



Kiel, 23. Mai 2003

Sperrfrist: 23.05.2003, 10.00 Uhr

Pressemitteilung

zu den Bemerkungen 2003

mit Bericht zur Landeshaushaltsrechnung 2001

Die prekäre Finanzlage des Landes Schleswig-Holstein spitzt sich dramatisch zu. Die Landesregierung hat es bislang versäumt, einschneidende Maßnahmen zur Haushaltskonsolidierung zu ergreifen und damit für wirtschaftlich schwierige Zeiten vorzusorgen.

Am Ende des Haushaltsjahres 2002 hat sie den einfacheren Weg der Finanzierung des Landeshaushalts durch eine Verdoppelung der Nettokreditaufnahme gewählt. Mit Ablauf des Jahres 2003 wird der Schuldenstand rd. 19 Mrd. € betragen und damit jeden Bürger Schleswig-Holsteins mit mehr als 6.700 € belasten.

Das Ziel der Landesregierung muss es sein, unverzüglich eine Reduzierung der Nettoneuverschuldung einzuleiten. Die hierfür erforderlichen strukturellen Maßnahmen können nicht länger verschoben werden.

Landesregierung und Parlament sind gefordert, endlich die finanzierbaren Kernaufgaben des Landes zu definieren.

Die Landesregierung muss alle vorhandenen Einnahmequellen konsequent ausschöpfen. Wie die Prüfungsergebnisse des Landesrechnungshofs zeigen, ist dies beispielsweise im Bereich der Stundungs- und Erlasspraxis der Finanzbehörden nicht der Fall.

Im Interesse einer wirtschaftlicheren Aufgabenerledigung sollte die Landesregierung ihre Bemühungen um eine länderübergreifende Zusammenarbeit verstärken.

1. Aktuelle Haushaltslage des Landes

Tz. 8

Das Gebot der Stunde ist, mit einer ernsthaften Konsolidierung des Haushalts sofort zu beginnen. Die bisherige Verschuldungspolitik darf so nicht fortgesetzt werden. Einnahmeerwartungen müssen den Realitäten angepasst werden.

Die Finanzlage des Landes hat sich 2002 durch massive Steuermindereinnahmen von 430,1 Mio. € und die Erhöhung der Neuverschuldung mit dem Nachtragshaushalt 2002 nochmals dramatisch verschlechtert.

Die Verdoppelung der Kreditaufnahme von ursprünglich 537,6 Mio. € auf 1.118 Mio. €, also 580,4 Mio. € mehr neue Schulden in 2002, rechtfertigen Regierung und Parlament mit der Feststellung der Störung des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts und der Wirtschafts- und Beschäftigungsentwicklung in Schleswig-Holstein. Der Landesrechnungshof hat Zweifel an diesen Feststellungen. Die mit der zusätzlichen Kreditaufnahme finanzierten Maßnahmen wie

- Ausgleich der nicht erzielten Einnahmen aus der geplanten Veräußerung von Landesbankanteilen und nicht realisierter Erlöse aus Vermögensveräußerungen,
- Ausgleich der zu niedrig veranschlagten Personalausgaben im Schulbereich,
- Gebühren, Entschädigungen und Auslagen in Rechtssachen,
- die Inanspruchnahme des Landes aus Bürgschaften,
- zusätzliche Ausgaben für Beihilfen für Mitarbeiter

sind nicht geeignet, das gesamtwirtschaftliche Gleichgewicht - wie es das Bundesverfassungsgericht fordert - wieder herzustellen.

Mit dieser Kreditaufnahme beschleunigt sich die Verschuldung des Landes; der Schuldenstand wird am Ende des Haushaltsjahres 2003 - so die Planung - rd. 19 Mrd. € betragen.

Mit dem Nachtragshaushalt 2002 wurden die notwendigen Einsparungen und damit eine ernsthafte Haushaltskonsolidierung wieder in die Zukunft verschoben. Auch der Haushalt 2003 bringt keine Trendwende, im Gegenteil, er steckt wieder voller Risiken. So erstaunt es nicht, dass sich bereits im März 2003 eine neue Deckungslücke von rd. 86 Mio. € ergeben hat und ein erster Nachtragshaushalt verabschiedet werden musste. Angesichts der Mai-Steuerschätzung schließt auch der Finanzminister einen weiteren Nachtragshaushalt nicht aus.

Nicht nur der Haushalt, sondern auch die Finanzplanung müssen endlich auf realistische Grundlagen gestellt werden. Die eingeplanten globalen Minderausgaben von je 150 Mio. € für 2004 und 2005 bzw. 120 Mio. € für das Haushaltsjahr 2006 stellen de facto Deckungslücken dar. Die Landesregierung kann heute nicht sagen, wie sie diese Lücken schließen will. Dies ist keine solide Planung. Richtiger wäre es, den Haushaltsausgleich für die kommenden Jahre als noch nicht gesichert darzustellen und Konsolidierungsmaßnahmen gezielt voranzutreiben.

