Bemerkungen 1999

des

Landesrechnungshofs

Schleswig-Holstein

mit Bericht zur

Landeshaushaltsrechnung 1997

Kiel, den 5. März 1999

Inhaltsverzeichnis

		Seite
Einleitung		
1.	Allgemeines	7
2.	Entlastung des LRH	8
3.	Auswirkungen der Prüfungstätigkeit des LRH	8
4.	Sonderberichte des LRH	9
Bericht zur Landeshaushaltsrechnung		
5.	Entlastung der Landesregierung für die Haushaltsjahre 1995 und 1996	10
6.	Abschluß der Haushaltsrechnung 1997	10
7.	Feststellungen zur Haushaltsrechnung 1997	15
8.	Aktuelle Haushaltslage des Landes	45
9.	Reformvorhaben im Haushaltsbereich	63
Allgemeines		
10.	Kosten für Sachverständige (Nachschau)	82
Landtag		
11.	Finanzierung der Fraktionen	89
Innenministerium		
12.	Beschaffung von Geräten der Informationstechnik	98
13.	Aufwendungen für den Sport in der Landespolizei	103
14.	Aufnahme von Asylbewerbern	115
Ministerium für Finanzen und Energie		
15.	Verfolgung von Prüfungsbeanstandungen zu Baumaßnahmen	138
16.	Auswirkungen lang andauernder Außenprüfungen auf die Realisierung von Steueransprüchen	144
Ministerium für Wirtschaft, Technologie und Verkehr		
17.	Förderung kommunaler Häfen	153
18.	Förderung von Schienenfahrzeugen für den öffentlichen Personennahverkehr	161
19.	Radwegeprogramm	168

		Seite
Ministerium für Bildung, Wissenschaft, Forschung und Kultur		
20.	Sportunterricht an berufsbildenden Schulen	175
21.	Staatliches Internat Schloß Plön und Nordsee-Internat St. Peter-Ording	182
22.	Forderungen aus stationären Leistungen der Universitätsklinika	194
Ministerium für ländliche Räume, Landwirtschaft, Ernährung und Tourismus		
23.	Sondervermögen Tierseuchenfonds	201
Ministerium für Arbeit, Gesundheit und Soziales		
24.	Organisation der Zuwendungsprüfung im Krankenhausbau	209
Ministerium für Umwelt, Natur und Forsten		
25.	Bau von Regenrückhaltebecken	213
26.	Förderprogramme für eine umweltgerechte Land- und Forstwirtschaft	220
27.	Integrierte Schutzkonzepte	228
28.	Wildpark Trappenkamp	237
Ministerium für Frauen, Jugend, Wohnungs- und Städtebau		
29.	Förderung der Jugendarbeit und Jugendsozialarbeit	244
30.	Städtebauförderung in Schleswig-Holstein	254
Juristische Personen des öffentlichen Rechts		
31.	Prüfung der Wirtschaftsführung der Investitionsbank Schleswig-Holstein, Zentralbereich der Landesbank Schleswig-Holstein Girozentrale	269
Kommunale Selbstverwaltung		
32.	Einsatz der technikunterstützten Informationsverarbeitung unter Berücksichtigung von Verfahren zum Haushalts-, Kassen- und Rechnungswesen in ausgewählten Kreisen	277
Rundfunkangelegenheiten		
33.	Norddeutscher Rundfunk - Öffentlichkeitsarbeit -	284

Abkürzungsverzeichnis

LRH	Landesrechnungshof des Landes Schleswig-Holstein
Bildungsministerium Wissenschaftsministerium	Ministerium für Bildung, Wissenschaft, Forschung und Kultur
Finanzministerium	Ministerium für Finanzen und Energie
Jugendministerium Städtebauministerium	Ministerium für Frauen, Jugend, Wohnungs- und Städtebau
Ministerium für ländliche Räume	Ministerium für ländliche Räume, Landwirtschaft, Ernährung und Tourismus
Sozialministerium	Ministerium für Arbeit, Gesundheit und Soziales
Umweltministerium	Ministerium für Umwelt, Natur und Forsten
Verkehrsministerium Wirtschaftsministerium	Ministerium für Wirtschaft, Technologie und Verkehr
AGAbwAG	Gesetz zur Ausführung des Abwasserabgaben-gesetzes
AGTierKBG	Änderungsgesetz zum Ausführungsgesetz zum Tierkörperbeseitigungsgesetz
AGTierSG	Gesetz zur Ausführung des Tierseuchengesetzes
ÄLR	Ämter für ländliche Räume
ÄLW	Ämter für Land- und Wasserwirtschaft
AO	Abgabenordnung
AsylbLG	Asylbewerberleistungsgesetz
AsylVfG	Asylverfahrensgesetz
BauGB	Baugesetzbuch
BRKG	Bundesreisekostengesetz
BVerfG	Bundesverfassungsgericht
CAU	Christian-Albrechts-Universität zu Kiel
DIW	Deutsches Institut für Wirtschaftsforschung
DSVO	Datenschutzverordnung
Datenzentrale	Datenzentrale Schleswig-Holstein
EU	Europäische Union
FAG	Finanzausgleichsgesetz
FHW	Fachhochschule Westküste
FIS c/s	Finanzinformationssystem Client/Server
FraktionsG	Fraktionsgesetz
GA	Gemeinschaftsaufgabe „Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur“
GemHVO	Gemeindehaushaltsverordnung
GMSH	Gebäudemanagement Schleswig-Holstein
GVFG	Gemeindeverkehrsfinanzierungsgesetz
HG	Haushaltsgesetz
HGB	Handelsgesetzbuch
HGr	Hauptgruppe
HGrG	Haushaltsgrundsätzegesetz

IBG	Investitionsbankgesetz
IBV	Investitionsbankvertrag
Investitionsbank	Investitionsbank Schleswig-Holstein, Zentralbereich der Landesbank Schleswig-Holstein Girozentrale
IT	Informationstechnik
JuFöG	Jugendförderungsgesetz
Kap.	Kapitel
KHG	Krankenhausfinanzierungsgesetz
KJHG	Kinder- und Jugendhilfegesetz
Landesbank	Landesbank Schleswig-Holstein Girozentrale
LDSG	Landesdatenschutzgesetz
LEG	Landesentwicklungsgesellschaft
LFA	Länderfinanzausgleich
LHO	Landeshaushaltsordnung
LK	Landwirtschaftskammer
LKV	Landeskontrollverband Schleswig-Holstein e. V.
LNatSchG	Landesnaturschutzgesetz
LV	Landesverfassung des Landes Schleswig-Holstein
LVS	LVS Landesweite Verkehrsservicegesellschaft mbH
LVwG	Landesverwaltungsgesetz
LWG	Landeswassergesetz
MG	Maßnahmegruppe
MSL	Markt- und standortangepaßte Landbewirtschaftung
MUL	Klinikum der Medizinischen Universität zu Lübeck
NDR	Norddeutscher Rundfunk
NDR-M	NDR-Media GmbH
ÖA	Stabsstelle Öffentlichkeitsarbeit der Intendanz
OFD	Oberfinanzdirektion Kiel
ÖPNV	Öffentlicher Personennahverkehr
SGB	Sozialgesetzbuch
SHL	Schleswig-Holsteinische Landgesellschaft mbH
SPNV	Schienenpersonennahverkehr
StBauFG	Städtebauförderungsgesetz
TG	Titelgruppe
TierSG	Tierseuchengesetz
TuI	Technikunterstützte Informationsverarbeitung
VOB	Verdingungsordnung für Bauleistungen
VV	Verwaltungsvorschriften
WHG	Wasserhaushaltsgesetz
ZBau	Baufachliche Ergänzungsbestimmungen zu den VV zu § 44 LHO

Einleitung

1. Allgemeines

1.1 Bedeutung und Inhalt der Bemerkungen

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

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

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

1.2 Zusammensetzung des Senats

Über den Inhalt der Bemerkungen entscheiden die Mitglieder des LRH kollegial als Senat. Den Vorsitz im Senat führt der Präsident. Der Senat des LRH war im Zeitpunkt der Beschlußfassung über die Bemerkungen 1999 wie folgt besetzt:

Präsident	Dr. Gernot Korthals
Vizepräsident	Dr. Walter Schmidt-Bens
Ministerialdirigentin	Elke Siebenbaum
Ministerialdirigent	Ingo Adrian
Ministerialdirigent	Jürgen Krastel
Ministerialdirigent	Dieter Pätschke

1.3 Verfahren bei Aufstellung der Bemerkungen

Den in den Bemerkungen 1999 dargestellten Prüfungsergebnissen liegen i. d. R. sog. **Prüfungsmitteilungen** zugrunde. Der LRH teilt hierin den zuständigen Stellen das Prüfungsergebnis zur Äußerung innerhalb einer bestimmten Frist mit (§ 96 LHO).

Die Bemerkungen selbst enthalten nur das **zusammengefaßte Prüfungsergebnis** (§ 97 LHO). Die Entwürfe der **Bemerkungsbeiträge** sind den zuständigen Ministerien im allgemeinen zuvor zur **Stellungnahme** zugeleitet worden. Falls Ergänzungen zu den Sachverhalten oder abweichende Auffassungen vorgetragen worden sind, kommt dies in den Bemerkungen zum Ausdruck.

Die Beiträge zur kommunalen Selbstverwaltung - deren Aufnahme in die Bemerkungen der beratenden Unterrichtung des Landtags und der Landesregierung dient - wurden dem Innenministerium zugeleitet.

2. Entlastung des LRH

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

Der Landtag hat dem LRH nach vorhergehender Prüfung der Rechnungsunterlagen am 11.6.1998 einstimmig Entlastung für das Haushaltsjahr 1996 erteilt (Landtagsdrucksache 14/1471).

3. Auswirkungen der Prüfungstätigkeit des LRH

Der LRH zieht regelmäßig Bilanz, welche seiner besonders bedeutsamen, jüngst veröffentlichten Vorschläge von der Verwaltung umgesetzt wurden, bzw. welche (noch) unerledigt geblieben sind. Im Vordergrund dieser **Nachschauen** steht die Untersuchung, ob die Vorschläge aus Sicht der Finanzkontrolle materiell verwirklicht wurden.

Der Landtag hat in seiner Sitzung am 11.6.1998 die Berichts- und Beschlußempfehlung des Finanzausschusses vom 4.6.1998 (Landtagsdrucksache 14/1472) angenommen und die Landesregierung aufgefordert, die in dem Bericht des Finanzausschusses angeregten Maßnahmen einzuleiten und über die eingeleiteten Maßnahmen im wesentlichen bis zum 31.10.1998 zu berichten. Bei Redaktionsschluß waren der Bericht des Finanzministeriums vom 30.10.1998 (Umdruck 14/2602) sowie der

ergänzende Bericht des Finanzministeriums vom 21.12.1998 (Umdruck 14/2850) nicht abschließend erörtert, so daß sich der LRH vorbehält, die **Nachschau der Bemerkungen 1997** im Laufe des Jahres in Form eines Sonderberichts herauszugeben.

4. Sonderberichte des LRH

Der LRH hat den Landtag und die Landesregierung im September 1998 in einem Sonderbericht über das Ergebnis der Prüfung der „**Haushalts- und Wirtschaftsführung des NordwestLotto Staatliche Lotterie des Landes Schleswig-Holstein, Kiel, sowie der Betätigung des Landes Schleswig-Holstein als Gesellschafter bei der NordwestLotto Verwaltungsgesellschaft mbH, Kiel (NordwestLotto)**“ und im März 1999 in einem Sonderbericht über das Ergebnis der Prüfung „**Soziale Dienste der Justiz**“ unterrichtet (§ 99 LHO). In beiden Fällen hat er die Öffentlichkeit über das Ergebnis dieser Prüfungen informiert (§ 2 Abs. 5 Satz 2 LRH-G).

Über das Ergebnis der Prüfung „**Förderung des Öffentlichen Personennahverkehrs nach der Regionalisierung - Ausschreibung ‘Netz Nord’**“ hat der LRH den Landtag und die Landesregierung in einem Sonderbericht im Februar 1999 unterrichtet (§ 99 LHO). 1998/99 hat der LRH die Gewährung und Verwendung der **Zuwendungen an die Stiftung** „**Schloß Glücksburg**“ geprüft. Die Prüfungsergebnisse sind dem Ministerium für Bildung, Wissenschaft, Forschung und Kultur mitgeteilt worden. Da die Prüfungsberichte auch zu schützende Interessen Dritter berühren könnten, hat der LRH sie „vertraulich“ behandelt und von einer Veröffentlichung abgesehen.

Die Bedeutung von Sonderberichten und das Verfahren zur Vorlage der Berichte erfordern aus Sicht des LRH eine parlamentarische Behandlung, die der Behandlung der jährlichen Bemerkungen vergleichbar ist.

Bericht zur Landeshaushaltsrechnung

5. Entlastung der Landesregierung für die Haushaltsjahre 1995 und 1996

Der Landtag hat der Landesregierung am 11.6.1998 gem. Art. 55 Abs. 2 Landesverfassung (LV) die Entlastung für das Haushaltsjahr 1995 (Plenarprotokoll 14/60, S. 4351) erteilt.

Die Entlastung der Landesregierung durch den Landtag für das Haushaltsjahr 1996 gem. Art. 55 Abs. 2 LV lag bei Redaktionsschluß noch nicht vor.

6. Abschluß der Haushaltsrechnung 1997

6.1 Das Ministerium für Finanzen und Energie (Finanzministerium) hat dem Landtag zur Entlastung der Landesregierung die gedruckte **Haushaltsrechnung 1997** mit der **Vermögensübersicht 1997** am 12.11.1998 (Landtagsdrucksache 14/1774) vorgelegt.

Die Gesamtergebnisse der Haushaltsführung sind dargestellt im

- kassenmäßigen Abschluß gem. § 82 LHO

(Ist-Ergebnisse ohne Haushaltsreste),

- Haushaltsabschluß gem. § 83 LHO

(Ist-Ergebnisse zuzüglich Haushaltsreste) und in der

- Gesamtrechnung
  (Soll-Ist-Vergleich, Gesamtsummen der Einzelpläne).

6.2 **Grundlagen der Haushaltsführung** des Landes im Haushaltsjahr 1997 waren

- das Haushaltsgesetz (HG) 1997 vom 11.3.1997,
- das Haushaltsbegleitgesetz 1997 vom 29.8.1997,
- das Gesetz zur Änderung des Haushaltsgesetzes 1997 vom 9.10.1997,
- der Haushaltsführungserlaß des Finanzministeriums vom 14.3.1997,
- die haushaltswirtschaftliche Sperre gem. § 41 LHO zwischen dem 7.10.1997 und dem 5.11.1997 aufgrund von Erlassen des Finanzministeriums.

6.3 Der **Haushaltsplan 1997** und das **Haushaltsbegleitgesetz 1997** weisen insgesamt Einnahmen und Ausgaben von jeweils

17.834.474.200 DM

sowie Verpflichtungsermächtigungen von

2.252.722.000 DM

aus.

Das **Haushalts-Soll 1997** nach Vollzug des Haushalts betrug in Einnahmen und Ausgaben

17.850.746.000 DM,

es verringerte sich um rd. 480,4 Mio. DM oder rd. 2,6 v. H. gegenüber 1996.

Verpflichtungsermächtigungen wurden in Höhe von

2.252.722.000 DM

eingestellt.

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

Zusammensetzung des Haushalts-Solls 1997 in DM

Rechtliche Grundlage	Einnahmen	Ausgaben	Verpflichtungs-ermächtigungen
(1) Haushaltsplan lt. HG vom 11.3.1997	17.934.541.000	17.934.541.000	2.247.539.000
Haushaltsbegleitgesetz vom 29.8.1997	- 100.066.800	- 100.066.800	+ 5.183.000
Summe veranschlagter Mittel	17.834.474.200	17.834.474.200	2.252.722.000
(2) Einwilligungen gem. § 10 a LHO	+ 45.000.000 - 45.000.000		
(3) Einwilligungen des Finanzministeriums in zusätzliche Einnahmen, Ausgaben und Verpflichtungsermächtigungen, die als Änderung des Haushalts-Solls gelten:			
Art. I § 6 Abs. 1 HG 1997	+ 15.762.700	+ 15.762.700	
Art. I § 6 Abs. 2 HG 1997		+ 200.000 - 200.000	+ 137.000 - 137.000
Art. I § 6 Abs. 3 HG 1997	+ 509.100	+ 770.100 - 261.000	
Summe Einwilligungen des Finanzministeriums	+ 16.271.800	+ 16.271.800	+ 0
Haushalts-Soll insgesamt	17.850.746.000	17.850.746.000	2.252.722.000

6.4 Der **kassenmäßige Abschluß** gem. § 82 LHO (Ist-Ergebnisse ohne Haushaltsreste) weist 1997 nach den Abschlüssen 1995 und 1996 erneut einen **Fehlbetrag** aus. Er beträgt

103.512.355,20 DM.

Ein Teil dieses Fehlbetrags war gem. § 25 Abs. 3 LHO mit 71.600.000 DM in den ursprünglichen Haushalt 1998 eingestellt worden. Mit dem 2. Nachtrag zum Haushaltsplan für das Haushaltsjahr 1998 vom 18.11.1998

wurde der Ansatz für die Deckung des Teils des Fehlbetrags aus dem Haushaltsjahr 1997 gestrichen. Der Fehlbetrag aus 1997 muß nun in der gesamten Höhe in 1999 finanziert werden.

Die **Ist-Einnahmen 1997** betrugen

17.675.076.879,44 DM,

sie unterschritten um rd. 175,7 Mio. DM oder rd. 1 v. H. das Haushalts-Soll des Jahres. Gegenüber dem Ist 1996 (17.564,8 Mio. DM) sind sie um rd. 110,3 Mio. DM oder rd. 0,6 v. H. gestiegen.

Die **Ist-Ausgaben 1997** lagen mit

17.778.589.234,64 DM

um rd. 72,2 Mio. DM oder 0,4 v. H. unter dem Haushalts-Soll 1997 (ohne übertragene Haushaltsreste aus dem Vorjahr). Gegenüber dem Ist des Vorjahres (17.925,4 Mio. DM) sind sie um 146,8 Mio. DM oder rd. 0,8 v. H. zurückgegangen.

Aus der Differenz der Nettoeinnahmen von

12.783.517.144,59 DM

und der Nettoausgaben von

13.968.559.629,31 DM

ergibt sich ein **Finanzierungsdefizit** in Höhe von

1.185.042.484,72 DM.

Dieses wurde durch folgende bereitgestellte Finanzierungsmittel **nur zum Teil gedeckt**:

Einnahmen aus Krediten am Kreditmarkt		4.729.921.922,48 DM
Ausgaben zur Schuldentilgung am Kreditmarkt		3.511.706.022,48 DM
Netto-Neuverschuldung am Kreditmarkt		1.218.215.900,00 DM
abzüglich Ausgaben zur Deckung von Fehlbeträgen aus Vorjahren		267.298.307,29 DM
zuzüglich Entnahme aus Rücklagen	161.637.812,37 DM	
abzüglich Zuführung an Rücklagen	31.025.275,56 DM	
mithin zuzüglich Entnahmen aus Rücklagen		130.612.536,81 DM
Finanzierungsmittel insgesamt		1.081.530.129,52 DM.

Das **kassenmäßige Jahresergebnis** schließt folglich mit einem **Fehlbetrag** in Höhe von

103.512.355,20 DM

ab.

Das für 1997 **erwartete Finanzierungsdefizit** von

1.076.309.500,00 DM

wurde um 108.732.984,72 DM

oder rd. 10 v. H.

überschritten.

Das **kassenmäßige Gesamtergebnis** ergibt einen **Fehlbetrag** von

279.029.881,87 DM.

Es ergibt sich aus der Summe des noch nicht ausgeglichenen Teils des Fehlbetrags aus 1996 (175,5 Mio. DM) und des gesamten Fehlbetrags aus 1997 (103,5 Mio. DM).

6.5 Der **Haushaltsabschluß 1997** gem. § 83 LHO weist einen **rechnungsmäßigen Jahresfehlbetrag** von

192.658.732,87 DM

aus.

Er setzt sich zusammen aus der Differenz der aus dem Haushaltsjahr 1996 und der in das Haushaltsjahr 1998 übertragenen Einnahme- und Ausgabereste in Höhe von minus 89.120.877,67 DM, dem Vorgriff auf Ausgaben des Haushaltsjahres 1997 in Höhe von minus 25.500 DM und dem kassenmäßigen Jahresergebnis von minus 103.512.355,20 DM.

Aus dem kassenmäßigen Gesamtergebnis von 279.029.881,87 DM und den über die Einnahmereste hinaus verbleibenden nach 1998 zu übertragenden Ausgaberesten von 355.269.927,02 DM ergibt sich Ende 1997 ein **rechnungsmäßiger Gesamtfehlbetrag** von

634.299.808,89 DM.

6.6 Die **Ergebnisse der Haushaltsrechnung 1997** zeigt die folgende Übersicht mit

- dem Haushalts-Soll (Ansätze des Haushaltsplans einschließlich Solländerungen im Haushaltsvollzug),
- dem Gesamt-Soll (Haushalts-Soll zuzüglich aus 1996 übertragene Reste),
- dem kassenmäßigen Ergebnis gem. § 82 LHO und
- dem rechnungsmäßigen Ergebnis gem. § 83 LHO

nach Einnahme- und Ausgabearten:

Tabelle Haushaltsübersicht

7. Feststellungen zur Haushaltsrechnung 1997

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

Mit Landtagsdrucksache 14/1774 legte die Landesregierung die Haushaltsrechnung 1997 am 12.11.1998 dem Landtag und dem LRH vor.

In Absprache mit dem Finanzausschuß[1] und dem LRH wurde der Umfang der Haushaltsrechnung reduziert[2].

7.2 Für die Prüfung der Haushaltsrechnung benötigt der LRH die Beiträge der Ressorts und die dazugehörenden Anlagen zur Haushaltsrechnung. Wie in den vergangenen Jahren wurden dem LRH diese Unterlagen überwiegend zu spät vorgelegt. Die Unterlagen für lediglich 6 Einzelpläne und 6 Kapitel des Einzelplans 12 lagen rechtzeitig vor. 8 Ressorts mußten ihre Unterlagen nachträglich korrigieren.

Der LRH kann seine verfassungsmäßige Aufgabe, dem Landtag und der Landesregierung zur Haushaltsrechnung unmittelbar und unverzüglich zu berichten, nicht in erforderlichem Umfang wahrnehmen, wenn nicht zum festgesetzten Termin vollständige Unterlagen vorgelegt worden sind.

Das **Ministerium für Finanzen und Energie (Finanzministerium)** legt Wert auf die Feststellung, daß die Ressorts die Prüfungsunterlagen wesentlich früher als in den Vorjahren vorgelegt haben. Neben den benannten 6 uneingeschränkt termingerechten Vorlagen fehlte bei 2 weiteren Einzelplänen jeweils nur eine Anlage. 3 Einzelpläne haben den Abgabetermin lediglich um bis zu 5 Tage überschritten. Auch das zuletzt vorlegende Ressort war um 2 Monate schneller als im Vorjahr. Die Bemühungen um eine frühere Vorlage der Ressortunterlagen werden intensiv fortgesetzt.

Der **LRH** erwartet, daß die Bemühungen des Finanzministeriums nun endlich zum Erfolg führen werden.

7.3 Die Landesbezirkskassen haben die Haushaltseinnahmen und -ausgaben vollständig, die Finanzkassen nur teilweise mit Hilfe der elektronischen Datenverarbeitung gebucht.

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

---

[1] Finanzausschußsitzung am 4.6.1998.

[2] Umdruck 14/1960.

Die Jahresergebnisse der Landesbetriebe werden in Anlagen zur Haushaltsrechnung dargestellt.

7.4 Seit Einführung der elektronischen Anordnung erfolgt die **Belegablage** (Anordnungen und begründende Unterlagen) bei den mittelbewirtschaftenden Dienststellen, soweit sie von den Dienststellen selbst oder von der zuständigen Landesbezirkskasse im Online-Verfahren erfaßt worden sind.

7.4.1 Der LRH hat die Auswirkungen der Einführung der **elektronischen Zahlungsanordnung** in Stichproben vor Ort geprüft[1]. Aufgesucht wurden 18 Dienststellen aus fast allen Ressorts der Landesverwaltung. Auf diese Dienststellen entfallen ca. 5 v. H. aller online erfaßten Buchungsvorfälle. 3 Dienststellen waren zum Zeitpunkt der örtlichen Erhebungen noch nicht an das Online-Verfahren angeschlossen. Der LRH regt an, alle Dienststellen an das Online-Verfahren anzuschließen, da die Leitungskosten inzwischen stark gesunken sind. Es ist auch zu prüfen, ob dadurch weitere personelle Einsparungsmöglichkeiten bei den Landesbezirkskassen realisiert werden können.

7.4.2 Das Finanzministerium hatte in der Arbeitsanweisung für das EDV-Verfahren HKR-Land zunächst neben der ausnahmsweise zugelassenen Ablage der Belege in Sachakten die Ablage nach der maschinell vergebenen Belegnummer vorgeschrieben, später jedoch auch die Ablage in der Ordnung des Haushalts zugelassen.

Von den 18 geprüften Dienststellen legen 7 Dienststellen die aufzubewahrenden Originalbelege nach der Belegnummer ab. Bei den übrigen Dienststellen erfolgt die Belegablage überwiegend in der Ordnung des Haushalts nach Buchungsstellen. Der LRH teilt die Auffassung des Finanzministeriums, daß die Ablage nach Belegnummern den geringsten personellen Aufwand in den mittelbewirtschaftenden Dienststellen verursacht. Weiterhin läßt es dieses Ablagesystem am ehesten zu, die Vollständigkeit der Belege zu prüfen. Der LRH empfiehlt daher, die Belege künftig nur noch nach der maschinell vergebenen Belegnummer abzulegen. Dies wird jedoch nur dann auf Akzeptanz stoßen, wenn die Auskunfts- und Recherchemöglichkeiten des Mittelbewirtschaftungssystems einen schnelleren Zugang zu den benötigten Informationen zulassen, als es derzeit beim Zugriff auf die nach der Ordnung des Haushalts abgelegten Belege der Fall ist.

Die bei den anordnenden Dienststellen vorgenommene stichprobenartige Prüfung der aufbewahrten Belege führte in einem Fall dazu, daß ein geplantes Prüfungsverfahrens des LRH vorgezogen wurde.

7.4.3 Obwohl bereits seit der Einführung des HKR-Verfahrens im Jahr 1980 durch den Kontoauszug für mittelbewirtschaftende Dienststellen (Liste

---

[1] Vgl. Bemerkungen des LRH 1998, Nr. 6.2.2.

701) die Führung von **Haushaltsüberwachungslisten** entbehrlich geworden ist, werden in nahezu allen aufgesuchten Dienststellen in z. T. sehr erheblichem Umfang handschriftliche oder EDV-unterstützt gefertigte Aufzeichnungen (z. B. mit Tabellenkalkulationsprogrammen) über die einzelnen Bewirtschaftungsvorgänge geführt. Zur Begründung wird häufig ausgeführt, daß die Unterrichtung durch den wöchentlich erstellten Kontoauszug nicht zeitnah genug erfolge und daß das Online-Verfahren keine ausreichenden, auf die individuellen Bedürfnisse abgestimmten Auskunftsmöglichkeiten zulasse. Dies gelte insbesondere für die Kontrolle der verfügbaren Mittel innerhalb von Deckungskreisen.
Der LRH erwartet von einem neu einzuführenden Mittelbewirtschaftungssystem, daß künftig zusätzliche Aufzeichnungen entbehrlich werden. Dazu wird es auch erforderlich sein, daß die Anwender des neuen Mittelbewirtschaftungssystems intensiver als bisher und angepaßt an ihre individuellen Bedürfnisse geschult werden.

7.4.4 Die nach der Einführung der elektronischen Kassenanordnung getroffenen Maßnahmen zur **Verfahrenssicherheit** sind nach Ansicht des LRH **nach wie vor nicht ausreichend**. Nach dem Sicherheitskonzept des Finanzministeriums muß der Anordnungsbefugte nach dem vollständigen Wegfall der Funktionstrennung zwischen Kasse und anordnender Dienststelle sicherstellen, daß er an jedem Bewirtschaftungsvorgang beteiligt ist. Hierfür sind innerhalb des EDV-Verfahrens Hilfsmittel zur Verfügung gestellt worden, mit denen die Gefahr verringert werden soll, daß ohne Beteiligung des Anordnungsbefugten Zahlungen ausgelöst werden, und die gewährleisten sollen, daß im Fall krimineller Energie das Risiko der Entdeckung naheliegt.
Der LRH hatte anläßlich der Einführung der elektronischen Kassenanordnung dringend empfohlen, daß bei Auszahlungsvorgängen die Mitwirkung des Anordnungsbefugten in Form einer Eingabe in das EDV-System zwingend erforderlich ist. Dieser Forderung ist das Finanzministerium insoweit entgegengekommen, als es im Rahmen der Kontrollerfassung - aber nicht als Standard - die sog. globale Freigabe eingeführt hat.
Der LRH hält die Standardeinstellungen zur Kontrollerfassung, von der z. B. erst Beträge ab 20 TDM erfaßt werden, für unzureichend, weil sie einerseits keine zufallsorientierten Elemente enthält und weil es Strategien gibt, mit denen die vorgesehenen Kontrollmöglichkeiten umgangen werden können.
Der LRH hat festgestellt, daß lediglich 5 der geprüften 18 Dienststellen Veränderungen an den Standardeinstellungen vorgenommen haben. Von diesen hat nur eine Dienststelle die Möglichkeit genutzt, durch Anwendung der sog. globalen Freigabe sicherzustellen, daß Auszahlungen erst nach einer entsprechenden Eingabe des Anordnungsbefugten bewirkt werden können. Der LRH erwartet, daß die Kontrollerfassung in jedem Fall eine

zufallsorientierte Komponente erhält, die von der anordnenden Dienststelle nicht ausgeschaltet werden darf.
Dienststellen, die nicht an das Online-Verfahren angeschlossen sind, brauchen den Kassenanordnungen begründende Unterlagen nicht mehr beizufügen. Gleichwohl wird in der zuständigen Landesbezirkskasse eine Kontrollerfassung durchgeführt. Ohne begründende Unterlagen ist dies jedoch sinnvoll nicht möglich. Der LRH empfiehlt daher, daß bei nicht an das Online-Verfahren angeschlossenen Dienststellen die begründenden Unterlagen weiterhin den Kassenanordnungen beizufügen sind.

Das **Finanzministerium** beabsichtigt, bei dem neuen Mittelbewirtschaftungssystem benutzerbezogene Merkmale für die Datenerfassung und für die Ausübung der Anordnungsbefugnis zu speichern, die derzeitige Kontrollerfassung aufzugeben und mit der Freigabe der Anordnung durch den Anordnungsbefugten zu verbinden. Das Vier-Augen-Prinzip bleibe hierbei gewahrt.

7.5 Zur Entlastung des Haushaltsjahres 1997 und zur Verminderung des absehbaren Fehlbetrags wurde der endgültige **Abschluß der Bücher** für das Haushaltsjahr 1997 wiederum ca. 6 Wochen später als bislang üblich am 21.3.1998 vorgenommen. Grund für den späten Abschluß waren die noch für das abgelaufene Haushaltsjahr 1997 vorgenommenen Buchungen der Abschlußzahlungen aus der vorläufigen Abrechnung des Länderfinanzausgleichs. Dadurch konnte das Defizit 1997 um ca. 1,4 Mio. DM verringert werden.

Bei den Finanzkassen verblieb am Jahresende 1997 insgesamt bei allen Verwahrbuchungsstellen ein Bestand von rd. 22 Mio. DM. Die auf Drängen des LRH vom Finanzministerium in 1997 eingeleiteten Maßnahmen zur Verringerung der Verwahrbestände im Steuerbereich scheinen danach Erfolg zu haben.
Die im Rahmen der Maßnahmen durchgeführten Umbuchungen bei Verwahrbuchungsstellen aus dem neuen Haushaltsjahr zugunsten des vorangegangenen Jahres waren nach Ansicht des LRH in 1997 rechtlich nicht abgesichert. Erst mit der im Haushaltsbegleitgesetz 1998 vorgenommenen Ergänzung von § 72 Abs. 5 LHO wurde diese Vorgehensweise zulässig.

Das **Finanzministerium** weist darauf hin, daß die Anfang 1998 vorgenommenen Umbuchungen zugunsten des Jahres 1997 auch nach der bisherigen Formulierung des § 72 LHO zulässig waren. Dies sei in Gesprächen mit den anderen Ländern und dem Bundesfinanzministerium bestätigt worden. Die Neuregelung des § 72 Abs. 5 LHO diente nur der Klarstellung einer geltenden Rechtslage. Im übrigen sei die Neufassung des § 72 Abs. 5 LHO am 1.1.1998 in Kraft getreten. Die Anfang 1998 vorgenommenen Umbuchungen beruhten deshalb auf der neuen, eindeutigen Rechtslage.

Der **LRH** bleibt bei seiner Auffassung.

7.6 Die im Haushaltsplan ausgewiesenen Ausgabeansätze und die Ausgabereste ergeben das Ausgabe-Soll. Sollerhöhungen aufgrund des Haushaltsgesetzes, der LHO oder von Haushaltsvermerken hat das Parlament bereits zugestimmt. Über diese vom Parlament erteilten Ermächtigungen, **Mehrausgaben** zu leisten, hinaus darf das Finanzministerium im Falle unvorhergesehener und unabweisbarer Bedürfnisse in über- oder außerplanmäßige Ausgaben einwilligen - Notbewilligungsrecht - (§ 37 Abs. 1 LHO), sofern nicht ein Nachtragshaushalt eingebracht werden muß (§ 37 Abs. 2 und 3 LHO).
Mehrausgaben (Haushaltsüberschreitungen) - mit und ohne Einwilligung des Finanzministeriums - bei Ausgabeansätzen, die sich beim Vollzug des Haushaltsplans ergeben, werden in der Haushaltsrechnung nachgewiesen.

Insgesamt wurden die Haushaltsansätze um überschritten,		41.239.990,51 DM
davon waren:	überplanmäßig	41.170.725,51 DM
	außerplanmäßig	69.265,00 DM.

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

Epl.	gesamt in DM	Personal-ausgaben HGr. 4	Sächliche Verwaltungs-ausgaben HGr. 5	Zuwendungen mit Ausnahme von Investitionen HGr. 6	Baumaßnahmen HGr. 7	Sonstige Investitionen und Investitionsförderungen HGr. 8	besondere Finanzierungsmaßnahmen HGr. 9
01	25.011				-	25.011	-
05	500.042		21		-	490.012	10.010
06	20.000		20.000		-	-	-
07	1.089.607	245.337	78.635	761.120	-		4.515
08	181.270	71.135		110.135	-		-
09	1.915.154	1.632	1.650.341	263.182	-	-	-
10	6.552.862	-	3.505	6.549.357	-		-
11	7.084.049	2.366.547		4.717.502	-	-	-
12	16.039	-	-		16.039		-
13	2.555.837	3.244		2.552.594	-		-
16	21.300.119	-	1.942	21.298.177	-	-	-
Sa.	41.239.991	2.687.894	1.754.443	36.252.067	16.039	515.023	14.525

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

Die Überschreitungen bei Titeln der HGr. 6 - Ausgaben für Zuweisungen und Zuschüsse - sind von rd. 27 v. H. (1995), über rd. 78 v. H. (1996), auf rd. 90 v. H. der Gesamtüberschreitungen gestiegen. Bei diesen Haushaltsüberschreitungen handelt es sich ausnahmslos um Ausgaben, auf deren Zahlungen die Empfänger aufgrund von gesetzlichen Bestimmungen oder Vereinbarungen Anspruch haben. Der LRH erwartet, daß künftig sachgerecht veranschlagt wird.
Rd. 36 v. H. dieser Überschreitungen sind nicht durch Einsparungen bei anderen Titeln gedeckt.

7.6.2 Die Gesamtüberschreitungen wurden mit Einwilligung des Finanzministeriums lediglich in Höhe von 27.605.338,38 DM
gedeckt durch

- Einsparungen 15.778.158,93 DM,
- Einnahmen bzw. Mehreinnahmen 11.583.926,42 DM,
- Berichtigungsbuchungen gem. § 35 LHO 219.911,70 DM und
- Minderausgaben und andere Deckungen, die in 1998 erbracht werden, 23.341,33 DM.

Ungedeckt blieben Haushaltsüberschreitungen in Höhe von rd. **13.634.652 DM oder rd. 33 v. H.** der Gesamtüberschreitungen.

Im Widerspruch zu § 37 Abs. 5 LHO hat das Finanzministerium auf Deckung dieser Überschreitungen verzichtet. Über- und außerplanmäßige Ausgaben sollen durch Einsparungen bei anderen Ausgaben - in demselben Einzelplan - ausgeglichen werden, um die **Ausweitung** der vom Haushaltsgesetzgeber vorgegebenen Haushaltsvolumina der Einzelpläne **zu verhindern**.

Bei den ungedeckten Überschreitungen handelt es sich um Ausgaben der HGr. 5 und 6. Der größte Betrag von 10,6 Mio. DM betrifft den Epl. 16 (Erstattung von Wohngeld). Für zusätzliche Zuweisungen nach dem Wassergesetz an Wasser- und Bodenverbände wurden 2 Mio. DM benötigt. Einer überplanmäßigen Ausgabe bei diesem Titel hätte das Finanzministerium nicht in voller Höhe zustimmen dürfen, da im Nachtragshaushalt bei dieser Buchungsstelle 500 TDM für die Auflösung der Globalen Minderausgabe eingespart wurden. Die Ausgaben waren in dieser Höhe nicht mehr unvorhergesehen. Außerdem wurde im Haushaltsvollzug das Soll für die Dekkung von zusätzlichen Ausgaben nach § 6 Abs. 3 HG 1997 um weitere 5 TDM verringert.
Nach Auffassung des **Finanzministeriums** erfolgte die Solländerung gem. § 6 Abs. 3 HG 1997 am 24.4.1997, der Nachtrag wurde am 29.8.1997 verabschiedet, die Einwilligung des Finanzministeriums in die überplanmäßige Ausgabe datiert vom 9.12.1997. Die zeitliche Abfolge zeige, daß zum

Zeitpunkt der überplanmäßigen Bewilligung die gesamten 2.558 TDM unvorhergesehen waren.
Der **LRH** verweist auf § 37 Abs. 1 LHO und die Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts vom 25.5.1977[1] und bleibt dabei, daß es sich um eine nicht unvorhergesehene Ausgabe handelte.

Die ungedeckten Überschreitungen bei den Gebühren und Auslagen für Rechtssachen in Höhe von 400 TDM gehen auf eine generelle Einwilligung des Finanzministeriums in überplanmäßige Ausgaben bei diesen Titeln zurück. Ab 1998 ist diese generelle Einwilligung aufgehoben worden. Die Ansätze der Zuschüsse an deutsche Privatschulen wurden ungedeckt um rd. 630 TDM verstärkt.

Die **Haushaltsüberschreitungen ohne Einwilligung des Finanzministeriums** sind auf 465,6 TDM (22 Titel) zurückgegangen. Der größte Anteil dieser Überschreitungen ohne Einwilligung entfällt wie in den vergangenen Jahren auf Titel der HGr. 4 - Personalausgaben. Die ungenehmigten Überschreitungen waren, wie bereits seit Jahren festgestellt, auf mangelnde Überwachung, Fehlinterpretation von Haushaltsvermerken und des HG sowie auf fehlende oder nicht rechtzeitige Abstimmung zurückzuführen.
Wenn auch die Zahl nicht genehmigter Haushaltsüberschreitungen zurückgegangen ist, bleiben Zweifel, daß es gelingt, die Bewirtschaftung der Haushaltsmittel und deren Überwachung in allen Bereichen den Erfordernissen der Sorgfalt, die bei größer gewordener Flexibilisierung nötig ist, anzupassen.

Die maschinelle Überwachung von Deckungskreisen wird durch das bisherige Mittelbewirtschaftungsverfahren nicht gewährleistet. Mit einem neuen Mittelbewirtschaftungsverfahren muß auch ein Instrument für die maschinelle Überwachung der Deckungsfähigkeiten realisiert werden, wie es der LRH seit Jahren empfiehlt. Damit kann erheblicher Aufwand der Ressorts bei der Überwachung der unterschiedlichen Deckungskreise und auch für die Erstellung von Rechnungslegungsunterlagen entfallen.

7.7 Zum Ausgleich des Haushalts 1997 waren **globale Minderausgaben** in Höhe von **135,2 Mio. DM** veranschlagt worden (Vorjahr: 116,8 Mio. DM). Im Haushaltsvollzug wurde für den Zeitraum vom 7.10. bis 5.11.1997 eine Haushaltssperre gem. § 41 LHO erlassen. Voraussetzung für die Aufhebung der Haushaltssperre war die vollständige Erwirtschaftung der veranschlagten globalen Minderausgaben, eine Einsparung von 3 Mio. DM bei den sächlichen Verwaltungsausgaben und eine weitere Einsparung von rd. 28,8 Mio. DM.

---

[1] Neue Juristische Wochenzeitung (NJW) 1977, S. 1387.

Der damit insgesamt einzusparende Betrag von 167 Mio. DM ist nach den Angaben in der Haushaltsrechnung vollständig eingespart worden. Von diesen Einsparungen entfallen mindestens 46 Mio. DM auf investive Ausgaben. Zusätzliche Minderausgaben von 1,9 Mio. DM ergaben sich nach der Haushaltsrechnung im Vollzug durch freiwillige Einsparungen in 2 Einzelplänen.

Bei der stichprobenartigen Prüfung der Nachweisungen der Ressorts über ihre erbrachten Einsparungen fielen folgende Besonderheiten auf:

- Bei Titel 0710 - 893 03 MG 07 wurde ein Betrag von 150 TDM zur Einsparung anerkannt. Der eingesparte Betrag hätte zur Deckung eines Teils der überplanmäßigen Ausgaben herangezogen werden müssen, in die in derselben MG eingewilligt und für die keine Deckung bereitgestellt wurde.
- Im Epl. 10 wurde bei Titel 1002 - 526 07 eine Einsparung von 100 TDM anerkannt. Den veranschlagten Ausgaben stehen entsprechende Einnahmen gegenüber. Einnahmen sind nicht eingegangen, Ausgaben sind nicht geleistet worden. Eine Einsparung ist tatsächlich nicht erzielt worden. Dieser Betrag kann nicht anerkannt werden.

Der LRH geht dennoch davon aus, daß die erforderlichen Einsparungen insgesamt erbracht worden sind.

Aus der großen Anzahl der für die Einsparungen herangezogenen Titel und den z. T. geringen Einsparbeträgen sind gezielte Kürzungen nicht abzuleiten. Die Einsparbeträge sind eher nach dem Zufallsprinzip entstanden; sie entsprechen mit einem Anteil von rd. 1 v. H. dem erfahrungsgemäß beim Haushaltsvollzug verbleibenden “Bodensatz“. Mit den globalen Minderausgaben wird damit jede Reserve aus dem Haushaltsvollzug ausgeschöpft. Mit der Veranschlagung von globalen Minderausgaben vernachlässigt das Parlament seinen Auftrag, politische Vorgaben für den Haushalt und seinen Ausgleich zu machen. Vielmehr kommt es auf die Geschicklichkeit der Ressorts an, bei der Haushaltsplanaufstellung „Reserven“ zu schaffen, die später als Einsparungen angeboten werden können.

7.8 Als Ausnahme vom Grundsatz der zeitlichen Bindung der Ausgabeermächtigung können **Ausgabereste** gem. § 45 Abs. 2 LHO gebildet werden. Ausgabereste entstehen nicht automatisch in Höhe der unausgenutzt gebliebenen Ausgabeermächtigung, sie werden fallweise nach den Voraussetzungen des § 45 Abs. 3 LHO gebildet, nämlich zur Erfüllung eingegangener Verpflichtungen oder bei Erfordernis der Leistung der Ausgabe bei wirtschaftlicher und sparsamer Verwaltung. Ausnahmen von diesen Voraussetzungen zur Restebildung können im Rahmen der Experimentier-

klausel nach § 10 a LHO zugelassen werden. Die Zuständigkeit für die Bildung der Ausgabereste am Ende des Haushaltsjahres 1997 lag nach § 45 Abs. 3 LHO bei den Ressorts. Das Finanzministerium willigt unter den Voraussetzungen des § 19 Abs. 2 LHO in die Inanspruchnahme der von den Ressorts gebildeten Reste ein, soweit nicht den Ressorts durch Bestimmungen des HG eine Inanspruchnahme der gebildeten Reste ohne Einwilligung des Finanzministeriums zugestanden worden ist.

7.8.1 Die in das jeweils folgende Haushaltsjahr übertragenen **Einnahme- und Ausgabereste** entwickelten sich wie folgt:

Jahr	Ausgabereste (abzüglich Vorgriffe) in Mio. DM	Veränderungen gegenüber dem Vorjahr	
		in Mio. DM	v. H.
1995	498,5	+ 73,0	+ 17,2
1996	360,3	- 138,2	- 27,7
1997	399,6	+ 39,3	+ 11,0

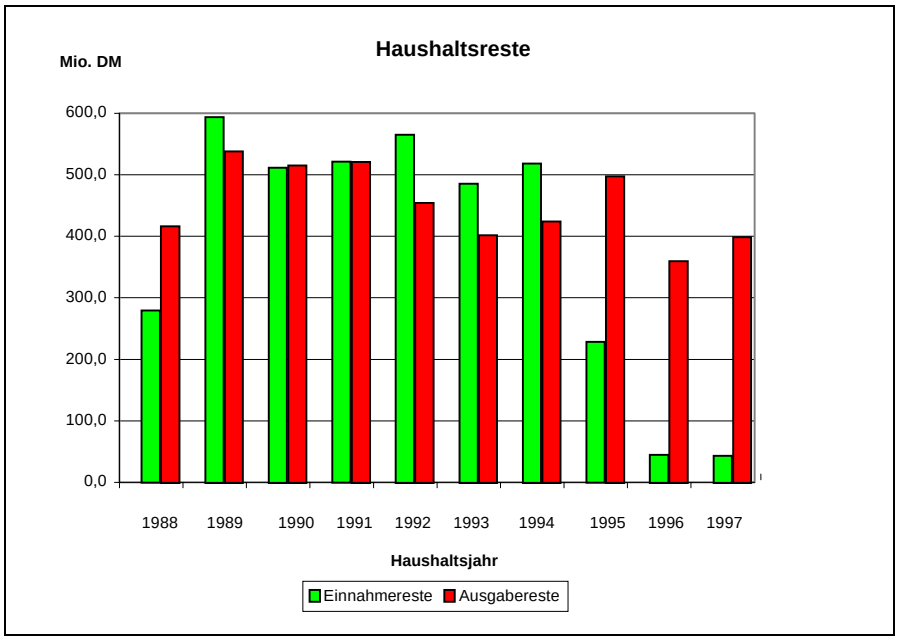
Im Haushaltsjahr 1997 sind von den aus 1996 übertragenen Ausgaberesten in Höhe von 360,3 Mio. DM 204,7 Mio. DM (56,8 v. H.) verausgabt worden. In Abgang gestellt wurden 52 Mio. DM (14,4 v. H.). Der verbleibende Betrag von 103,6 Mio. DM (28,8 v. H.) ist in den in das Haushaltsjahr 1998 übertragenen Ausgaberesten enthalten.
Ende 1997 wurden **Einnahmereste** für noch erwartete Zuweisungen der EU, Erstattungen des Bundes für Gemeinschaftsaufgaben und den Hochschulbau gebildet; eine **Restkreditermächtigung** bestand nicht mehr.

Jahr	Einnahme-reste	Änderung		darunter Einnahmen aus Krediten	Änderungen gegenüber dem Vorjahr	
	in Mio. DM	in Mio. DM	v. H.	in Mio. DM	in Mio. DM	v. H.
1995	229,8	-289,6	-55,8	173,0	-310,1	-64,2
1996	45,5	-184,3	-80,2	0,0	-173,0	-100,0
1997	44,3	-1,2	- 0,3	0,0	0,0	0,0

Im Haushaltsjahr 1997 sind 27,7 Mio. DM (60,1 v. H.) von den aus 1996 übertragenen Einnahmeresten eingegangen. In Abgang gestellt wurden Einnahmereste in Höhe von 3,3 Mio. DM (7,3 v. H.). Der verbleibende Betrag von 14,5 Mio. DM (31,9 v. H.) ist in den in das Haushaltsjahr 1998 übertragenen Einnahmeresten enthalten.

Folgende Tabelle und Grafik zeigen die Entwicklung der Haushaltsreste und der Haushaltsvorgriffe in den Jahren 1988 bis 1997. Die Schere zwischen Einnahme- und Ausgaberesten geht immer weiter auseinander:

Jahr	Einnahme-reste	Ausgabe-reste	Vorgriffe	Gesamtvolumen Haushalts-Soll	Reste in v. H. des Gesamtvolumens	
	TDM	TDM	TDM	TDM	Einnahme	Ausgabe
1988	280.356,4	417.465,2	844,4	12.680.595,3	2,2	3,3
1989	594.806,9	538.804,1	7.586,6	13.063.216,0	4,6	4,1
1990	512.256,0	516.057,8	3.801,8	13.528.285,4	3,8	3,8
1991	522.040,0	522.040,0	- , -	13.677.936,5	3,8	3,8
1992	566.385,4	455.473,8	- , -	14.989.047,1	3,8	3,0
1993	486.218,4	402.774,2	- , -	16.279.336,7	3,0	2,5
1994	519.398,9	425.508,2	- , -	16.979.608,1	3,1	2,5
1995	229.773,4	498.546,4	- , -	18.601.979,6	1,2	2,7
1996	45.487,2	360.326,6	(739,3)	18.331.154,4	0,3	2,0
1997	44.307,3	399.577,2	- , -	17.834.474,2	0,3	2,3



7.8.2 Die folgende Aufstellung zeigt die sich aus der Buchführung am Ende des Haushaltsjahres 1997 ergebenden

- nicht abgewickelten Festlegungen,
- die Abwicklung der Festlegungen durch Bildung von Ausgaberesten und
- den verbleibenden Bestand der bestehenden Verpflichtungen:

Epl.	1997 nicht abgewickelte Festlegungen gem. VV Nr. 7 zu § 34 LHO in DM	Ausgabereste in DM	davon festgelegt in DM	v. H.	verbleibende nicht abgewickelte Festlegungen in DM
01	51.285	67.425	29.785	44	21.500
02	554	0	0		554
03	64.263	40.000	0	0	64.263
04	4.376.446	5.531.613	0	0	4.376.446
05	3.081.144	3.512.531	1.418.123	40	1.663.021
06	121.900.076	123.219.786	122.978.750	100	-1.078.674
07	14.376.785	30.905.575	2.359.403	8	12.017.382
08	7.658.630	12.060.341	2.884.019	24	4.774.611
09	143.673	217.993	68.292	31	75.381
10	32.932.198	67.920.610	8.264.167	12	24.668.031
11	20.821.338	29.711.375	12.344.807	42	8.476.531
12	13.208.910	56.761.715	9.228.545	16	3.980.365
13	22.353.030	68.659.064	21.298.932	31	1.054.098
16	6.315.559	969.154	1.178.895	122	5.136.664
Summe	247.283.891	399.577.183	182.053.718	45	65.230.173

Reste wurden in Höhe von **399,6 Mio. DM** in das Haushaltsjahr 1998 übertragen. In 1998 sind sie und die nicht abgewickelten **weiteren Festlegungen von 65,2 Mio. DM** zu finanzieren. Von diesen insgesamt 464,8 Mio. DM könnten durch den verbliebenen Einnahmerest von 44,3 Mio. DM bei dessen tatsächlichem Aufkommen lediglich rd. 9,5 v. H. der erforderlichen Mittel aufgebracht werden. Die Finanzierung der verbleibenden gesamten Festlegungen kann gem. § 19 Abs. 2 LHO wegen zu gering veranschlagter Ausgabemittel für die Restedeckung und verbrauchter Kreditermächtigung zum großen Teil **nur über Minderausgaben** in 1998 erfolgen.

7.9 **Verpflichtungsermächtigungen** sind Ermächtigungen zum Eingehen von Verpflichtungen zur Leistung von Ausgaben in künftigen Jahren (§ 6 LHO). Um beim Haushaltsvollzug Verpflichtungen eingehen zu können, die erst in künftigen Jahren zu Haushaltsbelastungen führen (§ 38 LHO), ist die Veranschlagung solcher Ermächtigungen im Haushaltsplan erforderlich. Das Budgetrecht des Parlaments ist somit hinsichtlich der Vorbelastung künftiger Jahre gesichert.

Zur Buchführung des Landes gehört auch die Buchung der Inanspruchnahme von **Verpflichtungsermächtigungen** (§ 71 Abs. 2 LHO). Über die **Reste** und die **sonstigen Festlegungen** hinaus stellen die sich aus der Inanspruchnahme in den jeweiligen Haushaltsjahren summierenden Bestände noch einzulösender Verpflichtungen **Belastungen** künftiger Landeshaushalte durch gegebene Zahlungsversprechen dar.

7.9.1 Die von den Ressorts tatsächlich eingegangenen Verpflichtungen spiegeln sich auch für das Haushaltsjahr 1997 nicht im erzielten Ergebnis der Buchführung der Verpflichtungsermächtigungen wider. Das in der Buchführung der Inanspruchnahme und des Bestands von Verpflichtungsermächtigungen vorhandene Zahlenwerk kann immer noch nicht anerkannt werden.

Ermächtigungen zum Eingehen von Verpflichtungen in kommenden Jahren wurden nur in Höhe von rd. 38 v. H. der veranschlagten Verpflichtungsermächtigungen in Anspruch genommen (Vorjahr: 61 v. H.). Der LRH empfiehlt, künftig die Verpflichtungsermächtigungen realistisch zu veranschlagen. Da die Haushaltsansätze für das Folgejahr die veranschlagten Verpflichtungsermächtigungen in den meisten Fällen enthalten, sind diese zu hoch und müßten im Haushaltsvollzug abgeschöpft werden.

Das **Finanzministerium** weist darauf hin, daß Verpflichtungsermächtigungen gem. § 38 Abs. 2 LHO aufgrund der angespannten Haushaltslage in den letzten Jahren äußerst restriktiv freigegeben worden seien. Auf diese Freigabepraxis sei der deutliche Rückgang des Anteils der tatsächlich in Anspruch genommenen Verpflichtungsermächtigungen zurückzuführen, nicht aber auf eine unrealistische Veranschlagungspraxis.

Der **LRH** bleibt bei seiner Auffassung.

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

Fälligkeit im Haushaltsjahr	Haushalts-Soll in DM	Inanspruchnahme lt. Buchführung in DM	lt. Angabe der Ressorts in der Haushaltsrechnung in DM
1998	1.038.885.000	378.715.695,58	374.510.615,88
1999	729.900.000	173.911.653,97	176.543.039,58
2000	313.844.000	48.456.740,34	49.022.640,34
2001 ff.	170.093.000	215.121.280,45	243.130.080,45
Summe	2.252.722.000	816.205.370,34	843.206.376,25

Die Endbestände der Verpflichtungen 1996 und die Anfangsbestände 1997 stimmen wiederum nicht überein. Deshalb ist der **Bestand der Verpflichtungen** zum Ende 1997 **nicht eindeutig zu ermitteln**.
Zwischenzeitlich hat das Finanzministerium die Differenzen aufgrund eindringlicher Aufforderung durch den LRH aufgeklärt und Maßnahmen eingeleitet, um künftig solche Abweichungen zu vermeiden.
Nach den Angaben der Ressorts stand Ende 1997 eine Vorbelastung der Haushalte 1998 bis 2001 ff. durch die Inanspruchnahme von Verpflichtungsermächtigungen in Höhe von insgesamt rd. 1.504 Mio. DM fest. Die einzulösenden Verpflichtungen verteilen sich wie folgt auf die jeweiligen Haushaltsjahre:

1998	660.981.270,04 DM
1999	364.120.158,25 DM
2000	195.255.236,15 DM
2001 ff.	283.156.027,50 DM
Gesamt	1.503.512.691,94 DM

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

Jahr	insgesamt	darunter mit Entstehung in	
		1977 bis 1983	1984 bis einschl. jeweiliges Vorjahr
	in DM	in DM	in DM
1993	397.514.937	49.798.788	306.467.990
1994	806.678.371	41.699.188	247.333.186
1995	188.500.554	10.461.109	142.678.477
1996	130.450.939	4.264.420	101.384.382
1997	95.669.634	3.863.500	83.966.192

Der am Jahresschluß ausgewiesene Bestand an nicht abgerechneten Abschlags- und Vorauszahlungen verteilt sich wie folgt (gerundet auf volle DM-Beträge):

Entstehungs-jahr	Abschlagszahlungen in DM	Voraus-zahlungen in DM	Summe des jeweiligen Zeitraums in DM
1977	20.000	0	
1978	17.000	0	
1979	562.900	0	
1980	482.000	0	3.863.500
1981	302.800	0	
1982	1.233.700	0	
1983	1.245.100	0	
1984	1.742.570	0	
1985	4.514.620	0	
1986	10.829.825	0	
1987	11.960.139	0	
1988	9.170.936	325.900	
1989	5.124.762	0	83.966.192
1990	6.766.357	0	
1991	9.270.800	150.000	
1992	8.146.150	150.000	
1993	4.681.621	112.328	
1994	4.618.796	147.625	
1995	2.158.272	109.539	
1996	3.175.724	810.227	
1997	7.817.684	22.259	7.839.943
Summe	93.841.756	1.827.878	95.669.634

In 1997 hat sich der Abbau der Abschlags- und Vorauszahlungen aus den Jahren vor 1988 fortgesetzt. Bei der Abrechnung von Abschlägen und Vorauszahlungen können sich **Rückzahlungen** an das Land ergeben. Deshalb erwartet der LRH auch vom Finanzministerium, sich weiterhin für eine unverzügliche Abrechnung der aufgelaufenen Abschläge und Vorauszahlungen einzusetzen. Hierbei wird es sich künftig größtenteils nur noch um die Abwicklung bis einschließlich 1996 entstandener Fälle handeln, da im Laufe des Haushaltsjahres 1997 die Anordnung von Abschlags- und Vorauszahlungen auf die Fälle bei Buchungsstellen außerhalb der HGr. 6 bis 8 beschränkt wurde.

Die Anordnung von Zahlungen aus Buchungsstellen der HGr. 6 bis 8 ist nur noch nach einer vorherigen Bindung möglich. Damit soll ein vollständiger Überblick über die eingegangenen Zahlungsverpflichtungen des Landes erreicht werden. Bei Abschlägen oder Vorauszahlungen wird die ursprüngliche Bindung reduziert; der verbleibende Betrag wird als nicht abgewickelte Festlegung dargestellt. Bei Schlußzahlungen wird die gesamte Festlegung automatisch abgerechnet.

Das Finanzministerium sollte erklären, wie künftig der nach den VV zu § 80 LHO zu erstellende Nachweis der nicht abgerechneten **Abschlags- und Vorauszahlungen** in Abgrenzung zu den sonstigen nicht abgewickelten Festlegungen gestaltet wird.

7.11 Als **Vorschuß** darf eine Ausgabe gem. § 60 Abs. 1 LHO nur gebucht werden, wenn die Verpflichtung zur Leistung besteht, die Ausgabe aber noch nicht nach der im Haushaltsplan oder sonst vorgesehenen Ordnung gebucht werden kann.
Über Vorschüsse wird im Vorschußbuch außerhalb des Haushalts Buch geführt. Am Jahresende nicht aufgelöste Vorschüsse (Bestände bei Vorschußbuchungsstellen) werden deshalb nicht in der Haushaltsrechnung dargestellt. Sie belasten lediglich die Liquidität des Landes, aber beeinflussen nicht den kassenmäßigen Abschluß des Haushalts. § 89 LHO schreibt daher als besondere Überwachungsaufgabe des LRH u. a. die Prüfung der Vorschüsse vor.

Am Ende des Haushaltsjahres 1997 wurden in den Büchern der Landeskassen **Bestände an Vorschüssen mit insgesamt 6.599.059,29 DM** nachgewiesen.

Darin war ein vorschußweise ausgezahlter, nicht abgerechneter Betrag in Höhe von 6.550 TDM enthalten, bei dem es sich um eine Zahlung als Zwischenfinanzierung des Landes von Baumaßnahmen des Bundes für den Bundesfernstraßenbau aufgrund einer haushaltsgesetzlichen Ermächtigung[1] handelt. Das Land gewährt dem Bund damit de facto - für einen begrenzten Zeitraum - einen zinslosen Kredit.
Da die Zwischenfinanzierung über das Haushaltsjahr hinaus in Anspruch genommen wurde, ist die Ermächtigung des Haushaltsgesetzes, die eine Finanzierung **während des laufenden Haushaltsjahres** bis zu einem Zeitraum von einem Monat durch das Land zuläßt, überschritten worden.
Die Ermächtigung des Haushaltsgesetzes durfte darüber hinaus nur aus **liquiden Mitteln** in Anspruch genommen werden. Da liquide Mittel zum Zeitpunkt der Kreditvergabe nicht zur Verfügung standen, wurde die Ermächtigung auch in diesem Punkt überschritten.

Darüber hinaus widerspricht die Abwicklung der Zwischenfinanzierung über das Vorschußbuch den Vorschriften der LHO. Nach § 60 LHO dürfen nur solche Ausgaben im Vorschußbuch gebucht werden, zu deren Zahlung das Land verpflichtet ist und die zum Zeitpunkt der Zahlung noch nicht endgültig gebucht werden können. Die strengen Anforderungen des § 60 LHO sollen **Zahlungen neben dem Haushalt vermeiden**. Die Leistung eines Vorschusses setzt voraus, daß die Zahlung als Ausgabe

[1] § 18 Abs. 8 HG 1997.

gebucht werden könnte. Dies ist bei der Zwischenfinanzierung der Baumaßnahmen des Bundes nicht möglich, da ein entsprechender Ausgabetitel nicht vorhanden ist. Wenn auch eine haushaltsgesetzliche Ermächtigung für eine Zwischenfinanzierung vorliegt, ist die Buchung als Vorschuß für Ausgaben **ohne** Zahlungsverpflichtung des Landes nicht erlaubt. Da es sich in dem vorliegenden Fall um eine Darlehnsvergabe, eine echte Ausgabe mit Rückzahlungsverpflichtung handelt, hätte ein Ausgabetitel und ein entsprechender Einnahmetitel eingerichtet werden müssen.

Die in 1997 unterlassene Veranschlagung der Ausgaben und der entsprechenden Einnahmen im Haushaltsplan widersprechen Art. 50 Abs. 1 LV und § 11 LHO, wonach alle erwarteten Einnahmen und alle wahrscheinlich zu leistenden Ausgaben veranschlagt werden müssen (Grundsätze der Vollständigkeit sowie von Haushaltsklarheit und Haushaltswahrheit).

Bei korrekter Veranschlagung und Buchung des Darlehns an den Bund bei einem Titel im Epl. **06 hätte das kassenmäßige Jahresergebnis zum Ende des Haushaltsjahres 1997 mit einem um 6,55 Mio. DM höheren Fehlbetrag abgeschlossen**.

Das **Finanzministerium** teilt in Abstimmung mit dem Ministerium für Wirtschaft, Technologie und Verkehr die vom LRH erhobenen Bedenken gegen den rechtlichen Gehalt und die tatsächliche Umsetzung der Bestimmung des § 18 Abs. 8 HG 1997 nicht. Die Buchung der zwischenfinanzierten Zahlungen im Vorschußbuch sei zutreffend. Eine Veranschlagung im Landeshaushalt sei aus damaliger Sicht nicht in Betracht gekommen, weil die Mittel zu 100 % im Bundeshaushalt veranschlagt worden seien. Aus diesem Grunde sei auch § 60 LHO nicht einschlägig. Wegen des Vorhandenseins liquider Mittel im Dezember 1997 verweist das Finanzministerium darauf, daß vom 9. bis einschließlich 28.12.1997 keine Kassenverstärkungskredite aufgenommen worden seien und somit liquide Mittel zur Verfügung gestanden hätten.

Der **LRH** bleibt bei seiner Auffassung.

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

Außerhalb der Haushaltsrechnung wurden in den Büchern der Landeskassen die zum Jahresende nicht abgewickelten Bestände an **Verwahrungen** mit 292.487.186,81 DM ausgewiesen.

Zum Jahresabschluß haben die Landeskassen die nicht abgewickelten Verwahrungen getrennt nach Buchungsstellen nachzuweisen. Der Gesamtbestand der Verwahrungen Ende 1997 setzte sich wie folgt zusammen:

Art der Verwahrung	Gesamtbetrag in DM	davon in der Steuerverwaltung in DM
Verwahrungen mit ungeklärter oder aufgeteilter Gläubigerschaft	61.228.588,52	22.019.880,14
Sicherheiten und Kautionen von Dritten	20.214,92	
Eigene Gelder von Schülern, Heiminsassen u. ä.	48.731,74	
Beträge, die für andere Gläubiger angesammelt werden	24.038.804,18	
Stiftungen, Treuhandgelder, Körperschaftsvermögen	1.330,84	
Durchlaufende Gelder	705.890,46	
Kassenverstärkungskredite	167.000.000,00	
Gelder des Landes	17.423.746,01	
Gesamt	270.467.306,67	22.019.880,14

7.13 Die **Ansprüche des Landes** - ohne den Bereich der Steuerverwaltung - sind in der Gesamtrechnungsnachweisung ausgewiesen. Sie wurden wie folgt abgewickelt:

Epl.	Anordnungssoll in DM	Zahlung in DM	Erlaß, unbefristete Niederschlagung in DM	befristete Niederschlagung in DM	Stundung in DM	beitreibbarer Kassenrest in DM
01	40.322	38.285	-	2.047	-	2.047
02	2.245	2.245	-	-	-	-
03	106.759	100.862	-	77	-	5.897
04	73.844.973	67.768.677	18.176	2.506.392	101.197	6.057.500
06	625.007.684	616.663.504	896	1.908.932	63.790	8.343.530
07	301.664.841	251.125.794	18.178	22.449	87.236	50.520.869
08	313.294.192	293.290.300	860	109.493	4.220.647	20.003.032
09	279.093.515	243.275.301	15.259	14.284.640	344.257	35.804.958
10	235.410.626	226.411.092	46.303	3.385.870	62.397	9.209.911
12	92.791.642	92.791.641	-	1	-	20.770.001
13	128.972.925	125.826.346	245	96.758	29.703	3.146.333
16	374.039.698	373.976.703	-	19.075	4.265	99.351
Summe	2.424.269.430	2.291.270.748	99.916	22.335.732	4.913.492	153.963.431

Seit dem Haushaltsjahr 1995 werden die von den Ressorts als unbefristet niedergeschlagen angeordneten Ansprüche des Landes maschinell in den Überwachungszeitraum für befristet niedergeschlagene Beträge von 4 Jah-ren übernommen. In der Buchführung werden diese Beträge erst dann als unbefristet niedergeschlagen nachgewiesen, wenn am Ende dieses

Über-wachungszeitraums kein Zahlungseingang zu verzeichnen war. Die Darstellung der im jeweiligen Haushaltsjahr nicht durch Zahlung erledigten Sollstellungen in der Buchführung stimmt damit nicht mit den tatsächlichen Entscheidungen der Ressorts über die Weiterverfolgung von Ansprüchen überein (§ 59 LHO und VV Nr. 5.7 zu § 71 LHO). Der LRH fordert das Finanzministerium erneut auf, alle im jeweiligen Haushaltsjahr von den Ressorts als unbefristet niedergeschlagen angeordneten Ansprüche nachzuweisen.

Im Bereich der Steuerverwaltung wurden von den Ansprüchen des Landes in der **Rückstandsübersicht als Anlage zur Haushaltsrechnung** ausgewiesen als im Haushaltsjahr 1997:

•	erlassen	1.064.000 DM,
•	niedergeschlagen	155.984.000 DM,
=	nicht durch Zahlung erledigt	157.048.000 DM,
•	gestundet	172.406.000 DM,
•	ausgesetzt	102.332.000 DM,
•	echte Rückstände	346.221.000 DM,
=	Gesamtrückstände	620.959.000 DM.

7.14 Die Kreditaufnahme des Landes hat sich im Haushaltsjahr 1997 wie folgt entwickelt:

7.14.1 1997 standen dem Finanzministerium die in der folgenden Übersicht dargestellten **Kreditermächtigungen** zur Verfügung:

Kreditermächtigungen	Höhe der Ermächtigung	Inanspruch-nahme	Verbleibende Ermächtigung
Restl. Ermächtigung aufgrund von § 2 Abs. 1 HG 1996 gem. § 18 Abs. 3 LHO	-	-	-
Ermächtigung gem. Art. I § 2 Abs. 1 HG und Art. 1 § 2 Haushaltsbegleitgesetz 1997 zur allgemeinen Deckung	4.008.351.300	4.008.300.689	-
Vorgriffsermächtigung gem. Art. I § 2 Abs. 2 HG 1997	(535.034.226)	(508.931.462)	-
Marktpflegeermächtigung gem. § 18 Abs. 5 LHO	378.200.400[1]	378.200.400	-
Umschuldungsermächtigung gem. § 18 Abs. 5 LHO	343.420.833[2]	343.420.833	-
Gesamtermächtigung (ohne Vorgriffsermächtigung)	4.729.972.533	4.729.921.922	-

Alle Beträge wurden auf volle DM gerundet.

[1] Ansatz Titel 1112 - 325 03: 400 Mio. DM; gem. § 18 Abs. 5 LHO vermindert auf den Ist-Betrag.

[2] Ansatz Titel 1112 - 325 04: 300 Mio. DM; gem. § 18 Abs. 5 LHO erhöht auf den Ist-Betrag.

Durch vollständige Inanspruchnahme der Kreditermächtigungen in 1996 stand 1997 keine Restkreditermächtigung aus dem Vorjahr zur Verfügung. Die Ermächtigung zur Aufnahme von Krediten zur Deckung von Ausgaben gem. Art. I § 2 Abs. 1 HG 1997 wurde auf der Grundlage der Vorgriffsermächtigung in § 2 Abs. 2 HG 1996 bereits 1996 in Höhe von 434.163.385 DM in Anspruch genommen. 1997 wurde ein Betrag von 50.611 DM wegen geringerer Anschlußfinanzierung nicht benötigt und in Abgang gestellt.
Das Finanzministerium hat die **Kreditermächtigungen nicht überschritten**.

7.14.2 Das Finanzministerium darf abweichend von § 72 Abs. 2 LHO gem. Haushaltsvermerk in Kap. 1112 MG 01 bis 03 (Nettokreditaufnahme, Anschlußfinanzierung und Umschuldungen) **Einnahmen in das folgende Haushaltsjahr umbuchen** oder Einnahmen aus der Aufnahme von Krediten, die am Anfang des folgenden Haushaltsjahres eingehen, noch zugunsten des abzuschließenden Haushaltsjahres buchen oder umbuchen. Nach Angaben in der Haushaltsrechnung 1997[1] wurden auf dieser Grundlage rd. 308,9 Mio. DM aus dem Haushaltsjahr 1997 in das Haushaltsjahr 1998 umgebucht.

Wie bereits 1995 und 1996 wurde auch 1997 **der Haushaltsausgleich nicht hergestellt**. Der Haushalt schloß mit einem **kassenmäßigen Fehlbetrag von 103,5 Mio. DM** ab (s. Tz. 6.4). Zum Ausgleich des Defizits stand keine weitere Kreditermächtigung zur Verfügung (s. Tz. 7.14.1). Weitere Kreditaufnahmen hätten darüber hinaus die Überschreitung der Kreditobergrenze gem. Art. 53 LV im Haushaltsvollzug noch erhöht (s. Tz. 7.15.1).

7.14.3 Gem. § 2 Abs. 5 HG 1997 durfte das Finanzministerium **Kassenverstärkungskredite** bis zur Höhe von 800 Mio. DM aufnehmen. Diese Ermächtigung darf gem. § 18 Abs. 2 Nr. 2 LHO nach Rückzahlung dieser Kredite wiederholt in Anspruch genommen werden.

An 164 Tagen (1996: 83 Tage) wurde diese Ermächtigung zur vorübergehenden Liquiditätssicherung in Anspruch genommen. Der Ermächtigungsrahmen wurde nicht überschritten. Der Höchstbetrag der an einem Tag in Anspruch genommenen Kassenverstärkungskredite belief sich am 23.1.1997 auf 440 Mio. DM.
Am Jahresende 1997 bestanden Schulden aus Kassenverstärkungskrediten zur Liquiditätssicherung des Landes in Höhe von 167 Mio. DM (Vorjahr: 370 Mio. DM). Diese sind nicht Bestandteil der fundierten Schulden (s. Tz. 7.14.5). Sie dienten u. a. der Zahlung der nicht durch Einnah-

[1] S. 14 der Haushaltsrechnung 1997, Landtagsdrucksache 14/1774 vom 12.11.1998.

men gedeckten Ausgaben, die zum Fehlbetrag 1997 (103,5 Mio. DM) führten.

Für Kassenverstärkungskredite wurden 1997 Zinsen (Titel 1114 - 575 11 MG 01) in Höhe von 1.142.082,64 DM gezahlt (1996: 419.945,56 DM). Die Zinssätze für die Kredite lagen zwischen 2,85 v. H. und 4,60 v. H. (1996: 3,01 v. H. bis 4,55 v. H.).

7.14.4 Die **Bruttokreditaufnahme** des Landes **am Kreditmarkt und im öffentlichen Bereich** lag 1997 mit

4.747.348.195,03 DM

um rd. 238,8 Mio. DM oder 4,8 v. H. unter der des Vorjahres (1996: 4.986.160.449,87 DM). Dieser Rückgang ist insbesondere auf die Verlängerung der Kreditlaufzeiten infolge der niedrigen Zinsniveaus in den letzten Jahren zurückzuführen.

Damit verringerte sich die **Schuldentilgung am Kreditmarkt und bei öffentlichen Haushalten** auf

3.512.704.146,02 DM (1996: 3.715.591.397,96 DM).

Die **gesamte Nettokreditaufnahme des Landes** lag **1997** bei

1.234.644.049,01 DM (1996: 1.270.569.051,91 DM).

Hiervon entfallen

1.218.215.900,00 DM (1996: 1.248.655.503,10 DM)

auf die **Nettokreditaufnahme am Kreditmarkt**. Dies entspricht der Veranschlagung im Haushalt. Im Vergleich zum Vorjahr ist die Nettokreditaufnahme um 30,4 Mio. DM oder 2,4 v. H. gesunken.

Die **Nettokreditaufnahme im öffentlichen Bereich** ist zurückgegangen. Sie belief sich auf

16.428.149,01 DM (1996: 21.913.548,81 DM).

In den vergangenen 5 Jahren entwickelte sich die gesamte Nettokreditaufnahme im Vergleich zum Haushalts-Soll wie folgt (gerundet auf volle DM):

Jahr	Soll in DM	Ist in DM	weniger (-) mehr (+) in DM
1993	1.122.951.300	1.121.553.766	- 1.397.534
1994	1.312.255.600	1.279.093.430	- 33.162.170
1995	1.001.373.000	1.309.666.043	+ 308.293.043
1996	1.096.280.500	1.270.569.052	+ 174.288.552
1997	1.239.290.500	1.234.644.049	- 4.646.451

7.14.5 Die **fundierten Schulden** des Landes, d. h. die Schulden des Landes aus Kreditmarktmitteln, aus kreditähnlichen Rechtsgeschäften, Ausgleichsforderungen und Schulden bei Verwaltungen, erhöhten sich 1997 - in der Abgrenzung der Schuldenstatistik der Länder - um rd. 1.350,9 Mio. DM oder 4,9 v. H. gegenüber dem Vorjahr auf insgesamt

28.990,7 Mio. DM.

Die **Schulden des Landes je Einwohner** (Pro-Kopf-Verschuldung) haben 1997 mit 10.369 DM erstmals die 10 TDM-Grenze überschritten (Vorjahr: 9.969 DM).

7.14.6 Die fundierten Schulden und die Zinsausgaben des Landes am Kreditmarkt haben sich in den vergangenen Jahren wie folgt entwickelt:

Jahr	fundierte Schulden[1]	Steigerung		Zinsausgaben am Kreditmarkt	Steigerung
	in Mio. DM	in Mio. DM	in v. H.	in Mio. DM	in v. H.
1988	18.204,1	1.157,2	6,8	1.116,9	4,6
1989	18.835,7	631,5	3,5	1.153,0	3,2
1990	20.128,0	1.292,3	6,9	1.229,7	6,7
1991	20.990,2	862,2	4,3	1.335,6	8,6
1992	22.081,1	1.090,8	5,2	1.444,5	8,2
1993	23.872,6	1.791,5	8,1	1.575,3	9,1
1994	24.766,1	893,5	3,7	1.607,6	2,1
1995	26.366,9	1.600,8	6,5	1.615,3	0,5
1996	27.639,8	1.272,9	4,8	1.631,4	1,0
1997	28.990,7	1.350,8	4,9	1.690,8	3,6

Auffällig ist, daß seit 1994 die Zinsausgaben des Landes deutlich langsamer zunehmen, obwohl die fundierten Schulden nahezu ungebremst steigen. Außer den historisch niedrigen Zinsen für die Kreditaufnahme schlagen sich hier auch die Auswirkungen des Kreditmanagements des Landes, insbesondere durch den **Einsatz derivativer Finanzinstrumente**, nieder. Da im Haushalt nur die Zahlungsströme abgebildet werden, kann hieraus nicht unmittelbar der Erfolg der Derivatgeschäfte abgelesen werden.

Gem. Art. I § 2 Abs. 3 HG 1997 i. V. m. § 18 Abs. 7 LHO darf das Finanzministerium im Rahmen der Kreditfinanzierung ergänzende Verträge zur Optimierung der Kreditkonditionen und zur Begrenzung von Zinsänderungsrisiken bis zu einem Vertragsvolumen von 4 Mrd. DM - zusätzlich zu den bereits in den Vorjahren getätigten Verträgen - abschließen.

[1] In der Abgrenzung der Schuldenstatistik der Länder (SF-Schu).

Der LRH hat den Einsatz der innovativen Finanzinstrumente erstmals auf der Basis der Abschlüsse in 1995/96 geprüft.[1] In der Haushaltsrechnung 1997 wurde entgegen den Vorschlägen des LRH noch nicht über den Einsatz der Derivate im Jahr 1997 berichtet. Das Finanzministerium hat aber dem Finanzausschuß aus Anlaß der Prüfung des LRH mit Umdruck 14/1995 über die Kreditaufnahme und den Einsatz von Zinsderivaten im Haushaltsjahr 1997 berichtet.

Im Jahr 1997 wurden Zinsderivate mit einem Volumen von 1,62 Mrd. DM abgeschlossen. Der **nominale Vertragsbestand am 31.12.1997 von 7,455 Mrd. DM** setzt sich wie folgt zusammen:

Zinsswaps	5.340 Mio. DM,
Zinsoptionen	2.115 Mio. DM.

Für das gesamte nominale Vertragsvolumen ergibt sich - nach Angaben des Finanzministeriums - ein Kreditäquivalent, das das Kreditrisiko aus den Verträgen beschreibt, von 254,6 Mio. DM; das entspricht 3,4 v. H. des Gesamtvolumens der Derivatverträge.

Die Ergebnisse der wirtschaftlichen Erfolgskontrolle liegen für den 31.12.1997 nicht vor. Nach dem Stand vom 1.6.1997 weist das Finanzministerium ein wirtschaftliches Gesamtergebnis von rd. 101 Mio. DM seit Beginn des Derivateinsatzes in 1992 aus, davon entfallen 72,2 Mio. DM auf endfällig gewordene Zinsderivate.

Der LRH geht davon aus, daß das Finanzministerium nach Fertigstellung des EDV-Verfahrens für die Bewertung der Derivatverträge mit der Haushaltsrechnung 1998 über den Einsatz und die Risiken des Derivateinsatzes 1998 berichtet. Er beabsichtigt auf dieser Grundlage eine Prüfung als Nachschau zu dem o. g. Sonderbericht durchzuführen.

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

Der LRH hat sich in der Vergangenheit mehrfach kritisch mit der **Kreditobergrenze** befaßt. Er hat insbesondere auf Probleme der Definition des

---

[1] Bericht des LRH an den Landtag und an die Landesregierung gem. § 99 LHO über das Ergebnis der Prüfung der Vereinbarungen zur Begrenzung von Zinsänderungsrisiken sowie zur Optimierung der Kreditkonditionen (Derivative Finanzinstrumente) vom 18.3.1997.

Investitionsbegriffs in § 13 Abs. 3 Nr. 2 LHO und der von den Investitionen abzusetzenden Einnahmen hingewiesen[1]. Für das Jahr 1995 hat der LRH beispielhaft durch eine **ökonomische Betrachtung** der der Kreditobergrenze zugrunde liegenden Investitionen und ihrer Finanzierung festgestellt, daß das Land - auch wenn es die Kreditobergrenze nach seinen eigenen Berechnungen formal einhält - nicht nur die eigenfinanzierten Investitionen sondern konsumtive Ausgaben und damit de facto auch Zinsen mit Krediten finanziert[2]. Der LRH sieht keine Anzeichen dafür, daß sich daran Grundlegendes geändert hat.

7.15.1 Ungeachtet der unterschiedlichen Auffassungen des Finanzministeriums und des LRH über die Berechnung der **Kreditobergrenze**[3] ist festzustellen, daß 1997 die Kreditobergrenze auch nach dem Berechnungsverfahren des Finanzministeriums im Haushaltsvollzug um 191,6 Mio. DM **überschritten** wurde:

Einnahme-/Ausgabeart	Ansatz 1997 in TDM	Ist 1997 in TDM
Investitionen HGr. 7	290.020,3	233.004,5
Investitionen HGr. 8	1.265.259,4	1.137.815,6
Investitionen insgesamt	1.555.279,7	1.370.820,0
abzüglich		
Zuweisungen für Investitionen aus dem öffentlichen Bereich, OGr. 33	- 296.318,3	- 305.984,1
Beiträge und sonstige Zuschüsse für Investitionen, OGr. 34	- 18.367,0	- 38.170,3
Globale Minderausgaben für Investitionen (im EPl. 12)	- 20.000,0	- (in Investitionen enthalten)
Nettoinvestitionen	1.220.594,4	1.026.665,6
Nettokreditaufnahme	1.218.215,9	1.218.215,9
Unter-/Überschreitung der Kreditobergrenze (-/+)	- 2.378,5	+ 191.550,3

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

Nach der vom LRH seit Jahren angewandten Berechnungsmethode, die hinsichtlich der Absetzung der Gr. 311 - Schuldenaufnahme für Investitionen beim Bund - von dem Berechnungsverfahren des Finanzministeriums

[1] Vgl. Bemerkungen des LRH 1994, Nr. 8.3 sowie Anmerkungen in den Bemerkungen des LRH 1995, Nr. 9.4 und 1996, Nr. 8.11.4.

[2] Vgl. Bemerkungen des LRH 1997, Nrn. 8.8 und 8.9.

[3] Vgl. insbesondere Bemerkungen des LRH 1994, Nr. 8.3 und Bemerkungen des LRH 1995, Nr. 9.4.

abweicht, wurde die Kreditobergrenze bereits bei der Aufstellung des Haushalts um 19,8 Mio. DM und im Haushaltsvollzug um 209 Mio. DM überschritten.

Das **Finanzministerium erläutert** in der Haushaltsrechnung 1997 die Überschreitung der Kreditobergrenze im Haushaltsvollzug **nicht**. Es begründet die Überschreitung lediglich in einem Schreiben an den Finanzausschuß des Schleswig-Holsteinischen Landtags[1] damit, daß globale Minderausgaben bei Investitionstiteln erwirtschaftet worden seien und daß in erheblichem Umfang zweckgebundenen Zuweisungen des Bundes und der EU bis zum Ende des Jahres noch nicht als Investitionszuschüsse weitergeleitet worden seien. Damit sei der Haushalt 1997 mit Drittmitteln vorfinanziert worden, für die noch zu finanzierende Ausgabereste gebildet werden müßten. Nach Feststellungen des LRH haben sich die nach 1998 zu übertragenden Ausgabereste aus 1997 insgesamt aber lediglich um 39,3 Mio. DM (nur auf die Investitionstitel bezogen um 42,2 Mio. DM) erhöht, und dies nach einem Rückgang 1996 um 138,2 Mio. DM (s. Tz. 7.8). Die Steigerung der Ausgabereste, die aus 1997 nach 1998 übertragen wurden, erklärt damit nicht die Summe der Überschreitung der Kreditobergrenze im Haushaltsvollzug 1997.

7.15.2 In der Überschreitung der Kreditobergrenze im Haushaltsvollzug sieht das Finanzministerium keinen Verstoß gegen Art. 53 Satz 2 LV, da dieser die Kreditaufnahme an die **veranschlagten Ausgaben für Investitionen** binde[2].

Die Frage, ob die Verfassungsbestimmungen zur Kreditobergrenze lediglich bei der Haushalts**aufstellung** zu beachten sind, oder aber auch für den Haushalts**vollzug** gelten, ist umstritten. In Teilen der Kommentarliteratur wird die Auffassung vertreten, bei der Kreditobergrenze handele es sich „um eine Veranschlagungs- und nicht (auch) um eine Vollzugsmaxime“[3]. Diese eng am Wortlaut haftende Auslegung überzeugt jedoch nicht. Sie wird weder von der herrschenden Meinung im Schrifttum geteilt, noch berücksichtigt sie hinreichend die Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts, nach der Kredite „nur im Umfang der Ausgaben mit zukunftsbegünstigendem Charakter in Anspruch genommen werden (dürfen)“[4]. Der Schutzzweck der Verfassungsnormen zur Kreditbegrenzung erfüllt sich aber nur dann, wenn das Kreditlimit den Haushaltsvollzug einschließt. **Einfluß auf die gesamtwirtschaftliche**

---

[1] Schreiben des Finanzministeriums an den Finanzausschuß vom 13.1.1998 - Umdruck 14/1507, S. 3 und 5.

[2] Umdruck 14/1507, S. 5.

[3] Patzig, Haushaltsrecht des Bundes und der Länder, Stand: 1991, Art. 115 GG, Rn. 25; Piduch, Bundeshaushaltsrecht, 1996, Art. 115 GG Rn. 30.

[4] Urteil vom 18.4.1989, in: BVerfGE 79, S. 311 ff.

Entwicklung können nämlich nicht die Etatansätze erlangen, sondern „erst die Praxis der Staatsausgaben und -einnahmen, also das Handeln der Exekutive“[1].

Bereits im Rahmen der verfassungsrechtlichen Auseinandersetzung mit dem Liegenschaftsmodell hatte der LRH die Auffassung vertreten, daß sich die Auslegung der Verfassungsnormen zur Kreditbegrenzung an ihrem Schutzzweck, nämlich der Verhinderung einer übermäßigen Belastung künftiger Generationen, zu orientieren hat[2]. Die **Entscheidung**, inwieweit zur Erreichung dieses Zwecks zukunftsbelastende Ausgaben hinnehmbar sind, **ist nach der Verfassung - für die Exekutive verbindlich - vom Haushaltsgesetzgeber zu treffen**.

Dabei verkennt der LRH nicht die praktischen Schwierigkeiten, die sich für die Exekutive beim Vollzug eines Haushalts ergeben können, dessen Kreditspielräume schon bei der Veranschlagung nahezu vollständig ausgeschöpft sind. Diesen Schwierigkeiten kann - verfassungskonform - durch **eine stärkere Zurückhaltung des Haushaltsgesetzgebers beim Ausschöpfen der Kreditspielräume bei der Aufstellung des Haushalts und durch Reduzierung der veranschlagten globalen Minderausgaben** Rechnung getragen werden, nicht jedoch dadurch, daß die Grenzen, die der Legislative bei der Aufstellung des Haushalts von der Verfassung auferlegt worden sind, nunmehr im Vollzug aufgehoben und der Exekutive weitere Spielräume gewährt werden, als dem Haushaltsgesetzgeber selbst[3]. Etwaige, sich erst im Haushaltsvollzug abzeichnende Entwicklungen - z. B. die Nichtrealisierbarkeit geplanter und im Haushaltsplan veranschlagter Investitionen - rechtfertigen daher keinesfalls eine eigenmächtige Überschreitung der Kreditobergrenze durch die Exekutive. Sie erfordern zumindest - ungeachtet der ausstehenden Entscheidung des BVerfG - die **unverzügliche Unterrichtung des Parlaments** bei drohender Überschreitung der Kreditobergrenze im Haushaltsvollzug, um dem Haushaltsgesetzgeber Gelegenheit zu geben, seiner Verantwortung gerecht zu werden. Inwieweit die Einbringung eines Nachtragshaushalts erforderlich und zeitlich noch möglich ist, ist im Einzelfall zu entscheiden.

---

[1] Isensee, Staatsverschuldung im Haushaltsvollzug, in DVBl. 1996, S. 173 m.w.Nw.; auch die SPD-Bundestagsfraktion hat ihre beim BVerfG eingereichte Klage gegen den Vollzug des Bundeshaushalts 1996 u. a. auf die hier vertretene teleologische Norminterpretation gestützt.

[2] Vgl. Bemerkungen des LRH 1998, Nr. 8.4.

[3] So auch Heuer, Kommentar zum Haushaltsrecht, Stand: August 1998, Rn. 10 zu Art. 115 GG; ebenso Henneke, Länderfinanzpolitik und Verfassungsrecht, 1998, S. 66; vgl. auch Bemerkungen des BRH 1994, Bundestagsdrucksache 12/8490 Nr. 3.1.2, 1995, Bundestagsdrucksache 13/2600 Nr. 2.2.2 und 1997, Bundestagsdrucksache 13/8550 Nr. 2.5.1.2.2; Bemerkungen des LRH Hessen 1995, Landtagsdrucksache 14/1630 Tz. 44.

Insgesamt hält der LRH eine wesentliche Verbesserung der Information des Parlaments über den Stand des Haushaltsvollzuges und die Haushaltsentwicklung mittels einer Hochrechnung über das voraussichtliche Jahresergebnis für erforderlich. Die dem Finanzausschuß bisher übersandten Ist-Listen sind - solange sie nicht durch Controllingberichte ersetzt werden - mit Summen je Maßnahme-/Titelgruppe sowie je Einzelplan zu ergänzen.

Das **Finanzministerium** widerspricht der Auffassung des LRH. Es sei nicht hinnehmbar, daß der LRH ständig von einer „Überschreitung der Kreditaufnahmegrenze im Haushaltsvollzug“ ausgehe.

Der **LRH** verweist auf seine Replik zur Stellungnahme des Finanzministeriums in Tz. 8.1.2.

7.15.3 Mit der ab 1.1.1999 in Kraft getretenen 3. Stufe und damit der Vollendung der Europäischen Wirtschafts- und Währungsunion wird für die Teilnehmerländer die Einhaltung der Konvergenzkriterien für das Defizit und die Verschuldung (öffentliches Finanzierungsdefizit max. 3 v. H. des Bruttoinlandsprodukts und öffentlicher Schuldenstand max. 60 v. H. des Bruttoinlandsprodukts) für die Bundesrepublik Deutschland - also für Bund, Länder, Kommunen und Sozialversicherungen - sowohl bei der Haushaltsaufstellung und dem Haushaltsvollzug von Bedeutung sein. Nichteinhaltung der Konvergenzkriterien führt zu Sanktionsmaßnahmen, deren Aufteilung auf Bund, Länder, Kommunen und Sozialversicherungen noch nicht geregelt ist.

Der LRH hält es für dringend erforderlich, daß Bund und Länder sich über die innerstaatliche Umsetzung der Konvergenzkriterien einigen, damit eindeutige Verantwortlichkeiten und Zielgrößen festgelegt werden, an denen die einzelnen Gebietskörperschaften ihre Haushaltswirtschaft ausrichten können.

Auch das **Finanzministerium** hält es für erforderlich, im Rahmen eines nationalen Stabilitätspakts die Konvergenzkriterien des Maastricht-Vertrags innerstaatlich umzusetzen. Die vertikale und horizontale Aufteilung der zulässigen Kreditaufnahmen zwischen Bund und Ländern maßgeblichen Kriterien müssen so festgelegt werden, daß sie einerseits der Aufgaben- und Finanzverteilung zwischen Bund und Ländern gerecht werden und andererseits die unterschiedliche finanzielle Leistungsfähigkeit der einzelnen Länder berücksichtigen. Die von der Bundesregierung hierzu vorgelegten Vorschläge haben diesen Anforderungen bisher nicht ausreichend Rechnung getragen.

7.16 Mit dem Haushalt 1997 mußten insgesamt **267,3 Mio. DM Fehlbeträge aus Vorjahren** finanziert werden:

- Der **Fehlbetrag 1995** (**82,3 Mio. DM**) ist durch Steuermindereinnahmen entstanden, denen eine ungenügende Rückführung der Ausgaben gegenüberstand. Gem. § 25 Abs. 3 LHO wurde dieser Fehlbetrag in den Haushaltsplan 1997, also dem Haushaltsplan für das zweitnächste Haushaltsjahr nach seiner Entstehung, eingestellt (Titel 1111 - 961 01).
- Gleichzeitig wurde im Haushaltsplan 1997 die **erste Rate des Fehlbetrags 1996** (**185 Mio. DM** von 360,6 Mio. DM) veranschlagt (Titel 1111 - 961 02).

Der Haushaltsabschluß 1997 weist bei den beiden Titeln **formal** den **Ausgleich der beiden Fehlbeträge aus**.

Vor dem Hintergrund des erneuten Fehlbetrags nach Vollzug des Haushalts 1997 von 103,5 Mio. DM[1,2] und der Überschreitung der Kreditobergrenze im Haushaltsvollzug stellen sich die Fragen, ob die Fehlbeträge aus Vorjahren nicht nur formal sondern auch materiell erwirtschaftet wurden und ob sie im zulässigen Rahmen kreditfinanziert wurden.

7.16.1 Die **Finanzierungsübersicht** zum Nachtragshaushalt 1997 weist in Teil II der Anlagen zum HG 1997 einen (negativen) Finanzierungssaldo (= Saldo zwischen Nettoeinnahmen und -ausgaben) von 1.076,3 Mio. DM aus, der wie folgt finanziert wird:

Netto-Neuverschuldung	1.218,2 Mio. DM
Ausgaben zur Deckung kassenmäßiger Fehlbeträge	- 267,3 Mio. DM
Rücklagenbewegung	+ 125,4 Mio. DM
Finanzierungssaldo	1.076,3 Mio. DM

Hieraus könnte der Schluß gezogen werden, daß der Finanzierungssaldo und der Fehlbetrag von 267,3 Mio. DM durch die Netto-Neuverschuldung sowie durch Entnahmen aus Rücklagen finanziert wurden. Es läßt sich aber nach dem Grundsatz der Gesamtdeckung in § 8 LHO nicht bestimmen, welche Ausgaben mit welchen Einnahmen finanziert wurden. Auch sieht die LHO nicht die Möglichkeit von §§ 13 Abs. 3 und 21 Haushaltsgrundsätzegesetz (HGrG) vor, diejenigen Ausgaben zu bezeichnen, die durch Einnahmen aus Krediten gedeckt werden sollen. Es kann allerdings festgestellt werden, daß die Kreditaufnahme 1997 um 267,3 Mio. DM hätte niedriger ausfallen können, wenn die Fehlbeträge aus Vorjahren nicht zu finanzieren gewesen wären.

---

[1] Vgl. Nr. 6.4 dieser Bemerkungen.

[2] Die nicht durch Einnahmen gedeckten Ausgaben 1997 in Höhe von 103,5 Mio. DM konnten durch Inanspruchnahme von Kassenverstärkungskrediten (s. Tz. 7.14.3) gezahlt werden.

Dem Fehlbetrag 1997 von 103,5 Mio. DM stehen zu erwirtschaftende Fehlbeträge aus den Vorjahren von 267,3 Mio. DM gegenüber. Damit wurde deren Differenz (163,8 Mio. DM) 1997 **gedeckt**, **unzweifelhaft** der älteste auszugleichende **Fehlbetrag aus 1995** von 82,3 Mio. DM.

Nach dem vorläufigen Ergebnis des Haushalts 1998, der ohne Fehlbetrag abschließt, ist davon auszugehen, daß auch der **Fehlbetrag aus 1996** gem. § 25 Abs. 3 LHO 1998 erwirtschaftet wurde.

7.16.2 Gem. § 25 Abs. 3 Satz 2 LHO darf ein **Fehlbetrag durch Einnahmen aus Krediten** nur **gedeckt** werden, soweit die Möglichkeiten einer Kreditaufnahme nicht ausgeschöpft sind. Piduch[1] führt hierzu aus, daß § 25 Abs. 3 Satz 2 BHO (gleichlautend § 25 Abs. 3 Satz 2 LHO) verhindern will, „daß nachträglich laufende Ausgaben mit Krediteinnahmen gedeckt werden, die nach Art. 115 Abs. 1 Satz 2 (GG) nur durch laufende Einnahmen gedeckt werden dürfen. Die Möglichkeiten einer Kreditaufnahme sind hiernach nicht ausgeschöpft, wenn die Einnahmen aus Krediten nach Vorwegabzug der Tilgungsausgaben, jedoch ohne Vorwegabzug der Ausgaben zur Fehlbetragsdeckung, die Summe der veranschlagten Ausgaben für Investitionen nicht überschreiten“[2.] Im übrigen weist Piduch darauf hin, daß durch die Möglichkeiten des Haushaltsvermerks, die Krediteinnahmen in das folgende Haushaltsjahr umzubuchen bzw. vor Abschluß der Bücher zugunsten des abzuschließenden Haushaltsjahres zu buchen, Überschüsse bzw. Fehlbeträge seit 1968 vermieden wurden.
Giesen/Fricke[3] betonen, daß „ein Defizit bis dahin (d. h. Erreichung der Kreditobergrenze - Anmerkung des LRH) aber praktisch uneingeschränkt haushaltsmäßig aus Krediten gedeckt werden“ kann.

