Beziehungen und Verflechtungen auf eine vertragliche Basis. Wegen strittiger Rechtsauffassungen wurden hierbei jedoch die Eigentumsverhältnisse an den vom Kunstverein in die Sammlungen der Kunsthalle eingebrachten Kunstwerken ausdrücklich ausgeklammert. Der LRH hält eine Klärung der nach wie vor offenen Eigentumsfragen für notwendig.

Im Durchschnitt der 3 geprüften Haushaltsjahre beliefen sich die Ausgaben für die Kunsthalle auf rd. 1,4 Mio. € (2,7 Mio DM) jährlich, von denen nur etwa ein Drittel über die 1990 eingerichtete Titelgruppe „Kunsthalle zu Kiel“ abgewickelt wurde. Mehr als 2 Drittel der Ausgaben wurden aus dem Grundhaushalt der Universität finanziert. Im Interesse der Haushaltsklarheit ist eine separate vollständige Veranschlagung aller Einnahmen und Ausgaben für die Kunsthalle geboten.

29.1 Historische Entwicklung

Die Kunsthalle zu Kiel der Christian-Albrechts-Universität (CAU) geht auf die Intentionen des damaligen „Kunstvereins für die Herzogthümer Schleswig, Holstein und Lauenburg“, heute Schleswig-Holsteinischer Kunstverein, zurück, der 1855 seine ein Jahr zuvor gegründete Gemäldegalerie durch einen sog. „unabänderlichen“ Beschluss der Generalversammlung zu einem „*integrierenden Theil der Universitäts-Kunstsammlung*“ erklärte. In die Satzung von 1856 wurde der Beschluss in der Formulierung übernommen: „*Die erworbene Gemälde-Galerie bleibt ein Anex der*

*Universität und dadurch zu ewigen Zeiten Eigentum des Landes.*¹ Die Satzungsänderung war Bedingung des dänischen Königs und damaligen Landesherrn für die Gewährung einer staatlichen Unterstützung des Kunstvereins und seiner Gemäldegalerie. Auf diese Weise sollten Vorkehrungen für den Fall getroffen werden, dass sich der Kunstverein auflösen würde.

Das Gebäude der Kunsthalle wurde 1909 mit staatlichen Mitteln auf einem Grundstück errichtet, das der Universität 1903 durch das Vermächtnis der Lotte Hegewisch aus dem Jahr 1887² mit der Auflage zugefallen war, dort ein öffentliches Kunstmuseum zu errichten. Das Grundstück mit dem 1986 erweiterten Gebäude gehört daher weitgehend zum Korporationsvermögen der Universität.

Verwalter der Kunsthalle blieb bis zum Zweiten Weltkrieg der Kunstverein, danach übernahm die Universität die Verwaltung. Bis 1970 leitete der jeweilige Ordinarius für Kunstgeschichte an der CAU die Kunsthalle; er war in Personalunion auch Vorsitzender des Kunstvereins. Seit 1971 wird die Kunsthalle von Direktoren geleitet, die nicht zum Kunsthistorischen Institut und damit nicht zum Lehrkörper der CAU gehören; der jeweilige Direktor ist als geschäftsführender Vorsitzender aber ebenfalls für den Kunstverein tätig. Die Stelle des Direktors ist seit Mai 2000 vakant.

29.2 Bestand an Kunstwerken

Die Kunsthalle verfügt über eine

Gemäldesammlung	1.069 Werke (+ 13 Dauerleihgaben),
Skulpturensammlung	285 Werke (+ 12 Dauerleihgaben),
Grafische Sammlung	ca. 4.700 Aquarelle u. Zeichnungen und ca. 27.350 druckgrafische Blätter.

Hinzu kommen eine historische Münzsammlung und 80 künstlerische Videowerke.

29.3 Umsetzung früherer Empfehlungen des LRH

Die Kunsthalle war bereits 1986/87³ Gegenstand einer Prüfung des LRH. 1995/96⁴ wurde die Raumklimatisierung der Kunsthalle einer gesonderten Prüfung unterzogen. Die im Jahr 2000 durchgeführte Prüfung galt den Fragen der Umsetzung der früheren Empfehlungen des LRH und der dazu

¹ Sog. „Annex-Paragraph“.

² Vermächtnis von 1887, durch Vermächtnisvertrag 1888 von der CAU angenommen.

³ Bemerkungen 1988 des LRH, S. 94 ff.

⁴ Bemerkungen 1997 des LRH, S. 93 ff.

ergangenen Entscheidungen des Landtags. Der Prüfungszeitraum umfasste vor allem die Haushaltsjahre 1997 bis 1999¹.

Realisiert wurden ganz oder zumindest teilweise:

- Einrichtung einer eigenen Titelgruppe (TG) im Haushalt der CAU (0721 TG 67),
- stärkere Aufgabentrennung und finanzielle Entflechtung zwischen Kunsthalle und Schleswig-Holsteinischem Kunstverein,
- vertragliche Vereinbarung über die Zusammenarbeit zwischen CAU und Kunstverein,
- Einstellung der institutionellen Förderung des Kunstvereins,
- Verbesserung der Raumklimatisierung.

Bis heute fehlt eine eindeutige Aufgabenbeschreibung für die Kunsthalle. Die Direktoren sahen ihre Aufgabe in erster Linie in der Führung eines öffentlichen Kunstmuseums. So äußerte der damalige Direktor 1986, mit dem Erweiterungsbau sei der Studiencharakter nun verschwunden. *„Zwar wird die Kunsthalle auch in Zukunft mit ihren Sammlungen den Studenten und Dozenten des Kunsthistorischen Instituts als Übungs- und Anschauungsfeld zur Verfügung stehen. ... Aber übergeordnet wird von nun an die Funktion der Kunsthalle als öffentliches Museum in der Landeshauptstadt Schleswig-Holsteins bleiben.“*² Dieses Selbstverständnis entsprach der im Vermächtnisvertrag von 1888 enthaltenen Auflage, auf dem der Universität gestifteten Grundstück *„ein öffentliches Kunstmuseum zum Nutzen der Universität, der Stadt Kiel u. der Provinz Schleswig-Holstein zu errichten.“*

29.4 **Ausstellungen der Kunsthalle**

Der Schwerpunkt der Aufgabenwahrnehmung als öffentliches Kunstmuseum lag im Ausstellungswesen. Dazu heißt es in der Jubiläumsschrift des Kunstvereins von 1993, dass seit 1945 die Erwerbungsstätigkeit der Kunsthalle zur Nebensache, Ausstellungen und Aktivitäten zur Hauptsache geworden seien.³

Das Ziel der Kunsthalle war es daher, zusätzlich zu der Präsentation ihrer eigenen Werke pro Jahr 10 bis 12 Wechsellausstellungen zu zeigen, davon eine sog. „große Ausstellung“.

Eine über Terminabsprachen hinausgehende inhaltliche Zusammenarbeit mit anderen staatlichen Museen fand nicht statt. Der LRH hält eine solche Kooperation, wie schon 1988 dargelegt, für wünschenswert.

¹ Daten für die Haushaltsjahre (HHJ) 2000 und 2001 ergänzt nach Angaben der CAU und der Kunsthalle.

² Kunsthalle zu Kiel - Christian-Albrechts-Universität, Hamburg 1986, S. 31 f.

³ Das Jubiläum - Schleswig-Holsteinischer Kunstverein 1843 bis 1993, Kiel 1993, S. 178.

29.5 Ausstellungen des Kunstvereins

Im Prüfungszeitraum wurden vom Kunstverein 4 Ausstellungen in enger Kooperation mit der Kunsthalle angeboten. Die unmittelbaren Sachkosten trug der Kunstverein bei seinen Ausstellungen im Allgemeinen selbst. Ein einheitlich festgelegtes Verfahren mit einer strikten Zuordnung und Abgrenzung der Ausstellungskosten zwischen Kunstverein und Kunsthalle gab es aber nicht. Die Ausstellungen wurden vom Personal der Kunsthalle durchgeführt, der Kunstverein selbst beschäftigte nur eine Sekretariatsangestellte (halbtägig). Der LRH hält verbindliche Absprachen zwischen der Kunsthalle und dem Kunstverein über die finanzielle Abwicklung solcher Ausstellungen sowie Schlussabrechnungen für notwendig.

Das **Ministerium für Bildung, Wissenschaft, Forschung und Kultur** (Wissenschaftsministerium) teilt mit, dass die Kunsthalle den Empfehlungen des LRH gefolgt sei und ein entsprechendes Verfahren entwickelt habe. Diese Regelung sei mit Zustimmung des Rektorats der CAU in Kraft gesetzt worden.

29.6 Entwicklung der Besucherzahlen

Die Besucherzahlen entwickelten sich im Prüfungszeitraum wie folgt:

Jahr	Besucher insgesamt	Davon zahlende Besucher ¹
1997	36.989	23.495
1998	40.765	21.763
1999	34.613	22.689
2000 ²	23.722	10.947
2001 ²	30.531	11.141

Inwieweit attraktive Ausstellungen die Besucherzahlen positiv beeinflussen, ließ sich aus der Besucherstatistik nicht ableiten, weil bisher nicht zwischen Besuchern der Wechsel- und der Dauerausstellungen unterschieden wurde. Die Kunsthalle hat bereits während der Prüfung ihr Statistikverfahren umgestellt, um künftig zu aussagekräftigeren Daten zu kommen.

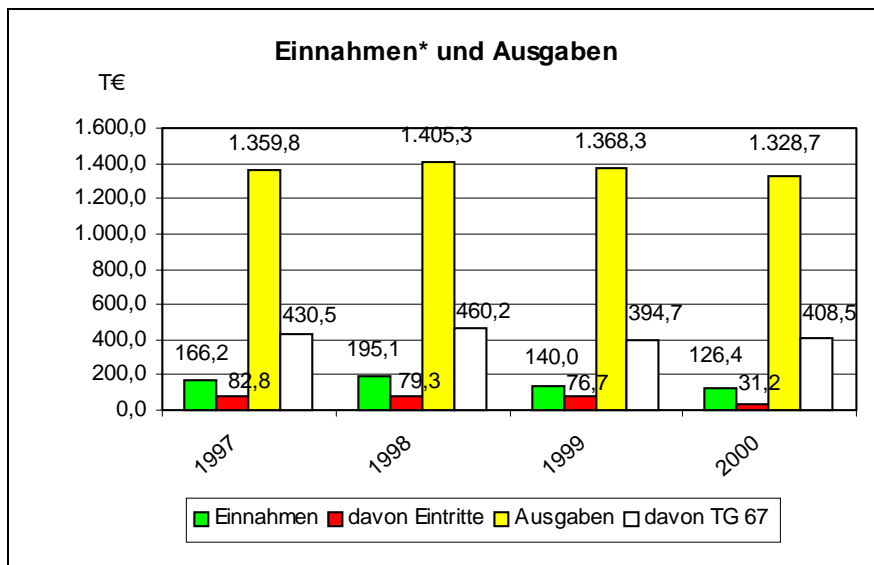
¹ Nichtzahler waren die Mitglieder des Kunstvereins, Schüler schleswig-holsteinischer Schulen, Besucher des Frühlingsfestes der Kunsthalle 1998 und Besucher von Veranstaltungen Dritter in den Räumen der Kunsthalle.

² Nach Angaben der Kunsthalle.

29.7 Einnahmen und Ausgaben

1990 wurde im Kapitel 0721 (CAU) die TG 67 (Kunsthalle zu Kiel) eingerichtet. Über die TG wurden aber nur Sachausgaben für den laufenden Betrieb, insbesondere für das Ausstellungswesen abgewickelt. Die Ausgaben für das hauptamtliche Personal und für die Bewirtschaftung wurden aus dem Grundhaushalt der CAU geleistet. Insgesamt wurden 69 % der angefallenen Ausgaben (rd. 0,94 Mio. € (1,84 Mio. DM)) über den Grundhaushalt der CAU und nur 31 % (rd. 0,42 Mio. € (0,82 Mio. DM)) über die eigens für Zwecke der Kunsthalle eingerichtete TG abgerechnet. Damit ist der Forderung des LRH¹ nach Haushaltstransparenz nur z. T. Rechnung getragen worden.

Eigene Einnahmen (0721 - 111 06) und Spenden (0721 - 282 12) deckten zwischen 6,5 % und 13,9 % der Ausgaben. Da die Einnahmen insbesondere bei den Eintrittspreisen nicht so stark erhöht werden können, dass die Diskrepanz zwischen Ausgaben und Einnahmen nennenswert verringert würde - eine solche Maßnahme läge nicht im öffentlichen Interesse und wäre unter Umständen kontraproduktiv -, sollte die Kunsthalle ihre Bemühungen fortsetzen, durch eine umfassende Kostentransparenz Anhaltspunkte für Einsparpotenziale im Ausstellungswesen zu finden.



* Von den im HHJ 1997 erzielten Einnahmen in Höhe von 166,2 T€ (325,1 TDM) standen der Kunsthalle nur 64,0 T€ (125,1 TDM) für eigene Zwecke zur Verfügung.

Das **Wissenschaftsministerium** teilt mit, dass künftig die vollständige Ausgabentransparenz einschl. der Personalkosten für die Kunsthalle sichergestellt werde.

¹ Bemerkungen 1988 des LRH, S. 94 und S. 97.

29.8 Personalausstattung der Kunsthalle

Der Kunsthalle standen im HHJ 2000 13,1 Stellen zur Verfügung; 1987 waren es rechnerisch 11,2 Stellen (einschl. stundenweise Beschäftigter). Die Personalausgaben sind aufgrund der Stellenausweitung und der Tarifsteigerungen zwischen 1987 und 1999 von 481,1 T€ (941 TDM) auf 671,1 T€ (1.312,5 TDM) angestiegen. Im HHJ 2000 beliefen sich die Personalausgaben nach Angaben der CAU wegen der vakanten Direktorenstelle und einer langfristig erkrankten Angestellten nur auf 614,4 T€ (1.201,7 TDM).

Die Stelle des Kustos wurde entsprechend einer früheren Empfehlung des LRH in eine Stelle für eine Verwaltungsleiterin umgewandelt. Außer dem Direktor waren im Prüfungszeitraum in der Kunsthalle 3 wissenschaftliche Mitarbeiter beschäftigt. Anzahl und Aufgaben des wissenschaftlichen Personals deuten darauf hin, dass die Kunsthalle keine Einrichtung des Lehr- und Forschungsbetriebs der CAU, sondern in erster Linie ein öffentliches Kunstmuseum ist (s. Tz. 29.6.10).

Zusätzlich zu den hauptamtlich Beschäftigten war seit 1986 eine aus dem Schuldienst (teil)abgeordnete Lehrkraft als Museumspädagogin an der Kunsthalle eingesetzt. Diese Aufgabe wurde seit 1994 von derselben Lehrkraft wahrgenommen, deren Teilabordnung wiederholt, letztmalig im Sommer 2000 bis zum 31.7.2001 verlängert wurde. Die Bezüge der Lehrkraft wurden voll aus dem Schulkapitel 0714 bezahlt; sie hätten anteilig zulaufen des Kapitels 0721 bezahlt werden müssen (§ 50 Abs. 3 LHO).

Die Höchstgrenze für Vollabordnungen gem. § 104 Abs. 3 HSG¹ liegt bei 4 Jahren. Nach einer Empfehlung des LRH aus dem Jahre 1993² hätte spätestens nach 4 Jahren der Abordnung über die Einrichtung einer entsprechenden Stelle an der Kunsthalle entschieden werden sollen. Entsprechende Bemühungen des Leiters der Kunsthalle beim Rektorat der CAU waren angesichts der Stellensituation der Universität nicht erfolgreich.

29.9 Bibliothek

Die Bibliothek umfasst rd. 37.000 Bände überwiegend zur Kunst des 19. und 20. Jahrhunderts. Sie ist Teil der Bibliothek des Kunsthistorischen Instituts, einer Fachbibliothek der Universitätsbibliothek. Die Betreuung der Bibliothek in der Kunsthalle wurde ausschließlich von studentischen Hilfskräften wahrgenommen. Das hält der LRH auf Dauer für problematisch.

¹ Hochschulgesetz (HSG) i. d. F. vom 4.5.2000, GVOBl. Schl.-H. S. 416.

² Bemerkungen 1993 des LRH, S. 137.

Das **Wissenschaftsministerium** verweist darauf, dass keine Stelle für eine Bibliothekskraft zur Verfügung gestanden habe. Das Problem werde ebenso wie die räumliche und fachliche Zuordnung der Fachbibliothek im Zusammenhang mit der grundsätzlichen Entscheidung über den künftigen Status der Kunsthalle berücksichtigt.

29.10 **Die Kunsthalle als Einrichtung der CAU**

Schon 1988 hatte der LRH darauf hingewiesen, dass es nicht zu den eigentlichen Aufgaben einer Universität gehöre, ein öffentliches Kunstmuseum zu betreiben. Das Kultusministerium plädierte seinerzeit dafür, an der Trägerschaft und den rechtlichen Bindungen an die Universität nichts zu ändern. In der Stellungnahme hieß es damals: *„Die Kunsthalle ist als Institut der Universität eine Stätte der Wissenschaft, Lehre und Forschung. Die Feststellung, daß sie auch ein öffentliches Museum ist, hat nicht das Gewicht, um sie aus der bestehenden rechtlichen Bindung mit der Universität herauszulösen.“*

Dem Rechtsstatus und der organisatorischen Einbindung in die CAU nach ist die Kunsthalle auch heute noch eine Einrichtung der Philosophischen Fakultät, ohne dass in der Satzung der Fakultät klar gesagt würde, ob es sich um eine Lehr- und Forschungseinrichtung (Institut) oder eine Betriebseinrichtung handelt. Als Einrichtung der Philosophischen Fakultät hätte die Kunsthalle vorrangig den Aufgaben Forschung, Lehre und Studium zu dienen. Diese Aufgaben erfüllte sie aber nur nachrangig. Zwar wurde die Kunsthalle vereinzelt in den Lehrbetrieb des Kunsthistorischen Seminars einbezogen; auch war die Bibliothek der Kunsthalle für Forschung und Studium von Bedeutung, aber die Personalstruktur der Kunsthalle (keine Professoren und wissenschaftlichen Assistenten), die Ausgestaltung der Arbeitsverträge der 3 wissenschaftlichen Mitarbeiter, das Selbstverständnis der jeweiligen Direktoren hinsichtlich ihrer Aufgaben und die Sachausgaben zeigten, dass der Schwerpunkt der Aufgabenwahrnehmung nicht im Bereich von Forschung und Lehre lag.

Der LRH empfiehlt, den Rechtsstatus der Kunsthalle und ihre organisatorische Einbindung in die Universität unter Berücksichtigung der historisch bedingten Vorgaben und der sich daraus ergebenden Aufgaben zu bestimmen. Ausgangspunkt für die Festlegung eines neuen Rechtsstatus könnte der Vermächtnisvertrag zwischen der CAU und Lotte Hegewisch sein.

Das **Wissenschaftsministerium** teilt mit, dass eine Stellungnahme zu den Empfehlungen des LRH erst nach intensiven Beratungen in den Gremien der CAU und Gesprächen mit dem Kunstverein möglich sei. Dieser Prozess solle bis Ende 2001 abgeschlossen sein.

Die Entscheidung steht jedoch noch aus. Da sie in einem sachlichen Zusammenhang mit der künftigen Zuordnung und Leitung der Fachbibliothek (s. Tz. 29.9), dem Verbleib der Numismatischen Sammlung (s. Tz. 29.2 und Tz. 29.11), der erforderlichen Aufgabenbeschreibung für die Kunsthalle (s. Tz. 29.3) und dem Anforderungsprofil für den künftigen Direktor bzw. die künftige Direktorin der Kunsthalle steht, hält der **LRH** einen zügigen Abschluss der Meinungsbildung für geboten.

29.11 **Eigentumsrechte an den Sammlungen der Kunsthalle**

Die Eigentumsrechte an den Sammlungen der Kunsthalle sind vielfältig. Zu den Dauerleihgaben privater Eigentümer kommen mit Landesmitteln erworbene Kunstwerke; sie gehören nach § 22 HSG zum Landesvermögen. Die Münzsammlung und weitere Kunstwerke sind Teil des Korporationsvermögens der CAU.

Strittig sind zwischen der CAU und dem Kunstverein die Eigentumsverhältnisse an den Kunstwerken, die der Kunstverein im Laufe seines Bestehens in die Kunstsammlungen der Kunsthalle eingebracht hat. 1971 bekräftigte der Kunstverein mit einer Satzungsänderung seine Rechtsauffassung, dass er immer Eigentümer seiner Kunstwerke geblieben sei. Die CAU teilte diese Auffassung nicht und stützte sich dabei auf den „Annex-Paragrafen“ der Satzung des Kunstvereins von 1856.

Der LRH hielt bereits 1988 eine Klärung der Eigentumsverhältnisse für geboten. Wegen der unterschiedlichen Rechtsauffassungen ist diese Klärung bisher nicht erfolgt.

Der LRH empfiehlt, in einem ersten Schritt festzustellen, welche Kunstwerke im Einzelnen nicht einvernehmlich einem Eigentümer zugeordnet werden können. Bei der Klärung der dann noch strittigen Eigentumsfragen müssten der historische Kontext bei der Zusammenführung der Gemäldegalerie des Kunstvereins und der Universitätskunstsammlungen in den Jahren 1854 bis 1856 sowie die weitere historische Entwicklung der Kunsthalle berücksichtigt werden.

In die Klärung einbezogen werden sollte auch ein Rechtsgutachten aus der Juristischen Fakultät der CAU, das 1990 im Zusammenhang mit den Beratungen über die Empfehlungen des LRH vom Rektorat eingeholt worden war, aber im weiteren Verfahren unberücksichtigt blieb. Es stützt die Rechtsauffassung des Kunstvereins.

Der LRH hält es aus Gründen der Rechtssicherheit für notwendig, die Eigentumsfragen abschließend zwischen dem Wissenschaftsministerium, der CAU und dem Kunstverein zu klären. Er erinnert an das Ergebnis der

Beratungen des Landtags und seiner Ausschüsse von 1989, wonach die Wissenschaftsministerin „*um eine Klärung der Eigentumsverhältnisse an den Bildern und Sammlungsgegenständen bemüht bleibt.*“

Das **Wissenschaftsministerium** teilt mit, dass erst nach intensiven Gesprächen mit der CAU und dem Kunstverein Klarheit geschaffen werden könne. Da die Materie juristisch sehr schwierig sei, habe das Rektorat der CAU ein rechtshistorisches Gutachten in Auftrag gegeben.

Der **LRH** hält einen zeitnahen Abschluss der angekündigten Gespräche für notwendig.

29.12 **Vertrag über die Zusammenarbeit von CAU und Kunstverein**

Unter Ausklammerung der strittigen Eigentumsfragen haben die CAU und der Kunstverein ihre Beziehungen 1994 vertraglich geregelt. Es wurde eine enge Zusammenarbeit vereinbart. Der Kunstverein verpflichtete sich, seine Kunstwerke in der Kunsthalle zu belassen, künftige Erwerbungen ebenfalls einzubringen und sich an der Ausstellungs- und Öffentlichkeitsarbeit der Kunsthalle zu beteiligen. Die CAU sicherte zu, im Rahmen der verfügbaren Haushaltsmittel die Werke zu verwahren, zu verwalten, konservatorisch zu betreuen und im Rahmen des Ausstellungsbetriebs gemeinsam mit dem Kunstverein angemessen zu präsentieren.

Der LRH begrüßt, dass die CAU und der Kunstverein ihre Beziehungen vertraglich geregelt haben. Allerdings fehlte zum Prüfungszeitpunkt eine vom LRH für notwendig gehaltene inhaltliche Präzisierung des Vertrags insbesondere im Hinblick auf die jeweiligen Finanzierungsanteile im Ausstellungswesen. Nach Mitteilung des Wissenschaftsministeriums ist von der Kunsthalle mittlerweile eine entsprechende Regelung erarbeitet worden, der das Rektorat der CAU Anfang 2002 zugestimmt hat (s. Tz. 29.5.). Im Interesse der Rechtsklarheit empfiehlt der LRH ferner eine Ergänzung des Vertrags für den Fall, dass die Vertragspartner übernommene Verpflichtungen nicht einhalten.

Ministerium für Arbeit, Soziales, Gesundheit und Verbraucherschutz

30. Auswirkungen der rechtlichen Verselbstständigung der Fachkliniken

Die Fachkliniken des Landes haben die durch die Umwandlung in rechtlich selbstständige Anstalten des öffentlichen Rechts ermöglichten Freiräume für unternehmerische und betriebswirtschaftliche Entscheidungen genutzt und konnten sich positiv weiterentwickeln. Dies gelang trotz der knapper werdenden Ressourcen im Gesundheitswesen und des mit der Dezentralisierung der psychiatrischen Versorgung verbundenen Betten- und Leistungsabbaus.

Die durch die rechtliche Verselbstständigung bis zum Jahr 2000 entstandenen Mehraufwendungen im Personal- und Sachkostenbereich von rd. 4,3 Mio. € (8,4 Mio. DM) haben die Fachkliniken aus den laufenden Erträgen ohne Anpassung der Pflegesätze erwirtschaften können.

Wegen der positiven wirtschaftlichen Situation hält der LRH die Gewährung von Zuschüssen für den laufenden Betrieb der Fachkliniken durch das Land, insbesondere für die Kindertagesstätten, für nicht mehr erforderlich.

Der LRH regt an, die Organisation und Aufgaben der Organe der Fachkliniken zu straffen.

30.1 Vorbemerkung

Bis zum In-Kraft-Treten des Fachklinikgesetzes¹ am 1.1.1996 waren die Fachkliniken je nach Art ihrer Aufgabenerfüllung verwaltungsrechtlich untere Landesbehörden oder nicht rechtsfähige Anstalten des Landes im Geschäftsbereich des Ministeriums für Arbeit, Soziales, Gesundheit und Verbraucherschutz (Sozialministerium). Haushaltsrechtlich wurden sie als Landesbetriebe nach § 26 Abs. 1 LHO geführt. Dem Sozialministerium oblag die Ausübung der Dienst- und Fachaufsicht.

Als Folge der Umwandlung in **rechtsfähige Anstalten des öffentlichen Rechts** erlangten die Fachkliniken die rechtliche Selbstständigkeit sowie das Recht auf Selbstverwaltung. Insbesondere „*die eigenverantwortliche*

¹ Gesetz über die Errichtung öffentlich-rechtlicher psychiatrischer Fachkliniken - Fachklinikgesetz (FKIG) vom 8.12.1995, GVOBl. Schl.-H. S. 452.

Führung der Fachkliniken durch ihre Organe nach betriebswirtschaftlichen Grundsätzen [wurde] als zwingend erforderlich“ angesehen¹.

Die Fachkliniken blieben aber in der Trägerschaft des Landes und erfüllen als regionale und überregionale Einrichtungen nach wie vor **Aufgaben** der psychiatrischen, psychotherapeutischen, neurologischen, kinder- und jugendpsychiatrischen sowie psychosozialen Versorgung der Bevölkerung. Dazu zählt auch die heilpädagogische Betreuung und Förderung geistig Behinderter und der Vollzug der Unterbringung psychisch Kranker nach dem Gesetz für psychisch Kranke² sowie aufgrund strafrechtlicher Vorschriften. Art und Umfang richten sich nach der Krankenhaus-, Pflegeheim- und Psychiatrieplanung des Landes, die von den Fachkliniken zu beachten ist.³ Diese überwiegend stationären Leistungen werden in selbstständig wirtschaftenden Krankenhaus- und Pflegeeinrichtungen erbracht.

Die Vielfalt der den Fachkliniken übertragenen Aufgaben zeigt sich auch in der differenzierten **Finanzierung** der Leistungen einschl. der Investitionsförderung durch unterschiedliche Kostenträger. Nach der Art der Leistung bzw. nach der Grundlage der Finanzierung können die folgenden wesentlichen Bereiche unterschieden werden:

- **Klinikbereich:**

- Finanzierung allgemeiner Krankenhausleistungen durch Erlöse aus Pflegesätzen, Sonderentgelten und Fallpauschalen nach der Bundespflegegesetzverordnung durch die Krankenkassen,
- Erbringung von Wahlleistungen und deren gesonderte Abrechnung gegenüber den Kassen sowie Kostenerstattung der Ärzte,
- ambulante psychiatrische und psychotherapeutische Versorgung in Institutsambulanzen nach § 118 SGB V⁴ und deren Finanzierung durch die Krankenversicherungen,
- Errichtung von Neu- und Umbauten einschl. Sanierungen und wesentlicher Ergänzungen von Anlagegütern bzw. deren Wiederbeschaffungen im Krankenhausbereich im Rahmen von Einzel- bzw. Pauschalförderungen der Investitionen nach dem Krankenhausfinanzierungsgesetz;

- **Heimbereich:**

- Finanzierung der Pflegeleistungen bei Hilfebedürftigen einschl. der Investitionsaufwendungen durch die Pflegekassen bzw. die Bewohner oder den Träger der Sozialhilfe,

¹ Vgl. Begründung zum FKIG, Teil B zu § 1 Abs. 1, Landtagsdrucksache 13/2987 vom 12.9.1995.

² Gesetz für psychisch Kranke vom 26.3.1979, GVOBl. Schl.-H. S 251, zuletzt geändert durch Verordnung vom 30.11.1994, GVOBl. Schl.-H. S. 527.

³ Vgl. § 3 Abs. 1 FKIG und Begründung zum FKIG, Teil B zu § 3 FKIG.

⁴ Sozialgesetzbuch (SGB) - V. Buch - Gesetzliche Krankenversicherung vom 20.12.1988, BGBl. I S. 2477, zuletzt geändert durch Gesetz vom 17.8.2001, BGBl. I S. 2144.

- Leistungen nach dem Bundessozialhilfegesetz ¹wie z. B. Eingliederungshilfen für Behinderte durch den Träger der Sozialhilfe,
- Zuschüsse für Investitionen durch das Land;
- **Sonderbereiche:**
 - Maßregelvollzug und Erstattung der Pflegekosten für die in den forensischen Abteilungen der Fachkliniken Schleswig und Neustadt untergebrachten psychisch Kranken, Alkohol- und Drogenkranken durch das Land,
 - Betriebskindertagesstätten und deren Finanzierung durch eigene Erträge der Fachkliniken (Beiträge) sowie durch Zuschüsse des Landes zum laufenden Betrieb an die Fachkliniken.

Hinzu kommen Pflegeschulen, Personalwohnheime und Dienstwohnungen, deren Finanzierung und Bewirtschaftung die Fachkliniken aus überwiegend eigenen Mitteln vornehmen.

30.2 **Folgen der Aufgaben- und Finanzierungsvielfalt**

Der LRH hat festgestellt, dass die Vielfalt der zu erbringenden Leistungen und das Geltendmachen der Kosten bei den unterschiedlichen Kostenträgern mit hohem Verwaltungsaufwand verbunden ist. In einigen Fällen führten Meinungsverschiedenheiten über die Zuständigkeit von Kostenträgern auch dazu, dass Kostenerstattungen mit z. T. erheblicher Verzögerung erfolgten. So war der Kreis Schleswig-Flensburg als örtlicher Träger der Sozialhilfe z. B. entgegen der bisherigen Praxis dazu übergegangen, den Sozialhilfeanspruch eines Heimbewohners nicht mehr selbst zu berechnen, sondern von der Fachklinik Schleswig ermitteln zu lassen und die dort erbrachten Leistungen erst dann anzuerkennen, wenn die Fachklinik die Kosten durch andere (vorrangige) Kostenträger berechnet und geltend gemacht hatte (Prinzip der Nachrangigkeit der Sozialhilfe).

Die differenzierte Aufgabenstellung der Fachkliniken erfordert entsprechend vielfältige Gebäudestrukturen und -einrichtungen. Die Erhaltung der z. T. überalterten, unzweckmäßigen und zu zahlreichen Gebäude - insbesondere in den Fachkliniken Schleswig und Heiligenhafen - sowie die erforderliche Umgestaltung auf neue Behandlungs-, Eingliederungs- und Pflegemaßnahmen haben sich angesichts der Finanzknappheit als schwierig und zeitaufwendig erwiesen. Hinzu kommt eine durch die Dezentralisierung der psychiatrischen Versorgung der Bevölkerung hervorgerufene verstärkte Konkurrenzsituation auf dem Gesundheits- und Pflege-sektor, die den Veränderungsdruck auf die Fachkliniken zusätzlich erhöht hat.

¹ Bundessozialhilfegesetz (BSHG) i. d. F. der Bekanntmachung vom 23.3.1994, BGBl. I S. 646, zuletzt geändert durch Gesetz vom 13.9.2001, BGBl. I S. 2376.

30.3 Organisatorische Auswirkungen auf das Land

Aufgrund seiner nach wie vor bestehenden **Trägerschaft** hat das Land die Aufgabenerfüllung durch die Fachkliniken sicherzustellen (Anstaltslast nach § 2 Abs. 1 FKIG) und die Haftung für die Verbindlichkeiten der Fachkliniken (Gewährträgerhaftung nach § 2 Abs. 2 FKIG) zu übernehmen.

Durch den **Vorsitz bzw. die Mitgliedschaft in den Organen der Fachkliniken** (Gewährträgersammlung und Verwaltungsrat, § 4 Abs. 1 FKIG) ist der Einfluss auf die Erfüllung der Aufgaben, die Finanzierung und die finanziellen Verbindlichkeiten der Anstalten durch das Gesundheits- und das Finanzressort erhalten geblieben.

Die **Gewährträgersammlung** stellt sicher, dass die Belange des Landes als Träger der Anstaltslast und auch als für die Anstalt unbeschränkt haftende Gebietskörperschaft gewahrt werden.¹

Der **Verwaltungsrat** führt die Aufsicht über die Tätigkeit des Geschäftsführers. Er ist Beschlussorgan für wichtige Aufgaben von grundsätzlicher Bedeutung oder mit weit reichenden Folgen.²

Die Organe haben sich in ihren Sitzungen z. T. eingehend mit einer Vielzahl von Einzelthemen befasst, wie z. B.:

- Personalangelegenheiten von untergeordneter Bedeutung,
- Einzelheiten der Bauzielplanung,
- Fragen der Datenverarbeitungsentwicklung und Abrechnungssoftware oder
- Durchführung der Gebäudereinigung.

Nach Auffassung des LRH gehört die Behandlung dieser Problemstellungen nicht zu den originären Aufgaben von grundsätzlicher Bedeutung des Verwaltungsrats oder den Belangen des Landes als Träger der Anstaltslast. Beide Organe sollten sich deshalb und aus Gründen der Effektivität bei ihren Beratungen auf die wesentlichen in den Vorschriften genannten Aufgaben sowie die erforderlichen Beschlussfassungen beschränken.

So hatte auch die Landesregierung in ihrem Bericht über die Verselbstständigung der Fachkliniken vom 9.6.1998³ zum Ausdruck gebracht, dass die Entscheidung für 2 Ebenen diskutierbar sei. Im Lichte der weiteren Entwicklung der Fachkliniken sollte deshalb auch in dieser Hinsicht über eine Verschlankung nachgedacht werden.

¹ Vgl. Begründung zum FKIG, Teil B zu § 4 Abs. 1 FKIG.

² Ebenda.

³ Landtagsdrucksache 14/1518, S. 6.

Vor diesem Hintergrund regt der LRH an, bei der im Zusammenhang mit der geplanten Fusion der Fachkliniken Neustadt und Heiligenhafen erforderlichen Änderung des FKIG auch eine **Neuordnung der Organisation und Aufgaben der Organe der Fachkliniken** in die Überlegungen einzu beziehen. Denkbar wäre z. B. - in Anlehnung an die Regelungen in Baden-Württemberg - die Aufgaben der Gewährträgerversammlung und des Verwaltungsrats in einem Organ „Aufsichtsrat“ zusammenzufassen. Damit könnten Doppelbehandlungen von Themen vermieden und Entscheidungen zügiger als bisher getroffen werden. Auch für die beiden schleswig-holsteinischen Universitätsklinika wurde lediglich ein gemeinsamer Aufsichtsrat errichtet.

Im Übrigen hält es der LRH für erwägenswert, ein zusätzliches externes Mitglied in das Aufsichtsgremium zu berufen. Dies könnte wie in Baden-Württemberg ein Vertreter des Kreises als Garant für kommunale Aspekte bei der Entwicklung der Anstalten sein. Die landespolitische Gesamtverantwortung und die notwendige demokratische Legitimation der Beschlüsse¹ wäre über die Stimmenmehrheit der Landesvertreter sicherzustellen.

Das **Sozialministerium** hat mitgeteilt, dass es einer Neuorganisation der Organe der Fachkliniken grundsätzlich offen gegenüberstünde. Es weist jedoch darauf hin, dass sich nach Auffassung der Mitglieder der Gewährträgerversammlung und der Verwaltungsräte die bisherige Organisationsstruktur und Aufgabenstellung der Organe bewährt habe. Vonseiten der Arbeitnehmervertretung sei der Vorschlag des LRH entschieden zurückgewiesen worden.

Der **LRH** bleibt bei seiner Auffassung, dass im Zuge der geplanten Fusionen der Fachkliniken ein Aufsichtsorgan gebildet werden sollte, wie es auch der Referentenentwurf vom 19.12.2001 zur Änderung des Hochschulgesetzes mit dem Ziel vorsieht, die Universitätsklinika Kiel und Lübeck zusammenzuführen.

30.4 **Wirtschaftliche Entwicklung der Fachkliniken**

Zur Beurteilung der wirtschaftlichen Lage der Fachkliniken hat der LRH Daten aus den geprüften Jahresabschlussberichten, den Bilanzen, den Gewinn- und Verlustrechnungen sowie weiteren von den Anstalten zur Verfügung gestellten Unterlagen ausgewertet.

¹ Vgl. Bundesverfassungsgericht, BVerfGE 93, S. 37 ff.

