Bemerkungen 2003

des

Landesrechnungshofs

Schleswig-Holstein

mit Bericht zur

Landeshaushaltsrechnung 2001

Kiel, 27. März 2003

Inhaltsverzeichnis

		Seite
Einleitung		
1.	Allgemeines	9
2.	Entlastung des LRH	11
3.	Auswirkungen der Prüfungstätigkeit des LRH	11
4.	Besondere Prüfungsfälle und Sonderberichte	11
Bericht zur Landeshaushaltsrechnung		
5.	Entlastung der Landesregierung für das Haushaltsjahr 2000	16
6.	Abschluss der Haushaltsrechnung 2001	16
7.	Feststellungen zur Haushaltsrechnung 2001	22
8.	Aktuelle Haushaltslage des Landes	55
Landtag		
9.	Verwendung der Fraktionsmittel der Jahre 1998 bis 2001	72
Innenministerium		
10.	Personalmanagement- und -informationssystem PERMIS	79
11.	Beschaffung von Geräten der Informationstechnik in den Jahren 2001/2002 im Innenministerium	93
12.	Öffentliches Statistikwesen mit dem Statistischen Landesamt Schleswig-Holstein	101
13.	Spielbanken in Schleswig-Holstein	118
14.	Untersuchungs- und Vorarbeitenprogramme Küstenschutz	128
Finanzministerium		
15.	Gewährung von Zulagen im öffentlichen Dienst	137
16.	Bearbeitung von Anträgen auf Stundung, Erlass und abweichende Steuerfestsetzung (Billigkeitsmaßnahmen)	154
17.	Einführung der Kosten- und Leistungsrechnung in der Landesverwaltung	160
18.	Beschaffung von Geräten der Informations- und Kommunikationstechnik bei der Oberfinanzdirektion in den Jahren 1999 bis 2002	180
19.	Zentrale Beschaffung durch die GMSH	194
20.	Verkauf und Rückmiete der Telekommunikationsanlagen des Landes	201

Seite

Ministerium für Wirtschaft, Arbeit und Verkehr

21. Werbemaßnahmen und Förderung der Außenwirtschaft 206
22. Förderung von Technologie- und Gewerbezentren 215
23. Bauliche Maßnahmen zur Verbesserung der Verkehrssicherheit und des Verkehrsflusses 224
24. Verträge der Straßenbauverwaltung mit Ingenieuren und Architekten 230

Ministerium für Bildung, Wissenschaft, Forschung und Kultur

25. Erfüllung der Lehrverpflichtung an den Fachhochschulen 235
26. Kulturstiftung des Landes Schleswig-Holstein 247
27. Unterrichtsausfall an öffentlichen allgemein bildenden Schulen 255

Ministerium für Justiz, Frauen, Jugend und Familie

28. Förderung der Jugendarbeit und Jugendsozialarbeit (Nachschau) 271
29. Kostenentwicklung und Umstrukturierungsmaßnahmen in der schleswig-holsteinischen Verwaltungsgerichtsbarkeit 275

Ministerium für Soziales, Gesundheit und Verbraucherschutz

30. Pflegesatzverfahren bei der Eingliederungshilfe für behinderte Menschen (Landesrahmenvertrag nach § 93 d Abs. 2 BSHG) 282
31. Arbeitszeit der Ärzte im Universitätsklinikum Schleswig-Holstein 290

Ministerium für Umwelt, Naturschutz und Landwirtschaft

32. Betreuung von Schutzgebieten 308
33. Tierschutz 315
34. Erhebung und Verwendung der Fischereiabgabe 321

Prüfung juristischer Personen des öffentlichen Rechts und von Sondervermögen

35. Kapitalanlage öffentlich-rechtlicher Stiftungen und Fondsvermögen des Landes 327

Rundfunkangelegenheiten

36. Norddeutscher Rundfunk 345

Abkürzungsverzeichnis

LRH	Landesrechnungshof Schleswig-Holstein
Bildungsministerium Kultusministerium Wissenschaftsministerium	Ministerium für Bildung, Wissenschaft, Forschung und Kultur
Jugendministerium Justizministerium	Ministerium für Justiz, Frauen, Jugend und Familie
Sozialministerium	Ministerium für Soziales, Gesundheit und Verbraucherschutz
Umweltministerium Landwirtschaftsministerium	Ministerium für Umwelt, Naturschutz und Landwirtschaft
Verkehrsministerium Wirtschaftsministerium	Ministerium für Wirtschaft, Arbeit und Verkehr
AG	Arbeitsgruppe
ALR / ÄLR	Amt / Ämter für ländliche Räume
Amtsbl. Schl.-H.	Amtsblatt Schleswig-Holstein
ANBest-I	Allgemeine Nebenbestimmungen für Zuwendungen zur institutionellen Förderung
ANBest-P	Allgemeine Nebenbestimmungen für Zuwendungen zur Projektförderung
AO	Abgabenordnung
ArbZG	Arbeitszeitgesetz
ArbZRG	Arbeitszeitrechtsgesetz
ARD	Arbeitsgemeinschaft der öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten der Bundesrepublik Deutschland
BAG	Bundesarbeitsgericht
BAT	Bundes-Angestelltentarifvertrag
BBesO	Bundesbesoldungsordnung
BesGr.	Besoldungsgruppe
BEZ	Bundesergänzungszuweisung
BGBl.	Bundesgesetzblatt
BIP	Bruttoinlandsprodukt
BNatSchG	Bundesnaturschutzgesetz
BSHG	Bundessozialhilfegesetz
BStatG	Bundesstatistikgesetz
BStBl.	Bundessteuerblatt
BVerfG / BVerfGE	Bundesverfassungsgericht / Bundesverfassungsgerichtsentscheidung
BVerwG / BVerwGE	Bundesverwaltungsgericht / Bundesverwaltungsgerichtsentscheidung
DAX	Deutscher Aktienindex
DSO	Deutsche Stiftung Organtransplantation
DVO-FischG	Landesverordnung zur Durchführung des Fischereigesetzes
DZ-SH	Datenzentrale Schleswig-Holstein

Epl.	Einzelplan
EuGH	Europäischer Gerichtshof
EZulV	Erschwerniszulagenverordnung
FraktionsG	Fraktionsgesetz
GA	Gemeinschaftsaufgabe
GG	Grundgesetz
GIS	Geografisches Informationssystem
GMSH	Gebäudemanagement Schleswig-Holstein
GMSHG	Gesetz über die Errichtung der Gebäude-management Schleswig-Holstein
Gr. / HGr. / OGr.	Gruppe / Hauptgruppe / Obergruppe
GS	Grundschule
GuB	Genehmiger und Bucher
GVB	Gesellschaft zur Verwaltung und Finanzierung von Beteiligungen
GVOBl. Schl.-H.	Gesetz- und Verordnungsblatt Schleswig-Holstein
GWB	Gesetz gegen Wettbewerbsbeschränkungen
Gym	Gymnasium
HG	Haushaltsgesetz
HGB	Handelsgesetzbuch
HGrG	Haushaltsgrundsätzegesetz
HKR	Haushalts-, Kassen- und Rechnungswesen
HOAI	Honorarordnung für Achitekten und Ingenieure
HS	Hauptschule
HSG	Hochschulgesetz
HZD	Hessische Zentrale für Datenverarbeitung
IB	Investitionsbank Schleswig-Holstein
i. d. F. d.	in der Fassung der
i. d. R.	in der Regel
IGS	Integrierte Gesamtschule
IT	Informationstechnik
Kap.	Kapitel
KIS	Küstenschutzinformationssystem
KiTaG	Kindertagesstättengesetz
KLR	Kosten- und Leistungsrechnung
kw	künftig wegfallend
LANU	Landesamt für Natur und Umwelt
LBesA	Landesbesoldungsamt
LBG	Landesbeamtengesetz
LBK	Landesbezirkskasse
LFA	Länderfinanzausgleich
LFischG	Landesfischereigesetz
LFischG-DVO	Landesverordnung zur Durchführung des Fischereigesetzes
LGA	Landesamt für Gesundheit und Arbeitsschutz
LHO	Landeshaushaltsordnung

