



Ergebnisbericht 2005

des Landesrechnungshofs
Schleswig-Holstein

mit Empfehlungen
für die 16. Legislaturperiode

Kiel, 8. März 2005

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

Inhaltsverzeichnis

	Bemerkungen	Seite
1. Einleitung		7
1.1 Zielsetzung des Ergebnisberichts		7
1.2 Auftrag und Zielsetzung des LRH		8
1.3 Zusammensetzung des LRH		9
2. Generelle Themen		10
2.1 Haushaltslage und strukturelle Reformbedürfnisse		10
2.1.1 Haushaltslage		10
2.1.2 Haushaltssanierung		10
2.1.3 Modernisierung der Haushaltswirtschaft		11
2.1.4 Weitere Vorschläge		12
2.2 Einsparpotenziale im Bereich der Personalkosten		14
2.2.1 Stellenentwicklung in der Landesverwaltung	2004 Nr. 10	14
2.2.2 Gewährung von Zulagen im öffentlichen Dienst	2003 Nr. 15	15
2.3 Verwaltungsreform/Kommunalisierung von Aufgaben		18
2.3.1 Reformvorhaben der Landesregierung	Sonderbericht 2002	18
2.3.2 Verwaltungsstrukturen und Zusammenarbeit im kreisangehörigen Bereich	Sonderbericht 2003	20
2.3.3 Reorganisation der Landesverwaltung mit Blick auf die Funktionalreform	Sonderbericht 2002	22
2.4 Norddeutsche Zusammenarbeit		27
2.4.1 Öffentliches Statistikwesen mit dem Statistischen Landesamt Schleswig-Holstein	2003 Nr. 12	27
2.4.2 Kostenentwicklung und Umstrukturierungsmaßnahmen in der schleswig-holsteinischen Verwaltungsgerichtsbarkeit	2003 Nr. 29	29
2.4.3 Theologische Fakultät der Christian-Albrechts-Universität zu Kiel	2002 Nr. 27	30
3. Einzelne Prüfungsergebnisse		33
3.1 Landtag/Landesregierung		33
3.1.1 Verwendung der Fraktionsmittel der Jahre 1998 bis 2001	2003 Nr. 9	33
3.1.2 Querschnittsprüfung Öffentlichkeitsarbeit des Landtages und der Landesregierung - Veranstaltungen und Verfügungsmittel	2004 Nr. 11	34
3.2 Innenministerium		36
3.2.1 Heilfürsorge der Polizeivollzugsbeamtinnen und -beamten	2002 Nr. 14	36
3.2.2 Beschaffungen im Bereich Brandschutz	2002 Nr. 17	37
3.2.3 Verwendung des Aufkommens aus der Feuerschutzsteuer	2001 Nr. 14	38
3.2.4 Aus- und Fortbildung in der Feuerwehr	2004 Nr. 12	39
3.2.5 Entwicklungsmaßnahme der Stadt Norderstedt	2002 Nr. 15	40
3.2.6 Beschaffung, Instandhaltung und Betrieb landeseigener Wasserfahrzeuge	2004 Nr. 13	41

	Bemerkungen	Seite
3.3 Finanzministerium		43
3.3.1 Personalplanung und Personaleinsatz in der Steuer- verwaltung	2002 Nr. 20	43
3.3.2 Arbeitsweise in den gewerblichen Veranlagungsstellen der Finanzämter, Umsetzung der GNOFÄ 1997	2004 Nr. 16	45
3.3.3 IT-Beschaffung	2004 Nr. 17	48
3.3.4 Zentrale Beschaffung durch die GMSH	2003 Nr. 19	49
3.3.5 Bewirtschaftung öffentlicher Liegenschaften durch die GMSH	2004 Nr. 20	51
3.4 Ministerium für Wirtschaft, Arbeit und Verkehr		52
3.4.1 Anlagen zur energetischen Biomassenutzung	2001 Nr. 21	52
3.4.2 Werbemaßnahmen und Förderung der Außenwirtschaft	2003 Nr. 21	53
3.4.3 Förderung von Technologie- und Gewerbezentren	2003 Nr. 22	54
3.4.4 Ausbau des Flugplatzes Kiel-Holtenau	2004 Nr. 21	55
3.4.5 Seemännische Aus- und Fortbildung	2002 Nr. 23	57
3.5 Ministerium für Bildung, Wissenschaft, Forschung und Kultur		59
3.5.1 Unterrichtsversorgung, Lehrerbedarf und Schulentwick- lung der öffentlichen allgemein bildenden Schulen bis zum Schuljahr 2009/10	Sonderberichte 2001 und 2004	59
3.5.2 Schulentwicklung, Schulorganisation und Unterrichts- versorgung der öffentlichen berufsbildenden Schulen	2002 Nr. 26	61
3.5.3 Erfüllung der Lehrverpflichtung an den Fachhochschulen	2003 Nr. 25	63
3.5.4 Institut für schleswig-holsteinische Zeit- und Regional- geschichte	2002 Nr. 28	64
3.6 Ministerium für Justiz, Frauen, Jugend und Familie		67
3.6.1 Querschnittsprüfung Wirtschaftskriminalität	1997 Nr. 25 2001 Nr. 33	67
3.7 Ministerium für Soziales, Gesundheit und Verbraucherschutz		69
3.7.1 Arbeitszeit der Ärzte im Universitätsklinikum Schleswig-Holstein	2003 Nr. 31	69
3.8 Ministerium für Umwelt, Naturschutz und Landwirtschaft		71
3.8.1 Erhebung und Verwendung der Jagdabgabe	2000 Nr. 28	71
3.8.2 Vergabe und Verwendung der Zweckerträge aus der Lotterie BingoLotto	2001 Nr. 36	72
3.8.3 Ökologische Technik und ökologische Wirtschaft	2001 Nr. 37	73
3.8.4 Erhebung und Verwendung der Abwasserabgabe	2000 Nr. 27	74
3.8.5 Grundwasserentnahmeabgabe	2004 Nr. 30	75
3.8.6 Landesbetrieb „Erlebniswald Trappenkamp“	2001 Nr. 11	76
3.8.7 Forstorganisation	2002 Nr. 39	77

Abkürzungsverzeichnis

LRH	Landesrechnungshof Schleswig-Holstein
Bildungsministerium, Kultusministerium, Wissenschaftsministerium	Ministerium für Bildung, Wissenschaft, Forschung und Kultur
Finanzausschuss	Finanzausschuss des Schleswig- Holsteinischen Landtages
Justizministerium	Ministerium für Justiz, Frauen, Jugend und Familie
Sozialministerium	Ministerium für Gesundheit, Soziales und Verbraucherschutz
Umweltministerium	Ministerium für Umwelt, Naturschutz und Landwirtschaft
Wirtschaftsministerium	Ministerium für Wirtschaft, Arbeit und Verkehr
Abs.	Absatz
Amtsbl.	Amtsblatt
Art.	Artikel
AZV	Arbeitszeitverkürzung
BAT	Bundesangestelltentarifvertrag
BhVO	Beihilfeverordnung
BStBl	Bundessteuerblatt
CAU	Christian-Albrechts-Universität zu Kiel
DÖV	Die Öffentliche Verwaltung (Zeitschrift für öffentliches Recht und Verwaltungswissen- schaft)
EEG	Erneuerbare-Energien-Gesetz
einschl.	einschließlich
€	Euro
EU	Europäische Union
EuGH	Europäischer Gerichtshof
FAG	Finanzausgleichsgesetz
FAL	Bundesforschungsanstalt für Landwirtschaft
g. D.	gehobener Dienst
GG	Grundgesetz
ggf.	gegebenenfalls
GMSH	Gebäudemanagement Schleswig-Holstein, Anstalt öffentlichen Rechts
GNOFÄ	Grundsätze zur Neuorganisation der Finanz- ämter und Neuordnung des Besteuerungs- verfahrens
GVOBl.	Gesetz- und Verordnungsblatt Schleswig- Holstein
HSG	Hochschulgesetz

IKOTECH	Informations- und Kommunikationstechnik
i. d. R.	in der Regel
i. S.	im Sinne
IT	Informationstechnik
IZRG	Institut für Zeit- und Regionalgeschichte
KFG	Kieler Flughafengesellschaft
LANU	Landesamt für Natur und Umwelt
LHO	Landeshaushaltsordnung
LV	Verfassung des Landes Schleswig-Holstein
LVVO	Lehrverpflichtungsverordnung
m. D.	mittlerer Dienst
Mio.	Million
NEK	Nordelbische Kirche
OFD	(ehemals) Oberfinanzdirektion Kiel
PersBB	Personalbedarfsberechnung
rd.	rund
RMS	Risikomanagementsystem
Schl.-H.	Schleswig-Holstein
S.	Seite
SHS	Schleswig-Holsteinische Seemannsschule
sog.	so genannte
T€	Tausend Euro
TOP	Tagesordnungspunkt
Tz.	Textziffer
u. a.	unter anderem
UK-SH	Universitätsklinikum Schleswig-Holstein
vgl.	vergleiche
VGH	Verfassungsgerichtshof
VV	Verwaltungsvorschrift
WSH	Wirtschaftsförderung Schleswig-Holstein GmbH
WSPD SH	Wasserschutzpolizeidirektion Schleswig-Holstein
WTSH	Wirtschaftsförderung und Technologietransfer Schleswig-Holstein GmbH
z. B.	zum Beispiel
z. T.	zum Teil
zz.	zurzeit

1. Einleitung

1.1 Zielsetzung des Ergebnisberichts

Mit dem Ergebnisbericht 2005 gibt der Landesrechnungshof (LRH) zukunftsgerichtete Empfehlungen für die neue Legislaturperiode, wie in Zeiten knapper Mittel noch wirtschaftlicher und sparsamer mit öffentlichen Geldern in Land und Kommunen umgegangen werden kann. Gleichzeitig dient der Ergebnisbericht der Information des Landtages, der Landesregierung und der Öffentlichkeit darüber, ob und in welchem Umfang die Empfehlungen des LRH der vergangenen Legislaturperiode umgesetzt wurden, denn der Auftrag der Finanzkontrolle endet nicht mit der Berichterstattung. Der Anspruch des LRH, mit den Mitteln der Finanzkontrolle zu einer wirtschaftlichen Verwendung von Landesmitteln beizutragen, ist erst dann erfüllt, wenn seine Empfehlungen zu Verbesserungen in der Praxis führen.

Besondere Bedeutung gewinnt diese Aufgabe des LRH angesichts der immensen Schuldenlast, die kommenden Generationen aufgebürdet wird und nicht mehr zu verantworten ist. Die Rechnungshöfe des Bundes und der Länder haben daher im Mai des vergangenen Jahres die Regierungen und die Haushaltsgesetzgeber des Bundes und der Länder angemahnt, ihre Konsolidierungsmaßnahmen konsequenter und verstärkt fortzusetzen und die Handlungsfähigkeit der öffentlichen Hand und der sozialen Sicherungssysteme dauerhaft zu gewährleisten.

Angesichts der Verschuldung des Landes muss es vordringliche Aufgabe von Landtag und Landesregierung sein, eine Haushaltskonsolidierung ohne Tabubereiche voranzutreiben. Hierzu müssen die politischen Akteure die Kernaufgaben des Landes definieren, die angesichts des bestehenden und weiter wachsenden Schuldenbergs zukünftig überhaupt noch wahrgenommen werden können. Nur auf diese Weise kann es gelingen, das hohe Ausgabenniveau der öffentlichen Hand auf ein finanzierbares Maß zurückzuführen.

Der LRH hat in der vergangenen Legislaturperiode in seinen Prüfungsfeststellungen an einer Vielzahl konkreter, ganz handfester Beispiele aufgezeigt, wo gespart werden kann. Dabei ist die Umsetzungsquote der Vorschläge des LRH mit 70 bis 80 % erfreulich hoch. Politik und Verwaltung bleiben aber aufgefordert, die vom LRH im Rahmen seiner umfangreichen Prüfungen festgestellten, aber noch nicht realisierten Einsparpotenziale zeitnah auszuschöpfen. Allein der Ergebnisbericht 2005 enthält wieder zahlreiche Einsparvorschläge, einige davon sogar im 2-stelligen Millionenbereich.

Um nur ein anschauliches Beispiel aus dem Geschäftsbereich des Finanzministers zu nennen: Würden die Finanzämter die Überprüfung von Steuerfällen in den gewerblichen Veranlagungsstellen verbessern, könnte das Land jährlich mindestens zusätzlich 25 Mio. € einnehmen. Weitere erhebliche Einnahmen kämen hinzu, wenn die Auswahl der intensiv zu prüfenden Steuerfälle optimiert würde.

1.2 **Auftrag und Zielsetzung des LRH**

Nach Art. 56 Landesverfassung (LV) hat der LRH den Auftrag und das Recht, sowohl die Haushalts- und Wirtschaftsführung des Landes als auch die der kommunalen Körperschaften sowie der anderen juristischen Personen des öffentlichen und des privaten Rechts, sofern sie Mittel aus dem Landeshaushalt erhalten oder Landesvermögen verwalten, zu überwachen. Die LV garantiert dem LRH und seinen Mitgliedern dabei Unabhängigkeit. Der LRH entscheidet daher selbst, was und wann zu prüfen ist.

Zentraler Prüfungsmaßstab des LRH ist die zweckmäßige, wirtschaftliche und sparsame Verwendung der eingesetzten öffentlichen Mittel. Die Prüfung der Wirtschaftlichkeit richtet sich dabei nicht nur auf die Feststellung von Mängeln in der Vergangenheit, sondern dient in gleicher Weise der Erarbeitung von zukunftsgerichteten Vorschlägen für die Arbeit von Parlament und Regierung.

Der LRH übt zunehmend zukunftsorientierte Finanzkontrolle durch Beratung aus. Grundlage hierfür ist die Landeshaushaltsordnung, die vorsieht, dass der LRH auf eigene Initiative „aufgrund von Prüfungserfahrungen“ den Landtag, die Landesregierung oder einzelne Ministerien beraten kann. Durch eine zukunftsorientierte Finanzkontrolle wirkt der LRH in politische Entscheidungsprozesse hinein. Aber auch politische Entscheidungen müssen zumindest hinsichtlich ihrer Voraussetzungen und Auswirkungen durch eine beratende Finanzkontrolle begleitet werden können. Zukunftsorientierte Finanzkontrolle hat nämlich nicht nur die Aufgabe einer Haushalts- und Vollzugskontrolle, sondern insbesondere diejenige einer gegenwartsnahen Haushaltsgestaltungshilfe. Das Parlament kann mithilfe des LRH aufgrund einer in die Zukunft weisenden Finanzkontrolle seine Informationsbasis verbessern und bei Grundsatzentscheidungen von aktuellem finanz- und haushaltswirtschaftlichem Gewicht unterstützt werden. Daneben erhält die Verwaltung Gelegenheit, bestehende Mängel in noch nicht abgeschlossenen Vorgängen abzustellen.

Für die Wirksamkeit der Prüfungsfeststellungen des LRH ist es von zentraler Bedeutung, dass diese dem Landtag vorgelegt und veröffentlicht werden. Das jeweils folgende parlamentarische Verfahren stellt eine nicht zu

unterschätzende Unterstützung für den LRH dar und ist für die Umsetzung der Prüfungsempfehlungen oftmals maßgebend. In diesem Zusammenhang präsentiert und erläutert der LRH der Öffentlichkeit seine Bemerkungen, Sonderberichte und Gutachten im Rahmen von Pressekonferenzen, Pressemitteilungen und Interviews.

1.3 **Zusammensetzung des LRH**

Der LRH beschäftigt durchschnittlich 95 Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter. Neben 6 Mitgliedern des Senats, die das Entscheidungsgremium bilden, gehören zum LRH die erforderlichen Prüferinnen und Prüfer. Sie sind Fachleute, die i. d. R. nach einigen Jahren in die Bereiche der Verwaltung zurückkehren, aus denen sie gekommen sind. Dadurch ist gewährleistet, dass die Prüferinnen und Prüfer die aktuellen Entwicklungen in den zu prüfenden Stellen kennen und die für ihre Erhebungen nötige Sachkunde besitzen. Es handelt sich hierbei um Verwaltungswirte, Finanzwirte, Volkswirte, Betriebswirte, Juristen, Ingenieure verschiedenster Fachrichtungen, Architekten, Dipl.-Landwirte, Philologen, Pädagogen, Förster und Polizeibeamte.

Der Senat des LRH war im Zeitpunkt der Beschlüsse über den Ergebnisbericht 2005 wie folgt besetzt:

Präsident	Dr. Aloys Altmann
Vizepräsident	Klaus Qualen
Ministerialdirigent	Dr. Ulrich Eggeling
Ministerialdirigent	Claus Asmussen
Ministerialdirigent	Dieter Pättschke

Frau Ministerialdirigentin Elke Siebenbaum befindet sich seit dem 01.09.2003 in der Freistellungsphase im Rahmen der Sabbatjahrregelung.

Über den Inhalt des Ergebnisberichts entscheiden die Mitglieder des LRH kollegial als Senat.

2. Generelle Themen

2.1 Haushaltslage und strukturelle Reformbedürfnisse

Die Sanierung des Haushalts muss zentrale Aufgabe des Landes in der 16. Legislaturperiode sein und durch begleitende Modernisierungsmaßnahmen im Haushaltswesen zur Erhöhung der Wirtschaftlichkeit der Verwaltung unterstützt werden. Die Finanzplanung muss realistisch und die Kreditobergrenze gem. Art. 53 LV enger definiert und ausgelegt werden.

2.1.1 Haushaltslage

Die Finanzlage des Landes hat sich seit Jahrzehnten kontinuierlich verschlechtert. Die jährliche Neuverschuldung nimmt insbesondere seit 2002 rapide zu und hat nach übereinstimmender Bewertung aller Fachleute bedrohliche Ausmaße angenommen.¹

2.1.2 Haushaltssanierung

Angesichts dieser Situation empfiehlt der LRH dringend, die Sanierung des Haushalts zur zentralen Aufgabe in der 16. Legislaturperiode zu machen. Er hält es für unerlässlich, umgehend Maßnahmen zu ergreifen, die kurzfristig wirken, aber auch mittel- und langfristig strukturell zu einer deutlichen Entlastung des Landeshaushalts führen. Es gilt, mit einer nachhaltigen Finanzpolitik die Zukunft des Landes und seine finanzielle sowie gestalterische Handlungsfähigkeit zu sichern. Ziel muss zunächst der vollständige Abbau von Neuverschuldung werden. Der LRH ist sich bewusst, dass der effektive Abbau der Landesschulden angesichts chronisch defizitärer Haushalte kurz- und mittelfristig nicht realistisch ist. Der tatsächliche Abbau des Schuldenbergs anstelle der bisherigen Umschuldungen sollte aber als eine über die Legislaturperiode hinausreichende Aufgabe ernsthaft in Angriff genommen werden.

Haushaltssanierung beginnt auf der Ausgabenseite des Haushalts. Konsequenter und ernsthafter sind mittel- und langfristige Ausgaben des Landes deutlich - mehr als bisher - zu reduzieren. Aber auch die dem Land zustehenden Einnahmen sind sicherzustellen und ihre Angemessenheit ist zu überprüfen. Der LRH hat hierzu eine Vielzahl konkreter Vorschläge unterbreitet.

¹ Wegen der Einzelheiten wird auf die jährlichen Bemerkungen des LRH verwiesen.

2.1.3 **Modernisierung der Haushaltswirtschaft**

Die Haushaltssanierung muss durch begleitende Modernisierungsmaßnahmen im Haushaltswesen unterstützt werden, soweit sie zur Erhöhung der Wirtschaftlichkeit der Verwaltung geeignet sind.

2.1.3.1 Inwieweit strukturelle Maßnahmen tatsächlich zur Konsolidierung des Landeshaushalts beitragen, lässt sich nur feststellen, wenn deren Kosten bekannt sind und ihre Auswirkungen auf den Landeshaushalt sicher abgeschätzt werden können. Damit die Kosten- und Leistungsrechnung des Landes in dafür geeigneten Bereichen diese Aufgabe erfüllen kann, bedarf es noch erheblicher Anpassungen, z. B.:

- Sachgerechte und exakte Personalkostenermittlung (nicht nur auf der Basis von Plan- oder Durchschnittswerten),
- Erfassung des Vermögens des Landes,
- Einbeziehung kalkulatorischer Wagnisse in die Kosten- und Leistungsrechnung für die Bereiche des Anlagevermögens,
- Ausbau der Kosten- und Leistungsrechnung zur Kostenkalkulation und zur Nutzung der Kostenstellen- und Kostenträgerrechnungen für Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen sowie
- Entwicklung aktueller und belastbarer Indikatoren und Kennzahlen zur Messung und Bewertung öffentlicher Leistungen/Produkte.¹

Die Kosten- und Leistungsrechnung ist ferner an die Anforderungen

- des Controllings,
- des Berichtswesens und
- der geplanten outputorientierten Budgetierung

anzupassen, um Kostentransparenz herzustellen, eine schnelle sichere Steuerung des Haushalts zu gewährleisten und das Kostenbewusstsein von Verwaltung und Politik zu schärfen. Da ein Gesamtkonzept für das Zusammenspiel der Einzelkomponenten nicht vorliegt, schlägt der LRH erneut vor, das Zusammenwirken der Instrumentarien in einer kameral buchenden Einrichtung zu testen, bevor weitere Realisierungsschritte für die Einzelkonzepte unternommen werden und Datenfriedhöfe entstehen.

2.1.3.2 Im Rahmen der Modernisierung der Haushaltssteuerung ist die Rolle des Parlaments und das Zusammenwirken zwischen Regierung und Parlament noch zu klären. Hier gilt es zu verhindern, dass die Entscheidungen des Parlaments für künftige Haushaltsjahre durch die Regierung präjudiziert werden. Ein künftiger Nutzen der Instrumente darf nicht nur aufseiten der Exekutive zulasten des Parlaments und dessen Budgetrecht erreicht werden.

¹ Bemerkungen 2003 des LRH, Nr. 17.

Im neuen Steuerungsmodell sind bei der Definition politischer Ziele verbindliche Aufgabenpläne und Zielvorgaben des Parlaments für die Regierung zu treffen. Dies erfordert langfristige Aufgaben- und Finanzplanungen, die im Gegensatz zur bisherigen Finanzplanung nicht mehr von der Landesregierung allein, sondern vom Parlament verabschiedet werden. Die Ziele und damit das Aufgabenspektrum, also die Kernaufgaben des Staates, können nur vom Parlament vorgegeben werden.¹

2.1.3.3 Besonderes Augenmerk ist auch auf die Instrumente der Modernisierung zu legen. So muss die Wirtschaftlichkeit und die Sicherheit des zentralen Buchführungsverfahrens des Landes erhöht werden. Hier gilt es insbesondere,

- zu prüfen, wie durch eine Zentralisierung der Buchführung und der Kreditorenstammsatzpflege auf die Landeskasse das Rechnungswesen des Landes verbessert werden kann,
- das IT-Sicherheitskonzept und das Berechtigungswesen so anzupassen, dass das hohe verfahrensbezogene Risikopotenzial aufgrund der landesspezifischen Einstellungen beseitigt wird und die Ordnungsmäßigkeit der Buchführung sichergestellt wird, sowie
- die Anforderungen der LHO mit dem Verfahren zu erfüllen.

2.1.4 **Weitere Vorschläge**

Die dramatische Finanzsituation erfordert nicht nur die Sanierung der öffentlichen Haushalte und eine Modernisierung des Finanz- und Rechnungswesens, es gibt auch weiteren wesentlichen Handlungsbedarf zur Optimierung der Finanz- und der Haushaltswirtschaft.

2.1.4.1 Die öffentlichen Haushaltspläne und Finanzpläne müssen wieder realistisch aufgestellt werden. Die Veranschlagung hoher globaler Mehreinnahmen und globaler Minderausgaben in Höhe mehrerer 100 Mio. € sind Ausdruck dafür, dass die Planungen nicht ausgereift sind und hohe Defizite aufweisen. Die erheblichen „globalen“ Defizite der Finanzplanung wurden dagegen bisher in die Haushaltsaufstellung des nächsten Jahres übernommen und mussten stets durch Sondereinnahmen aus Vermögensveräußerungen oder höhere Verschuldung geschlossen werden.² In Zukunft sollten Regierung und Parlament ihre Aufgabe wahrnehmen, ausgeglichene und hinreichend spezifizierte Haushalte ohne globale Veranschlagungen aufzustellen.