Wenn die Kreditobergrenze gem. Art. 53 LV auch für den Haushaltsvollzug gilt (s. Tz. 7.15.2), wurden infolge der Überschreitung dieser Obergrenze in 1997 um 191 Mio. DM (s. Tz. 7.15.1) die veranschlagten Fehlbeträge 1995 und 1996 von 267,3 Mio. DM in Höhe der Überschreitung der Kreditobergrenze in unzulässiger Weise durch Kredite und in Höhe des darüber hinausgehenden Betrags von 76,3 Mio. DM infolge des erwirtschafteten Fehlbetrags 1997 von 103,5 Mio. DM gar nicht finanziert.

7.16.3 Auch wenn das HGrG und die LHO die Behandlung von Fehlbeträgen und Überschüssen regeln, so gehen sie - wie aus den Kommentaren hervorgeht - davon aus, daß die Schaffung des Haushaltsausgleichs am Jahres-

---

[1] Piduch: Bundeshaushaltsrecht - Kommentar, 2. Auflage, Dezember 1997.

[2] Schriftlicher Bericht des Haushaltsausschusses über den Entwurf des HGrG und der BHO, zu Bundestagsdrucksache V/4378 und 4379.

[3] Giesen/Fricke: Das Haushaltsrecht des Landes Nordrhein-Westfalen, Kommentar, München 1972: Rn. 6 zu § 25 LHO.

ende durch die gezielte Kreditaufnahme gem. Haushaltsvermerk einen kassenmäßigen Fehlbetrag oder einen Überschuß verhindern. **Insofern überholt die Realität das bisherige Vorstellungsvermögen der Kommentatoren**.

Die haushaltsrechtlichen Bestimmungen schließen aufeinanderfolgende Fehlbeträge nicht aus. Sofern aber über einen längeren Zeitraum Fehlbeträge in etwa der gleichen Höhe auftreten, stellt sich die Frage, ob letztlich der ursprüngliche Fehlbetrag wie eine Bugwelle vorangeschoben und nicht getilgt wird. Hier ist zu prüfen, ob die gesetzlichen Regelungen ausreichen, um die heutigen Probleme hinreichend zu lösen oder ob es notwendig ist, weitere Restriktionen in Form einer zeitlichen Begrenzung von aufeinanderfolgenden Fehlbeträgen zu schaffen.

Das **Finanzministerium** erklärt dazu: „Das Ministerium für Finanzen und Energie hält es nicht für richtig, die Frage zu stellen, ob bei aufeinander folgenden Fehlbeträgen der ursprüngliche Fehlbetrag wie eine Bugwelle vorangeschoben und nicht getilgt wird. Der Fehlbetrag eines Jahres wird im Haushaltssoll der beiden folgenden Haushaltsjahre vollständig ausgeglichen. Wenn in diesen Haushaltsjahren im Haushaltsvollzug erneut Fehlbeträge entstehen, ist dies ausschließlich auf Mehrausgaben bzw. Mindereinnahmen zurückzuführen und nicht auf die Veranschlagung eines Defizits aus Vorjahren. Auch ohne eine Defizitveranschlagung würden bei Mehrausgaben/Mindereinnahmen neue Defizite entstehen. Diese Ursachen für erneute Haushaltsdefizite können durch Restriktionen in Form zeitlicher Begrenzungen von aufeinander folgenden Fehlbeträgen nicht beseitigt werden. Die Überlegungen des LRH bedeuten letztlich, gesetzlich Mindereinnahmen bzw. Mehrausgaben zu verbieten.“

Der **LRH** hält die Auffassung des Finanzministeriums für unzutreffend und bleibt dabei, daß es sich hier um ein grundsätzliches Problem des Haushaltsvollzugs handelt. Deshalb sollte das Parlament sich hiermit bei nächster Gelegenheit auseinandersetzen.

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

Das Finanzministerium weist die **Bestände der Rücklagen** des Landes in der Vermögensübersicht 1997 Teil A, Abschnitt II Nr. 2 [1] nach.

---

[1] S. 214 ff. der Haushaltsrechnung 1997, Landtagsdrucksache 14/1774 vom 12.11.1998.

Die **Rücklage „Sabbatjahr“** ist mit einem Gesamtbestand von 3.884.068,44 DM gegenüber der Buchführung mit einem um 9.898,25 DM zu hohen Bestand ausgewiesen.

Das Reinvermögen der Landesbetriebe wird in der Vermögensübersicht 1997 Teil A, Abschnitt II Nr. 5 nachgewiesen [1].
Die zusätzlich dargestellten **rücklagenähnlichen Mittel der Universitätsklinika** sind mit einem um 27.706.132,79 DM geringeren Betrag dargestellt als aus den Bilanzen der Klinika[2] zu entnehmen ist.

Der LRH bittet, dringend die vorhandenen Möglichkeiten zum Abgleich zahlenmäßiger Darstellungen mit den Ergebnissen der Buchführung zu nutzen.

---

[1] S. 216 der Haushaltsrechnung 1997, Landtagsdrucksache 14/1774 vom 12.11.1998.
[2] S. 193-197 der Haushaltsrechnung 1997, Landtagsdrucksache 14/1774 vom 12.11.1998.

8. Aktuelle Haushaltslage des Landes

Die Haushaltslage des Landes ist nach wie vor äußerst kritisch. Sie ist dadurch gekennzeichnet, daß das Land seine Ausgaben nicht den Einnahmen anpaßt.

Das politische Ziel der Rückführung der Nettokreditaufnahme wird wiederum nicht erreicht. Die gesamte Nettokreditaufnahme (einschließlich der als Kredite zu behandelnden Einnahmen aus dem Liegenschaftsmodell in Höhe von 340 Mio. DM) in Höhe von rd. 1,3 Mrd. DM steigt im Haushalt 1999 sogar auf das sehr hohe Niveau von 1995.

Nach dem vorläufigen Abschluß des Haushaltsjahres 1998[1] wird die Kreditobergrenze gem. Art. 53 LV im Haushaltsvollzug 1998 um 92 Mio. DM überschritten.

Die stetig steigende Verschuldung wird 1999 die 30 Mrd. DM-Grenze überschreiten und damit das dreifache der jährlichen Steuereinnahmen betragen.

Eine nachhaltige Konsolidierung des Landeshaushalts steht immer noch aus. Sie ist dringend erforderlich.

8.1 Nach der Verabschiedung des **Haushalts 1998** am 23.1.1998 wurde der Haushaltsvollzug des Haushaltsjahres 1998 maßgeblich durch 3 Entscheidungen höchster Gerichte geprägt:

- Am 7.5.1998 erklärte das Bundesverfassungsgericht (BVerfG) die 1994 eingeführte **Abfallabgabe** des Landes Schleswig-Holstein für verfassungswidrig[2].Das Land mußte daraufhin im 1. Nachtragshaushalt 1998 rd. 100 Mio. DM Einnahmeausfälle im laufenden Jahr und Rückzahlungen bereits geleisteter Abgaben ausgleichen.
- Mit der einstweiligen Anordnung des BVerfG vom 17.9.1998 wurde entschieden, **daß Einnahmen aus der Übertragung unentbehrlicher Landesliegenschaften an die Investitionsbank Schleswig-Holstein (Investitionsbank)**, dem sog. Liegenschaftsmodell,[3] bis zur endgültigen Entscheidung des BVerfG so zu behandeln sind, als seien sie Einnahmen aus Kredit[4]. Die Landesregierung hat daraufhin im 2. Nach-

---

[1] Stand: 24.3.1999.

[2] BVerfG, Urteil des Zweiten Senats vom 7.5.1998 - 2 BvR 1876/91 u. a. -, DVBl Deutsches Verwaltungsblatt 1998, S. 702.

[3] Der LRH hat in seinen Bemerkungen 1998, Nr. 8.4, seine rechtlichen und wirtschaftlichen Bedenken gegen das Liegenschaftsmodell dargestellt.

[4] BVerfG, Beschluß des Zweiten Senats vom 17.9.1998 - 2 BvK 1/98, NordÖR Zeitschrift für öffentliches Recht in Norddeutschland 1998, S. 339.

tragshaushalt 1998 den Ansatz der Einnahmen aus der Durchführung der Immobilienübertragung gestrichen und die ursprünglich eingeplanten Einnahmen in Höhe von 250 Mio. DM ausgeglichen.

- Der Europäische Gerichtshof entschied am 22.10.1998, daß die Erhebung von Gebühren zur Durchführung der gemeinsamen Agrarpolitik unzulässig ist[1]. Hiermit war ein Einnahmeausfall in Höhe von rd. 3,1 Mio. DM verbunden, der im Haushaltsjahr 1999 auszugleichen ist.

Den beiden Nachträgen zum Haushaltsplan 1998 gingen bis zu deren Verabschiedung jeweils Haushaltssperren voraus.

Das **Ministerium für Finanzen und Energie (Finanzministerium)** hält es für verfehlt, die Entscheidung des Europäischen Gerichtshofs zur sog. „Wiesensteuer“ mit einer Haushaltsbelastung von 3,1 Mio. DM als „Entscheidung höchster Gerichte, die den Haushaltsvollzug 1998 maßgeblich geprägt hätten“ zu bezeichnen.

8.1.1 Das Land hatte für die Gerichtsentscheidungen gegen seine „innovativen Instrumente der Einnahmenerhöhung“ - trotz Warnungen von verschiedenen Seiten - **keinerlei Vorsorge** getroffen. Es mußte daher aus dem laufenden Haushalt 1998 über 350 Mio. DM Mindereinnahmen und Mehrausgaben und darüber hinaus - nach eigenen Angaben - weitere Einnahmeausfälle von 58 Mio. DM bei zu hoch veranschlagten Veräußerungserlösen (Flughafen Hamburg, Telefonanlagen, Grundstücke) verkraften. Zusätzlich wurde dieser Haushalt durch nicht vorhergesehene Mehrausgaben (z. B. für den Volksentscheid gegen die Rechtschreibreform, bei der Ausbildungsförderung, bei den Pensionen, beim Wohngeld, für Privatschulen, Kindertagesstätten und Unterhaltsvorschuß) belastet.
Nachdem es Landesregierung und Parlament bei Aufstellung des Haushalts 1998 aus politischen Gründen ausdrücklich abgelehnt hatten, 250 Mio. DM einzusparen (der Finanzminister in der Finanzausschußsitzung am 4.9.1997: *„Für die Landesregierung und die Koalitionsfraktionen sage er „auch einmal ganz locker“: Dies sei von der Landesregierung nicht gewollt.“*[2]), zwangen nun die Gerichtsentscheidungen dazu. Nachträglich kamen - insbesondere bedingt durch einen Erbschaftsteuerfall - gestiegene Steuereinnahmen (535 Mio. DM oder + 5,6 v. H. gegenüber dem Ist 1997 und rd. 182 Mio. DM oder 1,8 v. H. gegenüber dem Ansatz im ursprünglichen Haushaltsplan 1998) zugute. Weiterhin wurden Ausgaben von über 70 Mio. DM für den Ausgleich des Fehlbetrags 1997 in das Folgejahr 1999 verlagert. Damit brauchten die einzelnen Ressorts nur noch Haushaltsentlastungen von rd. 100 Mio. DM durch Minderausgaben und Mehreinnahmen zu erwirtschaften.

---

[1] Urteil des Europäischen Gerichtshofs (Sechste Kammer) vom 22.10.1998, Rs. C-36/97 und C-37/97, NordÖR Zeitschrift für öffentliches Recht in Norddeutschland, 1998, S. 435.

[2] Protokoll der Finanzausschußsitzung vom 4.9.1997, S. 28.

Das **Finanzministerium** weist darauf hin, daß der Haushalt 1998 von strengen Sparmaßnahmen geprägt worden sei. Beispiele für wichtige Einsparungen waren die Budgetierung und pauschale Kürzung der Personalausgaben[1], Eingriffe in die Beihilfe, Reduzierung der Zuschüsse an die Hochschulklinika, Kapazitätsabbau bei den landwirtschaftlichen Fachschulen, Auflösung von Abteilungen in den Ministerien oder die Schließung von Straßenneubauämtern.

8.1.2 Trotz der Belastungen im laufenden Jahr wird das Haushaltsjahr 1998[2] - im Gegensatz zu den 3 vorangegangenen Haushaltsjahren - ohne Fehlbetrag abgeschlossen werden. Die veranschlagte Neuverschuldung von 1.217,6 Mio. DM wurde um rd. 105,7 Mio. DM unterschritten. Dennoch wurde nach dem vorläufigen Abschluß des Haushaltsjahres 1998 die **Kreditobergrenze gem. Art. 53 LV im Haushaltsvollzug 1998 um 92 Mio. DM überschritten**. Die Landesregierung erklärt dies mit der Auflösung globaler Minderausgaben im investiven Bereich. Noch bei Verabschiedung des 2. Nachtragshaushalts 1998 am 18.11.1998 erwartete die Landesregierung eine Unterschreitung der Kreditobergrenze um etwa 10 Mio. DM (s. Tz. 7.15.2).

Das **Finanzministerium** weist hierzu und zum 3. Leitsatz (s. S. 45) darauf hin, daß der LRH zum wiederholten Male die Bestimmung des Art. 53 LV falsch interpretiere. Nach dem Wortlaut des Art. 53 LV, der Praxis bei Bund und Ländern sowie den Kommentierungen beziehe sich die Kreditaufnahmegrenze auf die Haushaltsaufstellung und nicht auf den Haushaltsvollzug. Eine „Kreditobergrenze gem. Art. 53 LV im Haushaltsvollzug“ existiere nicht.

Der **LRH** stellt dazu fest, daß Art. 53 LV für die Aufnahme von Krediten eine Grenze festlegt. Meinungsverschiedenheiten bestehen in der verfassungsrechtlichen Literatur darüber, ob diese Begrenzung nur für den Gesetzgeber bei der Aufstellung oder auch für die Exekutive bei Vollzug des Haushalts zu beachten ist. Der LRH ist der Auffassung, daß die von der Verfassung gezogene Grenze nicht nur den Gesetzgeber, sondern erst recht die Exekutive binden muß. Nur so kann der Zweck der Verfassungsvorschrift, daß Kredite nur im Umfang der Ausgaben mit zukunftsbegünstigendem Charakter in Anspruch genommen werden dürfen, erfüllt werden.

8.2 Auch die Aufstellung des **Haushaltsplans 1999** wurde geprägt durch die einstweilige Anordnung des BVerfG zum Liegenschaftsmodell. Der von

---

[1] In Tz. 8.5 dieser Bemerkungen setzt sich der LRH mit der Entwicklung der Personalausgaben auseinander.

[2] Nach dem vorläufigen Abschluß vom 24.3.1999.

der Regierung aufgestellte Entwurf des Haushaltsplans 1999 mußte umfangreich überarbeitet werden, um den Haushalt unter Einrechnung der geplanten Einnahmen aus dem Liegenschaftsmodell von 340 Mio. DM mit der einstweiligen Anordnung des BVerfG und Art. 53 LV in Einklang zu bringen.

Die geplante **Nettokreditaufnahme** liegt zusammen mit den als Krediten zu behandelnden Einnahmen aus dem Liegenschaftsmodell bei rd. 1.290 Mio. DM und damit um 72,4 Mio. DM über der für 1998 geplanten Nettokreditaufnahme. **Die gesamte Nettokreditaufnahme wird damit gegenüber den Vorjahren nicht reduziert, sondern steigt wieder auf das sehr hohe Niveau von 1995. Das politische Ziel der Rückführung der Nettokreditaufnahme wird wiederum nicht erreicht.**

Die Nettokreditaufnahme unterschreitet die - nach der Methode des Finanzministeriums berechnete - Kreditobergrenze um rd. 10 Mio. DM. Verbunden mit veranschlagten globalen Minderausgaben von fast 90 Mio. DM besteht bereits bei der Haushaltsaufstellung das Risiko, daß auch 1999 die Kreditobergrenze im Haushaltsvollzug überschritten wird.

Für das **Finanzministerium** ist das Ergebnis einer sachgerechten Betrachtung (ohne die Einbeziehung der Einnahmen aus dem Liegenschaftsmodell), daß 1999 die Neuverschuldung am Kreditmarkt und damit die zusätzlichen fundierten Schulden des Landes deutlich um über 25 v. H. gegenüber 1998 zurückgeführt worden seien. Das politische Ziel, den Anstieg der Gesamtverschuldung des Landes zu verlangsamen, werde 1999 eindeutig erreicht.

Der **LRH** folgt mit seiner Betrachtung den Auflagen der einstweiligen Anordnung des BVerfG über das Liegenschaftsmodell.

8.3. Kennzeichnend für die **finanzielle Situation des Landes** ist, daß das Land seine Ausgaben nicht den Einnahmen anpaßt. Vielmehr versucht die Landesregierung, mit einmaligen Einnahmen und dem Verkauf von Liegenschaften den Haushalt des Landes formal auszugleichen. Damit wird keine nachhaltige Wirkung erreicht, es besteht vielmehr die Gefahr, daß das Vermögen des Landes für konsumtive Ausgaben verbraucht und damit dauerhaft entwertet wird.

8.3.1 Durch die Einstweilige Anordnung des BVerfG vom 17.9.1998 wurde das mit der **Übertragung unentbehrlicher Immobilien an die Investitionsbank** „erklärte Ziel der Landesregierung, zusätzliche Einnahmen zu erhal-

ten, um die tatsächliche Kreditaufnahme zu senken“[1], - zumindest zunächst - nicht erreicht, da die Einnahmen so zu behandeln sind, als seien sie Einnahmen aus Kredit. Auch die Belegung des aus dem Liegenschaftsvermögen zu generierenden Eigenkapitals bei der Landesbank mit Wettbewerbsgeschäften ist bis zu einer Entscheidung der Europäischen Kommission über die Höhe der Vergütung hinausgeschoben. Darüber hinaus mußte die Landesregierung die Gründung der Gebäudemanagement Schleswig-Holstein (GMSH) bis zum 1.7.1999 zurückstellen. Ob eine Konstruktion für die Wahrnehmung von Bundesbauaufgaben durch die GMSH gefunden wird, ist noch nicht geklärt. Wesentliche Ziele, die die Landesregierung mit ihrem Liegenschaftsmodell verfolgt, sind also nicht oder nicht kurzfristig erreichbar.

Nach Auffassung des **Finanzministeriums** sind die mit dem Liegenschaftsmodell verfolgten Ziele erreichbar, teilweise sogar kurzfristig.
Eine Belegung mit Kreditgeschäften i. S. des Kreditwesengesetzes für den Anteil an den Veräußerungserlösen, der der Investitionsbank als Eigenkapital zur Verfügung gestellt wird, werde zwar erst nach einer positiven Entscheidung der Europäischen Kommission erfolgen. Das Land treffe als Mitgewährträger aber damit bereits frühzeitig Vorsorge für die künftige Leistungsfähigkeit der Landesbank.
Über die künftige Wahrnehmung von Bauaufgaben des Bundes in Schleswig-Holstein durch die GMSH werde z. Z. mit dem Bundesministerium für Verkehr, Bau- und Wohnungswesen und dem Bundesministerium der Finanzen verhandelt.

8.3.2 Die **Wirtschaftlichkeit** des von der Landesregierung angestrebten **Liegenschaftsmodells** ist nach wie vor **nicht belegt**. Dieses Modell führt gegenüber einem Verbleib der Grundstücke beim Land bei einem Barwertvergleich zu einem Differenzbetrag von ca. 50 Mio. DM zu Lasten des Landes. Dies entspricht etwa dem durch die Grundstücksübertragung auf die Investitionsbank entstehenden Aufwand. Kosten einer eventuellen Rückübertragung von Liegenschaften auf das Land sind hierin noch nicht berücksichtigt.
Die von der Landesregierung vorgelegten Berechnungen lassen völlig außer acht, daß den einmaligen Einnahmen in den Jahren 1999 bis 2001 nicht nur bis zum Jahr 2014, sondern auf Dauer zu zahlende Mieten des Landes gegenüberstehen, sofern das Land die Liegenschaften nicht zurückkauft.

---

[1] Schreiben des Finanzministers an den Vorsitzenden des Finanzausschusses vom 2.1.1998 - Umdruck 14/1468.

Nach Auffassung des **Finanzministeriums** belaufen sich nach dem Ergebnis der Wirtschaftsprüfungsgesellschaft KPMG bei einer Barwertbetrachtung über einen 10-Jahres-Zeitraum nur für die erste Tranche die Kostenreduzierungen im Vergleich zum status quo auf 43 Mio. DM.

Der **LRH** bleibt dennoch bei seiner wiederholt geäußerten Feststellung, daß das Liegenschaftsmodell der Landesregierung unwirtschaftlich ist, da die Übertragung der Liegenschaften an die Investitionsbank erhebliche zusätzliche Kosten verursacht.

8.3.3 Nicht ausgeräumt sind auch die **verfassungsrechtlichen Bedenken** des LRH, die sich daraus ergeben, daß der Investitionsbank Eigentum an Liegenschaften übertragen werden soll, auf deren Nutzung das Land zur Erfüllung seiner gesetzlichen Aufgaben auch auf absehbare Zeit angewiesen sein wird.

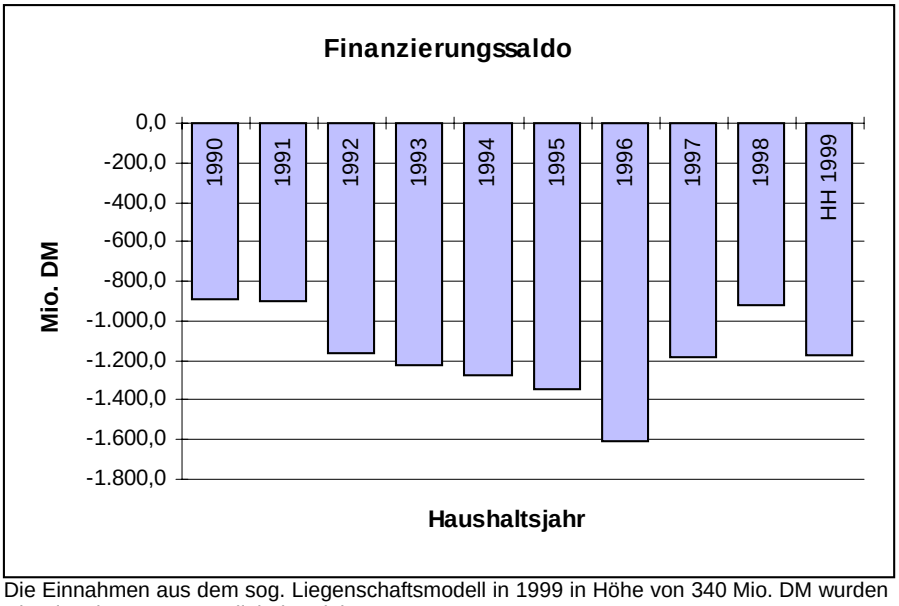
Bereits in der Diskussion über das Liegenschaftsmodell bei den parlamentarischen Beratungen des Haushaltsentwurfs 1998 hatte der LRH darauf hingewiesen, daß mit der Änderung des § 63 Abs. 2 LHO und der Streichung des § 64 Abs. 6 LHO verfassungsrechtliche Grenzen berührt worden sind. Während nach diesen Vorschriften Einnahmen aus der Veräußerung von Grundstücken und grundstücksgleichen Rechten dem Sondervermögen Grundstock zuzuführen waren und grundsätzlich nur zum Erwerb von Grundstücken und grundstücksgleichen Rechten verwendet werden durften, können sie nach der Änderung der LHO auch für allgemeine Dek-kungszwecke, also für laufende Ausgaben, verwandt werden. Mit dieser Änderung der LHO hat der Landesgesetzgeber in verfassungsrechtlich bedenklicher Weise in die Systematik des Haushaltsverfassungsrechts eingegriffen, dessen Schutzgedanke - nämlich das Verbot einer Entwertung des Staatsvermögens durch den Fiskus - nicht nur in Art. 53 LV verankert ist, sondern auch seinen einfachgesetzlichen Niederschlag in den o. g. Vorschriften der LHO gefunden hat. Der LRH hält es für dringend erforderlich, die hiermit verbundene verfassungsrechtliche Problematik einer gründlichen Prüfung zu unterziehen, bevor durch die Übertragung von Liegenschaften Fakten geschaffen werden, deren zukunftsbelastende Folgen möglicherweise unumkehrbar sind.

Das **Finanzministerium** trägt vor, daß es keinen verfassungsrechtlichen Rechtssatz des Inhalts gebe, daß eine Veräußerung von Grundstücken und grundstücksgleichen Rechten aus dem Staatsvermögen unzulässig wäre, selbst wenn die veräußerten Liegenschaften zur staatlichen Aufgabenerfüllung weiterhin Verwendung finden. Zu diesem Ergebnis gelangten auch die ersten Stellungnahmen in der Literatur zum schleswig-holsteini-

schen Liegenschaftsmodell. Die Vorschriften der §§ 63 Abs. 2 und 64 Abs. 6 LHO seien einfach-rechtliche Vorschriften unterhalb des Verfassungsrangs, die mithin ohne weiteres vom Gesetzgeber aufgehoben bzw. geändert werden könnten.

8.4 Die besorgniserregende **finanzielle Situation des Landes** wird durch die Entwicklung folgender finanzstatistischer Daten und Kennzahlen veranschaulicht[1]:

8.4.1 Der **Finanzierungssaldo**, der sich aus der Differenz von Nettoausgaben und Nettoeinnahmen ergibt, wird nicht nachhaltig zurückgeführt:

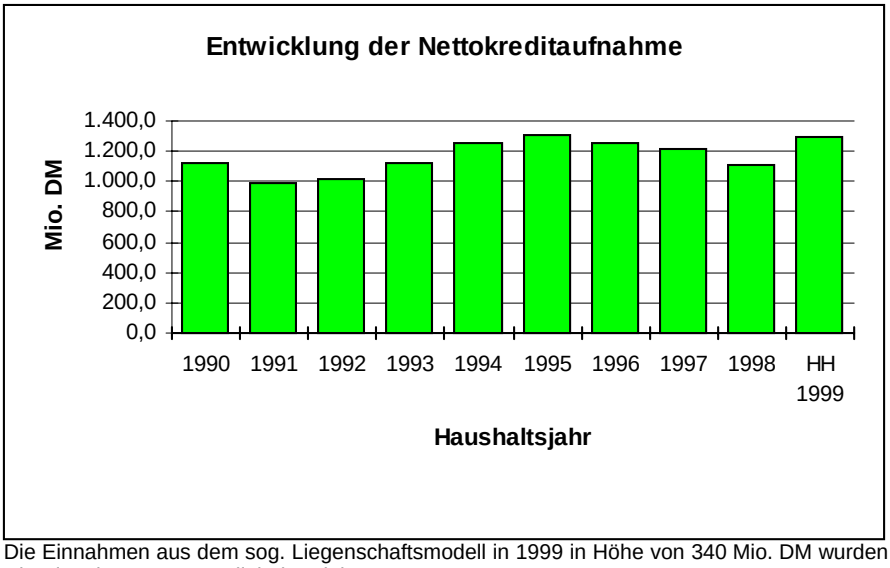


Die Einnahmen aus dem sog. Liegenschaftsmodell in 1999 in Höhe von 340 Mio. DM wurden wie Einnahmen aus Kredit behandelt.

Die scheinbar günstige Entwicklung in 1998 ist nicht auf besondere Anstrengungen der Landesregierung, sondern auf eine Reihe von Sonderfaktoren, wie z. B. zusätzliche Einnahmen aus einem Erbschaftsteuerfall (brutto: 173 Mio. DM, netto: 44,4 Mio. DM), noch nicht verausgabte Bundesmittel (rd. 70 Mio. DM), einmalige Einnahmen aus der Sonderausschüttung der Landesentwicklungsgesellschaft (250 Mio. DM), Tilgungsstrek-kung bei den Zahlungen an den Fonds Deutsche Einheit (44,4 Mio. DM lt. Planung) zurückzuführen.

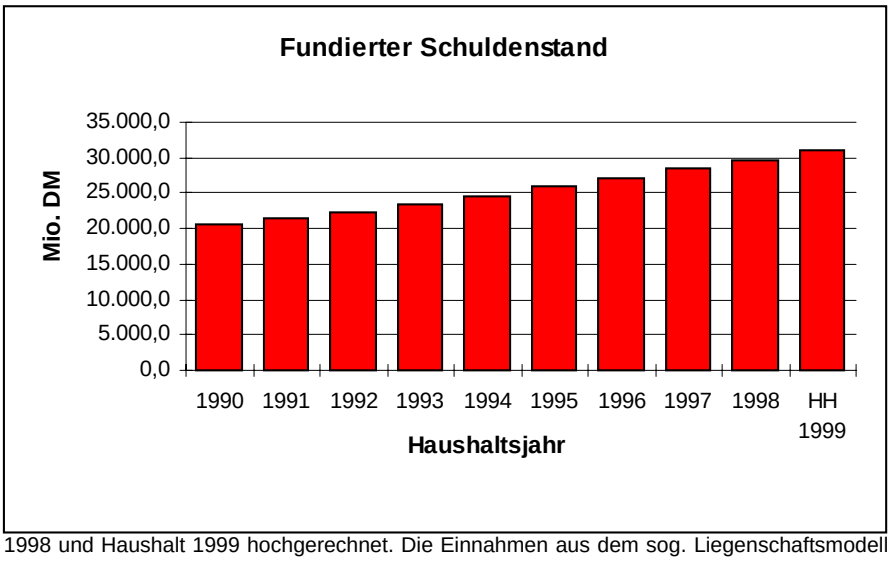
8.4.2 Seit 1992 ist jährlich die **Aufnahme neuer Kredite** zwischen 1 und 1,3 Mrd. DM erforderlich, damit das Land seine Ausgaben finanzieren kann:

[1] Die Zahlen für 1998 basieren auf dem vorläufigen Abschluß vom 24.3.1999.



Die Einnahmen aus dem sog. Liegenschaftsmodell in 1999 in Höhe von 340 Mio. DM wurden wie Einnahmen aus Kredit behandelt.

8.4.3 Damit steigt die hohe **Verschuldung** des Landes kontinuierlich von Jahr zu Jahr weiter. 1999 wird die Verschuldung die 30 Mrd.-Grenze überschreiten und liegt damit fast dreimal so hoch wie die jährlichen Steuereinnahmen.

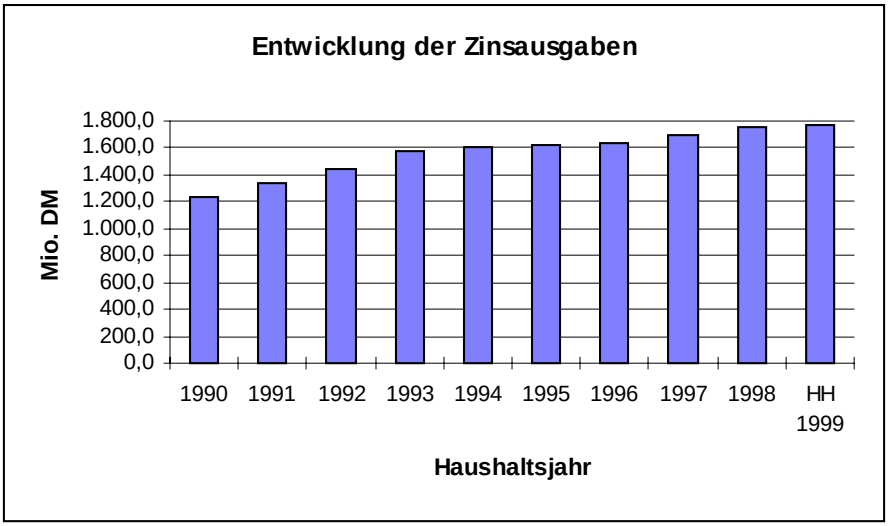


1998 und Haushalt 1999 hochgerechnet. Die Einnahmen aus dem sog. Liegenschaftsmodell in 1999 in Höhe von 340 Mio. DM wurden wie Einnahmen aus Kredit behandelt.

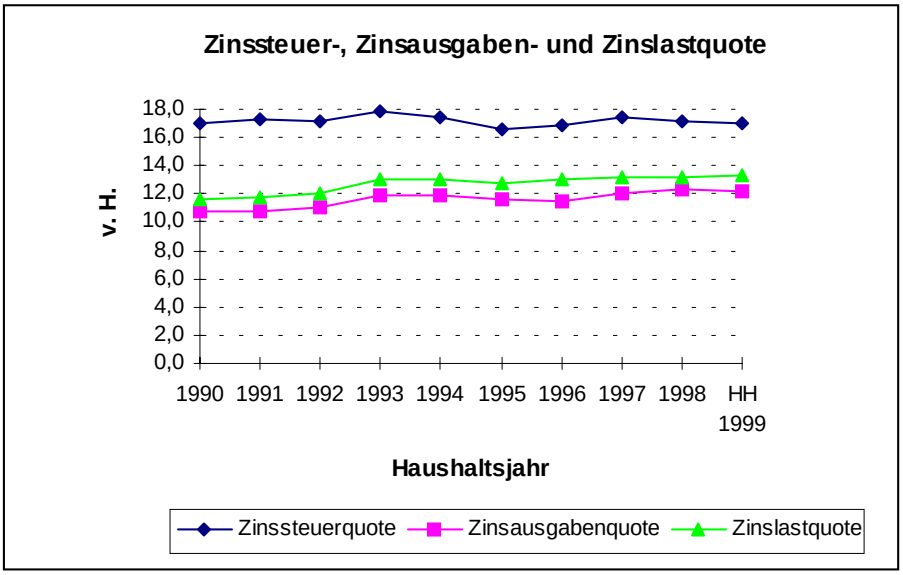
Mit einer Pro-Kopf-Verschuldung von 10.369 DM am Ende des Haushaltsjahres 1997 (400 DM oder 3,9 v. H. mehr als 1996) ist Schleswig-Holstein - wie in den vergangenen Jahren - nach dem Saarland das am zweithöchsten verschuldete Flächenland unter den alten Ländern.

8.4.4 Folge dieses kontinuierlichen Anstiegs der Verschuldung sind steigende **Zinsausgaben** des Landes. Da eine Reduzierung der Kredite nicht erfolgt,

sondern die Tilgungen lediglich Umschuldungen bereits aufgenommener Kredite darstellen, wird der Landeshaushalt - trotz des derzeit extrem niedrigen Zinsniveaus - in immer stärkerem Maße durch Zinsausgaben belastet. Dies ändert auch das geschickte Kreditmanagement des Landes durch den Einsatz von Zinsderivaten nicht (s. Tz. 7.14.6).

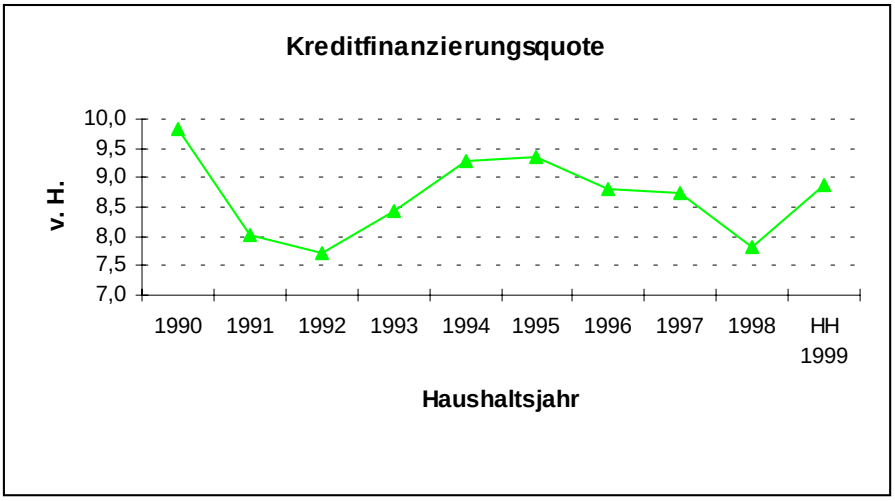


Wie die folgende Grafik zeigt, ist der Anteil der Zinsausgaben an den bereinigten Gesamtausgaben, die **Zinsausgabenquote**, und ihr Anteil an den bereinigten Gesamteinnahmen des Landes, die **Zinslastquote**, immer weiter gestiegen. Dagegen ist das Verhältnis der Zinsausgaben zu den Steuereinnahmen, die **Zinssteuerquote**, über die vergangenen 10 Jahre nahezu konstant geblieben.



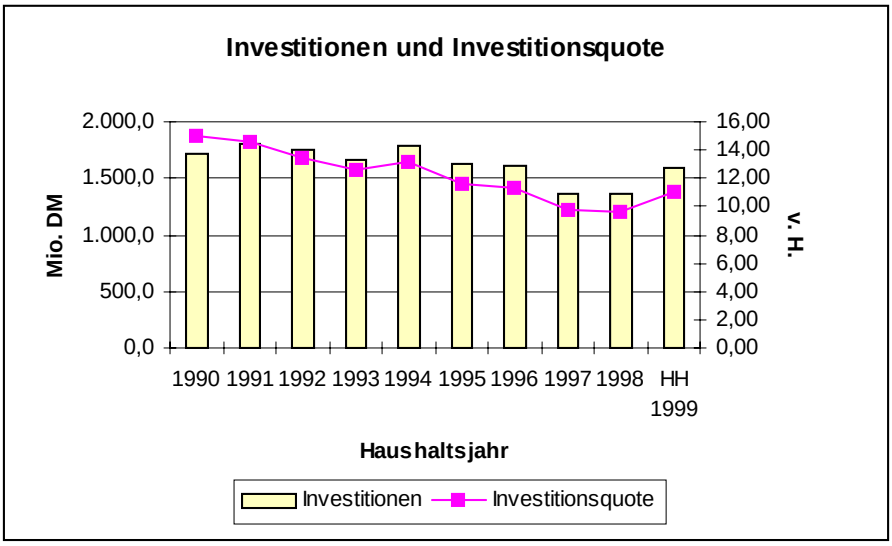
8.4.5 Der Anteil der durch Kreditaufnahmen finanzierten Ausgaben, die **Kreditfinanzierungsquote**, ist seit 1992 bis 1995 deutlich angestiegen und liegt

seit 1996 - mit Ausnahme 1998 - bei rd. 9 v. H. Die vergleichsweise günstige Entwicklung im vorläufigen Abschluß 1998 wird durch eine Reihe von Sonderfaktoren beeinflußt, die nicht auf Konsolidierungsbemühungen der Landesregierung zurückzuführen sind (s. Tz. 8.4.1).



Die Einnahmen aus dem sog. Liegenschaftsmodell in 1999 in Höhe von 340 Mio. DM wurden wie Einnahmen aus Kredit behandelt.

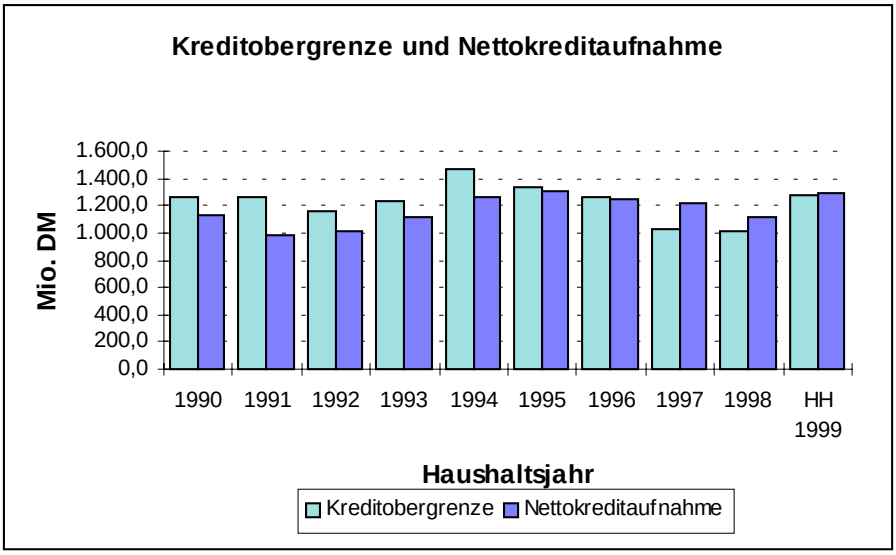
8.4.6 Die Kreditaufnahme im Landeshaushalt wird gem. Art. 53 LV durch die Höhe der **Investitionen** begrenzt. In den letzten Jahren wurde die Kreditaufnahme stets bis nahe an diese Grenze herangeführt. Ebenso wie der Anteil der Ausgaben für Investitionen an den Gesamtausgaben des Landes, die **Investitionsquote**, in den vergangenen Jahren immer weiter zurückging, wurde daher auch die Kreditfinanzierungsquote zurückgedrängt.



Die Grafik veranschaulicht, daß die Investitionen 1997 und 1998 unter 1,4 Mrd. DM gesunken sind. Ohne die mit dem Haushalt 1998 vorgenommene Umstellung der Veranschlagung der Ausgaben für die Werftenhilfe

und für die Pflegeinfrastruktur lägen die Investitionen seit 1998 noch einmal um über 60 Mio. DM niedriger. Die Investitionsquote sank auf unter 10 v. H. Das Land versucht, durch ein zusätzliches Investitionsprogramm für Arbeit, Bildung, Innovation mit einem Gesamtvolumen von rd. 130 Mio. DM in 1999 bis 2001 dieser Entwicklung entgegenzusteuern.

8.4.7 Die folgende Grafik zeigt die - bedingt durch die Absenkung der Investitionen - gesunkene **Obergrenze für die Kreditaufnahme gem. Art. 53 LV** (in der vom LRH vorgenommenen Abgrenzung der von den Investitionen abzusetzenden Einnahmen) und stellt sie der Nettokreditaufnahme gegenüber.



Die Einnahmen aus dem sog. Liegenschaftsmodell in 1999 in Höhe von 340 Mio. DM wurden wie Einnahmen aus Kredit behandelt.

Die Grafik zeigt bis 1998 die Entwicklung der Ist-Werte[1] und für 1999 die Ansätze im Haushaltsplan und verdeutlicht die Überschreitung der Kreditobergrenze im Haushaltsvollzug in 1997 und 1998 (s. Tz. 7.15 und 8.1.2) Nach dem Berechnungsverfahren des LRH wurde die Kreditobergrenze auch bei Aufstellung des Haushalts 1999 überschritten. Doch Landesregierung und LRH konnten bisher kein Einvernehmen über diese Methode, die auch die Einnahmen aus Krediten von anderen Gebietskörperschaften von der nochmaligen Kreditaufnahme ausschließt, erreichen.

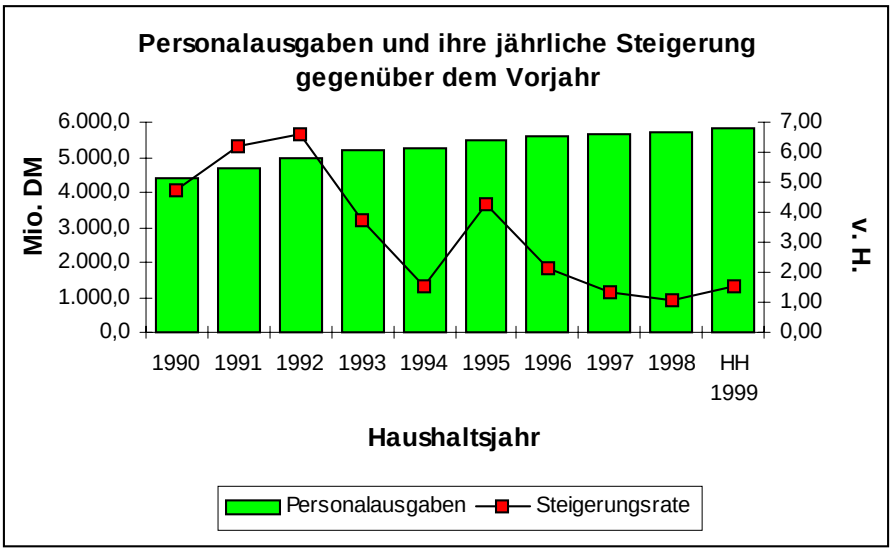
Der LRH erinnert in diesem Zusammenhang daran, daß er bereits in den Bemerkungen 1997[2] im Rahmen einer ökonomischen Betrachtung der Investitionen und ihrer Finanzierung festgestellt hat, daß das Land de facto

[1] 1998 nach dem vorläufigen Ergebnis vom 24.3.1999.
[2] Vgl. Bemerkungen des LRH 1997, Nr. 8.9.

konsumtive Ausgaben und damit auch Zinsausgaben durch Kreditaufnahme finanziert.

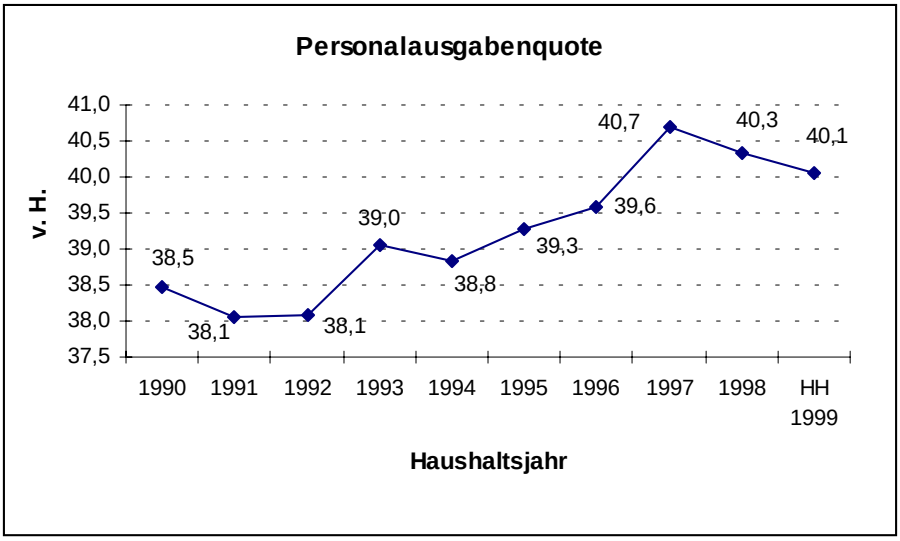
8.5 In dieser schwierigen finanziellen Situation des Landes kommt der Steuerung des größten Ausgabenbereichs, den **Personalausgaben**, eine besondere Bedeutung zu. Insbesondere die absehbaren künftigen weiteren Probleme und Risiken für den Landeshaushalt, wie z. B. die Versorgungslasten für die Beamtinnen und Beamten aufgrund der Altersstruktur der gegenwärtig noch aktiven Kräfte, erfordern einen aktiven Eingriff in die weitere Entwicklung dieses Bereichs. Da die Finanzierbarkeit der künftigen Haushalte vor allem über Einsparungen sichergestellt werden muß, ist es unvermeidlich, auch bei den Personalausgaben einschneidende Haushaltsentlastungen zu realisieren.

8.5.1 Die **Personalausgaben** steigen von 1998[1] mit 5,74 Mrd. DM um 1,5 v. H. im Haushalt 1999 auf 5,83 Mrd. DM. Die folgende Grafik zeigt die Entwicklung seit 1990:



Ihr Anteil an den bereinigten Gesamtausgaben, die Personalausgabenquote, liegt nach ihrem Höchststand 1997 auch 1998 und im Haushaltsplan 1999 immer noch über 40 v. H.

[1] Nach dem vorläufigen Abschluß, Stand: 24.3.1999.



8.5.2 Die Landesregierung hat in den vergangenen Jahren versucht, durch verschiedene **Einsparprogramme** Entlastungen im Bereich der Personalausgaben zu erreichen. Neben zeitlich begrenzten Wiederbesetzungssperren waren beispielsweise in den Jahren 1992 bis 1994 zusammen 758 Stellen und von 1994 bis 1996 weitere 1.040 Stellen einzusparen, für die - sofern sie nicht sofort realisiert werden konnten - alternativ Vermerke „künftig wegfallend“ (kw-Vermerke) ausgebracht werden durften, deren Fälligkeiten die notwendigen Stelleneinsparungen teilweise weit in die Zukunft verlagerten.

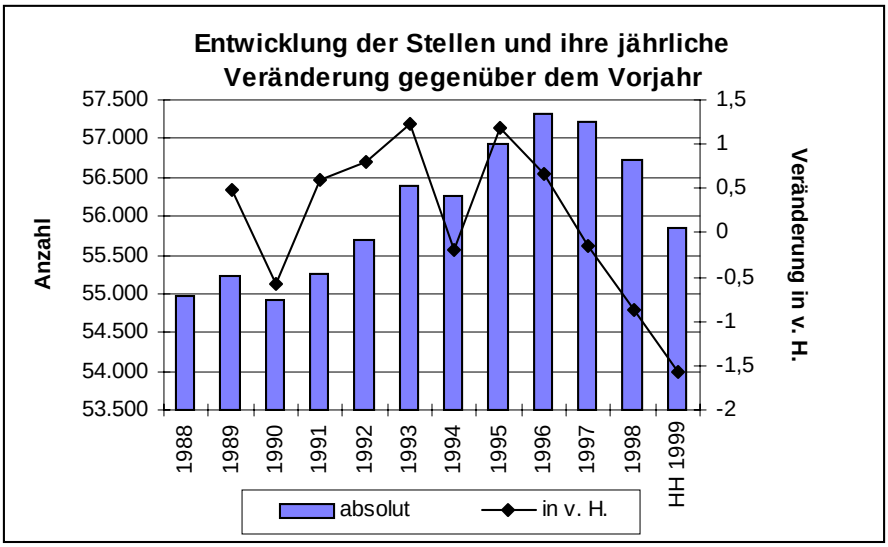
Nachdem der LRH dies in seinen Bemerkungen 1996, Nr. 9.7, kritisiert hatte, beschloß die Landesregierung am 4.6.1996, die im Haushalt 1996 ausgewiesenen kw-Vermerke bis zum Jahr 2000 zu realisieren. Durch dieses „1.600-Stellen-Personaleinsparkonzept“ wurde jedoch keine Stelle zusätzlich eingespart, auch nicht durch die Inanspruchnahme der sog. 58er-Regelung[1].

Durch die Einsparprogramme einschließlich der 58er-Regelung konnten in den Jahren 1989 bis 1998 insgesamt 2.024 Stellen, mit dem Haushalt 1999 sogar 2.485 Stellen, eingespart werden.

[1] Einvernehmliche Beendigung von Arbeitsverhältnissen unter sozialer Absicherung der ausscheidenden Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer sowie Gewährung von Sonderurlaub für Beamtinnen und Beamte bei Personalüberhang.

Jahr	Einsparprogramme[1]	davon 58er-Regelung
1989	72	-
1990	151	-
1991	264	-
1992	29	-
1993	128	-
1994	193	-
1995	353	-
1996	180	-
1997	307	-
1998	347	161
Summe	2.024	161
HH 1999	461	330
Summe	2.485	491

Der Stellenbestand des Landes erhöhte sich trotz dieser Einsparungen von 1988 bis 1998 von 54.965 um 1.763 oder 3,2 v. H. auf 56.728[1] (einschließlich Haushalt 1999 um 873 oder 1,6 v. H. auf 55.838), da gleichzeitig diverse neue Stellen bereitgestellt wurden.



Das **Finanzministerium** weist darauf hin, daß trotz eines zusätzlichen Personalbedarfs, insbesondere bei den Schulen und den Hochschulen, der Stellenbestand des Landes in den letzten 12 Jahren nicht ausgeweitet worden sei.

[1] Ohne Einsparungen bzw. Stellen bei den 1997 bzw. 1999 verselbständigten Fachkliniken und der Klinika der Universitäten zu Kiel und zu Lübeck.

8.5.3 Die bisherigen Stelleneinsparprogramme haben zusammen mit verringerten oder zeitlich verschobenen linearen Besoldungs- und Vergütungserhöhungen nicht verhindert, daß die **Personalausgaben** - wie in Tz. 8.5.1 dargestellt wurde - **weiter gestiegen** sind, und zwar **über die regelmäßigen Tarif- und Besoldungserhöhungen hinaus**. Ursächlich hierfür waren nicht nur strukturelle Verbesserungen im Personalbereich, sondern auch die Tatsache, daß im Rahmen der Einsparprogramme vorrangig unbesetzte Stellen gestrichen und dadurch keine Personalkosten eingespart wurden.

8.5.4 Daraufhin wurde 1997 die bisherige Praxis der Personalkostenbewirtschaftung, wonach die Möglichkeiten der Stellenpläne und Stellenübersichten ausgeschöpft werden durften, verlassen. Es blieb aber bei der grundsätzlichen 6monatigen Wiederbesetzungssperre sowie bei den sonstigen Vorgaben des Personaleinsparkonzepts der Landesregierung vom 4.6.1996.

Seitdem sind die Haushaltsansätze unter Berücksichtigung der Obergrenzen der Stellenpläne und der Stellenübersichten verbindliche Obergrenze für die zu leistenden Personalausgaben. Das war zugleich der erste Schritt zu einer **Personalkostenbudgetierung**, die auf Beschluß der Landesregierung vom 21./22.5.1997 mit Wirkung vom 1.1.1998 eingeführt worden ist. In verschiedenen Einzelplänen wurden bereits Teilbudgets gebildet. Einzelne Bereiche (z. B. Hochschulen) werden als Sonderbudgets behandelt. Die Hochschulen erhalten einschließlich der Sach- und Investitionsausgaben ein gekürztes Gesamtbudget.
Ein wesentliches Ziel der Budgetierung ist es, globale Einsparungen durch Flexibilisierung im Haushaltsvollzug umzusetzen. Hierzu wurde die Dekkungsfähigkeit der Personalmittel im gesamten Einzelplan hergestellt (vgl. § 20 Abs. 1 LHO). Die budgetierenden Stellen können darüber hinaus aus dem nicht verbrauchten Personalausgabenbudget Rücklagen bilden (vgl. § 7 Abs. 15 HG 1998). Auf dieser Grundlage wurden Ende 1998 Rücklagen in Höhe von 4 Mio. DM gebildet.[1]

Die Budgetermittlung für 1998 erfolgte aufgrund der hochgerechneten personenbezogenen Daten des Landesbesoldungsamts. Die Ergebnisse wurden korrigiert um ressortspezifische Daten, wie Personalzu- und -abgänge, Zuschläge für Hebungen, für Mehrausgaben bei der Neueinstellung von Angestellten statt Beamtinnen oder Beamten und für den Ausgleich von evtl. Benachteiligungen aufgrund eines hohen Beschäftigungsanteils an Frauen und familienbedingten Teilzeitkräften sowie um zentral vorgegebene Zuschläge für Besoldungs- und Tariferhöhungen. Gekürzt wurden die Budgets mit Ausnahme des Schul-

[1] Lt. Gesamtrechnungsnachweisung für das Haushaltsjahr 1998 vom 29.1.1999.

und Hochschulbereichs um eine einheitliche Sparquote von 1,5 v. H. Die Ressorts, die strukturelle Maßnahmen durchführten, mußten in diesen Bereichen zusätzlich eine Einsparung von 2 v. H. erbringen. Die zentral veranschlagten Mittel für die Versorgung der Beamtinnen und Beamten sowie für die Beihilfe und die Nachversicherung blieben jedoch unberücksichtigt.

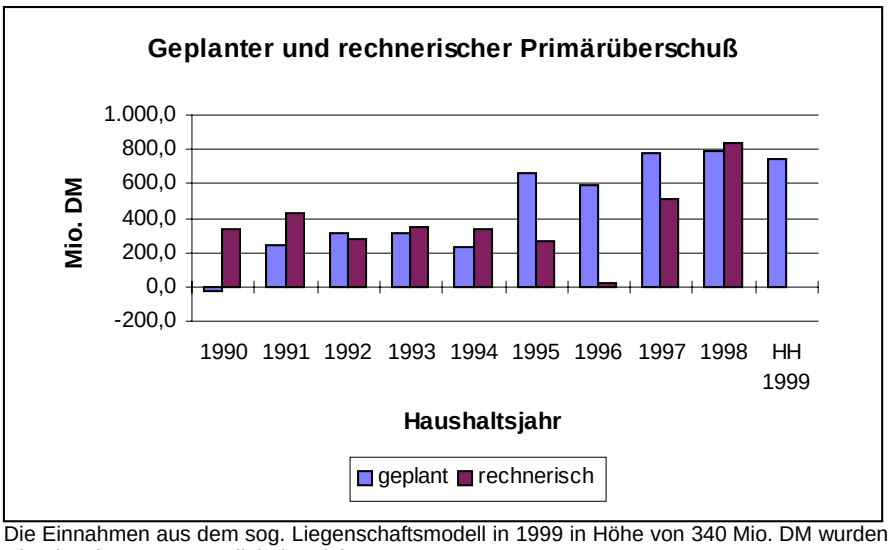
Der LRH hat Empfehlungen für die Personalkostenbudgetierung gegenüber dem Finanzministerium ausgesprochen.

8.6 Die Landesregierung weist im Finanzplan 1998 bis 2002 umfangreich auf die im **Vergleich zu den anderen alten Flächenländern** positive Entwicklung der gesamten Ausgaben, der Personalausgaben und der Kreditfinanzierungsquote hin.

Vergleichende Betrachtungen mit anderen Bundesländern sind wenig aussagekräftig. Sie können sachgerecht nicht ohne eine umfassende Analyse der unterschiedlichen Haushalts- und Organisationsstrukturen der einzelnen Länder und eine entsprechende Bereinigung der Zahlen durchgeführt werden. Das folgende Beispiel macht dies deutlich:
Im Haushaltsentwurf 1999 war die Gründung der GMSH zum Jahresbeginn und eine entsprechende Verlagerung von 90 Mio. DM Personalausgaben und 1.100 Stellen auf die GMSH geplant. Durch diese Veränderung konnte die Personalausgabenquote von 40,4 v. H. auf 39,9 v. H. gesenkt werden. Die Personalausgaben des Landes sanken durch die Ausgliederung - wie vom Finanzministerium veröffentlicht - um 0,1 v. H. Insgesamt stiegen sie tatsächlich um 1,6 v. H.

Da die Bundesländer z. T. sehr unterschiedlich organisiert sind (z. B. Mittelbehörden, Landschaftsverbände, Landesbetriebe, Anstalten und Körperschaften des öffentlichen Rechts, Arbeitsteilung zwischen Kommunen und Land) stellt sich die Frage, welchen Wert derartige Quotenvergleiche bei abweichenden Organisations- und Haushaltsstrukturen haben. Mit der zunehmenden Tendenz zur Flucht aus dem Haushalt und den unterschiedlichen organisatorischen Umsetzungen wird die Vergleichbarkeit noch mehr eingeschränkt. Die Ausgliederung von Einrichtungen aus dem Landeshaushalt und globale bzw. Nettoveranschlagung lassen es nicht mehr zu, einen Haushalt aufzustellen, der einen realistischen Überblick und Vergleich aller Ausgaben und Einnahmen sowohl im Zeitverlauf als auch mit anderen Ländern gewährleistet.

8.7 Die Landesregierung weist im Finanzplan weiterhin zum Beleg ihrer Konsolidierungserfolge auf die Entwicklung des **Primärüberschusses**[1] hin. Hierbei vergleicht sie die Nettoeinnahmen mit den um die Zinsausgaben verminderten Nettoausgaben. Der sich daraus ergebende Saldo, der Primärsaldo, hat sich in Planung und rechnerischer Realisierung wie folgt entwickelt:



Die Einnahmen aus dem sog. Liegenschaftsmodell in 1999 in Höhe von 340 Mio. DM wurden wie Einnahmen aus Kredit behandelt.

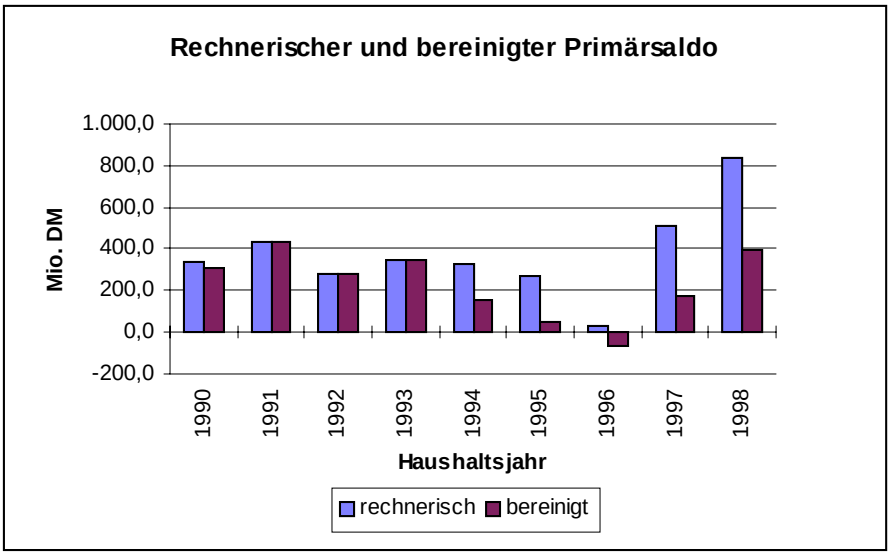
Der LRH sieht in der Darstellung des Primärüberschusses im Finanzplan eine Betrachtung, die nur einen Teilausschnitt der Landesfinanzen umfaßt und außer acht läßt, daß die Zinsausgaben den Haushalt belasten und zu finanzieren sind. Darüber hinaus zeigt die obige Grafik, daß die Entwicklung des Primärsaldos z. T. erheblich von den ursprünglichen Planungen der Landesregierung abweicht.

Nach Ansicht des **Finanzministeriums** zeigt die Entwicklung des Primärüberschusses die erhebliche Verschlechterung des finanziellen Spielraums durch den absoluten Rückgang der Steuereinnahmen einschließlich Länderfinanzausgleich und Bundesergänzungszuweisungen im Jahre 1996 ebenso deutlich an wie die spürbare Verbesserung der Haushaltslage durch die restriktive Ausgabengestaltung und die wieder ansteigenden Steuereinnahmen in den Jahren 1997 und 1998. Ebenso wie die Haushalte in Soll und Ist voneinander abweichen, komme dies auch in der Entwicklung des Primärüberschusses zum Ausdruck. Der Primärüberschuß lasse auch nicht, wie vom LRH irrtümlich dargestellt, die Zinsausgaben außer Betracht, sondern zeige lediglich den nach Abzug der Zinsausgaben noch verbleibenden Finanzierungsspielraum aus regulären Einnahmen an.

---

[1] Seine grundsätzliche Auffassung zum Primärüberschuß hat der LRH in seinen Bemerkungen 1996, Nr. 9.11, und 1997, Nr. 8.11, dargelegt.

Die nähere Betrachtung des Primärsaldos beweist nach Auffassung des **LRH**, daß die mit der Darstellung des Primärüberschusses suggerierte Konsolidierung des Haushalts real nicht auf einer durch die Landesregierung gesteuerten Entwicklung sondern auf einmaligen Effekten beruht. Zieht man vom Primärsaldo die großen einmaligen Veräußerungserlöse und sonstige einmalige Einnahmen ab und stellt den oben dargestellten rechnerischen Primärsaldo dem um die einmaligen Einnahmen bereinigten Primärsaldo gegenüber, so zeigt sich, daß die Konsolidierungsbemühungen wenig erfolgreich waren[1]:



Die Landesregierung sollte verstärkt eine nachhaltige Konsolidierung des Haushalts betreiben und nicht auf nur kurzfristig wirksame Entlastungseffekte setzen. Dies fordert der LRH seit Jahren. Anderenfalls bliebe die Landesregierung künftigen Generationen die Antwort auf die Frage schuldig, warum sie den Landeshaushalt nicht saniert, sondern ihnen erdrückende Lasten aus der Vergangenheit aufgebürdet habe.

[1] Vgl. Bemerkungen des LRH 1998, Nr. 7.4.

9. Reformvorhaben im Haushaltsbereich

Mit der probeweisen Einführung von Controllinginstrumenten wird das Ziel verfolgt, das Kostenbewußtsein zu steigern; die notwendige Kostentransparenz ist wegen der noch nicht abgeschlossenen Einführung der Kosten- und Leistungsrechnung in den Modellprojekten allerdings noch nicht erreicht. Die dezentrale Ressourcenverantwortung ist nur in einigen Modellprojekten und dort auch nur in Ansätzen realisiert.

Nicht alle neuen Steuerungsinstrumente im Haushaltswesen wurden zur Erzielung von Einsparungen genutzt.

Im Rahmen der in allen Modellprojekten notwendigen Evaluation erwartet der LRH eine klare Prioritätensetzung und Aussagen darüber, ob und inwieweit die eingesetzten neuen Steuerungsinstrumente zur Verringerung von Ausgaben und zur Erhöhung der Wirtschaftlichkeit geführt haben.

Schulung und Beratung der Dienststellen über die neuen Steuerungsinstrumente im Haushaltswesen müssen intensiviert werden.

Die Anwendung der Flexibilisierungsmaßnahmen kann die Grenzen der haushaltsrechtlichen Grundsätze der sachlichen Spezialität, der Haushaltsklarheit und -wahrheit, der Gesamtdeckung und der Begrenzung der Kreditaufnahme berühren. Diese Grundsätze sollten beachtet werden.

Das politische Controlling und das Maßnahmencontrolling setzen die Definition der Aufgaben und Zielvorgaben voraus; daran fehlt es bisher in den meisten Fällen.

9.1 Ziele und Rechtsgrundlagen

9.1.1 Ziele der Modernisierung des Haushaltsrechts und der Haushaltsführung im Land Schleswig-Holstein sind insbesondere:

- Effiziente Mittelverwendung durch
  - erhöhte Kostentransparenz,
  - erhöhtes Kostenbewußtsein,
  - erhöhte Eigenverantwortung,
- flexibles und schnelles Reagieren der Verwaltung auf veränderte Rahmenbedingungen,
- Anreize für wirtschaftliches und leistungsorientiertes Handeln,

- Zusammenführung von Fach- und Ressourcenverantwortung auf verschiedenen Verwaltungsebenen (dezentrale Ressourcenverantwortung) sowie
- Vereinbarung über zu erbringende Leistungen und dafür notwendige Mittel (outputorientierte Budgetierung).

Ferner kann sich ein **Modernisierungsbedarf** daraus ergeben, daß das kamerale Rechnungswesen auf folgende grundsätzliche Fragen keine Anworten gibt:

- Kosten einschließlich kalkulatorischer Kosten und Wirtschaftlichkeit des Verwaltungshandelns,
- Vermögensentwicklung und periodengerechter Werteverzehr,
- fehlende Aussagen zur fristengerechten Finanzierung.

Das **Ministerium für Finanzen und Energie (Finanzministerium)** regt folgende Ergänzung an:

- fehlende Aussagen zur periodengerechten Zuordnung von Kosten und Erlösen.

Nach Auffassung des **LRH** ist die periodengerechte Zuordnung der Einnahmen und Ausgaben durch die Jährlichkeit des Haushalts und die Vorschriften des § 72 LHO geregelt.

9.1.2 Grundlagen zur Aufstellung und Ausführung des Haushaltsplans, für Zahlungen, Buchführung und Rechnungslegung sind das Grundgesetz (GG), das Haushaltsgrundsätzegesetz (HGrG), die Landesverfassung (LV), die LHO und deren Verwaltungsvorschriften sowie die jährlichen Haushaltsgesetze. Seit 1995 wurde der Modernisierungsprozeß im Haushaltswesen in Schleswig-Holstein durch **stufenweise Änderungen des rechtlichen Rahmens** sowohl in der Landes- als auch der in der Bundesgesetzgebung vorangetrieben:

Mit den **Änderungen der LHO** wurden neben der Erweiterung von Dekkungsfähigkeiten, Erleichterungen bei der Inanspruchnahme von Verpflichtungsermächtigungen und der Bildung von Ausgaberesten insbesondere

- zum 1.1.**1996** eine dauergesetzliche **Experimentierklausel** in § 10 a und eine Ermächtigung zur **Bildung von Rücklagen** in § 62 eingeführt.
- Zum 1.1.**1999** erfolgte die **Anpassung** an die Änderungen des HGrG vom Dezember 1997 mit der
  - Einführung der **Kosten- und Leistungsrechnung (KLR)** in § 7,
  - der Möglichkeit einer **leistungsbezogenen Planaufstellung und - bewirtschaftung** in § 7 a und der

- Zulassung der **kaufmännischen Buchführung und Bilanzierung** nach den Grundsätzen des Handelsgesetzbuchs (HGB) zusätzlich zur Kameralistik in § 71 a.

Bund und Länder sind sich darin einig, daß mit diesen Änderungen des HGrG zunächst nur der erste Schritt zur Modernisierung des Haushaltswesens gemacht ist.

Darüber hinaus sahen die **jährlichen Haushaltsgesetze** eine Reihe von Flexibilisierungen über die Möglichkeiten der LHO hinaus für einzelne Dienststellen oder Bereiche, z. B. Forstverwaltung, Hochschulen und Baubereich vor.

9.2 Modellprojekte im Rahmen der Experimentierklausel

Mit der Experimentierklausel in § 10 a LHO wurden Abweichungen von den übrigen Regelungen der LHO auf Antrag und mit Einwilligung des Finanzausschusses des Landtages zeitlich befristet über mehrere Haushaltsjahre ermöglicht.

9.2.1 Ziel der Experimentierklausel in § 10 a LHO ist die **Erprobung wirtschaftlicher Budgetierungsverfahren**. Was unter „wirtschaftlichen Budgetierungsverfahren“ zu verstehen ist, wird - auch in der Gesetzesbegründung - nicht erläutert.

Das Finanzministerium versteht unter Budgetierung ein System der dezentralen Verantwortung einer Organisationseinheit für ihren Finanzrahmen bei festgelegtem Leistungsumfang mit bedarfsgerechtem, in zeitlicher und sachlicher Hinsicht selbstbestimmtem Mitteleinsatz bei grundsätzlichem Ausschluß der Überschreitung des Finanzrahmens.[1] Besondere Kennzeichen sind also die Zusammenführung von Aufgaben- und Finanzverantwortung und die Orientierung an Leistungen. **Sie wird deshalb als outputorientierte Budgetierung bezeichnet.**

§ 10 a LHO stellt auf dem Weg zu diesem selbst gesetzten Ziel der Landesregierung eine Übergangslösung dar, weil dort noch die Betrachtung von Einnahmen und Ausgaben - also des Inputs - im Vordergrund steht.

9.2.2 Gem. § 10 a Abs. 1 Nr. 1 bis 6 LHO können folgende Spielräume über die Regelungen der LHO und des jeweiligen HG hinaus in Anspruch genommen werden:

- Globalisierung durch Zusammenlegung von Titeln (Nr. 1),
- Flexibilisierung durch Erweiterung der Deckungsfähigkeiten (Nr. 2),

[1] Landesregierung Schleswig-Holstein: Umsetzungskonzept für den Einsatz einer Kosten- und Leistungsrechnung, Grundversion vom 1.7.1997, Fach 2, S. 1.

- Verstärkung durch Nutzung von Mehreinnahmen für Mehrausgaben (Nr. 3),
- erweiterte Übertragbarkeit für alle Ausgaben (Nr. 4),
- Erleichterung der Bildung von Ausgaberesten (Nr. 5) und
- Bildung von Rücklagen (Nr. 6).

Das Finanzministerium kann auch Sperrvermerke ausbringen (Nr. 7).

Bedingungen für die Modellversuche sind gem. § 10 a Abs. 2 und 3 LHO

- die Entwicklung eines geeigneten Maßnahmen- und Finanzcontrollings,
- die Aufnahme geeigneter Plandaten in den Haushaltsplan sowie
- die regelmäßige Unterrichtung des Finanzausschusses über den Stand des Haushaltsvollzugs (mindestens zweimal jährlich).

9.2.3 Auf dieser Grundlage wurden Modellversuche in folgenden Bereichen mit den angegebenen Flexibilisierungsinstrumenten begonnen:

Modellprojekte gem. § 10 a LHO												
Einrichtung	Globalisierung Nr. 1		Deckungsfähigkeit Nr. 2		Verstärkung Nr. 3		Übertragbarkeit Nr. 4		Reste Nr. 5		Rücklagen Nr. 6	
	A*	B*	A*	B*	A*	B*	A*	B*	A*	B*	A*	B*
Projekte in 1997:												
Fachhochschule Westküste	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	-
Forstämter	X	X	X	X	X	X	X	-	-	-	X	X
Staatskanzlei	-	-	X	X	X	X	X	X	-	-	-	-
Ordentliche Gerichtsbarkeit, Staatsanwaltschaften, Fachgerichtsbarkeit	-	-	X	-	-	-	X	-	X	-	X	X
Finanzämter	-	-	X	X	X	X	-	-	-	-	X	X
Projekte seit 1998:												
Staatl. Internatsschule für Hörgeschädigte	X		X		X		X		X		-	
Landesarchiv	-		X		X		-		-		X	
Statistisches Landesamt	-		X		X		-		-		X	

*A = beantragt, **B** = genutzt

Das **Finanzministerium** weist darauf hin, daß im Modellprojekt für die Finanzämter, die Oberfinanzdirektion Kiel und Landesfinanzschule bereits 1998 wieder aufgrund gewonnener Erkenntnisse auf eine Rücklagenbildung und Verwendung von Mehreinnahmen aus Gebühren und tariflichen Entgelten verzichtet würde.

Mit den in der Tabelle aufgeführten Einrichtungen wurden 1997 Ausgaben von 845,5 Mio. DM und Einnahmen in Höhe von 326,1 Mio. DM in die Modellprojekte des Haushaltswesens einbezogen. Das sind rd. 6 v. H. der bereinigten Ausgaben des Landeshaushalts 1997 und 2,5 v. H. der bereinigten Einnahmen. Die Modellprojekte, die 1998 hinzugekommen sind, verändern diese Prozentsätze nur unwesentlich.

In den Modellprojekten werden die folgenden Komponenten des kameralen und des kaufmännischen Rechnungswesens eingesetzt:

Einrichtung	**Buchführung**		**Kostenrechnung**			**EDV-Verfahren KLR**
	HKR	Kaufmännisch	Kostenartenrechnung	Kostenstellenrechnung	Kostenträgerrechnung	seit
Fachhochschule Westküste (FHW)	x	x	x	x	-[1]	1995
Forstämter	x	-	-	-	-	entfällt
Staatskanzlei	x	-	x	x	x	1996
Ordentliche Gerichtsbarkeit, Staatsanwaltschaften, Fachgerichtsbarkeit	x	-	-	-	-	entfällt
Finanzämter	x	-	-	-	-	entfällt
Staatl. Internatsschule für Hörgeschädigte	x	-	-	-	-	1998
Landesarchiv	x	-	x	-[2]	x	1998
Statistisches Landesamt	x	-	x	x	x	1998

Die eingesetzten Verfahren wurden - mit Ausnahme des HKR - von den einzelnen Dienststellen ausgesucht. Für in 1998 begonnene Projekte wurde als Übergangslösung bis zum Einsatz eines landesweiten Verfahrens vom Finanzministerium eine KLR-Software empfohlen und finanziert.

Die Einführung einer Kostenrechnung für das Modellprojekt „Finanzämter“ soll nach Mitteilung des **Finanzministeriums** derzeit noch zurückgestellt werden. Die OFD sei auf Bundesebene Mitglied einer Arbeitsgruppe zur KLR im Steuerbereich. Um eine Vergleichbarkeit zwischen den Bundesländern zu erzielen, sollten die Ergebnisse dieser Arbeitsgruppe auch im Hinblick auf die für die Steuerverwaltung zunächst vorrangige Einführung der Fachanwendungen VERBIS und FISCUS abgewartet werden. Das Modellprojekt trage bis dahin jedoch dazu bei, die Strukturen auf eine

[1] Wurde zur Überleitung auf die kamerale Buchführung genutzt.

[2] Führt nur eine Kostenstelle „Landesarchiv“.

stärkere Dezentralisierung der Sachmittelbewirtschaftung in die einzelnen Dienststellen zu lenken.

9.3 Ergebnisse der Modellprojekte

Der LRH hat im Rahmen der Prüfung der Haushaltsrechnung 1997 die in 1997 laufenden und auch die ab 1998 begonnenen Modellprojekte gem. § 10 a LHO im Rahmen einer Orientierungsprüfung betrachtet. Diese Prüfung hatte das Ziel, einen Überblick über den Stand, die Durchführung und die ersten Ergebnisse der Projekte zu gewinnen, um für den weiteren Verlauf der Modernisierungsprojekte Hinweise und Empfehlungen geben zu können.

9.3.1 Zusammengefaßt stellt der LRH fest, daß mit Einführung von Controllinginstrumenten das **Kostenbewußtsein** in den beteiligten Dienststellen **gestiegen** ist. Die notwendige **Kostentransparenz** ist allerdings - bedingt durch die in den Modellprojekten überwiegend noch fehlende KLR - **noch nicht erreicht**.

Die **dezentrale Ressourcenverantwortung** ist **nur in Ansätzen realisiert**. Insbesondere in den Bereichen, in denen die Ministerien (Forstverwaltung) oder die Oberbehörden (Justiz) die Mittelüberwachung betreiben, muß - gemessen an den eigenen Zielen der Landesregierung - für die einzelnen Dienststellen eine größere Unabhängigkeit ermöglicht werden.

9.3.2 Alle geprüften Einrichtungen beklagten die **negativen Auswirkungen von Haushaltsrestriktionen und -sperren sowie globalen Minderausgaben auf die Modellversuche**. Dadurch hätten Einsparungen, die sich aus Modernisierungsmaßnahmen ergeben hätten, zum Haushaltsabschluß beigesteuert werden müssen. Langfristige Planungen seien nicht möglich gewesen. Die Motivation, Mehrarbeit für die Modellprojekte auf sich zu nehmen, sei durch die Wegnahme des „Lohnes“ dafür sehr gesunken.

Wegen notwendiger **Eingriffe des Finanzministeriums in den Haushaltsvollzug** war es für den LRH nicht möglich nachzuvollziehen, ob die Verringerung von Ausgaben und die Erhöhung der Wirtschaftlichkeit auf Eingriffen des Finanzministeriums in den Haushaltsvollzug oder auf dem Einsatz von Steuerungsinstrumenten beruht. Der LRH empfiehlt, daß das Finanzministerium im Rahmen der noch ausstehenden Abschlußberichte über die Modellvorhaben hierzu Aussagen macht.

9.3.3 Viele geprüfte Dienststellen kritisierten, daß der größte Ausgabenbereich, die Personalausgaben und damit die Stellenbewirtschaftung, von ihren Steuerungsmöglichkeiten durch die getrennte **Personalkostenbudgetie-**

rung ausgenommen wurde. Da - im Gegensatz zu den Projekten gem. § 10 a LHO - im Vordergrund der Personalkostenbudgetierung die Haushaltskonsolidierung steht, betrachtet der LRH dieses Thema in seinem Beitrag über die aktuelle Haushaltslage des Landes (s. Tz. 8.5.4).

9.3.4 In Schleswig-Holstein wurde - im Gegensatz zu anderen Bundesländern - für die Modellprojekte keine sog. **Effizienzdividende** vereinbart. Üblicherweise werden im nicht budgetierten Haushalt die Ausgabemöglichkeiten nicht voll ausgeschöpft und damit Mehrausgaben und Mindereinnahmen im Gesamthaushalt ausgeglichen. Darüber hinaus müßten durch Flexibilisierungsmaßnahmen weitere Einsparungen erzielt werden können. Aus den Veranschlagungen und Entwicklungen für die Modellprojekte ist nicht erkennbar, daß eine Abschöpfung dieser Effizienzdividende stattgefunden hat. In anderen Ländern können die Flexibilisierungsmöglichkeiten erst in Anspruch genommen werden, nachdem die vorab festgelegte Effizienzdividende erwirtschaftet wurde. Die fehlende Vereinbarung einer Effizienzdividende in den schleswig-holsteinischen Modellprojekten ermöglicht, die Ansätze voll auszuschöpfen und spornt nicht zum Sparen an.

Das **Finanzministerium** erläutert, daß bei den Modellprojekten im Rahmen der Haushaltsverhandlung z. T. höhere Einsparvorgaben gestellt und auch erfüllt wurden. Dies werde aber nach außen nicht sichtbar.

9.3.5 Mit den Modellprojekten gem. § 10 a LHO will die Landesregierung in ein verbessertes, transparentes, effizientes und effektives Wirtschaften und Buchführen des Landes einsteigen. Bisher fehlen - entgegen ihrer eigenen Absicht[1] - für alle Modellprojekte im Haushaltsbereich **Evaluationen**. Vielmehr hat die Landesregierung, ohne die Ergebnisse aus befristeten Pilotanwendungen und Regelungen abzuwarten und auszuwerten, die Entwicklung der gesetzlichen Grundlagen und der Einführung der KLR weiter vorangetrieben. Der LRH gibt zu bedenken, daß der selbst gesetzte Zeitdruck zu Lasten der Qualität der Neuentwicklungen gehen kann und teilweise auch gegangen ist.

Das **Finanzministerium** führt dazu aus, daß

- für den Forstbereich bereits ein ausführlicher Zwischenbericht zum Modellvorhaben vorliege, der Anfang 1998 durch eine externe Unternehmensberatung erarbeitet wurde und
- im August 1998 Erfahrungsberichte der Pilotbehörden angefordert wurden, die Anfang 1999 im Finanzministerium eingegangen seien.

---

[1] S. 6 der Antwort der Landesregierung auf die Große Anfrage der Fraktion der CDU .

- Es sei ebenfalls nicht richtig, daß die Ergebnisse der Pilotanwendungen nicht in die Weiterentwicklung der gesetzlichen Grundlagen und Einführung der KLR eingeflossen seien.

Für die letzte Aussage gab es für den **LRH** keine Anhaltspunkte.

9.4 Empfehlungen für das Rechnungswesen

Der LRH gibt für die Ausgestaltung des **staatlichen Rechnungswesens** aufgrund seiner Prüfungserfahrungen folgende Empfehlungen:

9.4.1 Zwischen der **Veranschlagung im Haushalt** und der **Buchführung** ist zu **unterscheiden**. Während der Haushalt Aufgaben und Ausgaben sowie Einnahmen und Verpflichtungsermächtigungen als Handlungsrahmen für die Exekutive ausweist, sollten **Buchführung und Rechnungslegung** - korrespondierend zur Kostenrechnung für die interne Steuerung - **detailliert** über den Mitteleinsatz berichten.

9.4.2 In der Fachhochschule Westküste (FHW) wird - da die Hochschule kein Landesbetrieb gem. § 26 LHO ist - **neben der kameralen Buchführung** im HKR-Verfahren **auch eine kaufmännische Buchführung** gefertigt. Gem. § 71 a LHO ist das ab 1999 zulässig. Der LRH rät davon ab, diese Form der unwirtschaftlichen zweigleisigen Buchführung weiteren Einrichtungen zuzumuten. In der Praxis wird diese Buchführung letztlich keinem System gerecht. So hat die FHW - trotz ihres anzuerkennenden Einsatzes für 2 ordnungsgemäße Rechnungswesen - bislang keinen kaufmännischen Abschluß mit Gewinn- und Verlustrechnung sowie Bilanz aufgestellt. Die Kostenträgerrechnung ist nicht sachgerecht ausgeprägt. Das liegt u. a. daran, daß sie für die Überleitungsrechnung auf die Kameralistik benutzt wird. Der Wirtschaftsplan entspricht nicht den Anforderungen gem. VV Nr. 1.3 zu § 26 LHO - wie sie für Landesbetriebe gelten. Künftig sollte - analog zu den Regelungen für Landesbetriebe - im Rahmen der Haushaltsrechnung über die Ergebnisse des Wirtschaftsplans berichtet werden.

Der LRH schlägt vor, für dieses seit 1992 laufende Modellprojekt schnellstmöglich eine Evaluation durchzuführen und das unwirtschaftliche Nebeneinander zweier Buchführungen umgehend einzustellen.

9.4.3 Die Landesregierung strebt den Einsatz der **KLR** in der gesamten Landesverwaltung an.[1] Dabei ist aus Sicht des Finanzministeriums jeder Bereich, der Kosten verursacht und Leistungen erbringt, auch grundsätzlich geeignet, die KLR einzuführen. § 7 LHO ermöglicht seit dem 1.1.1999 die KLR als Instrument der Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen für **geeignete** Bereiche. Der LRH hat Zweifel, ob der von der Landesregierung beschlossene

---

[1] Eckwerte-Beschluß der Landesregierung vom 28.3.1995 (S. 9).

flächendeckende Einsatz wirtschaftlich ist. Er sieht insbesondere solche Bereiche für den Einsatz der KLR als geeignet an, die von zu kalkulierenden Einnahmen abhängig sind, wie die kostenrechnenden Einrichtungen, Einrichtungen im Wettbewerb mit Privaten, Hilfsbetriebe oder Dienststellen als Betriebe gewerblicher Art. Auch Hochschulen können geeignete Bereiche sein. Kostenrechnungen können ferner dort sinnvoll sein, wo aufwandsorientierte Gebühren und Entgelte kalkuliert werden sollen und wo die Haushaltssystematik keine ausreichenden Informationen zu Produktbereichen liefern kann. Die Kostenrechnung wird dort, wo Preise nach politischen Gesichtspunkten gebildet werden, die tatsächlichen Kosten offenlegen. Teilkostenrechnungen sind vor allem für **freiwillige Aufgaben** zu empfehlen, weil deren Kosten gesteuert werden können.

Der LRH geht davon aus, daß die **KLR**, dort wo sie eingeführt wird, als betriebsinterne Buchführung **Teil des Rechnungswesens** des Landes wird. Sie muß zeitnah geführt werden, damit ihre Ergebnisse für Steuerungszwecke verwendet werden können. Mit der Buchführung sollte sie - soweit möglich - abstimmbar sein. Die Abschlüsse der KLR sind zu dokumentieren.

Die **Kostenarten** entsprechen in den Modellprojekten den Ausgabetiteln des jeweiligen Einzelplans. Damit fließen bislang lediglich die Ausgaben in die Kostenrechnung ein. Um zu einer echten Kostenrechnung zu gelangen, ist es erforderlich, die Personalausgaben abweichend vom kameralen Prinzip in betriebsbedingte Aufwendungen (Kosten) umzuwandeln. Dazu wird es beispielsweise für den Kostenfaktor Besoldung notwendig sein, einen **kalkulatorischen Zuschlag** auf die Besoldung der heute beschäftigten Beamten für deren künftige Versorgungsansprüche zu berücksichtigen. Dadurch werden die Personalkosten periodengerecht erfaßt. Die derzeitigen Versorgungsleistungen sind kostenrechnerisch vergangenen Perioden zuzurechnen.
Darüber hinaus sind die Kostenarten um die Kapitalkosten (Verzinsung, Abschreibung) zu erweitern. Zu diesem Zweck wird auch die Einführung einer **Anlagenrechnung** vorbereitet.

Um dem Informationsanspruch einer **Kostenrechnung** entsprechen zu können, muß sich ein **Kostenstellenplan** am organisatorischen Aufbau einer Dienststelle orientieren. Damit soll die Verantwortung für die Kostenstellenbereiche eindeutig definiert werden. Ein aussagefähiges Controlling, das die Daten der Kostenrechnung für eine kostenorientierte Steuerung nutzen will, setzt differenzierte Informationen voraus. Eine zu wenig differenzierte Kostenstellenbildung verhält sich konträr zum Informations- und Steuerungsanspruch des Controllings. Grundsätzlich entsprachen die Kostenstellenpläne der geprüften Dienststellen - mit Ausnahme des Landes-

archivs, das nur eine Kostenstelle gebildet hat - diesen Ansprüchen. Insbesondere die Kostenstellenkonzeption der Staatskanzlei war überzeugend.

Das **Finanzministerium** weist darauf hin, daß die Anforderungen des LRH zur Kostenarten- und Kostenstellenrechnung im wesentlichen durch das Umsetzungskonzept für den Einsatz einer KLR in der Landesregierung erfüllt werden.

9.4.4 Die **Vergleichbarkeit der Haushalte von Bund und Ländern** erfordert zwingend einheitliche Veranschlagungsgrundsätze, einheitliche Gruppierungs- und Kostenartenpläne, Kostenstellenrahmenpläne und Produkt- bzw. Aufgabenrahmenpläne für Bund und Länder auch in einem neuen Steuerungsmodell. Nur auf diese Weise kann die Rechtseinheit gewahrt bleiben. Statistiken über die Haushaltsentwicklungen und die Volkswirtschaftliche Gesamtrechnung sind hiervon gleichermaßen betroffen.

Das **Finanzministerium** erklärt, daß die methodische und inhaltliche Standardisierung der KLR auf Bundes- und Länderebene sowie Empfehlungen hierfür in Vorbereitung seien.

9.5 Controlling und seine Voraussetzungen

Gem. § 10 Abs. 2 LHO unterrichtet das Finanzministerium den Landtag über den Haushaltsvollzug. Für die Modellprojekte sieht § 10 a Abs. 3 LHO zusätzlich eine zweimalige Unterrichtung des Finanzausschusses vor. Hierfür ist gem. § 10 a Abs. 2 LHO **ein geeignetes Maßnahmen- und Finanzcontrolling** zu entwickeln, das die Steuerung gewährleistet und insbesondere sicherstellen soll, daß das verfügbare Ausgabevolumen nicht überschritten wird.

Controlling setzt grundsätzlich eine Definition der durch die Dienststellen zu bewältigenden Aufgaben und langfristige Zielvorgaben durch die Politik voraus, damit deren Einhaltung über das politische Controlling beobachtet und gesteuert werden kann. Die Überwachung der tatsächlichen Entwicklung durch den Vergleich mit den Zielvorgaben erfordert ein kontinuierliches, systematisches, periodenbezogenes, standardisiertes und zeitnahes Berichtswesen, um den Entscheidungsträgern auf den verschiedenen Ebenen frühzeitig die jeweils gebotene Möglichkeit zur Koordination zu schaffen.

9.5.1 **Das politische Controlling** wirft die Frage der Aufgabenverteilung zwischen Parlament und Regierung und damit auch der Verteilung der **Verantwortung im Haushaltsvollzug** auf. Das Parlament hat im Haushaltsvollzug Informationsrechte und -bedürfnisse, einen aktiven

Eingriff in den Vollzug des Haushalts durch das Parlament kennt das Haushaltsrecht nicht. Die Aufgabe des Parlaments ist die Feststellung des Haushalts und die Kontrolle der Rechnungslegung der Regierung. Die Regierung allein ist zuständig für den Haushaltsvollzug auf der Basis der vom Parlament erteilten Ausgabeermächtigungen. Dieser Grundsatz wird noch nicht in Frage gestellt, wenn bestimmte Bewilligungsvorbehalte im HG oder Haushaltsplan ausgebracht sind. Er geriete aber in Gefahr, wenn im Zuge der laufenden Berichterstattung über den Haushaltsvollzug und im Rahmen des künftig zu gestaltenden politischen Controllings das Parlament nachhaltig auf den Haushaltsvollzug Einfluß nehmen wollte. Dieses stünde im **Widerspruch** zum Ziel der **dezentralen Ressourcenverantwortung.**

9.5.2 **Die Voraussetzungen für das Controlling**, insbesondere die Aufgabenplanung und die KLR, **fehlen** im wesentlichen noch. Daher eignen sich auch die Controllingberichte noch nicht für ein **Maßnahmencontrolling**. Dieses gilt auch für die Berichte der Forstverwaltung, die noch nicht einmal die Hälfte aller Ausgaben berücksichtigen und deren herkömmliche Maßnahmenplanung noch ohne Verbindung zu einer KLR durchgeführt wird. In allen geprüften Dienststellen erfolgte die eigentliche Steuerung des Haushaltsvollzuges noch mit den Instrumenten der kameralen Haushaltsführung. Geeignete Plandaten wurden gem. § 10 a Abs. 2 S. 2 LHO bisher noch nicht vorgelegt.

Das **Finanzministerium** führt hierzu aus:
„*In der Forstverwaltung gibt es eine mittelfristige Forstplanung, die den Aufgabenrahmen für 10 Jahre für eine Wirtschaftseinheit vorgibt sowie eine jährliche konkrete Maßnahmenplanung. Bis Ende 1998 existierte noch keine Vollkostenrechnung, d. h. es erfolgte keine Arbeitszeiterfassung. Demnach waren in den Berichten die Personalkosten der Beamten und Angestellten, die ca. 1/3 aller Personalausgaben betragen, nicht enthalten... Mit dem seit dem 1. Januar 1999 installierten KLR-Modul sollen die Voraussetzungen für ein Finanzcontrolling erst geschaffen werden... Mit Hilfe des neuen Systems wird eine zeitnahe Information angestrebt.*“

9.5.3 Für die Controllingberichte empfiehlt der LRH folgende Verbesserungen:

- Abkehr von der gleichmäßigen Verteilung der Soll-Ansätze auf Berichtsmonate (Zwölftelung), sondern Hinwendung zu einer individuellen, an den erfahrungsgemäß zu erwartenden Zahlungen erstellten Prognose des Haushaltsverlaufs. Die auf diese Weise hochgerechneten Ist-Zahlen sind den jeweiligen Jahresansätzen gegenüberzustellen.
- Einbeziehung der Entwicklung des tatsächlichen und geplanten Zuschußbedarfs in die Betrachtung.

- Abgleich der Daten mit dem Haushaltsplan (eine Abstimmung des Abschlußberichts 1997 der Forstverwaltung mit den Ergebnissen der Buchführung ist nicht möglich. Insbesondere die Einnahmen wurden um 2,5 Mio. DM zu hoch dargestellt.).
- Berichterstattung bis spätestens 4 Wochen nach Ablauf des Berichtszeitraums ist anzustreben, um zeitnahe Steuerung und Eingriffe in den Haushaltsvollzug zu ermöglichen.

Erwähnenswert ist insbesondere das Berichtswesen im Justizbereich, das geeignet ist, eine sichere Überwachung der Ausgabeansätze zu gewährleisten und den Anforderungen an das Finanzcontrolling im Sinne von § 10 a Abs. 2 LHO gerecht zu werden. Es stellt aber nichts grundsätzlich Neues gegenüber den bisher erforderlichen und möglichen Haushaltsüberwachungen dar.

9.6 Verfahren für Mittelbewirtschaftung und KLR

Die Modelldienststellen führen ihre **Bücher**, d. h. den Nachweis über Einnahmen und Ausgaben, mit dem HKR-Verfahren. Da bisher kein Datenaustausch zwischen dem HKR-Verfahren und der Kostenrechnung möglich ist, erfordert die KLR eine nochmalige Eingabe der Buchungssätze. Eine Abstimmung der in beiden Verfahren enthaltenen vergleichbaren Daten findet nicht immer statt.

Der LRH begrüßt, daß sich das Finanzministerium für ein **integriertes Verfahren für die Mittelbewirtschaftung und die KLR** entschieden hat. Er empfiehlt, künftig auch das gerade eingeführte Haushaltsplanaufstellungsverfahren einzubeziehen.
Allerdings wurde entgegen den Empfehlungen der eigens für die Verfahrensauswahl eingeschalteten Wirtschaftsberatungsgesellschaft und auch abweichend vom Votum der beratend hinzugezogenen „Interministeriellen Arbeitsgruppe HKR“ dem betriebswirtschaftlich orientierten Verfahren einer Firma ein **bedingter Zuschlag** erteilt. In Kooperation mit der Freien und Hansestadt Hamburg soll durch eine „Machbarkeitsstudie“ festgestellt werden, ob das zum Zuschlagszeitpunkt noch nicht existente integrierte EDV-Verfahren für den Einsatz in der öffentlichen Verwaltung erweitert und in das Standardangebot des Anbieters aufgenommen werden kann. Erfolgt der Einsatz dieser Software in beiden Ländern, so werden sie ein Testfeld für die Entwicklung einer sog. Branchensoftware sein. Das Land finanziert diesen Test für ein weltweit agierendes Unternehmen und eröffnet ihm damit den Einstieg in einen noch nicht erschlossenen Markt. Der LRH hofft, daß das Lehrgeld, das Schleswig-Holstein zahlen muß, nicht zu hoch sein wird.

Bereits jetzt ist erkennbar, daß in den nächsten 15 Jahren Kosten von mindestens 1,1 Mrd. DM für dieses Projekt anfallen werden. Die gesamten

finanziellen Auswirkungen sind jedoch noch **nicht in vollem Umfang erkennbar**, weil es zum Zeitpunkt der Entscheidung noch kein systemtechnisches Konzept gab, auf dessen Grundlage Kosten für die erforderliche Hard- und Software sowie für Netz- und Leitungskosten hätten dargestellt werden können. Wegen des fehlenden Systemkonzepts sieht der LRH die detaillierte Klärung von Schnittstellen zu anderen Verfahren noch als problematisch an.

Das **Finanzministerium** teilt hierzu mit, daß die in Zusammenarbeit mit der Freien und Hansestadt Hamburg sowie einer Firma zu erstellende „Machbarkeitsstudie“ termingerecht zum 30. April 1999 vorgelegt werde. Danach werde das Kabinett entscheiden, ob ein endgültiger Zuschlag erteilt werden könne.
Die gesamten finanziellen Auswirkungen würden dargestellt und auch dem Finanzausschuß vorgelegt werden.