Ein Vergleich der wesentlichen Kenndaten zeigt die Entwicklung der Fachkliniken von 1994 bis 2000:

	1994	2000	Differenz	
			Summe	%
Anzahl der Betten	2.976	2.646	- 330	- 11,0
Anzahl der Vollkräfte	2.850	2.433	- 417	- 14,6
Bilanzsumme in Mio. € (Mio. DM)	146 (285)	162 (316)	+ 16 (31)	10,9

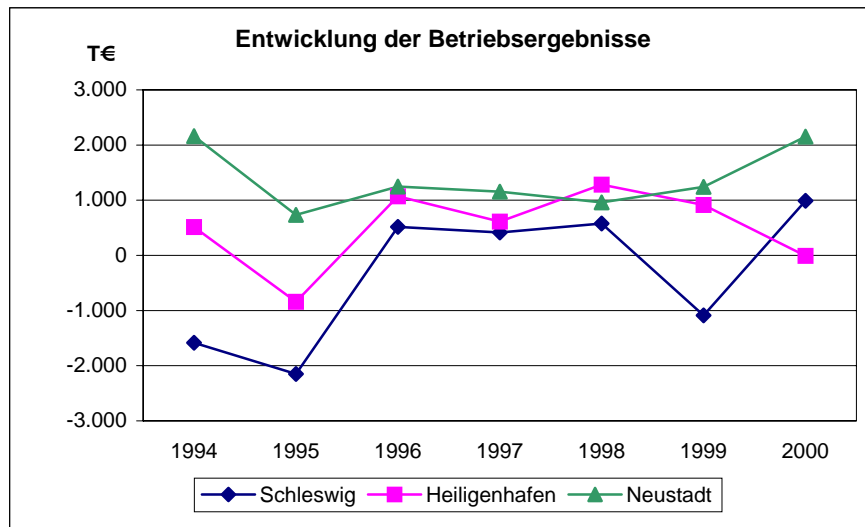
Die mit der Umwandlung der Einrichtungen verbundenen grundlegenden Erwartungen des Landes haben sich weitgehend erfüllt. Trotz der knapper werdenden Ressourcen im Gesundheitswesen und des mit der Dezentralisierung der psychiatrischen Versorgung einhergegangenen Betten- und Leistungsabbaus haben die Fachkliniken des Landes die durch die Umwandlung in rechtlich selbstständige Anstalten des öffentlichen Rechts ermöglichten Freiräume für unternehmerische und betriebswirtschaftliche Entscheidungen genutzt und konnten sich **insgesamt positiv weiterentwickeln**.

Gleichwohl sind nicht alle Prognosen in dem erwarteten Umfang eingetreten, z. T. hat der LRH andere positive und auch negative Auswirkungen festgestellt, wie z. B. die nicht erwartete Befreiung der Fachklinik Schleswig von der Entrichtung der Grunderwerbsteuer oder die nunmehr notwendige Zahlung von Beiträgen zur Unfallversicherung.

Die infolge der Umwandlung in Anstalten des öffentlichen Rechts u. a. zu leistenden Beitragszahlungen zur gesetzlichen Unfallversicherung, aber auch die Bestellung von Geschäftsführern, haben bei den Fachkliniken zu Mehraufwendungen im Personalbereich von 1996 bis 2000 in Höhe von insgesamt rd. 3,3 Mio. € (6,4 Mio. DM) geführt. Die im Zusammenhang mit der Umwandlung der Fachkliniken in Anstalten des öffentlichen Rechts entstandenen Mehraufwendungen bei den Material- und sonstigen betrieblichen Aufwendungen belaufen sich von 1996 bis 2000 auf insgesamt 1,1 Mio. € (2,2 Mio. DM). Sie sind insbesondere eine Folge der Zahlung von Versicherungsbeiträgen, deren Risiken bisher das Land absicherte.

Die **Mehraufwendungen für Personal und Material** in Höhe von insgesamt 4,4 Mio. € (8,6 Mio. DM) haben die Fachkliniken aus den laufenden Erträgen erwirtschaften müssen, da die Kostenträger es bereits im Vorfeld des Rechtsformwechsels abgelehnt hatten, evtl. entstehende Mehraufwendungen durch eine Anpassung der Pflegesätze mit zu tragen.

Die unterschiedlichen Entwicklungen der **Betriebsergebnisse** vor und nach der rechtlichen Verselbstständigung zeigen, dass das mit der Rechtsformänderung angestrebte Ziel einer Verbesserung der Wirtschaftlichkeit erreicht wurde. So ist es den Fachkliniken gelungen, trotz der im Zusammenhang mit der rechtlichen Verselbstständigung entstandenen zusätzlichen Aufwendungen im Durchschnitt der Jahre 1996 bis 2000 mit 281 T€ (551 TDM) in Schleswig, 774 T€ (1.514 TDM) in Heiligenhafen und 1351 T€ (2.643 TDM) in Neustadt positive Betriebsergebnisse zu erwirtschaften:



Auch die Fachklinik Schleswig hat das negative Ergebnis des Jahres 1999 von - 1.088 T€ (2.128 TDM) im Jahr 2000 mit + 989 T€ (1.935 TDM) annähernd ausgleichen können.

Die **Liquidität** war zu jeder Zeit ausreichend. Der LRH hält aber den von der Fachklinik Neustadt erwirtschafteten Kassenbestand in Höhe von rd. 16,9 Mio. € (33 Mio. DM) für überhöht. Stattdessen hätte die Fachklinik weitere notwendige und qualitätsverbessernde Investitionen zeitnah durchführen können.

Die **Realisierung von Forderungen** wird insbesondere im Heimbereich durch unterschiedliche Zuständigkeiten (Pflegekassen und Sozialämter) und z. T. durch daraus resultierende Konflikte zwischen den Kostenträgern verzögert. Dennoch bestehen erhebliche Unterschiede bei den Laufzeiten der Forderungen zwischen den Fachkliniken. Die Fachklinik Heiligenhafen sollte sich bei der Realisierung der Forderungen um eine Verkürzung bemühen.

Die Fachkliniken konnten ihre **Rücklagen** seit der Verselbstständigung z. T. erheblich erhöhen. Sie stiegen insgesamt von 9,3 Mio. €

(18,2 Mio. DM) in 1996 auf 12,8 Mio. € (25,1 Mio. DM) in 2000. Die Höhe der von allen Fachkliniken gebildeten Rücklagen ist vor dem Hintergrund des nach wie vor bestehenden Investitionsbedarfs jedoch nicht zu beanstanden.

Der deutliche Anstieg der **Rückstellungen** seit der Verselbstständigung von 8,2 Mio. € (16,1 Mio. DM) in 1998 auf 20,2 Mio. € (39,5 Mio. DM) in 2000 gibt dem LRH Veranlassung darauf hinzuweisen, dass Rückstellungen für unterlassene Instandhaltung dann nicht gebildet werden sollten bzw. aufzulösen sind, wenn feststeht, dass sie nicht innerhalb der vom Handelsgesetzbuch vorgegebenen Fristen verbraucht werden können. Die Bildung von Rückstellungen für Maßnahmen der Altersteilzeit ist nach Auffassung des LRH dann nicht zulässig, wenn konkrete Anträge auf Altersteilzeit weder erkennbar beabsichtigt sind noch tatsächlich vorliegen.

Die Fachkliniken haben lediglich in 2 Fällen **Kreditfinanzierungen** durchgeführt. Die Aufnahme von (Klein-)Krediten zur Finanzierung von Kraftfahrzeugen sollte vor dem Hintergrund der ausreichenden Liquidität der Fachkliniken unterbleiben.

30.5 Sonstige Feststellungen

- 30.5.1 Die Fachkliniken haben von 1996 bis 2000 Betriebszuschüsse für die Kindertagesstätten und die Personalwohnheime in Höhe von rd. 4,1 Mio. € (8 Mio. DM) vom Land erhalten, da beide Bereiche bisher nicht kostendeckend betrieben werden konnten. In der nachfolgenden Tabelle sind die Zuschüsse für die Kindertagesstätten dargestellt:

Zuschüsse des Landes für die Kindertagesstätten in €(DM)						
Fachklinik	1996	1997	1998	1999	2000	Gesamt
Schleswig	210.588 (412.402)	170.338 (333.153)	175.618 (343.479)	185.486 (362.780)	214.269 (419.074)	956.299 (1.870.888)
Heiligenhafen	213.311 (417.200)	217.150 (424.708)	247.210 (483.500)	241.784 (472.888)	239.285 (468.000)	1.158.740 (2.266.296)
Neustadt	148.148 (289.752)	151.138 (295.600)	154.359 (301.900)	142.829 (279.351)	142.829 (279.351)	739.303 (1.445.954)
Gesamt	572.047 (1.119.354)	538.626 (1.053.461)	577.187 (1.128.879)	570.099 (1.115.019)	596.383 (1.166.425)	2.854.342 (5.583.138)

Die Voraussetzungen nach § 26 Abs. 2 des Kindertagesstättengesetzes¹ und damit den Anspruch auf einen Landeszuschuss in Höhe von 22 % der Kosten des pädagogischen Personals erfüllt lediglich die Betreuungsein-

¹ Kindertagesstättengesetz (KiTaG) vom 12.12.1991, GVOBl. Schl.-H. S. 651, zuletzt geändert durch Gesetz vom 18.7.2000, GVOBl. Schl.-H. S. 522.

richtung der Fachklinik Schleswig, da sie auch Kinder von nicht Betriebsangehörigen aufnimmt. Darüber hinausgehende Förderungen des Landes für die Betreuungseinrichtungen der Fachkliniken könnten lediglich als Zuwendungen nach § 23 i. V. m. § 44 Abs. 1 LHO gewährt werden.

Nach diesen Vorschriften dürfen Ausgaben für Leistungen an Stellen außerhalb der Landesverwaltung zur Erfüllung bestimmter Zwecke nur veranschlagt werden, wenn das Land an der Erfüllung durch solche Stellen ein erhebliches Interesse hat, das ohne die Zuwendungen nicht oder nicht im notwendigen Umfang befriedigt werden kann. Unabhängig davon, ob an dem Betrieb dieser Einrichtungen ein erhebliches Interesse des Landes vorliegt, sind die Fachkliniken nach Auffassung des LRH wirtschaftlich in der Lage, die Kindertagesstätten ohne Zuwendungen des Landes zu betreiben. Dies könnte auf der Grundlage des Jahres 2000 zu Einsparungen in Höhe von rd. 596 T€ (rd. 1,1 Mio. DM) jährlich beim Land führen.

Das **Sozialministerium** will der Empfehlung des LRH nicht entsprechen. Es hat mitgeteilt, dass das Land als Anstaltsträger aus gesellschafts- und arbeitsmarktpolitischen Gründen mit einer Streichung der Zuschüsse kein falsches Zeichen setzen wolle.

Unabhängig davon sollten die Fachkliniken Heiligenhafen und Neustadt bei weiterhin bestehendem Bedarf prüfen, ob und inwieweit Ihnen durch die Öffnung ihrer Kindertagesstätten für nicht Betriebsangehörige Zuschüsse auf der Grundlage des § 25 Abs. 2 KiTaG gewährt werden können.

Das **Sozialministerium** hat eine entsprechende Prüfung zugesagt.

- 30.5.2 Die derzeitige personelle Ausstattung der Innenrevisionen der Fachkliniken mit je einer halben Stelle hält der LRH auch dann für nicht ausreichend, wenn die Fachkliniken über ein ihrer Ansicht nach ausreichendes Controlling verfügen. Er empfiehlt, bei den jetzigen Größenordnungen der Fachkliniken als Mindestausstattung eine Vollkraft vorzusehen.
- 30.5.3 Nach dem Rechtsformwechsel haben die Fachkliniken die Verdingungsordnungen für Leistungen und Bauleistungen zeitweise außer Kraft gesetzt bzw. nicht immer beachtet. Sie werden zukünftig die in den Vergabebestimmungen aufgeführten Grundsätze und vorgeschriebenen Verfahren zur Beschaffung und Vergabe von Leistungen und Bauleistungen auch unterhalb der Schwellenwerte anzuwenden haben und diese in ihren neu zu fassenden oder zu überarbeitenden Beschaffungsordnungen berücksichtigen müssen.

31. Arbeitsmarktpolitische Maßnahmen - Abwicklung - Ausschreibungsverfahren, Vergabe und finanzwirtschaftliche Auswirkungen

Die Abwicklung der arbeitsmarktpolitischen Maßnahmen hat das Land seit 1991 schrittweise auf eine private Gesellschaft übertragen. Die Gesellschaft finanzierte sich bisher fast ausschließlich über öffentliche Zuwendungen.

Bei den von der Gesellschaft erstellten Zuwendungsbescheiden stellte der LRH wiederum Mängel bei der Anwendung des Zuwendungsrechts fest. Er ermittelte in fast allen Fällen Überzahlungen in beträchtlicher Höhe.

Das Sozialministerium beachtete nach wie vor bei der Bewilligung der Zuwendungen an die private Gesellschaft wesentliche Grundsätze des Haushaltsrechts nicht. Begünstigt durch die gewählte Form der Förderung und die Art der Finanzierung hat die Gesellschaft erhebliche Rücklagen bilden können.

Das im Jahre 2001 durchgeführte Ausschreibungsverfahren der Abwicklung der arbeitsmarktpolitischen Maßnahmen war fehlerhaft. Insbesondere wurde abweichend zur Ausschreibung zunächst mit der schon bisher beauftragten Gesellschaft ein Vertrag mit einer kürzeren Laufzeit abgeschlossen, obwohl sie hierfür nicht das wirtschaftlichste Angebot abgab.

Aufgrund der Prüfungsfeststellungen des LRH hat das Sozialministerium mit der Gesellschaft einen Änderungsvertrag mit einer ausschreibungskonformen Laufzeit bis 2008 abgeschlossen und im Jahre 2002 die haushaltsrechtlichen Voraussetzungen dafür geschaffen.

31.1 Vorbemerkungen

Im Jahr 1997 prüfte der LRH zum ersten Mal im Bereich der arbeitsmarktpolitischen Maßnahmen.¹ Mittelpunkt der seinerzeit vorrangig als Zuwendungsprüfung nach § 91 LHO angelegten Untersuchung war die Übertragung und die Abwicklung arbeitsmarktpolitischer Maßnahmen auf/durch eine private Beratungsgesellschaft (im Folgenden als Gesellschaft A bezeichnet). Dabei hatte der LRH festgestellt, dass das Ministerium für Arbeit, Soziales, Gesundheit und Verbraucherschutz (Sozialministerium) bei der Bewilligung von Zuwendungen an die fast ausschließlich über

¹ Vgl. Bemerkungen 1998 des LRH, Nr. 22.

öffentliche Mittel finanzierte Gesellschaft A wesentliche Grundsätze des Haushaltsrechts nicht beachtet hatte. Der in den Haushaltplänen des Landes zur Verfügung stehende Finanzrahmen wurde ausgeschöpft, ohne dass sich das Sozialministerium am tatsächlichen Bedarf der Gesellschaft A orientierte. So konnte diese über hohe Liquiditätsüberschüsse und beträchtliche allgemeine Gewinnrücklagen verfügen.

Angesichts der Bedeutung der Aufgabe und der Millionenbeträge, die der Gesellschaft A zur eigenverantwortlichen Bewirtschaftung übertragen worden waren, hatte der LRH das Sozialministerium aufgefordert, die Beachtung der haushaltsrechtlichen Vorschriften und eine effektive Erfolgskontrolle sicherzustellen. Ferner hatte er Zweifel geäußert, ob die Aufgabenübertragung auf die Gesellschaft die zweckmäßigste und wirtschaftlichste Lösung war und empfahl, eine qualifizierte Kosten-Nutzen-Untersuchung für den gesamten Förderbereich durchzuführen.

Im Zuge der parlamentarischen Beratung des Bemerkungsbeitrags hatte das Sozialministerium „formale Verstöße gegen das Haushaltsrecht“ eingeräumt und eine Intensivierung der Prüfungstätigkeit gegenüber der Gesellschaft A zugesichert. Liquiditätsüberschüsse sollten zum Anlass genommen werden, die Bewilligungspraxis zu ändern. Außerdem erklärte das Sozialministerium, dass es eine Prüfgruppe für Außenprüfungen bei arbeitsmarktpolitischen Maßnahmen eingesetzt habe. Diese habe 1998 und 1999 bei allen vom LRH beanstandeten Fällen Prüfungen durchgeführt. Hieraus seien Rückforderungen bzw. Nichtauszahlung von restlichen Fördermitteln in Höhe von 920 T€ (1,8 Mio. DM) entstanden.

31.2 **Abwicklung des bisherigen Programms ASH III.1**

Bei seinem Prüfungsverfahren 1997 hatte der LRH festgestellt, dass von den seinerzeit geprüften Förderfällen keiner beanstandungsfrei abgewickelt worden war. Neben erheblichen Mängeln bei der Anwendung des Zuwendungsrechts in den Bewilligungsbescheiden wurden auch die Bestimmungen des allgemeinen Verwaltungsrechts nicht hinreichend beachtet.

Im Rahmen seiner Nachschau hat der LRH im Jahr 2000 bei 3 Trägern die ab 1998 abgerechneten Projekte geprüft. Dabei konnte sich der LRH davon überzeugen, dass die Zuwendungsbescheide unter Formalaspekten deutlich besser geworden sind. Auf eine Vielzahl von Rahmenbedingungen wird mehr geachtet als noch vor 3 Jahren. Durch die Prüfung bei 3 Zuwendungsempfängern hat sich der LRH allerdings zum ersten Mal auch detailliert mit der Zuwendungsberechnung durch die Gesellschaft A auseinandergesetzt. Die Gesellschaft A hatte in fast allen vom LRH ge-

prüften Einzelfällen **zu hohe Landeszuwendungen** festgesetzt. Ursächlich waren hierfür insbesondere folgende Unzulänglichkeiten:

- Das Förderprogramm ASH III.1 geht davon aus, dass für jeweils 10 Teilnehmer eine zusätzliche Stammkraft vom Träger eingesetzt und gefördert werden kann. Dieser Rahmen wurde in mehreren Fällen deutlich überschritten, ohne dass die Gesellschaft A Ausgabenkürzungen vornahm.
Das **Sozialministerium** führt die überhöhte Stammkraftförderung auf entsprechende Abbrecherquoten zurück. Den meisten Trägern sei die Eigenfinanzierung der ursprünglich bewilligten und eingestellten Anleitungskräfte, die die restlichen Teilnehmer weiterhin betreuen mussten, nicht zumutbar gewesen.
Der **LRH** stellt hierzu fest, dass die ermittelten Überschreitungen entweder aus einer gegenüber der Bewilligung bei der Endabrechnung höheren Anerkennung von Stammkräften oder aus einer von vornherein zu hohen Bewilligung von Fördermitteln für Stammkräfte resultieren.
- Der mit der Erstbewilligung für verbindlich erklärte Kosten- und Finanzierungsplan wurde im Rahmen der Schlussbewilligung durch die Gesellschaft A vielfältig verändert. Im Schlussabrechnungsverfahren erkannte die Gesellschaft A oftmals Ausgaben in einer Größenordnung an, die der Träger weder beantragt noch abgerechnet hatte. Dies gilt sowohl für Einzelansätze als auch für die Höhe der Gesamtausgaben.
Das **Sozialministerium** führt dies auf die Verwendung „*falscher Bezeichnungen*“ in diesem Verfahren durch die Gesellschaft zurück.
- Die 20 %-Kappungsgrenze¹ wurde oft beträchtlich überschritten.
Das **Sozialministerium** räumt entsprechende Verfahrensfehler ein und erklärt, dass Überschreitungen jeweils im Rahmen der Gesamtzuwendung ausgeglichen worden seien.
Dies entspricht nicht den Feststellungen des **LRH**.
- Projekteinnahmen wurden nicht oder nur anteilig zur Deckung der zuwendungsfähigen Ausgaben eingesetzt².

¹ **Nr. 1.2 Allgemeine Nebenbestimmungen für Zuwendungen zur Projektförderung (ANBest-P) zu § 44 LHO:** Der Finanzierungsplan ist hinsichtlich des Gesamtergebnisses verbindlich. Die Einzelansätze dürfen um bis zu 20 % überschritten werden, soweit die Überschreitung durch entsprechende Einsparungen bei anderen Einzelansätzen ausgeglichen werden kann.

² Projekteinnahmen sind stets in voller Höhe ausschließlich als Deckungsmittel für die zuwendungsfähigen Ausgaben einzusetzen, sodass sich die Zuwendung verringert. Das im Zuwendungs- und Haushaltsrecht verankerte Subsidiaritätsprinzip gebietet, dass eine Zuwendung nur ergänzend in Betracht kommt, wenn zunächst alle erzielbaren Mittel Dritter und die verfügbaren Eigenmittel eingesetzt sind.

Das **Sozialministerium** teilt mit, dass die Träger aufgefordert wurden, Projekteinnahmen in Zukunft exakt auszuweisen.

Die von der Gesellschaft A bei der Förderung vorgenommene Differenzierung zwischen „nicht zuwendungsfähigen“ und „nicht förderfähigen“ Ausgaben entbehrt einer haushaltsrechtlichen Grundlage, da sich das gesamte Zuwendungsverfahren des ASH-Programms auf §§ 23 und 44 LHO und die ANBest-P zu § 44 LHO bezieht. Ausgaben, die nicht zuwendungsfähig sind, können auch nicht förderfähig sein. Die Gesellschaft A begründete ihre Auffassung, dass Positionen, die nicht mit Landesmitteln zuwendungsfähig seien, gleichwohl über EU-Mittel abgerechnet werden könnten, d. h. förderfähig seien. Das Sozialministerium hat jedoch wiederholt zutreffend ausgeführt, dass ASH-III an den Förderkriterien des Europäischen Sozialfonds (ESF) ausgerichtet worden sei. Die EU-Mittel werden den Trägern nicht gesondert bewilligt, sondern fließen in die Landeszuwendungen mit ein. Das Ministerium für Finanzen und Energie (Finanzministerium) hat diese Rechtsauffassung des LRH bestätigt.¹

Die vom LRH festgestellten überhöhten Bewilligungen lagen bei den von ihm geprüften 24 Projekten zwischen 4.400 € (8.600 DM) und 186.620 € (365.000 DM) je Fall. Dabei hätten Haushaltsmittel des Landes von rd. 767 T€ (1,5 Mio. DM) eingespart werden können.

Das **Sozialministerium** weist darauf hin, dass die Gesellschaft im Laufe der Jahre von zahlreichen Prüfinstanzen geprüft worden sei, ohne dass es dabei zu bedeutsamen Beanstandungen gekommen sei. Es führt einen großen Teil der Beanstandungen des LRH auf die unterschiedliche Auslegung von Vorschriften zurück. Unabhängig davon seien die in Einzelfällen erfolgten Überzahlungen Gegenstand von Rückforderungsverfahren gegenüber den betroffenen Trägern.

Der **LRH** stellt fest, dass die Mängel in der Zuwendungsberechnung durch die Gesellschaft A im Wesentlichen struktureller Art und auf fehlerhafte Anwendung zuwendungsrechtlicher Grundsätze zurückzuführen sind.

31.3 **Förderung der Gesellschaft A durch das Sozialministerium**

31.3.1 Die Gesellschaft A wird seit 1991 bis zum Auslaufen der Förderung zum 31.12.2001 fast vollständig vom Land Schleswig-Holstein über Zuwendungen finanziert. Bis 2000 betrug die Gesamtförderung rd. 8,21 Mio. € (16,06 Mio. DM). Der Anteil der öffentlichen Zuwendungen an den Gesamterträgen der Gesellschaft lag nach den Erkenntnissen des Sozialministeriums in den Jahren 1997 bis 1999 zwischen 77 und 85 %. Die durch Seminare, Beratungen und Evaluation erzielten Erträge stehen weitge-

¹ Erlass des Finanzministeriums vom 17.4.2001.

hend in einem engen Zusammenhang zum - geförderten - Kerngeschäft dieser Gesellschaft. Die eigenwirtschaftliche Betätigung ist dagegen von untergeordneter Bedeutung.

Die Förderung der Gesellschaft A erfolgte von 1991 bis Ende 1994 in der Form der Projektförderung mit Festbetragsfinanzierung. Von 1995 bis 1997 wurde die Gesellschaft institutionell gefördert; für den Beratungsteil mit Festbetrag und für die Abwicklung in Form der Fehlbedarfsfinanzierung. Bei seiner Prüfung im Jahre 1997 hatte der LRH darauf hingewiesen, dass die Förderung insgesamt **institutionell** in der Form der **Fehlbedarfsfinanzierung** hätte erfolgen müssen, da die vorgenommene Aufteilung zwischen Festbetrags- und Fehlbedarfsfinanzierung bei der institutionellen Förderung im Zeitraum von 1995 bis 1997 nicht sachgerecht sei. Insbesondere im Hinblick auf die eventuelle Anrechnung weiterer Erträge bei der Bemessung der Zuwendung böte diese Differenzierung keine praktikablen Ansätze. 1998 stellte das Sozialministerium die Förderung wieder auf Projektförderung in Form einer Fehlbedarfsfinanzierung um.

Begünstigt durch die gewählte Form der Förderung und der Finanzierungsart hat die Gesellschaft A seit der Aufnahme ihrer Geschäftstätigkeit im Jahre 1991 kontinuierlich Rücklagen gebildet. Nach dem Stand des Jahresabschlusses zum 31.12.2000 verfügt die Gesellschaft insgesamt über Rücklagen in Höhe von 412,03 T€ (805,85 TDM). In diesen Rücklagen können ggf. noch nicht rückerstattete Zuwendungen enthalten sein:

Jahresüberschuss 2000	66,60 T€	130,25 TDM
Rücklagen/Gewinnvortrag Vorjahr	240,26 T€	469,91 TDM
Sonderposten mit Rücklageanteil (unter Abzug eines geschätzten Steueranteils von 10 %)	105,17 T€	205,69 TDM
Rücklagen zum 31.12.2000	412,03 T€	805,85 TDM

Das **Sozialministerium** vertritt die Auffassung, dass eine institutionelle Zuwendung nicht zu einer geringeren Förderung geführt hätte, da dann keine Anreize für eine eigenwirtschaftliche Betätigung bestanden hätten. Damit wären diese Rücklagen gar nicht erst entstanden. Die von der Gesellschaft gebildeten Rücklagen würden nicht aus Landesmitteln, sondern aus eigenwirtschaftlicher Betätigung stammen.

Aus der Analyse der vorgelegten Kostenstellenrechnungen der Gesellschaft ermittelte der **LRH** lediglich rd. 60 T€ (117 TDM), die aus eigenwirtschaftlicher Tätigkeit erzielt wurden. Alle übrigen Gewinne der Gesellschaft stehen im unmittelbaren und mittelbaren Zusammenhang mit der Förderung der Gesellschaft im Rahmen der arbeitsmarktpolitischen Maßnahmen.

- 31.3.2 Entgegen der in seiner Stellungnahme vertretenen Auffassung, dass die Rücklagen aus eigenwirtschaftlicher Betätigung der Gesellschaft stammen, bekundete das Sozialministerium während der Prüfung, es beabsichtige die bei der Gesellschaft A entstandenen Rücklagen in voller Höhe zurückzufordern.

Der LRH **bezweifelte den Rückforderungserfolg** des Sozialministeriums. Nach 10-jähriger Förderung, die der finanziellen Absicherung der Gesellschaft A als Institution diene und die im Nachweisverfahren niemals beanstandet wurde, besteht ein nicht unerheblicher Vertrauensschutz.

Das **Sozialministerium** teilt mit, dass es anlässlich der Schlussabrechnung der Zuwendungsphase auch „*Verhandlungen über die Bewertung der mittelbaren Vorteile für die Gesellschaft im Zusammenhang mit den bisherigen Dienstleistungen für das Land*“ führen wolle.

- 31.3.3 Seit 1991 förderte das Sozialministerium die Investitionen der Gesellschaft A im Rahmen der gewährten Zuwendungen. Erst mit dem Zuwendungsbescheid vom 21.8.1998 legte es fest, dass die für den Zuwendungszweck angeschafften beweglichen Güter im Eigentum des Zuwendungsgebers bleiben.

Der Buchwert des beweglichen Anlagevermögens der Gesellschaft betrug Ende 2000 rd. 138 T€ (269,9 TDM). Daneben hat das Sozialministerium seit 1991 sog. geringwertige Wirtschaftsgüter, die sofort abgeschrieben wurden, in einem Gesamtumfang von rd. 121 T€ (236,6 TDM) durch Zuwendungen finanziert.

Das Sozialministerium hat **keine ausreichende Vorsorge** getroffen, um den wirtschaftlichen Vorteil des Zuwendungsempfängers insbesondere an den stillen Reserven als Ersatzanspruch zu sichern. Für die Festsetzung seines Erstattungsanspruchs hat das Sozialministerium als Maßstab nicht den gemeinen Wert der Wirtschaftsgüter, sondern den Restwert nach den steuerlichen Abschreibungssätzen bestimmt. Durch diese Regelung fallen der Gesellschaft nach Auslaufen der Förderung die „stillen Reserven“ aus der Differenz zwischen dem gemeinen Wert und dem Buchwert des Anlagevermögens zu.

31.4 **Ausschreibungsverfahren der arbeitsmarktpolitischen Maßnahmen**

- 31.4.1 Ab 1.1.2002 werden die arbeitsmarktpolitischen Maßnahmen im Wege eines Leistungsvertrags durch die Gesellschaft A abgewickelt. Das Sozialministerium schrieb die verwaltungsmäßige Umsetzung der aus Mitteln des ESF und des Landes Schleswig-Holstein geförderten arbeitsmarktpolitischen Maßnahmen für den Zeitraum vom 1.1.2002 bis zum 31.12.2008 aus.

Das Sozialministerium hatte sich im Rahmen der Ausschreibung für das Nicht-Offene Verfahren mit vorgeschaltetem Teilnahmewettbewerb entschieden. Das Nicht-Offene Verfahren ist dadurch gekennzeichnet, dass auf einer ersten Stufe öffentlich zur Teilnahme an einem Vergabeverfahren, auf einer zweiten Stufe eine beschränkte Anzahl von Unternehmen öffentlich zur Abgabe von Angeboten aufgefordert wird. Das Verfahren erlaubt eine Einschränkung des Bewerberkreises durch die Vergabestelle und verbindet damit Elemente des Offenen Verfahrens mit solchen des Verhandlungsverfahrens. Das Sozialministerium hat die Entscheidung, warum das Nicht-Offene Verfahren gewählt wurde, **nicht dokumentiert**.

Das **Sozialministerium** räumt ein, dass die Entscheidung als Abschluss der seit Mai 2000 erfolgten sachlichen und rechtlichen Vorermittlungen nicht gesondert dokumentiert sei.

- 31.4.2 Die Veröffentlichung der europaweiten Ausschreibung mit öffentlichem Teilnehmerwettbewerb erfolgte u. a. im Bundesanzeiger. Zur Auswahl der Bewerber trat ein Gremium unter Vorsitz des Sozialministeriums zusammen, an dem auch die mit arbeitsmarktpolitischen Maßnahmen betrauten Ministerien beteiligt waren.

Vorsitzender des Auswahlgremiums war der zuständige Abteilungsleiter des Sozialministeriums. An der Ausschreibung nahm auch die bisher mit der Abwicklung der arbeitsmarktpolitischen Maßnahmen betraute Gesellschaft A teil. Bis zur Auflösung des Aufsichtsrats dieser Gesellschaft im Juni 2000 war der Abteilungsleiter deren Vorsitzender. Zugleich führte er im Vergabeverfahren den Vorsitz des Auswahlgremiums. Als Ergebnis der Ausschreibung schloss das Sozialministerium mit der Gesellschaft A den Dienstleistungsvertrag. Die Wahrnehmung des Vorsizes des Auswahlgremiums und der Mitgliedschaft im Aufsichtsrat eines Unternehmens, in dem der Abteilungsleiter als Angehöriger des Landes in amtlicher Eigenschaft bis Juni 2000 bestellt war, ist nicht rechtswidrig. Es wäre aus Sicht des LRH für eine ordnungsgemäße und neutrale Abwicklung des Vergabeverfahrens ratsam gewesen, auf eine Beteiligung am Auswahlgremium - insbesondere als deren Vorsitzender - zu verzichten. Nur so hätte das Sozialministerium jedem Anschein eines **Interessenkonflikts** begegnen können.

Nach Auffassung des **Sozialministeriums** bestand die Aufgabe des Aufsichtsrats in erster Linie in einer arbeitsmarktpolitisch begleitenden Funktion i. S. eines Beirats. Gleichwohl stimmt es der Auffassung des LRH zu, dass *„bei Anwendung besonders strenger Maßstäbe der „Optik“ eine Beteiligung hätte unterbleiben können“*.

- 31.4.3 Das Auswahlgremium forderte von 10 eingehenden Teilnehmeranträgen 7 Anbieter zur Abgabe eines Angebots auf. Dabei wurden auch Bewerber, deren Angebote lückenhaft waren, nicht ausgegrenzt, weil das Gremium der Auffassung war, die fehlenden Informationen könnten im Rahmen der noch einzuholenden konkreten Angebote gegeben werden.
- Im Nicht-Offenen Verfahren hätte das Sozialministerium bereits an dieser Stelle abschließend die **Eignung** der Bewerber prüfen müssen. Stattdessen wurde die noch ausstehende Entscheidung über die Eignung auf den Zeitpunkt der Auswertung der Angebote verschoben. **Dies widerspricht dem gewählten Vergabeverfahren.**

Das **Sozialministerium** erklärt, es habe nach Sichtung der Teilnehmeranträge eine Prüfung der grundsätzlichen Eignung der Bewerber vorgenommen. Neuere Erkenntnisse über die Eignung der Bewerber dürften im Anschluss an diese Entscheidung nicht ausgeblendet werden.

Der **LRH** bleibt dabei, dass das Sozialministerium vorab sehr sorgfältig hätte prüfen müssen, welche besonderen Eignungsnachweise verlangt werden, was nicht in hinreichendem Maße geschehen ist. Es handelt sich nicht um nachträglich erlangte Erkenntnisse, die auch im Nicht-Offenen Verfahren bei der Angebotswertung berücksichtigt werden können.

- 31.4.4 Die der Ausschreibung zugrunde liegende Leistungsbeschreibung stimmte das Sozialministerium mit den beteiligten Ministerien ab. Der Leistungsbeschreibung war ein Auswertungsbogen beigefügt, der helfen sollte, das wirtschaftlichste Angebot zu ermitteln.
- Der LRH begrüßt zwar das Bemühen, durch eine Kombination aus Leistungsbeschreibung und Auswertungsbogen für die Bewerber die Wertigkeit der geforderten Kriterien bei der Leistungserbringung deutlicher und damit den anstehenden Entscheidungsprozess transparenter zu machen. Er hat aus folgenden Gründen jedoch erhebliche Zweifel, dass diese Bemühungen erfolgreich waren:
- Leistungsbeschreibung und Auswertungsbogen enthielten Kriterien, die die Eignung der Bewerber für die zu erbringende Leistung nachweisen sollten. Dies galt u. a. für die Zahl und Qualifikation der Mitarbeiter oder z. B. die Beratungskompetenz. Kriterien wie „Rechtsform“ oder „Zahl der Mitarbeiter“ waren ohne weitere Erläuterungen für die Bewerber nicht klar und eindeutig. Sie konnten nicht erkennen, welche Rechtsform oder welche Mitarbeiterzahl mit welcher Punktzahl bewertet wird.
 - In der Leistungsbeschreibung wurde unter den ausgewählten Bewerbern vor Zuschlagserteilung die Möglichkeit eröffnet, sich in einer Präsentation dem Auswahlgremium vorzustellen. Für die Bewerber war

nicht erkennbar, welchen Einfluss die Präsentation auf die getroffene Auswahlentscheidung hatte.

Bei der Bewertung der eingegangenen Angebote legte das Sozialministerium teilweise Kriterien zugrunde, die **nicht Gegenstand des Leistungsverzeichnisses** und nicht im Katalog der Zuschlagskriterien enthalten waren. Darüber hinaus wurden nachträglich Kriterien (z. B. Standortvorteil, keine Übergangsschwierigkeiten oder Kommunikationsstrukturen) in das Vergabeverfahren hereingenommen und positiv gewertet, die letztlich nur von der Gesellschaft A, der bereits seit 1991 die Abwicklung der arbeitsmarktpolitischen Maßnahmen übertragen war, erfüllt werden konnten.

Nach Darstellung des **Sozialministeriums** geht die Berücksichtigung weiterer - nicht in den Ausschreibungsunterlagen enthaltener - Kriterien bei der Bewertung der Angebote auf Überlegungen des Auswahlgremiums zurück. Diese hätten sich aus den Erkenntnissen der Präsentation ergeben und dienen dazu, die Wirtschaftlichkeitsfrage aus verwaltungswirtschaftlicher Sicht zu präzisieren.

Der **LRH** weist darauf hin, dass die Einführung neuer Kriterien während des laufenden Vergabeverfahrens unzulässig ist, da die Bieter nur auf ihnen bekannte Auswahlkriterien in ihren Angeboten eingehen können. Die Qualität eines Vergabeverfahrens entscheidet sich bereits bei der sorgfältigen Erarbeitung der Ausschreibungsunterlagen, da sie allein Grundlage für die Auswahlentscheidung sind.

- 31.4.5 Einem weiteren Bewerber wurde ermöglicht, sein Angebot, das nicht den Ausschreibungsbedingungen entsprach, entsprechend anzupassen. Das stellt einen Verstoß gegen das Verhandlungsverbot nach § 24 VOL/A¹ dar.

Das **Sozialministerium** erklärt hierzu, dass die nachgeforderten bzw. nachgelieferten Informationen ausschließlich der Herstellung der Vergleichbarkeit gedient hätten. Nachverhandlungen über Angebotsinhalte hätten nicht stattgefunden. Ein Schaden für das Land sei nicht entstanden. Der **LRH** weist darauf hin, dass auch die Absicht, nicht ausschreibungskonforme Angebote vergleichbar zu machen, keinen Ausnahmetatbestand i. S. des § 24 VOL/A darstellt. Auf einen Schaden für das Land kommt es hierbei nicht an.

- 31.4.6 Die Dokumentation war in erheblicher Weise lückenhaft. Ein Vergabevermerk gem. § 30 VOL/A, der die einzelnen Stufen des Verfahrens, die Maßnahmen, die Feststellung sowie die Begründung der einzelnen Entscheidungen enthält, fehlt.

¹ Verdingungsordnung für Leistungen (VOL).

Das **Sozialministerium** räumt ein, dass ein „gesonderter“ Vergabevermerk gem. § 30 VOL/A nicht gefertigt wurde. Die Vielzahl von Vermerken und tabellarischen Gegenüberstellungen und die Kabinettsvorlage ergäben eindeutig die Schlussbewertung des Auswahlgremiums und damit Gang und Inhalt des Entscheidungsprozesses. Die Dokumentation sei daher inhaltlich vollständig und keinesfalls lückenhaft.

Der **LRH** weist darauf hin, dass der Vergabevermerk keine vernachlässigbare Formalie darstellt. Er ist zwingend vorgeschrieben.

31.5 **Auftragsvergabe**

31.5.1 Als Ergebnis des Ausschreibungsverfahrens teilte das Sozialministerium der Gesellschaft A mit, sie habe den Zuschlag für die verwaltungsmäßige Umsetzung der arbeitsmarktpolitischen Maßnahmen in Schleswig-Holstein aufgrund der beschränkten Ausschreibung mit öffentlichem Teilnahmewettbewerb für die Zeit vom 1.1.2002 bis 31.12.2008 erhalten. Der beigelegte Vertrag gelte derzeit nur bis zum 31.12.2004; eine Option für die folgenden Jahre sei jedoch im Vertrag enthalten.