Seit langem warnt der Landesrechnungshof Landesregierung und Parlament vor der steigenden Verschuldung und der Schließung von Haushaltslöchern durch Veräußerung von Vermögen und seiner Aufzehrung für konsumtive Zwecke. Nach wie vor vermisst der Landesrechnungshof - auch und insbesondere in dieser wirtschaftlich schwierigen Zeit - einschneidende Maßnahmen zur Haushaltskonsolidierung, um eine Reduzierung der Neuverschuldung zu erreichen. Dies ist sowohl zur Sicherung der Zukunftsfähigkeit des Landes als auch zur Einhaltung der Maastricht-Kriterien durch die Bundesrepublik unerlässlich.

Es bleibt abzuwarten, ob und ggf. wann die von der Strukturkommission des Landes kürzlich erarbeiteten Beschlüsse realisiert werden und einen nennenswerten Beitrag zur Haushaltskonsolidierung leisten können.

2. Prüfung der Haushaltsrechnung und der Vermögensübersicht 2001

Tzn. 6 und 7

Die Überschreitung der Kreditobergrenze im Haushaltsvollzug ist verfassungsrechtlich umstritten. Mit dem parlamentarischen Budgetrecht verträgt es sich nicht, dass der Legislative bei der Aufstellung des Haushalts engere Grenzen als der Exekutive im Haushaltsvollzug gesetzt werden.

Diese Prüfung ist Grundlage für die Entlastung der Landesregierung für das Haushaltsjahr 2001. Bei Ausgaben von 18,23 Mrd. DM¹ schloss das Jahr mit einem Finanzierungsdefizit von 1,65 Mrd. DM ab, das um 248 Mio. DM über den Erwartungen lag. Dieses Finanzierungsdefizit wurde mit Krediten von fast 1,4 Mrd. DM² und Rücklagenentnahmen von 257 Mio. DM gedeckt.

Art. 53 LV bestimmt, dass das Land bei Aufstellung des Haushalts nur in Höhe seiner Investitionen Kredite aufnehmen darf. Im Haushaltsvollzug 2001 wurde diese verfassungsmäßige Kreditobergrenze um 241,7 Mio. DM überschritten.

Mit 752 Mio. DM (+ 72,6 v. H.) sind die Eventualverbindlichkeiten des Landes auf 1,79 Mrd. DM gestiegen; fast 500 Mio. DM der neuen Bürgschaften entfallen auf die Gesellschaft zur Verwaltung und Finanzierung von Beteiligungen des Landes, deren kreditfinanzierte stille Einlagen bei der Landesbank das Land verbürgt.

¹ Die Haushaltsrechnung 2001 wurde noch in DM erstellt.

² Einschließlich der wie Kredit zu behandelnden Einnahmen aus der Veräußerung der Landesimmobilien von 230 Mio. DM.

Bemerkenswert ist auch, dass das Land 2001 beim Universitätsklinikum Schleswig-Holstein - Campus Lübeck - einen Kassenverstärkungskredit in Höhe von 20 Mio. DM aufgenommen hat, während es zum selben Zeitpunkt dem Klinikum den kontinuierlichen monatlichen Zuschuss von rd. 10 Mio. DM überwiesen hat. Selbst wenn sich das Klinikum mit der vorübergehenden Geldanlage wirtschaftlich verhalten hat, ist dies ein Zeichen dafür, dass das Land zu hohe Zuschüsse ausgezahlt hat.

Ab 01.10.2001 setzte das Land für die Mittelbewirtschaftung flächendeckend das SAP R/3-Verfahren (Modul IS-PS)³ ein, dessen Ergebnisse in das bisherige HKR⁴-Verfahren übergeleitet wurden. Daraus wurde die Haushaltsrechnung erstellt. Aus dieser Überleitung ergaben sich eine Reihe von Problemen bei der Haushaltsüberwachung, der Darstellung von Haushaltsresten, Verpflichtungsermächtigungen, Abschlägen, Vorschüssen und Verwahrungen.

Wie in jedem Jahr hat der Landesrechnungshof Nachlässigkeiten im Umgang mit dem Haushaltsrecht und den Buchführungsvorschriften festgestellt.

³ Industry Solution - Public Sector.

⁴ Haushalts-, Kassen- und Rechnungswesen.

3. Einsparpotenziale

Die Einsparmöglichkeiten in der Landesverwaltung sind noch lange nicht ausgeschöpft. Nicht nur die Reduzierung der staatlichen Aufgaben auf die unverzichtbaren und gleichzeitig finanzierbaren Bereiche, sondern auch die Optimierung von Verwaltungsabläufen bietet erhebliche Einsparpotenziale.

Öffentliches Statistikwesen mit dem Statistischen Landesamt Schleswig-Holstein

Tz. 12

Die Kosten des öffentlichen Statistikwesens in Deutschland von rd. 500 Mio. €, in Schleswig-Holstein immerhin 16 Mio. €, sind beträchtlich. Sie entstehen ganz überwiegend durch den erheblichen Personalaufwand für die rd. 9.000 Mitarbeiter, davon über 200 in Schleswig-Holstein.