9.7. Schulung und Beratung

Der LRH empfiehlt dringend, Schulung und Beratung der Dienststellen erheblich zu intensivieren. Nicht überall sind die notwendigen Fach- und EDV-Kenntnisse und Erfahrungen vorhanden. Neben der notwendigen fachlichen Begleitung gewinnt auch die Nachwuchsausbildung in betriebswirtschaftlichen Fragen in Kombination mit dem Haushaltsrecht eine zunehmende Bedeutung. Das Finanzministerium sollte für die Einführung des neuen Mittelbewirtschaftungsverfahrens und der KLR anstelle der bislang vorgesehenen Multiplikatoren eine sachgerechte Schulung aller Anwender aus erster Hand ermöglichen.

Weiterhin ist eine mobile Einsatzgruppe zu schaffen, die den Dienststellen in den ersten Umstellungsphasen **vor Ort** Hilfe leisten kann. Daneben sollte ein direkter Draht zum Finanzministerium für Notrufe vorgesehen werden.

Für die Einführung der KLR ist dringend ein Leitfaden zu erstellen, der den Dienststellen konkrete Einführungsschritte und Leitlinien für die inhaltliche Ausgestaltung an die Hand gibt, die in dem „prosaischen“ Umsetzungskonzept fehlen. Darüber hinaus empfiehlt der LRH, den Zeitrahmen für die Umstellung nicht zu eng zu setzen, da der Zeitdruck in der Regel zu Lasten der Qualität geht.

Das **Finanzministerium** beabsichtigt in allen Behörden im Zusammenhang mit dem Einsatz der KLR eine KLR-Grundschulung durchzuführen. Außerdem werde das Finanzministerium die Ressorts bitten, jeweils einen KLR-Hauptansprechpartner zu benennen, der zunächst intensiv geschult werde und dann in die laufenden Arbeiten zur Einführung der KLR in der

Landesverwaltung eingebunden werde. Neben der Unterstützung während der Einführungsphase, so führt das Finanzministerium weiter aus, erhielten die Behörden auch im laufenden Betrieb Unterstützung durch die KLR-Ansprechpartner in den Ressorts sowie durch eine zentrale Stelle im Finanzministerium.
Der KLR-Handlungsleitfaden befinde sich derzeit in der Erarbeitung.

9.8. Die rechtliche Problematik der Flexibilisierungsinstrumente

Mit den **Flexibilisierungsinstrumenten des § 10 a Abs. 1 LHO** (s. Tz. 9.2.2) sind Erleichterungen und Anpassungsmöglichkeiten bei der Bewirtschaftung der veranschlagten Mittel geschaffen worden. Sie sind nicht immer unproblematisch:

9.8.1 Mit der Zusammenfassung von Titeln gem. § 10 a Abs. 1 Nr. 1 LHO wird - in den Grenzen von § 10 Abs. 3 HGrG bzw. § 13 Abs. 3 LHO - eine **Globalisierung** der Veranschlagung angestrebt, mit der letztlich eine vollkommene Deckungsfähigkeit aller in die Globaltitel einbezogenen Einzeltitel erreicht wird. Mit einer derartigen Veranschlagung sowie der **Erweiterung der Deckungsfähigkeiten** gem. § 10 a Abs. 1 Nr. 2 LHO bestimmt nicht mehr das Parlament sondern die Einrichtung selbst, wofür Ausgaben geleistet werden. Damit wird der Grundsatz der **sachlichen Spezialität** ausgehöhlt.[1] Die Flexibilisierungen mögen zu wirtschaftlichen Verfahrensweisen führen. Grenzen werden aber dort erreicht, wo neue Aufgaben und Ausgaben ohne Beteiligung des Parlaments festgelegt werden oder ein notwendiger Abbau von Aufgaben nicht erfolgt.
Erweiterte Deckungsfähigkeiten und Globalisierung führen zur Reduzierung von Anträgen auf überplanmäßige Ausgaben. Damit wird das dem Finanzministerium zustehende **Notbewilligungsrecht** gem. Art. 112 GG bzw. Art. 52 LV bzw. § 37 LHO letztlich auf die Dienststellen übertragen. Der LRH verkennt nicht, daß damit auch eine Verwaltungsentlastung erreicht wird.

In der HGr. 6 sind Ausgaben enthalten, die auf gesetzlichen Verpflichtungen beruhen. Bei ihnen schließt sich eine Deckungsfähigkeit zugunsten oder zu Lasten anderer Ausgaben aus. Einrichtungen, die in großem Maße durch gesetzliche Aufgaben geprägt sind, sollten Abweichungen von der Veranschlagung nicht in die Deckungsfähigkeit einbeziehen dürfen, da finanzielle Auswirkungen nicht durch wirtschaftliches Verwaltungshandeln, sondern eher zufällig durch externe Entwicklungen eintreten.

---

[1] Gem. Urteil des Verfassungsgerichtshofs für das Land Nordrhein-Westfalen vom 3.5.1994 - VerfGH 10/92 -, DÖV 1994, S. 1003 ff., hat dieser Grundsatz Verfassungsrang.

Die Deckungsfähigkeit der Investitionstitel der HGr. 7 und 8 zugunsten anderer HGr. widerspricht der verfassungsrechtlich gewollten **Begrenzung der Kreditaufnahme** (Art. 53 LV), indem sie die Überschreitung dieser Grenze im Haushaltsvollzug vorprogrammiert. Das Finanzministerium sollte daher in seiner Berichterstattung an den Landtag über den Haushaltsvollzug gem. § 10 Abs. 2 LHO auch über die Einhaltung der Kreditobergrenze berichten (s. Tz. 7.15.2).
Darüber hinaus besteht die Gefahr, daß durch die Einbeziehung der HGr. 7 und 8 zu Lasten anderer HGr. Investitionen getätigt werden, deren **Folgekosten** noch nicht im Haushalt berücksichtigt sind und zukünftige Haushalte belasten werden.

Dem **Grundsatz von Haushaltsklarheit und Haushaltswahrheit** widerspricht die Veranschlagung globaler Minderausgaben bei einem willkürlich gewählten Titel eines Deckungskreises, wie es in großem Umfang im 2. Nachtragshaushalt 1998 geschehen ist. Die in einzelnen Titeln ausgewiesenen konkreten Ausgabeermächtigungen für festgelegte Zwecke konterkariert das Parlament selbst durch globale, alle Titel umfassende Ansatzkürzungen. Um zu verhindern, daß die globalen Minderausgaben nicht bei politisch bedeutsamen Maßnahmen erbracht werden, wurde mit § 7 Abs. 17 HG 1998 gegenüber dem Parlament ein Berichtssystem bei erheblichen Abweichungen eingeführt.

9.8.2 Gem. Art. 50 LV sind alle zu erwartenden Einnahmen und alle voraussichtlich zu leistenden Ausgaben in den Haushaltsplan einzustellen. Sofern sich darüber hinaus **Mehreinnahmen** im Haushaltsvollzug ergeben, können diese durch einen Haushaltsvermerk zur Deckung von Mehrausgaben verwendet werden. Mit der Verwendung von Mehreinnahmen für Mehrausgaben wird der **Grundsatz des Gesamtdeckung** (§ 7 HGrG bzw. § 8 LHO) durchbrochen. Die Realisierung einzelner Aufgaben wird zu Lasten der Bedarfsdeckung vieler anderer staatlicher Aufgaben begünstigt. Durch neu geschaffene einzelne „Töpfe“ droht die Rückkehr zur Fondswirtschaft aus den Anfängen des Haushaltswesens mit der Folge, daß für einige Aufgaben zu viele und für andere zu wenige Mittel zur Verfügung stehen. Das Parlament verliert damit einen Teil seiner Dispositionsfreiheit über den Gesamthaushalt.

Das **Finanzministerium** erklärt hierzu:
„Das Parlament verliert insoweit Teile seiner Dispositionsfreiheit, wie es der Verwaltung Freiheiten gewährt. Die neuen Flexibilisierungsinstrumente können nur genutzt werden, wenn sie vorher vom Budgetgesetzgeber gewährt werden. Aus der Sicht des Finanzministeriums können Verstärkungsmöglichkeiten, bei denen Mehreinnahmen für bestimmte Mehrausgaben genutzt werden können, sehr wohl zur Entlastung des Haushalts beitragen. Die zulässigen Mehrausgaben für bestimmte Zwecke

müßten unter Umständen an anderer Stelle des Haushaltsplans veranschlagt werden. Ein Beispiel dafür ist der Forstbereich, bei dem mit Hilfe der Rücklagen Bauvorhaben finanziert werden, die ansonsten im Einzelplan 12 zu veranschlagen wären.“

Das Finanzministerium bestätigt mit dieser Antwort die Auffassung des **LRH**, daß Haushaltswahrheit und Haushaltsklarheit durch diese Instrumente beeinträchtigt werden können.

Während ohne diese Regelung Mehreinnahmen im Haushaltsvollzug zur Deckung des Gesamthaushalts beitragen können, werden nunmehr in Höhe der zur Verstärkung einsetzbaren Mehreinnahmen zusätzliche Ausgaben möglich. Der LRH warnt vor folgender Gefahr: Je größer der Umfang der vom Grundsatz der Gesamtdeckung ausgenommenen Einnahmen ist, um so schwieriger wird es, den Überblick über die Haushaltsentwicklung zu behalten und den **Haushaltsausgleich am Jahresende herzustellen**.

Mit Mehreinnahmen sollten grundsätzlich die beim Land verbleibenden Kosten für Maßnahmen reduziert werden. Dieser Vorteil kommt aber durch die Schaffung eines **Anreizsystems** für die Erzielung von Mehreinnahmen nach § 8 Abs. 2 LHO nicht dem Landeshaushalt zugute, sondern wird sofort wieder für zusätzliche Ausgaben, die mit dem ursprünglichen Zweck der Einnahme nichts zu tun haben müssen, verwendet. Zur Entlastung des Haushalts kann der Einsatz dieses Steuerungsinstruments folglich nicht führen.

Nach Meinung des **Finanzministeriums** könnten ohne entsprechende Anreizsysteme die erhofften Auswirkungen der dargestellten Modernisierungsvorhaben nicht realisiert werden. Daher seien Anreize für die Kostenverantwortlichen z. B. in Form der Verwendung von Mehreinnahmen erforderlich.

Der LRH stellt weiterhin fest, daß mit Art. 50 LV die Veranschlagung im Hochschulbereich nicht zu vereinbaren ist, bei der Einnahmetitel der HGr. 1 als Leertitel eingestellt werden, obwohl dort Einnahmen erwartet werden. Dadurch werden künstlich Mehreinnahmen produziert. Das Instrument bleibt wirkungslos, wenn die Einnahmen verfassungsgemäß veranschlagt werden.

9.8.3 Mit der Zulassung der **Übertragbarkeit** für alle Ausgaben in § 10 a Abs. 1 Nr. 4 LHO und der Bildung von **Ausgaberesten** gem. § 10 a Abs. 1 Nr. 5 LHO werden über § 45 Abs. 3 Satz 1 und 2 LHO hinaus weitergehende Ausnahmen vom Grundsatz der zeitlichen Spezialität zugelassen.

Gem. § 45 Abs. 2 LHO können Ausgabereste gebildet werden, wenn rechtliche Verpflichtungen oder Zusagen noch erfüllt werden müssen, aber auch dann, wenn die Leistung der Ausgabe im Folgejahr wirtschaftlich und sparsam ist. Die Belastung des Haushaltsvollzugs und die Beschaffung der liquiden Mittel erfolgen erst im Haushaltsjahr der Inanspruchnahme des Rests. Zur Deckung der Ausgabereste im folgenden Haushaltsjahr sind gem. § 19 Abs. 2 LHO Ausgabemittel zu veranschlagen, wenn eine verbliebene Restkreditermächtigung aus dem Vorjahr oder weitere Einnahmereste nicht mehr zur Verfügung stehen, und eine Deckung auch nicht durch Minderausgaben bzw. Mehreinnahmen möglich sein wird.

Der LRH hat in der Vergangenheit mehrfach auf die Problematik der Dekkung der Reste bei ihrer Inanspruchnahme hingewiesen. In jüngster Zeit wurde es mehrmals notwendig, Deckungsmittel für übertragene Ausgaben zu veranschlagen. Die weitergehende Flexibilisierung im Bereich der Übertragbarkeit und der Ausgabereste kann zu weiteren Unterdeckungen im Haushaltsvollzug führen, wenn die ursprünglich geplanten Deckungsmittel nicht mit übertragen oder zur Finanzierung anderer Bereiche verwendet werden. Der LRH rät daher zur Zurückhaltung bei der Bildung von Resten.

Wenn sich Reste in größerem Umfang ansammeln, kann dem eine von vornherein zu hohe Veranschlagung und damit ein Verstoß gegen Art. 50 LV bzw. § 11 LHO zugrunde liegen.

9.8.4 Gem. § 10 a Abs. 1 Nr. 6 LHO können **Rücklagen** entsprechend § 62 LHO, soweit der Haushaltsplan dazu ermächtigt, für bestimmte Zwecke gebildet werden.

Rücklagen werden außerhalb des Haushalts geführt. Die Zuführung zur Rücklage ist im Haushaltsplan zu veranschlagen und zu finanzieren. Wenn keine Rücklagen gebildet werden, fällt die Kreditaufnahme bzw. das Defizit des Landes geringer aus. Daraus folgt, daß das Land die Rücklagenzuführung zum Zeitpunkt des Jahresabschlusses durch Kreditaufnahme finanzieren muß. Da die Rücklagen jedoch nicht bei Dritten angelegt werden, sondern beim Land außerhalb des Haushalts verbleiben, werden Rücklagen nur buchmäßig geführt. Erst im Zeitpunkt der Inanspruchnahme der Rücklage wird sie dem Landeshaushalt zugeführt und zur Deckung von Ausgaben verwendet werden. Zu diesem Zeitpunkt muß das Finanzministerium die erforderliche Liquidität beschaffen.

Die Bildung von Rücklagen schafft für das Ressort eine Sicherheit und zeitliche Flexibilität für die Verwendung nicht verausgabter Ansätze. Sie

soll unnötige Ausgaben am Jahresende vermeiden und damit dem "Dezemberfieber" entgegenwirken. Dieses mag ein oder 2 Jahre möglich sein. Es ist aber zu bezweifeln, daß das Finanzministerium in der derzeitigen außerordentlich schwierigen Finanzlage des Landes tatsächlich im Rahmen von Haushaltsverhandlungen den bisherigen Ansätzen, aus denen die Rücklagen gebildet wurden, weiterhin in gleicher Höhe zustimmen und auf die Kürzung der Haushaltsansätze bzw. Erhöhung von Einnahmeansätzen zur Erreichung des Haushaltsausgleichs verzichten kann, wenn ein Ressort über Rücklagen verfügt. Insofern hätte die Rücklagenbildung auch nur einen einmaligen Effekt.

Rücklagen können im Haushaltsvollzug nur dann gebildet werden, wenn es etwas zurückzulegen gibt und nicht gleichzeitig Mehrausgaben an anderer Stelle oder Mindereinnahmen entstanden sind, die den Zuschußbedarf einer Einrichtung erhöhen. Mit anderen Worten: Nur die Betrachtung der Ausgabenseite oder einzelner Ausgaben greift bei der Rücklagenbildung zu kurz.

9.8.5 Im Finanzausschuß wurde in der Vergangenheit mehrfach der **Unterschied zwischen Rücklagen und Ausgaberesten** diskutiert.[1] Für einen kreditfinanzierten Haushalt bestehen folgende Differenzen:

- Ausgabereste erfordern i. d. R. eine Bindung für einen bestimmten Zweck. Rücklagen dagegen dürfen ohne Bindung aus den nicht verausgabten Ansätzen oder aus Einnahmen gebildet werden, wenn der Haushaltsplan dieses zuläßt.
- Ausgaben, für die Reste gebildet wurden, belasten den Haushaltsvollzug buchungsmäßig erst im Jahr der Inanspruchnahme; Rücklagenzuführungen werden bereits in dem Haushaltsjahr gebucht und finanziert, in dem sie gebildet werden.
- Ausgabereste können im Gegensatz zu Rücklagen noch durch Minderausgaben oder Mehreinnahmen im Jahr der Ausgabe und Auszahlung finanziert werden.
- Die Belastung des Landeshaushalts und die Beschaffung der Liquidität für Ausgabereste erfolgt erst zum Zeitpunkt der Tätigung von Ausgaben und deren Auszahlung. Für Rücklagen wird dagegen der Haushalt bei deren Bildung belastet.
- Rücklagen erfordern formal - aber nicht liquiditätsmäßig - eine frühere Kreditaufnahme und erhöhen bei einem defizitären Jahresabschluß den Fehlbetrag.

9.9 Anforderungen an die neuen Steuerungsinstrumente

---

[1] Grundsätzlich mit Umdruck 14/1203 vom 16.10.1997, zuletzt anläßlich des Schreibens des Finanzministeriums vom 18.12.1997 - Umdruck 14/1464.

Bei den mit § 10 a LHO eingeleiteten modellhaften Flexibilisierungsmaßnahmen steht die Steuerung des Haushalts durch Betrachtung der eingesetzten Mittel (Input) und nicht der Aufgaben und Ziele (Output) im Vordergrund. Eine Maßnahmensteuerung steht noch aus. Das Finanzministerium bereitet die Optimierung der inputorientierten Budgetierung und ein Verfahren zur outputorientierten Steuerung des Haushaltes vor.

Mit den noch inputorientierten Modellprojekten gem. § 10 a LHO werden Grenzen der Verfassung mindestens berührt. Die bisher diskutierten Modelle der outputorientierten Budgetierung werden das bisherige System der Haushaltsverfassung in seinen Grundsätzen in Frage stellen. **Die outputorientierte Budgetierung** setzt nach Auffassung des LRH voraus, daß im Haushaltsplan neben der Planung von Einnahmen, Ausgaben und Verpflichtungsermächtigungen **verbindliche Aufgabenpläne und Zielvereinbarungen zwischen Parlament und Regierung getroffen werden**. Erforderlich sind langfristige Aufgabenplanungen und Finanzplanungen für eine Legislaturperiode, die den Ressorts die Möglichkeit geben, Maßnahmen vorzuziehen oder zurückzustellen, wenn dieses wirtschaftlich ist. Das bedeutet, daß **im Gegensatz zum heutigen Finanzplan der langfristige Aufgabenplan vom Parlament verabschiedet werden muß.**

Ein derartiges System erfordert neue Planungs- und Vollzugsinstrumente, die das vorhandene Rechnungswesen ergänzen und die sicherstellen, daß das Budgetrecht des Parlaments auf andere Weise erhalten bleibt. Der LRH hält hierfür ein Festhalten an der - vergleichsweise einfachen - Kameralistik, ergänzt um eine auch die Erfolgskontrolle ermöglichende KLR in geeigneten Bereichen und um ein angemessenes Controlling, das die zielgerichtete Steuerung des Vollzuges unterstützt, für ausreichend.

Der LRH warnt davor, die Landesverwaltung durch ein zu detailliert ausgelegtes Rechnungswesen und - jährlich neu abzuschließende - Zielvereinbarungen bis hinunter auf die untersten Arbeitsebenen zu strapazieren. Die neuen Steuerungsinstrumente bewirken allein noch keine Wirtschaftlichkeit des Verwaltungshandelns. Auch bisher war wirtschaftliches Verhalten nicht unmöglich. Es wäre verhängnisvoll, wenn als Ergebnis des Modernisierungsprozesses im Haushaltsbereich festgestellt werden würde, daß sich die Verwaltung jahrelang mit sich selbst beschäftigt, ohne zu sehen, daß die Wirtschaftlichkeit nicht nur von den neuen Instrumenten, sondern noch mehr von klaren und wirtschaftlich vertretbaren Entscheidungen der Führung und der Politik abhängt.

Allgemeines

10. Kosten für Sachverständige (Nachschau)

Die Anforderungen an die Vergabe, Vertragsgestaltung und Abnahme von Sachverständigenleistungen werden trotz der dafür 1994 erlassenen Grundsätze noch nicht genug beachtet. Die Vertragsgestaltung hat sich durch den eingeführten Mustervertrag positiv entwickelt. Beim Vergabeverfahren sind jedoch noch vielfach Mängel festgestellt worden. Weiter mußte die Auswertung der Sachverständigenleistung, die Voraussetzung für die Abnahme und die Schlußzahlung des Honorars ist, zu häufig beanstandet werden.

Auch die unzureichende Beteiligung des Beauftragten für den Haushalt gab erneut Anlaß zur Kritik. Außerdem ist die Gutachtendatenbank zu wenig und nur von einzelnen Ressorts genutzt worden.

10.1 Anlaß der Prüfung

Der LRH hatte sich zuletzt in seinen Bemerkungen 1994, Nr. 9, mit den Ausgaben für Gutachten und Forschungsaufträge der obersten Landesbehörden auseinandergesetzt. Daraufhin erließ das Ministerium für Finanzen und Energie (Finanzministerium) unter dem 23.11.1994 „Grundsätze für die Vergabe, Vertragsgestaltung und Abnahme von Sachverständigenleistungen“ (Vergabegrundsätze). Die Staatskanzlei richtete im August 1994 eine „Datenbank über alle vergebenen oder in der Vergabe befindlichen Gutachten und Forschungsaufträge“ (Gutachtendatenbank) ein.

Nachdem seit der damaligen Prüfung über 5 Jahre verstrichen sind und die Ressorts Gelegenheit hatten, die Vergabegrundsätze und die Gutachtendatenbank in der Praxis anzuwenden, hat der LRH im Zuge einer Nachschau insbesondere geprüft, ob und ggf. wie sich die auf seine damalige Prüfung hin getroffenen Maßnahmen auf die Verfahrensabläufe bei der Vergabe und Abwicklung der Sachverständigenaufträge ausgewirkt haben. Es wurden sämtliche 93 Sachverständigenleistungen, die in der Zeit vom 1.1.1997 bis 30.4.1998 zu Ausgaben der obersten Landesbehörden geführt haben, in die Prüfung einbezogen. Unberücksichtigt blieben die speziellen Bereiche „Reaktorsicherheit“ und „Energiewirtschaft“ des Finanzministeriums.

10.2 Vergabegrundsätze

10.2.1 Vergabevermerk

Die Vergabe einer Sachverständigenleistung setzt eine eingehende Bedarfsermittlung voraus. Die Vergabegrundsätze sehen dafür eine Reihe von Prüfungen vor, deren Ergebnis in einem Vergabevermerk schriftlich festzuhalten ist. Das Verfahren wurde von den meisten Ressorts nur unzureichend beachtet. In 67 Fällen (72 %) haben sie den Anforderungen der Grundsätze nicht entsprochen. Der Vergabevermerk fehlte in 26 Fällen (28 %) und war in 41 Fällen (44 %) lückenhaft ausgefertigt. Nur 26 Vermerke (28 %) erfüllten die Anforderungen.

Von den 67 erstellten Vergabevermerken wurden lediglich 20 (30 %) rechtzeitig gefertigt, ansonsten waren sie meist erst zusammen mit der Vertragsausfertigung erstellt worden. Voraussetzung für ein vorschriftsmäßiges Verfahren ist jedoch, daß die in den Vergabevermerken zusammengefaßten Überlegungen bereits vor der Entscheidung über die Einschaltung eines Sachverständigen und vor der Definition der zu erbringenden Leistung sowie vor der Auswahl des Vergabeverfahrens und der eventuellen Prüfung des Ausschreibungsergebnisses angestellt werden.

Der LRH weist in diesem Zusammenhang die Verwaltung noch einmal darauf hin, daß in erster Linie eigene personelle Ressourcen für anstehende Problemlösungen herangezogen werden müssen. Es ist auch nicht vertretbar, daß sich Ressorts Ergebnisse, zu denen sie bereits ohne zusätzliche externe Erkenntnisse gekommen waren, durch Gutachter bestätigen lassen. Wenn Sachverständige zur Bestätigung der eigenen Auffassung gezielt ausgesucht werden, ist dies um so mehr zu beanstanden. Die Verwaltung sollte mit Selbstbewußtsein zu den Ergebnissen ihrer Arbeit sowie zu den fachlichen Qualifikationen ihrer Mitarbeiter stehen.

10.2.2 Definition der Sachverständigenleistung

Die Ressorts haben es wiederum häufig versäumt, die vorgeschriebene möglichst genaue Definition der zu erbringenden Sachverständigenleistung zu erstellen. In 51 Fällen (55 %) beschränkten sie sich meist auf die bloße Akzeptierung von Formulierungen aus den Angeboten der Auftragnehmer. Eigene Anforderungen der Verwaltung fehlten.

10.2.3 Ausschreibung

Die Sachverständigenleistungen wurden in 70 Fällen (75 %) ohne Ausschreibung vergeben. Zwar dürfen nach den Vergabegrundsätzen Sachverständigenleistungen abweichend von § 55 LHO freihändig vergeben werden. Die Gründe dafür sind aber aktenkundig zu machen. Das ist zwar gegenüber der ersten Prüfung vermehrt geschehen, jedoch waren die dokumentierten Begründungen häufig nicht überzeugend. Welche Kriterien entscheidend waren, war nur in Einzelfällen schlüssig dargelegt.

Die Vorgänge begannen bei freihändiger Vergabe oft mit dem Angebot des Sachverständigen unter Hinweis auf Besprechungen, Telefongespräche usw., über die sich regelmäßig keine Vorgänge in den Akten befanden. Da außerdem nur in 3 von 70 Fällen (4 %) beachtet wurde, daß vor einer freihändigen Vergabe grundsätzlich zumindest eine formlose Anfrage bei potentiellen Anbietern stattfinden sollte, ob sie und ggf. zu welchen Konditionen zur Übernahme des Auftrags bereit wären, besteht die Gefahr, daß die Möglichkeiten für sachlich, zeitlich und finanziell günstigere Lösungen nicht realisiert wurden.

10.2.4 Vertragsgestaltung

Die Verträge sind grundsätzlich schriftlich entsprechend dem Mustervertrag abzuschließen. Davon abweichend ist in 11 Fällen (12 %) überhaupt auf einen förmlichen Vertrag verzichtet worden. Die Aufträge wurden mündlich oder durch Briefwechsel erteilt. In weiteren 9 Fällen (10 %) wurden die Verträge nicht entsprechend dem Mustervertrag abgeschlossen.

Durch den Mustervertrag sind für die Vertragsgestaltung einheitliche Grundsätze konzipiert worden. Dadurch sind die vertraglichen Verpflichtungen so klar und präzise geregelt, daß Zweifel hinsichtlich des Vertragsverhältnisses, insbesondere im Hinblick auf die geschuldete Leistung, ausgeschlossen werden können. Aus Gründen der Rechtssicherheit sollten auch in den Fällen, in denen dies bisher unterblieben ist (z. B. bei Rechtsberatungen), schriftliche Verträge entsprechend dem Muster abgeschlossen werden.

10.2.5 Abnahmeverfahren

Die in Auftrag gegebenen Sachverständigenleistungen lagen zum Zeitpunkt der Prüfung in 59 der geprüften 93 Fälle vor, so daß diese von der Verwaltung hätten ausgewertet sein können. Die Auswertungen waren aber nur in 49 Fällen (83 %) durchgeführt worden. Sie erfolgten überwiegend zeitnah. Jedoch sind sie nur in Ausnahmefällen (5 von 49 Fällen

= 10 %) in Form einer Gegenüberstellung der benötigten und der gewonnenen Informationen (Soll-Ist-Vergleich) erfolgt.

Ordnungsgemäße Auswertungen sind Voraussetzung für die Abnahme der Sachverständigenleistung, die wiederum stets unverzichtbare Bedingung für die Schlußzahlungen hätte sein müssen. Gleichwohl wurden die Zahlungen in den fraglichen Fällen ohne ausreichende Auswertung geleistet.

10.3 Beteiligung des Beauftragten für den Haushalt

Die bei allen „Maßnahmen von finanzieller Bedeutung“ vorgeschriebene Beteiligung des Beauftragten für den Haushalt (vgl. § 9 Abs. 2 Satz 2 LHO) wird bei der Vergabe von Sachverständigenleistungen ernster als früher genommen. Festzuhalten ist jedoch, daß nach Aktenlage der Beauftragte für den Haushalt in 26 Fällen (28 %) gar nicht und in 10 Fällen (11 %) viel zu spät beteiligt wurde. Darüber hinaus dürfte es regelmäßig zu spät sein, wenn seine Beteiligung erstmals im Rahmen der Mitzeichnung für den Vertrag stattfindet. Er hat im Vollzug des Haushalts gem. VV Nr. 3.13 zu § 9 LHO mitzuwirken und ist bei Maßnahmen von finanzieller Bedeutung nach VV Nr. 4 Satz 3 zu § 9 LHO „möglichst frühzeitig“ zu beteiligen.

10.4 Ausgaben für Sachverständigenleistungen

10.4.1 Ausgaben der Ressorts

Die Ausgaben der Ressorts für die ausgewerteten 93 Gutachtenvorgänge beliefen sich in 1997 auf 5.071.076,18 DM und in 1998 (bis 30.4.) auf 651.643,36 DM. Der LRH hatte in seinen Bemerkungen 1994 kritisiert, daß Ausgaben für Gutachten nicht nur aus dem Sachverständigentitel (damals 526 02), sondern auch aus anderen Zweckbestimmungen geleistet worden waren. Darauf bestimmte die Landesregierung in den Vergabegrundsätzen, daß die Sachverständigenleistungen einheitlich bei Titel 526 99 zu veranschlagen sind. Das hat zur Folge, daß die bei der damaligen Prüfung ermittelten Ausgaben für Sachverständige nicht mit den jetzigen Feststellungen verglichen werden können.

Das mit der Vorgabe des Titels 526 99 angestrebte Ziel einer transparenten und praktikablen Veranschlagung der Kosten für Sachverständige ist nicht erreicht worden, insbesondere weil die Ausgaben bei den Titel- und Maßnahmegruppen systembedingt nicht erfaßt werden können. Da der LRH diese Unzulänglichkeit bei der Prüfung berücksichtigt und außerdem auch Ausgaben, die aus anderen Zweckbestimmungen für Gutachten ge-

leistet worden sind, einbezogen hat, bildet die Höhe der jetzt festgestellten Ausgaben für Sachverständige eine gute Ausgangsbasis für einen Vergleich mit den Ergebnissen künftiger Prüfungen.

10.4.2 Zahlungen ohne Gegenleistung

Es wurden in Einzelfällen Zahlungen ohne Gegenleistung vertraglich vereinbart oder - auch ohne ausdrückliche Vereinbarung - bewirkt, obwohl dies weder allgemein üblich, noch durch besondere Umstände gerechtfertigt war. Die Verwaltung hat damit gegen § 56 Abs. 1 LHO (grundsätzlich keine Leistung ohne Gegenleistung) sowie gegen die Grundsätze der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit (§ 7 Abs. 1, § 34 Abs. 2 LHO) verstoßen, wonach Ausgaben nur soweit und nicht eher geleistet werden dürfen, als sie zur wirtschaftlichen und sparsamen Verwaltung erforderlich sind.

Durch die vollständige Bezahlung der Sachverständigenleistung vor ihrer Abnahme verzichtet die Verwaltung zudem auf ein Mittel zur Durchsetzung der Erbringung der vereinbarten Leistung. Es beeinträchtigt auch die Möglichkeit, für den Fall der verspäteten Auftragserledigung eine eventuelle Vertragsstrafe zu realisieren. Abgesehen davon entstehen durch die Zahlung vor Fälligkeit regelmäßig Zinsverluste.

10.5 Gutachtendatenbank

In der Gutachtendatenbank wurden seit ihrer Inbetriebnahme vor fast 4 Jahren insgesamt 54 Gutachten erfaßt. Die Zahl der von den obersten Landesbehörden tatsächlich in Auftrag gegebenen Sachverständigenleistungen liegt deutlich höher. Allein im Prüfungszeitraum vom 1.1.1997 bis 30.4.1998 fielen bei den obersten Landesbehörden Ausgaben für 93 Gutachten und Forschungsaufträge an. Hiervon sind lediglich 11 Aufträge in die Datenbank aufgenommen worden.

Die eingeschränkte Bedienung der Datenbank dürfte zum einen auf die unzureichende Betreuung der Einrichtung und auf die fehlende Kontrolle der Umsetzung der Eingabeverpflichtung zurückzuführen sein. Ursächlich ist ferner ihre schwierige Handhabung, die nicht nur die Dateneingabe, sondern auch den Abruf betrifft.

Der LRH stimmt mit der **Staatskanzlei** darin überein, daß eine ressortübergreifende Gutachtendatenbank nach wie vor sinnvoll ist. Richtig ist auch die erklärte Absicht, ihre Handhabung zu vereinfachen. Der LRH erwartet, daß die hierzu entwickelten Gedanken weiterverfolgt und in die Praxis umsetzt werden.

10.6 Finanzielle Auswirkungen

Durch die Nichtbeachtung der Vergabegrundsätze sowie der für die Haushalts- und Wirtschaftsführung geltenden Vorschriften und Grundsätze sind für das Land finanzielle Nachteile entstanden.

10.7 Schlußbemerkung

Die Anforderungen an die Vergabe, Vertragsgestaltung und Abnahme von Sachverständigenleistungen werden trotz der Vergabegrundsätze von 1994 noch nicht genügend beachtet. Auch die unzureichende Beteiligung des Beauftragten für den Haushalt gab erneut Anlaß zur Kritik. Außerdem ist die Gutachtendatenbank zu wenig und nur von einzelnen Ressorts genutzt worden. Deshalb wird der LRH künftig weitere Prüfungen der Kosten für Sachverständige durchführen.

10.8 Stellungnahme des Finanzministeriums

Die **Ministerien** haben die Beanstandungen des LRH grundsätzlich akzeptiert und die künftige Beachtung der „Vergabegrundsätze“ vom 23.11.1994 zugesichert, jedoch auf folgendes hingewiesen:

- In den Fällen, in denen der Vergabevermerk gefehlt habe, seien gleichwohl die für die Einschaltung eines Sachverständigen notwendigen Überlegungen angestellt worden, ohne sie allerdings abschließend in einem Vergabevermerk zusammenzufassen.

- Es würden in erster Linie eigene personelle Ressourcen für anstehende Problemlösungen herangezogen.

- Soweit die Sachverständigen die vereinbarte Leistung definiert hätten, habe es sich vielfach um das Ergebnis einer in Gesprächen zwischen der Verwaltung und ihnen abgestimmten Leistungsbeschreibung gehandelt.

- Bei der freihändigen Vergabe von Gutachten seien die zu klärenden Fachfragen häufig derartig speziell gewesen, daß nur ein bestimmter Anbieter in Frage gekommen sei. Entsprechend sei beispielsweise verfahren worden, wenn durch ein Vorgutachten bekannt geworden war, daß der Sachverständige hohe Leistungserwartungen erfüllt, es sich um Anschlußaufträge handelt oder wenn das Auftragsvolumen in keinem vertretbaren wirtschaftlichen Verhältnis zum Aufwand der Ausschreibung steht.

- Die Beteiligung des Beauftragten für den Haushalt werde häufig nicht dokumentiert. Sie finde aber regelmäßig bereits weit vor Vertragsabschluß statt.

- Durch die Formulierung der Tz. 10.6 entstehe der falsche Eindruck, daß immer dann, wenn die Vergabegrundsätze nicht beachtet worden seien (72 % der Fälle), finanzielle Nachteile für das Land entstanden seien. Das treffe aber nicht zu. In den meisten Fällen seien Prüfungen, Definitionen, Beteiligungen der Haushaltsbeauftragten pp. nur nicht dokumentiert worden oder zu spät erfolgt. Finanzielle Nachteile seien damit aber noch nicht verbunden.

Der **LRH** weist darauf hin, daß in den beanstandeten Vorgängen Hinweise auf das von den Ressorts geschilderte Verwaltungshandeln fehlten. Er macht erneut darauf aufmerksam, daß die verschiedenen Bearbeitungsschritte und -inhalte zu dokumentieren sind.

Landtag

11. Finanzierung der Fraktionen

Obwohl sich die Abgeordnetenzahl nach der Landtagswahl 1996 durch den Wegfall von 14 Überhang- und Ausgleichsmandaten wieder auf 75 reduziert hat, wurden die Fraktionsmittel in der 14. Wahlperiode erhöht. Nachvollziehbare Gründe für diese Steigerung sind bisher nicht dargelegt worden.

Bei der Verwendung der Fraktionsmittel werden die Zweckbestimmung und die Grundsätze der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit weitgehend beachtet. Zur Angleichung der in Einzelfragen unterschiedlichen und z. T. problematischen Praxis sollten die Fraktionen im Sinne der Gleichbehandlung einen schriftlichen Verhaltenskodex mit transparenten und möglichst konkreten „Spielregeln“ für die Inanspruchnahme von Fraktionsmitteln vereinbaren. Der LRH hat hierzu Vorschläge entwickelt.

§ 8 Abs. 4 Satz 1 FraktionsG, der zwingend die Bestellung von Wirtschaftsprüfern vorsieht, sollte aus dem Gesetz gestrichen werden. Die Kosten für diese Prüfungen stehen in keinem angemessenen Verhältnis zum Nutzen für die Fraktionen und die Öffentlichkeit.

11.1 Prüfungsmaßstäbe

Der LRH hat die Mittelverwendung durch die in der 14. Wahlperiode im Landtag vertretenen Fraktionen im Zeitraum von 1995 bis (November) 1998 geprüft.

Mit den **Grundsätzen der Fraktionsfinanzierung** sowie mit der Berechnung, Höhe, Veranschlagung und Bewirtschaftung der Fraktionsmittel hatte sich der LRH zuletzt im Nachtrag zu den Bemerkungen 1994, Nr. 1, befaßt. An den dort dargelegten Grundsätzen hält der LRH fest. Grundlage dieser Prüfung war darüber hinaus erstmals das **Gesetz über die Rechtsstellung der Fraktionen im Schleswig-Holsteinischen Landtag** (FraktionsG)[1], mit dem der Landtag - einer Empfehlung des LRH folgend - Status und Finanzierung der Fraktionen gesetzlich geregelt hat.

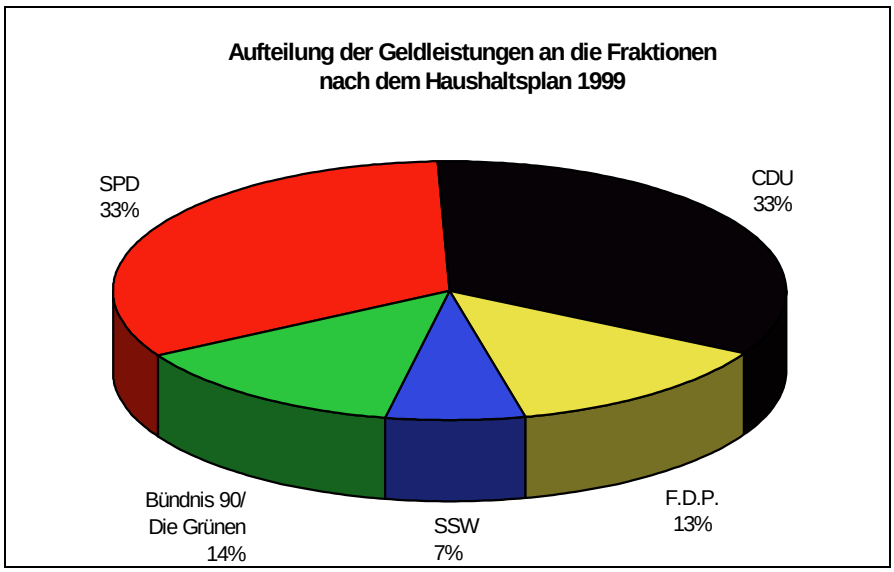
---

[1] Gesetz über die Rechtsstellung der Fraktionen im Schleswig-Holsteinischen Landtag - FraktionsG - vom 19.12.1994, GVOBl. Schl.-H. 1995, S. 4.

11.2 Bedarf

Nach § 6 Abs. 2 FraktionsG setzen sich die Geldleistungen, die in monatlichen Teilbeträgen an die Fraktionen gezahlt werden, aus einem **Grundbetrag** für jede Fraktion, aus einem **Steigerungsbetrag** für jedes Mitglied und einem Zuschlag für jede Fraktion, die nicht die Landesregierung trägt **(Oppositionszuschlag)** zusammen. Die Höhe dieser Beträge und des Oppositionszuschlags legt gem. § 6 Abs. 2 Satz 2 FraktionsG der Landtag im Haushaltsgesetz fest. Auf der Grundlage eines gemeinsamen Beschlußvorschlags aller Fraktionen und des SSW im Landtag über die Verteilung der im Rahmen des Haushaltsplans 1996 veranschlagten Fraktionsmittel in einer Gesamthöhe von 6.827.500 DM wurde der Grundbetrag auf 365.000 DM je Fraktion (für die SSW-Abgeordneten, denen die Rechte einer Fraktion eingeräumt sind, die Hälfte) und der Oppositionszuschlag für die Fraktionen von CDU und F.D.P. auf jeweils 150.000 DM (SSW: 75.000 DM) festgelegt. Der Steigerungsbetrag pro Mitglied einer Fraktion wurde degressiv gestaffelt. Für das Haushaltsjahr 1999 ist eine Steigerung des Grundbetrags um insgesamt 150.000 DM vorgesehen. Davon entfallen jeweils 50.000 DM auf die Fraktionen von SPD und CDU, jeweils 20.000 DM auf die Fraktionen von F.D.P. und Bündnis 90/Die Grünen sowie 10.000 DM auf die Abgeordneten des SSW.

Die folgende Grafik zeigt die **Verteilung der Fraktionsmittel** nach den Haushaltsansätzen für 1999:



Der LRH zieht die Sinnhaftigkeit der Berechnungsmodalitäten nicht grundsätzlich in Zweifel. Die Vereinbarung einer degressiven Staffelung der Steigerungsbeträge entspricht sogar einem Vorschlag, den der LRH im Nachtrag zu seinen Bemerkungen 1994, Nr. 1.4, gemacht hatte.

Gleichwohl ist bei dem gewählten Verfahren weder aus dem FraktionsG selbst noch aus den jeweiligen Haushaltsgesetzen nachvollziehbar, inwieweit den veranschlagten Haushaltsmitteln ein tatsächlicher **Bedarf** zugrunde liegt. Dem verfassungsrechtlichen Gebot einer höchstmöglichen Transparenz der vom Landtag in eigener Sache zu beschließenden Budgetierung wird auf diese Weise nicht hinreichend Rechnung getragen (vgl. insoweit die Ausführungen des LRH im Nachtrag zu den Bemerkungen 1994, Nr. 1.4 und in den Bemerkungen des LRH 1995, Nr. 15).

Nachdem im Haushalt 1992 noch insgesamt 4.482.400 DM an Fraktionskostenzuschüssen veranschlagt worden waren, wurden die Ansätze im Haushaltsjahr 1993 auf insgesamt 6.510.700 DM aufgestockt. In den Erläuterungen zum Haushaltsplan 1993 heißt es hierzu: *„Mehr infolge Zugangs von 14 Abgeordneten und zwei weiteren Fraktionen“*. Im Haushalt 1997 wurde die veranschlagte Gesamtverteilungsmasse ein weiteres Mal - mit der Begründung: „*Mehr infolge neuer Fraktion Bündnis 90/Die Grünen*“ - erhöht. Die Anzahl der Fraktionen in der 13. bzw. 14. Wahlperiode ist jedoch gleich geblieben und die Abgeordnetenzahl nach der Landtagswahl 1996 durch den Wegfall der 14 Überhang- und Ausgleichsmandate sogar wieder auf 75 zurückgegangen. Die Begründung im Haushalt trägt demnach nicht. Weitere Gründe für die Steigerung der Fraktionskostenzuschüsse wurden nicht dargelegt.

Die **Höhe der Geldleistungen** an die Fraktionen im Prüfungszeitraum ergibt sich aus der nachstehenden Übersicht. Die Angaben für die Jahre 1995 bis 1997 sind den Rechenschaftsberichten der Fraktionen, die Zahlen für 1998 dem Haushaltsplan entnommen. Die DLVH-Fraktion wurde im Juli 1995 aufgelöst; die Fraktion von Bündnis 90/Die Grünen konstituierte sich im April 1996.

Geldleistungen an die Fraktionen 1995 bis 1998 (Angaben in DM)

	1995	**1996**	**1997**	**1998 (veranschlagt)**
SPD-Fraktion	2.278.200	2.460.769*	2.118.750*	2.235.000
CDU-Fraktion	2.027.300	2.233.258	2.295.000	2.295.000
Bündnis 90/Die Grünen-Fraktion	-	637.222	925.000	925.000
F.D.P.-Fraktion	976.300	943.941	915.000	915.000
DLVH-Fraktion	415.183	-	-	-
SSW-Abgeordnete/r	411.600	446.953	457.500	457.500
insgesamt	**6.108.583**	**6.722.143**	**6.711.250**	**6.827.500**

* Aus buchungstechnischen Gründen ist in den Angaben zu den im Jahr 1996 an die SPD-Fraktion geleisteten Zahlungen auch die 1. Monatsrate für 1997 enthalten.

Die **Fraktionen** haben übereinstimmend erklärt, die ihnen jeweils zugewiesenen Geldleistungen seien angemessen und für die politische Arbeit erforderlich. 2 Fraktionen haben sich - mit gegensätzlichen Zielrichtungen - für einen veränderten Verteilungsmodus ausgesprochen. Der **LRH** steht derartigen Überlegungen grundsätzlich offen gegenüber. Im Rahmen der parlamentarischen Beratungen zur Änderung des FraktionsG (s. Tz. 11.4) hat er vorgeschlagen, durch eine Ergänzung des **§ 6 Abs. 2 FraktionsG** zukünftig auch die Höhe der Grund- bzw. Steigerungsbeträge sowie des Oppositionszuschlags im FraktionsG zu regeln. Auf diese Weise könnten die oben dargestellten verfassungsrechtlichen Bedenken gegen die bisherige Verfahrensweise ausgeräumt werden.

Zusätzlich zu den o. g. Geldleistungen haben die Fraktionen nach § 6 Abs. 1 FraktionsG auch **Anspruch auf Sachleistungen**, die gem. § 6 Abs. 4 FraktionsG nach Maßgabe des Haushaltsgesetzes zur Nutzung erbracht werden. Zu den Sachleistungen gehören u. a. die Büroausstattung sowie die Bereitstellung von Dienstwagen einschließlich Cheffahrern für die Fraktionsvorsitzenden. Soweit die Fraktionen ihre Geschäftsräume in Kiel haben, werden darüber hinaus auch die **Porto- und Telefonkosten** aus den Mitteln der Landtagsverwaltung getragen. Der Umfang der Portokosten ergibt sich aus der folgenden Tabelle:

Von der Landtagsverwaltung im Prüfungszeitraum gezahlte Portokosten

Jahr	SPD	CDU	F.D.P.	SSW	Bündnis 90/ Die Grünen	DLVH
1995	61.369 DM	85.624 DM	15.276 DM	0 DM	0 DM	1.584 DM
1996	58.705 DM	66.205 DM	14.349 DM	0 DM	5.570 DM	0 DM
1997	56.615 DM	65.661 DM	14.086 DM	0 DM	12.590 DM	0 DM
1-11/1998	36.916 DM	40.993 DM	14.252 DM	0 DM	17.458 DM	0 DM
Gesamt	**213.605 DM**	**258.483 DM**	**57.963 DM**	**0 DM**	**35.618 DM**	**1.584 DM**

Summe für den gesamten Prüfungszeitraum (1995 bis 11/1998) 567.253 DM

Die Höhe der den Fraktionen zuzurechnenden **Telefongebühren** läßt sich lediglich für die Zeit bis Juli 1995 genau ermitteln, da seit diesem Zeitpunkt die Gebühren für die Nebenstellenanschlüsse der Abgeordneten und Fraktionsmitarbeiter grundsätzlich nicht mehr aufgezeichnet werden. Bis zu diesem Zeitpunkt waren regelmäßig Gebühren in beträchtlicher Höhe angefallen, wie die nachstehende Übersicht verdeutlicht:

Von der Landtagsverwaltung gezahlte Telefongebühren

Jahr	SPD	CDU	F.D.P.	SSW	DVU/DLVH
1991	47.450 DM	45.240 DM	0 DM	2.059 DM	0 DM
1992	46.439 DM	41.049 DM	10.367 DM	2.269 DM	4.846 DM
1993	56.914 DM	59.481 DM	24.971 DM	3.831 DM	11.330 DM
1994	57.384 DM	59.840 DM	28.066 DM	3.009 DM	17.331 DM
1-7/1995	31.029 DM	37.985 DM	18.033 DM	1.294 DM	8.399 DM

Eine im Auftrag des Innenministeriums durchgeführte Untersuchung der Betreiberfirma der Telefonanlage für die Zeit von Februar bis Juli 1996 zeigt, daß die **Gesamtgebührensumme** der den Fraktionen zuzurechnenden Anschlüsse **auch nach der erfolgten Aufzeichnungsunterdrückung weitgehend unverändert** geblieben ist, so daß die o. g. Zahlen - zumindest in ihrer Größenordnung - nach wie vor Aussagekraft beanspruchen können.

Die Summe der **abgerechneten Privatgespräche** im Prüfungszeitraum ergibt sich aus der nachstehenden Tabelle. Wegen der Aufzeichnungsunterdrückung der Fraktionsapparate lassen sich die tatsächlich geführten Privatgespräche nicht genau ermitteln. Aufgrund des Vergleichs mit den in anderen Behörden gewonnenen Erfahrungswerten - vgl. insoweit die entsprechenden Zahlen der Landtagsverwaltung, die über annähernd die gleiche Zahl an Nebenstellenanschlüssen verfügt wie alle Fraktionen im Landeshaus zusammen - erscheint es jedoch fraglich, ob die in den Fraktionen geführten Privatgespräche im Prüfungszeitraum vollständig erfaßt und abgerechnet worden sind.

Abgerechnete Gebühren für Privatgespräche im Prüfungszeitraum
(Rundungsdifferenzen möglich)

Jahr	SPD	CDU	F.D.P.	SSW	Bündnis 90/ Die Grünen	alle Fraktionen	LT-Verwaltung
1995	756 DM	196 DM	1 DM	0 DM	0 DM	953 DM	10.937 DM
1996	375 DM	93 DM	0 DM	0 DM	48 DM	516 DM	14.270 DM
1997	419 DM	0 DM	0 DM	0 DM	147 DM	566 DM	16.051 DM
1-11/1998	704 DM	0 DM	0 DM	144 DM	151 DM	999 DM	14.944 DM
Gesamt	**2.254 DM**	**289 DM**	**1 DM**	**144 DM**	**346 DM**	**3.034 DM**	**56.202 DM**

Die Abgeordneten des SSW bestreiten die im Flensburger Regionalbüro anfallenden Porto- und Telefonkosten aus den ihnen nach dem FraktionsG zugewiesenen Geldleistungen. Damit sind sie gegenüber den Fraktionen mit Geschäftsräumen in Kiel benachteiligt.

Im Sinne der Gleichbehandlung und zur Verbesserung der Transparenz hat der LRH vorgeschlagen, daß die Fraktionen ihre Porto- und Telefonkosten aus den ihnen zugewiesenen Geldleistungen tragen. Auf diese Weise würde auch die Verantwortung der Fraktionen für Kosten deutlich, die sich den Steuerungsmöglichkeiten der Landtagsverwaltung entziehen und aufgrund der besonderen Stellung nur von den Fraktionen selbst beeinflußt werden können.

Eine Fraktion hat dem Vorschlag des LRH als Beitrag der Fraktionen zu notwendigen - u. a. auch von der Landtagsverwaltung in der Vergangenheit zu leistenden - Kosteneinsparungen zugestimmt. Die **übrigen Fraktionen** haben den Vorschlag abgelehnt und dies u. a. damit begründet, daß die Unabhängigkeit der einzelnen Abgeordneten eine Kostensteuerung durch die Fraktionen nicht zulasse. Der **LRH** bleibt bei seinem Vorschlag, der auf eine Stärkung der Verantwortung der Fraktionen abzielt.

11.3 Verwendung der Mittel

Wie schon bei der letzten Prüfung der Fraktionsmittel war auch für den Prüfungszeitraum 1995 bis 1998 festzustellen, daß alle Fraktionen und die Abgeordneten des SSW die Zweckbestimmung und die Grundsätze der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit bei der Verwendung der ihnen zugewiesenen Haushaltsmittel weitgehend beachten. Die **Buchhaltung** wurde unterschiedlich, in allen Fällen aber **sorgfältig und übersichtlich** geführt.

In Einzelfragen waren z. T. deutliche Unterschiede in der Verwendung der Fraktionsmittel festzustellen. So ist nach Auffassung des LRH z. B. positiv zu bewerten, daß einzelne Fraktionen die **Budgets** für die Erstattung von Aufwendungen für Auslandsreisen strikt begrenzt haben und Eigenbeiträge der Teilnehmenden abfordern. Problematisch ist dagegen die festgestellte Praxis einiger Fraktionen **bei Ausgaben für Präsente, Betriebsfeiern und die Bewirtung** von Abgeordneten und Mitarbeitern. Lediglich für 2 Fraktionen ist die prüffähige **Dokumentation von Anlaß und Teilnehmern auf Bewirtungsbelegen** eine Selbstverständlichkeit. Eine andere Fraktion zieht von ihren Mitgliedern zur Finanzierung von Präsenten und internen Veranstaltungen zwar regelmäßig **Fraktionsbeiträge** ein; diese

reichen jedoch bei weitem nicht aus, um die tatsächlich anfallenden Kosten zu decken.

Um eine Gleichbehandlung zu erreichen, hat der LRH angeregt, daß die Fraktionen in Absprache mit der Landtagsverwaltung einen **schriftlichen Verhaltenskodex für die Inanspruchnahme von Fraktionsmitteln** erarbeiten, zu dessen Einhaltung sie sich im Sinne der Selbstbindung verpflichten. Hierin sollte der Rahmen für die Mittelverwendung zur Erfüllung der im FraktionsG dargestellten Aufgaben unter Berücksichtigung der vom Bundesverfassungsgericht aufgezeigten Grenzen - die der LRH z. T. bereits in seinen Bemerkungen veröffentlicht hat (vgl. u. a. Nachtrag zu den Bemerkungen des LRH 1994, Nr. 1.3.2) - konkretisiert werden.

Der Katalog der zu behandelnden Themen sollte zumindest folgende Punkte umfassen:

1. Bei der Verwendung von Fraktionsmitteln ist auf eine strikte **Trennung von Partei- und Fraktionsaufgaben** zu achten. Dabei sind gemeinsame Aktivitäten sowie die gemeinsame Nutzung von Personal und technischen Einrichtungen - auch unter dem Gesichtspunkt der Kostenersparnis - grundsätzlich zulässig. Erforderlich ist jedoch in jedem Fall eine sachgerechte und transparente Aufteilung der Kosten.

2. Die aus Fraktionsmitteln bezahlte **Öffentlichkeitsarbeit** muß einen klaren Bezug zur Parlamentsarbeit im Lande haben. Dabei müssen sich die Informationen an die schleswig-holsteinischen Wählerinnen und Wähler richten. Dies schließt eine Verteilung von Druckschriften über Parteigliederungen nicht aus.

3. Bei der Öffentlichkeitsarbeit in der **Vorwahlzeit** (6 Monate vor einer Wahl) ist äußerste Zurückhaltung geboten. In diesem Zeitraum dürfen nur solche Druckerzeugnisse und Veranstaltungen aus Fraktionsmitteln finanziert werden, die auch außerhalb der Vorwahlzeit regelmäßig zu einem bestimmten Termin herausgegeben bzw. durchgeführt werden und keinen parteiwerbenden Inhalt haben.

4. Die **Kosten** der Öffentlichkeitsarbeit müssen in einem angemessenen Verhältnis zum Gesamtumfang der Fraktionsmittel stehen (nicht mehr als 10 %).

5. Kosten für **Wahlparties** dürfen nicht aus Haushaltsmitteln der Fraktionen getragen werden.

6. **Kunstausstellungen** gehören nicht zu den Aufgaben, zu deren Erfüllung den Fraktionen Haushaltsmittel zugewiesen werden. Als Forum für einen themenübergreifenden informellen Meinungsaustausch können sie als Bestandteil der Fraktionsarbeit gleichwohl akzeptiert werden, sofern sich die Kosten für das Begleitprogramm in einem angemessenen Rahmen halten. **Geburtstags- und Abschiedsfeiern sowie Jubiläen gehören i. d. R. zur Innenrepräsentation, bei der ein besonders strenger Maßstab anzulegen ist**.

7. **Werbematerialien**, wie z. B. **Autogrammkarten** für Abgeordnete und Fraktionsmitarbeiter, dürfen nicht aus Fraktionsmitteln finanziert werden.

8. Bei der Finanzierung von **Reisen und Veranstaltungen** aus Fraktionsmitteln ist eine angemessene Beteiligung von Abgeordneten und Fraktionsmitarbeitern sicherzustellen, um dabei entstehende besondere Kosten abzudecken, die nicht für Fraktionszwecke aufgewendet werden.

9. Die **Bewirtung von Gästen** zur Erfüllung von Fraktionsaufgaben kann in einem angemessenen Rahmen aus Fraktionsmitteln finanziert werden. Aus den entsprechenden Abrechnungsbelegen müssen jedoch zumindest der Anlaß und die Zahl der bewirteten Gäste nachvollziehbar sein. Reine „Eigenbewirtungen“ (z. B. Beköstigung bei Fraktionssitzungen, Mitarbeitergesprächen u. ä.) sowie Betriebsausflüge, Weihnachtsfeiern u. ä. dürfen nicht aus Haushaltsmitteln der Fraktionen finanziert werden.

10. Das Überreichen von **Präsenten** zu besonderen Anlässen kann als Teil der Öffentlichkeitsarbeit der Fraktionen grundsätzlich akzeptiert werden. Für die Übernahme der Kosten aus Fraktionsmitteln sollten jedoch Obergrenzen festgelegt werden.

11. Sofern Abgeordnete nicht im Auftrag der Fraktion an Veranstaltungen teilnehmen, sind die Kosten für **Eintrittskarten** als Teil der mandatsbedingten Aufwendungen grundsätzlich von ihnen selbst, nicht jedoch aus Fraktionsmitteln zu tragen.

12. Soweit Übernachtungs- und Verpflegungskosten für Abgeordnete und Fraktionsmitarbeiter aus Fraktionsmitteln übernommen worden sind oder anderweitig getragen werden, sind **Tagegelder** entsprechend zu kürzen.

Ungeachtet unterschiedlicher Bewertungen zu einzelnen Punkten haben die **Fraktionen** in ihrer Mehrzahl ihre grundsätzliche Bereitschaft erklärt, an der Erarbeitung eines Verhaltenskodex für die Inanspruchnahme von

Fraktionsmitteln mitzuwirken. Die **Landtagsverwaltung** hat angekündigt, die hierzu erforderlichen Gespräche mit den Fraktionen noch im Frühjahr 1999 zu beginnen.

11.4 Abschlußprüfungen durch externe Wirtschaftsprüfer

§ 8 Abs. 4 Satz 1 FraktionsG schreibt vor, daß der von den Fraktionen vorzulegende Rechenschaftsbericht von einem Abschlußprüfer (Wirtschaftsprüfer oder Wirtschaftsprüfungsgesellschaft) geprüft werden muß.

Die Buchführung in den Geschäftsstellen der Fraktionen hat sich in der Vergangenheit als durchweg sorgfältig erwiesen. Soweit jedoch - in wenigen Einzelfällen - gleichwohl Buchungen falschen Konten zugeordnet, Belegnummern doppelt vergeben oder Reisekosten mehrfach abgerechnet worden sind, ist dies nach den Feststellungen des LRH von den beauftragten Wirtschaftsprüfungsgesellschaften nicht beanstandet worden. Vor diesem Hintergrund ist der Sinn der lediglich formalen Rechnungsprüfungen zu bezweifeln. Die - aus Fraktionsmitteln getragenen - Kosten für diese Prüfungen belaufen sich auf jährlich rund 30.000 DM (für alle Fraktionen). Diese Kosten stehen in keinem angemessenen Verhältnis zum Nutzen für die Fraktionen und die Öffentlichkeit. Der LRH hat daher seine bei früheren Prüfungen ausgesprochene Empfehlung erneuert, § 8 Abs. 4 Satz 1 FraktionsG, der zwingend die Bestellung von Wirtschaftsprüfern vorsieht, aus dem Gesetz zu streichen. Die - mit deutlich geringerem Aufwand durchgeführten - Prüfungen des LRH umfassen bereits jetzt sowohl inhaltliche als auch formale Feststellungen.

Die **Fraktionen** - wie auch die **Landtagsverwaltung** - haben den Vorschlag des LRH begrüßt und in einer gemeinsamen parlamentarischen Initiative zur Änderung des FraktionsG zeitnah mit seiner Umsetzung begonnen[1].

---

[1] Interfraktioneller Antrag vom 16.2.1999, Landtagsdrucksache 14/1962 - neu -.

Innenministerium

12. Beschaffung von Geräten der Informationstechnik

Bei der Beschaffung von Geräten der Informationstechnik wurden die einschlägigen Vorschriften des Haushalts- und Vergaberechts nicht immer beachtet. Insbesondere wurden die Ausnahmetatbestände, die zur freihändigen Vergabe führten, nicht hinreichend begründet und dokumentiert. Darüber hinaus sind Unregelmäßigkeiten festgestellt worden, die dienst- und strafrechtlich abgeklärt werden.

Die kurzen Innovationszyklen und die davon abhängige Effizienz des Einsatzes der Informationstechnik erfordern, daß neben dem kreditfinanzierten Kauf auch andere Finanzierungsmodalitäten näher untersucht werden, um unter betriebswirtschaftlichen Gesichtspunkten eine raschere Beschaffung als bisher zu ermöglichen.

Die Führung von Verzeichnissen zur Informationstechnik war häufig lückenhaft, so daß das Vermögen des Landes nicht vollständig nachgewiesen werden konnte. Wegen fehlender oder fehlerhafter Inventarisierung war eine Revision in diesen Fällen nicht möglich.

Der mit einer öffentlichen Ausschreibung verbundene Aufwand ließe sich reduzieren, wenn eine zentrale Beschaffungsstelle des Landes eingesetzt würde.

12.1 Öffentliche Ausschreibung

Bei der Beschaffung von Geräten der Informationstechnik (IT) muß gem. § 55 LHO dem Abschluß von Verträgen über Lieferungen und Leistungen eine öffentliche Ausschreibung vorausgehen, sofern nicht die Natur des Geschäfts oder besondere Umstände eine Ausnahme rechtfertigen und eine beschränkte Ausschreibung oder die freihändige Vergabe zulassen.

Übersteigt der geschätzte Auftragswert ohne Mehrwertsteuer 200.000 Europäische Währungseinheiten (ca. 400 TDM), so ist eine EG-weite Ausschreibung erforderlich. Solche Ausschreibungen wurden von der Datenzentrale Schleswig-Holstein (Datenzentrale) in Zusammenarbeit mit dem Landesamt für Informationstechnik der Freien und Hansestadt Hamburg und von der Steuerabteilung der Oberfinanzdirektion Kiel durchgeführt.

Öffentliche Ausschreibungen - insbesondere die europaweiten - sind mit einem erheblichen Arbeitsaufwand verbunden und setzen eine umfangreiche Kenntnis der rechtlichen Vorschriften voraus. Bevor Behörden sich mit der komplexen Ausschreibungsmaterie befassen, sollten sie aus arbeitsökonomischen und wirtschaftlichen Aspekten prüfen, ob sie das große Erfahrungspotential der Datenzentrale nutzen können.

12.2 Freihändige Vergaben

Eine freihändige Vergabe ist nur unter den Voraussetzungen des § 3 Nr. 4 VOL/A zulässig. Die Gründe, die zur Inanspruchnahme dieser Vergabeart geführt haben, sind aktenkundig zu machen.

Von der Möglichkeit der freihändigen Vergabe ist in vielen Fällen Gebrauch gemacht worden, obwohl die rechtlichen Voraussetzungen nicht gegeben waren.

Die Erhebungen des LRH haben aufgezeigt, daß unwirtschaftliche Beschaffungen häufig dann vorgekommen sind, wenn freihändig Aufträge vergeben worden sind. So wurden in einer Behörde zu überhöhten Preisen Beschaffungen getätigt und umfangreiche Schulungen durchgeführt, die zu einem erheblichen Schaden beim Land geführt haben. Die Vorgänge sind Gegenstand staatsanwaltschaftlicher Ermittlungen.

Der LRH hat gefordert, an die freihändige Vergabe einen strengen Maßstab unter Beachtung der Rechtsvorschriften anzulegen und die Entscheidungsgründe nachvollziehbar aktenkundig zu machen. Darüber hinaus hat er empfohlen, die mit der Beschaffung befaßten Mitarbeiter häufiger auf andere Dienstposten umzusetzen, um zu enge Beziehungen zu den Unternehmen nicht aufkommen zu lassen.

12.3 Finanzierungsmodalitäten

Bei der Prüfung der ausgewählten Unterlagen ist festgestellt worden, daß im Rahmen der IT-Beschaffungen ausschließlich Kaufverträge abgeschlossen worden sind. Ob andere Finanzierungsmodalitäten wie Miete und Leasing auch wirtschaftlich sind, müßte im Einzelfall näher untersucht werden. Zum Leasing hat das Ministerium für Finanzen und Energie (Finanzministerium) in einem Erlaß[1] seine Bedenken dargelegt, die der LRH grundsätzlich teilt.

---

[1] Erlaß des Finanzministeriums VI 290 - H 1203 - 197 vom 9.4.1984.

Gleichwohl hat der LRH angeregt, bei der Beschaffung von IT-Geräten über andere Finanzierungsmodalitäten als Kauf nachzudenken. Die kurzen Innovationszyklen erfordern stärker als bisher einen zielgerichteten Einsatz der verfügbaren Mittel.

Der Nutzen bei Einführung eines neuen IT-Verfahrens kann i. d. R. nur dann voll erschlossen werden, wenn flächendeckend eine Organisationseinheit (Behörde oder Teile davon) ausgestattet wird. Erfahrungsgemäß dauert es mehrere Jahre, ein größeres IT-Projekt auszustatten. Um es so schnell wie möglich zu realisieren, wäre nach dem Grundsatz der Wirtschaftlichkeit die günstigste Relation zwischen dem verfolgten Zweck und den einzusetzenden Mitteln anzustreben. Dies müßte bei den unterschiedlichen Finanzierungsmodellen im einzelnen dargestellt und durch eine Wirtschaftlichkeitsuntersuchung nachgewiesen werden. Dabei spielen der Zeitfaktor als auch die Folgekosten für Ersatzbeschaffungen eine nicht unbedeutende Rolle und müßten in die Entscheidungsfindung mit einbezogen werden.

Das Innenministerium erörtert mit der Datenzentrale die Möglichkeit neuer Beschaffungsmodelle.

12.4 Vermögensnachweis

Nach haushaltsrechtlichen Bestimmungen sind Nachweise über das Vermögen und die Schulden des Landes vorgeschrieben. Für Geräte der IT sind neben dem Geräteverzeichnis Einzelnachweise zu führen[1]. Daneben verpflichtet das Landesdatenschutzgesetz die Behörden, in einem Verzeichnis Angaben zu dokumentieren, die ohnehin schon in dem nach Haushaltsrecht zu führenden Geräteverzeichnis enthalten sind. Weiterhin haben die Ressorts nach den IT-Richtlinien des Landes ihre IT-Ausstattung jährlich dem Innenministerium zu melden, damit dieses das IT-Bestandsverzeichnis der Landesverwaltung erstellen kann.

Dieses Nebeneinander von Bestimmungen für eine gleiche Aufgabe löst nicht nur einen erheblichen Verwaltungsaufwand aus, sondern hat auch zur Folge, daß die Verzeichnisse mit erheblichen Mängeln behaftet sind. Sie sind unvollständig, völlig veraltet oder sogar teilweise nicht mehr vorhanden. Eine Ursache von mehreren war, daß der auf die Rechnungen anzubringende Inventarisierungsvermerk fehlte. Das Vermögen des Landes konnte im IT-Bereich nicht lückenlos nachgewiesen werden.

In verschiedenen anderen Prüfungen hatte der LRH die unzureichende Bestandsführung gerügt. Ihm wurde stets entgegengehalten, daß der mit

---

[1] Vgl. Nr. 14 VV zu § 73 LHO.

der Führung der Verzeichnisse verbundene Verwaltungsaufwand unangemessen hoch sei. Der LRH hatte daher eine Vereinheitlichung und Zusammenführung der Verzeichnisse nach haushaltsrechtlichen und datenschutzrechtlichen Bestimmungen einhergehend mit einer maschinellen Unterstützung gefordert. Das Innenministerium hat zwar schon vor mehreren Jahren eine entsprechende Arbeitsgruppe begründet. Es ist ihr aber bisher nicht gelungen, ein abschließendes Ergebnis für eine einheitliche IT-Unterstützung vorzulegen.

In einer Behörde werden allein 4 unterschiedliche IT-Lösungen eingesetzt, die sowohl auf Standardsoftware basieren als auch aufwendige Eigenprogrammierungen sind. Die vorgefundenen Verfahren erfüllen i. d. R. nicht die Anforderungen an Ordnungsmäßigkeit und Sicherheit. Datensätze waren spurlos verschwunden oder wurden ohne nähere Prüfung des Sachverhalts geändert oder gelöscht. Eine Revisionsfähigkeit dieser Verfahren war nicht gegeben.

12.5 Zentrale Beschaffung von IT-Geräten

Gem. Nr. 3.1 des IT-Leitstellenkonzepts der Landesregierung hat die Datenzentrale die Aufgabe, "*als IT-Dienstleistungszentrum sowohl die Landesbehörden und Dienststellen als auch die IT-Koordinierungsstelle bei der Planung und dem Einsatz von Informationstechnik*" zu unterstützen und hierfür im Rahmen ihrer Leistungsverpflichtung ein an den mittelfristigen Planungen der Ressorts ausgerichtetes Dienstleistungsangebot bereitzuhalten. Bei einheitlich wahrzunehmenden Funktionen, wie beispielsweise

- Betrieb zentraler IT-Systeme und Netze sowie
- Rechenzentrumsproduktion Großrechner,

sind u. a. auch die Dienststellen der Landesverwaltung gem. Nr. 3.2.1 des IT-Leitstellenkonzepts verpflichtet, die Dienstleistungsangebote der Datenzentrale in Anspruch zu nehmen. Im Gegensatz zu dieser Benutzungspflicht besteht u. a. bei der Beschaffung von IT-Geräten gem. Nr. 3.2.2 des IT-Leitstellenkonzepts lediglich ein Anfragegebot/eine Benutzungsempfehlung hinsichtlich der Dienstleistungen der Datenzentrale. Dabei ist in den Fällen, in denen andere Anbieter zum Zuge kommen sollen, die Wirtschaftlichkeit der gewählten Alternative zum Angebot der Datenzentrale nachzuweisen.

Diese Benutzungsempfehlung ist nach Auffassung des LRH nicht geeignet, eine rechtlich bedenkenfreie IT-Beschaffung sicherzustellen, die zugleich den Grundsätzen von Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit Rechnung trägt. Die auf diese Weise beibehaltene Entscheidungsfreiheit der Landesbehörden, auch andere Angebote einzuholen und ggf.

anzunehmen, verschafft der Datenzentrale lediglich den rechtlichen Status eines - nach dem IT-Leitstellenkonzept bevorzugten - **Wettbewerbers**. In dieser Konstellation bleibt der Auftraggeber jedoch an das Vergaberecht gebunden mit der Folge, daß er - ggf. trotz erfolgter europaweiter Ausschreibung durch die Datenzentrale - seinerseits grundsätzlich noch einmal ausschreiben müßte. Diese Verpflichtung entfiele nur dann, wenn die Ausschreibung der Datenzentrale rechtlich den Dienststellen der Landesverwaltung als Auftraggeber zugerechnet werden könnte. In diesem Fall wäre die Datenzentrale vergaberechtlich nicht mehr als Wettbewerber, sondern als zentrale **Beschaffungsstelle** der Landesverwaltung anzusehen. Dies setzt jedoch voraus, daß die Behörden des Landes auch insoweit zur Inanspruchnahme der Dienstleistungen der Datenzentrale verpflichtet sind.

Um die IT-Beschaffung zu optimieren und Synergieeffekte auszuschöpfen hat der LRH angeregt, für die **Beschaffung von IT** eine zentrale Beschaffungsstelle einzurichten. Dies könnte auch die Datenzentrale sein.

Das Innenministerium hat die Anregung aufgegriffen. Eine Entscheidung soll im Rahmen des Modernisierungsprojekts „Zentrale Beschaffungsstelle“ gefällt werden.

13. Aufwendungen für den Sport in der Landespolizei

Der LRH hält die geltenden Regelungen des Dienstsports für die Zeit nach der Ausbildung überwiegend für praxisfremd und überprüfungsbedürftig. Dem beträchtlichen finanziellen Engagement des Landes von rd. 15 Mio. DM für einen nur lückenhaften Dienstsport steht kein entsprechender Nutzen gegenüber.

Die körperliche Leistungsfähigkeit ist ein Teil der Eignung für den Polizeiberuf. Der LRH befürwortet daher ein geregeltes gutes Sporttraining während der Ausbildung und für Einsatz- und Spezialeinheiten. Im übrigen sollte es aber für jeden Polizeibeamten eine Selbstverständlichkeit sein und daher auch in seiner Verantwortung liegen, selbst dafür zu sorgen, daß seine körperliche Leistungsfähigkeit erhalten bleibt, z. B. durch Sport in der Freizeit.

Das durch den Dienstsport der ausgebildeten Polizeibeamten gebundene beträchtliche Arbeitszeitkontingent kann effektiver als bisher genutzt werden. Der LRH schlägt hierzu vor, das praktische Einsatztraining zu verstärken, um die Polizeibeamten des Außendienstes besser auf ihre Tätigkeiten vorzubereiten, sowie mehr Polizeibeamte für Ermittlungsaufgaben, Prävention und Präsenz vor Ort einzusetzen und Überstunden abzubauen.

13.1 Vorbemerkungen

Der LRH hat 1997/98 beim Innenministerium die Prüfung „Sport in der Lan-despolizei“ durchgeführt. Dabei hat er insbesondere untersucht, welche finanziellen und personellen Belastungen durch den Dienstsport entstehen und ob und ggf. wie die Belastungen gesenkt werden können.

Um einen Überblick über die tatsächliche Gestaltung des Dienstsports bei der Polizei zu erhalten, hat der LRH durch Fragebogen von allen Trägern des Dienstsports, das waren 102 Leiter von Polizeidienststellen, Informationen (Organisation des Dienstsports, Anzahl der teilnehmenden Beamten, durchschnittlicher Zeitaufwand, Umfang des außerdienstlichen Sports, Sportanlagen/-geräte) eingeholt; dabei konnten auch Verbesserungen vorgeschlagen werden.
Darüber hinaus wurden Fragebogen an 1.301 Polizeivollzugsbeamte verteilt, in denen sie sich ohne Namensnennung zu ihrer körperlichen Leistungsfähigkeit, zur Bedeutung des Dienstsports für die Erhaltung ihrer körperlichen Leistungsfähigkeit und zur Situation des Dienstsports in ihrer

Dienststelle äußern sowie Verbesserungsvorschläge machen konnten. 667 Beamte haben sich an der Fragebogenaktion beteiligt.
Des weiteren wurden Gespräche mit dem leitenden Polizeiarzt, dem Landespolizeisportbeauftragten und mehreren Behörden- und Dienststellenleitern bis hin zur wichtigen praxisbezogenen Ebene der Revierleiter geführt.

13.2 Grundlagen des Dienstsports

13.2.1 Grundlage für die Gestaltung des Dienstsports in der Landespolizei Schleswig-Holstein ist der auf trainingswissenschaftlichen Prinzipien aufgebaute, sehr umfangreiche **Leitfaden 290 „Sport in der Polizei“** (Leitfaden), zu dessen Ausführung und Ergänzung der **Sporterlaß** des Innenministeriums vom 5.11.1993 dient. An die Gestaltung des Dienstsports werden in der Ausbildung wie auch in der folgenden Berufszeit hohe Anforderungen gestellt.

Ziel ist es, die in der Ausbildung erworbenen Kenntnisse nicht nur zu festigen, sondern sie sogar zu vertiefen, darüber hinaus besondere Einsatzsituationen zu trainieren und die allgemeine körperliche Leistungsfähigkeit und die Gesundheit zu erhalten. Dies gilt für alle Polizeivollzugsbeamten.

Als **Inhalte** des Dienstsports werden genannt:
Training der sportmotorischen Fähigkeiten (Ausdauer, Kraft, Schnelligkeit, Beweglichkeit und Koordination),
Selbstverteidigungstraining zur Bewältigung von Angriffen und zur Beherrschung von Eingriffstechniken,
Übungs- und Trainingsformen zur Rettung von Menschen aus Wassergefahren.

Zur Weiterentwicklung dieses anspruchsvollen Programms sieht der Sporterlaß des Innenministeriums vor, daß alle Polizeivollzugsbeamten nach ihrer Ausbildung **innerhalb der regelmäßigen Arbeitszeit 4 Stunden monatlich** Dienstsport treiben, wenn nicht im Einzelfall besondere dienstliche Gründe entgegenstehen.

13.2.2 Die Prüfung des LRH hat ergeben, daß der Dienstsport in den Polizeidienststellen diesem hochgesteckten Ziel keineswegs entspricht und, so wurde glaubhaft versichert, auch gar nicht entsprechen kann (s. Tz. 13.4.2).
Der Verpflichtung zum Dienstsport kommen bei weitem nicht alle Polizeibeamten nach. Das Ergebnis der Umfrage des LRH läßt den Schluß zu, daß im Durchschnitt lediglich **ein Drittel** der Polizeivollzugsbeamten regelmäßig in vollem Umfang Dienstsport betreibt. Für die weitaus größte

Anzahl dieser Beamten ist der Dienstsport jedoch **nur eine zusätzliche Trainingseinheit** neben ihren sportlichen Aktivitäten in der Freizeit.
Diese Situation ist im Bereich der Polizei allgemein bekannt.

13.2.3 Die Vorschriften enthalten - bezogen auf die polizeiliche Praxis - **überhöhte Standards**, weil sie ein umfangreiches und intensives Sporttraining fordern. Wenn alle Inhalte der Sportregelungen in die Gestaltung des Dienstsports einbezogen werden würden, müßten für den Dienstsport eine deutlich höhere Stundenzahl, wesentlich mehr ausgebildete Sportübungsleiter, Selbstverteidigungsausbilder, Schwimmlehrer und zusätzliche Sportanlagen zur Verfügung gestellt werden. Eine derartige Forderung wäre jedoch praxisfremd, da nicht einmal jedem Polizeivollzugsbeamten die Gelegenheit gegeben werden kann, regelmäßig organisierten Dienstsport auszuüben.

Der aktuelle Leitfaden von 1997 ist ohne die in Schleswig-Holstein vorgeschriebenen Prüfungen in Kraft gesetzt worden. Spätestens beim Ausfüllen der im Rahmen des Modernisierungsvorhabens Vorschriftenbereinigung eingeführten Gelben Prüfliste[1] hätte deutlich werden müssen, daß eine Umsetzung dieses Leitfadens Sach- und insbesondere **Personalmehrkosten** in beträchtlichem Umfang verursachen würde. Dies hätte zwangsläufig zur Frage geführt, ob die Einführung des Leitfadens zu rechtfertigen ist.
Die wirksame **Überprüfung von Vorschriften** anhand einer Prüfliste gehört immerhin seit 1994 zu den Modernisierungsvorhaben der Landesregierung, für die das Innenministerium federführend ist. Dieses Beispiel zeigt, daß die gute Idee der Gelben Prüfliste allein noch nichts bewirkt.

Die Einführung dieses Leitfadens mit seinen hohen Anforderungen an den Dienstsport ist geeignet, bei den Polizeivollzugsbeamten entsprechende Erwartungen an die Gestaltung des Dienstsports zu wecken. Das Fördern einer hohen Erwartungshaltung, der dann die Praxis nicht entsprechen kann, was dem Innenministerium bei der Einführung bekannt war, kann sich negativ auf die Motivation der Polizeivollzugsbeamten auswirken.

Das **Innenministerium** hat dargelegt, daß der Leitfaden lediglich als Rahmen - eine Art Leitlinie (nicht Vorschrift) - angesehen werden müsse.
Der **LRH** bleibt bei seiner Auffassung, daß ein überzogenes Regelwerk geschaffen wurde. Wenn der Leitfaden nur als eine Art Leitlinie bzw. unverbindliche Empfehlung oder als Trainingsanregung für die Freizeit anzusehen ist, hätte dies im Einführungserlaß gesagt werden müssen. Dann stellt sich jedoch die Frage, ob der Aufwand zur Erarbeitung dieses

---

[1] Erlaß des Innenministeriums vom 13.3.1996 - IV 220 c - 120.3.2 - Dauerhafte Bereinigung von Vorschriften, Amtsbl. Schl.-H. S. 268.

Leitfadens zu rechtfertigen ist. Immerhin ist er auf Bund-Länder-Ebene in einem mehrjährigen Verfahren entstanden. Nach sportwissenschaftlichen Erkenntnissen erarbeitete Trainings**empfehlungen** brauchen nicht erst von der Polizei selbst kostenaufwendig erstellt zu werden. Sie sind allgemein vorhanden. Der Deutsche Sportbund und der Landessportverband Schleswig-Holstein wären sicher behilflich gewesen.

13.3 Organisation

In die Organisation und Gestaltung des Dienstsports bei der Landespolizei sind zahlreiche Personen eingebunden.
Zentrale und grundsätzliche Aufgaben des Dienstsports werden direkt im **Innenministerium** in einem Referat der Polizeiabteilung wahrgenommen.
In den 4 Polizeidirektionen, der Verkehrspolizeidirektion und der Wasserschutzpolizeidirektion gehört der Sport zum Sachbereich Aus- und Fortbildung, Sport. Bei der Polizeidirektion für Aus- und Fortbildung und für die Bereitschaftspolizei (PD AFB), die in wesentlich stärkerem Maße Aufgaben des Dienstsports wahrnimmt, gibt es 12 **hauptamtliche Mitarbeiter**, die im wesentlichen für die Durchführung des Sports in der Ausbildung zuständig sind.
Darüber hinaus sind insbesondere auf Inspektionsebene **Beauftragte für den Dienstsport** bestellt worden.

Neben der Aufgabenwahrnehmung im Innenministerium gibt es die zentrale Funktion des **Polizeisportbeauftragten**, z. Z. der für Polizeisport zuständige Referent im Innenministerium. Er vertritt die sportlichen Belange der Landespolizei beim Deutschen Polizeisportkuratorium und unterstützt das Innenministerium, die Polizeibehörden und -dienststellen und fördert die Sportausübung nach der Ausbildung in den Polizeidienststellen. Besondere Finanz-, Personal- und Sachmittel stehen ihm nicht zur Verfügung.
Zur Erörterung fachübergreifender Angelegenheiten ist ein **Sportausschuß** gebildet worden, der i. d. R. zweimal im Jahr tagt.

Als **Träger des Dienstsports** sind die Dienststellenleiter bestimmt worden. Sie sollen den Dienstsport im Rahmen ihrer Möglichkeiten fördern.
Darüber hinaus gibt es 9 vom Innenministerium bestellte **Fachwarte** für bestimmte Sportarten und eine Fachwartin für Frauensport, die sich insbesondere dem Wettkampfsport widmen sollen.
In allen (sport)medizinischen Fragen ist der **Polizeiarzt** zu beteiligen. Er ist allerdings nicht Mitglied des Sportausschusses, was wegen der Zielbestimmung des Dienstsports etwas überrascht. Das Innenministerium strebt inzwischen eine stärkere Einbindung des Polizeiärztlichen Dienstes an.

Für die Durchführung des Dienstsports in der der Ausbildung folgenden Berufszeit sind ca. 180 ausgebildete **Sportübungsleiter** bzw. Selbstverteidigungsausbilder eingesetzt[1], die durch polizeiinterne Lehrgänge für diese Aufgabe geschult wurden. Sie üben diese Tätigkeit neben ihrem Hauptamt als Polizeivollzugsbeamte aus. Allerdings ist nicht allen Dienststellenleitern dieses Potential an Sportübungsleitern und Selbstverteidigungsausbildern vollständig bekannt.

Die Erhebungen des LRH haben ergeben, daß insgesamt **13 Polizeivollzugsbeamte** mit ihrer vollen Arbeitskraft und über **300 Polizeivollzugsbeamte** anteilig in die Organisation und Durchführung des Dienstsports bei der Polizei eingebunden sind.

13.4 Sport nach der Ausbildungszeit

13.4.1 Die körperliche Leistungsfähigkeit ist ein Teil der Eignung für den Polizeiberuf. Daher werden nur die Bewerber eingestellt, deren körperliche Voraussetzungen gewährleisten, daß sie den besonderen Anforderungen des Polizeivollzugsdienstes gewachsen sind.

In der **Ausbildung** soll der Polizeinachwuchs Einsichten in den Wert des Sports für die Dienstausübung und als Ausgleichssport gewinnen sowie als Mittel zur Streßbewältigung verstehen. Die Auszubildenden sollen die Grenzen eigener Leistungsfähigkeit erkennen, eine positive Einstellung zu sportlicher Bewegung erhalten und über Kenntnisse verfügen, um im Dienst und in der Freizeit abwechslungsreich, intensiv und kontrolliert trainieren zu können. Die sportmotorischen Grundfähigkeiten (Kraft, Ausdauer, Schnelligkeit, Koordination und Flexibilität) sollen durch konditionsfördernde Sportarten, Selbstverteidigung sowie Schwimmen erworben, erhalten und vertieft werden.
Während der Ausbildungszeit wird daher intensiv und organisiert Sport getrieben.

13.4.2 Das ändert sich grundlegend für die Polizeibeamten, die **nach der Ausbildung** im Einzeldienst auf den Polizeidienststellen eingesetzt werden. Sie sollen zwar monatlich 4 Stunden Dienstsport innerhalb der regelmäßigen Arbeitszeit treiben; jedoch kommt es bedingt durch die dienstlichen Belastungen, mangelndes Interesse und die sporttechnischen Verhältnisse überwiegend nicht dazu.

---

1 Über die Anzahl der Sportübungsleiter/Selbstverteidigungsausbilder bei der Polizei wurden dem LRH widersprüchliche Angaben gemacht. Die Auswertung der Fragebogen (Tz. 13.1) ergab die Zahl von 228. Nach Rücksprache mit dem Innenministerium und der PD AFB ist der LRH von einer Anzahl von 180 ausgegangen.

Dagegen wird in den Einsatz- und Spezialeinheiten (1. Einsatzhundertschaft, Spezialeinsatzkommando und Mobiles Einsatzkommando) regelmäßig am Dienstsport teilgenommen, da dieser nach Dienstplan durchgeführt wird.
Die Prüfung des LRH hat deutlich gemacht, daß die Ansprüche an den Dienstsport und die Wirklichkeit des Dienstsports der Beamten des Einzeldienstes 2 Seiten einer Medaille sind. Der Dienstsport in seiner jetzigen Ausgestaltung und gemessen an den Kriterien des Leitfadens und des ihn ausführenden und ergänzenden Sporterlasses trägt - entgegen den Beteuerungen der Sportfunktionäre - zur Steigerung der allgemeinen körperlichen Leistungsfähigkeit der ausgebildeten Polizeivollzugsbeamten wenig bei.

Der **Verpflichtung**, Dienstsport zu treiben, kommt nur etwa ein Drittel der Polizeivollzugsbeamten nach. Es beteiligen sich vor allem (zu mehr als 80 %) die Beamten, die ohnehin Sport in ihrer Freizeit treiben. Zur Erhaltung oder Verbesserung der körperlichen Leistungsfähigkeit dieser Beamten sind die zusätzlichen Trainingseinheiten im Dienst nicht erforderlich.

Für die Ausübung des Polizeiberufs wichtige **Inhalte** werden i. d. R. bei der Gestaltung des Dienstsports nicht berücksichtigt:
Selbstverteidigung im Rahmen des Dienstsports wird nur von einem geringen Teil der Polizeibeamten trainiert (nur 4 % der 667 Polizeivollzugsbeamten, die sich an der Fragebogenaktion beteiligt haben, nahmen am Selbstverteidigungstraining teil).
Zum Retten und Schwimmen werden kaum Trainingsmöglichkeiten angeboten.
Zur Erhaltung bzw. Verbesserung der sportmotorischen Fähigkeiten (z. B. Konditionstraining) reicht eine Stunde Dienstsport pro Woche bei weitem nicht aus.

Kontrollen werden nicht durchgeführt:
Es wird nicht festgestellt, ob die Polizeivollzugsbeamten, die nicht am Dienstsport teilnehmen, dies aus besonderen dienstlichen Gründen tun. Die Teilnahme am Dienstsport wird durchweg als freiwillig angesehen.
Leistungskontrollen oder Fitneßtests finden nicht statt.

13.4.3 Bei dieser Sachlage stellt sich die Frage, ob es überhaupt sinnvoll und finanziell vertretbar ist, diese Form des Dienstsports weiter vorzuschreiben. Für den Polizeidienst ist körperliche Fitneß unerläßlich. Die eine Stunde Dienstsport pro Woche bringt hierfür jedoch wenig. Als Anstoßwirkung für die Sportausübung außerhalb der Dienstzeit, gewissermaßen als Sensibilisierung, ist der Dienstsport zu teuer.

Für Polizeibeamte gelten - wie für andere Beamte - die **allgemeinen Beamtenpflichten** des § 66 LBG. Danach haben sich die Beamten mit voller Hingabe ihrem Beruf zu widmen. Dazu gehört auch die Erhaltung, ggf. Wiederherstellung der körperlichen Leistungsfähigkeit. Dies gilt verstärkt für Polizeivollzugsbeamte, weil bei ihnen die körperliche Fitneß für die Einsatzfähigkeit eine größere Rolle spielt als bei den Verwaltungsbeamten. Diese Auffassung wird auch besonders vom Innenministerium in seinem Sporterlaß herausgestellt. Ausdrücklich wird darauf hingewiesen, daß dies in besonderem Maß durch sportliche Betätigung auch außer Dienst, d. h. während der Freizeit, erreicht wird. Im Gegenzug wird der Sport in der Freizeit durch den Dienstherrn dienstlich gefördert, und zwar durch die Einbeziehung des außerdienstlichen Sports in die Unfallfürsorge.

Die verstärkte Verpflichtung von Polizeivollzugsbeamten, sich durch sportliche Betätigung in der Freizeit fit zu halten, ist auch zumutbar. Die **Sportinfrastruktur** in Schleswig-Holstein ist gut. Sie ermöglicht es jedem Polizeivollzugsbeamten, die ihm am besten zusagende Sportart auszuüben. Das wird der Dienstsport nie leisten können. Sehr viele Polizeivollzugsbeamte betätigen sich bereits in ihrer Freizeit in Sportvereinen als aktive Sportler und/oder als Trainer. Dies ist positiv zu bewerten und darüber hinaus ein gutes Markenzeichen für die Polizei.

Gegen diesen Vorschlag ist eingewendet worden, die besonderen Belastungen des Polizeiberufs würden eine gegenüber einem Verwaltungsbeamten höhere körperliche Leistungsfähigkeit des Polizeivollzugsbeamten erfordern, die durch Sport während der Dienstzeit zu gewährleisten ist. Dem ist zu entgegnen, daß der Status des Polizeivollzugsbeamten sich von dem des Verwaltungsbeamten unterscheidet. Es ist also durchaus nicht unbillig, von einem Polizeivollzugsbeamten zu erwarten, in der Freizeit Sport zur Erhaltung, ggf. Wiederherstellung seiner körperlichen Leistungsfähigkeit zu betreiben. Dies sollte eigentlich für jeden Polizeivollzugsbeamten selbstverständlich sein. Im übrigen erhalten Polizeibeamte gegenüber den Verwaltungsbeamten eine deutlich höhere, an den Besonderheiten und Erschwernissen ihres Berufs orientierte Besoldung.

Die Auffassung des LRH stimmt mit der Haltung sehr vieler Beamter überein, die der **Aufgabenerfüllung Vorrang vor dem Dienstsport** geben, ohne ihre körperliche Leistungsfähigkeit zu vernachlässigen, indem sie ihre sportlichen Aktivitäten in die Freizeit verlegen. Während der örtlichen Erhebungen ist - auch von Beamten, die es ablehnen, selbst Dienstsport zu treiben - die Befürchtung geäußert worden, bei einzelnen Polizeivollzugsbeamten könne es zu einem Motivationsverlust führen, wenn sie nicht mehr innerhalb der Dienstzeit ihren Sport ausüben dürften.

Es gehört zur Führungsaufgabe jedes Vorgesetzten, unter Berücksichtigung der sich verändernden polizeilichen Situation mit seinen Beamten eine Übereinstimmung über Inhalt und Zweck der konkreten Aufgabenstellung und die Identifikation jedes einzelnen mit seiner Aufgabe und Position in der Dienststelle zu erzielen. Aus dieser dienstlichen Einordnung sollte die Motivation in erster Linie erwachsen, nicht aus der Möglichkeit, während der Dienstzeit Sport zu treiben.

Um den Sport in der Freizeit stärker zu fördern, sollte die bereits jetzt mögliche Gewährung von Unfallfürsorge beim außerdienstlichen Sport verbessert werden.

13.5 Wettkampfsport

In Schleswig-Holstein werden neben 10 Polizei-Landesmeisterschaften zusätzliche Bereichsmeisterschaften und diverse Turniere auf Direktionsebene durchgeführt. Darüber hinaus nehmen Polizeibeamte an Deutschen, ggf. Europäischen Polizeimeisterschaften, am Deutschen Polizei-Cup und weiteren Veranstaltungen teil. Polizei-Landesmeisterschaften finden jährlich, Deutsche Polizeimeisterschaften alle 2 Jahre und Europäische Polizeimeisterschaften alle 4 Jahre statt.

Der LRH hat bei seinen Erhebungen Beispiele gefunden, die deutlich machen, daß die **Belastung für die Landespolizei** durch Wettkampfsport sehr hoch ist. Z. B. entsprach der Zeitaufwand für die Vorbereitung, die Qualifikation und die Durchführung einer Deutschen Meisterschaft im Jahre 1997 (Spieler, Betreuer und Helfer) insgesamt dem Ausfall von ca. 3 Beamten, die ein volles Jahr keine polizeilichen Aufgaben wahrnehmen konnten.
Einer internen Erhebung für das Jahr 1990 war zu entnehmen, daß Polizeivollzugsbeamte einer Polizeidirektion durch den Wettkampfsport in einem Umfang von 4.560 Stunden nicht für die polizeiliche Aufgabenerfüllung zur Verfügung standen. Hochgerechnet auf alle Polizeibeamten des Landes wären das rd. **38.800 Stunden**; daraus läßt sich ableiten, daß der Wettkampfsport 24 Polizeivollzugsbeamte ein volles Jahr bindet.
Diese Erhebung und die Hochrechnung können u. U. nicht auf alle Jahre uneingeschränkt übertragen werden. Die Erhebung - sie bezog sich immerhin auf ein volles Jahr - ist aber ein deutliches Indiz dafür, daß die Belastung der Arbeitszeit durch den Wettkampfsport nicht ganz gering ist.

Der Wettkampfsport hat u. a. das Ziel, das Interesse am Dienstsport und das Gemeinschaftsbewußtsein zu fördern. Er ist Teil der polizeilichen Öffentlichkeitsarbeit.

Der LRH hat bei seinen Erhebungen keine Hinweise dafür gefunden, daß dieses Ziel erreicht wird. Kein Gesprächspartner des LRH konnte nachvollziehbar darlegen, daß das Interesse der Polizeivollzugsbeamten am Dienstsport durch den Wettkampfsport gesteigert worden war. Da der Wettkampfsport nur von wenigen (und überwiegend denselben) Polizeivollzugsbeamten wahrgenommen wird, sind die anderen Beamten weder durch deren Teilnahme noch Erfolge verstärkt bereit, erstmalig oder öfter am Dienstsport teilzunehmen. Der LRH hat aus den Gesprächen den Eindruck gewonnen, daß viele Beamte der Meinung sind, ihre am Wettkampf beteiligten Kollegen würden begünstigt, da diese während der Dienstzeit ihrem Hobby (Sport) nachgehen dürften, während sie deren Dienst übernehmen müßten. Es hat auch keine Hinweise dafür gegeben, daß der Wettkampfsport das Gemeinschaftsbewußtsein - über die jeweilige Mannschaft hinaus - fördert.
Die im Zusammenhang mit dem Wettkampfsport angestrebte polizeiliche Öffentlichkeitsarbeit dürfte ebenfalls - von wenigen Ausnahmen abgesehen - nicht den gewünschten Erfolg haben.

Eine große Aufmerksamkeit wird von einigen Bereichen innerhalb der Polizei den herausragenden Leistungen einiger **Spitzensportler** gewidmet. Der LRH sieht in der Förderung der Leistungssportler keine Probleme. Es handelt sich um wenige Einzelfälle, die im Vergleich zu der großen zeitlichen Belastung durch den Wettkampfsport insgesamt gesehen nicht ins Gewicht fallen.

Der Umfang der wettkampfbedingten Ausfallzeiten sollte Veranlassung geben, den Wettkampfsport nicht mehr wie bisher zu fördern.
Der LRH hält es für angebracht, zugunsten der polizeilichen Aufgabenerfüllung die Vorbereitung und Teilnahme an Wettkämpfen bzw. Meisterschaften auf die Gestellung von Dienstkraftfahrzeugen, die Gewährung der Unfallfürsorge und die Unterstützung bei der Ausrichtung zu beschränken. Dienstbefreiung sollte nur noch im Rahmen der Sonderurlaubsverordnung[1] gewährt werden.