Der Gesellschaft wurde in diesem Vertrag ein einseitiges Optionsrecht zur Weiterführung der Aufgaben auf der Grundlage des finanziellen Angebots bis 2008 eingeräumt. Das Sozialministerium begründete die Einräumung der Option damit, dass das Finanzministerium eine Vertragslaufzeit bis zum Ende der mittelfristigen Finanzplanung verlangt habe. Das Finanzministerium erklärte, die Verkürzung der Vertragslaufzeit sei sinnvoll erschienen, da das Sozialministerium darauf hingewiesen habe, die EU-Fördermittel könnten evtl. 2004 wegen der Aufnahme neuer Länder in die EU gekürzt werden. Man sei folglich davon ausgegangen, dass eine Option zur Vertragsverlängerung zugunsten des Landes vorbehalten werden sollte.

Das Sozialministerium erteilte damit zunächst nicht den Zuschlag auf das wirtschaftlichste Angebot für den Zeitraum 2002 bis 2008, sondern es unterbreitete als Ergebnis von Verhandlungen mit der ausgewählten Gesellschaft A ein modifiziertes Angebot mit der Vertragslaufzeit von 2002 bis 2004. Das gewählte Verfahren stellt einen **eklatanten Verstoß gegen das Nachverhandlungsverbot** und damit gegen die Grundsätze des Wettbewerbs, der Transparenz und der Gleichbehandlung dar.

Nach den Feststellungen des LRH wäre bei einer Vertragslaufzeit bis 2004 die Gesellschaft A lediglich drittplatziert gewesen:

Gesellschaft	Leistungsfähigkeit	Kompetenz	Billigstes Angebot	Preis-/ Leistungsverhältnis	Punkte gesamt
C	5,80	29,50	12,00	8,00	55,30
B	5,70	29,50	10,25	8,00	53,45
A	5,90	29,50	9,85	8,00	53,25
E	5,70	29,50	4,70	6,00	45,90
D	5,20	27,50	8,22	2,00	42,92
F	5,80	30,00	-1,14	4,00	38,66

Aufgrund der Prüfungsfeststellungen des LRH legte das Sozialministerium mit Schreiben vom 4.2.2002 einen ersten Änderungsvertrag mit Datum 30.1.2002 vor. Hierin wurde die Optionsklausel zur Vertragsverlängerung gestrichen und die Vertragslaufzeit bis 2008 ausschreibungskonform angepasst. **Der LRH begrüßt, dass das Sozialministerium der Kritik des LRH in einem wesentlichen Punkt Rechnung getragen hat.**

31.5.2 Die gesamte Abwicklung des Ausschreibungs- und Vergabeverfahrens ist durch haushaltsrechtliche Verstöße gekennzeichnet, die z. T. mit Wissen und offenbar mit Billigung des Finanzministeriums erfolgten.

Bereits für die Ausschreibung der arbeitsmarktpolitischen Maßnahmen im Januar 2001 lag keine haushaltsrechtliche Ermächtigung durch das Parlament vor.

In Abstimmung mit dem Finanzministerium sollte das Sozialministerium vom Zeitpunkt des Vertragsabschlusses am 26./27.7.2001 bis zur Verabschiedung des Nachtragshaushalts 2001 die Verpflichtung aus dem Vertrag zunächst auf eine andere nicht belegte Verpflichtungsermächtigung buchen. Nach Verabschiedung des Nachtragshaushalts und Freigabe sollte die Verpflichtungsermächtigung danach umgebucht werden. Das Sozialministerium folgte dieser Absprache nicht und unterließ die notwendige Buchung.

Entgegen § 38 Abs. 1 LHO hatte das Sozialministerium für die vertragliche Verpflichtung bis 2008 **keine haushaltsmäßige Veranschlagung** vorgenommen.

In seiner Stellungnahme vom 31.1.2002 weist das **Sozialministerium** zurück, die Vergabe und die Vertragsverpflichtung seien durch haushaltsrechtliche Verstöße gekennzeichnet. Gleichwohl erklärt es in seinem Anschreiben zum ersten Änderungsvertrag vom 4.2.2002, dass „*aufgrund der Überprüfung des Ausschreibungsverfahrens und der wirtschaftlichen Folgen zur Abwicklung arbeitsmarktpolitischer Maßnahmen durch den LRH nach Schaffung der haushaltsrechtlichen Voraussetzungen durch das Finanzministerium eine erste Vertragsänderung vorgenommen*“ worden sei.

32. Förderung eines Kreisverbands der freien Wohlfahrtspflege

Der vom LRH geprüfte Kreisverband der freien Wohlfahrtspflege finanziert sich weitgehend über öffentliche Mittel. Eigenmittel setzte der Träger in den geprüften Förderbereichen nicht ein. Trotz eines jährlichen Fördervolumens von insgesamt rd. 7,4 Mio. € (14,5 Mio. DM) hat kein Zuwendungs-/Zuschussgeber Kenntnis über die Finanzierungsstruktur des Trägers. Dadurch können Überfinanzierungen nicht ausgeschlossen werden.

Die Förderpraxis der Landeshauptstadt Kiel ermöglichte es dem Kreisverband, in allen Förderbereichen pauschal Verwaltungskosten geltend zu machen. Diese beliefen sich 1998 und 1999 auf durchschnittlich rd. 424 T€ (830 TDM). Dieses Verfahren führte insbesondere im Bereich der Kindertagesstätten zu erheblichen Überfinanzierungen. Eine Prüfung der Verwaltungskostenpauschalen konnte bisher nicht erfolgen, da die Prüfungsrechte des LRH durch eine noch anhängige Verwaltungsgerichtsklage bestritten werden.

Im Bereich der Förderung der Kindertagesstätten hat die Landeshauptstadt Kiel seit dem In-Kraft-Treten des Gesetzes weder die Verwendungsnachweise dieses Trägers noch die anderer Träger abschließend geprüft. Sie rechnete allein für den vom LRH geprüften Kreisverband in den Jahren 1998 und 1999 gegenüber dem Sozialministerium 391 T€ (765 TDM) zuviel an Personalkosten ab. Die anteilige Landeserstattung war damit um 86 T€ (168 TDM) zu hoch.

32.1 Vorbemerkung

Im Rahmen einer beim Kreisverband der freien Wohlfahrtspflege durchgeführten Prüfung befasste sich der LRH mit allen aus öffentlichen Haushalten einer sozialen Einrichtung bewilligten öffentlichen Zuschüssen und Zuwendungen. Durch diesen Prüfungsansatz sollte die Förder- und Finanzierungsstruktur zusammenhängend aufgezeigt werden. Ein besonderes Gewicht hatten die öffentlichen Leistungen nach dem Kindertagesstätten-gesetz¹.

¹ Kindertagesstättengesetz (KiTaG) vom 12.12.1991, GVOBl. Schl.-H. S. 651, zuletzt geändert durch Gesetz vom 18.7.2000, GVOBl. Schl.-H. S. 522.

32.2 Aufgaben des Kreisverbands

Nach seiner Satzung hat der Kreisverband folgende Aufgaben:

- Förderung der Wohlfahrtspflege i. S. des § 66 Abs. 2 AO 1977¹,
- vorbeugende, helfende und heilende Tätigkeit auf allen Gebieten der sozialen Arbeit,
- Mitwirkung an den Aufgaben der öffentlichen Sozial-, Jugend- und Gesundheitshilfe,
- Unterstützung von Menschen, die aufgrund ihres körperlichen, geistigen und seelischen Zustands oder aufgrund ihrer wirtschaftlichen Verhältnisse auf die Hilfe anderer angewiesen sind.

Der Kreisverband verfolgt ausschließlich und unmittelbar gemeinnützige und mildtätige Zwecke i. S. des Abschnitts „Steuerbegünstigte Zwecke“ der AO.

Folgende Geschäftsbereiche gehören zu dem geprüften Kreisverband:



Der Kreisverband betreibt folgende Betriebe/Bereiche unmittelbar:

- Kindertagesstätten,
- Betreuung durch Tagesmütter,
- Integration ausländischer Kinder,
- Stadtteilzentren der Jugendpädagogik,
- Migrationsberatungsstellen sowie diverse Integrationsprojekte,
- Selbsthilfe- und Stadtteilgruppen,
- Bürgertreffs,
- Ferienmaßnahmen für Kinder und Jugendliche,
- Senioren- und Studenteneinrichtung und
- den Verwaltungs- und Verbandsbereich.

Mit Ausnahme der beiden letztgenannten Bereiche werden alle Aufgaben des Kreisverbands mit erheblichen öffentlichen Mitteln von folgenden Institutionen gefördert:

- Landeshauptstadt Kiel,
- Ministerium für Arbeit, Soziales, Gesundheit und Verbraucherschutz (Sozialministerium),

¹ Abgabenordnung (AO) 1977 vom 16.3.1976, BGBl. I S. 613, ber. 1977, BGBl. I S. 269, zuletzt geändert durch Gesetz vom 19.12.2001, BGBl. I S. 3922.

- Ministerium für Justiz, Frauen, Jugend und Familie,
- Innenministerium,
- Ministerium für Umwelt, Natur und Forsten,
- Arbeitsverwaltung und
- Kinderhilfswerk.

32.3 **Rechnungswesen des Kreisverbands**

Der Kreisverband hat ein kaufmännisches Rechnungswesen. Die Finanz- und Lohnbuchhaltung wird autonom geführt. Eine Kostenstellenrechnung ist eingerichtet. Der Aufbau der Kostenstellenrechnung orientiert sich an dem System der für die einzelnen Förderbereiche gegenüber der örtlichen Kommune zu erstellenden Verwendungsnachweise. Sie enthält ausschließlich die gegenüber der Kommune abrechenbaren Beträge und ist somit als betriebswirtschaftliches Steuerungsinstrument nur eingeschränkt nutzbar. Der LRH hält es für notwendig, dass die Kostenrechnung alle Kosten vollständig wiedergibt. Sie sollte nach kaufmännischen Prinzipien aufgebaut werden, da sie sonst ihre Aussagekraft verliert.

Die **Landeshauptstadt Kiel** teilt diese Auffassung.

32.4 **Öffentliche Förderungen**

Im Jahr 1998 erhielt der Kreisverband insgesamt 7 Mio. € (13,7 Mio. DM) und 1999 7,4 Mio. € (14,5 Mio. DM) öffentliche Mittel. Die Erfassung aller erhaltenen Fördermittel war schwierig, da die vom Kreisverband vorgelegten Konten- und Kostenstellenpläne nicht vollständig waren, Zuwendungen z. T. auch auf allgemeine Erlöskonten gebucht wurden und eine Kontrolle über die Gewinn- und Verlustrechnung nicht ermöglicht wurde. Auch wenn sich der Kreisverband sehr um eine Klärung bemühte, war der Verfahrensablauf unbefriedigend. Der LRH bemängelt, dass der Kreisverband keinen lückenlosen Überblick über die erhaltenen öffentlichen Förderungen hatte. Der LRH hält es für geboten, dass künftig

- vollständige Konten- und Kostenstellenpläne vorhanden sind,
- die erhaltenen Zuschüsse/Zuwendungen eindeutig als solche gebucht werden und
- das Buchungsverfahren so umstrukturiert wird, dass ein kurzfristiger Überblick über alle erhaltenen öffentlichen Mittel gewährleistet ist.

Der bedeutendste Zuschuss-/Zuwendungsgeber war in beiden Jahren die Landeshauptstadt Kiel mit einem Anteil von 82 % am gesamten Fördervolumen. 16 % der Fördermittel wurden durch das Sozialministerium gewährt, der Rest verteilt sich auf die übrigen Zuwendungsgeber.

1998 erhielt der Gesamtbereich Kinderbetreuung (Kindertagesstätten, Betreuung durch Tagesmütter, Integration ausländischer Kinder) 5,4 Mio. €

(10,6 Mio. DM) öffentliche Mittel, 1999 waren es 5,8 Mio. € (11,3 Mio. DM). Der Anteil von rd. 78 % an den gesamten Fördermitteln verdeutlicht, dass der Betrieb der Kindertagesstätten für den Kreisverband den Schwerpunkt unter den geförderten Bereichen darstellt.

In beiden Jahren verteilten sich die erhaltenen Fördermittel auf eine erhebliche Zahl von Einzelförderungen (ca. 50 pro Jahr). Die Bandbreite der Förderbeträge je Bescheid lag zwischen 46 € (90 DM) und 5,1 Mio. € (10 Mio. DM). Die Vielzahl der Einzelförderungen ist mit einem erheblichen Verwaltungsaufwand sowohl bei den bewilligenden Stellen als auch beim Kreisverband verbunden. Der LRH empfiehlt, Zuwendungen unter 510 € (1.000 DM) künftig weder zu beantragen noch zu bewilligen.

Während die Landeshauptstadt Kiel den Bereich der Jugendarbeit institutionell förderte, wurden alle Zuwendungen des Landes als Projektförderung bewilligt. Das ist auch nach Auffassung des LRH in allen Einzelfällen die richtige Förderart gewesen. Es hat jedoch zur Folge, dass trotz einer weitgehenden Finanzierung durch die öffentliche Hand kein Zuwendungsgeber Einblick in die Finanzierungsstruktur des Trägers hat, da sich der bei der Projektförderung zu erstellende Verwendungsnachweis stets nur auf den geförderten Teilbereich bezieht. Ob und inwieweit Doppelförderungen erfolgen, ein tatsächlicher Förderbedarf besteht, das Besserstellungsverbot zu beachten ist und pauschal geltend gemachte Overheadkosten zu einer Überfinanzierung führen, entzieht sich der Kenntnis aller bewilligenden Stellen. Der LRH hält es für notwendig, dass

- in Anträgen und Verwendungsnachweisen der Anteil der öffentlichen Mittel an der Gesamtfinanzierung der Einrichtung vom Träger angegeben wird. Nur so kann vom Zuwendungsgeber geprüft werden, ob das Besserstellungsverbot zu beachten ist (Nr. 1.3 ANBest-P¹ zu § 44 LHO),
- dem jeweils größten Zuwendungsgeber auf Landesseite (hier das Sozialministerium) der jährliche Geschäftsbericht einschl. der Zahlen des Jahresabschlusses vorgelegt wird und
- sich die Zuwendungsgeber des Landes - insbesondere bei gleichen Förderbereichen - untereinander abstimmen.

Der LRH empfiehlt, dass das Land und die Landeshauptstadt Kiel entsprechende Bestimmungen in ihre jeweiligen Förderrichtlinien/Vertragsbestimmungen oder in die Zuwendungsbescheide aufnehmen.

Das **Sozialministerium** will sich weiterhin bemühen, im Rahmen der Bearbeitung von Zuwendungsanträgen die vom LRH für notwendig erachte-

¹ Allgemeine Nebenbestimmungen für Zuwendungen zur Projektförderung (ANBest-P).

ten Kenntnisse über die Fördergesamtsituation zu gewinnen und sich mit anderen Zuwendungsgebern des Landes abzustimmen.

Die **Landeshauptstadt Kiel** erklärt, dass die Vielschichtigkeit der Zuwendungen und die damit verbundene Schwierigkeit der Finanztransparenz zutreffend dargestellt seien. Auch sie habe eine Gesamtdarstellung der Finanzen angefordert und nehme die Hinweise für die künftige Gestaltung der beabsichtigten Zuwendungsverträge auf. Hinsichtlich des Vorschlags, Zuwendungen unter 510 € (1.000 DM) weder zu beantragen noch zu bewilligen, gibt die Landeshauptstadt Kiel zu bedenken, dass damit eine Vielfalt jugend- und Mädchenspezifischer Angebote entfallen würde. Dieser Aspekt sei bei der Abwägung mit dem hohen Verwaltungsaufwand zu berücksichtigen.

Der **LRH** empfiehlt, Kleinstbetragsförderungen zumindest dann zusammenzufassen, wenn sie einem Träger gewährt werden.

32.5 Verwaltungs-/Overheadkosten

Der Kreisverband machte 1998 und 1999 über die jeweiligen Verwendungsnachweise in allen Förderbereichen pauschal Verwaltungskosten insbesondere gegenüber der Landeshauptstadt Kiel geltend. Die Höhe des insgesamt beantragten und erstatteten Verwaltungsaufwands betrug

- 1998: 417.700 € (816.950 DM) und
- 1999: 430.344 € (841.680 DM).

Auf die einzelnen Bereiche entfielen folgende Beträge:

Bereich	1998		1999	
	€	(DM)	€	(DM)
Kindertagesstätten	311.676	(609.585)	325.602	(636.822)
Tagesmütter	10.032	(19.621)	11.620	(22.726)
Integration ausländischer Kinder	-	(-)	198	(388)
Stadtteilzentren/Jugendpädagogik	63.545	(124.284)	63.898	(124.974)
Migrationsberatungsprojekte	-	(-)	138	(270)
Selbsthilfe-/Stadtteilgruppen	1.661	(3.248)	1.768	(3.458)
Bürgertreffs	23.360	(45.688)	23.336	(45.642)
Seniorenzeitung	1.291	(2.524)	1.329	(2.600)
Ferienmaßnahmen	6.135	(12.000)	2.455	(4.800)
Insgesamt	417.700	(816.950)	430.344	(841.680)

Die Berechnung gegenüber der Landeshauptstadt Kiel erfolgte auf der Grundlage der Richtlinien für den Bereich der Kindertagesstätten und Tagesmütter. Diese sehen vor, dass Zuschüsse für Verwaltungskosten bis zur Höhe von 6 % des Haushaltsansatzes der Einrichtung gewährt werden können. Tatsächlich erfolgte die Zuschussberechnung und -gewährung

seit Jahren nach den geleisteten Haushaltsausgaben. Dieser Verteilungsschlüssel wurde von der Landeshauptstadt Kiel im Jahr 1994 auf der Basis von vorgelegten Kostenstellenlisten dieses Kreisverbands für das Geschäftsjahr 1993 festgesetzt. Er ist seitdem Bestandteil der Förderrichtlinien, Förderverträge und angewandte Praxis sowohl in anderen Förderbereichen als auch gegenüber anderen Zuwendungsempfängern.

Bei der Berechnung dieses Verwaltungskostenschlüssels wurden lediglich die Gesamtausgaben der Geschäftsstelle des Kreisverbands zugrunde gelegt, die dort erzielten Einnahmen wurden nicht berücksichtigt. Aus diesem Grunde hält der LRH die Verwaltungskostenpauschale für zu hoch. Er ist der Auffassung, dass die Einnahmen gegengerechnet werden müssen, um den tatsächlichen Anteil der ungedeckten Verwaltungskosten zu ermitteln.

Seit der Festlegung der Verwaltungskostenpauschale 1994 sind zudem vielfältige Veränderungen eingetreten. Obwohl der Landeshauptstadt Kiel diese Veränderungen bekannt gewesen sind, hat sie bis heute keine Neuberechnung der Verwaltungskostenpauschale durchgeführt.

Auch der LRH konnte nicht prüfen, ob die für die einzelnen Förderbereiche pauschal geltend gemachten Verwaltungskosten insgesamt den tatsächlichen Kosten des Kreisverbands entsprechen. Der Kreisverband vertrat die Auffassung, dass eine derartige Prüfung durch den Prüfungsauftrag nach § 91 Abs. 1 LHO nicht gedeckt sei. Der LRH erweiterte daraufhin die Prüfung auf die gesamte Haushalts- und Wirtschaftsführung gem. § 91 Abs. 2 LHO. Hiergegen erhob der Kreisverband Klage beim Verwaltungsgericht Schleswig. Das Verfahren ist noch nicht abgeschlossen.

Losgelöst von der rechtlichen Auseinandersetzung hält es der LRH für dringend geboten, dass die Landeshauptstadt Kiel die Verwaltungskostenpauschale dem Grunde und der Höhe nach kurzfristig überprüft. Insbesondere im Bereich der Kindertagesstätten ist das derzeitige Verfahren zur Berechnung der Verwaltungskosten nicht geeignet. Durch die ständige Ausweitung dieses Betätigungsbereichs in den letzten Jahren stiegen die Ausgaben in diesem Förderbereich erheblich und damit auch die gewährte Verwaltungskostenpauschale. Dem steht jedoch keine entsprechende Ausweitung in der Verwaltung des Kreisverbands gegenüber. Bei anderen Trägern dürften ähnliche Entwicklungen aufgetreten sein.

Da alle Kosten der Kindertagesstätten über Elternbeiträge, Landeszuschüsse und Defizitausgleich der Landeshauptstadt Kiel gedeckt sind, besteht für die Zahlung von Verwaltungskosten in Höhe von jährlich rd. 320 T€ (623 TDM) keine Notwendigkeit (s. auch Tz. 32.6.2). Der LRH hält es grundsätzlich für erforderlich, dass

- bei der Ermittlung von Verwaltungskostenpauschalen stets darauf geachtet wird, dass der Pauschalsatz sich lediglich auf ungedeckte Verwaltungskosten bezieht, und
- die einmal festgelegte Verwaltungskostenpauschale in regelmäßigen Abständen überprüft wird.

Die **Landeshauptstadt Kiel** hat angekündigt, dass sie die Höhe und Angemessenheit der pauschalen Verwaltungskosten prüfen werde. Im Übrigen sei beabsichtigt, die Förderung der pauschalen Verwaltungskosten im Zuge der Erarbeitung von Leistungs- und Zuwendungsverträgen neu zu verhandeln. Der vom LRH geprüfte Kreisverband werde für das Jahr 2001 bereits erste Zahlen für den Kindertagesstättenbereich vorlegen.

32.6 **Förderbereich Kindertagesstätten**

32.6.1 **Förderrichtlinien**

Die Förderung durch die Landeshauptstadt Kiel richtet sich nach den Richtlinien zur Förderung der Jugendarbeit - Förderung von Kindern in Kindertageseinrichtungen. Danach zahlt die Kommune Zuschüsse zu den Personal- und Sachkosten (Betriebskostenzuschuss) in der Höhe, *„in der die angemessenen Kosten die Elternbeiträge, die Zuwendungen Dritter (u. a. den Landeszuschuss), die Eigenbeteiligung des Trägers und die sonstigen Einnahmen übersteigen (Defizitfinanzierung)“*.

32.6.2 **Abrechnungsverfahren/Verwendungsnachweise**

Nach den Förderrichtlinien sind die Verwendungsnachweise für das abgelaufene Jahr dem Jugendamt bis zum 15.2. des folgenden Haushaltsjahres zuzuleiten. Der vom LRH geprüfte Kreisverband legte seine Verwendungsnachweise stets termingerecht vor. Die Verwendungsnachweise stimmten in allen Einzelfällen mit den vom LRH eingesehenen Buchhaltungsunterlagen überein. Der in diesem Bereich erzielte Überschuss belief sich 1998 auf 200,6 T€ (392,3 TDM) und 1999 auf 41,4 T€ (80,9 TDM). Die entstandenen Überschüsse zahlte der Kreisverband von sich aus an die Landeshauptstadt Kiel zurück. In den Jahren 1998 und 1999 stellte sich die Finanzierung der Kindertagesstätten bei diesem Träger wie folgt dar:

Kindertagesstätten insgesamt				
Einnahmen/Ausgaben				
	1998		1999	
	€	(DM)	€	(DM)
Defizitausgleich Landeshauptstadt Kiel einschl. Landeszuschuss	4.965.638	(9.711.943)	5.208.691	(10.187.314)
LH Kiel für integrative Betreuung	249.730	(488.430)	285.900	(559.172)
Arbeitsamt	6.302	(12.325)	14.749	(28.846)
örtliche Beschäftigungsgesellschaft	-	-	19.644	(38.420)
Zuschüsse insgesamt	5.221.670	(10.212.698)	5.528.984	(10.813.752)
interkommunaler Kostenausgleich	23.753	(46.456)	10.117	(19.787)
Elternbeiträge	646.743	(1.264.919)	501.360	(980.574)
Essengeld	153.480	(300.182)	134.352	(262.770)
Sonstige Einnahmen	9.387	(18.360)	15.442	(30.201)
Gesamteinnahmen	6.055.033	(11.842.615)	6.190.255	(12.107.084)
Gesamtausgaben	5.854.458	(11.450.325)	6.148.873	(12.026.150)
davon:				
Zinsen	111.799	(218.660)	102.862	(201.181)
Tilgung	85.943	(168.089)	134.140	(262.355)
Zwischenfinanzierung Baukosten	7.093	(13.872)	(-)	(-)
pauschale Verwaltungskosten	311.676	(609.585)	325.602	(636.823)
Überschuss des lfd. Jahres	200.575	(392.290)	41.382	(80.934)

Da das Jugendamt der Landeshauptstadt Kiel seit August 1999 die Elternbeiträge und die Essengelderstattungen selbst erhebt, führte diese Verfahrensumstellung durch den Wegfall der Einnahmen bei gleichen Gesamtausgaben im Rahmen des Defizitausgleichs zu einer erhöhten Zuschusszahlung durch die Stadt. Der LRH hält es für notwendig, dass die Träger darüber unterrichtet werden, welche Erlöse das Jugendamt für ihre Einrichtungen erzielt. Es muss deutlich werden, wie hoch der tatsächliche Nettozuschuss für eine Einrichtung ist und in welcher Höhe die Gesamtkosten durch Elternbeiträge und Erstattungen für Essengelder gedeckt werden können. Dieses Datenmaterial sollte allen freien Trägern seitens des Jugendamts bis zum 1.2. des Folgejahres zur Verfügung gestellt werden, damit diese Zahlen bereits bei der Erstellung der Verwendungsnachweise berücksichtigt werden können.

Die **Landeshauptstadt Kiel** wird den Vorschlag des LRH aufgreifen und zukünftig den Trägern die erzielten Elternbeiträge zur Darstellung der Gesamtfinanzierung mitteilen.

Im Übrigen verdeutlicht diese Darstellung, dass der Träger die nach dem KiTaG geforderten Eigenmittel zur Finanzierung seiner Einrichtungen nicht einsetzt. Darüber hinaus werden die Zins- und insbesondere die Tilgungs-

aufwendungen für öffentliche Darlehen und eigene Finanzierungskosten im Bereich der Kindertagesstätten nicht vom Träger selbst, sondern von der Landeshauptstadt Kiel im Rahmen des Defizitausgleichs getragen.

Bei seinen Einzelprüfungen im Bereich der Kindertagesstätten stellte der LRH fest, dass vor allem die Personalkosten in etlichen Fällen nicht angemessen waren, weil u. a. Vergütungen gezahlt wurden, die über die Regelungen der Tarifverträge hinausgehen. Die Landeshauptstadt Kiel ließ diese überhöhten Kosten in ihre eigene Abrechnung der Erstattungen nach § 25 KiTaG gegenüber dem Sozialministerium einfließen. In dieser Abrechnung wurden auch Weiterbildungskosten, Personalkosten für leitende Mitarbeiter, Fachberaterkosten und sonstige Personalkosten geltend gemacht, an denen sich das Land im Rahmen seines Erstattungserlasses nicht beteiligt. Die Abrechnungen der Landeshauptstadt Kiel waren gegenüber dem Sozialministerium allein bei diesem Träger in 1998 und 1999 um insgesamt 391,1 T€ (765 TDM) zu hoch. Demzufolge war die anteilige Landeserstattung um 86 T€ (168 TDM) überzahlt. Es ist zu befürchten, dass die Landeshauptstadt Kiel auch für die Einrichtungen anderer Träger gegenüber dem Land zu hohe Kosten abrechnete.

Das **Sozialministerium** teilt die Ergebnisse der Einzelfallprüfungen des LRH im Bereich der Kindertagesstätten und Tagespflege weitgehend. Die zuviel gezahlten Beträge werden von der Landeshauptstadt Kiel zurückgefordert werden. Die Anregung des LRH, bei der Landeshauptstadt Kiel den Bereich des Personalkostenzuschusses nach § 25 KiTaG auch hinsichtlich der Einrichtungen anderer Träger entsprechend zu überprüfen, wird aufgegriffen.

Die **Landeshauptstadt Kiel** will die Anmerkungen des LRH hinsichtlich der Überschreitung der angemessenen Personalkosten zum Anlass nehmen, die Abrechnung 1999 gegenüber dem Sozialministerium zu korrigieren.

Der LRH hält es für unverzichtbar, dass die Landeshauptstadt Kiel ihrer Verpflichtung zur zeitnahen Prüfung der Verwendungsnachweise nachkommt. Dies gilt auch für den Förderbereich der Tagesmütter, in dem es ebenfalls zu Überzahlungen gekommen ist. Die sich aus den Verwendungsnachweisprüfungen ergebenden Konsequenzen müssen unverzüglich gezogen werden. Nach Jahren lassen sich Rückforderungen aus Gründen des Vertrauensschutzes nicht mehr realisieren.

Das **Sozialministerium** betrachtet es als besonders schwerwiegend, dass die abschließende Prüfung der im Förderbereich der Kindertagesstätten und der Tagespflege vorgelegten Verwendungsnachweise noch immer

ausstehe, da diese Verwendungsnachweise die Grundlage für die vom Land gem. § 25 KiTaG zu erstattenden Kosten darstellen.

Die **Landeshauptstadt Kiel** erklärt, dass es Schwierigkeiten und erhebliche Arbeitsrückstände im Bereich der Förderung freier Träger und insbesondere bei der Prüfung von Verwendungsnachweisen für die Tagesbetreuung von Kindern gebe. Eine Reihe von Verwendungsnachweisen sei zwischenzeitlich abschließend geprüft worden bzw. deren Prüfung stehe kurz bevor.

32.6.3 **Neubau von Kindertagesstätten**

Der vom LRH geprüfte Träger errichtete in den letzten Jahren mehrere Kindertagesstätten. In keinem Fall wurden nennenswerte Eigenmittel eingesetzt. Der LRH hält den mangelnden Einsatz von Eigenmitteln bei der Schaffung von langfristig und vielfältig nutzbaren Gebäuden für nicht sachgerecht. Er wiederholt daher seine bereits 1997 erhobene Forderung¹, bei dem Bau von Kindertagesstätten auf einen angemessenen Eigenanteil zu achten.

Die **Landeshauptstadt Kiel** erklärt, dass die Förderrichtlinie des Landes eine Eigenleistung freier Träger beim Neubau von Kindertageseinrichtungen nicht vorsehe.

Der **LRH** weist darauf hin, dass sich die Verpflichtung zur Eigenleistung bei Baumaßnahmen aus § 23 Abs. 1 KiTaG ergibt.

¹ Vgl. Bemerkungen 1997 des LRH, Nr. 27.

33. Zuwendungen für Baumaßnahmen an Pflegeheimen

Die Ziele des Landespflegegesetzes wurden nur teilweise erreicht. Dass eine bedarfsgerechte Förderung zur Verbesserung der pflegerischen Versorgungsstruktur stattfand, ist nicht erkennbar. Die vom Land im Haushalt vorgesehenen Fördermittel wurden nicht vollständig in Anspruch genommen. Die Förderquoten schwankten beträchtlich.

Das Sozialministerium bestand bei den Kreisen nicht nachdrücklich darauf, Bedarfspläne aufzustellen, und stellte selbst keinen Förderplan auf.

Die Heimmindestbauverordnung (Bund) ist veraltet, somit fehlten einheitliche Planungsgrundlagen. Dadurch kam es zu Fehlentwicklungen bei Raumprogrammen und baulichen Standards.

33.1 Prüfungsumfang

Der LRH hat die Zuwendungen für 6 Baumaßnahmen an Pflegeheimen geprüft. Die Auswahl erfolgte aus einer dem LRH vom Ministerium für Arbeit, Soziales, Gesundheit und Verbraucherschutz (Sozialministerium) zur Verfügung gestellten Liste, die alle Fördermaßnahmen seit In-Kraft-Treten des Landespflegegesetzes¹ enthält. Darüber hinaus wurden für alle in der Liste erfassten Baumaßnahmen die wesentlichen förderungsbezogenen Daten, insbesondere die Förderquoten, ausgewertet.

33.2 Rechtsgrundlagen

Seit In-Kraft-Treten des **Pflegeversicherungsgesetzes**² sind die Länder für den Auf- und Ausbau der pflegerischen Infrastruktur verantwortlich. Zur Finanzierung der Investitionskosten sollen die Länder einen Teil der Mittel einsetzen, die sie durch Einführung der Pflegeversicherung bei den Aufwendungen für die Sozialhilfe einsparen. Einzelheiten sollten durch den Landesgesetzgeber geregelt werden.

Auf Landesebene wurden daraufhin folgende Rechtsgrundlagen geschaffen:

- das **LPflegeG** vom 10.2.1996 als Ausführungsgesetz zum Pflegeversicherungsgesetz,

¹ Landespflegegesetz (LPflegeG) i. d. F. vom 10.2.1996, GVOBl. Schl.-H. S. 227.

² Pflegeversicherungsgesetz i. d. F. vom 26.5.1994, BGBl. I S. 1014.

- die **Landespflegegesetzverordnung**¹ zur Durchführung der §§ 5, 6 und 8 des LPflegeG,
- die **Richtlinie** zur Förderung sonstiger Maßnahmen zur Verbesserung der pflegerischen Versorgung der Bevölkerung nach § 7 LPflegeG².

Außerdem war bei der Prüfung die **Heimmindestbauverordnung**³ zu beachten, die in der bestehenden Fassung allerdings veraltet ist und demnächst durch eine Neufassung ersetzt werden soll.

33.3 **Änderung der Bewilligungspraxis**

Die Förderung von neuen Baumaßnahmen nach dem LPflegeG vom 10.2.1996 ist bereits im Jahr 2000 deutlich reduziert worden, weil nach einigen Jahren praktischer Anwendung Mängel erkannt wurden, insbesondere bei der Trärgleichbehandlung, der Wettbewerbsneutralität und den sehr unterschiedlichen Mittelbereitstellungen durch die Kreise und kreisfreien Städte.

Die Landesregierung hat inzwischen den Entwurf eines Gesetzes zur Änderung des LPflegeG vorgelegt⁴. Künftig soll stärker zur bewohnerbezogenen Förderung in Form des sog. Pflegewohngelds (Subjektförderung) übergegangen werden, um damit zu einem zielgenaueren Einsatz der öffentlichen Haushaltsmittel zu gelangen.

33.4 **Anwendung des Landespflegegesetzes**

33.4.1 **Sicherstellung der pflegerischen Versorgungsstruktur**

In **§ 2 LPflegeG** heißt es:

- „(1) *Die Kreise und kreisfreien Städte haben in eigener Verantwortung eine den örtlichen Bedürfnissen und den Zielen dieses Gesetzes und des Pflegeversicherungsgesetzes entsprechende pflegerische Versorgungsstruktur sicherzustellen.*
- (2) *Die Kreise und kreisfreien Städte sowie andere öffentliche Träger sollen eigene Einrichtungen nur schaffen, soweit geeignete und bedarfsgerechte Pflegeeinrichtungen freigemeinnütziger und privater Träger nicht vorhanden sind, ausgebaut oder errichtet werden.“*

¹ Landespflegegesetzverordnung (LPflegeGVO) i. d. F. vom 19.6.1996, GVOBl. Schl.-H. S. 521, geändert am 6.12.1999, GVOBl. Schl.-H. S. 508.

² Richtlinie zur Förderung sonstiger Maßnahmen zur Verbesserung der pflegerischen Versorgung der Bevölkerung i. d. F. vom 19.8.1996, Amtsbl. Schl.-H. S. 606.

³ Heimmindestbauverordnung (HeimMindBauV) vom 27.1.1978, BGBl. I S.189.

⁴ Landtagsdrucksache 15/1399 vom 27.11.2001.

Von diesem Grundsatz wurde mehrfach abgewichen. Bei 3 von 6 vom LRH geprüften Pflegeheimen waren der Kreis bzw. die kreisfreien Städte einerseits Bewilligungsbehörde und Zuwendungsgeber und sind andererseits mittelbar auch Eigentümer bzw. Betreiber der Heime. Die Trägerschaft wird zwar durch folgende eigenständige juristische Personen wahrgenommen, an denen die Kommunen jedoch jeweils zu 100 % beteiligt sind:

- Ein Zweckverband, an dem der Kreis und die Stadt jeweils zu 50 % beteiligt sind,
- eine Betreuungs- und Pflegedienste gGmbH als 100 %ige Tochter der Stadt,
- eine Stiftung mit der Stadt als Betreiberin eines Heimes.

Die 3 Maßnahmen konnten nur aufgrund der beträchtlichen Zuwendungen realisiert werden, die ihnen vom Land und der jeweiligen Kommune bewilligt wurden. Betroffen waren dadurch jedoch investitionsbereite private Träger, für die ausreichende Fördermittel nicht mehr zur Verfügung standen.

Besonders in einem Fall, in dem der Kreis seine kompletten Fördermittel einseitig auf das „eigene“ Pflegeheim beschränkt hat, ist die Abweichung vom Grundsatz des § 2 Abs. 2 LPflegeG offensichtlich. Denn dort lagen Anträge des DRK und eines privaten Trägers vor, die abschlägig beschieden werden mussten, weil die Mittel erschöpft waren.

Nach Auffassung des **Sozialministeriums** gilt der in § 2 Abs. 2 LPflegeG enthaltene Subsidiaritätsgrundsatz nur für neue und zusätzliche pflegerische Angebote. Bei den vom LRH geprüften Projekten in kommunaler Trägerschaft handele es sich jedoch um Ersatzbauten bzw. Modernisierungsmaßnahmen.

Der **LRH** hätte es dennoch für angemessener gehalten, wenn mindestens in dem von ihm geschilderten Fall Fördermittel auch nicht kommunalen Trägern zugute gekommen wären.

33.4.2 **Bedarfsplanung**

Nach **§ 3 LPflegeG** waren die Kreise und kreisfreien Städte verpflichtet, **Bedarfspläne** aufzustellen und diese regelmäßig fortzuschreiben. Darin seien u. a. „...*die Zielsetzungen und Leitvorstellungen des Landes für eine bedarfsgerechte, leistungsfähige und wirtschaftliche pflegerische Versorgung der Bevölkerung zu berücksichtigen. ... Die Bedarfspläne müssen Angaben über den Bestand und den Bedarf an Pflegeeinrichtungen enthalten.*“

Bei allen 6 vom LRH im Detail geprüften Maßnahmen haben die Kreise und kreisfreien Städte die ihnen zugedachten Aufgaben in teilweise sehr umfangreichen Ausarbeitungen erfüllt.

Andere Kreise, in denen der LRH keine Einzelfallprüfungen vorgenommen hat, nahmen diese Verpflichtung weniger ernst oder verweigerten zeitweise die Aufstellung der Bedarfspläne wegen des damit verbundenen Verwaltungsaufwands und der daraus entstehenden Kosten.

3 Kreise haben bis heute keine Bedarfspläne aufgestellt. Dies wird vom LRH beanstandet, denn eine flächendeckende Bedarfsplanung hätte durchaus ein sinnvolles Instrument u. a. für Förderentscheidungen sein können.