In Zusammenarbeit mit den Rechnungshöfen des Bundes und der Länder hat der Landesrechnungshof Vorschläge erarbeitet, die diese Kosten erheblich senken:

Allein die Zusammenlegung der Statistischen Landesämter Schleswig-Holstein und Hamburg zum 01.01.2004 kann in beiden Ländern insgesamt zu rd. 8 Mio. € Einsparungen pro Jahr führen. Die Beteiligung eines dritten Landes an dieser Einrichtung würde die Wirtschaftlichkeit noch einmal verbessern.

Über die Zusammenlegung von Landesämtern hinaus würde eine länderübergreifende Bündelung der Informationstechnik im Bereich der Programmierung und der Statistikproduktion in wenigen Kompetenzzentren weitere erhebliche Einsparpotenziale erschließen.

Auch lässt sich der Personalaufwand für die Statistikerstellung mithilfe elektronischer Datenverarbeitung deutlich verringern. Deshalb muss kurzfristig das seit Jahren in der Entwicklung be-

findliche schleswig-holsteinische Automationsprojekt POSEIDON die Produktivphase erreichen.

Darüber hinaus müssen mittel- bis langfristig die Geschäftsprozesse von der Erhebung bis zur Auswertung der Statistiken noch umfassender automatisiert werden. Die staatlichen und kommunalen Meldestellen sollten deswegen zu einer Lieferung der Daten in maschinell lesbarer Form verpflichtet werden. Den privaten Meldern (Haushalte, Betriebe usw.) sollten entsprechende Erfassungsformulare elektronisch zur Verfügung gestellt werden.

Alle Bemühungen, die Zahl der Statistiken zu verringern, waren bisher wenig erfolgreich. Es werden immer noch zu viele Statistiken erhoben. Das wird sich ändern, wenn künftig der Statistikaufwand von dem Ministerium bezahlt wird, das die Statistik veranlasst hat. Damit würden nicht nur die öffentlichen Haushalte, sondern auch die Wirtschaft und die privaten Haushalte entlastet.

Weitere Effizienzgewinne durch länderübergreifende Zusammenarbeit der Justiz

Tz. 29

Nach den Feststellungen des Landesrechnungshofs sind dem Land durch die Errichtung eines eigenen Oberverwaltungsgerichts im Jahr 1991 für Schleswig-Holstein erhebliche Mehrkosten entstanden. Nach einer fiktiven Vergleichsberechnung des Landesrechnungshofs hätte das Land im Fall der Fortführung des gemeinsamen Oberverwaltungsgerichts mit Niedersachsen für den Zeitraum von 1992 bis 2001 ca. 7,4 Mio. € einsparen können. Die Landesregierung sollte daher den Vorschlag zur Errichtung eines gemeinsamen Oberverwaltungsgerichts für mehrere norddeutsche Länder in die Verhandlungen über die norddeutsche Zusammenarbeit einbringen.

Der Landesrechnungshof begrüßt die grundsätzliche Bereitschaft des Justizministeriums, auch die Justizbehörden in die

Prüfung einer länderübergreifenden Zusammenarbeit einzubeziehen.

Einsparpotenziale bei der zentralen Beschaffung durch die GMSH

Tz. 19

Mit der Bündelung der Beschaffung für die Landesbehörden bei der „Zentralen Beschaffungsstelle“ der GMSH (ZB) ist die Landesregierung einer Forderung des Landesrechnungshofs nachgekommen, wenngleich die ZB bei weitem nicht die einzige Beschaffungsstelle im Lande ist. Die Landesregierung verfolgt mit der ZB eine nachhaltige Senkung der Beschaffungsprozesskosten aufseiten der Landesbehörden - mit von ihr geschätzten Einspareffekten von bis zu 60 % - und eine deutliche Reduzierung der Einstandspreise.

Die notwendige Senkung der Prozesskosten bei den Bedarfsstellen konnte der Landesrechnungshof bislang nicht feststellen. Das neu gestaltete System der zentralen Beschaffung kann derzeit schon allein deshalb nicht wirtschaftlich sein, weil bei den Bedarfsstellen der notwendige Personalabbau noch nicht stattgefunden hat. Die von der Landesregierung erwarteten Einspareffekte konnten bis heute noch nicht ansatzweise realisiert werden.

Die GMSH hat ein Konzept zur Optimierung der Beschaffungsabläufe entwickelt, das u. a. eine Straffung der Artikelliste, die Einführung eines Online-Shops und schließlich den Übergang zum E-Commerce vorsieht. Sie verfolgt dieses Konzept zielgerichtet. Es muss nach Ansicht des Landesrechnungshofs möglichst bald zu der beabsichtigten Senkung der Einstandspreise und der Prozesskosten und damit letztlich zu einer für alle Beteiligten wirtschaftlichen Beschaffung führen.

Beschaffung von Geräten der Informations- und Kommunikationstechnik bei der Oberfinanzdirektion in den Jahren 1999 bis 2002

Tz. 18

Auch die Beschaffung von IT-Bedarf hat die Landesregierung zentralisiert. Hier ist wegen der erforderlichen Spezialkenntnisse allerdings nicht die GMSH, sondern die Datenzentrale zuständig.