13.6 Finanzielle Auswirkungen

Der Dienstsport in seiner jetzigen Ausgestaltung belastet die Landespolizei jetzt schon mit über **185.000 Arbeitsstunden oder 15 Mio. DM** im Jahr; dies entspricht den Kosten für rd. 120 Planstellen des Polizeivollzugsdienstes. Darin enthalten sind die anteiligen Kosten der ausgebildeten Polizeivollzugsbeamten, die während der Dienstzeit Sport bzw. Wettkampfsport betreiben, die Kosten der als Vollzeitkräfte im Sport

---

[1] Landesverordnung über die Bewilligung von Urlaub aus anderen Anlässen für die Beamtinnen und Beamten vom 14.1.1998, GVOBl. Schl.-H. S. 29.

tätigen 13 Polizeivollzugsbeamten sowie die anteiligen Kosten von 180 Sportübungsleitern und Selbstverteidigungsausbildern. Nicht eingerechnet wurden die Sachkosten, die Kosten der Fortbildung und der sonstigen Sportfunktionsträger.
Diesem beträchtlichen **Aufwand** steht - abgesehen vom Ausbildungsbereich und dem Sport in den Einsatz- und Spezialeinheiten - ein eher als gering zu bewertender **Nutzen** gegenüber. Der Dienstsport selbst trägt wenig zur Erhaltung bzw. Verbesserung der körperlichen Leistungsfähigkeit der Polizeivollzugsbeamten im Einzeldienst bei. Für den weitaus größten Teil der sporttreibenden Polizeibeamten hat der Dienstsport nur die Bedeutung eines Mitnahmeeffekts.
Es ist bemerkenswert, daß das Innenministerium dem Dienstsport in der Landespolizei nach den Regelungen seines Sporterlasses sogar ein Arbeitszeitkontingent von rd. 350.000 Stunden (220 Planstellen) im Jahr einräumt. Dieses Volumen müßte in der Personalbedarfsberechnung berücksichtigt werden, wenn die Regelungen des Sporterlasses ernst genommen würden. Dies würde zu Ausgaben in Höhe von 28 Mio. DM führen. Den Sporterlaß strikt zu befolgen, dürfte aber bei der finanziellen Situation des Landes nicht möglich sein.

13.7 Empfehlungen des LRH

13.7.1 Wie dargelegt, steht dem beträchtlichen finanziellen Engagement des Landes kein entsprechender Nutzen gegenüber.
Andererseits wird in vielen Polizeidienststellen eine zunehmende Belastung registriert. Die Zahl der Polizeivollzugsbeamten ist seit 1993 um 160 reduziert worden, die Anzahl der Überstunden ist weiterhin hoch. Den Polizeidienststellen wird abverlangt, den Anteil des Außendienstes eines jeden Polizeibeamten auf bis zu 70 % zu steigern.

Vor diesem Hintergrund empfiehlt der LRH, kritisch darüber nachzudenken, wie die intensiv ausgebildeten und teuren Polizeivollzugsbeamten - gerade in Zeiten knapper Kassen - so effizient wie möglich eingesetzt werden können. Diesem Anspruch dürfte der Dienstsport nicht genügen.

13.7.2 Orientiert an der polizeilichen Aufgabenstellung schlägt der LRH daher für die ausgebildeten **Polizeivollzugsbeamten im Außendienst** - ohne die Einsatz- und Spezialeinheiten, für die Sonderregelungen gelten - folgendes vor:
Das **praktische Einsatztraining** sollte unter teilweiser Nutzung des durch Wegfall des allgemeinen Dienstsports frei werdenden Arbeitszeitkontingents verstärkt werden.
Das **Selbstverteidigungstraining** sollte intensiviert werden, und zwar als Teil des praktischen Einsatztrainings.

Ein Training im **Schwimmen und Retten** sollte den im Außendienst tätigen Polizeivollzugsbeamten angeboten werden, weil jeder Polizeivollzugsbeamte Menschen aus Wassergefahren retten können sollte. Es könnte in das o. a. Einsatztraining einbezogen werden. Beamte, die ihre diesbezüglichen Fähigkeiten anderweitig nachweisen, sollten ausgenommen werden.

Im übrigen hat jeder Polizeivollzugsbeamte nach den allgemeinen Beamtenpflichten des § 66 Landesbeamtengesetz selbst dafür zu sorgen, daß seine - im Rahmen der Ausbildung den besonderen Anforderungen des Polizeivollzugsdienstes angepaßte - körperliche Leistungsfähigkeit erhalten bleibt. Das wird in besonderem Maße durch eine **sportliche Betätigung während der Freizeit** erreicht, was für die meisten Polizeibeamten selbstverständlich ist.
Der **außerdienstliche Sport** sollte stärker als bisher gefördert werden.
Betriebssport könnte auch bei der Polizei - wie schon jetzt bei anderen Landesdienststellen - im Rahmen der Richtlinien des Innenministeriums von 1972[1] gefördert werden.

Das frei werdende beträchtliche Arbeitszeitkontingent, das der LRH auf rd. 150.000 Jahresarbeitsstunden schätzt, sollte für ein **verstärktes Training polizeirelevanter Fertigkeiten, zusätzliche Präventions- und Sicherheitsaktivitäten** sowie den **Abbau von Überstunden** genutzt werden.
Um jedes Mißverständnis zu vermeiden: Es sollte nicht dazu dienen, weitere Stellen bei der Polizei abzubauen.

13.7.3 Dem LRH ist durchaus bewußt, daß sein Vorschlag, die 4 Stunden Dienstsport abzuschaffen, nicht von heute auf morgen umgesetzt werden kann. Für eine **Übergangszeit** wäre folgendes denkbar:
Im Rahmen dezentraler Ressourcenverantwortung könnte den als Trägern des Dienstsports tätigen Dienststellenleitern die Befugnis erteilt werden, mit ihren Polizeibeamten eine Zielvereinbarung dahingehend abzuschließen, die bisher in den Dienstsport investierte Zeit künftig für eine Verstärkung des Einsatztrainings und zusätzliche dienststellenspezielle Präventions- und Sicherheitsaktivitäten zu verwenden.

13.7.4 Ergänzend möchte der LRH auf eine Entwicklung hinweisen, die durch seine o. a. Empfehlungen gefördert werden könnte.
Eine über den bisherigen Stand hinausgehende Überprüfung der körperlichen Leistungsfähigkeit läßt sich evtl. im Zusammenhang mit Forderungen nach einer **arbeitsmedizinischen Vorsorge und Beratung** im Polizeibe-

---

[1] Förderung des Betriebssports; hier: Förderungsrichtlinien vom 2.11.1972, Amtsbl. Schl.-H. S. 784.

reich erzielen[1]. Im Rahmen von periodischen Untersuchungen könnten - quasi als positiver Begleiteffekt und zur Verbesserung der Kosten-Nutzen-Relation dieser vermutlich aufwendigen Untersuchungen - auch Erkenntnisse über die körperliche Leistungsfähigkeit der Polizeivollzugsbeamten gewonnen werden.

13.7.5 Das **Innenministerium** läßt in seiner Stellungnahme eine konzeptionelle Unsicherheit erkennen. Einerseits betont es sein unabdingbares Anliegen, die für die Ausbildung der Polizeibeamten festgeschriebenen sportlichen Leistungsstandards in der folgenden Berufszeit alters- und funktionsbezogen angemessen zu erhalten. Andererseits geht es selbst nicht davon aus, daß der Dienstsport zur Erreichung der weitgesteckten Ziele ausreichend ist, und räumt ein, daß Defizite vorhanden sind und höchstens ein Drittel der ausgebildeten Polizeibeamten am Dienstsport teilnimmt. Alles in allem sieht es den Dienstsport als ein arbeitszeitliches Entgegenkommen, um die Motivation für Sport auch außerhalb der Dienstzeit zu stärken. Das Innenministerium schließt neue Strukturen nicht aus, hat diese aber bisher - abgesehen von der Aussage, daß der Anteil des Dienstsports, der in die Arbeitszeit fällt, erheblich verringert werden soll - nicht deutlich gemacht.

Der **LRH** stellt den intensiven Dienstsport während der Ausbildung und für die Einsatz- und Spezialeinheiten überhaupt nicht in Frage. Er bleibt jedoch bei seiner Auffassung, daß der personalaufwendige Dienstsport in der der Ausbildung folgenden Berufszeit - außer für Einsatz- und Spezialeinheiten - in seiner jetzigen Ausprägung ineffektiv ist und daher entfallen sollte. Das frei werdende Arbeitszeitkontingent kann nach Auffassung des LRH zur Stärkung der polizeilichen Kompetenz sinnvoller genutzt werden als für das jetzige „arbeitszeitliche Entgegenkommen“. Der Vorschlag des LRH lautet kurzgefaßt:
Für die Polizeibeamten im Außendienst wird das praktische Einsatztraining einschließlich des Selbstverteidigungstrainings verstärkt.
Den Polizeibeamten im Außendienst wird ein Training zur Rettung von Menschen aus Wassergefahren angeboten.
Präventions- und Sicherheitsaktivitäten werden verstärkt.
Überstunden werden abgebaut.

---

[1] Gesetz zur Umsetzung der EG-Rahmenrichtlinie Arbeitsschutz und weiterer Arbeitsschutz-Richtlinien vom 7.8.1996, BGBl. I S. 1246.

14. Aufnahme von Asylbewerbern

Trotz sinkender Zugangszahlen und einer sehr niedrigen Anerkennungsquote von rd. 5 % hält sich die Zahl der Leistungsempfänger nach dem Asylbewerberleistungsgesetz auf hohem Niveau (rd. 10.000 Personen).

Die Kompetenz des Landesamts für Ausländerangelegenheiten ist so zu stärken, daß es umfassend die Vollzugsaufgaben des Landes im Bereich Asylbewerber wahrnehmen kann. Die Erstattung von Leistungen nach dem Asylbewerberleistungsgesetz an die Kommunen sollte vom Innenministerium auf das Landesamt delegiert werden. Die Zusammenarbeit mit den kommunalen Ausländerbehörden ist zu verbessern.

Die Konzentration der Unterbringung auf die Landesunterkünfte in Neumünster und Lübeck sollte durch die vorzeitige Schließung der Unterkunft Flensburg beschleunigt werden.

Die bewährte enge Zusammenarbeit zwischen der Aufnahmeeinrichtung des Landes und der Außenstelle des Bundesamts für die Anerkennung ausländischer Flüchtlinge in Lübeck sollte erhalten bleiben, ggf. durch die Schaffung einer gemeinsamen Aufnahmeeinrichtung mit einem Nachbarland.

Das statistische Zahlenwerk über die Anzahl der Asylbewerber und der sonstigen Leistungsempfänger sowie über die im kommunalen Bereich entstehenden Kosten ist nur bedingt aussagekräftig. Es liegen unterschiedliche Zahlen des Innenministeriums und des Statistischen Landesamts vor. Eine Aufklärung und Bereinigung dieser Situation wird dringend empfohlen.

Die Handhabung der Erstattungsverordnung 1993, die unterschiedliche Erstattungsquoten des Landes vorsah, hat zu Problemen geführt. Die Festlegung einer einheitlichen Erstattungsquote in der Erstattungsverordnung 1997 dürfte zu einer Vereinfachung bei der Abrechnung der Leistungen beitragen.

Die gesetzliche Regelung für die Beteiligung der kreisangehörigen Gemeinden an den Aufwendungen der Kreise nach dem Asylbewerberleistungsgesetz ist änderungsbedürftig.

Der Mangel an Abschiebungshaftplätzen muß behoben werden.

14.1 Allgemeines

Die **Zugangszahlen** an Asylbewerbern, die 1992 in Deutschland auf den Höchststand von rd. 438.000 Personen (EU-weit 674.000) angestiegen waren, sind in den vergangenen Jahren wieder gesunken, und zwar auf 104.353 (EU-weit rd. 251.000) im Jahre 1997. Die Werte gingen auch 1998 weiter zurück, jedoch waren gegen Ende des Jahres wieder ansteigende Zugangszahlen zu verzeichnen. Insgesamt lag der Zugang mit 98.644 Personen aber erstmals seit 11 Jahren wieder unter 100.000.
Schleswig-Holstein muß nach § 45 Asylverfahrensgesetz (AsylVfG) 2,8 % der Asylbegehrenden aufnehmen. Die Entwicklung der letzten 8 Jahre ergibt sich aus der folgenden Übersicht:

Aufnahme von Asylbegehrenden

Jahr	Bund	Schleswig-Holstein[1]	Bestand in Schleswig-Holstein[2]	davon: Leistungsempfangende Asylbegehrende (ohne Familienangehörige)
1991	256.112	8.088	13.592	11.090
1992	438.191	16.031	20.713	15.359
1993	322.599	9.166	15.289	10.754
1994	127.210	3.398	11.050	7.519
1995	127.937	3.622	9.511	6.301
1996	116.367	3.218	8.318	6.346
1997	104.353	2.949	7.441	5.500
1998	98.644	2.686	6.326	5.557

Bei diesen Zahlen ist hinsichtlich der kostenmäßigen Auswirkungen dieser Entwicklung klarstellend darauf hinzuweisen, daß es neben den Leistungen empfangenden Asylbegehrenden auch noch weitere Leistungsempfänger nach dem Asylbewerberleistungsgesetz (AsylbLG) gibt (z. B. Familienangehörige ohne eigenen Asylantrag, geduldete ehemalige Asylbegehrende, bosnische Bürgerkriegsflüchtlinge).

Angesichts der steigenden Asylbewerberzahlen hatte der LRH bereits 1989 die Aufwendungen für Asylbewerber geprüft und über das Ergebnis der Prüfung in seinen Bemerkungen 1989/90 unter Nr. 30 „Aufwendungen für Asylbewerber“ berichtet. 1998 hat der LRH erneut die Aufnahme, Unterbringung und Verteilung von Asylbewerbern sowie die Aufwendungen nach dem AsylbLG in 2 parallelen Prüfungen beim Land und in den Kommunen untersucht. Dabei wurden im wesentlichen die finanziellen Belastungen, die Aufgabenwahrnehmung und der Personaleinsatz im Innenministerium und im Landesamt für Ausländerangelegenheiten Schleswig-Holstein (Landesamt), die Einschaltung freier Wohlfahrtsverbände durch das Landesamt, das

[1] Quelle: Landesamt für Ausländerangelegenheiten.

[2] Quelle: Berichte der Landesregierung zur zahlenmäßigen Entwicklung und Situation der Asylbewerberinnen und Asylbewerber (Landtagsdrucksache 13/2241, 13/3035, 14/775) sowie Angaben des Innenministeriums zu den Jahren 1997 und 1998.

Abrechnungsverfahren zwischen den Kommunen und dem Land sowie die organisatorische Ausgestaltung der Aufgabenwahrnehmung durch die Kommunen betrachtet.

14.2 Rechtliche Rahmenbedingungen

Die explosionsartig ansteigenden Zugangszahlen an Asylbegehrenden Anfang der 90er Jahre haben den Gesetzgeber seinerzeit veranlaßt, die entstehende Problematik mit einer Reihe von Neuregelungen im Ausländer- und Asylrecht in den Griff zu bekommen. In einem Parteiengespräch am 10.10.1991 wurden Zielvorstellungen vereinbart, aus denen zunächst das **Gesetz zur Neuregelung des Asylverfahrens** vom 26.6.1992 (BGBl. I S. 1126) entwickelt wurde.

Angesichts einer weiteren Steigerung bei den Asylanträgen wurde kurze Zeit später der sog. **Asyl-Kompromiß vom 6.12.1992** geschlossen, der anschließend durch eine Reihe von Gesetzesänderungen[1] umgesetzt wurde.

Mit dem **AsylbLG**[2] wurde erstmals eine eigenständige Rechtsgrundlage für die Gewährung von Leistungen an Asylbegehrende außerhalb des Bundessozialhilfegesetzes[3] geschaffen. Darüber hinaus regelt § 10 AsylbLG zum einen, daß die Landesregierungen die für die Durchführung des Gesetzes zuständigen Behörden und Kostenträger bestimmen und Näheres zum Verfahren festlegen können, und zum anderen, daß die bestimmten zuständigen Behörden und Kostenträger aufgrund näherer Bestimmungen der Landesregierungen Aufgaben und Kostenträgerschaft auf andere Behörden (weiter-)übertragen können.

Von diesen Ermächtigungen hat das Land mit dem **Gesetz zur Ausführung des Asylbewerberleistungsgesetzes** vom 11.10.1993 (GVOBl. Schl.-H. S. 498) Gebrauch gemacht. Dieses Gesetz bestimmt die Aufgabenträger, legt die Kostenträgerschaft fest und ermächtigt die Landesregierung, durch Verordnung die Grundsätze des Erstattungsverfahrens und die Höhe des Erstattungssatzes zu regeln.

---

[1] Insbesondere:
Gesetz zur Änderung des Grundgesetzes (Art. 16 und 18) vom 28.6.1993, BGBl. I S. 1002,
Gesetz zur Änderung asylverfahrens-, ausländer- und staatsangehörigkeitsrechtlicher Vorschriften vom 30.6.1993, BGBl. I S. 1062,
Gesetz zur Neuregelung der Leistungen an Asylbewerber vom 30.6.1993, BGBl. I S. 1074, das als Art. 1 das AsylbLG enthält.

[2] Mittlerweile u. a. zur Umsetzung von Leistungskürzungen zweimal geändert, und zwar zunächst durch das Erste Gesetz zur Änderung des AsylbLG vom 26.5.1997, BGBl. I S. 1130, das am 1.6.1997 in Kraft trat, und im Sommer 1998 durch das zum 1.9.1998 in Kraft getretene Zweite Gesetz zur Änderung des AsylbLG vom 25.8.1998, BGBl. I S. 2505.

[3] Bundessozialhilfegesetz i. d. F. der Bekanntmachung vom 23.3.1994, BGBl. I S. 646, zuletzt geändert durch das Erste Gesetz zur Änderung des Dritten Buches Sozialgesetzbuch und anderer Gesetze vom 16.12.1997, BGBl. I. S. 2970.

Auf Basis dieser Ermächtigung sind **Erstattungsverordnungen**[1] erlassen worden.

14.3 Asylbewerberleistungsstatistik

Im Rahmen der Vorbereitung auf Prüfungen wertet der LRH - soweit vorhanden - auch amtliche Statistiken aus, um sich einen „quantitativen" Überblick über das ins Auge gefaßte Prüfungsgebiet zu verschaffen. Hinsichtlich der Aufnahme von Asylbewerbern liegt insofern die durch § 12 AsylbLG ab dem 1.1.1994 angeordnete eigenständige Asylbewerberleistungsstatistik vor, deren Ziel es ist, die für politische Entscheidungen sowie für Zwecke der Planung und der Fortentwicklung des Asylrechts erforderlichen Daten bereitzustellen. Die Erhebungen werden durchgeführt zu den Empfängern von Leistungen sowie zu den Einnahmen und Ausgaben nach dem AsylbLG.

Zwischen dieser Asylbewerberleistungsstatistik und der vom Innenministerium für eigene Zwecke bei den Kreisen und kreisfreien Städten erhobenen sog. Quartalsstatistik über leistungsempfangende Personen gibt es nicht unerhebliche Abweichungen (s. Tz. 14.7.5). Das Statistische Landesamt und das Innenministerium arbeiten seit längerem daran, die Ursachen für diese Abweichungen aufzuklären und eine Annäherung der Werte herbeizuführen.

Bei einem Vergleich der Angaben der Kreise und kreisfreien Städte über Aufwendungen für Leistungsberechtigte nach dem AsylbLG im Rahmen des Erstattungsverfahrens mit dem Land (ohne Personalausgaben in den Gemeinschaftsunterkünften) mit den statistischen Zahlen aus der Einnahme-Ausgabe-Statistik sind dem LRH ebenfalls Abweichungen in z. T. nicht unbeträchtlicher Höhe aufgefallen. Die Ursache für diese Abweichungen liegt im wesentlichen darin, daß die Kommunen ihre sächlichen Aufwendungen für die anerkannten Gemeinschaftsunterkünfte gegenüber dem Statistischen Landesamt nicht mit anzugeben haben. Dem Statistischen Landesamt sind lediglich die im Haushaltsabschnitt 42 „Durchführung des AsylbLG" gebuchten sog. persönlichen Aufwendungen, nicht jedoch die im Haushaltsunterabschnitt 436 „Soziale Einrichtungen für Spätaussiedler und Ausländer" gebuchten Aufwendungen für den Betrieb der Gemeinschaftsunterkünfte zu melden. Bei einer solchen Abgrenzung wird jedoch übersehen, daß es sich bei dem Betrieb von anerkannten Gemeinschaftsunterkünften um die in Form der Sachleistung erfolgende

---

[1] Landesverordnung über die Erstattung von Aufwendungen für Asylbewerberinnen und Asylbewerber (Erstattungsverordnung) vom 1.11.1993, GVOBl. Schl.-H. S. 514, ersetzt durch die zum 1.1.1997 in Kraft getretene Landesverordnung über die Erstattung von Aufwendungen für leistungsberechtigte Personen nach dem AsylbLG (Erstattungsverordnung) vom 5.12.1996, GVOBl. Schl.-H. S. 725.

zentrale Bereitstellung von Leistungen (insbesondere Unterkunft) nach dem AsylbLG handelt. Die Folge der vorgenommenen Abgrenzung ist, daß die finanziellen Auswirkungen des AsylbLG von der amtlichen Einnahme-Ausgabe-Statistik nicht vollständig erfaßt werden.

Im Ergebnis ist insoweit festzustellen, daß sowohl die amtlichen statistischen Zahlen zu den Leistungsempfängern nach dem AsylbLG als auch diejenigen über die Einnahmen und Ausgaben nach diesem Gesetz nur bedingt aussagekräftig sind.
Der LRH hält es für erforderlich, daß das Statistische Landesamt in Zusammenarbeit mit dem Innenministerium die Ursachen für die Abweichungen im Bereich der Leistungsempfänger ermittelt und abstellt und hinsichtlich der Einnahme-Ausgabe-Statistik Maßnahmen ergreift, die sicherstellen, daß sämtliche Ausgaben nach dem AsylbLG erfaßt werden.

Auch die **Arbeitsgemeinschaft der kommunalen Landesverbände** sieht angesichts der mit den Abweichungen verbundenen rechtlichen und tatsächlichen Unsicherheiten einen dringenden Bedarf an Aufklärung und Bereinigung. Das **Innenministerium** hat mitgeteilt, daß es in Fortsetzung der bisherigen Zusammenarbeit mit dem Statistischen Landesamt die Bemühungen zur Aufklärung der festgestellten Zahlenabweichungen verstärken werde.

14.4 Organisation

Die Organisation der Ausländer- und Asylangelegenheiten beim Land hat sich in Schleswig-Holstein seit der letzten Prüfung des LRH im Jahre 1989 wesentlich verändert.
Die Zuständigkeit für die Aufnahme der Asylbewerber ist am 1.1.1993 aus dem Geschäftsbereich des Sozialministers in den Geschäftsbereich des Innenministers übergegangen. Als Landesoberbehörde wurde das Landesamt für Ausländerangelegenheiten Schleswig-Holstein zum 1.4.1993 in Itzehoe (seit November 1998 in Neumünster) errichtet.

Die Landesregierung hatte gem. Landtagsbeschluß vom 8.10.1993 dem Landtag und jetzt durch Landtagsbeschluß vom 24.2.1999 dem Innen- und Rechtsausschuß durch das Innenministerium jährlich einen **Bericht über die zahlenmäßige Entwicklung und Situation der Asylbewerber/innen in Schleswig-Holstein** vorzulegen. Zusätzlich ist durch Gesetz vom 28.10.1998[1] eine weitere **Berichtspflicht des Flüchtlingsbeauftragten** geschaffen worden; dieser Bericht ist alle 2 Jahre vorzulegen. Um Doppelarbeit und eventuell eine Doppelinformation zu vermeiden, schlägt der

[1] § 4 des Gesetzes über die Beauftragte oder den Beauftragten für Flüchtlings-, Asyl- und Zuwanderungsfragen vom 28.10.1998, GVOBl. Schl.-H. S. 320.

LRH vor, die Inhalte der beiden Berichte konzeptionell aufeinander abzustimmen, wobei in dem Bericht des Innenministeriums auch ausführlich auf die Kostensituation des Landes und der Kommunen eingegangen werden sollte. Aus Gründen der Verwaltungsvereinfachung sollte auch der Bericht des Innenministeriums nur alle 2 Jahre erstellt werden.

14.5 Aufnahme und Unterbringung von Asylbewerbern

14.5.1 Das Land Schleswig-Holstein ist verpflichtet, Aufnahmeeinrichtungen für die Unterbringung von Asylbewerbern vorzuhalten (§ 44 Abs. 1 AsylVfG). Darüber hinaus sollen Ausländer, die einen Asylantrag gestellt haben und nicht mehr verpflichtet sind, in einer Aufnahmeeinrichtung zu wohnen, i. d. R. in Gemeinschaftsunterkünften untergebracht werden (§ 53 Abs. 1 AsylVfG). Der Aufenthalt in der Aufnahmeeinrichtung oder der Gemeinschaftsunterkunft ist zeitlich befristet. Ausländer, die einen Asylantrag gestellt haben, sind verpflichtet, bis zu 6 Wochen, längstens jedoch bis zu 3 Monaten, in der für ihre Aufnahme zuständigen Aufnahmeeinrichtung zu wohnen (§ 47 Abs. 1 AsylVfG). Die Zielvorstellungen des Gesetzgebers gehen davon aus, daß die Verweildauer teilweise bis 8 Wochen betragen kann. I. d. R. soll der Ausländer die Aufnahmeeinrichtung innerhalb des 6-Wochen-Zeitraumes verlassen. Die Verpflichtung, in einer Gemeinschaftsunterkunft zu wohnen, besteht dagegen wesentlich länger; sie endet i. d. R. erst, wenn das Bundesamt für die Anerkennung ausländischer Flüchtlinge (Bundesamt) einen Ausländer als Asylberechtigten anerkannt oder ein Gericht das Bundesamt zur Anerkennung verpflichtet hat (§ 53 Abs. 2 AsylVfG).

Ab April 1993 wurden in Schleswig-Holstein neben den bereits bestehenden Gemeinschaftsunterkünften des Landes im Kreis Steinburg sowie in Kiel und Eggebek Aufnahmeeinrichtungen in Itzehoe, Flensburg und Lübeck - jeweils mit einer Außenstelle des Bundesamts - eingerichtet. Infolge des starken Rückgangs der Asylbewerber hat das Landesamt nicht mehr benötigte Liegenschaften geschlossen.
Im Mai 1997 wurde durch Kabinettsbeschluß eine längerfristige Standortentscheidung getroffen: *„Mittelfristig soll es aus Wirtschaftlichkeitsgründen nur noch eine Aufnahmeeinrichtung in Lübeck und eine zentrale Gemeinschaftsunterkunft am Sitz des Landesamts für Ausländerangelegenheiten in Neumünster geben“*.
Der **Konzentrationsprozeß** der vergangenen Jahre hatte Ende 1998 das folgende Zwischenergebnis:
Das Landesamt hat seit November 1998 seinen Sitz in Neumünster in gemieteten Räumen mit einer Gemeinschaftsunterkunft für Asylbewerber (350 Belegungsplätze) und einer Gemeinschaftsunterkunft für Spätaus-

siedler und ausländische Flüchtlinge (150 Belegungsplätze). Weiterhin gibt es eine Aufnahmeeinrichtung (Landeseigentum) mit 500 Belegungsplätzen in Lübeck sowie eine Gemeinschaftsunterkunft in Flensburg mit 135 Belegungsplätzen (gemietet).
Der LRH begrüßt im Grundsatz das Bestreben des Innenministeriums, die Zahl der Einrichtungen zu reduzieren und sich auf die Standorte Neumünster und Lübeck zu konzentrieren. 2 große Gemeinschaftsunterkünfte erfordern im Vergleich zu mehreren kleinen Gemeinschaftsunterkünften weniger Personal für die Betreuung der Asylbewerber und die Sicherung der Liegenschaft. Dies verbessert die Wirtschaftlichkeit der Unterbringung.
Diese **Synergieeffekte** können zur Senkung der Personal- und Sachkosten und/oder zur Stärkung der Kompetenz des Landesamts genutzt werden (s. Tz. 14.9.2 und 14.10).
In diesem Sinne empfiehlt der LRH, die für Ende 2001 beabsichtigte Schließung der teuren Gemeinschaftsunterkunft des Landes in Flensburg (s. Tz. 14.7.2) vorzuziehen. Neben personeller Entlastung beim Landesamt wären Einsparungen von insgesamt 1,5 Mio. DM in den Jahren 2000 und 2001 möglich.

Das **Innenministerium** strebt an, die Landesunterkunft Flensburg vorzeitig zu schließen, sobald durch Herrichtung von Gebäuden in der Aufnahmeeinrichtung Lübeck Ersatz geschaffen worden ist.

14.5.2 Über Asylanträge entscheidet das **Bundesamt**. Bei jeder Zentralen Aufnahmeeinrichtung für Asylbewerber (Aufnahmeeinrichtung) mit mindestens 500 Unterbringungsplätzen soll eine Außenstelle eingerichtet werden (§ 5 AsylVfG). Diesen gesetzlichen Forderungen sind das Land und das Bundesamt nachgekommen. In Lübeck befinden sich die Aufnahmeeinrichtung des Landes und die Außenstelle des Bundesamts in einem Gebäudekomplex. Dies ermöglicht eine enge und rationelle Arbeitsweise, die in erster Linie für das Land kostensparend wirkt.

Die kontinuierlich rückläufigen Zugangszahlen (1998 erstmalig seit 1987 wieder unter 100.000) könnten in absehbarer Zeit die Anzahl der erforderlichen Unterbringungsplätze in der **Aufnahmeeinrichtung** des Landes auf ein Maß reduzieren, das eine Aufnahmeeinrichtung der in § 5 AsylVfG genannten Größenordnung in Schleswig-Holstein und - damit einhergehend - eine Außenstelle des Bundesamts nicht mehr rechtfertigt. Das Bundesinnenministerium hat sich gegenüber dem Innenministerium des Landes Schleswig-Holstein in diesem Sinne bereits im Juli 1997 - im Zusammenhang mit der Standortentscheidung der Landesregierung für Lübeck (Aufnahmeeinrichtung) und Neumünster (Sitz des Landesamts) und der Schließung der Außenstelle des Bundesamts in Itzehoe zum 31.12.1997 - geäußert.

Der Bund ist bestrebt, eine einvernehmliche Lösung herbeizuführen. Er will seine Außenstelle Lübeck auch zunächst aufrechterhalten, hat aber erklärt, daß bei einem Asylbewerberzugang unter 100.000 pro Jahr eine Entscheidung über die Beibehaltung der Außenstelle Lübeck unumgänglich sein werde. Eine solche Entwicklung werde eine bundesweite Prüfung der Reduzierung weiterer Außenstellen notwendig machen, so daß Schleswig-Holstein kein Einzelfall sein werde.

Das Innenministerium hat am 4.12.1998 die Gebäude der ehemaligen Trave-Kaserne gekauft und sich damit auf den Standort Lübeck festgelegt.
Die derzeitige Situation kann dazu führen, daß

- das Erfordernis einer großen Aufnahmeeinrichtung (500 Plätze) in Lübeck nur noch für kurze Zeit gegeben ist,
- der Bund seine Außenstelle aus Lübeck abzieht (er ist in dieser Entscheidung frei, wenn die in § 5 AsylVfG vorgegebene Größenordnung in Lübeck nicht mehr erreicht wird),
- die Verfahrensmehrkosten (größerer Verwaltungsaufwand, Transportkosten, Dolmetscherkosten), die durch die Trennung von Aufnahmeeinrichtung (Lübeck) und Außenstelle des Bundesamts (möglicherweise Hamburg) entstehen, Schleswig-Holstein zur Last fallen und
- durch die Trennung von Aufnahmeeinrichtung des Landes und Außenstelle des Bundesamts die Gefahr des Untertauchens von Asylbegehrenden größer wird.

Nach dem nunmehr erfolgten Erwerb der ehemaligen Trave-Kaserne sollte es das Ziel des Innenministeriums sein, Lübeck als **Standort der Außenstelle des Bundesamts** längerfristig zu sichern.
Um weiterhin eine enge und rationelle, d. h. für das Land auch kostensparende Zusammenarbeit zwischen der Aufnahmeeinrichtung des Landes und der Außenstelle des Bundesamts zu erhalten, könnte es sich ggf. anbieten, mit Hamburg oder/und Mecklenburg-Vorpommern eine **gemeinsame Aufnahmeeinrichtung** in Lübeck zu schaffen. Diese würde von der Größenordnung her den Bund entsprechend § 5 AsylVfG in die „Pflicht“ nehmen, dort die Außenstelle des Bundesamts zu belassen.

Das **Innenministerium** vertritt die Auffassung, daß eine Auflösung der Außenstelle des Bundesamts in absehbarer Zeit nicht zu erwarten sei. Zu dem Vorschlag des LRH, Lübeck als Standort der Außenstelle des Bundesamts ggf. durch eine Kooperation mit einem Nachbarland längerfristig zu sichern - was eine kostensparende Arbeitsweise der Aufnahmestelle begünstigen würde -, hat es nicht Stellung genommen.

14.6 Zusammenarbeit mit freien Wohlfahrtsverbänden

14.6.1 Bei der Unterbringung, Versorgung und Betreuung der Asylbewerber arbeitete das Ministerium für Arbeit, Gesundheit und Soziales und ab 1993 das Innenministerium, hier das Landesamt, mit 3 Wohlfahrtsverbänden zusammen. 1995 und 1996 hat das Landesamt mit allen 3 Verbänden neue, inhaltlich gleiche Verträge abgeschlossen.
Die Wohlfahrtsverbände haben bei der Durchführung der ihnen übertragenen Aufgaben die Grundsätze der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit zu beachten. Sie erstellen einen Wirtschaftsplan über das laufende Jahr, der der vorherigen Zustimmung des Landesamts bedarf, und fertigen jeweils zum Quartalsende Übersichten über die Ausgaben und Einnahmen. Auf dieser Grundlage kann das Landesamt seine Abschlagszahlungen zeitnah den tatsächlichen Ausgaben anpassen. Bis spätestens zum 31.3. des Folgejahres haben die Wohlfahrtsverbände ihre Aufwendungen für das abgelaufene Haushaltsjahr mit dem Landesamt detailliert abzurechnen. Die Abrechnungen werden vom Landesamt geprüft.
Der LRH hält dieses vom Landesamt praktizierte Verfahren für effizient.

14.6.2 Die Asylbewerber in der Aufnahmeeinrichtung in Lübeck werden über ihre Rechte und Pflichten durch die auf demselben Gelände untergebrachte Außenstelle des Bundesamts beraten. Außerdem werden Betreuungsfunktionen von dem in der Aufnahmeeinrichtung tätigen Wohlfahrtsverband und der Außenstelle des Landesamts wahrgenommen. Darüber hinaus wird den Asylbewerbern die Möglichkeit gegeben, sich bei einer vierten Stelle, einem speziellen **Verfahrensberater** eines weiteren Wohlfahrtsverbands, zu informieren. Der LRH hält diese weit abgestuften Betreuungs- und Beratungsfunktionen für überzogen. Die damit verbundenen Kosten könnten eingespart werden; das Land trägt derzeit die vollen Kosten dieser zusätzlichen Verfahrensberatung (1998: 120.000 DM, Tendenz steigend).

Das **Innenministerium** will an diesem Verfahren festhalten.
Der **LRH** bleibt bei seiner Auffassung, daß auch ohne diese spezielle Verfahrensberatung eine umfassende Beratung der Asylbewerber gewährleistet ist. Auch die Ausländerreferenten des Bundes und der Länder haben sich Anfang 1997 gegen zusätzliche Verfahrensberater ausgesprochen.

14.7 Kosten der Asylbewerber

14.7.1 Entscheidungen im Rahmen der Aufgabenerfüllung „Aufnahme von Asylbewerbern“ werden u. a. auch unter Einbeziehung von Kostengesichtspunkten getroffen. Es lag daher nahe, einen **Vergleich der Kosten** pro Asylbewerber (z. B. Unterbringung in den Landesunterkünften, Gemein-

schaftsunterkünften der Kommunen oder in anderweitigen Unterkünften) vorzunehmen. Dem LRH konnten jedoch keine detaillierten und umfassenden Angaben zur Ermittlung der durchschnittlichen Kosten pro Asylbewerber gemacht werden. Das vorgefundene z. T. sehr umfangreiche Zahlenwerk war stellenweise lückenhaft, nach unterschiedlichen (nicht vergleichbaren) Gesichtspunkten strukturiert und beruhte auf unsicheren Grundlagen. Insofern sind Vergleiche auf Basis dieser Zahlen nur bedingt aussagekräftig.

14.7.2 Das vom Landesamt für 1997 vorgelegte Zahlenmaterial ermöglichte jedoch einen gewissen Vergleich der Kosten der **Unterbringung in den Landesunterkünften**. Dabei konnten aber lediglich die Kosten für die Wohlfahrtsverbände, die Mieten und die Bewachung der Unterkünfte berücksichtigt werden. Andere Kosten, z. B. ärztliche Versorgung (2.099 TDM), Bewirtschaftung der Unterkünfte (1.767 TDM), Taschengeld (511 TDM), lagen nur als Gesamtsumme vor und hätten nach Angaben des Landesamts nachträglich nicht oder nur unter einem unverhältnismäßig hohen Arbeitsaufwand der jeweiligen Landesunterkunft zugeordnet werden können. Das Landesamt sollte künftig auch diese Kosten den einzelnen Landesunterkünften zuordnen. Die Belegungszahlen ergeben sich dagegen aus einer sehr exakten täglichen Erfassung der Asylbewerberzahlen in den Landesunterkünften.
Nach diesem Zahlenmaterial lagen die Kosten pro Asylbewerber 1997 in der jeweiligen Landesunterkunft in Lübeck bei 10.200 DM, in Itzehoe bei 12.100 DM und in Flensburg bei 14.300 DM; der Landesdurchschnitt betrug 12.000 DM. Nach der vorläufigen Kostendarstellung des Landesamts lagen sie 1998 bei 7.400 DM (Lübeck), 12.400 DM (Itzehoe) bzw. 13.900 DM (Flensburg).

Die beträchtlichen Kostendifferenzen sind auf die unterschiedlich hohen Belegungszahlen und auf höhere Belastungen - insbesondere im Personaleinsatz bei der zentralen Gemeinschaftsunterkunft Itzehoe - zurückzuführen. Daher hat sich neben Flensburg auch Itzehoe als durchaus „teure“ Unterkunft erwiesen.
Aus den großen Kostenunterschieden können Rückschlüsse auf **Kosteneinsparungen** gezogen werden, die - allein unter Orientierung an den o. a. Kosten für 1997 in Lübeck, die sich durch bessere Auslastung noch senken lassen - den Umfang **von 1 Mio. DM** haben. Weitere Einsparungen ergeben sich aus den Synergieeffekten, die mit der Konzentration auf 2 große Unterbringungseinrichtungen in Neumünster und Lübeck verbunden sind (weniger Personal für Betreuung, Verpflegung, Nachtwachen, Sicherung der Liegenschaften). Der LRH erwartet, daß die Kosten in Neumünster beträchtlich unter denen von

Itzehoe liegen werden, so daß sich bereits ab 1998 spürbare Kostensenkungen ergeben müßten.

14.7.3 Ein Eindruck über die Gesamtausgaben des Landes und die unterschiedlichen Ausgaben pro Empfänger von Leistungen nach dem AsylbLG läßt sich aus den **Zahlen des Landeshaushalts** gewinnen.

Ausgaben des Landes für Asylbewerber

Kapitel 0407 Asyl-, Ausländer- und Spätaussiedlerangelegenheiten	1996 Ist	1997 Ist	1998 Ist	1999 Ansatz
TG 0407-62 Asylbewerber	74.229 TDM	71.931 TDM	75.539 TDM	77.411 TDM
TG 0407-64 Informationstechnik	151 TDM	155 TDM	167 TDM	167 TDM
TG 0407-65 Landesamt	3.264 TDM	3.321 TDM	3.487 TDM	3.568 TDM
Gesamtausgaben	77.644 TDM	75.407 TDM	79.193 TDM	81.146 TDM

Leistungsempfänger[1]	11.098	10.206	9.636
Ausgaben pro Leistungsempfänger	6.996 DM	7.388 DM	8.218 DM

Leistungsempfänger[2]	9.162	9.202
Ausgaben pro Leistungsempfänger	8.475 DM	8.195 DM

Zu 1998 ist anzumerken, daß zur besseren Vergleichbarkeit der laufenden Ausgaben der Preis für den Erwerb der Trave-Kaserne in Lübeck in Höhe von 6.400 TDM nicht enthalten ist. Hierdurch hat sich die Summe der Ausgaben der TG 65 von 3.487 TDM auf 9.887 TDM erhöht, was dann zu Gesamtausgaben von 85.593 TDM führt. Nicht enthalten sind weiterhin die Bauinvestitionen; sie betrugen in den Jahren 1996 bis 1998 1.131 TDM.

Die im Landeshaushalt ausgewiesenen Ausgaben für Asylbewerber steigen, obwohl es zum 1.6.1997 und zum 1.9.1998 durch das Erste und das Zweite Gesetz zur Änderung des AsylbLG zu Leistungskürzungen gekommen ist.

14.7.4 Hinsichtlich einer **Kostenbetrachtung für den kommunalen Bereich** hat der LRH auf das beim Innenministerium vorhandene Datenmaterial zurückgegriffen, d. h. sowohl auf die Daten aus der Quartalsstatistik zu den Leistungsempfängern als auch auf die Daten aus den Jahresabrechnungen der Kommunen.

Danach ist festzustellen, daß bei der ersten Gruppe der Leistungsempfänger nach dem AsylbLG, den Asylbegehrenden im Verfahren und deren Familienangehörigen, in den Kommunen ein kontinuierlicher Rückgang der Leistungsbezieher zu verzeichnen war. Standen am 31.12.1993 in den Kommunen insgesamt noch 11.391 Asylbegehrende einschl. ihrer Familienangehörigen im - z. T. unregelmäßigen - Leistungsbezug, so waren es

---

[1] Angaben des Innenministeriums.

[2] Statistische Berichte Asylbewerberleistungsstatistik.

am 31.12.1997 noch 4.950 Personen und am 30.9.1998 lediglich noch 4.659 Personen. Dies entspricht einem Rückgang bei dieser Gruppe der Leistungsempfänger von 59 % in knapp 5 Jahren.
Die Anzahl der übrigen Leistungsempfänger nach dem AsylbLG, d. h. der vollziehbar zur Ausreise verpflichteten Ausländer sowie der bosnischen Bürgerkriegsflüchtlinge, hat dagegen dramatisch zugenommen. Bei dieser Gruppe der Leistungsberechtigten hat sich die Anzahl der Leistungen empfangenden Personen in den Kommunen von 1.072 am 31.12.1993 auf 4.746 am 31.12.1997 erhöht und damit innerhalb von 4 Jahren mehr als vervierfacht. Aufgrund der zunehmenden Rückkehr von bosnischen Bürgerkriegsflüchtlingen sind die Zahlen zuletzt wieder gesunken; zum 30.9.1998 standen in den Kommunen noch insgesamt 4.317 sonstige Leistungsempfänger nach dem AsylbLG im Leistungsbezug.

Per Saldo kann daher hinsichtlich der Gesamtzahl der Leistungsempfänger nach dem AsylbLG festgestellt werden, daß diese zwischen 1994 und 1997 auf hohem Niveau stagnierte und erst im Laufe des Jahres 1998 eine rückläufige Tendenz aufweist.

Entsprechend der stagnierenden Entwicklung bei der Gesamtzahl der Leistungsempfänger haben sich in den letzten Jahren auch die von den Kommunen mit dem Land nach Maßgabe der Erstattungsverordnung abgerechneten reinen Ausgaben für die Leistungsbezieher entwickelt, die im wesentlichen Leistungen nach dem AsylbLG darstellen. Der von allen Kommunen zur anteiligen Erstattung beim Land angemeldete Gesamtbetrag (1994 ohne einige geringfügige Beträge) betrug 1994 rd. 109 Mio. DM, 1995 rd. 102 Mio. DM und 1996 rd. 103 Mio. DM. Der entsprechende Betrag für 1997 lag Mitte März 1999 noch nicht vor, da noch nicht alle Kommunen ihre Jahresabrechnung dem Land übersandt hatten.
Werden die von den Kommunen in den einzelnen Jahren zur anteiligen Erstattung beim Land angemeldeten reinen Ausgaben ins Verhältnis zur durchschnittlichen Anzahl der während des jeweiligen Jahres am Ende der einzelnen Quartale leistungsberechtigten Personen gesetzt, so erhält man einen Hinweis auf die durchschnittlichen Kosten je Leistungsempfänger in den einzelnen Kommunen und kann darüber hinaus die zeitliche Entwicklung betrachten.

Die Auswertung der entsprechenden vom LRH erarbeiteten Zusammenstellungen über die durchschnittlichen Ausgaben für die Leistungsempfänger nach dem AsylbLG in den Kommunen zeigt, daß die Werte für die Jahre 1994 bis 1996 von Kommune zu Kommune z. T. stark differieren. Dies gilt sowohl für die Gruppe der Asylbegehrenden als auch für die Gruppe der sonstigen Leistungsempfänger nach dem AsylbLG. So lagen z. B. die

durchschnittlichen Aufwendungen für Asylbegehrende und ihre Familienangehörigen in den Kreisen 1995 pro Person zwischen rd. 6.900 DM und rd. 10.950 DM. Die Differenz betrug damit rd. 4.050 DM bzw. bezogen auf den niedrigsten Wert rd. 59 %. Auch 1996 waren deutliche Abweichungen bei den durchschnittlichen Aufwendungen für Asylbegehrende festzustellen, wobei die Differenz bezogen auf den niedrigsten Wert allerdings lediglich noch rd. 39 % betrug, so daß hier eine Annäherung bei den Durchschnittsausgaben innerhalb der Kreise zu erkennen ist.

Noch größere Differenzen zwischen den Kreisen zeigten sich mit Blick auf die durchschnittlichen Aufwendungen je sonstigem Leistungsempfänger in den Jahren 1995 und 1996. Auch die entsprechenden durchschnittlichen Aufwendungen in den kreisfreien Städten hatten in den einzelnen Jahren eine relativ große Schwankungsbreite und variierten auch je Stadt von Jahr zu Jahr.

Die Gründe für die vorgefundenen Unterschiede bei den durchschnittlichen reinen Ausgaben je Leistungsempfänger in den Kommunen können unterschiedlicher Natur sein. Voneinander abweichende Strukturen bei der Unterbringung der Leistungsberechtigten (zentral in Gemeinschaftsunterkünften/dezentral in Wohnungen) können ebenso ursächlich sein wie das Erfordernis unterschiedlicher Leistungen im Hinblick auf die von den Kommunen aufgenommenen Personen (z. B. bei schweren Erkrankungen). Wie die Erfahrungen des Innenministeriums allerdings gezeigt haben, welches im Rahmen der (Plausibilitäts-)Überprüfung der Jahresabrechnungen der Kommunen ähnliche Berechnungen anstellt, geben von entsprechenden Durchschnittswerten abweichende Werte einzelner Kommunen häufig auch einen Hinweis auf fehlerhafte Abrechnungen.

Da einem interkommunalen Kennzahlenvergleich eine wichtige Signalfunktion beigemessen werden kann, sollten die im Innenministerium auflaufenden Daten zum Stichtag 31.12. jeden Jahres zusammengefaßt und den Kämmerei- und Fachämtern der Kommunen in Form einer Übersicht zur eigenen Auswertung zur Verfügung gestellt werden. Hieraus könnten die Kommunen ggf. auch Schlußfolgerungen für eine wirtschaftlichere Aufgabenerfüllung im Aufgabengebiet „Asyl“ ziehen.

Das **Innenministerium** wird den Vorschlag des LRH aufgreifen und nach Abschluß der Prüfungen der Jahresabrechnungen den Kreisen und kreisfreien Städten die ermittelten Vergleichszahlen zur Verfügung stellen.

14.7.5 Die in Tz. 14.7.2 bis 14.7.4 genannten Kosten pro Leistungsempfänger sind nicht vergleichbar. Den Zahlen in Tz. 14.7.2 liegen überprüfte, aber

nicht alle entstandenen Kosten zugrunde; die Anzahl der Leistungsempfänger basiert auf einer sehr exakten täglichen Erfassung. Die in den Tz. 14.7.3 und 14.7.4 genannten Leistungsempfängerzahlen stellen dagegen wesentlich gröbere Werte dar, deren Richtigkeit umstritten ist.

Aus der Übersicht in Tz. 14.7.3 wird deutlich, wie stark durch die unterschiedlichen Leistungsempfängerzahlen des Innenministeriums bzw. des Statistischen Landesamts die Höhe des angeblichen durchschnittlichen Kostenaufwands pro Asylbewerber verändert wird. Die höheren Asylbewerberzahlen des Innenministeriums führen zu niedrigeren Durchschnittszahlen. Das Innenministerium setzt in seinen Berechnungen die Anzahl der in den Quartalsmeldungen der Sozialbehörden der Kreise und kreisfreien Städte ausgewiesenen leistungsberechtigten Personen an und liegt damit für 1996 um 1.936 Personen (21 %) über den Daten des Statistischen Landesamts. Dessen Daten beruhen auch auf den Angaben der Kommunen, sie werden allerdings in einem anderen, eigenständigen Erhebungsverfahren gewonnen. 1997 haben sich die vom Innenministerium erhobenen Daten denen des Statistischen Landesamts etwas angeglichen. Sie lagen aber immer noch um 1.004 Personen (11 %) über denen des Statistischen Landesamts. Für 1998 liegen noch keine Vergleichszahlen des Statistischen Landesamts vor.

Ohne Kenntnis der Anzahl der tatsächlich leistungsberechtigten Personen können jedoch keine verläßlichen Daten zum Vergleich der finanziellen Belastungen der einzelnen Kostenträger (Land, Kreise, kreisfreie Städte) und über die finanziellen Auswirkungen von kostensenkenden Maßnahmen, z. B. im Rahmen einer konsequenteren Durchsetzung der Ausreisepflicht, s. Tz. 14.9, gewonnen werden. Entscheidungen über eine längere Aufenthaltsdauer der Asylbewerber und der abgelehnten Asylbewerber in den Landeseinrichtungen und damit eine spätere Verteilung auf die Kommunen werden getroffen, ohne über die finanziellen Auswirkungen Klarheit zu haben. Ein exakter Vergleich der Kosten pro Leistungsempfänger, die bei einer Unterbringung in einer Gemeinschaftsunterkunft oder in einer anderweitigen Unterkunft entstehen, ist z. Z. nicht möglich.

Der LRH ist der Auffassung, daß die Darstellung der Kosten auf realistischen Verhältnissen aufbauen muß. Es ist äußerst mißlich, wenn das Innenministerium und das Statistische Landesamt über wichtige Größenordnungen (hier: Anzahl der Leistungsempfänger) unterschiedliche Angaben machen. Dies gilt in diesem Falle verstärkt, weil das Statistische Landesamt zum Geschäftsbereich des Innenministeriums gehört.

Eine Aufklärung und Bereinigung wird dringend empfohlen. Dazu kann eine Verbesserung des Erstattungs- und Abrechnungsverfahrens mit den Kommunen insofern beitragen, als dies zu einem intensivieren Informationsfluß und einer engeren Zusammenarbeit zwischen Land und Kommunen führt.

14.8 Erstattung von Leistungen nach dem AsylbLG

14.8.1 Die **Kostenträgerschaft** ist in Schleswig-Holstein in § 2 des Ausführungsgesetzes zum AsylbLG geregelt. Nach Satz 1 dieser Vorschrift sind die Kreise und kreisfreien Städte verpflichtet, die Kosten für die von ihnen zu erfüllenden Aufgaben zu tragen, soweit sie nicht vom Land erstattet werden. Nach Satz 2 gilt § 27 FAG[1] entsprechend, d. h., daß sich die kreisangehörigen Kommunen an den nach Abzug der Erstattungsleistungen des Landes bei den Kreisen verbleibenden Aufwendungen für die Aufnahme und Unterbringung der Leistungsberechtigten nach dem AsylbLG entsprechend der in § 27 FAG festgelegten Quote von 30 % zu beteiligen haben. Daneben trägt das Land gem. § 3 Ausführungsgesetz zum AsylbLG die Kosten in der Aufnahmeeinrichtung sowie den zugeordneten Gemeinschaftsunterkünften.

Nach der Erstattungsverordnung 1993 wurden den Kreisen und kreisfreien Städten bis Ende 1996 81 % der Ausgaben für Leistungen an Asylbewerber und 39 % der Ausgaben für Leistungen an sonstige nach dem AsylbLG Leistungsberechtigte erstattet. Darüber hinaus übernahm das Land die Aufwendungen für anerkannte Gemeinschaftsunterkünfte i. d. R. zu 100 %. Der Umgang mit den in Abhängigkeit von Status und Verfahrensstand der Leistungsberechtigten unterschiedlichen Erstattungsquoten hat vor allem in den ersten Jahren zu Anwendungsproblemen und z. T. zu fehlerhaften Abrechnungen mit dem Land geführt. Durch die mit der Erstattungsverordnung 1997 eingeführte einheitliche Erstattungsquote (75 %) auf alle o. g. ehemals unterschiedlich behandelten Ausgabenblöcke sollte und dürfte sich für das Abrechnungsverfahren eine Vereinfachung ergeben haben.

Nach der o. g. gesetzlichen Regelung in Verbindung mit der Erstattungsverordnung 1997 ergibt sich folgende Kostenverteilung:

Kostenverteilung

Kosten der in der Aufnahmeeinrichtung und den zugeordneten Gemeinschaftsunterkünften des Landes untergebrachten Leistungsempfänger	100 %	Land

Kosten der auf die kreisfreien Städte verteilten Leistungsempfänger	75 % 25 %	Land Städte

Kosten der auf die Kreise verteilten Leistungsempfänger	75 % 17,5 % 7,5 %	Land Kreis Gemeinden

[1] Gesetz über den Finanzausgleich in Schleswig-Holstein (Finanzausgleichsgesetz - FAG) in der Fassung der Bekanntmachung vom 4.2.1999, GVOBl. Schl.-H. S. 47.

Die Vielzahl der Fälle und mehrere im gesamten Arbeitsablauf beteiligte Stellen (Bundesamt, Landesamt, Verwaltung der Kreise und kreisfreien Städte mit Sozialamt und Ordnungsamt/Ausländerbehörde, kreisangehörige Gemeinde- und Stadtverwaltungen, Wohlfahrtsverbände) waren neben den nicht immer einfachen Einzelentscheidungen Ursachen für Unklarheiten in den finanziellen Beziehungen zwischen dem Innenministerium und den Kommunen. Die jährliche Abrechnung der Kosten und das Prüfungsverfahren im Innenministerium mit der sich anschließenden Auseinandersetzung über die Kostenhöhe war aufwendig. Das Ergebnis ist eine Vielzahl von Zahlen über Leistungsempfänger und Ausgaben, deren Richtigkeit nicht unumstritten war.
Inwieweit durch die ab 1997 geltende Erstattungsverordnung mit der einheitlichen Erstattungsquote eine Erleichterung des Verfahrens tatsächlich eingetreten ist, konnte noch nicht festgestellt werden, weil das Abrechnungsverfahren für 1997 Mitte März 1999 noch nicht abgeschlossen war.

Das Erstattungsverfahren einschließlich der Prüfung der Jahresabrechnung sowie der Informationsfluß zwischen Land und Kommunen sind verbesserungsbedürftig. Dies könnte dazu beitragen, daß die großen Unterschiede bei den Kosten pro Asylbewerber abgebaut werden.

14.8.2 Im übrigen ist die Erstattung von Leistungen nach dem AsylbLG an die Kommunen **keine ministerielle Aufgabe**, sie ist vielmehr den Vollzugsaufgaben zuzurechnen, die grundsätzlich nicht vom Ministerium wahrzunehmen sind.
Der LRH hat daher vorgeschlagen, diese Aufgabe auf das Landesamt zu delegieren, das dann auch die Rechnungsprüfung selbständig vornimmt. Dies führt zu einer schnell zu realisierenden **Entlastung des Innenministeriums** und schafft Freiräume für neue wichtige Aufgaben, wie z. B. Problemlösungen im Bereich Ausreisepflicht.
Das **Innenministerium** hat zugesagt, den Vorschlag des LRH umfassend und gründlich zu prüfen.

14.8.3 Trotz Einführung der einheitlichen Erstattungsquote ist das praktizierte (Spitz-)Abrechnungsverfahren weiterhin zeit- und verwaltungsaufwendig, worauf nicht zuletzt auch die bis Mitte März 1999 noch nicht vollständig vorliegenden Jahresabrechnungen der Kommunen hinweisen. Der LRH hat deshalb auch Überlegungen zu einer **pauschalierten Erstattung** der Ausgaben der Kommunen für Leistungsempfänger nach dem AsylbLG angestellt. Die Pauschalbeträge müßten sich auf die in den Kommunen durchschnittlich aufhaltenden Leistungsempfänger beziehen und würden die (Rest-)Finanzierungsverantwortung auf die Kreise und kreisfreien Städte als Aufgabenträger verlagern. Eine solche Pauschalerstattung hätte die positiven Wirkungen einer Budgetierung.

Hinsichtlich der praktischen Einführung einer solchen pauschalen Erstattung ist allerdings zu sehen, daß - aus welchen Gründen auch immer - die durchschnittlichen Ausgaben je Leistungsempfänger in der Vergangenheit von Kommune zu Kommune z. T. nicht unerheblich voneinander abwichen, was eine Einigung auf eine „gerechte“ Pauschale erschweren dürfte. Des weiteren muß sichergestellt werden, daß die stichtagsbezogenen Meldungen der Kommunen zu den Leistungsempfängern den Realitäten vor Ort entsprechen, was in der Vergangenheit - als die entsprechenden Meldungen allerdings auch überwiegend „nur“ statistischen Zwecken dienten - in Einzelfällen nicht immer gegeben war.

Gleichwohl sollte nach Auffassung des LRH eine pauschale Erstattungsregelung mittelfristig erwogen werden; die erforderlichen Strukturen (z. B. realistische monatliche Meldungen über die Leistungsempfänger) wären in der Vorbereitungsphase zu schaffen.
Das **Innenministerium** weist darauf hin, daß es in der Vergangenheit wiederholt die Möglichkeit einer pauschalen Erstattung geprüft habe, wobei sich allerdings das Problem der Verifizierung der Bestandszahlen der leistungsberechtigten Personen gestellt habe, an die die pauschale Erstattungsleistung anzuknüpfen hätte. Solange diese Problematik nicht gelöst sei, sei mit der Einführung eines Pauschalbetrags für den Landeshaushalt ein ungleich größeres finanzielles Risiko verbunden als bei dem gegenwärtigen Erstattungsverfahren. Aus Sicht der **Arbeitsgemeinschaft der kommunalen Landesverbände** bestehen gegen eine pauschalierte Erstattung - aus ähnlichen Erwägungen - erhebliche Bedenken. Im Ergebnis müsse mit einem erhöhten Finanzierungsrisiko der Kommunen gerechnet werden, ohne daß die Kreise und kreisfreien Städte angesichts der im wesentlichen gesetzlich festgelegten Leistungen Einfluß auf die Höhe der Ausgaben nehmen könnten. Eine etwaige Pauschalierung müsse die seit dem 1.1.1997 festgeschriebene finanzielle Lastenverteilung zwischen Land und Kommunen unberührt lassen.

Auch wenn die Darlegungen des Innenministeriums und der Arbeitsgemeinschaft der kommunalen Landesverbände durchaus nachvollziehbar sind, sollten nach Auffassung des **LRH** weitere Überlegungen zu einer pauschalierten Erstattung angestellt werden.

14.8.4 Hinsichtlich der **Beteiligung der kreisangehörigen Gemeinden** an den Aufwendungen im Zuge der Leistungserbringung an sonstige Leistungsberechtigte nach dem AsylbLG, die den Kreisen damals vom Land mit 39 % erstattet wurden, ist es 1994 zwischen den beteiligten kommunalen Landesverbänden zu Meinungsverschiedenheiten bezüglich der anzuwenden-

den Bemessungsgrundlage gekommen. Die unterschiedlichen Auffassungen entsprangen der gesetzlichen Definition der nach § 27 FAG zu erstattenden Aufwendungen in § 2 Satz 1 Ausführungsgesetz zum AsylbLG (*„..., soweit nicht ...“*). Nach dem Wortlaut des Gesetzes hätte eine entsprechende Anwendung des § 27 FAG für die kreisangehörigen Kommunen die Erstattung von 30 % der um den Landesanteil gekürzten Aufwendungen des jeweiligen Kreises bedeutet.

Wie sich im Rahmen der Erörterungen ergab, war dies jedoch nicht beabsichtigt gewesen, sondern - im Hinblick auf das Ziel der Kostenneutralität zwischen den Gebietskörperschaften - eine Kostentragung der kreisangehörigen Städte und Gemeinden entsprechend der Finanzierungsregelung für den örtlichen Träger der Sozialhilfe, die vor Inkrafttreten des AsylbLG auf die Fälle der sonstigen Leistungsberechtigten anwendbar war (30 % an den entsprechenden Gesamtausgaben). Als Ergebnis der geführten Diskussionen haben in den Jahren 1993 bis 1996 bis auf einen Kreis alle Kreise eine Kostenbeteiligung ihrer kreisangehörigen Kommunen hinsichtlich der Aufwendungen für sonstige Leistungsberechtigte praktiziert, wie sie gewollt gewesen war, jedoch nicht im Gesetz stand.
Zwar schien mit dem Inkrafttreten der Erstattungsverordnung 1997 mit ihrer einheitlichen Erstattungsquote diese Problematik grundsätzlich gelöst zu sein; diejenigen Kreise jedoch, die der Empfehlung des Innenministeriums im Erstattungserlaß vom 2.1.1997 nachgekommen sind, auch nach der Neufassung der Erstattungsverordnung möglichst Kostenneutralität zwischen den Kreisen und dem jeweiligen kreisangehörigen Bereich in seiner Gesamtheit eintreten zu lassen, handeln allerdings weiterhin nicht dem Gesetzestext entsprechend.

Die in § 2 Ausführungsgesetz zum AsylbLG festgeschriebene entsprechende Anwendung des § 27 FAG wirft daneben auch noch in einem anderen Zusammenhang Probleme auf, und zwar bei der von den Kreisen z. T. unterschiedlich gehandhabten konkreten finanziellen Beteiligung der auf Basis von § 1 Abs. 2 Ausführungsgesetz zum AsylbLG in die Aufgabenerfüllung eingeschalteten kreisangehörigen Kommunen.
Nach § 27 Abs. 2 Satz 1 FAG ist *„zur Kostenerstattung [...] diejenige kreisangehörige Gemeinde verpflichtet, in der der Aufwand entsteht“*. Entsprechend rechnet auch die Mehrheit der Kreise direkt mit den Kommunen ab, in denen die Aufwendungen für die verteilten Leistungsberechtigten angefallen sind. Eine Minderheit der Kreise verteilt den 30 %igen Gemeindeanteil an den den Kreis nach Abzug der Landeserstattungen noch belastenden Aufwendungen allerdings nach einem einwohnerbezogenen Schlüssel, wofür es nach Auffassung dieser Kreise und auch des LRH durchaus nachvollziehbare Gründe gibt. I. d. R. haben die Kreise mit ihren

kreisangehörigen Kommunen hierüber öffentlich-rechtliche Verträge abgeschlossen.
Zur Beseitigung der beiden oben dargestellten formal bestehenden Rechtsprobleme sollte eine Änderung des § 2 Ausführungsgesetz zum AsylbLG dahingehend erfolgen, daß § 27 FAG nur in den Fällen entsprechend anzuwenden ist, in denen sich die Kreise mit ihren kreisangehörigen Kommunen nicht einvernehmlich auf eine (andere) Lösung einigen können.

Das **Innenministerium** hat in seiner Stellungnahme mitgeteilt, daß es die vorgeschlagene Gesetzesänderung bei passender Gelegenheit umsetzen werde.

14.9 Durchsetzung der Ausreisepflicht

14.9.1 Trotz sinkender Zugangszahlen und einer weiterhin sehr niedrigen Anerkennungsquote von unter 5 % hält sich die **Zahl der Leistungsempfänger auf hohem Niveau**, weil es den Ausländerbehörden aus einer Reihe von unterschiedlichen Gründen nicht gelingt, die abgelehnten und vollziehbar ausreisepflichtigen (ehemaligen) Asylbewerber zu einer Rückkehr in ihre Heimat zu bewegen.

Asylbewerberzugänge und Entscheidungen des Bundesamts, Leistungsempfänger in Schleswig-Holstein

	1993	1994	1995	1996	1997	1998
Zugänge (Bund)	322.599	127.210	127.937	116.367	104.353	98.644
Anerkennungen Art. 16 a GG	3,2 %	7,3 %	9,0 %	7,4 %	4,9 %	4,0 %
Abschiebeschutz § 51 I AuslG[1]		2,8 %	2,7 %	5,0 %	5,7 %	3,7 %
Ablehnungen	67,8 %	67,6 %	58,9 %	65,1 %	59,7 %	62,2 %
Sonst. Erledigungen[2]	29,0 %	22,3 %	29,4 %	22,5 %	29,7 %	30,1 %
Leistungsempfänger in Schl.-H. [3],		9.748	10.203	11.098	10.206	9.636
davon - Asylbewerber	10.754	7.519	6.301	6.346	5.500	5.557
- bosnische BKF[4]	*	2.229	3.902	4.752	1.722	755
- sonstige					2.984	3.324

* Die Zahl wird erst ab 1994 erfaßt.

Die Erwartung, daß mit zurückgehenden Zugangszahlen auch die Zahl der Leistungsempfänger stark abnehmen wird, hat sich nicht erfüllt. Nur weni-

[1] Die Zahl wird erst seit April 1994 in der Statistik des Bundesamtes erfaßt. In der Vergangenheit wurden die Fälle in der Rubrik „Ablehnungen“ mitgezählt.
[2] Einstellungen, Rücknahmen.
[3] Quelle: Innenministerium.
[4] Bürgerkriegsflüchtlinge.

ge vollziehbar ausreisepflichtige (ehemalige) Asylbewerber kommen ihrer Ausreisepflicht freiwillig nach; die Anzahl der Abschiebungen ist ebenfalls gering, s. Tz. 14.9.2. Der Rückgang der Gesamtzahl der Leistungsempfänger ist im wesentlichen auf die Rückkehr von bosnischen Bürgerkriegsflüchtlingen zurückzuführen. Die im Landeshaushalt ausgewiesenen Ausgaben für Asylbewerber steigen, s. Tz. 14.7.3.
Der LRH ist der Auffassung, daß der Durchsetzung der Ausreisepflicht künftig eine größere Bedeutung zukommen muß. Das sehr aufwendige und gründliche Verfahren zur Prüfung eines Asylantrags, das die Gesamtheit der Prüfungsvorgänge, der Entscheidungen und der Urteile in bezug auf den Asylantrag umfaßt, läuft letzten Endes ins Leere, wenn ein erheblicher Teil der abgelehnten Asylbewerber in Deutschland bleibt. Dieser Zustand sollte nicht hingenommen werden.

14.9.2 Für die **Organisation von aufenthaltsbeendenden Maßnahmen** gegen vollziehbar ausreisepflichtige Ausländer (hier: abgelehnte Asylbewerber), die in der Aufnahmeeinrichtung oder den Gemeinschaftsunterkünften des Landes untergebracht sind, ist das Landesamt als Ausländerbehörde zuständig. Darüber hinaus nimmt es diese Aufgabe in Amtshilfe für die Ausländerbehörden der Kreise und kreisfreien Städte sowie anderer Bundesländer wahr. Die Aufgabe umfaßt die Planung und Organisation von erforderlichen Vorführungen bei ausländischen Vertretungen zwecks Paßersatzbeschaffung, die Erteilung von Auskünften über Paßersatzbeschaffung und Ausreisewege gegenüber den kommunalen Ausländerbehörden sowie den Vollzug der Abschiebungen. Durch die Arbeit des Landesamts können verwaltungs- und kostenaufwendige Abschiebungsaktivitäten mehrerer kommunaler Ausländerbehörden, die z. T. parallel laufen, vermieden werden.

Die Anzahl der aufenthaltsbeendenden Maßnahmen (abgelehnte Asylbewerber und sich hier illegal aufhaltende Ausländer) durch das Landesamt ist in den Jahren 1993 bis 1998 kontinuierlich zurückgegangen.

Aufenthaltsbeendende Maßnahmen durch das Landesamt

Jahr	Gesamt	Landesamt als Ausländerbehörde	in Amtshilfe für Kommunen Schl.-H.	in Amtshilfe für andere Bundesländer
1993	1.014	nicht aufgeteilt		
1994	986	nicht aufgeteilt		
1995	830	208	497	125
1996	663	173	337	153
1997	557	144	307	106
1998	529	148	288	93

Daneben führen die kommunalen Ausländerbehörden eigenständig Abschiebungen der abgelehnten Asylbewerber durch, die vom Landesamt auf die Kreise und kreisfreien Städte verteilt worden sind.
Bei seinen örtlichen Erhebungen hat der LRH festgestellt, daß die Kommunen das Landesamt als Koordinierungsstelle für Abschiebungen sehr unterschiedlich und nicht in dem gebotenen Umfang nutzen. Aus einem landesweiten Vergleich wird deutlich, daß die Ausländerbehörden der kreisfreien Städte diese Möglichkeit in der Vergangenheit am häufigsten genutzt haben. Von einigen Ausländerbehörden der Kreise kamen dagegen deutlich weniger Amtshilfeersuchen als nach ihrer Aufnahmequote zu vermuten war. In der Vergangenheit hat sich gezeigt, daß eine Zentralisierung der Paßersatzbeschaffung und der weiteren Aktivitäten im Rahmen von aufenthaltsbeendenden Maßnahmen für eine erfolgreiche und rationelle Aufgabenerfüllung hilfreich ist. Der ständige Kontakt mit immer denselben Botschaftsangehörigen sowie entsprechendes Fachwissen helfen, Fehler zu vermeiden und erfolgversprechende Arbeitsweisen zu entwickeln.

Der LRH hält es daher - auch im Interesse einer sparsamen Verwendung der Haushaltsmittel - für erforderlich, daß das Innenministerium sich gegenüber den kommunalen Ausländerbehörden stärker als bisher dafür einsetzt, daß aufenthaltsbeendende Maßnahmen weitgehend durch das Landesamt durchgeführt werden.
Der LRH hat daher angeregt, die **Kompetenz des Landesamts für Ausländerangelegenheiten zu stärken**, damit es eine bessere Übersicht über den Verfahrensstand und den Status der abgelehnten Asylbewerber gewinnen, Konzepte zur Beschleunigung aufenthaltsbeendender Maßnahmen erarbeiten und sich stärker als bisher der Durchführung der notwendigen Maßnahmen widmen kann. Dies erfordert eine enge Zusammenarbeit des Landesamts mit den kommunalen Ausländerbehörden.

Das **Innenministerium** hat erklärt, daß eine Stärkung der Kompetenz des Landesamts in seinem Interesse liege. Es werde darauf hinwirken, daß die kommunalen Ausländerbehörden verstärkt die Hilfe des Landesamts in Anspruch nehmen. Darüber hinaus sei daran gedacht, die Funktion des Landesamts als Koordinierungs- und Unterstützungsstelle für Abschiebungen dadurch zu stärken, daß sie als Aufgabe des Landesamts ausdrücklich in die z. Z. erarbeitete Ausländer- und Aufnahmeverordnung aufgenommen werde.

14.9.3 Neben fehlenden Heimreisepapieren der Abzuschiebenden, Verschleierung ihrer Herkunft bzw. ihrer Identität im Zusammenhang mit der Paßersatzbeschaffung, geringer Kooperationsbereitschaft einiger ausländischer

Vertretungen usw. ist der **Mangel an Abschiebungshaftplätzen** ein weiteres Hindernis für eine effektive Durchsetzung der Ausreisepflicht. Eine besondere Erschwernis der Arbeit des Landesamts ist ab Juni 1998 zu verzeichnen, weil die Justizvollzugsanstalten des Landes seitdem fast keine Abschiebungshaftplätze mehr zur Verfügung gestellt haben. Lediglich durch eine Vereinbarung mit Hamburg ist die Nutzung von bis zu 10 Plätzen in einer Abschiebungshafteinrichtung in Hamburg gesichert, die es 1998 ermöglichte, dort 107 Abschiebungshäftlinge unterzubringen. Viele an sich durchführbare Abschiebungen konnten daher nicht vollzogen werden. Die Bemühungen des Innenministeriums und des Ministeriums für Justiz, Bundes- und Europaangelegenheiten (Justizministerium) haben noch zu keiner Verbesserung dieses negativen Zustands geführt.
Der LRH hält eine Beschleunigung für dringend geboten, weil die Verfügung über Abschiebungshaftplätze für die Durchsetzung der Ausreisepflicht von besonderer Bedeutung ist und dies zu Haushaltsentlastungen im Landes- und Kommunalbereich führt.

Das **Innenministerium** hat betont, daß die Landesregierung alles daran setze, bis zum Jahresende 1999 die Voraussetzungen dafür zu schaffen, daß bis zu 56 Abschiebungshäftlinge in einer in Rendsburg noch herzurichtenden Abteilung der Justizvollzugsanstalt Kiel aufgenommen werden können.

Das **Justizministerium** weist zusätzlich darauf hin, daß die notwendigen Umbaumaßnahmen in Rendsburg von der Erstellung des Neubaus einer Jugendarrestanstalt in Moltsfelde abhängig seien, in den die jetzige Jugendarrestanstalt Rendsburg verlegt werden solle.

14.10 Landesamt für Ausländerangelegenheiten

Das Landesamt befindet sich in einer gewissen **Konsolidierungsphase**. Nachdem im Laufe der Jahre eine ganze Reihe von Unterbringungseinrichtungen geplant, bezogen und wieder aufgegeben wurde, zeichnet sich jetzt eine Konzentration des Landesamts auf den Standort Neumünster (allerdings nur in einem auf 6 Jahre begrenzten Mietobjekt) mit nur noch einer Aufnahmeeinrichtung in Lübeck ab.

Der Aufgabenbereich des Landesamts wurde in den letzten Jahren erweitert. Im wesentlichen umfaßt er seit der Errichtung die Aufnahme, Unterbringung, Betreuung, Versorgung und Verteilung der **Asylbewerber** bzw. abgelehnten Asylbewerber einschließlich der ausländerbehördlichen Befugnisse für die in den Landeseinrichtungen untergebrachten Ausländer sowie seit 1994 eine **Zentralstellentätigkeit** für aufenthaltsbeendende Maßnahmen (Amtshilfe für die kommunalen Ausländerbehörden) und seit

dem 1.1.1997 den Bereich der Zentralen Aufnahmestelle des Landes für **Aussiedler** und ausländische Flüchtlinge.
Bedingt durch die sinkenden Zugangszahlen, s. Tz. 14.1, konnten diese zusätzlichen Aufgaben übernommen werden, obwohl der Personalbestand reduziert worden ist. Der Stellenplan 1993 des Landesamts wies 51 Stellen für Beamte und Angestellte aus, 1999 sind es noch 45.

Die innere Organisation wurde gestrafft. Die vormals 3 Dezernate im Landesamt in Itzehoe mit den 3 Außenstellen in Flensburg, Lübeck und Neumünster wurden zu 2 Dezernaten mit der Außenstelle Lübeck (Aufnahmeeinrichtung) und einer noch bis Ende 2001 befristeten Außenstelle in Flensburg (zugeordnete Gemeinschaftsunterkunft) zusammengefaßt. Durch den Umzug von Itzehoe nach Neumünster Ende 1998 und die beabsichtigte Schließung der Unterkunft Flensburg wird eine weitere Vereinfachung der organisatorischen Abläufe ermöglicht. Dies wird zusätzlich erleichtert durch die Ende 1998 erfolgte Übertragung weiterer bisher vom Innenministerium beanspruchter personalrechtlicher Befugnisse.

Diese Entwicklung liegt auf der Linie der vom LRH angeregten **Stärkung der Kompetenz des Landesamts**. Auf dieser Basis und in Verbindung mit der Umsetzung der Ergebnisse der Aktion Aufgabenanalyse/-kritik beim Landesamt kann sich das Landesamt voraussichtlich ausreichende personelle und sächliche Reserven erschließen, um vorhandene und oft schwierige Aufgaben intensiver wahrzunehmen bzw. die zusätzliche Aufgabe „Erstattungen an die Kommunen“ zu übernehmen. Innenministerium und Landesamt sollten das Ziel verfolgen, das Landesamt zu einem modernen Dienstleistungszentrum im Ausländerbereich zu entwickeln.

Ministerium für Finanzen und Energie

15. Verfolgung von Prüfungsbeanstandungen zu Baumaßnahmen

Bei mehreren Prüfungen von Baumaßnahmen im Bereich des Landesbauamts Kiel, die der LRH in den Jahren 1995 bis 1997 durchführte, waren die Stellungnahmen des Ministeriums für Finanzen und Energie bis Ende 1998 insgesamt nicht geeignet, die Verfahren in konstruktiver Weise abzuschließen. Die nicht zeitgerechte Verfolgung der Beanstandungen des LRH dürfte in einzelnen Fällen zu finanziellen Nachteilen für das Land geführt haben.

15.1 Vorbemerkungen

Von 1995 bis 1997 führte der LRH im Bereich des Landesbauamts Kiel u. a. folgende Baumaßnahmenprüfungen durch:

- Örtliche Prüfung beim ehemaligen Landesbauamt Kiel II,
- Prüfung von Baumaßnahmen des Kap. 1204,
- Prüfung von Baumaßnahmen des Kap. 1210.

In allen Fällen wurden die vom LRH gesetzten Fristen für die Stellungnahmen zu den Prüfungsmitteilungen und die später erforderlichen ergänzenden Stellungnahmen vom Ministerium für Finanzen und Energie (Finanzministerium) nicht eingehalten. Teilweise kam es dadurch zu erheblichen Verzögerungen. Schwerwiegender waren jedoch die inhaltlichen Defizite in den Stellungnahmen zu den einzelnen Baumaßnahmen, die es mehrfach erforderlich machten, das Finanzministerium aufzufordern, sich erneut und präziser zu den Beanstandungen zu äußern. Wegen offener Fragen und teilweise fehlender Stellungnahmen konnte bis Ende 1998 keines der Verfahren abgeschlossen werden.

Das **Finanzministerium** bedauert diese Entwicklung und bittet zu berücksichtigen, daß sich der Beantwortungsaufwand auf ein Bauamt konzentrierte und die Landesbauverwaltung in letzter Zeit durch Umorganisation aufgrund von starkem Personalabbau besonders belastet war.

15.2 Örtliche Prüfung beim ehemaligen Landesbauamt Kiel II

15.2.1 Verfahren

Im Mai 1996 übersandte der LRH dem Finanzministerium die Prüfungsmitteilung mit der Bitte um Stellungnahme zu den beanstandeten Punkten

innerhalb von 4 Monaten. Mit der Stellungnahme des Finanzministeriums vom Oktober 1996 konnten nicht alle Beanstandungen ausgeräumt werden. Deshalb bat der LRH im Februar 1997 zu einer Reihe von Punkten um möglichst frühzeitige ergänzende Stellungnahmen bzw. Unterrichtungen.

Da auch die zweite Stellungnahme des Finanzministeriums vom September 1997 nicht geeignet war, alle strittigen Sachverhalte aufzuklären, bat der LRH im Januar 1998 erneut um ergänzende Stellungnahmen bzw. Mitteilungen und setzte dafür eine Frist bis Ende April 1998. Trotz mehrfacher telefonischer Anmahnungen des LRH beim Finanzministerium hat dieses bis Ende 1998 nicht reagiert.

Inhaltlich handelte es sich bei den noch offenen Punkten insbesondere um die folgenden 2 Themenkomplexe:

15.2.2 Vergabepraktiken in einem Tiefbauarbeitsgebiet

In der Prüfungsmitteilung vom Mai 1996 und im Schreiben vom Februar 1997 hat der LRH auf stichhaltige Indizien hingewiesen, die in einem Tiefbauarbeitsgebiet gravierende Verstöße gegen das Vergaberecht aufzeigen. Insbesondere wurden in einer Vielzahl von Fällen statt der gebotenen öffentlichen Ausschreibungen lediglich beschränkte Ausschreibungen durchgeführt. Dieses wurde regelmäßig mit Dringlichkeit begründet, die nach Auffassung des LRH allerdings in den meisten Fällen nicht nachvollziehbar war. Nutznießer der Vergabepraktiken war überwiegend eine Firma, die fast alle größeren Aufträge erhielt.

Dennoch ließen die Stellungnahmen des Finanzministeriums nicht erkennen, daß die Anregungen des LRH dazu geführt hätten, die Ursachen zu ergründen und angemessen auf nachweisbares Fehlverhalten zu reagieren. Der LRH zog daraus in seinem Schreiben vom Januar 1998 den Schluß, daß offenbar eine Gewöhnung an derartige Vergabepraktiken eingetreten sei und wies deshalb nochmals zur Verdeutlichung auf folgende Punkte hin:

1. Die öffentliche Ausschreibung auf der Grundlage einer abgeschlossenen Planung und eines einwandfreien Leistungsverzeichnisses mit korrekt ermittelten Mengenvordersätzen und einer weitgehend geheimgehaltenen Bewerberliste bietet Gewähr für ein sauberes Vergabeverfahren.

2. Der nach § 3 Nr. 3 (1) c Verdingungsordnung für Bauleistungen - Teil A - (VOB/A) zulässige Ausnahmetatbestand „Dringlichkeit“ für die Ab-

weichung von der öffentlichen Ausschreibung ist in jedem Einzelfall stichhaltig zu begründen und muß die seltene Ausnahme bleiben. Durch Nachlässigkeit selbst erzeugte Dringlichkeit ist zu bekämpfen.

3. Eine zu enge Verbundenheit zwischen Bauamtsangehörigen und Baufirmen ist zu vermeiden. Häufige einseitige Zuwendungen (z. B. Essenseinladungen) und andere - auch in jedem Einzelfall als unbedeutend angesehene - Vergünstigungen erzeugen Abhängigkeitsverhältnisse, die die Entscheidungsfreiheit der öffentlichen Bediensteten stark einschränken können.

4. Eine Aushebelung des Vergabesystems erfolgt regelmäßig, wenn Baufirmen sowohl bei der Aufstellung des Leistungsverzeichnisses als auch am Wettbewerb beteiligt werden. Ihr Wissensvorsprung vor den Mitbietern wird derart in den Leistungsverzeichnissen verankert, daß ihnen selbst bei öffentlicher Ausschreibung die Auftragserteilung zu günstigen Konditionen nahezu sicher ist.

Das **Finanzministerium** verweist darauf, daß die Beanstandung der praktizierten Vergabeverfahren Anlaß war, die Hintergründe zu analysieren und Schlußfolgerungen zu ziehen. Es würde u. a. im Rahmen der Fach- und Dienstaufsicht verstärkt auf die grundsätzliche Verpflichtung zur öffentlichen Ausschreibung geachtet. Bei den beanstandeten Vergabefällen seien grundsätzlich belehrende und ermahnende disziplinarische Maßnahmen getroffen worden. Da konkrete Ansatzpunkte für Verfehlungen im Sinne des Strafrechts oder der groben Fahrlässigkeit nicht erkennbar wären, seien hier keine weitergehenden Konsequenzen möglich.

15.2.3 Neubau GEOMAR

- Im Zusammenhang mit der **Baufeldfreimachung** wurde es nach Auffassung des LRH versäumt, für einzelne Positionen, deren Erfordernis erst während der Baudurchführung erkennbar wurden, neue Preise zu vereinbaren. Die pauschalierte Abrechnung für den **Bodenaushub** entsprach nicht den Leistungsanforderungen und war deutlich zu hoch.

  Das **Finanzministerium** räumt nunmehr ein, daß das vom freiberuflich tätigen Ingenieurbüro geänderte Abrechnungsverfahren zu einem Nachteil von rd. 20 TDM für das Land führte. Das Ingenieurbüro könne jedoch nicht belangt werden, da ein Bauamtsbediensteter durch die sachliche Feststellungsbescheinigung auf der Auszahlungsanordnung die rechtsgeschäftliche Verpflichtung des Bauamts sanktioniert habe. Dennoch solle der Betrag als Schadenersatz beim Ingenieurbüro geltend gemacht werden.

- Während der Baudurchführung verschwanden aus alten Oberflächen ausgebaute und zwischengelagerte **Materialien aus Naturstein** im Wert von rd. 45 TDM. Durch nicht umsichtiges Verwaltungshandeln wurde der Vorgang derart verschleppt, daß wegen Eintritts der Verjährung eine Verfolgung wegen Diebstahls nicht mehr möglich war.

  Der LRH hat deshalb im Januar 1998 das Finanzministerium um Mitteilung gebeten, welche weiteren Schritte die Landesbauverwaltung zu tun gedenke.

  Dazu teilte das **Finanzministerium** seine Ansicht mit, daß „*dieser Punkt erschöpfend beantwortet worden sei, wenngleich auch nicht alles zufriedenstellend geklärt werden konnte und ein Unbehagen verbleibe*."

15.3 Prüfung von Baumaßnahmen des Kap. 1204

15.3.1 Verfahren

Im Dezember 1996 übersandte der LRH die Prüfungsmitteilung an das Finanzministerium mit der Bitte um Stellungnahme innerhalb von 4 Monaten.

Mit der Stellungnahme des Finanzministeriums vom August 1997 konnten die Beanstandungen des LRH jedoch vielfach nicht ausgeräumt werden. Dennoch verzichtete der LRH auch angesichts der inzwischen teilweise weit zurückliegenden Vorgänge zu den meisten Punkten auf eine Weiterverfolgung.

Nach einer weiteren Stellungnahme des Finanzministeriums vom Juli 1998 blieb der folgende Punkt nach wie vor ungeklärt:

15.3.2 Raumschießanlage im Polizeizentrum Kiel-Eichhof

Mit dem Neubau einer Kfz-Werkstatt im Polizeizentrum Kiel-Eichhof in den Jahren 1989 bis 1991 wurde eine Raumschießanlage errichtet. Nach Aufnahme des Schießbetriebs in der zweiten Jahreshälfte 1992 stellte sich heraus, daß die angrenzenden Büroräume durch eine nicht tolerierbare Lärmentwicklung erheblich beeinträchtigt wurden. Die vom freiberuflich tätigen Architekten geplante Schalldämmung reichte nicht aus, den Schallpegel unter das zulässige Maß zu reduzieren. Das Landesbauamt forderte den Architekten dennoch nicht auf, den offenkundigen Mangel zu

beseitigen, da es unzutreffende Vorgaben der nutzenden Verwaltung[1] für ursächlich hielt.
Dem entgegen steht allerdings das schalltechnische Gutachten vom 4.1.1994. Dort wird plausibel dargelegt, daß unter Beachtung der maßgeblichen DIN und bei richtiger Interpretation der Planungshinweise (Unterscheidung zwischen Mittelungspegel und Spitzenpegel) es für den Architekten sehr wohl hätte erkennbar sein müssen, daß die ausgeführten Schallschutzmaßnahmen nicht ausreichen würden.

Der LRH hält deshalb weiterhin an seiner Forderung nach Mängelbeseitigung zu Lasten des freiberuflich tätigen Architekten fest. Die Durchsetzbarkeit dieses Anspruchs wäre allerdings erheblich größer gewesen, wenn die Landesbauverwaltung unmittelbar nach Erhalt der Prüfungsmitteilung vom 5.12.1996 entsprechend gehandelt hätte.

Das **Finanzministerium** bestätigt, daß wegen verwaltungsinterner Probleme die Abstellung der Mängel bedauerlicherweise nicht konsequent verfolgt wurde und deshalb eine Schadenersatzforderung gegen den Architekten aufgrund der eingetretenen Verjährung nicht mehr möglich sei.

15.4 Prüfung von Baumaßnahmen des Kap. 1210 - Neubau Ministerium für Arbeit, Gesundheit und Soziales -

15.4.1 Verfahren

Im Juni 1997 übersandte der LRH die Prüfungsmitteilung an das Finanzministerium mit der Bitte um Stellungnahme innerhalb von 4 Monaten.

Eine erste Teilstellungnahme erfolgte im Dezember 1997. Die umfangreichere Behandlung der restlichen Tzn. nahm das Finanzministerium im Juli 1998 vor. Dazu entgegnete der LRH mit Schreiben vom August 1998 an das Finanzministerium, daß die Stellungnahmen zu den vom LRH beanstandeten Punkten in Teilen nicht geeignet seien, das Prüfungsverfahren in konstruktiver Weise voranzubringen und bat wegen der mittlerweile 13monatigen Verfahrensdauer kurzfristig um ergänzende Stellungnahmen insbesondere zu erheblichen Verstößen gegen das Vergaberecht im Bereich der Elektroinstallationsarbeiten.

Bis Ende 1998 erfolgte keine weitere Stellungnahme.

15.4.2 Elektroinstallationsarbeiten

---

[1] Planungshinweise für die Errichtung von Raumschießanlagen der Landespolizei Schleswig-Holstein vom 21.7.1980.

Die Abrechnungssumme des Auftragnehmers, der die Elektroinstallationsarbeiten ausführte, hat sich gegenüber der Auftragssumme von rd. 0,94 Mio. DM auf rd. 2,0 Mio. DM mehr als verdoppelt. Dies lag einerseits daran, daß die Leistungsbeschreibung der öffentlich ausgeschriebenen Elektroinstallationsarbeiten mangelhaft war, andererseits wurden erhebliche Teilleistungen ohne Wettbewerb freihändig an diesen Auftragnehmer vergeben oder waren nicht durch Aufträge gedeckt. Der Anteil der unwirtschaftlichen Stundenlohnarbeiten war zu hoch.

Das **Finanzministerium** begründet die Abweichungen von § 55 LHO hauptsächlich mit dem Zeitdruck, der durch die Forderung entstand, die Fertigstellung des Gebäudes um fast ein halbes Jahr vorzuziehen.
Der **LRH** hält diese Begründung für nicht ausreichend.

16. Auswirkungen lang andauernder Außenprüfungen auf die Realisierung von Steueransprüchen

Die Betriebsprüfungsstellen der Finanzämter, die Groß- und Konzernbetriebsprüfungsstelle und die Steuerfahndungsstellen des Landes haben Prüfungen nicht immer in angemessener Zeit abgeschlossen. Dadurch wurden z. T. bedeutende Steueransprüche verspätet realisiert. Prüfungshandlungen müssen deshalb mit mehr Nachdruck verfolgt und Prüfungsabläufe zeitlich gestrafft werden.

16.1 Prüfungsgegenstand

Der LRH hat untersucht, wie sich lang andauernde Außenprüfungen auf die Realisierung von Steueransprüchen auswirken. Gleichzeitig hat er ermittelt, aus welchen Gründen sich die Prüfungen verzögerten.

Bei seinen örtlichen Erhebungen in 8 Betriebsprüfungsstellen der Finanzämter, in der Groß- und Konzernbetriebsprüfungsstelle und in 3 der 4 Steuerfahndungsstellen des Landes hat der LRH insgesamt 188 gezielt nach Höhe des Mehrergebnisses und Dauer der Prüfung ausgewählte Vorgänge geprüft und dabei Arbeitsbögen der Prüfer sowie Steuer- und weitere Akten der Finanzämter eingesehen.

16.2 Aufgaben der Außenprüfungsdienste

Nach den Bestimmungen der Abgabenordnung über die Außenprüfung (§§ 193 ff. AO) und der diese insoweit ergänzenden Betriebsprüfungsordnung[1] führen die **Betriebsprüfungsstellen** Außenprüfungen vor allem bei Steuerpflichtigen durch, die einen gewerblichen oder land- und forstwirtschaftlichen Betrieb unterhalten oder die freiberuflich tätig sind. Im Vordergrund steht dabei die richtige Ermittlung und Beurteilung der steuerlich bedeutsamen Sachverhalte. Zweck der Außenprüfung ist es auch, Steueransprüche durchzusetzen und auf diese Weise das Steueraufkommen zu sichern. Dabei ist die Außenprüfung auf das Wesentliche abzustellen und ihre Dauer auf das notwendige Maß zu beschränken.

Die **Steuerfahndungsstellen** erforschen in erster Linie Steuerstraftaten und Steuerordnungswidrigkeiten und ermitteln in diesen Fällen auch die Besteuerungsgrundlagen (§ 208 AO). Der zu ermittelnde Sachverhalt ist sowohl steuerrechtlich als auch strafrechtlich relevant.

---

[1] Allgemeine Verwaltungsvorschrift für die Betriebsprüfung - Betriebsprüfungsordnung - vom 17.12.1987, BStBl. 1987, S. 802.

16.3 Prüfungsfeststellungen und Folgerungen

16.3.1 Zahl der am 31.12.1997 noch nicht abgeschlossenen Prüfungsfälle

Anhand ihm von den Betriebsprüfungsstellen aller 20 Finanzämter, der Groß- und Konzernbetriebsprüfungsstelle und den 4 Steuerfahndungsstellen übermittelter statistischer Angaben hat der LRH auf den Stichtag 31.12.1997 ermittelt, wie viele Prüfungen insgesamt und bezogen auf die tatsächlich im Kalenderjahr 1997 eingesetzten Prüfer noch nicht abgeschlossen waren. Zum Alter dieser Fälle verweist der LRH auf Tz. 16.3.2.

Für die Betriebsprüfungsstellen ergeben sich folgende Werte:

	Gewerbliche Betriebsprüfung		Land- und forstwirtschaftliche Betriebsprüfung	
	insgesamt	pro Prüfer	insgesamt	pro Prüfer
Finanzämter	1.871	7,5	263	9,3
Groß- und Konzern-betriebsprüfungsstelle	480	18,5	47	17,0

Der Vergleich der pro Prüfer offenen Fälle mit der in den Kalenderjahren 1994 bis 1997 erbrachten durchschnittlichen Jahresarbeitsleistung macht vor allem den hohen Anteil unerledigter Fälle in der Groß- und Konzernbetriebsprüfungsstelle deutlich:

	Gewerbliche Betriebsprüfung		Land- und forstwirtschaftliche Betriebsprüfung	
	Arbeits-leistung 1994-1997	darauf bezogen: offene Fälle pro Prüfer	Arbeits-leistung 1994-1997	darauf bezogen: offene Fälle pro Prüfer
Finanzämter	24,7	30 %	34,5	27 %
Groß- und Konzern-betriebsprüfungsstelle	11,0	168 %	18,5	92 %

Für die Steuerfahndungsstellen ergibt sich folgendes:

Am 31.12.1997 waren insgesamt 728 Prüfungen noch nicht abgeschlossen, auf den eingesetzten Prüfer entfallen 14,4 Fälle. Gemessen an den im Durchschnitt der Kalenderjahre 1994 bis 1997 pro Prüfer erledigten 17,3 Fällen belaufen sich die nicht erledigten 14,4 Fälle auf 83 % der durchschnittlichen Jahresarbeitsleistung.

16.3.2 Alter der am 31.12.1997 noch nicht abgeschlossenen Prüfungsfälle

Bezieht man das Alter der am 31.12.1997 noch nicht beendeten Prüfungen ein, wird deutlich, daß lang andauernde Prüfungen in den Betriebsprüfungsstellen der Finanzämter eher selten sind, während sie in der Groß- und Konzernbetriebsprüfungsstelle sehr viel häufiger vorkommen.

Die nachfolgende Tabelle veranschaulicht, daß in der Groß- und Konzernbetriebsprüfungsstelle 63 % aller am 31.12.1997 noch nicht beendeten gewerblichen Betriebsprüfungen älter als ein Jahr und immerhin fast ein Drittel älter als 2 Jahre waren. Hinzu kommt, daß 75 der genannten 480 Prüfungen bereits in den Jahren 1994 und früher begonnen wurden.

	bis 1 Jahr	1 bis 2 Jahre	über 2 Jahre
Finanzämter	89 %	7 %	4 %
Groß- und Konzern-betriebsprüfungsstelle	37 %	30 %	33 %

Für die land- und forstwirtschaftliche Betriebsprüfung ergibt sich folgendes Bild:

	bis 1 Jahr	1 bis 2 Jahre	über 2 Jahre
Finanzämter	91 %	8 %	1 %
Groß- und Konzern-betriebsprüfungsstelle	64 %	15 %	21 %

In den Steuerfahndungsstellen war fast die Hälfte der am 31.12.1997 noch nicht abgeschlossenen 728 Prüfungen älter als ein Jahr und deutlich mehr als ein Fünftel älter als 2 Jahre. Immerhin 11 % der Prüfungen wurden bereits in den Jahren 1994 und früher begonnen.

Das **Ministerium für Finanzen und Energie** (Finanzministerium) erwartet einen nachhaltigen Abbau der in den Steuerfahndungsstellen vorhandenen Arbeitsrückstände, da dort bis Ende 1998 die tatsächliche Besetzung nahezu an das zum 1.1.1997 erheblich angehobene Personalsoll herangeführt worden sei.

16.3.3 Prüfungsdauer in den vom LRH geprüften Fällen

Von den geprüften 188 Fällen waren zum Zeitpunkt der örtlichen Erhebungen des LRH im Jahre 1998 11 Fälle noch nicht abgeschlossen. Diese

Prüfungen wurden durch die Amtsbetriebsprüfungsstellen bereits in den Jahren 1994 bis 1996 begonnen.
Beendet waren somit 177 Prüfungen. Davon waren 45 bei Abschluß des Falls (Berichtsdatum) bis zu ein Jahr und weitere 76 bis zu 2 Jahre alt. In den übrigen 56 Fällen dauerte die Prüfung noch länger, teils sogar erheblich. Dabei standen allein bei den vom LRH eingesehenen 59 Fällen der Groß- und Konzernbetriebsprüfungsstelle Steuernachforderungen von mehr als 150 Mio. DM im Raum.