LIT	Landesamt für Informationstechnik in Hamburg
LNatSchG	Landesnaturschutzgesetz
LPflegG	Landschaftspflegegesetz
LPVO	Leistungsprämienverordnung
LRV-SH	Landesrahmenvertrag Schleswig-Holstein
LSK	Landessystemkonzept
LStatG	Landesstatistikgesetz
LV	Verfassung des Landes Schleswig-Holstein
LVS	Lehrverpflichtungsstunden
LVVO	Lehrverpflichtungsverordnung
LWG	Landeswassergesetz
MG	Maßnahmegruppe
MwSt.	Mehrwertsteuer
NDR-StV	Staatsvertrag über den Norddeutschen Rundfunk
NPA	Landesamt für den Nationalpark „Schleswig-Holsteinisches Wattenmeer“
NPG	Nationalparkgesetz
OFD	Oberfinanzdirektion
OVG	Oberverwaltungsgericht
PERMIS	Personalmanagement- und -informationssystem
PKH	Prozesskostenhilfe
p. a.	pro anno
Rdnr.	Randnummer
REX	Deutscher Rentenindex
RGBl.	Reichsgesetzblatt
RdVfg.	Rundverfügung
RS	Realschule
SAP	Systeme, Anwendungen, Produkte in der Datenverarbeitung
SchulG	Schulgesetz
SGB	Sozialgesetzbuch
SpielbG SH	Spielbankgesetz Schleswig-Holstein
StESt	Stundungs- und Erlassstellen
TdL	Tarifgemeinschaft deutscher Länder
TGZ	Technologie-, Innovations-, Technik-, Gewerbe- und Gründerzentren
Tiersch-ZustVO	Tierschutzzuständigkeitsverordnung
TK-Anlagen	Telekommunikations-Anlagen
T€	Tausend Euro
TG	Titelgruppe
TV-V	Tarifvertrag Versorgungsbetriebe
UK-SH	Universitätsklinikum Schleswig-Holstein
VAG	Versicherungsaufsichtsgesetz
VE	Verpflichtungsermächtigung
VergGr.	Vergütungsgruppe

VG	Verwaltungsgericht
VgV	Vergabeverordnung
v. H.	vom Hundert
VOB	Verdingungsordnung für Bauleistungen
VOF	Verdingungsordnung für freiberufliche Leistungen
VOL	Verdingungsordnung für Leistungen
VReformG	Versorgungsreformgesetz
VV	Verwaltungsvorschriften
WDR	Westdeutscher Rundfunk
WS	Wintersemester
WZE	Wiederkehrende Einzahlungen
ZB	Zentrale Beschaffungsstelle
ZDF	Zweites Deutsches Fernsehen
ZSEG	Zeugen- und Sachverständigen-entschädigungsgesetz
ZPO	Zivilprozessordnung

Einleitung

1. Allgemeines

1.1 Bedeutung und Inhalt der Bemerkungen

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

Auf diese Informationen des unabhängigen Verfassungsorgans LRH ist insbesondere der Landtag angewiesen. Die Bemerkungen bilden neben der Haushaltsrechnung des 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 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 Beschlüsse über die Bemerkungen 2003 wie folgt besetzt:

Präsident	Dr. Gernot Korthals (bis 31.01.2003)
Vizepräsident	Klaus Qualen
Ministerialdirigentin	Elke Siebenbaum
Ministerialdirigent	Dr. Ulrich Eggeling
Ministerialdirigent	Claus Asmussen
Ministerialdirigent	Dieter Pätschke

1.3 Prüfungsverfahren

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

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

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

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

1.4 Euroumstellung

Mit der Einführung des Euro zum 01.01.2002 hat der LRH in seinen Veröffentlichungen die Darstellung von Währungsangaben umgestellt. Beträge und Vergleichslinien werden in Euro ausgewiesen. Soweit sich Aussagen auf Prüfungsfeststellungen aus Vorjahren beziehen, werden diese zur besseren Vergleichbarkeit mit den Unterlagen der Verwaltung zusätzlich in DM ausgewiesen. Bei der Umrechnung von DM-Beträgen in Euro-Beträge kann es gelegentlich zu geringfügigen Rundungsdifferenzen kommen.
Die Feststellungen des LRH zur Haushaltsrechnung 2001 werden abweichend jedoch in DM ausgedrückt, da auch die vom Finanzminister vorgelegte Haushaltsrechnung und Vermögensübersicht für das Haushaltsjahr 2001[1] DM-Beträge verwendet.

---

1 Landtagsdrucksache 15/2248 vom 07.11.2002.

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 zuletzt am 13.07.2001 einstimmig Entlastung für das Haushaltsjahr 1999 erteilt[1].

3. Auswirkungen der Prüfungstätigkeit des LRH

Mit dem **Ergebnisbericht 2002** hat der LRH erneut einen umfassenden Überblick darüber gegeben, was aus den Bemerkungen und Sonderberichten wurde, die er insbesondere in den Jahren 1999 bis 2001 dem Landtag, der Landesregierung und der Öffentlichkeit vorgestellt hatte. Der Bericht hat bestätigt, dass die Umsetzungsquote der Vorschläge des LRH erfreulich hoch ist, wenn auch viele der Empfehlungen erst nach zunächst ablehnender Haltung mit zeitlichem Abstand akzeptiert werden.
Der Bericht macht aber auch deutlich, dass noch lange nicht alle Einsparpotenziale ausgeschöpft sind. Allein aus dem Ergebnisbericht 2002 ergibt sich ein Einsparvolumen von mehr als 150 Mio. €. Die weitere konsequente Nutzung der vorhandenen Einsparmöglichkeiten sowie die rechtzeitige und vollständige Realisierung aller Einnahmen des Landes sind daher unerlässliche Beiträge zu einer nachhaltigen Haushaltskonsolidierung.

4. Besondere Prüfungsfälle und Sonderberichte

4.1 Besondere Prüfungsfälle

4.1.1 Stellungnahme zum Haushaltsentwurf 2003

Der LRH hat am 06.11.2002 im Rahmen seiner Beratungsfunktion dem Finanzausschuss eine Analyse des **Haushaltsentwurfs 2003** und der Finanzlage des Landes vorgelegt.

Die negative Entwicklung der Finanzen des Landes hält unverändert an. Konzepte und Perspektiven für eine Umkehr sind nicht zu erkennen. Stattdessen wird der Weg in eine immer höhere Staatsverschuldung fast ungebremst fortgesetzt. Nach wie vor wird Landesvermögen veräußert, um laufende Ausgaben zu finanzieren. Dennoch gelingt es nur knapp, einen ausgeglichenen Haushalt vorzulegen. Die Steuermindereinnahmen der Steuerschätzung im November 2002 haben den Entwurf 2003 zusätzlich erheblich belastet. Dies darf nicht zum Anlass genommen werden, den Aus-

---

1 Plenarprotokoll 15/37, S. 2808.

weg in einer weiteren Neuverschuldung zu sehen. Es ist höchste Zeit, die Ausgaben des Landes seinen Einnahmen anzupassen. Wie dies bewerkstelligt werden kann, dafür gibt der LRH in seinen Bemerkungen Jahr für Jahr Empfehlungen.

4.1.2 Effizienz richterlicher Tätigkeit

Das ursprüngliche Ziel des LRH, in enger Abstimmung mit dem Justizministerium und den Vertretern der organisierten Richterschaft eine gemeinsame Untersuchung der Effizienz richterlicher Tätigkeit in ausgewählten Bereichen der ordentlichen Gerichtsbarkeit durchzuführen, wird derzeit nicht weiter verfolgt. Nach zahlreichen Gesprächen zwischen Justiz und LRH hat die Stellungnahme der Justizministerin vom 25.03.2002 deutlich gemacht, dass ein gemeinsamer Prüfungsansatz zurzeit nicht gefunden werden kann.

Denn sowohl innerhalb der Richterschaft als auch zwischen den Richterinnen und Richtern und dem Justizministerium bestehen sehr unterschiedliche Vorstellungen über Ausgestaltung und Durchführung des Untersuchungsvorhabens. Die organisierte Richterschaft schlug dabei in einem Arbeitspapier vor, unter der Federführung des Justizministeriums eine Untersuchung der richterlichen Effizienz durchzuführen und sie in den Gesamtzusammenhang der laufenden Modernisierungsbemühungen des Justizministeriums einzubringen. Diesen neuen Ansatz wird der LRH mit Interesse verfolgen.