Bei den für die Beschaffung von Informations- und Kommunikationstechnik zuständigen Bedarfsstellen ist ebenfalls bisher kein Personalabbau vorgenommen worden. Die Arbeitsabläufe sind noch vielfach unverändert. So werden wie früher eigene Preishebungen durchgeführt und sogar Angebote eingeholt. Bei der Oberfinanzdirektion wurden darüber hinaus auch eigene Beschaffungen an der zentralen Beschaffungsstelle vorbei getätigt.

4. Zuwendungen des Landes

Der Landesrechnungshof hat bei der Vergabe von Zuwendungen wiederum finanziell bedeutsame Verstöße gegen das Gebot der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit festgestellt.

Förderung von Technologie- und Gewerbezentren

Tz. 22

Das Land und die EU fördern die Errichtungen und Erweiterungen von Technologie- und Gewerbezentren zur Ansiedlung von Existenzgründern und jungen technologieorientierten Unternehmen. Seit 1986 wurden rd. 90 Mio. € Fördermittel für die Schaffung von mehr als 50.000 m² verbilligter Mietflächen bereitgestellt. Die Bemessung der Förderungen war insgesamt unausgewogen. So wurden unwirtschaftliche Planungen mit überhöhten Verkehrsflächenanteilen oder aufwändigen Gestal-

tungen im gleichen prozentualen Umfang gefördert wie solche, die sich auf den notwendigen Umfang beschränkten.

Die tatsächliche Belegung der Zentren zeigt, dass vor allem in den ländlichen Regionen kein ausreichendes Potenzial an geeigneten Mietern vorhanden ist. Hier sind die Zentren durchweg nicht in der Lage, technologieorientierte Gründer oder junge Unternehmen anzuziehen. Dies führt zu Problemen bei der Vermietung, bis hin zu erheblichen Leerständen.

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

Werbemaßnahmen und Förderung der Außenwirtschaft

Tz. 21

Das Land Schleswig-Holstein unterhält gemeinsam mit den Industrie- und Handelskammern des Landes zur Ansiedlungswerbung und Außenwirtschaftsförderung die Wirtschaftsförderung Schleswig-Holstein GmbH (WSH). Als deren Gesellschafter fördern sie die GmbH durch jährliche Zuschüsse zur Deckung ihrer personellen und sächlichen Kosten.

Die Prüfung des Landesrechnungshofs hat ergeben, dass durch organisatorische Veränderungen der Personalaufwand reduziert werden kann.

Auf dem Gebiet der Wirtschaftsförderung sind neben der WSH auch die Technologie-Transfer-Zentrale Schleswig-Holstein GmbH, die Investitionsbank und die Mittelständische Beteiligungsgesellschaft mbH tätig. Zur besseren Übersicht sollte es den Unternehmen ermöglicht werden, den für Sie geeigneten Ansprechpartner möglichst umgehend zu finden. Die Reali-

sierung des „Hauses der Wirtschaft“ in Kiel ist hierfür ein Schritt in die richtige Richtung.

5. Beachtung des Haushaltsrechts und der Wirtschaftlichkeit bei Beschaffungen und anderen Auftragsvergaben

Seit Jahren mahnt der Landesrechnungshof die Einhaltung der bei Vergaben von Aufträgen zu beachtenden Vorschriften an. Die Wirtschaftlichkeit von Beschaffungen und anderen Auftragsvergaben wird nur durch transparente Verfahren erreicht. In nahezu allen Verwaltungen bestehen weiterhin Unsicherheiten bei der Anwendung des - zugegeben komplizierten - Vergaberechts.

Verträge der Straßenbauverwaltung mit Ingenieuren und Architekten

Tz. 24

Die Prüfung des Landesrechnungshofs hat ergeben, dass in der Straßenbauverwaltung des Landes Schleswig-Holstein bei Abschluss und Abwicklung von Verträgen mit Ingenieuren und Architekten in einer Reihe von Fällen die bestehenden Vorschriften nicht zutreffend angewendet wurden. Im Einzelnen wurden u. a.

- der Schwellenwert der Verdingungsordnung für freiberufliche Leistungen,
 - die Folgen eines zunächst nur mündlichen Vertragsabschlusses,
 - das Verbot, Grundleistungen zu Besonderen Leistungen zu machen,
 - die Voraussetzung für die Zulässigkeit der Vereinbarung von Zeithonoraren und Umbauzuschlägen
- nicht beachtet.

Beschaffung von Geräten der Informationstechnik in den Jahren 2001/2002 im Innenministerium

Tz. 11

Zu den Verstößen gegen das geltende Haushaltsrecht gehört auch das sog. „Dezemberfieber“. Ein besonders gravierender Fall wurde im Innenministerium festgestellt. Dort wurden 1.500 PC-Systeme im Dezember 2001 in das Inventarverzeichnis aufgenommen und bezahlt, obwohl sie noch nicht geliefert waren. Erst im Oktober 2002 wurden die letzten dieser Geräte ausgeliefert.