16.3.4 Steuerung des Prüfungsablaufs

In den **Betriebsprüfungsstellen der Finanzämter** ist der Prüfungs- und Arbeitsablauf nach Art und Umfang der dort zu prüfenden Fälle grundsätzlich einfacher zu steuern als in der Groß- und Konzernbetriebsprüfungsstelle und den Steuerfahndungsstellen.

Die Prüfungsdauer für die von der **Groß- und Konzernbetriebsprüfungsstelle** geprüften Firmengruppen und Konzerne läßt sich nur schwer im voraus bestimmen, weil diese Fälle oft komplex und schwierig sind. Termine für den Prüfungsbeginn und für Zwischen- und Schlußbesprechungen mit Firmenvertretern und steuerlichen Beratern können aufgrund deren geschäftlicher Beanspruchung im allgemeinen nur mit erheblichem zeitlichen Vorlauf vereinbart werden. Die Terminspielräume der Prüfer werden darüber hinaus durch interne Vorgaben, wie z. B. Erledigung der nach dem Prüfungsgeschäftsplan übertragenen Aufträge und Beginn von Prüfungen zur Hemmung der Verjährung, eingeengt. Nicht selten kommt es vor, daß ein Prüfer 3 oder mehr Fälle nebeneinander bearbeitet.

Die **Steuerfahndungsstellen** prüfen Fälle mit allen Einkunftsarten (also z. B. auch Arbeitnehmer und Vermieter) und in jeder Größenordnung. In den letzten Jahren hat die Zahl zu prüfender komplexer Fälle, bestehend aus mehreren Firmen und Beschuldigten mit umfangreichen Geschäftsbeziehungen sowie hoher krimineller Energie, zugenommen. Beeinflußt wird der Prüfungsablauf in den Steuerfahndungsstellen auch dadurch, daß diese Dienststelle sehr oft Auskünfte und Unterlagen von Dritten (z. B. Banken, Geschäftspartnern) anfordern muß.

Das **Finanzministerium** weist darauf hin, daß in Fahndungsfällen die Besteuerungsgrundlagen nach den - strengen - strafprozessualen Regeln zu ermitteln sind und dies typischerweise einen höheren Ermittlungsaufwand und in vielen Fällen eine längere Prüfungsdauer zur Folge hat.

16.3.5 Gründe für Verzögerungen im Prüfungsablauf

Verzögerte sich der Abschluß von Prüfungen, beruhte dies sowohl auf Gründen, die die Prüfer selber beeinflussen konnten, als auch auf Ursachen, die sich nicht aussteuern ließen.

Die wesentlichen Gründe sind:

- Dem Prüfer wurden andere Aufgaben übertragen.

Die Prüfer waren z. B. für mehrere Monate in Mecklenburg-Vorpommern tätig oder sie wurden an eine andere Dienststelle abgeordnet bzw. versetzt.

- Der Prüfungsablauf wurde nicht konsequent genug gefördert.

Waren fehlende Unterlagen und Angaben vom Steuerpflichtigen angefordert, ließen sich die Prüfer in manchen Fällen über Monate hinhalten, verlängerten gesetzte Fristen unkritisch oder zogen keine Konsequenzen, wenn die Steuerpflichtigen ihre Mitwirkungspflichten nicht erfüllten.

Darüber hinaus war in den geprüften Fällen wiederholt nicht nachvollziehbar, aus welchen Gründen die Prüfung längerfristig unterbrochen wurde.

- Andere Dienststellen der Steuerverwaltung waren zu beteiligen.

Von den Prüfungsdiensten zur Klärung von Sachverhalten oder Rechtsfragen beteiligte Dienststellen (z. B. Sachverständige), erteilten die erbetenen Auskünfte erst mit erheblicher zeitlicher Verzögerung.

- Die Betriebsprüfungsberichte wurden spät abgefaßt.

Selbst nach einer Schlußbesprechung blieben in den Betriebsprüfungsdienststellen der Finanzämter einzelne Fälle über Monate ohne überzeugenden Hinderungsgrund liegen, bis die Prüfer die Berichte abgefaßt und ausgewertet hatten.

Die Groß- und Konzernbetriebsprüfungsstelle ließ bei den vom LRH geprüften Fällen von der Schlußbesprechung bis zur Abgabe der Prüfungsberichtsentwürfe im Durchschnitt mehr als ein halbes Jahr und in einzelnen Fällen noch weitaus längere Zeiträume verstreichen. Die Prüfer stellten die Berichtsarbeiten für abgeschlossene Fälle zurück,

weil es nach ihrer Auffassung vordringlich war, an einem anderen Prüfungsfall zu arbeiten.

- Nach Abgabe der Berichtsentwürfe durch die Prüfer wurde zu viel Zeit beansprucht, bis die Berichte unterzeichnet und abgesandt wurden.

Die Betriebsprüfungsstellen der Finanzämter ließen in den eingesehenen Fällen nicht selten 5 Wochen und im Einzelfall noch mehr Zeit verstreichen, bis die Berichte unterzeichnet und von der Kanzlei geschrieben waren. Bei der Groß- und Konzernbetriebsprüfungsstelle betrug der Zeitraum für dieselben Arbeiten und für die von den Prüfungsassistenten zusätzlich vorzunehmende Auswertung der Berichte in den eingesehenen Fällen im Durchschnitt 3 Monate und in Einzelfällen noch erheblich länger.

Die Steuernachforderungen in diesen Fällen beliefen sich nicht selten auf mehrere Mio. DM.

Die Dauer der eingetretenen Verzögerungen hätte nach Einschätzung des LRH bei einem wesentlichen Teil der Fälle bereits durch organisatorische Maßnahmen deutlich verkürzt werden können. Soweit Steuerpflichtige ihre Mitwirkungspflichten nicht erfüllten, nutzte die Verwaltung die ihr rechtlich zur Verfügung stehenden Möglichkeiten nicht konsequent genug. In einzelnen Fällen vermißte der LRH, daß die Sachgebietsleiter im Rahmen ihrer Fachaufsicht den Prüfern Entscheidungshilfen gaben.

Der LRH hält es für erforderlich, daß die Prüfungs- und Verwaltungsabläufe künftig rationeller gestaltet und zeitlich gestrafft werden. Vor dem Hintergrund des in diesen Dienststellen hohen Anteils nicht abgeschlossener älterer Prüfungen gilt dies vor allem für die Groß- und Konzernbetriebsprüfungsstelle und für die Steuerfahndungsstellen (Tz. 16.3.2). Darüber hinaus ist es auch Sache der Dienst- und Fachaufsicht der Führungskräfte, auf einen zügigen Abschluß der Prüfungen zu achten. In den Betriebsprüfungsstellen der Finanzämter gilt dies besonders wegen des dortigen Ausnahmecharakters lang andauernder Außenprüfungen.

Das **Finanzministerium** teilt mit, daß die Oberfinanzdirektion Kiel (OFD) beabsichtige, die in der Dienstanweisung für die Betriebsprüfung definierten Führungsaufgaben der Sachgebietsleiter zu überarbeiten und dabei die Erkenntnisse des LRH zur Optimierung der Führungsverantwortung zu berücksichtigen.

16.3.6 Vorzeitige Festsetzung von Mehrsteuern

Gerade die Groß- und Konzernbetriebsprüfungsstelle und die Steuerfahndungsstellen prüfen häufig weit zurückliegende Veranlagungszeiträume. Dadurch tritt für die Steuergläubiger ein Liquiditätsnachteil ein, der auch durch die ggf. festzusetzenden Nachzahlungszinsen oder Hinterziehungszinsen nicht hinreichend auszugleichen sein dürfte. Dauert dazu die Prüfung selbst sehr lange, erhöht sich der Liquiditätsnachteil der Steuergläubiger noch. Dieser könnte allerdings begrenzt werden, wenn die auf festgestellte Sachverhalte entfallenden Steueransprüche bei unvermeidbaren Verzögerungen im Prüfungsablauf vorzeitig festgesetzt würden (Vorabfestsetzung). Die Betriebsprüfungsstellen sind bereits seit längerem angewiesen, bei absehbar lang andauernden Betriebsprüfungen unstreitige Prüfungsfeststellungen vorzeitig auszuwerten.

Aus den eingesehenen Fällen hat der LRH die Erkenntnis gewonnen, daß die Prüfungsdienste Vorabfestsetzungen nicht ausreichend in Erwägung gezogen haben. Darüber hinaus sollte seines Erachtens eine Vorabfestsetzung nicht auf unstreitige Prüfungsfeststellungen beschränkt werden. Diese Selbstbindung der Verwaltung könnte zu Steuerausfällen führen.

16.3.7 Sicherung von Steueransprüchen

Der LRH hält es sowohl aus fiskalischer Sicht als auch aus Gründen der Prävention für unbefriedigend, wenn die Mehrsteuern aus einer Prüfung, vor allem einer Steuerfahndungsprüfung, nicht realisiert werden können. Gerade die Prüfungsdienste sind während ihrer Prüfung wie keine andere Dienststelle im Finanzamt frühzeitig und umfassend über die Verhältnisse des Steuerpflichtigen informiert. Dieses Wissen wurde von den Prüfern zu wenig an die zuständigen Dienststellen weitergegeben, um es für die Sicherung von Steueransprüchen nutzbar zu machen. Der **frühzeitigen** Sicherung von Steueransprüchen kommt vor allem bei lang andauernden Prüfungen besondere Bedeutung zu, denn mit zunehmender Dauer der Prüfung können sich die Aussichten der Steuergläubiger verschlechtern.

In vielen Fällen gaben die Prüfer bei Steuerpflichtigen, die sich in wirtschaftlichen Schwierigkeiten befanden oder aufgrund festgestellter Mehrsteuern gerieten, z. B. festgestellte Vermögenswerte und Sicherungsmöglichkeiten nicht weiter oder sie prüften zu spät, ob welche vorhanden sind. Sie sahen ihre Aufgabe in erster Linie darin, steuerlich und strafrechtlich bedeutsame Sachverhalte richtig zu ermitteln und zu beurteilen. Möglicherweise spielte dabei auch eine Rolle, daß nur festgestellte, nicht aber realisierte Mehrergebnisse statistisch erfaßt werden.

Nach den Prüfungsfeststellungen des LRH haben die Prüfer insbesondere von den nachstehend aufgeführten **Sicherungsmaßnahmen** zu wenig Gebrauch gemacht:

- Geltend gemachte Erstattungsansprüche für den Fiskus zu sichern.

Während einer laufenden Prüfung, vor allem bei einer Steuerfahndungsprüfung, sollte die Auszahlung geltend gemachter Erstattungsansprüche nur zugelassen werden, wenn geklärt ist, ob die Ansprüche zu Recht bestehen und ob diese nicht wegen sich ergebender Mehrsteuern zurückzuhalten sind.

Der LRH hält es für erforderlich, daß die Verwaltung hierzu eindeutige Regelungen trifft.

- Haftungsansprüche frühzeitig und umfassend zu ermitteln.

Bereits wenn sich abzeichnet, daß die Mehrsteuern beim Steuerpflichtigen voraussichtlich uneinbringlich sein werden, sollten zielgerichtet die Umstände für eine in Betracht kommende Haftung ermittelt und der zuständigen Dienststelle frühzeitig und umfassend mitgeteilt werden. Der LRH hält es nach wie vor für erforderlich, daß den Außenprüfungsdiensten die Stellung und die Bedeutung der Haftungsvorschriften für das Besteuerungsverfahren bewußter gemacht werden.[1]

- In den erforderlichen Fällen dingliche Arreste anzuordnen.

  Ist zu befürchten, daß die Beitreibung entstandener, aber noch nicht festgesetzter Steueransprüche vereitelt oder wesentlich erschwert wird, kann es zur Sicherung dieser Steueransprüche geboten sein, einen dinglichen Arrest anzuordnen (§ 324 ff. AO). Solche Verfahren sind in der Vergangenheit nur selten angeregt und durchgeführt worden. Der LRH erwartet, daß sich dies infolge der zwischenzeitlich von der OFD herausgegebenen „Anleitung zur Bearbeitung von Arrestsachen nach § 324 ff. AO“[2] ändert, und die Verwaltung künftig in erheblich stärkerem Umfang als bisher erforderliche Arrestverfahren durchführt.

Das **Finanzministerium** begrüßt die Anregungen des LRH zur Sicherung von Steueransprüchen. Es beabsichtigt, die Vorschläge aufzugreifen.

---

[1] Vgl. Bemerkungen 1997 des LRH, Nr. 16.
[2] Verfügung vom 20.7.1998 - S 0545 A - St 24.

16.3.8 Fortführung der laufenden Dienstgeschäfte im Innendienst während einer Prüfung

Sobald die Prüfer die Steuerakten herangezogen hatten, wurde der Steuerfall im Innendienst häufig nicht mehr konsequent bearbeitet, u. a. wurden laufende Veranlagungen vernachlässigt und Vorauszahlungen nicht oder zu spät angepaßt.

Der LRH hat in zahlreichen Fällen festgestellt, daß entgegen den bestehenden Verwaltungsanweisungen[1] vor Beginn oder während einer Prüfung eingegangene, den Prüfungszeitraum und Folgejahre betreffende Steuererklärungen erst bearbeitet worden sind, nachdem die lang andauernde Prüfung beendet war. Bereits aus den abgegebenen Steuererklärungen ergaben sich im Einzelfall Nachzahlungen in Millionenhöhe, die infolge dieser Verfahrensweise z. T. um Jahre verspätet realisiert wurden.

Ferner haben die Finanzämter, aus Sicht des LRH im allgemeinen zu Unrecht, Anträgen auf Fristverlängerung für die Abgabe von Steuererklärungen[2] entsprochen, die mit der noch nicht abgeschlossenen Prüfung begründet wurden. Dadurch blieben bei einem Teil der Fälle die Veranlagungen für ältere Jahre offen. Auch diese Steueransprüche wurden verspätet vereinnahmt.

Die **OFD** hat die Feststellungen des LRH zum Anlaß genommen, die Finanzämter mit Verfügung vom 12.1.1999 nochmals auf die Beachtung der einschlägigen Verwaltungsanweisungen hinzuweisen.

---

[1] Handbuch „Veranlagungsgrundsätze“, Fach 10, Blatt 2.
[2] Handbuch „Veranlagungsgrundsätze“, Fach 7, Blatt 5.

Ministerium für Wirtschaft, Technologie und Verkehr

17. Förderung kommunaler Häfen

Das Verkehrsministerium hat in erheblichem Umfang Instandsetzungen kommunaler Häfen aus Programmen gefördert, die reine Sanierungsmaßnahmen nicht als Fördergegenstand zulassen. Überwiegend waren in den Fördervorhaben enthaltene Ausbaumaßnahmen nicht durch entsprechende Entwicklungsprognosen begründet.
Mögliche Ertragssteigerungen durch moderate Erhöhungen der Hafengebühren und daraus ableitbare geringere Förderzuschüsse wurden nicht durchgesetzt. Mögliche höhere Finanzierungsbeteiligungen aus Hafenbetrieben wurden nicht ausreichend ausgelotet.

17.1 Ziele der Hafenpolitik

Das Land verfolgt mit seiner Hafenpolitik das verkehrs- und wirtschaftspolitische Ziel, die wirtschaftliche Nutzung der Häfen als Bestandteile der öffentlichen Infrastruktur durch bedarfsgerechten Ausbau zu stärken. Hiervon erwartet es langfristig zunehmende Inanspruchnahmen der Häfen durch den Güter- und Personenverkehr sowie positive Auswirkungen für die Ansiedlung und die Stärkung ansässiger Unternehmen.

Zur Sicherung eines effektiven Mitteleinsatzes und als Grundlage für eine gebotene Schwerpunktbildung beim Ausbau von Häfen hat die Landesregierung im Jahre 1994 die "Hafenentwicklungskonzeption für Schleswig-Holstein"[1] beschlossen. Sie soll Hafenträgern, Unternehmen der Schiffahrt sowie der Hafen- und Verkehrswirtschaft eine Orientierung über die hafenpolitischen Zielsetzungen des Landes und richtungsweisende Impulse für eigene Vorhaben geben. Daneben soll sie eine Richtlinie für das Verwaltungshandeln und die Investitionsförderung des Landes sein.

Nach der Hafenentwicklungskonzeption hat die Landesregierung festgelegt, im Bereich der kommunalen Häfen vorrangig den bedarfsgerechten Ausbau der überregional bedeutsamen Häfen in Kiel und Lübeck zu unterstützen[2]. In den regional bedeutsamen Häfen (Flensburg, Kappeln, Heiligenhafen, Neustadt, Rendsburg und den Fährhäfen der Inseln und Halligen) wird auf Bestandserhaltungen und Bedarfsanpassungen abgestellt.

---

[1] Broschüre des Ministers für Wirtschaft, Technologie und Verkehr des Landes Schleswig-Holstein, Juni 1994.

[2] Vgl. Bemerkungen des LRH 1998, Nr. 15, Landeseigene Häfen.

Dabei hat die Landesregierung auch ihre grundsätzliche Bereitschaft zur Unterstützung von bestandserhaltenden Maßnahmen in den kommunalen Häfen List/Sylt, Helgoland, Schlüttsiel, Strucklahnungshörn/Nordstrand, Wyk/Föhr, auf Langeneß und auf Hooge betont. Die Landesregierung weist in der Hafenkonzeption allerdings auch darauf hin, daß die Finanzierungen der Grundinstandsetzungen und Hafenunterhaltungen grundsätzlich Aufgaben der jeweiligen Hafenträger seien. Gleichwohl gewährte nach den Feststellungen des LRH das Ministerium für Wirtschaft, Technologie und Verkehr (Verkehrsministerium) jedoch praktisch für alle von den Kommunen beantragten Hafenbaumaßnahmen Investitionszuschüsse.

17.2 Förderumfang und Förderquellen

Die Förderung kommunaler Hafenträger zum Ausbau, zur Grundinstandsetzung und zur Sanierung ihrer Hafeninfrastruktur erfolgt im wesentlichen aus Mitteln der zur Hälfte vom Bund finanzierten Gemeinschaftsaufgabe "Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur" (GA)[1], daneben aus Mitteln der Regionalprogramme "Landesteil Schleswig" und "Westküste"[2], bzw. dem „Regionalprogramm für strukturschwache ländliche Räume“[3]. In den Jahren von 1989 bis 1991 und für einzelne größere Projekte in den Häfen Kiel und Lübeck bildeten auch Finanzhilfen des Bundes nach dem Strukturhilfegesetz[4] ein wichtiges Finanzierungsinstrument des Landes.

Im Zeitraum von 1987 bis 1997 bewilligte das Verkehrsministerium Zuschüsse von insgesamt rd. 148,8 Mio. DM für Hafenprojekte. Es handelte sich um rd. 85,6 Mio. DM aus GA-Mitteln, rd. 32,1 Mio. DM aus Strukturhilfemitteln und rd. 33,2 Mio. DM aus den Regionalprogrammen, hiervon wiederum waren erhebliche Teile durch den regionalen Strukturfonds der Europäischen Union[5] mitfinanziert.

Das Verkehrsministerium hat nunmehr Ende des Jahres 1997 Grundsätze für die Gewährung von Zuwendungen zur Förderung kommunaler Hafen-

---

[1] Vgl. „Regelungen über Voraussetzungen, Art und Intensität der Förderungen“ als Teil des jährlich neuen Rahmenplans der Gemeinschaftsaufgabe „Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur“.

[2] Grundsätze für die Auswahl und Förderung von Projekten im Rahmen der Regionalprogramme „Westküste“ und „Landesteil Schleswig“ vom 24.6.1992, Amtsbl. Schl.-H. S. 448.

[3] Grundsätze für die Auswahl und Förderung von Projekten im Rahmen des Regionalprogramms für strukturschwache ländliche Räume in Schleswig-Holstein vom 20.3.1995, Amtsbl. Schl.-H. S. 260, geändert am 23.10.1995, Amtsbl. Schl.-H. S. 768.

[4] Gesetz über Finanzhilfen des Bundes nach Art. 104a Abs. 4 GG an die Länder - Strukturhilfegesetz - vom 20.12.1988, BGBl. I S. 2358.

[5] Vgl. Verordnung (EWG) Nr. 2083/93 des Rates vom 20.7.1993 in Bezug auf den Europäischen Fonds für regionale Entwicklung.

baumaßnahmen veröffentlicht[1]. Diese bilden auf der Grundlage der Programmvorgaben den Rahmen für die Förderung.
Förderung kommunaler Hafenbaumaßnahmen von 1987 bis 1997 durch das Verkehrsministerium:

Hafen	Investitionen in TDM	Zuschüsse des Landes in TDM	in %
Kiel	132.328,0	45.307,4	34,2
Lübeck	109.600,0	35.400,0	32,3
Flensburg	7.879,0	4.227,0	53,6
Heiligenhafen	496,0	165,0	33,3
Maasholm	2.888,4	2.455,1	85,0
Neustadt	17.809,6	7.124,0	40,0
Helgoland	12.775,0	6.086,5	47,6
List	11.330,0	9.250,4	81,6
Schlüttsiel	6.200,0	5.203,6	83,9
Strucklahnungshörn	7.700,0	6.372,0	82,8
Pellworm	13.910,7	10.820,0	77,8
Wittdün/Steenodde	13.850,0	9.002,0	65,0
Wyk	12.850,0	7.415,0	57,7
Summe	349.616,7	148.828,0	42,6

Neben diesen Förderungen trugen Darlehen des kommunalen Investitionsfonds gem. § 19 des Finanzausgleichsgesetzes (FAG)[2] mit mindestens 67,2 Mio. DM und Sonderbedarfszuweisungen nach § 17 des FAG mit rd. 4,5 Mio. DM zur Finanzierung von Projekten bei.

17.3 Zielrichtung der Programme und deren Umsetzung

Für die Sanierungs- und Erweiterungsinvestitionen in den kommunalen Häfen zog das Verkehrsministerium Förderprogramme heran, die darauf gerichtet sind, durch Investitionen die regionale Wirtschaftsstruktur in der jeweiligen Region zu verbessern.

Die GA formuliert als übergreifendes Förderziel, den sektoralen Strukturwandel in besonders belasteten Regionen durch Regionalbeihilfen hin zu wettbewerbsfähigen Aktivitäten zu begleiten, statt Erhaltungssubventionen zu gewähren. Hierbei maßgeblich sind Förderregelungen des jährlich neuen Rahmenplans.

Die bundeseinheitlichen Regelungen der GA erwähnen Häfen als förderfähige Maßnahmen zum Ausbau der Infrastruktur allerdings nicht. Das Verkehrsministerium sieht die Häfen seit Beginn der GA im Jahre 1972 als Maßnahmen an, die dem Ausbau von Verkehrsverbindungen dienen und damit förderfähig sind. Nach den GA-Förderregelungen ist die Errichtung oder der Ausbau von Verkehrsverbindungen als Infrastrukturmaßnahme

---

[1] Grundsätze für die Gewährung von Zuwendungen zur Förderung kommunaler Hafenbaumaßnahmen vom 18.11.1997, Amtsbl. Schl.-H. S. 528.

[2] Gesetz über den Finanzausgleich in Schleswig-Holstein vom 1.1.1970, in der Fassung der Regelung vom 18.4.1994, GVOBl. Schl.-H. S. 220, zuletzt geändert durch Gesetz vom 7.1.1999, GVOBl. Schl.-H. S. 9.

förderfähig, soweit dadurch Gewerbebetriebe unmittelbar an das Verkehrsnetz angebunden werden[1]. Eine solche auf einzelne Betriebe abgestellte Erschließungsfunktion erfüllen Häfen i. d. R. und in den geförderten Fällen nicht. Der Bund hat die Förderpraxis des Landes über Jahre geduldet und damit akzeptiert. Der Ausbau von (kommunalen) Häfen ist mit GA-Mitteln praktisch förderfähig.

Die erstmals im Jahr 1992 konkret formulierten Programmgrundsätze der Regionalprogramme beabsichtigten, mit den zu fördernden Maßnahmen einen wesentlichen Beitrag zur Verbesserung der Wirtschaftsstruktur und der Standortvoraussetzungen in den Regionen zu leisten und damit zum Abbau der dort bestehenden wirtschaftlichen Disparitäten zu den übrigen Landesteilen beizutragen. Förderschwerpunkt ist die Gewährung von Zuwendungen für den Ausbau der wirtschaftsnahen Infrastruktur, soweit dies für die Entwicklung der gewerblichen Wirtschaft erforderlich ist. Das Verkehrsministerium fördert seit Jahren Ausbau und Sanierung von Hafenmaßnahmen als sonstige Infrastrukturmaßnahmen[2].

Die vom Bund zum Ausgleich der unterschiedlichen Wirtschaftskraft in den Ländern bereitgestellten Strukturhilfemittel waren vorgesehen für die Förderung strukturverbessernder Investitionen, die zum Ausgleich der unterschiedlichen Wirtschaftskraft in den Ländern beitragen sollten. Einbezogen waren hierin auch ausdrücklich Maßnahmen zum Ausbau kommunaler Hafeninfrastruktur.

Alle Programme sehen somit als Fördergegenstand den Ausbau von Häfen vor.

Der LRH hat festgestellt, daß seit Jahren in nicht unerheblichem Umfang Sanierungen und Instandsetzungen durch das Verkehrsministerium gefördert werden. Aus Antragserläuterungen und Ergebnissen der fachtechnischen Prüfungen ergibt sich, daß mehr als die Hälfte der für kleine und mittlere Häfen bewilligten Zuschüsse allein Sanierungen und Grundinstandsetzungen dienten. Diese tragen jedoch nach Auffassung des LRH kaum zur Realisierung der Programmziele bei. Um strukturverbessernde Wirkungen zu erreichen, wären Maßnahmen erforderlich, die über die Wiederherstellung des Bestands hinaus gehen und den Nutzwert steigern. Sie dürfen nicht nur Bestehendes wieder in einen dauerhaft gebrauchsfähigen Zustand versetzen.

---

[1] Zuletzt 27. GA-Rahmenplan, Teil II 7.2.3.

[2] Vgl. Ziff. 1.4.3 der Grundsätze für die Auswahl und Förderung von Projekten im Rahmen des Regionalprogramms für strukturschwache ländliche Räume in Schleswig-Holstein vom 20.3.1995, Amtsbl. Schl.-H. S. 260, geändert am 23.10.1995, Amtsbl. Schl.-H. S. 768.

Das **Verkehrsministerium** verweist darauf, daß nach Konsultation des Grundsatzreferats im Bundeswirtschaftsministerium dieses hinsichtlich der GA mitgeteilt habe:

„Unter Ausbau der Verkehrsverbindung (Hafenanlage) ist nicht nur die physische Erweiterung der Anlage zu verstehen, sondern auch die Verbesserung der Leistungsfähigkeit der Verkehrsfunktion durch eine Modernisierung mit der ein Mehrwert der Anlage generiert wird. Mit der Modernisierung soll die Funktionsfähigkeit verbessert werden. Modernisierung i. S. der Fördermöglichkeiten wird durch die Begriffe der baulichen Erweiterungen, Umbauten und Substanzerhaltungen ausgefüllt. Substanzerhaltungen sind dabei bauliche Maßnahmen, die einer nachhaltigen Erhöhung des Gebrauchswertes eines Objektes dienen, einschließlich der durch diese Maßnahmen verursachten Instandsetzungen. Davon abzugrenzen sind Bauunterhaltungen und Instandsetzungen, die lediglich den Sollzustand wiederherstellen und keinen Mehrwert aufweisen. Diese Maßnahmen erhöhen nicht den Gebrauchswert, sondern führen nur durch Behebung von Baumängeln einen ordnungsgemäßen Zustand herbei.“

Der **LRH** hat festgestellt, daß in fast allen Häfen die geförderten Projekte durch das Sanierungsbedürfnis abgängiger Hafenanlagen ausgelöst wurden. Vielfach war die Betriebssicherheit gefährdet oder irreparable Schäden erforderten aus fachtechnischer Sicht dringende Instandsetzungen. Die abgängigen Anlagen hatten regelmäßig ein Alter von bis zu 40 Jahren und damit das Ende ihrer wirtschaftlichen Nutzungsdauer erreicht. Im Hinblick auf die damaligen technischen Standards und die vorwiegend eingesetzten Schiffe war es zwangsläufig, daß im Rahmen der Sanierungen gewisse Anpassungen mit mehr oder weniger bedeutsamen Erweiterungen einbezogen wurden. Gleichwohl spielten diese überwiegend, sowohl bezüglich der Kosten wie auch hinsichtlich des Umfangs der künftigen Hafennutzung, keine oder nur eine unerhebliche Rolle.

Das **Verkehrsministerium** vertritt die Auffassung, daß die Mehrzahl der geförderten Projekte Ausbau- und Modernisierungsvorhaben waren. Geförderte Grundinstandsetzungen seien in nahezu allen Förderprojekten mit einer qualitativen Verbesserung der Hafenanlagen (z. B. Umbau, Modernisierung, bedarfsgerechte Anpassung) verbunden gewesen. Diese Förderpraxis habe im Einklang mit den jeweiligen Programmvorgaben gestanden und - wie eine Evaluierung des Regionalprogramms durch das Deutsche Institut für Wirtschaftsforschung (DIW) bestätigt habe - eine hohe, vor allem indirekte Beschäftigungswirkung für die Region gesichert.

Der **LRH** hat festgestellt, daß die Sanierungsmaßnahmen in der Mehrzahl der Häfen überwiegend nicht vorgenommen wurden, um eine Steigerung der Nutzung zu erreichen, sondern vorwiegend den gebrauchsfähigen Zustand der Anlagen - den Sollzustand - wiederherstellten. Dies entspricht nicht den Intentionen der Förderprogramme. Jedoch werden schon aus Gründen des Vertrauensschutzes Rückforderungen von Fördermitteln nicht begründbar sein.

Der **LRH** weist im übrigen darauf hin, daß das DIW[1] ebenfalls feststellte, durchgängig seien zur Aufrechterhaltung der Nutzung von Häfen dringend notwendige Instandhaltungsarbeiten und kleinere Ausbaumaßnahmen in Anpassung an veränderte Verkehrsanforderungen durchgeführt worden. Es gehe bei diesen Projekten nicht um die Neuschaffung von Arbeitsplätzen, sondern vielmehr um den Erhalt einerseits der mit dem Hafenbetrieb direkt verbundenen Arbeitsplätze und andererseits um den Erhalt von Erwerbschancen. Diese indirekten Effekte seien nicht quantifizierbar.

Das Verkehrsministerium wird künftig eine deutlichere Abgrenzung zwischen Ausbau und Instandsetzung bei seiner Förderung beachten müssen. Sowohl kommunale Aufgabenträger als auch die Förderung werden - auch mit Rücksicht auf die angespannten Haushalte - strengere Anforderungen an den Investitionsbedarf und die Investitionsziele stellen müssen. Ob es dann noch der finanziellen Hilfestellung des Landes aus Landesmitteln für Instandsetzungen bedarf, wäre eine im Einzelfall zu treffende Entscheidung.
Die Hafenkonzeption der Landesregierung legt auch unter Hinweis auf die schwierige Situation in den Haushalten der Hafenträger fest, daß es entscheidend auf den Nachweis des Bedarfs und die Wirtschaftlichkeit ankommt und förderfähig grundsätzlich nur der Ausbau der Infrastruktur ist. Diese Grundsätze werden künftig stärker zu beachten sein.

17.4 Wirtschaftliche Situation der Hafenbetriebe und Hafenträger

17.4.1 Hafenspezifische Erlöse

Die Möglichkeit, Ertragssteigerungen in die Finanzierungen der Baumaßnahmen einzubeziehen und bei der Prüfung des Förderbedürfnisses zu berücksichtigen, wurde vom Verkehrsministerium nicht oder nicht ausreichend beachtet. Dies hat der LRH bei der Förderung der kleineren und mittleren kommunalen Häfen oft festgestellt. Zeitnahe Informationen über die hafenwirtschaftlichen Entwicklungen, die sich besonders in Hafenerlösen, Betriebs- und Unterhaltungskosten sowie Umschlagsmengen wider-

---

[1] Deutsches Institut für Wirtschaftsförderung, Sonderheft 166/1998, Evaluierung wettbewerbsorientierter Fördermodelle - Das Regionalprogramm für strukturschwache ländliche Räume in Schleswig-Holstein, S. 147 f.

spiegeln, lagen dem Verkehrsministerium fast durchgängig nicht vor und wurden auch nur vereinzelt gefordert. Folglich vermochte es sich kein ausreichendes Bild über die Ertragssituation der Hafenbetriebe zu machen und konnte auch nicht beurteilen, ob die Möglichkeiten, Einnahmen zu erzielen, angemessen ausgeschöpft waren.

Das Verkehrsministerium hat durchgängig nicht geprüft, ob und ggf. in welchem Umfang die Investitionsmaßnahmen durch die Einbeziehung der Nutzer, also durch maßvolle Anhebungen der Hafenabgaben, finanzierbar gewesen wären. Finanzierungskalkulationen befanden sich - mit wenigen Ausnahmen - nicht in den Förderakten.

Entsprechende Berechnungen des LRH haben ergeben, daß die Finanzierungen von vielen der geprüften Projekte durch die Hafenträger mit Kapitalmarktdarlehen ohne Eigenmittel und ohne Zuschüsse darstellbar gewesen wären. Mit den Mehrerlösen aus vergleichsweise geringen Anhebungen der Hafenabgaben hätten diese Kapitalmarktdarlehen ausreichend bedient werden können.

Beispielhaft verweist der LRH auf die Förderung der Grundinstandsetzung eines Fährhafens auf einer Nordseeinsel. Das gesamte Projekt im Volumen von 11,3 Mio. DM wäre bereits durch eine Anhebung der Abgaben um 1 DM je beförderter Person und 2 DM je befördertem Kraftfahrzeug finanzierbar gewesen. Entsprechende Mehrerlöse hätten ausgereicht, um Kapitalmarktdarlehen des Hafenträgers in entsprechender Höhe innerhalb einer Nutzungsdauer von 25 Jahren einschließlich Zinslast zu tilgen. Die vom Verkehrsministerium Ende des Jahres 1997 gewährte Zuwendung von 7,345 Mio. DM wäre damit entbehrlich gewesen oder hätte jedenfalls geringer ausfallen können.

Das **Verkehrsministerium** hat entgegnet, es werde künftig die Möglichkeit einer Anhebung von Hafenabgaben stärker in die Prüfung einbeziehen.

17.4.2 Finanzkraft der Hafenbetriebe und Hafenträger

Die finanzielle und wirtschaftliche Kraft der Hafenträger bzw. Hafenbetriebe bezog das Verkehrsministerium für die Beurteilung der angemessenen Eigenbeteiligung nicht ausreichend in seine Entscheidungen ein. So hat der LRH festgestellt, daß die um Fördermittel ersuchenden kommunalen Hafenträger regelmäßig nur allgemeine Aussagen über die finanziell angespannten Haushalte der Kommunen trafen, ohne dabei die finanzwirtschaftliche Situation der eigenen wirtschaftlichen Einheit "Hafenbetrieb" transparent darzulegen. Gleichwohl

hat aber auch das Verkehrsministerium eine Offenlegung der wirtschaftlichen Verhältnisse der Hafenbetriebe regelmäßig nicht verlangt. Der LRH kommt aufgrund seiner Prüfungsfeststellungen zu dem Ergebnis, daß mehrere Hafenbetriebe regelmäßig positive Jahresabschlüsse erreichen und in der Lage sein dürften, höhere Eigenanteile an den Investitionen zu tragen. In einem Fall hat das Verkehrsministerium nicht bedacht, daß die der kommunalen Gebietskörperschaft gewährten Förderungen an die auch den Hafen betreibenden Stadtwerke weitergereicht wurden und durch Gewinnausschüttung der Gesellschaft und Stadtwerke die Förderungen jedenfalls in der vorgenommenen Höhe nicht vertretbar waren. In einem anderen Förderfall mit hohem Finanzierungsvolumen hat das Verkehrsministerium die finanzielle Situation der rechtlich selbständigen Hafengesellschaft, wie auch deren finanzielle Verflechtung mit ihrer Gebietskörperschaft und daraus resultierende Zahlungsströme nicht fundiert bewertet. Deutlich geringere Förderungsbedürfnisse sind nach den Feststellungen naheliegend. In beiden Fällen sind die Nachprüfungen noch nicht abgeschlossen.

Das **Verkehrsministerium** hat entgegnet, es stehe mit Hafenträgern und Hafenwirtschaft in ständigem Kontakt und sei über die verkehrliche Entwicklung in den Häfen stets auf dem laufenden Stand. Von daher müßten Begründungen für die einzelnen Förderentscheidungen auch in einem Gesamtkontext gesehen werden. Gleichwohl würden die Vorschläge des LRH, soweit sie sich nicht schon aus den neuen Fördergrundsätzen ergäben, künftig mehr Beachtung finden.

Der **LRH** weist darauf hin, daß dem Verkehrsministerium die entsprechenden Informationen meistens nicht oder nicht aufbereitet zur Verfügung standen, diese konnten somit nicht entscheidungsrelevant sein. Soweit einzelne Antragsteller - unvollständige - Angaben zur Ertragslage der Hafenbetriebe machten, unterblieb eine Vervollständigung und Auswertung.

18. Förderung von Schienenfahrzeugen für den öffentlichen Personennahverkehr

Das Verkehrsministerium hat die Beschaffung von Schienenfahrzeugen für den Betrieb einiger Personennahverkehrsstrecken mit Zuschüssen von insgesamt rund 26,1 Mio. DM gefördert, obgleich die Zuwendungen für die Sicherung und Kostendeckung der Verkehre nicht geboten waren.

Eine Anrechnung dieser Zuschüsse auf die vom Land jährlich zu zahlenden Ausgleichsleistungen (Defizite der Verkehre) wurde nicht in angemessener Höhe sichergestellt. Die Förderungen sind deshalb für das Land unwirtschaftlich.

18.1 Ausschreibung von Verkehrsleistungen auf der Schiene

Initiiert durch die Bahnreform und die damit verbundene Regionalisierung des öffentlichen Personennahverkehrs (ÖPNV) übernahm das Land als Aufgabenträger die alleinige Organisations- und Finanzverantwortung für die Nahverkehrsleistungen auf der Schiene.

Mit der Planung, Organisation und Abwicklung der Aufgaben des Landes zur Sicherung einer ausreichenden Bedienung im öffentlichen Schienenpersonennahverkehr (SPNV) beauftragte das Land die LVS Landesweite Verkehrsservicegesellschaft mbH (LVS)[1]; wichtige Entscheidungen bleiben aber dem Ministerium für Wirtschaft, Technologie und Verkehr (Verkehrsministerium) vorbehalten.

In einem ersten Schritt trug das Verkehrsministerium den geänderten Rahmenbedingungen Rechnung, indem es rd. 17 % der gesamten, hoch defizitären SPNV-Leistungen des Landes für einen Zeitraum von 10 Jahren öffentlich ausschrieb. Damit entsprach es der eigenen Zielsetzung, im Wettbewerb zu optimierten wirtschaftlichen Konditionen einen ausreichenden SPNV sicherzustellen. Die auf den Eisenbahnstrecken Kiel-Neumünster, Kiel-Flensburg, Kiel-Husum und Husum-St. Peter-Ording (Netz-Nord) zu fahrenden Verkehre waren unter Sicherung einer bestimmten Qualität an die preisgünstigsten Eisenbahnunternehmen, also möglichst kostengünstig für das Land, zu vergeben.

Verkehrsunternehmen, die sich an der Ausschreibung beteiligten, hatten insbesondere darzulegen, welche Kostendefizite beim Bedienen der Strecken mit einem vorgegebenen Verkehrsangebot nach Anrechnung der erwarteten Fahrgelderlöse anfallen würden. Diese Defizite sind den Ver-

---

[1] Gesellschafter der LVS sind je zur Hälfte das Land und die Kreise bzw. kreisfreien Städte.

kehrsunternehmen vom Auftraggeber und Verkehrsträger Land auszugleichen.

18.2 Fahrzeugbeschaffung für die ausgeschriebenen Strecken

Beschaffung und Finanzierung der Fahrzeuge für die ausgeschriebenen Verkehrsleistungen war gem. den Verdingungsunterlagen in die Zuständigkeit der potentiellen Auftragnehmer, also der Verkehrsunternehmen, gelegt. Die Ergebnisse der Ausschreibung haben auch aufgezeigt, daß alle in das engere Auswahlverfahren aufgenommenen Bieter in der Lage gewesen wären, die Beschaffung der benötigten Fahrzeuge nach Art und Anforderungsprofil zu vertretbaren Bedingungen in eigener Finanzierungsverantwortung sicherzustellen. Auf dieser Grundlage, somit ohne Zahlung von Investitionszuschüssen für die Fahrzeugbeschaffung, wurde schließlich auch die Vergabe der Verkehrsleistungen in Teillosen an 2 Verkehrsunternehmen angestrebt. Die Zahlungen des Landes hätten sich bei dieser Lösung allein auf den Ausgleich der Defizite unter Einbeziehung des Wertverlusts der eingesetzten Fahrzeuge beschränkt.

Verkehrsverträge konnten nach Abschluß der Ausschreibung allerdings noch nicht abgeschlossen werden, da verschiedene Einzelaspekte, wie die Feinabstimmung der Fahrpläne oder die Ausstattung und Kompatibilität der Fahrzeuge, zwischen der LVS und den Verkehrsunternehmen einer abschließenden Klärung bedurften. Hiervon unabhängig gab die Landesregierung ihre vorgesehene Vergabeentscheidung Ende März des Jahres 1998 bekannt[1]. Die Bestellung der Fahrzeuge war andererseits bis Ende August 1998 verbindlich vorzunehmen, um unter Berücksichtigung der 18monatigen Lieferfristen rechtzeitig zum geplanten Betriebsbeginn im Mai des Jahres 2000[2] Fahrzeuge zur Verfügung zu haben. Die Verkehrsunternehmen sahen sich verständlicherweise nicht in der Lage, auf eigenes Risiko Fahrzeuge zu bestellen, ohne daß sie rechtsverbindlich mit den Verkehrsleistungen beauftragt worden sind oder ihnen ggf. die daraus resultierenden Risiken von der Hand gehalten werden.

18.3 Förderung der Fahrzeugbeschaffung

Obgleich die Verkehrsverträge weitgehende Unterschriftsreife erreicht hatten, wurde Ende August des Jahres 1998 keine Möglichkeit einer Unterzeichnung gesehen. Die vom Land mit der Förderung des ÖPNV beauf-

---

[1] Pressemitteilung der Pressestelle der Landesregierung Schleswig-Holstein vom 27.3.1998.

[2] Nach Kenntnis des LRH ist der Betriebsbeginn nunmehr für den September des Jahres 2000 vorgesehen.

tragte LVS bewilligte, nach Zustimmung durch das Verkehrsministerium, den Unternehmen A und B Investitionszuschüsse für die Fahrzeugbeschaffungen in Höhe von insgesamt rd. 26,1 Mio. DM, somit 50 % der förderfähigen Kosten.

Durch die Förderung sahen sich die Verkehrsunternehmen in die Lage versetzt, Fahrzeuge verbindlich bestellen zu können, ohne mit den Verkehrsleistungen rechtsverbindlich beauftragt worden zu sein. Sie erklärten sich bereit, die beschafften Fahrzeuge bzw. die Ansprüche auf Lieferung an das Land abzutreten und nicht verbrauchte Zuwendungen zurückzuerstatten, sofern Verkehrsverträge nicht zum Abschluß kommen.

In allgemeiner Form erklärten sich die Verkehrsunternehmen gegenüber dem Land auch bereit, den Investitionszuschuß bei der Abgeltung der SPNV-Leistungen durch Reduzierung der Ausgleichsleistungen, verteilt auf die 10jährige Vertragslaufzeit, abzugelten. Den Investitionszuschüssen für die Fahrzeuge käme damit, sofern die Vorgaben tatsächlich zur Umsetzung gekommen wären, der Charakter einer Vorauszahlung auf die vom Land zu zahlenden Ausgleichsleistungen für die Jahre 2000 bis 2010 zu.

18.4 Förderbedürfnis

Der LRH hat überzeugende Begründungen für die Förderungen nicht vorgefunden.

Er hat festgestellt, daß zur Sicherung der rechtzeitigen Fahrzeugbestellung Förderungen nicht erforderlich gewesen wären. Es hätte ausgereicht, gegenüber den Unternehmen Garantieerklärungen abzugeben oder Garantieverträge zu schließen, wodurch das Land berechtigt und verpflichtet worden wäre, in die Lieferverträge einzutreten, sofern Verkehrsverträge nicht zum Abschluß kommen. Die LVS und das Verkehrsministerium haben sich jedoch - jedenfalls aus den Unterlagen erkennbar - mit dieser Möglichkeit nicht auseinandergesetzt.

Das **Verkehrsministerium** räumt ein, daß der reine Beschaffungsvorgang - ohne die durch zeitliche Abläufe vorgegebenen Umstände - auch mittels Bürgschaften oder Garantien hätte unterstützt werden können und damit den Verkehrsunternehmen das Risiko aus noch nicht abgeschlossenen Verkehrsverträgen von der Hand gehalten werden könne. Diese Wege seien jedoch in diesem Fall nicht gangbar gewesen. Dem Verkehrsministerium sei es wichtig gewesen, durch die Förderung besonderen Einfluß auf die Auswahl und Ausstattung der Fahrzeuge nehmen zu können.

Der **LRH** hat festgestellt, daß bereits frühzeitig ein Beratungsunternehmen der LVS anregte, mittels einer Ausfallbürgschaft des Landes die rechtzeitige Fahrzeugbestellung zu sichern. In der verbleibenden Zeit wären nach Auffassung des LRH auch die haushaltsrechtlichen Voraussetzungen für eine solche Bürgschaft durch das Verkehrsministerium zu schaffen gewesen. Dies wurde jedoch zu keiner Zeit verfolgt. Als die Entscheidung schließlich getroffen werden mußte, war es für diesen Weg zu spät.

Das Land ist Auftraggeber für die Verkehrsleistungen und wird letztlich voraussichtlich mehr als 80 % der gesamten Kosten als Defizitausgleich zu zahlen haben. Für die Durchsetzung eines bestimmten Fahrzeugtyps und dessen Ausstattung standen ihm folglich ausreichende andere Möglichkeiten zur Verfügung, einschließlich einer Festschreibung im Verkehrsvertrag. Im übrigen erwies sich die Auswahl eines bestimmten Fahrzeugtyps nach den Feststellungen des LRH nicht als erkennbar problematisch.

18.5 Anrechnung der Förderung auf Ausgleichsleistungen des Landes

18.5.1 Unternehmen A

Das Unternehmen A hat seine Hauptangebote für die ausgeschriebenen Verkehrsleistungen so kalkuliert, daß das Land lediglich die jährlichen Defizite auszugleichen hätte. Die im Lastenheft aufgezeigte Option einer möglichen Fahrzeugförderung füllte das Unternehmen in seinem Hauptangebot nicht aus. Nach Auffassung des LRH hat es damit deutlich gemacht, die Fahrzeugförderung unter Anrechnung auf die Ausgleichszahlungen des Landes grundsätzlich nicht in Anspruch nehmen zu wollen.

Auch bei Bewilligung des Zuschusses war nicht plausibel und nachvollziehbar belegt, ob bzw. in welchem Umfang die Förderung zu einer Senkung des Defizitausgleichs durch das Land beitragen würde. Zwar hatte sich das Unternehmen in allgemeiner Form verpflichtet, Abschreibungen und Finanzierungskosten zur Abgeltung des Investitionszuschusses auf den Defizitausgleich des Landes anzurechnen, hierfür waren aber belastbare und nachvollziehbare Parameter nicht vereinbart. Solche hätten nach Auffassung des LRH aber bereits vor der Bewilligung der Zuwendung einer klarstellenden Fixierung und Bewertung bedurft.

Das Verkehrsministerium hat eingewendet, es sei ein Nebenangebot des Unternehmens verhandelt worden, nach dem sich die Fahrzeugkosten entsprechend der Förderung um 50 % vermindern würden. Das Unternehmen habe im Dezember 1998 eine detaillierte Darstellung seines Angebots auf dem ursprünglichen und dem aktuellen Stand geliefert, aus

dem ersichtlich werde, wie sich die Förderung auf die Ausgleichsleistungen auswirke.
Aus dieser Kalkulation, die dem Unternehmen erst Monate nach Zuschußbewilligung abverlangt wurde, hat der LRH hergeleitet, in welchem Umfang sich die Fahrzeugförderung auf die Ausgleichsleistungen auswirkt. Er kommt zu dem Ergebnis, daß dem Land für die bewilligte Zuwendung von rd. 15,7 Mio. DM lediglich rd. 10,9 Mio. DM durch Anrechnung auf die Ausgleichsleistungen „zurückgezahlt“ werden. Dies ergibt sich aus der Gegenüberstellung der Angebote unter Berücksichtigung zwischenzeitlich vereinbarter Anpassungen (z. B. geänderte Fußbodenhöhe, Weiterverwertungsrisiko der Fahrzeuge).

Hätte sich das Unternehmen anstelle der Landesförderung die Finanzierungsmittel bei einem Kreditinstitut zu marktüblichen Konditionen beschafft, wären verteilt auf den gleichen Zeitraum Zins- und Tilgungsleistungen von insgesamt rd. 20,7 Mio. DM von dem Unternehmen aufzubringen gewesen. Allein eine Abgeltung der Förderung in dieser Höhe hätte aus Sicht des Landes eine wirtschaftlich vertretbare Lösung dargestellt, da auch das Land sich regelmäßig über den freien Kapitalmarkt finanziert. Durch die unzureichende Anrechnung der Förderung auf die Ausgleichsleistungen, bei der lediglich 10,9 Mio. DM der angemessenen 20,7 Mio. DM berücksichtigt werden, hat das Verkehrsministerium jedoch eine um rd. 9,8 Mio. DM teurere Lösung akzeptiert.

Das **Verkehrsministerium** vertritt demgegenüber die Auffassung, daß die bewilligte Zuwendung in Höhe von 15,7 Mio. DM während der 10jährigen Vertragslaufzeit durch die Anrechnung von insgesamt 16,24 Mio. DM auf den Defizitausgleich abgegolten werde.

Nach Feststellungen des **LRH** bezieht sich das Verkehrsministerium bei seiner Betrachtung offenbar auf eine Darstellung der LVS vom 7.12.1998. Diese ist jedoch durch die erstmals am 11.12.1998 von dem Verkehrsunternehmen vorgelegte detaillierte Gegenüberstellung der Angebote - und auf diese bezieht sich der LRH - widerlegt.

Das **Verkehrsministerium** vertritt außerdem die Auffassung, Maßstab für die Förderung sei nicht der Rückfluß von Fördermitteln im Vergleich zu ersparten Finanzierungsmitteln des Zuwendungsempfängers, sondern die Sicherung des Verwendungszwecks. Bei der Fahrzeugförderung sei ein für Regionalisierungsmittel zulässiger Verwendungszweck dadurch erreicht worden, daß die Verfügbarkeit der Fahrzeuge im Zeitpunkt der Betriebsaufnahme im Netz Nord gesichert worden sei.

Die hier vom Land eingesetzten Regionalisierungsmittel seien zudem zweckgebundene Zahlungen des Bundes an die Länder. Bei nicht zweckentsprechender Verwendung seien diese an den Bund zurückzuführen, deshalb sei von einer Berücksichtigung der Verzinsung abzusehen. Bleibe man dennoch bei der Annahme einer Verzinsung, sei die Inflation zu berücksichtigen.
Der **LRH** hat gegenübergestellt, welche Leistungen das Verkehrsunternehmen dem Land aufgrund der Förderung künftig anrechnen wird und welche Leistungen es bei marktgerechter Finanzierung durch ein Kreditinstitut im gleichen Zeitraum hätte zahlen müssen. Mit dieser Betrachtung läßt sich aufzeigen, in welcher Größenordnung dem Unternehmen durch die Förderung bedingte Finanzierungsvorteile entstehen bzw. welchen „Wert“ die Landesförderung für das Unternehmen unter Kapitalmarktbedingungen hat. Die Sicherung des Verwendungszwecks ist ein anderer Aspekt, sollte aber auch nur zu den notwendigen Aufwendungen aus öffentlichen Mitteln führen.

Im übrigen sind Inflationsraten für diesen Vergleich identischer Zeiträume und identischer Preisentwicklungen unerheblich. Für die Beurteilung der Wirtschaftlichkeit der Förderung ist die Berücksichtigung von (aufgewandten oder vermiedenen) Zinsen dagegen unerläßlich, auch wenn es sich um den Einsatz von Bundesmitteln handelt.

Die Fahrzeugförderung hat sich insgesamt als eine für das Land unwirtschaftliche Lösung dargestellt. Die Mehrkosten von knapp 10 Mio. DM trägt das Land.

18.5.2 Unternehmen B

Das Unternehmen B hatte seinem Hauptangebot bereits alternativ verschiedene Fahrzeugtypen zugrunde gelegt. Für die Option einer 50%igen Förderung der Fahrzeugbeschaffungen war eine Halbierung der entsprechenden Fahrzeugbeschaffungskosten einkalkuliert.

Tatsächlich wurde jedoch nach Abschluß der Ausschreibung das ursprüngliche Leistungsverzeichnis noch in diversen Punkten verändert. So wurde nunmehr der Einsatz anderer Fahrzeuge vereinbart. Deren Betriebskosten dürften deutlich niedriger liegen. Auch soll auf ein Neufahrzeug verzichtet werden, Leerfahrten wurden in Nutzfahrten umgewandelt, die Fußbodenhöhe der Fahrzeuge wurde verändert und die Zahl der Fahrscheinautomaten soll reduziert werden.

Die Fahrzeugbeschaffung wurde zwischenzeitlich mit einem Zuschuß von rd. 10,4 Mio. DM gefördert. Das neue Leistungsprofil spiegelt sich nun in

einem neuen, vom ursprünglichen Hauptangebot abweichenden Angebot wider.

Der LRH vermochte aufgrund widersprüchlicher Unterlagen nicht vollständig nachzuvollziehen, welche Auswirkungen die Förderung auf den vom Land zu zahlenden Defizitausgleich hatte und welche anderen Leistungsveränderungen das neue Angebot begründen. Eine plausible Darstellung wäre zur Begründung der Zuschußhöhe unabweisbar gewesen.

Das **Verkehrsministerium** hat allerdings auf eine Darstellung der LVS verwiesen, wonach die Förderung dem Land während der 10jährigen Vertragslaufzeit durch die Anrechnung von insgesamt 14,72 Mio. DM auf den Defizitausgleich abgegolten werde.

Der **LRH** hält diese Berechnung aber für nicht plausibel. In ihr spiegeln sich die vereinbarten Leistungsveränderungen nicht durchgängig und transparent wider. Der LRH kommt aufgrund seiner Feststellungen zu dem Schluß, daß eine aus Sicht des Landes angemessene Anrechnung der Förderung nicht gewährleistet ist. Somit dürfte das gewählte Verfahren unwirtschaftlich sein.

19. Radwegeprogramm

Bei einer Bewertung der Radwegelängen im Verhältnis zum Straßennetz und unter dem Aspekt der Sicherheit des Radverkehrs auf dem übergeordneten Straßennetz nimmt Schleswig-Holstein im Ländervergleich eine sehr günstige Position ein. Ein Bedarf an neuen Radwegen kann sich vorrangig nur ergeben, wenn erhebliche Sicherheitsdefizite vorhanden sind.

Bei der Gestaltung und Verbesserung des Radverkehrs nehmen die Kommunen eine zentrale Funktion wahr. Sie werden den Schwerpunkt ihrer Aktivitäten auch künftig auf nicht-investive und Low-Cost-Maßnahmen legen müssen.

Das Programm Fahrradfreundliches Schleswig-Holstein enthält weitreichende Zielvorgaben. Die Landesregierung muß noch ein System der Erfolgskontrolle entwickeln und für eingeleitete Maßnahmen den Nachweis führen, inwieweit sie zur Erreichung dieser Ziele beitragen.

19.1 Zielvorgaben, Maßnahmen

Schleswig-Holstein nimmt im Bestand der Radwege im Ländervergleich in Deutschland eine Spitzenstellung ein. Offensichtlich reicht dies allein noch nicht aus, den Anteil des Radverkehrs in dem von der Landesregierung gewünschten Maße zu erhöhen.
Die Landesregierung hat am 23.6.1998 ein **Programm Fahrradfreundliches Schleswig-Holstein** (Fahrradprogramm) beschlossen, in dem folgende Ziele vorgegeben werden:

- Nutzung des Fahrrads im Alltags- und Freizeitverkehr steigern,
- verkehrsbedingte Umweltbelastungen reduzieren,
- Verkehrssicherheit erhöhen,
- Mobilität für alle gewährleisten.

Die Umsetzung der Ziele soll u. a. nach folgender Dringlichkeit erfolgen:

- Hohe Umsteigepotentiale vom Auto auf das Fahrrad erwirken,
- Behebung von Gefahren und Unfallschwerpunkten,
- hohes Radverkehrsaufkommen erzeugen,
- gemeinsames Herstellen von Radverkehrsmaßnahmen mit Straßen- oder Tiefbaumaßnahmen zur Kostenminimierung,
- Lückenschlüsse.

Zur Erreichung der Zielvorgaben werden eine Vielzahl von Maßnahmen aufgelistet. Diese können in 3 Kategorien aufgeteilt werden:

I. Investitionsmaßnahmen, die einen hohen Mitteleinsatz erfordern, z. B.
   - Neu- und Ausbau von Radverkehrsanlagen,
   - Umbau von Kreuzungen und Einmündungen zur Erhöhung der Sicherheit für den Radverkehr einschließlich der Anordnung von Lichtsignalanlagen,
   - Bau von öffentlichen Fahrradabstellanlagen sowie Bike + Ride-Anlagen.

II. Maßnahmen, die mit relativ geringem Einsatz von Mitteln verwirklicht werden können (sog. Low-Cost-Maßnahmen), z. B.
   - Erhöhung des Angebots an Stellplätzen für Fahrräder,
   - Angebote zum Fahrradparken an Bahnhöfen und Haltestellen sowie zur Fahrradmitnahme in öffentlichen Verkehrsmitteln,
   - Schaffung von abschließbaren Fahrradparkräumen,
   - Beschilderung zur Wegweisung.

III. Nicht-investive Maßnahmen, z. B.
   - Öffentlichkeitsarbeit und Wissensvermittlung (Fahrradforum, Fachtagungen),
   - Initiierung von breiteren Aktivitäten zur Nutzung des Fahrrads im Berufsverkehr (vorrangig durch Firmen und Behörden),
   - Bereitstellung von Fahrradserviceangeboten,
   - Förderung von Fahrradtourismus durch verbesserte Koordinierung, kundenfreundliche Angebotsgestaltung und professionelle Vermarktung,
   - Unterstützung der Verkehrsaufklärung und der schulischen Verkehrspädagogik.

Aus dem Fahrradprogramm ist ablesbar, daß die **Kommunen** eine zentrale Funktion bei der Gestaltung und Verbesserung des Radverkehrs wahrnehmen und daß vorrangig nicht-investive und Low-Cost-Maßnahmen verfolgt werden müssen.
Die Landesregierung hat aus diesen Gründen keinen landesweiten, auch die innerörtlichen Bereiche erfassenden Radverkehrsnetzplan aufgestellt. Im Fahrradprogramm, mit dem vor allem den Kommunen Handlungsmöglichkeiten aufgezeigt werden, hat die Landesregierung ihre Mitwirkung bei der Erarbeitung einer landesweiten Konzeption „Fahrrad und öffentlicher Verkehr“ beschrieben. Außerdem prüft sie, wie zusammen mit den Kommunen und den Tourismusverbänden ein geschlossenes Netz von Fernradwegen konzipiert und koordiniert werden kann. Ergebnisse liegen noch nicht vor.

Der LRH leitet hieraus ab, daß zur Erfüllung der Zielvorgaben der Neu- und Ausbau von Radwegen außerhalb von Ortschaften in Zukunft nur noch einen geringen Beitrag leisten kann.
Die vielfach vorhandenen Wünsche nach weiteren Radwegen an freien Strecken müssen daher kritisch hinterfragt werden. In jedem Einzelfall muß geprüft werden, ob tatsächlich ein so dringender und unaufschiebbarer Bedarf besteht, daß andere Aufgaben des Landes zurückstehen müssen. Wegen der Priorität der Verkehrssicherheit kann ein solcher Bedarf sich vorrangig auch nur ergeben, wenn erhebliche Sicherheitsdefizite vorhanden sind.

Aus Sicht des **Ministeriums für Wirtschaft, Technologie und Verkehr** (Verkehrsministeriums) soll zur Gewährleistung der Grundversorgung des ländlichen Bereichs der Radwegebestand an Bundes- und Landesstraßen weiter ausgebaut werden. Es verweist in diesem Zusammenhang insbesondere auf den hohen Anteil am Gesamtunfallaufkommen auf den Außerortsstraßen.
Der **LRH** sieht darin keinen Widerspruch zu seinen Feststellungen, wenn auch das Verkehrsministerium die Priorität der Verkehrssicherheit einräumt.

Investive Maßnahmen werden hauptsächlich in größeren Städten in Betracht kommen. Die bestehenden Richtlinien, die für die Bewilligung von Zuwendungen anzuwenden sind, setzen dafür ausreichende Prioritäten. Allerdings sollten auch hier wegen knapper Finanzmittel nicht andere, die Verkehrssicherheit erhöhende und z. B. den öffentlichen Personennahverkehr stärkende Maßnahmen zurückstehen.

19.2 Mitteleinsatz

Die investiven Mittel für den Radwegebau an Bundes- und Landesstraßen sind seit Ende der 80er Jahre stark zurückgegangen.
Das höchste Ausgabevolumen lag bei Bundesstraßen 1995 mit 17,25 Mio. DM und bei Landesstraßen 1986 mit 22,0 Mio. DM. 1997 waren die Ausgaben bei Bundesstraßen auf 7,81 Mio. DM und bei Landesstraßen auf 8,0 Mio. DM zurückgegangen.
Vergleichsweise stieg die Förderung des Radwegebaus aus GVFG[1]-Mitteln von 5,4 Mio. DM im Jahr 1985 auf 9,6 Mio. DM im Jahre 1997, während an FAG[2]-Mitteln im Durchschnitt 0,67 Mio. DM/Jahr verausgabt wurden.

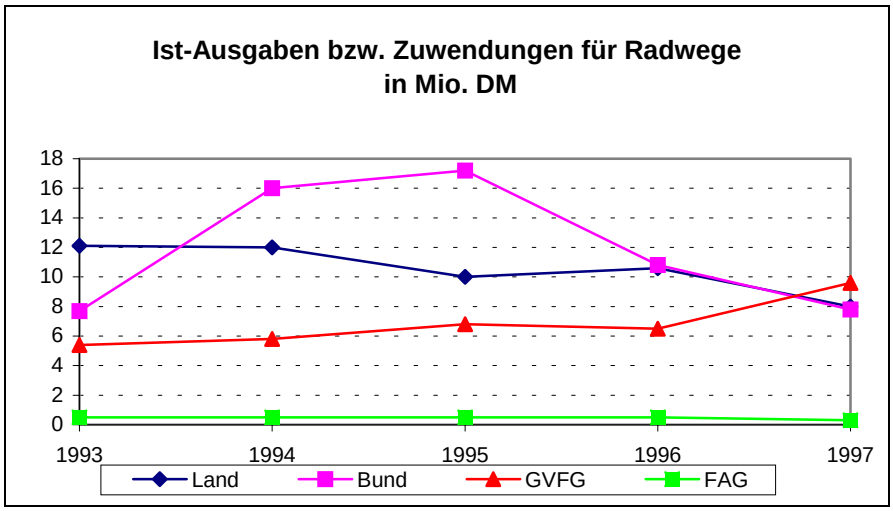
---

[1] Gemeindeverkehrsfinanzierungsgesetz vom 18.3.1971 i. d. F. der Bekanntmachung vom 28.1.1988, BGBl. I S. 100.

[2] Gesetz über den Finanzausgleich in Schleswig-Holstein (Finanzausgleichsgesetz - FAG) i. d. F. der Bekanntmachung vom 4.2.1999, GVOBl. Schl.-H. S.47.

Als weitere eingesetzte Fördermittel sind zu nennen:

- Mittel aus den Gemeinschaftsaufgaben „Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur“ und „Verbesserung der Agrarstruktur und des Küstenschutzes“,
- Sonderbedarfszuweisungen des Innenministeriums,
- Mittel aus dem Förderfonds Nord,
- Mittel aus dem Regionalprogramm für strukturschwache ländliche Räume (Beschilderungsprojekte),
- Mittel aus dem Titel für innovative Tourismusprojekte des Ministeriums für ländliche Räume, Landwirtschaft, Ernährung und Tourismus (Buchungskatalog „Fahrradfreundliche Beherbergungsbetriebe“).



Der LRH hat wegen des bereits bestehenden sehr gut ausgebauten Radwegenetzes und wegen der höheren Effektivität von nicht-investiven und Low-Cost-Maßnahmen keine Einwände dagegen, daß die Mittel für den Radwegebau an Bundes- und Landesstraßen zurückgehen.

19.3 Auswahl von Maßnahmen

Die **Landesstraßenbauverwaltung** will bei der Auswahl und Aufnahme von Radwegebaumaßnahmen in den Straßenbauplan Prioritäten nach folgenden Gesichtspunkten setzen:

- Verkehrssicherheit (abgebildet durch die Kfz- und Radverkehrsbelastung einer Straße),
- Schulstandorte,
- zentrale Einrichtungen,
- Verknüpfung mit anderen Verkehrsmitteln,
- Bedeutung für den Tourismus und
- Lückenschlüsse.

Das für die Anmeldung einer Radwegemaßnahme vorgesehene und in der Verwaltung abgestimmte Verfahren, bei dem die Einhaltung und Abwägung dieser Kriterien sichergestellt ist, wurde weitgehend nicht eingehalten. Vielmehr wurde eine erhebliche Zahl von Maßnahmen auch durch kommunale oder private Initiativen und besondere Aktivitäten von Mandatsträgern vorangetrieben. Dies hatte auch zur Folge, daß die Straßenbauverwaltung ihre eigenen Kriterien bei der Bewertung, ob eine Maßnahme aus Verkehrssicherheitsgründen den Vorzug zu erhalten hat, nicht in jedem Fall einhielt.

Das **Verkehrsministerium** widerspricht dieser Schlußfolgerung des LRH. Es räumt aber ein, daß bislang kein detailliertes schriftlich belegtes Bewertungsverfahren für die Aufstellung der Dringlichkeitsreihung vorliegt. Es beabsichtigt, künftig bei der Aufstellung der mittelfristigen Maßnahmenplanung die Aussagen zu den von ihm gewählten Bewertungspunkten[1] tabellarisch zu fixieren.
Der **LRH** begrüßt dies. Für die Vergangenheit bleibt er jedoch bei seiner aus dem Ergebnis der Prüfung vieler Einzelfälle abgeleiteten grundsätzlichen Bewertung.

Die Prüfung bei 2 kreisfreien und 3 kreisangehörigen **Städten** hat erneut gezeigt, daß die Lösung der Probleme des Radverkehrs in den kreisfreien Städten am dringlichsten ist. Die Städte haben sich hierauf bei der Auswahl von Maßnahmen in angemessener Weise eingestellt. Die intensive Beteiligung der betroffenen Bürger und der Einsatz von Fahrradbeauftragten haben sich im allgemeinen positiv ausgewirkt.
In kreisangehörigen Städten scheinen umfangreiche Baumaßnahmen zur Lösung von Radverkehrsproblemen nicht so dringend wie in den kreisfreien Städten zu sein. Deshalb sollte hier schwerpunktmäßig mit nichtinvestiven und Low-Cost-Maßnahmen die Situation für Fahrradfahrer verbessert werden.

Im Bereich Freizeit, Naherholung und **Tourismus** waren eine Vielzahl den Radverkehr unterstützende Aktivitäten der Kommunen, des Landes und von Verbänden festzustellen, die sich überwiegend auf nicht-investive und Low-Cost-Maßnahmen beziehen, wie z. B. einheitliche Beschilderung der Radwanderwege. Einige regionale und überregionale Radwanderwege sind durchgeplant bzw. in Benutzung (z. B.: Nordseeküsten- und Ostseeküstenradwanderweg, Ochsenweg, Eider-Treene-Sorge-Gebiet).

Insgesamt sind auf diesem Sektor jedoch noch erhebliche Verbesserungen möglich. Solange die im Fahrradprogramm angekündigte Konzipierung eines landesweiten Netzes von Fernradwegen noch

---

[1] Vgl. auch Antwort auf eine Kleine Anfrage vom 22.9.1998, Landtagsdrucksache 14/1711.

aussteht, ist die gewünschte „Flankierung durch entsprechende Marktstrategien der Tourismuswirtschaft“ bislang nur eingeschränkt möglich.

Das **Verkehrsministerium** hält diese Bewertung für zu negativ und weist darauf hin, daß sich schon jetzt die Tourismuswirtschaft entlang der Fernradwege auf den Fahrradtourismus eingestellt habe, u. a. werde der Radwanderführer demnächst in 3. Auflage gedruckt; in Kürze werde ein landesweiter Buchungskatalog für fahrradfreundliche Beherbergungsbetriebe erscheinen.
Der **LRH** sieht in der Darstellung dieser Aktivitäten keinen Widerspruch zu seinen Aussagen.

19.4 Kostenersparnis durch Absenken der Standards und durch Sonderbauweisen

Im Bestreben, die Kosten im Radwegebau zu senken, hat die Straßenbauverwaltung Baustandards reduziert und Alternativbauweisen zur herkömmlichen bituminösen Radwegebefestigung ausgeführt. Bei 2 geprüften Maßnahmen, die in wassergebundener Bauweise (Kiesbauweise) ausgeführt wurden, konnten dadurch die zunächst mit 316 TDM/km bzw. 357 TDM/km im Straßenbauplan veranschlagten Baukosten auf 180 TDM/km bzw. 207 TDM/km gesenkt werden. Wegen der bisher schon aufgetretenen Oberflächenmängel, Verteuerung der Unterhaltung und geringerer Lebensdauer hat der LRH jedoch erhebliche Zweifel, daß diese Bauweise ausreichend verkehrssicher und wirtschaftlich ist.
Sie kann jedenfalls dann nicht angewendet werden, wenn die hergestellte Verkehrsfläche nicht als „nach den allgemeinen Regeln der Baukunst und Technik in einem den Erfordernissen des Radverkehrs genügenden Zustands gebaut und unterhalten“ eingestuft werden kann. In diesem Fall wären nach der 24. Änderungsverordnung zur Straßenverkehrsordnung die Fahrradfahrer nicht mehr verpflichtet, den Radweg zu benutzen, was in erheblichem Maße zu Lasten der Verkehrssicherheit ginge.

Versuchsweise wurde in Dithmarschen im Zuge der L 155 ein Radweg unter Verwendung von Muschelkalk hergestellt. Diese Sonderbauweise stellt nach den bisher vorliegenden Erkenntnissen im Benutzungskomfort und in den Herstellungskosten in Abhängigkeit von der Entfernung des Muschelschalenlieferanten zur Baustelle eine vergleichbare Alternative zu den bisherigen Standardbauweisen dar.

19.5 Deckenerneuerungen

Während die Unterhaltung der Radwege hinreichend bedarfsgerecht erfolgt, besteht bei den Deckenerneuerungen bereits ein erheblicher Nachholbedarf. Beispielsweise konnte 1998 der im Bezirk des Straßenbauamts Flensburg bestehende Mittelbedarf von rd. 550 TDM nach dem Stand Herbst 1988 nur zu weniger als 20 % gedeckt werden.
Aus Sicht des **Verkehrsministeriums** sei zwar zutreffend, daß generell bei Landesstraßen und auch bei Radwegen an Landesstraßen ein gewisser Nachholbedarf im Bereich der Substanzerhaltung bestehe. Allerdings müsse es bei einer insgesamt anerkannten Bereitschaft zur Standardabsenkung auch vertretbar sein, bei der Substanzerhaltung ein knapperes Budget vorzugeben.
Der **LRH** kann dem nicht zustimmen. Substanzerhaltung ist keine Frage einer Standardabsenkung. Vielmehr führen Defizite bei der Substanzerhaltung zu unwirtschaftlichen Mehrkosten in späteren Jahren.

19.6 Erfolgskontrolle

Der LRH hat keine Untersuchungen des Verkehrsministeriums vorgefunden, inwieweit man sich den im „Fahrradprogramm“ genannten Zielen schon genähert hat, welche Maßnahmen nunmehr vorrangig sind und wie die Prioritäten eingehalten werden.
Eine eigene Auswertung des LRH von allgemein verfügbaren statistischen Unterlagen (Längenstatistiken, Unfallstatistiken) läßt zwar die generelle Schlußfolgerung zu, daß Schleswig-Holstein bei den Radwegelängen im Verhältnis zum Straßennetz und bei der Anzahl der Unfälle und Unfalltoten pro km Radwegelänge im übergeordneten Netz im Ländervergleich eine sehr günstige Position einnimmt. Außerdem kann damit auch erneut begründet werden, daß die höchste Priorität auf die Sicherheit der Fahrradfahrer im Straßenverkehr gelegt werden muß und eine Verlängerung des vorhandenen Radwegenetzes durch Neubauten im Verhältnis hierzu nachrangig ist.
Der LRH sieht es dennoch als erforderlich an, daß das Verkehrsministerium ein weiter differenziertes eigenes System der Erfolgskontrolle entwickelt und detaillierte Nachweise der Zielerreichung führt.

Das **Verkehrsministerium** stimmt dem zu. Zu dieser Erfolgskontrolle werde das entsprechend dem Fahrradprogramm eingerichtete Fahrradforum wesentlich beitragen. Die Ergebnisse aus dem Fahrradforum werden Bestandteil der Erfolgskontrolle durch das Verkehrsministerium werden.

Ministerium für Bildung, Wissenschaft, Forschung und Kultur

20. Sportunterricht an berufsbildenden Schulen

Die Durchführung des Sportunterrichts an beruflichen Schulen erfüllt seit Jahren nicht die Vorgaben der Stundentafeln.

Im Teilzeitbereich erhalten höchstens 20 % der Auszubildenden vorgesehenen Sportunterricht. Bei Verzicht auf Sportunterricht in diesem Bereich könnten schätzungsweise 20 Planstellen/Stellen für den Bedarf an Fachunterricht bei steigenden Schülerzahlen erwirtschaftet werden.

Der Ausfall an Sportstunden betrug in den vergangenen beiden Schuljahren im Teilzeit- und Vollzeitbereich über 11 % und ist im Verhältnis zum gesamten Unterrichtsausfall überproportional hoch.

20.1 Allgemeines

Der LRH hat die Maßnahme der Freien und Hansestadt Hamburg, den Sportunterricht an Berufsschulen auf andere Träger (Sportvereine) zu verlagern, zum Anlaß genommen, den Sportunterricht im Schuljahr 1997/98 an berufsbildenden Schulen im Teilzeit- und Vollzeitbereich zu überprüfen. Um das bestehende Angebot festzustellen, die Effektivität zu ermitteln und den Ausfall des Sportunterrichts zu dokumentieren, wurden örtliche Erhebungen an 7 Berufsschulen durchgeführt.

Im Lehrplan Sport der berufsbildenden Schulen vom Januar 1994 wird darauf hingewiesen, daß der Sportunterricht verbindlicher Bestandteil des Bildungs- und Erziehungsauftrags der Schule ist. Berufliche Schulen haben bei der Pflege und Weiterentwicklung der sportlichen Handlungskompetenz darauf zu achten, Auszubildende unter Berücksichtigung ihrer Berufs- und Arbeitssituation zu lebenslangem Sporttreiben zu motivieren.

Die Stundentafeln für die Ausbildungsberufe sehen i. d. R. 80 Sportstunden für den Ausbildungszeitraum von 3 bis 3,5 Jahren vor. Die Klassen des Vollzeitbereichs sollen wöchentlich 2 Sportstunden erhalten. Die Durchführung des Sportunterrichts soll von örtlichen und regionalen Gegebenheiten, wie der Ausstattung der Schulen mit Sportstätten, Sportgeräten und Lehrkräften, ausgehen.

Für die Fachklassen der Ausbildungsberufe gilt grundsätzlich, daß bei Nichterteilung des Fachs Sport die Unterrichtszeit zur Verstärkung der berufsbezogenen Fächer zu verwenden ist. Insofern sind die wenigen Teilzeitklassen mit Sportunterricht zeitlich zwar nicht benachteiligt, erhalten aber um 80 Stunden verringerten fachbezogenen Unterricht.

20.2 Organisationsformen

Längst nicht alle beruflichen Schulen verfügten über eigene Hallen oder Sportstätten. Zunehmend wurden landesweit kommerzielle Sportzentren wie Fitneßcenter oder Tennis- und Squashhallen von den Klassen mit Sportunterricht in Anspruch genommen. Die Schülerinnen und Schüler zahlten dafür den Eintritt. Vereinzelt gewährten die Schulträger Zuschüsse.
Sportarten wie Squash, Schwimmen, Kanufahren, Boßeln und Inline-Skating, aber auch der Besuch von Fitneßstudios gehörten zum Repertoire des Sportunterrichts einiger beruflicher Schulen. I. d. R. wurde der traditionelle Sportunterricht, erweitert durch aktuellen Freizeitsport, durchgeführt und nur vereinzelt auf berufsbedingte gesundheitliche Defizite eingegangen (Rückenschulung).

Es ist davon auszugehen, daß sich an der Situation der Sportstätten für die beruflichen Schulen langfristig nichts ändern wird. Besonders die kreisfreien Städte als Schulträger werden aus finanziellen Gründen nicht in der Lage sein, neue Sporthallen zu bauen.

Ob eine Berufsschulklasse (Teilzeitbereich) Sportunterricht erhielt, war i. d. R. davon abhängig, wie die einzelne Schule ihre Sportlehrkräfte einsetzen konnte und welche Klassen noch Fachunterricht erhalten mußten. Berufsbezogene gesundheitliche Überlegungen spielten bei der Vergabe der wenigen Sportstunden keine Rolle.

In einigen überprüften Klassen wurden hohe Fehlzeiten der Schülerinnen, Schüler und Auszubildenden im Sportunterricht festgestellt. Dieses ließ auf mangelnde Akzeptanz des Fachs und der Inhalte schließen.

20.3 Bildungspolitische und gesundheitliche Aspekte

Die klassische Funktionsbestimmung der Berufsschule, ihr gesetzlicher Auftrag sowie die daran ausgerichtete Zielsetzung und Organisation des Berufsschulunterrichts sehen vor, den Auszubildenden allgemeine und fachliche Lerninhalte unter besonderer Berücksichtigung der Berufsausbildung zu vermitteln. Folglich soll die praktische Ausbildung der Betriebe

theoretisch fundiert begleitet und darüber hinaus die Allgemeinbildung fortgeführt und erweitert werden.
Eingebettet in den aktuellen gesellschaftlichen Kontext, der von wirtschaftlichen Problemen gekennzeichnet ist, beginnen sich die Organisationsformen und die Rahmenbedingungen des Berufsschulunterrichts weitgehend zu verändern.

Das **Bündnis für Ausbildung 1997** zwischen der Landesregierung, den Kammern, Verbänden, Gewerkschaften und Arbeitsämtern zielt auf eine betriebsnahe Gestaltung des Berufsschulunterrichts ab, um die Ausbildungsbereitschaft der Betriebe zu erhöhen. Die von der Wirtschaft öffentlich vertretene Position geht dabei eindeutig in Richtung Verzicht u. a. auf die Erteilung von Sport im Interesse einer gestrafften und vertieften Vermittlung berufspraktischer Kompetenzen. Dadurch frei werdende Stundenanteile könnten als Fachunterricht angeboten oder den Betrieben zur Verfügung gestellt werden, um die Anwesenheitszeit der Auszubildenden im Betrieb zu erhöhen. Die in der Bündnisvereinbarung vorgesehenen Handlungsvorschläge zur Steigerung des Ausbildungsplatzangebots beziehen eine Änderung des Fachangebots jedoch in letzter Konsequenz nicht mit ein.

Das Ministerium für Bildung, Wissenschaft, Forschung und Kultur (Bildungsministerium) (Lehrplan Sport) hält am Sportunterricht im schulgesetzlich (aber auch mit der Kultusministerkonferenz) vereinbarten Rahmen des Bildungs- und Erziehungsauftrags der Berufsschule fest. Neben pädagogischen und sozialen Zielen soll durch das Fach Sport noch einmal die Möglichkeit genutzt werden, Auszubildende während der Schulzeit gezielt an den Sport und dessen positive Auswirkungen heranzuführen. Die Schulen erweitern teilweise diese Aufgabenstellung hin zum gesundheitsfördernden, berufsbezogenen Sportunterricht. Allerdings erachteten im Gegensatz dazu mehrere Schulleitungen den Sportunterricht im Teilzeitbereich als wenig sinnvoll. Es sei fraglich, ob das Fach Sport mit zu den Aufgaben der dualen Ausbildung gehöre. Der Sportunterricht sei unter den gegebenen Umständen wenig effektiv und werde von den Ausbildungsbetrieben überwiegend abgelehnt.

Nicht mehr der in der Entwicklung begriffene Jugendliche, sondern der junge Erwachsene tritt in die Ausbildung ein. Das Durchschnittsalter eines Auszubildenden stieg bis 1990 auf 19 Jahre[1] an. Ob diese Jugendlichen durch Sportunterricht im Umfang von vielleicht 1 bis 2 Stunden wöchentlich noch zu einer Verhaltensänderung in Richtung „aktiv sein“ - „fit sein“ - „gesund sein“ motiviert werden können, scheint zweifelhaft. Sie

---

[1] Arbeitsgruppe Bildungsbericht am Max-Planck-Institut für Bildungsforschung: Das Bildungswesen in der Bundesrepublik Deutschland, Reinbek 1997.

haben bereits während ihrer Schulzeit 9 bis 13 Jahre Sportunterricht erhalten.

Die Auszubildenden verbinden mit dem Besuch des Berufsschulunterrichts maßgeblich die Hoffnung auf den Erwerb beruflicher Kompetenz zur Steigerung ihrer Konkurrenzfähigkeit auf dem Arbeitsmarkt sowie eines gelungenen Berufseinstiegs mit Perspektive auf eine berufliche Karriere. In der Debatte um die Inhalte des Berufsschulunterrichts wurden infolgedessen erste kritische Stimmen von Schülerseite laut:

„Der Berufsschulunterricht muß von ausbildungsfremden Inhalten wie z. B. Sport entrümpelt werden und muß sich an den Bedürfnissen der ausbildenden Betriebe orientieren und zeitlich so organisiert sein, daß er sich nicht betriebsschädigend auswirkt.“[1]

Im übrigen sollte eine Neustrukturierung der Inhalte des Fachs Sport, so wie sie anteilig bereits im Lehrplan 1994 formuliert worden sind, erfolgen. Zu denken wäre etwa an ein Konzept für das Fach Sport, dessen Inhalte in Absprache mit Krankenkassen, Sozial- und Arbeitsmedizinern, Fachleuten der Berufsgenossenschaft für Arbeitsschutz und -sicherheit sowie Sportpädagogen auf präventives, berufsorientiertes, gesundheitsförderndes Verhalten hin ausgerichtet sind und das einen Ausgleich für einseitige körperliche Belastungen bzw. berufsbedingten Bewegungsmangel bietet.

20.4 Situation des Sportunterrichts

20.4.1 Teilzeitbereich

An den überprüften beruflichen Schulen wurde im Schuljahr 1997/98 der Sportunterricht in sehr unterschiedlichem Umfang angeboten. Nur 6,2 % aller Teilzeitklassen erhielten Sportunterricht. Einige Berufsschulen konnten seit Jahren keinen Sportunterricht im Teilzeitbereich anbieten, da Personalressourcen oder Hallenkapazitäten nicht ausreichend vorhanden waren. Von den **10.605** Auszubildenden dieser Schulen erhielten nur rd. **690** Sportunterricht. Bei Übertragung dieses Ergebnisses auf alle Fachklassen für Jugendliche in einem Ausbildungsverhältnis des Landes wurde lediglich in **199** von insgesamt **3.203** Klassen Sportunterricht erteilt. Nur eine Minderheit von rd. **3.900** von **60.500 Auszubildenden** erhielten in diesem Schuljahr Sportunterricht.

Allerdings ist zu berücksichtigen, daß bei einem 3jährigen Ausbildungszeitraum die 80 vorgesehenen Sportstunden innerhalb eines

---

[1] Vgl. Protokoll Jugendparlament vom 26.10.1996.

Jahres zu verblocken sind. Es ist daher nicht die Gesamtzahl der Klassen aller Ausbildungsjahrgänge aus dem Teilzeitbereich zugrunde zu legen, sondern nur ein Drittel der Klassen.
Das bedeutet, daß von den Teilzeitklassen, die Anspruch auf Sportunterricht haben, **80 %** keinen Sportunterricht erhalten.
Bei den Klassen, die Sportunterricht erhielten, variierte das jährliche Angebot an Sportstunden nach den Feststellungen des LRH stark. Es kann nicht davon ausgegangen werden, daß die vorgesehenen 80 Sportstunden pro Ausbildungsjahrgang durchgängig angeboten wurden.

20.4.2 Landesberufsschulen

In den Klassen der Landesberufsschulen wird Sportunterricht deswegen angeboten, weil teilweise eigene Sporthallen vorhanden sind, und die Auszubildenden während des Blockunterrichts (4 Wochen) in Internaten untergebracht werden. Die Kammern und Innungen sind Träger der Internate, teilweise der Sportstätten. Sie finanzieren überwiegend die sächlichen Kosten des Sportunterrichts.

20.4.3 Vollzeitbereich

Alle Vollzeitklassen der beruflichen Schulen sollen wöchentlich 2 Stunden Sportunterricht erhalten. Ist Sport Prüfungsfach im Fachgymnasium, so müssen wöchentlich mindestens 3 Stunden Sport erteilt werden. An den überprüften Schulen wurde nur in den Fachgymnasien der vorgesehene Sportunterricht angeboten. Lediglich 53 von 108 Klassen der Berufsfachschulen bzw. der Fachoberschulen erhielten Sportunterricht (49,1 %). Dieses Ergebnis belegt deutlich, wie defizitär es auch um den Sportunterricht in Teilen des Vollzeitbereichs bestellt ist.

20.5 Unterrichtsausfall

Der vom LRH ermittelte Ausfall des angebotenen Sportunterrichts in **Teilzeitklassen** belief sich im Schuljahr 1997/98 auf **11,2 %** (147 von 1.309 Std.). Dabei waren die Berufsschulen bemüht, den Ausfall des Sportunterrichts durch Fachunterricht oder durch „Stillarbeit" aufzufangen. Bei einem Unterrichtsausfall in den Randstunden sind die Auszubildenden verpflichtet, ihre Ausbildungsbetriebe aufzusuchen, sofern sie weniger als 5 Stunden Unterricht erhalten.

Der Stundenausfall im Fach Sport bei den **Vollzeitklassen** entsprach mit **11,3 %** (476 von 4.204 Std.) dem Ausfall der Teilzeitklassen. Weil Lehrerstunden nicht zur Verfügung standen, konnte der ausgefallene Sportunterricht häufig nicht ersetzt werden.

Der Ausfall des Sportunterrichts wurde durch schulorganisatorische Maßnahmen und durch dienstliche Beurlaubungen verursacht. Vereinzelt konnte der Unterricht deswegen nicht erteilt werden, weil Sporthallen durch andere Veranstaltungen belegt waren.

Es ist davon auszugehen, daß dieser hohe Ausfall des Sportunterrichts seit Jahren bekannt ist und hingenommen wird.

20.6 Stellenbedarf

Auf der Grundlage aller amtlichen Schulstatistiken der beruflichen Schulen des Landes Schleswig-Holstein wären ca. 3.500 Unterrichtsstunden im Schuljahr 1997/98 erforderlich, um den stundenplanmäßigen Bedarf im Fach Sport abzudecken.

Für das Schuljahr 1997/98 errechnete sich aus diesen Werten ein Bedarf für den Sportunterricht an den beruflichen Schulen von insgesamt ca. **159 Planstellen**.

In Hinblick auf die steigenden Schülerzahlen wird sich der Bedarf an Planstellen in den kommenden Schuljahren noch erhöhen. So werden die Schülerzahlen von derzeit 80.066 auf den Höchststand im Schuljahr 2008/09 mit 105.954 prognostiziert (+ 32 %). Werden die derzeitigen Indikatoren "Klassen- und Kursgrößen" und "Lehrernettostunden" auf das **Schuljahr 2008/09** hochgerechnet, so würde sich schätzungsweise ein Lehrerbedarf für das Fach Sport in Höhe von rd. **210 Planstellen** ergeben.

Aufgrund der hohen Diskrepanz zwischen Soll-Sportstunden lt. Stundentafel und den tatsächlich angebotenen Sportstunden ist es fraglich, ob sich die Unterrichtssituation ohne Neueinstellungen von Lehrkräften wesentlich verändern läßt. Dies dürfte aufgrund der angespannten Finanzlage des Landes kaum möglich sein.

Bei Verzicht auf den ohnehin nur sporadisch bzw. nur im geringen Umfang stattfindenden Sportunterricht im Teilzeitbereich könnten schätzungsweise landesweit ca. 20 Planstellen/Stellen erwirtschaftet werden. Diese Stellen sollten bei steigenden Schülerzahlen für den Bedarf an Fachunterricht verwendet werden, denn eine wesentliche Funktion der Berufsschule ist die berufliche Qualifikation der Auszubildenden. Das Erreichen dieses Ziels wird durch den Wegfall des Fachs Sport nicht gefährdet.
Im Vollzeitbereich sollte auf den Sportunterricht in der bisherigen Form verzichtet werden. Es könnten ersatzweise Sportarbeitsgemeinschaften angeboten werden, die klassen- und jahrgangsübergreifend zu

organisieren wären. Um die Vergleichbarkeit mit der gymnasialen Oberstufe zu gewährleisten, sollte der Sportunterricht in den Fachgymnasien beibehalten werden.

Das **Bildungsministerium** vertritt die Auffassung, daß der Berufsschulsport als Teil eines ganzheitlich zu betrachtenden Bildungsauftrags der Berufsschule im Teil- und Vollzeitbereich weiterhin beibehalten werden soll. Der Empfehlung, frei werdende Stellen anderweitig zu verwenden, wird nicht gefolgt. Es ist beabsichtigt, einen berufsbezogenen und gesundheitsfördernden Ansatz im Rahmen einer zukünftigen Lehrplanrevision zu verstärken und für eine Gleichverteilung des Unterrichtsausfalls, die nicht einseitig zu Lasten des Sportunterrichts vorgenommen wird, Sorge zu tragen.
Im übrigen bestätigt das Bildungsministerium im wesentlichen die Feststellungen des LRH.

21. Staatliches Internat Schloß Plön und Nordsee-Internat St. Peter-Ording

Das Land Schleswig-Holstein mußte seit 1995 zur Aufrechterhaltung des Internats Schloß Plön durchschnittlich 1,75 Mio. DM jährlich aufwenden. Die rückläufigen Belegungszahlen und die unzureichende Auslastung rechtfertigen diesen finanziellen Aufwand nicht.

Der LRH sieht kein Landesinteresse, den Internatsbetrieb in Plön in der bisherigen Trägerschaft fortzuführen. Er empfiehlt, sich um einen privaten bzw. gemeinnützigen Betreiber des Internats zu bemühen.

Das private Nordsee-Internat St. Peter-Ording sollte schrittweise die anteiligen Personalkosten für die freigestellten Lehrkräfte übernehmen.

21.1 Vorwort

Der LRH kam bereits 1990[1] zu dem Ergebnis, daß grundsätzliche Überlegungen über die Fortführung des Internats Schloß Plön aufgrund unzureichender Auslastung angestellt werden sollten. Er hat nunmehr erneut die Auslastung und Wirtschaftlichkeit des Staatlichen Internats geprüft.

Mit der Freistellung und Beurlaubung von Lehrkräften unter Fortzahlung der Bezüge (rd. 3 Planstellen) unterstützt das Land Schleswig-Holstein das private Nordsee-Internat St. Peter-Ording.

Angesichts der angespannten Haushaltslage stellt sich die Frage, ob es im Landesinteresse liegt, jährlich Zuschüsse von insgesamt mehr als 2 Mio. DM für beide Internate zur Verfügung zu stellen.

21.2 Staatliches Internat Schloß Plön

21.2.1 Liegenschaft

Ein 1992 erstelltes Gutachten kam zu dem Ergebnis, daß eine anderweitige Nutzung der Liegenschaft Schloß Plön nicht tragfähig sei. Die Landesregierung beschloß daher 1993[2] die Beibehaltung des Internatsbetriebs, jedoch sollte eine Konzentration des Internats auf das Schloß und wenige Nebengebäude erfolgen. Dazu waren Umbauten im Schloß für die Unter-

---

[1] Vgl. Bemerkungen des LRH 1991, Nr. 16, S. 105.
[2] Umdruck 13/3055.

bringung der Mädchen erforderlich. Die für die Nutzung durch das Internat nicht mehr benötigten Gebäude (Sextanerheim, Prinzenhaus) sollten in Erbpacht vergeben oder verkauft werden, um den Aufwand für den Internatsbetrieb und die Liegenschaft zu senken. In 1995 begann die Landesentwicklungsgesellschaft mit der Veräußerung der Liegenschaft.

Die Umbaumaßnahmen im Schloß wurden 1997 beendet, so daß während des Schuljahres 1997/98 alle Schülerinnen und Schüler des Internats sowie die Verwaltung dort untergebracht werden konnten. Mit der Sanierung und dem Umbau des Maschinenhauses für Gildenräume (750 TDM) wurde ebenfalls begonnen. Die Baumaßnahme ist noch nicht abgeschlossen. Die Umbaumaßnahmen (Schloß, Gruft, Maschinenhaus, Prinzenhaus) werden sich auf insgesamt **5,35 Mio. DM**[1] belaufen. In dieser Summe sind Sanierungskosten des Prinzenhauses für eine unentgeltliche Übergabe an die Stadt und/oder den Kreis Plön enthalten (ca. 1,8 Mio. DM). Die Mittel sollen aus dem Verkaufserlös der Liegenschaft zur Verfügung gestellt werden.

Das Internat umfaßt folgende Liegenschaften: Schloß, Maschinen- und Bootshaus, Tennisplatz, Kadettenfriedhof und Stadion. Das Stadion soll der Stadt Plön übereignet werden. Bei einer Veräußerung sollte bedacht werden, daß die Mitbenutzung des Stadions dem Internat und dem Gymnasium weiterhin ermöglicht wird.

Grundsätzlich sollte überlegt werden, ob das Internat nicht auf die Liegenschaft **Bootshaus** verzichtet. Die geringen Wassersportaktivitäten der Schülerinnen und Schüler des Internats könnten mit einem erheblich reduzierten Bootsbestand und durch Sicherung von Rechten auf dem Gelände gewährleistet werden. Ein nicht unerheblicher Verkaufserlös wäre zu erzielen. Z. Z. wird die Liegenschaft Bootshaus vom Schüler-Ruder- und Segelverein e. V. und von der Arbeitsgemeinschaft Segeln des Kreisgymnasiums unentgeltlich mitgenutzt. In jedem Fall haben sich alle Nutzer zu gleichen Teilen an den Kosten zu beteiligen.

Das **Ministerium für Bildung, Wissenschaft, Forschung und Kultur** (Bildungsministerium) wird eine entsprechende vertragliche Regelung anstreben. Es ist aber der Auffassung, daß durch das Angebot der Wassersportarten die Attraktivität des Internats gesteigert werden könne. Deshalb solle das Bootshaus mit dem Liegenschaftsanteil erhalten bleiben.

Der **LRH** bleibt bei seinen Aussagen und weist darauf hin, daß die Wassersportaktivitäten des Internats seit Jahren zum Erliegen gekommen sind.

---

[1] Änderungsvorschläge zum Entwurf des Haushaltsbegleitgesetzes/Haushaltsplans 1999, Umdruck 14/2587, § 13 Abs. 6.

Die Gesamtsituation des Internats ist nach wie vor gekennzeichnet durch die stark sanierungsbedürftige und im Unterhalt kostenaufwendige Liegenschaft. So bedarf es dringender Bauunterhaltungsmaßnahmen des Schloßgebäudes von mehreren Mio. DM. Die dafür vorgesehenen jährlichen Haushaltsmittel reichen nicht einmal für die notwendigsten Reparaturen aus.

21.2.2 Internatsbelegung

Seit rd. 20 Jahren zeichnet sich aufgrund der veränderten gesellschaftlichen Situation unter Verbesserung des Schulangebots ab, daß der Bedarf an Internatsplätzen in Schleswig-Holstein rückläufig ist. Insgesamt spiegelt sich diese Entwicklung bundesweit wider. Vor allem Internate, die ein pädagogisches Profil oder eine gewisse Exklusivität bieten, können sich am Markt behaupten. So war das Internat in den letzten 20 Jahren nie voll ausgelastet, die Belegungszahlen sanken - auch aufgrund des Kapazitätsabbaus - von 1980 mit 164 auf derzeit 95 Schülerinnen und Schüler (November 1998), wobei 4 weitere Abmeldungen vorliegen.