Die kritischen Anmerkungen des LRH zu den in 3 Kreisen bis heute fehlenden Bedarfsplänen werden vom **Sozialministerium** geteilt.

33.4.3 Förderplan

In **§ 4 LPflegeG** ist geregelt: „...Das Ministerium für Arbeit, Soziales, Jugend und Gesundheit stellt auf der Grundlage der Bedarfspläne im Benehmen mit den Kreisen und kreisfreien Städten nach Anhörung des Landespflegeausschusses einen **Förderplan** auf. ... Der Förderplan ist jährlich fortzuschreiben.“

Vom Sozialministerium wurde jedoch kein Förderplan aufgestellt. Weil die Fördermodalitäten geändert werden sollen (s. Tz. 33.3), ist dies auch nicht mehr vorgesehen.

Nach Auffassung des LRH hätte ein rechtzeitig aufgestellter Förderplan zur gerechten Verteilung der Zuwendungen beitragen können. Zuschüsse hätten überdies nach § 5 Abs. 2 LPflegeG nur gewährt werden dürfen, wenn die Maßnahmen vorher in den **Förderplan** nach § 4 Abs. 2 LPflegeG aufgenommen worden wären. Dies ist in keinem Fall geschehen, da ein Förderplan nicht existierte.

Das **Sozialministerium** verweist darauf, dass es nach dem SGB XI¹ nur sehr geringe Möglichkeiten einer „Bedarfssteuerung“ bzw. verbindlichen Infrastrukturplanung habe. Der wesentliche Grund für die nicht formgerechte Aufstellung eines Förderplans habe in der nicht zeitgerechten Aufstellung der Bedarfspläne gelegen. Es weist ferner auf die von ihm erstellte Übersicht über die Fördermaßnahmen nach § 5 LPflegeG hin, die alle nach § 4 Abs. 2 Satz 2 LPflegeG für den Förderplan vorgeschriebenen

¹ Sozialgesetzbuch (SGB) XI. Buch vom 26.5.1994, BGBl. I S. 1014.

Angaben enthalte. Durch die ständige Fortschreibung sei die Übersicht sogar aktueller als ein jährlich fortzuschreibender Förderplan.

Der **LRH** hält diese Übersicht für keinen ausreichenden Ersatz des Förderplans, weil damit überhaupt kein Einfluss auf die Prioritätenreihung der Maßnahmen genommen wurde.

33.4.4 **Zuschüsse für Baumaßnahmen**

Nach dem Wortlaut des § 5 Abs. 1 LPflegeG - i. V. m. § 1 Abs. 3 LPflegeGVO - hätten qualitätsverbessernde Modernisierungs-, Sanierungs- und Umstrukturierungsvorhaben **vorrangig** vor Neubaumaßnahmen gefördert werden müssen.

Tatsächlich flossen jedoch **rd. 50 %** aller Fördermittel in **Neubaumaßnahmen**. Überwiegend waren dies Ersatzbaumaßnahmen, bei denen allerdings das Wirtschaftlichkeitsgebot entsprechend beachtet wurde. Speziell bei einem vom LRH geprüften Neubau war zweifelhaft, ob diese Maßnahme nicht hätte gegenüber Modernisierungs-, Sanierungs- und Umstrukturierungsmaßnahmen zurückstehen müssen.

Vorrangig für das **Sozialministerium** sei gewesen, die insgesamt eher zögerliche Bereitschaft der Kreise und kreisfreien Städte zur Mitfinanzierung von Maßnahmen zur Verbesserung der Pflegeinfrastruktur zu fördern, denn es hätte in der Natur einer weitgehend kommunalisierten Umsetzung des LPflegeG gelegen, dass örtliche Förderentscheidungen von den kommunalen Gremien nach eigenen Gesichtspunkten erfolgten. Das Sozialministerium habe daher i. d. R. die Förderbeschlüsse kommunaler Gremien respektiert und seinen Einfluss insbesondere auf den Bereich konzeptioneller und baulicher Gestaltungsfragen beschränkt.

33.5 **Förderung von Baumaßnahmen**

33.5.1 **Landeshaushalt**

Die Fördermittel für die Umsetzung der Leistungen nach dem LPflegeG wurden wie folgt in den Haushalt eingebracht:

Innerhalb des Titels 1005 - 643 05 (ab 1998: 883 01) war entsprechend der Erläuterungen zu den Haushaltsplänen auch der Betrag für die objektbezogene Investitionskostenförderung enthalten. Dieser wurde auf der Grundlage der erwarteten Gesamtaufwendungen (Land und Kommunen) ermittelt, von denen das Land gem. § 5 LPflegeG 39 % und die Kommunen 61 % zu tragen hatten.

Die im Laufe der Jahre 1997 bis 2000 veranschlagten Gesamtaufwendungen (Land und Kommunen) und die sich daraus ergebenden Fördermittelanteile des Landes sind der folgenden Tabelle zu entnehmen.

Jahr	Aufwendungen gesamt € (DM)	Landesanteil 39 % € (DM)	Landeshaushalt	
			Titel	€ (DM)
1997	2.928.785 (5.728.205)	1.142.226 (2.234.000)	643 05-4	17.370.886 (33.974.500)
1998	17.099.436 (33.443.590)	6.668.780 (13.043.000)	883 01-2	21.419.551 (41.893.000)
1999	23.877.331 (46.700.000)	9.312.159 (18.213.000)	883 01-2	22.190.068 (43.400.000)
2000	10.684.978 (20.898.000)	4.167.029 (8.150.000)	883 01	17.077.149 (33.400.000)
1997- 2000	54.590.529 (106.769.795)	21.290.193 (41.640.000)		78.057.653 (152.667.500)

Tabelle 1: Haushalt

Die in der Tabelle ausgewiesenen Landesanteile beinhalten im Übrigen die sog. Investitionskostenpauschalen für ambulante Pflegedienste gem. § 6 Abs. 2 LPflegeG. Diese betragen in den Jahren 1997 bis 2000 insgesamt 4.289.268 € (8.389.080 DM). Dadurch ergibt sich ein tatsächlich veranschlagter Landesanteil von 21.290.194 € (41.640.000 DM) - 4.289.268 € (8.389.080 DM) = **17.000.926 € (33.250.920 DM)**.

Da die Aufwendungen für Baumaßnahmen an Pflegeheimen aus verschiedenen Gründen jedoch nur relativ gering waren, wurden gem. Gesamtliste des Sozialministeriums lediglich **10.518.757 € (20.572.900 DM)** als Anteile des Landes verausgabt. Daraus ergaben sich Minderausgaben bei der objektbezogenen Investitionskostenförderung von **6.482.169 € (12.678.020 DM)**. Die eingesparten Mittel konnten im Landeshaushalt zwar anderweitig verwendet werden, gingen jedoch den Pflegeheimen verloren.

33.5.2 Verteilung im Land

Die Zuwendungsgeber (Land und Kommunen) haben seit 1996 - nach Verabschiedung des LPflegeG - insgesamt 28 verschiedene Baumaßnahmen gefördert. In der folgenden Tabelle sind die auf die Kreise und kreisfreien Städte entfallenen Fördermittel in der Reihenfolge ihrer auf die Zahl der Einwohner bezogenen Höhe dargestellt:

Kreis Stadt	Plätze	Baukosten € (DM)	Förderung € (DM)		Quote %	Einwohner- zahl (Ew).	Förder- mittel je Ew € (DM)
			Kommunen	Land			
Flensburg	143	7.594.730 (14.854.000)	1.754.682 (3.431.860)	1.121.846 (2.194.140)	37,9	84.449	34,06 (66,62)
Steinburg	88	7.004.699 (13.700.000)	1.922.790 (3.760.650)	1.229.325 (2.404.350)	45,0	135.798	23,21 (45,40)
Lübeck	158	8.550.488 (16.723.300)	2.898.064 (5.668.120)	1.852.860 (3.623.880)	55,6	213.326	22,27 (43,56)
Kiel	182	12.520.720 (24.488.400)	2.621.462 (5.127.135)	1.676.017 (3.278.005)	34,3	233.795	18,38 (35,95)
Herzogtum Lauenburg	101	7.920.090 (15.490.350)	1.948.411 (3.810.762)	1.245.706 (2.436.389)	40,3	177.703	17,98 (35,16)
Neumünster	43	2.317.375 (4.532.392)	724.918 (1.417.816)	463.466 (906.460)	51,3	80.243	14,81 (28,97)
Plön	50	2.338.496 (4.573.701)	887.247 (1.735.304)	567.256 (1.109.458)	62,2	131.960	11,02 (21,56)
Schleswig- Flensburg	132	4.497.279 (8.795.913)	1.190.726 (2.328.857)	761.283 (1.488.941)	43,4	196.416	9,94 (19,44)
Rendsburg- Eckernförde	76	5.786.137 (11.316.700)	1.531.370 (2.995.100)	979.073 (1.914.900)	43,4	268.220	9,36 (18,31)
Nordfriesland	24	1.564.042 (3.059.000)	392.672 (768.000)	251.052 (491.016)	41,2	163.974	3,93 (7,68)
Dithmarschen	57	766.938 (1.500.000)	233.916 (457.500)	149.553 (292.500)	50,0	136.920	2,80 (5,48)
Segeberg	39	1.685.218 (3.296.000)	346.196 (677.100)	221.338 (432.900)	33,7	247.611	2,29 (4,48)
Stormarn	0	0	0	0		215.903	0,00
Ostholstein	0	0	0	0		201.400	0,00
Pinneberg	0	0	0	0		289.557	0,00
Gesamt	1.093	62.546.211 (122.329.756)	16.452.453 (32.178.203)	10.518.776 (20.572.938)	43,1	2.777.275	9,71 (18,99)

Tabelle 2: Förderung 1996 bis 2001

Die Tabelle zeigt auf, dass von der Stadt Flensburg bis zum Kreis Segeberg ein sehr starkes Gefälle bei der Inanspruchnahme der Fördermittel je Einwohner durch die Kommunen besteht. In den Kreisen Stormarn, Ostholstein und Pinneberg wurden überhaupt keine Baumaßnahmen gefördert.

Dieses Ergebnis dokumentiert ein erhebliches Ungleichgewicht und wirft die Frage auf, ob die derart erfolgte Förderung **landesweit** dem tatsächlichen Bedarf entsprach.

Das **Sozialministerium** erläutert, dass maßgebend die auch von der jeweiligen Finanzlage geprägte Bereitschaft der Kreise und kreisfreien Städte zur Förderung der nach § 5 LPflegeG unter Haushaltsvorbehalt stehenden Maßnahmen war.

Der **LRH** ist nach wie vor der Auffassung, dass das Land im Rahmen der gesetzlichen Möglichkeiten (s. Tz. 33.4.3) steuernd hätte eingreifen sollen.

33.5.3 Förderquoten

Bei den 18 von insgesamt 28 geförderten Baumaßnahmen mit Baukosten über rd. 0,5 Mio. € (rd. 1 Mio. DM) fallen die erheblichen Unterschiede in der Höhe der jeweiligen Förderquote auf. Diese bewegen sich von 25 % bis 79 %. Während i. d. R. nur Kreise und Land entsprechend dem Kostenschlüssel nach § 4 (5) LPflegeG gefördert haben, hat sich in einem Fall zusätzlich der Bund beteiligt (Spitzenreiter mit 79,1 %).

Entsprechend unterschiedlich gestaltet sich dadurch der Investitionskostenanteil am Pflegegeld der einzelnen Pflegeheime.

Der LRH betrachtet diese Art der Förderung - u. a. durch die verschiedenen Zuwendungsgeber - als nicht ausgewogen, zumal einige Antragsteller auch leer ausgegangen sind.

Die Auswirkungen der unterschiedlich hohen Förderquoten sind auch aus Sicht des **Sozialministeriums** problematisch. In stärkerem Maße wirke sich unter Gesichtspunkten des Wettbewerbs und der Trägergleichbehandlung aber die Tatsache aus, dass im Rahmen der Objektförderung nur ein sehr geringer Teil der insgesamt rd. 570 Pflegeheime im Lande überhaupt öffentlich gefördert werden könne. Dies sei einer der Hauptgründe für die beabsichtigte Änderung der Förderpraxis durch Beschränkung im Wesentlichen auf Modellprojekte und solche mit Drittmitteln sowie Maßnahmen zur Schließung von Versorgungslücken (s. Tz. 33.3).

33.6 Einschaltung von Architekten

Von den vom LRH geprüften 6 Baumaßnahmen wurden 5 von freiberuflich tätigen Architekten geplant. Nicht alle hatten im Bau von Pflegeheimen ausreichende Erfahrung. Es entstanden z. T. Verzögerungen, weil die Planung bzw. die Kostenberechnung die Belange derartiger Baumaßnahmen nicht in genügendem Maße berücksichtigt hatte.

Mehrfach musste festgestellt werden, dass den allgemeinen Anforderungen an Pflegeheime und den bauaufsichtlichen Auflagen - insbesondere des Brandschutzes - nicht die erforderliche Beachtung geschenkt wurde.

33.7 Raumprogramm

Voraussetzung für die Förderung von Baumaßnahmen an Pflegeheimen waren die anerkannten Raumprogramme. Für diese gibt es jedoch keine einheitliche Grundlage. Erschwerend kommt hinzu, dass die zurzeit gültige HeimMindBauV völlig veraltet und die neue Verordnung noch nicht in Kraft ist. Es waren deshalb bei allen Einzelfällen Sonderregelungen zu treffen, die eine Vergleichbarkeit der Entwürfe erschweren.

Häufig wurde von den Heimleitungen über folgende planerische Mängel geklagt:

- Es fehle ein großer Raum, in dem alle Heimbewohner zusammenkommen können.
- Es fehle ein Besprechungsraum für Fortbildungsveranstaltungen bzw. für Dienstbesprechungen für ca. 20 Personen.
- Therapieräume seien - insbesondere bei Teilnahme von Rollstuhlfahrern - zu klein.
- Die Anzahl und die Lage der Fäkalienräume (u. a. Sterilisation) sei teilweise zu beanstanden.
- Die Anzahl der Lagerräume sei zu gering.

Ein Musterraumprogramm wäre insbesondere für die Vergleichbarkeit der zu fördernden Baumaßnahmen für das Sozialministerium und die OFD/GMSH¹ eine große Hilfe und für die Kreise und kreisfreien Städte ein Maßstab zur gerechten Verteilung der Zuwendungsmittel gewesen.

Das **Sozialministerium** bezweifelt, ob ein Musterraumprogramm die vom LRH angenommenen Wirkungen gehabt hätte, da ersatzweise in Abstimmung mit der OFD und den Kommunen ein in Baden-Württemberg entwickeltes „Positionspapier“ zugrunde gelegt worden sei.

Der **LRH** ist jedoch weiterhin vom Nutzen eines Musterraumprogramms überzeugt.

33.8 **Bauliche Standards**

33.8.1 **Fensterelemente**

Die Fensterelemente in den Einzelpflegezimmern sind in allen neu gebauten und z. T. auch in modernisierten und erweiterten Pflegeheimen raumhoch ausgebildet worden und entsprechen somit den Forderungen des Kuratoriums Deutsche Altenhilfe. In mehreren Fällen wurden die Fassaden in Erkerform ausgebildet, dies hat bei den Fassadenbauarbeiten zu teilweise erheblichen Kostensteigerungen gegenüber den Kostenschätzungen geführt.

Die raumhohen Fensterelemente sind insbesondere gerechtfertigt, wenn aus Kosten- oder anderen Gründen auf Balkone oder Loggien verzichtet werden muss. Optimal genutzt werden können sie aber nur dann, wenn in die Elemente möglichst breite Türöffnungen eingeplant werden (französische Balkone), damit für die Pflegebedürftigen bei geöffneter Tür - in den

¹ Zuwendungsprüfung durch die Oberfinanzdirektion Kiel (OFD) bis Mitte 1999, seither durch Gebäudemanagement Schleswig-Holstein (GMSH).

Obergeschossen mit einer Brüstung versehen - eine Loggia-ähnliche Situation entsteht.

Der entscheidende Vorteil der raumhohen Elemente wurde jedoch in einigen Fällen wieder aufgehoben, indem der gesamte gläserne Brüstungsbereich mit Heizkörpern „verstellt“ worden ist. Die Platzierung von Heizkörpern direkt hinter Glasflächen von Fenstern/Türen wird vom LRH kritisch gesehen, weil es einerseits aus energetischen Gründen grundsätzlich nicht zu vertreten ist, auch wenn DIN-gerechte Strahlungsschirme eingebaut worden sind und weil andererseits dadurch der Vorteil des freien Blicks nach draußen wieder aufgehoben wird.

33.8.2 **Badewannen**

Ein kostenträchtiger Sonderfall, der auf die Forderungen der veralteten HeimMindBauV zurückzuführen ist, wurde in allen Heimen angetroffen:

Je Gebäudeteil und Geschoss wurde ein zentrales Badezimmer mit einer Spezialbadewanne eingebaut. Dieses wurde von den Heimleitungen als übertrieben angesehen, weil durch die dezentrale (zimmerbezogene) Anordnung der Bäder die Ausnutzung der Badewannen gegenüber früheren baulichen Lösungen nur noch sehr gering ist.

Demnach hätten die Hälfte der Wannen und erhebliche Kosten eingespart werden können.

Das **Sozialministerium** teilt die zum Ausdruck kommende Kritik an der HeimMindBauV. Das gelte auch hinsichtlich der Badewannen. Das zuständige Bundesministerium bereite allerdings gegenwärtig eine Aktualisierung der HeimMindBauV vor.

Ministerium für ländliche Räume, Landesplanung, Landwirtschaft und Tourismus

34. Pflanzenschutz

Die gesetzlich vorgeschriebenen Aufgaben des Pflanzenschutzes können vom amtlichen Pflanzenschutzdienst des Landes insbesondere aufgrund von Personalengpässen nicht immer ausreichend erfüllt werden. Der LRH schlägt vor, diese Defizite durch organisatorische Maßnahmen auszugleichen. Die ministeriellen Aufgaben sollten nur im Ministerium für ländliche Räume wahrgenommen, die Durchführung des Pflanzenschutzdienstes beim Amt für ländliche Räume Kiel bzw. in einem Amt für Umwelt, Landwirtschaft und Gewerbe Kiel konzentriert werden.

Die Beibehaltung eines eigenständigen staatlichen Pflanzenschutzdienstes ist derzeit gegenüber einer Aufgabenübertragung des Pflanzenschutzdienstes auf die Landwirtschaftskammer die zweckmäßigere und wirtschaftlichere Lösung.

Für die besondere Inanspruchnahme des Pflanzenschutzdienstes sollten kostendeckende Gebühren erhoben und die Gebührensätze regelmäßig angepasst werden.

34.1 Notwendigkeit eines staatlich geregelten Pflanzenschutzes

Die Notwendigkeit eines staatlich geregelten Pflanzenschutzes wird in den entsprechenden Rechtsvorschriften und in der Fachliteratur mit der Gefährdung der pflanzlichen Produktion durch vielfältige Schadensursachen (z. B. Unkräuter, Viren, Bakterien, Pilze und tierische Schaderreger) begründet. Der Schutz der Pflanzen sichert die Ernteerträge und gewährleistet gesunde und qualitativ hochwertige Nahrungs- und Futtermittel. Das zunehmende Wissen um ökologische Zusammenhänge hat auch in der Landwirtschaft zu einem Wandel in Richtung auf eine umweltschonende Landbewirtschaftung geführt. So fordert der integrierte Pflanzenschutz die bestmögliche Verbindung von biologischen, chemischen und anderen Verfahren für eine umweltfreundliche Produktion.

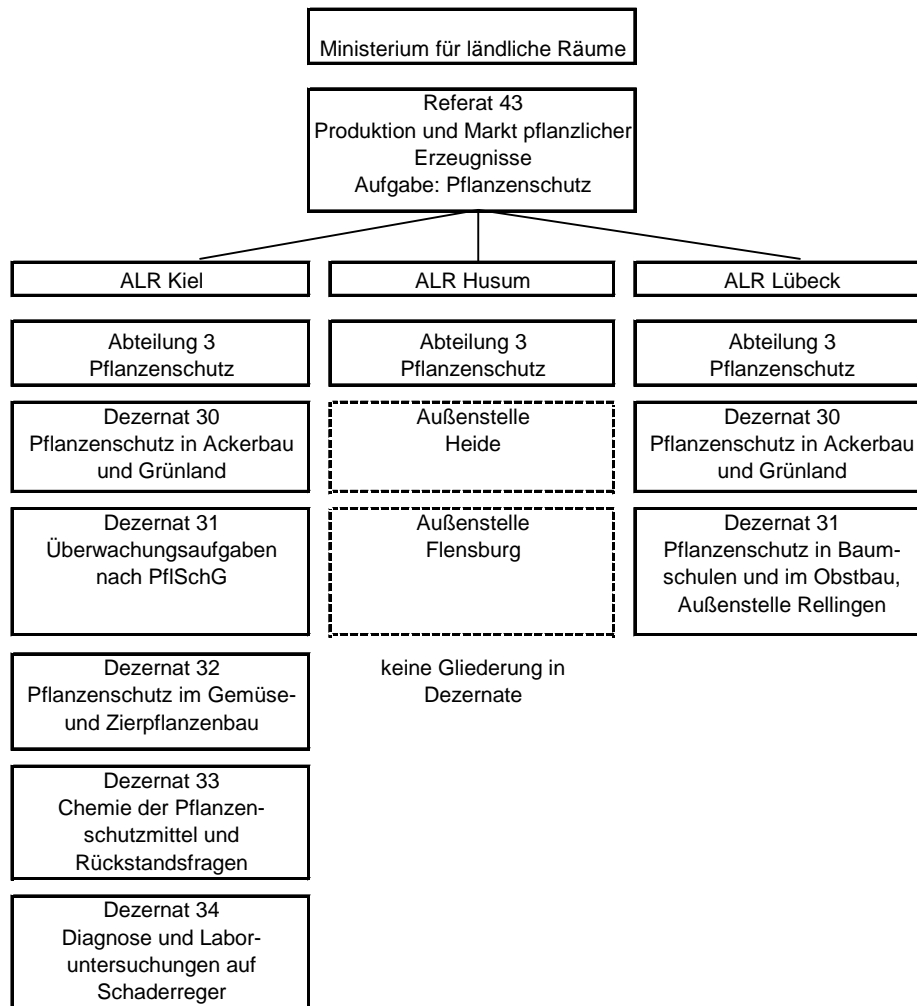
34.2 Rechtliche Grundlagen

Die Bundesrepublik Deutschland hat sich durch internationale Abkommen verpflichtet, eine amtliche Pflanzenschutzorganisation einzurichten. Darüber hinaus findet auch in diesem Fachbereich zunehmend EU-Recht unmittelbare Anwendung bzw. ist durch nationales Recht umzusetzen. Der

Bund hat im Rahmen der konkurrierenden Gesetzgebung nach Art. 74 Abs. 1 Nr. 20 GG mit dem Pflanzenschutzgesetz¹ die wichtigste übergreifende gesetzliche Regelung dieses Rechtsbereichs getroffen. Die Durchführung des Gesetzes ist Aufgabe der Länder.

34.3 Organisation des Pflanzenschutzdienstes

Die Aufgaben des Pflanzenschutzes werden vom Ministerium für ländliche Räume, Landesplanung, Landwirtschaft und Tourismus (Ministerium für ländliche Räume) und den 3 Ämtern für ländliche Räume (ÄLR) wahrgenommen. In der derzeitigen Organisationsform werden bestimmte landesweite Aufgaben von den ÄLR Kiel und Lübeck erledigt, im Übrigen beschränkt sich die örtliche Zuständigkeit auf die Dienstbezirke der Ämter.



¹ Gesetz zum Schutz der Kulturpflanzen (Pflanzenschutzgesetz - PflSchG) i. d. F. der Bekanntmachung vom 14.5.1998, BGBl. I S. 971, 1527, 3512, zuletzt geändert durch Art. 14

34.4 Haushalt

Die Einnahmen und Ausgaben des Pflanzenschutzdienstes sind im Kapitel 0812 - ÄLR - veranschlagt, eine Aufteilung der Ansätze für die verschiedenen Aufgabenbereiche ist in den Haushaltsplänen nicht vorgesehen. Die Höhe der Einnahmen und Ausgaben für den Pflanzenschutz kann deshalb aus den Haushaltsplänen nicht abgeleitet werden. Allerdings sind allein die Personalkosten für den Pflanzenschutzdienst derzeit mit etwa 3,8 Mio. € jährlich zu veranschlagen.¹

Die ÄLR erheben für verschiedene Leistungen Gebühren nach der Landesverordnung über Verwaltungsgebühren für Pflanzenschutzangelegenheiten², z. B. für

- die Prüfung von Pflanzenschutzmitteln,
- die amtliche Pflanzenbeschau,
- Untersuchungen von Pflanzgut, Saatgut oder Jungpflanzen,
- Bodenuntersuchungen auf Kartoffelnematoden oder
- Warndienstmeldungen.

Bei Titel 0812 - 111 01 sind in den vergangenen Jahren lt. Erläuterungen folgende gerundete Beträge für Leistungen in Pflanzenschutzangelegenheiten als Gebühreneinnahmen eingeplant worden:

Haushaltsjahr	Betrag in T€	(TDM)
1997	435	(850)
1998	422	(825)
1999	422	(825)
2000	476	(930)
2001	527	(1.030)
2002	866	

Für den Versuchsbericht des Pflanzenschutzdienstes wird seit 1999 eine Schutzgebühr von je 5,11 € (10 DM) erhoben, sodass 1999 rd. 4,8 T€ (9,3 TDM) vereinnahmt werden konnten. Für 2002 ist ein Ansatz von 6,4 T€ bei Titel 0812 - 119 02 vorgesehen. Damit können allerdings noch nicht einmal die bei Titel 0812 - 531 02 veranschlagten Druckkosten der Versuchsberichte in Höhe von 7,5 T€ voll gedeckt werden.

des Gesetzes vom 25.6.2001, BGBl. I S. 1215.

¹ Zugrunde gelegt wurden Durchschnittssätze der jeweiligen Laufbahngruppen der Personalkostentabelle 2000 einschl. der Personalgemeinkosten.

² Landesverordnung über Verwaltungsgebühren für Pflanzenschutzangelegenheiten vom 13.9.1994, GVOBl. Schl.-H. S. 476, zuletzt geändert durch Landesverordnung vom 1.11.2001, GVOBl. Schl.-H. S. 215.

Nach § 3 VwKostG¹ sind die Gebührensätze so zu bemessen, dass zwischen der den Verwaltungsaufwand berücksichtigenden Höhe der Verwaltungsgebühr einerseits und der Bedeutung, dem wirtschaftlichen Wert oder dem sonstigen Nutzen der Amtshandlung für den Kostenschuldner andererseits ein angemessenes Verhältnis besteht. Bei der Festsetzung der Gebührensätze hat der Verordnungsgeber dieses Äquivalenzprinzip zu beachten, das das Bundesverwaltungsgericht so versteht, dass die Gebühr in keinem groben Missverhältnis zu der von der öffentlichen Verwaltung gebotenen Leistung stehen darf². Andererseits gilt für Gebühren das Kostendeckungsprinzip, wonach das Gesamtgebührenaufkommen die gesamten Aufwendungen für die entsprechenden Leistungen decken soll, d. h. der Gebührenrahmen insgesamt - nicht unbedingt die Gebühr im Einzelfall - muss geeignet sein, die Kosten für den besonderen Aufwand der Verwaltung zu decken.

Der LRH hat die Gebührenkalkulation nicht im Einzelnen geprüft, weil es keine aussagefähige Kostenrechnung gibt und die Gebührensätze deshalb z. T. schwer nachzuvollziehen sind. Einige Gebührensätze sind aber offensichtlich nicht kostendeckend (z. B. Untersuchungen auf Nematoden bei Kartoffeln). Sie werden z. B. gering gehalten, damit Aufträge für Untersuchungen nicht an Einrichtungen außerhalb Schleswig-Holsteins vergeben werden.

Der LRH hält es für erforderlich, die einzelnen Gebührensätze regelmäßig einer Kontrolle zu unterziehen und ggf. anzupassen. Durch die Einführung einer Kostenrechnung könnten belastbare Daten für die Ermittlung der Gebührensätze gewonnen werden. Dabei ist nach den Bestimmungen des § 3 VwKostG regelmäßig davon auszugehen, dass die Gebührensätze zumindest kostendeckend sein sollen, sofern nicht höhere Gebühren (wirtschaftlicher Wert der Amtshandlung) angezeigt sind.

Jedenfalls hält der LRH eine Gebühr, die nur etwa die Hälfte des Aufwands abdeckt, nicht für vertretbar. Wenn höhere Gebühren wegen vorhandener Konkurrenz nicht zu erzielen sind, müssten - soweit gesetzlich zulässig - derartige Untersuchungsleistungen eingestellt und dem Markt überlassen werden. Allein das Bestreben, Untersuchungen nicht außerhalb von Schleswig-Holstein stattfinden zu lassen, kann kein Grund für derart defizitäres Handeln sein.

¹ Verwaltungskostengesetz des Landes Schleswig-Holstein (VwKostG) vom 17.1.1974, GVOBl. Schl.-H. S. 37, zuletzt geändert durch Haushaltsbegleitgesetz 1999 vom 21.12.1998, GVOBl. Schl.-H. S. 460.

² Bundesverwaltungsgericht, Urteil vom 14.4.1967, BVerwGE 26, 305.

34.5 Personalausstattung

Insgesamt sind im Pflanzenschutzdienst rechnerisch rd. 69 Vollarbeitskräfte tätig:¹

Dienststelle/ Außenstelle	höherer Dienst	gehobener Dienst	mittlerer Dienst und Lohnempfänger
Ministerium für ländliche Räume	1	0	0
ALR Kiel	4,66	7,80	22,50
ALR Husum	1	2	2
Außenstelle Heide	0	1,75	1
Außenstelle Flensburg	0	3	2
ALR Lübeck	1	3	2
Außenstelle Rellingen	1,25	5,50	7,20
Summen	8,91	23,05	36,70

Darüber hinaus werden von allen ÄLR nebenamtliche Pflanzenbeschauer im Rahmen von geringfügigen Beschäftigungsverhältnissen als Probenehmer und vom ALR Kiel Hilfskräfte zur Vorbereitung des Untersuchungsmaterials für die Kartoffeluntersuchungen beschäftigt.

34.6 Aufgabenwahrnehmung

Der LRH hat die Aufgabenwahrnehmung durch das Ministerium für ländliche Räume und die seit 1.1.1998 zuständigen ÄLR geprüft und dabei auch untersucht, ob eine Aufgabenübertragung des Pflanzenschutzdienstes auf die Landwirtschaftskammer zweckmäßig und wirtschaftlicher wäre. Er kommt zu dem Ergebnis, dass derzeit die Beibehaltung eines eigenständigen staatlichen Pflanzenschutzdienstes die bessere Lösung ist. Der Pflanzenschutzdienst nimmt hauptsächlich öffentlich rechtliche Aufgaben (Genehmigungen, Bescheinigungen, Untersuchungen, Kontrollen) und nur in geringem Umfang Beratungsaufgaben wahr. Die Berater sind allerdings insbesondere auf die Ergebnisse der Untersuchungen und der Versuche angewiesen. Eine Trennung der Aufgaben auf verschiedene Aufgabenträger ist nach Auffassung des LRH kontraproduktiv. Die Einheit des Pflanzenschutzdienstes sollte gewahrt bleiben.

Das **Ministerium für ländliche Räume** erklärt, dass die Erhaltung der Eigenständigkeit des staatlichen Pflanzenschutzdienstes auch seiner Haltung entspreche.

34.7 Defizite in der Aufgabenwahrnehmung

Die gesetzlich vorgeschriebenen Aufgaben werden nicht immer ausreichend erfüllt. Dies ist insbesondere auf Personalengpässe zurückzuführen. Wie in fast allen Verwaltungsbereichen fand auch im Pflanzenschutz

¹ Allgemeine Dienste und Leitungsfunktionen blieben unberücksichtigt.

ein Personalabbau statt, der allerdings jetzt deutlich an seine Grenzen gestoßen ist.

Das Ministerium für ländliche Räume ist gefordert, ein Konzept zu erarbeiten, um die Erledigung der gesetzlich vorgeschriebenen Aufgaben sicherzustellen. Die aufgezeigten Defizite in der Aufgabenwahrnehmung könnten dabei z. T. durch organisatorische Maßnahmen ausgeglichen werden.

Das **Ministerium für ländliche Räume** bestätigt die vom LRH festgestellten Defizite in der Aufgabenwahrnehmung und erklärt, dass es auch sein Ziel sei, die Erfüllung gesetzlich vorgeschriebener Aufgaben sicherzustellen. Es erwarte eine Entlastung insbesondere im Bereich der Pflanzenbeschau durch vorbereitende, konzeptionelle Aufgabenwahrnehmung durch einen Mitarbeiter zentral im Ministerium für ländliche Räume oder bei einem ALR.

Das Personal der Abteilung Pflanzenschutz des ALR Kiel sei zwischenzeitlich um rechnerisch 0,5 Arbeitskräfte aufgestockt worden.

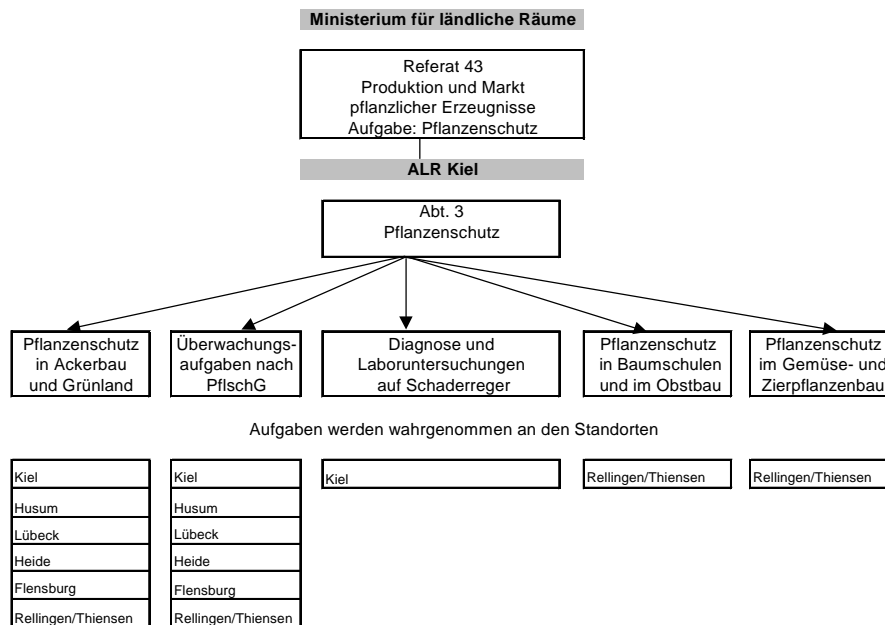
34.8 **Organisatorische Maßnahmen**

Der LRH schlägt vor, die ministeriellen Aufgaben nur im Ministerium für ländliche Räume wahrzunehmen und hierzu durch Versetzung eines Mitarbeiters das Ministerium personell zu verstärken. Die Durchführung des Pflanzenschutzdienstes sollte beim ALR Kiel bzw. in dem vom LRH vorgeschlagenen Amt für Umwelt, Landwirtschaft und Gewerbe Kiel¹ zusammengefasst, die Präsenz in der Fläche durch Außenstellen gewährleistet werden. Die Zuständigkeitsbereiche - insbesondere der Berater - sollten stärker an den Naturräumen in Schleswig-Holstein ausgerichtet werden. So könnten die z. T. mit neuen Aufgaben betrauten „Regionalsachbearbeiter Pflanzenschutz“ auch über die Bezirksgrenzen der ÄLR hinweg tätig sein. Es sollte geprüft werden, ob diesen Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern die Möglichkeit zu Heim- bzw. Telearbeit eingeräumt werden kann.

Das Dezernat Chemie der Pflanzenschutzmittel und Rückstandsfragen des ALR Kiel ist für Aufgaben zuständig, die ganz erheblich dem Umwelt- und Gesundheitsschutz dienen. Eine Angliederung des Dezernats oder zumindest der Analytik an den Landesbetrieb Landeslabor in Neumünster erscheint deshalb sachgerecht. Zu berücksichtigen ist dabei auch, dass aufgrund der geringen Personalausstattung in diesem Dezernat eine sachgerechte Laborarbeit kaum und eine angemessene Vertretungsregelung überhaupt nicht gewährleistet werden kann. Die Einbindung in eine größere Organisationseinheit wird sicherlich zu Synergien führen, sodass ggf. Stellen aus diesem Dezernat künftig wegfallen könnten.

¹ Vgl. Bemerkungen 2000 des LRH, Nr. 11.

Die Abteilung Pflanzenschutz des ALR Kiel sollte entsprechend dem folgenden Organigramm in 5 Dezernate gegliedert, das Dezernat Pflanzenschutz im Gemüse- und Zierpflanzenbau von Kiel nach Rellingen¹ verlagert werden.



Das **Ministerium für ländliche Räume** stellt zu den Organisationsvorschlägen des LRH fest:

- Die Koordinierung der Pflanzenbeschau soll einem Mitarbeiter des gehobenen Dienstes übertragen werden. Ob dieser Mitarbeiter im Ministerium für ländliche Räume - wie vom LRH vorgeschlagen - oder in einem ALR angesiedelt wird, muss noch geprüft werden. Auch ist noch zu klären, ob die Versetzung eines Mitarbeiters aus dem Bereich Pflanzenschutz realisierbar ist.
- Eine Konzentration des Pflanzenschutzes beim ALR Kiel werde derzeit nicht verfolgt, weil keine Möglichkeit zu nennenswerten Personaleinsparungen gesehen werde.
- Der Vorschlag des LRH, die Durchführung des Pflanzenschutzes bei einem künftigen Amt für Umwelt, Landwirtschaft und Gewerbe in Kiel zu konzentrieren, sollte geprüft werden, wenn es zur Einrichtung eines solchen Amtes kommt.
- Dem Vorschlag des LRH, das Dezernat Chemie der Pflanzenschutzmittel und Rückstandsfragen oder zumindest die Analytik an das Lan-

¹ Sofern sich die Verlagerung der Außenstelle Rellingen nach Thiensen als wirtschaftlich erweist, sollte auch das Dezernat Gemüse- und Zierpflanzenbau dorthin verlagert werden.

deslabor in Neumünster anzugliedern, könne nicht gefolgt werden, weil dadurch die jetzt noch vorhandene umfangreiche Fachkompetenz speziell zur Chemie von Pflanzenschutzmitteln verloren ginge. Im Übrigen habe die Arbeit des Dezernats nach In-Kraft-Treten der sog. Indikationszulassung mit Wirkung vom 1.7.2001 an Bedeutung gewonnen.