Untersuchungs- und Vorarbeitenprogramme Küstenschutz

Tz. 14

Einige Vergaben der Küstenschutzverwaltung, die durchgeführt wurden, um Untersuchungen und Vorarbeiten zur Vorbereitung von Küstensicherungs- und Hochwasserschutzmaßnahmen in Auftrag zu geben, wurden vom Landesrechnungshof rechtlich beanstandet. Er hat 14 solcher Maßnahmen geprüft, die in den letzten 6 Jahren bearbeitet wurden.

Zum großen Teil resultieren hier die Fehler bei den Vergaben daraus, dass Leistungen fälschlicherweise als nicht beschreibbar eingestuft wurden wie beispielsweise die Erstellung von Software, vermessungstechnische Leistungen oder die Auswertung von Rohdaten aus Monitoringprogrammen. Anstatt die Leistungen öffentlich auszuschreiben, hat die Küstenschutzverwaltung diese stets freihändig vergeben.

6. Personalausgaben

Durchschnittlich 70 % der Haushaltsmittel in der Landesverwaltung werden für Personalausgaben aufgewendet. Angesicht dieser Größenordnung muss die Landesregierung die Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit des Personaleinsatzes dringend verbessern.

Arbeitszeit der Ärzte im Universitätsklinikum Schleswig-Holstein Tz. 31

Das bereits zum 01.01.1996 in Kraft getretene Arbeitszeitgesetz (ArbZG), mit dem der Gesetzgeber seiner Verpflichtung zur Umsetzung von Mindeststandards für Arbeitnehmer nach der EU-Richtlinie nachkam, wurde vom Universitätsklinikum Schleswig-Holstein (UK-SH) - Campus Kiel - nur zögerlich umgesetzt. Während sich der Campus Lübeck frühzeitig auf eine pragmatische Umsetzung des ArbZG konzentrierte, bemühte sich der Campus Kiel über Jahre, von der Anwendung der Vorschriften dieses Gesetzes befreit zu werden.

Nach wie vor gibt es Verstöße gegen gesetzliche und insbesondere tarifliche Arbeitszeitvorschriften im UK-SH.

Auch die Auswirkung von Nebentätigkeiten auf die Gesamtarbeitszeit - wie beispielsweise deren Überschreitung - wurde im UK-SH bisher nicht beachtet. Außerdem werden Nebentätigkeiten teilweise in der bereits vom UK-SH vergüteten Rufbereitschaftszeit durchgeführt, sodass die Ärzte in diesem Zeitraum eine doppelte Vergütung erhalten.

Die derzeitige Arbeitszeitorganisation führt zu erheblichen Zusatzkosten für die Bereitschaftsdienste.

Für eine Klinik des Campus Kiel hat der Landesrechnungshof ein mit der Klinikleitung abgestimmtes Arbeitszeitmodell entwickelt, welches von einem zeitversetzten Regeldienst mit einem anschließenden verkürzten Bereitschaftsdienst ausgeht. Der Landesrechnungshof errechnete dabei Einsparungsmöglichkeiten von rd. 150 T€ jährlich.

Gewährung von Zulagen im öffentlichen Dienst Tz. 15

Bei einer Prüfung der Gewährung von Zulagen im öffentlichen Dienst hat der Landesrechnungshof festgestellt, dass die meisten Beschäftigten des Landes neben ihren Grundbezügen zusätzliche finanzielle Leistungen (Amtszulagen, Stellenzulagen,

Funktionszulagen, Erschwerniszulagen, Leistungszulagen, Zulagen zur Sicherung der Funktions- und Wettbewerbsfähigkeit, Aufwandsentschädigungen, Ausgleichs- und Überleitungszulagen und sonstige Zulagen) erhalten. Die Gesamtausgaben betragen dafür im Jahr 2001 rd. 52,1 Mio. €. Es wurden monatlich über 66.500 Einzelzahlungen registriert.

Insbesondere der mit den Erschwerniszulagen (rd. 9,0 Mio. € und 17.100 Einzelzahlungen) verbundene erhebliche Verwaltungsaufwand steht oft in keinem angemessenen Verhältnis zur Höhe des ausgezahlten Betrags. Am Beispiel der Erschwerniszulagen werden auch der Umfang und die Unübersichtlichkeit des Zulagenwesens deutlich. 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, sollten die Zulagen möglichst abgebaut und das Zulagenwesen vereinheitlicht, vereinfacht und übersichtlicher gestaltet werden.

7. Defizite bei Reformvorhaben

Verwaltungsmodernisierung ist kein Selbstzweck. Aufwand und Nutzen müssen ausgewogen sein. Reformprojekte sind deshalb vor Beginn auf ihre Wirtschaftlichkeit zu überprüfen.