Am Schuljahresende 1997/98 befanden sich 94 Mädchen und Jungen im Internat, von denen nur 44 aus Schleswig-Holstein kamen. Die übrigen Schülerinnen und Schüler kamen aus anderen Bundesländern und vereinzelt aus dem Ausland (4). Bei 56,4 % handelte es sich um Kinder und Jugendliche Alleinerziehender.

Seit 1990 gehen die Internatsleitung und das Bildungsministerium davon aus, daß sich die Auslastung des Internats verbessert. Es werden immer neue Begründungen für die jeweils dann doch nicht so deutlich ansteigenden Belegungszahlen angegeben. So wird etwa ein Grund im Umbau gesucht, ein anderer wird in den negativen Folgen des LRH-Berichts von 1990 in bezug auf die öffentliche Meinung über das Internat gesehen. Neuerdings findet das langjährige „Schönreden“ der Belegungszahlen neue Nahrung in der werbeträchtigen Fernsehserie (ARD) „Die Schule am See“. Erkennbar war diese Entwicklung während des Berichtszeitraums nicht, obwohl die erste Staffel der Serie bereits ausgestrahlt wurde.

Im Gegensatz zur positiven Prognose stehen die Belegungszahlen der vergangenen 19 Jahre:

	1980	1981	1982	1983	1984	1985	1986	1987	1988	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998
Soll	190	170	170	170	160	160	160	175	175	175	175	145	136	137	130	130	130	130	110
Ist	164	154	147	159	138	139	129	143	140	125	122	119	124	118	119	99	88	94	95

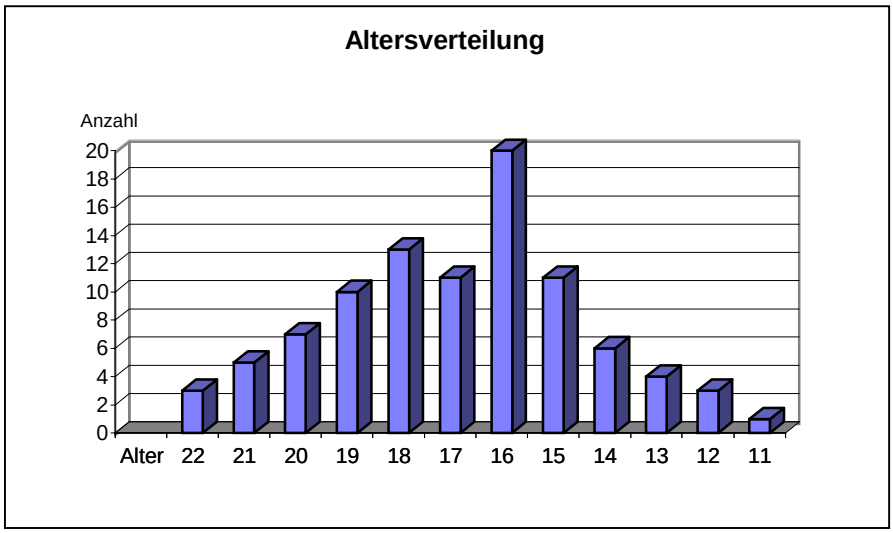
Sowohl die vorgesehenen als auch die tatsächlichen Belegungszahlen verringerten sich in diesem Zeitraum um 42 %. Seit 1980 ist das Internat nur zu 82,5 % ausgelastet. Es ist allerdings nicht ersichtlich, ob die Belegungskapazität auf 110 (Haushalt), 115 (Internatsleiter) oder 120 bis 125 (Bildungsministerium) festgeschrieben werden soll.

Es stellt sich die Frage, welche Belegungszahl einen wirtschaftlichen Betrieb noch zuläßt. Wird die derzeitige Entwicklung hochgerechnet, so bedeutete dies im Jahr 2005, daß ca. 70 bis 75 Schülerinnen und Schüler das Internat besuchen würden. Das Bildungsministerium sollte aufgrund einer Wirtschaftlichkeitsberechnung dem Internat eine verbindliche Untergrenze der Belegungskapazität vorgeben.

Das **Bildungsministerium** äußert sich nicht zu der Festlegung einer Untergrenze der Belegungskapazität. Es gesteht ein, daß trotz der Aufnahme von Schülerinnen und Schülern aus der Real- und Hauptschule (seit 9 Jahren) die geringe Auslastung nicht kompensiert werden konnte. Auszugehen sei von einer Belegungskapazität von 112 Kindern und Jugendlichen.
Der **LRH** hält eine verbindliche Untergrenze der Belegungskapazität für unverzichtbar.

21.2.3 Altersstruktur, Verweildauer, besuchte Schularten

Aus der Verteilung der Altersstruktur läßt sich ein Problembereich, wie er sich auch in der Auslastung widerspiegelt, ablesen. Der überwiegende Teil der Schülerinnen und Schüler befindet sich am Ende der Sekundarstufe I. Zu diesem Zeitpunkt entscheidet sich, ob ein höherwertiger Abschluß erreichbar wird. Wenn nicht, verlassen die Schülerinnen und Schüler häufig das Internat.

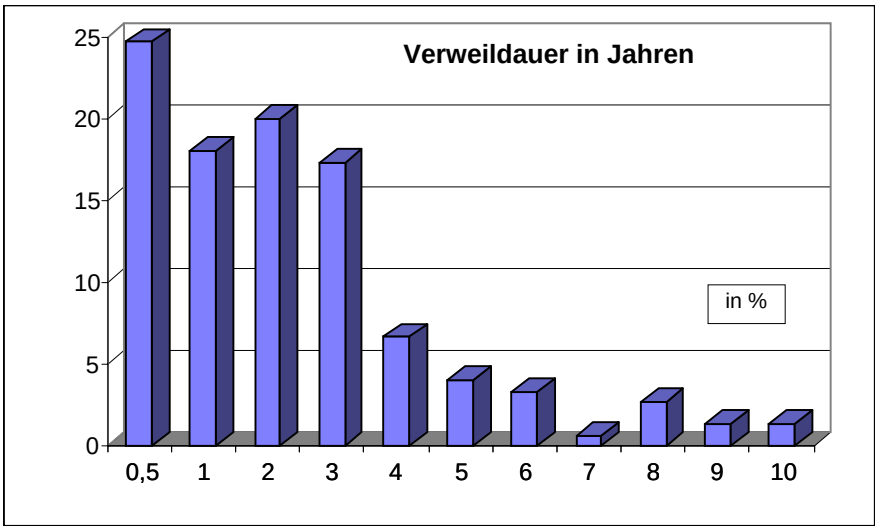


Die Überalterung der Schülerschaft (20 bis 22 Jahre) beträgt über 10 %.

Dies wirkt sich auch auf die Verweildauer im Internat aus. 43 % der Schülerinnen und Schüler verlassen nach höchstens einem Jahr und weitere 20 % nach 2 Jahren das Internat.

Folgende Ursachen lassen sich für die geringe Verweildauer ableiten:

- Schülerinnen und Schüler haben Adaptionsprobleme und verlassen nach kurzer Zeit das Internat,
- Schülerinnen und Schüler besuchen nur die Oberstufe des Gymnasiums,
- nicht ausreichende schulische Leistungen und Verhaltensauffälligkeiten führen zu vorzeitigen Abgängen.



Die verstärkt nach 1990 eingeleitete Aufnahme von Schülerinnen und Schülern, die die Haupt- bzw. Realschule in Plön besuchen, hat nicht dazu

geführt, den Abwärtstrend der Belegungszahlen aufzuhalten. Nach wie vor besuchte der überwiegende Teil der Schülerinnen und Schüler das Gymnasium (69), davon befanden sich 30 in der Oberstufe; die Realschule besuchten 17 und die Hauptschule 8.

Während des Schuljahres 1997/98 waren 4 Schülerinnen und Schüler im Rahmen der Hilfe zur Erziehung im Internat untergebracht. Das Problem der geringen Auslastung sollte nicht durch eine verstärkte Aufnahme von verhaltensauffälligen Kindern und Jugendlichen gelöst werden. Gleiches gilt für Jugendliche, die sich in beruflicher Ausbildung befinden bzw. überwechseln. Das Internat ist kein Schülerwohnheim.

21.2.4 Pädagogisches Konzept

War es früher vor allem die Not der Nachkriegsjahre sowie das nicht flächendeckend ausgebaute Gymnasialschulwesen, die die Einrichtung von Internaten in Schleswig-Holstein erforderlich machte, so wird heute ihre Aufgabe hauptsächlich darin gesehen, Schülerinnen und Schülern aus schwierigen Familienverhältnissen erzieherische Hilfen zu geben und schulische Förderung zu ermöglichen.

Der anstelle eines pädagogischen Konzepts vorgelegte Hausprospekt orientiert sich am Programm der „individuellen Betreuung“ der Schülerinnen und Schüler. In ihm wird ausführlich über organisatorische Maßnahmen wie Tagesablauf, Gruppenzusammensetzung und Freizeitmöglichkeiten Auskunft gegeben. Rückschlüsse auf das sich im Hintergrund verbergende Erziehungsmodell lassen sich jedoch nicht unbedingt ziehen.
Zur Erhöhung der Attraktivität des Internats wird zukünftig eine stärkere Profil- bzw. Programmbildung unumgänglich sein. In diesem Zusammenhang wird auch ein pädagogisches Konzept und dessen Darstellungsform neu überdacht werden müssen.

Das **Bildungsministerium** wird die Anregung des LRH, die Attraktivität des Internats durch eine deutlichere Profilbildung zu erhöhen, aufgreifen.

Als eine zentrale Methode erzieherischen Handelns wird vom Internat die Freizeitgestaltung in den Bereichsgruppen, die Gildentätigkeit und der Sport angesehen. Angeboten wurden im Schuljahr 1997/98 rd. 26 Gilden aus den Bereichen Sport, Kunst/Musik, Handwerk, Wissenschaft/Spiel. Die Schülerinnen und Schüler entscheiden sich von „Mal zu Mal“ für eine Teilnahme. Da Teilnehmerlisten nicht immer geführt wurden, konnten keine Aussagen über die Gruppengrößen gemacht werden. Die freiwillige Teilnahme hat zur Folge, daß einige Schülerinnen und Schüler zu keiner Freizeitaktivität motivierbar, die Teilnehmerzahlen sehr gering und

langfristig angelegte Projekte durch ständigen Wechsel der Personen kaum durchführbar waren. Der Schülerrat sprach sich für eine Veränderung der Gildenpraxis im Sinne eines Wahlpflichtmodells aus.

Der LRH schließt sich dieser Sichtweise an und empfiehlt vor dem Hintergrund des Personaleinsatzes, der aufwendigen Umbaukosten für die Freizeiträume und Werkstätten im Maschinenhaus und dem Vorhalten teurer Sachmittel, die Freizeitorganisation zu überdenken und verpflichtender zu gestalten.

Das **Bildungsministerium** stimmt der Empfehlung zu und wird sie umsetzen.

21.2.5 Personalangelegenheiten

Aufgrund des Berichts des LRH von 1990 und der zwischenzeitlich eingeleiteten Konzentration des Internatsbetriebs auf das Schloßgebäude fand ein nicht unerheblicher Personalabbau im Bereich der Internatsverwaltung statt. Diese Umstrukturierung ist verbunden mit der Erstellung eines neuen Geschäftsverteilungsplans. Entsprechende Vorlagen werden z. Z. erarbeitet, wobei noch gewisse Schwierigkeiten in der Abgrenzung der Kompetenzen bestehen.

Der LRH hat grundsätzliche Bedenken gegen die derzeitige Verwaltungs- und Organisationsstruktur des Staatlichen Internats Schloß Plön und empfiehlt eine weitgehende Veränderung. Im Interesse größerer Klarheit und Effektivität sollte die auf historischer Entwicklung basierende doppelte Leitungsfunktion des Schulleiters des Kreisgymnasiums als gleichzeitigem Leiter des Staatlichen Internats aufgegeben werden. Der Internatsleiter müßte aktiv in die Internatserziehung eingebunden werden. Nur so kann es gelingen, die Kooperation im Sinne eines gemeinsamen Erziehungsauftrags zu stärken.

Eine Trennung der Leitungsfunktion in der Dienststelle in Schul- und Internatsleitung wird das **Bildungsministerium** prüfen.

Nach Angaben der Internatsverwaltung sind 12 Stellen für die Bereiche Verwaltung, technische Dienste (Hausmeister) und Küche besetzt. Eine Küchenkraft ist z. Z. als ABM-Kraft zusätzlich halbtags tätig.

Seit 1990 wurden 27 Stellen abgebaut. Der Stellenplan entspricht im wesentlichen den derzeitigen Verhältnissen. Im Stellenbereich der Küche ist noch ein Einsparpotential vorhanden, da die Zahl der Internatsbelegung weiter rückläufig ist. Gleiches gilt für die Stelle des Bootsbauers.

Im Haushaltsplan 1998 sind für die Betreuung der Schülerinnen und Schüler 7 Stellen für Angestellte ausgewiesen, wobei im HH-Entwurf 1999 der Wegfall einer Erzieherstelle vorgesehen ist. Z. Z. sind diese 6 Stellen mit 1 Sportlehrkraft, 1 Sozialpädagogen und 4 Erzieherinnen besetzt.

Zusätzlich stehen dem Internat 6 Gymnasiallehrkräfte mit jeweils 12, 1 Realschullehrer mit 13 und 1 Grund- und Hauptschullehrer mit 13,8 Pflichtstundenermäßigungen (Unterrichtsstunden) zur Verfügung. Das sind **4 Planstellen/Stellen** mit jährlichen Personalkosten nach der Personalkostentabelle von rd. **470 TDM**.

Die Höhe der ermäßigten Unterrichtsstunden und die Arbeitsstunden im Internat sind unter Berücksichtigung der Schulferien für Lehrkräfte auf der Basis einer 44 Stunden-Woche umzurechnen. Danach verfügt das Staatliche Internat Schloß Plön wöchentlich über Betreuungspersonal mit insgesamt 439 Arbeitsstunden.

Für jede der 8 Gruppen (Bereiche) von Internatsschülern stehen **rechnerisch wöchentlich rd. 55 Stunden** zur Verfügung. Das Bildungsministerium ging davon aus, daß ein Bereich geschlossen werden sollte, sobald die Belegungszahlen wesentlich unter 120 bis 125 sinken. Das ist seit 1995 der Fall. Bereits im Prüfbericht von 1990 empfahl der LRH, die Erzieherstellen von 7 auf 5 zu reduzieren. Der LRH weist erneut darauf hin, daß die Personalausstattung sich den Belegungszahlen zügiger anzupassen hat. Für das Schuljahr 1999/2000 ist ein Bereich aufzulösen und 55 Stunden sind einzusparen. Dadurch würden sich die derzeitigen Bereichsgrößen von 9 bis 14 Schülerinnen und Schülern nur unwesentlich erhöhen.

Das **Bildungsministerium** wird die Personalausstattung den derzeitigen Belegungszahlen weiter anpassen.

Bereits 1990 bemängelte der LRH die größtenteils fehlenden **Dienst- und Einsatzpläne** für die Erzieherinnen und Erzieher. Auch in der Folgezeit bis zum September 1997 waren die Bereitschafts-, Nacht- und Sonntagsdienste, die zu tariflichen Sonderzahlungen führen, nach wie vor unklar. Entsprechendes gilt auch für die durch die Internatsleitung angeordneten Vertretungsdienste. Der finanzielle Mehraufwand der tariflichen Sonderzahlungen belief sich vereinzelt pro Erzieherin und Erzieher auf zwischen 500 DM und 1.500 DM monatlich. Die Rechtmäßigkeit der Zahlungen muß teilweise bezweifelt werden.
Das **Bildungsministerium** nimmt die Hinweise des LRH zum Anlaß für eine nochmalige Überprüfung.

21.2.6 Haushalt

Aus der Differenz der Einnahmen zu den Ausgaben ergibt sich der jährliche Landeszuschuß zum Internatsbetrieb. Die Höhe des veranschlagten Zuschusses fiel in den letzten Jahren sehr unterschiedlich aus (1 bis 1,7 Mio. DM). Für das lfd. Haushaltsjahr ist ein Überschuß in Höhe von 587,5 TDM eingeplant, bedingt durch erwartete Einnahmen aus dem Treuhändervertrag zur Neuordnung des Schloßgebiets (1,6 Mio. DM). Der Haushaltsentwurf 1999 sieht z. Z. einen Landeszuschuß von **903 TDM** vor.

Aus der nachstehenden Übersicht geht hervor, daß die tatsächlichen Einnahmen und Ausgaben der Jahre 1995 bis 1997 von den veranschlagten Beträgen erheblich abweichen:

	HH-Jahr 1995 in TDM		**HH-Jahr 1996 in TDM**		**HH-Jahr 1997 in TDM**	
Kap. 0707	Soll	Ist	Soll	Ist	Soll	Ist
Einnahmen gesamt	1.719,5	1.364,3	1.584,6	1.134,7	1.503,3	1.142,4
Ausgaben gesamt	3.211,9	2.953,6	3.316,9	3.101,9	2.564,6	2.826,3
Landeszuschuß	1.492,4	1.589,3	1.732,3	1.967,2	1.061,3	1.683,9
jährliche Unterdeckung		**96,9**		**234,9**		**622,6**

Bereits 1990 wies der LRH darauf hin, daß der im Haushaltsplan ausgewiesene Zuschußbedarf regelmäßig überschritten wurde. Er empfahl, bei Aufstellung des Haushaltsplans die durchschnittliche Belegungszahl des Vorjahres zugrunde zu legen, um eine realitätsbezogene Mittelbewirtschaftung beim Internat zu erreichen. In den Folgejahren wurden die Einnahme- und Ausgabeentwicklung den tatsächlichen Gegebenheiten angepaßt. Seit 1995 weist das Internat wieder eine Unterdeckung mit jährlich steigender Tendenz auf. Die Veranschlagung entspricht nicht dem Grundsatz von Haushaltswahrheit und -klarheit.

Seit 1996 betragen die Internatsgebühren monatlich 950 DM. Eine Erhöhung ist im Haushaltsentwurf 1999 nicht vorgesehen. Der LRH hält aufgrund der vorstehend aufgezeigten negativen finanziellen Entwicklung eine Gebührenanhebung für unumgänglich. Die Gebühren des Staatlichen Internats Schloß Plön nehmen sich gegenüber denen des Internats St. Peter-Ording (mtl. 1.400 DM) eher bescheiden aus. Auf die Belegungszahlen in Plön hat sich das bisher nicht positiv ausgewirkt.

Der Vorschlag des LRH, bei der Haushaltsveranschlagung von der durchschnittlichen Belegungszahl des Vorjahres auszugehen, wird vom **Bildungsministerium** zum Haushaltsjahr 2000 aufgegriffen und umgesetzt.

Das Bildungsministerium teilt die Auffassung des LRH, daß eine Gebührenerhöhung erforderlich ist.
Bei den Festsetzungen der Mieten und der Verpflegungsgeldsätze für die Internatsbediensteten sollten endlich die gesetzlichen Vorschriften eingehalten werden. Über einen langen Zeitraum sind dem Land durch die Nichtbeachtung erhebliche Einnahmeausfälle entstanden, obwohl der LRH rechtzeitig auf diese Tatbestände hingewiesen hat.

Auf der Grundlage des tatsächlichen Landeszuschusses für das Jahr 1997 und unter Berücksichtigung der anteiligen Personalkosten für die im Internat tätigen Lehrkräfte und der Ist-Ausgabe beim „Kleinen Baufond“[1] bezuschußte das Land Schleswig-Holstein jede Schülerin und jeden Schüler mit **rd. 23 TDM** (mtl. 1.900 DM).

Da mehr als die Hälfte der Schülerinnen und Schüler des Internats ihren elterlichen Wohnsitz außerhalb Schleswig-Holsteins haben, ist ein Landesinteresse an der Bezuschussung (über 1 Mio. DM) nicht zu erkennen. Rückläufige Belegungszahlen und eine unzureichende Auslastung rechtfertigen zudem diesen finanziellen Aufwand nicht. Der LRH empfiehlt, sich um einen privaten bzw. gemeinnützigen Betreiber des Internats zu bemühen.

Das **Bildungsministerium** kann nachvollziehen, daß der LRH bei rückläufigen Belegungszahlen und damit geringerer Auslastung die Fortführung des Internatsbetriebs im Schloß Plön in Frage stellt. Es bezweifelt aber, daß die Aufgabe der bisherigen Trägerschaft und die Übertragung auf einen privaten bzw. gemeinnützigen Betreiber eine realistische Option ist. Der **LRH** bleibt bei seiner Empfehlung, insbesondere aufgrund der angespannten Haushaltslage, den Internatsbetrieb zu privatisieren.

21.3 Nordsee-Internat St. Peter-Ording

21.3.1 Allgemeines

Als gemeinnütziger Elternverein bietet das Internat auswärtigen Schülerinnen und Schülern als Ergänzung zum Elternhaus ein pädagogisches Konzept an, „*mit dem im gemeinsamen Leben, Arbeiten und Wohnen nach festen, für alle gleichermaßen geltenden Spielregeln wichtige Lebenseinstellungen und soziale Kompetenzen für ein erfolgreiches Leben erlernt werden sollen*“[2]. Die schulische Ausbildung erfolgt an den örtlichen Schulen (Grundschule, Realschule mit Hauptschulteil, Gymnasium), wobei eine besonders enge Beziehung zum Gymnasium besteht. Der Bestand der

---

[1] Fonds für Reparaturen und kleine Baumaßnahmen (rd. 18 TDM).
[2] Prospekt Nordsee-Internat St. Peter-Ording.

Schulen in St. Peter-Ording wäre ohne die Schülerschaft des Nordsee-Internats gefährdet. Jeder 4. bis 5. Schüler besucht das Internat.

Mindestens 180 Plätze müssen belegt sein, damit das Internat wirtschaftlich arbeitet. Zum Schuljahresbeginn 1998/99 befanden sich 185 Schülerinnen und Schüler im Internat.

Belegungszahlen

1987/88	1988/89	1989/90	1990/91	1991/92	1992/93	1993/94	1994/95	1995/96	1996/97	1997/98
175	182	177	164	196	202	185	178	194	183	176

Die Kapazität des Internats wird mit mindestens 200 Schülerinnen und Schülern angegeben. Danach war das Internat in den vergangenen 12 Jahren zu rd. 91,5 % ausgelastet.

Der Anteil an schleswig-holsteinischen Schülerinnen und Schülern liegt, ähnlich wie im Staatlichen Internat Schloß Plön, unter 50 %. Die durchschnittliche Verweildauer beträgt 3 Jahre.

Die Einnahmen durch Internatsgebühren stiegen vom Schuljahr 1990/91 bis 1996/97 um 31 % auf 3.200 TDM. Für einen Internatsplatz müssen z. Z. rd. **17 TDM** jährlich (mtl. rd. 1.400 DM) gezahlt werden. Obwohl die Internatsgebühren um 47 % höher sind als im Internat Plön, gelingt es dem Nordsee-Internat St. Peter-Ording, die für die Wirtschaftlichkeit erforderlichen Belegungszahlen zu erreichen. Die Argumentation des Bildungsministeriums und des Internats Schloß Plön, je höher die Gebühren seien, desto rückläufiger wäre die Auslastung, kann durch das Beispiel des Nordsee-Internats St. Peter-Ording nicht belegt werden.

Da der Verein Nordsee-Internat keine unmittelbaren Zuwendungen für seinen Betrieb von der öffentlichen Hand erhält, ist er darauf angewiesen, das Internat auszulasten. Während der Sommerferien werden die Internatshäuser zur Erhöhung der Einnahmen vermietet (Sommeruniversität).

21.3.2 Freistellungen/Abordnungen und Beurlaubung

In den vergangenen Jahrzehnten wurden Realschul- und Gymnasiallehrkräfte von der Unterrichtsverpflichtung für die Tätigkeit im Nordsee-Internat St. Peter-Ording freigestellt. Der Leiter des Internats (Studiendirektor A 15) ist unter Fortzahlung der Bezüge vom Schuldienst beurlaubt. Insgesamt stellt das Bildungsministerium dem Nordsee-Internat St. Peter-Ording rd. **3 Planstellen** mit jährlichen Personalkosten von rd. **390 TDM** zur Verfügung.

Die Landesregierung beschloß 1994 die Rückführung von Abordnungsstellen an Schulen des Landes. Die Lehrerstunden im Internat wurden von 70 auf 50 Unterrichtsstunden (Schuljahr 1996/97) reduziert. Dessen ungeachtet bestätigte das Bildungsministerium „*die pädagogisch sinnvolle Verknüpfung der gleichzeitigen Tätigkeiten als Erzieher im Internat und als Lehrer oder Lehrerin an der Schule*“ (Verbindungslehrkraft). Die Freistellungsstunden werden z. Z. im Landespool ausgewiesen. Das Internat kann damit 2 Realschullehrkräfte mit je 17 und 3 Gymnasiallehrkräfte mit je 19 Zeitstunden - insgesamt **91 Std.** - als Verbindungslehrkräfte einsetzen.

Gegen diese Praxis intervenierte die Realschule mit Hauptschulteil St. Peter-Ording. Die Schule argumentierte, daß durch die Neuaufnahmen des Internats Klassen geteilt werden mußten. Für das Schuljahr 1998/99 verbleiben deshalb 10 Lehrerstunden für unterrichtliche Zwecke an der Schule.

Der LRH hat Bedenken gegen diese Praxis. Die Stunden der Verbindungslehrkräfte sind an das Internat gebunden, um die schulischen Defizite der Schülerinnen und Schüler aufzuarbeiten. Da diese in einem Umfang von 10 Unterrichtsstunden an der Realschule verbleiben, stehen sie für die eigentliche Aufgabe nicht mehr zur Verfügung.

Die Freistellung bzw. Abordnung von Lehrkräften an Stellen außerhalb der Landesverwaltung sollte grundsätzlich nur erfolgen, wenn der Träger der Einrichtung dem Land die anteiligen Personalkosten erstattet.

Das Nordsee-Internat sollte daher schrittweise, d. h. innerhalb von ca. 3 Jahren, die anteiligen Personalkosten für die freigestellten Lehrkräfte übernehmen. Die Beurlaubung des Internatsleiters unter Fortzahlung der Bezüge könnte aufgrund des nachhaltigen Interesses des Landes am Schulstandort St. Peter-Ording zunächst bis zu seiner Pensionierung in knapp 5 Jahren weiterhin erfolgen.

Das **Bildungsministerium** wird die vorgeschlagene Übernahme der anteiligen Personalkosten für die abgeordneten Lehrkräfte prüfen. Es gibt zu bedenken, daß das Internat dann die Elternbeiträge entsprechend heraufsetzen müßte.
Der **LRH** ist nicht der Auffassung des Bildungsministeriums, daß dadurch der Internatsbestand gefährdet wird.

22. Forderungen aus stationären Leistungen der Universitätsklinika

Die Realisierung der Forderungen aus stationären Leistungen durch die Universitätsklinika hat sich von 1994 bis 1997 nur geringfügig verbessert. Dem Land sind 1997 wiederum vermeidbare Zinsbelastungen von mindestens 1,3 Mio. DM entstanden.

Das Mahnwesen war bis 1998 ungeordnet. Die Klinika hatten 1996 und 1997 Mahngebühren und Verzugszinsen von rd. 1 Mio. DM nicht gebucht und eingezogen.

Die von den Klinika ergriffenen Maßnahmen lassen jedoch ab 1998 eine Reduzierung der Forderungsbestände und eine Verbesserung des Mahnwesens erwarten.

22.1 Prüfungsanlaß

Bei seiner Prüfung 1995[1] hatte der LRH festgestellt, daß die Forderungsbestände des Klinikums der Christian-Albrechts-Universität zu Kiel (CAU) und des Klinikums der Medizinischen Universität zu Lübeck (MUL) zu hoch waren und die Leistungen aus stationären und ambulanten Behandlungen mit erheblichen Zeitverzögerungen abgerechnet wurden. Die Kostenträger zahlten ihre Verbindlichkeiten nicht innerhalb der vereinbarten Fristen. Durch eine zügige Realisierung der Ansprüche hätte das Land von 1991 bis 1994 Zinsausgaben von rd. 15,5 Mio. DM vermeiden können.

Das Mahnwesen beider Universitätsklinika entsprach nicht den Anforderungen eines kaufmännisch geführten Betriebs. Gegenüber Krankenversicherungen verzichteten die Universitätsklinika auf die Erhebung von Mahngebühren und Verzugszinsen. Diese wurden generell nur gebucht, wenn eine Zahlung erfolgte. Der LRH hielt es für dringend geboten, das Mahnwesen zu ordnen.

Das Ministerium für Bildung, Wissenschaft, Forschung und Kultur (Wissenschaftsministerium) hatte damals erklärt, die wesentlichen Ursachen für die nicht zeitgerechte Forderungsrealisierung - auf seiten der Klinika eine veraltete EDV-Soft- und -Hardware, bei den Krankenversicherungen die fehlende Bereitschaft, auf einen 14tägigen Zahlungsrhythmus überzugehen - seien beseitigt. Mit der Einführung neuer Patientenadministrationsverfahren zum 1.1.1996 verfügten beide Klinika nunmehr über die erforderlichen modernen Instrumentarien, mit denen auch

---

[1] Bemerkungen des LRH 1996, Nr. 19.

Verbesserungen bei der Abrechnung von stationären und ambulanten Leistungen einhergehen würden.

In seinem Bericht und der Beschlußempfehlung vom 29.5.1997 (Landtagsdrucksache 14/742) zu den Bemerkungen 1996 des LRH begrüßte der Finanzausschuß die Bestrebungen des Wissenschaftsministeriums, das Abrechnungsverfahren der Universitätsklinika zu beschleunigen und hierzu insbesondere das in der Zwischenzeit eingeführte neue EDV-System zu nutzen.

Das Wissenschaftsministerium legte dem Finanzausschuß im November 1997 einen Bericht über die zwischenzeitlich eingeleiteten Maßnahmen vor (Umdruck 14/1466 vom 22.12.1997). Hierin teilte es mit, die Universitätsklinika in Kiel und Lübeck hätten den Zeitbedarf von der Patientenaufnahme bis zum Zahlungseingang beträchtlich verkürzt. Mit Unterstützung der neuen EDV-Verfahren seien die Fristen in Kiel von durchschnittlich **51,5** auf **45,4 Tage** und in Lübeck von **74,7** auf **41,9 Tage** reduziert worden. Die vom LRH seinerzeit ermittelten Sollvorgaben zur Bearbeitungsdauer von rd. 34 Tagen seien zwar noch nicht erreicht worden. Die ausschließlich im Einflußbereich der Universitätsklinika liegenden Arbeitsschritte habe man jedoch erheblich verkürzt. Diese Erfolge seien aber durch längere Bearbeitungszeiten bei den Krankenkassen teilweise kompensiert worden:

Bearbeitungsdauer der Forderungen aus stationären Leistungen (in Tagen)
Meldungen des Wissenschaftsministeriums an den Finanzausschuß - Umdruck 14/1466

Bearbeitungsschritt	Klinikum der CAU			Klinikum der MUL			Forderung des LRH aus Prüfung in 1995
	Ist 1994	Meldung 1997	Differenz 1994 zu 1997	Ist 1994	Meldung 1997	Differenz 1994 zu 1997	
Kostenübernahmeantrag	2,1	3,5	1,4	4,2	2,5	-1,7	1,2
Kostenübernahmeerklärung	12,6	17,0	4,4	13,5	9,4	-4,1	8,2 / 8,4 *)
Zwischensumme	14,7	20,5	5,8	17,7	11,9	-5,8	9,4 / 9,6
Rechnungserstellung	12,4	3,1	-9,3	34,7	10,0	-24,7	7,5
Zahlungseingang	24,4	21,8	-2,6	22,3	20,0	-2,3	17,0
Bearbeitungsdauer gesamt	51,5	45,4	-6,1	74,7	41,9	-32,8	33,9 / 34,1
davon im Einfluß der Klinika	14,5	6,6	-7,9	38,9	12,5	-26,4	8,7
davon im Einfluß der Kostenträger	37,0	38,8	1,8	35,8	29,4	-6,4	25,2 / 25,4

*) Durchschnittliche Verweildauer: Klinikum der CAU 8,2 Tage; Klinikum der MUL 8,4 Tage

Gleichwohl stiegen die bilanzierten Forderungsbestände der Klinika weiter an:

Stationäre Leistungen der Universitätsklinika (in Mio. DM)

Klinikum	1993	1994	1995	1996	1997	Veränderung in % 1993-1997
CAU: Erlöse	316,3	339,5	346,9	353,7	362,7	14,7
CAU: Forderungen	41,9	45,5	52,9	43,8	62,5	49,1
MUL: Erlöse	234,8	269,9	279,9	284,4	300,0	27,8
MUL: Forderungen	60,5	60,1	67,2	81,2 *)	86,7 *)	43,4

*) seit 1996 weist das Klinikum der MUL die Forderungen aus stationären und ambulanten Leistungen in seinen Jahresabschlüssen nicht mehr getrennt aus.

Hohe Forderungsbestände im Verhältnis zu den Umsatzerlösen können u. a. auf schleppende Leistungsabrechnungen bzw. auf nicht termingerechtes Zahlungsverhalten der Schuldner hinweisen. Die Höhe der Forderungen wirkt sich auch unmittelbar auf die Liquidität aus.
Der LRH hat die Entwicklung zum Anlaß genommen, eine weitere Prüfung der Forderungen aus stationären und ambulanten Leistungen durchzuführen.

22.2 Abrechnung stationärer Leistungen

22.2.1 Der LRH hat wie 1995 das gesamte Abrechnungsverfahren der Universitätsklinika von der Patientenaufnahme bis zum Zahlungseingang in einstufigen Stichproben nach mathematisch-statistischen Grundsätzen geprüft. Den Zeitbedarf von der Patientenentlassung bis zur Rechnungserstellung ermittelte er unter Berücksichtigung der nach der Patientenentlassung verspätet im Klinikum eingegangenen Kostenübernahmezusagen.

Er stellte bei seinen Stichproben fest, daß 1997 für beide Universitätsklinika die durchschnittlichen Abrechnungsfristen erheblich über den von den Klinika an das Wissenschaftsministerium gemeldeten Zeiten lagen:

Vergleich: Meldung des Wissenschaftsministeriums an den Finanzausschuß - Umdruck 14/1466 - mit dem Ergebnis der Nachschau des LRH für 1997 (in Tagen)

Bearbeitungsschritt	Meldung CAU	Nachschau LRH 1997 - Gesamt	Meldung MUL	Nachschau LRH 1997 - Gesamt
Kostenübernahmeantrag	3,5	3,6	2,5	3,3
Eingang der Kostenübernahmeerklärung im Klinikum nach Versand bzw. Entlassung (das jeweils spätere Datum *)	17,0	15,2	9,4	13,0
Zwischensumme I	20,5	18,8	11,9	16,3
Erstellung der Rechnung nach Entlassung bzw. Eingang der Kostenübernahmeerklärung (das jeweils spätere Datum) *)	3,1	14,0	10,0	32,8
Zahlungseingang	21,8	21,8	20,0	20,4
Zwischensumme II	24,9	35,8	30,0	53,2
Bearbeitungsdauer gesamt	45,4	54,6	41,9	69,5
davon im Einfluß der Klinika	6,6	17,6	12,5	36,1
davon im Einfluß der Kostenträger	38,8	37,0	29,4	33,4

*) Soweit den Abrechnungsunterlagen die Kostenübernahmeerklärungen beigefügt waren.

Während das Wissenschaftsministerium auf der Grundlage der von den Klinika gemeldeten Zahlen dem Finanzausschuß berichtete, mit Unterstützung der neuen EDV-Verfahren sei es gelungen, die Dauer der Abrechnungsverfahren gegenüber 1994 beträchtlich zu verkürzen, stellte der LRH für das Klinikum der CAU eine durchschnittliche Erhöhung um 3,1 Tage auf 54,6 Tage fest. Das Klinikum der MUL verringerte die durchschnittliche Abrechnungsdauer um 5,2 Tage auf 69,5 Tage.

Nach Mitteilung des Wissenschaftsministeriums hatten sich die ausschließlich im Einflußbereich der Universitätsklinika liegenden Arbeits-

schritte von 1994 bis 1997 erheblich verkürzt, die Bearbeitungszeiten bei den Krankenkassen seien dagegen angestiegen.

Diese Angabe deckt sich nicht mit dem Stichprobenergebnis des LRH. Nach seinen Feststellungen sank zwar bei der MUL der im Einflußbereich des Klinikums liegende Zeitanteil von durchschnittlich 38,9 auf 36,1 Tage; bei der CAU erhöhte er sich jedoch von 14,5 auf 17,6 Tage. Auffallend sind die Unterschiede zwischen dem Klinikum der CAU und der MUL, deren Bearbeitungszeiten um mehr als das Doppelte über denen der CAU liegen.

Die dem Finanzausschuß berichteten Abrechnungsfristen für stationäre Leistungen waren offensichtlich nicht repräsentativ und unrichtig.

Nach Auffassung des **Wissenschaftsministeriums** sei ein vollständiger Vergleich mit 1994 nicht möglich gewesen, weil der Bericht an den Finanzausschuß bereits im November 1997 verfaßt werden mußte. Außerdem sei das Geschäftsjahr 1997 im Gegensatz zu 1994 durch die „*Änderungen des Gesetzgebers sowie die notwendigen DV-Umstellungen gezeichnet*“ und damit kein „*normales*“ Jahr gewesen. Gesetzliche Neuregelungen und Umstellungen in der Software würden in den jeweils ersten Kalendermonaten regelmäßig zu verlängerten Bearbeitungszeiten führen. Daher habe man dem Finanzausschuß die Bearbeitungszeiten für die „*stabilisierten Monate*“ **September und Oktober 1997** mitgeteilt. Das Wissenschaftsministerium habe in dem Bericht an den Finanzausschuß jedoch nicht darauf hingewiesen.

Der **LRH** hat bei seiner Erhebung neben der Ermittlung von jährlichen Durchschnittszahlen für 1997 auch monatliche und quartalsweise Auswertungen durchgeführt. Das Ergebnis zeigt auch für September und Oktober 1997 erhebliche Abweichungen zu den vom Wissenschaftsministerium gemeldeten Zeiten. Danach betrugen in der CAU die im Einflußbereich des Klinikums liegenden Bearbeitungszeiten im September 11,6 und im Oktober 13,3 Tage (Meldung für beide Monate: 6,6 Tage). Das Wissenschaftsministerium meldete für das Klinikum der MUL 12,5 Tage; die Stichprobe ergab für September 33,2 und für Oktober 34,8 Tage.

22.2.2 Wegen des grundlegend geänderten Pflegesatzrechts und den daraus resultierenden komplizierten Abrechnungsmodalitäten haben sich der LRH, das Wissenschaftsministerium und die Universitätsklinika nach eingehender Beratung darauf verständigt, den Zeitbedarf z. T. neu festzulegen. Abweichend von dem 1995 zugrunde gelegten durchschnittlichen Zeitbedarf von 7,5 bzw. 17 Tagen werden nunmehr 10 Tage für die Rechnungserstellung und 21 Tage für den Rechnungsversand bis zum Zahlungseingang

als angemessen angesehen. Dabei bleibt der Zeitpunkt des Eingangs der Kostenübernahmezusage außer Betracht, da Rechnungen bereits nach der Entlassung unabhängig von der Vorlage einer Kostenübernahmeerklärung erstellt werden können.

Die Abrechnungsdauer der Krankenhausleistungen hat Auswirkungen auf den Landeshaushalt. Bei Liquiditätsbedarf stellen die Landesbezirkskassen den Universitätsklinika Finanzmittel unverzinslich zur Verfügung. Unter Zugrundelegung der vorgenannten Fristen hätte das Land 1997 durch eine zügige Realisierung der Forderungen aus stationären Leistungen Zinsbelastungen von **rd. 2.163 TDM** vermeiden können:

Zinseinsparungen durch die Verkürzung der Rechnungsstellung und der Zahlungsabwicklung (in Tagen)

Lfd. Nr.	Arbeitsschritte	Klinikum der CAU	Klinikum der MUL	Forderung des LRH	Zinsverluste in 1997
1	durchschnittliche Verweildauer der Patienten	8,2	9,0	8,2/9,0	
2	Zeitbedarf von der Entlassung bis zur Erstellung der Rechnung sowie Rechnungsnachbearbeitung und Kuvertieren	> 22,8	> 40,5	10,0	2.146 TDM
3	Postlaufzeit und Zahlung durch den Krankenversicherungsträger	21,8	20,4	21,0	17 TDM
4	Zeitbedarf lfd. Nr. 2 - 3	44,6	60,9	31,0	2.163 TDM

Zinsverluste für das Land auf Basis des Durchschnittszinssatzes für Kredite des Landes zur Deckung von Ausgaben für das Jahr 1997 = 5,6% (vgl. VV Nr.3 zu § 34 LHO) CAU = 56.422 DM je Tag / MUL = 46.671 DM je Tag
Grundlage für die Zinsberechnung:
CAU: (Erlöse 362,711 Mio. DM x 5,6 %) / 360 Tage = 56.422 DM je Tag
MUL: (Erlöse 300,029 Mio. DM x 5,6 %) / 360 Tage = 46.671 DM je Tag

Das **Wissenschaftsministerium** teilt die Auffassung des LRH, wonach die Abrechnung durch die Klinika bereits vor Abschluß des Kostensicherungsverfahrens (Eingang der Kostenübernahmeerklärung) zulässig sei. Es hat jedoch darauf hingewiesen, daß die Klinika im Zusammenwirken mit der Krankenhausgesellschaft Schleswig-Holstein diese Verfahrensweise erst Anfang 1998 hätten umsetzen können. Insofern sei es „*nicht nachvollziehbar und unbillig*“, wenn der LRH bei der Berechnung der Zinsbelastungen für den Landeshaushalt 1997 von Voraussetzungen ausginge, die erst 1998 eingetreten seien. Im Ergebnis würde sich der in der o. a. Tabelle errechnete Zeitbedarf der Rechnungserstellung für Kiel auf 14 Tage und für Lübeck auf 32,8 Tage reduzieren. Die Zinsbelastung würde sich entsprechend um 882 TDM auf 1.281 TDM verringern.

Der **LRH** weist darauf hin, daß es den Klinika auch vor 1998 grundsätzlich möglich gewesen ist, Abrechnungen ohne Kostenübernahmeerklärung durchzuführen.

Die Universitätsklinika haben nachhaltige Reduzierungen der Bearbeitungszeiten erst 1998 erreicht. Sie teilten nach Abschluß der Prüfung mit, durch organisatorische Maßnahmen sei der Zeitbedarf für die Rechnungs-

erstellung im Juli 1998 in der CAU auf 6,4 Tage und in der MUL auf 8,9 Tage zurückgegangen.

Der **LRH** begrüßt die eingeleiteten Maßnahmen und die nunmehr eingetretene Beschleunigung der Bearbeitungszeiten in den Universitätsklinika.

22.3 Mahnwesen

Der LRH kam bei seiner Prüfung 1995 zu dem Ergebnis, daß das Mahnwesen beider Universitätsklinika ungeordnet und im einzelnen nicht nachvollziehbar war. Er forderte die Klinika auf, das Mahnwesen zu ordnen und Mahngebühren sowie Verzugszinsen auch gegenüber den Krankenversicherungsträgern zu berechnen.

Bei seiner Nachschau stellte der LRH fest, daß die Universitätsklinika 1996 und 1997 wiederum nur einen Bruchteil der Mahngebühren und Verzugszinsen eingezogen hatten. Diese wurden nur gebucht, wenn Zahlungspflichtige die Forderungen ausglichen.

Die Ansprüche aus nicht eingezogenen Mahngebühren und Verzugszinsen betrugen für beide Universitätsklinika nach vorsichtiger Schätzung 1996 und 1997 insgesamt **rd. 1 Mio. DM**. Die Klinika buchten und vereinnahmten in diesem Zeitraum lediglich rd. 88 TDM.

Die Universitätsklinika verfügten bis 1998 über kein geordnetes, den kaufmännischen Grundsätzen entsprechendes Mahnwesen.

Als Begründung für die Nichterhebung von Mahngebühren und Verzugszinsen haben die Universitätsklinika personelle und EDV-technische Probleme angeführt. Es sei ihnen nicht möglich gewesen, die Berechnung automatisiert auf die Debitorenkonten überzuleiten. Mahngebühren und Verzugszinsen habe man deshalb nur dann in die Finanzbuchhaltung manuell eingebucht, wenn Zahlungen erfolgt seien.

Gegenüber den Krankenkassen haben die Universitätsklinika auf die Erhebung verzichtet, obwohl die abgeschlossenen Pflegesatzvereinbarungen bei Zahlungsverzug einen Anspruch auf die Erhebung von Verzugszinsen begründen.

Ungeachtet der technischen Probleme waren die bis 1998 von den Universitätsklinika durchgeführten Maßnahmen nicht ausreichend. Insgesamt ist festzustellen, daß keine entscheidenden Fortschritte bei der Abwicklung

des Mahnwesens zu den Feststellungen des LRH aus dem Jahre 1995 zu verzeichnen waren.

Das **Wissenschaftsministerium** teilt die Auffassung des LRH, daß die Universitätsklinika das Mahnwesen bisher nicht effizient genug geführt hätten und auf diesem Sektor weiterer Handlungsbedarf bestünde. Der vom LRH aufgezeigte Zustand des Mahnwesens sei nicht mehr vertretbar und hätte bereits während der Prüfungshandlungen zu entsprechenden Reaktionen vor Ort geführt. Die Klinika hätten für den Zeitraum ab 1996 alle Ansprüche aus Verzugszinsen und Mahngebühren nachgebucht und wie Hauptforderungen verfolgt.

Der **LRH** begrüßt, daß die Universitätsklinika die Nebenforderungen aus Verzugszinsen und Mahngebühren der Jahre 1996 und 1997 nachträglich gebucht haben und die Forderungen gegenüber den Zahlungspflichtigen auch zukünftig verfolgen werden.

Ministerium für ländliche Räume, Landwirtschaft, Ernährung und Tourismus

23. Sondervermögen Tierseuchenfonds

Bei der Gewährung von Leistungen an die Tierhalter arbeitet die Fondsverwaltung durchweg korrekt.
Der Tierseuchenfonds sollte als Sondervermögen mit eigener Wirtschafts- und Rechnungsführung verselbständigt werden.
Die Zuschüsse für die Tierkörperbeseitigung sollten nicht den Tierkörperbeseitigungsanstalten direkt, sondern den beseitigungspflichtigen Kreisen und kreisfreien Städten gewährt werden. Diese sollten die Anstalten gem. den von ihnen getroffenen vertraglichen Regelungen auch prüfen.

Der LRH hat die Einnahmen und Ausgaben des Sondervermögens Tierseuchenfonds geprüft und dabei auch untersucht, inwieweit die Feststellungen aus der Prüfung im Jahre 1988[1] von der Verwaltung berücksichtigt werden.
Im Rahmen der jetzt durchgeführten Prüfung konnte sich der LRH davon überzeugen, daß seinen Beanstandungen Rechnung getragen wurde und seine seinerzeit unterbreiteten Vorschläge umgesetzt wurden.

23.1 Der Tierseuchenfonds

Die Bekämpfung von Tierseuchen nach dem Tierseuchengesetz[2] ist eine Aufgabe des Landes, der Kreise, Gemeinden und Ämter (§ 1 Abs. 1 Gesetz zur Ausführung des Tierseuchengesetzes - AGTierSG[3]).

Für die Abwicklung der finanziellen Ausgleiche von Schäden aufgrund von Tierseuchen (§§ 66 ff. TierSG) wurde der Tierseuchenfonds als nicht rechtsfähiges Sondervermögen des Landes (VV Nr. 2.1 zu § 26 LHO) unter der Bezeichnung „Der Minister für Ernährung, Landwirtschaft und Forsten - jetzt: Das Ministerium für ländliche Räume, Landwirtschaft, Ernährung und Tourismus (Landwirtschaftsministerium) - Tierseuchenfonds“ gem. § 5 AGTierSG gebildet.

Zur Finanzierung des Tierseuchenfonds und der Zuschüsse an die Tierkörperbeseitigungsanstalten haben die Tierhalter Beiträge zu entrichten, deren Höhe und Staffelung sich aus den jährlichen Landesverordnungen

---

[1] Vgl. Bemerkungen des LRH 1989/90, Nr. 28.

[2] Tierseuchengesetz (TierSG) vom 20.12.1995 , BGBl. I S. 2038.

[3] Gesetz zur Ausführung des Tierseuchengesetzes (AGTierSG) vom 4.2.1983, GVOBl. Schl.-H. S. 74, zuletzt geändert durch Gesetz vom 5.6.1985, GVOBl. Schl.-H. S. 174.

des Landwirtschaftsministeriums ergeben. Im Durchschnitt der Jahre 1995 bis 1998 betrugen die Beiträge für den Tierseuchenfonds rd. 9,4 Mio. DM und für die Tierkörperbeseitigung rd. 3,3 Mio. DM jährlich. Daneben erzielt der Tierseuchenfonds Zinseinnahmen aus der Rücklage und erhält 50 % der für Tierverluste gewährten Entschädigungen vom Land erstattet (im Durchschnitt jährlich rd. 630 TDM).

Durch das Änderungsgesetz zum Ausführungsgesetz zum Tierkörperbeseitigungsgesetz (AGTierKBG)[1] wurden dem Tierseuchenfonds auch die Beitragserhebung und die Zahlung von Verlustausgleichen im Zusammenhang mit der Tierkörperbeseitigung übertragen.

Sondervermögen sind nach VV Nr. 2.1 zu § 26 LHO rechtlich unselbständige abgesonderte Teile des Landesvermögens, die zur Erfüllung einzelner Aufgaben des Landes bestimmt sind. Im Haushaltsplan des Landes sind nur die Zuführungen und Abführungen zu veranschlagen. Die gem. § 26 Abs. 2 LHO geforderten Übersichten über Einnahmen und Ausgaben des Tierseuchenfonds sind dem Einzelplan (Epl.) 08 als Anlage 1 beigefügt.

Die Bestimmungen der LHO (mit Ausnahme des Teils VI) sind nach § 113 LHO entsprechend anzuwenden. Für den Tierseuchenfonds gelten gem. § 15 Abs. 2 AGTierSG die Vorschriften des Landes über das Kassen-, Rechnungs-, Schulden- und Prüfungswesen.
In Anlage 1 zum Epl 08 sind einschließlich der Mittel für die Defizitausgleiche bei der Tierkörperbeseitigung in den letzten Jahren im Durchschnitt knapp 15 Mio. DM an Einnahmen und Ausgaben ausgewiesen. Zur Sicherung der Liquidität legt der Fonds Rücklagen an, die Mitte 1998 rd. 28 Mio. DM betragen haben. Der LRH hält die Höhe dieser Rücklagen für ausreichend; sie bilden eine solide finanzielle Basis des Tierseuchenfonds.

23.2 Verselbständigung des Tierseuchenfonds

Der Tierseuchenfonds ist nach dem Geschäftsverteilungsplan des Landwirtschaftsministeriums[2] in das Referat VIII 45 - Angelegenheiten des Veterinärwesens, Landeskrisenstab zur Tierseuchenbekämpfung, Tierseuchenfonds - eingegliedert.
Die fachliche Verbindung zum Veterinärwesen und der Tierseuchenbekämpfung ist unbestritten, gleichwohl birgt die Verbindung von ordnungsrechtlicher Eingriffsverwaltung und schlicht hoheitlicher Leistungsverwal-

---

[1] Ausführungsgesetz zum Tierkörperbeseitigungsgesetz (AGTierKBG) vom 5.1.1978, GVOBl. Schl.-H. S. 8, zuletzt geändert durch Gesetz vom 28.2.1992, GVOBl. Schl.-H. S. 184.

[2] Stand: 15.9.1998.

tung unter der Leitung eines gemeinsamen Referatsleiters nach Auffassung des LRH Gefahren. Ordnungsrechtliche Verfügungen zur Tierseuchenbekämpfung (z. B. Impfaktionen oder Sperrverfügungen) haben regelmäßig finanzielle Belastungen für die Tierhalter zur Folge. Der Ausgleich dieser zusätzlichen Belastungen muß nicht zwangsläufig eine Kostenerstattung durch den Tierseuchenfonds nach sich ziehen. Bei der derzeitigen Organisationsform (Zusammenfassung von ordnungsrechtlicher Eingriffsverwaltung und hoheitlicher Leistungsverwaltung in einem Referat) ist jedenfalls nicht auszuschließen, daß beim Erlaß ordnungsrechtlicher Verfügungen zur Tierseuchenbekämpfung, die auch Leistungen des Tierseuchenfonds zur Folge haben können, in Zweifelsfällen die Zahlungen von Beihilfen durch Weisung durchgesetzt werden.
Der LRH hält deshalb eine klare organisatorische Trennung des Tierseuchenfonds vom Referat VIII 45 für sinnvoll.

Das **Landwirtschaftsministerium** sieht die Gefahr einer „Interessenkollision“ nicht, die korrekte Arbeit der Fondsverwaltung stütze diese Bewertung.
Der **LRH** bleibt bei seiner Auffassung.

Der Tierseuchenfonds erstattet dem Land die Personal- und Sachkosten, so daß die Verwaltung des Tierseuchenfonds für das Land kostenneutral ist.
Er bedient sich zur Abwicklung seiner Kassengeschäfte der LBK Kiel I. Dadurch wird insbesondere bei der Buchung der Beiträge ein hoher Abstimmungsaufwand zwischen der LBK und der Fondsverwaltung erforderlich, weil die einzelnen Zahlungseingänge den Beitragszahlern im EDV-Verfahren des Tierseuchenfonds zugeordnet werden müssen.

Die Landesregierung stellt z. Z. Überlegungen an, durch Novellierung des AGTierSG den Tierseuchenfonds weitgehend zu verselbständigen. Hierfür werden folgende gegenüber dem Status quo andere Möglichkeiten gesehen:

- Verbleib im Landwirtschaftsministerium mit eigener Wirtschafts- und Rechnungsführung,
- Bildung einer eigenständigen Organisationseinheit (z. B. Anstalt des öffentlichen Rechts),
- Anbindung an die Investitionsbank Schleswig-Holstein, Zentralbereich der Landesbank Schleswig-Holstein Girozentrale (Investitionsbank),
- Anbindung an die Landwirtschaftskammer und
- Anbindung an den Landeskontrollverband Schleswig-Holstein e. V. (LKV).

Als weitere Alternative hat der LRH auch eine Privatisierung bedacht, von einer Darstellung dieser Überlegungen aber Abstand genommen, weil einer Privatisierung der Aufgaben des Tierseuchenfonds - insbesondere der Absicherung der den Landwirten entstehenden Schäden im Wege einer privaten (Pflicht-)Versicherung - von vornherein die durch § 71 Abs. 1 TierSG bundesgesetzlich getroffene Regelung entgegensteht. Danach können die Länder zwar zur Aufbringung der Entschädigung regeln, daß von den Tierbesitzern Beiträge zu erheben sind, dies umfaßt jedoch nicht die Befugnis zur Einführung eines privatrechtlich organisierten Versicherungssystems.

Der LRH hat die Varianten unter verschiedenen Gesichtspunkten bewertet.

Bei alleiniger Betrachtung von ausgewählten Wirtschaftlichkeitskriterien, deren finanzielle Auswirkungen bei genauer Analyse der einzelnen Lösungen quantifiziert werden könnten, ergibt sich, daß einer Anbindung an die Investitionsbank oder an den LKV der Vorzug vor einem Verbleib im Landwirtschaftsministerium als Sondervermögen mit eigener Wirtschafts- und Rechnungsführung und vor den anderen Lösungen einzuräumen wäre.
Der LRH muß aber akzeptieren, daß neben diesen Wirtschaftlichkeitskriterien auch Kriterien der Organisation und Fachkompetenz mit berücksichtigt werden müssen, die zwar nicht quantifizierbar sind, sich aber bei entsprechender Optimierung auch positiv auf die Wirtschaftlichkeit der gewählten Lösung insgesamt auswirken. Bei vorrangiger Betrachtung dieser Kriterien wären die Lösungen „Verbleib im Landwirtschaftsministerium mit eigener Wirtschafts- und Rechnungsführung“ bzw. „Beibehaltung des Status quo“ zu wählen.

Über alles gesehen wäre nach Auffassung des LRH der Verselbständigung des Tierseuchenfonds mit eigener Wirtschafts- und Rechnungsführung im Landwirtschaftsministerium vor der Anbindung an den LKV oder der Beibehaltung des Status quo der Vorzug zu geben.

Speziell gegenüber dem Status quo hätte diese Lösung die Vorteile, einerseits die mögliche Verquickung von ordnungsrechtlicher Tierseuchenbekämpfung und schlicht hoheitlicher Leistungsverwaltung zu vermeiden und andererseits die Verwaltungsgeschäfte - insbesondere die Kassenangelegenheiten - deutlich zu vereinfachen.

Da die Gewichtung der einzelnen Entscheidungskriterien nicht uneingeschränkt objektiv sein kann, ist dies zunächst nur als „plausibles Ergebnis“ zu werten. Der LRH erwartet jedenfalls, daß seine Überlegungen in die bevorstehende Entscheidungsfindung eingehen. Ein vom Vorschlag des

LRH abweichendes Ergebnis müßte ausreichend nachvollziehbar begründet werden, wobei nachzuweisen wäre, daß die Grundsätze der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit (§ 7 LHO) eingehalten werden.

Das **Landwirtschaftsministerium** betont, daß bei der Bewertung der verschiedenen Varianten weitere Kriterien zu berücksichtigen und Bedeutung und Gewichtung der vom LRH eingebrachten Kriterien zu hinterfragen seien. Die Beratungen sind noch nicht abgeschlossen.

23.3 Leistungsgewährung

Entschädigungszahlungen (im wesentlichen für Tiere, die auf behördliche Anordnung getötet werden) richten sich nach den §§ 66 ff. TierSG (gesetzlicher Anspruch des Tierhalters). Gem. § 8 AGTierSG sind Entschädigungen für Pferde, Rinder, Schweine und Schafe je zur Hälfte aus Mitteln des Tierseuchenfonds und des Landes zu zahlen.

Entschädigungen für Tierverluste

Jahr	Fonds für Rinder	Fonds für Pferde	Fonds für Schweine	Fonds für Schafe	alle Fonds	Erstattungen des Landes
1995	1.185,1	-	1.525,8	-	2.710,9	
Erstattung	592,5	-	762,9	-		1.355,4
1996	97,7	-	419,9	0,9	518,5	
Erstattung	48,9	-	210,0	0,5		259,4
1997	417,0	-	587,2	0,4	1.004,6	
Erstattung	208,5	-	293,6	0,2		502,3
1998	340,0	5,0	450,0	5,0	800,0	
Erstattung	170,0	2,5	225,0	2,5		400,0
Ø p.a.	510,0	1,3	745,7	1,6	1.258,5	
Ø p.a	255,0	0,6	373,9	0,8		629,3

(Beträge in TDM, 1998 = Ansätze)

Beihilfen können aus Mitteln des Tierseuchenfonds gem. § 9 Abs. 1 AGTierSG gewährt werden für

- Tierverluste, die aus Anlaß von Tierseuchen entstehen,
- die Ausmerzung seuchenkranker, einer Seuche verdächtiger oder der Ansteckung verdächtiger Tiere,
- wirtschaftliche Schäden, die in Tierbeständen durch zur Bekämpfung von Tierseuchen angeordnete Maßnahmen entstanden sind,
- Schutzimpfungen und Maßnahmen diagnostischer Art,
- die Tierkörperbeseitigung und
- die Durchführung sonstiger Maßnahmen, die der Bekämpfung von Tierseuchen oder der Hebung der Gesundheit von Haustieren dienen.

Zur Regelung der Beihilfegewährung hat das Landwirtschaftsministerium im Prüfungszeitraum eine Reihe von Verordnungen nach § 9 Abs. 2 AGTierSG erlassen, ältere Verordnungen überarbeitet oder - soweit nicht mehr relevant - aufgehoben. Für die nicht in diesen Verordnungen geregelten Fälle können auf der Grundlage von § 1 Abs. 2 Landesverordnung zur Ausführung des AGTierSG[1] Beihilfen ohne Rechtsanspruch mit Zustimmung des nach § 18 AGTierSG gebildeten Beirats gewährt werden.

Beihilfen

Jahr	Fonds für Rinder	Fonds für Pferde	Fonds für Schweine *	Fonds für Schafe	alle Fonds
1995	1.414,5	-	3.319,6	23,3	4.757,4
1996	2.939,4	-	1.733,5	214,4	4.887,3
1997	1.047,1	-	1.099,9	87,3	2.234,3
1998	4.200,0	20,0	2.000,0	220,0	6.440,0
Ø p.a.	2.400,3	5,0	2.038,3	136,3	4.579,8

(Beträge in TDM, 1998 = Ansätze, * = inkl. Bekämpfung der Aujeszkischen Krankheit)

Die Gewährungen von Leistungen an die Tierhalter (Entschädigungen und Beihilfen) werden nach den Feststellungen des LRH korrekt abgewickelt.

Die vom Beirat beschlossene Finanzierung folgender Leistungen des Tierseuchenfonds hält der LRH im Interesse der Beitragszahler allerdings für bedenklich:

- Die Beteiligung an der Nationalen-MKS-Vakzinebank ausschließlich mit Mitteln des Tierseuchenfonds wird vom LRH kritisiert, da die Zahlungen des Tierseuchenfonds (1997 rd. 1,1 Mio. DM) ohne Landesbeteiligung aufgrund eines Vertrags zwischen einem Großunternehmen der chemischen Industrie und den Bundesländern vom Landwirtschaftsministerium gleichsam „erzwungen“ worden sind.

  Das **Landwirtschaftsministerium** vertritt die Auffassung, daß der Vertragsabschluß zwischen dem Land und dem Unternehmen formal richtig sei, weil das Land in der Außenwirkung für den Tierseuchenfonds gehandelt habe. Es räumt aber ein, daß der definierte Verfahrensablauf für die Gewährung von freiwilligen Leistungen nicht eingehalten worden sei.
  Der **LRH** bleibt bei seiner Auffassung; denn gerade indem vom vorgeschriebenen Verfahren abgewichen wurde, ist dem Tierseuchenfonds das Mitspracherecht genommen worden.

---

[1] Landesverordnung zur Ausführung des Gesetzes zur Ausführung des Tierseuchengesetzes (VO-AGTierSG) vom 8.2.1983, GVOBl. Schl.-H. S. 77.

- Die Zahlungen für die Kennzeichnung der Tiere durch Ohrmarken und die Ausstellung von Tierpässen kritisiert der LRH, weil diese Maßnahmen im wesentlichen im Interesse des Verbraucherschutzes liegen und weniger seuchenrechtliche Aspekte eine Rolle spielen. Deshalb erscheint eine volle Kostenübernahme durch den Tierseuchenfonds nicht gerechtfertigt.
  Nach Auffassung des **Landwirtschaftsministeriums** diene diese Maß-nahme in erster Linie der Tierseuchenbekämpfung und dem Herkunfts-nachweis der Tiere. Eine Wirkung für den Verbraucherschutz werde zwar nicht verkannt, sei jedoch nachrangig.
  Der **LRH** hält nach wie vor die volle Kostenübernahme durch den Tierseuchenfonds nicht für sachgerecht.

23.4 Finanzielle Beteiligung an der Tierkörperbeseitigung

Mit dem Änderungsgesetz zum AGTierKBG wurde geregelt, daß zur vollständigen oder teilweisen Deckung des Defizits bei der Tierkörperbeseitigung Zuschüsse aus besonderen Mitteln des Tierseuchenfonds gewährt werden können und die hierfür erforderlichen Mittel durch Beiträge der Tierbesitzer aufgebracht werden. Es handelt sich dabei um erhebliche Summen, z. B. beträgt der Haushaltsansatz für 1999 3,5 Mio. DM. Für die Gewährung der Zuschüsse wurde ein Verfahren eingeführt, das die beseitigungspflichtigen Kreise und kreisfreien Städte „außen vor“ läßt. Dieses Verfahren führt beim Landwirtschaftsministerium zu einem hohen und problembehafteten Verwaltungsaufwand:

Die Tierkörperbeseitigungsanstalten haben die bei der Tierkörperbeseitigung entstandenen Verluste nach § 7 Abs. 3 AGTierKBG durch Gutachten eines Wirtschaftsprüfers oder eines vereidigten Buchprüfers bis zum 30. April des Folgejahres nachzuweisen. Das Landwirtschaftsministerium stellt aufgrund dieser Gutachten nach Prüfung die Defizite fest. Diese Feststellung bildet die Grundlage für die Zahlung durch den Tierseuchenfonds. Besonders schwierig gestaltet sich bei der Prüfung und Feststellung der Defizite die Abgrenzung zwischen dem Geschäftsbereich Tierkörperbeseitigung und den übrigen Geschäftsbereichen.
Die Prüfverfahren haben in der Vergangenheit z. T. sehr lange Zeiträume beansprucht (die Schlußzahlungen 1996 und 1997 sind immer noch nicht erfolgt). Die Tierkörperbeseitigungsanstalten müssen auch deswegen die bei ihnen entstandenen Defizite über einen relativ langen Zeitraum vorfinanzieren. Dies führte in der Vergangenheit zu Zinsforderungen und sogar schon zu einem Rechtsstreit.

Der LRH empfiehlt, das AGTierKBG dahingehend zu ändern, daß - wie in anderen Flächenländern - die öffentlich-rechtlichen Zuschüsse den besei-

tigungspflichtigen Kreisen und kreisfreien Städten möglichst pauschaliert gewährt werden und diese die Defizitabdeckung mit den Tierkörperbeseitigungsanstalten in den bestehenden privatrechtlichen Verträgen regeln.
Dem Einwand, daß dadurch eine unnötige Verkomplizierung des gesamten Verfahrens eintritt, weil dann 15 Beseitigungspflichtige 2 Tierkörperbeseitigungsanstalten zu prüfen haben, stehen nicht nur die aus den negativen Erfahrungen mit der Zuständigkeit des Landwirtschaftsministeriums abgeleiteten Gründe der Zweckmäßigkeit, sondern auch Argumente der Ordnungsmäßigkeit entgegen.

Die Prüfung der Wirtschaftsführung der Tierkörperbeseitigungsanstalten hat schon jetzt durch die Beseitigungspflichtigen zu erfolgen. Sie kann künftig auf die Feststellung des tatsächlichen Defizits aus der Beseitigung von Tierkörpern von Vieh i. S. von § 1 Abs. 2 Nr. 2 TierSG ausgedehnt werden. Eine Konzentration dieser Prüfung und der Weiterleitung der Zuwendungen aus dem Tierseuchenfonds an die beiden Tierkörperbeseitigungsanstalten müßte durch entsprechende Absprachen der Kreise und kreisfreien Städte erreicht werden können.

Als Alternative käme nach Ansicht des LRH nur in Betracht, den Kreisen und kreisfreien Städten die Zuständigkeit nach § 4 Abs. 1 AGTierKBG zu entziehen und das Land zum Beseitigungspflichtigen zu bestimmen. Dies würde allerdings allen Grundsätzen der Funktionalreform widersprechen.

Das **Landwirtschaftsministerium** will die Vorschläge des LRH mit dem Ziel der Anwendung prüfen und mit den Beseitigungspflichtigen erörtern. Die Neuregelung müsse nach Ansicht des Landwirtschaftsministeriums gewährleisten, daß sie

- in der Abwicklung/Durchführung nicht teurer als der Status quo ist,
- ohne Splitting der Kostenzuordnung auf nur einer finanziellen Inanspruchnahme der Tierhalter fußt,
- die Kreise und kreisfreien Städte angemessen an den Kosten des Verfahrens der Tierkörperbeseitigung beteiligt,
- die Interessenvertretung der Landwirte institutionell verankert.

Die Beratungen sind noch nicht abgeschlossen.

Ministerium für Arbeit, Gesundheit und Soziales

24. Organisation der Zuwendungsprüfung im Krankenhausbau

Die Verteilung der Aufgaben bei der Prüfung von technischen Unterlagen und Nachweisen für Zuwendungen zu Krankenhausbauten ist nach Auffassung des LRH nicht sachgerecht. Eine zentrale Organisationseinheit, in der alle Zuwendungsprüfungen des Landes zusammengefaßt werden, könnte diese Aufgaben wirksamer und wirtschaftlicher wahrnehmen als einige wenige technische Mitarbeiter im Sozialministerium.

Der LRH hat 1998 die Aufwendungen für Baumaßnahmen bei kommunalen, freigemeinnützigen und privaten Krankenhäusern geprüft. Gem. Krankenhausfinanzierungsgesetz (KHG) erfolgt bei diesen Maßnahmen die wirtschaftliche Sicherung dadurch, daß die Investitionskosten im Wege öffentlicher Förderung übernommen werden. Zur Durchführung von Krankenhausbaumaßnahmen haben die Krankenhäuser Anspruch auf Förderung, soweit und solange sie in den Krankenhausplan des Landes aufgenommen sind. Die Fördermittel bewilligt das Ministerium für Arbeit, Gesundheit und Soziales (Sozialministerium) auf Antrag. Sie sind so zu bemessen, daß sie die förderungsfähigen und unter Beachtung betriebswirtschaftlicher Grundsätze notwendigen Investitionskosten decken (Vollförderung). Der Anspruch auf Fördermittel entsteht frühestens mit dem Zugang des Bewilligungsbescheids. Dieser darf erst erteilt werden, wenn das Sozialministerium die förderungsfähigen Kosten auf Grundlage **geprüfter Bauunterlagen** festgesetzt hat. Rechtsgrundlage dafür sind § 44 LHO, die Verwaltungsvorschriften zu § 44 LHO und die baufachlichen Ergänzungsbestimmungen zu den VV zu § 44 LHO (ZBau).

Gem. den VV Nr. 6 zu § 44 LHO ist bei Zuwendungen für Baumaßnahmen die **fachlich zuständige technische staatliche Verwaltung** zu beteiligen. Dies ist bisher für Hochbaumaßnahmen die Landesbauverwaltung. Deren Aufgaben sind in den ZBau geregelt. Im wesentlichen handelt es sich um folgende Einzeltätigkeiten:

- Sicherstellen der fach- und sachgerechten Bearbeitung von Zuwendungsbaumaßnahmen durch Klärung von Grundsatzfragen,
- baufachliche Beratung der Zuwendungsgeber und Zuwendungsempfänger bei der Festlegung des Raumprogramms und des Umfangs der vorzulegenden Unterlagen,

- Mitwirkung bei der Vorbereitung von Planungen der Zuwendungsempfänger im Hinblick auf Wirtschaftlichkeit und Zweckmäßigkeit durch Führung intensiver Planungs- und Abstimmungsgespräche,
- Prüfung der Bauunterlagen gem. ZBau nach den Grundsätzen Funktionstüchtigkeit, Zweckmäßigkeit und Wirtschaftlichkeit,
- Überwachung der Bauausführung im Hinblick auf die Einhaltung der baufachlichen Bedingungen und Auflagen, die Qualität der Bauausführung, die Übereinstimmung der Planung mit der Bauausführung, die Kontrolle der Mittelanforderung sowie die Einhaltung des Gesamtkostenrahmens,
- Prüfung der Verwendungsnachweise auf Vollständigkeit der Unterlagen, Übereinstimmung mit der Baudurchführung, Einhaltung der baufachlichen Bedingungen und Auflagen sowie Prüfung der Rechnungsbelege,
- Schlüssigkeitsprüfung der Verwendungsnachweise im Rahmen der Fachaufsicht sowie Auswertung der Planungs- und Kostendatenblätter als Grundlage für Vergleichsdaten.

Bis zum 31.8.1998 galt folgende **Geschäftsverteilung** im Bereich der Zuwendungsbauprüfung:

1. Baufachliche Beratung der Zuwendungsnehmer und Prüfung der Bauunterlagen:

1.1	Krankenhausbau	⇒	Bauabteilung Ministerium für Finanzen und Energie (Finanzministerium) (oberste technische Instanz der Landesbauverwaltung)
1.2	übriger Zuwendungsbau	⇒	Bauabteilung der Oberfinanzdirektion Kiel (OFD)

2. Bauüberwachung und Verwendungsnachweisprüfungen:
   ⇒ Bauabteilung der OFD, die sich der Landesbauämter bedient.

Im Hinblick auf die geplante Umwandlung der Landesbauverwaltung in eine Anstalt des öffentlichen Rechts (GMSH[1]), in die auch die Bauabteilung des Finanzministeriums überführt werden soll, wurde die Geschäftsverteilung der Landesregierung durch Organisationserlaß der Ministerpräsidentin vom 18.8.1998[2] ab 1.9.1998 wie folgt geändert:

„In den Geschäftsbereich des Ministeriums für Arbeit, Gesundheit und Soziales gehen über

aus dem Geschäftsbereich des Ministeriums für Finanzen und Energie
die Aufgaben der baufachlichen Beratung der Krankenhäuser sowie der baufachlichen und fachtechnischen Prüfung, jedoch ohne Bauüberwachung und Verwendungsnachweisprüfungen der kommunalen, freigemein-

---

1 Gebäudemanagement Schleswig-Holstein.

2 Organisationserlaß der Ministerpräsidentin vom 18.8.1998, GVOBl. Schl.- H. S. 244.

nützigen und privaten Krankenhausbaumaßnahmen, die gem. § 9 KHG und § 7 AG-KHG gefördert werden."

Dieses löste folgende **Versetzungen** an das Sozialministerium aus:

- Vom Finanzministerium:
  1 technischer Beamter der Fachrichtung Hochbau,
- vom Landesbauamt Kiel:
  1 technischer Angestellter der Fachrichtung Hochbau und
  1 technischer Beamter der Fachrichtung Elektrotechnik.

Die Finanzierung der Stellen erfolgt durch Übertragung von Investitionsmitteln der Krankenhausfinanzierung auf die entsprechenden Personalkostentitel des Sozialministeriums. Der LRH hält dieses Verfahren nicht mit dem KHG für vereinbar, weil die Verwaltungskosten des Landes keine Investitionen i. S. von § 2 KHG sind. Das Sozialministerium ist zuständig für die Bewilligungen von Fördermitteln und hat die für diese Aufgabe erforderlichen Verwaltungskosten als solche zu tragen.

Die bereits vorher bestehende organisatorische Trennung der Beratung und Antragsprüfung beim Krankenhausbau vom übrigen Zuwendungsbau wurde im wesentlichen damit begründet, daß in der Bauabteilung des Finanzministeriums - als oberste technische Instanz der Landesbauverwaltung - in einem Referat die Haushaltsunterlagen der staatlichen Krankenhausbaumaßnahmen (Universitäts- und Fachkliniken) genehmigt und die Antragsunterlagen der Zuwendungsbaumaßnahmen geprüft würden und damit ein **Synergieeffekt** verbunden sei. Dieser wäre jedoch nach Auffassung des LRH bei einer gemeinsamen Prüfung aller Zuwendungsbaumaßnahmen in der Bauabteilung der OFD deutlich stärker zutage getreten, zumal dort auch bis zum 31.12.1996 die Prüfung der Haushaltsunterlagen für den staatlichen Krankenhausbau erfolgte. In der Aufgabenwahrnehmung sind bei diesen Verfahren kaum Unterschiede festzustellen, und da die Bauabteilung der OFD darüber hinaus auch im Bereich der Fachingenieure personell umfassender als das Finanzministerium ausgestattet ist, ist eher davon auszugehen, daß die Synergieeffekte bei einer derartigen Lösung entsprechend größer gewesen wären.

Die nunmehr von der Landesregierung gewählte 3. Lösung, die Beratung und Antragsprüfung beim Krankenhausbau vom Finanzministerium an das Sozialministerium zu verlagern, ist nach Auffassung des LRH sachlich und wirtschaftlich die am wenigsten geeignete Alternative.

Der LRH hält es vielmehr für sachgerecht, die Aufgabenerledigung gem. den VV Nr. 6 zu § 44 LHO im gesamten Zuwendungsbau - also einschließlich des kommunalen, freigemeinnützigen und privaten Krankenhausbaus - in der Bauabteilung der OFD bzw. der GMSH zu zentralisieren.

Durch die Zusammenfassung und somit optimale Nutzung der Personalressourcen wird sowohl die Wirtschaftlichkeit des Aufgabenbereichs Zuwendungsbau als auch des kommunalen, gemeinnützigen und privaten Krankenhausbaus erhöht:

Die Bauabteilung der OFD bzw. die GMSH ist in der Lage, alle für die Beratung, Prüfung und Baubegleitung erforderlichen Fachdisziplinen vorzuhalten. Auch die nicht im vollen Arbeitsumfang erforderlichen Fachbereiche können neben ihrer Tätigkeit für Bundes- und Landesbauaufgaben für den Zuwendungsbereich herangezogen werden. Ein erheblicher Vorteil gegenüber dem Einsatz von eigenem technischen Personal im Sozialministerium ergibt sich aus dem Umstand, daß die in der Bauabteilung der OFD bzw. der GMSH tätigen Baufachleute unmittelbarer als die 3 technischen Bediensteten im Sozialministerium in das tatsächliche Baugeschehen eingebunden sind und außerdem untereinander in ständigem Erfahrungsaustausch stehen. Darüber hinaus kann in der komplexeren Organisationseinheit erheblich flexibler auf Auslastungsschwankungen reagiert werden.
Außerdem ist eine Teilung der Aufgabenwahrnehmung für den Krankenhausbau in

- Beratung und Prüfung durch eigenes technisches Personal im Sozialministerium und
- Baukontrollen und Verwendungsnachweisprüfung durch die Landesbauverwaltung bzw. die GMSH

nicht effektiv, sondern unwirtschaftlich.

Das **Sozialministerium** hält die personelle Zuordnung der baufachlichen Begleitung KHG-geförderter Krankenhausbaumaßnahmen zum Sozialministerium für sachgerecht. Begründet wird dieses u. a. damit, daß der baufachliche Sachverstand im Krankenhausbau bereits in die krankenhausplanerischen Überlegungen im Anfangsstadium eingebunden sein müsse, um Folgekosten zu berücksichtigen, die Krankenhausfinanzierung bedarfsgerecht und wirtschaftlich zu gestalten, die Versorgung mit leistungsfähigen Krankenhäusern sicherzustellen und somit einen sparsamen Einsatz der steuerfinanzierten öffentlichen Mittel zu gewährleisten. Der Synergieeffekt durch die Zusammenarbeit der Baufachleute für den Krankenhausbau mit dem medizinischen Sachverstand des Sozialministeriums sei weitaus höher einzuschätzen als er sich aus der Zusammenlegung mit dem Zuwendungsbereich ergäbe.
Der **LRH** teilt diese Einschätzung nicht, denn die baufachliche Beratung der Zuwendungsgeber und -empfänger bereits im Vorfeld der Planungen gehört nach den Regelungen zu § 44 LHO zu den wesentlichen Aufgaben auch einer zentralen Organisationseinheit für alle Zuwendungsprüfungen des Landes.

Ministerium für Umwelt, Natur und Forsten

25. Bau von Regenrückhaltebecken

Nachdem über Jahrzehnte hinweg Niederschlagswasser an einer Vielzahl von Einleitungsstellen ohne Erlaubnis in Vorfluter eingeleitet wurde, erteilten die unteren Wasserbehörden nach 1990 in einem Zeitraum von nur 2 bis 3 Jahren mehr als 4.000 Erlaubnisbescheide, in denen den Gemeinden vielfach auferlegt wurde, Regenrückhaltebecken neu anzulegen. Damit verdreifachte sich deren Zahl binnen kurzem. Bei vorsichtiger Schätzung hat dies bei schleswig-holsteinischen Kommunen Investitionen in einer Größenordnung von etwa 200 Mio. DM ausgelöst. Deren Erfordernis ist überwiegend nicht nachgewiesen. Zu einem großen Teil dürfte es sich um einen nicht erforderlichen Aufwand handeln.

25.1 Ausgangslage

Niederschlagswasser, das aus dem Bereich von bebauten oder befestigten Grundstücken abfließt, ist Abwasser i. S. des § 30 Abs. 1 Landeswassergesetz (LWG)[1] und darf seit jeher nur aufgrund einer Erlaubnis gem. §§ 2, 3 und 7 Wasserhaushaltsgesetz (WHG)[2] in ein Gewässer eingeleitet werden. Trotz dieser eindeutigen Rechtslage war bis Mitte der 90er Jahre für den weitaus überwiegenden Teil der zahlreichen Einleitungen noch keine Erlaubnis erteilt worden. Erst als aufgrund der Neufassung des Gesetzes zur Ausführung des Abwasserabgabengesetzes (AG-AbwAG)[3] die Einleitung von Niederschlagswasser mit Wirkung vom 1.1.1990 grundsätzlich abgabepflichtig wurde und Abgabenfreiheit u. a. von der Einhaltung des die Einleitung zulassenden Erlaubnisbescheids abhing, stellten die abgabepflichtigen Gemeinden bei den unteren Wasserbehörden entsprechende Erlaubnisanträge, um auf diesem Wege der Abgabepflicht entgehen zu können.

Ziel des Erlaubnisverfahrens ist das Umsetzen der Grundsätze von § 1a Abs. 2 WHG. Danach sind nicht nur der Schadstoffeintrag (Verunreinigungen), sondern auch die **Belastung durch** die Einleitungs**mengen** - gemessen an der hydraulischen Leistungsfähigkeit des Gewässers[4] - so ge-

---

[1] Wassergesetz des Landes Schleswig-Holstein i.d.F. vom 7.2.1992, GVOBl. Schl.-H. S. 61; zuletzt geändert am 16.1.1996, GVOBl. Schl.-H. S. 176.

[2] Gesetz zur Ordnung des Wasserhaushalts - Wasserhaushaltsgesetz - (WHG) in der Neufassung vom 12.11.1996, BGBl. I S. 1695.

[3] Gesetz zur Ausführung des Abwasserabgabengesetzes (AG-AbwAG) vom 13.11.1990, GVOBl. Schl.-H. S. 545.

[4] Die Leistungsfähigkeit des Wasserhaushalts soll erhalten bleiben, eine Vergrößerung und Beschleunigung des Wasserabflusses soll vermieden werden.

ring zu halten, daß eine Beeinträchtigung des Wohls der Allgemeinheit ausgeschlossen werden kann. § 1a Abs. 2 WHG ist allerdings nicht die Verpflichtung zu entnehmen, die Leistungsfähigkeit des Wasserhaushalts zu verbessern[1].

Die untere Wasserbehörde hat - unter Berücksichtigung der kausalen Zusammenhänge zwischen der einzuleitenden Menge und der hydraulischen Gewässerbelastung - zu überprüfen und vor Erlaubniserteilung sicherzustellen, daß das Niederschlagswasser in ein Gewässer mit einer für die Einleitungsmenge ausreichenden hydraulischen Leistungsfähigkeit eingeleitet wird. Damit hat die untere Wasserbehörde unter Wahrung der Verhältnismäßigkeit zu verhindern, daß das Wohl der Allgemeinheit durch z. B. Schäden am Gewässerbett/-ufer, Schädigung von Brückenbauwerken, Überschwemmung besiedelter oder landwirtschaftlich genutzter Flächen bzw. - allgemeiner gefaßt - durch nicht ordnungsgemäßen Niederschlagswasserabfluß beeinträchtigt wird[2].

Eine möglicherweise zu erwartende Beeinträchtigung kann dadurch verhindert oder ausgeglichen werden, daß die abfließende Niederschlagswassermenge nur verzögert, d. h. gedrosselt, in den Vorfluter eingeleitet wird. Ist diese Drosselung zwingend, stehen je nach Einzelfall i. d. R. alternative technische Lösungen mit unterschiedlichen Realisierungskosten zur Diskussion.

25.2 Abwicklung von Erlaubnisverfahren für Niederschlagswassereinleitungen

25.2.1 Wasserwirtschaftliche Bewertung

Im Rahmen der wasserwirtschaftlichen Bewertung der jeweils beantragten Einleitung von Niederschlagswasser hatten die unteren Wasserbehörden zu beurteilen, **ob** eine Drosselung, d. h. Abflußmengenbegrenzung zwingend erforderlich ist, und die antragstellenden Gemeinden dahingehend zu beraten, **wie** dies ggf. zu realisieren ist.

Ein Einwirken des Niederschlagswasserabflusses auf das Gewässer ist eine Immission. Die untere Wasserbehörde hat daher im Rahmen ihrer Prüfungen zum Erlaubnisantrag spezielle Immissionsbetrachtungen vorzunehmen[3]. Die gesetzlichen Vorgaben zur Prüfung der Erlaubnisfähigkeit beantragter Einleitungen sind mithin **seit jeher** vom Erfordernis einer Immissionsbetrachtung bzw. vom **Immissionsprinzip** geprägt. Nur so lassen

---

[1] Czychowski, Wasserhaushaltsgesetz, 7. Auflage, C. H. Beck'sche Verlagsbuchhandlung, München 1998, § 1a WHG, Rdn. 14a.

[2] Vgl. Czychowski, a. a. O., § 6 WHG Rdn. 21.

[3] Vgl. Czychowski, a. a. O., § 6 WHG, Rdn. 1.

sich die in § 1a Abs. 1 und 2 und § 6 WHG normierten Grundsätze und Ziele zum Schutz der Gewässer als Bestandteil des Naturhaushalts konsequent verfolgen.

Die Beurteilung der mengenmäßigen Einleitung von Niederschlagswasser haben die unteren Wasserbehörden jedoch zumeist nach dem **Emissionsprinzip** vorgenommen, indem sie überwiegend den Zufluß aus der sog. landwirtschaftlichen Abflußspende (0,6 oder 1,2 l/s·ha) als Grenzkriterium pauschal zugrunde legten. 2 untere Wasserbehörden taten dies in modifizierter Form mit einem „Grundabfluß“ von 0,6 und 1,8 l/s·ha bzw. einem „Gelände-Abflußwert“ von 2 bis 5 l/s·ha[1]. Mindestens bis Ende 1993 wurde vom Ministerium für Umwelt, Natur und Forsten (Umweltministerium) akzeptiert, daß zur Bestimmung des zulässigen Abflußwerts die landwirtschaftliche Abflußspende zugrunde gelegt wurde.

Diese Methode der Beurteilung kann nicht als „allgemein anerkannte Regel der Technik“ oder als „Stand der Technik“ eingestuft werden. Sie liefert kein individuell zutreffendes Abbild der Einleitungssituation und läßt es nicht zu, die hydraulische Gewässerbeanspruchung zu ermitteln oder eine Überschreitung der hydraulischen Leistungsfähigkeit des Gewässers nachzuweisen bzw. zu erkennen und zu verhindern. Sie ist daher i. d. R. nicht geeignet, Erfordernis und Ausmaß einer Drosselung von Niederschlagswassereinleitungen zu begründen.
Diese Bewertungsmethode ist zwar sehr einfach. Sie führt jedoch dazu, daß (rechnerisch) der Eindruck von erheblichen Gewässerbelastungen und Beeinträchtigungen entsteht, denen nur mit einer Einleitungsbegrenzung zu begegnen sei, ohne daß dies durch die bei den unteren Wasserbehörden vorhandenen Erfahrungen über die (tatsächlichen) Abflußverhältnisse gestützt wird.

Offensichtlich nimmt das Land Schleswig-Holstein bei der Realisierung des **Immissionsprinzips** zwar eine Vorreiterrolle ein, bislang fehlt es jedoch an einem handhabbaren und landeseinheitlich einsetzbaren Instrumentarium. Auch die vom Umweltministerium und vom Landesamt für Natur und Umwelt 1997 veranlaßten und selbst vorgenommenen Untersuchungen und Entwicklungsarbeiten haben bislang nicht zu einem abgeschlossenen Arbeitskonzept und Instrumentarium geführt.

Das Umweltministerium hat die Anwendung des Immissionsprinzips nicht frühzeitig, grundsätzlich und zweifelsfrei geregelt. Damit können sich die unteren Wasserbehörden jedoch nicht entlasten. Denn zum einen ist das Immissionsprinzip seit jeher zur Beurteilung von Einleitungen normiert,

---

[1] Die kreisfreien Städte Flensburg, Kiel und Lübeck mit Generalentwässerungsplänen und die Stadt Neumünster mit den Anfängen einer Immissionsbetrachtung legten bzw. legen andere Bewertungsmethoden zugrunde.

zum anderen hätte bereits die rasch einsetzende Erkenntnis, daß die gewählte Vorgehensweise binnen kurzem zum Neubau einer großen Zahl von **Regenrückhaltebecken** und damit zu hohen finanziellen Belastungen der Gemeinden führte, für die unteren Wasserbehörden Anlaß zum kritischen Hinterfragen und zur Erörterung der eingetretenen Situation mit dem Umweltministerium als oberster Wasserbehörde sein müssen.

Um eine tatsächlich erforderliche Drosselung des Abflusses zu erreichen, ist nicht in jedem Fall ein Regenrückhaltebecken zu bauen. Der Wille, **technische Alternativen zum Regenrückhaltebecken** als mögliche Lösungen in die Überlegungen einzubeziehen, ist jedoch noch wenig ausgeprägt. Eine sorgfältige Abwägung unter den in Frage kommenden Lösungen nach den Grundsätzen von Sparsamkeit, Wirtschaftlichkeit und Verhältnismäßigkeit hat der LRH im Rahmen seiner Erhebungen praktisch nicht angetroffen.
Allerdings ist festzustellen, daß in der jüngeren Zeit ein Umdenken begonnen hat. Insbesondere gewinnt die Alternative einer flächigen Versickerung von Niederschlagswasser in der Nähe des Anfallorts mehr an Bedeutung. Zudem wurde an manchen Orten begonnen, auch über die Inanspruchnahme von in der Kanalisation sowie in den aufnehmenden Oberflächengewässern vorhandenen oder zu schaffenden Stauräumen nachzudenken.
Die weiteren vom Umweltministerium vorgeschlagenen alternativen Maßnahmen der Verringerung bestehender versiegelter Flächen, der Herausnahme von entwässerten Teilbereichen mit dem Ziel der ortsnahen Versickerung sowie der Maßnahmen zur Nutzung des Niederschlagswassers sind dem LRH im Rahmen seiner Erhebungen nicht begegnet.

25.2.2 Verwaltungsrechtliche Behandlung

Im wesentlichen wurden 3 Varianten von Erlaubnisbescheiden vorgefunden, die im Ergebnis alle zu einer Drosselung der Einleitungsmenge für Niederschlagswasser führten.

1. Das Erfordernis einer Drosselung der einzuleitenden Niederschlagswassermenge ist in vielen Fällen von unteren Wasserbehörden mit dafür ungeeigneten Methoden bestimmt und daher nicht schlüssig nachgewiesen worden (s. Tz. 25.2.1).
   Die Erlaubnisbescheide enthielten entgegen § 109 Landesverwaltungsgesetz (LVwG) **keine hinreichende Begründung** für die geforderten Mengenbegrenzungen bzw. den geforderten Bau von Regenrückhaltebecken.
   Die Frage der **Verhältnismäßigkeit** dieser nachträglichen Forderung zu seit langem stattfindenden Einleitungen wurde auch dann nicht

geprüft, wenn es in der Vergangenheit nicht zu ortsbezogenen Beeinträchtigungen oder Gefährdungen gekommen ist.

2. In anderen Fällen beantragten die Gemeinden bereits die Einleitung einer gedrosselten Niederschlagswassermenge, weil die untere Wasserbehörde schon auf dem Vorwege entsprechend **beraten** oder **informiert** oder entsprechende **Vorgaben** gemacht hatte. Z. T. wurde gleichzeitig die Genehmigung zum Bau von Regenrückhaltebecken beantragt.
   In diesen Fällen erteilte die untere Wasserbehörde „**antragsgemäß**“ Einleitungserlaubnisse, ohne die jeweilige Einleitungssituation, der vom Antragsteller zumeist offensichtlich ein Abflußwert in Orientierung an der pauschal angesetzten landwirtschaftlichen Abflußspende zugrunde gelegt wurde, erkennbar einer individuellen wasserwirtschaftlichen Prüfung zu unterziehen. Mithin blieb offen, ob die beabsichtigte Drosselung eine möglicherweise durch diese Einleitung verursachte Beeinträchtigung überhaupt verhindert oder ausgleicht.

3. In weiteren Fällen beantragten die Gemeinden ebenfalls bereits die Einleitung gedrosselter Niederschlagswassermengen - allerdings ohne daß Anhaltspunkte dafür vorlagen, daß die untere Wasserbehörde Einfluß auf die Reduzierung der Einleitungsmenge genommen hat.
   Wie aus den Berechnungsunterlagen der Ingenieurbüros, die Bestandteile der „**antragsgemäß**“ erteilten Erlaubnisse geworden sind, ersichtlich, akzeptierte die untere Wasserbehörde Berechnungen unter Verwendung einer pauschal angesetzten Abflußspende, die im Ergebnis eine Drosselung vorsehen. Sie prüfte nicht, ob die beabsichtigte Einleitungsbegrenzung eine möglicherweise durch diese Einleitung verursachte Gewässerbeeinträchtigung bzw. Beeinträchtigung der Allgemeinheit tatsächlich verhindert bzw. ausgleicht.

25.3 Auswirkungen auf den Bau von Regenrückhaltebecken seit 1990

In den Jahrzehnten **vor 1990** wurden für 7.602 Einleitungsstellen in Schleswig-Holstein insgesamt 374 Regenrückhaltebecken gebaut, d. h., an etwa **4,9 %** dieser Einleitungsstellen.

Innerhalb eines Zeitraums von nur 2 bis 3 Jahren, etwa von 1994 bis 1996, stieg die Zahl der von den unteren Wasserbehörden für erforderlich gehaltenen Regenrückhaltebecken sprunghaft um weitere 830 an. Noch nicht alle sind gebaut, so hat z. B. der Kreis Pinneberg im November 1997 den Bau der restlichen Regenrückhaltebecken bis auf weiteres ausgesetzt. Würden jedoch alle festgeschriebenen Regenrückhaltebecken realisiert, wäre mit insgesamt 1.204 an rd. **15,8** % aller betrachteten

Einleitungsstellen die einzuleitende Niederschlagswassermenge gedrosselt.

Nur sehr wenige bzw. keine Regenrückhaltebecken entstanden in den kreisfreien Städten Flensburg, Kiel, Lübeck und Neumünster, obwohl sie entsprechend der höchsten Einwohnerdichte den mit Abstand höchsten Flächenversiegelungsgrad aufweisen. Dagegen wurden in den Kreisen Ostholstein, Pinneberg, Schleswig-Flensburg, Segeberg und Stormarn besonders viele solcher Becken festgeschrieben.

Ausgehend von einer sehr vorsichtigen Schätzung auf der Grundlage von nur wenigen verfügbaren Kostenangaben[1] lösten ab 1990 die für erforderlich gehaltenen zahlreichen Regenrückhaltebecken bei den Kommunen des Landes Investitionen in einer **Größenordnung** von etwa **200 Mio. DM** aus (Bandbreite 150 bis 250 Mio. DM).

Die Einzelerhebungen des LRH haben gezeigt (s. Tz.25.2), daß es bislang weitgehend keine schlüssigen Belege zum Erfordernis dieser großen Zahl von Regenrückhaltebecken sowie der damit verbundenen Investitionen gibt. Der weitaus überwiegende Teil war auch nicht aus den individuell vor Ort vorliegenden wasserwirtschaftlichen Erfahrungen und Erkenntnissen zu begründen.

25.4 Zuwendungen zum Bau von Regenrückhaltebecken

Seit 1990 wurden aus dem gemeinsamen **Förderfonds Nord** der Länder Schleswig-Holstein und Hamburg für 18 Vorhaben mit 22 Regenrückhaltebecken von der beim Innenministerium eingerichteten Geschäftsstelle Zuschüsse in Höhe von rd. 3,32 Mio. DM bewilligt, davon rd. 1,66 Mio. DM aus Mitteln des kommunalen Finanzausgleichs.

Darüber hinaus gewährte das Innenministerium aus Mitteln des **Kommunalen Investitionsfonds** von 1996 bis zum Erhebungszeitpunkt im Sommer 1998 für 8 Vorhaben mit 16 Regenrückhaltebecken Darlehen in Höhe von rd. 5,8 Mio. DM.

Es ist davon auszugehen, daß das Erfordernis dieser Regenrückhaltebecken - und damit deren Förderungswürdigkeit - nicht in jedem Fall gegeben war. Soweit die Antragsunterlagen hierzu Angaben enthielten, wie-

---

[1] Basis: Zahlenangaben aus den örtlichen Erhebungen des LRH, den Investitionskosten der mit Mitteln des Kommunalen Investitionsfonds und des Förderfonds Nord geförderten Maßnahmen (Tz. 25.4) sowie der Angabe der unteren Wasserbehörde des Kreises Pinneberg zu von dort angenommenen Durchschnittskosten. Angesetzt wurden Investitionskosten von 250 TDM je Regenrückhaltebecken.

sen diese auf die pauschale Zugrundelegung der landwirtschaftlichen Abflußspende - einen nicht geeigneten Beurteilungsmaßstab - hin.

25.5 Schlußfolgerungen und Empfehlungen

Zentrales Ergebnis ist, daß die Einleitungssituationen für Niederschlagswasser keiner immissionsbezogenen Beurteilung unterworfen wurden. Erfordernis und Ausmaß der mit Erlaubnisbescheiden festgeschriebenen Drosselung von Niederschlagswassereinleitungen - sowie die damit einhergehenden Investitionen - sind überwiegend nicht begründet. Daher empfiehlt der LRH:

- Das Umweltministerium muß die begonnenen intensiven Arbeiten fortsetzen und den unteren Wasserbehörden abgestuft nach örtlichen Gegebenheiten geeignete Wege zu einer schlüssigen, landeseinheitlichen, dem Immissionsprinzip folgenden Beurteilung aufzeigen.