- Die Möglichkeit zur Heim- bzw. Telearbeit für Beratungskräfte soll geprüft werden.

Der **LRH** bleibt bei seinen Vorschlägen. Durch die vorgeschlagene Konzentration würden klare Weisungsstränge entstehen, Reibungsverluste abgebaut und der Umfang von ansonsten notwendigen Abstimmungen reduziert werden können.

34.9 Personalausstattung nach organisatorischen Änderungen

Die Personalausstattung würde sich nach den Veränderungen wie folgt darstellen:

Dienststelle/ Standort	höherer Dienst	gehobener Dienst	mittlerer Dienst und Lohnempfänger
Ministerium für ländliche Räume	1	1	0
ALR Kiel	6,91	22,05	34,45
davon an den Standorten			
Kiel	2,66	6,30	18,20
Husum	1	2	2
Heide	0	1,75	1
Flensburg	0	2,50	2
Lübeck	1	3	2
Rellingen (Thiensen)	2,25	6,50	9,25

Für die Wahrnehmung der Aufgaben des Pflanzenschutzes würden im Geschäftsbereich des Ministeriums für ländliche Räume insgesamt 65,4 Vollarbeitskräfte verbleiben, 3,3 Vollarbeitskräfte wären in den Geschäftsbereich des Ministeriums für Umwelt, Natur und Forsten zu versetzen.

Nach Auffassung des LRH ließen sich nach Umsetzung seiner Vorschläge die Aufgaben des Pflanzenschutzes effektiver lösen.

Ministerium für Justiz, Frauen, Jugend und Familie

35. Kostenentwicklung in Betreuungssachen

Seit In-Kraft-Treten des neuen Betreuungsrechts im Jahr 1992 sind die Ausgaben des Landes für Betreuungssachen bis zum Jahr 2000 um 321 % gestiegen. Hauptursachen für diese Entwicklung sind eine deutliche Zunahme der Fallzahlen (um 79 %), eine verstärkte Inanspruchnahme von Aufwandsentschädigungen durch ehrenamtliche Betreuer und die Verlagerung von (Personal-)Ausgaben der kommunalen Haushalte auf die Landeskasse (Justiz) durch die Verringerung von Behördenbetreuungen sowie den Abbau sozialer Dienste.

Der Anstieg der Fallzahlen lässt sich nur zu einem geringen Anteil mit demographischen Faktoren begründen. Die Entwicklung der Kosten sowohl im haupt- als auch im ehrenamtlichen Bereich der Betreuungen wird vor allem vom Entscheidungsverhalten der Vormundschaftsrichter bestimmt, die darüber zu befinden haben, ob und ggf. in welchem Umfang eine Betreuung eingerichtet werden soll. Der LRH hat angeregt, dass das Justizministerium die Vormundschaftsrichter über die Auswirkungen ihrer Entscheidungen unterrichtet.

Obwohl sie hierzu gesetzlich verpflichtet sind, teilen viele Berufsbetreuer der Betreuungsbehörde nicht mit, wie viele Betreuungen sie führen und für welche Zeitanteile sie im Rahmen dieser Tätigkeit Geldbeträge in Rechnung gestellt und erhalten haben. Dadurch sind die Vormundschaftsrichter nicht in der Lage, z. B. eine mögliche Überlastung einzelner Betreuer festzustellen. Der LRH hat empfohlen, Berufsbetreuer, die ihre Mitteilungspflicht verletzen, nicht mehr zu bestellen.

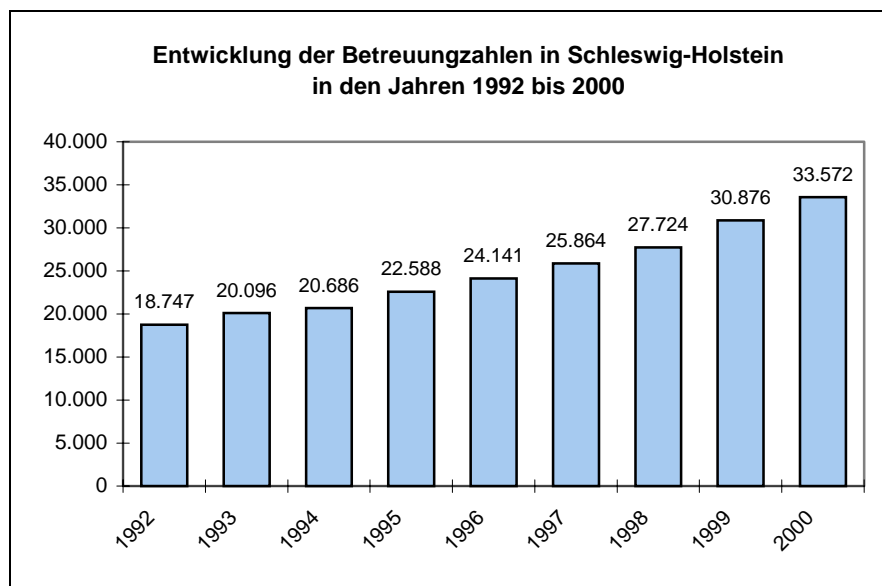
In zahlreichen Fällen hat der LRH Unplausibilitäten bei den von den Berufsbetreuern für ihre Tätigkeit abgerechneten Zeiten festgestellt. So haben u. a. Betreuer nach eigenen Angaben an mehr als 300 Arbeitstagen Betreuungstätigkeiten wahrgenommen und viele Betreuer regelmäßig über 12, einige Betreuer an einzelnen Tagen sogar mehr als 24 Stunden an einem Tag gearbeitet. Der LRH hat Vorschläge entwickelt, um die Abrechnungsehrlichkeit der Berufsbetreuer zu verbessern.

35.1 Prüfungsgegenstand

Der LRH hat die Kostenentwicklung in Betreuungssachen geprüft. Vorrangig sollte mit der Prüfung die Organisation und die Koordination der Aufgaben zwischen Gerichten, Betreuungsbehörden und Betreuungsvereinen untersucht werden. Bei den Amtsgerichten wurden insbesondere die Verfahren zur Bestellung von Betreuern sowie die ordnungsgemäße Abrechnung von Betreuervergütungen geprüft.

35.2 Entwicklung der Betreuungszahlen und -kosten

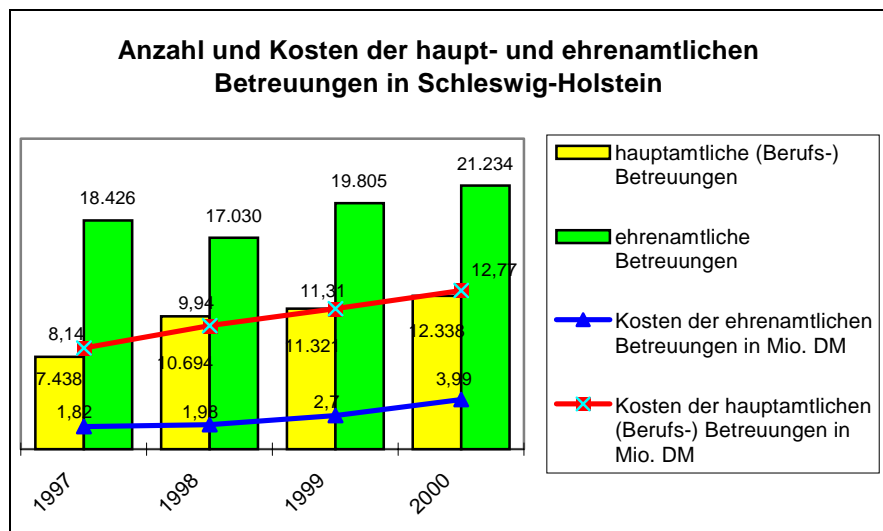
Seit In-Kraft-Treten des neuen Betreuungsgesetzes am 1.1.1992, mit dem die Entmündigungen abgeschafft und die bisherigen Vormundschaften und Gebrechlichkeitspflegschaften über Volljährige durch das neue Rechtsinstitut der Betreuung ersetzt wurden, sind die Betreuungszahlen stetig angestiegen. In Schleswig-Holstein entwickelten sich die Betreuungszahlen in den Jahren von 1992 bis 2000 wie folgt:



Der Anstieg der Fallzahlen lässt sich nur zu einem geringen Anteil mit demographischen Faktoren begründen. So hat in Schleswig-Holstein der Bevölkerungsanteil der über 65-Jährigen in den Jahren von 1992 bis 1999 mit rd. 7 % zwar stärker zugenommen als die Bevölkerung insgesamt (rd. 4 %); die Gesamtzahl der Betreuungen ist im selben Zeitraum jedoch um 65 % angewachsen.

Diese Zahlen belegen die von Richtern, Rechtspflegern, Mitarbeitern von Betreuungsbehörden und Betreuungsvereinen gegenüber dem LRH geäußerte Annahme, die wesentlichen Ursachen des auffälligen Anstiegs der Betreuungszahlen seien zu einem Großteil in der Flexibilität des neuen rechtlichen Instruments der Betreuung zu suchen. Die **Hemmschwelle**

zum Gebrauch dieses Instruments sei daher erheblich niedriger als bei der vergleichsweise undifferenzierten Entmündigung vor In-Kraft-Treten des neuen Betreuungsrechts. Darüber hinaus sei zu beobachten, dass die allgemeinen sozialen Einrichtungen sich aus Kostengründen (Personalabbau) immer mehr aus früher von ihnen miterledigten Aufgaben zurückzögen, für die es jetzt das Instrument der Betreuung gebe (z. B. Erledigung von Bankgängen, Behördenangelegenheiten). Die Auslegung der Grenzen der rechtlichen Betreuung in Abgrenzung zur sozialen Betreuung gestalte sich häufig sehr problematisch, so z. B. bei der Organisation von Alltagsangelegenheiten, wie dem Transport privater Dinge des Betreuten. Die Entwicklung der Fallzahlen und der Kostenanstieg im Justizhaushalt sind in der folgenden Übersicht veranschaulicht (eine Differenzierung nach haupt- bzw. ehrenamtlich geführten Betreuungen wird erst seit 1997 vorgenommen):



Die im Verhältnis zur Zunahme der Betreuungszahlen überproportionale Ausgabensteigerung im Justizhaushalt des Landes Schleswig-Holstein (321 % in den Jahren von 1992 bis 1999) lässt sich allein mit den gestiegenen Fallzahlen jedoch nicht begründen. Nach den Feststellungen des LRH handelt es sich zumindest bei einem Teil des Kostenanstiegs im Justizhaushalt nicht um echte Mehrausgaben, sondern vielmehr um Verlagerungen von (Personal-)Ausgaben der kommunalen Haushalte auf die Landeskasse (Justiz). So ist die Anzahl der Betreuungsfälle, die von Mitarbeitern der Betreuungsbehörden - für die Justizkasse kostenfrei - wahrgenommen wurden (behördlich geführte Betreuungen), von 1.439 im Jahr 1992 um fast die Hälfte auf 787 Fälle im Jahr 2000 zurückgegangen. Die von den Betreuungsbehörden abgegebenen Betreuungen werden nunmehr von Berufsbetreuern oder hauptamtlichen Beschäftigten der Betreuungsvereine geführt, denen eine Vergütung aus der Justizkasse gewährt wird.

Ein weiterer Grund für den Anstieg der Ausgaben für Betreuungssachen aus der Justizkasse ist der mit dem neuen Betreuungsgesetz seit 1992 geschaffene Anspruch auf eine Entschädigung auch für ehrenamtlich geführte Betreuungen. Ehrenamtliche Betreuer erhielten seitdem auf Antrag eine jährliche Aufwandsentschädigung je Betreuung in Höhe von:

ab 1992	300 DM	rd. 153 €
ab 1994	375 DM	rd. 192 €
ab 1.1.1999	600 DM	rd. 307 €

Bisher nehmen bei weitem nicht alle ehrenamtlichen Betreuer in Schleswig-Holstein die Aufwandsentschädigung in voller Höhe in Anspruch. Das Gesamtvolumen möglicher Ansprüche an jährlichen Aufwandspauschalen belief sich bei insgesamt 21.234 Betreuungsfällen im Jahr 2000 rein rechnerisch auf rd. 6,5 Mio. € (rd. 12,7 Mio. DM). Mit weiteren Kostensteigerungen ist daher zu rechnen.

35.3 **Aufgabenwahrnehmung durch die Amtsgerichte**

Die Amtsgerichte führen keine Statistiken über die Anzahl der von einzelnen Betreuern geführten Verfahren. Ebenso wenig sind den Gerichten die Zahlen der eingesetzten ehrenamtlichen Betreuer, der Berufsbetreuer und die Verfahrenszahlen der Betreuungsbehörde und der Betreuungsvereine bekannt. Die vom LRH erbetenen Verfahrensakten ausgewählter Berufsbetreuer konnten z. T. nur mit Hilfe der Betreuungsbehörde, der Berufsbetreuer oder anhand der Auszahlungsanordnungen der Gerichte ermittelt werden. Dieser Umstand verdeutlicht, dass die Richter zur Erfüllung ihrer Aufgaben, z. B. bei der Prüfung einer möglichen Überlastung einzelner Betreuer, nicht auf gesichertes Zahlenmaterial zurückgreifen können.

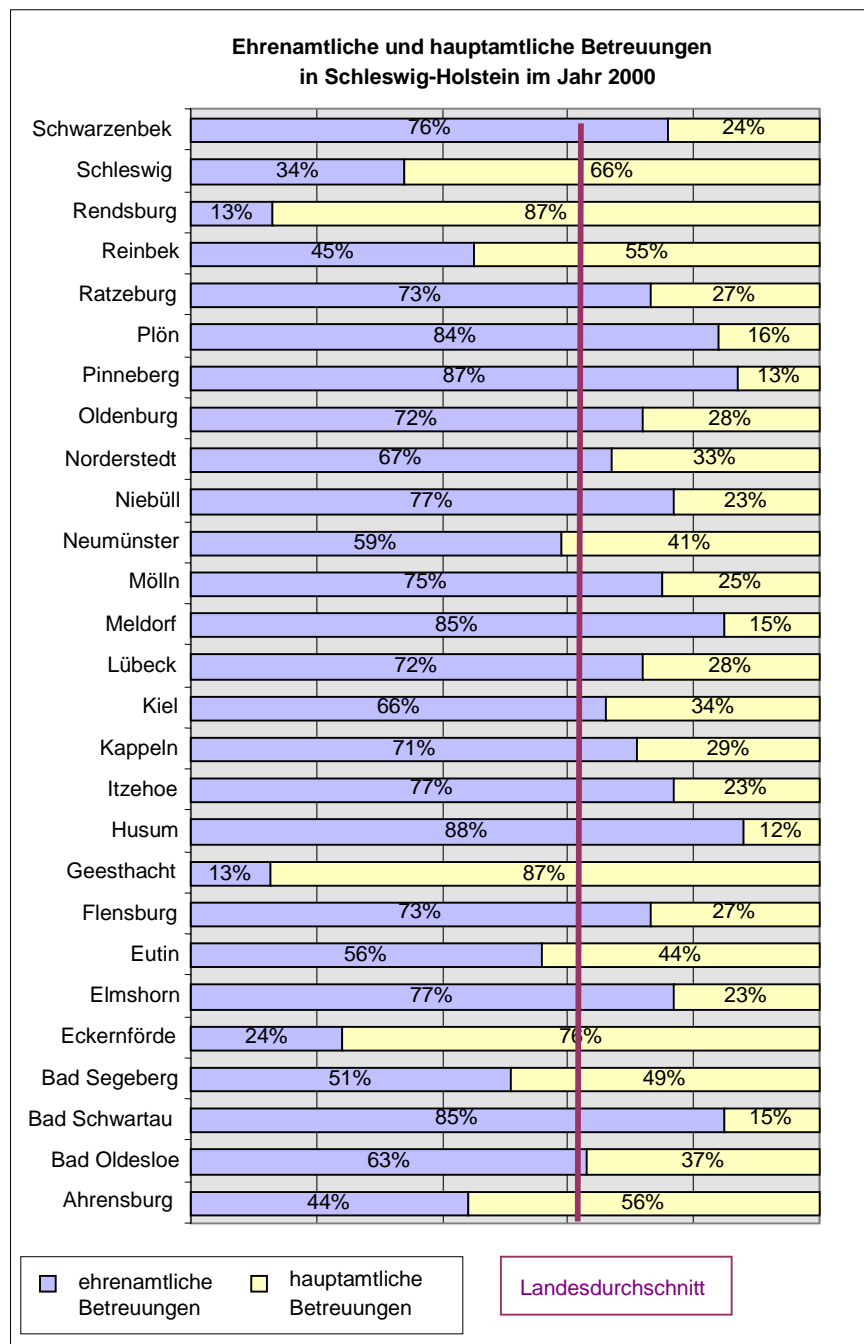
Das **Ministerium für Justiz, Frauen, Jugend und Familie** (Justizministerium) hat eine Prüfung angekündigt, inwieweit die Erfassung der von den Betreuern geführten Verfahren in dem Geschäftsstellenprogramm MEGA¹ als besondere Statistik möglich ist.

Nach § 1897 Abs. 6 BGB sollen Betreuungen vorrangig ehrenamtlich geführt werden, bevor Berufsbetreuer bestellt werden. Im Rahmen seiner Erhebungen hat der LRH lediglich Verfahrensakten von hauptamtlich geführten Betreuungen eingesehen. Dass die Richter vor der Bestellung dieser Berufsbetreuer im Einzelfall geprüft haben, ob evtl. die Einrichtung einer ehrenamtlichen Betreuung ausreichend gewesen wäre, ist nicht auszuschließen; dokumentiert waren derartige Abwägungsprozesse lediglich in einem einzigen Fall.

¹ Reorganisation und Einsatz der Informationstechnik bei den Gerichten - Mehrländer-Gerichts-Automation - MEGA.

Das **Justizministerium** hält es nicht für zulässig, daraus den Rückschluss zu ziehen, dass § 1897 Abs. 6 Satz 1 BGB teilweise nicht berücksichtigt werde.

Im Landesdurchschnitt werden rd. 2 Drittel der Betreuungen ehrenamtlich und rd. ein Drittel hauptamtlich geführt. Dabei sind in den schleswig-holsteinischen Amtsgerichten z. T. erhebliche Abweichungen von diesen Durchschnittswerten festzustellen, wie die nachfolgende Übersicht veranschaulicht:



Zumindest im Ergebnis spiegelt sich der gesetzliche Vorrang der ehrenamtlichen Betreuung in der Entscheidungspraxis einiger Amtsgerichte nicht wider. Der LRH verkennt nicht, dass die Möglichkeiten der Exekutive, aus dieser Erkenntnis Konsequenzen zu ziehen, aufgrund der richterlichen Unabhängigkeit begrenzt sind. Er empfiehlt daher, dass das Justizministerium die Vormundschaftsrichter entsprechend unterrichtet, um diese in die Lage zu versetzen, diese Informationen im Rahmen Ihrer Entscheidungen über die Bestellung von Betreuern im Einzelfall zu berücksichtigen.

Diese Empfehlung will das **Justizministerium** aufgreifen und damit den Vormundschaftsgerichten eine Information, die das Problem deutlich macht, zur Verfügung stellen. Weitere ergänzende Hinweise werden im Hinblick auf die richterliche Unabhängigkeit nicht in Betracht gezogen.

Die Praxis der Amtsgerichte bei der **Bearbeitung von Vergütungsanträgen** der Berufsbetreuer ist in vielen Fällen mangelhaft. Lediglich in 8 der 25 überprüften Amtsgerichten werden die Vergütungsanträge durchweg sorgfältig geprüft, unstimmmige Anträge zurückgewiesen, fehlende Begründungen nachgefordert und ggf. Berichtigungen vorgenommen. Bei den übrigen Amtsgerichten werden Vergütungsanträge häufig ohne Plausibilitätskontrolle kritiklos anerkannt. So wurden z. B. ohne Nachfragen akzeptiert:

- Abrechnungen von Behördenangelegenheiten an Sonntagen,
- Fahrzeiten und Gesprächszeiten auch für solche Betreute, die aktenkundig nicht in der Lage sind, sich zu verständigen bzw. Gesprächsinhalte zu erfassen,
- Mehrfachabrechnungen von Zeiten zum Besuch verschiedener Betreuer in einer Einrichtung am selben Tag,
- die Abrechnung einer 24-stündigen Betreuungstätigkeit (Reise nach München),
- Korrespondenzzeiten von 20 Stunden an einem Tag,
- Einzeltelefonate von 570 Minuten (9,5 Stunden) bzw. von 4 Stunden,
- „sonstige Kosten“ ohne Erläuterung,
- (in mindestens 3 Fällen) Doppelabrechnungen für identische Zeiträume.

Durch die festgestellten Mängel in der Sachbearbeitung erhöht sich die Wahrscheinlichkeit, dass Fehler bei den Vergütungsabrechnungen und ggf. sogar betrügerische Verhaltensweisen nicht erkannt werden.

35.4 **Vergütungsabrechnungen der Berufsbetreuer**

Die für die Einzelabrechnungen dargestellten Kontrollmängel verstärken sich in dem Maße, in dem Berufsbetreuer Betreuungstätigkeiten bei verschiedenen Rechtspflegern, Amtsgerichten - im Extremfall in verschiedenen Ländern - abrechnen. Eine wirksame Plausibilitätskontrolle setzt in

diesem Fall voraus, dass die Informationen darüber, für welche Betreuungen und in welchem zeitlichen Umfang ein Betreuer Tätigkeiten abrechnet, an einer Stelle zentral zusammenlaufen.

Mit dem im Rahmen der Betreuungsrechtsnovelle im Jahr 1999 neu geschaffenen § 1908 k BGB wurden die Berufsbetreuer verpflichtet, der Betreuungsbehörde mitzuteilen, wie viele Betreuungen sie führen und für welche Zeiteile sie im Rahmen dieser Tätigkeit Geldbeträge in Rechnung gestellt und erhalten haben. Mit dieser Jahresgesamtabrechnung sollte nicht nur die Abrechnungsehrlichkeit von Betreuern gefördert, sondern zugleich der Betreuungsbehörde und den Vormundschaftsgerichten die Beurteilung der Berufsmäßigkeit der Berufsbetreuer erleichtert und zudem einer - aus Gründen der persönlichen Betreuung unerwünschten - schleichenden Konzentration übermäßig vieler Betreuungen bei einem Betreuer entgegengewirkt werden¹.

In Schleswig-Holstein waren Ende des Jahres 2000 bei den Betreuungsbehörden insgesamt 230 Berufsbetreuer registriert, von denen nur 118 ihrer Mitteilungspflicht nach § 1908 k BGB nachgekommen sind. In den abgegebenen Mitteilungen nach § 1908 k BGB waren 3.656 Betreuungsfälle angegeben (die tatsächliche Anzahl konnte wegen der fehlenden Mitteilungen nicht ermittelt werden). Die Verteilung der Betreuer auf die Kreise und kreisfreien Städte Schleswig-Holsteins ist in der folgenden Übersicht dargestellt:

Stand: 31.12.1999 (Anzahl der Betreuer/innen) bzw. 31.12.2000 (Anzahl der Betreuungen)					
Betreuungsbehörde	Berufsbetreuer			gemeldete Betreuungsfälle	durchschnittliche Anzahl Betreuungen je Berufsbetreuer*
	insgesamt	ohne Meldungen der Fallzahlen nach § 1908k BGB	mit Meldungen der Fallzahlen nach § 1908k BGB		
Nordfriesland	8	1	7	115	16
Ostholstein	24	5	19	574	30
Herzogtum Lauenburg	23	17	6	150	25
Plön	10	5	5	144	29
Pinneberg	20	0	20	326	16
Bad Segeberg	11	11	0	keine	entf.
Dithmarschen	10	4	6	152	25
Rendsburg-Eckernförde	26	0	26	581	22
Storman	22	0	22	299	14
Neumünster	8	0	8	220	28
Kiel	17	1	16	290	18
Steinburg	9	1	8	174	22
Flensburg	1	0	1	8	8
Lübeck	20	0	20	569	28
Schleswig-Flensburg	21	18	3	54	18
insgesamt	230	63	167	3.656	22

*Berufsbetreuer, die nach § 1908 k BGB nicht gemeldet haben, wurden nicht einbezogen.

¹ Begründung zum Gesetzentwurf der Bundesregierung, Bundestagsdrucksache 13/10331 vom 1.4.1998, S. 26.

9 der 34 Berufsbetreuer, deren Akten der LRH ausgewertet hat, sind ihrer Mitteilungspflicht nach § 1908 k BGB nicht oder nur unvollständig nachgekommen, darunter auch die 3 „Spitzenverdiener“ mit Vergütungen allein aus der Landeskasse von rd. 81.704 € (rd. 160.000 DM), rd. 86.920 € (rd. 170.000 DM) bzw. rd. 94.590 € (rd. 185.000 DM)¹ im Jahr 1999.

Im Rahmen der Auswertung von rd. 1.300 Verfahrensakten ausgewählter Betreuer hat der LRH exemplarisch für das Jahr 1999 die in den verschiedenen Verfahren abgerechneten Zeiten tageweise erfasst. Dabei wurden die Zweifel des Gesetzgebers an der Vergütungsehrlichkeit einiger Berufsbetreuer nachdrücklich bestätigt. So haben u. a. Betreuer nach eigenen Angaben an mehr als 300 Arbeitstagen Betreuungstätigkeiten wahrgenommen (der Spitzenwert lag bei 342 Tagen) und viele Betreuer regelmäßig über 12 Stunden (in einem Fall wurden für den 31.12. über 21 Stunden in Rechnung gestellt), einige Betreuer an einzelnen Tagen sogar mehr als 24 Stunden an einem Tag gearbeitet (der Spitzenwert lag bei 31 Stunden).

Der LRH hat Vorschläge entwickelt, um die Abrechnungsehrlichkeit der Berufsbetreuer zu verbessern. Das Justizministerium sollte mit den Amtsgerichten Regelungen zur Überprüfung von Betreuerhandakten vereinbaren. Ferner hat der LRH empfohlen, Berufsbetreuer, die ihre Mitteilungspflicht nach § 1908 k BGB verletzen, nicht mehr zu bestellen.

Dem **Justizministerium** sind nach seinen Angaben die aufgezeigten Probleme im Wesentlichen bekannt und es verweist auf die hohe Arbeitsbelastung der Rechtspfleger in diesem Bereich. Da es sich um ein bundesweites Problem handelt, soll das Ergebnis einer Bund-Länder-Arbeitsgruppe abgewartet werden, die sich insoweit um eine Lösung bemüht.

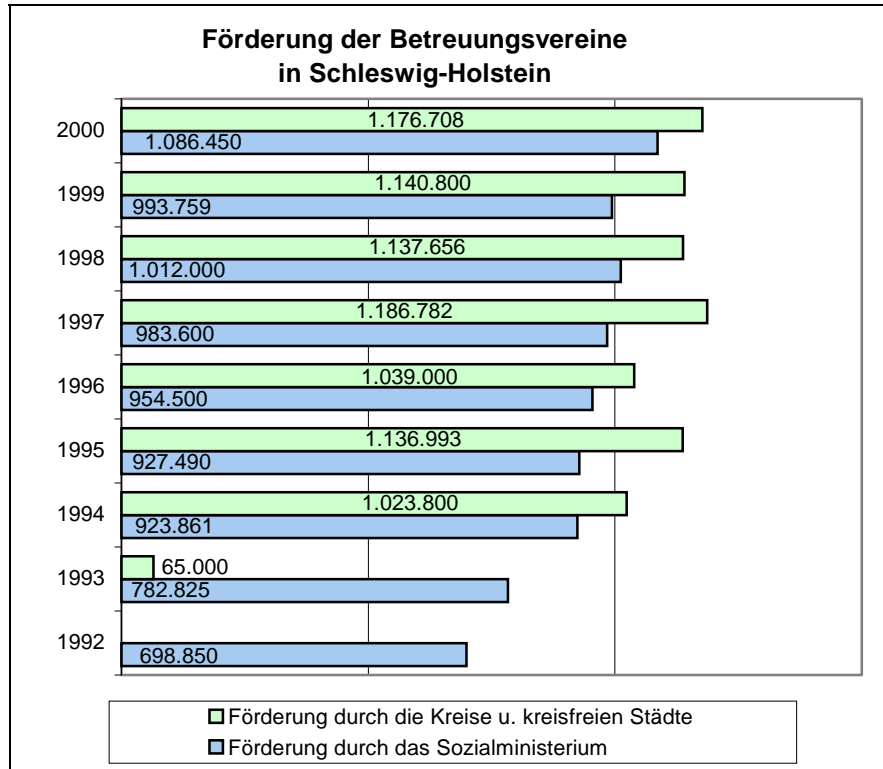
Der Nichteinhaltung der Meldepflicht gem. § 1908 k BGB seitens der Berufsbetreuer kann aus der Sicht der Landesjustizverwaltung nur durch einen entsprechenden Hinweis an die Vormundschaftsgerichte begegnet werden. Der Anregung, Berufsbetreuer nicht mehr zu bestellen, die dieser Meldepflicht nicht nachkommen, wird unter Hinweis auf die richterliche Unabhängigkeit nicht gefolgt.

35.5 **Förderung der Betreuungsvereine**

In Schleswig-Holstein gibt es zurzeit 21 Betreuungsvereine, deren Aufgabe es ist, organisierte und qualifizierte Einzelbetreuungen zu gewährleisten und bei der Gewinnung und Unterstützung ehrenamtlicher Betreuer

¹ In diesem Fall handelt es sich um einen ehemaligen Mitarbeiter einer Betreuungsbehörde.

mitzuwirken. Das Land und die Kommunen fördern in jedem anerkannten Betreuungsverein jeweils 40 % der Personal- und Sachkosten einer Planstelle. Die folgende Übersicht zeigt die finanzielle Förderung der Betreuungsvereine durch das Ministerium für Arbeit, Soziales, Gesundheit und Verbraucherschutz (Sozialministerium) und die Kreise und kreisfreien Städte:



Sowohl die Betreuungsbehörden als auch das Sozialministerium fordern von den Vereinen für ihre Förderung sehr unterschiedlich gegliederte Verwendungsnachweise, die von jeder Behörde einzeln geprüft werden. Diese Verfahrensweise ist unwirtschaftlich. Der LRH hat daher einen Musterverwendungsnachweis entworfen, der eine einheitliche Handhabung sicherstellt und Vergleiche problemlos zulässt. Diese Verwendungsnachweise sollten zukünftig ausschließlich durch die Betreuungsbehörde **oder** das Sozialministerium geprüft werden.

Das **Sozialministerium** hat mitgeteilt, dass es die Anregungen zum Verwendungsnachweis aufgreifen und eine Abstimmung mit den Betreuungsbehörden herbeiführen wird.

Ministerium für Umwelt, Natur und Forsten

36. Altlasten

Die Anforderungen des Bundes-Bodenschutzgesetzes und der Bundes-Bodenschutz- und Altlastenverordnung stellen Kreise und kreisfreie Städte vor schwer lösbare organisatorische und finanzielle Probleme, bei einigen sind Mängel bei der Aufgabenerledigung festzustellen. Die meisten Kreise und kreisfreien Städte haben kaum Haushaltsmittel, um entsprechende Maßnahmen - vor allem Sanierungen - einzuleiten. Andererseits sind die Möglichkeiten, Sanierungsvorhaben voranzutreiben, vielfältig. Die landesweit in verschiedenen Programmen vorhandenen Fördermöglichkeiten sollten - so weit möglich - gebündelt werden, um den Einsatz der Mittel effektiver zu gestalten.

Der LRH empfiehlt, vorrangig die noch fehlenden erforderlichen Gefährdungsabschätzungen durchzuführen. Sollte sich dabei zeigen, dass eine Sanierung unabdingbar ist, müssen andere Maßnahmen zurückgestellt und die Sanierung vorrangig betrieben werden.

Von dem Ziel, mit einem Altlastenkataster über aufbereitete und aktuelle Daten für die Gefahrermittlung, Gefahrenabwehr, Überwachung und Planung sowie für Berichtspflichten zu verfügen, sind einige Bodenschutzbehörden noch weit entfernt.

36.1 Grundlagen

Am 1.3.1999 traten das Bundes-Bodenschutzgesetz¹ und ergänzend dazu am 17.7.1999 die Bundes-Bodenschutz- und Altlastenverordnung² in Kraft. Darin wurden erstmals bundesrechtlich einheitliche Anforderungen und Maßstäbe für die Untersuchung, Bewertung und Sanierung von Bodenverunreinigungen und Altlasten formuliert.

Von der Landesregierung wurde am 28.6.2001 der Entwurf eines Landesbodenschutz- und Altlastengesetzes³ dem Landtag vorgelegt. Er enthält insbesondere ergänzende Regelungen zu Mitteilungs-, Mitwirkungs- und

¹ Gesetz zum Schutz vor schädlichen Bodenveränderungen und zur Sanierung von Altlasten (Bundes-Bodenschutzgesetz - BBodSchG) vom 17.3.1998, BGBl. I S. 502.

² Bundes-Bodenschutz- und Altlastenverordnung (BBodSchV) vom 12.7.1999, BGBl. I S. 1554.

³ Entwurf eines Gesetzes zur Ausführung und Ergänzung des Bundes-Bodenschutzgesetzes für das Land Schleswig-Holstein (Landesbodenschutz- und Altlastengesetz - LBodSchG -), Landtagsdrucksache 15/1049.

Auskunftspflichten der Bürger, zum Betretungs- und Untersuchungsrecht der Behörden, zur Erfassung und Bewertung von Daten in Boden- und Altlastenkatastern und in Boden- und Altlasteninformationssystemen, zum Datenschutz, zur Einschaltung von Sachverständigen und Untersuchungsstellen und zur Ausweisung von Bodenschutzgebieten.

Für den Vollzug des BBodSchG sind die Landräte der Kreise und die Ober-/Bürgermeister der kreisfreien Städte als untere Bodenschutzbehörden zuständig. Sie nehmen diese Aufgabe zur Erfüllung nach Weisung wahr.

36.2 Haushalt

Für die Förderung der Altlastensanierung stehen seit dem Wegfall der Abfallabgabe in 1998 deutlich weniger Mittel zur Verfügung. Die Beträge, die für die Förderung von Altlastensanierungen bereitgestellt wurden, sind seitdem von rd. 8,2 Mio. € (16 Mio. DM) auf rd. 1 Mio. € (2 Mio. DM) pro Jahr gesunken. Die tatsächlichen Ausgaben sind mit jährlich rd. 0,5 Mio. € (1 Mio. DM) noch unter diesen Ansätzen geblieben. Wesentlich größere Beträge wurden für die singulären Sanierungsvorhaben Neue Metallhütte Lübeck und Barsbüttel verwendet.

Vom Ministerium für Wirtschaft, Technologie und Verkehr (Wirtschaftsministerium) wurden aus Mitteln der Gemeinschaftsaufgabe „Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur“, mit EU-Mitteln oder mit Mitteln aus dem Programm „Arbeit, Bildung und Innovation“ Vorhaben zur Wiedernutzbarmachung von Gewerbeflächen mit fast 15,3 Mio. € (30 Mio. DM) gefördert. Darin enthalten waren auch Förderungen für die Sanierung von Altlasten. Diverse Gefährdungsabschätzungen im Bereich von Wasserschutzgebieten wurden in den Hamburger Randkreisen über den „Förderfonds Nord“ finanziert. Einige Sanierungsvorhaben wurden mit Darlehen aus dem „Kommunalen Investitionsfonds“ ermöglicht. Im Zuge von Städtebauförderungsmaßnahmen erfolgte ebenfalls eine Finanzierung von Sanierungsvorhaben. Die Summen hierfür wurden jedoch nicht gesondert ausgewiesen.

Die Ausgaben aus anderen Einzelplänen (Epl.) des Landeshaushalts für die Sanierung von Altlasten waren insgesamt wesentlich höher als die Förderung aus dem Epl. 13. Bei der überwiegenden Zahl der so geförderten Vorhaben erfolgte eine fachliche Abstimmung mit dem Landesamt für Natur und Umwelt (LANU).

Das **Ministerium für Umwelt, Natur und Forsten (Umweltministerium)** bezeichnet das finanzielle Engagement anderer Ressorts zur Bewältigung der Altlastenproblematik als hilfreich und zielführend.

36.3 **Zustandsermittlung**

36.3.1 **Altstandorterfassung**

Das LANU hat in Zusammenarbeit mit der Arbeitsverwaltung die Kreise und kreisfreien Städte bei der Altstandorterfassung personell erheblich unterstützt. Wegen der mangelhaften finanziellen Ausstattung dieses Aufgabenbereichs bei den Kreisen und kreisfreien Städten besteht jedoch in vielen Kommunen die Gefahr, dass die begonnene systematische Erfassung der Altstandorte insgesamt nur zu neuen „Datenfriedhöfen“ führt. Für die Weiterführung dieser Aufgabe kann das eingearbeitete Personal nur in Ausnahmefällen übernommen werden. Es stehen bislang auch keine ausreichenden Mittel bereit, die begonnenen Arbeiten weiterzuführen und die gewonnenen Daten zu pflegen.

Das **Umweltministerium** bestätigt, dass noch arbeitsintensive Erfassungsaufgaben ausstehen. Das bisherige Arbeitsergebnis sei gemessen an der Ausgangssituation jedoch beachtlich. Bei einigen Bodenschutzbehörden seien entsprechende Stellen geschaffen worden.

36.3.2 **Altlastenkataster**

Mit dem Altlastenkataster sollte eine landesweit einheitliche und vollzugsorientierte Erfassung der Altlasten und altlastverdächtigen Flächen erreicht werden. Auch die Landesregierung hält eine koordinierte Erfassung und Verwaltung der Daten für dringend geboten.

Nach wie vor sind jedoch die damit verbundenen fachspezifischen und datenverarbeitungstechnischen Fragen nicht alle beantwortet. Aktualität und fachliche Qualität der Daten über die **Altablagerungen** - die Erfassung ist weitgehend abgeschlossen - sind in den einzelnen Kreisen und kreisfreien Städten sehr unterschiedlich. Auch die Qualität der vorhandenen Daten über die **Altstandorte** ist trotz des Einsatzes von LANU-Mitarbeitern (s. o.) sehr uneinheitlich. Von dem Ziel, mit dem Altlastenkataster über aufbereitete und aktuelle Daten für die Gefahrenermittlung, Gefahrenabwehr, Überwachung und Planung sowie für die Berichtspflichten zu verfügen, sind einige Bodenschutzbehörden noch weit entfernt.

Auch die neuen rechtlichen Rahmenbedingungen, die mit dem BBodSchG und der BBodSchV geschaffen wurden und die durch das LBodSchG präzisiert werden sollen, zwingen zur Abstimmung der Maßnahmen, die für eine einheitliche Aufgabenwahrnehmung der unteren Bodenschutzbehörden unumgänglich sind. Das Umweltministerium sollte fachaufsichtlich gegenüber den Kreisen und kreisfreien Städten darauf hinwirken, dass überall die hierfür erforderlichen Voraussetzungen geschaffen werden.