Personalmanagement- und -informationssystem PERMIS

Tz. 10

Die Einführung eines modernen Personalmanagement- und -informationssystems gehört zu den Modernisierungsprojekten der Landesregierung. Unter der Bezeichnung „PERMIS-Integration“ sollen die zuvor getrennten IT-Verfahren zur Bezahlung des Personals (durch das Landesbesoldungsamt) und zur Ver-

waltung der Personaldaten (durch die Beschäftigungsdienststellen) zusammengeführt und um Module zur Planung und zur Steuerung ergänzt werden. Die Landesregierung hat bisher über 1,75 Mio. € für die Programmentwicklung aufgewendet, denen noch kein adäquater Nutzen gegenübersteht.

Bereits im Jahr 1999 hatte der Landesrechnungshof das IT-Verfahren „PERMIS-Verwaltung“, einen Kernbereich des Projekts, geprüft und festgestellt, dass der erwartete Nutzen wegen der zu langen Entwicklungs- und Einführungsdauer nicht eingetreten war.

Im Rahmen einer Nachschau hat der Landesrechnungshof den Entwicklungsfortschritt von „PERMIS-Verwaltung“ und das Projekt „PERMIS-Integration“ geprüft. Dabei hat er festgestellt, dass noch immer den erheblichen Investitionen kein adäquater Nutzen gegenübersteht. Zwar hält der Landesrechnungshof die Entscheidung, ein einheitliches IT-System für das Personalmanagement einzuführen, nach wie vor für richtig. Der Projektzustand ist aber durch erhebliche Verzögerungen kritisch.

Um eine Investitionsruine noch zu verhindern, sind besondere Anstrengungen erforderlich. Innen- und Finanzministerium haben die Kritik angenommen und planen, das Projekt neu zu strukturieren und auszurichten.

Einführung der Kosten- und Leistungsrechnung (KLR) in der Landesverwaltung

Tz. 17

Die seit 1995 geplante flächendeckende Einführung der KLR soll bis Ende 2005 abgeschlossen sein. Als Teil des gesamten Reformprozesses für den Haushalt soll sie Basis für Controlling, Berichtswesen und outputorientierte Budgetierung sein. Bereits jetzt ist absehbar, dass diese neuen Steuerungselemente nicht nahtlos ineinander greifen, da es an einem Gesamtkonzept mangelt, das das Zusammenspiel der einzelnen Komponenten

hinreichend berücksichtigt. Deshalb schlägt der Landesrechnungshof vor, in einer kameral buchenden Musterbehörde Umsetzung und Praktikabilität aller Modernisierungsinstrumente vor der flächendeckenden Einführung zu erproben.

In seiner beratenden Stellungnahme gegenüber dem Finanzministerium hat der Landesrechnungshof eine Reihe von Anregungen gegeben, um die inhaltlichen und konzeptionellen Mängel der KLR zu beseitigen. Dies betrifft inhaltlich insbesondere die Verbesserung der völlig unzureichenden Darstellung der Personalkosten (immerhin rd. 70 % der Kosten der Dienststellen), die vollständige Einbeziehung der Landesvermögen (wie Deiche, Straßen, etc.) in die Abschreibungen und die Berücksichtigung kalkulatorischer Wagnisse. Nur die Einbeziehung aller Kosten kann Grundlage für wirtschaftliche Entscheidungen sein. Darüber hinaus gilt es konzeptionell die führungsrelevanten Daten aus der KLR für ein strategisches Controlling gezielt aufzubereiten. Last but not least benötigen die meisten Dienststellen sicher noch Unterstützung beim Aufbau und Betrieb der KLR, bis das notwendige betriebswirtschaftliche Fachwissen dort vorhanden ist und die Führungskräfte im Stande sind, mit den Informationen aus der KLR und dem Controlling zu steuern.

Die KLR ist nur dann sinnvoll und gerechtfertigt, wenn die aus ihr gewonnenen Daten genutzt und nicht zu bloßen Datenfriedhöfen werden. Auch die KLR muss wirtschaftlich sein. Dies ist beim Land noch nicht der Fall. Der Landesrechnungshof empfiehlt der Landesregierung, die Entscheidung für die flächendeckende Einführung der KLR zu überdenken und im Bereich der Ministerien auszusetzen.

8. Anlagensichere Vermögensverwaltung bei staatlichen Stiftungen

Tz. 35

Die Anlagestrategien öffentlicher Stiftungen haben sich an sicheren und kontinuierlichen Erträgen zu orientieren. Nur so kann das Stiftungsvermögen in seiner Substanz erhalten und der Stiftungszweck nachhaltig und dauerhaft erfüllt werden. Der Landesrechnungshof hat bei seiner Prüfung von vier öffentlich-rechtlichen Stiftungen und einem rechtlich unselbstständigen Sondervermögen des Landes jedoch festgestellt, dass diese durch riskante Aktieninvestments Kursverluste von insgesamt rd. 8,3 Mio. € verursacht haben. Kursverluste und Entnahmen haben das Stiftungsvermögen im Einzelfall bis zu 16 % vermindert.

Aktienanlagen sind risikoreich. Auch professionelle Vermögensverwaltung schützt dabei nicht vor Verlusten. Diese Erfahrung mussten einige öffentliche Einrichtungen des Landes machen.