Mit dieser Weichenstellung der Justizvertreter ist aber auch klargestellt, dass die Untersuchung des LRH, die eine Beteiligung von Justizministerium und organisierter Richterschaft vorsah, im bisher vorgesehenen Rahmen derzeit nicht durchführbar ist. Zum einen wird der von der Justizministerin beschriebene Abstimmungsbedarf innerhalb der Richterschaft einerseits und zwischen Richterschaft und Justizministerium andererseits nach den bisherigen Erfahrungen noch eine nicht unerhebliche Zeitspanne in Anspruch nehmen. Zum anderen zeigten die vorgelegten Konzeptansätze der Justiz ein gänzlich anderes Verständnis sowohl vom Gegenstand der Untersuchung als auch von der Aufgabenverteilung unter den Beteiligten. Mit der sachlichen Unabhängigkeit des LRH und der persönlichen Unabhängigkeit seiner Mitglieder ist dies jedoch nicht vereinbar. Der LRH hat in den zahlreichen Vorgesprächen stets seine Bereitschaft erklärt, Anregungen und Änderungswünsche der Justizvertreter in sein Untersuchungskonzept aufzunehmen, um zu einer konsensualen Lösung zu gelangen. Er kann aber die Auswahl des Prüfungsgegenstands, die Prüfungsdurchführung und insbesondere seine Prüfungsfeststellungen nicht von Mehrheitsentscheidungen im Rahmen einer wie auch immer besetzten Lenkungs- oder Arbeitsgruppe abhängig machen. Ein solches Vorgehen

würde seinem verfassungsrechtlichen Auftrag, die Haushalts- und Wirtschaftsführung des Landes zu überwachen und bei Bedarf beratend tätig zu werden, nicht gerecht.

Der LRH wird die Modernisierungsbemühungen unter der Federführung des Justizministeriums zur gegebenen Zeit gern beratend begleiten, wenn dies gewünscht wird. Bis zu diesem Zeitpunkt wird er im Bereich der Justiz weitere Prüfungserfahrungen sammeln. Die Prüfung Kostenentwicklung und Umstrukturierungsmaßnahmen in der schleswig-holsteinischen Verwaltungsgerichtsbarkeit hat der LRH inzwischen durchgeführt (s. Nr. 29).

4.1.3 Modernisierung der Haushaltswirtschaft

Der Finanzausschuss hat in seiner Sitzung am 09.01.2003 beschlossen, das Thema Reformvorhaben im Haushaltsbereich eingehend und umfassend in einer gesonderten Sitzung am 13.02.2003 zu erörtern. Zur Vorbereitung dieser Sitzung hat der LRH im Rahmen seiner Beratungsfunktion nach § 88 Abs. 3 LHO den Beitrag Einführung der Kosten- und Leistungsrechnung in der Landesverwaltung (s. Nr. 17)[1] vorab übersandt und darüber hinaus eine Stellungnahme zum Reformprozess in Schleswig-Holstein[2] vorgelegt.

Der LRH steht dem Reformprozess des Landes positiv gegenüber und sieht in den neuen Steuerungsinstrumenten eine Chance,

- die Kosten des Landes transparent zu machen,
- die Steuerung des Haushalts zu intensivieren und zu verbessern sowie damit
- eine wirtschaftliche Verwendung der Einnahmen des Landes sicherzustellen.

Bereits heute steht jedoch fest, dass eine Modernisierung der Haushaltswirtschaft die finanziellen Probleme des Landes nicht lösen kann.

Der LRH hat den Anfang der 90er-Jahre eingeleiteten Modernisierungsprozess konstruktiv kritisch begleitet.[3] Er betrachtet die einzelnen Entwicklungsstufen und Instrumente

- Modellprojekte gem. § 10 a LHO,
- Kosten- und Leistungsrechnung,
- Controlling sowie
- Zielbildung und Zieldefinition

---

1 Umdruck 15/3022 vom 15.01.2003 (wurde in die Beratung am 13.02.2003 nicht einbezogen).

2 Umdruck 15/3023 vom 07.02.2003.

3 Vgl. Bemerkungen 1999 des LRH, Nr. 9.

als Hilfsmittel im Rahmen der Modernisierung des Haushaltswesens, die insgesamt die geplante outputorientierte Budgetierung vorbereiten und ermöglichen sollen.

Ein Gesamtkonzept für die neue Steuerung des Haushalts und das Zusammenspiel der einzelnen Instrumente Kosten- und Leistungsrechnung, Controlling, Berichtswesen in einer outputorientierten Budgetierung steht noch aus. Dies betrifft alle Phasen der Haushaltsführung:

- Aufstellung des Haushalts,
- Vollzug des Haushalts,
- Jahresabschluss und
- Rechnungslegung.

Insbesondere die Rolle des Parlaments und das Zusammenwirken zwischen Regierung und Parlament sind noch klärungsbedürftig. So darf ein künftiger Nutzen der neuen Instrumente nicht nur aufseiten der Exekutive zulasten des Parlaments und dessen Budgetrechts erreicht werden.

In einem neuen Steuerungsmodell sind im Rahmen der Zielbildung und damit der Definition politischer Ziele verbindliche Aufgabenpläne und Zielvorgaben des Parlaments für die Regierung zu treffen. Dies erfordert langfristige Aufgaben- und Finanzplanungen, die im Gegensatz zur bisherigen Rechtslage vom Parlament verabschiedet werden müssten. Es ist mit dem parlamentarischen Budgetrecht nicht vereinbar, dass die Exekutive selbst Sach- und Personalmittel bindet, ohne das Parlament bei der Zielbildung und Zieldefinition einzubinden. Die Ziele und damit das Aufgabenspektrum, also die Kernaufgaben des Staates, kann nur das Parlament vorgeben.

Der LRH hat vorgeschlagen, die bisherigen Entwicklungen und Konzepte kritisch auf ihr Zusammenwirken hin zu untersuchen und sie in einem Gesamtkonzept zusammenzuführen. Um Datenfriedhöfe zu vermeiden und die notwendige Akzeptanz bei den Beschäftigten der Landesverwaltung zu fördern, hat der LRH weiter empfohlen, das Zusammenwirken aller Modernisierungsinstrumente in einer kameral buchenden, überschaubaren Dienststelle als Musterbehörde zu erproben.

4.2 Sonderbericht Bilanz der Modernisierung

Nach 10 Jahren der Verwaltungsmodernisierung der Landesregierung hat es der LRH für angebracht gehalten, Bilanz zu ziehen. Das Ergebnis der Prüfung hat er in einem Sonderbericht Reformvorhaben der Landesregierung; Bilanz der Modernisierung am 26.11.2002 veröffentlicht.

Die Landesregierung hat im Zeitraum 1993 bis 2001 rd. 91 Mio. € für die Modernisierung der Verwaltung ausgegeben, davon rd. 74 Mio. € für Maßnahmen zur Verbesserung der IT-Infrastruktur. Dabei wurden die Personalkosten noch nicht berücksichtigt.

Die Antwort auf die Frage, ob die Landesverwaltung Schleswig-Holstein durch die vielfältigen Reformmaßnahmen tatsächlich moderner geworden ist, konnte in Ermangelung einer „Eröffnungsbilanz“ nicht beantwortet werden. Um zukünftige Reformvorhaben bewerten zu können, bedarf es vorheriger Kosten-Nutzen-Analysen und anschließender belastbarer Evaluierungen.

Der LRH vermisst politische Entscheidungen zur Definition der notwendigen Kernaufgaben des Staates. Durchgreifende Strukturentscheidungen zur Verschlankung der staatlichen Verwaltung und zur Aufgabenbündelung sind, mit Ausnahme der Behördenstrukturreform, mit der die Landesregierung einen richtigen - aber nicht ausreichenden - Weg eingeschlagen hat, nicht getroffen worden. Damit sind wesentliche Meilensteine der Modernisierung der Landesverwaltung bis heute nicht verwirklicht.

Verwaltungsreform ist kein Selbstzweck, losgelöst von Bedarfsermittlungen und Wirtschaftlichkeitsbetrachtungen. Es ist notwendig, bei der Verwaltungsreform wieder bewährte zentrale Bestimmungen der LHO in den Mittelpunkt zu stellen. Außerdem ist es erforderlich, die einzelnen Vorhaben und ihre Vernetzung untereinander und ihre Verschränkung mit anderen Maßnahmen konsequenter darzustellen. Das heißt auch, dass die einmal als erforderlich erachtete Reihenfolge von Prozessen durch- und eingehalten wird.

Der LRH verkennt nicht, dass in einzelnen Bereichen der Modernisierung auch Erfolge zu verzeichnen sind. Aber auch bei den erfolgreichen Vorhaben sind typische Verfahrensfehler gemacht worden. Wenn hier trotzdem Erfolge festgestellt werden können, ist es dem Engagement der Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter zu verdanken, die bestehende Mängel ausgeglichen haben.

Die Anstrengungen zur Funktionalreform in Schleswig-Holstein haben nicht zu nachhaltigen Erfolgen geführt. Über einige begrüßenswerte Ansätze und geringfügige Änderungen in der Aufgabenzuordnung ist die Funktionalreform bisher nicht hinaus gekommen. Grundlegende und nachhaltige Veränderungen im Aufgabengefüge zwischen staatlicher und kommunaler Ebene sind bisher nicht eingetreten. Es fehlen strategische Vorgaben und ein strategisches Controlling durch das Parlament als dem obersten Organ der politischen Willensbildung.