Das **Umweltministerium** beabsichtigt, mit dem In-Kraft-Treten des LBodSchG Leitlinien zur Sicherstellung einer einheitlichen Aufgabenwahrnehmung bei der Erfassung, Bewertung und Verarbeitung von Informationen über altlastverdächtige Flächen durch die unteren Bodenschutzbehörden verbindlich einzuführen.

36.3.3 **Gefährdungsabschätzung**

Gefährdungsabschätzungen sollen die Gefahrenlage, die von altlastverdächtigen Flächen ausgeht, abschließend beurteilen. Die Diskrepanz zwischen erfassten altlastverdächtigen Flächen und durchgeführten Gefährdungsabschätzungen ist in einigen Kreisen sehr groß. Da erst durch eine Gefährdungsabschätzung festgestellt werden kann, ob und inwieweit ein weiterer Handlungsbedarf (Sicherung, Sanierung oder Überwachung) besteht, sollten nach Abschluss der Erfassung künftig vorrangig bei den mit hoher Priorität eingestuftem altlastverdächtigen Flächen Gefährdungsabschätzungen durchgeführt werden.

36.3.4 **Überwachung**

Die bisher im Epl. 13 zur Verfügung stehenden Mittel reichen für die Sanierung aller Altlasten, für die eine Sanierung bereits jetzt schon im Rahmen von Gefährdungsabschätzungen für erforderlich erachtet wurde, nicht aus (s. Tz. 36.2). Es bedarf daher einer genaueren Erkundung der tatsächlichen Gefährdung und entsprechender Prioritätenreihung.

Die Kreise und kreisfreien Städte haben die Überwachungsprogramme für **Altablagerungen** stark zurückgefahren bzw. eingestellt. Nur etwa 1 % der **Altstandorte** werden noch überwacht.

Nicht sanierte Altlasten, von denen tatsächliche Gefährdungen ausgehen können, müssen überwacht werden, damit jede mögliche Gefahrensituation schnell erkannt und beherrscht wird. Je nach Art der Sanierung sollten ggf. auch sanierte Altlasten noch über einen längeren Zeitraum beobachtet werden, wobei die Zeitabstände zwischen einzelnen Überprüfungen entsprechend verlängert werden können.

36.4 **Fachaufsicht**

Während einige Kreise und kreisfreie Städte ihre Aufgaben ordnungsgemäß erledigen, sind andere anscheinend nicht in der Lage, die für Altlasten bestehenden rechtlichen Verpflichtungen zu erfüllen. Hier ist das Umweltministerium gefordert, verstärkt fachaufsichtlich einzugreifen.

Das **Umweltministerium** geht davon aus, dass die in einigen Kreisen und kreisfreien Städten vorhandenen rechtlichen Unklarheiten bei der mit In-

Kraft-Treten des LBodSchG und den in diesem Zusammenhang geplanten Informationsveranstaltungen beseitigt werden könnten. Darüber hinaus seien ein Ausführungserlass und regelmäßige Dienstbesprechungen geplant.

36.5 **Einhaltung der Vergabevorschriften**

Bei der Ausschreibung und Vergabe von orientierenden Untersuchungen, Gefährdungsabschätzungen sowie für Sicherung, Sanierung und Überwachung von Altlasten wurden seitens der Kreise und kreisfreien Städte oftmals die Vergabevorschriften nicht eingehalten. Der LRH mahnt die Einhaltung der Verdingungsordnungen¹ und der jeweils geltenden Ausschreibungs- und Vergabeordnungen an.

Bei geförderten baulichen Sanierungsmaßnahmen hat das LANU seine Aufgaben, die Ausschreibung der Bauvorhaben und die Zuschlagserteilung an Bauunternehmen und Lieferanten zu überwachen, nicht umfassend erfüllt.

Das **Umweltministerium** unterstützt mit Nachdruck die vom LRH vorgebrachte Kritik der mangelnden Einhaltung von Vergabevorschriften. Es hat bereits mehrfach Vergabeseminare für die Kreise und kreisfreien Städte durchgeführt und wird sie auch 2002 wiederholen.

36.6 **Förderung**

Die Möglichkeiten des Landes, Sanierungsvorhaben voranzutreiben, sind vielfältig. Mit Ausnahme der Fälle, in denen die Kreise und kreisfreien Städte im Rahmen der Gefahrenabwehr tätig werden, können verschiedene Förderprogramme genutzt werden. Bei Maßnahmen der Gefahrenabwehr kommt nur eine Förderung nach den Altlastenförderungsrichtlinien² in Betracht. Allerdings scheint das Interesse der Kreise und kreisfreien Städte, Sanierungsfälle aufzugreifen, eher gering zu sein.

Wirtschaftsministerium, Innenministerium, aber auch das Umweltministerium bzw. das LANU sollten noch stärker darauf hinwirken, dass Sanierungen mit Vorhaben zur Erschließung von Gewerbegebieten oder der Städtebauförderung verbunden werden, soweit dies nach den jeweiligen Förderrichtlinien möglich ist.

Die Altlastenförderungsrichtlinien aus dem Jahre 1992 müssen überarbeitet werden. Finanzierungs- und Kofinanzierungsmöglichkeiten sollten ressortübergreifend geprüft und eine Bündelung der landesweit vorhandenen

¹ Verdingungsordnung für Leistungen (VOL), Verdingungsordnung für Bauleistungen (VOB), Verdingungsordnung für freiberufliche Leistungen (VOF).

² Vorläufige Richtlinien für die Gewährung von Zuwendungen für die Sanierung von Altlasten (Altlastenförderungsrichtlinien) vom 15.4.1992, Amtsbl. Schl.-H. S. 301.

Fördermöglichkeiten sollte angestrebt werden, um den Einsatz der Mittel effektiver zu gestalten.

Das **Umweltministerium** teilt den Eindruck, dass Sanierungsfälle „geschoben“ und vor dem Hintergrund der angespannten Haushaltslage wegen der Finanzierung des Eigenanteils von den Kreisen und kreisfreien Städten auf ein Minimum beschränkt werden. Den Hinweis des LRH auf eine stärkere Einbindung und Verknüpfung mit anderen Förderprogrammen sowie eine ressortinterne Abstimmung halten das Innenministerium und das Umweltministerium für sinnvoll und zielführend.

36.7 **Neue Metallhütte Lübeck**

Die Ausgaben für die Sanierung des Geländes der ehemaligen Neuen Metallhütte Lübeck haben stets mehr als 50 % der Ausgaben für die Altlastensanierung in Kapitel 1302 - Maßnahmegruppe 09 - betragen.

Die Sanierung konnte wie geplant zum Ende des Jahres 2000 abgeschlossen werden. Die Kosten hierfür haben inzwischen rd. 66,5 Mio. € (rd. 130 Mio. DM) erreicht.

Das Umweltministerium geht davon aus, dass die Grundstücksgesellschaft Metallhüttengelände (GGM) die Schlussrechnung bis zum Frühjahr 2002 erstellen und den Projektträgern vorlegen wird.

Da die öffentlich-rechtliche Vereinbarung über die Finanzierung der Sanierung keinen Höchstbetrag enthält, ist nicht auszuschließen, dass nach Vorlage der Schlussrechnung das Land noch weitere Zahlungen leisten muss.

Ab dem Jahr 2001 werden die Kredite getilgt. Die Erlöse aus dem Verkauf der sanierten Grundstücke waren ebenfalls für die Deckung der Kredite eingeplant. Die Nachfrage nach Grundstücken hat sich nicht wie geplant entwickelt, daher musste die GGM einen Zwischenkredit über 11,8 Mio. € (23,1 Mio. DM) aufnehmen. Außerdem ist bisher noch nicht endgültig geklärt, wer die Kosten für die künftige Überwachung tragen wird.

Das **Umweltministerium** geht derzeit von einer Kostenträgerschaft der Hansestadt Lübeck aus.

36.8 **Schlussfolgerung**

Die Anforderungen des BBodSchG und der BBodSchV stellen Kreise und kreisfreie Städte vor schwer lösbare organisatorische und finanzielle Probleme, bei einigen sind Mängel bei der Aufgabenerledigung festzustellen. Die meisten Kreise und kreisfreien Städte haben kaum Haushaltsmittel, um entsprechende Maßnahmen - vor allem Sanierungen - einzuleiten. Sofern für die Finanzierung von Sanierungsvorhaben weder Zustands- noch

Handlungsstörer herangezogen werden können, werden Sanierungsvorhaben zurückgestellt. Der notwendige Aufwand müsste jedoch in Kauf genommen werden, wenn die Dringlichkeit der Sanierung durch eine Gefährdungsabschätzung festgestellt wurde und das Vorhaben fachlich als unbedingt erforderlich eingeordnet wird.

Zeigt die fachliche Bewertung, dass die Gefährdungen nicht so erheblich sind, könnte auch auf Maßnahmen verzichtet oder nur ein sehr viel geringerer Aufwand (z. B. Sicherung oder Überwachung) betrieben werden. Der LRH hat anhand der stichprobenweise geprüften Unterlagen keine unzumutbaren Gefährdungen durch Altlasten vorgefunden. Allerdings fehlen vielfach noch Gefährdungsabschätzungen. Er empfiehlt deshalb, vorrangig die Gefährdungsabschätzungen durchzuführen. Sollte sich dabei zeigen, dass eine Sanierung unabdingbar ist, müssen andere Maßnahmen zurückgestellt und die Sanierung vorrangig betrieben werden.

Das **Umweltministerium** unterstützt diese Empfehlung nachdrücklich. Auch aus seiner Sicht müssen die Vollzugsbehörden ihre gesetzlichen Aufgaben im Rahmen der Gefahrerforschung stärker wahrnehmen, um Gefahren abwehren und die Wiedernutzbarmachung solcher Grundstücke ermöglichen zu können.

37. Ländliche Wasserversorgungsanlagen

Damit ländlichen Gemeinden eine Versorgung ihrer Einwohner mit qualitativ einwandfreiem Trinkwasser bei vertretbarer Kostenbelastung ermöglicht werden kann, fördert das Land Schleswig-Holstein den Bau zentraler Wasserversorgungsanlagen mit Mitteln aus der Grundwasserentnahmeabgabe.

Der LRH hat 16 der zwischen 1996 und 2001 von den Ämtern für Land- und Wasserwirtschaft bzw. den Staatlichen Umweltämtern betreuten insgesamt 84 Maßnahmen geprüft. Er stellte dabei Verstöße gegen die Förderrichtlinien sowie gegen die Verwaltungsvorschriften zu § 44 LHO fest.

Seit Beginn der 90er-Jahre verringerte sich trotz Bereitstellung von Fördermitteln die Bereitschaft der ländlichen Bevölkerung ständig, die durch hohe Investitionen verursachten höheren Wasserpreise zu zahlen. Der noch bestehende Bedarf an Fördermitteln ist inzwischen klar abgrenzbar, sodass das Umweltministerium - wie geplant - spätestens im Jahr 2004 die Förderung des Baus ländlicher Wasserversorgungsanlagen einstellen sollte.

37.1 Einführung

Die Belastung des Grundwassers insbesondere durch Einträge aus der Landwirtschaft in den obersten Grundwasserleiter, aus dem die Hausbrunnen gespeist werden, führte in der Vergangenheit bei vielen Gemeinden mit dezentraler Versorgung dazu, dass die Nutzung als Trinkwasser auf Dauer nicht mehr möglich war. Die Gesundheitsbehörden der Kreise beanstandeten bei immer mehr Einzelversorgungsanlagen die Qualität des daraus gewonnenen Trinkwassers.

Die Kommunen leiten ihre Zuständigkeit zur Regelung der Wasserversorgung aus der Vertretung der Bürgerinteressen und ihrer Pflicht zur Daseinsvorsorge ab und nehmen im Rahmen der kommunalen Selbstverwaltung den Bau zentraler Wasserversorgungsanlagen in Angriff. Bei der Umsetzung und Finanzierung bedienen sie sich verschiedener Modelle, wobei der wesentliche Unterschied letztlich darin besteht, ob eine Gemeinde die Aufgabe der öffentlichen Wasserversorgung einem Dritten überträgt oder diese auf Dauer selbst übernimmt. Wasserversorgungsunternehmen (WVU) kann damit die Gemeinde selbst bzw. ein Eigenbetrieb, ein Wasser- und Bodenverband, ein Zweckverband, ein gemischt- oder ein privatwirtschaftliches Unternehmen sein.

Die Bedingungen, zu denen der einzelne Anschlussnehmer sein Wasser erhält, legen die WVU i. d. R. durch Satzung fest. Seit 1.4.1980 haben alle WVU die Verordnung über Allgemeine Bedingungen für die Versorgung mit Wasser¹ zu beachten, soweit sie für den Anschluss an die öffentliche Wasserversorgung und die Versorgung mit Wasser Vertragsmuster oder Vertragsbedingungen verwenden, die für eine Vielzahl von Verträgen vorformuliert sind. Rechtsvorschriften, die das Versorgungsverhältnis öffentlich-rechtlich regeln, sind gem. § 35 AVBWasserV entsprechend zu gestalten.

Die Errichtung einer öffentlichen Wasserversorgung bedeutet für eine kleine Gemeinde eine erhebliche finanzielle Belastung. Die Akzeptanz der Bevölkerung ist wegen der auf die Abnehmer umzulegenden Kosten häufig schwer zu erlangen.

Damit auch diesen Gemeinden eine Versorgung ihrer Einwohner mit qualitativ einwandfreiem Trinkwasser bei vertretbarer Kostenbelastung ermöglicht werden kann, gewährt das Land Schleswig-Holstein aus dem Aufkommen der Grundwasserentnahmeabgabe Fördermittel für den Bau entsprechender Wasserversorgungsanlagen. Die Grundsätze der Förderung dieser Maßnahmen sind entsprechenden Richtlinien zu entnehmen².

Die regionale Verteilung der Fördermittel zeigt, dass im betrachteten Zeitraum schwerpunktmäßig in den Kreisen Herzogtum Lauenburg, Segeberg und Rendsburg-Eckernförde ländliche Wasserversorgungsanlagen gebaut wurden. Insgesamt wurden allein für Maßnahmen in diesen 3 Kreisen Zuwendungen in Höhe von rd. 11 Mio. € (22 Mio. DM) gewährt; das sind rd. 65 % der insgesamt zwischen 1996 und 2001 verausgabten Fördergelder.

¹ Verordnung über Allgemeine Bedingungen für die Versorgung mit Wasser (AVBWasserV) aufgrund des § 27 des Gesetzes zur Regelung des Rechts der Allgemeinen Geschäftsbedingungen vom 20.6.1980, BGBl. I S. 750 ff.

² Richtlinien für die Förderung wasserwirtschaftlicher und kulturbautechnischer Maßnahmen als Gemeinschaftsaufgabe „Verbesserung der Agrarstruktur und des Küstenschutzes“ i. d. F. der Bekanntmachung vom 7.10.1994, Amtsbl. Schl.-H. S. 546. Sie gelten entsprechend dem Verweis in Nr. 1.7 der Richtlinien für die Förderung von Wasserversorgungs- und Abwasseranlagen außerhalb der Gemeinschaftsaufgaben auch für die Maßnahmen, die mit Mitteln aus dem Aufkommen der Grundwasserentnahmeabgabe gefördert werden.

Kreis	Bewilligtes Fördervolumen 1996 bis Mitte 2001 ¹ in T€(TDM)	
Herzogtum Lauenburg	4.825	(9.436)
Segeberg	3.942	(7.710)
Rendsburg-Eckernförde	2.577	(5.040)
Pinneberg	1.875	(3.667)
Plön	1.748	(3.419)
Schleswig-Flensburg	840	(1.642)
Nordfriesland	813	(1.591)
Steinburg	532	(1.041)
Stormarn	132	(259)
Dithmarschen	33	(64)
insgesamt	17.185	(33.869)

37.2 Verstöße im Zuwendungsverfahren

Zwischen 1996 und 2001 betreuten die Ämter für Land- und Wasserwirtschaft (ÄLW) bzw. die Staatlichen Umweltämter (StUÄ) als Bewilligungsbehörden und fachtechnische Überwachungsbehörden hinsichtlich der Ausführung der Baumaßnahmen insgesamt 84 Maßnahmen. Bei der stichprobenartigen Prüfung von 16 Maßnahmen stellte der LRH Verstöße gegen die Förderrichtlinien sowie gegen die Verwaltungsvorschriften zu § 44 LHO fest. Insgesamt könnten die Verstöße gegen Zuwendungsrecht Rückforderungen in nicht unerheblicher Höhe begründen.

37.2.1 Entscheidung über die grundsätzliche Förderfähigkeit von Maßnahmen

Die ÄLW Husum und Flensburg versäumten es in 2 der geprüften Fälle, einen Nachweis gem. Nr. 3.1 der Förderrichtlinien über die **Nähr- und Schadstoffbelastung der bestehenden Einzelbrunnen** von den geförderten Verbänden einzufordern.

Das ALW Husum förderte 1996/97 den Bau einer **Ringschlussleitung**, obwohl gem. Nr. 3.1 der Förderrichtlinie nur der Erstausbau von Wasserversorgungsanlagen förderfähig ist.

Das **Umweltministerium** hält Ringschlussleitungen dann für förderfähig, wenn sie (zeitlich) im Zusammenhang mit dem Erstausbau stehen.

Der **LRH** bleibt bei seiner Auffassung, dass das nicht durch die Förderrichtlinie gedeckt ist. Der Zweck eines Ringschlusses (Redundanz und Verbesserung des Durchflusses) ist im Übrigen unabhängig vom Ausbaupunkt.

¹ Stand der Finanzierungsliste des Ministeriums für Umwelt, Natur und Forsten (Umweltministerium) für Maßnahmen 2001: 28.3.2001.

37.2.2 Bemessung der Anlagen und Ermittlung der Mindestbeteiligung

Von den ÄLW bzw. StUÄ wurde in keinem Fall die **Notwendigkeit und Wirtschaftlichkeit einer Feuerlöschversorgung aus dem Trinkwasserversorgungssystem** hinterfragt. Die Wasserversorgungsanlagen Latendorf und Kankelau wurden unter Einbeziehung der Feuerlöschversorgung bemessen, obwohl diese ein Vielfaches des zivilen Bedarfs betrug und andere Lösungen wirtschaftlicher gewesen wären.

Das **Umweltministerium** erläutert, dass die Löschwasserversorgung mit einbezogen wurde, weil die Notwendigkeit durch den Kreisbrandmeister festgestellt wurde, der die Möglichkeiten anderweitigen Löschwasserbezugs vorher geprüft habe.

Nach Auffassung des **LRH** hätte die Bewilligungsbehörde eigenständig prüfen müssen, ob eine Löschwasserversorgung aus dem öffentlichen Leitungsnetz auch unter wirtschaftlichen Gesichtspunkten die beste Lösung darstellte oder ob der Brandschutz auf andere Versorgungsmöglichkeiten hätte verwiesen werden müssen.

Die Zuwendungsbehörden akzeptierten in diesen beiden und außerdem in noch weiteren 5 Fällen dann aber einen Verzicht der Maßnahmenträger auf den Anschluss der landwirtschaftlichen Brauchwassernehmer, obwohl die Bauentwürfe eindeutig eine Bemessung der Anlagen für Vollversorgung aller Verbrauchergruppen auswiesen. Die Zuwendungsempfänger begründeten ihr Vorgehen mit einem Urteil des Oberverwaltungsgerichts Schleswig aus dem Jahre 1992¹, nach dem eine Durchsetzung des Anschluss- und Benutzungszwangs für landwirtschaftliche Betriebe nicht mehr möglich wäre. Sie und die Zuwendungsgeber übersahen jedoch, dass gerade dieses Urteil darauf hinweist, dass eine Gemeinde als Träger der öffentlichen Wasserversorgung bereits bei der Planung und Kalkulation der gemeindlichen Wasserversorgungseinrichtungen nicht von einer Vollversorgung aller landwirtschaftlichen Betriebe in ihrem Gebiet ausgehen durfte. Alle betroffenen Maßnahmenträger mussten sich also zu Beginn der Planungsphase bereits auf die Möglichkeit von Befreiungen solcher Betriebe einstellen, weil zu der Zeit die AVBWasserV vom 20.6.1980 bereits in Kraft waren.

Die Zuwendungsbehörden forderten jedoch in keinem Fall eine Überarbeitung der Planunterlagen; die Anlagen wurden entsprechend ihrer Bemessung auf Vollversorgung, also einschl. landwirtschaftlichem Brauchwasserbedarf, gebaut.

¹ Schleswig-holsteinisches Oberverwaltungsgericht, Urteil vom 26.3.1992 - 2 L 15/91, veröffentlicht in: Die Gemeinde, Nr. 11/1992.

Folglich verstieß der Zuwendungsgeber dann auch gegen Nr. 3.3 der Förderrichtlinien, als er den Zuwendungsempfängern den Höchstzuschuss gewährte, obwohl die **Großvieheinheiten** bei der Berechnung der Mindestbeteiligung der Begünstigten **nicht berücksichtigt** wurden.

Er ließ sich dabei davon leiten, dass die Bereitstellung von einwandfreiem Trinkwasser nur für die Bevölkerung zwingend erforderlich wäre. Das landwirtschaftliche Brauchwasser für die Viehversorgung käme dagegen mit niedrigerem Qualitätsstandard aus und wäre auf eine zentrale Wasserversorgung nicht angewiesen. Dies hätte dann konsequenterweise jedoch dazu führen müssen, die Maßnahmen neu zu planen und an den geringeren Bedarf anzupassen.

Insgesamt wurden auf diese Weise Zuwendungen in Höhe von rd. 1 Mio. € (2 Mio. DM) gewährt, die von den Zuwendungsempfängern durch Eigenleistungen hätten abgedeckt werden müssen.

Solche vom Umweltministerium nur jeweils für den Einzelfall getroffenen Regelungen führten zu einer Ungleichbehandlung der Antragsteller, da andere Maßnahmenträger eine Anteilförderung unterhalb des Höchstsatzes bei Einbeziehung aller Versorgungseinheiten akzeptierten und eine Entscheidung nicht herbeigeführt zu werden brauchte. Zwar führt das **Umweltministerium** aus, dass die Einzelfallentscheidungen den anderen Dienststellen zur Kenntnis gegeben worden seien - bei den geprüften Maßnahmen waren jedoch 2 Antragsteller entsprechend negativ betroffen.

37.2.3 **Entscheidung über nicht förderungsfähigen Aufwand**

Das StUA Kiel gewährte für den **Anschluss einer Wochenendsiedlung** an die zentrale Wasserversorgung Fördergelder, obwohl ein Erlass des Umweltministeriums solche Siedlungen mit Neubaugebieten gleichsetzt, deren Erschließung gem. Nr. 3.2 der Förderrichtlinien zum nicht förderungsfähigen Aufwand zählt.

Das **Umweltministerium** erklärt, dass der Erlass nur im Abwasserbereich Anwendung finde, weil dieser entgegen der Wasserversorgung zu den Pflichtaufgaben der Gemeinden zählt.

Der **LRH** hält dies auch angesichts der Tatsache, dass die Gemeinden selbst die Wasserversorgung wie eine Pflichtaufgabe ansehen (s. Tz. 37.1), für keine ausreichende Begründung der Ungleichbehandlung an sich gleich gelagerter Sachverhalte.

Das ALW bzw. das StUA Kiel erkannte Kosten zum Ausbau eines Brunnens an, obwohl eine **Genehmigung zum vorzeitigen Baubeginn** nicht

vorlag und auch bei Würdigung des Sachverhalts nachträglich nicht zu erteilen war.

37.2.4 **Einhaltung der Vergabebestimmungen und Baufortschrittsdokumentation**

In zahlreichen Fällen wurden die Vergabebestimmungen bei Verträgen mit Ingenieuren sowie mit bauausführenden Firmen nicht eingehalten.

Bei Ingenieurverträgen wurden Leistungsphasen voll vergütet, obwohl die Leistungen nicht zu erbringen waren oder nicht geprüft wurde, ob alle Leistungsmerkmale tatsächlich vom Auftragnehmer übernommen wurden. Außerdem wurden häufig die Nebenkostenpauschalen zu hoch angesetzt und in einigen Fällen ohne Begründung anstatt des Mindestsatzes der Mittelsatz vereinbart.

Bau- und Lieferleistungen wurden beschränkt anstatt öffentlich ausgeschrieben oder sogar freihändig vergeben, obwohl weder eine besondere Eigenart der Leistung noch besondere Umstände vorlagen, die eine beschränkte Ausschreibung oder eine freihändige Vergabe nach § 3 VOB/A¹ begründet hätten.

Verdingungsunterlagen gem. VOB oder VOL², die Bestandteil der Vertragsunterlagen wurden, enthielten unzulässige Klauseln.

Submissionen fanden nicht auf neutralem Boden und/oder mit einem Verhandlungsleiter statt, der selbst mit Ausschreibung und Vergabe der Maßnahmen betraut war. Die Niederschriften der Verdingungsverhandlungen wurden häufig unvollständig ausgefüllt, sodass sich nicht mehr zweifelsfrei feststellen lässt, ob die Eröffnungstermine ordnungsgemäß verliefen.

Die stichprobenartige Überprüfung der Bauausführung und deren aktenkundige Dokumentation gem. den Anforderungen der Nr. 8 der ZBau³ wurden von den ÄLW bzw. den StUÄ häufig nur unzureichend wahrgenommen.

37.3 **Ausblick**

Zwischen 1996 und 1998 wurden nur 0,9 % der Bevölkerung neu an eine Wasserversorgung angeschlossen, sodass der durchschnittliche Anschlussgrad im Land Schleswig-Holstein nur noch leicht von 97 % auf 97,9 % gestiegen ist. Vor allem an der Westküste fand eine Veränderung

¹ Verdingungsordnung für Bauleistungen.

² Verdingungsordnung für Leistungen.

³ ZBau - Baufachliche Ergänzungsbestimmungen - Anlage zu VV und VV-K Nr. 6 zu § 44 LHO.

der Anschlusszahlen kaum noch statt. Dagegen haben die Kreise Herzogtum Lauenburg, Plön, Rendsburg-Eckernförde und Segeberg ihre zentrale Wasserversorgung im betrachteten Zeitraum noch merklich ausbauen können. Diese Entwicklung deckt sich mit der Verteilung des Fördervolumens für den Bau ländlicher Wasserversorgungsanlagen auf die einzelnen Kreise (s. Tz. 37.1).

Insgesamt gestaltet sich der Ausbau der zentralen Wasserversorgung seit 1996 jedoch nur noch recht zäh. Dies ist die Fortsetzung einer Entwicklung, die sich bereits Anfang der 90er-Jahre abzeichnete¹. Der Großteil der ländlichen Bevölkerung war zu diesem Zeitpunkt bereits an eine öffentliche Wasserversorgung angeschlossen. Die Nähr- und Schadstoffbelastung des in den Hausbrunnen geförderten Grundwassers war nun fast alleinige Triebkraft, auch die bis dahin noch dezentral versorgten und häufig stark zersiedelten Gebiete trotz entsprechend hoher Kosten an eine zentrale Wasserversorgung anzuschließen. Unter der ländlichen Bevölkerung herrschte und herrscht jedoch auch bei Bereitstellung von Fördergeldern durch das Land eine mangelnde Bereitschaft, durch die hohen Investitionen verursachte höhere Wasserpreise zu zahlen.

Dabei ist zusätzlich in den nächsten Jahren mit einem Anstieg der Wasserpreise zu rechnen, da der Verbrauch infolge von Wasser sparenden Maßnahmen sowie fehlenden Bedarfs aus der Landwirtschaft weiter zurückgehen wird.

Der noch bestehende Bedarf an Fördermitteln für den Bau zentraler Wasserversorgungsanlagen im ländlichen Raum ist inzwischen klar abgrenzbar und wird vom Umweltministerium mit rd. 18 Mio. € (36 Mio. DM) für 49 Maßnahmen beziffert. Dabei geht das Umweltministerium selbst bereits davon aus, dass nur etwa 60 % dieser Maßnahmen tatsächlich umgesetzt werden, da nicht alle Maßnahmenträger die Akzeptanz der Bevölkerung erlangen werden.

Das Umweltministerium sollte daher spätestens im Jahr 2004 die Förderung des Baus ländlicher Wasserversorgungsanlagen einstellen.

Das **Umweltministerium** teilt diese Auffassung des LRH. Es will vorab jedoch noch alle potenziell infrage kommenden Gemeinden hören.

¹ Vgl. Bemerkungen 1996 des LRH, Nr. 29.3.7.

38. Nationalparkamt und Nationalparkservice

Die Ausgaben des Nationalparkamts haben sich insgesamt auf einem hohen Niveau eingependelt. Der Zuschussbedarf hat sich von rd. 2,4 Mio. € (rd. 4,6 Mio. DM) in 1995 auf rd. 4,4 Mio. € (rd. 8,6 Mio. DM) in 2001 erhöht. Allein rd. 2,2 Mio. € (rd. 4,3 Mio. DM) davon waren 2001 Zuwendungen an die NationalparkService gGmbH. Angesichts der Finanzenge beim Land sind alle Aufgaben ständig dahingehend zu prüfen, ob sie noch in dem bestehenden Umfang erforderlich sind. Dies gilt insbesondere für die Öffentlichkeitsarbeit und für Aufgaben im Rahmen des Trilateralen Wattenmeerplans und als Folge der Ökosystemforschung.

Einrichtung und Betrieb von Informationszentren sind mit hohen Kosten verbunden. Bevor weitere Informationszentren errichtet werden, sollten die Besucherzahlen in den bestehenden Zentren kritisch betrachtet werden. Sollte eine Attraktivitätssteigerung nicht erreicht werden, muss bei weiterem Besucherrückgang das Konzept für die Öffentlichkeitsarbeit grundlegend überarbeitet werden.

Spätestens im Jahr 2004 sollte eine Erfolgskontrolle des Monitoring-Programms durchgeführt und festgelegt werden, welche Parameter für weitere Monitoringschritte erforderlich sind.

Die NationalparkService gGmbH hat die prognostizierten Einnahmen aus wirtschaftlicher Betätigung bei weitem nicht erreicht. Um sie zu steigern, wäre ein weiterer Ausbau der gewinnorientierten Tätigkeiten insbesondere auch im Multimar Wattforum erforderlich, was aber allenfalls in kleinen Schritten möglich sein wird. Auch die Einnahmen aus Spenden und Sponsoring entsprechen nicht den ursprünglichen Erwartungen.

Die Aufgabentrennung zwischen Nationalparkamt und Nationalparkservice ist neu zu überdenken. Das Auftragsverhältnis zwischen Nationalparkamt und NationalparkService gGmbH wird zu wenig unter Wettbewerbsgesichtspunkten gesehen. Die vorwiegende Wahrnehmung öffentlicher Aufgaben und die wesentliche Finanzierung durch Landeszuwendungen legt als Rechtsform für den Nationalparkservice den Landesbetrieb nach § 26 LHO nahe.

38.1 Grundlagen

Das schleswig-holsteinische Wattenmeer wurde erstmals 1985 durch das Gesetz zum Schutze des schleswig-holsteinischen Wattenmeeres¹ als Nationalpark unter Schutz gestellt. In Anpassung an die Erkenntnisse der Ökosystemforschung und die international üblichen Regelungen für Nationalparks wurde das Nationalparkgesetz² 1999 novelliert.

Schutzzweck des Nationalparks ist nach § 2 Abs. 1 NPG der Schutz der natürlichen Entwicklung des schleswig-holsteinischen Wattenmeeres und die Bewahrung seiner besonderen Eigenart, Schönheit und Ursprünglichkeit. Es soll ein möglichst ungestörter Ablauf der Naturvorgänge gewährleistet werden. Ferner soll der Nationalpark als Lebensstätte der dort vorkommenden Tier- und Pflanzenarten und der zwischen diesen Arten bestehenden Lebensbeziehungen erhalten werden. Küstenschutzmaßnahmen einschl. der Vorlandsicherung und -gewinnung sowie der Binnenlandentwässerung werden nicht eingeschränkt. Das Konfliktpotenzial zwischen dem Naturschutz und den Interessen und herkömmlichen Nutzungen der einheimischen Bevölkerung soll entsprechend den Festlegungen in § 2 NPG abgebaut werden.

Bestimmte internationale Abkommen und EU-Richtlinien werden auch durch Gebietsausweisungen und Maßnahmen im schleswig-holsteinischen Wattenmeer im Wesentlichen vom Nationalparkamt (NPA) umgesetzt.

Seit 1978 treffen Vertreter der 3 Wattenmeer-Anrainerstaaten Dänemark, Deutschland und Niederlande zu trilateralen Wattenmeerkonferenzen zusammen, um die Zusammenarbeit im Bereich Schutz und Erhalt des Wattenmeeres zu intensivieren. Die Ergebnisse/Beschlüsse stellen politische Willenserklärungen (Absichtserklärungen) dar, die die Arbeitsgrundlage für das NPA bilden.

38.2 Rahmenkonzepte

Das „Rahmenprogramm für die Entwicklung des Nationalparks schleswig-holsteinisches Wattenmeer (Nationalparkprogramm)“ wurde 1992 durch den damaligen Minister für Natur, Umwelt und Landesentwicklung veröffentlicht. Das Programm wurde nach der Neufassung des NPG nicht mehr fortgeschrieben.

¹ Gesetz zum Schutze des schleswig-holsteinischen Wattenmeeres vom 22.7.1985, GVOBl. Schl.-H. S. 202.

² Gesetz zur Neufassung des Gesetzes zum Schutze des schleswig-holsteinischen Wattenmeeres (Nationalparkgesetz - NPG -) vom 17.12.1999, GVOBl. Schl.-H. S. 518.

Das Forschungsprojekt Ökosystemforschung wurde von 1989 bis 1994 durchgeführt. Im Anschluss daran wurde in einer 2-jährigen Phase von 1994 bis 1996 der Synthesebericht erarbeitet. Die Kosten für die Ökosystemforschung beliefen sich insgesamt auf rd. 17,9 Mio. € (35 Mio. DM). Das Land hat hiervon rd. 2,7 Mio. € (5,2 Mio. DM) aus Haushaltsmitteln sowie anerkannte geldwerte Leistungen von rd. 3,8 Mio. € (7,5 Mio. DM) erbracht. Dem steht eine Bundeszuwendung von rd. 11,4 Mio. € (22,3 Mio. DM) gegenüber.

In das Projekt sind somit Landesmittel in erheblicher Höhe geflossen. Der umfassende Synthesebericht war mit Grundlage für die Novellierung des NPG und bildet jetzt auch die Grundlage für das Handeln des NPA.

Im Gegensatz zu den Nationalparkgesetzen anderer Länder ist im schleswig-holsteinischen NPG die Pflicht zur Aufstellung eines Nationalparkplans nicht verankert.

Das NPA veranstaltete 1997 auf Initiative von Europarc Deutschland den Workshop „Nationalparkpläne in Deutschland - Bilanz und Perspektiven“, fasste die Ergebnisse der Veranstaltung in einem Tagungsband zusammen und war anschließend Mitglied in der Arbeitsgruppe, die aus den Ergebnissen einen Leitfaden mit Empfehlungen zu Methodik, Aufbau und Inhalt von Nationalparkplänen erarbeitet hat. Tatsächlich wurde bis jetzt kein Nationalparkplan aufgestellt.

Der LRH hält die Aufstellung eines umfassenden Nationalparkplans auf der Grundlage des Syntheseberichts nicht für erforderlich. Der bisher seitens des NPA hierfür betriebene Aufwand war vermeidbar, insbesondere auch deshalb, weil eine Umsetzung nicht erfolgte. Der LRH hält es andererseits für erforderlich, die mittelfristigen Ziele und Maßnahmen des NPA auch i. S. einer Selbstbindung in geeigneter Form darzustellen. Hieraus wäre insbesondere ableitbar, welche Mittel das NPA vom Land erwartet und in welcher Weise z. B. eine Reduzierung dieser Mittel die Verwirklichung von Planungen, Untersuchungen und Maßnahmen sachlich und zeitlich beeinflusst.

Das **Ministerium für Umwelt, Natur und Forsten** (Umweltministerium) stimmt mit dem LRH überein, dass die Aufstellung eines umfassenden Nationalparkplans nicht erforderlich ist. Die bei dem Workshop erforderliche Abstimmung mit den übrigen deutschen Nationalparks habe dazu beigetragen, sowohl eine Harmonisierung künftiger Arbeiten in Deutschland zu ermöglichen als auch durch den Verzicht auf einen Nationalparkplan in Schleswig-Holstein erhebliche Arbeiten zu vermeiden. Gegen die vom LRH für erforderlich gehaltene Darstellung der mittelfristigen Ziele

und Maßnahmen des NPA habe das Umweltministerium keine Einwendungen; es weise allerdings darauf hin, dass das NPG sowie der Trilaterale Wattenmeerplan die wesentlichen Themenfelder darstelle.

38.3 **Aufgabenträger**

38.3.1 **Nationalparkamt**

Das NPA ist obere und untere Naturschutzbehörde für das Gebiet des Nationalparks. Weitere Zuständigkeiten sind in der Aufgabenbeschreibung in § 7 Abs. 2 des 1999 novellierten NPG formuliert. Gegenüber dem NPG von 1985 erfolgte damit eine nachvollziehbare Aufgabendefinition für das NPA. Allerdings können die Aufgaben nur entsprechend den im jeweiligen Landeshaushalt zur Verfügung gestellten Mittel wahrgenommen werden.

38.3.2 **NationalparkService gGmbH**

Die Aufgaben der NationalparkService gGmbH (NPS) sind abgeleitet aus dem Nationalparkgesetz und originär dem NPA zugewiesen. Mit öffentlich-rechtlichem Vertrag wurden der NPS im Jahr 2000 Aufgaben im Rahmen der Unterrichtung der Öffentlichkeit über den Nationalpark, der Bildungsarbeit sowie der Besucherlenkung übertragen. Darüber hinaus wurden weitere Aufgaben per Auftrag an die NPS vergeben.

Als gemeinnützige GmbH soll sie durch Aufträge Dritter, Einnahmen aus wirtschaftlicher Tätigkeit sowie Sponsorenmittel und Spenden zur Wirtschaftlichkeit ihrer Aufgabenerledigung beitragen.

38.3.3 **Weitere Aufgabenträger**

Das **Landesamt für Natur und Umwelt** hat im Nationalpark selbst keine Zuständigkeiten. Es ist jedoch als obere Naturschutzbehörde für die direkt an den Nationalpark angrenzenden Bereiche zuständig.

Das **Amt für ländliche Räume (ALR) Husum** nimmt die Aufgaben des Küstenschutzes und der Küstengewässerkunde für den Bereich der Nordseeküste und damit auch im Nationalpark wahr.