Um auch bei niedrigen Kapitalmarktzinsen hohe Renditen zu erzielen, legten öffentliche Einrichtungen, insbesondere Stiftungen, Vermögen auch in Aktien an. Verwaltung und Steuerung der Investments wurden Kreditinstituten übertragen.

Ein inzwischen dreijähriger Kursrückgang am Aktienmarkt führte jedoch zu Verlusten bei den Beteiligten in Höhe von mehreren Millionen Euro. Der Vermögensverzehr und der Rückgang bzw. der Ausfall der Erträge belasten zudem die Finanzierung der laufenden Projekte erheblich.

Bis auf eine Ausnahme hatten die Beteiligten die Risiken von Aktieninvestments unterschätzt und keine auf die Bedürfnisse der einzelnen Einrichtungen zugeschnittenen Absicherungskonzepte entwickelt. Zukünftig wird das Finanzministerium die Einrichtungen mit Anlagekonzepten und fachlicher Beratung beglei-

ten. Der Landesrechnungshof rät den öffentlichen Einrichtungen von Aktieninvestments ab.

9. Schulen, Hochschulen

Der Unterrichtsausfall an den allgemein bildenden öffentlichen Schulen ist leicht rückläufig, aber immer noch zu hoch. In den Schulen und Hochschulen kann durch einen effektiveren Einsatz der Lehrkräfte eine bessere Unterrichtsversorgung bzw. ein besseres Lehrangebot erreicht werden.

Unterrichtsausfall an öffentlichen allgemein bildenden Schulen

Tz. 27

Der Landesrechnungshof überprüfte im 1. Schulhalbjahr 2001/02 landesweit nach einer Zufallsstichprobe den Unterrichtsausfall an 74 Grund-, Haupt-, Realschulen, Gymnasien und Integrierten Gesamtschulen. Dadurch wurde der Unterrichtsausfall an rd. 10 % aller Schulklassen erfasst. Insgesamt fielen 5,2 % der nach den Stundenplänen der Schulen zu erteilenden Stunden aus. Im Jahresmittel dürfte der Unterrichtsausfall bis zu 2 Prozentpunkte höher liegen, da im 2. Schulhalbjahr mehr Unterricht insbesondere durch Abschlussprüfungen ausfällt.

Auf alle allgemein bildenden Schulen des Landes hochgerechnet wären insgesamt wöchentlich über 20.000 Unterrichtsstunden mit einem Gegenwert von rd. 840 Lehrerstellen ausgefallen. Die wesentlichen Ursachen für den Ausfall von Lehrerstunden waren Krankheit (54,4 %), Fortbildung und sonstige Freistellungen aus dienstlichen Gründen (22,5 %) sowie Klassen-, Kursfahrten und Wandertage durch die Abwesenheit der begleitenden Lehrkräfte (13,7 %). Insgesamt ergab sich an den überprüften Schulen ein Krankenstand in Höhe von 4,4 %. Er lag damit über dem Durchschnittswert im Bereich der Landesverwaltung

für vergleichbare Laufbahngruppen in Höhe von 3,9 % (gehobener Dienst) bzw. 1,9 % (höherer Dienst).

Insgesamt erreichten die allgemein bildenden Schulen, gemessen an den Stundentafeln, einen Grad der Unterrichtsversorgung von nur 91,7 %. An den Hauptschulen wurde einschließlich des Unterrichtsaufalls und des verkürzten Unterrichts vor und nach den Ferien nahezu jede fünfte fächerbezogene Unterrichtsstunde nicht mehr erteilt.

Verbesserung der Sparsamkeit und Wirtschaftlichkeit des Personaleinsatzes an den Fachhochschulen

Tz. 25

Zentrale Aufgabe der Fachhochschulen ist die anwendungsbezogene Lehre. Sie wird hauptsächlich durch Professoren wahrgenommen. Ihre Regellehrverpflichtung ist durch die Lehrverpflichtungsverordnung festgelegt und beträgt 18 Lehrveranstaltungsstunden (LVS) je Woche.

Durch Lehrermäßigungen verringerte sich die Lehrkapazität je Professor im WS 2001/02 um mehr als 14 % auf durchschnittlich 15,4 LVS. Die Ermäßigungen wurden vor allem für Funktionen und Aufgaben in der Hochschulverwaltung gewährt. Art und Umfang dieser in Anspruch genommenen Lehrermäßigungen unterschieden sich je nach Hochschule und Fachbereich erheblich. Kriterienkataloge für ihre Vergabe hatten die Fachhochschulen überwiegend nicht entwickelt. Neue Aufgaben der Fachhochschulen in den Bereichen Forschung und Entwicklung sowie Wissens- und Technologietransfer spiegeln sich in den Lehrermäßigungen nur eingeschränkt wider. Die Summe der Lehrermäßigungen sollte künftig 12 % der Lehrkapazität nicht überschreiten.

Die Organisation des Lehrangebots ist vor allem in schwach nachgefragten Ingenieurstudiengängen unwirtschaftlich. So betrug an einer Fachhochschule im Fachbereich Technik die

durchschnittliche Gruppengröße nur 13,7 Studierende. Die Hälfte der Lehrveranstaltungen hatte weniger als 10 Teilnehmer.