Bericht zur Landeshaushaltsrechnung

5. Entlastung der Landesregierung für das Haushaltsjahr 2000

Der Landtag hat der Landesregierung am 15.11.2002 gem. Art. 55 Abs. 2 Landesverfassung (LV) die Entlastung für das Haushaltsjahr 2000 (Plenarprotokoll 15/74, S. 5602) erteilt.

6. Abschluss der Haushaltsrechnung 2001

6.1 Die Landesregierung hat dem Landtag zu ihrer Entlastung die gedruckte Haushaltsrechnung 2001 mit der Vermögensübersicht 2001 am 07.11.2002[1] 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 2001 waren

- das Haushaltsgesetz (HG) 2001 vom 13.12.2000,
- das Gesetz über die Feststellung eines Nachtrags zum Haushaltsplan für das Haushaltsjahr 2001 vom 02.10.2001 und
- der Haushaltsführungserlass für das Haushaltsjahr 2001 des Finanzministeriums vom 15.12.2000.

Eine Haushaltssperre gem. § 41 LHO war zwischen dem 15.05.2001 und dem 18.07.2001 erlassen.

6.3 **Haushaltsplan einschl. Nachtragshaushalt 2001** weisen insgesamt Einnahmen und Ausgaben von jeweils

18.315.887.000 DM

sowie Verpflichtungsermächtigungen (VE) von

1.255.092.000 DM aus.

Das **Haushalts-Soll 2001** nach Vollzug des Haushalts betrug in Einnahmen und Ausgaben

18.324.290.800 DM,

---

1 Landtagsdrucksache 15/2248 vom 07.11.2002.

es erhöhte sich um rd. 101,7 Mio. DM oder rd. 0,6 v. H. gegenüber 2000 (18.222,6 Mio. DM).
Gegenüber dem Haushaltsplan 2001 stieg das im Haushaltsvollzug fortgeschriebene Haushaltssoll um rd. 8,4 Mio. DM oder 0,05 v. H.
VE wurden in Höhe von

1.257.353.000 DM

bereitgestellt.

Die folgende Übersicht stellt die Entwicklung des **Haushalts-Solls** und der VE dar:

Rechtliche Grundlage	Einnahmen	Ausgaben	VE
(1) Haushaltsplan lt. HG 2001 vom 13.12.2000	18.411.211.800	18.411.211.800	1.232.488.000
Nachtragshaushaltsgesetz vom 02.10.2001	- 95.324.800	- 95.324.800	+ 22.604.000
Summe veranschlagter Mittel	18.315.887.000	18.315.887.000	1.255.092.000
(2) Einwilligungen des Finanzministeriums in zusätzliche Einnahmen, Ausgaben und VE , die als Änderung des Haushalts-Solls gelten:			
§ 6 Abs. 1 HG 2001	+ 8.217.800	+ 8.217.800	+ 2.261.000
§ 6 Abs. 3 HG 2001	+ 186.000	+ 186.000	--
§ 6 Abs. 4 HG 2001	0	0	
Summe Einwilligungen des Finanzministeriums	+ 8.403.800	+ 8.403.800	--
Haushalts-Soll insgesamt	18.324.290.800	18.324.290.800	1.257.353.000

6.4 Der **kassenmäßige Abschluss** gem. § 82 LHO (Ist-Ergebnisse ohne übertragene Haushaltsreste) war 2001 ausgeglichen.

Die Ist-Einnahmen und Ist-Ausgaben 2001 betrugen

18.228.698.594,76 DM.

Sie unterschritten das Haushalts-Soll des Jahres um rd. 95,6 Mio. DM oder rd. 0,5 v. H. Gegenüber den Ist-Einnahmen und Ist-Ausgaben des Jahres 2000 (18.667,6 Mio. DM) haben sie sich um rd. 438,9 Mio. DM oder rd. 2,4 v. H. verringert.

Die Verringerung der Einnahmen resultiert insbesondere aus Steuermindereinnahmen von 19 Mio. DM, der Verringerung der Zuweisungen und Zuschüsse um 504 Mio. DM, der verringerten Schuldenaufnahme um 334 Mio. DM, denen ein Anstieg der Verwaltungseinnahmen um 130 Mio. DM und der Entnahmen aus Rücklagen um 282 Mio. DM gegenüberstanden.

Die Ausgabenverringerung ergibt sich vorwiegend aus der Verminderung des Schuldendienstes um 570 Mio. DM, der Investitionsausgaben um 40 Mio. DM und der Zuführungen an Rücklagen um 197 Mio. DM, gegenüber denen ein Anstieg der sächlichen Verwaltungsausgaben um 102 Mio. DM, der Personalausgaben um 120 Mio. DM und Zuweisungen und Zuschüsse um 150 Mio. DM zu verzeichnen war.

Aus der Differenz der Nettoeinnahmen ohne Einnahmen aus dem Immobiliengeschäft[1] von 13.483.118.088,95 DM
und der Nettoausgaben von 15.134.533.613,52 DM
ergibt sich ein **Finanzierungsdefizit** in Höhe von **1.651.415.524,57 DM**.

Dieses wurde durch folgende bereitgestellte Finanzierungsmittel gedeckt:

Einnahmen aus Krediten am Kreditmarkt	4.213.377.390,55 DM	
abzüglich Ausgaben zur Schuldentilgung am Kreditmarkt	3.049.464.227,28 DM	
Nettokreditaufnahme am Kreditmarkt		1.163.913.163,27 DM
zuzüglich Erlöse aus Liegenschafts-übertragungen		230.063.156,40 DM
zuzüglich Entnahme aus Rücklagen	302.139.958,86 DM	
abzüglich Zuführung an Rücklagen	44.700.753,96 DM	
mithin zuzüglich		257.439.204,90 DM
Finanzierungsmittel insgesamt		**1.651.415.524,57 DM**

Der **kassenmäßige Jahresabschluss** war ausgeglichen.
Das für 2001 **erwartete Finanzierungsdefizit** von
1.403.016.900,00 DM
wurde um 248.398.624,57 DM
oder 17,7 v. H.
überschritten, weil die Nettoeinnahmen um 121,5 Mio. DM geringer anfielen und die Nettoausgaben um 126,9 Mio. DM stiegen.

6.5 Der **Haushaltsabschluss 2001** gem. § 83 LHO weist ein **rechnungsmäßiges Jahresdefizit** von
232.929.138,15 DM (2000: Überschuss 34.352.317,01 DM)
aus.

---

1 2001 wurden unentbehrliche Liegenschaften des Landes an die Investitionsbank Schleswig-Holstein (IB) veräußert, die diese an die Gebäudemanagement Schleswig-Holstein (GMSH) verpachtete und die das Land anmietete. Die Einnahmen des Landes aus der Veräußerung in Höhe von 230,1 Mio. DM sind gem. einstweiliger Anordnung des Bundesverfassungsgerichts (BVerfG) vom 17.09.1998 wie Einnahmen aus Kredit zu behandeln.

Es entspricht der Differenz der aus dem Haushaltsjahr 2000 (126,3 Mio. DM) und der in das Haushaltsjahr 2002 (351,3 Mio. DM) übertragenen Einnahme- und Ausgabereste unter Berücksichtigung der 2001 in Abgang gestellten Einnahme- und Ausgabereste (7,9 Mio. DM).
Die über die Einnahmereste hinaus verbleibenden nach 2002 zu übertragenden Ausgabereste ergeben Ende 2001 einen **rechnungsmäßigen Gesamtfehlbetrag** von

351.257.444,62 DM (2000: 126.246.780,72 DM).

6.6 Die **Ergebnisse der Haushaltsrechnung 2001** zeigen die folgenden Übersichten (in DM und in €) mit

- dem Haushalts-Soll (Ansätze des Haushaltsplans einschl. Soll-Änderungen im Haushaltsvollzug),
- dem Gesamt-Soll (Haushalts-Soll zuzüglich aus 2000 übertragene Reste),
- dem kassenmäßigen Ergebnis gem. § 82 LHO und
- dem rechnungsmäßigen Ergebnis gem. § 83 LHO

nach Einnahme- und Ausgabearten getrennt.

Die Veranschlagung von Zuschusstiteln (Hauptgruppe - HGr. 6) in den jeweiligen Kapiteln der Hochschulen und Fachhochschulen berücksichtigt entgegen § 13 LHO bzw. § 10 Haushaltsgrundsätzegesetz nicht mehr die Zuordnung zu den einzelnen Hauptgruppen der Haushaltssystematik. Die Buchungen der Ausgaben werden weiterhin bei den bisherigen Personal- und Sachtiteln des Haushaltsplans der HGr. 4 und 5 durchgeführt. Damit ergeben sich innerhalb der Ausgabegruppen erhebliche Soll-/Ist-Abweichungen[1]. Der LRH hat die Soll-Zahlen nicht um die Ergebnisse der Hochschulen und Fachhochschulen bereinigt.