¹ Bemerkungen 1999 des LRH, Nr. 9, sowie Stellungnahme des LRH zu den Modernisierungsaktivitäten im Haushaltswesen des Landes, Umdruck 15/3023 vom 07.02.2003.

² Bemerkungen 2001 des LRH, Nr. 9.2.3, Bemerkungen 2002 des LRH, Nr. 9.5.2, Bemerkungen 2003 des LRH, Nr. 8.1, Bemerkungen 2004 des LRH, Nr. 8.3.

- 2.1.4.2 Der die Kreditaufnahme der öffentlichen Hand begrenzende Investitionsbegriff in Art. 115 GG bzw. Art. 53 LV hat seine Begrenzungsfunktion nicht erfüllt. Ökonomische Gründe, aber mehr noch die weite Auslegung des Investitionsbegriffs haben dazu geführt, dass die Kreditaufnahme in den vergangenen Jahren de facto weit über den Investitionen lag.

Insbesondere

- Kreditaufnahmen für Ersatzinvestitionen,
- unterlassene Tilgungen der Kredite trotz des Werteverzehrs,
- die Verwendung der Erlöse aus Veräußerung von - kreditfinanziertem - Vermögen für Konsumzwecke und nicht zur Schuldentilgung sowie
- die Anwendung der Kreditbegrenzungsregeln nur bei Aufstellung aber nicht bei Vollzug des Haushalts

haben die Kreditaufnahmen des Landes ökonomisch ungerechtfertigt erhöht.

Der LRH sieht in den neueren Tendenzen - wie der Generationenbilanzierung und dem Konzept der nachhaltigen Finanzpolitik - Ansätze, wie die Kreditaufnahme der öffentlichen Hand sinnvoll eingeschränkt werden kann. Er hat auch Vorschläge für eine sinnvolle Begrenzung der Kreditaufnahme der öffentlichen Hand im derzeitigen Rahmen unterbreitet,¹ die nunmehr in Zusammenarbeit mit den anderen Ländern und dem Bund schnell in eine neue restriktivere Handhabung des Investitionsbegriffs umgesetzt werden sollten.

- 2.1.4.3 Mit einer Gesamtbetrachtung des Landeshaushalts einschl. seiner Neben- und Schattenhaushalte sind alle finanziellen Aktivitäten des Landes transparent zu machen, um dem Parlament bei Aufstellung des Haushalts, beim Jahresabschluss und bei der Finanzplanung eine Gesamtschau zu ermöglichen.²

¹ Schreiben des LRH vom 13.01.2004 - veröffentlicht unter: www.lrh.schleswig-holstein.de, Umdruck 15/4129 vom 13.01.2004.

² Bemerkungen 2000 des LRH, Nr. 10.5, sowie Bemerkungen 2004 des LRH, Nr. 9.

2.2 Einsparpotenziale im Bereich der Personalkosten

2.2.1 Stellenentwicklung in der Landesverwaltung

(Bemerkungen 2004, Nr. 10)

Die prekäre Finanzlage des Landes erfordert eine deutliche Verringerung der Personalausgaben.

Die Prüfung der Stellenentwicklung hat ergeben, dass die Landesregierung ihre Möglichkeiten nicht ausreichend genutzt hat, die Stellenzahl in der Landesverwaltung zu verringern. Diese ist von 1998 bis 2003 zwar nominell um 1.708 Stellen zurückgegangen. Real wurden aber nur 198,5 Stellen eingespart. Das lag daran, dass 1.365,5 Stellen in Nebenhaushalte ausgegliedert wurden¹ und weitere 144 Stellen unberücksichtigt blieben, weil sie nicht auf Dauer eingerichtet, sondern von einem wechselnden Bedarf abhängig waren.²

Die Landesregierung hätte die Möglichkeit gehabt, mehr als 1.000 weitere Stellen einzusparen. Sie hat die Stelleneinsparprogramme, die Regierungsumbildung im Jahr 2000, die Behörden- und Verwaltungsstrukturreform, die Funktionalreform, die Aufgabenanalyse und Aufgabenkritik, die Maßnahmen zur Verbesserung der IT-Infrastruktur und die Verlängerung der Arbeitszeit der Beamtinnen und Beamten³ nicht ausreichend genutzt, um die Stellenzahl konsequent zu verringern. Sie sollte insbesondere die am 11.11.2003 beschlossene Reorganisation der Landesverwaltung, die Polizeireform und die Neustrukturierung der Amtsgerichte nachdrücklich zum Stellenabbau nutzen.

Die Personalausgaben je Stelle haben sich von 1998 bis 2002 im Durchschnitt der Landesverwaltung (ohne Schulen⁴) um 9,7 % erhöht. Sie übertrafen die Steigerungsrate von 8,7 % für Besoldungs- und Tariferhöhungen, wobei die Polizei mit 12,3 % und die Ministerien mit 11,1 % besonders auffielen. Ursache hierfür waren in erster Linie deutliche strukturelle Verbesserungen und die damit verbundene Ausweisung höherwertiger und damit teurerer Stellen.

¹ Die bisherigen Aufgaben werden jetzt außerhalb der unmittelbaren Landesverwaltung erledigt. Anstelle von Personalausgaben erscheinen die Kosten jetzt im Landeshaushalt als Sachausgaben oder Zuschüsse an die ausgegliederten Bereiche.

² Stellen für Beamtinnen und Beamte im Vorbereitungsdienst, für Nachwuchskräfte und in Wirtschaftsbetrieben.

³ Das Finanzministerium weist zu Recht darauf hin, dass sich ab 01.01.1999 durch einen zusätzlichen AZV-Tag rechnerisch ein Mehrbedarf von 81 Planstellen ergibt.

⁴ Deren Personalausgaben, die sich lediglich um 2,5 % erhöhten, unterlagen wegen der geänderten Einstellungspraxis (beamtete Lehrerinnen oder Lehrer anstelle von Angestellten) besonderen Bedingungen.

Der Finanzausschuss erwartete, dass mit der von der Landesregierung beabsichtigten weiteren Verschlinkung der Verwaltung ein Stellenabbau verbunden ist. Er teilte die Auffassung des LRH, dass neue Stellen und strukturelle Verbesserungen grundsätzlich innerhalb des vereinbarten Personalkostenbudgets finanziert werden.

Der LRH hat bei anderer Gelegenheit geprüft, ob weitere Einsparmöglichkeiten bestünden, wenn alle Verwaltungsbereiche in die Personalkostenbudgetierung einbezogen und keine Ausnahmetatbestände zugelassen würden.¹

2.2.2 Gewährung von Zulagen im öffentlichen Dienst

(Bemerkungen 2003, Nr. 15)

Das Land sollte sich auf Bundesebene nachdrücklich dafür einsetzen, Zulagen im öffentlichen Dienst möglichst abzubauen und das gesamte Zulagenwesen zu vereinfachen.

Die meisten Beschäftigten des Landes erhalten neben ihren Grundbezügen zusätzliche finanzielle Leistungen². Die Gesamtausgaben betragen dafür im Jahr 2001 rd. 52,1 Mio. €. Es wurden monatlich über 66.500 Einzelzahlungen registriert.

Der LRH hat festgestellt, dass insbesondere der mit den Erschwerniszulagen³ verbundene erhebliche Verwaltungsaufwand oft in keinem angemessenen Verhältnis zur Höhe des ausgezahlten Betrags stand. Allein nach dem Manteltarifvertrag für Arbeiterinnen und Arbeiter sind nahezu 400 verschiedene Erschwerniszulagen möglich. Vor dem Hintergrund des enormen Drucks, dem die öffentlichen Kassen ausgesetzt sind, hat der LRH gefordert, dass die Zulagen möglichst abgebaut werden und das Zulagenwesen vereinheitlicht, vereinfacht und übersichtlicher gestaltet wird.

Der Finanzausschuss hielt eine grundlegende Neuordnung des Zulagenwesens mit dem Ziel für erforderlich, es wesentlich zu vereinfachen, zwischen den Beschäftigungsbereichen zu vereinheitlichen und auf ein unverzichtbares Maß zurückzuführen. Er forderte das Finanzministerium auf, sich in diesem Sinne in den zuständigen Bund-Länder-Gremien einzusetzen.

¹ Schulen, Polizei, Justiz und Steuerverwaltung sind nur eingeschränkt in die Personalkostenbudgetierung einbezogen.

² Amts-, Stellen-, Funktions-, Erschwernis- und Leistungszulagen, Zulagen zur Sicherung der Funktions- und Wettbewerbsfähigkeit, Aufwandsentschädigungen, Ausgleichs- und Überleitungszulagen und sonstige Zulagen.

³ Jährlich rd. 9,0 Mio. € und monatlich 17.100 Einzelzahlungen.

Der Finanzausschuss war weiter der Auffassung, dass die Polizeivollzugszulage den dienstlichen Belangen entsprechend gerechter und differenzierter ausgestaltet, die Meisterzulage für die Beamtinnen und Beamten und die Baustellenzulage im Tarifbereich gestrichen, die Anspruchsvoraussetzungen für das Wegegeld überprüft und die einzelnen Erschwereniszuschläge auf ihre Berechtigung untersucht werden sollten.

Er hielt es ferner für wünschenswert, die Leistungsprämie als Einmalzahlung zur Honorierung herausragender Leistungen auch im Landesbereich einzuführen.

Das Finanzministerium berichtete darauf dem Finanzausschuss Folgendes:¹

- *Die Polizeivollzugszulage werde aufgrund einer bundesgesetzlichen Regelung gewährt und Änderungsanläufe hätten in der Vergangenheit bundesweit keine Mehrheit gefunden. Außerdem werde nach wie vor vonseiten des Innenministeriums an den bisherigen Stellungnahmen insbesondere aufgrund der personalwirtschaftlich untragbaren Konsequenzen festgehalten.*
- *Der Arbeitskreis für Besoldungsfragen des Bundes und der Länder stimme der Auffassung zu, dass die Meisterzulage einer kritischen Überprüfung bedarf. Allerdings solle sie im Kontext mit anderen Besoldungselementen betrachtet und dabei auch die Parallelentwicklung im Tarifrecht beachtet werden. Schleswig-Holstein werde demnach von einer isolierten Initiative zur Abschaffung der Meisterzulage zum derzeitigen Zeitpunkt absehen.*
- *Die Möglichkeiten zur Abschaffung der Baustellenzulage sowie die Anspruchsvoraussetzungen für das Wegegeld bei Straßenbauarbeiterinnen und -arbeitern und die Straffung des umfangreichen Lohnzuschlagskatalogs im Arbeiterbereich würden zz. in den entsprechenden Gremien auf Bundesebene diskutiert.*
- *Es werde weiterhin davon abgesehen, die Leistungsprämie auch im Landesbereich einzuführen, da angesichts der Finanzlage des Landes keine Möglichkeit bestehe, dafür zusätzliche Haushaltsmittel bereitzustellen, und ihre Finanzierung aus dem Personalkostenbudget nicht möglich sei.*

Die prekäre Finanzlage des Landes verbietet es nach Auffassung des LRH, die Polizeivollzugszulage weiterhin einheitlich und ohne Rücksicht auf die dienstlichen Belastungen, d. h. auch den mit Verwaltungsaufgaben beschäftigten Polizeivollzugsbeamtinnen und -beamten zu gewähren. Sie gebietet es weiter, auf die nicht mehr notwendige Meisterzulage für die Beamtinnen und Beamten sowie auf die Baustellenzulage für die Angestellten, die ohne rechtliche Verpflichtung gezahlt wird, zu verzichten.

¹ Umdruck 15/4840 vom 26.08.2004.

Schleswig-Holstein sollte unverzüglich Initiativen zur Beschränkung bzw. Abschaffung dieser Zulagen ergreifen.

Die noch laufenden Verhandlungen zur Reform des Bundesangestellten-tarifvertrags (BAT) müssen dazu genutzt werden, die Anspruchsvoraussetzungen für das Wegegeld der Arbeitspraxis anzupassen und den Lohn-zuschlagskatalog zu straffen.

Der LRH bleibt im Übrigen bei seinem Vorschlag, die Leistungsprämie als Einmalzahlung zur Honorierung herausragender Leistungen auch für den Landesbereich einzuführen. Es sollte den Personaldienststellen überlassen bleiben zu entscheiden, ob Leistungsprämien im Rahmen des ihnen zur Verfügung stehenden Personalkostenbudgets gewährt werden können. Das würde zur Stärkung von Führungs- und Eigenverantwortung sowie zur Erhöhung der Motivation der Fachebenen beitragen.

2.3 **Verwaltungsreform/Kommunalisierung von Aufgaben**

In seiner Sitzung am 26.02.2004 hat der Finanzausschuss einstimmig folgendes Votum zu dem Sonderbericht des LRH über das Ergebnis der Prüfung „Reformvorhaben der Landesregierung; Bilanz der Modernisierung“¹ verabschiedet:

„Der Finanzausschuss bittet die Landesregierung, zusammen mit dem Parlament und seinen Gremien die Funktionalreform sowie die Diskussion zur Definition der Kernaufgaben des Staates voranzubringen. Ferner begrüßt er, dass die Landesregierung beabsichtigt, die Verwaltungsmodernisierung i. S. eines kontinuierlichen Verbesserungsprozesses weiterhin nachhaltig voranzutreiben und dabei die Feststellungen und Empfehlungen des Landesrechnungshofs, die er im Rahmen seiner ‚Modernisierungsbilanz‘ getroffen hat, konstruktiv in ihre weiteren Überlegungen zur Fortentwicklung der Verwaltungsreform einzubeziehen.“²

2.3.1 **Reformvorhaben der Landesregierung**

(Sonderbericht 2002)

Die politischen Entscheidungen zur Definition der notwendigen Kernaufgaben des Staates sind zu treffen. Dazu gehören die entsprechenden Vorgaben und ein strategisches Controlling durch das Parlament als oberstes Organ der politischen Willensbildung. Der Verwaltungsreformprozess selber hat den Grundsatz der Wirtschaftlichkeit zu beachten.

In seinem Sonderbericht vom 26.11.2002³ hat der LRH nach 10 Jahren Verwaltungsmodernisierung der Landesverwaltung Bilanz gezogen und gefragt, was die einzelnen Maßnahmen, aber auch die Modernisierung insgesamt bewirkt haben bzw. hat. Um typische Verfahrensfehler, die der LRH festgestellt hat, zu vermeiden, hat der LRH Empfehlungen für künftige Reformmaßnahmen ausgesprochen.

Erfolge von Reformvorhaben werden an ihren nachweisbaren Wirkungen gemessen. Hierzu sind Bedarfsermittlungen und Wirtschaftlichkeitsbetrachtungen erforderlich. Daher sind auch bei einer Verwaltungsreform bewährte zentrale Bestimmungen der LHO in den Mittelpunkt zu stellen. Außerdem ist es erforderlich, die einzelnen Vorhaben und ihre Vernetzung

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

² Niederschrift der 126. Sitzung des Finanzausschusses am 26.02.2004, S. 4.

³ Vgl. Fußnote 1.

untereinander und ihre Verschränkung mit anderen Maßnahmen konsequent darzustellen. Um zukünftige Reformvorhaben bewerten zu können, bedarf es vorheriger Kosten-Nutzen-Analysen und anschließender belastbarer Evaluierungen.

Der LRH hat zur Unterstützung des Reformprozesses Prüfungsmaßstäbe zusammengestellt und veröffentlicht, um dazu beizutragen, dass bei den noch laufenden und insbesondere bei den künftigen Maßnahmen zur Verwaltungsmodernisierung, bei Modell- und Pilotvorhaben und bei Maßnahmen zur Umsetzung von Reformvorhaben alle infrage kommenden Aspekte beachtet werden. Dazu gehören eine Zieldefinition, eine aus einer Schwachstellen-, Ist- bzw. Bedarfsanalyse abgeleitete Wirtschaftlichkeitsuntersuchung als Instrument der Erfolgskontrolle, Controlling und eine abschließende Evaluation. Dadurch können Steuerung, Durchführung und Abwicklung von strukturierten Prozessen erleichtert sowie Transparenz und Wirtschaftlichkeit gesichert werden.¹

In seiner Sitzung am 26.02.2004 hat der Finanzausschuss einstimmig „den in die Zukunft gerichteten Vorschlägen des LRH für einen wirtschaftlichen Modernisierungsprozess, insbesondere zur Festlegung von Zielen, zur Durchführung von Ist- und Bedarfsanalysen und Wirtschaftlichkeitsbetrachtungen sowie zur notwendigen Evaluation und Dokumentation“ zugestimmt.²

Die Landesregierung hat erklärt, sie werde die Feststellungen, die der LRH im Rahmen seiner „Modernisierungsbilanz“ getroffen hat, konstruktiv in ihre Überlegungen zur Fortentwicklung der Verwaltungsreform einbeziehen. Aufgrund von Vorschlägen der von ihr eingesetzten Strukturkommission hat die Landesregierung Ende März 2003 49 Beschlüsse für mehr Bürgernähe und wirtschaftlichere Verwaltungsstrukturen gefasst.³ Eine politische Entscheidung hinsichtlich der Definition der notwendigen Kernaufgaben des Staates ist hierbei wieder nicht getroffen worden. Dies bleibt eine Daueraufgabe. Entsprechende Vorgaben und ein strategisches Controlling durch das Parlament als oberstes Organ der politischen Willensbildung stehen weiterhin aus.

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

² Niederschrift der 126. Sitzung des Finanzausschusses am 26.02.2004, S. 4.

³ Pressemitteilung der Landesregierung vom 25.03.2003.

2.3.2 Verwaltungsstrukturen und Zusammenarbeit im kreisangehörigen Bereich

(Sonderbericht 2003)

Zur Steigerung der Wirtschaftlichkeit und Leistungsfähigkeit der kleineren kommunalen Verwaltungen sind deren Zusammenschlüsse nach einer Freiwilligkeitsphase letztlich auch durch gesetzgeberische Maßnahmen zu bewirken. Dies sollte möglichst bald angekündigt werden.

Am 28.11.2003 hat der LRH einen Sonderbericht über das Ergebnis seiner Querschnittsprüfung zum Thema Verwaltungsstrukturen und Zusammenarbeit im kreisangehörigen Bereich veröffentlicht. Darin fasste er seine Erkenntnisse einer umfassenden Bestandsaufnahme in allen zu Beginn der Prüfung bestehenden 219 hauptamtlichen Verwaltungen im kreisangehörigen Bereich¹ zusammen und kam dabei zu folgenden zusammengefassten Bewertungen:

Nach Auffassung des LRH haben alle Ämter, amtsfreien Städte und Gemeinden ihre Anstrengungen im Hinblick auf Verwaltungszusammenschlüsse deutlich zu verstärken, um die Wirtschaftlichkeit und Leistungsfähigkeit der Verwaltungen zu steigern. Angesichts der Tatsache, dass sich in den letzten 30 Jahren auf freiwilliger Basis keine grundlegenden Änderungen ergeben haben, ist allerdings nicht zu erwarten, dass hier ein flächendeckender Umdenkungsprozess stattfindet. Deshalb wird es unumgänglich sein, auf der Basis von neuen Leitlinien der Landesregierung, verbunden mit finanziellen Anreizmodellen, nach einer befristeten Freiwilligkeitsphase auch gesetzgeberische Maßnahmen einzuleiten.

Nur auf diesem Wege wird man zu deutlich effektiveren und effizienteren kommunalen Verwaltungsstrukturen gelangen.

Reformbedarf sieht der LRH in Bezug auf die kleineren kommunalen Verwaltungen. Die Mindestgröße sollte auf 6.000 Einwohner, die anzustrebende Optimalgröße allerdings auf 9.000 Einwohner und mehr angehoben werden.

Der Bericht hat zu einer breiten landes- und kommunalpolitischen Diskussion geführt, die noch andauert. Als erstes Ergebnis dieser nachhaltigen Diskussion hat das Innenministerium mit der Neufassung der Richtlinien zum Kommunalen Bedarfsfonds² finanzielle Anreize für den wünschens-

¹ Durch die Einamtung der amtsfreien Gemeinde Lägerdorf zum 01.04.2003 und die Zusammenlegung der Ämter Neustadt-Land und Schönwalde zum 01.01.2005 jetzt noch 217.

² Richtlinien zum Kommunalen Bedarfsfonds vom 19.04.2004, Amtsbl. Schl.-H. S. 416.

werten Prozess kommunaler Verwaltungszusammenschlüsse geschaffen; nach den Richtlinien kann je wegfallender Verwaltung eine Sonderbedarfszuweisung in Höhe von 100.000 € zur pauschalen Abdeckung von Aufwand für die Verwaltungszusammenlegung gewährt werden. Ein weiterer finanzieller Anreiz ist mit den Richtlinien über die ergänzende Vergabe von Fördermitteln zur Zusammenlegung von Verwaltungen¹ gesetzt worden; förderfähig sind hierbei die notwendigen Investitionen zur Vereinheitlichung der Informations- und Kommunikationsinfrastruktur im Rahmen von Verwaltungszusammenlegungen.

Auch die Forderung des LRH nach neuen Leitlinien zu kommunalen Verwaltungsstrukturen ist mit den Handlungsempfehlungen zu kommunalen Verwaltungsstrukturen in Schleswig-Holstein² inzwischen durch das Innenministerium umgesetzt worden.

Die bisherige Diskussion hat aber gezeigt, dass sowohl die Landesregierung als auch die im Landtag vertretenen Parteien SPD, CDU und FDP am Prinzip der Freiwilligkeit festhalten wollen und gesetzgeberische Maßnahmen weiterhin ablehnen, während Bündnis 90/Die Grünen und SSW auch gesetzgeberische Maßnahmen in ihre Vorschläge einbeziehen. Da sich trotz des landesweiten Diskussionsprozesses, von Einzelfällen einmal abgesehen (z. B. Zusammenschluss der amtsfreien Gemeinden Heikendorf, Schönkirchen und Mönkeberg zu einem Amt zum 01.01.2007, Fusion der Ämter Segeberg-Land und Wensin zum 01.01.2006), kein flächendeckender Umdenkungsprozess eingestellt hat, hält der LRH seinen Vorschlag, nach einer befristeten Freiwilligkeitsphase auch gesetzgeberische Maßnahmen einzuleiten, weiterhin uneingeschränkt aufrecht. Die Landesregierung sollte den Kommunen möglichst bald mitteilen, dass sie ein solches Vorgehen beabsichtigt.

¹ Richtlinien über die ergänzende Vergabe von Fördermitteln zur Zusammenlegung von Verwaltungen vom 18.08.2004, Amtsbl. Schl.-H. S. 690.

² Handlungsempfehlungen zu kommunalen Verwaltungsstrukturen in Schleswig-Holstein vom 24.08.2004, Amtsbl. Schl.-H. S. 715 f.

2.3.3 Reorganisation der Landesverwaltung mit Blick auf die Funktionalreform

(Sonderbericht 2002)

Eine umfassende und grundlegende Veränderung der Aufgabenzuordnung zwischen Landes- und kommunaler Ebene hat bisher nicht stattgefunden. Dies hat zur Folge, dass - abgesehen von der Behördenstrukturreform - mögliche durchgreifende Strukturentscheidungen zur weiteren Verschlinkung der Landesverwaltung und zur Aufgabenbündelung bislang nicht getroffen werden konnten.

Mit Beschluss vom 11.11.2003¹ kündigte die Landesregierung u. a. die Reorganisation der Umwelt- und Landwirtschaftsverwaltung an. Danach sollten die 3 Staatlichen Umweltämter und die 3 Ämter für ländliche Räume aufgelöst und deren Vollzugsaufgaben in einem neuen Landesamt für Umwelt, Naturschutz und Landwirtschaft mit Sitz in Itzehoe und Außenstellen in Schleswig und Kiel zusammengefasst werden. Daneben sollten die Bereiche Küstenschutz und Häfen als eigenständiger Organisationsbereich entstehen. Das Landesamt für Natur und Umwelt sollte zu einem Institut für Umwelt, Naturschutz und Landwirtschaft umgewandelt und die Aufgabenstellung auf wissenschaftliche Grundlagenarbeit konzentriert werden. Bei den Standortentscheidungen wären neben fachlichen und wirtschaftlichen Gesichtspunkten auch regionalpolitische Aspekte berücksichtigt worden. Die Organisationsentscheidungen zur Neuordnung der genannten Ämter waren jedoch vom Verhandlungsergebnis über entsprechende Aufgabenübertragungen mit den Kommunen abhängig gemacht worden.