Die Wirtschaftlichkeit des Personaleinsatzes könnte erhöht werden durch die Straffung von Organisationsstrukturen innerhalb der Hochschulen, einen flexibleren auch fachbereichs- und hochschulübergreifenden Einsatz der Professoren, den Übergang von der semesterweisen zur jährlichen Aufnahme von Studierenden und bei anhaltend geringer Studiennachfrage durch die Einschränkung oder regionale Konzentration von Lehrangeboten.

Auch die Erichsen-Kommission hat vorgeschlagen, Studienangebote weiter zu straffen und so zu organisieren, dass der Personalaufwand vermindert wird. Kapazitäten in schwach nachgefragten Studiengängen sollten im Hinblick auf Auslastungsreserven an anderen Fachhochschulen deutlich eingeschränkt werden.

10. Nicht erhobene Einnahmen

Angesichts der angespannten Haushaltslage des Landes ist es nicht hinnehmbar, Ansprüche auf Einnahmen nicht, nur teilweise oder verspätet zu erheben.

Bearbeitung von Anträgen auf Stundung, Erlass und abweichende Steuerfestsetzung (Billigkeitsmaßnahmen)

Tz. 16

Billigkeitsmaßnahmen in Steuersachen sind fiskalisch bedeutsam, denn sie führen dazu, dass Steuern nicht zeitnah bzw. unvollständig oder gar nicht eingezogen werden. In den Jahren 1998 bis 2000 wurden in Schleswig-Holstein z. B. Beträge von mehr als 480 Mio. € aus persönlichen oder sachlichen Billigkeitsgründen gestundet und 15 Mio. € Steuern und Säumniszuschläge erlassen.

Die Steuerverwaltung ist im gesamtstaatlichen Interesse gehalten, Ansprüche aus dem Steuerschuldverhältnis vollständig, gleichmäßig und zeitnah einzuziehen. Nur wenn die Einziehung der Ansprüche eine unbillige Härte darstellt, kann diese durch Gewährung von Billigkeitsmaßnahmen abgemildert werden. Aus Gründen der Gleichbehandlung aller Steuerbürger (Steuergerechtigkeit) ist diese großzügige Behandlung einzelner Steuerbürger an strenge Maßstäbe geknüpft. Es muss sich um unverschuldete Ausnahmetatbestände handeln.

Bereits 1995 hatte der Landesrechnungshof die Bearbeitung von Anträgen auf Billigkeitsmaßnahmen geprüft und erhebliche Vollzugsdefizite ermittelt, die die Steuergerechtigkeit negativ berührten. Aktuell hat der Landesrechnungshof in einer Nachschau festgestellt, dass die Finanzämter dem Ausnahmecharakter der Billigkeitsmaßnahmen immer noch nicht ausreichend und weiterhin zu ungleichmäßig Rechnung tragen. Der Landesrechnungshof hat den Fachaufsichtsbehörden und den Finanzämtern zahlreiche Anregungen gegeben, das Verwaltungshandeln zu verbessern. Des Weiteren hat er gefordert, die Entscheidungspraxis der Finanzämter im Interesse der Steuergerechtigkeit zu vereinheitlichen.

Die Steuerverwaltung hat angekündigt, die Anregungen und Forderungen des Landesrechnungshofs zu berücksichtigen.

Spielbanken in Schleswig-Holstein

Tz. 13

Das Spielbankgesetz Schleswig-Holstein vom 29.12.1995 ließ zu, dass neben den bestehenden Spielbanken in Lübeck-Travemünde und Westerland an weiteren Standorten in Schenefeld, Kiel und Flensburg Casinos eröffnet wurden. Bezogen auf die Einwohnerzahlen führte dies zu einer doppelt so hohen Verdichtung der Spielangebote wie im Bundesdurchschnitt.

Die Spielbanken in Schleswig-Holstein haben sich gegenüber den der Konzessionierung zugrunde liegenden Planungen wirtschaftlich deutlich besser entwickelt. Die tatsächlichen Bruttospielerträge lagen in der Spitze 80 % über den geplanten Einnahmen. Da jedoch Nachbesserungsklauseln in den Bewilligungsbescheiden des Finanzministeriums fehlten, konnte die auf der Basis der Planwerte genehmigte Absenkung der Spielbankabgabe nicht berichtigt werden. Hierdurch sind dem Landeshaushalt mehr als 5 Mio. € Einnahmen aus der Spielbankabgabe entgangen.

Im Hinblick auf deren Aufgabenstellung sind die Überschüsse der Spielbankunternehmen bis zur Wirtschaftlichkeitsgrenze abzuschöpfen und über den Landeshaushalt gemeinnützigen Zwecken zuzuführen. Wegen fehlender klarer Vorgaben sind zum einen die Überschüsse nicht im vollen Umfang abgeschöpft worden, zum anderen sind nach Auffassung des Landesrechnungshofs die erzielten Einnahmen zumindest teilweise als allgemeine Deckungsmittel verwendet worden.