---

1 Vgl. Bemerkungen 2002 des LRH, Nr. 9.3.5.

Ergebnisse der Haushaltsrechnung 2001

in DM

Gruppierungs-Nr.	Bezeichnung	Haushalts-Soll 2001 (nach Haushaltsvollzug) inkl. Nachtragshaushalt			aus 2000 übertragene Haushaltsreste	Restabgänge in 2001	Gesamt-Soll 2001	kassenmäßiges Ist 2001 gem. § 82 LHO			nach 2002 zu übertragende Haushaltsreste	rechnungsmäßiges Ist (Gesamt-Ist) gem. § 83 LHO 2001	rechnungsmäßiges Mehr (+)/Minder (-) (Spalte 13 - 8)		Haushaltsüberschreitungen	
		Mio. DM	Änderung gegenüber 2000 in v. H.	Anteil in v. H.	Mio. DM	Mio. DM	Mio. DM	Mio. DM	Änderung gegenüber 2000 in v. H.	Anteil in v. H.	Mio. DM	Mio. DM	Mio. DM	in v. H. des Gesamt-Solls	Ist Mio. DM	in v. H. des Gesamt-Solls
1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	13	14	15	16	17
0	Einnahmen aus Steuern und steuerähnlichen Abgaben	9.922,2	-5,7	54,1			9.922,2	10.192,4	-0,2	55,9		10.192,4	270,1	2,7		
1	Verwaltungseinnahmen, Einnahmen aus Schuldendienst und dgl.	1.325,2	13,4	7,2			1.325,2	1.318,4	11,0	7,2		1.318,4	-6,8	-0,5		
2	Einnahmen aus Zuweisungen und Zuschüssen mit Ausnahme für Investitionen	2.225,6	29,9	12,1	4,7		2.230,3	1.879,4	-19,6	10,3	6,5	1.885,9	-344,4	-15,4		
0-2	Fortdauernde Einnahmen	13.473,1	0,5	73,5	4,7		13.477,8	13.390,2	-2,5	73,5	6,5	13.396,7	-81,1	-0,6		
31-34	Einnahmen aus Schuldenaufnahmen, aus Zuweisungen und Zuschüssen für Investitionen	4.580,4	-2,3	25,0	292,5	0,1	4.872,9	4.519,0	-7,7	24,8	52,9	4.571,9	-301,0	-6,2		
35-38	Besondere Finanzierungseinnahmen	270,8	103,5	1,5			270,8	319,5	803,6	1,8		319,5	48,7	18,0		
0-3	Gesamteinnahmen	18.324,3	0,6	100,0	297,2	0,1	18.621,4	18.228,7	-2,4	100,0	59,4	18.288,1	-333,3	-1,8		
4	Personalausgaben	5.581,8	-4,8	30,5	16,2	0,2	5.597,9	5.974,7	2,0	32,8	14,8	5.989,5	391,6	7,0	28,7	0,5
51-54	Sächliche Verwaltungsausgaben	823,5	8,1	4,5	16,5	0,7	839,4	901,4	12,8	4,9	20,7	922,0	82,6	9,8	3,7	0,4
6	Ausgaben für Zuweisungen und Zuschüsse mit Ausnahme für Investitionen	5.335,2	8,4	29,1	62,6	1,6	5.396,2	5.000,8	3,1	27,4	78,2	5.079,0	-317,2	-5,9	6,1	0,1
4,51-54,6	Fortdauernde Ausgaben ohne Ausgaben für den Schuldendienst	11.740,5	1,7	64,1	95,4	2,4	11.833,6	11.876,9	3,2	65,2	113,7	11.990,6	157,1	1,3	38,5	0,3
56-59	Ausgaben für den Schuldendienst	5.098,4	-2,0	27,8			5.098,4	4.831,8	-10,6	26,5		4.831,8	-266,6	-5,2		
4-6	Fortdauernde Ausgaben	16.839,0	0,5	91,9	95,4	2,4	16.932,0	16.708,8	-1,2	91,7	113,7	16.822,5	-109,5	-0,6	38,5	0,2
7	Ausgaben für Baumaßnahmen	270,5	-13,4	1,5	25,7	1,5	294,7	275,4	-7,1	1,5	23,6	299,0	4,3	1,5	0,0	0,0
8	Sonstige Ausgaben für Investitionen und Investitionsförderungsmaßnahmen	1.222,2	1,4	6,7	302,4	4,1	1.520,4	1.182,4	-1,6	6,5	273,4	1.455,8	-64,6	-4,2	0,5	0,0
7+8	Ausgaben für Investitionen und Investitionsförderungsmaßnahmen	1.492,7	-1,6	8,1	328,0	5,6	1.815,2	1.457,8	-2,6	8,0	297,0	1.754,8	-60,3	-3,3	0,5	0,0
9	Besondere Finanzierungsausgaben	-7,4	-82,9	0,0			-7,4	62,1	-76,0	0,3		62,1	69,5	-938,7	0,3	-3,9
7-9	Einmalige Ausgaben	1.485,3	0,8	8,1	328,0	5,6	1.807,8	1.519,9	-13,4	8,3	297,0	1.816,9	9,1	0,5	0,8	0,0
4-9	Gesamtausgaben	18.324,3	0,6	100,0	423,5	8,0	18.739,8	18.228,7	-2,4	100,0	410,7	18.639,4	-100,4	-0,5	39,3	0,2
	Ergebnis	0,0			-126,2	-7,9	-118,3	0,0			-351,3	-351,3	-232,9	196,9		

Nachrichtlich:

32	Schuldenaufnahme am Kreditmarkt	4.236,4	-3,8			4.236,4	4.213,4	-7,3			4.213,4	-23,0	-0,5
59	Tilgungsausgaben am Kreditmarkt	3.312,9	-3,4			3.312,9	3.049,5	-16,2			3.049,5	-263,5	-8,0
	Nettokreditaufnahme am Kreditmarkt	923,5	-5,1			923,5	1.163,9	28,4			1.163,9	240,4	26,0
	Einnahmen aus dem Immobiliengeschäft	230,0				230,0	230,1				230,1	0,1	
	Nettokreditaufnahme mit Immobiliengeschäft	1.153,5				1.153,5	1.394,0				1.394,0	240,5	