Im Hinblick auf funktionalreformerische Aspekte (Ebenenordnung und Aufgabenbündelung) hatte die Landesregierung zuletzt zum 01.01.1998 eine **Behördenstrukturreform** durchgeführt. Sie war damit allerdings weder der Auffassung der Enquete-Kommission zur Verbesserung der Effizienz der öffentlichen Verwaltung von 1994 noch der Empfehlung des LRH² gefolgt. Sie berücksichtigte auch nicht die eigenen Reformüberlegungen innerhalb der damaligen Ämter für Land- und Wasserwirtschaft und der Gewerbeaufsichtsämter, die sich 1997 z. T. für eine Aufgabenbündelung in Regional- bzw. Schwerpunktämtern ausgesprochen hatten.

¹ Presseinformation der Pressestelle der Landesregierung vom 11.11.2003.

² Beratende Stellungnahme des LRH zur Umweltverwaltung des Landes im nachgeordneten Bereich; Hinweis in den Bemerkungen 1995 des LRH, Nr. 3; Auszüge der Beratenden Stellungnahme sind im Umdruck 15/384 vom 16.10.2000 veröffentlicht worden.

Stattdessen hat die Landesregierung die Ämter für Land- und Wasserwirtschaft und die Gewerbeaufsichtsämter in Ämter für ländliche Räume, in Staatliche Umweltämter und in ein Landesamt für Gesundheit und Arbeitssicherheit aufgeteilt. Diese Reform hatte in erster Linie zum Ziel, eine einheitliche Dienst- und Fachaufsicht zu erreichen. In der Praxis hieß das für die beteiligten Ressorts: Jedes Ressort hat nun einen eigenen nachgeordneten Bereich, sodass es auf diesem Sektor - neben den kommunalen Zuständigkeiten - statt vorher 2 jetzt 3 staatliche Behördenstränge gibt.¹

Der LRH hat diese Behördenstrukturreform geprüft und die Ergebnisse in seinen Bemerkungen veröffentlicht.² Bereits nach der ersten Prüfung im Rahmen des Prüfungszyklus „Behördenstrukturreform“ (Prüfung der nachgeordneten Bereiche von Landwirtschafts- und Umweltministerium) hat der LRH vorgeschlagen, die nun auf 3 staatliche Behördenstränge verteilten Aufgaben im Umweltbereich zu bündeln. Weiter hat der LRH als Antwort auf die Behördenstrukturreform und die damit vorgenommene weitere Zersplitterung der Zuständigkeiten auf der staatlichen Ebene vorgeschlagen, Umweltaufgaben der staatlichen Ebene in einem Behördenstrang in Ämtern für Umwelt, Landwirtschaft und Gewerbe zusammenzufassen.

Der Landtag ist in seiner Sitzung am 19.10.2000 der Beschlussempfehlung des Finanzausschusses zu diesem Bemerkungsbeitrag gefolgt. Dort heißt es u. a., *„dass künftige Strukturentscheidungen grundsätzlich unter der Prämisse 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.“*³

Die Ergebnisse der anschließenden Prüfungen des Landesamtes für Gesundheit und Arbeitssicherheit⁴ sowie des Landesamtes für soziale Dienste⁵ bestätigten die Auffassung des LRH, wonach Aufgaben aus den

¹ Das Ziel der einheitlichen Dienst- und Fachaufsicht war in dem Moment obsolet geworden, als mit Wirkung vom 28.01.2003 die Landesregierung umgebildet und hierbei das Ministerium für ländliche Räume, Landesplanung, Landwirtschaft und Tourismus aufgelöst wurde.

² Beiträge des LRH zur Behördenstrukturreform:

- Neustrukturierung des nachgeordneten Bereichs des Ministeriums für ländliche Räume, Landwirtschaft, Ernährung und Tourismus und des Ministeriums für Umwelt, Natur und Forsten, Bemerkungen 2000 des LRH, Nr. 11,
- Landesamt für Gesundheit und Arbeitssicherheit, Bemerkungen 2001 des LRH, Nr. 10,
- Landesamt für soziale Dienste, Bemerkungen 2002 des LRH, Nr. 11,
- Gesamtbetrachtung der Behördenstrukturreform, Bemerkungen 2002 des LRH, Nr. 12,
- Ergebnisbericht 2002 des LRH, Nr. 2.2.

³ Bericht und Beschlussempfehlung des Finanzausschusses, Landtagsdrucksache 15/436 vom 28.09.2000, S. 4.

⁴ Landesamt für Gesundheit und Arbeitssicherheit, Bemerkungen 2001 des LRH, Nr. 10.

⁵ Landesamt für soziale Dienste, Bemerkungen 2002 des LRH, Nr. 11.

Bereichen Umwelt, Landwirtschaft und Gewerbe gebündelt werden müssen, um Doppelarbeiten und Überschneidungen zu vermeiden. Insbesondere sind im Arbeits- und Immissionsschutz unterschiedliche räumliche Zuständigkeitsbezirke zwischen den staatlichen Behörden zu vermeiden.

Der LRH unterstützt nachhaltig alle funktionalreformerischen Bemühungen, die dazu führen, die als notwendig erachteten Verwaltungsaufgaben den Verwaltungsträgern und Behörden optimal zuzuordnen. Er geht 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 aus den Bereichen Umwelt, Landwirtschaft und Gewerbe in nur noch 3 Ämtern bzw. multifunktionalen Dienstleistungszentren weitere erhebliche Einsparungen verbunden sind.

Der LRH schlägt eine konsequente Bündelung der zusammengehörenden Aufgaben und die ebenengerechte Zuordnung nach funktionalen Gesichtspunkten vor. Dabei müssen die notwendigen Entscheidungen in Zeiten knapper Haushaltsmittel mehr als bisher nach den Empfehlungen der Enquete-Kommission zur Verbesserung der Effizienz der öffentlichen Verwaltung und unter Berücksichtigung

- der Bemerkungsbeiträge 2000 (Nr. 11), 2001 (Nr. 10) sowie 2002 (Nrn. 11 und 12) des LRH,
- einer zu intensivierenden Zusammenarbeit der norddeutschen Länder,
- der Fortentwicklung des EU-Rechts und des weiteren Zusammenwachsens Europas und
- der zukünftigen modernen Kommunikation mit weltweiter Vernetzung über das Internet

getroffen werden. Dabei darf es weder aufgaben- noch institutionsbezogene Tabubereiche geben. Dies belegt die seit Jahren geführte Diskussion um die **Funktionalreform** mit besonderer Eindringlichkeit.

„Funktionalreform umfasst alle Überlegungen, um die als notwendig erkannten Verwaltungsaufgaben einzelnen Verwaltungsträgern mit ihren unterschiedlichen Behörden und Einrichtungen optimal zuzuordnen.“

Auf Basis dieser Definition der Enquete-Kommission zur Verbesserung der Effizienz der öffentlichen Verwaltung wurde im Zuge des Projekts „Funktionalreform“ in der Zeit von 1997 bis 2001 gemeinsam mit Vertretern der kommunalen Landesverbände geprüft, welche Aufgaben sich vom Land auf die Kommunen verlagern lassen. Im Rahmen dieses Projekts wurden von den insgesamt 175 Vorschlägen des Landes und der Kommunen nach

und nach 79¹ umgesetzt. Eine umfassende und grundlegende Veränderung der Aufgabenzuordnung zwischen Landes- und kommunaler Ebene hatte damit nach Auffassung des LRH aber nicht stattgefunden, da nach wie vor eine politische Entscheidung zur Definition der notwendigen Kernaufgaben des Landes fehlte.

Eine neue Initiative für eine Verwaltungsstrukturreform wurde durch die Landesregierung mit ihrem Beschluss vom 27./28.05.2002 zur Einrichtung einer Strukturkommission unter Leitung der Chefin der Staatskanzlei ergriffen. Auch der Landtag nahm das komplexe Thema auf und wies es dem Innen- und Rechtsausschuss zur weiteren Behandlung zu. Der LRH machte in diesem Zusammenhang darauf aufmerksam, dass es Aufgabe der Landesregierung sei, durch politische Entscheidungen und Bewertungen zusammen mit der kommunalen Seite die notwendigen Schritte für eine nachhaltige Funktionalreform unter Berücksichtigung der staatlichen und kommunalen Strukturen einzuleiten. Gleichzeitig erklärte sich der LRH bereit, diesen Prozess - wie schon bisher - konstruktiv zu begleiten.

Für die Prüfung der Verlagerbarkeit konkreter Aufgaben vom Land auf die Kommunen wurde vor dem Hintergrund der bisherigen unzureichenden Ergebnisse der Funktionalreform bewusst ein neuer Ansatz gewählt: Seitens des Landes sollten alle Aufgaben zur Übertragung auf dem Prüfstand stehen und i. S. einer „Beweislastumkehr“ die Vermutung gelten, dass grundsätzlich jede Aufgabe übertragbar ist, wobei diese Vermutung im Einzelfall widerlegt werden kann.

Ende März 2003 diskutierte die Landesregierung strategische Leitlinien der Landespolitik und legte erste Eckpunkte des Regierungshandelns bis zum Jahr 2010 fest. In diesem Zusammenhang behandelte die Landesregierung auch die vorgelegten Ergebnisse der Strukturkommission und beschloss einen „49-Punkte-Maßnahmenkatalog“ für mehr Bürgernähe und wirtschaftlichere Verwaltungsstrukturen². Im Rahmen der darunter auch enthaltenen Ankündigung einer Funktionalreform wurden den Kommunen folgende Angebote unterbreitet:

- Abschluss eines sog. „10-Jahres-Paktes“,
- Komplette Überprüfung der Aufgabenverteilung zwischen Land und Kommunen,
- Initiative für eine Kooperationsoffensive der Verwaltungen auf freiwilliger Basis.

Die kommunale Seite hat diese neue Initiative der Landesregierung zwar begrüßt, aber auch deutlich gemacht, dass sie ein klares und in sich ver-

¹ Bericht der Landesregierung, Landtagsdrucksache 15/1565 vom 05.02.2002, Ziffer 2.

² Pressemitteilung der Landesregierung vom 25.03.2003.

zahntes Konzept darüber vermisst, unter welchen Bedingungen weitere Aufgaben auf welche Ebene und unter welchen Voraussetzungen zeitnah übertragen werden können.

Als Ergebnis eines vom Innenministerium am 23.06.2003 durchgeführten Workshops mit Vertretern des Landes und der Kommunen wurden zur Strukturierung des Prozesses eine Lenkungsgruppe als oberstes Lenkungsgremium, eine Projektgruppe und 5 Arbeitsgruppen eingerichtet. Nach Beratungen in den einzelnen Arbeitsgruppen identifizierte die Landesregierung in einem ersten Schritt Aufgaben, die sie auf jeden Fall für auf die Kommunen übertragbar hielt.

In einer zwischen der Landesregierung und den kommunalen Landesverbänden am 04.03.2004 abgeschlossenen Zielvereinbarung wurden die Notwendigkeit zur Fortführung der Funktional- und Verwaltungsstrukturreform betont sowie die Grundsätze, die Organisationsstruktur, das Verfahren und die Prüfkriterien des Projekts festgelegt.

Konkrete Ergebnisse sind seither nicht erzielt worden; der Prozess ist „zum Stillstand“ gekommen. Während die betroffenen kommunalen Landesverbände u. a. die nicht ausreichende Bereitschaft des Landes zu Übertragungen aus dem Bereich der Umweltverwaltung feststellen, verweist das Land auf die mangelnde Übereinstimmung der kommunalen Seite untereinander und fordert von den Kreisen und kreisfreien Städten die Erarbeitung eines konkreten Modells, auf dessen Grundlage dann ein Konsens über die zu übertragenden Aufgaben herbeigeführt werden soll.

Möglichkeiten zur Aufgabenverlagerung sind nicht hinreichend genutzt worden, obwohl es Übereinstimmungen in einzelnen Punkten gegeben hat. Soweit bestimmte Aufgaben aus zwingenden Zweckmäßigkeits- oder Wirtschaftlichkeitsgründen nicht auf alle Kreise und kreisfreien Städte übertragen werden können, sind das Land und die Kommunen gemeinsam aufgefordert, Lösungen einer kreisübergreifenden Aufgabenerledigung zu erarbeiten. Auf dieser Basis ist dann das Land verpflichtet, zeitnah eine Entscheidung zu treffen und entsprechende Folgerungen für die Behördenorganisation zu ziehen.

2.4 Norddeutsche Zusammenarbeit

Die norddeutsche Zusammenarbeit ist ein wichtiges Instrument zur Steigerung der Wirtschaftlichkeit der Landesverwaltung. Dabei geht es nicht nur um die grenzüberschreitende Zusammenarbeit in der Metropolregion Hamburg, die auch als interkommunale Zusammenarbeit eine lange Tradition hat. Vielmehr gilt es, im norddeutschen Raum länderübergreifend durch vermehrte Arbeitsteilung und die Schaffung gemeinsamer Einrichtungen die Leistungsfähigkeit und Wirtschaftlichkeit für alle Beteiligten zu erhöhen.

Über lange Zeit war auf diesem Gebiet eher eine Stagnation zu verzeichnen. Allerdings sind in den letzten Jahren - teilweise auch auf Empfehlung des LRH - durch die Schaffung einzelner, größerer gemeinsamer Einrichtungen (Dataport, Statistisches Amt für Hamburg und Schleswig-Holstein, Eichdirektion Nord) Fortschritte erzielt worden.

Der LRH hat in der Vergangenheit in einer Reihe von Prüfungsvorhaben Vorschläge zur norddeutschen Kooperation gemacht. Diese sollten ebenso wie weitere Überlegungen der Landesregierung mit Vorrang weiterverfolgt werden.

2.4.1 Öffentliches Statistikwesen mit dem Statistischen Landesamt Schleswig-Holstein

(Bemerkungen 2003, Nr. 12)

Die Zusammenlegung der Statistischen Landesämter Schleswig-Holstein und Hamburg wird grundsätzlich begrüßt. Das mögliche Einsparpotenzial von max. 8 Mio. € im Jahr (für beide Ämter) sollte angestrebt werden.

Darüber hinaus müssen Aktivitäten zur Einführung der Kostentragungspflicht der federführenden Ressorts in Verbindung mit einer länderübergreifend abgestimmten Kosten- und Leistungsrechnung sowie zu einer länderübergreifenden Aufgabenbündelung in Kompetenzzentren und zur Automatisierung der Geschäftsprozesse verstärkt werden.

Der LRH hat 2001/2002 das Statistische Landesamt Schleswig-Holstein im Rahmen einer Prüfung des öffentlichen Statistikwesens in Deutschland durch 12 Rechnungshöfe des Bundes und der Länder geprüft. Die Kosten des öffentlichen Statistikwesens in Deutschland von rd. 500 Mio. €, in Schleswig-Holstein immerhin 16 Mio. €, sind beträchtlich.

In Zusammenarbeit mit den Rechnungshöfen des Bundes und der Länder hat der LRH Vorschläge erarbeitet, um diese Kosten erheblich zu senken:

- Einführung der Kostentragungspflicht der federführenden Ressorts, um über die Abwägung von Kosten und Nutzen den Umfang des Statistikprogramms wirksamer als bisher zu reduzieren.
- Einführung einer länderübergreifend abgestimmten Kosten- und Leistungsrechnung, um das wirtschaftliche Handeln zu verbessern.
- Zusammenlegung der statistischen Landesämter Schleswig-Holstein und Hamburg zum 01.01.2004; mit seinem Vorschlag verband der LRH ein Einsparziel in der Größenordnung von jährlich 8 Mio. € (für beide Ämter).
- Nutzung des Automationsprojekts POSEIDON zur Einsparung von Leistungsentgelten und Verringerung des Personalaufwands.
- Bündelung der IT-Aktivitäten im Bereich der Programmierung und der Statistikproduktion.
- Einführung einer elektronischen Datenanlieferung, um von der Erhebung bis zur Auswertung der Statistiken erhebliche Einsparungen zu erzielen.

Um einen möglichst hohen Einspareffekt zu erreichen, sollten Bund und Länder gemeinsam Lösungen erarbeiten.

Die Landesregierung hat wesentliche Punkte aus der Prüfung des LRH in die strategischen Linien der Landespolitik (März 2003) aufgenommen:

- Fusion der beiden Ämter zum 01.01.2004.
- Infolge der Zusammenlegung sollen Statistiken von den jeweiligen Bedarfsträgern, d. h. im Zweifel von dem eine Statistik veranlassenden und verantwortenden Ressort bezahlt werden.
- Die Zahl der Statistiken soll reduziert werden.

Der Landtag hat den Vorschlägen des LRH grundsätzlich zugestimmt.

In der 173. Sitzung der Ständigen Konferenz der Innenminister und -senatoren der Länder am 21.11.2003 wurde der Schaffung eines breiten Angebots zur Online-Meldung, der Bündelung der IT-Aktivitäten und der Erprobung und Weiterentwicklung der Modellprojekte zur länderübergreifenden Bündelung des Statistikwesens zugestimmt.

Die Landesregierung schildert in ihrem Bericht „Fortentwicklung der Verwaltungsreform“¹ die vielfältigen Bemühungen zur Reduzierung der Zahl der Statistiken und spricht sich für die Einführung des Prinzips der Ressortetatisierung - auf der Grundlage einer Kosten- und Leistungsrechnung - aus.

¹ Bericht der Landesregierung, Landtagsdrucksache 15/3063 vom 25.11.2003.

Nennenswerte Fortschritte bei der Umsetzung der Vorschläge des LRH - insbesondere in Verbindung mit haushaltswirksamen Einsparungen - hat es nach den Berichten des Innenministeriums von Ende 2004 und Anfang 2005 noch nicht gegeben. Eine erste aussagefähige Bilanz über die Fortschritte der Fusion der Statistischen Ämter Hamburg und Schleswig-Holstein wird das Innenministerium in der ersten Hälfte des Jahres 2005 vorlegen.

Mit der Errichtung des gemeinsamen Statistischen Amtes für Hamburg und Schleswig-Holstein ist ein beträchtlicher Fortschritt erreicht worden. Aufgrund der bundesweiten Erhebungen der Rechnungshöfe ist der LRH der Auffassung, dass ein Einsparziel von max. 8 Mio. € (für beide Ämter) angestrebt werden sollte. Die Länder Hamburg und Schleswig-Holstein sehen dagegen nur eine sehr geringe Einsparung von jährlich 600.000 € (3 % der Personalkosten) vor, und das auch erst ab 2006. Sie haben sich das Ziel gesetzt, bis zum Jahr 2010 insgesamt 3 Mio. € einzusparen.

Damit bleiben sie weit hinter den Möglichkeiten zurück, die ihnen die Zusammenlegung der beiden Statistikämter gibt. Der LRH ist der Auffassung, dass - gerade bei der angespannten Haushaltslage - das Einsparpotenzial auch ausgeschöpft werden muss.

Daneben sind weitere Aktivitäten des Innenministeriums erforderlich. Dies sind vor allem die Einführung der Kostentragungspflicht der federführenden Ressorts in Verbindung mit einer länderübergreifend abgestimmten Kosten- und Leistungsrechnung sowie die länderübergreifende Aufgabenbündelung in Kompetenzzentren und die Automatisierung der Geschäftsprozesse.

2.4.2 **Kostenentwicklung und Umstrukturierungsmaßnahmen in der schleswig-holsteinischen Verwaltungsgerichtsbarkeit**

(Bemerkungen 2003, Nr. 29)

Falls die Verwaltungs-, Sozial- und Finanzgerichtsbarkeit im Lande nicht zusammengelegt wird, sollte das Ziel der Bildung gemeinsamer Obergerichte der norddeutschen Länder weiterverfolgt werden.

Der LRH hat in 2002 die Kostenentwicklung und die Umstrukturierungsmaßnahmen in der schleswig-holsteinischen Verwaltungsgerichtsbarkeit geprüft. Dabei wurde festgestellt, dass im Zuge der 1991 erfolgten Errichtung eines eigenen Obergerichts für Schleswig-Holstein in Schleswig dem Land erhebliche Mehrkosten entstanden sind. Der LRH hat daher der Landesregierung empfohlen, die Einrichtung eines gemeinsa-

men Oberverwaltungsgerichts für mehrere norddeutsche Länder in die Verhandlungen über die Zusammenarbeit im norddeutschen Raum einzubringen.

Im November 2003 nahm der Finanzausschuss die Feststellungen des LRH zur Kenntnis und bat das Justizministerium um Prüfung, ob durch die Zusammenlegung von Obergerichten Effizienzgewinne erzielt werden können.

Mit Schreiben vom 28.06.2004 teilte das Justizministerium dem Finanzausschuss mit, dass eine Zusammenlegung der Obergerichte nicht in Betracht komme. Begründet wurde dies zum einen damit, dass ein Kostenvergleich des Präsidenten des Schleswig-Holsteinischen Oberverwaltungsgerichts zeige, dass das Schleswig-Holsteinische Oberverwaltungsgericht sehr effektiv arbeite, was neben der effizienten Tätigkeit der Spruchkörper auch auf die bereits erfolgte Zusammenlegung der Verwaltungen in der schleswig-holsteinischen Verwaltungsgerichtsbarkeit und die Nutzung der gemeinsamen Dienste zurückzuführen sei. Zum anderen sei im Rahmen der Kooperation der norddeutschen Länder „Jesteburg-Controlling“ die Zusammenlegung der Obergerichte zwar erörtert, aber beschlossen worden, diese nicht weiterzuverfolgen. Schließlich wurde angeführt, dass die derzeitigen Bemühungen um die Errichtung einer einheitlichen öffentlich-rechtlichen Fachgerichtsbarkeit wesentlich größere Synergieeffekte, insbesondere Personal- und Sachkosteneinsparungen, versprechen würden.

Falls die Errichtung einer solchen Gerichtsbarkeit scheitern sollte, sollte das Ziel der Bildung gemeinsamer Obergerichte der norddeutschen Länder angesichts möglicher Wirtschaftlichkeitsgewinne weiterverfolgt werden.

2.4.3 **Theologische Fakultät der Christian-Albrechts-Universität zu Kiel**

(Bemerkungen 2002, Nr. 27)

Die Kapazitätsauslastung in der Theologischen Fakultät hat sich wegen der gestiegenen Nachfrage in den Lehramtsstudiengängen verbessert. Die Zahl der Studienanfänger in der Pastorenausbildung ist aber weiterhin niedrig; sie sollte für den Bereich der Nordelbischen Kirche an einem Hochschulstandort konzentriert werden.

Der LRH hat bei seiner 2001 durchgeführten Prüfung der Theologischen Fakultät der Christian-Albrechts-Universität zu Kiel (CAU) festgestellt, dass die Studiengänge nur knapp zur Hälfte ausgelastet waren. Er hat daher empfohlen,

- das wissenschaftliche Personal stärker als in der Strukturplanung der CAU vorgesehen zu verringern,
- die 1999 ergebnislos abgebrochenen Gespräche mit der Hamburger Wissenschaftsbehörde über Kooperationsmöglichkeiten zwischen der CAU und der Universität Hamburg wieder aufzunehmen,
- sich um die Einwerbung von Stiftungsprofessuren bei der Nordelbischen Kirche (NEK) zu bemühen und
- die kleinteilige Binnenstruktur der Fakultät zu straffen.

Der Finanzausschuss hat sich den Empfehlungen des LRH angeschlossen.¹

Die Kapazitätsauslastung der Theologischen Fakultät hat sich seit dem Studienjahr 2000/01 verbessert, weil seitdem die Studienanfängerzahlen in den Lehramtsstudiengängen deutlich gestiegen sind (von 32 auf 55 Erstsemester im Studienjahr 2003/04). Im Wintersemester 2004/05 nahmen 60 Erstsemester ein Lehramtsstudium im Fach Evangelische Theologie auf. Die Nachfrage nach Studienplätzen für die Pastorenausbildung ist dagegen mit weniger als 30 Erstsemestern pro Jahr anhaltend niedrig.

Da die Anzahl der Professuren entsprechend dem Strukturkonzept der Hochschule von 11 auf 10 verringert worden ist und außerdem eine Professur für Kirchengeschichte derzeit² vakant ist, nähert sich nach Berechnungen der CAU die Kapazitätsauslastung der planmäßigen Normallast von 100 Studienanfängern pro Jahr.