Das **ALR Kiel** ist für den Bereich des Nationalparks als obere Fischereibehörde zuständig.

Die **unteren Naturschutzbehörden der Kreise Nordfriesland und Dithmarschen** haben im Gebiet des Nationalparks keine eigenen Zuständigkeiten. Wegen der Auswirkungen von Maßnahmen auf das Vorfeld des

Nationalparks ist jedoch eine enge Zusammenarbeit zwischen NPA und unteren Naturschutzbehörden erforderlich.

Die Landräte der Kreise Nordfriesland und Dithmarschen werden darüber hinaus in ihrer Funktion als Vorsitzende der **Nationalparkkuratorien** über die Arbeit des NPA informiert. Die Kuratorien haben die Interessen der heimischen Bevölkerung zu wahren und das NPA zu beraten. Alle Entscheidungen des NPA über Grundsatzfragen erfordern ihr Einvernehmen. Falls zwischen Kuratorium und NPA kein Einvernehmen erreicht werden kann, entscheidet das Umweltministerium. Die Kuratorien haben ferner an Verordnungen mitzuwirken, die aufgrund des NPG erlassen werden können.

Im Bereich des Nationalparks sind eine Vielzahl von **Vereinen und Verbänden** tätig. Ihre Hauptaufgabe liegt in der Betreuung des Nationalparks. Ferner sind einige Vereine und Verbände als Gesellschafter in der NPS vertreten. Mitglieder von Vereinen und Verbänden wurden zu Nationalparkwarten bestellt. Einige Vereine und Verbände unterhalten Informationszentren.

Neben den „Rangern“ der NPS sind im Nationalpark zurzeit 13 ehrenamtliche **Nationalparkwarte** tätig, die das NPA nach § 50 LNatSchG¹ zu Mitgliedern des Naturschutzdienstes bestellt hat.

38.4 **Organisation und Haushalt des Nationalparkamts**

Das NPA ist in 4 Dezernate (Verwaltung, Naturschutz, Öffentlichkeitsarbeit/Umweltbildung sowie Monitoring und begleitende Forschung) gegliedert. Insgesamt waren 34 Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter (9 Beamte, 22 Angestellte, 3 Arbeiter) im NPA tätig (Stand: 31.10.2000).

Der Haushalt des NPA war bis Mitte der 90er-Jahre von den Einnahmen und Ausgaben für die Ökosystemforschung geprägt. Nach Abschluss des Vorhabens sind die Einnahmen erheblich geringer geworden, die Ausgaben sind jedoch weiter angestiegen, sodass die finanzielle Belastung des Landeshaushalts gewachsen ist.

Die Ausgaben haben sich insgesamt auf einem hohen Niveau - in 2001 rd. 4,65 Mio. € (9,1 Mio. DM) eingependelt und sind durch wechselnde Schwerpunktbildungen geprägt. Gleichzeitig hat sich der Zuschussbedarf von rd. 2,4 Mio. € (4,6 Mio. DM) in 1995 auf rd. 4,4 Mio. € (8,6 Mio. DM) in

¹ Gesetz zur Neufassung des Landschaftspflegegesetzes (Gesetz zum Schutz der Natur - Landesnaturschutzgesetz – LNatSchG -) und zur Anpassung anderer Rechtsvorschriften vom 16.6.1993, GVOBl. Schl.-H. S. 215, zuletzt angepasst durch Landesverordnung vom 16.6.1998, GVOBl. Schl.-H. S. 210.

2001 erhöht. Allein rd. 2,2 Mio. € (4,3 Mio. DM) davon waren Zuwendungen an die NPS.

Der LRH geht nicht davon aus, dass die Einnahmen des NPA erhöht werden können. Auch der Zuschussbedarf für die NPS wird bestehen bleiben (s. Tz. 38.7). Damit wird die Landesregierung auch künftig jedes Jahr einen erheblichen Zuschuss für den Nationalpark bereitstellen müssen.

Angesichts der Finanzenge beim Land muss auch das NPA alle Aufgaben ständig dahingehend prüfen, ob sie noch in dem bestehenden Umfang erforderlich sind. Dies gilt insbesondere für die Öffentlichkeitsarbeit und für Aufgaben im Rahmen des Trilateralen Wattenmeerplans und als Folge der Ökosystemforschung.

Das **Umweltministerium** stimmt dem LRH zu, will dies aber nicht für die Öffentlichkeitsarbeit und das Monitoring gelten lassen, da diese Aufgabenbereiche eine herausgehobene Bedeutung hätten.

Der **LRH** sieht wesentliche Einsparmöglichkeiten vorrangig in diesen Bereichen.

38.5 **Wirtschaftliche Betätigung der NationalparkService gGmbH**

Der Gründung der NPS war die Studie einer Unternehmensberatung vorausgegangen, die sowohl das Konzept als auch die Finanzierung der zukünftigen Leistungen beschrieb.

Ein Vergleich der Einnahmen aus wirtschaftlicher Betätigung, Sponsoring und Spenden mit dem ursprünglich der Gründung zugrunde gelegten Planungen ergibt jedoch, dass die erwarteten Umsätze bei weitem nicht erreicht werden.

Die Analyse der Wirtschaftsergebnisse im Jahre 2000 bei einem Gesamthaushalt von rd. 2 Mio. € (4 Mio. DM) lässt deutlich die Abhängigkeit der Gesellschaft von den Zuschüssen des Landes mit rd. 1,15 Mio. € (2,25 Mio. DM), der Arbeitsverwaltung mit rd. 240 T€ (470 TDM) sowie der unentgeltlichen Personalgestellung des Landes mit rd. 270 T€ (528 TDM) erkennen. Es sind nur geringe Einnahmen an Spenden, Sponsoring und für Führungen zu verzeichnen. Die Einnahmen im Bereich Zweckbetrieb von rd. 353 T€ (690 TDM) resultieren aus Umsätzen (Zuwendungen) mit dem NPA. Auch diese Einnahmen sind dem öffentlichen Bereich zuzuordnen.

Im Jahr 2001 waren die Gesamteinnahmen der NPS infolge der Einbeziehung des Multimar Wattforums höher, sie betragen rd. 4,9 Mio. € (9,5 Mio. DM). In diesen waren Landeszuwendungen von 2,2 Mio. € (4,3 Mio. DM) und eine zusätzliche Projektförderung des Landes im Rahmen des Regionalprogramms 2000 von rd. 0,5 Mio. € (1 Mio. DM) enthalten.

Schwerpunkt des wirtschaftlichen Geschäftsbetriebs bildet die Position Merchandising/Multimar-Verkaufsshop zuzüglich weiterer Erlöse aus dem Direktverkauf/Zentrale, den Informationszentren und der Kadaverentsorgung. Steuerungsmöglichkeiten sind nur begrenzt vorhanden. Dies gilt beispielsweise auch für den Ausbau von Führungen und Exkursionen. Der Einsatz weiteren Personals wäre mit erheblichen Kosten verbunden.

Die Erfüllung öffentlicher Aufgaben durch die NPS ist auch zukünftig durch die Bereitstellung öffentlicher Mittel sicherzustellen.

Das **Umweltministerium** weist darauf hin, dass sich die NPS nach der Übernahme des Multimar Wattforums noch im Übergang von der Startphase zur Konsolidierungsphase befinde. Die Erfahrungen aus den vergangenen Geschäftsjahren hätten deutlich gemacht, dass die vom Gutachter zugrunde gelegten Annahmen zum wirtschaftlichen Potenzial nur längerfristig möglich seien.

Der **LRH** hat bereits 1998 dargelegt, dass er die Annahmen des Gutachters auch nicht annähernd für realistisch hält. Er findet dies durch die Wirtschaftsergebnisse der Jahre 2000 und 2001, wonach die Einnahmen aus Spenden und Sponsoring weit hinter den Erwartungen zurückblieben, bestätigt.

38.6 **Entwicklung der Aufgabenbereiche**

38.6.1 **Naturschutz**

Das Dezernat Naturschutz des NPA war in den vergangenen Jahren vorrangig mit der Novellierung des NPG beschäftigt. Nach dem novellierten NPG setzte das NPA in den letzten Jahren verstärkt auf den Abschluss von freiwilligen Vereinbarungen anstelle von Vorschriften, Beschränkungen und Verboten. Der LRH sieht diesen Ansatz positiv. Es ist jedoch seitens des NPA zu gewährleisten, dass die Einhaltung der geschlossenen Vereinbarungen wirkungsvoll kontrolliert und dokumentiert wird.

Das **Umweltministerium** erklärt, die personellen und haushaltsmäßigen Voraussetzungen des NPA reichten zurzeit nicht aus, eine sachgerechte Kontrolle aller Vereinbarungen sicherzustellen. Hilfsweise würden u. a. laufende Monitoring-Programme genutzt, um die Effektivität der Vereinbarungen zu beurteilen.

Seit 1997 ist das NPA auch für die Vereinnahmung von Ausgleichszahlungen aufgrund von Eingriffen in die Natur und die Entscheidung über deren Verwendung zuständig. Ein Konzept für die Verwendung der Ausgleichs-

zahlungen wurde bisher nicht erarbeitet. Dieses hält der LRH für erforderlich.

Das **Umweltministerium** verweist auf die Ökosystemforschung, die in den Jahren 2000 und 2001 die konzeptionelle Grundlage bildete. Durch Kooperation mit den unteren Naturschutzbehörden der Kreise Nordfriesland und Dithmarschen sollen Maßnahmen intensiver gestaltet und gemeinsame Projekte erarbeitet werden. Es sei beabsichtigt, diese Projekte konzeptionell zusammenzufassen.

Der LRH erwartet danach das Konzept noch im Jahr 2002.

38.6.2 **Öffentlichkeitsarbeit und Umweltbildung**

Allgemeines

Grundlage für die Tätigkeiten in diesem Bereich bildete zunächst das Rahmenprogramm für die Öffentlichkeits- und Umweltbildungsarbeit zum Nationalpark aus dem Jahr 1992, das aus dem Entwurf eines Stufenplans für die Öffentlichkeits- und Umweltbildungsarbeit entwickelt worden war. Der LRH hatte 1992 den damit verbundenen Personalbedarf als die finanziellen Möglichkeiten des Landes übersteigend eingeschätzt¹.

Nachdem der Synthesebericht Ökosystemforschung Wattenmeer vorlag, der für die Öffentlichkeits- und Umweltbildungsarbeit noch weiter gehende Forderungen aufstellte, wurde das Rahmenprogramm nicht mehr fortgeschrieben. Vielmehr sahen sich NPA und NPS nach Übernahme des bis dahin weitgehend von der Arbeitsverwaltung finanzierten Personals und entsprechender finanzieller Ausstattung aus dem Landeshaushalt seit 1999 in die Lage versetzt, einen entsprechend hohen Aufwand zu treiben.

Informationszentren

Die Entwicklung der Besucherzahlen in den Informationszentren ist seit Beginn der 90er-Jahre stark rückläufig. Zwischen 1992 und 2000 sank die Gesamtzahl um fast die Hälfte. Der Interessenkonflikt zwischen den Vereinen und Verbänden und der NPS steht einem weiteren Ausbau des Informationszentrennetzes entgegen.

Der LRH findet seine bereits 1992 auf der Grundlage der damals vorhandenen Zahlen geäußerte Einschätzung bestätigt, dass ein so aufwändiges Konzept für die Öffentlichkeitsarbeit eigentlich finanziell nicht zu verantworten ist. Die stark rückläufigen Besucherzahlen und die weiter beste-

¹ Bemerkungen 1992 des LRH, Nr. 26.

hende Konkurrenz zu der Öffentlichkeitsarbeit der Vereine und Verbände haben die Situation eher noch verschärft.

Jedwede weitere Planung hat zu beachten, dass Einrichtung und Betrieb von Informationszentren mit hohen Kosten verbunden sind. Bevor - wie von NPA und NPS geplant - weitere Informationszentren errichtet werden, sollten die Besucherzahlen in den bestehenden Zentren in den nächsten Jahren kritisch betrachtet werden. Zeigt sich, dass eine Attraktivitätssteigerung nicht erreicht werden kann, sollte nicht nur von der Errichtung weiterer Zentren abgesehen werden. Vielmehr wäre in einem ersten Schritt die Intensität der Betreuung in den bestehenden Zentren bzw. der Aufwand hierfür an die Besucherzahlen anzupassen. Bei weiterem Besucherrückgang muss das Konzept für die Öffentlichkeitsarbeit grundlegend überarbeitet werden.

Das **Umweltministerium** verweist darauf, dass im Jahr 2000 in 4 Informationszentren noch mehr als 15.000 Besucher gezählt wurden. Sie lägen damit immer noch im oberen Bereich, denn über die Hälfte der Zentren aller Träger an der Westküste lägen unter diesen Besucherzahlen. Es sieht das Konzept der Öffentlichkeitsarbeit als nicht so aufwändig an und verweist auf die vorgenommene Personalreduzierung. Weiter befinde sich ein Konzept zur Zusammenarbeit der Informationszentren in der Entwicklung, das vorsieht, künftig 7 Bezirkszentren mit den Naturschutzverbänden zu betreiben und Doppelstandorte zu vermeiden.

Der **LRH** hält unter Hinweis auf den Rückgang der absoluten Besucherzahlen seine Forderungen aufrecht.

Besucherlenkung

Nach Erörterungen im Nationalparkkuratorium Nordfriesland sollte das Besucherlenkungssystem, später Besucherinformationssystem (BIS) genannt, zunächst in Nordfriesland aufgebaut werden. Zwischenzeitlich fehlen hier nur noch die Inseln Sylt und Amrum für ein flächendeckendes BIS. Das BIS Dithmarschen wird seit Oktober 1998 aufgebaut. Für ein flächendeckendes BIS fehlt in Dithmarschen nur noch die Gemeinde Neufelderkoog.

Der Abstimmungsaufwand für die Einrichtung des BIS war sowohl in Nordfriesland als auch in Dithmarschen sehr hoch und damit zeitintensiv. Nach Auffassung des **Umweltministeriums** habe die zeitintensive Abstimmung des BIS die Akzeptanz für den Nationalpark bei den betroffenen Gemeinden deutlich erhöht. Das BIS bedürfe einer ständigen sorgfältigen

Betreuung und Pflege, der Aufwand für jährlichen Auf- und Abbau, für Erneuerung und Aktualisierung sei erheblich.

Der **LRH** verweist darauf, dass auch der Arbeitsaufwand hierfür ständig überprüft werden muss (s. Tz. 38.4).

Bei der Entwicklung und Installation des BIS wurde die NPS vom NPA eingebunden. Damit wurde deutlich, dass das Auftragsverhältnis zwischen NPA und NPS zu wenig unter Wettbewerbsgesichtspunkten gesehen wird.

Das **Umweltministerium** erklärt, die Aufgabe und Koordination des BIS liege nach wie vor beim NPA. Es sei zuständig für die Zusammenarbeit mit den Gemeinden und anderen Behörden und erteile die Aufträge für Produktion und Aufbau der BIS-Elemente an die NPS.

Dies bestätigt den Hinweis des **LRH**, dass diese Leistungen dem Wettbewerb zu unterstellen sind.

Aufgabenteilung Nationalparkamt und NationalparkService

Bis zur Gründung der NPS war das NPA verantwortlich für die gesamte Öffentlichkeitsarbeit und Umweltbildung im Nationalpark.

Im Oktober 1998 hat das NPA mit Zustimmung des Umweltministeriums eine Aufgabenteilung festgelegt. Der LRH hält die darin enthaltene Aufgabenzuweisung noch nicht in allen Teilen für gelungen. Z. B. erstellen sowohl NPS als auch NPA Faltblätter und Broschüren zu Themen, die den Nationalpark betreffen.

Darüber hinaus könnte ein Teil der Aufgaben im Bereich Öffentlichkeitsarbeit (z. B. Layout oder Herstellung von Faltblättern) statt von der NPS auch von Dritten erfüllt werden.

Das **Umweltministerium** hält die vertraglich vereinbarte Aufgabenteilung für gelungen. Es werde aber prüfen, ob beispielsweise eine gemeinsame Herausgabe von Faltblättern und Broschüren möglich sei.

Es mag nachvollziehbar sein, dass das NPA von der NPS eine Aufgabenerfüllung wie von einer nachgeordneten Behörde erwartet. Infolge der Entscheidung der Errichtung einer gemeinnützigen GmbH ist dieser Weg jedoch so nicht begehbar. Der in der NPS vorhandene Sachverstand und die wachsende Selbstständigkeit, die nicht zuletzt auch durch das Personal des Multimar Wattforums gestärkt wurde, birgt bei der jetzigen Aufgabenverteilung die Gefahr übermäßiger Reibungsverluste.

38.6.3 **Monitoring und Schaffung wissenschaftlicher Planungsgrundlagen**

Um verlässliche Aussagen über das Wattenmeer machen zu können, muss die Entwicklung über längere Zeit beobachtet, erfasst und bewertet werden. Für das Monitoring müssen deshalb längere Zeiträume zur Verfügung stehen. Der LRH hält es jedoch für erforderlich, dass spätestens im Jahr 2004 eine Erfolgskontrolle des Monitoring-Programms durchgeführt und festgelegt wird, welche Parameter für weitere Monitoring-Schritte erforderlich sind. Angesichts der angespannten Haushaltslage des Landes muss die Aufgabenwahrnehmung in diesem Bereich vom NPA stetig überprüft werden.

Mit dem Trilateralen Monitoring- und Bewertungsprogramm sollen ergänzend zum Monitoring anthropogene und natürliche Ursachen von Veränderungen erfasst und Grundlagen für die Optimierung des Monitoring-Programms geliefert werden. Die entsprechenden Vorhaben des NPA betreffen zurzeit anwendungsbezogene Fragestellungen. Sie können noch als Schaffung wissenschaftlicher Planungsgrundlagen interpretiert werden.

Der LRH hält an seiner Aussage fest, dass das NPA nicht selbst forschend tätig werden sollte. Dies ist nicht durch das NPG abgedeckt. Auch Aufträge für Forschungsvorhaben sollte das NPA grundsätzlich nur dann erteilen, wenn keine andere Stelle die Aufgabe sinnvollerweise erledigen kann.

Das **Umweltministerium** will die vom LRH angeregte Erfolgskontrolle im Jahr 2004 durchführen. Es betont, das NPA war und sei nicht selbst forschend tätig, sondern habe Forschung initiiert und z. B. in der Ökosystemforschung koordiniert, da die klassischen Forschungsinstitutionen häufig nur geringes oder kein Interesse an für den Nationalpark relevanten Fragen hätten.

38.7 **Multimar Wattforum**

Die Eingliederung des Multimar Wattforums in die NPS wird als vorteilhaft angesehen. Das Multimar Wattforum passt von seiner Zielsetzung in Übereinstimmung mit dem Gesellschaftszweck der NPS gut in deren Unternehmensstruktur.

Die Einbindung des Multimar Wattforums in die NPS hat erhebliche Auswirkungen auf deren Wirtschaftsplan und auf die Finanzierung der Ausgaben. Der Finanzbedarf der NPS wird sich auf hohem Niveau verstetigen, ohne dass ein Ausbau der Finanzierungsmöglichkeiten hier zu einer nennenswerten Entlastung beitragen kann. Dies wird auch durch die mittelfristige Finanzplanung der NPS einschl. des geplanten Walhauses für die Jahre 2001 bis 2005 bestätigt. Das Haushaltsvolumen der NPS soll im

Jahre 2005 annähernd 3,6 Mio. € (7 Mio. DM) betragen, von denen rd. 63 % aus dem Landeshaushalt bestritten werden sollen.

Das Multimar Wattforum soll mit geplanten rd. 920 T€ (1,8 Mio. DM) Einnahmen (Eintritt und Verpachtung) zur Deckung des Haushalts beitragen. Dies wären 26 % der Kosten. Um den Anteil der staatlichen Zuschüsse zu verringern, wäre ein weiterer Ausbau der „gewinnorientierten“ Tätigkeiten erforderlich. Dies ist nur in kleinen Schritten möglich.

Das **Umweltministerium** erklärt, der Auftrag des Multimar Wattforums biete einen sehr engen Rahmen für einen Ausbau gewinnorientierter Tätigkeiten. Es stimme daher mit dem LRH überein, dass eine Weiterentwicklung nur in kleinen Schritten erfolgen könne.

38.8 **Rechtsform der NationalparkService gmbH**

Ziel im Zeitpunkt der Errichtung war es, eine Rechtsform zu finden, in der sowohl das NPA als auch die Naturschutzvereine und -verbände zusammenarbeiten können. Kapitalmäßige Beteiligung und gesellschaftsrechtliche Mitbestimmung der Vereine und Verbände waren allerdings nur in einer privatrechtlichen Form möglich. Eine Eingliederung der neuen Organisation in das Verwaltungssystem des Landes schied unter diesen Voraussetzungen aus.

Es wurde die Rechtsform der gemeinnützigen GmbH gewählt, weil sie insbesondere

1. die Einbindung relevanter Interessengruppen ermöglicht und
2. erhöhte Einnahmen aus Sponsoring, Spenden und Merchandising erwarten lässt.

Der LRH hatte sich gegen die Gründung einer GmbH ausgesprochen, weil er die Vermarktungschancen nicht für überzeugend hielt und vielmehr eine Verstärkung hoher Belastungen des Landeshaushalts gesehen hat. Diese Aussagen werden auch inzwischen durch das vorliegende Zahlenwerk bestätigt.

Eine echte Privatisierung im Wettbewerb hat nicht stattgefunden, sondern lediglich eine Organisationsprivatisierung, d. h. öffentliche Aufgaben werden in einer privaten Rechtsform erledigt.

Die von der NPS übernommenen Aufgaben und die auch auf Einnahmen ausgerichtete wirtschaftliche Tätigkeit sowohl für die Informationszentren als auch des Merchandising sind für die Einführung eines kaufmännischen Rechnungswesens und einer Kosten- und Leistungsrechnung gut geeignet. Die vorwiegende Wahrnehmung öffentlicher Aufgaben und die wesentliche Finanzierung durch Landeszuwendungen legen als Rechtsform für den Nationalparkservice jedoch den Landesbetrieb (nach § 26 LHO) nahe.

Die gewünschte Beteiligung der interessierten Verbände und Kreise kann auch im Rahmen eines Beirats erfolgen. Angesichts der bisherigen gesellschaftsrechtlichen Mitwirkungsmöglichkeiten erscheint dies angemessen.

Die Zusammenarbeit zwischen dem NPA und der NPS ließe sich im Rahmen eines Landesbetriebs verbessern. Der Leiter des NPA könnte im Landesbetrieb die Funktion eines Mitgeschäftsführers wahrnehmen. Das Problem der Ausleihung von Mitarbeitern des NPA an die NPS entfiele.

Das **Umweltministerium** führt das von ihm vor der Gründungsentscheidung eingeholte Gutachten an, das zu dem Ergebnis kam, dass die Entwicklung des Nationalparks zu einer Erlebniswelt mit einem einheitlichen Bild nach außen nur durch die Kooperation der Beteiligten in einer privatrechtlich geführten gemeinnützigen GmbH realisierbar sei. Nur in dieser Form sei es möglich - so der Gutachter - die Interessengruppen der Region an dem Nationalparkservice zu beteiligen. Die NPS habe sich als die wirtschaftlichste und effektivste Variante unter Abwägung aller Vor- und Nachteile dargestellt.

Der **LRH** hat dieser Auffassung schon 1998 bei Vorlage des Gutachtens widersprochen. Er sieht sich durch die inzwischen eingetretene Entwicklung (s. Tz. 38.5) bestätigt.

39. Forstorganisation

Die bisherigen Bemühungen der Landesforstverwaltung, durch interne und externe Untersuchungen Möglichkeiten zu einer Verbesserung der Betriebsergebnisse aufzuzeigen und entsprechende Veränderungen zu veranlassen, haben noch nicht die gewünschten Verbesserungen gebracht. Der Zuschussbedarf der Landesforstverwaltung liegt trotz aller Bemühungen nach wie vor bei jährlich rd. 10 Mio. €

Der LRH hat verschiedene mögliche Organisationsmodelle geprüft und schlägt die Überführung der Landesforsten in einen Landesbetrieb nach § 26 LHO vor. Dem erwerbswirtschaftlichen Charakter der Landesforsten entsprechend sollte die kaufmännische Buchführung eingeführt und zur Erreichung einer größeren Transparenz die Kosten- und Leistungsrechnung weiterentwickelt werden.

Alle zentralen Aufgaben des Landesbetriebs sollten zusammengeführt werden. Die nicht ministeriellen Aufgaben, die die Landesforsten unmittelbar betreffen, sollten aus dem Umweltministerium auf den Landesbetrieb übertragen werden.

Der Landesbetrieb sollte nicht statisch angelegt sein, nach mehrjähriger Erfahrung sollte von der Landesregierung geprüft werden, ob eine Weiterentwicklung zu einer rechtlich selbstständigen juristischen Person des öffentlichen oder des privaten Rechts zu weiteren Verbesserungen führen kann.

39.1 Waldfläche des Landes

Die Gesamtwaldfläche des Landes umfasst rd. 155.000 ha, das entspricht 9,9 % der Landesfläche. Der Landesanteil an der Waldfläche beträgt 32 %, 51 % sind Privatwald, 14 % Körperschaftswald und 3 % Bundeswald. Neben der Holzproduktion erfüllen die landeseigenen Wälder mit ihrer Fläche von rd. 50.177 ha wichtige Funktionen für Klima-, Boden-, Wasser- und Naturschutz sowie Freizeit- und Erholungsansprüche der Bevölkerung. Diese vielfältigen Aufgaben schränken eine Bewirtschaftung teilweise ein bzw. verursachen erhöhte Kosten.

39.2 **Aufgaben der Landesforstverwaltung**

Die Aufgaben der Landesforstverwaltung ergeben sich aus dem Landeswaldgesetz¹. Sie können in die Bereiche hoheitliche Aufgaben, Forstbetrieb und Dienstleistungen gegliedert werden.

Die hoheitlichen Aufgaben werden vom Ministerium für Natur, Umwelt und Forsten (Umweltministerium) als oberster Forstbehörde und den Forstämtern als untere Forstbehörden wahrgenommen.

Der Leistungsbereich Forstbetrieb umfasst die eigentliche Bewirtschaftung der landeseigenen Forstflächen mit den Leistungsgruppen Holz, Waldwaren und forstliche Nebenerzeugnisse, Vermietung und Verpachtung und Jagd.

Über die hoheitlichen und betrieblichen Leistungen hinaus erledigen die Forstbehörden eine Vielzahl von Aufgaben, die der Allgemeinheit oder der Unterstützung anderer Waldbesitzer dienen, diese gehen über die ordnungsgemäße Waldbewirtschaftung hinaus. Sie umfassen im weiteren Sinne die Bereiche Walderholung, Öffentlichkeitsarbeit, Naturschutz und Artenschutz, Neuwaldbildung, Versuchswesen, Aus- und Fortbildung der Forstwirte und sonstige immaterielle Leistungen.

Das Umweltministerium übt die Fachaufsicht aus und erstellt entsprechende Konzepte und Programme. Die fachliche Förderung der nicht staatlichen Wälder ist nach § 36 Landeswaldgesetz Aufgabe der Landwirtschaftskammer. Sie hat außerdem den schulischen Teil der Aus- und Fortbildung der Forstwirte übernommen.

39.3 **Zielsetzung der Landesregierung**

Der Wald ist wegen seiner vielfältigen Funktionen zu erhalten, zu schützen, zu pflegen und zu vermehren. Die Bewirtschaftung des Waldes soll nach den Grundsätzen einer ordnungsgemäßen und naturnahen Forstwirtschaft erfolgen. Diese Zielsetzungen hat die Landesregierung aus den bundes- und landesgesetzlichen Vorgaben entwickelt und folgende Fachziele herausgearbeitet:

- Wald erhalten,
- Wald vermehren und
- Wald nutzen.

Diese Fachziele werden von den Querschnittszielen überlagert:

- Wirtschaftliches Handeln,
- Kunden- und Bürgerorientierung und
- Mitarbeiterorientierung.

¹ Waldgesetz für das Land Schleswig-Holstein (Landeswaldgesetz) i. d. F. vom 11.8.1994, GVOBl. Schl.-H. S. 438.

Die aus der Bestimmung des § 1 Landeswaldgesetz heraus entwickelte Zielsetzung für die Landesforstverwaltung hat unmittelbare Auswirkung auf die Wirtschaftlichkeit der Landesforsten. Da keine Priorität des wirtschaftlichen Handelns (Nutzfunktion) gegenüber der Bürgerorientierung (Erholungs- und Schutzfunktion) festgelegt ist, muss von einer Gleichrangigkeit dieser gesetzlichen Ziele ausgegangen werden.

Der LRH hat bei seinen Betrachtungen diese politischen Vorgaben als gegeben hingenommen. Er macht aber darauf aufmerksam, dass eine Zielverschiebung zugunsten der Erwerbswirtschaft die Wirtschaftsergebnisse der Landesforstverwaltung verbessern könnte.

39.4 **Organisation der Landesforstverwaltung in Schleswig-Holstein**

Die landeseigenen Wälder werden von der Landesforstverwaltung Schleswig-Holstein bewirtschaftet.

Nach § 35 Abs. 1 und 2 Landeswaldgesetz ist die fachliche Förderung der nicht staatlichen Wälder Aufgabe der Landwirtschaftskammer. Darüber hinaus ist der Landwirtschaftskammer nach § 1 Abs. 1 Nrn. 8 und 9 der Landesverordnung zur Übertragung von Aufgaben auf die Landwirtschaftskammer¹ die Förderung der Forstwirtschaft - Forstliche Landesförderungsprogramme - und die Förderung forstwirtschaftlicher Maßnahmen als Gemeinschaftsaufgabe „Verbesserung der Agrarstruktur und des Küstenschutzes“ übertragen worden.

Alle weiteren Aufgaben werden von der Landesforstverwaltung wahrgenommen. Die Landesforstverwaltung ist dem Umweltministerium zugeordnet. Mit nur 2 Ebenen verfügt sie über eine flache Hierarchie:

- Umweltministerium - oberste Forst- und Jagdbehörde,
- 7 Forstämter als untere Forstbehörden.

Neben den oberstbehördlichen Aufgaben werden in den beiden Fachreferaten des Umweltministeriums eine Reihe von nicht ministeriellen Aufgaben wahrgenommen.

Die 7 Forstämter nehmen hoheitliche Aufgaben als untere Forstbehörde (Forstaufsicht im Privat- und Körperschaftswald; Kontrollstelle für forstliches Pflanz- und Saatgut) wahr. Sie bewirtschaften mit ihren 49 Förstereien die landeseigenen Wälder. Daneben erbringen die Forstämter eine Reihe von Dienstleistungen.

Von der Landesforstverwaltung werden als waldpädagogische Einrichtungen 2 Jugendwaldheime und der Landesbetrieb „ErlebnisWald Trappenkamp“ vorgehalten.

¹ Landesverordnung zur Übertragung von Aufgaben auf die Landwirtschaftskammer vom 17.1.1996, GVOBl. Schl.-H. S. 92, geändert durch Landesverordnung vom 20.12.1998, GVOBl. Schl.-H. 1999 S. 12.

39.5 **Organisationsuntersuchungen**

Die Landesforstverwaltung hat seit 1994 eigene Untersuchungen angestellt und externen Beratern Untersuchungsaufträge erteilt, um eine Modernisierung der Verwaltung zu erreichen, Möglichkeiten zu einer Verbesserung der Betriebsergebnisse aufzuzeigen und daraus abgeleitet entsprechende Veränderungen zu veranlassen.

Die bisherigen Bemühungen der Landesforstverwaltung haben insgesamt noch nicht die erwarteten finanziellen Verbesserungen gebracht. Zwar konnten durch Personalabbau die regelmäßigen Personalkostensteigerungen aufgefangen werden, der Zuschussbedarf der Landesforstverwaltung liegt aber nach wie vor bei rd. 10 Mio. € pro Jahr. Zusätzliche Anstrengungen zur Verminderung des jährlichen Zuschussbedarfs sind deshalb angezeigt.

Mit den Haushalts-Eckwerten 2002 vom 6.6.2001 wurde das Umweltministerium beauftragt, die Überführung der Forstwirtschaft in alternative Organisationsformen zu prüfen. Die Landesregierung hat das Ergebnis dieser Prüfung mit Landtagsdrucksache 15/1321 dem Landtag mitgeteilt (s. Tz. 39.8). Der Landtag hat sich auf seiner 17. Tagung damit befasst und am 16.11.2001 den Bericht an den Umweltausschuss und den Agrarausschuss zur abschließenden Beratung überwiesen. Der federführende Umweltausschuss hat den Bericht am 9.1.2002 abschließend zur Kenntnis genommen.

39.6 **Mögliche Organisationsformen**

Der LRH hat die folgenden Organisationsformen nach einheitlichen Bewertungsmaßstäben auf ihre Umsetzung hin untersucht:

- Beibehaltung des „Regiebetriebs“ im Status quo,
- „Regiebetrieb“ mit 3 Forstämtern,
- „quasi Landesbetrieb“,
- veränderte Zuständigkeit (Eingliederung in die Staatlichen Umweltämter, Ämter für ländliche Räume oder neu zu schaffende Ämter für Umwelt, Landwirtschaft und Gewerbe),
- Einheitsforstamt,
- Landesbetrieb nach § 26 LHO,
- Verlagerung auf vorhandene öffentliche Träger (Landwirtschaftskammer, Kommunalisierung der Forstbehörde),
- Anstalt des öffentlichen Rechts,
- Stiftung des öffentlichen Rechts,
- Kommunalisierung des Forsteigentums und der Forstbehörde,
- private Rechtsformen (Gesellschaft mit beschränkter Haftung, Aktiengesellschaft, Verkauf).

Über diese Organisationsformen hinaus sind eine ganze Reihe von Mischformen (geteilte Zuständigkeiten für die Bereiche hoheitliche Aufgaben, Betrieb und Dienstleistungen sowie unterschiedliche Zuordnungen des Eigentums am Vermögen der Landesforsten) denkbar, von denen der LRH einige wesentliche betrachtet hat.

39.7 **Vorschlag zur Organisationsänderung**

Zur Wahrung der Synergieeffekte spricht sich der LRH derzeit für den Erhalt der Bereiche hoheitliche Aufgaben, Betrieb und Dienstleistungen in einer Organisationsform aus.

Nach Prüfung der Wirtschaftlichkeit und Umsetzbarkeit der unterschiedlichen Organisationsmodelle unterbreitet der LRH folgende Anregungen und Organisationsvorschläge:

- Wo immer es möglich, zweckmäßig und wirtschaftlich ist, sollten verstreut liegende Flächen zum Verkauf angeboten werden.
- Die Bemühungen um eine weitere Reduzierung der Zahl der Forstwirte sollten fortgesetzt, ggf. intensiviert werden. Es sollte geprüft werden, ob es wirtschaftlich ist, durch finanzielle Anreize (z. B. Zuschüsse für die Verselbstständigung als Forstlohnunternehmer) mehr Personal schneller abzubauen.
- Ziel des Umweltministeriums ist eine Reduzierung auf 40 bis 42 Förstereien mit jeweils etwa 1.200 ha Waldfläche, das im Wesentlichen durch altersbedingtes Ausscheiden der Revierleiter erreicht werden soll. Dieses Ziel sollte konsequent weiter verfolgt werden. Dabei sollten die Überlegungen hinsichtlich des neuen Flächenzuschnitts der Reviere beim Ausscheiden der Revierleiter nicht nur forstamtsweit, sondern auch über die Forstamtsgrenzen hinaus angestellt werden.
- Wegen ihrer Aufgabenstellung sollten die Jugendwaldheime in Süderlügum und Hartenholm organisatorisch dem Landesbetrieb „ErlebnisWald Trappenkamp“ zugeordnet werden.
- Zur Wahrung der Synergieeffekte spricht sich der LRH derzeit dagegen aus, den forstbehördlichen Teil abzutrennen und einer anderen Organisationseinheit zuzuweisen. Sicherergestellt werden muss allerdings eine klare buchmäßige Trennung der Einnahmen und Ausgaben dieses Bereichs von denen des Wirtschaftsbetriebs.
- Die Landesforsten sollten in einen Landesbetrieb nach § 26 LHO überführt werden. Dabei ist es nicht erforderlich, sofort die bisher vor-

handene Aufbauorganisation wesentlich zu ändern. Vielmehr könnten zunächst unter Beibehaltung der vorhandenen Organisationsstruktur dem erwerbswirtschaftlichen Charakter der Landesforsten entsprechend die kaufmännische Buchführung und zur Erreichung einer größeren Transparenz die Kosten- und Leistungsrechnung weiterentwickelt und nach einem Wirtschaftsplan gearbeitet werden (§ 74 LHO). Die Leitung des Landesbetriebs könnte zunächst einem Referatsleiter im Umweltministerium übertragen werden. Zur Steigerung der Effizienz sollte zeitlich parallel eine Konzentration auf 3 Forstämter angestrebt werden.

- Nach einer Einführungsphase sollte der Landesbetrieb in der Weise umstrukturiert werden, dass eine „Zentrale“ und 2 weitere Betriebsbereichsverwaltungen geschaffen werden. Es sollte dann ein Geschäftsführer berufen werden, der die „Zentrale“ leitet und den anderen Betriebsbereichen vorsteht.
- Die Zentrale des Landesbetriebs sollte im Raum Bad Segeberg angesiedelt sein. Ihr sollten neben der Bewirtschaftung der zugewiesenen Waldflächen die zentralen Aufgaben des Landesbetriebs (z. B. Gesamtleitung, Personalangelegenheiten, Wirtschaftsführung, Zusammenführung der Buchergebnisse, Liegenschaftsverwaltung) übertragen werden. Die nicht ministeriellen Aufgaben, die die Bewirtschaftung der Landesforsten unmittelbar betreffen, sind aus den Referaten V 35 und V 36 auf den Landesbetrieb zu übertragen, infrage kämen z. B. der Grundstücksverkehr, die Lohnsachbearbeitung für Waldarbeiter, die Führung des Forstkatasters, die Informationstechnik, die Forstplanung und die Holzvermarktung. Entsprechendes Personal müsste vom Umweltministerium an den Landesbetrieb versetzt werden.
- Der Landesbetrieb nach § 26 LHO sollte nicht statisch angelegt sein. Es muss möglich sein, nach mehrjährigen Erfahrungen des Landesbetriebs ggf. eine Weiterentwicklung zu einer rechtlich selbstständigen juristischen Person des öffentlichen oder des privaten Rechts einzuleiten.