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

Ergebnisse der Haushaltsrechnung 2001

in Euro

Gruppierungs-Nr.	Bezeichnung	Haushalts-Soll 2001 (nach Haushaltsvollzug) inkl. Nachtragshaushalt			aus 2000 übertragene Haushaltsreste	Restabgänge in 2001	Gesamt-Soll 2001	kassenmäßiges Ist 2001 gem. § 82 LHO			nach 2002 zu übertragende Haushaltsreste	rechnungsmäßiges Ist (Gesamt-Ist) gem. § 83 LHO 2001	rechnungsmäßiges Mehr (+)/Minder (-) (Spalte 13 - 8)		Haushaltsüberschreitungen	
		Mio. €	Änderung gegenüber 2000 in v. H.	Anteil in v. H.	Mio. €	Mio. €	Mio. €	Mio. €	Änderung gegenüber 2000 in v. H.	Anteil in v. H.	Mio. €	Mio. €	Mio. €	in v. H. des Gesamt-Solls	Ist Mio. €	in v. H. des Gesamt-Solls
1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	13	14	15	16	17
0	Einnahmen aus Steuern und steuerähnlichen Abgaben	5.073,2	-5,7	54,1			5.073,2	5.211,3	-0,2	55,9		5.211,3	138,1	2,7		
1	Verwaltungseinnahmen, Einnahmen aus Schuldendienst und dgl.	677,6	13,4	7,2			677,6	674,1	11,0	7,2		674,1	-3,5	-0,5		
2	Einnahmen aus Zuweisungen und Zuschüssen mit Ausnahme für Investitionen	1.138,0	29,9	12,1	2,4		1.140,3	960,9	-19,6	10,3	3,3	964,2	-176,1	-15,4		
0-2	Fortdauernde Einnahmen	6.888,7	0,5	73,5	2,4		6.891,1	6.846,3	-2,5	73,5	3,3	6.849,6	-41,5	-0,6		
31-34	Einnahmen aus Schuldenaufnahmen, aus Zuweisungen und Zuschüssen für Investitionen	2.341,9	-2,3	25,0	149,6	0,0	2.491,5	2.310,5	-7,7	24,8	27,1	2.337,6	-153,9	-6,2		
35-38	Besondere Finanzierungseinnahmen	138,5	103,5	1,5			138,5	163,4	803,6	1,8		163,4	24,9	18,0		
0-3	Gesamteinnahmen	9.369,1	0,6	100,0	152,0	0,0	9.521,0	9.320,2	-2,4	100,0	30,4	9.350,6	-170,4	-1,8		
4	Personalausgaben	2.854,0	-4,8	30,5	8,3	0,1	2.862,2	3.054,8	2,0	32,8	7,6	3.062,4	200,2	7,0	14,7	0,5
51-54	Sächliche Verwaltungsausgaben	421,1	8,1	4,5	8,5	0,3	429,2	460,9	12,8	4,9	10,6	471,4	42,3	9,8	1,9	0,4
6	Ausgaben für Zuweisungen und Zuschüsse mit Ausnahme für Investitionen	2.727,8	8,4	29,1	32,0	0,8	2.759,1	2.556,9	3,1	27,4	40,0	2.596,9	-162,2	-5,9	3,1	0,1
4,51-54,6	Fortdauernde Ausgaben ohne Ausgaben für den Schuldendienst	6.002,8	1,7	64,1	48,8	1,2	6.050,4	6.072,6	3,2	65,2	58,1	6.130,7	80,3	1,3	19,7	0,3
56-59	Ausgaben für den Schuldendienst	2.606,8	-2,0	27,8			2.606,8	2.470,5	-10,6	26,5		2.470,5	-136,3	-5,2		
4-6	Fortdauernde Ausgaben	8.609,6	0,5	91,9	48,8	1,2	8.657,2	8.543,1	-1,2	91,7	58,1	8.601,2	-56,0	-0,6	19,7	0,2
7	Ausgaben für Baumaßnahmen	138,3	-13,4	1,5	13,1	0,7	150,7	140,8	-7,1	1,5	12,1	152,9	2,2	1,5	0,0	0,0
8	Sonstige Ausgaben für Investitionen und Investitionsförderungsmaßnahmen	624,9	1,4	6,7	154,6	2,1	777,4	604,6	-1,6	6,5	139,8	744,3	-33,0	-4,2	0,2	0,0
7+8	Ausgaben für Investitionen und Investitionsförderungsmaßnahmen	763,2	-1,6	8,1	167,7	2,9	928,1	745,4	-2,6	8,0	151,8	897,2	-30,8	-3,3	0,3	0,0
9	Besondere Finanzierungsausgaben	-3,8	-82,9	0,0			-3,8	31,7	-76,0	0,3		31,7	35,5	-938,7	0,1	-3,9
7-9	Einmalige Ausgaben	759,4	0,8	8,1	167,7	2,9	924,3	777,1	-13,4	8,3	151,8	929,0	4,7	0,5	0,4	0,0
4-9	Gesamtausgaben	9.369,1	0,6	100,0	216,5	4,1	9.581,5	9.320,2	-2,4	100,0	210,0	9.530,2	-51,3	-0,5	20,1	0,2
	Ergebnis	0,0			-64,5	-4,0	-60,5	0,0			-179,6	-179,6	-119,1	196,9		

Nachrichtlich:

32	Schuldenaufnahme am Kreditmarkt	2.166,0	-3,8	2.166,0	2.154,3	-7,3	2.154,3	-11,8	-0,5		
59	Tilgungsausgaben am Kreditmarkt	1.693,9	-3,4	1.693,9	1.559,2	-16,2	1.559,2	-134,7	-8,0		
	Nettokreditaufnahme am Kreditmarkt	472,2	-5,1	472,2	595,1	28,4	595,1	122,9	26,0		
	Einnahmen aus dem Immobiliengeschäft	117,6		117,6	117,6		117,6	0,0			
	Nettokreditaufnahme mit Immobiliengeschäft	589,8		589,8	712,7		712,7	123,0			

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

7. Feststellungen zur Haushaltsrechnung 2001

7.1 Allgemeine Feststellungen

7.1.1 Die Landesregierung hat dem Landtag gem. Art. 55 Abs. 1 Satz 2 Landesverfassung (LV) die **Haushaltsrechnung mit einer Übersicht über das Vermögen und die Schulden** des Landes im nächsten Haushaltsjahr vorzulegen. **Zur Haushaltsrechnung berichtet** der **LRH** dem Landtag und der Landesregierung **unmittelbar**.
Die Landesregierung legte die Haushaltsrechnung 2001 am 07.11.2002 mit Landtagsdrucksache 15/2248 dem Landtag und dem LRH vor.

7.1.2 Dem LRH waren für die Prüfung der Haushaltsrechnung u. a. die **Beiträge** der Ressorts mit den **dazugehörenden Anlagen zur Haushaltsrechnung** bis zum 10.05.2002 vorzulegen. Die vollständigen, richtigen Unterlagen lagen nur von 3 Einzelplänen (Epl.) und 6 Kapiteln (Kap.) des Epl. 12 vor. Insgesamt wurden 9 Nachlieferungen und 11 Korrekturen bereits abgegebener Unterlagen erforderlich, sodass dem LRH erst am 17.10.2002 alle für die Prüfung erforderlichen Unterlagen vorlagen.

7.1.3 Seit dem 01.10.2001 setzen alle Dienststellen des Landes für die Mittelbewirtschaftung SAP R/3 IS-PS (SAP-Verfahren) ein. Mit diesem Modul des kaufmännischen SAP R/3-Verfahrens sollen die Belange der kameralen Buchführung wahrgenommen werden. Die Ergebnisse aus dem SAP-Verfahren wurden täglich in das zentrale HKR[1]-Verfahren übergeleitet, aus dem die Abschlüsse erstellt wurden.

Die Landeshauptkasse verbindet die veranschlagten Einnahmen und Ausgaben sowie deren Änderungen mit den abgerechneten Einnahmen und Ausgaben. Die sich daraus ergebende **Haushaltsrechnung** hat das Finanzministerium aufgestellt.
Die Jahresabschlüsse der Landesbetriebe werden in Anlagen zur Haushaltsrechnung dargestellt.

7.1.4 Bei 9 Dienststellen, die ihre Mittelbewirtschaftung mithilfe des **SAP-Verfahrens** durchführten, wurden Stichprobenprüfungen durchgeführt. Die geprüften Vorgänge der Mittelbewirtschaftung waren in der Buchführung des Landes richtig dargestellt.

Auffällig war, dass der überwiegende Teil der Dienststellen die nach den VV zu **§ 34 LHO** vorgeschriebene **Überwachung** der richtigen Übernahme aller Buchungsfälle in das Buchführungsverfahren nicht mehr durchgeführt hat. Alle Dienststellen vermissten den im abgelösten HKR-Verfahren wöchentlich erstellten Kontoauszug (L 701), mit dem die gebuchten

---

1 Haushalts-, Kassen- und Rechnungswesen (HKR).

Zahlungen vor dem Ablegen der Belege zur Kontrolle abgeglichen wurden. Den Mittelbewirtschaftern fehlt diese Kontrollliste. Daher tragen einige der Dienststellen jede Einnahme und Ausgabe in eine neben dem SAP-Verfahren erstellte Excel-Datei ein, um den Stand der Bewirtschaftung und somit eine Kontrolle über den laufenden Haushaltsvollzug jederzeit nachvollziehen zu können. Hier wird vonseiten der Dienststellen dem SAP-Verfahren nicht getraut und aus Sicherheitsgründen bewusst Mehrarbeit in Form einer parallelen Buchführung in Kauf genommen.

Auch der LRH hält künftig eine über die verfahrensmäßig vorgesehene Verfügbarkeitskontrolle von Haushaltsmitteln hinausgehende Überwachung der richtigen Übernahme von Buchungsfällen in das Buchführungsverfahren für notwendig. Er fordert das Finanzministerium auf, dies gem. VV zu § 34 LHO aus dem SAP-Verfahren sicherzustellen und die Dienststellen entsprechend zu schulen. Der LRH verweist auf die bereits laufenden Abstimmungsgespräche, die zügig abgeschlossen werden sollten.

Das **Finanzministerium** hat dazu erklärt, dass eine Verpflichtung zur Haushaltsüberwachung gem. § 34 LHO weiterhin bestehe. An den rechtlichen Grundlagen habe sich nichts geändert. Die Bemerkungen des LRH, dass dem SAP-Verfahren seitens der vom LRH geprüften Dienststellen nicht getraut werde, seien nicht verständlich. Alle Buchungen im SAP-Verfahren würden protokolliert und stünden für Auswertungen jeglicher Art - und damit zur Haushaltsüberwachung i. S. des § 34 LHO - zur Verfügung. Die Dienststellen seien bereits mit Erlass des Finanzministeriums[1] auf die bleibende Verpflichtung zur Haushaltsüberwachung mit den Möglichkeiten des SAP-Verfahrens hingewiesen worden.