Wegen der geringen Nachfrage nach der Pastorenausbildung, verbunden mit einer hohen Schwundquote, ist die Wirtschaftlichkeit des Personaleinsatzes trotz der gestiegenen Kapazitätsauslastung unbefriedigend.

Im März 2003 hat die Erichsen-Kommission³ die Errichtung einer gemeinsamen Theologischen Fakultät der CAU und der Universität Hamburg empfohlen. Die Ende 2003 abgeschlossenen Zielvereinbarungen 2004 – 2008 zwischen der CAU und dem Wissenschaftsministerium enthalten eine Absichtserklärung, die Auslastung der Theologischen Fakultät zu verbessern. Dazu solle auch die Kooperation mit der Universität Hamburg beitragen.⁴

¹ Bericht und Beschlussempfehlung des Finanzausschusses, Landtagsdrucksache 15/2209 vom 07.11.2002, S. 12.

² Stand 01.03.2005.

³ Zur Entwicklung der Hochschulen in Schleswig-Holstein, Empfehlungen der von der Landesrektorenkonferenz und der Ministerin für Bildung, Wissenschaft, Forschung und Kultur eingesetzten Expertenkommission, Kiel 2003, S. 132.

⁴ Zur Kooperation sowie Spezialisierung und Profilbildung der Hochschulen vgl. auch die „Beschlüsse der Landesregierung für mehr Bürgernähe und wirtschaftlichere Verwaltungsstrukturen“ vom 25.03.2003, Tz. 9.

Seit April 2003 sind Gespräche auf Regierungsebene zwischen Hamburg und Schleswig-Holstein u. a. über Kooperationsmöglichkeiten der Hochschulen geführt worden. Im Hinblick auf die theologischen Studienangebote haben beide Landesregierungen Ende September 2004 ihre Absicht bekundet, die Pastorenausbildung an der CAU zu konzentrieren. Es bedürfe weiterer Verfahrensvereinbarungen mit den betroffenen Hochschulen, um die erforderlichen Beschlüsse herbeizuführen.¹ Die CAU und die Universität Hamburg haben Anfang 2005 einen entsprechenden Kooperationsvertrag geschlossen. Er enthält keine Vereinbarungen zu einzelnen Fächern oder Studiengängen. Sie bleiben weiteren Verhandlungen vorbehalten.

Die von den Landesregierungen bekundete Absicht, die Pastorenausbildung zu konzentrieren, stößt nach Mitteilung des Wissenschaftsministeriums auf Probleme, weil die NEK nicht auf die Ausbildung an beiden Standorten verzichten will.² Wegen der schwierigen Finanzsituation der NEK konnte auch kein Einvernehmen mit der Kirche über die Einrichtung von Stiftungsprofessuren erzielt werden.³

Ebenfalls sind die Empfehlungen des LRH zur Straffung der Binnenstruktur der Theologischen Fakultät bisher nicht umgesetzt worden. Das Wissenschaftsministerium will die mit dem Rektorat dazu aufgenommenen Gespräche erst nach Abschluss der Kooperationsverhandlungen mit Hamburg fortführen.

Der LRH begrüßt den Kooperationsvertrag der beiden Hochschulen und empfiehlt, die inhaltliche Ausgestaltung zügig voranzubringen. Aufgrund der tatsächlichen Entwicklung der Studierendenzahlen sollte dabei geprüft werden, in welchem Umfang ein Abbau der Planstellen für wissenschaftliches Personal über den Strukturplan der CAU hinaus oder andere Maßnahmen zur Erhöhung der Wirtschaftlichkeit des Personaleinsatzes geboten sind. Da die evangelisch-lutherischen Landeskirchen ihren Einstellungsbedarf für Pastorinnen und Pastoren deutlich reduziert haben, sollte auch die Konzentration der Pastorenausbildung an einem Hochschulstandort weiterhin nicht ausgeschlossen werden.

¹ Presserklärung der Landesregierung vom 28.09.2004.

² Ausführungen des Staatssekretärs im Bildungsausschuss, Protokoll 15/61 vom 20.01.2005, TOP 10 Hochschulkooperation mit Hamburg.

³ Umdruck 15/3274 vom 15.04.2003.

3. Einzelne Prüfungsergebnisse

3.1 Landtag/Landesregierung

3.1.1 Verwendung der Fraktionsmittel der Jahre 1998 bis 2001

(Bemerkungen 2003, Nr. 9)

Ein Verhaltenskodex für die Inanspruchnahme der Fraktionsmittel sollte im Rahmen von Richtlinien zur Selbstbindung der Fraktionen im Bereich der Repräsentation und der Öffentlichkeitsarbeit erstellt werden.

Der LRH hat die Mittelverwendung durch die in der 14. und 15. Wahlperiode im Landtag vertretenen Fraktionen sowie den SSW für den Zeitraum von November 1998 bis Dezember 2001 geprüft.

Alle Fraktionen und die Abgeordneten des SSW haben die Zweckbestimmung und die Grundsätze der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit bei der Verwendung der ihnen zugewiesenen Haushaltsmittel weitgehend beachtet. Empfehlungen des LRH aus der Prüfung der Fraktionsmittel für den Zeitraum 1995 bis 1998¹ zur

- Trennung von Partei- und Fraktionsaufgaben,
 - Öffentlichkeitsarbeit und zum
 - Besserstellungsverbot für die Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter
- wurden größtenteils umgesetzt.

In folgenden Bereichen hat sich das Ausgabeverhalten der Fraktionen hingegen nicht geändert:

- In einigen Fällen wurden Reisekosten von Fraktionsmitarbeiterinnen bzw. -mitarbeitern zu Parteiveranstaltungen sowie in einem Fall Übernachtungs- und Fahrtkosten eines Abgeordneten anlässlich der Landtagswahl unzulässigerweise aus Fraktionsmitteln bezahlt.
- Nach wie vor wurden Ausgaben für die sog. Innenrepräsentation in unangemessener Höhe aus der Fraktionskasse bezahlt. Inzwischen sind alle Fraktionen und der SSW jedoch einer Anregung des LRH gefolgt und erheben eine Umlage bei den Abgeordneten als Kostenbeteiligung für die Eigenbewirtung.

Der Vorschlag des LRH aus dem Jahre 1999², dass die Fraktionen sich in einem zu erarbeitenden Verhaltenskodex selbst Grenzen für die Inanspruchnahme der Fraktionsmittel setzen und sich i. S. der Selbstbindung

¹ Bemerkungen 1999 des LRH, Nr. 11.

² Bemerkungen 1999 des LRH, Nr. 11.3.

zu deren Einhaltung verpflichtet, ist nicht umgesetzt worden. Im Zusammenhang mit einem Urteil des Verfassungsgerichtshofs Rheinland-Pfalz¹ zur Öffentlichkeitsarbeit der Fraktionen hat der Finanzausschuss² des Schleswig-Holsteinischen Landtages auf Antrag der FDP-Landtagsfraktion³ den Ältestenrat gebeten, unter Beachtung der Entscheidung des Verfassungsgerichtshofs Rheinland-Pfalz bis zum Abschluss der Haushaltsberatungen für das Jahr 2003 Richtlinien zur Verwendung der Fraktionsmittel nach dem Gesetz über die Rechtsstellung der Fraktionen im Schleswig-Holsteinischen Landtag, insbesondere zu Art und Umfang der Öffentlichkeitsarbeit, zu vereinbaren. Der Landtagspräsident hat daraufhin im Frühjahr 2003 eine Arbeitsgruppe eingesetzt, die in 2 Sitzungen die Fragen erörterte. Zu einem abschließenden Ergebnis ist sie jedoch nicht gelangt. Die Angelegenheit ist danach weder in der Arbeitsgruppe noch im Ältestenrat behandelt worden.

Ein Verhaltenskodex zur Selbstbindung der Fraktionen im Bereich der Repräsentation und der Öffentlichkeitsarbeit wird nach wie vor empfohlen.

3.1.2 **Querschnittsprüfung Öffentlichkeitsarbeit des Landtages und der Landesregierung - Veranstaltungen und Verfügungsmittel**

(Bemerkungen 2004, Nr. 11)

Für den Umgang mit Sponsoring sollten allgemein verbindliche Leitlinien erlassen werden. Bei den Verfügungsmittelrichtlinien besteht in einigen Punkten Klarstellungs- und Änderungsbedarf.

In einem Prüfungszyklus zum Thema Öffentlichkeitsarbeit hat der LRH die Veranschlagung, Bewirtschaftung und Verwendung von Mitteln für Veranstaltungen des Landtages und der Landesregierung der Jahre 1998 bis 2002 sowie die Inanspruchnahme von Verfügungsmitteln ab 2001 durch den Landtagspräsidenten, die Ministerpräsidentin sowie die Ministerinnen und Minister geprüft.

Die geprüften Veranstaltungen waren im Wesentlichen nicht zu beanstanden. Allerdings hat der LRH zu einigen Veranstaltungen kritische Anmerkungen zur Angemessenheit des Aufwands bzw. zur unzulässigen Finanzierung aus Landesmitteln getroffen. Zudem hat er darauf hingewiesen, dass Veranstaltungen durchgeführt wurden, die nicht nach außen gerichtet waren und keinen Öffentlichkeitsbezug hatten, sondern ausschließlich der reinen Innenrepräsentation zuzurechnen sind.

¹ Urteil vom 19.08.2002 - VGH O 3/02, DÖV 2003, S. 992 ff.

² Finanzausschusssitzung am 05.09.2002, TOP 7.

³ Umdruck 15/2470 vom 29.08.2002.

Eine Anzahl von Veranstaltungen konnte nur mit Unterstützung von Sponsoren durchgeführt werden. Die Abwicklung der Sponsorengelder erfolgte nicht über den Haushalt. Weil das Land zudem bei der Sponsorenfinanzierung nicht unerhebliche Risiken auf sich nimmt, hat der LRH empfohlen, allgemein verbindliche Leitlinien für den Umgang mit Sponsoring zu erlassen.

Für die Landesregierung ist die Inanspruchnahme von Verfügungsmitteln in Richtlinien geregelt. Der Landtagspräsident wendet sie analog an. Die formalen und materiellen Voraussetzungen für die Verwendung von Verfügungsmitteln sind in den Richtlinien grundsätzlich ausreichend beschrieben. Der LRH hat allerdings angemahnt, sie konsequent anzuwenden. Zusätzlich sieht er in einigen Punkten Klarstellungs- und Änderungsbedarf und hat entsprechende Vorschläge formuliert.

Das Finanzministerium hat dazu mitgeteilt, dass eine Anpassung der Verfügungsmittelrichtlinien an die aktuelle Praxis beabsichtigt sei.

Mit Schreiben vom 31.01.2005 hat die Ministerpräsidentin - Staatskanzlei - nunmehr die von der Innenministerkonferenz in ihrer Sitzung am 19.11.2004 beschlossene Rahmenempfehlung „Grundsätze für Sponsoring, Werbung, Spenden und mäzenatische Schenkungen zur Finanzierung öffentlicher Aufgaben“ vorgelegt. Die Grundsätze enthalten Definitionen, Festlegungen und Regelungen, die für eine transparente und ordnungsgemäße Behandlung und Abwicklung von Sponsorengeldern pp. erforderlich sind. Damit sie Wirkung entfalten können, ist ein Transfer in anzuwendendes Landesrecht, z. B. über die Aufnahme in die VV zur LHO, notwendig.

Neue Verfügungsmittelrichtlinien liegen bisher noch nicht vor.

3.2 Innenministerium

3.2.1 Heilfürsorge der Polizeivollzugsbeamtinnen und -beamten

(Bemerkungen 2002, Nr. 14)

Angesichts der Haushaltslage sollten die Polizeivollzugsdienstkräfte - wie in anderen Ländern auch¹ - künftig angemessen an den Kosten für die beitragsfreie Heilfürsorge beteiligt werden.

Der LRH hat festgestellt, dass die Heilfürsorge der Polizeivollzugsbeamtinnen und -beamten im Jahr 2000 für das Land je Person um 233 €² teurer war als die Beihilfe für die übrigen Beamtinnen und Beamten des Landes. Er forderte, dass sich die Polizeivollzugsdienstkräfte künftig angemessen an den Kosten für die beitragsfreie Heilfürsorge beteiligen, und verwies darauf, dass in Niedersachsen von allen Heilfürsorgeberechtigten seit dem 01.02.1999 für die Absicherung durch die Heilfürsorge ein monatlicher Betrag von 1,3 % des jeweiligen Grundgehalts oder Anwärtergrundbetrags erhoben werde. Die Rechtmäßigkeit dieser Kostenbeteiligung war noch nicht abschließend geklärt.

Das Innenministerium gab zu bedenken, dass die Motivation der Polizeivollzugsbeamtinnen und -beamten nicht zuletzt abhängig sei von der Bereitschaft des Dienstherrn, ihre außerordentlichen Leistungen für das Gemeinwohl 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.

Der Finanzausschuss nahm den Vorschlag des LRH zur Beteiligung der Polizeivollzugsbeamtinnen und -beamten an den Kosten der Heilfürsorge mit Interesse zur Kenntnis. Er behielt sich vor, das Thema im Rahmen der Haushaltsberatungen wieder aufzugreifen.

Die Rechtmäßigkeit des niedersächsischen Beteiligungsmodells ist inzwischen abschließend festgestellt worden. Das Bundesverwaltungsgericht hat am 27.11.2003 - 2 C 37.02 - entschieden, dass die Heranziehung der heilfürsorgeberechtigten Beamtinnen und Beamten zu den Kosten der Heilfürsorge durch Auszahlung eines geringfügig gekürzten Grundgehalts jedenfalls dann nicht gegen höherrangiges Recht verstößt, wenn diese

¹ Z. B. in Brandenburg und Niedersachsen.

² Insgesamt etwa 1,6 Mio. € im Jahr.

Beamtinnen und Beamten zwischen Heilfürsorge- und Beihilfeberechtigung wählen können.

Der LRH hält es aufgrund der finanziellen Lage des Landes, aber auch im Hinblick auf die Schaffung eines eigenen Beihilferechts für Schleswig-Holstein¹, weiterhin für geboten, dass die Polizeivollzugsbeamtinnen und -beamten mit einem angemessenen Beitrag an den Kosten der Heilfürsorge beteiligt werden, um die Mehrkosten der Heilfürsorge gegenüber der Beihilfe auszugleichen. Alternativ sollte die Einbeziehung der Polizeivollzugsdienstkräfte in die Beihilfe geprüft werden.

Der LRH hat bei seinem Vorschlag die besonderen beruflichen Bedingungen, einschl. des erhöhten Gesundheitsrisikos, denen die Polizeivollzugsdienstkräfte im Außendienst ausgesetzt sind, berücksichtigt. Dafür erhalten sie eine Polizeivollzugszulage, die der Abgeltung der Besonderheiten des polizeilichen Vollzugsdienstes dient.² Sie beträgt nach einer Dienstzeit von einem Jahr 63,69 € und von 2 Jahren 127,38 € monatlich.

Sollten künftig nur noch die mit Polizeivollzugsaufgaben befassten Beamtinnen und Beamten die Polizeivollzugszulage erhalten,³ müssten zugleich die mit vollzugsfremden Aufgaben befassten Kräfte aus dem Kreis der Heilfürsorgeberechtigten ausscheiden.

3.2.2 Beschaffungen im Bereich Brandschutz

(Bemerkungen 2002, Nr. 17)

Die Kommunen müssen stärker als bisher die wirtschaftlichen Vorteile der zentralen Beschaffung nutzen.

Der LRH hatte den Kommunen als Träger der Feuerwehren aufgrund seiner Prüfung eine Reihe von Vorschlägen zur Verbesserung der Beschaffungspraxis gemacht. Dazu zählten die Sicherstellung vergaberechtlich einwandfreier Beschaffungsverfahren (Vergabe von Leistungen im Wettbewerb), eine deutliche Reduzierung des Verwaltungsaufwands durch Entwicklung bzw. Weiterentwicklung und Nutzung zentraler Beschaffungsangebote, die Bündelung von Beschaffungsmaßnahmen zur Erzielung günstigerer Einkaufspreise und die Entwicklung hin zu einer stärkeren Standardisierung der Feuerwehrfahrzeuge sowie die Empfehlung an das Innenministerium, die Kreise und die kommunalen Landesverbände, die Kommunen dabei zu unterstützen.

¹ Landesverordnung über die Gewährung von Beihilfen an Beamtinnen und Beamten in Schleswig-Holstein (Beihilfeverordnung - BhVO) vom 21.09.2004, GVOBl. Schl.-H. S. 372.

² Vgl. Vorbemerkungen Nr. 9, Abs. 3, zu den Bundesbesoldungsordnungen A und B.

³ Vgl. entsprechende Forderung des LRH unter Tz. 2.2.2 dieses Ergebnisberichts.

Der Finanzausschuss hatte die Vorschläge des LRH und die Stellungnahme des Innenministeriums zustimmend zur Kenntnis genommen.

Das Innenministerium hatte in seiner Stellungnahme angekündigt zu prüfen, wie die Vorschläge des LRH umgesetzt bzw. die dargestellten Unzulänglichkeiten behoben werden können. Entsprechend seiner Ankündigung hat es bereits in seinem Haushaltserlass 2002 auf die Notwendigkeit hingewiesen, vergaberechtlich einwandfreie Beschaffungsverfahren sicherzustellen und Formen der zentralen Beschaffung zu entwickeln. Außerdem hat es bei der Neufassung seiner Richtlinien zur Förderung des Feuerwehrwesens die Vorschläge des LRH berücksichtigt, und zwar hinsichtlich der Einhaltung des Vergaberechts, der Konzentration der Förderung auf notwendige Maßnahmen, der Orientierung am Merkblatt zur Ermittlung notwendiger Feuerwehrfahrzeuge aufgrund von Risikoklassen und der Gewährung von höheren Fördersätzen bei zentraler Beschaffung.

Das Ergebnis einer im Jahr 2004 durchgeführten Umfrage des Innenministeriums zu zentralen Beschaffungen im Feuerwehrbereich lässt den Schluss zu, dass die Überzeugung hinsichtlich der wirtschaftlichen und praktischen Vorteile der zentralen Beschaffung noch wachsen muss und der Anteil der zentralen Beschaffungen noch erheblich gesteigert werden kann.

3.2.3 Verwendung des Aufkommens aus der Feuerschutzsteuer

(Bemerkungen 2001, Nr. 14)

Der für Investitionen bei den Feuerwehren bestimmte kommunale Anteil an dem Aufkommen aus der Feuerschutzsteuer sollte i. S. eines ausgewogenen Verhältnisses Kommunen/Land erhöht werden.

Das Aufkommen aus der Feuerschutzsteuer steht zweckgebunden für die Aufgaben des Feuerwehrwesens und des Katastrophenschutzes zur Verfügung (§ 31 FAG¹). Das Land verwendet einen Teil der Steuer für den Betrieb der Landesfeuerweherschule und u. a. für Personalkosten im Bereich des Brand- und Katastrophenschutzes. Das restliche Aufkommen fließt den Kreisen und kreisfreien Städten zur Förderung des abwehrenden Brandschutzes und der Technischen Hilfe in Form von Zuweisungen für Investitionen zu. Dieser kommunale Anteil an der Feuerschutzsteuer war Mitte der 90er-Jahre stark gesenkt worden. 1990 betrug er mit rd. 5 Mio. €

¹ Gesetz über den Finanzausgleich in Schleswig-Holstein (Finanzausgleichsgesetz - FAG) i. d. F. d. Bekanntmachung vom 04.02.1999, GVOBl. Schl.-H. S. 47, zuletzt geändert durch Gesetz vom 14.12.2004, GVOBl. Schl.-H. S. 484.

noch 75 % des Steueraufkommens (6,8 Mio. €); er wurde dann bis auf 52 % abgesenkt (1997) und erreichte 2000 den Stand von 62 %.

Der LRH hatte aufgrund seiner Prüfung die Erhöhung des kommunalen Anteils an der Feuerschutzsteuer vorgeschlagen. Das Innenministerium erklärte daraufhin, es werde künftig Mehreinnahmen fast ausschließlich zur Erhöhung des kommunalen Anteils verwenden.

Nachdem die Steuereinnahmen 2001 erneut gesunken waren (8,7 Mio. €), stiegen sie ab 2002 beträchtlich an. Sie betragen 2004 rd. 11,7 Mio. €. Die Kommunen erhielten ab 2001 für ihre Investitionen bei den Feuerwehren 65 %, 50 %, 61 % bzw. 60 %. Für 2005 ist ein Anteil von 55 % vorgesehen.

Das Brandschutzgesetz hat den Kommunen als den Trägern des abwehrenden Brandschutzes und der Technischen Hilfe in zunehmendem Maße Aufgaben zugewiesen. Um diese Aufgaben bewältigen zu können, unterhalten die Gemeinden 1.417 freiwillige Feuerwehren und 4 Berufsfeuerwehren mit rd. 50.000 aktiven Mitgliedern. Der Aufgabenschwerpunkt liegt eindeutig bei den Kommunen. Der LRH ist daher der Auffassung, dass ein knapp über 50 % liegender Steueranteil der Bedeutung der durch das Brandschutzgesetz den Kommunen zugewiesenen Aufgaben nicht gerecht wird. Er hält an seinem Vorschlag fest, den kommunalen Anteil am Aufkommen aus der Feuerschutzsteuer i. S. eines ausgewogenen Verhältnisses Kommunen/Land zu erhöhen.

3.2.4 **Aus- und Fortbildung in der Feuerwehr**

(Bemerkungen 2004, Nr. 12)

Die wirtschaftliche Entwicklung der Landesfeuerweherschule sollte stärker durch Angebot und Nachfrage gesteuert werden. Dies erfordert Selbstständigkeit und eine benutzerorientierte Ausrichtung.

Durch kreisübergreifende, ggf. arbeitsteilige Nutzung von Einrichtungen können Kosten reduziert werden. Die Kommunen müssen in diesem Sinne stärker als bisher tätig werden.

Die 2002/03 durchgeführte Prüfung führte zu folgenden Vorschlägen:

- Zur Stärkung einer wirtschaftlichen, von Angebot und Nachfrage gesteuerten Entwicklung sollte die Landesfeuerweherschule als rechtsfähige Anstalt des öffentlichen Rechts errichtet werden und sich grundsätzlich aus Lehrgangsentgelten finanzieren. Den Kreisen und kreisfreien Städten sollten die dafür benötigten Finanzmittel durch das Innenminis-

terium aus dem Aufkommen der Feuerschutzsteuer zweckgebunden zur Verfügung gestellt werden.

- Durch die Herausgabe landeseinheitlicher Ausbildungsrichtlinien kann die Landesfeuerweherschule die Kommunen unterstützen und dort den Verwaltungsaufwand beträchtlich senken.
- Eine deutlich zu intensivierende kreisübergreifende Nutzung von Einrichtungen der Kreise und kreisfreien Städte kann Kosten reduzieren.

Das Innenministerium hat die Anregungen des LRH zur Neuordnung der Landesfeuerweherschule aufgegriffen und eine Arbeitsgruppe eingesetzt. Landeseinheitliche Ausbildungsrichtlinien liegen inzwischen vor. Die geforderte stärkere Zusammenarbeit auf kommunaler Ebene durch kreisübergreifende Nutzung von teuren Anlagen (z. B. Feuerwehrübungsplätze, Atemschutzübungsanlagen, Schlauchwaschanlagen) wird auch vom Innenministerium und den Kommunen begrüßt. Fortschritte konnten dem LRH bisher aber nicht dargestellt werden.

Der Finanzausschuss hat die Vorschläge des LRH, insbesondere zur kreisübergreifenden Nutzung von Einrichtungen und zur wirtschaftlicheren Nutzung der inzwischen ausgebauten Landesfeuerweherschule, ebenso begrüßt wie die dazu vom Innenministerium eingesetzte Arbeitsgruppe. Das Innenministerium wird über das Ergebnis der Arbeitsgruppe im ersten Quartal 2005 berichten.

3.2.5 **Entwicklungsmaßnahme der Stadt Norderstedt**

(Bemerkungen 2002, Nr. 15)

Für einen effizienten Einsatz der Städtebauförderungsmittel muss das Innenministerium sicherstellen, dass die Kommunen fristgerechte Zwischen- und Schlussabrechnungen vorlegen und die Investitionsbank diese zeitnah prüft.