- Auf der Grundlage des noch abschließend zu entwickelnden Instrumentariums müssen die unteren Wasserbehörden das Erfordernis der seit 1990 mit Erlaubnisbescheiden geforderten Regenrückhaltebecken nachträglich überprüfen und - soweit erforderlich - die jeweiligen Erlaubnisbescheide abändern oder zurücknehmen.

- Der Bau weiterer Regenrückhaltebecken sollte ausgesetzt werden, um etwaige Fehlinvestitionen der Gemeinden zu verhindern. Regenrückhaltebecken oder alternative technische Lösungen sollten erst dann realisiert werden, wenn die dem Immissionsprinzip folgenden Bewertungsmethoden einsatzreif sind und damit erzielte Ergebnisse dies gebieten.

- Bei zukünftig erforderlich werdenden Abflußmengenbegrenzungen für Niederschlagswasser müssen alle in Frage kommenden technischen Lösungen nach den Grundsätzen von Sparsamkeit, Wirtschaftlichkeit und Verhältnismäßigkeit gegeneinander abgewogen werden.

Das **Umweltministerium** stimmt dem im wesentlichen zu.

26. Förderprogramme für eine umweltgerechte Land- und Forstwirtschaft

Die angebotenen Förderprogramme haben - mit Ausnahme des Halligprogramms - einen sehr geringen Flächenumfang. Umweltverbesserungen, die sich landesweit auswirken könnten, konnten so nicht erreicht werden. In die Förderung wurden bisher weniger als 1,5 % der landwirtschaftlichen Fläche des Landes einbezogen. Von dem Ziel, 12 % Waldfläche zu erreichen, ist das Land noch weit entfernt. Erfolge der Umweltprogramme im Agrarbereich sind somit bislang kaum greifbar.

Wenn das Beihilfesystem für die Landwirtschaft durch die EU so verändert wird, daß die „flankierenden Maßnahmen“ für die Einkünfte der Landwirte ein ausschlaggebendes Gewicht erhalten, muß die Landesregierung rechtzeitig die erforderlichen Komplementärmittel bereitstellen, um die entsprechenden EU-Mittel zu binden.

Es bedarf eines gemeinsamen Konzepts des Ministeriums für ländliche Räume und des Umweltministeriums, wie die notwendigen und von der EU geforderten Evaluationen durchgeführt werden sollen. Die hierfür erforderlichen Daten vor Ort sollten von den bewirtschaftenden Landwirten erhoben werden, die dafür entlohnt werden sollten.

Der LRH hat die Förderprogramme für eine umweltgerechte Land- und Forstwirtschaft geprüft und dabei auch untersucht, inwieweit die Feststellungen aus den Prüfungen der „waldbaulichen Förderungsmaßnahmen“[1] und der „Nutzungsbeschränkungen auf landwirtschaftlichen Flächen“[2] von der Verwaltung bei der Überarbeitung der Programme berücksichtigt wurden. Insbesondere bei der Abwicklung der Förderung nach den Biotopprogrammen im Agrarbereich wurden teilweise die gleichen Mängel wie bei der vorangegangenen Prüfung festgestellt.

26.1 Programme

Die Prüfung des LRH bezog sich auf folgende Förderprogramme:

- Förderung der markt- und standortangepaßten Landbewirtschaftung (MSL) mit folgenden Programmteilen:
  - Förderung extensiver Produktionsverfahren im Ackerbau,
  - Förderung einer extensiven Grünlandnutzung,
  - Förderung ökologischer Anbauverfahren.

---

[1] Vgl. Bemerkungen des LRH 1989/90, Nr. 29.

[2] Vgl. Bemerkungen des LRH 1992, Nr. 28.

- Förderung forstwirtschaftlicher Maßnahmen:
  - Förderung waldbaulicher Maßnahmen und sonstiger forstwirtschaftlicher Investitionen, insbesondere der Aufforstung,
  - Erstaufforstungsprämie.

- Biotopprogramme im Agrarbereich einschl. Uferrandstreifenprogramm in der seit 1993 bis 1998 geltenden Ausgestaltung mit den Vertragsmustern:
  - Wiesen- und Weidenökosystemschutz,
  - Sumpfdotterblumenwiesen,
  - Kleinseggenwiesen,
  - trockenes Magergrünland,
  - Obstwiesen,
  - Ackerwildkräuter,
  - Ackerbrache,
  - Uferrandstreifen.

- Halligprogramm.

- Ankauf von Uferrandstreifen.

Die geprüften Programme werden unterschiedlich finanziert. Je nach Finanzierungsweise sind Vorschriften der EU, Förderungsgrundsätze in den Rahmenplänen der Gemeinschaftsaufgabe „Verbesserung der Agrarstruktur und des Küstenschutzes“, Richtlinien des Landes, Festlegungen in Musterverträgen und Erlassen (Durchführungsbestimmungen des Ministeriums für Umwelt, Natur und Forsten - Umweltministeriums) zu beachten.
Für fast alle Programme (bis auf „Ankauf von Uferrandstreifen“) wurde ein Notifizierungsverfahren der EU durchgeführt. Wegen der Gefahr von Anlastungen durch die EU bei nicht ausreichenden Kontrollen haben Kenntnis und Beachtung der entsprechenden EU-Vorschriften über Rückforderungen und Sanktionen und über das integrierte Verwaltungs- und Kontrollsystem besondere Bedeutung.

26.2 Übergeordnete Ziele

Die übergeordneten Ziele, deren Erreichung die Umweltprogramme im Agrarbereich dienen sollen, sind

- Anpassung der einzelnen Produktionsbereiche in der Landwirtschaft an die Bedürfnisse des Markts (agrarstrukturelles Ziel) und
- Verringerung der Umweltbelastung durch die Landwirtschaft (umweltpolitisches Ziel).

Neben den speziell für diese Umweltprogramme im Agrarbereich formulierten Zielsetzungen bestehen auch vor allem umweltpolitische

Vorgaben, zu deren Einhaltung die Förderungen dienen sollen. Hinzuweisen ist insbesondere auf das im Landesnaturschutzgesetz (LNatSchG) definierte Ziel, auf mindestens 15 % der Landesfläche einen Vorrang für Naturschutz zu begründen und ein Biotopverbundsystem zu verwirklichen.

Das **Umweltministerium** ist zuversichtlich, daß das nunmehr für die Verträge ab 1999 geltende neue Vertragsnaturschutzprogramm mit den variabel ausgestalteten Vertragsmustern eine stärkere Einbindung des Vertragsnaturschutzes in das Biotopverbundsystem herbeiführen werde. Mittelfristig werde dadurch ein Beitrag zum Aufbau des Vorrangflächen- und Biotopverbundsystems geleistet werden.

26.3 Zuständigkeiten

Für das Förderprogramm MSL ist das Ministerium für ländliche Räume, Landwirtschaft, Ernährung und Tourismus (Ministerium für ländliche Räume) zuständig. Die Umsetzung erfolgte durch die Ämter für Land- und Wasserwirtschaft (ÄLW), seit 1.1.1998 durch die Ämter für ländliche Räume (ÄLR).

Bei Maßnahmen in **Landesforsten** liegen Planung, Durchführung und Kostenzusammenstellung der Einzelmaßnahmen bei den Forstämtern, die finanzielle Abwicklung erfolgt über die Abteilung Naturschutz, Forstwirtschaft und Jagd des Umweltministeriums.
Die verwaltungsmäßige Abwicklung der Förderung von Erstaufforstungen für den Bereich des **Privat- und Körperschaftswaldes** und der Gewährung der Erstaufforstungsprämie wurde zusammen mit der übrigen Förderung forstlicher Maßnahmen der Landwirtschaftskammer (LK) durch Verordnung und jährlichen Zuwendungsbescheid übertragen.
Das **Stadtforstamt Lübeck** hat eigenständig Maßnahmen, die durch die EU kofinanziert werden, geplant und durchgeführt. Es hat diese Maßnahmen ohne Beteiligung der LK direkt mit dem Umweltministerium abgewickelt.

Die **Biotopprogramme im Agrarbereich** liegen in der Zuständigkeit des Umweltministeriums. Es hat die Schleswig-Holsteinische Landgesellschaft mbH (SHL) mit der Abwicklung der Anträge beauftragt. Das Landesamt für Natur und Umwelt ist zuständig für die Festlegung von Fördergebieten für bereichsspezifische Vertragsarten. Es wirkt außerdem entscheidend mit an der Festlegung biotopgestaltender Maßnahmen. Diese wurden von den ÄLW, seit 1.1.1998 durch die Staatlichen Umweltämter, durchgeführt und kontrolliert.

Das **Halligprogramm** wird vom Umweltministerium und vom ALW Husum, seit dem 1.1.1998 vom ALR Husum, durchgeführt.
Für den **Ankauf von Uferrandstreifen** ist ebenfalls das Umweltministerium zuständig; Bewilligungsbehörde ist das jeweils örtlich zuständige ALW, seit 1.1.1998 sind dies die Staatlichen Umweltämter. Antragsberechtigt sind die Gemeinden und die Wasser- und Bodenverbände.

Trotz dieser stark unterschiedlichen Zuständigkeiten wurden insgesamt keine außergewöhnlichen Reibungsflächen oder Abstimmungsmängel festgestellt. In einigen Bereichen sind allerdings Verbesserungen bzw. weitere Überlegungen erforderlich.

Die Übertragung der Zuständigkeiten für die verwaltungsmäßige Abwicklung der Förderung im Bereich **des Privat- und Körperschaftswaldes** auf die LK durch jährlichen Zuwendungsbescheid wurde im Oktober 1997 durch den Europäischen Rechnungshof beanstandet, es wurde der Abschluß einer Verwaltungsvereinbarung gefordert. Dies ist umgehend umzusetzen.

Der LRH hat bereits in früheren Prüfungen empfohlen, die Zuständigkeit für das **Halligprogramm** ortsnah zu regeln. Die Zuständigkeit des ALW Husum hat sich bewährt. Dieses Programm sollte weiterhin durch das ALR Husum abgewickelt werden. Es erscheint sinnvoll, auch die Fachaufsicht über dieses Programm auf das Ministerium für ländliche Räume zu übertragen. Diesem Vorschlag vermag sich das **Umweltministerium** nicht anzuschließen, da es den Schwerpunkt des Programms im Natur- und Umweltschutz und damit in seiner Ressortzuständigkeit sieht.

Sowohl im Ministerium für ländliche Räume als auch im Umweltministerium wurden **Zahlstellen und bescheinigende Stellen** nach der Verordnung (EG) Nr. 1287/95 des Rates und Art. 3 Abs. 1 der Verordnung (EG) Nr. 1663/95 der Kommission eingerichtet. Die Ministerien planen die Zusammenlegung der Zahlstellen und bescheinigenden Stellen. Dieses sieht der LRH positiv. Dadurch lassen sich vor allem die durch die Verlagerung des Forstbereichs in das Umweltministerium eingetretenen Erschwernisse abbauen und der Prüfungsaufwand verringern.

26.4 Eingesetzte Mittel

Für die einzelnen Umweltprogramme im Agrarbereich werden insgesamt erhebliche Mittel eingesetzt. Allein für 1997 betrugen sie:

Programm	ausgezahlte Mittel	davon EU-Mittel	davon Landesmittel
MSL	2.226.476	1.096.127	1.130.349[1]
Aufforstungen	765.980	304.234	461.746[1]
Erstaufforstungs-prämie	1.177.210	336.592	840.618[1]
Biotop-programme	5.667.609	)	
Uferrandstreifen-programm	292.910	) 2.299.588	4.187.731
Halligprogramm	526.800	)	
Ankauf von Ufer-randstreifen	3.000		3.000
Summe	10.659.985	4.036.541	6.623.444

(Beträge in DM)

[1] Gem. den Finanzierungsbedingungen der Gemeinschaftsaufgabe „Verbesserung der Agrarstruktur und des Küstenschutzes“ beträgt der Bundesanteil 60 %.

26.5 Probleme bei der Umsetzung der Programme

26.5.1 Bewilligungsverfahren

Die Prüfung der Bewilligungsverfahren zeigte beim Förderprogramm MSL und der Förderung von forstlichen Maßnahmen im Privat- und Körperschaftswald (Abwicklung durch die LK) kaum Mängel auf.

Die Bearbeitung der Anträge durch die SHL im Rahmen der Biotopprogramme im Agrarbereich wies eine Reihe von Mängeln auf:

- Die Anträge waren z. T. nicht vollständig bzw. nicht unterschrieben.
- Bei den Anträgen auf Anschlußverträge fehlten die Angaben zu Dauer, Umfang und Laufzeit der Vorverträge und deren Beendigung.
- Den Vertragsakten war nicht zu entnehmen, in welcher Weise die Anträge geprüft wurden.
- Z. T. wurde die Antragsberechtigung der Antragsteller nicht ausreichend geprüft.
- Es fehlte die Dokumentation der Flächenkontrollen vor Vertragsabschluß.
- Die Entscheidung, für die Antragsprüfung und den Vertragsabschluß auf die Vorlage der „Beschreibung des Wasserstands“ zu verzichten, war nicht dokumentiert.
- Es fehlte in fast allen geprüften Vertragsakten eine Dokumentation über die Prüfung des Fördergebiets.

Das **Umweltministerium** hält die Mängel nicht für so gravierend und nachbesserungsfähig. Es hat bestätigt, daß die Antragsberechtigung in allen Fällen gegeben war. Es weist außerdem darauf hin, daß es die Anträge für das seit 1998 geltende neue Vertragsnaturschutzprogramm so gestaltet habe, daß die Antragsprüfung für Dritte nachvollziehbar dokumentiert werden könne. Eine Nacherfassung seitens der SHL für die von 1992 bis 1996 gestellten Anträge auf vom Umweltministerium vorgegebenen Formblättern sei nahezu abgeschlossen.

Das Antragsverfahren und die Bearbeitung der Anträge im Rahmen des **Halligprogramms** waren nicht ausreichend nachvollziehbar dokumentiert und insgesamt verbesserungsbedürftig.
Das **Umweltministerium** teilt hierzu mit, daß alle Anmerkungen des LRH spätestens mit dem Antragsverfahren 1998 Berücksichtigung gefunden haben.

26.5.2 Überwachung

Organisation und Durchführung der Verwaltungskontrollen und der Kontrollen vor Ort waren beim Förderprogramm **MSL** nicht zu beanstanden.

Eine besondere Überwachung von Aufforstungsflächen für den **Staatsforst** fand nicht statt. Kontrollen wurden nur im Rahmen der Bewirtschaftung durchgeführt.

Die **Privatwaldflächen**, für die eine Erstaufforstungsprämie bewilligt wurde, sind während der Laufzeit der Verpflichtungen auf deren Einhaltung im Rahmen regelmäßiger Stichproben durch die LK zu überprüfen. Diese Kontrollen fanden bislang nicht statt. Da die ersten mit Prämie begünstigten Aufforstungen bereits älter als 5 Jahre sind, sind diese Prüfungen nachzuholen und konsequent weiterzuführen.
Das Umweltministerium hat inzwischen die LK aufgefordert, die Prüfungen nachzuholen und künftig termingerecht fortzuführen.

Die Antragsprüfungen und die Überwachung der Einhaltung der vertraglich vereinbarten Verpflichtungen im Rahmen der **Biotopprogramme im Agrarbereich** können in Anwendung des integrierten Verwaltungs- und Kontrollsystems durchgeführt werden. Dieses hielt das Umweltministerium bislang nicht für zweckmäßig.
Die SHL führte für jeden Antrag eine umfangreiche Prüfung durch; sie dokumentierte dieses aber unzureichend. Die Prüfung beinhaltete eine Verwaltungskontrolle und die Kontrollen vor Ort. Die Vertragsflächen wurden während der Laufzeit der Verträge i. d. R. mindestens zweimal im Jahr

kontrolliert. Diese von der SHL als optimal dargestellte Kontrolle wies jedoch Mängel in der Planung und Aufarbeitung der Kontrollergebnisse auf. Der LRH hält diesen Aufwand für zu hoch. Dagegen verweist das **Umweltministerium** auf die Notwendigkeit der Überwachung der Einhaltung der Bewirtschaftungsauflagen, was eine differenziertere Kontrolle als bei den übrigen Agrarförderungen erfordere. Es erwäge aber, von einer 100%igen Kontrolle der Verträge künftig abzurücken.

26.6 Zielerreichung

26.6.1 Erfolgskontrollen

Die Regelungen in § 7 LHO, die Forderungen des LRH und der EU sind gleichgerichtet:
Eine Evaluation der Förderprogramme ist unabdingbar.

Ein gemeinsames Konzept des Ministeriums für ländliche Räume und des Umweltministeriums liegt dafür nicht vor. Während das Umweltministerium eine Reihe von Untersuchungen über einzelne, speziell ökologische Fragestellungen hat vornehmen lassen, hat das Ministerium für ländliche Räume sich auf die vom Bund und 2 Instituten durchgeführten Begleitforschungsprojekte gestützt.

Die danach bisher vorliegenden Ergebnisse von Untersuchungen und statistischen Daten sowie die hieraus abgeleiteten Bewertungen zeigen auf, daß die grundsätzlichen Probleme einer Kontrolle des Erfolgs der Umweltprogramme im Agrarbereich noch nicht gelöst sind:

- Ein übergreifender Maßstab, der die ökologischen und ökonomischen Wirkungen in ausreichender Weise erfaßt, ist noch nicht definiert.
- Der Umgang mit der bestehenden Menge an Informationen ist noch nicht organisiert, es wird keine gezielte Auswahl getroffen.
- Es ist nicht festgelegt, welches Ressort für welche Teile der Erfolgskontrolle zuständig ist.
- Die notwendige Datenerhebung ist nicht geregelt.

26.6.2 Vorläufige Ergebnisse

Aus den bisher für Schleswig-Holstein vorliegenden Daten und Untersuchungen ergibt sich derzeit (vorläufig) insgesamt noch kein besonders positives Bild:

- Die angebotenen Programme zur Förderung der markt- und standortangepaßten Landwirtschaft und zur Förderung forstwirtschaftlicher Maßnahmen werden nur wenig angenommen. Sie haben - wie auch die Biotopprogramme im Agrarbereich - einen sehr

geringen Flächenumfang (insgesamt weniger als 1,5 % der landwirtschaftlichen Fläche in Schleswig-Holstein).

- Das Land ist von seinem Ziel, 12 % Waldfläche zu erreichen, noch weit entfernt.
- Agrarstrukturelle Veränderungen wurden durch diese Förderprogramme nur in geringem Maße angestoßen.
- In der Gesamtwirkung sind durchschlagende Umweltverbesserungen nicht erreicht worden, ein merkbarer Beitrag zum Aufbau des Biotopverbundsystems wurde nicht geleistet.

26.6.3 Schlußfolgerungen und Empfehlungen

Erfolge der Umweltprogramme im Agrarbereich sind bislang kaum greifbar.

Sollte das Beihilfesystem für die Landwirtschaft in der EU dahingehend verändert werden, daß die „flankierenden Maßnahmen“ ein für die Einkünfte der Landwirte ausschlaggebendes Gewicht erhalten, muß das Land rechtzeitig darauf eingerichtet sein, die erforderlichen Komplementärmittel bereitzustellen, um die entsprechenden EU-Mittel zu binden.

Es bedarf eines gemeinsamen Konzepts des Ministeriums für ländliche Räume und des Umweltministeriums, wie die notwendigen und von der EU geforderten Evaluationen durchgeführt werden sollen.
Die hierfür notwendigen Daten vor Ort sollten von den bewirtschaftenden Landwirten erhoben werden, die dafür entlohnt werden sollten.

Es gibt eine Reihe gewichtiger Gründe, die Landwirte hindern, die Fördermittel in Anspruch zu nehmen bzw. die Möglichkeiten des Vertragsnaturschutzes zu nutzen. Sie sind weitgehend damit zu erklären, daß bei den Landwirten wirtschaftliche Erwägungen generell überwiegen. Die Programme werden nur dann Erfolg haben, wenn dies berücksichtigt wird. Die gesetzliche Vorgabe von § 15 a LNatSchG[1] ist unter diesem Aspekt kontraproduktiv. Auch Erhöhungen der Erstattungen an die Landwirte - die der LRH dann akzeptieren könnte, wenn Mitnahmeeffekte verhindert werden - werden die „abschreckende“ Wirkung des § 15 a LNatSchG nicht ausgleichen können.

Insgesamt müßten die Programme noch besser auf das umweltpolitische Ziel ausgerichtet werden, auf 15 % der Landesfläche ein Biotopverbundsystem zu schaffen.

---

[1] Danach gehören zu den besonders unter Schutz gestellten Biotopen auch Sukzessionsflächen außerhalb der im Zusammenhang bebauten Ortsflächen, die länger als 5 Jahre nicht bewirtschaftet wurden.

27. Integrierte Schutzkonzepte

Der LRH empfiehlt, das Programm Integrierte Schutzkonzepte zu beenden.
Für die seit 1998 im Landeshaushalt verankerte Unterstützung von „Agenda 21 - Initiativen auf lokaler Ebene“ muß die Landesregierung noch ein Programm und eigenständige Richtlinien entwickeln, die auf die Förderung der Aufwendungen für die Erarbeitung von Maßnahmenkatalogen zu beschränken sind. Die beratende Funktion der Akademie für Natur und Umwelt des Landes Schleswig-Holstein ist zu nutzen.

27.1 Ziele

Dem 1989 von der Landesregierung beschlossenen Programm Integrierte Schutzkonzepte lag die erklärte Absicht zugrunde, „die verschiedenen Umweltschutzmaßnahmen im Bereich der Abwasserreinigung, der Abfallwirtschaft, des Bodenschutzes, des Naturschutzes durch Maßnahmen des Gewässerschutzes, der Extensivierung der Landwirtschaft, der ökologischen Verkehrslenkung, des Fremdenverkehrs und der Energieversorgung zu verknüpfen. Es sollten möglichst gleichzeitig verschiedene Bereiche des Umweltschutzes und der ökologischen Steuerung der Wirtschaft mit neuer Politik gestaltet und damit eine Vielzahl von Teilzielen miteinander verbunden werden.“ Es bestand die Vorstellung, daß **sektorenübergreifende** Maßnahmenbündel durch Vernetzung untereinander eine besondere Effizienz entfalten könnten. Insbesondere wurden damit folgende ineinandergreifende Teilziele verfolgt:

- Schutz und Bewahrung der charakteristischen Merkmale eines Landschaftsraums für Mensch und Natur,
- räumlich übergreifender Schutzansatz über die jeweiligen Wasser- und Landgrenzen hinaus,
- gleichzeitige Sicherung und Entwicklung der ökologischen und ökonomischen Grundlagen der Region und dadurch Entschärfung von Nutzungskonflikten in den Regionen,
- Bewahrung regionaler Besonderheiten der Naturräume und ihrer Lebenszusammenhänge durch besonders angepaßte Schutzmaßnahmen,
- Förderung umweltbezogener Aktivitäten der Bewohner und Besucher in der jeweiligen Region und
- Schaffung besonderer Naturerlebnisräume.

Das Konzept der Integrierten Schutzkonzepte setzte bei der Beteiligung aller gesellschaftlich relevanten Gruppen der Region, der Willensbildungs-

und Entscheidungsfindung von unten und dem Konsens über die Durchführung von Einzelmaßnahmen an.
Im Interesse des beabsichtigten ganzheitlichen Ansatzes waren in den Integrierten Schutzkonzepten möglichst folgende Komponenten zu berücksichtigen:

- Natur- und umweltfreundliches Verkehrs-, Siedlungs- und Wirtschaftswesen,
- natur- und umweltverträgliche Ver- und Entsorgung,
- umweltverträgliche Energiebedarfsdeckung,
- natur- und umweltfreundliche Flächennutzung und Gebäudegestaltung,
- Beeinflussung des Warenangebots im Hinblick auf umweltfreundliche Produkte und ihre Verpackungen im Einzelhandel,
- Beeinflussung des Verbraucherverhaltens zu umweltbewußter Aktivität und Rücksichtnahme,
- natur- und umweltgerechte Beratung und Gestaltung des Gästeverkehrs und der Gastronomie insgesamt,
- Aufbau modellhafter Darstellungen des Denkens im Natur- und Umweltbereich und
- ökologisch ausreichende Flächensicherung für den Naturschutz.

Im **Raumordnungsbericht** der Landesregierung vom 21.11.1991 (Landtagsdrucksache 12/1710) wurden die Integrierten Schutzkonzepte als eine Möglichkeit „zur ökologischen Qualitätssicherung des Raums durch die Landesplanung“ dargestellt. Es sollten Integrierte Nordsee- und Ostseeschutzkonzepte sowie Integrierte Schutzkonzepte des Binnenlandes für ökologisch besonders betroffene Regionen erarbeitet und umgesetzt werden. Die dafür vorgesehenen Modellregionen an der Nordsee, Ostsee und im Binnenland wurden in einer Karte dargestellt.

Tatsächlich als Modellregionen anerkannt und festgelegt wurden vom Ministerium für Umwelt, Natur und Forsten (Umweltministerium) die Inseln Amrum, Föhr, Pellworm, Sylt und Fehmarn. 2 weitere Regionen haben zwar Aktivitäten unternommen, um ebenfalls Modellregion zu werden, erfüllten jedoch nicht die Bedingung der Schaffung einer Arbeits- und Kommunikationsstruktur auf der örtlichen Ebene.

27.2 Richtlinien

27.2.1 Richtlinien von 1991

Am 8.10.1991 wurden Richtlinien[1] erlassen, nach denen Zuwendungen für die Erarbeitung von Maßnahmenkatalogen für ausgewählte Regionen im

[1] Richtlinie für die Förderung der Erarbeitung und Umsetzung Integrierter Schutzkonzepte in ausgewählten Regionen des Landes Schleswig-Holstein vom 8.10.1991, Amtsbl. Schl.-H. S. 640.

Rahmen Integrierter Schutzkonzepte und für deren Umsetzung erteilt werden konnten. Es war eine Förderung grundsätzlich nur solcher Einzelmaßnahmen möglich, die den generellen Zielen des Programms Integrierte Schutzkonzepte sowie den in der Anlage zu den Richtlinien genannten Teilzielen und den Rahmenvorgaben entsprachen. Eine Förderung durfte nur in den festgelegten Modellregionen und auch dort nur nachrangig erfolgen. Damit kam eine Mitfinanzierung entsprechender Projekte nur in Betracht, wenn und soweit keine Förderung über spezielle Finanzierungsmöglichkeiten und -programme anderer Stellen auf Kreis-, Landes-, Bundes- und EU-Ebene möglich war.

27.2.2 Richtlinien von 1995

Am 18.4.1995 erließ das Umweltministerium neue Richtlinien für die Förderung der Erarbeitung und Umsetzung der Integrierten Schutzkonzepte[1] mit Wirkung vom Mai 1995. Sie galten bis Ende 1998.

Als Gegenstand der Förderung (Ziff. 1.1 der Richtlinien) war die Erarbeitung von Maßnahmenkatalogen für ausgewählte Regionen und deren Umsetzung im Rahmen von Integrierten Schutzkonzepten festgelegt, soweit nicht bereits entsprechende Förderungsmöglichkeiten bei anderen Stellen zur Verfügung standen. Diesem Prinzip der Nachrangigkeit der Förderung widersprach die Regelung in Ziffer 3.4 der Richtlinien, wonach in den Modellregionen Maßnahmen grundsätzlich vorrangig gefördert werden konnten, wenn sie aufgrund der Zielsetzung der Integrierten Schutzkonzepte einen erheblich weitergehenden Anspruch hatten, als andere Förderprogramme es erfordern, und zusätzlich der unmittelbaren Umsetzung des Maßnahmenkatalogs nach den Richtlinien dienten. Darüber hinaus wurde auch eine nachrangige Förderung außerhalb der ausgewiesenen Modellregionen in besonders begründeten Einzelfällen ermöglicht. Der Maßnahmenkatalog zur Umsetzung der Ziele der Integrierten Schutzkonzepte wurde gegenüber den Richtlinien von 1991 nicht verändert.

Das Umweltministerium beabsichtigt, die Richtlinien von 1995 bis Ende 2001 zu verlängern. Die Richtlinien sollen außerdem dahingehend erweitert werden, daß neben Maßnahmen im Rahmen der Integrierten Schutzkonzepte auch Prozesse und Projekte zur Umsetzung im Rahmen einer lokalen Agenda 21 gefördert werden können.

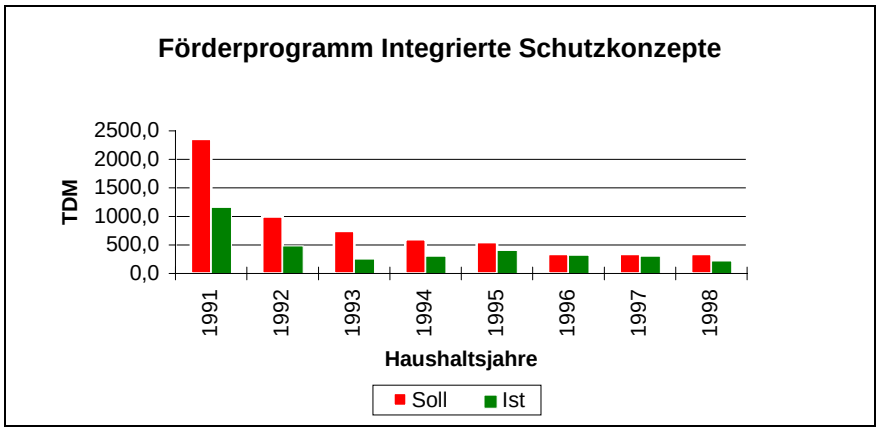
---

[1] Richtlinie für die Förderung der Erarbeitung und Umsetzung Integrierter Schutzkonzepte in ausgewählten Regionen des Landes Schleswig-Holstein vom 18.4.1995, Amtsbl. Schl.-H. S. 388.

27.3 Mitteleinsatz

Die Aufwendungen für die Erarbeitung und Umsetzung Integrierter Schutzkonzepte werden in Kap. 1302 TG 69 veranschlagt.

Der Haushaltsansatz wurde seit Einführung des Programms Integrierte Schutzkonzepte bis 1996 kontinuierlich reduziert und damit an die tatsächlich entstandenen Ausgaben angepaßt. Insgesamt sind für das Förderprogramm Integrierte Schutzkonzepte von 1991 bis 1998 rd. 3,4 Mio. DM ausgegeben worden:



27.4 Umsetzung

27.4.1 Maßnahmen

In den letzten 5 Jahren (1994 bis 1998) wurden folgende Maßnahmen mit bisher insgesamt rd. 1,5 Mio. DM gefördert:

Amrum:

- Integratives Inselverkehrskonzept.

Föhr:

- Umgestaltung von Trinkkuhlen mit begleitenden Maßnahmen,
- Vermarktung von Vorzugsmilch,
- Umweltbildung im Umwelt- und Informationszentrum,
- Bau einer Halle für den Sperrmüllbasar,
- Erstellung von Photovoltaik- und solaren Brauchwasseranlagen,
- Anschaffung von Meßgeräten zur Untersuchung der Godelniederung,
- Broschüre für das Umwelt- und Informationszentrum,
- Personalkostenzuschuß für einen Umweltberater,
- Kartierung sowie ein Pflege- und Entwicklungskonzept für eine Fläche neben der Boldixumer Vogelkoje,
- Solaragentur,

- Direktvermarktungskonzept,
- Konzept zur Einrichtung von Biogasanlagen auf landwirtschaftlichen Betrieben auf Föhr.

Pellworm:
- Konzept für ein Umweltinformationszentrum,
- Radwegekonzept.

Sylt:
- ABM in der Biologischen Station List und der Naturschutzgemeinschaft Sylt.

Fehmarn:
- Integriertes Verkehrskonzept,
- Fehmarn-Ferien-Linie,
- Bohlenweg mit integriertem Dünenlehrpfad,
- hauptamtliche Stelle zur Koordinierung des Schutzkonzepts,
- Grüngutentsorgung mit wissenschaftlichen Begleituntersuchungen,
- Mobilitätszentrale,
- Rad- und Fußwanderwegebeschilderung.

Regionübergreifend:
- Zukunftswerkstatt Umwelt und Tourismus Nordfriesland.

27.4.2 Feststellungen

Der LRH hat 10 Maßnahmen (s. Tz. 27.4.1) mit einem Fördervolumen von insgesamt rd. 900 TDM geprüft. Zusammenfassend wurden folgende Feststellungen getroffen:

- Die vom LRH 1992 und 1994 im Rahmen seiner Prüfungen von Zuwendungen an Vereine und Verbände[1] vorgefundenen Mängel in der formalen Abwicklung der Verfahren wurden inzwischen ausgeräumt. Nunmehr lag eine geordnete Aktenführung vor, aus der hervorging, daß die Formvorschriften nach § 44 LHO eingehalten wurden.

- Orientiert an den Zielsetzungen der Richtlinien muß der mit einem Vorhaben erreichte Erfolg gemessen und dokumentiert werden. Das Ergebnis dieser Erfolgskontrolle muß in Vermerkform schlüssig dargestellt werden (vgl. VV Nr. 11.2 zu § 44 LHO). Die dabei gewonnenen Erfahrungen müssen in die weitere Förderpraxis der Bewilligungsbehörde einfließen. Der LRH vermißte entsprechende Erfolgskontrollen

---

[1] Vgl. Bemerkungen 1993 des LRH, Nr. 34, und Nachtrag zu den Bemerkungen 1994 des LRH, Nr. 5.

bei den von ihm geprüften abgeschlossenen Vorhaben. Die Zuwendungsbescheide enthielten überwiegend keine geeigneten Nebenbestimmungen, um die erforderliche und wirksame Erfolgskontrolle durchführen zu können.

- Zur Höhe der Förderung fehlte häufig die Dokumentation über die Prüfung, welches Landesinteresse bestand, das jeweilige Projekt gerade in der beantragten Höhe zu fördern. Damit wurde tatsächlich für die jeweiligen Vorhaben eine Fehlbedarfsfinanzierung durchgeführt. Der LRH hat den Eindruck gewonnen, daß die Höhe des Eigeninteresses der Zuwendungsempfänger bei der Festlegung der Förderquote nicht angemessen beurteilt wurde und oftmals keine Rolle spielte.

- Der LRH konnte nicht in jedem Fall das Landesinteresse an der Förderung des Projekts nach den Richtlinien von 1991 bzw. 1995 feststellen.

- Das Landesamt für Natur und Umwelt muß für das geförderte Vorhaben „Vermarktung von Vorzugsmilch“ prüfen, ob die gezahlten Zuschüsse zurückzufordern sind, weil die mit Fördermitteln getätigten Investitionen innerhalb der Bindungsfrist von 5 Jahren nicht mehr zweckentsprechend genutzt werden.

- Das Landesamt für Natur und Umwelt muß für das geförderte Vorhaben „Einrichtung einer Mobilitätszentrale“ prüfen, ob die ausgezahlten Zuschüsse teilweise oder ganz zurückzufordern sind, weil der Förderzweck nicht erreicht wurde.

27.5 Verhältnis zu lokalen Agenda 21-Projekten

Die Agenda 21 wurde 1992 von mehr als 170 Staaten in Rio de Janeiro als ein Handlungsprogramm für eine umweltverträgliche, nachhaltige und gerechte Entwicklung der Welt für das 21. Jahrhundert unterzeichnet. „*Da viele der in der Agenda 21 angesprochenen Probleme und Lösungen auf Aktivitäten auf der örtlichen Ebene zurückzuführen sind, ist die Beteiligung und Mitwirkung der Kommunen ein entscheidender Faktor bei der Verwirklichung der in der Agenda enthaltenen Ziele*.“[1]
Das Programm Integrierte Schutzkonzepte entspricht vom Ansatz her den Zielen, Methoden und Inhalten der Umsetzung einer lokalen Agenda 21. Bereits im Haushaltsplan 1998 wurde die Zweckbestimmung der TG 69 um die Förderung von Projekten zur Umsetzung einer lokalen Agenda 21 erweitert, ohne daß hierfür ein Programm erarbeitet war, das hätte in Richtlinien konkretisiert werden müssen. Erst der Ende 1998 vorgelegte Entwurf erweiterter Richtlinien (s. Tz. 27.2.2) enthält hierzu Aussagen, die

[1] Agenda 21, Tz. 28.1.

nach Auffassung des LRH wegen der Anknüpfung an die Regelungen für Integrierte Schutzkonzepte zu weitgehend sind.
Andererseits ist aufgrund der sich ausdehnenden Vorarbeiten und Diskussionen zur Agenda 21 in den Kommunen mit einer ansteigenden Nachfrage nach finanzieller Unterstützung durch das Land zu rechnen.

27.6 Schlußfolgerungen und Empfehlungen

Die Ziele des Programms (s. Tz. 27.1) sind im wesentlichen nicht erreicht worden. Zwar sind Integrierte Schutzkonzepte in 5 vom Umweltministerium festgelegten Modellregionen erarbeitet worden. Zur Umsetzung der Integrierten Schutzkonzepte in diesen Regionen wurden jedoch überwiegend Projekte gefördert, die einzelfallbezogen an einer sektoralen Problemlösung orientiert waren.

Die Maßnahmen, die nach den Richtlinien von 1991 und 1995 gefördert wurden, entsprechen zwar den im Anhang der Richtlinien genannten fachlichen Teilzielen, diese Teilziele können weitgehend jedoch auch durch Förderung von Maßnahmen aus den sektoralen Förderprogrammen erreicht werden.

„Sektorenübergreifende Maßnahmenbündel, die durch Vernetzung untereinander eine besondere Effizienz entfalten sollten“, wurden kaum gefördert. Ausnahmen davon bildeten lediglich die Erstellung der Integrierten Verkehrskonzepte auf Fehmarn und Amrum, das Entwicklungskonzept Pellworm und die Einrichtung des Umweltzentrums Föhr.

Die Umsetzung bei den gesetzlich geregelten übergreifenden Planungen und Fachplanungen ist in den letzten Jahren noch stärker auf die Beachtung einer nachhaltigen und umweltverträglichen Entwicklung der von den Planungen betroffenen Regionen ausgerichtet worden. Seit einigen Jahren hat sich die Handhabung aller Rechtsgrundlagen dahingehend geändert, daß im Sinne eines integrativen Denkens dem Umwelt- und Naturschutz bei der Abwägung ein wesentlich höherer Stellenwert beigemessen wird.

Für Projekte mit sektoralen Ansätzen, die von den jeweiligen Fachressorts nach fachlichen Förderprogrammen gefördert werden können, ist dort bereits eine Abstimmung mit den anderen Fachressorts gefordert. Darüber hinaus werden auch die Durchführung der ländlichen Struktur- und Entwicklungsanalysen[1] und die Tätigkeit der Kommunen zur Umsetzung der Agenda 21 (Lokale Agenda 21-Prozesse) dazu beitragen, daß die jeweils durchzuführenden Projekte fachlich abgestimmt sind. Es bedarf deshalb keines Förderprogramms Integrierte Schutzkonzepte mehr, um aufeinan-

[1] Vgl. Bemerkungen des LRH 1998, Nr. 19.

der abgestimmte und von einer breiten Basis getragene Einzelmaßnahmen zur Erreichung des Ziels einer nachhaltigen und umweltverträglichen Entwicklung auf der örtlichen Ebene durchzuführen.

Der LRH empfiehlt daher, das Programm Integrierte Schutzkonzepte zu beenden und die Richtlinien von 1995 nicht mehr zu verlängern.

Das Umweltministerium und die anderen Ressorts müssen noch stärker die Möglichkeiten der gegenseitigen Information über die jeweiligen fachlichen Förderprogramme und die danach geförderten Vorhaben nutzen. Außerdem sollten die Kommunen intensiv über die jeweiligen Fördermöglichkeiten und die dafür zuständigen Ansprechpartner informiert werden.

Die in den Modellregionen für die Integrierten Schutzkonzepte gewonnenen Erfahrungen mit den dort vorhandenen Kommunikationsstrukturen können für eine Beratung der Kommunen bei der Erarbeitung und Umsetzung von Maßnahmen einer lokalen Agenda 21 hilfreich sein. Es sollte deshalb eine Bilanz hierzu gezogen und dokumentiert werden. Hilfreich könnten auch Seminare zu dem Bereich sein - ggf. mit Hilfe der Akademie für Natur und Umwelt des Landes Schleswig-Holstein.

Für die seit 1998 im Landeshaushalt verankerte Unterstützung der „Agenda 21 - Initiativen auf lokaler Ebene“ muß die Landesregierung noch ein Programm und eigenständige Richtlinien entwickeln. Dabei sind vorrangig die Kommunikationsprozesse zu unterstützen. Hierfür bedarf es keiner neuen Einrichtung, denn es wird bereits integrierende Arbeit vom Agenda-Büro bei der Akademie für Natur und Umwelt des Landes Schleswig-Holstein geleistet. Eine Förderung von Projekten im Rahmen einer lokalen Agenda 21 sollte auf der Grundlage von Richtlinien deshalb allenfalls für die Schaffung der Kommunikationsstrukturen erfolgen, nicht jedoch für Einzelmaßnahmen, die aus den unterschiedlichen fachlichen Förderprogrammen gefördert werden können. Es sollte geprüft werden, ob die sektoralen Förderprogramme ggf. im Sinne der Agenda 21 angepaßt werden können.

Das **Umweltministerium** begrüßt die Aussagen und Empfehlungen des LRH hinsichtlich einer stärkeren Berücksichtigung von Agenda 21-Initiativen auf lokaler Ebene. Es hält eine ähnliche Weiterentwicklung bisheriger Förderziele für erforderlich und will in diese Richtung gehend die bisherigen Richtlinien anpassen.
Allerdings hält es das **Umweltministerium** nicht für sinnvoll oder notwendig, das Programm Integrierte Schutzkonzepte gänzlich zu beenden. Es begründet dies damit, daß angestrebt und in weiten Bereichen auch

erreicht worden sei, in den Modellregionen beispielhaft und übertragbar langfristige Prozesse des Integrierten Umweltschutzes und der dialogorientierten Entscheidungsfindung zu initiieren und zu unterstützen. Gerade die Langfristigkeit dieses Prozesses und deren zukünftige Verknüpfungen mit den Agenda 21-Prozessen erfordere eine Weiterführung dieses Förderansatzes - wenngleich auch als nur eine Komponente innerhalb der neu zu fassenden Richtlinien.
Nicht nachvollziehen könne es die Kritik, daß die Ziele des Programms im wesentlichen nicht erreicht worden seien, weil die geförderten Projekte überwiegend einzelfallbezogen und an einer sektoralen Problemlösung orientiert waren. Dieser Eindruck könne nur entstehen, wenn die Einzelprojekte getrennt von dem gesamten Hintergrund in den Modellregionen (Gemeinderatsbeschlüsse, Arbeitsstrukturen, Konzeptionserstellung und Einbindung der Projekte in Maßnahmenkataloge) betrachtet und beurteilt würden. Die Einbindung in derartige Strukturen sei jedoch stets Voraussetzung für die Bewilligung gewesen.

Der Empfehlung zu verstärkten Erfolgskontrollen werde das **Umweltministerium** gerade im Hinblick auf die angestrebte Verknüpfung mit Agenda 21-Prozessen gern folgen.

Der **LRH** hält seine Bewertung, daß überwiegend einzelfallbezogene und sektorale Projekte gefördert wurden, und seine Empfehlung, das Programm Integrierte Schutzkonzepte nunmehr zu beenden, aufrecht.

28. Wildpark Trappenkamp

Die Einrichtung eines Landesbetriebs „Erlebniswald Trappenkamp“ allein kann die seit Errichtung des Wildparks Trappenkamp bestehenden grundsätzlichen finanziellen Probleme noch nicht lösen. Der Zuschußbedarf von mehr als 1 Mio. DM im Jahr ist zu hoch. Wenn eine solche Einrichtung in notwendigerweise veränderter Form erhalten bleiben soll, muß er erheblich verringert werden.

Die Entwicklung des „Erlebniswalds Trappenkamp“ zum Waldpädagogikzentrum der Landesforstverwaltung kann im Landesinteresse liegen. Entsprechende Initiativen sind allerdings bislang noch nicht ausreichend deutlich geworden. Für die Waldpädagogik als zentrale Aufgabe sind Wildparkteile nur in dem Umfang vorzuhalten, wie sie als Ergänzung und Illustration des Systems „Wald“ unbedingt erforderlich sind. Die Vorhaltung von Freizeiteinrichtungen ist keine originäre Aufgabe des Landes. Die Gesamtgröße des „Erlebniswalds Trappenkamp“ sollte 120 ha nicht überschreiten.

Der LRH hat den zum Forstamt Segeberg gehörenden Wildpark Trappenkamp geprüft und dabei auch untersucht, inwieweit seine Feststellungen und Vorschläge in den Bemerkungen des LRH 1985 [1] beachtet wurden.
Der Vorschlag, die Mittel in einer besonderen Titelgruppe zu veranschlagen, wurde erst im Haushalt 1996 umgesetzt. Der Anregung, die in Anspruch genommene Waldfläche erheblich zu verkleinern, soll erst 1999, und auch dann nicht in dem erforderlichen Maße (s. Tz. 28.6.3), gefolgt werden.

28.1 Größe und Struktur des Wildparks

Der Wildpark Trappenkamp wurde 1973 aufgrund eines Beschlusses der Landesregierung auf rd. 550 ha Waldfläche angelegt.
Das Flächenangebot läßt sich wie folgt unterteilen:

- Spielplatzgelände,
- Waldhaus mit Restaurant,
- Lehrpfade und Erlebnisbereich,
- Wald,
- Wildgatter.

Der **Spielplatz** am Eingangsbereich Tannenhof umfaßt auf einer großzügig angelegten Fläche von rd. 27 ha Spielgeräte und Spielgelände für alle

[1] Vgl. Bemerkungen des LRH 1985, Nr. 9.

Altersgruppen. Gelände- und Geräteerweiterungen sind z. Z. nicht geplant. Am Rande des Spielplatzes befinden sich die Köhlerhütte und die Grillanlage. Diese Anlagen werden an die Besucher vermietet.

Der Gebäudekomplex des **Waldhauses** umfaßt neben dem Restaurant „Wildhof“ mit einem Kiosk für den Terrassenverkauf Ausstellungsräume mit einem Waldladen, einen Bürotrakt mit Seminarraum, Sanitärräume und das sog. Spielhaus. Der Eingangsbereich des Waldhauses wurde 1998 so umgestaltet, daß künftig in einem abgeschlossenen Bereich der Waldladen, die Kasse und die Information untergebracht sind.

An den Spielplatz und das Waldhaus schließen unmittelbar, jedoch räumlich und optisch getrennt, verschiedene **Lehrpfade** und Naturspielräume (z. B. Waldhütten, Walderlebnispfad, Waldlehrpfad, Familienerlebnispfad, Bodenlehrpfad, Wildlehrpfad, Naturspielraum, Schulwald, Teichanlagen) sowie die noch vorgehaltenen **Wildgatteranlagen** mit dem rd. 170 ha großen begehbaren Wildgatter für Rot-, Dam- und Muffelwild sowie ein besonderes begehbares Schwarzwild- und ein nicht begehbares Rehwildgatter an.

Das begehbare Schwarzwildgatter soll in seiner jetzt vorhandenen Größe von knapp 40 ha erhalten bleiben. Geplant ist jedoch eine Reduzierung des Gatters für Rot- und Damwild auf rd. 40 ha. Damit kommt der Wildpark auch der seit 1985 vom LRH erhobenen Forderung nach drastischer Reduzierung des Wildbestands nach. Durch diese Maßnahmen werden sich künftig die vom Wild verursachten Schäden und die Kosten für die Wildbewirtschaftung verringern.

Der Wildpark wurde in den letzten Jahren im Durchschnitt von rd. 160.000 Besuchern jährlich aufgesucht. Eintrittsgelder wurden bis Mitte 1998 nur für das Waldhaus, für Vorträge und Führungen sowie bei Großveranstaltungen erhoben.

28.2 Organisation

Das Büro des Wildparks war bis Ende 1998 Bestandteil des Forstamtsbüros. Der Leiter und der Büroleiter des Forstamts Segeberg haben in der Vergangenheit kaum Einfluß auf die Verwaltungsabwicklung genommen, auch nicht als Beauftragte für den Haushalt. Tatsächlich wurden die Entscheidungen weitgehend eigenständig von der Leitung des Wildparks getroffen, die Planungen und Maßnahmen von ihr durchgeführt oder veranlaßt sowie die Verwaltungsarbeit im Geschäftszimmer des Wildparks erledigt.

Alle Mitarbeiter des Wildparks wurden über ihre im Geschäftsverteilungsplan festgelegten Aufgaben hinaus je nach Bedarf und Fähigkeiten auch in anderen Bereichen und Tätigkeitsfeldern eingesetzt. Übereinstimmend konnte bei allen eine überdurchschnittliche Motivation und Kreativität im Rahmen einer ausgesprochen guten Teamarbeit festgestellt werden.

Das Ministerium für Umwelt, Natur und Forsten (Umweltministerium) hat den Wildpark am 1.1.1999 aus dem Forstbetrieb Forstamt Segeberg herausgelöst und einen Landesbetrieb nach § 26 LHO eingerichtet (s. Tz. 28.6.2).

28.3 Personal

Beim Wildpark Trappenkamp waren 1998 neben der Leiterin ein vom Ministerium für Bildung, Wissenschaft, Forschung und Kultur abgeordneter ehemaliger Landwirtschaftsschullehrer (bezahlt aus Kap. 0716), Verwaltungskräfte, ein Wildmeister sowie Forstwirte und Handwerker beschäftigt. Für forstwirtschaftliche Arbeiten wird zusätzlich Personal der Försterei Trappenkamp eingesetzt, so daß insgesamt 1998 Personalkosten von mehr als 1 Mio. DM entstanden.

Neben diesen Mitarbeitern wurden 1997 und 1998 für den pädagogischen Bereich bei Bedarf 2 Diplombiologen und ein Pädagoge aufgrund von Werkverträgen beschäftigt.

Bedingt durch die ganzjährige Öffnung an allen Wochentagen fallen insbesondere an Wochenenden und bei Großveranstaltungen Überstunden an, die abgebaut werden müssen.

28.4 Haushalt

Die im Haushaltsplan veranschlagten Ausgaben für den Wildpark Trappenkamp waren von 1996 bis 1998 in der TG 63 des Kap. 1309 zusammengeführt. Sie betrugen 1997 rd. 1,35 Mio. DM, für 1998 waren rd. 1,41 Mio. DM veranschlagt. Ihnen standen 1997 Einnahmen in Höhe von rd. 70 TDM gegenüber, für 1998 waren 50 TDM veranschlagt, die jedoch überschritten wurden. Im Wirtschaftsplan 1999 für den Landesbetrieb nach § 26 LHO sind Einnahmen von 0,36 Mio. DM und Ausgaben von rd. 1,39 Mio. DM veranschlagt, so daß sich ein Zuschußbedarf von rd. 1,03 Mio. DM ergibt.

Beim Wildpark fallen durch den Betrieb des im Frühjahr 1996 eingerichteten Waldladens und die Vermietung der Köhlerhütte und der Grillanlagen sowie Eintrittsgelder des Waldhauses und Einnahmen aus Großveranstal-

tungen, Seminaren und Führungen erhebliche Bareinnahmen an. Trotzdem wurde bislang keine Zahlstelle nach § 70 LHO eingerichtet.

28.5 Wild

Die Jagdausübung innerhalb der Wildgatter (s. Tz. 28.1) wird durch den Besucherverkehr erschwert. Von den Mitarbeitern des Forstamts und dem Wildmeister werden Einzelabschüsse vorgenommen. Der überwiegende Teil des zu erlegenden Wildes wird aber in eigens dafür errichteten Fangeinrichtungen gefangen und erlegt.

Die Einnahmen aus dem Wildbretverkauf sind im Vergleich der Jahre 1987 und 1995 um rd. die Hälfte gesunken, obwohl die Zahl des erlegten Wildes nur um rd. 30 % niedriger war. Die Ausgaben für das Wild werden von den Kosten für das Futter und die Flächenbewirtschaftung bestimmt. Mit der beabsichtigten Reduzierung des Wildbestands müßte auch eine Senkung dieser Kosten einhergehen.

Die vom Wild verursachten Schälschäden in den Fichtenbeständen haben Rotfäule hervorgerufen und zu einer erheblichen Holzentwertung geführt. Innerhalb des Wildgatters sind für Um-, Unter- und Voranbauten Schutzmaßnahmen mit großem finanziellen Aufwand erforderlich, um die Wildverbißschäden in Grenzen zu halten.

28.6 Konzeptionelle Weiterentwicklung

28.6.1 Ausgangslage

Der Wildpark Trappenkamp liegt in nächster Nachbarschaft zum Wildpark Eekholt und zum Tierpark Neumünster. Er wurde so gestaltet, daß er nicht als Konkurrent zu diesen Einrichtungen in Erscheinung trat. Auch hieraus ergab sich von vornherein, daß die konzeptionelle Ausrichtung dieser Anlage unter Beachtung der Vorgabe, daß sie dem Landesinteresse dienen müsse, unklar war. Der hohe finanzielle Aufwand für den Wildpark Trappenkamp machte eine Klarstellung und entsprechende Überarbeitung des Konzepts erforderlich. Darauf hatte der LRH bereits 1985 hingewiesen. Das seinerzeit zuständige Landwirtschaftsministerium hatte zugesagt, das bestehende Konzept nach 10jähriger Erfahrung und unter Berücksichtigung der Bemerkungen des LRH zu überdenken.

28.6.2 Konzepte der Forstverwaltung

In einem Bericht über eine Organisationsuntersuchung der Landesforstverwaltung wurde 1995 auf die Notwendigkeit einer Neukonzeptionierung des Wildparks Trappenkamp mit einem

Schwerpunkt Waldpädagogik hingewiesen. Darauf aufbauend erarbeitete eine Arbeitsgruppe des Forstamts Segeberg 1997 ein Konzept für die Weiterentwicklung des Wildparks zum **Erlebniswald**. Im Herbst 1997 wurde eine Firma mit der Erarbeitung eines **Marketingkonzepts** beauftragt. Dabei wurden ihr die „Inhalte der Neuorientierung“ vom Auftraggeber vorgegeben. Das Konzept sieht eine stärkere Abgrenzung zu den anderen Einrichtungen und entsprechend den Vorgaben eine Konzentration auf das Thema **Wald** vor.

Die verschiedenen Konzepte wurden dem Umweltministerium vorgelegt, das daraufhin Ziele vorgab und dem Wildpark Trappenkamp die Aufgabe des **Waldpädagogikzentrums der Landesforstverwaltung** und damit eine **Mutterhausfunktion** für die gesamte Waldpädagogik zuwies. Nach diesen Vorgaben wurde das Konzept „neuer“ Wildpark Trappenkamp entwickelt. Um die Neuerung auch nach außen hin deutlich zu machen, wurde der neue Name **Erlebniswald Trappenkamp** vorgeschlagen. Ende 1998 stellte das Umweltministerium das neue Konzept der Öffentlichkeit vor.

Mit Wirkung vom 1.1.1999 wurde der Erlebniswald Trappenkamp mit einer Fläche von rd. 329 ha aus dem Forstamt Segeberg ausgegliedert und ein Landesbetrieb nach § 26 LHO eingerichtet.

28.6.3 Bewertung

Finanzielle Aufwendungen des Landes kommen nur für die Erfüllung von Aufgaben in Betracht, die im Landesinteresse liegen (§ 6 LHO).
Festlegungen der Landesregierung und des Landtags lassen den Schluß zu, daß für die Erfüllung der „waldpädagogischen Aufgabe, die Information der Bevölkerung über die derzeitige Lage der Wald- und Holzwirtschaft zu intensivieren und die Umweltbildung an den Schulen und Ausbildungsstätten zu verstärken“ (Landtagsdrucksache 13/2779 vom 18.5.1995), ein Einsatz von Landesmitteln zu rechtfertigen ist. Die Höhe der hierfür zu verwendenden Landesmittel muß jedoch in transparenter Weise im jeweiligen Landeshaushalt ausgewiesen und beschlossen werden.

Die Vorhaltung von Freizeiteinrichtungen ist keine originäre Landesaufgabe. Wild- und Tierparks werden in ausreichender Anzahl von Privaten betrieben.

Die z. Z. für den Wildpark Trappenkamp aufgewendeten Mittel werden als zu hoch angesehen. Wenn eine solche Einrichtung in notwendigerweise veränderter Form erhalten bleiben soll, muß der Zuschußbedarf erheblich verringert werden.

Die 3 Bereiche „Wald“, „Wild“ und „Freizeit und Erholung“ müssen getrennt betrachtet werden.
Die Entwicklung zu einem Waldpädagogikzentrum **der Landesforstverwaltung**, das eine Mutterhausfunktion für die gesamte Waldpädagogik und -information übernimmt, kann im Landesinteresse liegen. Entsprechende Initiativen sind bislang allerdings noch nicht ausreichend deutlich geworden.

Wenn die „Waldpädagogik“ zentrale Aufgabe des künftigen Erlebniswalds Trappenkamp ist, sind Wildparkteile nur in dem Umfang vorzuhalten, wie sie als Ergänzung und Illustration des Systems „Wald“ unbedingt erforderlich sind.

Die dem Erlebniswald Trappenkamp zugeordneten Flächen von insgesamt 329 ha werden vom LRH immer noch für zu groß angesehen. Eine Gesamtfläche von höchstens 120 ha (rd. 40 ha Rot- und Damwildgatter, knapp 40 ha Schwarzwildgatter, weniger als 27 ha Freizeitgelände und einige Randflächen zur Abrundung, s. Tz. 28.1) wird als ausreichend erachtet.

Vom Angebot an Freizeiteinrichtungen kann allenfalls ein kleiner Teil der „Waldpädagogik“ zugerechnet werden. Diesen Anteil müßte die Forstverwaltung aber erst noch definieren und begründen. Im übrigen müßten die Freizeiteinrichtungen entweder in private oder kommunale Hand abgegeben werden. Solange dies nicht möglich oder zweckmäßig ist, müßte der Aufwand hierfür durch die Erhebung ausreichender Entgelte gedeckt werden.

Die Überführung des Erlebniswalds Trappenkamp in einen Landesbetrieb gem. § 26 LHO ist eine auch unter dem Gesichtspunkt einer notwendigen Verbesserung der Wirtschaftlichkeit positiv zu wertende Maßnahme. Sie allein kann die grundsätzlichen finanziellen Probleme jedoch nicht lösen. Die dem Landeshaushalt beizufügenden Wirtschaftspläne müssen so transparent gestaltet werden, daß der Landtag in die Lage versetzt wird, die aus finanziellen Notwendigkeiten sich ergebenden Konsequenzen zu ziehen.

Das **Umweltministerium** betont, daß mit der zum 1.1.1999 erfolgten Verselbständigung als Landesbetrieb gem. § 26 LHO die Voraussetzungen für mehr Wirtschaftlichkeit, Flexibilität und Transparenz beim Betrieb der Einrichtung geschaffen worden seien. Ein wesentliches Ziel sei die Verringerung des Zuschußbedarfs. Dies sei seiner Auffassung nach nicht über die Verringerung der zum Landesbetrieb gehörenden Waldfläche, sondern

über Einnahmenverbesserungen und Kostensenkungen möglich. Aus dem im Haushaltsplan des Landes für das Jahr 1999 abgedruckten Wirtschaftsplan werde deutlich, daß für das Spiel- und Freizeitgelände sowie für Sonderveranstaltungen künftig Eintritt erhoben werde. Weitere Einnahmenpositionen (z. B. Waldladen) seien künftig steigerungsfähig. Durch mehr Flexibilität beim Personaleinsatz werden sich nach Überwindung der Startphase in diesem Bereich Einsparmöglichkeiten ergeben. Innerhalb der Landesregierung bestehe Einvernehmen, daß der Zuschußbedarf für den Landesbetrieb ab dem Jahre 2001 zu verringern sei.
Die Ergebnisdarstellung werde künftig durch eine nach kaufmännischen Gesichtspunkten geführte Buchführung sowie eine Jahresbilanz erfolgen. Damit würden für die Landesregierung und das Parlament wesentlich verbesserte Entscheidungsgrundlagen für die Steuerung des Landesbetriebs geschaffen werden.

Der **LRH** bleibt dabei, daß nur für den Teil der Freizeiteinrichtungen, der der „Waldpädagogik“ zuzurechnen ist, ein Landesinteresse unterstellt werden kann und aus Gründen der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit die dem Erlebniswald Trappenkamp zugeordneten Flächen noch erheblich verringert werden müssen.

Ministerium für Frauen, Jugend, Wohnungs- und Städtebau

29. Förderung der Jugendarbeit und Jugendsozialarbeit

Die Abwicklung des Förderverfahrens im Bereich der Jugendarbeit und Jugendsozialarbeit ist unzureichend. Eine Vielzahl zuwendungsrechtlicher Vorschriften wurde nicht beachtet. Insbesondere durch die Nichtberücksichtigung von Überschüssen bei den Zuwendungsempfängern sind dem Land finanzielle Nachteile entstanden.

Der LRH spricht sich für eine Zusammenführung der Förderbereiche der Jugendarbeit und Jugendsozialarbeit aus.

Auch bei den vom LRH geprüften Trägern der freien Jugendhilfe wurden Verstöße gegen das Zuwendungsrecht festgestellt. Hierzu zählt insbesondere die Nichtbeachtung des Besserstellungsverbots in vielen Bereichen.

29.1 Vorbemerkung

Das KJHG[1] regelt u. a. die Förderung der Jugendverbände und die Aufgaben der Jugendarbeit und Jugendsozialarbeit. Die zur Förderung ihrer Entwicklung erforderlichen Angebote der Jugendarbeit sind jungen Menschen zur Verfügung zu stellen (§ 11 KJHG). Die eigenverantwortliche Tätigkeit der Jugendverbände und Jugendgruppen ist zu fördern (§ 12 KJHG). Die Jugendsozialarbeit ist auf den Ausgleich sozialer Benachteiligungen oder die Überwindung individueller Beeinträchtigungen junger Menschen ausgerichtet (§ 13 KJHG).

Der Ausführung des KJHG dient das JuFöG[2]. Gem. § 8 Abs. 1 JuFöG fördert das Land die Jugendarbeit, insbesondere die Jugendverbandsarbeit sowie die Arbeitsgemeinschaften und Einrichtungen nach §§ 20 und 21 JuFöG. Es gewährt Zuwendungen zu den angemessenen Personal- und Sachkosten, zur Aus- und Fortbildung der Mitarbeiter und zu den Personalkosten der haupt- und nebenberuflich tätigen Jugendbildungsreferenten. Da die Struktur der Jugendverbände wesentlich vom ehrenamtlichen Engagement geprägt wird, umfaßt der Mitarbeiterbegriff auch die ehrenamtlich tätigen Funktionsträger.

---

[1] Kinder- und Jugendhilfegesetz (KJHG) vom 26.6.1990, BGBl. I S. 1163, i. d. F. vom 15.3.1996, BGBl. I S. 477.

[2] Jugendförderungsgesetz vom 5.2.1992, GVOBl. Schl.-H. S. 158, i. d. F. vom 22.12.1995, GVOBl. Schl.-H. S. 33.

Neben dem Ministerium für Frauen, Jugend, Wohnungs- und Städtebau (Jugendministerium) hat der LRH 2 Dachverbände, 3 landesweit tätige Jugendverbände und 2 Landesarbeitsgemeinschaften in die Prüfung einbezogen. Geprüft wurden die institutionellen Förderungen sowie einzelne Projektförderungen.

Neben den Ordnungsmäßigkeitsaspekten ging der LRH im Jugendministerium auch der Frage nach einer einfacheren, kostengünstigeren und weniger verwaltungsaufwendigen Abwicklung der Zuwendungen nach.

29.2 Haushalt

Die Jugendarbeit und Jugendsozialarbeit wird schwerpunktmäßig aus Kap. 1606 - Maßnahmegruppe (MG) 20 - gefördert. Die Ist-Ausgaben entwickelten sich wie folgt[1]:

Titel	Zweckbestimmung	1995 DM	1996 DM	1997 DM
681 21	Erstattung des Verdienstausfalls in Härtefällen bei beruflicher Freistellung ehrenamtlicher Mitarbeit in der Jugendarbeit	202.994	390.174	407.389
684 11	Allgemeine Jugendarbeit/Maßnahmen der Kinder und Jugendpolitik	102.125	94.905	192.134
684 16	Förderung der Mitbestimmung von Kindern und Jugendlichen an Planungen	17.375	-	
684 17	Jugendferienwerk Schleswig-Holstein	321.492	320.163	319.872
684 20	Jugendverbände	1.272.045	1.252.115	1.243.200
684 21	Zuschuß an den Landesjugendring Schleswig-Holstein	350.000	350.000	350.000
684 22	Zuwendung für die Jugendbildungsstätte "Haus Rothfos" in Mözen	80.000	80.000	80.000
684 23	Zuschüsse für haupt- und nebenberuflich tätige Jugendbildungsreferenten der Jugendverbände	903.000	943.000	939.500
684 25	Förderung von Arbeitsgemeinschaften und Verbänden der kulturellen Jugendbildung	290.000	290.000	289.750
684 33	Jugendarbeit mit Mädchen und Frauen	242.337	255.557	353.387
684 34	Maßnahmen der außerschulischen Jugendbildung	362.382	465.740	371.577
684 38	Förderung von Maßnahmen der Jugendsozialarbeit	159.010	145.875	136.875
684 40	An Vereine und Verbände und selbstorganisierte Gruppen zur Förderung der Mädchenarbeit	212.440	323.100	349.850
684 49	Modellprojekt mädchengerechte Jugendhilfeplanung	-	39.680	28.550
685 09	Förderung neuer Formen der Jugend-Straffälligen-Hilfe	-	-	118.351
893 12	An Vereine und Verbände und selbstorganisierte Gruppen für Maßnahmen der Mädchenarbeit	11.630	5.640	30.000
	Insgesamt:	4.526.830	4.955.949	5.210.435

Die institutionell geförderten Jugendverbände, der Dachverband der Jugendverbände, die Arbeitsgemeinschaften und Verbände der kulturellen Jugendbildung erhalten jährliche Einzelzuwendungen aus mindestens 3 Titeln dieser Maßnahmengruppe, oftmals aus einer Vielzahl weiterer

[1] Basis Zentralrechnungen.

Titel, auch anderer Maßnahmengruppen des Einzelplans 16. Das Verfahren ist für alle Beteiligten sehr arbeitsintensiv. Da die Titel innerhalb der Maßnahmengruppe ohnehin deckungsfähig sind, spricht sich der LRH für eine Zusammenfassung der Förderungen der Jugendarbeit und Jugendsozialarbeit aus (s. Tz. 29.4.3).

Das **Jugendministerium** erklärt, daß die vom LRH empfohlene Zusammenfassung der Förderungen geprüft werde. Es lägen bereits erste positive Erfahrungen bei der Förderung der Landesarbeitsgemeinschaften vor. Aufgrund der unterschiedlichen Strukturen sei eine Übertragung dieses Verfahrens auf den Jugendverbandsbereich nicht ohne weiteres möglich. Zunächst bedürfe es einer eingehenden Erörterung mit den Beteiligten.

29.3 Fördervoraussetzungen

§ 74 Abs. 1 KJHG legt die grundsätzliche Förderverpflichtung der freiwilligen Tätigkeit auf dem Gebiet der Jugendhilfe durch den Staat fest, sofern bestimmte Voraussetzungen von den freien Trägern erfüllt werden. Hierzu gehört insbesondere, daß die Träger der freien Jugendhilfe die Gewähr für eine zweckentsprechende und wirtschaftliche Verwendung der Mittel bieten und eine ihrer Finanzkraft angemessene Eigenleistung erbringen. Veranstaltungen der freien Jugendpflege sind nur zu fördern, soweit der öffentliche Träger sie für erforderlich und geeignet hält; Art und Höhe der Förderung stehen im pflichtgemäßen Ermessen des öffentlichen Trägers[1].

Nach Auffassung des LRH ist durch die Regelung des § 74 Abs. 3 KJHG zwar das generelle Landesinteresse gem. § 23 LHO für Förderungen der Träger der freien Jugendhilfe festgestellt. Da eine gesetzliche Festlegung der Höhe nach jedoch nicht durch das KJHG erfolgt, sondern die Förderung nur im Rahmen verfügbarer Haushaltsmittel nach pflichtgemäßem Ermessen durchgeführt werden darf, müssen Förderungen der Träger der freien Jugendhilfe als Zuwendungen behandelt werden. Dies hat zur Folge, daß Zuwendungen auch an Träger der freien Jugendhilfe nur dann bewilligt werden dürfen, wenn das Landesinteresse ohne die Zuwendung nicht oder nicht im notwendigen Umfang befriedigt werden kann. Für das Antrags-, Bewilligungs- und Abrechnungsverfahren sind die Regelungen zu § 44 LHO zu berücksichtigen.

Das **Jugendministerium** verweist auf die grundsätzliche Verpflichtung zur Förderung der „freiwilligen Tätigkeit“ gem. § 74 Sozialgesetzbuch VIII (SGB). Sie sei angesichts der sehr beschränkten anderweitigen Finanzierungsmöglichkeiten faktische Voraussetzung für die Betätigung der freien

---

[1] Dazu grundlegend: Bundesverfassungsgericht vom 18.7.1967, BVerfGE 22, 180, 207, 208.

Jugendhilfe. Finanzielle Förderung dürfe nicht dazu mißbraucht werden, die Autonomie der freien Jugendhilfe im Kern anzutasten.

29.4 **Antrags-, Bewilligungs- und Abrechnungsverfahren im Jugendministerium**

29.4.1 Das gesamte Antrags-, Bewilligungs- und Abrechnungsverfahren ist zu beanstanden. Etliche Regelungen der VV zu § 44 LHO wurden in weiten Teilen nicht beachtet. So wurden Zuwendungen ausgezahlt bevor Anträge vorlagen, qualifizierte Unterlagen zur Beurteilung der Notwendigkeit und Angemessenheit der Zuwendung wurden nicht gefordert bzw. blieben ungeprüft, Finanzierungspläne bei Projektförderungen fehlten, Haushalts- und Wirtschaftspläne, ggf. mit einer Überleitungsrechnung bei der institutionellen Förderung, fehlten oder waren völlig unzureichend, schriftliche Zuwendungsbescheide wurden nicht in jedem Fall erstellt, Auszahlungen wurden zu früh vorgenommen, die Überwachung der Verwendung der Zuwendung wie auch die Prüfung der Verwendungsnachweise erfolgte nicht bzw. nicht in der gebotenen Sorgfalt, eine begleitende oder abschließende Erfolgskontrolle fand nicht statt.

Das **Jugendministerium** erklärt, daß es bei der Bereitstellung der Mittel oberstes Ziel sei, vorrangig die Jugendarbeit, insbesondere die Jugendverbandsarbeit, sicherzustellen. Die Träger der Jugendarbeit, insbesondere die Verbände, seien traditionell sehr unterschiedlich strukturiert. Das Landesjugendamt habe daher bei der Beratung und Förderung auf die ungleiche Finanzkraft und die sonstigen Verhältnisse der jeweiligen Träger Rücksicht zu nehmen. Außerdem handele es sich vorrangig um eine Vielzahl kleinerer Projekte, die von ehrenamtlich Tätigen durchgeführt würden.

Das Jugendministerium weist auf die Zusammensetzung der Abteilung Kinder, Jugend und Familie und die organisatorischen Umstellungen in den letzten Jahren hin, die zwangsläufig zu unterschiedlichen Verfahrensweisen im Zuwendungsbereich geführt hätten. Die festgestellten Unzuträglichkeiten würden durch die nunmehr durchgeführte Umorganisation der Abteilung entfallen.

Die Abwicklung des Förderverfahrens werde weiter verbessert. Personelle Veränderungen sowie die Entwicklung eines Zuwendungsleitfadens für die Jugendabteilung würden sich positiv auswirken. Zuwendungsrechtliche Vorschriften würden künftig beachtet.

29.4.2 Die Forderung einer angemessenen Eigenleistung der Träger (§ 74 KJHG) wurde vom Jugendministerium häufig nicht beachtet. Bei den ausgewie-

senen Eigenmitteln der Projektförderungsanträge handelt es sich in mehreren Fällen um eine rein rechnerische Größe.

Sowohl das Bundesverfassungsgericht als auch das Zuwendungsrecht gehen von einer angemessenen Eigenleistung aus. Nur in Ausnahmefällen ist eine Vollfinanzierung vorgesehen. Die Nichtbeachtung dieser Regelungen durch das Jugendministerium führte dazu, daß etliche Träger weder Mitglieds- noch Teilnehmerbeiträge für einzelne Projekte erhoben.

Das **Jugendministerium** weist darauf hin, daß unter Eigenleistung im Gegensatz zu Eigenmitteln alle eigenen Mittel des Trägers, alle auf dem Kapitalmarkt aufgenommenen Fremdmittel sowie alle Spenden und sonstigen Zuflüsse, die der Träger für die Durchführung einer Maßnahme zur Verfügung stellt, sowie unentgeltliche Dienstleistungen der einzelnen Mitglieder zu verstehen seien[1]. Die Angemessenheit der Eigenleistung ergebe sich aus einer Beurteilung der Gesamtsituation des jeweiligen Trägers, insbesondere seiner finanziellen Verhältnisse[2]. Zu berücksichtigen seien bei der Bemessung der Eigenleistung die unterschiedliche Finanzkraft und die sonstigen Verhältnisse.

Der **LRH** stellte insbesondere fest, daß die Angemessenheit der Eigenleistung i. d. R. nicht geprüft wurde. Dadurch wurde das Verfahren einzelner Träger begünstigt, auf Mitgliedsbeiträge zu verzichten, obwohl die Satzungen der Träger die Erhebung von Mitgliedsbeiträgen vorsahen.

29.4.3 Bei den institutionellen Förderungen erließ das Jugendministerium nicht einen jährlichen Zuwendungsbescheid, sondern bewilligte jeden Teilbetrag als rechtlich selbständige Zuwendung. Hier ist eine Verfahrensänderung notwendig, so daß künftig für die institutionelle Förderung jährlich nur ein Zuwendungsbescheid ergeht, in dem auch die Auszahlung geregelt wird. Im übrigen ist es dem LRH nicht verständlich, daß das Jugendministerium von den möglichen Erleichterungen und Vereinfachungen bei der Gewährung von Zuwendungen keinen Gebrauch machte (Anlagen 3 und 4 der VV Nr. 13.1 und Nr. 13.2 zu § 44 LHO).

Da bei dem bisherigen Verfahren für die institutionelle Förderung der Träger der freien Jugendpflege bisher bis zu 8 Zuwendungsbescheide für einen Träger pro Jahr erstellt wurden, geht der LRH davon aus, daß durch die Reduzierung auf einen Zuwendungsbescheid Arbeitskapazitäten freigesetzt werden können.

---

[1] Oberverwaltungsgericht Lüneburg, Beiträge zum Recht der sozialen Dienste und Einrichtungen, RsDE 24, 63, 67 m. w. N.

[2] BVerfGE 22, 180, 208 zu § 8 Abs. 3 Gesetz für Jugendwohlfahrt (JWG).

Das jetzige Verfahren im Jugendministerium ist sehr arbeits-, personal- und zeitaufwendig. Da bei ordnungsgemäßer Geschäftsführung der Verbände und Organisationen die von ihnen zu erstellenden Wirtschafts- bzw. Haushaltspläne sämtliche Einnahmen und Ausgaben für ein Geschäftsjahr - und damit auch die geplanten Einzelmaßnahmen - enthalten, können die über die MG 20 abgewickelten Förderbereiche zusammengeführt und damit für jeden Verband und jede Organisation einheitlich behandelt werden. Das Jugendministerium sollte nach Vorlage und Prüfung der Anträge im Rahmen der institutionellen Förderung und der Projektförderungen nur noch einen Bewilligungsbescheid erstellen, in dem zugleich eine Aufteilung der Gesamtzuwendung auf einzelne Bereiche erfolgt. Damit würden nicht nur viele Zuwendungsbescheide, sondern ebenso viele Verwendungsnachweise entfallen. So erhielt ein Dachverband neben 7 Zuwendungsbescheiden für die institutionelle Förderung pro Jahr für Einzelprojekte durchschnittlich 35 weitere Bewilligungsbescheide. Die Zusammenführung der heute völlig zersplitterten Förderbereiche würde auch die Jugendverbände von zeitraubender Verwaltungsarbeit entlasten. Zugleich wäre eine größere Planungssicherheit und Flexibilität gegeben.

Das **Jugendministerium** erläutert, daß die Bewilligung von Teilbeträgen insbesondere zu Beginn des Jahres praktiziert werde, um die laufende Arbeit der Verbände/Vereine nicht zu gefährden. „Endgültige“ Zuwendungsbescheide könnten zu diesem Zeitpunkt i. d. R. nicht erlassen werden.

Von rechtlich möglichen Erleichterungen und Vereinfachungen bei der Gewährung von Zuwendungen werde künftig verstärkt Gebrauch gemacht. Da die Abwicklung bereits jetzt über PC erfolge, werde deutlich, daß freigesetzte Arbeitskapazitäten kaum zu erzielen seien.

Die vom LRH vorgeschlagenen Zusammenführungen der institutionellen Förderung und der Projektförderung in nur noch einen Zuwendungsbescheid, wie dies z. B. bei der Förderung der kulturellen Jugendbildung erfolgt sei, werde geprüft, sei aber bei den Jugendverbänden nur schwer umzusetzen. Bisher könnten nicht in Anspruch genommene Mittel an andere Antragsteller weitergegeben werden. Bei einer Festlegung im Rahmen einer Gesamtbewilligung der Fördermittel für einen Jugendverband würde die Nichtinanspruchnahme erst nach Vorlage des Verwendungsnachweises registriert, und die Mittel müßten zurückgefordert werden.

Eine einheitliche Richtlinie für den gesamten Förderbereich wird auch vom Jugendministerium für erforderlich gehalten. Sie solle zum 1.1.2001 in

Kraft treten und damit zu einer verbesserten Haushaltsabwicklung beitragen.

Der **LRH** stellt nicht die Notwendigkeit von Abschlagszahlungen in Frage. Er beanstandet, daß jeder Teilbetrag (jeder Abschlag) als rechtlich selbständige Zuwendung bewilligt wurde.

29.4.4 Die in den Verwendungsnachweisen ausgewiesenen Überschüsse blieben vom Jugendministerium unberücksichtigt. Sie lagen bei den geprüften Verbänden und Arbeitsgemeinschaften zwischen 4 % und 37 % der Gesamtausgaben. Eine Anrechnung auf die Auszahlungen zu Beginn des Folgejahres erfolgte nicht (Nr. 1.6 ANBest-I zu § 44 LHO). Die Bildung von Rücklagen (Nr. 1.8 ANBest-I zu § 44 LHO) wurde nicht beanstandet. In den vom LRH geprüften Bereichen verfügten fast alle Zuwendungsempfänger über nicht unerhebliche Festgeldkonten.

Das **Jugendministerium** geht davon aus, daß dem Land bezüglich der Nichtberücksichtigung von Überschüssen bzw. der Nichtbeanstandung von Rücklagen kein wesentlicher finanzieller Nachteil entstanden sei. Im Zusammenhang mit dem Zuwendungsleitfaden werde mit dem LRH auch die Berücksichtigung/Nichtberücksichtigung von Überschüssen bzw. die Bildung von Rücklagen zu erörtern sein.

Der **LRH** spricht sich nicht generell gegen eine gewisse Liquiditätsreserve in Form von Rücklagen aus, obwohl sie für das Land einen Zinsverlust bedeuten. Sie müssen jedoch ausdrücklich vom Zuwendungsgeber zugelassen werden und angemessen sein. Darüber hinausgehende Rücklagen, die aus Überschüssen gebildet wurden, sind zurückzufordern, um finanzielle Nachteile für das Land zu vermeiden. Die Liquiditätsreserve kann um so geringer sein, je früher Abschlagszahlungen erfolgen.

29.5 Feststellungen bei den Trägern der freien Jugendhilfe

29.5.1 Besserstellungsverbot

Das Besserstellungsverbot (Nr. 1.3 ANBest-I und ANBest-P zu § 44 LHO) wurde häufig nicht beachtet. Tarifgerechte Tätigkeitsdarstellungen waren nicht vorhanden, Fallgruppenangaben fehlten, Bewährungszeiten wurden falsch - zu kurz - berechnet, Eingruppierungen waren zu hoch, im Krankheitsfall wurde eine zeitlich unbegrenzte Vergütungszahlung vereinbart.
2 Einrichtungen hatten für ihre Mitarbeiter dynamische Lebensversicherungen abgeschlossen, die stets unwiderruflich den jeweiligen Mitarbeitern mit dem 60. Lebensjahr zugute kommen sollen. Dies gilt selbst dann, wenn die Mitarbeiter vor diesem Zeitpunkt bei dem Träger der freien

Jugendhilfe aus dem Arbeitsverhältnis ausscheiden. Die Beiträge für diese Lebensversicherungen wurden aus den Zuwendungen des Landes gezahlt.

Eine Einrichtung begründete diese Sonderleistungen mit einem Tarifvertrag, nach dem der Träger der freien Jugendhilfe zum Zwecke der Alterssicherung für seine Arbeitnehmer einen Beitrag in der jeweiligen Höhe der Umlage zur Versorgungsanstalt des Bundes und der Länder (VBL) zahlt. Statt dessen kann auch ein Versicherungsvertrag für die Arbeitnehmer abgeschlossen werden. Der LRH ist der Auffassung, daß diese Regelung nur einen Versicherungsvertrag deckt, der in den Grundzügen dem Verfahren und den Leistungen der VBL entspricht. Das ist bei einer dynamischen, personengebundenen Lebensversicherung regelmäßig nicht der Fall. Der LRH empfiehlt, Mitarbeiter in institutionell geförderten Einrichtungen im Versorgungswerk des Versorgungsverbands bundes- und landesgeförderter Unternehmen e. V., Bonn, zu versichern.
Tagegelder und Wegstreckenentschädigungen lagen teilweise deutlich über den Regelungen des BRKG[1].

Das **Jugendministerium** will noch fehlende tarifgerechte Tätigkeitsdarstellungen nachvollziehen.

Die Schlußfolgerungen zum Thema dynamische Lebensversicherungen könnten erst nach Abschluß umfangreicher weiterer Prüfungen und Erörterungen gezogen werden. Dem Land sei jedoch kein Schaden entstanden, da der Nachweis, daß die vom LRH beanstandeten Beiträge zur Lebensversicherung aus Landesmitteln gezahlt wurden, nicht geführt werden könne.

Die Regelungen des BRKG würden künftig beachtet.

Der **LRH** weist darauf hin, daß das Besserstellungsverbot bei institutionell geförderten Einrichtungen gilt, unabhängig davon, ob der Zuwendungsempfänger über eigene Einnahmen verfügt oder nicht.

29.5.2 Förderungen nach dem KJHG sollen grundsätzlich nur für junge Menschen bis zur Vollendung des 27. Lebensjahres erfolgen. Diese Altersgrenze wurde vielfach überschritten. Selbst die nach einer Verbandssatzung vorgegebene Altersbegrenzung von 30 Jahren, die somit schon über der Höchstgrenze nach dem KJHG liegt, blieb unbeachtet. Insbesondere bei den sogenannten Jugendreisen waren bis zu rd. 90 % der Teilnehmer deutlich älter. In mehreren Fällen haben an

---

[1] Bundesreisekostengesetz (BRKG) vom 29.11.1991, BGBl. I S. 2154, zuletzt geändert durch das Jahressteuergesetz 1997 vom 20.12.1996, BGBl. I S. 2049.

diesen Reisen über 50jährige teilgenommen. Der LRH erwartet, daß diesen Sachverhalten künftig mehr Augenmerk gewidmet wird, um dem gesetzlichen Auftrag der Förderung der Jugendhilfe Rechnung zu tragen.

Das **Jugendministerium** erklärt, daß die Aufgabe der Landesverbände bei der Aus- und Fortbildung vor allen Dingen die Qualifizierung der Mitarbeiter und weniger die unmittelbare Arbeit mit Kindern und Jugendlichen sei. Insofern sei in diesen Fällen auch die Förderung von Personen, die das 27. Lebensjahr vollendet haben, möglich und fachlich erforderlich (SGB VIII, JuFöG).
In den vom **LRH** beanstandeten Fällen handelte es sich nicht um Mitarbeiter, sondern um sonstige Teilnehmer.

29.5.3 Die bei den Trägern der freien Jugendhilfe tätigen und vom Land i. d. R. mit 50 TDM geförderten Jugendbildungsreferenten sind vielfach die einzigen hauptamtlichen Kräfte einer Einrichtung. Ihnen obliegt daher ein Großteil der Verwaltungstätigkeit des jeweiligen Verbands. Dies entspricht nicht dem Förderzweck.

Das **Jugendministerium** weist darauf hin, daß die Verwaltungstätigkeit von Jugendbildungsreferenten bereits vor Prüfung durch den LRH diskutiert worden sei. Eine entsprechende Regelung sei im Entwurf von Grundsätzen zur Förderung der Jugendbildungsreferenten enthalten.

29.5.4 Bei mehreren Einrichtungen stellte der LRH fest, daß für Vergütungen aus nichtselbständiger Tätigkeit weder Steuern noch Sozialversicherungsbeiträge abgeführt wurden, obwohl Befreiungstatbestände nicht gegeben waren.

Das **Jugendministerium** erwidert, daß Schlußfolgerungen zu den Feststellungen des LRH erst nach weitergehenden Prüfungen und Erörterungen gezogen werden könnten.

29.5.5 Bei einer Einrichtung stellte der LRH nach Abschluß der örtlichen Erhebungen einvernehmlich mit dem als Geschäftsführer und Jugendbildungsreferenten tätigen Mitarbeiter fest, daß

- dieser Verband seit Monaten zahlungsunfähig ist,
- der Verband keinerlei Übersicht über noch ausstehende Forderungen und Verbindlichkeiten hat,
- dem Verband eine Übersicht über seine Gesamtfinanzlage fehlt,
- ein Haushaltsentwurf für 1998 (im Mai 1998) nicht existiert,
- aufgrund der Zahlungsschwierigkeiten des Verbands der Geschäftsführer/Jugendbildungsreferent bis Mai 1998 noch kein Gehalt erhalten hatte,

- bei diesem Verband nur einmal im Jahr (i. d. R. im November oder Dezember) gebucht wird und
- der Verband seine Rechnungen i. d. R. frühestens nach der zweiten Mahnung begleicht.

Von einer ordnungsgemäßen Geschäftsführung als Voraussetzung für die Bewilligung öffentlicher Zuwendungen (VV Nr. 1.2 zu § 44 LHO) kann nach Auffassung des LRH bei diesem Verband nicht ausgegangen werden. Der LRH hat daher dem Jugendministerium empfohlen, von weiteren Bewilligungen abzusehen.

Das **Jugendministerium** bestätigt, daß die erheblichen Probleme dieser Einrichtung bekannt seien. Eine weitere Bewilligung sei auf Empfehlung des LRH zunächst nicht erfolgt, später jedoch ausgesprochen worden, um die Jugendarbeit des Verbands nicht auf Dauer zu gefährden. Ab 1999 werde ein gewerbliches Unternehmen die Buchhaltung für den Verband übernehmen, damit zukünftig die Voraussetzungen für eine ordnungsgemäße Geschäftsführung gegeben seien. Der Verband hätte im übrigen erklärt, daß er nie zahlungsunfähig gewesen sei und seine Zahlungsverpflichtungen stets erfüllt habe.

Der **LRH** bleibt bei seinen Feststellungen.

30. Städtebauförderung in Schleswig-Holstein

Die Städtebauförderung umfaßt bislang insgesamt ein Volumen von 1,8 Mrd. DM. Eine erneut durchgeführte Prüfung der Städtebauförderung hat gezeigt, daß haushaltsrechtlichen und städtebauförderungsrechtlichen Bestimmungen nicht die genügende Bedeutung beigemessen wurde. Dadurch ist nicht ausgeschlossen, daß Finanzhilfen in Einzelfällen nicht den Vorgaben entsprechend gewährt wurden bzw. zu einem effizienteren Einsatz hätten führen können.

Das Städtebauministerium hat die umfangreichen fortgeschriebenen Zielvorgaben der Städtebauförderung nicht durch systematische Erfolgskontrollen hinterfragt. Es hat in den geprüften Fällen nicht konsequent auf den notwendigen zügigen Abschluß der langjährigen Sanierungsmaßnahmen hingewirkt.

Die förderrechtliche Prüfung der Abrechnungen durch die Investitionsbank muß künftig auch die Frage der Realisierung möglicher sanierungsbedingter Einnahmen und der Rentierlichkeit von Maßnahmen über die Angaben der Gemeinden hinaus berücksichtigen.

Das bisher praktizierte Verfahren sieht die Gewährung von Fördermitteln als zins- und tilgungsfreie Vorauszahlungen mit späterer Umwandlung in Darlehen oder Zuschüsse vor. Mit dem Ziel eines effektiveren Einsatzes der Finanzhilfen sollte das Städtebauministerium prüfen, ob der gesetzliche Spielraum genutzt werden kann, Vorauszahlungen durch Darlehen zu ersetzen.

Die stichprobenartige Prüfung des LRH von 21 schlußabgerechneten Sanierungs- und Entwicklungsmaßnahmen hat gezeigt, daß in der Mehrzahl dieser Fälle Zweifel an der formellen und materiellen Richtigkeit der Abrechnungen bestehen.

Der LRH hat nach 1986/87 die Städtebauförderung in Schleswig-Holstein beim Ministerium für Frauen, Jugend, Wohnungs- und Städtebau (Städtebauministerium) und bei der Investitionsbank Schleswig-Holstein, Zentralbereich der Landesbank Schleswig-Holstein Girozentrale (Investitionsbank) erneut geprüft. Von den insgesamt 107 Sanierungsmaßnahmen waren zum Zeitpunkt dieser Prüfung 21 abgeschlossen und abgerechnet. Der Schwerpunkt der Prüfung lag - unabhängig von der Finanzierungsart - deshalb auf den schlußabgerechneten Sanierungsmaßnahmen (Verwendungsnachweise)

und dem Abrechnungsverfahren. Der LRH hat sich vorbehalten, die Kommunen und Sanierungsträger in einer weiteren gesonderten Prüfung mit einzubeziehen.

30.1 Grundlagen der Städtebauförderung

Durch das Gesetz über das Baugesetzbuch[1] vom 8.12.1986 wurde das Sanierungs- und Entwicklungsrecht umfassend neu geregelt. Einige Vorschriften des bisherigen Städtebauförderungsgesetzes[2] gelten weiter. Da mit der Neuregelung eine gesetzliche Grundlage für die Gewährung von Bundesfinanzhilfen entfallen war, haben sich Bund und Länder darauf verständigt, daß die Bundesfinanzhilfen auf der Grundlage der Bundeshaushalte und von Verwaltungsvereinbarungen geleistet werden. Bundes- und (ab 1.1.1982) Landesförderrichtlinien haben das Verfahren und die Abrechnung konkretisiert.

Die Ziele in der Städtebauförderung unterlagen in den lang andauernden Sanierungsvorhaben auf der Basis der Beseitigung von städtebaulichen Mißständen in den Kommunen einer ständigen Veränderung und Anpassung. Zu den wesentlichen Aufgaben der Städtebauförderung zählte es z. B., das bauliche Erbe zu bewahren, die Wohn- und Arbeitsbedingungen zu verbessern und den Strukturwandel in der gewerblichen Wirtschaft zu begleiten. Die Landesrichtlinien und die Städtebauförderungsprogramme haben diese Ziele konkretisiert und jeweils noch neue Schwerpunkte gesetzt. Der LRH hat festgestellt, daß diese vielfältigen und weitgefächerten Zielsetzungen des Landes weder vom Städtebauministerium noch von der Investitionsbank/Wohnungsbaukreditanstalt (WKA) systematisch kontrolliert worden sind. Eine 1992 bundesweit eingeführte standardisierte Erfolgskontrolle „Informationssystem Städtebauförderung“ wurde nicht ausgewertet, obwohl sie für unbedingt erforderlich gehalten wurde. Der LRH schließt sich der Forderung nach einer systematischen Erfolgskontrolle an und schlägt vor, diese auf die Investitionsbank zu übertragen, solange eine bundesweite Regelung nicht zu erreichen ist. Im Rahmen der förderrechtlichen Prüfung könnte die Investitionsbank mit EDV-Unterstützung dem Städtebauministerium zeitnah Daten zur Steuerung der Städtebauförderung liefern.

Das **Städtebauministerium** pflichtet dem LRH bei, wenn er es für wünschenswert hält, eine systematische Erfolgskontrolle als Controllinginstrument vorzunehmen. Es vertritt aber die Auffassung, daß es kein bundes-

---

[1] Gesetz über das Baugesetzbuch (Baugesetzbuch - BauGB -) vom 8.12.1986, BGBl. I S. 2191.

[2] Gesetz über städtebauliche Sanierungs- und Entwicklungsmaßnahmen in den Gemeinden (Städtebauförderungsgesetz - StBauFG -) vom 21.7.1971, BGBl. I S. 1125, zuletzt geändert durch Gesetz zur Änderung des Städtebauförderungsgesetzes vom 5.11.1984, BGBl. I S. 1321.

weit anerkanntes Verfahren gäbe. Darüber hinaus würde eine Übertragung dieser Aufgabe auf die Investitionsbank zu zusätzlichen Kosten führen und zu Lasten der Effizienz der Städtebauförderung gehen. Gleichwohl hätte das Städtebauministerium eine Erfolgskontrolle durchgeführt und will die weitere Entwicklung im Rahmen der künftigen Programmaufstellungen betreiben.

Der **LRH** nimmt zur Kenntnis, daß das Städtebauministerium eine systematische Erfolgskontrolle der Städtebauförderung für erforderlich hält. Die ab 1.1.1992 von der ARGE-BAU-Fachkommission „Städtebauliche Erneuerung“ empfohlene und zwischen dem Bund und den Ländern abgestimmte standardisierte Erfolgskontrolle konnte wegen uneinheitlicher EDV in den Ländern bundesweit nicht eingesetzt werden. Dies hätte jedoch eine Auswertung auf das Land bezogen nicht ausgeschlossen. Im Hinblick auf die bei der Investitionsbank für die Städtebauförderung bereits eingesetzte Datenverarbeitung erscheint die Übertragung der Aufgabe gerade eine kostengünstige Lösung zu sein.

30.2 Finanzierung der Städtebauförderung

Nach Angaben des Städtebauministeriums sind von 1971 bis 1998 folgende Fördermittel zugewiesen worden (in TDM):

	Bund	Land	Gemeinde	Summe
Städtebauförderung	444.688	444.693	444.722	1.334.103
Strukturhilfemittel	116.900	-	59.132	176.032
Landesdarlehen ab 1994	-	29.000	14.500	43.500
SH-Programm ab 1996	-	12.000	6.600	18.600
Studien- und Modellvorhaben	15.503	6.559	7.159	29.221
Summe	577.091	492.252	532.113	1.601.456

Werden die im Städtebau ergänzend eingesetzten Konjunkturprogramme einbezogen, ergeben sich rd. 1,8 Mrd. DM.

Es wurden insgesamt 84 Sanierungsgemeinden mit 107 Maßnahmen gefördert.

Von den vorgenannten Finanzhilfen waren nach dem Stand vom 31.12.1997 schlußabgerechnet (in TDM):

	Insgesamt	Als Zuschuß	Als Darlehen
Bundesanteil	48.831	47.355	1.476
Landesanteil	21.100	20.362	738
Summe	69.931	67.717	2.214

Im Verhältnis zu den zugewiesenen Mitteln sind erst 4,4 % abschließend geprüft und abgerechnet. Hierbei ist jedoch zu berücksichtigen, daß Einzelmaßnahmen sowie Modernisierungs- und Instandsetzungsmaßnahmen

bereits förderrechtlich geprüft sind bzw. wegen des Stichprobenkontrollverfahrens nicht zu prüfen waren, die Gesamtmaßnahme aber noch nicht abgeschlossen worden ist.

Um feststellen zu können, wieviel Finanzmittel insgesamt für die Stadtsanierung in Schleswig-Holstein eingesetzt worden sind, müßten die sonstigen zweckgebundenen Einnahmen, wie z. B. Ausgleichsbeträge, Grundstücksverkaufserlöse, Erschließungsbeiträge, Zinserträge und Bewirtschaftungsüberschüsse den öffentlichen Fördermitteln zugerechnet werden. Hierüber liegen jedoch keine Erhebungen vor. Schätzungen gehen von einem Finanzvolumen von insgesamt bis zu 3,0 Mrd. DM aus.

Für den Einsatz der öffentlichen Finanzhilfen aus dem Bund-/Länderprogramm gilt das Subsidiaritätsprinzip. Der LRH hat festgestellt, daß dies im Verhältnis zu den sanierungsbedingten Einnahmen - aber auch zu anderen öffentlichen Mitteln - nicht immer beachtet worden ist. Die Stadtsanierung soll sich im wesentlichen aus Einnahmen der Ausgleichsbeträge und der Grundstücksverkäufe refinanzieren, die Förderung dient insoweit nur der Anschubfinanzierung. In der Praxis hat sich jedoch gezeigt, daß die sanierungsbedingten Einnahmen - wenn überhaupt - nur sehr zögerlich und weit verspätet realisiert werden. Es wurden z. B. Vorauszahlungen auf Ausgleichsbeträge so gut wie nie erhoben. Auch die Möglichkeit der vorzeitigen Ablösung ist nur wenig genutzt worden. Hinzu kommt, daß die rechtzeitig erhobenen sanierungsbedingten Einnahmen nicht dem Abschluß von Fördermaßnahmen dienten, sondern für ausstehende bzw. neue Sanierungsmaßnahmen eingesetzt worden sind. Das führte z. B. in einem Fall dazu, daß die Landes- und Stadtanteile eines Rückforderungsbetrags in Höhe von 800 TDM für den Bau eines Parkdecks außerhalb des Sanierungsgebiets bewilligt worden sind und die Sanierungsmaßnahme darüber hinaus bereits seit mehreren Jahren abgeschlossen war. Der Anteil des Bundes an dem Rückforderungsbetrag in Höhe von rd. 900 TDM ist auf dessen Verlangen jedoch an ihn zurückgezahlt worden.