Die **Verfügbarkeitskontrolle** im SAP-Verfahren soll die Aufgabe des Anordnungsbefugten ersetzen, zu prüfen, ob Ausgabe- und Betriebsmittel zur Verfügung stehen.
Der LRH hatte der Einführung der Funktion des Genehmigers und Buchers (GuB) als Ersatz des Anordnungsbefugten unter der Voraussetzung zugestimmt, dass die Verfügbarkeitskontrolle ständig eingesetzt wird. In der überwiegenden Zeit lag diese Voraussetzung nicht vor. Damit war die Überwachung der Zahlbarmachung nicht ausreichend aus dem Verfahren gegeben. Der LRH erwartet, dass die Verfügbarkeitskontrolle ständig durch das Verfahren sichergestellt wird.

---

1 Erlass des Finanzministeriums vom 16.12.2001 - VI 24 H 2331 - 403.

Das **Finanzministerium** hat ausgeführt, dass es anstrebe, die Verfügbarkeitskontrolle nicht ständig, aber nach Verteilung der Haushaltsmittel zu Beginn des Jahres aktiv zu halten.

Darüber hinaus hat der LRH festgestellt, dass bei den
- Haushaltsresten,
- Verpflichtungsermächtigungen (VE),
- Abschlägen,
- Vorschüssen und Verwahrungen

im Zusammenhang mit der Umstellung auf das SAP-Verfahren Differenzen aufgetreten sind. Der LRH verweist auf seine Ausführungen unter Tzn. 7.3, 7.5, 7.6 und 7.7.

7.1.5 Der endgültige **Abschluss der Bücher** für das Haushaltsjahr 2001 wurde erst am 27.03.2002 vorgenommen, weil die Abrechnung des Länderfinanzausgleichs (LFA) und der Bundesergänzungszuweisungen (BEZ) für das gesamte Jahr 2001 abgewartet und die Rückzahlung in Höhe von insgesamt 208,1 Mio. DM noch für das Jahr 2001 verausgabt werden sollte.

7.2 Haushaltsüberschreitungen

7.2.1 Die im Haushaltsplan ausgewiesenen Ausgabeansätze und die Ausgabereste ergeben das Gesamt-Ausgabe-Soll. Sollerhöhungen aufgrund § 6 Haushaltsgesetz (HG), der LHO oder von Haushaltsvermerken hat das Parlament bereits zugestimmt. Über diese vom Parlament erteilten Ermächtigungen, Mehrausgaben zu leisten, hinaus darf das Finanzministerium im Falle unvorhergesehener und unabweisbarer Bedürfnisse in über- oder außerplanmäßige Ausgaben einwilligen (Notbewilligungsrecht gem. § 37 Abs. 1 LHO), sofern nicht ein Nachtragshaushalt eingebracht werden muss (§ 37 Abs. 2 und 3 LHO).
Der LRH erinnert daran, dass Anträge auf über- und außerplanmäßige Ausgaben unter Berücksichtigung des Urteils des Bundesverfassungsgerichts[1] für die Ausübung dieses Notbewilligungsrechts nach wie vor zu prüfen sind. Er weist insofern auf seine Empfehlungen unter Nr. 7.4 seiner Bemerkungen 1995 hin.

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

Insgesamt wurden die Haushaltsansätze um 39.292.688,50 DM überschritten,

---

1 Bundesverfassungsgericht (BVerfG), Urteil vom 25.05.1977 - 2 BvE 1/74 -, NJW 1977, Heft 31, S. 1387 ff.

davon waren: überplanmäßig 39.146.564,96 DM,
außerplanmäßig 146.123,54 DM,

d. h. Beträge in der Größenordnung des Gesamtvolumens der Epl. 02 und 03 wurden über den vom Gesetzgeber vorgesehenen Rahmen (Haushaltsansatz) hinaus verwendet.

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

Epl.	Personalausgaben HGr. 4	Sächliche Verwaltungsausgaben HGr. 5	Zuwendungen mit Ausnahme für Investitionen HGr. 6	Baumaßnahmen HGr. 7	Sonstige Investitionen und Investitionsförderungen HGr. 8	Besondere Finanzierungsmaßnahmen HGr. 9	Gesamt
01		776					776
02							
03							
04	827.187	72.338	712.442		81.581		1.693.548
05		9.406					9.406
06		18.248					18.248
07	7.113.743	77.577	223.143		46.794	292.111	7.753.367
08		4.389	1.861		343.830		350.080
09	22.073	3.440.812	1.219.935				4.682.820
10			248.672				248.672
11	20.709.232		686.644				21.395.876
12		70.328		30.279			100.607
13	18.602	13.246	3.007.441				3.039.289
Summe	28.690.836	3.707.120	6.100.138	30.279	472.205	292.111	39.292.689

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.

7.2.3 Die **Überschreitungen mit Einwilligung des Finanzministeriums** waren gedeckt durch:

- Einsparungen 8.856.896,23 DM,
- Einnahmen bzw. Mehreinnahmen 369.012,78 DM,
- Berichtigungsbuchungen gem. § 35 LHO in 2001 80.471,82 DM,
- Minderausgaben und andere Deckungen, die in 2002 erbracht werden, 354.153,73 DM

sowie

- andere Deckung 223.022,93 DM.

Die Haushaltsrechnung weist aus, dass **Überschreitungen in Höhe von 29.409.131,01 DM** entgegen § 37 Abs. 5 LHO **nicht gedeckt** sind. Dies betrifft insbesondere folgende Positionen:

- 5,7 Mio. DM - Vergütungen der Angestellten bei den Grund- und Hauptschulen -,
- 8,9 Mio. DM - Versorgungsbezüge für Beamtinnen und Beamte -,
- 11,8 Mio. DM - Beihilfen für Versorgungsempfängerinnen und Versorgungsempfänger - sowie
- 3,0 Mio. DM - Untersuchungen auf BSE[1]-Erkrankungen -.

Andererseits ist der Haushalt insgesamt ausgeglichen. Das Finanzministerium sollte darlegen, wo dennoch die Deckung für diese Ausgaben erbracht worden ist.

Das **Finanzministerium** erklärt, dass es sich bei der Regelung des § 37 Abs. 5 LHO um eine Soll-Regelung handele. Die Deckung durch Einsparungen bei anderen Ausgaben in demselben Epl. sei nicht zwingend erforderlich. Eine Deckung habe im Übrigen durch die Inanspruchnahme der Restkreditermächtigung stattgefunden.

Der **LRH** weist darauf hin, dass damit Personalausgaben (Vergütungen und Versorgungsbezüge) in Höhe von 14,6 Mio. DM und Beihilfezahlungen in Höhe von 11,8 Mio. DM, also nicht investive Ausgaben, durch Kredite finanziert werden.[2]

Die **Haushaltsüberschreitungen ohne Einwilligung des Finanzministeriums** betrugen rd. 2.296 TDM bei 36 Titeln (2000: 4.651 TDM). Die ungenehmigten Überschreitungen waren überwiegend, wie wiederholt seit Jahren festgestellt, auf mangelnde Überwachung sowie auf fehlende oder nicht rechtzeitige Abstimmung während des Haushaltsvollzugs, die auch im Zuge der Modernisierung der Bewirtschaftung von Haushaltsmitteln erforderlich bleibt, zurückzuführen. Ferner waren auch Fehlinterpretationen des HG und von Haushaltsvermerken für die ungenehmigten Haushaltsüberschreitungen ursächlich.

7.3 Haushaltsreste

Als Ausnahme vom Grundsatz der zeitlichen Bindung der Ausgabeermächtigung können **Ausgabereste** gem. § 45 Abs. 2 LHO gebildet werden. Ausgabereste entstehen nicht automatisch in Höhe der unausgenutzt gebliebenen Ausgabeermächtigung, sie werden fallweise nach den Voraussetzungen des § 45 Abs. 3 LHO gebildet, nämlich um eingegangene Verpflichtungen zu erfüllen oder um Ausgaben wirtschaftlicher und sparsamer zu leisten. Ausnahmen von diesen Voraussetzungen zur Restebildung können für Modellprojekte im Rahmen der Experimentierklausel nach § 10 a LHO zugelassen werden. Wie in den Vorjahren lag

---

1 BSE = bovine spongiforme Enzephalopathie (Rinderwahnsinn).

2 Vgl. Tz. 7.10.8 dieser Bemerkungen.

die Zuständigkeit für die Bildung der Ausgabereste nach § 45 Abs. 3 LHO am Ende des Haushaltsjahres 2001 bei den Ressorts. Das Finanzministerium willigt unter den Voraussetzungen des § 19 Abs. 2 LHO in die Inanspruchnahme der von den Ressorts gebildeten Reste ein, so weit nicht den Ressorts selbst durch Bestimmungen des HG eine Inanspruchnahme der gebildeten Reste ohne Einwilligung des Finanzministeriums zugestanden worden ist.