Der LRH hat 2001 die seit 1973 laufende Entwicklungsmaßnahme der Stadt Norderstedt mit einem Kostenvolumen von rd. 122,7 Mio. € geprüft. Es wurden von Bund, Land und Stadt Städtebauförderungsmittel von insgesamt rd. 21,4 Mio. € eingesetzt. Diese Beträge sind nach den Feststellungen des LRH zurückzufordern, weil sich aus der Gesamtmaßnahme ein deutlicher Überschuss ergeben wird. Eine ordnungsmäßige Schlussabrechnung ist von der Stadt bisher nicht erstellt worden. Das Innenministerium hat daher auf die ausstehende Abrechnung zu drängen.

Der Finanzausschuss hat die Feststellungen des LRH in seiner Sitzung am 07.11.2002 zustimmend zur Kenntnis genommen. Er hat das Innenministerium aufgefordert, über das Ergebnis der Möglichkeiten der Rückfor-

derung der Fördermittel zu berichten. Am 01.04.2003 hat das Innenministerium daraufhin einen Zwischenbericht abgegeben.¹ Die Arbeitsgruppe Haushaltsprüfung hat diesen in ihrer Sitzung am 30.10.2003 zur Kenntnis genommen und die vom Innenministerium bis August 2003 zugesagte Stellungnahme angemahnt. Mit Schreiben vom 04.01.2005 hat das Innenministerium dem LRH einen weiteren Zwischenbericht zugesandt.

Dem LRH liegt bisher keine abschließende Stellungnahme vor, weil die Stadt ihren Verpflichtungen zur Vorlage von Unterlagen und Abrechnungen noch immer nicht nachgekommen ist und damit die Investitionsbank keine abschließenden Prüfungen durchgeführt hat.

Aus der Sicht des LRH ist eine überlange Verfahrensdauer bei der Abwicklung von Entwicklungs- und Städtebaumaßnahmen - im Fall der Stadt Norderstedt von mehr als 30 Jahren - nicht vertretbar. Sie führt dazu, dass Sachverhalte z. T. nicht mehr feststellbar sind und Zwischen- und Schlussabrechnungen nur unvollständig abgegeben werden. Überschüsse wecken Begehrlichkeiten bei den betroffenen Gemeinden, diese Mittel für neue Maßnahmen einzusetzen und damit eine vorzeitige Rückzahlung auszuschließen.

Der LRH hält daran fest, dass dies nur durch die konsequente Einhaltung des erstellten Maßnahmenplans vermieden werden kann. Kosten- und Finanzierungsübersichten können als Controllinginstrumente dienen, die die Einhaltung der Vorgaben sicherstellen. Auf eine fristgerechte Abgabe und Prüfung von Zwischen- und Schlussabrechnungen ist zu achten.

3.2.6 **Beschaffung, Instandhaltung und Betrieb landeseigener Wasserfahrzeuge**

(Bemerkungen 2004, Nr. 13)

Eine ressortübergreifende zentrale Landesdienststelle kann die Abwicklung von Instandhaltungs- und Beschaffungsmaßnahmen bei Wasserfahrzeugen verbessern.

Nach einer ersten Prüfung zum Wasserfahrzeugpark des Landes² erstreckte sich eine weitere Prüfung auf die Wasserfahrzeuge von 3 Ministerien und deren nachgeordnete Bereiche: Innenministerium und Amt für ländliche Räume Husum mit zugehörigem Bauhof (Schlepper, Barkassen, Vermessungsschiffe, Saugbagger, Pontons, Arbeitsboote), Wissenschaftsministerium mit Institut für Meereskunde in Kiel sowie Forschungs- und

¹ Umdruck 15/3168 vom 01.04.2003, Anlage 1.

² Bemerkungen 2001 des LRH, Nr. 15.

Technologiezentrum in Büsum (Forschungsschiffe), Umweltministerium und staatliches Umweltamt Itzehoe mit Strommeisterei Hamberge sowie Landesamt für Natur und Umwelt in Flintbek (Gewässeraufsichtsschiffe, Arbeitsboote, Prähme).

Bei allen Dienststellen waren Defizite in der Anwendung des Vergaberechts festzustellen. So wurde z. B. bei mindestens 145 der stichprobenhaft geprüften 166 Vergaben überhaupt kein wirksamer Wettbewerb hergestellt, Arbeiten in einem Umfang von rd. 2,3 Mio. € wurden freihändig vergeben. Dies dürfte zu überhöhten Kosten geführt haben, die allerdings nicht bezifferbar sind.

Um durchgreifende Verbesserungen dieser Situation zu erreichen, hat der LRH u. a. vorgeschlagen, eine ressortübergreifende zentrale Landesdienststelle für Instandhaltungs- und Beschaffungsmaßnahmen bei Wasserfahrzeugen einzurichten. Dort sollen die notwendigen Maßnahmen i. S. einer Kostenminimierung technisch qualifiziert geplant, vor einer Vergabe dem erforderlichen Wettbewerb unterstellt sowie die Aufträge korrekt vergeben und abgewickelt werden. Keimzelle könnte unter Umständen der dem Innenministerium nachgeordnete Sachbereich Bootswesen/Boots-technik bei der Wasserschutzpolizeidirektion Schleswig-Holstein (WSPD SH) in Kiel sein.

Das Innenministerium hält die Anbindung einer landesweit zentralen fachtechnischen Dienststelle bei der WSPD SH für grundsätzlich möglich und auch wirtschaftlich geboten. Über ihre Einrichtung soll unter Berücksichtigung des Bootskonzepts 2004 (Erneuerung des Bootsparks) entschieden werden. Zu diesem Konzept steht die Entscheidung der Landesregierung für eines der alternativen Finanzierungsmodelle „Kauf und Eigenwartung“ oder „Kauf bzw. Leasing mit Vollwartung“ bislang noch aus.

3.3 Finanzministerium

3.3.1 Personalplanung und Personaleinsatz in der Steuerverwaltung

(Bemerkungen 2002, Nr. 20)

Die Steuerverwaltung sollte den Weg der vorausschauenden Personalplanung nachhaltig fortsetzen.

Für eine sachgerechte Personalausstattung der Steuerverwaltung wird die Zahl der Nachwuchskräfte zukünftig auf einem hohen Niveau gehalten werden müssen.

Auch nach der Delegation der Personalbewirtschaftung auf die Finanzämter muss das Finanzministerium im Rahmen seiner Fachaufsicht eine gleichmäßige Ist-Besetzung der Finanzämter gewährleisten.

Der LRH hatte bei seiner Prüfung der Personalplanung und des Personaleinsatzes u. a. aufgezeigt, dass

- das in der Steuerverwaltung des Landes angewandte Verfahren zur Ermittlung des Personalbedarfs für die Finanzämter (Personalbedarfsberechnung - PersBB) als Grundlage für eine zukunftsorientierte Personalplanung nur bedingt geeignet ist,
- die Steuerverwaltung des Landes in den Jahren bis 2000 zu wenig Nachwuchskräfte eingestellt hatte und deshalb die Finanzämter nicht gleichmäßig und bedarfsgerecht mit Personal ausgestattet werden konnten,
- sich zusätzlich die ungleichgewichtige Besetzung der Finanzämter in deren einzelnen Arbeitsbereichen unterschiedlich auswirkte.

Er hatte daraus die Forderungen an die Verwaltung abgeleitet,

- die PersBB grundlegend zu überarbeiten,
- die zurückhaltende Einstellungspraxis der vergangenen Jahre aufzugeben und dem bedeutend höheren Bedarf anzupassen,
- erheblichen Abweichungen in der personellen Besetzung der Finanzämter und Arbeitsbereiche im Interesse der Gleichmäßigkeit der Besteuerung rechtzeitig und energisch entgegenzusteuern und
- mittels einer angemessenen und bedarfsgerechten Personalausstattung die Steuereinnahmen nachhaltig zu sichern und zu steigern.

Um die bereits bestehende Personallücke in der Steuerverwaltung zu füllen und den zukünftigen Personalbedarf zu decken, erwartete der Finanzausschuss von der Landesregierung, die Zahl der Nachwuchskräfte deutlich zu erhöhen und dem Bedarf entsprechend zu verstetigen. Darüber

hinaus hatte er das Finanzministerium gebeten, mit einer vorausschauenden Personaleinsatzsteuerung für eine möglichst gleichmäßige Ist-Besetzung der Finanzämter zu sorgen.¹

Das Finanzministerium bestätigte die Auffassung des LRH, die PersBB in ihrer gegenwärtigen Ausprägung müsse zum Zweck einer zukunftsorientierten Personalplanung durch ein langfristiges Personalkonzept ergänzt werden. Es hat deshalb im Mai 2003 die erstmals in 2001 aufgestellte langfristige Personalplanung² zunächst bis zum Kalenderjahr 2012 fortgeschrieben. Der LRH begrüßt, dass das Finanzministerium den in Richtung auf eine zukunftsorientierte Personalplanung eingeschlagenen Weg fortsetzt. Er regt an, auch künftig entsprechend zu verfahren.

Obwohl das Finanzministerium den Anregungen des LRH zur Überarbeitung der PersBB in vielen Punkten gefolgt ist, wird den Finanzämtern weiterhin nicht mitgeteilt, in welchem Umfang das errechnete Personalsoll von dem den Finanzämtern zugewiesenen Personalsoll abweicht.³ Damit ist aus Sicht des LRH die Personalplanung des Finanzministeriums in diesem Punkt nach wie vor nicht ausreichend transparent.

Die Zahl der Nachwuchskräfte in der Steuerverwaltung steigt, der Forderung des Schleswig-Holsteinischen Landtages folgend, seit dem Jahr 2002 spürbar an. In den Kalenderjahren 2002 und 2003 wurden 115 (2002) bzw. 141 (2003) Auszubildende des gehobenen und mittleren Dienstes eingestellt, in den Kalenderjahren 2004 und 2005 sollen jeweils 150 Nachwuchskräfte eingestellt werden. Nach dem Personalkonzept 2012 der Steuerverwaltung sind zur Beseitigung der Unterbesetzung in den folgenden Jahren noch höhere Einstellungsquoten erforderlich.⁴ Auch der LRH hält es für unerlässlich, die Zahl der Nachwuchskräfte für viele Jahre auf hohem Niveau zu verstetigen.

Nach Auflösung der Oberfinanzdirektion Kiel⁵ ist, mit Ausnahme des höheren Dienstes, die Personalbewirtschaftung⁶ auf den nachgeordneten Bereich übertragen worden. Das Finanzministerium erhofft sich davon auch, bestehende Defizite in der personellen Besetzung der Finanzämter zu be-

¹ Bericht und Beschlussempfehlung des Finanzausschusses, Landtagsdrucksache 15/2209 vom 07.11.2002, S. 10.

² Für die Kalenderjahre 2001 bis 2010 (Personalkonzept 2010).

³ So weist das Finanzministerium in seinem Erlass vom 17.02.2004 zur PersBB auf den Stichtag 01.01.2003 lediglich verbal darauf hin, die Personalsollzuweisung stelle nicht den ermittelten Personalbedarf dar, sondern es handele sich lediglich um eine auf dem Ergebnis der PersBB basierende Verteilung der vorhandenen Haushaltsstellen.

⁴ Pro Kalenderjahr 173 Auszubildende (88 g. D. und 85 m. D.).

⁵ Landesverordnung zur Auflösung der Oberfinanzdirektion Kiel vom 03.07.2003, GVOBl. Schl.-H. S. 333.

⁶ Delegiert wurden sowohl die Einzelpersonalentscheidungen als auch die Stellenbewirtschaftung.

seitigen.¹ Aus Sicht des LRH ist zum einen fraglich, ob sich diese Hoffnung erfüllen wird. Zum anderen entbindet die Verlagerung der Personalbewirtschaftung auf die Finanzämter das Finanzministerium nicht von seiner Verpflichtung, für eine ausreichende Personalausstattung der Steuerverwaltung und gleichmäßige Ist-Besetzung der Finanzämter zu sorgen. Seine Steuerungsverantwortung wird sich im Gegenteil noch erhöhen. Der LRH bewertet es deshalb als positiv, dass sich das Finanzministerium die abschließende Entscheidung über den Nachwuchsbedarf und die Verteilung der Nachwuchskräfte vorbehalten hat. Unabhängig davon wird der LRH kritisch beobachten, ob und ggf. wie das Finanzministerium seine Steuerungsverantwortung wahrnimmt.

3.3.2 **Arbeitsweise in den gewerblichen Veranlagungsstellen der Finanzämter, Umsetzung der GNOFÄ 1997**

(Bemerkungen 2004, Nr. 16)

Das Finanzministerium sollte in den gewerblichen Veranlagungsstellen der Finanzämter die computergestützte Fallauswahl verbessern und mehr auf das gute Fachwissen und die Kenntnisse der Steuerbeamten setzen, um die steuerrechtlich relevanten Fälle zu erkennen und die Einnahmemöglichkeiten des Landes voll auszuschöpfen.

Die Landesregierung sollte sich weiterhin auf Bund-/Länder-Ebene konstruktiv für ein gerechtes und einfach umzusetzendes Steuerrecht einsetzen.

Die Prüfung der Steuererklärungen durch die gewerblichen Veranlagungsstellen der Finanzämter birgt für das Land eine ergiebige Einnahmequelle. Die aktuelle Verfahrensregelung, die sog. GNOFÄ 1997², trägt jedoch nicht dazu bei, die finanziell und steuerrechtlich bedeutsamen Prüfungsfälle für das Land herauszufiltern.

Das Steuerrecht ist insgesamt zu kompliziert geworden, die Steuerverwaltung überlastet. Vor diesem Hintergrund prüfen die gewerblichen Veranlagungsstellen der Finanzämter die Steuererklärungen i. S. der GNOFÄ 1997 nur noch stichprobenhaft und schwerpunktmäßig. Die Prüfung des LRH hatte ergeben, dass

- die Kriterien für die computergestützte Fallauswahl ungeeignet sind, die Vollzugspraxis auf bedeutsame Steuerfälle zu konzentrieren, da

¹ Vor allem wegen der größeren Nähe der Finanzämter zu ihren Beschäftigten und beurlaubten Kräften.

² Grundsätze zur Neuorganisation der Finanzämter und Neuordnung des Besteuerungsverfahrens, BStBl I 1996, S. 1391.

sie sich nur an der Höhe der Einkünfte eines bereits abgeschlossenen Veranlagungszeitraums orientieren,

- die festgelegten Prüffelder häufig ungeeignet bzw. nur eingeschränkt für eine Intensivprüfung geeignet waren,
- in den übrigen Fällen bei nur überschlägiger Prüfung der Steuererklärungen steuerlich bedeutsame und fiskalisch ergiebige Sachverhalte nicht erkannt werden können.

Hieraus hatte er die Forderungen an die Verwaltung abgeleitet,

- die computergestützte Fallauswahl um steuerspezifische Kriterien anzureichern,
- die Prozentsätze der maschinell auszuwählenden Fälle abzusenken, stattdessen mehr Fälle personell für eine Intensivprüfung auszuwählen und dabei auch die Vorjahre einzusehen,
- die festgelegten Prüffelder abzuschaffen und den Bearbeitern dafür eine Aufstellung problembehafteter steuerausfallträchtiger Sachverhalte, ergänzt um Hinweise zu den ersten Schritten der Sachverhaltsermittlung, an die Hand zu geben,
- die finanziellen Auswirkungen der Beanstandungstätigkeit des Bearbeiters (Abweichungsquote) festzuhalten, um damit Hinweise auf zukünftige Arbeits- bzw. Prüfungsschwerpunkte zu erhalten und auch die Erfolge für die Mitarbeiter sichtbar zu machen.

Das Finanzministerium stimmt der Kritik des LRH an der maschinellen Fallauswahl zu. Die Prozentsätze der maschinell für eine Intensivprüfung auszuwählenden Fälle wurden in Abstimmung mit dem LRH zugunsten verstärkt personell auszuwählender Fälle abgesenkt.

Des Weiteren hält das Finanzministerium das durch die Bund/Länder-Arbeitsgruppe „GNOFÄ“ für Arbeitnehmerfälle konzipierte Aussteuerungsverfahren GNOFÄ bzw. Risikomanagementsystem (RMS) für einen ersten Schritt zur Verbesserung der maschinellen Fallauswahl. Im Rahmen dieses Verfahrens will das Finanzministerium noch im ersten Quartal 2005 eine Änderungs- und Abweichungsquote im Arbeitnehmerveranlagungsbe- reich einführen. Die Ausdehnung auf den gewerblichen Veranlagungsbe- reich ist beabsichtigt und sollte aus Sicht des LRH möglichst zügig umge- setzt werden.

Der LRH begrüßt die Einführung maschineller RMS zur Verbesserung der Arbeitsergebnisse der Steuerverwaltung. Er hat jedoch - mit Ausnahme der Erfassung der Änderungs- und Abweichungsquote - erhebliche Be- denken gegen die Einführung des RMS in der derzeitigen Ausgestaltung. Insbesondere sind wegen zu großzügiger Definition des Begriffs „Risiko“

erhebliche Steuerausfälle¹ zu befürchten. Die Steuerverwaltung hat bisher weder eine Risikoanalyse² noch belastbare Daten über die voraussichtliche Arbeitsentlastung vorgelegt. Daher ist zweifelhaft, ob und ggf. in welchem Umfang ein Effizienzgewinn eintreten wird. Darüber hinaus muss sich ein RMS im Rahmen der Besteuerungsgrundsätze der §§ 85 ff. Abgabenordnung und der bundeseinheitlich gleichen Besteuerung halten. Es kann daher nur der Unterstützung des Bearbeiters dienen, ihn aber nicht ersetzen. Zudem bedarf das RMS einer ständigen Qualitätssicherung.

Das Finanzministerium hält den Vorschlag des LRH, die festen Prüffelder abzuschaffen und den Bearbeitern Hinweise zur Sachverhaltsermittlung an die Hand zu geben, für nicht praxisgerecht. Bei Geschäftsprüfungen habe sich immer wieder gezeigt, dass gerade die Prüffelder in hohem Maße problembehaftet und steuerausfallträchtig seien. Aus Sicht des LRH belegt gerade diese Erkenntnis der Aufsichtsbehörde seine Forderung, den Bearbeitern für derartige Fälle Hinweise zu den ersten Schritten der Sachverhaltsermittlung an die Hand zu geben. Die festgestellten Steuerausfälle deuten auf Schwächen in der Bearbeitungsweise hin, die nach Überzeugung des LRH mit den von ihm empfohlenen Hilfestellungen behoben werden können.

Aufgrund der Feststellungen des LRH erwartet der Finanzausschuss vom Finanzministerium, dass es die Finanzämter anhält, bei der Bearbeitung der Steuerfälle im Interesse einer gleichmäßigen und gesetzmäßigen Belastung der Bürgerinnen und Bürger verstärkt auf Qualität zu achten.³ Aus seiner Sicht werden mit den GNOFÄ 1997 die Probleme der Steuerverwaltung im Spannungsfeld zwischen Gesetzesbefehl und Verwaltungswirklichkeit aber nicht gelöst. Er hat deshalb die Landesregierung aufgefordert, sich weiterhin auf Bund-/Länder-Ebene konstruktiv für ein gerechtes und einfach umzusetzendes Steuerrecht einzusetzen.

¹ Der Rechnungshof Rheinland-Pfalz hatte den dortigen „Modellversuch zur automationsgesteuerten Bearbeitung der Einkommensteuererklärungen von Arbeitnehmern“ geprüft und festgestellt, dass durch das sog. „Black-Box-Verfahren“ gegenüber der herkömmlichen Bearbeitung Steuermindereinnahmen von hochgerechnet 10 Mio. € anfallen würden (Jahresbericht 2003, Tz. 8).

² Die Höhe des durch den Einsatz des RMS ggf. eintretenden Steuerausfalls wurde nicht beziffert. Das Finanzministerium bestreitet sogar, dass Steuerausfälle eintreten werden. Es erwartet im Gegenteil Mehreinnahmen, die jedoch weder beziffert noch belegt werden.

³ Bericht und Beschlussempfehlung des Finanzausschusses, Landtagsdrucksache 15/3629 vom 16.09.2004, S. 9.

3.3.3 IT-Beschaffung

(zuletzt Bemerkungen 2004, Nr. 17)

Dienstaufsicht, Fortbildung, Vergabecontrolling sind Daueraufgaben, um haushaltsrechtlich ordnungsgemäße, vergaberechtlich einwandfreie und wirtschaftliche IT-Beschaffungen sicherzustellen.

Der LRH hat bereits in den Jahren 1997/1998 einen Prüfungszyklus „Beschaffung von Geräten der Informationstechnik (IT)“ begonnen.¹ Er hat im Rahmen der Prüfungen

- Beschaffung von Geräten der Informations- und Kommunikationstechnik bei der OFD in den Jahren 1999 bis 2002²,
- Beschaffung von Geräten der Informationstechnik in den Jahren 2001/2002 im Innenministerium³,
- Beschaffung von Geräten der Informationstechnik für den Verfassungsschutz⁴ und
- Beschaffung von Geräten der Informations- und Kommunikationstechnik in den Monaten November und Dezember 2002⁵

erhebliche haushaltsrechtliche und vergaberechtliche Verstöße sowie unwirtschaftliche Beschaffungen festgestellt.

Die Feststellungen bezogen sich auf die Themenfelder

- Verstöße gegen das geltende Vergaberecht, insbesondere bei freihändigen Vergaben,
- unwirtschaftliche Beschaffungsvorgänge bei freihändigen Vergaben,
- fehlende oder unvollständige Vermögensnachweise,
- Anbringung unwahrer Inventarisierungsvermerke,
- Zahlung vor Fälligkeit und Eigentumsübertragung,
- Fehlbestände im IT-Gerätebestand,
- unzureichende Dokumentation der Vergabevorgänge und
- fehlende Vergabevermerke.

Der Finanzausschuss hat in seinen Ausführungen zu den Bemerkungen des LRH seine Erwartung deutlich gemacht, durch geeignete Maßnahmen sicherzustellen, dass die vergabe- und haushaltsrechtlichen Bestimmun-

¹ Bemerkungen 1999 des LRH, Nr. 12.

² Bemerkungen 2003 des LRH, Nr. 18.

³ Bemerkungen 2003 des LRH, Nr. 11.

⁴ Bemerkungen 2001 des LRH, Nr. 16.

⁵ Bemerkungen 2004 des LRH, Nr. 17.

gen strikt eingehalten und die Vergabevorgänge lückenlos dokumentiert werden.¹

In den Bemerkungen 1999 hat sich der LRH frühzeitig für die Einrichtung einer zentralen Beschaffungsstelle für IT-Bedarf ausgesprochen. Zwischen dem Land und der Datenzentrale Schleswig-Holstein² wurde am 20.12.2000 ein Beschaffungsvertrag abgeschlossen, mit dem diese als Zentrale Beschaffungsstelle der Landesverwaltung für IT-Bedarf eingerichtet wurde. Mit Runderlass vom 07.02.2001³ wurden die IT-Bedarfsstellen darüber informiert. Der IT-Bedarf ist ab diesem Zeitpunkt ausschließlich über die Zentrale Beschaffungsstelle zu decken, die Vorschriften der Landesbeschaffungsordnung⁴ sind sinngemäß anzuwenden.

Der LRH hat auch nach der Einführung der Zentralen IT-Beschaffungsstelle bei seinen Prüfungen wiederum Fehler bei der Abwicklung von IT-Beschaffungen festgestellt. Aufgrund der erheblichen Zahl der Wiederholungsfälle bleibt es eine Daueraufgabe, durch geeignete Maßnahmen auf eine ordnungsgemäße Durchführung von IT-Beschaffungen hinzuwirken.

3.3.4 **Zentrale Beschaffung durch die GMSH**

(Bemerkungen 2003, Nr. 19)

Die Landesbehörden müssen die GMSH als ihren zentralen Beschaffer anerkennen und umfassend beauftragen. Nur dann können die im Wesentlichen bei den übrigen Landesbeschaffungsstellen bestehenden Einsparmöglichkeiten genutzt werden, sodass die Wirtschaftlichkeit des neuen Beschaffungssystems auch für die einzelnen Dienststellen erkennbar und spürbar wird.