39.8 **Stellungnahme des Umweltministeriums**

Das **Umweltministerium** verweist auf das Ergebnis seiner eigenen Organisations- und Rechtsformprüfung in Erfüllung des Kabinettsauftrags vom 6.6.2001, das in einem Bericht der Landesregierung am 30.10.2001 dem Landtag mitgeteilt wurde (Landtagsdrucksache 15/1321). Danach soll die Landesforstverwaltung als „optimierter Regiebetrieb“ weitergeführt werden. Das Umweltministerium teilt die Rechtsauffassung des LRH nicht, nach der gem. Art. 50 der Landesverfassung ausschließlich bei Landesbetrieben und Sondervermögen eine Nettobudgetierung im Haushaltsplan mög-

lich ist. Es verweist dabei auf ein von ihm eingeholtes Gutachten, wonach das im Haushaltsrecht verankerte Bruttonprinzip keinen Verfassungsrang habe.

In der Einrichtung einer Betriebszentrale für einen Landesbetrieb sieht das Umweltministerium die Errichtung einer zusätzlichen Entscheidungsebene sowie hohe Transaktions- und laufende Zusatzkosten, insbesondere durch die Einführung des kaufmännischen Rechnungswesens.

Das Umweltministerium kündigt im Zusammenhang mit der Aufstellung des Haushalts 2003 eine Entscheidung an, ob die doppelte kaufmännische Buchführung für einen „optimierten Regiebetrieb“ ein Instrument zur Verbesserung der Steuerungsfähigkeit ist.

Der **LRH** hält die Einführung des kaufmännischen Rechnungswesens für sinnvoll, da nur so die Ertragslage des Forstbetriebs richtig dargestellt werden kann und die Gründe für den hohen Zuschussbedarf von rd. 10 Mio. € pro Jahr festgestellt werden können. Im Übrigen hält der LRH an seiner Rechtsauffassung fest. Diese ist darauf gestützt, dass die Zulassung von Sonderhaushalten nicht allein als eine Ausnahme vom Bruttonprinzip, sondern als eine Ausnahme vom Grundsatz der Vollständigkeit und Einheit anzusehen ist und dementsprechend verfassungsrechtlich ausdrücklich zugelassen sein muss.¹ Wenn es gewollt ist, eine kaufmännische Buchführung einzuführen, gibt es gem. § 26 LHO nur die Möglichkeit, dies in einem Landesbetrieb oder in einem noch weitergehend verselbstständigten Betrieb zu regeln. Andere Grundlagen für eine kaufmännische Buchführung gibt weder die Landesverfassung noch die LHO her.

Die Auffassung, es würde mit dem Landesbetrieb eine zusätzliche Hierarchieebene geschaffen, teilt der LRH nicht. Die Entscheidungsebenen der Forstämter und der nicht ministeriellen Aufgabenbereiche des Umweltministeriums würden in der Zentrale des Landesbetriebs zusammengefasst, sodass die Zweistufigkeit erhalten bliebe.

Eine evtl. Angliederung der Jugendwaldheime an den Landesbetrieb „ErlebnisWald Trappenkamp“ macht das **Umweltministerium** von weiteren internen Prüfungen abhängig. Es hält einerseits Synergien im waldpädagogischen Bereich für möglich, andererseits bestünden aber enge Verflechtungen mit den Forstämtern.

In folgenden Bereichen stellt das Umweltministerium einen Konsens mit dem LRH fest:

- Reduzierung der Förstereien,
- Abbau von Waldarbeiterstellen,
- forstbehördliche Zuständigkeit,
- Verkauf von Streubesitz.

¹ Heuer, Kommentar zum Haushaltsrecht, Art. 110 GG Nr. 7; Piduch, Bundeshaushaltsrecht, Art. 110 GG, Rdnr. 43.

Rundfunkangelegenheiten

40. Norddeutscher Rundfunk

40.1 Allgemeines

Nach § 34 des Staatsvertrags über den Norddeutschen Rundfunk (NDR) prüfen die Rechnungshöfe von Mecklenburg-Vorpommern, Niedersachsen, Schleswig-Holstein und der Freien und Hansestadt Hamburg die Wirtschaftsführung des NDR gemeinsam. Grundlage für die Durchführung der gemeinsamen Prüfungen ist eine Rahmenvereinbarung über die Finanzkontrolle zwischen den Rechnungshöfen vom 12.5.1981. Danach hat der Landesrechnungshof Niedersachsen für die Jahre 2001 und 2002 die Federführung, die der LRH Schleswig-Holstein 2003/2004 übernehmen wird.

Im Übrigen sind die Vorschriften der Landeshaushaltsordnungen der Länder über Unternehmen in der Rechtsform einer landesunmittelbaren juristischen Person des öffentlichen Rechts in der jeweils geltenden Fassung entsprechend anzuwenden.

Der LRH hat in seinen Bemerkungen 2001 unter Nr. 39.1.2 die Schwerpunkte der Prüfung der betrieblichen Altersversorgung des NDR dargestellt und angekündigt, über die wesentlichen Ergebnisse zu berichten. Der mit den beteiligten Rechnungshöfen abgestimmte Beitrag ist in Tz. 40.2.1 enthalten.

Die Schwerpunkte der im Jahr 2001 begonnenen Prüfung der Landeshäuser sind in Tz. 40.2.2 aufgeführt.

In Nr. 39.1.3 seiner Bemerkungen 2001 hat der LRH gefordert, dass auch die Prüfungsrechte bei den Beteiligungsgesellschaften des NDR staatsvertraglich verankert werden, damit eine unabhängige und umfassende Finanzkontrolle möglich ist. Über den aktuellen Sachstand wird unter Tz. 40.2.3 berichtet.

40.2 Laufende Prüfungen

40.2.1 Betriebliche Altersversorgung des Norddeutschen Rundfunks

Der NDR gewährt seinen Mitarbeitern auf der Grundlage von Tarifverträgen eine betriebliche Altersversorgung.

Änderungen der Vereinbarungen mit Regelungen zum Abbau der Überversorgung bzw. neue Tarifverträge - zuletzt in 1997 - führten zu einer deutlichen finanziellen Entlastung des NDR.

Dennoch betragen die Nettoversorgungsansprüche für rd. 82 % der Rentner mehr als 100 % und für 43 % der Mitarbeiter bis zu 100 % des jeweiligen Nettovergleichseinkommens.

Das vom NDR zur Sicherstellung der Finanzierung der Versorgungsansprüche seiner Mitarbeiter in den Bilanzen gebildete Sondervermögen muss für die Ermittlung der notwendigen Höhe auch die tatsächlichen Wertverhältnisse außerhalb der Bilanzierungsgrundsätze berücksichtigen.

Den Erwartungen der KEF¹ zum Umfang der Zuführungen zum Sondervermögen aus Rundfunkgebührenmitteln ist nach Auffassung der Rechnungshöfe nicht in vollem Umfang entsprochen worden.

Prüfungsgegenstand

Der NDR gewährt seinen Mitarbeitern eine betriebliche Altersversorgung aufgrund von Tarifverträgen.

Für Mitarbeiter, die vor dem 1.1.1993 unbefristet beim NDR eingestellt worden sind, gilt die Versorgungsvereinbarung (VersV) des NDR in der zuletzt durch Tarifvertrag vom 13.3.1997 geänderten Fassung. Hierbei handelt es sich um ein Gesamtversorgungssystem, das sich in Teilen an der Zusatzversorgung für Arbeitnehmer des öffentlichen Dienstes nach dem Satzungsrecht der Versorgungsanstalt des Bundes und der Länder (VBL) orientiert. Der Zweck eines solchen Versorgungssystems liegt darin, dem Mitarbeiter bei Eintritt des Versorgungsfalls eine bestimmte, am letzten Arbeitseinkommen orientierte Gesamtversorgung zu garantieren. Diese setzt sich im Grundsatz zusammen aus der Rente aus der gesetzlichen Sozialversicherung und der Rente aus der betrieblichen Altersversorgung. Die Höhe der Betriebsrente ist abhängig von der Höhe der Sozialrente.

¹ Kommission zur Ermittlung des Finanzbedarfs der Rundfunkanstalten.

Kürzungen bei den Leistungen in der gesetzlichen Rentenversicherung werden durch eine höhere Betriebsrente aufgefüllt.

Für Mitarbeiter, die nach dem 31.12.1992 beim NDR unbefristet eingestellt worden sind, gilt der ARD/NDR-Versorgungstarifvertrag (VTV) vom 23.6.1997. Wesentlich ist hierbei eine einheitliche Geltung innerhalb der ARD sowie eine Abkopplung von der gesetzlichen Rentenversicherung durch feste Rentenbeträge pro Vergütungsgruppe und damit eine Abkehr vom Gesamtversorgungssystem.

Prüfungsauftrag

Die Rechnungshöfe der am Staatsvertrag über den NDR beteiligten Länder prüfen die Wirtschaftsführung des NDR gem. § 34 Abs. 1 Staatsvertrag über den Norddeutschen Rundfunk (NDR-StV) gemeinsam.

Die Rechnungshöfe der Länder Freie und Hansestadt Hamburg, Mecklenburg-Vorpommern und Schleswig-Holstein haben unter Federführung des Landesrechnungshofs Mecklenburg-Vorpommern und im Benehmen mit dem Niedersächsischen Landesrechnungshof 1999 die betriebliche Altersversorgung des NDR geprüft. Der nachfolgende Beitrag ist zwischen den beteiligten Rechnungshöfen abgestimmt.

Die Prüfung hatte im Wesentlichen folgende Ergebnisse:

Stand der Entwicklung des Versorgungsniveaus

In den 70er- und 80er-Jahren führte die im Verhältnis zu den Rentnern höhere Belastung der Arbeitnehmer mit Sozialversicherungsbeiträgen und Steuern sowie der parallele Anstieg der Renten aus der gesetzlichen Rentenversicherung insbesondere bei Gesamtversorgungssystemen vermehrt zur Überversorgung der Rentner, d. h. zu einer Gesamtaltersversorgung, die - teilweise weit - über das letzte Nettoarbeitseinkommen hinaus reichte.

Feststellungen zur Überversorgung sind bereits im Jahr 1982 bei einer Prüfung der betrieblichen Altersversorgung des NDR durch die Rechnungshöfe getroffen worden.¹

Nach der Rechtsprechung des Bundesarbeitsgerichts (BAG) liegt eine Überversorgung dann vor, wenn die Nettogesamtversorgung 100 % des Nettoarbeitseinkommens überschreitet. Bei öffentlich-rechtlichen Rund-

¹ Vgl. z. B. Jahresbericht des Rechnungshofs der Freien und Hansestadt Hamburg 1984, Tzn. 314 - 336, insbesondere Tzn. 323 und 324.

funkanstalten sieht das BAG wegen der überwiegenden Finanzierung durch Gebühren und der Verpflichtung zur Beachtung des Grundsatzes der Wirtschaftlichkeit (§§ 12, 13 RStV) seit seinem Urteil vom 3.9.1991¹ Versorgungsleistungen, die das letzte Arbeitseinkommen überschreiten, als gesetzeswidrig an, deren Abbau aufgrund der Verpflichtung zu wirtschaftlichem und sparsamen Handeln zwingend geboten und gerechtfertigt ist.

Darüber hinaus betrachtet es das BAG als einen wichtigen versorgungs- und sozialpolitischen Grundsatz, dass das Versorgungseinkommen angemessen hinter dem letzten verfügbaren Arbeitseinkommen (Nettobezüge) zurückbleiben sollte.²

Versorgungstarifverträge dürfen zum Nachteil der Berechtigten geändert werden, wenn sie nicht in unentziehbare Besitzstände oder eigentumsgleiche Rechte eingreifen und das verfassungsrechtlich geschützte Vertrauen der Arbeitnehmer in den Fortbestand der ursprünglichen tariflichen Regelung sowie den Grundsatz der Verhältnismäßigkeit nicht verletzen.³

Um künftig das Entstehen von Überversorgung zu vermeiden, wurde die VersV 1985 geändert. Es wurde eine Obergrenze der Nettogesamtversorgung (Netto-Obergrenze) eingeführt, die in Abhängigkeit von der Beschäftigungsdauer 80 %, 85 % oder 90 % des Nettovergleichseinkommens beträgt. Für Mitarbeiter, die nach dem 31.12.1983 unbefristet eingestellt wurden, ist seitdem eine Überversorgung ausgeschlossen

Für Berechtigte, die vor dem 1.1.1985 Versorgungsbezüge erhalten haben, und für Mitarbeiter, deren ruhegeldfähige Beschäftigungszeit vor dem 1.1.1984 begonnen hat, wurden im Hinblick auf den Abbau vorhandener bzw. die Vermeidung künftiger Überversorgung aus Gründen des Vertrauensschutzes in der VersV Besitzstandsregelungen vereinbart.

Nach der Rechtsprechung des BAG ist es ausgeschlossen, die bereits gezahlte Betriebsrente in ihrem absoluten Betrag zu verringern. Wohl aber kann zum Abbau einer Überversorgung in die Rentendynamik eingegriffen werden. Es ist zulässig, bei allgemeinen Erhöhungen der Gehälter die Erhöhung der Rente so lange auszusetzen, bis die Überversorgung abgebaut ist.⁴ Eine entsprechende, für alle Rentner gleichermaßen geltende Regelung ist erst seit 1997 in der VersV des NDR vereinbart.

¹ Vgl. BAGE 68, S. 248 - 3 AZR 369/90 -.

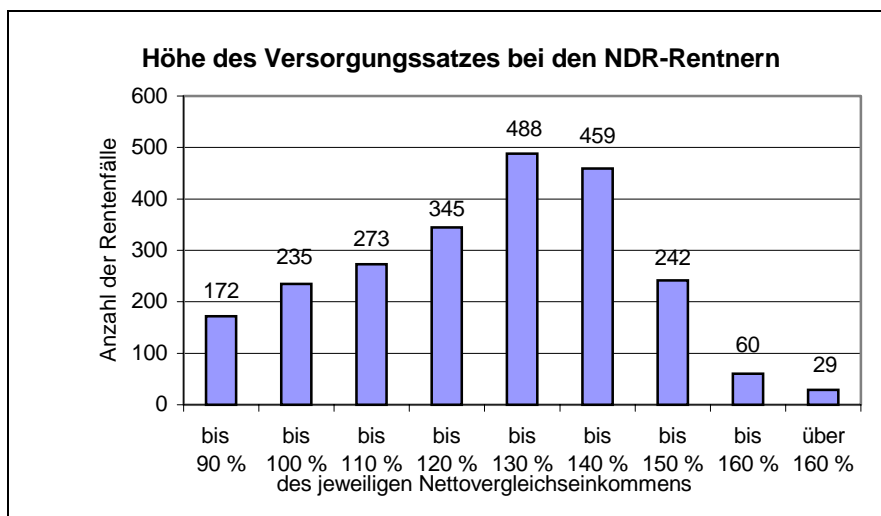
² Vgl. BAG Urteil vom 12.3.1996 - 3 AZR 963/94 - DB 1997, S. 939.

³ Vgl. BAG Urteil vom 24.4.1990 - 3 AZR 259/88 - BAGE 64, S. 327.

⁴ Vgl. BAG Urteil vom 24.4.1990 - 3 AZR 259/88 - BAGE 64, S. 327; BAG Urteil vom 24.8.1993 - 3 AZR 313/93 - DB 1994, S. 891.

Darüber hinaus werden seit 1997 die NDR-Renten nach der VersV allein entsprechend der Steigerung des jeweiligen Nettovergleichseinkommens erhöht. Die Dynamisierung der NDR-Rente ist von der Entwicklung der Rente aus der gesetzlichen Rentenversicherung und damit von der Gesamtversorgung abgekoppelt.

Um sich einen Überblick über Stand und Entwicklung des Abbaus der Überversorgung zu verschaffen, haben die Rechnungshöfe die Datenbestände von 2.303 Rentenfällen, die der NDR für die zum 1.5.1999 durchgeführte Anpassung der Renten gebildet hatte, ausgewertet. Das Ergebnis ist in der nachfolgenden Grafik dargestellt.



Beim NDR fallen mehr als 14 Jahre nach Vereinbarung von Regelungen zum Abbau der Überversorgung immer noch 2.131 Rentner (rd. 92,5 %) unter die Besitzstandsregelungen und erzielen eine Nettogesamtversorgung von mehr als 90 % des jeweiligen Nettovergleichseinkommens. 1.896 Rentner (rd. 82,3 %) verfügen sogar über eine Nettogesamtversorgung, die - teilweise erheblich - über 100 % des jeweiligen Nettovergleichseinkommens hinausgeht.

Demgegenüber wurden bei der VBL bereits zum Stichtag 31.12.1997 nur noch rd. 33,4 % der Rentner überversorgt.

Der nach wie vor hohe Anteil an überversorgten Rentnern beim NDR ist vor allem auf die 1985 vereinbarten, im Vergleich zur VBL wesentlich großzügigeren Besitzstandsregelungen des NDR zurückzuführen, nach denen es u. a. möglich war, durch Ableistung weiterer Beschäftigungsjahre noch in die Überversorgung hineinzuwachsen.

In Zusammenarbeit mit dem NDR, der VBL und der Bundesversicherungsanstalt für Angestellte (BfA) wurden im Rahmen der Prüfung die er-

zielbaren Rentenbezüge nach der VersV sowie zum Vergleich fiktiv nach den Regelungen der VBL für einen Musterfall für jede Vergütungsgruppe der Vergütungsordnung des NDR errechnet. Als Anhalt diente dabei ein Arbeitnehmer, der am 1.4.1999 mit 65 Jahren in den Ruhestand trat, verheiratet ist und der Steuerklasse III angehört.

Hierbei haben sich insbesondere bei den Besitzstandsregelungen nach der VersV z. T. erheblich höhere Renten als nach den VBL-Regelungen ergeben.

Zum Stichtag 31.12.1998 fielen noch 1.636 von 3.780 Arbeitnehmern mit Versorgungsanwartschaften unter die Besitzstandsregelungen, das sind rd. 43,3 %. Davon gilt

- für die insgesamt 725 vor dem 1.1.1974 unbefristet eingestellten Arbeitnehmer eine pauschal erhöhte Netto-Obergrenze von insgesamt 100 % des jeweiligen Nettovergleichseinkommens und
- für die insgesamt 911 nach dem 31.12.1973 aber vor dem 1.1.1984 unbefristet eingestellten Arbeitnehmer eine pauschal erhöhte Netto-Obergrenze von insgesamt 93,75 % des jeweiligen Nettovergleichseinkommens.

Die angeführten Pauschalen sollen nach der VersV als Ausgleich für etwaig gezahlte Mehrarbeitsvergütungen, Mehrarbeits- und Zeitzuschläge dienen und können, soweit solche Ansprüche von den Arbeitnehmern tatsächlich individuell erworben wurden, zu einem berechtigten Ergebnis führen. Allerdings können die Pauschalen auch zu ungerechtfertigten Rentenerhöhungen führen, entweder weil tatsächlich individuell keine oder nur geringere Ansprüche auf diese zusätzlichen Leistungen erworben wurden oder weil generell - so bei den Beschäftigten in den höheren Vergütungsgruppen - tarifvertraglich gar kein Anspruch auf diese Leistungen besteht.

Für die im ersten Punkt genannte Gruppe von Arbeitnehmern bedeutet dies, dass beispielsweise ein Mitarbeiter mit Dienstantritt beim NDR im Jahr 1973 im Alter von 30 Jahren (Geburtsjahr 1943) bei Erreichen der Regelaltersgrenze von 65 Jahren im Jahr 2008 nach den bestehenden Regelungen noch einen Anspruch auf Versorgungsleistungen auf der Grundlage der pauschal erhöhten Netto-Obergrenze von 100 % besitzt. Die NDR-Renten würden entsprechend der durchschnittlichen Lebenserwartungen für Männer und Frauen für weitere ca. 15 bis 20 Jahre bis zum Jahr 2028 gezahlt werden. Die Zahlungsdauer könnte sich um Zeiten für Hinterbliebenenversorgung verlängern. Da beim NDR auch noch jüngere Mitarbeiter - allerdings zu einem geringeren Teil - unter diese Besitzstandsregelungen fallen, die beispielsweise erst im Jahr 1953 geboren worden sind und bereits sehr früh im Alter von 20 Jahren vom NDR beschäftigt wurden, könnten Rentenzahlungen für diese Arbeitnehmer sowie

für etwaige Hinterbliebene noch viele Jahrzehnte bis 2035 oder 2040 anfallen. Dies hat zur Folge, dass vom Beginn des Abbaus der Überversorgung im Jahr 1985 bis zum Auslaufen dieser Besitzstandsregelungen voraussichtlich 50 Jahre oder noch länger erhöhte Rentenzahlungen auf der Basis einer Netto-Obergrenze von 100 % geleistet werden.

Für die Gruppe der Arbeitnehmer mit einer pauschal erhöhten Netto-Obergrenze von 93,75 % werden sich die Versorgungsleistungen des NDR wegen des niedrigeren Lebensalters dieser Mitarbeiter um rd. 10 Jahre weiter in die Zukunft verlagern und bis in die Jahre 2045 bis 2050 als Sonderregelung Bestand haben.

Demgegenüber wird der neue innerhalb der ARD einheitlich geltende VTV die Höhe der NDR-Renten und das Versorgungsniveau aufgrund der Abkopplung von der gesetzlichen Rentenversicherung deutlich absenken.

Empfehlungen der Rechnungshöfe zur weiteren Absenkung der Versorgungsleistungen

Die Rechnungshöfe haben dem NDR empfohlen, die Besitzstandsregelungen zu ändern und eine Absenkung der geltenden Obergrenzen der Nettogesamtversorgung in Angriff zu nehmen.

Die Rechnungshöfe haben darüber hinaus vorgeschlagen,

- entsprechend den nach dem Gesetz zur Reform der gesetzlichen Rentenversicherung¹ vorgesehenen Kürzungen der Leistungen aus der gesetzlichen Rentenversicherung bei Inanspruchnahme der vorgezogenen Altersrente zusätzlich - wie z. B. bei anderen Rundfunkanstalten oder im VTV geregelt - NDR-eigene Versorgungsabschläge einzuführen, die wegen der längeren Bezugsdauer sachlich gerechtfertigt sind,
- eine Eigenbeteiligung der Arbeitnehmer an der betrieblichen Altersversorgung vorzusehen, wie z. B. bei der VBL oder im Ruhegeldgesetz der Freien und Hansestadt Hamburg geregelt,
- das Anwachsen künftiger Versorgungsansprüche zu reduzieren, z. B. durch Streckung des für die Erreichung der Höchstversorgung (Netto-Obergrenze von 90 %) notwendigen Zeitraums von bislang 25 auf 40 Beschäftigungsjahre wie bei der VBL oder durch Festschreibung der Besitzstände zu einem bestimmten Stichtag und Errechnung der künftigen Versorgungszuwächse nach dem VTV.

Der NDR hat diese Vorschläge teilweise in die Tarifrunden eingebracht.

¹ Rentenreformgesetz (RRG) 1992 vom 18.12.1989, BGBl. I S. 2261.

Sicherung der Ansprüche aus Versorgungszusagen

Die Verpflichtungen aus Versorgungszusagen des NDR an seine Mitarbeiter sind durch Bildung von angemessenen Rückstellungen nach staatsvertraglichen, handels- und steuerrechtlichen Vorgaben in der Bilanz zu passivieren. Die Pensionsrückstellung zum 31.12.1998 beläuft sich auf 735,7 Mio. € (1,439 Mrd. DM).

Eine stichprobenweise Prüfung der versicherungsmathematischen Berechnungen durch die Rechnungshöfe hat in Einzelfällen zu abweichenden Feststellungen bei den jährlichen Rückstellungen geführt. Diese sind vom NDR aufgegriffen und berichtigt worden.

Der NDR hat zur Sicherung der Ansprüche der Mitarbeiter aus Versorgungszusagen Finanzmittel in angemessener Höhe einem Sondervermögen zuzuführen.¹

Die Finanzordnung für den NDR konkretisiert diese Verpflichtung dahingehend, dass in Höhe von 40 % der nach versicherungsmathematischen Grundsätzen zu ermittelnden Pensionsrückstellungen dieses Sondervermögen zusätzlich der Zweckbindung für die Erfüllung der Versorgungsansprüche unterliegt.

Das aus Wertpapieren und Rückdeckungsversicherungen bestehende Sondervermögen (Deckungsstock) des NDR ist in der Bilanz am 31.12.1998 mit 435,1 Mio. € (851 Mio. DM) ausgewiesen. Dies entspricht einem Deckungsgrad von 59,1 % im Verhältnis zu den gebildeten Pensionsrückstellungen.

Der NDR strebt an, das Sondervermögen in gleicher absoluter Höhe wie die nach versicherungsmathematischen Grundsätzen ermittelten Pensionsrückstellungen zu bilden.

Die Rechnungshöfe halten dies nicht für erforderlich, weil das in der Bilanz nach handelsrechtlichen Grundsätzen aktivierte Sondervermögen niedriger ausgewiesen wird, als die tatsächlich für die Finanzierung der Altersversorgung zur Verfügung stehenden Mittel betragen. So sind insbesondere durch langfristige Anlagen der liquiden Mittel aus der Altersversorgung Renditen zu erwirtschaften, die nicht unerheblich über der bei der Berechnung der Pensionsrückstellung berücksichtigten Verzinsung von 6 % liegen. Hieraus ergibt sich, dass ein nominal wesentlich geringeres Sondervermögen ausgewiesen werden kann.

¹ § 31 Abs. 5 Satz 2 NDR-StV.

Die Rechnungshöfe halten es darüber hinaus für erforderlich, dass zu jedem Stichtag außerhalb des Bilanzansatzes zusätzlich die stillen Reserven des Sondervermögens erfasst werden. Durch den Ansatz z. B. des Kurswertes für die Wertpapiere des NDR am 31.12.1998 ergeben sich höhere Finanzierungsmöglichkeiten von 75,2 Mio. € (147 Mio. DM). Darüber hinaus sind die Auswirkungen unterschiedlicher Bewertungsgrundsätze zwischen den Bilanzansätzen der Rückdeckung bei einer Versicherung sowie den Pensionsrückstellungen zu neutralisieren mit der Folge, dass ein geringeres Sondervermögen als in Höhe der gebildeten Pensionsrückstellungen zur Finanzierung der Altersversorgung benötigt wird.

Der **NDR** stellt dazu insgesamt fest, dass die Berücksichtigung der „stillen Reserven“ i. S. der Rechnungshöfe sich mit seinen Vorstellungen einer soliden Finanzpolitik nicht decke.

Die **Rechnungshöfe** sehen sich in Übereinstimmung mit der KEF und halten an ihrer Auffassung fest.

Die Rechnungshöfe fordern des Weiteren, dass das in der Bilanz ausgewiesene nicht notwendige Betriebsvermögen mit in die Betrachtung einbezogen wird. So können beim NDR vorhandene vermietete Liegenschaften im ersten Schritt rechnerisch, im zweiten Schritt durch die Realisierung und Erfassung der Veräußerungsgewinne im Sondervermögen Berücksichtigung finden. Darüber hinaus besteht für den NDR die Möglichkeit, das durch die Innenfinanzierung in der Vergangenheit gebildete betriebsnotwendige Anlagevermögen in die Sicherung der Versorgungsansprüche mit einzubeziehen. Die Rechnungshöfe haben dazu den NDR gebeten zu untersuchen, ob in ausgesuchten Fällen die Umwandlung in liquide Mittel wirtschaftlich ist.

Die KEF hatte bis 1992 für die Bemessung der Rundfunkgebührenhöhe grundsätzlich nur die kassenwirksamen Aufwendungen anerkannt. Den ARD-Anstalten waren Zuführungen zu den Deckungsstöcken (Sondervermögen) zugebilligt, soweit dies erforderlich war, um 50 % der laufenden Rentenzahlungen aus den Erträgen der Deckungsstöcke zu finanzieren.

Diese liquiditätsorientierte Methode hat die KEF modifiziert und mit Wirkung ab 1993 Elemente einer betriebswirtschaftlichen Planungsmethode integriert. Danach sollen anstelle des Betrags für die Bildung eines Deckungsstocks und für die laufenden Pensionszahlungen „... *künftig die Aufwendungen für die Altersversorgung in Höhe der Beträge als wirksam für den Finanzbedarf berücksichtigt werden, die voll steuerpflichtigen Unternehmen ertragssteuerlich als Aufwand anerkannt werden*“.¹ Dies hatte zur Folge, dass der Rückstellungszuwachs sich gebührenerhöhend aus-

¹ Vgl. 9. KEF-Bericht, Tz. 233.

wirkte. Die KEF ging dabei von der Erwartung aus, dass die Anstalten diese zusätzlichen Mittel dem Deckungsstock zuführen würden.

Die Rechnungshöfe haben festgestellt, dass der NDR im Zeitraum von 1993 bis 1998 insgesamt rd. 114,5 Mio. € (rd. 224 Mio. DM) entgegen den Erwartungen der KEF nicht dem Sondervermögen zugeführt hat. Tatsächlich hat sich das Sondervermögen in dem Zeitraum - statt um rd. 214,2 Mio. € (rd. 419 Mio. DM) - nur um rd. 99,7 Mio. € (rd. 195 Mio. DM) erhöht.

Der **NDR** teilt dazu mit, dass er aufgrund anderer Berechnungsweisen zu der Auffassung komme, in diesem Zeitraum rd. 57,3 Mio. € (rd. 112 Mio. DM) Überdeckung erzielt zu haben.

Die **Rechnungshöfe** halten an ihrer Auffassung fest. Sie würden insoweit eine Präzisierung der Berechnungsmethode durch die KEF begrüßen.

Nach Umstellung auf die modifizierte Planungsmethode argumentierte die ARD gegenüber der KEF, sie behandle die ARD und das ZDF, das bereits eine 100 %ige Deckung seiner Pensionsrückstellungen durch Deckungsstöcke erreicht hatte, ungleich. Danach würde sich für die ARD-Anstalten eine Deckungslücke von 1,8 Mrd. € (3,6 Mrd. DM) ergeben, die geschlossen werden müsse.

Die KEF folgte diesem Argument und lässt ab 1997 auch bei der ARD die Bildung eines Deckungsvermögens in Höhe von 100 % der Pensionsrückstellungen zu.

Der aus der Anerkennung der Deckungslücke resultierende zusätzliche Finanzbedarf zur Aufstockung des Deckungsvermögens auf 100 % der Rückstellungswerte wurde im Einvernehmen mit den ARD-Anstalten auf 20 Jahre verteilt und mit einem Rundfunkgebührenanteil von 0,25 € (0,48 DM) berücksichtigt.¹ Die KEF und die Rundfunkanstalten haben diesbezüglich vereinbart, dass die hierdurch zufließenden Erträge dem Sondervermögen zugeführt werden.

Die Prüfungsfeststellungen der Rechnungshöfe beim NDR belegen, dass die Aufrechterhaltung der Frist von 20 Jahren beim NDR für die Schließung der Deckungslücke nicht erforderlich zu sein scheint.

Der **NDR** weist darauf hin, dass die Schließung der Deckungslücke aus seiner Sicht noch lange nicht erreicht sei, sodass Mutmaßungen darüber, ob die seinerzeit angenommene Zeitspanne zuträfe, derzeit nicht weiterführen würden.

¹ Vgl. 12. KEF-Bericht, Tzn. 132 ff.

Die **Rechnungshöfe** halten an ihrer Auffassung fest.

Das Prüfungsverfahren ist noch nicht abgeschlossen.

40.2.2 **Landesfunkhäuser des NDR**

Die Prüfung der Landesfunkhäuser des NDR ist unter der Federführung des LRH Niedersachsen gemeinsam mit den Rechnungshöfen der am Staatsvertrag über den NDR beteiligten Länder in 2001 begonnen worden.

In einem ersten Prüfungsabschnitt sind im Wesentlichen folgende Schwerpunkte vorgesehen:

- Struktur und Gleichwertigkeit des Personalkörpers,
- Verwaltungskosten,
- Landesrundfunkräte,
- Controlling und Kennzahlen.

Nach Vorliegen von Prüfungserfahrungen aus dem ersten Abschnitt wird entschieden, ob in einem zweiten Abschnitt z. B. die Fragen der Finanzausstattung, der Eigenständigkeit sowie der Gleichwertigkeit und Wirtschaftlichkeit der Aufgabenstellung der Landesfunkhäuser aufgegriffen werden sollen.

Über den Fortgang der Prüfung wird der LRH nach Abstimmung mit den beteiligten Rechnungshöfen und dem NDR berichten.

40.2.3 **Prüfung der Beteiligungsunternehmen**

Der NDR ist bis zum 31.12.2000 **47** unmittelbare und mittelbare Beteiligungen mit einem Eigenkapital von rd. 196 Mio. DM eingegangen.¹ Damit haben sich allein in 2000 die Anzahl der Beteiligungen um 9 und die Anteile am Eigenkapital um 14 Mio. DM erhöht.

Die KEF hat in ihrem 12.² und 13.³ Bericht festgestellt, dass der NDR mit seinen Beteiligungen bei weitem an der Spitze aller öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten liegt.

Der LRH sieht sich deshalb in seiner Auffassung bestätigt, dass auch der NDR verstärkt Tätigkeiten auf Tochter- und Enkelgesellschaften überträgt, bei denen umfassende Prüfungsrechte der Rechnungshöfe nicht bestehen.

¹ Quelle: Geschäftsbericht 2000.

² Vgl. 12. Bericht vom Dezember 1999, Tz. 580.

³ Vgl. 13. Bericht vom Dezember 2001, Tz. 503.

Der LRH hatte in seinen Bemerkungen 2001¹ den damaligen Sachstand und die damit einhergehenden Fragestellungen aufgezeigt, verbunden mit der Forderung, die umfassenden Prüfungsrechte auch bei den unmittelbaren und mittelbaren Beteiligungen des NDR staatsvertraglich klar zu regeln.

Dieser Bemerkungsbeitrag ist mehrfach in der Arbeitsgruppe „Haushaltssprüfung“ beraten worden. Der LRH hat dem Finanzausschuss des Schleswig-Holsteinischen Landtags mit Schreiben vom 21.9.2001² nochmals die Notwendigkeit dieser rechtlichen Verankerung ausführlich erläutert. Er ist insbesondere darauf eingegangen, dass eine notwendige umfassende Finanzkontrolle der Rundfunkanstalten nur dann gewährleistet werden kann, wenn örtliche Erhebungen uneingeschränkt und unmittelbar auch bei den Beteiligungsgesellschaften durchgeführt werden können. Eine Beschränkung auf die Beteiligungsverwaltung des NDR oder auf die vom NDR zur Verfügung gestellten Unterlagen ergibt nicht die notwendige Prüfungstiefe und damit die Transparenz für umfassende und richtige Feststellungen. Weiterhin hat der LRH deutlich gemacht, dass sich Wettbewerbsnachteile der Beteiligungsgesellschaften durch eine Prüfung nicht ergeben können. In den vergangenen Jahren sind Produktionen von Hamburg auf andere Standorte verlagert worden, obwohl im Bereich des NDR nur eingeschränkte Prüfungsrechte bei den Beteiligungen bestehen. Maßgeblich für diese Entwicklung sind andere geschäftspolitische Entscheidungen der Auftraggeber.

Auf der Konferenz der Präsidentinnen und Präsidenten der Rechnungshöfe des Bundes und der Länder in Jena vom September 2001 ist im Hinblick auf das Informationsbedürfnis der Parlamente und die in der Vergangenheit geführte Diskussion um die Prüfungsrechte gefordert worden, im nächsten Rundfunkstaatsvertrag festzulegen, *„dass bei allen Gesellschaften, an denen eine öffentlich-rechtliche Rundfunkanstalt unmittelbar und mittelbar allein oder zusammen mit anderen Anstalten oder Körperschaften des öffentlichen Rechts mit Mehrheit beteiligt ist, die Rechnungshöfe zur Prüfung der Haushalts- und Wirtschaftsführung berechtigt sind“*.

Diese Forderung ist auch vor dem Hintergrund aufgestellt worden, dass in Bayern bereits das Landesrundfunkgesetz entsprechend geändert worden ist, in Baden-Württemberg die Regelung staatsvertraglich erfolgte, in Berlin die umfassenden Prüfungsrechte in der Satzung des Senders Freies Berlin und für die Deutsche Welle in dem Deutsche-Welle-Gesetz festgelegt wurden. Der NDR hat hierzu verlauten lassen, dass er für den Beschluss,

¹ Bemerkungen 2001 des LRH Nr. 39.1.3.

² Umdruck 15/1415.

zumindest soweit der NDR damit angesprochen werde, kein Verständnis habe.

Auf der Jahreskonferenz der Ministerpräsidenten der Länder vom 24. bis 26.10.2001 in Saarbrücken wurde inzwischen auch für das ZDF und das Deutschlandradio beschlossen, dass die Tochtergesellschaften dieser öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten durch die jeweiligen Landesrechnungshöfe auf staatsvertraglicher oder gesetzlicher Grundlage unmittelbar geprüft werden können. Dies wird voraussichtlich im 7. Rundfunkänderungsstaatsvertrag Mitte 2002 geregelt. Für die einzelnen Landesrundfunkanstalten soll dies landesrechtlich zu entscheiden sein. Die Landesrechnungshöfe der Freistaaten Sachsen und Thüringen sowie des Landes Sachsen-Anhalt haben zwischenzeitlich am 5.2.2002 mit dem Mitteldeutschen Rundfunk umfassende Prüfungsrechte auch bei den Beteiligungsgesellschaften vereinbart. In der Präambel dieser Vereinbarung wird festgestellt, dass sich der Mitteldeutsche Rundfunk (MDR) mit den Landesrechnungshöfen der Freistaaten Sachsen und Thüringen sowie des Landes Sachsen-Anhalt darüber einig sei, dass die Transparenz der finanziellen Lage der Beteiligungsunternehmen des MDR erhöht und hierzu den Rechnungshöfen eine umfangreiche Prüfungstiefe beim MDR und den Beteiligungsunternehmen ermöglicht werden soll. Einigkeit bestehe dahingehend, dass eine Prüfung aller bisherigen und zukünftigen Geschäftsvorgänge im MDR und dessen Beteiligungsverwaltung sowie in den Beteiligungsgesellschaften möglich sei.

Die KEF hat in ihrem 13. Bericht¹ gesetzgeberische Maßnahmen zur Stärkung der Prüfungskompetenz der Landesrechnungshöfe im Bereich der Beteiligungen begrüßt. Sie hält sie dort für erforderlich, wo für die Landesrechnungshöfe keine uneingeschränkten Prüfungsrechte bei den Beteiligungsunternehmen der Rundfunkanstalten bestehen. Die Prüfungsergebnisse der Landesrechnungshöfe seien grundsätzlich geeignet, Bemühungen der Anstalten und der Beteiligungsunternehmen zur Einhaltung der Grundsätze der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit zu unterstützen.

Kiel, den 6. März 2002

Landesrechnungshof Schleswig-Holstein
Dr. Korthals

¹ 13. Bericht vom Dezember 2001, Tz. 521.