Bei konsequenter Handhabung des Grundsatzes der Nachrangigkeit hätte das Städtebauministerium ein Steuerungsinstrument einsetzen können, das insbesondere im Hinblick auf die Dauer der Verfahren deutliche Zeichen gesetzt hätte.

Das **Städtebauministerium** ist der Auffassung, daß es den zwingenden Grundsatz der Subsidiarität als Steuerungsinstrument beachtet und auf eine vorzeitige Beendigung der Sanierungsmaßnahmen konsequent hingewirkt habe. Seit 1994 seien für 65 von 73 geförderten Gesamtmaßnahmen der Förderabschluß erklärt und es sei gleichzeitig auf die Erhebung und Umsetzung ihrer Einnahmen und Ausschöpfung von Fördermöglich-

keiten anderer Programme hingewiesen worden. Darüber hinaus könne die Annahme des LRH nicht mitgetragen werden, daß die städtebauliche Sanierung im wesentlichen aus Einnahmen finanziert werde und Städtebauförderungsmittel nur der Anschubfinanzierung dienten. Dies würde der Intention der Städtebauförderung nicht gerecht. Damit sei auch die weitere These des LRH, daß Einnahmen nicht oder nur zögerlich und verspätet realisiert würden, schon durch den überschätzten Anteil an der Finanzierung der städtebaulichen Sanierung relativiert.

Der **LRH** hat nicht bestritten, daß das Städtebauministerium sich bemüht hat - insbesondere 1992 und 1994 - die langjährigen Fördermaßnahmen abzuschließen. Hierzu wird auf Tz. 30.3 verwiesen. Er ist jedoch der Meinung, daß die **konsequente** Handhabung des Grundsatzes der Nachrangigkeit von Städtbauförderungsmitteln bei den Gemeinden die rechtzeitige und vollständige Erhebung der sanierungsbedingten Einnahmen und den zügigen Abschluß der Verfahren wesentlich beeinflußt hätte. Aufzeichnungen über die bisher von den Gemeinden erhobenen sanierungsbedingten Einnahmen liegen nicht vor. Schätzungen gehen jedoch von bis zu 1 Mrd. DM in Schleswig-Holstein aus. Angaben eines Sanierungsträgers in den im Herbst 1998 angeforderten Sachstandsberichten zufolge sind Einnahmen aus den von ihm betreuten und noch nicht abgeschlossenen Sanierungsmaßnahmen von ca. 105 Mio. DM zu erwarten. Der LRH hält seine Aussage insbesondere unter Berücksichtigung der Tatsache, daß die Einnahmepotentiale noch nicht voll genutzt worden sind, nicht für eine Überschätzung der Finanzierungsmöglichkeit in der Städtebauförderung.

Der LRH hält es darüber hinaus für erforderlich, daß der Einsatz der Städtebauförderungsmittel vor der Entscheidung der Landesregierung über die Vergabe mit anderen öffentlichen Finanzhilfen interministeriell koordiniert und abgestimmt bzw. gebündelt wird.

Dem **Städtebauministerium** erscheint dieses nicht geeignet, um eine bessere Programmkoordination und Bündelung zu erreichen. Es führt aus, daß zum einen vor der Entscheidung der Landesregierung eine Abstimmung über den Einsatz der Städtebauförderungsmittel erfolge und zum anderen die Fördermaßnahmen zu anderen Programmen unterschiedlich seien.

Der **LRH** hält es weiterhin für dringend notwendig, wie es auch bei einer Maßnahme in Kiel als Einzelfall besonders hervorgehoben worden ist, daß vorab eine **interministerielle** Abstimmung und insbesondere eine Bündelung der Fördermittel erfolgt. § 164a Abs. 1 Satz 2 BauGB i. d. F. vom 27.8.1997 schreibt dies vor.

30.3 Städtebauförderungsprogramme

Den jährlichen Städtebauförderungsprogrammen des Landes liegen Anträge der Kommunen zugrunde. Der Bund billigt die Länderprogramme durch Aufnahme in ein Bundesstädtebauförderungsprogramm. Der LRH hat die Kriterien der Aufnahme in die Landesprogramme 1991 bis 1996 geprüft. Danach hat sich deutlich gezeigt, daß mindestens ab 1992 die Förderung zum Ziel hatte, die bisherigen Sanierungsmaßnahmen abzuschließen. Dies war in Anbetracht der knappen Mittel auch erforderlich, wurde jedoch nicht immer konsequent beibehalten. Bereits 1985 ist in einem Bericht an den Landtag (Landtagsdrucksache 10/104) darauf hingewiesen worden, daß zur Vermeidung einer wirkungslosen, zersplitterten Verwendung der verfügbaren Mittel z. B. die Förderung des Neubaus von Gemeinbedarfs- und Folgeeinrichtungen - wie Rathäuser, Bürgerhäuser usw. - nur zurückhaltend erfolgen sollte und nur, soweit es sanierungsbedingt erforderlich sei. Bis 1998 wurden insgesamt 176 Gemeinbedarfs- und Folgeeinrichtungen gefördert, davon ab 1991 allein 83. Dies entspricht nicht dem gesetzlichen Ansatz, den Vorgaben der Landesförderrichtlinien und einem wirtschaftlichen Einsatz der Mittel.

Das **Städtebauministerium** teilt hierzu mit, daß der Hinweis des LRH auf die Landtagsdrucksache 10/104 aus dem Jahre 1985 unzutreffend sei und nicht der weiteren Entwicklung entspräche. Die restriktiven Aussagen wären insoweit überholt, weil das jährliche Programmvolumen 1986 erhöht werden konnte und der Bund in einer Broschüre die Gemeinden sogar auf die unbegrenzte Förderfähigkeit dieser Einrichtungen hingewiesen hatte. Im Interesse der Arbeitsplatzbeschaffung sollten die Städtebauförderungsmittel schnell um- und eingesetzt werden.

Der **LRH** hält an seiner Auffassung fest. Die Argumente des Städtebauministeriums sind nicht geeignet, die begründete gesetzliche Vorgabe einzulösen.

Die Förderfälle wurden vom Städtebauministerium im wesentlichen nach der Tragbarkeit des Konzepts, dem Stand und der Qualität der Planung, den Zielen der Sanierung, regionalen Gesichtspunkten, kurzfristiger Durchführbarkeit sowie der weitreichenden Wirkung und dem bisherigen erfolgreichen Einsatz der Mittel ausgesucht. Der LRH hat festgestellt, daß insbesondere die letzten 3 Kriterien in der Praxis nicht konsequent umgesetzt worden sind. Mit der Zuteilung von Fördermitteln hätte das Städtebauministerium einen erheblichen Einfluß auf die schnelle Realisierung anderer Einnahmemöglichkeiten sowie den Abschluß und die Abrechnung der Maßnahmen nehmen können.

Das **Städtebauministerium** ist der Meinung, daß es mit der Zuteilung von Fördermitteln genügenden Einfluß auf die zügige und angemessene Realisierung der Einnahmemöglichkeiten sowie den Abschluß und die Abrechnung von Maßnahmen genommen habe.

Auch mit dem Hinweis auf die z. T. überlange Dauer von Sanierungsmaßnahmen und auf die in der Prüfungsmitteilung dargestellten Einzelfälle erscheint dem **LRH** eine konsequentere Handhabung unerläßlich.

30.4 Prüfung der Verwendungsnachweise (Abrechnungsverfahren)

Die LHO sieht für Zuwendungen in § 44 und den entsprechenden Verwaltungsvorschriften Regelungen für den Nachweis der Verwendung vor. Im Städtebauförderungsrecht sind die Abrechnungen der Maßnahmen Gegenstand der Nachweise. Erst 1979 - also ca. 9 Jahre nach Beginn der Städtebauförderung - wurden besondere Abrechnungsrichtlinien erlassen, die dann in die Landesförderrichtlinien übernommen und konkretisiert worden sind.

Ende der 80er Jahre führte die Verpflichtung zur Abgabe von Zwischenabrechnungen und ein wachsendes „Abrechnungsbewußtsein“ bei allen Beteiligten zu einem Abrechnungsstau bei der Investitionsbank/WKA. Das damals zuständige Innenministerium ist dem durch die Modifizierung des Verfahrens, durch Festlegung von nur geringen Stichprobenprüfungen, durch Verzicht auf baufachliche Prüfungen und dadurch, daß die Überprüfung des zeitgerechten Mitteleinsatzes großzügiger gehandhabt werden konnte, begegnet.

Der LRH hat das Vereinfachungsverfahren näher untersucht und kommt zu dem Ergebnis, daß der gewünschte Effekt letztlich eingetreten ist. Er stellt aber auch fest, daß der Einsatz der Fördermittel effizienter hätte erfolgen können, wenn von Anfang an auf ein geordnetes Nachweisverfahren geachtet worden wäre. Das Vereinfachungsverfahren ist im wesentlichen dadurch notwendig geworden, daß vorhersehbare, bewußt in Kauf genommene Sachzwänge keine anderen Entscheidungen mehr zuließen. Dies muß, auch wenn der LRH seinerzeit von den Absichten des Innenministeriums Kenntnis genommen und z. T. sein Einvernehmen erklärt hatte, vom Grundsatz her problematisiert und mit der Erwartung verbunden werden, daß den haushaltsrechtlichen Vorschriften im Rahmen der Städtebauförderung mehr Gewicht beigemessen wird.

Das **Städtebauministerium** merkt dazu an, daß Verstöße der Investitionsbank gegen haushaltsrechtliche Vorschriften bei der

Durchführung der Zwischen- und Schlußabrechnungen nicht dargelegt worden seien. Sofern Zweifel an der formellen und materiellen Richtigkeit der Abrechnungen bestünden, solle zunächst das Ergebnis der Prüfung der Unterlagen bei den Kommunen und den Sanierungsträgern abgewartet werden, um die Verantwortlichen benennen zu können. Hinsichtlich der Abrechnungsverfahren würden die Förderrichtlinien mit erheblichen Abweichungen von den haushaltsrechtlichen Vorschriften gelten.

Der **LRH** hat in seinen Prüfungsmitteilungen an verschiedenen Stellen Hinweise auf haushaltsrechtliche Verstöße gegeben (z. B. Zweckbestimmungsfristen, Jährlichkeitsprinzip). Soweit die Förderrichtlinien mit Zustimmung des Finanzministeriums besondere haushaltsrechtliche Vorschriften enthalten, dienen sie nur der Konkretisierung der speziellen Problematik im Rahmen des § 44 LHO und sind kein „gesondertes Haushaltsrecht“ der Städtebauförderung. Im übrigen begrüßt der LRH, daß das Städtebauministerium die stichprobenartige Prüfung der Maßnahmen im Rahmen des Abrechnungsverfahrens mit der Investitionsbank erörtern und ggf. entsprechend umstellen will.

30.5 Dauer des Verfahrens

Nach § 136 Abs. 1 BauGB sollen städtebauliche Sanierungsmaßnahmen zügig und innerhalb eines absehbaren Zeitraums durchgeführt werden. Hierbei geht man von rd. 10 Jahren aus. Dem tragen auch die Förderrichtlinien Rechnung, die in diesem Zusammenhang festlegen, daß nur zügig verlaufende, auf einer beschlossenen städtebaulichen Planung beruhende Gesamtmaßnahmen gefördert werden können.

Der LRH hat festgestellt, daß die Dauer der Durchführung bei den bereits abgeschlossenen Maßnahmen im Durchschnitt bei 15,3 Jahren liegt. Bei dieser Betrachtung ist zu berücksichtigen, daß es sich bei den vorliegenden Schlußabrechnungen nicht um die größten Fälle handelt, sondern um übersichtliche kleinere Vorhaben mit nur geringem Volumen (ca. 70 Mio. DM insgesamt). Für die noch nicht abgeschlossenen Gesamtmaßnahmen hat der LRH bis zum Jahr 1998 bereits eine durchschnittliche Dauer von 16 Jahren ermittelt. Berücksichtigt man noch die Angaben in den gesondert angeforderten Sachstandsberichten der Kommunen vom Herbst 1998 und überträgt diese in die tatsächlich zu veranschlagenden Zeiten, so wird die durchschnittliche Dauer bei weit über 20 Jahren liegen.

Der LRH hält die Dauer der Durchführung von Sanierungsmaßnahmen für unangemessen und nicht den gesetzlichen Vorgaben entsprechend. Er ist der Auffassung, daß nunmehr eine konsequente Handlungsweise des

Städtebauministeriums dazu führen muß, daß die Mehrzahl der Gesamtmaßnahmen kurzfristig abgeschlossen und abgerechnet wird.
Das **Städtebauministerium** weist die Kritik zurück. Es halte eine pauschale Einengung auf einen Durchführungszeitraum von 10 Jahren als fachlich nicht angemessen, diese Frist gelte in der bundesweiten Praxiserfahrung als überholt. Auch konnten die verfügbaren Fördermittel in Schleswig-Holstein durchweg innerhalb der Verwendungsfristen eingesetzt werden. Bei der Durchführungsdauer sei auch die Größe des Sanierungsgebiets, die Mitwirkungsbereitschaft der Sanierungsbetroffenen und das Volumen sowie die Stetigkeit der zur Verfügung stehenden Städtebauförderungsmittel zu berücksichtigen.

Der **LRH** erlaubt sich den Hinweis, daß das Städtebauministerium selbst bei vielen der geprüften Einzelfälle mit den vom LRH vorgebrachten Argumenten einen baldigen Abschluß der Maßnahmen angemahnt hat. Darüber hinaus zeigen Prüfungen der Rechnungshöfe anderer Bundesländer in diesem Zusammenhang die gleichen Erfahrungen. Bereits in der Prüfung des LRH in 1986/87 wurde darauf hingewiesen, daß rechtlich und auch faktisch kleinere Sanierungsgebiete möglich sind und letztlich zu einer zügigeren Abwicklung der Gesamtmaßnahme geführt hätten.

30.6 Aufgabenschnittstellen

Das Städtebauministerium hat in der Vergangenheit neben der eigentlichen Aufgabe der Aufstellung des jährlichen Städtebauförderungsprogramms den Kommunen auch eine fachliche Beratung angeboten. In den geprüften Fällen hat der LRH festgestellt, daß die zuständigen Mitarbeiter des Städtebauministeriums im erheblichen Umfang in die Entscheidungen der Städte und Gemeinden eingebunden worden sind. Weiterhin haben die örtlichen Erhebungen des LRH ergeben, daß sich eine förderrechtliche Prüfung der Investitionsbank nicht nur auf die Durchsicht der gelieferten Unterlagen beschränken kann, sondern insbesondere vom Wissen über die Sachverhalte abhängt. Dies ist aber bei dem jetzigen Verfahren nur durch eigene, nachträglich sehr schwer und zeitaufwendig nachvollziehbare Sachverhaltsermittlungen möglich, da die vor Ort erworbenen Kenntnisse der Mitarbeiter des Städtebauministeriums nicht zur Verfügung stehen. Hier liegt nach Auffassung des LRH keine wirtschaftliche Nutzung der personellen Ressourcen vor. Zur Vermeidung dieser Doppelarbeiten sollte sich das Ressort im wesentlichen auf die hoheitlichen Aufgaben und die Fachaufsicht beschränken. Er schlägt deshalb vor zu prüfen, ob die derzeitige Schnittstelle zwischen der Investitionsbank und der Landesverwaltung nicht zugunsten der Investitionsbank verlagert werden sollte. Die Mitarbeiter der Investitionsbank würden die Beratungstätigkeiten nach den

politischen Vorgaben vornehmen und hätten gleichzeitig die Möglichkeit, bereits in diesem Stadium auch auf förderrechtliche Entscheidungen Einfluß zu nehmen. Die bisherige Doppelarbeit würde entfallen. Das Ressort sollte sich auf die von der Investitionsbank vorgetragenen Einzelfallentscheidungen beschränken. Die Neuorganisation erscheint vor dem Hintergrund der reduzierten Finanzhilfen, verbunden mit einem effektiveren Einsatz der Mitarbeiter, eine vordringliche Aufgabe zu sein.

Darüber hinaus sehen die Förderrichtlinien zahlreiche Zustimmungsvorbehalte des Städtebauministeriums vor. Durch Vorgabe eindeutiger und einheitlicher Kriterien könnten die Entscheidungen auch von der Investitionsbank getroffen werden.

Das **Städtebauministerium** weist darauf hin, daß die Beratung der Kommunen während der Maßnahme durch die Sanierungsträger erfolge. Die Beratung durch das Städtebauministerium sei hauptsächlich im Vorfeld der kommunalen Entscheidungen erforderlich. Durch die Beteiligung des zuständigen Ressorts könne praxisnah eine regelmäßige Kontrolle und eine frühzeitige Steuerungsfunktion i. S. der aktuellen Förderschwerpunkte des Bundes und des Landes wahrgenommen werden. Die gewonnenen Erkenntnisse würden dem Städtebauministerium eine fundierte Basis für eine künftige sachgerechte Programmaufstellung liefern. Nach Auffassung des Städtebauministeriums würden sich durch eine Aufgabenverlagerung auf die Investitionsbank Abstimmungserfordernisse und darüber hinaus zusätzliche Kosten ergeben. Aus diesen Gründen könne den Vorschlägen des LRH nicht gefolgt werden.

Der **LRH** schlägt vor, daß diese Frage im weiteren Verfahren einer intensiveren Prüfung durch das Städtebauministerium unterzogen wird. Die örtlichen Erhebungen der Einzelfälle durch den LRH haben deutlich gezeigt, daß sich die Einbindung der zuständigen Mitarbeiter nicht nur auf das Vorfeld der Maßnahme sowie der kommunalen Entscheidungen, sondern auf die gesamte Verfahrensdauer bis hin zu den Abrechnungsfragen bezogen hat. Nach den vorgelegten Unterlagen führte die Art der Aufgabe einige Male sogar dazu, daß geäußerte Auffassungen von Ressortvertretern vor Ort bei einer späteren kritischeren Betrachtung von den Gemeinden eingefordert worden sind. Der LRH hatte rückblickend über die gesamten schlußabgerechneten Sanierungsmaßnahmen und unter Berücksichtigung der vom Städtebauministerium und der Investitionsbank vorgelegten Unterlagen zu beurteilen, ob die bisherige Aufgabenverteilung die effizienteste Lösung ist. Hierbei war - vor dem Hintergrund sinkender Fördermittel - auch die Überlegung einzubeziehen, ob nicht das Städtebauministerium wesentliche Teile der Aufgabenstellung der Investitionsbank übernehmen könnte, um die vom LRH festgestellte

Doppelarbeit zu vermeiden. Im Hinblick darauf, daß die Ressorts nur hoheitliche Aufgaben wahrnehmen sowie die Fachaufsicht ausüben sollten und die Investitionsbank funktionierende Abrechnungsstrukturen aufgebaut hat, scheint eine Verlagerung der Beratungstätigkeit der Gemeinde auf die Investitionsbank zweckmäßig und wirtschaftlich.

30.7 Haushaltsmäßige Abwicklung

Das Städtebauministerium hat Umschichtungen von Fördermitteln auf andere Maßnahmen in einer Größenordnung von 4,1 Mio. DM vorgenommen. Stichprobenprüfungen des LRH haben ergeben, daß die gesetzlichen bzw. die in den Verwaltungsvereinbarungen mit dem Bund festgelegten Fristen für eine zulässige Umschichtung nicht immer eingehalten worden sind. Dem Bund wurden entsprechende Mitteilungen gemacht. Er hat dieser Handhabung nicht widersprochen, obwohl seine eigenen Vorgaben nicht beachtet wurden.

30.8 Sanierungsbedingte Einnahmen

Wie vorstehend bereits dargestellt, sind die sanierungsbedingten Einnahmen ein Grundpfeiler der Finanzierung der Stadtsanierung. Hierbei kommt der Erhebung von Ausgleichsbeträgen eine bedeutende Rolle zu. Nach § 154 BauGB hat der Eigentümer eines im förmlich festgelegten Sanierungsgebiet belegenen Grundstücks nach Abschluß der Sanierung zu deren Finanzierung in das Sondervermögen der Gemeinde einen Ausgleichsbetrag in der Höhe zu entrichten, die der sanierungsbedingten Erhöhung des Bodenwerts seines Grundstücks entspricht.

Der LRH hat im Zuge seiner örtlichen Erhebungen zahlreiche Unzulänglichkeiten bei der Ermittlung der gesetzlich festgelegten und ohne Ermessensspielraum zu erhebenden Ausgleichsbeträge festgestellt, die alle zum Ziel hatten, die finanzielle Belastung der betroffenen Bürger zu vermeiden.

Auch im Hinblick auf die Bedeutung der noch für die Städtebauförderung zur Verfügung stehenden Mittel hält es der LRH für unerläßlich, daß die förderrechtliche Prüfung der Investitionsbank sich insbesondere auch auf die Realisierung der Einnahmeerzielungsmöglichkeiten erstreckt. Dabei ist auf die vom LRH aufgezeigten Schwachstellen besonders kritisch zu achten.

Das **Städtebauministerium** teilt die Erwartungen des LRH an die Höhe der erzielbaren sanierungsbedingten Einnahmen nicht. So sollen die zu erzielenden Ausgleichsbeträge faktisch unbedeutend sein. Vom LRH werde übersehen, daß über ein Drittel der Maßnahmen in sog. vereinfachten Sa-

nierungsverfahren durchgeführt werden, in denen lediglich Erschließungsbeiträge von Anliegern erhoben würden. Darüber hinaus hätten die Gemeindeprüfungsämter im Rahmen ihrer haushaltsmäßigen Prüfung auch die Ausschöpfung der Einnahmemöglichkeiten einzubeziehen. An diese Feststellungen sei die Investitionsbank gebunden. Gleichwohl würde das Städtebauministerium bei der Fortschreibung der Städtebauförderungsrichtlinien prüfen, ob nicht zusätzliche Einnahmepotentiale bei den Gemeinden oder den von den Sanierungsmaßnahmen betroffenen Grundstückseigentümern aufgezeigt und von der Investitionsbank realisiert werden könnten.

Der **LRH** begrüßt grundsätzlich den vom Städtebauministerium eingeschlagenen Weg und bittet insbesondere die in seiner Prüfungsmitteilung aufgezeigten Realisierungsmöglichkeiten der Ausgleichsbeträge aber auch die der Einnahmemöglichkeiten im sog. vereinfachten Verfahren mit einzubeziehen. Im übrigen wird auf die Ausführungen des LRH zu Tz. 30.2 verwiesen.

30.9 Vorauszahlungen, Darlehen, Zuschüsse

Gem. § 39 StBauFG können die Sanierungsfördermittel als Vorauszahlung gegeben werden unter dem Vorbehalt einer späteren Bestimmung, ob sie als Darlehen oder Zuschuß gewährt werden oder durch andere Finanzierungsmittel zu ersetzen oder zurückzuzahlen sind.

Nach den statistischen Erhebungen der Investitionsbank sind bisher von den ca.1,4 Mrd. DM bewilligter Städtebauförderungsmittel aus dem Bund-/Länderprogramm rd. 2,2 Mio. DM als Darlehen bestimmt worden. Hierbei handelt es sich aber nur um von der Gemeinde vergebene zinslose Darlehen im Rahmen von Ordnungsmaßnahmen. Es ist daher festzustellen, daß Vorauszahlungen als Darlehen i. S. des § 39 Abs. 5 StBauFG bislang nicht bestimmt worden sind.

Für die Zuwendungsempfänger, also die Kommunen, besteht zum Zeitpunkt der Bewilligung der Fördermittel eine Unsicherheit hinsichtlich der Höhe, aber auch der Art der staatlichen Zuwendung. Das Bemühen der Gemeinde wird also in diesem Zusammenhang darauf gerichtet sein, den Einsatz der Vorauszahlungen für Maßnahmen zu steuern, die nur eine Bestimmung als Zuschuß zulassen. Das führt letztlich dazu, daß im wesentlichen unrentierliche Maßnahmen und damit ggf. auch unwirtschaftliche Maßnahmen bevorzugt werden. Auch der Verzicht auf die Erhebung bzw. auf die rechtzeitige Erhebung von sanierungsbedingten Einnahmen und die Verschleppung der Abrechnung von Sanierungsmaßnahmen wird durch die bisherige Regelung eher begünstigt, da die Gemeinden kein

Interesse an einer vorzeitigen Bestimmung bzw. an Darlehenszuweisungen haben.

Der LRH ist deshalb der Auffassung, daß geprüft werden sollte, ob der gesetzliche Spielraum nicht genutzt werden kann, das bisherige Verfahren umzustellen. Danach könnten grundsätzlich zinsgünstige Darlehen vergeben werden, die dann revolvierend dem Land für die Städtebauförderung wieder zur Verfügung stehen. Nur ausnahmsweise sollten Zuschüsse nach Abschluß der Gesamtmaßnahme für einzelne noch festzulegende Vorhaben zulässig sein.

Vom **Städtebauministerium** wird dazu vorgetragen, daß die Städtebauförderung sich vom allgemeinen Zuwendungsrecht dadurch unterscheide, daß ein endgültiger, abschließender Zuwendungsbescheid erst nach Abschluß der Gesamtmaßnahme und nach Vorlage der förderrechtlichen Abrechnung ergehe. Gegenstand der Bewilligung sei stets die Gesamtmaßnahme. Die Gemeinde sei frei in ihrer Entscheidung, für welche Einzelmaßnahme sie die Städtebauförderungsmittel einsetzen will. Das Städtebauministerium weist weiterhin darauf hin, daß die „Kann-Regelung“ des früheren § 39 Abs. 5 StBauFG inzwischen als Regelform in den Verwaltungsvereinbarungen zwischen dem Bund und den Ländern festgelegt worden sei, sie stelle zwingendes Recht dar, von dem das Land in seinen Förderrichtlinien nicht abweichen dürfe (Art. 7 Abs. 3 Satz 2 VV-Städtebauförderung). Darüber hinaus sei zu bedenken, daß die Änderung der Vorauszahlung in eine Darlehensform zu einer höheren Verschuldung der Gemeinde führe.

Aus dem Gesamtbild der örtlichen Erhebungen des **LRH** stellte sich die Frage, wie den Unzulänglichkeiten in der Abwicklung der Sanierungsmaßnahme begegnet werden kann. Hierbei kam der Art der „vorab“ zur Verfügung gestellten Fördermittel eine große Bedeutung zu. Der LRH hat vorgeschlagen zu prüfen, ob die bereits auch bundesweit geführte Diskussion der Umwandlung der Vorauszahlung in Darlehen nicht zu dem gewünschten Ergebnis führen kann. Er hat sich neben den bereits aufgezeigten Gründen auch von dem Gedanken leiten lassen, daß viele rentierliche Maßnahmen, wie z. B. Grundstückskäufe, Erschließungen durch Städtebauförderungsmittel vorfinanziert werden und damit der Darlehenscharakter der Anschubfinanzierung besonders deutlich wird.

30.10 Rentierliche/unrentierliche Maßnahmen

Der Begriff der Rentierlichkeit findet sich in verschiedenen Stellen des Städtebauförderungsrechts wieder und steht im wesentlichen im Zusammenhang mit der Förderfähigkeit von Kosten für Einzelmaßnahmen. Er ist

jedoch im Gesetz nicht geregelt. Die Definition ergibt sich erstmalig aus den Städtebauförderungsverwaltungsvorschriften und wurde im wesentlichen in die Landesrichtlinien übernommen. Danach wird eine Rentierlichkeit angenommen, wenn die Erträge die Aufwendungen übersteigen. Hierbei ist völlig offen, welche Erträge gemeint sind und was die Aufwendungen alles beinhalten. Auf Nachfrage des LRH wurden dann auch von der Investitionsbank und dem Städtebauministerium unterschiedliche Interpretationen dieses Begriffs gegeben.

Die örtlichen Erhebungen des LRH haben ergeben, daß in nicht unerheblichem Umfang Parkdecks, Parkpaletten, Parkplätze, aber auch Bürgerhäuser sowie Kegelbahnen gefördert worden sind. Er ist der Auffassung, daß bei den geförderten Einzelmaßnahmen und hier insbesondere bei den Parkeinrichtungen die Frage, ob die Fördermittel als Darlehen oder als Zuschuß gewährt werden, nicht mehr von der Rentierlichkeit abhängig gemacht werden sollte. Die Städte und Gemeinden haben es im wesentlichen in der Hand, Gebühren für die öffentlichen Parkplätze zu erheben und die Höhe zu bestimmen. Die oft auch politisch motivierten Beschlüsse der Gemeinden können sich innerhalb der Zweckbindungsfristen mehrfach ändern und haben Einfluß auf die Höhe der gewährten Fördermittel. Der LRH schlägt deshalb vor, diese Erschließungsmaßnahmen grundsätzlich nur noch mit Darlehen zu fördern. In die Förderrichtlinien 1998 sollte ein entsprechender Hinweis aufgenommen werden.

Das **Städtebauministerium** teilt hierzu mit, daß im Rahmen der Fortschreibung der Städtebauförderungsrichtlinien geprüft werden solle, ob nicht u. U. eine Darlehensförderung bei rentierlichen Einzelmaßnahmen, wie der Schaffung von öffentlichen Parkplätzen, in Frage kommen könnte.
Der **LRH** bittet bei der Prüfung zu berücksichtigen, daß die Frage der Rentierlichkeit nicht an den tatsächlichen, sondern an den möglichen Einnahmen ausgerichtet werden sollte.

30.11 Modernisierungs- und Instandhaltungsmaßnahmen

Im Rahmen der Gesamtmaßnahmen wurden bislang insgesamt 1.388 Modernisierungs- und Instandsetzungsmaßnahmen von Häusern gefördert. Davon hat die Investitionsbank bis zum 1.9.1998 1.181 Abrechnungen geprüft. Bereits aus den 40 vom LRH gezogenen Stichproben war erkennbar, daß wesentliche Kriterien, wie z. B. der Gesichtspunkt der unterlassenen Instandsetzung, die Bonität der Eigentümer, die Höhe der Pauschalförderung, die Darlehensvergabe oder die Nutzung der betreffenden Objekte aus den vorgelegten Unterlagen nicht in die Prüfung einbezogen werden konnten, weil die entscheidungserheblichen

Unterlagen sich bei den Städten und Gemeinden bzw. bei den Sanierungsträgern befanden. Diese umfangreichen Einzelfallerhebungen wurden deshalb von dieser Prüfung abgetrennt. Sie werden bei den Kommunen sowie bei den Sanierungsträgern zu einem späteren Zeitpunkt in einem gesonderten Prüfungsverfahren nachgeholt.
Das **Städtebauministerium** hält die Hinweise auf berücksichtigungsfähige Kriterien bei der Prüfung von Modernisierungs- und Instandsetzungsmaßnahmen für wichtig und begrüßt das vom LRH in Aussicht gestellte gesonderte Prüfungsverfahren bei den Kommunen und den Sanierungsträgern.

30.12 Zweckbindungsfristen

Die geförderten Maßnahmen unterliegen nach § 44 LHO Zweckbindungsfristen. Der LRH hat ermittelt, daß diese insbesondere bei Modernisierungs- und Instandsetzungsmaßnahmen nicht immer richtig vereinbart waren, und es an einer wirksamen Überwachung der Fristen mangelte.

30.13 Steuerliche Vergünstigungen

Der Ausweis von Sanierungsgebieten hat auch zur Folge, daß von den Grundstückseigentümern steuerliche Vergünstigungen in Anspruch genommen werden können. Der LRH weist darauf hin, daß die förmliche Aufhebung von Sanierungsgebieten nicht aus diesen Gründen verzögert werden darf. Darüber hinaus sollten die steuerlichen Vorteile der Eigentümer bei der Entscheidung über die Förderung, insbesondere von Modernisierungs- und Instandsetzungsmaßnahmen, mehr berücksichtigt werden.
Das **Städtebauministerium** erklärt, daß es die Gemeinden darauf hingewiesen habe, die förmliche Aufhebung von Sanierungsgebieten nicht zu verzögern und daß es auf die Behebung der Mißstände gedrängt habe.

30.14 Einzelfälle

Der LRH hat 21 schlußabgerechnete Gesamtmaßnahmen stichprobenartig geprüft. Er hat dabei festgestellt, daß in fast allen Fällen nicht unerhebliche Zweifel an der formellen und materiellen Richtigkeit der Abrechnungen bestehen. Der LRH spricht die Erwartung aus, daß die aufgezeigten Unzulänglichkeiten - soweit rechtlich noch zulässig - geändert und bei den ausstehenden Förderverfahren sowie den Schlußabrechnungen beachtet werden.
Das **Städtebauministerium** ist davon überzeugt, daß es die vom LRH aufgezeigten Zweifel an der Richtigkeit der Abrechnungen in wesentlichen Teilen im Rahmen der Abarbeitung der Prüfungsmitteilung ausräumen könne.

Juristische Personen des öffentlichen Rechts

31. Prüfung der Wirtschaftsführung der Investitionsbank Schleswig-Holstein, Zentralbereich der Landesbank Schleswig-Holstein Girozentrale

Die Investitionsbank hat ab 1996 im Einvernehmen mit der Landesregierung ihr Dienstleistungsangebot als abwicklungsorientiertes Förderinstitut konzeptionell ausgebaut, um verstärkt über einzelne Projekte ihr Know-how fachlich übergreifend vorwiegend den Gebietskörperschaften zur Verfügung zu stellen.
Die in diesem Geschäftsbereich erzielten Einnahmen reichten jedoch nicht aus, die internen Kosten annähernd zu decken. Zur Erreichung einer zumindest mittelfristigen Trendwende sind erhebliche Anstrengungen notwendig.

Das erweiterte Dienstleistungsangebot ist konzeptionell zu überarbeiten. Dabei ist durch die Investitionsbank sicherzustellen und durch die Landesregierung angemessen zu überwachen, daß die Geschäftsführungsgrundsätze Auftragsprinzip, Gesamtkostendeckung und Wettbewerbsneutralität stärker beachtet werden. Die aus der bankbetriebswirtschaftlichen Kostenrechnung abgeleiteten Erfolgsrechnungen für das Projektmanagement sind weiter zu optimieren.

31.1 Vorbemerkung

31.1.1 Die Investitionsbank Schleswig-Holstein, Zentralbereich der Landesbank Schleswig-Holstein Girozentrale (Investitionsbank) wurde vom Land Schleswig-Holstein mit Wirkung zum 1.1.1991 durch das Investitionsbankgesetz (IBG)[1] als organisatorisch und wirtschaftlich selbständige, nicht rechtsfähige Anstalt des öffentlichen Rechts der Landesbank Schleswig-Holstein Girozentrale (Landesbank) gegründet.

Einzelheiten zum Gegenstand und Umfang der zu erbringenden Leistungen, zur Organisation sowie zu den Maßnahmen zur Sicherung der Wett-

[1] Gesetz über die Investitionsbank Schleswig-Holstein, Zentralbereich der Landesbank Schleswig-Holstein Girozentrale (Investitionsbankgesetz - IBG -) vom 11.12.1990, GVOBl. Schl.-H. S. 609, zuletzt geändert durch Gesetz vom 23.1.1998, GVOBl. Schl.-H. S. 68.

bewerbsneutralität werden vom Land mit der Landesbank durch öffentlichen Vertrag geregelt (Investitionsbankvertrag - IBV[1] -).

Die Rechtsaufsicht über die Landesbank und damit auch über die Investitionsbank übt das Ministerium für Wirtschaft, Technologie und Verkehr des Landes Schleswig-Holstein (Wirtschaftsministerium) aus.

31.1.2 Mit der Errichtung der Investitionsbank wurden ihr die Aufgaben der Wohnungsbaukreditanstalt (Wohnungs- und Städtebauförderung), der Wirtschaftsaufbaukasse (Wirtschaftsförderung durch Kredite), des Wirtschaftsministeriums (Wirtschaftsförderung des Landes) und der Landesbank (Agrarförderung, kommunaler Investitionsfonds, EG-Beratung) übertragen. Die bis dahin weit verzweigten Förderaktivitäten sollten in einem zwar kaufmännisch, aber ohne Gewinnstreben handelnden Institut konzentriert und unbürokratisch, schnell und insgesamt kostengünstig abgewickelt werden. Aufwand und Wirkungsgrad von staatlichen Programmen sollten optimiert und den beteiligten Fördernehmern sowie der Öffentlichkeit transparent gemacht werden.

Nachdem das Land in den Folgejahren weitere Programme auf die Investitionsbank übertragen hat, werden z. Z. rd. 60 Programme von der Investitionsbank betreut.

Mit dem Kabinettsbeschluß vom 18.12.1995 zur „Positionierung der Investitionsbank“ hat eine **Fortschreibung des Geschäftsauftrags** der Investitionsbank stattgefunden. Während in den ersten Jahren ihre Rolle vorrangig als abwicklungsorientiertes Förderinstitut anzusehen war, beabsichtigt die Investitionsbank, sich über neue Aufgaben als effizienter Dienstleister des Landes zur Umsetzung der Wirtschafts- und Strukturpolitik zu positionieren. In ihrer Funktion als zentrales Förderinstitut verfügt die Investitionsbank über ein breites Know-how in betriebswirtschaftlicher, finanzwirtschaftlicher, technischer und förderspezifischer Hinsicht. Auf Wunsch des Landes soll durch Bündelung dieses Know-hows ein erweitertes Dienstleistungsangebot (Spezialgeschäft/Projektmanagement) für das Land und die Fördernehmer ermöglicht werden, beispielsweise auf den Geschäftsfeldern: Energiemanagement, Umwelt- und Energieberatung und kommunale Förder- und Projektberatung.

31.2 Geschäftsführungsgrundsätze

31.2.1 Für den Aufbau neuer Geschäftsfelder gelten die im IBG vorgegebenen **Geschäftsführungsgrundsätze**. Die Investitionsbank hat daher

[1] Stand: 1.3.1994.

insbesondere das Auftragsprinzip (§ 14 IBG), das Gesamtkostendeckungsprinzip (§ 5 IBG) und die Wettbewerbsneutralität (§ 4 IBG) zu beachten.
Zusätzlich wurden Rahmenbedingungen formuliert. So erwartete das Land neben einer Fördermitteloptimierung, daß die von der Investitionsbank angebotenen Dienstleistungen nach einer Anlaufphase von 1 bis 2 Jahren kostendeckend betrieben werden.

31.2.2 Das **Auftragsprinzip** nach § 14 Abs. 5 IBG besagt, daß die Investitionsbank ohne Auftrag bzw. Genehmigung des Landes keine Förderaufgaben durchführen darf. Über die Ausgestaltung aller Förderaufgaben und -verfahren entscheidet ausschließlich die Landesregierung. Da das Land sich mit einem Tätigwerden der Investitionsbank auf den neuen Aufgabenfeldern einverstanden erklärt hat, liegt eine generelle Zustimmung vor. Diese war jedoch an die Vorgaben geknüpft, nur für einen Anfangszeitraum Unterdeckungen zu akzeptieren und für Konzept- und Produktentwicklungsmaßnahmen ein Budget zu veranschlagen. Für den LRH ist im Prüfungszeitpunkt, d. h. bis Ende 1998 nicht erkennbar, daß die neuen Dienstleistungen in absehbarer Zeit ein ausgeglichenes Ergebnis erwarten lassen. Nach einer 3jährigen Erprobungsphase sollten Land und Investitionsbank im Hinblick auf die Vorgaben des Kabinettsbeschlusses zum Stand der Positionierung Resümee ziehen. Im Sinne des Auftragsprinzips ist daher die Frage zu stellen, ob die Dienstleistungen auf den neuen Geschäftsfeldern aufrecht erhalten werden sollen.

31.2.3 Der Geschäftsbetrieb der Investitionsbank ist nach kaufmännischen Grundsätzen wirtschaftlich so zu führen, daß die Aufwendungen aus der Geschäftstätigkeit insgesamt gedeckt sind, damit die Zweckrücklagen gem. § 18 Abs. 1 IBG (Wohnungsbau), § 19 Abs. 1 IBG (Investitionsbank) und § 20 Abs. 1 IBG (Liegenschaften) erhalten bleiben (§ 5 IBG - **Gesamtkostendeckungsprinzip** -).

Bei der Prüfung einzelner Projekte - insbesondere des Projektmanagements - wurde seitens der Investitionsbank ein Kostendeckungsbeitrag als ausreichend angesehen, der die direkten Personal- und Sachkosten sowie Kosten der Internen Leistungsverrechnung (Service-Center) abdeckte. Der Kostenblock „Overhead“ (Investitionsbank-Allgemein) muß somit entgegen einer verursachergerechten Kostenzuordnung (noch) durch Leistungen bzw. Erträge anderer Abteilungen bzw. Produkte erwirtschaftet werden. Dies wird von der Investitionsbank damit begründet, daß der „Overhead“ durch das Fördergeschäft abzudecken sei (Kerngeschäft), während das neue, ergänzende Geschäft die Deckung der direkten Kosten zum Ziel habe.

Da sich eine solche Handhabung über den Einzelfall hinaus als generelle Planungsvorgabe darstellt, muß sie im Einklang mit den Vorgaben der Landesregierung zur Übernahme neuer Dienstleistungen stehen. Dies ist nicht der Fall. Lediglich für eine Anlaufphase wurden Unterdeckungen akzeptiert. Ein ausgeglichenes Ergebnis ist allerdings erst dann erreicht, wenn auch die anteiligen „Overhead“-Kosten verursachungsgerecht zugeordnet und durch entsprechende Erträge gedeckt werden.

Das Land hat auf die Einhaltung der Gesamtkostendeckung zu achten. Dabei geht es nicht nur um die Frage, ob im Hinblick auf das Jahresergebnis bzw. § 5 IBG eine Gesamtkostendeckung vorliegt, sondern auch darum, daß das Land, wie der Kabinettsbeschluß erkennen läßt, über wirtschaftliche Ergebnisse einzelner Bereiche - insbesondere zum Projektmanagement und zu den kommunalen Projekten - informiert werden will.

Nach den Prüfungsfeststellungen des LRH hätte das Ministerium für Finanzen und Energie (Finanzministerium) 1998 vor dem Hintergrund der Vorgabe des Landes, daß das Projektmanagement nach einer Anlaufphase von 1 bis 2 Jahren kostendeckend betrieben werden soll, den Kostendek-kungsgrad einzelner Projekte vertieft hinterfragen müssen (vgl. auch Tz. 31.3).

31.2.4 Gem. § 4 IBG hat die Investitionsbank ihre Aufgaben **wettbewerbsneutral** durchzuführen. Die Wettbewerbsneutralität ist nicht nur auf das Verhältnis zwischen Landesbank und Investitionsbank beschränkt, sondern betrifft allgemein den Wettbewerb mit anderen Stellen. Hierauf begründete sich die persönliche Steuerbefreiung der Investitionsbank für die Bereiche Körperschaft-, Vermögen- und Gewerbesteuer.
Die Übernahme neuer Aufgaben veranlaßte die Geschäftsleitung der Investitionsbank, Wirtschaftsprüfungsgesellschaften mit der Erstellung von Gutachten zur möglichen Gefährdung der Steuerbefreiung der Investitionsbank zu beauftragen.

Der LRH empfiehlt, daß der Jahresabschlußprüfer nicht nur zum Katalog des § 1 IBV (Maßnahmen zur Sicherstellung der Wettbewerbsneutralität zur Landesbank), sondern auch aus steuerlicher Sicht zu den neuen Geschäftsfeldern im Sinne des § 4 IBG Stellung nimmt.

Die Einhaltung der Wettbewerbsneutralität ist aber auch unter ordnungspolitischen Gesichtspunkten geboten. Die Investitionsbank ist als öffentlich-rechtliches Förderinstitut nicht als Wettbewerbsunternehmen konzipiert. Da für sie das Primat der Politik gilt, hat das Land bereits bei der Übertragung von Aufgaben ordnungspolitische Gesichtspunkte zu

berücksichtigen. Soweit in der Praxis das Dienstleistungsangebot der Investitionsbank auch von privaten Anbietern erbracht werden kann, insbesondere aber erbracht wird, ist die Investitionsbank zur Zurückhaltung anzumahnen.

Sollte sich nach einem Einstieg der Investitionsbank auf bestimmten Geschäftsfeldern ein Markt bilden, müßte sie sich in angemessener Zeit hieraus zurückziehen.

31.3 Berichtswesen

Der Kabinettsbeschluß vom 18.12.1995 zur Positionierung der Investitionsbank enthält auch Aussagen zur Verbesserung des Steuerungsinstrumentariums der Investitionsbank und zur Transparenz ihrer Planungsdaten.

Unter Angabe von Kosten und Erträgen sollte im Rahmen des Wirtschaftsplans ein Projektbericht über das abgelaufene Geschäftsjahr sowie eine Projektprognose für das kommende Jahr erstellt werden. Darzustellen waren ebenfalls die Maßnahmen zur Entwicklung neuer Konzepte und Projekte. Die Entscheidung über die Höhe des erforderlichen Budgets hatte sich das Land vorbehalten.

Bei der Prüfung des Entwurfs des Wirtschaftsplans 1997 sowie des Wirtschaftsplans 1998 mußte der LRH feststellen, daß die vorliegenden Unterlagen unzureichend waren. Während noch 1997 eine ausführliche Projekterfolgsplanung für jedes Projekt erfolgte, wurden 1998 lediglich die Projekte, aufgeteilt in realisierte Projekte, Projekte in Bearbeitung, Projekte in Vorbereitung, vorgestellt. Auf eine differenzierte Angabe von Kosten und Erträgen wurde verzichtet.
Der Wirtschaftsplan 1998 enthält keine Angaben zu einem „Budget für Projektentwicklung“, obwohl ein solches Budget nach Auffassung des LRH sinnvoll und notwendig gewesen wäre. Ausweislich der Prüfungserkenntnisse sind bei den Projekten z. T. beachtliche Unterdeckungen entstanden.
Vorfinanzierungen, auch für Entwicklungsaufwand, werden durch Erträge aus „anderen Geschäften“ der Investitionsbank finanziert. Mit der Aufnahme eines Budgets in den Wirtschaftsplan unterliegt diese Größe dem Vorbehalt der Landesregierung, die mit dem Wirtschaftsplan über die Mittelverwendung auf der Planungsebene entscheidet.

Nachdem das Finanzministerium noch zum Entwurf des Wirtschaftsplans 1997 seine Anforderungen zutreffend formuliert hatte, wurden diese im

Wirtschaftsplan 1998 nicht umgesetzt. Eine entsprechende Anforderung unterblieb.
Das Berichtswesen ist zu überarbeiten.

31.4 Kalkulation, Honorarbemessung

Basis der Kalkulation für die Tätigkeit des Projektmanagements stellt die bankbetriebliche Kostenstellenrechnung dar, die gleichzeitig ein Kernelement der internen Steuerung der Investitionsbank bildet. Die dem LRH vorgelegten Unterlagen belegen, daß die Investitionsbank erhebliche Anstrengungen zum Aufbau einer Kosten- und Leistungsrechnung unternommen hat. Die nach Deckungsbeitragsrechnungen aufgebaute Organisationseinheits-Erfolgsrechnung bot noch nicht die nach dem Kabinettsbeschluß vom 18.12.1995 erwartete Transparenz zur Darstellung der gesamten Projekttätigkeit der Organisationseinheit sowie eine ausreichende Kalkulationsbasis zur Ermittlung der Honorarsätze. Weiterhin sieht der LRH Optimierungsbedarf in der Zuordnung des pauschal zu verteilenden Kostenblocks „Overhead“, der sich unter der Bezeichnung „Investitionsbank-Allgemein“ mit 37 % der Investitionsbank-Gesamtkosten als erheblich darstellt.
Entsprechend bestand auch bei den bisherigen Ansätzen zur Kalkulation der Honorarsätze keine Möglichkeit, die neuen Dienstleistungen kostendeckend betreiben zu können. Eine kostendeckende Kalkulation hat auch den Akquisitionsaufwand angemessen zu berücksichtigen. Der LRH ermittelte einen Vollkosten-Tagessatz unter Berücksichtigung eines Akquisitionsaufwands von ca. 30 % der Jahresarbeitszeit, der die aktualisierten Kalkulationssätze erheblich übersteigt. Sollten die Honorarsätze nicht deutlich angehoben werden, sieht der LRH keine Möglichkeit, mittelfristig die neuen Dienstleistungen kostendeckend betreiben zu können.
Die Kostenstellenrechnung ist zu optimieren, soweit sie neben einer internen Steuerung auch als Grundlage für Kalkulation, Berichtswesen und Abrechnung dient.

31.5 Kommunale Energieberatung

Das sich vorrangig an die Kommunen richtende Angebot, ein Energiemanagement zu implementieren sowie eine unabhängige Energieberatung in Anspruch nehmen zu können, führte zur Entwicklung eines Konzepts für den Einsatz eines Mobilen Kommunalen Energiebeauftragten. Der LRH hat auch auf diesem Geschäftsfeld Unterdeckungen festgestellt; ebenfalls besteht bei der Kalkulation der Honorarsätze Optimierungsbedarf.
Der Gegenstand der Beratungstätigkeit ist auch im Hinblick auf die Vorgabe der Wettbewerbsneutralität nicht unproblematisch. Nach Aussage der Investitionsbank gibt es derzeit keinen privaten Anbieter entsprechender

Leistungen. Sollte sich jedoch ein Markt aufbauen, müßte sich die Investitionsbank in einem angemessenen Zeitraum aus dem Markt zurückziehen.

31.6 **Einzelfälle Projektmanagement**

Die Durchsicht einiger Einzelfälle zeigte eine fundierte Aufbereitung und Lösung der Problemfelder für die Auftraggeber. Neben einem optimierten Mitteleinsatz führte dies u. a. auch dazu, daß Kommunen wertvolle Hilfestellung zur Vermeidung von finanziellen Schäden gewährt wurde. Nicht in jedem Fall entsprach allerdings die Beratung des Projektmanagements dem ursprünglich angestrebten Ziel der Fördermitteloptimierung.
Über die Kalkulationssätze hinaus sind bei der Honorarbemessung weitere Zugeständnisse vorgenommen worden. Z. T. sind gegenüber dem Land Dienstleistungen auch ohne Honorarvereinbarung/-berechnung erbracht worden. Bei Festpreisangeboten wurde der voraussichtliche Aufwand teilweise erheblich unterschätzt, was zwangsläufig zu einer defizitären Abwicklung des Auftrags führte.

31.7 **Beteiligungen**

31.7.1 Im Zuge der Neupositionierung ist die Investitionsbank dem Gedanken des integrierten Förderansatzes folgend Beteiligungen eingegangen. Das Eingehen solcher Beteiligungen bedarf nach §§ 112 Abs. 2 i. V. m. 65 Abs. 1 LHO insbesondere der Prüfung, ob andere zielführende Maßnahmen in weniger bindender Form nicht ebenfalls das angestrebte Ziel erreichen lassen. Kooperations- und Geschäftsbesorgungsverträge sind einer gesell-schaftsrechtlichen Beteiligung vorzuziehen. Die Geschäftsführungsgrundsätze Auftragsprinzip, Gesamtkostendeckungsprinzip und Wettbewerbsneutralität sind auch hier mit zu beachten. Die vom Land geschaffene Rahmensetzung zur Aufgabenwahrnehmung im Verhältnis zu anderen Einrichtungen ist ebenfalls zu berücksichtigen.
Die Investitionsbank sollte darauf achten, daß die zu beteiligenden Stellen (Finanzministerium, LRH) frühzeitig unterrichtet werden, damit nicht vermeidbare Kosten in den Aufbau von Beteiligungen investiert und auch keine unerfüllbaren Erwartungen erweckt werden.

Zu den geprüften Einzelfällen ergeben sich folgende Anmerkungen:

31.7.2 A-Gesellschaft
Die Investitionsbank hat mit der Beteiligung an der A-Gesellschaft sowie die Übernahme der Geschäftsführung eine Vermarktungsplattform für die beteiligten Firmen geschaffen, deren Hauptaktivitäten in der Durchführung von Auslandsmessen in den Jahren 1995 bis 1997 lag. Mit der Beteiligung

an der A-Gesellschaft verläßt die Investitionsbank ihren Förderauftrag. Es ist auch nicht ihre Aufgabe, für spezielle Wirtschaftsbereiche deren ureigenen Kooperationsbedarf zu organisieren. Weiterhin wurden Ressourcen der Investitionsbank für dieses Projekt verwendet. Nach Angabe der Investitionsbank sind die Aktivitäten eingestellt worden. Noch vorhandenes Vermögen ist zu verteilen.

31.7.3 B-Gesellschaft

Seit Mitte 1996 besteht eine Beteiligung an der B-Gesellschaft, mit deren Gründung das nach einem industriellen Standortwechsel zur Verfügung stehende Gewerbegebiet zur Standortsicherung erworben werden sollte. Neben der Bewirtschaftung stand die Weiterentwicklung des Gewerbegebiets sowie die Veräußerung im Vordergrund. Die Investitionsbank wollte dazu ihr energie- und finanzwirtschaftliches Know-how einbringen. Da zusätzlich der Gesellschaftsvertrag weitere Aufgaben (Wettbewerbsgeschäft) zuließ und dementsprechend verfahren wurde, begrüßt der LRH die Überlegungen, sich von dieser Beteiligung zu trennen.

31.7.4 C-Gesellschaft

Seit Anfang 1998 besteht eine Beteiligung an der C-Gesellschaft. Diese hat die Aufgabe, die Vermarktung der Grundstücke eines Sanierungsgebiets durchzuführen, Unternehmen bei Ansiedlung und Finanzierung zu unterstützen sowie Standortmarketing zu betreiben. So werden z. B. unter der Beteiligung von Vertretern der Gesellschafter Nutzungskonzepte und Standards für die Art und Weise der Bebauung ausgearbeitet. Der LRH sieht auch hier keinen Förderauftrag der Investitionsbank, da ihr die integrierte Regionalentwicklung nicht zugewiesen wurde. Anstelle einer Beteiligung hätte das von der Investitionsbank zu erbringende Know-how auch über Kooperationsverträge eingebracht werden können. Es bestehen Zweifel, ob die im Zusammenhang mit der Gründung und laufenden Betreuung der Beteiligung verbundenen Aufwendungen, z. T. über kostenfreie Gesellschafterdienstleistungen, aus dem späteren Liquidationserlös zu decken sein werden. Damit kann auch die Vorgabe des Landes, für kommunale Projekte eine Vollkostendeckung zu erreichen, nicht umgesetzt werden.

Der LRH sieht weiterhin bei dieser Beteiligung eine mögliche nach außen offenbar werdende Interessenkollision mit bereits zugewiesenen Aufgaben.

In diesem Fall verantwortet die Investitionsbank einerseits als Gesellschafterin die Vermarktung von Grundstücken mit, andererseits obliegt ihr später die förderrechtliche Prüfung der Sanierungsmaßnahme nach dem Städtebauförderungsrecht.

31.8 Die **Investitionsbank** hat die Ausführungen akzeptiert.

Kommunale Selbstverwaltung

32. Einsatz der technikunterstützten Informationsverarbeitung unter Berücksichtigung von Verfahren zum Haushalts-, Kassen- und Rechnungswesen in ausgewählten Kreisen

Die Kreise setzen zur Aufgabenerledigung auf der Grundlage der von ihnen erstellten Konzepte in unterschiedlichen Bereichen moderne Informationstechnik ein.
Trotz der konzeptionellen Vorgaben und erlassenen Regelungen sind noch einige Mängel in der Durchführung der Projektorganisation, im wirtschaftlichen Verwaltungshandeln sowie in der Beachtung gesetzlicher Vorschriften zur Ordnungsmäßigkeit und Sicherheit der Informationsverarbeitung festgestellt worden.
Die Kreise bemühen sich, diese Mängel abzustellen.
Das in 3 von 4 geprüften Kreisen eingesetzte Finanzinformationssystem deckt trotz eines langen Entwicklungszeitraums immer noch nicht alle Anforderungen ab.

32.1 Vorbemerkung

Der LRH hatte 1997 bei den Kreisen eine Fragebogenaktion zur technikunterstützten Informationsverarbeitung (TuI) durchgeführt. Die aufgrund der Auswertung getroffenen Feststellungen ließen insbesondere wegen unvollständiger oder auf Mißverständnissen beruhender Ausfüllung keine vergleichbaren Rückschlüsse zu. Um weitergehende Kenntnisse zu erhalten, die eine Vergleichbarkeit erlauben, wurden die Kreise Dithmarschen, Nordfriesland, Plön und Rendsburg-Eckernförde näher untersucht. Dithmarschen befand sich in der Einführungsphase des **F**inanz**i**nformations**s**ystems **C**lient/**S**erver (FIS c/s), während sich das Verfahren in den Kreisen Nordfriesland und Rendsburg-Eckernförde schon längere Zeit im Einsatz befand. Der Kreis Plön hatte sich entschieden, ein Verfahren zum Haushalts-, Kassen- und Rechnungswesen (HKR-Verfahren) eines anderen Anbieters einzusetzen. Der LRH hat davon abgesehen, zusätzlich bei weiteren Kreisen, insbesondere bei denen, die als Erstanwender gelten, Erhebungen anzustellen. Die dort in der Einführungsphase bei der Anwendung FIS c/s aufgetretenen erheblichen Probleme sind zwischenzeitlich weitestgehend behoben. Die darüber hinaus weiterhin noch bestehenden Probleme sind auch in den untersuchten Kreisen festgestellt worden.

32.2 TuI-Organisation und personelle Besetzung

In den 4 untersuchten Kreisen sind TuI-Arbeitsgruppen gebildet worden, die dem Hauptamt - Organisationsabteilung - zugeordnet sind. Der LRH hält eine solche zentrale Anbindung für sachgerecht. Dabei hat er nicht verkannt, daß im Hinblick auf die Bestrebungen zur Verwaltungsmodernisierung und der damit verbundenen Verlagerung von Verantwortlichkeiten auf die Fachbereiche eine gegenläufige Tendenz bei vielen Aufgaben festzustellen ist. Nur eine zentrale Verantwortlichkeit kann auf Dauer eine einheitliche Informations- und Kommunikationsinfrastruktur sicherstellen, die aus Gründen der Wirtschaftlichkeit, Sicherheit und Ordnungsmäßigkeit dringend geboten ist.

Bei der Konzipierung und Einführung von Fachverfahren sind allerdings organisatorische Schwachpunkte und Mängel aufgetreten, die Zweifel an der Wirtschaftlichkeit einiger eingeführter TuI-Projekte aufkommen ließen und die Akzeptanz bei den Anwendern schmälerten. Der LRH hat hierzu den Kreisen Vorschläge für eine verbesserte Projektarbeit unterbreitet.

Die Anzahl der Beschäftigten in diesen Organisationseinheiten (EDV-Gruppe, EDV-Team) weicht z. T. stark voneinander ab. Dies hängt zum einen mit der Größe der Kreisverwaltung und zum anderen aber auch mit organisatorischen, inhaltlichen und fachlichen Unterschieden in der Aufgabenwahrnehmung zusammen. Gleichwohl sind die Unterschiede nicht nur in diesen Ursachen zu suchen. Andere Faktoren - wie beispielsweise die Eigenprogrammierung - beeinflussen die Personalstärke in einem Maße, das nicht zwingend ist. Hohe Personalkosten stellen für die Kreise eine Bindung auf lange Zeit dar und engen damit den finanzpolitischen Spielraum erheblich ein.

32.3 Datenschutz und Datensicherheit

Viele dem Kreis obliegende Aufgaben können ohne TuI nicht oder nur noch teilweise wahrgenommen werden. Störungen und Ausfälle in dem System der Informationstechnik (IT-System) und in den TuI-Anwendungen können zu einem völligen Zusammenbruch der Verwaltung führen, zumal

- die Abhängigkeit der Verwaltung von der TuI ansteigt,
- die Wiederherstellung zerstörter Daten aus schriftlichen Quellen oder auf andere Weise nur mit einem sehr hohen Aufwand möglich sein wird,
- die Auswirkungen einer Störung im zentralen Bereich der Datenhaltung (Serverraum) schnell weite Teile des Kreises umfassen können,
- die Komplexität der Zusammenarbeit und des Datenaustausches wächst

und

- die Erfahrungen der Praxis mit Fehlern in Hard- und Software oft negativ sind.

Um so wichtiger ist das reibungslose Funktionieren der TuI. Welche Organisationseinheit für die Aufgaben der Datensicherheit und des Datenschutzes in erster Linie in Frage kommt, läßt sich nicht generell beantworten. Eine klare Trennlinie zwischen einer zentralen Aufgabenwahrnehmung durch die TuI-Abteilung einerseits und den Fachämtern andererseits ist so ohne weiteres nicht zu ziehen, denn sowohl die Sicherheit der TuI als auch der Datenschutz sind integraler Bestandteil der originären Aufgabe. Die Verantwortung ist mithin in beiden Bereichen zu finden. Dabei ist allerdings festzustellen, daß es insbesondere in den Fachabteilungen häufig an der notwendigen Sensibilität mangelt, wenn es darum geht, die eigenen Daten zu sichern und die Sicherungskopien ordnungsgemäß zu verwahren sowie die selbstverständlichen Belange des Datenschutzes zu beachten.

Die Kreise haben zugesagt, die Aufgaben des Datenschutzes künftig verstärkt wahrzunehmen.

32.4 Sicherheitskonzept

Die TuI ist ständigen, sehr unterschiedlichen Gefährdungen ausgesetzt. Um Hard- und Software, Netze und Daten angemessen zu schützen, sind die Gefährdungspotentiale zu ermitteln, das Schutzbedürfnis für die Aufgabenerfüllung festzulegen und die daraus abzuleitenden organisatorischen, personellen und technischen Maßnahmen für ein angemessenes Sicherheitsniveau zu treffen.

Dies hat unter wirtschaftlichen Gesichtspunkten zu erfolgen. Der hierfür erforderliche Personal- und Sachmittelaufwand muß in einem angemessenen Verhältnis zum Schutzbedürfnis, zur Verfügbarkeit, zur Aktualität und zur Vertraulichkeit der Daten stehen.

Die Erstellung von Sicherheitskonzepten ist eine gesetzliche Aufgabe (§ 8 Datenschutzverordnung - DSVO). Ohne Sicherheitskonzept liegt keine ordnungsgemäße automatisierte Datenverarbeitung vor.

Dem Auftrag zur Erstellung von Sicherheitskonzepten sind die untersuchten Kreise bisher nicht ausreichend nachgekommen. Der LRH hat den Kreisen empfohlen, umgehend die notwendigen Sicherheitskonzepte zu erstellen und umzusetzen bzw. den aktuellen Gegebenheiten anzupassen. Die Kreise haben die Erfüllung dieser Aufgabe zugesagt.

32.5 Dokumentation

Der Bereich der Dokumentation, des Tests und der Freigabe ist von existentieller Bedeutung für Rechtmäßigkeit und Ordnungsmäßigkeit des Handelns der öffentlichen Verwaltung bei der Erledigung ihrer Aufgaben, soweit sie sich bei personenbezogenen Daten der Informationstechnik bedient. In der DSVO vom 12.9.1994 sind die Anforderungen an die Ordnungsmäßigkeit genau definiert. Darüber hinaus haben die Kreise Dienstanweisungen erlassen, in denen weitergehende Regelungen getroffen sind.

Der LRH hat festgestellt, daß in keinem der bei den Kreisen eingesetzten Verfahren die Vorschriften hinreichend beachtet worden sind.

Eine ordnungsgemäße Dokumentation soll nicht nur gewährleisten, daß ein sachverständiger Dritter sich innerhalb einer angemessenen Zeit einarbeiten kann, um ein Verfahren fortzuführen, sondern sie ist auch im Hinblick auf einen verschuldensunabhängigen Schadenersatzanspruch bei unzulässiger oder unrichtiger Datenverarbeitung von besonderer Bedeutung (§ 21 Landesdatenschutzgesetz - LDSG).
Der LRH hat den Kreisen Vorschläge unterbreitet, wie den bisherigen Versäumnissen wirksam begegnet werden kann.

32.6. Geräteverzeichnis - Inventarisierung

Die datenverarbeitenden Stellen sind verpflichtet, bei der automatisierten Verarbeitung von personenbezogenen Daten ein Geräteverzeichnis mit den im § 8 Abs. 2 LDSG normierten Anforderungen zu führen.

Darüber hinaus ist gem. § 35 Abs. 2 Nr. 2 Gemeindehaushaltsverordnung (GemHVO) ein Bestandsverzeichnis für bewegliche Sachen zu führen, deren Anschaffungs- oder Herstellungskosten im Einzelfall oder für die Sachgesamtheit mehr als 400 DM betragen haben.

Dem LRH wurde zwar in allen 4 untersuchten Kreisen ein Geräteverzeichnis vorgelegt, jedoch entsprachen die Verzeichnisse nicht in vollem Umfang den gesetzlichen Anforderungen und dem Anspruch auf Vollständigkeit.

Der LRH hat den Kreisen empfohlen, eine vollständige Inventur aller TuI-Geräte und Softwarelizenzen durchzuführen sowie das Geräteverzeichnis und das Bestandsverzeichnis zu einem einheitlichen Gesamtverzeichnis zusammenzuführen.

Die Kreise haben zugesagt, die Verzeichnisse umgehend entsprechend den Rechtsvorschriften zu aktualisieren.

32.7 Wirtschaftlichkeitsbetrachtungen

Nach § 9 GemHVO soll über Investitionen von erheblicher finanzieller Bedeutung - wie sie TuI-Maßnahmen häufig darstellen - vor Beschlußfassung durch die Kreisgremien unter mehreren in Betracht kommenden Möglichkeiten durch Vergleich der Anschaffungs- und Herstellungskosten sowie der Folgekosten die für den Kreis wirtschaftlichste Lösung ermittelt werden. Die Kreise haben hierzu lediglich die Kosten der eingegangenen Angebote miteinander verglichen. Dieses Vorgehen berücksichtigt aber nicht

- den Nutzen der TuI-Maßnahme,
- den zeitlich unterschiedlichen Anfall der Kosten,
- bzw. die unterschiedliche Höhe der jährlichen Kosten.

Hierzu bedarf es besonderer betriebswirtschaftlicher Berechnungen. Der LRH hat den Kreisen die Kapitalwertmethode als eine geeignete Methode empfohlen.

32.8 Betriebssysteme

Bei den Kreisen kommen 10 unterschiedliche Betriebssysteme zum Einsatz.
Der Einsatz unterschiedlicher Betriebssysteme ist z. T. historisch bedingt und ist auch im Zusammenhang mit bestimmten Anwendungen zu sehen, die nur auf einem bestimmten Betriebssystem ablauffähig sind. Das Nebeneinander von unterschiedlichen Systemen wird daher noch mehrere Jahre Bestand haben. Gleichwohl hat der LRH den Kreisen empfohlen, die Anzahl der Betriebssysteme zu reduzieren, um den Personalaufwand bei der Systemadministration, die Lizenzkosten und insbesondere den Schulungsaufwand zu minimieren.

Die Kreise sind bestrebt, der Empfehlung zu folgen.

32.9 Büroautomation

Die Büroautomation ist in allen Kreisen integraler Bestandteil der TuI. Allerdings gelangen bei der Textverarbeitung unterschiedliche, z. T. nicht zueinander kompatible Produkte zum Einsatz. Dies erschwert einen Datenaustausch, erfordert einen erhöhten Schulungs- und Betreuungsaufwand und erlaubt z. T. nicht die Nutzung weiterer Komponenten wie Mail, Terminplanung und Work-Flow.

Der LRH hat den Kreisen empfohlen, eine einheitliche Büroautomations- und -kommunikationssoftware im TuI-Konzept festzuschreiben und den Einsatz weiterer Komponenten zur Effektivitätssteigerung des Verwaltungshandelns zu forcieren.

32.10 Fachanwendungen

Neben den Standardprodukten der Büroautomation werden in den Fachämtern eine Fülle von speziell entwickelten Fachanwendungen zur Aufgabenerledigung eingesetzt. Dabei haben sich einige Verfahren zu einem quasi Standard entwickelt. Auf diesem Gebiet ist gegenwärtig noch eine gewisse Marktführerschaft der Datenzentrale Schleswig-Holstein (Datenzentrale) festzustellen. Allerdings ist eine rückläufige Tendenz zu verzeichnen. Schrittweise zieht sich die Datenzentrale aus Aufgabenfeldern zurück, für die sie keine zukunftsträchtigen Produkte entwickeln und anbieten kann, da andere Unternehmen mit ihren Produkten auf den kommunalen Markt drängen.

Auf die Kreise wird daher ein erhöhter Koordinierungsaufwand zukommen. Der Zwang zum vernetzten und systemübergreifenden Denken bei der Aufgabenwahrnehmung wird die TuI-Verantwortlichen künftig stärker fordern als bisher.

32.11 Eigenentwicklungen

In den Kreisen sind in unterschiedlichem Umfang Softwareprodukte von den Mitarbeitern erstellt worden. Diese Eigenentwicklungen erfordern nicht nur einen hohen Personal- und Kostenaufwand, sondern erzeugen auch eine personelle Abhängigkeit von diesen Mitarbeitern und lösen zudem einen hohen Dokumentations-, Test- und Pflegeaufwand aus. Ähnlich verhält es sich, wenn der Kreis einem Unternehmen einen Auftrag erteilt, eine für ihn speziell zu fertigende Software zu programmieren.

Der LRH hat empfohlen, grundsätzlich auf die Eigenprogrammierung zu verzichten. Vielmehr sollten die Kreise ihre Anforderungen und Wünsche zur TuI-Unterstützung bündeln, um gemeinsam zu einer einheitlichen und damit wirtschaftlichen Aufgabenerfüllung mit Hilfe der TuI zu kommen.

32.12 Finanzinformationssysteme

In allen Kreisen und zahlreichen Kommunen wurde über viele Jahre das Amboss-HKR-Verfahren eingesetzt. Mittlerweile ist dieses Verfahren jedoch technisch veraltet und wird nicht mehr den Anforderungen an ein modernes IT-Verfahren gerecht. Es wird nicht mehr gepflegt oder fortent-

wickelt. Demzufolge müssen sich alle Nutzer um einen Ersatz für dieses zentrale Verfahren bemühen.

3 der Kreise setzen das FIS c/s ein. Der Kreis Plön hat sich für ein anderes Verfahren entschieden.

Der Anbieter des FIS c/s erhebt den Anspruch, ein Verfahren erstellt zu haben, das modernes Rechnungswesen für Kommunen ermöglicht und neue Steuerungsinstrumente, wie Budgetierung, Controlling und Berichtswesen sowie die Kosten- und Leistungsrechnung unterstützen soll. Das FIS c/s ist modular aufgebaut und läßt sich entsprechend den Ansprüchen des jeweiligen Kunden konfigurieren.

Nach großen und länger andauernden Anlaufschwierigkeiten decken die Module Grundlizenz und Haushaltsüberwachungsliste mittlerweile die Anforderungen der Kreise ab. Damit ist sichergestellt, daß die wesentlichen Aufgaben der Kreise im Zuge des Haushalts-, Kassen- und Rechnungswesens bewältigt werden können. Ob allerdings die von dem Landesdatenschutzbeauftragten in seinen Tätigkeitsberichten (18. und 19. Bericht) gezogenen Beanstandungen alle ausgeräumt sind, konnte nicht festgestellt werden, da diese erst in der Version 3.3 vom Juli 1998 umgesetzt werden sollten. Hinsichtlich weiterer Module (z. B. Vollstreckung, Vermögen und Schulden) ist eine große Unzufriedenheit festzustellen, weil einige Module nicht ausgeliefert wurden bzw. ausgelieferte Module so stark fehlerbehaftet waren, daß sich ein Einsatz verbot. Dennoch wurden sie von dem Hersteller in Rechnung gestellt und von den Kreisen bezahlt.

Das vom Kreis Plön erworbene FIS läuft hinsichtlich des HKR-Moduls problemlos. Die Module Budgetierung und Kostenrechnung werden gegenwärtig noch nicht genutzt.

Rundfunkangelegenheiten

33. Norddeutscher Rundfunk - Öffentlichkeitsarbeit -

Der Norddeutsche Rundfunk betreibt in erheblichem Umfang Öffentlichkeitsarbeit.

Der NDR hat bei zunehmend erlösorientierten Marketingaktivitäten (Sponsoring, Merchandising) und Kooperationen bei Veranstaltungen sowohl die Grenzen der wirtschaftlichen Betätigung als auch die Werbebeschränkungen einer öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalt zu beachten.

Bei Übertragung von Teilaufgaben der Öffentlichkeitsarbeit auf das Beteiligungsunternehmen NDR-Media GmbH ist es zu Reibungsverlusten durch Doppelarbeiten und zu unklaren Zuständigkeiten gekommen. Erfolgskontrollen waren nur eingeschränkt möglich. Der NDR beabsichtigt, die Zusammenarbeit zu modifizieren.

Werbekampagnen und die Durchführung von Veranstaltungen erfordern die Festlegung realistischer, konkret meßbarer Ziele und angemessene Erfolgskontrollen.

3 Rechnungshöfe der am Staatsvertrag über den Norddeutschen Rundfunk (NDR) beteiligten Länder haben unter Federführung des Rechnungshofs der Freien und Hansestadt Hamburg - im Benehmen mit dem Niedersächsischen Landesrechnungshof - 1998 die Öffentlichkeitsarbeit des NDR - Marketingaktivitäten, Veranstaltungen des NDR einschließlich Beteiligung des NDR an Veranstaltungen Dritter, die Bearbeitung bzw. Zuordnung von Hörer- und Zuschauerpost sowie die Durchführung von Besichtigungen - geprüft.

33.1 Aufgabe und Organisation

Ziel der Öffentlichkeitsarbeit des NDR ist es, durch Kommunikations- und Marketingmaßnahmen gegenüber der Öffentlichkeit und den eigenen Mitarbeitern

- das Image der Anstalt zu verbessern,
- über das Leistungsangebot des NDR (Programme, Sendefrequenzen etc.) zu informieren und
- über die Wirkung der Programme des NDR hinaus zur Behauptung bzw. Verbesserung der Marktanteile des NDR gegenüber der Konkurrenz privater Rundfunkveranstalter beizutragen.

Aktivitäten der Öffentlichkeitsarbeit des NDR sind im wesentlichen:

- Direkte Werbung, z. B. Plakat- und Anzeigenwerbung,
- Werbung für den NDR durch Präsenz vor Ort mit eigenen Veranstaltungen im Sendegebiet mit und ohne direkte Einbindung in die Programme und durch Beteiligung an Veranstaltungen Dritter (Großveranstaltungen),
- Erschließung zusätzlicher Erlösquellen zur Teilfinanzierung der Öffentlichkeitsarbeit durch Einbindung von Partnern in das Veranstaltungskonzept des NDR und in Programmaktionen,
- Einsatz neuer Marketinginstrumente, wie Programmclubs, Merchandising, Mailingaktionen,
- Beantwortung von Hörer- und Zuschaueranfragen und
- Organisation von Betriebsbesichtigungen und Jahresempfängen des NDR.

Für die Öffentlichkeitsarbeit des NDR im vorgenannten Sinne zuständig ist die Stabsstelle Öffentlichkeitsarbeit der Intendanz (ÖA) mit einem Leiter und 9 Mitarbeitern.

Der NDR hat seine erlösorientierten Marketingaktivitäten sowie Projekte mit hohem Refinanzierungspotential ab 1.1.1996 - zunächst befristet auf 3 Jahre - aus personellen, rechtlichen und steuerlichen Gründen seinem Beteiligungsunternehmen NDR-Media GmbH (NDR-M) übertragen und in einem bei ihm neu eingerichteten Geschäftsbereich Marketing zusammengefaßt. Dort waren 1997 12 Angestellte und 2 freie Mitarbeiter tätig, daneben fallweise Studenten und Agenturmitarbeiter.

33.2 Rahmenbedingungen

33.2.1 Entwicklung der Öffentlichkeitsarbeit

Mit der Zulassung von privaten Rundfunkveranstaltern und der damit verbundenen neuen dualen Ordnung des öffentlichen und des privaten Rundfunks hat die Öffentlichkeitsarbeit des NDR zugenommen, um seine Stellung im Wettbewerb zu behaupten.
So ist beispielsweise im für die Öffentlichkeitsarbeit des NDR besonders bedeutsamen Hörfunk der Marktanteil des NDR in den Aufbaujahren des privaten Hörfunks (1986 bis 1988) bereits um ein Drittel gesunken. Inzwischen hat er sich bei rd. 57 % (1995 bis 1998) stabilisiert. Die Verluste an Marktanteilen insgesamt und die rückläufigen Erträge aus der Hörfunkwerbung auf NDR 2 haben den NDR ab 1995 veranlaßt, seine Marketingaktivitäten deutlich zu verstärken. Maßnahmen dazu waren - neben neuen Programmstrukturen und der Errichtung der Jugendwelle N-Joy-Radio im

Jahr 1994 - die Verstärkung der Eigenwerbung, die Erprobung neuer Marketinginstrumente, z. B. Programmclubs, und die Erschließung zusätzlicher Erlösquellen durch Kooperationen oder durch Merchandising.

Von 1994 bis 1997 stiegen die bereinigten[1] Gesamtaufwendungen von NDR und NDR-M für Öffentlichkeitsarbeit[2] um rd. 56,3 % (von 12.945 TDM auf 20.236 TDM).

33.2.2 Vereinbarkeit mit dem Rundfunkauftrag

Wegen des inzwischen eingetretenen Umfangs der Öffentlichkeitsarbeit, insbesondere der Erschließung von Leistungen Dritter durch Kooperationen, durch Merchandising und durch Programmclubs sowie der Einrichtung des neuen Geschäftsbereichs Marketing bei NDR-M, stellt sich stärker als zuvor die Frage nach den Grenzen der rechtlichen Zulässigkeit einer wirtschaftlichen Betätigung der öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalt. Eine wirtschaftliche Betätigung, die über Veranstaltung von Rundfunk hinaus reicht, ist nur zulässig, wenn sie der möglichst wirtschaftlichen Verwertung vorhandener Ressourcen dient, d. h., wenn man sie als „Neben- oder Hilfsaktivitäten“ bezeichnen kann, die die Grenzen des öffentlich-rechtlichen Rundfunkauftrags nicht überschreiten (Randnutzung).

Diese Grenze für eine wirtschaftliche Betätigung besteht für die Anstalt selbst wie auch bei Aufgabenverlagerung auf ein Beteiligungsunternehmen, denn Beteiligungen dürfen nur im Rahmen der gesetzlichen Aufgaben der Anstalt eingegangen werden. Das gilt insbesondere, wenn der NDR Alleingesellschafter ist und - wie bei NDR-M - die Geschäftspolitik der Gesellschaft durch enge organisatorische Anbindung steuert [3].

Die Rechnungshöfe sind deshalb der Auffassung, daß die anstehende Entscheidung über die Fortführung der Aufgabenverteilung zwischen NDR und NDR-M Anlaß sein sollte, grundsätzlich sowohl die gegenwärtigen als auch die beabsichtigten zukünftigen Aufgaben der Öffentlichkeitsarbeit am gesetzlichen Auftrag des NDR zu messen und dies unabhängig davon, ob die Aufgaben durch den NDR selbst oder durch NDR-M fortgeführt werden.

Der **NDR** hat mitgeteilt, er teile die Bedenken hinsichtlich einer möglichen Überschreitung des rechtlich Zulässigen nicht, da die Marketingaktivitäten der ÖA - unabhängig davon, ob die Aufgaben vom NDR selbst oder durch NDR-M wahrgenommen werden - ausschließlich der Unterstützung der

---

[1] Aufwendungen abzüglich zurechenbarer Erträge (Deckungsbeiträge).
[2] Ohne unmittelbare Öffentlichkeitsarbeit der Programme.
[3] Vgl. § 35 Abs. 1 Nr. 1 i. V. m. Abs. 3 NDR-Staatsvertrag vom 17./18.12.1991.

auf der Basis des gesetzlichen Auftrags hergestellten Hörfunk- und Fernsehprogramme dienten. Im übrigen bestünde neben der genannten Randnutzung auch die Möglichkeit, solche Aktivitäten zu entfalten, die erforderlich sind, um sich im jeweiligen medialen Umfeld angemessen am Markt zu positionieren (Randbetätigung). Hierzu gehöre beispielsweise die Befugnis, auf die eigenen (Programm-)Angebote durch die üblichen Mittel der Öffentlichkeitsarbeit aufmerksam zu machen.

Die **Rechnungshöfe** verkennen nicht, daß die erlösorientierten Anstrengungen des NDR seine Möglichkeiten zur Durchführung von Marketingaktivitäten erweitern und damit seine Wettbewerbsfähigkeit verbessern können, sehen aber auch die Gefahr einer Überschreitung der zulässigen Randnutzung und halten deshalb die Bestimmung von plausiblen Bewertungsmaßstäben für notwendig. Dies um so mehr als der NDR einerseits erklärt, es sei sichergestellt, daß die Aktivitäten der Öffentlichkeitsarbeit ausschließlich der Erfüllung des gesetzlichen Auftrags dienten, andererseits aber die Maßstäbe für diese Beurteilung nicht konkretisiert bzw. einen Maßstab wählt, der keinesfalls ausreichend ist: „*Zweifellos würde der NDR die Möglichkeit zulässiger Randbetätigung z. B. überschreiten, wenn der Anteil der Kosten für Werbemaßnahmen zugunsten eines Hörfunkprogramms die Programmaufwendungen überschritte*“.

33.3 Werbekampagnen für NDR 2

In seinem Programm NDR 2 veranstaltet der NDR Hörfunkwerbung. Da die Höhe der Werbeerträge maßgeblich durch die Reichweite des Programms beeinflußt wird, ist die Entwicklung des Marktanteils von NDR 2 im Vergleich zu den privaten werbetreibenden Rundfunkveranstaltern, aber auch zu den anderen NDR-Programmen von besonderem Interesse. Marktanalysen zeigen, daß der Marktanteil des Programms NDR 2 trotz Imagekampagnen zurückgegangen ist. Der verlorene Marktanteil ist aber nicht allein an die privaten Rundfunkveranstalter gefallen.

Ein Vergleich mit den Marktanteilen der NDR-Programme insgesamt läßt erkennen, daß auch der Erfolg der sonstigen NDR-Programme und die zusätzliche Ausstrahlung von N-Joy-Radio den Marktanteil von NDR 2 beeinträchtigt haben dürften.

Es besteht die Gefahr, daß Imagekampagnen für einzelne NDR-Programme eher zur Konkurrenz der NDR-Programme untereinander und weniger zur Marktanteilssteigerung gegenüber privaten Rundfunkveranstaltern beitragen. Das ist nach Auffassung der Rechnungshöfe nicht vertretbar, weil solche Kampagnen erhebliche Aufwendungen verursachen, die - anders als bei kommerziellen Wettbewerbern - zumindest auch aus Rundfunk-

gebühren finanziert werden. Um Fehlentwicklungen zu vermeiden und zur Steuerung des wirtschaftlichen Mitteleinsatzes, halten die Rechnungshöfe die Festlegung realistischer, konkret meßbarer Zielvorgaben und nach Abschluß der Kampagnen eine angemessene Erfolgskontrolle für erforderlich.

Der **NDR** argumentiert, anhand der Marktforschungsdaten sei kein linearer Zusammenhang zwischen einer Werbekampagne und Marktanteilsveränderungen möglich. Das gelte z. B. auch für den Zusammenhang von Marktanteilsverlusten bei NDR 2 und entsprechenden Gewinnen bei N-Joy. Jede neu hinzukommende Hörfunkwelle, egal ob kommerziell oder öffentlich-rechtlich, führe jedoch potentiell zu Marktanteilsverlusten bei allen anderen. Der NDR lege auf den jährlichen Klausuren die strategische Ausrichtung der einzelnen Wellen fest. Dazu gehöre auch die Entscheidung über die Angemessenheit sowie Art und Umfang von Imagekampagnen. Dabei werde der Aspekt der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit der Mittelverwendung stets sorgfältig geprüft. Flächendeckende Imagekampagnen seien lediglich für NDR 2 vorgesehen. Eine Definition quantifizierbarer Nutzen-Kosten-Ziele sei jedoch unter wirtschaftlichen Gesichtspunkten nicht sinnvoll, und zwar schon allein wegen des derzeit nur verfügbaren Marktforschungsinstrumentariums.

Die **Rechnungshöfe** vermögen diesen Standpunkt nicht zu teilen. Sie halten angemessene Erfolgskontrollen nach Abschluß von Werbekampagnen für zwingend erforderlich. Es kann nicht sein, öffentliche Gelder in Werbung zu investieren, ohne die damit verfolgte Zweckerreichung zu kontrollieren. Dies um so mehr, wenn die Werbung zur Konkurrenz der eigenen Programme untereinander führt.

33.4 Veranstaltungen

Ein wesentlicher Teil des Marketingkonzepts des NDR ist auf Veranstaltungen ausgerichtet. Lag bis 1993 der Schwerpunkt aller Veranstaltungen noch beim Hörfunkprogramm NDR 2, beinhaltet die neue Ausrichtung - neben jährlich 20 bis 30 Großveranstaltungen - 600 verschiedene Konzerte, Veranstaltungsreihen und Präsentationen aller Programme.

Ziel dieser Art der Öffentlichkeitsarbeit ist im wesentlichen, durch hohe Kontaktqualität und -quantität den Bekanntheitsgrad des NDR zu erhöhen, damit eine Bindung der Rundfunkteilnehmer an ihn herzustellen und so die Sicherung und den Ausbau der norddeutschen Marktführerschaft des NDR zu erreichen.

Die Ausweitung dieser Marketingaktivitäten ist möglich geworden, weil durch vermehrt genutzte Refinanzierungspotentiale, wie Kooperationen mit Firmen und Merchandising, ein erheblicher Teil der Aufwendungen gedeckt wird.

33.4.1 Rahmenvereinbarung zwischen NDR und NDR-M

Vor 1994 wurden Veranstaltungen auf Vorschlag einer externen Agentur und nach Abstimmung mit den Programmen von NDR-M durchgeführt. Die Neuordnung der Öffentlichkeitsarbeit ab 1994 sah bereits durch eine verstärkte und gezielte zentrale Steuerung der ÖA und durch eine geänderte Abwicklung eine Effizienzerhöhung vor. Ab 1.1.1996 hat der NDR nach einer umfassenden Untersuchung eine noch stärkere Einbindung der NDR-M für sinnvoll gehalten, die in einer Rahmenvereinbarung zwischen dem NDR und NDR-M konkretisiert worden ist. Danach sollten für eine Probephase von 3 Jahren, insbesondere wegen des verstärkt erlösorientierten Marketings, wesentliche Aufgaben in dem bei der NDR-M neu eingerichteten Bereich Marketing gebündelt werden. Die ÖA des NDR sollte für die Planung, Koordinierung sowie Steuerung und darüber hinaus nur noch bei nicht erlösorientierten Veranstaltungen auch für die Durchführung zuständig sein.

Im Rahmen der Prüfung einzelner Veranstaltungen haben die Rechnungshöfe festgestellt, daß eine Effizienzsteigerung nicht im erwarteten Umfang eingetreten ist. Das lag zum einen daran, daß die Rahmenvereinbarung wesentliche und notwendige Punkte nicht, ungenau oder falsch geregelt hatte, zum anderen, daß sich in den tatsächlichen Abläufen bei der Organisation von Veranstaltungen Reibungsverluste durch Doppelarbeiten und unklare Zuständigkeiten ergeben hatten. Erfolgskontrollen waren nur in eingeschränktem Umfang möglich.

Die bisherige Organisationsform halten die Rechnungshöfe für unzweckmäßig und haben deshalb angeregt, bei der beabsichtigten Neukonzeption der Öffentlichkeitsarbeit auch zu prüfen, ob die Veranstaltungen von der Planung bis hin zur Abwicklung der ÖA rückübertragen werden sollten. Damit würden Doppelbefassungen vermieden und die Effizienz erhöht, zumal die operative Abwicklung weiterhin von Agenturen wahrgenommen werden soll.

Der **NDR** hat darauf hingewiesen, daß der von den Rechnungshöfen gewählte Prüfungszeitraum größtenteils mit der genannten 3jährigen Probephase zusammenfalle, während der Übergangsprobleme aufgetreten seien. Inzwischen seien die Probleme weitestgehend aufgearbeitet worden. Die gegenseitige Zusammenarbeit solle nach Auswertung der Probe-

phase modifiziert werden, wobei der von den Rechnungshöfen problematisierten Schnittstelle besondere Aufmerksamkeit geschenkt werde. Er sei der Überzeugung, daß die gefundene Konstruktion insgesamt Vorteile gegenüber der von den Rechnungshöfen favorisierten Aufgabenbündelung in der Intendanz biete.

Die **Rechnungshöfe** haben den NDR gebeten, ihnen nach der Probephase die Ergebnisse der Auswertung und die modifizierten Regelungen zur Zusammenarbeit mit NDR-M vorzulegen.

33.4.2 Werbebeschränkungen auch bei Kooperationen

Bei den erlösorientierten Aktivitäten der Öffentlichkeitsarbeit einschließlich des Geschäftsbereichs Marketing der NDR-M handelt es sich zu einem erheblichen Teil um die Akquisition von Kooperationen außerhalb des Programms in Form von Geld- oder Sachleistungen, z. B. Firmen als Ausrüster bei Veranstaltungen. Werbung und Sponsoring im Zusammenhang mit Sendungen unterliegen rundfunkrechtlichen Beschränkungen[1], um u. a. eine nicht klar erkennbare Werbung des Zuhörers bzw. Zuschauers oder eine unerwünschte Beeinflussung (Tabakwerbung) zu vermeiden. Auf Aktivitäten des NDR ohne Programmbezug werden diese Regelungen nicht ausdrücklich angewendet.

Um den Eindruck einer unerwünschten Einflußnahme der Kooperationspartner auf Veranstaltungen des NDR zu vermeiden, sind die Rechnungshöfe der Auffassung, daß auch für Kooperationen mit dem NDR selbst oder mit NDR-M die rundfunkrechtlichen Beschränkungen (Regelungen und Richtlinien für die Herstellung und Verbreitung von Programmen) sinngemäß gelten sollten.
Der **NDR** vertritt die Auffassung, daß der Rechtsgedanke, der den rundfunkrechtlichen Beschränkungen zugrunde liegt[2], nicht auf den reinen Veranstaltungsbereich übertragbar sei, da die Gefahr der Irreführung der Verbraucher bei einer Veranstaltung nicht in gleichem Maße gegeben sei wie im Rahmen des Programms. Gleichwohl agiere der NDR bzw. die in seinem Auftrag tätige NDR-M beim Abschluß von entsprechenden Kooperationsverträgen zurückhaltend, da man in eigenem Interesse bestrebt sei, das gute Image als öffentlich-rechtliche Anstalt zu wahren.
Die **Rechnungshöfe** haben den NDR gebeten, den Vertragspartnern und Mitarbeitern entsprechende Leitlinien zu geben, in denen auf die rundfunkrechtlichen Beschränkungen hingewiesen wird.

---

[1] Vgl. §§ 7 und 8 Rundfunkstaatsvertrag vom 31.8.1991, i. d. F. des Dritten Staatsvertrags zur Änderung des Rundfunkstaatsvertrags (3. RfÄndStV) vom 26.8./11.9.1996 (GVOBl. Schl.-H. S. 686).

[2] Verbot einer Vermengung von redaktionellem Inhalt und Werbung für die Presse und elektronische Medien, da hier eine besondere Gefahr gesehen wird, Verbraucher irrezuführen.

33.4.3 Bilanzielle Erfassung und Saldierungen

Sachleistungen von Kooperationspartnern einerseits sowie Medialeistungen des NDR andererseits werden bilanziell nicht erfaßt. Die Rechnungshöfe sehen hierin einen Verstoß gegen das Vollständigkeitsgebot nach § 246 Handelsgesetzbuch[1] (HGB) und halten dadurch einen umfassenden Einblick in die Vermögens- und Ertragslage für nicht gewährleistet.

Der **NDR** hat dagegen in Abstimmung mit seinem Wirtschaftsprüfer diese bilanzielle Behandlung der unentgeltlichen Überlassung von Sachpreisen und Sachleistungen damit begründet, daß ein Leistungsaustausch nicht vorliege und mangels eigenständiger und einzelverwertbarer Medialeistungen ein Vermögensgegenstand nicht entstanden sei.

Nach Auffassung der **Rechnungshöfe** stehen sich jedoch konkrete Leistungen und Gegenleistungen gegenüber, bei denen eine Unentgeltlichkeit nicht gegeben ist.

Im Zusammenhang mit Agenturabrechnungen sind nach Feststellungen der Rechnungshöfe teilweise saldierte Beträge gebucht worden. Die Rechnungshöfe sehen hierin einen Verstoß gegen das Verrechnungsverbot nach § 246 HGB.

Der NDR hat eingeräumt, daß derartige Verstöße in den Jahren 1994 und 1995 vorgekommen seien. Seit 1996 würden finanzielle Beiträge von Kooperationspartnern über NDR-M abgewickelt. Der korrekte handelsrechtliche Ausweis sei nunmehr sichergestellt.

33.4.4 Agenturleistungen

Mit der operativen Abwicklung von Veranstaltungen werden i. d. R. Agenturen beauftragt. In den geprüften Einzelfällen war nicht erkennbar, ob vor der Auftragserteilung Preisvergleiche vorgenommen und nach welchen Kriterien die Agenturen ausgewählt worden sind.

Die **Rechnungshöfe** halten es für erforderlich, sofern nicht schon eine formale Ausschreibung notwendig ist, daß mehrere Agenturen rechtzeitig Vorstellungen präsentieren und daß die Zuschlagsgründe aktenkundig gemacht werden. Darüber hinaus müssen die Agenturen angehalten werden, die Bindungen des gesetzlichen Rundfunkauftrags zu beachten und vor

---

[1] Handelsgesetzbuch - HGB - vom 10.5.1897, BGBl. S. 219, zuletzt geändert durch Gesetz zur Änderung der Haftungsbeschränkung in der Binnenschiffahrt vom 25.8.1998, BGBl. I S. 2489, 2498.

der Erteilung von Subaufträgen nachvollziehbar prüfen, ob die beim NDR vorhandene Rundfunktechnik kostengünstiger eingesetzt werden kann.
Der **NDR** hat dazu angemerkt, daß die geprüften Einzelfälle größtenteils in den Zeitraum der Probephase gefallen und die Begründung für einen Zuschlag auch aus diesem Grunde nicht immer den Akten des NDR zu entnehmen gewesen seien. Entsprechende Unterlagen würden teilweise bei NDR-M geführt. Die Verpflichtung der Agenturen zur Beachtung des öffentlich-rechtlichen Rundfunkauftrags verstehe sich von selbst. Ein standardisiertes Verfahren hinsichtlich des Einsatzes von NDR-Technik für Veranstaltungen sei 1996 eingeführt worden.

33.4.5 Erfolgskontrollen

Für die Veranstaltungen werden keine systematischen und dokumentierten Erfolgskontrollen vorgenommen.

Die **Rechnungshöfe** halten jedoch Erfolgskontrollen wegen der großen Außenwirkung sowie des nicht unerheblichen Mitteleinsatzes für erforderlich und haben dem NDR hierzu Kriterien an die Hand gegeben.

Der **NDR** hat darauf hingewiesen, daß Erfolgskontrollen für Veranstaltungen stattfänden und diese überwiegend auch dokumentiert als Ergebnisprotokolle der jeweiligen Besprechungen bei NDR-M vorlägen. Darüber hinaus habe die ÖA die Anregungen der Rechnungshöfe aufgegriffen und ihre Erfolgskontrollen systematisiert sowie in ihrer Dokumentation verbessert.

33.5 Führung von Besuchergruppen

Beim NDR werden jährlich über 11.000 Besucher an rd. 450 Besichtigungsterminen in Gruppen mit einer Stärke von ca. 25 Personen durch den Fernsehbereich in Hamburg-Lokstedt geführt. Diese Besucherführungen sind die Hauptaufgabe von 2 vollbeschäftigten Mitarbeitern des NDR. Gewöhnlich führt jeder von ihnen montags bis freitags täglich eine rd. 2 Stunden dauernde Führung durch.

Die Gesamtkosten dieser Führungen betrugen rd.:

1994	1995	1996
213.100 DM	299.600 DM	258.800 DM.

Mehr als 90 % davon sind Personalkosten.

Nach Auffassung der Rechnungshöfe erscheint bei 2 Führungen täglich die Beschäftigung eines Mitarbeiters (mit Vertretungskapazität)

ausreichend. Sie haben deshalb dem NDR empfohlen, den Personalaufwand dem tatsächlichen Bedarf anzupassen.

Nach Angaben des **NDR** bestehe derzeit ein erheblicher Nachfrageüberhang; von 4 Anfragen nach Führungen müßten aus Kapazitätsgründen 3 abgelehnt werden. Auf den beiden vorgehaltenen Stellen würden Mitarbeiter eingesetzt, die im Zuge von Rationalisierungsmaßnahmen frei geworden seien. Dies sei auch künftig vorgesehen. Durch den Neubau von ARD-aktuell würden zudem die räumlichen Voraussetzungen für Parallelführungen verbessert. Damit sei es möglich, die Zahl der Führungen zu erhöhen.

33.6 Das Prüfungsverfahren ist noch nicht abgeschlossen.

Kiel, den 5. März 1999

Landesrechnungshof Schleswig-Holstein
Dr. Korthals