Mit der Bündelung der Beschaffung für die Landesbehörden bei der Zentralen Beschaffungsstelle der GMSH ist die Landesregierung einer Forderung des LRH nachgekommen. Ihr Start wurde durch eine unzureichende Vorbereitung sowie mangelnde Unterstützung durch die übrigen Beschaffungsstellen erheblich behindert, sodass das neu gestaltete System schon

¹ Z. B. Bericht und Beschlussempfehlung des Finanzausschusses
 • zu den Bemerkungen 2003 des LRH, Landtagsdrucksache 15/2985 vom 06.11.2003, S. 8 und S. 10,
 • zu den Bemerkungen 2004 des LRH, Landtagsdrucksache 15/3629 vom 16.09.2004, S. 9.

² Datenzentrale Schleswig-Holstein, mit Wirkung vom 01.01.2004 Dataport, Anstalt des öffentlichen Rechts, Bekanntmachung des Finanzministeriums vom 14.01.2004, GVOBl. Schl.-H. S. 45.

³ Zentrale Beschaffung von IT-Bedarf vom 07.02.2001, Amtsbl. Schl.-H. S. 42.

⁴ Landesbeschaffungsordnung Schleswig-Holstein vom 19.06.2000, Amtsbl. Schl.-H. S. 422.

allein deshalb nicht wirtschaftlich sein konnte, weil bei diesen der notwendige Personalabbau nicht stattgefunden hat.

Der Finanzausschuss hat die Landesregierung aufgefordert,¹ nunmehr möglichst schnell für eine umfassende Nutzung der Zentralen Beschaffungsstelle durch alle Landesdienststellen zu sorgen. Nach den Berichten der GMSH und des Finanzministeriums über die bisher erreichten Erfolge, die aktuellen Planungen² und die eingesparten Stellen für den Haushalt 2004/05³ sowie dem Geschäftsbericht 2003 der GMSH⁴ hat die GMSH ihr Konzept zur Optimierung der Beschaffungsabläufe zielgerichtet fortgeschrieben und weiterverfolgt. Der Geschäftsbereich Beschaffung hat die Artikellisten weiter gestrafft, den Online-Shop optimiert sowie ein Business-to-Business-Procurement-System eingeführt und als Prototypen in Zusammenarbeit mit dem Finanzministerium und dem Umweltministerium eingerichtet.

Das prognostizierte Einsparvolumen von ca. 60 % der Beschaffungsprozesskosten allein bei der GMSH soll mehr als erreicht worden sein. Ein mindestens gleich hohes Einsparpotenzial wird bei den übrigen Beschaffungsstellen erwartet. Die Akquirierung neuer Kunden bei sonstigen Trägern öffentlicher Verwaltung und ihre Anbindung an den Online-Shop wurde verstärkt, das Geschäftsfeld Ausschreibungen hat sich sehr positiv entwickelt.

Nach wie vor problematisch bleibt, dass die vom Land prognostizierten Beschaffungsvolumina im Bereich Standardbedarf nicht erreichbar sind. Deshalb strebt die GMSH an, verstärkt Sonderbedarfe der Landesdienststellen zu beschaffen. Mit dem Finanzministerium wurde ein entsprechender Vertrag geschlossen.

Aus Sicht des LRH muss die GMSH als zentraler Beschaffer intensiver unterstützt werden. Das Konzept zur Optimierung der Beschaffungsabläufe weist in die richtige Richtung und wird vom Geschäftsbereich Beschaffung mit Engagement umgesetzt. Da ein bedeutender Teil des Optimierungspotenzials aber bei den übrigen Landesbeschaffungsstellen liegt, wird es darauf ankommen, dass diese die GMSH als zentralen Beschaffer in Anspruch nehmen. Dies gilt für die Beschaffung von Standard- wie Sonderbedarfen gleichermaßen. Die Erkenntnis, dass das Land mit der GMSH einen kompetenten und unter entsprechenden Rahmenbedingungen auch wirtschaftlichen Beschaffer hat, muss weiter gefördert werden. Erst wenn die Landesbehörden flächendeckend die neuen Beschaffungsinstrumente

¹ Bericht und Beschlussempfehlung des Finanzausschusses, Landtagsdrucksache 15/2985 vom 06.11.2003, S. 10.

² Umdruck 15/4075 vom 15.12.2003.

³ Umdruck 15/4014 vom 26.11.2003.

⁴ Umdruck 15/4725 vom 13.08.2004.

akzeptieren und nutzen, wird die Wirtschaftlichkeit des gesamten Beschaffungsprozesses zu erreichen und dann auch für die einzelnen Dienststellen erkennbar und spürbar sein.

3.3.5 **Bewirtschaftung öffentlicher Liegenschaften durch die GMSH**

(Bemerkungen 2004, Nr. 20)

Das Land will auch für die nicht von der GMSH bewirtschafteten 62 % seiner Liegenschaften eine funktions- und fortschreibungsfähige Liegenschaftsdatei einrichten. Dies sollte Grundlage für eine ebenfalls systematische Gebäudebewirtschaftung sein.

Die 3 Vertragspartner Land, GMSH und Liegenschaftsverwaltung Schleswig-Holstein haben im Geschäftsbesorgungsvertrag vom März 2000 ehrgeizige Ziele zur Reduzierung der Bewirtschaftungskosten bis 2005 bzw. bis 2010 festgelegt. Auf dieser Grundlage erbrachte die darauf ausgerichtete Bewirtschaftung von rd. 38 % der vom Land genutzten Liegenschaften bis Ende 2002 Einsparungen von rd. 9,9 Mio. €/Jahr. Der Zielerreichungsgrad ist allerdings in den 3 Einsparsektoren

- Mietkostenminderung durch Flächenreduzierung ,
- Bewirtschaftungskosten (ohne Ver- und Entsorgung),
- Ver- und Entsorgungskosten

äußerst unterschiedlich. Daher müssen die Ziele angepasst und fortgeschrieben werden.

Darüber hinaus sollte das Land auch für seine übrigen, nicht von der GMSH bewirtschafteten Liegenschaften (rd. 62 %) vergleichbare ökonomische und ökologische Ziele setzen und sie mit einer gezielten Gebäudebewirtschaftung umsetzen - soweit noch nicht geschehen.

Die dazu u. a. notwendige bedarfsgerecht optimierte und grundlegende Erfassung aller Landesliegenschaften in einer funktions- und fortschreibungsfähigen Liegenschaftsdatei will das Finanzministerium zur Jahresmitte 2005 eingeführt haben.

3.4 **Ministerium für Wirtschaft, Arbeit und Verkehr**

3.4.1 **Anlagen zur energetischen Biomassenutzung**

(Bemerkungen 2001, Nr. 21)

Bislang ist noch keine sich selbst tragende Entwicklung des Marktes von Anlagen zur energetischen Biomassenutzung zu erkennen.

Der LRH erwartet, dass in Zukunft allenfalls eine Förderung von Pilot- und Demonstrationsvorhaben in Betracht kommt.

Im Jahr 2000 lagen die aus der Förderung von Anlagen zur energetischen Biomassenutzung (1996 bis 2000) erhofften Erkenntnisse immer noch nicht vor, denn es fehlten die dazu notwendigen Planungen, Datenerhebungen und Auswertungen. Es war offen, ob die Zuschüsse der damaligen Energiestiftung Schleswig-Holstein, des Landes und der EU (insgesamt rd. 6,2 Mio. €) die Markteinführung solcher Anlagen bewirken konnten.

Zur weiteren Förderung ab 2001 im Rahmen der Landes-Initiative „Biomasse und Energie“ wurde ein Merkblatt mit technischen und ökonomischen Anforderungen für die Antragsteller entwickelt, das zugleich Maßstab für anstehende Förderentscheidungen ist. Seither werden die Anlagenbetreiber auch aufgefordert, für das Jahr der Inbetriebnahme sowie die 3 folgenden Kalenderjahre mit einem Messprogramm anlagenbezogene Daten zu erheben. Die Bundesforschungsanstalt für Landwirtschaft, Braunschweig (FAL) hat vom Land den Auftrag, diese Daten betriebsbegleitend zu evaluieren. Ein Abschlussbericht wird zur Jahresmitte 2006 erwartet.

In einem auf die Jahre 1996 bis 2000 bezogenen Gutachten vom Juli 2003 hat die Landwirtschaftskammer Schleswig-Holstein festgestellt, dass keine Anlage ohne Förderung wirtschaftlich zu betreiben war. Die Zuschüsse verringerten zwar die Kapitalkosten deutlich. Dennoch war es bis dahin vielfach schwierig, die Vorhaben ohne Deckungslücke zu betreiben. Ursachen lagen nicht nur bei den relativ hohen Investitionskosten, sondern z. T. auch bei einer zu geringen Auslastung, was auf nicht zutreffende Planungen schließen lässt.

Hinweise auf eine sich bereits selbst tragende Entwicklung des Marktes von Anlagen zur energetischen Biomassenutzung sind dem Gutachten nicht zu entnehmen.

Zwischenzeitlich haben sich die Rahmenbedingungen insbesondere durch das Erneuerbare-Energien-Gesetz¹ verändert.

Die Landesregierung muss überprüfen, inwieweit eine weitere Förderung dieser Technik überhaupt noch sinnvoll ist. Dabei sind einerseits die Ergebnisse der Evaluation durch die FAL, andererseits die Auswirkungen des EEG zu beachten. Der LRH erwartet, dass in Zukunft allenfalls eine Förderung von Pilot- und Demonstrationsvorhaben in Betracht kommt.

3.4.2 **Werbemaßnahmen und Förderung der Außenwirtschaft**

(Bemerkungen 2003, Nr. 21)

Nach der Neuordnung der Wirtschaftsförderung bedarf es weiterer eingehender organisatorischer Untersuchungen mit dem Ziel einer Ausgabenminimierung. Die Ansiedlungswerbung und die Außenwirtschaftsförderung müssen ständig auf ihren Erfolg hin kontrolliert werden.

Für Ansiedlungswerbung und Außenwirtschaftsförderung haben das Land und die Industrie- und Handelskammern des Landes bis Mitte des Jahres 2004 gemeinsam die Wirtschaftsförderung Schleswig-Holstein GmbH (WSH) unterhalten. Als deren Gesellschafter gewährten sie ihr jährlich Zuschüsse zur Deckung der personellen und sächlichen Kosten. Ihre Finanzierungsbeiträge entsprachen mit Anteilen von 5 % (Kammern) bzw. 95 % (Land) nicht ihrer jeweiligen Einflussnahme und Interessenlage. Der LRH hatte dem Wirtschaftsministerium empfohlen, hierüber neu zu verhandeln mit dem Ziel, den Anteil der Industrie- und Handelskammern deutlich zu erhöhen.

Zur Senkung der institutionellen Ausgaben der WSH hatte der LRH zugleich angeregt, durch organisatorische Veränderungen den Personalaufwand zu reduzieren. Die Personalausgabenquote der WSH hatte im Jahr 2001 mit einem Anteil von rd. 50 % der Gesamtausgaben ein kaum noch vertretbares Maß erreicht.

Auf dem Gebiet der Wirtschaftsförderung war bisher - neben der WSH - eine Vielzahl weiterer Institutionen mit unterschiedlichen, jedoch ineinander greifenden Schwerpunktbereichen tätig. Um insbesondere schleswig-holsteinischen Unternehmen den Zugang zu den einzelnen Wirtschaftsförderungskonzepten zu erleichtern, hat der LRH verbesserte organisatorische Lösungen angeregt.

¹ Gesetz für den Vorrang Erneuerbarer Energien (Erneuerbare-Energien-Gesetz - EEG) vom 21.07.2004, BGBl. I S. 1918.

Das Wirtschaftsministerium hat die Vorschläge des LRH zur Optimierung der Strukturen aufgeschlossen aufgenommen. Seit Mitte des Jahres 2004 wurden erste Umsetzungsschritte getan. Wichtige Institutionen der Wirtschaftsförderung wurden im „Haus der Wirtschaft“ räumlich zusammengeführt. Die WSH wurde mit der Technologie-Transfer-Zentrale Schleswig-Holstein GmbH zur neuen Wirtschaftsförderung und Technologietransfer Schleswig-Holstein GmbH (WTSH) zusammengeschlossen. Durch Verhandlungen mit den Kammern wurde eine - vom LRH allerdings als noch nicht ausreichend angesehene - Erhöhung ihrer Finanzierungsanteile an der institutionellen Förderung der neuen WTSH erreicht.

Der LRH erwartet weitere Anstrengungen des Wirtschaftsministeriums, bei der Gesellschaft durch organisatorische Maßnahmen und den Einsatz eines integrierten Softwaresystems die Personalausgaben zu verringern und damit den institutionellen Zuschussbedarf der Gesellschaft zu senken. Das Wirtschaftsministerium ist zugleich gefordert, für die Bereiche der Ansiedlungswerbung und der Außenwirtschaftsförderung alsbald die Voraussetzungen für eine ständige Erfolgskontrolle mittels konsequenter Evaluierungen mit eindeutig definierten Zielen zu schaffen.

3.4.3 **Förderung von Technologie- und Gewerbezentren**

(Bemerkungen 2003, Nr. 22)

Für die bestehenden Zentren müssen noch am Förderzweck orientierte Erfolgskontrollen eingerichtet werden. Für zz. nicht wirtschaftliche oder nicht zweckentsprechend belegte Zentren sind neue Nutzungskonzepte zu entwickeln.

Vorwiegend ausgerichtet auf die Ansiedlung von Existenzgründern und jungen technologieorientierten Unternehmen fördern das Land und die EU die Errichtung und Erweiterung von Technologie- und Gewerbezentren. Seit 1986 wurden so für die Schaffung von mehr als 55.000 m² verbilligt zu mietender Flächen rd. 95 Mio. € an Fördermitteln bereitgestellt.

Die Bemessung der Förderungen war insgesamt unausgewogen. Offensichtlich wurde nicht durchgängig zur Voraussetzung gemacht, dass die architektonische Gestaltung eines Zentrums der angestrebten Nutzung in wirtschaftlicher Weise zu entsprechen hat. Vielmehr wurden auch unwirtschaftliche Planungen mit überhöhten Verkehrsflächenanteilen oder aufwändige Gestaltungen ohne Abschläge gefördert.

Die tatsächliche Belegung der Zentren hat zudem erkennen lassen, dass vor allem in den ländlichen Regionen kein ausreichendes Potenzial an geeigneten Mietern vorhanden ist. Jedenfalls sind hier die Zentren durchweg nicht in der Lage, ihrer Konzeption und dem Förderzweck entsprechend

technologieorientierte Gründer oder junge Unternehmen anzuziehen. Dies führt zu Problemen bei der Vermietung, bis hin zu erheblichen Leerständen.

Der LRH hat empfohlen, für einige dieser Zentren neue Nutzungskonzepte zu entwickeln und im Übrigen auf die Errichtung weiterer Zentren zu verzichten.

Das Wirtschaftsministerium hat in den letzten beiden Jahren nur noch die im Rahmen des Regionalprogramms 2000 mit Vertrauensschutz eingestufteten Vorhaben verwirklicht. Darüber hinaus will es zur Vermeidung eines ineffizienten Einsatzes von Fördermitteln nur noch in besonderen Einzelfällen über eventuelle kleinere Erweiterungen oder Anpassungen vorhandener Zentren entscheiden.

Der LRH erwartet, dass das Wirtschaftsministerium, seiner Ankündigung entsprechend, für die bestehenden Zentren am Förderzweck orientierte Erfolgskontrollen und für zz. nicht wirtschaftliche und/oder nicht zweckentsprechend belegte Zentren alsbald neue Nutzungskonzepte entwickeln wird.

3.4.4 **Ausbau des Flugplatzes Kiel-Holtenau**

(Bemerkungen 2004, Nr. 21)

Die Ausbauentcheidung muss auf der Basis aktueller Bedarfsprognosen, Kostenentwürfe und Wirtschaftlichkeitsberechnungen überprüft werden.

Zudem bleibt das Land aufgefordert, seine Beteiligung an der Kieler Flughafen Gesellschaft mbH baldmöglichst aufzugeben, da das nach § 65 LHO erforderliche Landesinteresse nicht vorliegt.

Die von der Landesregierung und der Landeshauptstadt Kiel gemeinsam getroffene Ausbauentcheidung wird sich in den nächsten Jahren finanziell nicht unerheblich auf deren öffentliche Haushalte, somit auch auf den Landeshaushalt, auswirken.

Der LRH hat im Jahr 2003 die Entscheidungsgrundlagen für das geplante Vorhaben geprüft. Er kam dabei zu dem Ergebnis, dass ein belastbarer Nachweis des verkehrlichen Bedarfs für den Ausbau des Verkehrslandeplatzes Kiel-Holtenau nicht erbracht war. Die von der Landesregierung herangezogenen Strukturdaten des Einzugsbereichs des Flugplatzes, die bestehenden allgemeinen Prognosen, die Prognosen für andere Regional-

flughäfen, die Untersuchungen der Kieler Flughafengesellschaft mbH (KFG), die Potenzialanalyse für den Flugplatz Kiel sowie die Analysen seiner Lage zu konkurrierenden Flughäfen und der Erschließung des Raums durch konkurrierende Verkehrsträger (Bahn, Straße) waren hierzu nicht ausreichend.

Betriebswirtschaftlich hält der LRH den geplanten Ausbau für nicht begründet. Die für die KFG errechneten zukünftigen Jahresergebnisse ließen ganz erhebliche Risiken erkennen, die sich bis zum Jahre 2021 auf Verluste der KFG von mehr als 30 Mio. € kumulieren könnten. Ausgleichspflichtig wären hierfür das Land Schleswig-Holstein und die Landeshauptstadt Kiel als Gesellschafter der KFG. Zwischenzeitlich vorgelegte neue Berechnungen führen zwar zu anderen Zahlen, enthalten jedoch weiterhin gleichartige Risiken.

Der LRH ist der Auffassung, dass eine Ausbauentscheidung auf zutreffenden und belastbaren Annahmen beruhen muss. Dies gilt auch dann, wenn die Landesregierung und die Landeshauptstadt Kiel ihre gemeinsame Entscheidung, den Flugplatz auszubauen, ausschließlich regional- und wirtschaftspolitisch begründen. Fundiert und überzeugend war allerdings noch nicht nachgewiesen, dass der gesamtwirtschaftliche Nutzen dieser Investition den erforderlichen Aufwand übersteigen wird.

Nicht zuletzt vor dem Hintergrund der derzeitigen Entwicklungen in der nationalen Verkehrsfluffahrt und der aktuellen verkehrlichen Nutzung des Flugplatzes Kiel-Holtenau hat der LRH daher das Wirtschaftsministerium aufgefordert, die für das Land getroffene Ausbauentscheidung zu überprüfen und hierzu die Entscheidungsgrundlagen zu aktualisieren und anzupassen.

Die KFG hat Ende 2003 ein Münchner Unternehmen mit der Projektleitung zur Vorbereitung und Durchführung beauftragt. Die inzwischen vorgelegten zusätzlichen Untersuchungen sind noch nicht zufrieden stellend. Beispielsweise ist die im Oktober 2004 veröffentlichte Planungsrechnung nicht geeignet, die finanziellen Risiken für die Gesellschafter der KFG transparent zu machen. Eine Sensitivitätsuntersuchung unter Einschluss einer Worst-Case-Berechnung liegt noch nicht vor.

Der LRH erwartet, dass bei den noch ausstehenden Untersuchungen auf alle von ihm aufgezeigten und teilweise noch nicht berücksichtigten Kritikpunkte eingegangen wird.

Er bekräftigt im Übrigen, dass es zur Förderung regionaler Flugplätze eines gesellschaftsrechtlichen Engagements des Landes nicht bedarf.

Dies gilt auch für den Regionalflugplatz Kiel-Holtenau. Das nach § 65 LHO erforderliche Landesinteresse liegt nicht vor. Somit bleibt das Land aufgefordert, seine Beteiligung an der KFG baldmöglichst aufzugeben.

3.4.5 Seemännische Aus- und Fortbildung

(Bemerkungen 2002, Nr. 23)

Den Bemühungen, die seemännische Ausbildung in Lübeck zu konzentrieren, war kein Erfolg beschieden.

Für die Schleswig-Holsteinische Seemannsschule können sich positive wirtschaftliche Effekte aus dem eingeleiteten Projekt zur Zusammenarbeit mit den überbetrieblichen Aus- und Fortbildungseinrichtungen des Handwerks auf dem Priwall ergeben. Hierzu bedarf es einer intensiven Projektbegleitung und Projektsteuerung durch das Wirtschaftsministerium.

Die Schleswig-Holsteinische Seemannsschule (SHS) auf dem Priwall in Lübeck-Travemünde ist eine staatliche Berufsschule für den Ausbildungsberuf des Schiffsmechanikers. Angegliedert ist ihr ein Internatsbetrieb. Bundesweit rückläufige Schülerzahlen und die Konkurrenz mit seemännischen Berufsausbildungsstätten anderer Bundesländer führten in den vergangenen Jahren zu einer zunehmend schlechteren Auslastung.

Ohne gesetzliche Verpflichtung sorgt die SHS zugleich für die weiterführende überbetriebliche Ausbildung von Schiffsmechanikern und die Fortbildung anderen seemännischen Personals. Allein durch Wahrnehmung dieser freiwilligen Zusatzaufgaben konnte die SHS in den letzten Jahren noch eine hinreichende Nutzung ihrer für berufsschulische Aufgaben vorhandenen Schul- und Internatskapazitäten sicherstellen.

Der LRH hatte empfohlen, den negativen Entwicklungen durch eine Standortkonzentration und eine verstärkte überregionale Zusammenarbeit zu begegnen, in die auch Kooperationen mit benachbarten Berufsausbildungseinrichtungen der Organisationen des Handwerks einbezogen werden sollten. Darüber hinaus hat er angeregt, bei der SHS eingeführte Steuerungsinstrumente zu nutzen, um für die freiwillig übernommenen Aus- und Fortbildungsaufgaben kostendeckende Gebühren und Entgelte zu erheben. Eine verdeckte Subventionierung dieser Bereiche ist nicht vertretbar.

Das Wirtschaftsministerium hat Schritte eingeleitet, um langfristig für die von der SHS erbrachten nicht berufsschultypischen Leistungen (überbe-

triebliche Aus- und Fortbildung) eine Kostendeckung zu erreichen. Aussagen zum bislang Erreichten und zum kurz- und mittelfristig angestrebten Kostendeckungsgrad hat es allerdings noch nicht getroffen.

Frühere Prognosen, die eher auf einen Rückgang der Schiffsmechaniker-Ausbildung hinwiesen, sollen nach Darstellung des Wirtschaftsministeriums heute nicht mehr zutreffen. Daher werde es möglich, alle 3 in den norddeutschen Ländern betriebenen seemännischen Berufsschulen künftig wieder voll auszulasten. Konzentrationsbemühungen zugunsten des Standorts Lübeck sei damit kaum noch Erfolg beschieden, zumal die Aufrechterhaltung der Berufsschulen von ihren jeweiligen Betreiberländern politisch gewollt sei.

Dagegen entwickle sich aber die vom LRH angeregte Zusammenarbeit der SHS mit den überbetrieblichen Aus- und Fortbildungseinrichtungen des Handwerks auf dem Priwall überaus positiv. Durch eine im Jahre 2003 geschlossene Kooperationsvereinbarung der SHS, der Berufsschule der Handwerkskammer Lübeck und deren Berufsbildungsstätte Travemünde sei das „Maritime Kompetenzzentrum für Aus-, Fort- und Weiterbildung des Seefahrerhandwerks“ geschaffen worden. Diese Zusammenarbeit könne zu positiven wirtschaftlichen Effekten für die Träger der hierin vereinigten Berufsbildungseinrichtungen führen.

Der LRH weist darauf hin, dass es sich bei dem gebildeten Kompetenzzentrum bisher nur um ein auf 3 Jahre angelegtes Projekt handelt, welches zudem noch durch erhebliche Personal- und Sachkostenförderungen von Land und Bund unterstützt wird. Eine ständige Zusammenarbeit, durch die erst eine dauerhafte Wirtschaftlichkeit erreichbar sein könnte, ist damit noch offen und wird letztlich erst von einem Erfolg des Projekts bestimmt. Das Wirtschaftsministerium ist hier - vornehmlich im Interesse seiner SHS - gefordert, eine intensive Projektbegleitung und Projektsteuerung sicherzustellen.

3.5 **Ministerium für Bildung, Wissenschaft, Forschung und Kultur**

3.5.1 **Unterrichtsversorgung, Lehrerbedarf und Schulentwicklung der öffentlichen allgemein bildenden Schulen bis zum Schuljahr 2009/10**

(Sonderberichte 2001 und 2004)

Der zum Schuljahr 2001/02 veröffentlichte Sonderbericht über „Maßnahmen zur Deckung des Personalbedarfs an öffentlichen Schulen“ sowie der auf Wunsch des Schleswig-Holsteinischen Landtages im Jahr 2004 erstellte Sonderbericht über die „Prüfung der Unterrichtsversorgung, des Lehrerbedarfs sowie der Schulentwicklung der öffentlichen allgemein bildenden Schulen bis zum Schuljahr 2009/10“ sind parlamentarisch bisher nicht behandelt worden.

Um die diskutierten und geplanten Reformen mit ihren Auswirkungen auf das Land und die kommunalen Schulträger finanziell bewerten zu können, hält der LRH eine parlamentarische Behandlung des im Jahr 2004 erstellten Sonderberichts nach wie vor für erforderlich.

Der LRH hat zum Schuljahr 2001/02 einen Sonderbericht über „Maßnahmen zur Deckung des Personalbedarfs an öffentlichen Schulen“¹ erstellt. Es wurde prognostiziert, dass bis zum Schuljahr 2009/10 etwa 40 % aller Lehrkräfte in den Ruhestand treten werden. Aufgrund des durch steigende Schülerzahlen bedingten weiteren Einstellungsbedarfs ging der LRH davon aus, dass besonders bei den Grund- und Hauptschulen und den Beruflichen Schulen der Lehrernachwuchs im Lande nicht mehr in ausreichendem Maße zur Verfügung stehen werde. Der LRH kam zu dem Ergebnis, dass der damalige Stand der Unterrichtsversorgung nur dann gehalten werden könne, wenn es dem Bildungsministerium gelänge, das Angebot an Lehrkräften zu erhöhen und den Einstellungsbedarf durch mehr Wirtschaftlichkeit des Lehrereinsatzes zu begrenzen.

Der Sonderbericht ist parlamentarisch nicht beraten worden. Darauf hat der LRH in seinen Bemerkungen² hingewiesen.

Gleichwohl hat der Schleswig-Holsteinische Landtag am 26.09.2003 den LRH um einen weiteren Sonderbericht über die „Prüfung der Unterrichtsversorgung, des Lehrerbedarfs sowie der Schulentwicklung der öffentlichen allgemein bildenden Schulen des Landes Schleswig-Holstein bis zum

¹ Sonderbericht des LRH an den Landtag und die Landesregierung gem. § 99 LHO vom 26.07.2001.

² Bemerkungen 2002 des LRH, Nr. 4.2.1, sowie Bemerkungen 2004 des LRH, Nr. 3.1.7.

Schuljahr 2009/10“ gebeten.¹ Dieser Bericht sollte auch Veränderungen in Struktur und Arbeit der Schulen modellhaft berücksichtigen, die derzeit in Schleswig-Holstein, in anderen Bundesländern und bundesweit diskutiert werden.²

Zur Unterrichtsversorgung hat der LRH in seinem Bericht³ festgestellt, dass die Stundentafelwerte im Schuljahr 2002/03 an den allgemein bildenden Schulen insgesamt nur zu 92,3 % erfüllt wurden. Insgesamt wären rd. 1.100 zusätzliche Stellen erforderlich gewesen, um den nach den Stundentafeln vorgesehenen Unterricht zu gewährleisten.

Durch die von der Landesregierung beabsichtigte flächendeckende Einführung der Verlässlichen Grundschule wird nach den Berechnungen des LRH ein zusätzlicher Bedarf von rd. 700 Stellen entstehen. Für die geplante Einführung des Fremdsprachenunterrichts in der Grundschule müssten bei einstündigem Unterricht ab der 3. Klasse über 100 zusätzliche Stellen geschaffen werden.

Der LRH ist zu dem Ergebnis gekommen, dass sich der Lehrerberauf durch weitergehende Reformvorhaben im Bildungsbereich noch erhöhen wird. So müssten bei einer flächendeckenden Einführung von Ganztagschulen mit Vor- und Nachmittagsunterricht 3.000 bis 4.000 zusätzliche Lehrerstellen geschaffen werden. Für die erforderlichen Um- und Erweiterungsbauten würden Kosten in Höhe von mehr als 500 Mio. € entstehen. Eine flächendeckende Umwandlung aller weiterführenden allgemein bildenden Schulen in der Sekundarstufe I in Integrierte Gesamtschulen würde einen Mehrbedarf von rd. 1.600 Lehrerstellen bedingen. Selbst die automatische Regelversetzung in die nächsthöhere Klassenstufe würde bei Berücksichtigung eines zusätzlichen Bedarfs an Förder- und Differenzierungsstunden per saldo zu einem Lehrermehrbedarf von rd. 610 Stellen führen.

In dem Bericht wurde verdeutlicht, dass sich das Land in der schwersten Finanzkrise seiner Geschichte befindet und aus diesem Grunde Ausgabenerhöhungen im Bildungsbereich nur schwer zu realisieren sind. Durch eine konsequente Erhöhung der Wirtschaftlichkeit des Lehrereinsatzes könnten jedoch Ressourcen zur Verbesserung der Leistungsfähigkeit des Schulsystems erwirtschaftet werden. Dazu müssten die Klassen-

¹ Bericht und Beschlussempfehlung des Bildungsausschusses, Landtagsdrucksache 15/2909 vom 18.09.2003.

² S. u. a. Rösner, Ernst, „Veränderungen der Schulstruktur in Schleswig-Holstein als Konsequenz demografischer und gesellschaftlicher Entwicklungen“, Dortmund, September 2004.

³ Sonderbericht des LRH an den Landtag und die Landesregierung gem. § 99 LHO vom 04.06.2004.

und Kursfrequenzen in allen Schularten erhöht werden. Der LRH hat darauf hingewiesen, dass dieses im Hinblick auf die Entwicklung der Schülerzahlen nur gelingen kann, wenn alle Schulstandorte auf den Prüfstand gestellt und Möglichkeiten zur Kooperation gesucht werden.

Um die diskutierten und geplanten Reformen mit ihren Auswirkungen auf das Land und die kommunalen Schulträger finanziell bewerten zu können, hält der LRH eine parlamentarische Behandlung des Berichts nach wie vor für erforderlich.

3.5.2 **Schulentwicklung, Schulorganisation und Unterrichtsversorgung der öffentlichen berufsbildenden Schulen**

(Bemerkungen 2002, Nr. 26)

Das Bildungsministerium hat ersichtliche Anstrengungen zur Einrichtung von Bezirksfachklassen bzw. Landesberufsschulen unternommen. Ein Teil der geplanten Zusammenlegungen konnte jedoch aufgrund von örtlichen Interessen nicht realisiert werden, obwohl dies zur Verbesserung der Unterrichtssituation beigetragen hätte. Der LRH empfiehlt daher, die begonnenen Maßnahmen weiter fortzuführen.

Die bisherigen Maßnahmen der Landesregierung zur Vermeidung von vorzeitigen Ausbildungsabbrüchen sind nicht ausreichend. Der LRH hält weitergehende präventive Maßnahmen für dringend erforderlich.

Der LRH hat bemängelt, dass es an den berufsbildenden Schulen eine Vielzahl von Klassen und Kursen gibt, die die Mindestschülerzahl nach den Vorgaben des Bildungsministeriums nicht erfüllen. Um die Wirtschaftlichkeit des Lehrereinsatzes zu erhöhen, hat der LRH empfohlen, ein Gesamtkonzept für die Ausbildungsorte einzelner Berufsbilder bzw. Fachrichtungen zu erstellen.

Der Finanzausschuss nahm die Feststellungen des LRH zur Kenntnis und forderte das Bildungsministerium auf, im ersten Quartal 2003 über die Entwicklung eines Gesamtkonzepts für die Ausbildungsorte einzelner Berufsbilder bzw. Fachrichtungen der berufsbildenden Schulen zu berichten.¹ Das Bildungsministerium hat daraufhin im Mai 2003 einen Bericht über ein Konzept zur vermehrten Einrichtung von Bezirksfachklassen und Landesberufsschulen vorgelegt.² Danach sollten zum Schuljahr 2004/05 nach

¹ Bericht und Beschlussempfehlung des Finanzausschusses, Landtagsdrucksache 15/2209 vom 07.11.2002, S. 12.

² Umdruck 15/3368 vom 16.05.2003.

Rücksprache mit den Schulträgern unter Einbindung der Kammern und Vertretern der Ausbildungsbetriebe weitere Bezirksfachklassen und Landesberufsschulen eingerichtet werden.

Die geplanten Zusammenlegungen wurden in etwa 2 Drittel der Fälle umgesetzt. Die weitere zunächst geplante Einrichtung neuer Bezirksfachklassen wurde im Hinblick auf sich verändernde Schülerzahlen zunächst ausgesetzt bzw. von einer erneuten Anhörung abhängig gemacht. Im Übrigen konnten die geplanten Zusammenlegungen insbesondere aufgrund von örtlichen Interessen aufseiten der betroffenen Schulträger, der Kammern und der Vertreter der Ausbildungsbetriebe nicht realisiert werden, obwohl sich die Unterrichtssituation qualitativ (Fachklassenprinzip) und aufgrund des wirtschaftlicheren Lehrereinsatzes auch quantitativ verbessert hätte. Zudem hätten Einsparungen bei der z. T. sehr aufwändigen Fachraumausstattung erzielt werden können. Der LRH empfiehlt daher, die Maßnahmen zur Bildung von Bezirksfachklassen und Landesberufsschulen weiter fortzuführen.

Der LRH hat festgestellt, dass im Jahr 1999 mehr als ein Viertel der Schülerinnen und Schüler ihren Ausbildungsvertrag vorzeitig gelöst bzw. die Schule vorzeitig verlassen hat. Er hat empfohlen, durch präventive Maßnahmen der hohen Zahl von Ausbildungsabbrüchen entgegenzuwirken.

Vor dem Hintergrund der schwierigen Ausbildungsplatzsituation und der hohen Zahl vorzeitiger Lösungen von Ausbildungsverträgen hatte das Land in Zusammenarbeit mit Kammern, Trägern und Verbänden bereits 1994 ein Modellprojekt „Regionale Ausbildungsbetreuer in Schleswig-Holstein“ entwickelt und dazu ab dem Haushaltsjahr 1995 10 Vollzeitstellen für die Ausbildungsbetreuung bereitgestellt. Das zunächst auf 3 Jahre befristete Projekt wurde mehrfach verlängert.

Dennoch ist der Anteil der vorzeitig gelösten Ausbildungsverträge an den neu abgeschlossenen Verträgen in Schleswig-Holstein seit dem Jahr 1999, in dem 26,3 % der Jugendlichen ihre Ausbildung abbrechen, weiter auf 28,4 % im Jahr 2002 gestiegen und erreichte damit im Ländervergleich den zweithöchsten Wert. Der LRH hält die bisher ergriffenen Maßnahmen daher nicht für ausreichend und empfiehlt, weitergehende präventive Maßnahmen zu ergreifen, um der hohen Zahl von Ausbildungsabbrüchen entgegenzuwirken.

Das Projekt „Weiterentwicklung der berufsbildenden Schulen zu regionalen Berufsbildungszentren“ befindet sich im Schuljahr 2004/05 im letzten Jahr der 3-jährigen Erprobungsphase. Aufgrund der komplexen Fragestellungen ist eine Verlängerung der Probezeit vorgesehen. Der LRH hält vor einer endgültigen Entscheidung über die Umwandlung der Beruflichen Schulen in Regionale Berufsbildungszentren eine unabhängige Evaluie-

rung des Projekts anhand der Zielsetzungen sowie eine Aussage zur Kosten-Nutzen-Relation für dringend erforderlich.

3.5.3 Erfüllung der Lehrverpflichtung an den Fachhochschulen

(Bemerkungen 2003, Nr. 25)

Die Überarbeitung der Lehrverpflichtungsverordnung steht weiterhin aus. Der LRH hält eine zeitnahe Novellierung für geboten.

Die Regellehrverpflichtung der Professoren an den Fachhochschulen beträgt nach der Lehrverpflichtungsverordnung des Landes¹ 18 Lehrveranstaltungsstunden. Der LRH hat 2002 die Erfüllung der Lehrverpflichtung an den Fachhochschulen geprüft und festgestellt, dass

- die zur Verfügung stehende Lehrkapazität durch die Einräumung von Lehrermäßigungen um mehr als 14 % reduziert war,
- Art und Umfang der in Anspruch genommenen Lehrermäßigungen sich je nach Fachhochschule und Fachbereich teilweise erheblich unterschieden und
- der Einsatz des wissenschaftlichen Personals z. T. unwirtschaftlich war.

Es wurde deshalb empfohlen,

- die LVVO zu überarbeiten,
- Lehrermäßigungskontingente von insgesamt höchstens 12 % der Lehrkapazität festzulegen,
- Organisationsstrukturen zu straffen, Lehrangebote ggf. einzuschränken oder regional zu konzentrieren und das Lehrpersonal flexibler als bisher auch fachbereichs- oder hochschulübergreifend einzusetzen.

Der Finanzausschuss hat die Feststellungen des LRH zustimmend zur Kenntnis genommen, die Empfehlung zur Überarbeitung der LVVO auch auf die Universitäten ausgedehnt und beschlossen, dass dem Finanzausschuss bis zum Ende des Wintersemesters 2003/04 über die Neufassung der LVVO und die Entwicklung von Kriterienkatalogen zur Vergabe von Lehrermäßigungen zu berichten sei.²

Das Wissenschaftsministerium und die Fachhochschulen haben begonnen, durch Vereinbarungen über regionale Schwerpunktbildungen, Straffungen des Studienangebots und Abbau von Personalüberhängen in schwach ausgelasteten Fachbereichen Voraussetzungen für einen wirt-

¹ Landesverordnung über die Lehrverpflichtung an Hochschulen (Lehrverpflichtungsverordnung - LVVO) vom 06.10.1995, GVOBl. Schl.-H. S. 328, zuletzt geändert am 25.10.1996, GVOBl. Schl.-H. S. 652.

² Bericht und Beschlussempfehlung des Finanzausschusses, Landtagsdrucksache 15/2985, S. 12.

schaftlicheren Einsatz des wissenschaftlichen Personals an den Fachhochschulen zu schaffen.¹ Die Ergebnisse bleiben abzuwarten.

Zur Novellierung der LVVO hat das Wissenschaftsministerium mitgeteilt,² dass die Höhe der Lehrverpflichtung für Universitätsprofessorinnen und -professoren³ vereinheitlicht werden solle, aus Wettbewerbsaspekten eine möglichst einheitliche Regelung in Norddeutschland angestrebt werde, die Überlegungen dazu noch nicht abgeschlossen seien und im Zusammenhang mit der Neuordnung der Vorlesungswochen wieder aufgegriffen werden sollten. Zum Stand der Überarbeitung im Hinblick auf die Lehrverpflichtung an Fachhochschulen und die Entwicklung von Kriterienkatalogen wurde nicht berichtet.

Auf Anfrage hat das Wissenschaftsministerium dem LRH Anfang September 2004 mitgeteilt, dass abgewartet werden solle, wie die Veränderung der universitären Lehrverpflichtung in einzelnen Ländern (Nordrhein-Westfalen, Baden-Württemberg, Berlin) von der Mehrheit der Länder aufgegriffen werde. Bei der nunmehr für 2005 vorgesehenen Überarbeitung der LVVO werde eine große Zahl der Empfehlungen des LRH übernommen werden, darunter auch der Kriterienkatalog zur Vergabe der Lehrermäßigungen an Fachhochschulen.

Der LRH hält eine zeitnahe Novellierung der LVVO weiterhin für geboten.

3.5.4 **Institut für schleswig-holsteinische Zeit- und Regionalgeschichte**

(Bemerkungen 2002, Nr. 28)

Der LRH empfiehlt die Eingliederung kleiner außeruniversitärer Forschungseinrichtungen des Landes in eine Hochschule. Die eingesetzten Personal- und Sachmittel können dadurch effizienter genutzt werden.

Das 2001 vom LRH geprüfte Institut für schleswig-holsteinische Zeit- und Regionalgeschichte (IZRG) ist eine kleine außeruniversitäre Forschungseinrichtung. Es handelt sich um eine nicht rechtsfähige Anstalt des öffentlichen Rechts in der Trägerschaft des Landes (Wissenschaftsministerium), die zugleich der Universität Flensburg angegliedert ist (sog. An-Institut gem. § 117 HSG⁴).

¹ Vgl. z. B. Zielvereinbarungen 2004 bis 2008 zwischen dem Wissenschaftsministerium und der Fachhochschule Flensburg.

² Umdruck 15/4287 vom 02.04.2004.

³ Zz. beträgt die Lehrverpflichtung an der Universität Flensburg 9 und an den anderen Universitäten 8 Lehrveranstaltungsstunden.

⁴ Gesetz über die Hochschulen und das Universitätsklinikum Schleswig-Holstein (Hochschulgesetz - HSG) vom 04.05.2000, GVOBl. Schl.-H. S. 416.

Der LRH hat festgestellt, dass die Rechts- und Organisationsform des Instituts in Verbindung mit der professorenlastigen Personalstruktur und der Angliederung an die Universität Flensburg nicht sachgerecht ist. Er hat deshalb empfohlen, aus strukturellen Gründen und mit Blick auf die Effizienz der eingesetzten Ressourcen eine Verlagerung der Forschungsaufgaben in die Christian-Albrechts-Universität zu Kiel zu prüfen.

Der Wissenschaftsrat hatte bereits 1988 darauf hingewiesen, dass „*bestehende außeruniversitäre Institute in regelmäßigen Abständen überprüft werden [sollten], ...[ob] die Aufgaben ... auf Dauer nicht besser in einer Hochschule erfüllt werden könnten.*“¹ Als besondere Vorteile der Hochschulforschung wurden die Verbindung der Forschung mit der Ausbildung des wissenschaftlichen Nachwuchses und der daraus resultierende permanente Prozess der personellen Erneuerung, die wissenschaftliche Autonomie der Hochschulen, die enge Verbindung zwischen Forschung und Lehre und die Möglichkeiten interdisziplinärer Zusammenarbeit und Schwerpunktbildungen genannt.

Das Wissenschaftsministerium sah weder eine Veranlassung, die wissenschaftliche Angliederung des IZRG an die Universität Flensburg infrage zu stellen, noch einen Grund, das IZRG aus der Aufgabenstellung heraus in eine Hochschule einzugliedern. Es schloss sich aber der Empfehlung des LRH an, das Institut durch eine unabhängige Einrichtung wie z. B. den Wissenschaftsrat evaluieren zu lassen.

Der Finanzausschuss hat die Feststellungen des LRH zur Kenntnis genommen, teilte aber insbesondere seine Bewertungen und Empfehlungen zur Rechts- und Organisationsform und zur Anbindung an die Universität Flensburg nicht.² Er schloss sich allerdings der Empfehlung des LRH an, die Mittel für das Institut künftig nicht mehr über das Hochschulkapitel 0723 (Universität Flensburg), sondern der Eigenständigkeit des Instituts entsprechend zu veranschlagen.

Diese Empfehlung ist bisher nicht umgesetzt, die Mittel sind nach wie vor im Universitätshaushalt veranschlagt (Kapitel 0723 Titelgruppe 65). Auch die Evaluierung durch eine unabhängige Einrichtung wie z. B. den Wissenschaftsrat steht bisher aus,³ eine Entscheidung darüber soll in die Zeitplanung zur Evaluation der Studiengänge der Universität Flensburg einbezogen werden.

¹ Empfehlungen des Wissenschaftsrats zu den Perspektiven der Hochschulen in den 90er-Jahren, Köln 1988, S. 71 f.

² Bericht und Beschlussempfehlung des Finanzausschusses, Landtagsdrucksache 15/2209 vom 07.11.2002, S. 13.

³ Stand: 01.03.2005.

Der LRH hat zwischenzeitlich eine weitere kleine außeruniversitäre Forschungseinrichtung geprüft¹ und sieht sich in seiner Auffassung bestärkt, dass die Eingliederung kleiner Institute in eine Hochschule zu einer effizienteren Nutzung der eingesetzten Personal- und Sachmittel beitragen würde. Die Finanzsituation des Landes zwingt auch im Forschungsbereich zur Konzentration des Mitteleinsatzes. Der Wissenschaftsrat hat in diesem Zusammenhang in seiner jüngsten Stellungnahme zur strategischen Forschungsförderung betont, dass die Qualität des Wissenschaftssystems von der Leistungsfähigkeit seiner Hochschulen abhängt und deshalb die Hochschulforschung Vorrang vor kleinen regionalen Institutsgründungen haben müsse.²

¹ Schleswig-Holsteinisches Institut für Friedenswissenschaften an der Christian-Albrechts-Universität zu Kiel, Bemerkungen 2004 des LRH, Nr. 25.

² Wissenschaftsrat, Empfehlungen und Stellungnahmen 2003, Bd. I, Köln 2004, S. 47 f.

3.6 **Ministerium für Justiz, Frauen, Jugend und Familie**

3.6.1 **Querschnittsprüfung Wirtschaftskriminalität**

(Bemerkungen 1997, Nr. 25)

(Bemerkungen 2001, Nr. 33)

Der LRH erneuert seinen Vorschlag, die für die Bekämpfung der Wirtschaftskriminalität zuständigen Dienststellen der Polizei künftig entsprechend der Aufbauorganisation bei der Staatsanwaltschaft zusammenzufassen.

Die Bekämpfung der Wirtschaftskriminalität durch Staatsanwaltschaft, Polizei und Finanzverwaltung war erstmals im Jahr 1996 Gegenstand einer Querschnittsprüfung des LRH. Die meisten der in den Bemerkungen 1997 veröffentlichten wesentlichen Prüfungsfeststellungen des LRH trafen auf ungeteilte Zustimmung seitens des Parlaments und der Regierung. Dagegen stieß der Vorschlag des LRH, die Dienststellen der Polizei in Kiel, Lübeck, Flensburg und Itzehoe künftig entsprechend der Aufbauorganisation bei der Staatsanwaltschaft in 2 Dienststellen in Kiel und Lübeck zusammenzufassen, auf entschiedenen Widerstand des Innenministeriums. Eine gemeinsam von Innenministerium und Justizministerium eingesetzte Arbeitsgruppe empfahl lediglich ablauforganisatorische Maßnahmen. Mit den aufbauorganisatorischen Vorschlägen des LRH hatte sie sich auf Weisung des Innenministeriums - ungeachtet eines ausdrücklichen Beschlusses des Finanzausschusses - nicht befasst.

In seiner Nachschau im Jahr 2000 ist der LRH insbesondere der Frage nachgegangen, ob trotz der eingeleiteten Veränderungen der Ablauforganisation noch eine Verbesserung der Aufbauorganisation erforderlich sei. Dabei stellte sich heraus, dass die entfernungsbedingten Standortnachteile letztendlich nur unzureichend ausgeglichen und dadurch Möglichkeiten der Effektivitäts- und Qualitätssteigerungen bei der Bekämpfung der Wirtschaftskriminalität weiterhin nicht genutzt wurden. Die vom LRH im Jahr 1996 als notwendig erkannte Verbesserung der Aufbauorganisation bei der Polizei ist nicht entbehrlich geworden. Daher erneuerte der LRH seinen Vorschlag, die für die Bekämpfung von Wirtschaftskriminalität zuständigen Dienststellen der Polizei entsprechend der Aufbauorganisation bei der Staatsanwaltschaft in Kiel und Lübeck zusammenzufassen. Der Landtag forderte die Landesregierung auf, Vorschläge mit der Zielrichtung einer Effizienzsteigerung durch eine auch in räumlicher Hinsicht intensivere Zusammenarbeit der beteiligten Dienststellen zu erarbeiten.

Der Finanzausschuss hat in seiner Sitzung am 18.04.2002 die Umsetzung des einstimmig verabschiedeten Landtagsbeschlusses durch die Landesregierung angemahnt.

Im Januar 2003 hat das Innenministerium ein Konzept zur Optimierung der Verfahrensabläufe im Rahmen der bestehenden Aufbauorganisation vorgestellt. Das Innenministerium hat sich verpflichtet, sein Konzept nach einer Laufzeit von 2 bis 3 Jahren zu überprüfen und dem Finanzausschuss erneut zu berichten. Der LRH ist nach wie vor der Auffassung, dass die Zusammenfassung der Dienststellen der Polizei entsprechend der Aufbauorganisation der Staatsanwaltschaften notwendig ist.

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

3.7.1 **Arbeitszeit der Ärzte im Universitätsklinikum Schleswig-Holstein**

(Bemerkungen 2003, Nr. 31)

Aufgrund der Entscheidung des Europäischen Gerichtshofs in 2003 müssen für die Kliniken neue Arbeitszeitmodelle und Arbeitsabläufe entwickelt werden.

Das Landesamt für Gesundheit und Arbeitssicherheit hat regelmäßig in den Krankenhäusern, speziell im UK-SH, die Einhaltung der gesetzlichen und tarifrechtlichen Arbeitszeitregelungen zu prüfen.

Der LRH hat 2001 beim Universitätsklinikum Schleswig-Holstein (UK-SH), Campus Kiel und Campus Lübeck, erhebliche Verstöße gegen gesetzliche und tarifliche Arbeitszeitvorschriften festgestellt.¹ Das UK-SH sagte zu, die vom LRH festgestellten Mängel abzustellen.

Der Finanzausschuss hat die Absicht des Sozialministeriums begrüßt, die Anregungen des LRH bei künftigen Überprüfungen und Beratungen zu berücksichtigen. Der Finanzausschuss hat das Sozialministerium gebeten, ihn über die Ergebnisse der Prüfung durch das Landesamt für Arbeits- und Gesundheitsschutz im UK-SH zu unterrichten.²

Im April 2004³ berichtete das Landesamt für Gesundheit und Arbeitssicherheit über eine erneute inhaltliche Prüfung der Arbeitszeiten bei Ärzten im UK-SH. Danach hält das UK-SH weder die Regelungen des Arbeitszeitgesetzes noch die Sonderregelungen des Bundesangestelltentarifvertrags ein. Das Landesamt kündigte an, die Auswirkungen der eingeleiteten Maßnahmen zu einem späteren Zeitpunkt auf ihre Wirksamkeit hin zu überprüfen.

Aufgrund der Entscheidung des Europäischen Gerichtshofs (EuGH) vom 09.09.2003⁴, dass Bereitschaftsdienst in vollem Umfang Arbeitszeit ist, müssen für die Kliniken gänzlich neue Arbeitszeitmodelle und Arbeitsabläufe entwickelt werden. Hierbei muss sowohl unter finanziellen als auch arbeitszeitrechtlichen Aspekten die Bildung fachübergreifender medizini-

¹ Bemerkungen 2003 des LRH, Nr. 31.

² Bericht und Beschlussempfehlung des Finanzausschusses, Landtagsdrucksache 15/2985 vom 06.11.2003, S. 15.

³ Umdruck 15/4383 vom 03.04.2004.

⁴ Urteil des EuGH vom 09.09.2003 - C - 151/02 -.

scher Zentren innerhalb der Krankenhäuser vorangetrieben werden, um den finanziellen Mehraufwand auf ein vertretbares Maß zu begrenzen.

Der LRH hat festgestellt, dass

- die teilweise sehr hohen zusätzlichen Vergütungen aus den Bereitschaftsdiensten ein Grund dafür sind, dass das Urteil des EuGH von Teilen der Ärzteschaft nicht begrüßt wird, da seine Umsetzung zu deutlichen Einkommenseinbrüchen führen wird und
- die in der Öffentlichkeit genannten Mehrkosten zweifelhaft sind, da bereits heute Bereitschaftszeiten zu 80 % als Überstunden und somit quasi wie Arbeitszeiten vergütet werden.

Die Europäische Kommission hatte bereits Anfang 2004 angekündigt, den Weg für eine Änderung der EU-Arbeitszeitrichtlinie frei zu machen.¹ Nach einem Vorschlag der Europäischen Kommission² soll künftig zwischen aktiver und inaktiver Zeit während des Bereitschaftsdienstes der Krankenhausärzte unterschieden werden. Dieser Vorschlag entspräche der herkömmlichen Rechtslage in Deutschland, wo nur tatsächliche ärztliche Leistungen während des Bereitschaftsdienstes als Arbeitszeit gewertet wurden.

Sollte die geplante Änderung der EU-Arbeitszeitrichtlinie umgesetzt werden, werden die vom LRH empfohlenen regelmäßigen Prüfungen in den Krankenhäusern durch das Landesamt für Gesundheit und Arbeitssicherheit im Interesse eines effektiven Mitarbeiter- und Patientenschutzes umso notwendiger sein.

¹ Presseerklärung der Europäischen Kommission, Memo 04/01 vom 05.01.2004 und Frankfurter Allgemeine Zeitung vom 06.01.2004.

² Vorschlag für eine Richtlinie des Europäischen Parlaments und des Rates zur Änderung der Richtlinie 2003/88/EG über bestimmte Aspekte der Arbeitszeitgestaltung“

3.8 **Ministerium für Umwelt, Naturschutz und Landwirtschaft**

3.8.1 **Erhebung und Verwendung der Jagdabgabe**

(Bemerkungen 2000, Nr. 28)

Die Jagdabgabe sollte abgeschafft werden. Zur wirksamen Erfüllung der bislang hieraus finanzierten Aufgaben bedarf es dieser Abgabe nicht.

Der LRH hatte empfohlen, die Jagdabgabe abzuschaffen, da es zur wirksamen Erfüllung der aus der Jagdabgabe finanzierten Aufgaben dieser Abgabe nicht bedarf. Der Verwaltungsaufwand beim Land und bei den Kreisen und kreisfreien Städten könnte vermieden und damit ein Beitrag zur Verschlankung der Verwaltung geleistet werden. Allein beim Land könnte rd. eine halbe Stelle des gehobenen Dienstes (rd. 30 T€) eingespart werden.

Der LRH hatte in diesem Zusammenhang auch bemängelt, dass die erforderliche periodische Prüfung durch den Gesetzgeber bisher nicht erfolgt war, ob veränderte Umstände, der Wegfall des Finanzierungszwecks oder die erfolgte oder nahe Zielerreichung eine Aufhebung der Abgabe nahe legen.

Eine Überprüfung der Jagdabgabe durch das Umweltministerium war für das Jahr 2003 vorgesehen. Das Umweltministerium hat dem Finanzausschuss des Schleswig-Holsteinischen Landtages erst im September 2004 das letzte Überprüfungsergebnis mitgeteilt.¹ Es betont, die kritische Würdigung der Jagdabgabe habe zu dem Ergebnis geführt, dass das Instrument der Jagdabgabe für die Umsetzung der Ziele des Jagdgesetzes weiterhin erforderlich sei.

Die eher globalen Ausführungen des Umweltministeriums sind nicht geeignet, die Beibehaltung dieser Sonderabgabe zu begründen.² Der LRH empfiehlt daher weiterhin, die Jagdabgabe abzuschaffen.

¹ Umdruck 15/4973 vom 24.09.2004.

² Umdruck 15/5151 vom 29.10.2004.

3.8.2 Vergabe und Verwendung der Zweckerträge aus der Lotterie Bingo-Lotto

(Bemerkungen 2001, Nr. 36)

Mit einer Verlagerung der Finanzierung der Förderung verschiedener Umweltschutzmaßnahmen auf die Lotterie BingoLotto könnten jährlich 165 T€ bei den allgemeinen Deckungsmitteln eingespart werden.

Gegenüber 1999 erhöhten sich seit 2000 die Einsätze der Lotterie Bingo-Lotto erheblich. Dem Vergaberat konnten für Maßnahmen folgende Beträge zur Verfügung gestellt werden:

Jahr	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005 (Soll)
Betrag in T€	774,5	1.117,4	1.513,1	2.342,6	1.926,3	2.481,1	2.610,0

Der LRH hatte angeregt zu prüfen, inwieweit Teilbereiche anderer Förderprogramme zukünftig nur noch aus den Zweckerträgen der Lotterie Bingo-Lotto zu fördern sind. Genannt hatte er die Förderungen von Projekten im Bereich des Natur- und Umweltschutzes, für verschiedene Maßnahmen des Artenschutzes sowie von Waldlehreinrichtungen und Schulwaldanlagen. Das Umweltministerium hat durch Einstellung der Projektförderung schon teilweise den Anregungen des LRH entsprochen. Dadurch, dass die vorgeschlagenen Förderbereiche in die Finanzierung durch die Lotterie BingoLotto einbezogen werden, könnten insgesamt rd. 165 T€ jährlich bei den allgemeinen Deckungsmitteln eingespart werden.

3.8.3 Ökologische Technik und ökologische Wirtschaft

(Bemerkungen 2001, Nr. 37)

Der LRH empfiehlt, auf eine Anpassung der Richtlinien für die Förderung der ökologischen Technik und der ökologischen Wirtschaft sowie für die Förderung von Umweltmanagementsystemen zu verzichten und die Förderung einzustellen. Es liegen keine neuen Erkenntnisse vor, die eine Beibehaltung der Förderung rechtfertigen.

Der LRH hatte festgestellt, dass im Bereich ökologische Technik und ökologische Wirtschaft eingesetzte Mittel, die ursprünglich für investive Maßnahmen vorgesehen waren, in erheblichem Umfang für nicht investive Maßnahmen bewilligt und ausgezahlt wurden.

Die Erkenntnisse aus der Prüfung der in den Jahren 1996 bis 2000 geförderten Vorhaben deckten sich zum großen Teil mit den Ergebnissen einer bereits 1993 durchgeführten Prüfung. Deshalb hielt der LRH seine bereits 1994 geäußerten Zweifel aufrecht, dass auf Dauer eine ausreichende Zahl von Maßnahmen gefunden werden kann, die den in den Richtlinien festgelegten Kriterien entsprechen. Es hatte sich gezeigt, dass die Nachfrage nach der Förderung investiver Maßnahmen erheblich hinter den Schätzungen und Erwartungen des Umweltministeriums zurückgeblieben war. Da keine ausreichenden Erfolgskontrollen vorlagen, waren auf andere Maßnahmen übertragbare Erfahrungswerte nur begrenzt vorhanden. Auch die angekündigten künftigen Schwerpunkte der Förderung ließen nicht den Schluss zu, dass hierfür unter Beachtung der Zielsetzung in den Richtlinien tatsächlich ein Bedarf in Höhe der veranschlagten Förderung vorhanden war.

Das Umweltministerium teilte die Auffassung des LRH nicht. Es betonte, Ziel des Programms sei, den Einsatz von innovativen Techniken und Wirtschaftsweisen, im Wesentlichen in kleinen und mittleren Unternehmen, zu fördern. Der LRH schloss daraus, dass die umfassenden Ziele der Förderrichtlinien aus dem Jahre 1994 nicht mehr verfolgt wurden. Er hielt es für erforderlich, die Richtlinien und die finanzielle Ausstattung auch in Abgrenzung zu den Förderprogrammen des Wirtschaftsministeriums an die gegenüber früher eingeschränkte Zielbeschreibung anzupassen.

Bei der Auswahl der geförderten Umweltmanagementsysteme/Umweltaudits wurde von der ursprünglichen Zielrichtung - Unterstützung der Aufstellung von Branchenkonzepten und Musterlösungen für Umweltaudits - abgewichen. Unter den geförderten Vorhaben waren erneut solche für Branchen, für die bereits umfassende Erkenntnisse über die Durchführung

von Umweltaudits vorlagen. Dieses war zwar nach den Richtlinien möglich. Der LRH hielt aber eine Förderung nicht mehr für erforderlich. Eine Förderung weiterer Vorhaben für den Bereich Umweltmanagementsysteme/Umweltaudits sollte nur in Betracht gezogen werden, wenn diese zu weiteren entsprechenden Maßnahmen in der jeweiligen Branche führen. Gleichartige Folgemaßnahmen sollten nicht mehr gefördert werden. Die Richtlinien sollten entsprechend angepasst werden.

Die Förderrichtlinien wurden bisher nicht angepasst. Der LRH empfiehlt, auf eine Anpassung zu verzichten und die Förderung einzustellen, da keine neuen Erkenntnisse vorliegen, die eine Beibehaltung der Förderung rechtfertigen.

3.8.4 Erhebung und Verwendung der Abwasserabgabe

(Bemerkungen 2000, Nr. 27)

Die Erhebung der Abwasserabgabe durch die unteren Wasserbehörden ist vom Umweltministerium regelmäßig fachaufsichtlich zu überwachen. Die Mittel aus der Abwasserabgabe sollen künftig vorrangig für Maßnahmen zur Verbesserung der Gewässergüte zur Einhaltung der EU-Wasserrahmenrichtlinie eingesetzt werden.

Die Abwasserabgabe wurde von den unteren Wasserbehörden in teilweise sehr unterschiedlicher Weise erhoben.

Das Umweltministerium hat aufgrund der Prüfungsergebnisse des LRH die Erhebung bei den Wasserbehörden der Kreise und kreisfreien Städte von 2000 bis 2003 fachaufsichtlich geprüft und festgestellt, dass bei einigen unteren Wasserbehörden systematische Vollzugsdefizite vorhanden waren, die rückwirkende Korrekturen erforderlich machten. Insgesamt wurden von 3 Kreisen und einer kreisfreien Stadt über 3,7 Mio. € an das Land nachentrichtet.

Die Erhebung der Abwasserabgabe durch die unteren Wasserbehörden ist in Zukunft vom Umweltministerium regelmäßig fachaufsichtlich zu überwachen.

Der LRH hatte darauf hingewiesen, dass in früheren Jahren bis zu fast einem Fünftel des Aufkommens aus der Abwasserabgabe dazu genutzt wurde, Maßnahmen zu finanzieren, die nicht den Richtlinien und teilweise nicht einmal den gesetzlich vorgegebenen Verwendungszwecken entsprachen. Er empfahl, die Mittel aus der Abwasserabgabe vorrangig für das Ausbauprogramm der Kläranlagen und für die Fortführung des Programms

zur Modernisierung der Hauskläranlagen einzusetzen. Diese Forderung wurde vom Finanzausschuss unterstützt.

Das Dringlichkeitsprogramm für den Kläranlagenausbau zur Entlastung der Nord- und Ostsee von Schadstoffeinträgen befindet sich in der Endabwicklung. Die Förderung der Nachrüstung von Haus- und Kleinkläranlagen soll 2008 beendet werden.

Mit Veröffentlichung im Amtsblatt der Europäischen Union ist am 28.12.2000 die EU-Wasserrahmenrichtlinie in Kraft getreten. Die Umsetzung dieser Richtlinie wird einen hohen Aufwand für die Verbesserung der Gewässergüte erfordern. Die Mittel der Abwasserabgabe sollen künftig vorrangig hierfür eingesetzt werden.

3.8.5 Grundwasserentnahmeabgabe

(Bemerkungen 2004, Nr. 30)

Die Einnahmen aus der Grundwasserentnahmeabgabe steigen ab 2004 erheblich. Die Erhebung durch die unteren Wasserbehörden muss vom Umweltministerium auch künftig fachaufsichtlich konsequent überwacht werden.

Das Land erhebt seit dem 01.04.1994 für die Entnahme von Grundwasser als Vorteilsabschöpfung von den Rechtsinhabern eine Abgabe, deren Aufkommen und Verwendung im Einzelplan des Umweltministeriums nachgewiesen wird. Das Aufkommen betrug bisher durchschnittlich rd. 12,3 Mio. € jährlich.

Mit dem Haushaltsgesetz 2004/2005¹ hat der Landtag beschlossen, die Abgabe für das Entnehmen von Grundwasser für die öffentliche Wasserversorgung zu erhöhen. Das Mehraufkommen soll teilweise zweckgebunden zur Förderung von Maßnahmen zur Neuwaldbildung, des Waldneubaus und der ökologischen Stabilisierung der Wälder, die dem Schutz des Grundwassers und der Verbesserung des Wasserhaushalts dienen, verwendet werden. Der überwiegende Teil des zusätzlichen Aufkommens wird dem Landeshaushalt ohne Zweckbindung zufließen, weil nur noch 75 % des Gesamtaufkommens zweckgebunden zu verwenden sind. Das Aufkommen aus der Abgabe wurde für 2004 mit 15,25 Mio. € und für 2005 mit 18,4 Mio. € veranschlagt.

¹ § 37 des Gesetzes über die Feststellung eines Haushaltsplanes für die Haushaltsjahre 2004 und 2005 (Haushaltsgesetz 2004/2005) vom 11.12.2003, GVOBl. Schl.-H. S. 697.

Mit Gesetz vom 03.01.2005¹ hat der Landtag beschlossen, die erhöhte Abgabe über den 01.01.2006 hinaus weiter zu erheben.

Die Grundwasserentnahmeabgabe wird von den unteren Wasserbehörden der Kreise und kreisfreien Städte erhoben, die das Aufkommen gegen Erstattung des Verwaltungsaufwands an das Land abführen. Sie sind auch für die wasserrechtlichen Erlaubnisverfahren und die Überwachung der Gewässerbenutzungen zuständig.

Von den meisten unteren Wasserbehörden wurden die Wasserentnahmen nicht vollständig erfasst und nicht sorgfältig und systematisch überwacht. Dies ist ein wesentlicher Grund dafür, dass die Grundwasserentnahmeabgabe fehlerhaft erhoben wurde. Darüber hinaus wurde die Abgabe überwiegend nicht termingerecht und nicht immer vollständig an das Land abgeführt.

Aus der Abgabe finanzierte nicht zweckmäßige Förderprogramme wurden inzwischen eingestellt. Die Mittel aus der Abgabe wurden zu einem großen Teil für Aufwendungen im Zusammenhang mit der Ausweisung von Wasserschutzgebieten eingesetzt. Sie wurden überwiegend für die im Grundwasserabgabengesetz genannten Zwecke verwendet.

Der LRH erwartet, dass die Verwendungszwecke nach dem Grundwasserabgabengesetz weiterhin strikt eingehalten werden. Die Erhebung durch die unteren Wasserbehörden muss vom Umweltministerium auch künftig fachaufsichtlich konsequent überwacht werden.

3.8.6 Landesbetrieb „Erlebniswald Trappenkamp“

(Bemerkungen 2001, Nr. 11)

Es ist bisher nicht gelungen, den jährlichen Zuschussbedarf für den Landesbetrieb „Erlebniswald Trappenkamp“ zu verringern. Deshalb sind auch künftig alle Einspar- und Einnahmemöglichkeiten auszuschöpfen.

Zum 01.01.1999 errichtete das Umweltministerium den Landesbetrieb „Erlebniswald Trappenkamp“ gem. § 26 LHO². Er ging aus dem ehemaligen - zum Forstamt Segeberg gehörenden - Wildpark Trappenkamp hervor. Das Umweltministerium übt die Fachaufsicht aus, wozu u. a. die Geneh-

¹ Gesetz zur Änderung des Grundwasserabgabengesetzes vom 03.01.2005, GVOBl. Schl.-H. S. 50.

² Erlass des Umweltministeriums vom 26.11.1998, Amtsbl. Schl.-H. 1999, S. 2.

migung des Wirtschaftsplans und des Jahresabschlusses gehört. Aus Sicht des Umweltministeriums wurden mit der Errichtung des Landesbetriebs die Voraussetzungen für mehr Wirtschaftlichkeit, Flexibilität und Transparenz geschaffen. Der LRH hatte bereits in seinen Bemerkungen 1999¹ die Überführung des Erlebniswalds Trappenkamp in einen Landesbetrieb auch unter dem Gesichtspunkt einer notwendigen Verbesserung der Wirtschaftlichkeit positiv bewertet. Er hat aber gleichzeitig die Auffassung vertreten, wenn die „Waldpädagogik“ zentrale Aufgabe des Erlebniswalds Trappenkamp sei, seien Wildparkteile auch nur in dem als Ergänzung und Illustration des Systems „Wald“ unbedingt erforderlichen Umfang vorzuhalten. Die Flächenausstattung von rd. 329 ha wurde vom LRH für zu groß angesehen, eine Gesamtfläche von rd. 120 ha wird als ausreichend erachtet. Vom Angebot an Freizeiteinrichtungen kann allenfalls ein kleiner Teil der „Waldpädagogik“ zugerechnet werden, nur hierfür kann ein Landesinteresse unterstellt werden.

Das Umweltministerium hatte die Hoffnung, dass durch die Erhebung von Eintrittsgeld sowie durch Einnahmen aus Sonderveranstaltungen und dem Waldladen die Einnahmen insgesamt gesteigert werden könnten. Durch mehr Flexibilität beim Personaleinsatz wurden nach Überwindung der Startphase Einsparungen und ab dem Jahr 2001 eine Verringerung des Zuschussbedarfs erwartet. Dies ist nicht eingetreten, sodass weiterhin ein Zuschussbedarf von jährlich rd. 550 T€ zuzüglich der Personalausgaben für die Leiterin des Landesbetriebs besteht.

Der LRH erinnert an die Einschätzung des Umweltministeriums, den Zuschussbedarf verringern zu können. Er verkennt nicht, dass die Einnahmen witterungsbedingt stark schwanken können. Dennoch sollten auch künftig alle Einspar- und Einnahmemöglichkeiten ausgeschöpft werden. Hierzu gehört auch eine erneute Überprüfung der Flächenausstattung.

3.8.7 Forstorganisation

(Bemerkungen 2002, Nr. 39)

Der LRH empfiehlt die Überführung der Landesforsten in einen Landesbetrieb nach § 26 LHO. Dem erwerbswirtschaftlichen Charakter der Landesforsten entsprechend sollte die kaufmännische Buchführung eingeführt und zur Erreichung einer größeren Transparenz ihre Kosten- und Leistungsrechnung weiterentwickelt werden.

Die bisherigen Bemühungen der Landesforstverwaltung, durch interne und externe Untersuchungen Möglichkeiten zu einer Verbesserung der Betriebsergebnisse aufzuzeigen und entsprechende Veränderungen zu ver-

¹ Bemerkungen 1999 des LRH, Nr. 28.

anlassen, haben noch nicht die gewünschten Verbesserungen gebracht. Der Zuschussbedarf der Landesforstverwaltung liegt nach wie vor bei jährlich rd. 10 Mio. €.

Der LRH hat nach Prüfung verschiedener möglicher Organisationsmodelle die Überführung der Landesforsten in einen Landesbetrieb nach § 26 LHO vorgeschlagen. Das Umweltministerium hat diesen Vorschlag abgelehnt und stattdessen einen „optimierten Regiebetrieb“ favorisiert. Es hofft, mit dieser Organisationsform den Zuschussbedarf bis 2010 um 15 % reduzieren zu können. Davon ist bis 2005 noch nichts zu erkennen.

Dem erwerbswirtschaftlichen Charakter der Landesforsten entsprechend sollte die kaufmännische Buchführung eingeführt und zur Erreichung einer größeren Transparenz ihre Kosten- und Leistungsrechnung weiterentwickelt werden. Auf die Einführung einer kaufmännischen Buchführung wurde aufgrund zunächst negativer Erfahrungen des Landesbetriebs „Erlebniswald Trappenkamp“ verzichtet. Die dort aufgetretenen Startschwierigkeiten wurden inzwischen behoben.

Der LRH hatte vorgeschlagen, alle zentralen Aufgaben des Landesbetriebs zusammenzuführen und die nicht ministeriellen Aufgaben, die die Landesforsten unmittelbar betreffen, vom Umweltministerium auf den Landesbetrieb zu übertragen. Dabei sollte der Landesbetrieb nicht statisch angelegt sein. Vielmehr sollte nach mehrjähriger Erfahrung 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.

Das Umweltministerium ist nur einigen Vorschlägen des LRH gefolgt. Es hat die Zahl der Forstämter und Förstereien weiter reduziert und die Jugendwaldheime an den „Erlebniswald Trappenkamp“ organisatorisch angegliedert.

Mit dem Waldgesetz für das Land Schleswig-Holstein¹ wurde zum 01.01.2005 für den Landesforst ein Sondervermögen mit eigener Wirtschafts- und Rechnungsführung eingerichtet, das von dem „landeseigenen

¹ Waldgesetz für das Land Schleswig-Holstein (Landeswaldgesetz) vom 05.12.2004 GVObI. Schl.-H. S. 461.

Regiebetrieb“ verwaltet wird. Der LRH empfiehlt weiterhin die Einrichtung eines Landesbetriebs, der Vermögen und Verwaltung in einer Wirtschaftseinheit zusammenführt.

Kiel, 8. März 2005

Landesrechnungshof Schleswig-Holstein

Dr. Aloys Altmann

Klaus Qualen Dr. Ulrich Eggeling

Claus Asmussen Dieter Pättschke