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

Jahr	**Ausgabereste (abzüglich Vorgriffe) Mio. DM**	**Veränderungen gegenüber dem Vorjahr**	
		Mio. DM	**v. H.**
1999	423,8	+ 0,5	+ 0,1
2000	423,5	- 0,4	- 0,1
2001	410,7	- 12,8	- 3,0

Nach der Gesamtrechnungsnachweisung sind im Haushaltsjahr 2001 von den aus 2000 übertragenen Ausgaberesten in Höhe von 423,5 Mio. DM 59,3 Mio. DM (rd. 14 v. H.) verausgabt worden. In Abgang gestellt wurden rd. 8 Mio. DM (1,9 v. H.). Rechnerisch verblieb ein Betrag von 356,2 Mio. DM (84,1 v. H.). Dieser Betrag weist nicht die tatsächliche Inanspruchnahme der Ausgabereste aus, weil es nach Angaben des Finanzministeriums[1] durch die Umstellung des HKR-Verfahrens auf das SAP-Verfahren nicht möglich war, eine Übersicht über die Abwicklung der Ausgabereste im Haushaltsjahr 2001 aus dem Verfahren zu erstellen. Im SAP-Verfahren wird bei einem Titel lediglich das Gesamtbudget, das sich aus Ansatz, Resten, außerplanmäßigen Mitteln und Umsetzungen zusammensetzt, ausgewiesen und auch bewirtschaftet. Den im bisherigen HKR-Verfahren möglichen getrennten Nachweis der Ist-Ausgaben für Ansatz, Ausgaberest und außerplanmäßige Mittel bietet das SAP-Verfahren nicht an. Die Gesamtrechnungsnachweisung weist deshalb nicht die tatsächliche Inanspruchnahme der Ausgabereste aus.

Der LRH bittet, die tatsächliche Abwicklung der in 2001 zur Verfügung stehenden Reste aus den Unterlagen der Ressorts über die gebildeten Haushaltsreste 2002 zur Verfügung zu stellen.

Mit Beginn des Haushaltsjahrs 2002 ist im SAP-Verfahren zum Nachweis der Bewirtschaftung der Ausgabereste ein Buchungsabschnitt eingerichtet worden.

---

1 Umdruck 15/1406 vom 02.09.2001.

7.3.2 Ende 2001 wurden **Einnahmereste** für noch erwartete Zuweisungen der EU gebildet. Außerdem verblieb wiederum ein Einnahmerest aus der Kreditaufnahme:

Jahr	Einnahme-reste	Änderung		darunter Einnahmen aus Krediten	Änderungen gegen-über dem Vorjahr	
	Mio. DM	Mio. DM	v. H.	Mio. DM	Mio. DM	v. H.
1999	242,6	+ 118,8	+ 96,0	204,7	+ 98,9	+ 94,0
2000	297,2	+ 54,6	+ 22,5	271,1	+ 66,4	+ 32,4
2001	59,4	- 237,8	- 80,0	30,6	- 240,5	- 88,7

Nach der Gesamtrechnungsnachweisung sind im Haushaltsjahr 2001 526 DM (0 v. H.) von den aus 2000 übertragenen Einnahmeresten von 297.206.600 DM eingegangen. In Abgang gestellt wurden Einnahmereste in Höhe von 55,5 TDM (0,1 v. H.). Rechnerisch verblieb hieraus ein Einnahmerest von 297.150,5 TDM.
Wie bei der Bewirtschaftung der Ausgabereste stimmen die Buchführungsergebnisse nicht mit den tatsächlichen Zahlungen zu den Einnahmeresten überein. Der LRH bittet, die tatsächliche Abwicklung der Reste in 2001 darzustellen.

7.3.3 Folgende Tabelle zeigt die Entwicklung der gebildeten Haushaltsreste und der Haushaltsvorgriffe in den Jahren 1992 bis 2001 nach Angaben des Finanzministeriums:

Jahr	Einnahme-reste TDM	Ausgabe-reste TDM	Vorgriffe TDM	Haushaltssoll TDM	Reste in v. H. des Solls	
					Einnahme	Ausgabe
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)[1]	18.331.154,4	0,3	2,0
1997	44.307,3	399.577,2	- , -	17.850.746,0	0,3	2,2
1998	123.790,1	423.304,2	-,-	18.088.281,1	0,7	2,4
1999	242.596,9	423.827,2	-,-	17.362.110,2	1,4	2,5
2000	297.206,6	423.453,4	-,-	18.222.614,4	1,6	2,3
2001	59.425,2	410.682,6	-,-	18.324.290,8	0,3	2,3

7.4 Festlegungen

Bei der Bewirtschaftung von Ausgaben stellen die jeweiligen Ausgabeansätze im Rahmen ihrer Verfügbarkeit die obere Grenze der Ermäch-

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

tigung dar, bis zu der Festlegungen vorgenommen bzw. Ausgaben im jeweiligen Haushaltsjahr geleistet werden dürfen.
Am Jahresende dürfen Ausgaben und nicht abgewickelte Festlegungen den Ansatz nicht überschreiten.

Nicht abgewickelte Festlegungen dürfen nur verbleiben, wenn

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

Bei allen anderen verbleibenden Festlegungen handelt es sich um unzulässige Haushaltsüberschreitungen, weil Maßnahmen, die das Land zur Leistung von Ausgaben in künftigen Jahren verpflichten, nur zulässig sind, wenn der Haushaltsplan durch eine formell veranschlagte VE dazu ermächtigt (§ 38 Abs. 1 LHO) oder es sich um übertragbare Ausgaben handelt.
Eingegangene Verpflichtungen aus dem Haushaltsansatz sind in der Buchführung des Landes festzulegen (VV Nr. 7 zu § 34 LHO). Sie werden durch die Anordnung von Ausgaben abgewickelt. Nicht abgewickelte Festlegungen bleiben bestehen, sie belasten das Folgejahr.
Während des Haushaltsvollzugs ist von den Bewirtschaftern zu kontrollieren, inwieweit die Ansätze des Haushaltsplans, d. h. die Ermächtigungen, Verpflichtungen einzugehen und Zahlungen zu leisten, eingehalten worden sind. Hierzu gehört auch die Kontrolle, ob bestehende Festlegungen bereits durch Zahlungen erledigt sind oder noch weitergelten.
Nach der Haushaltsrechnung waren am Ende des Haushaltsjahrs 2001 Festlegungen von insgesamt 321,7 Mio. DM nicht abgewickelt.
Nach den Angaben der Ressorts sind von diesem Betrag rd. 449 TDM einem falschen Haushaltsjahr zugeordnet worden, bei 46,4 TDM handelt es sich nicht um Festlegungen, sondern um Mittelvorbindungen im SAP-Verfahren. 6,7 Mio. DM der Schulbaufondsmittel sind beim Übergang der Bewirtschaftung auf die Investitionsbank Schleswig-Holstein (IB) doppelt gebunden worden und 827 TDM blieben wegen fehlerhafter Anwendung des SAP-Verfahrens trotz erfolgter Abwicklung in der Buchführung ausgewiesen.
Die Nachweisung der nicht abgewickelten Festlegungen stimmt nicht mit den tatsächlich noch einzulösenden Verpflichtungen überein.
Der LRH hält es für notwendig, die Buchführung der nicht abgewickelten Festlegungen an die tatsächlich noch einzulösenden Verpflichtungen anzupassen.

7.5 Verpflichtungsermächtigungen

VE sind - abweichend vom Jährlichkeitsprinzip - Ermächtigungen zum Eingehen von Verpflichtungen zur Leistung von Ausgaben in künftigen Jahren (§ 6 LHO). Um beim Haushaltsvollzug Verpflichtungen eingehen zu können, die erst in künftigen Jahren zu Haushaltsbelastungen führen (§ 38 LHO), ist die Veranschlagung solcher Ermächtigungen im Haushaltsplan erforderlich.
Zur Buchführung des Landes gehört auch die Buchung der Inanspruchnahme von VE (§ 71 Abs. 1 LHO).

7.5.1 Der für die Haushaltsrechnung erstellte **Bestandsnachweis der VE** ist fehlerhaft, da Bestandsvorträge derjenigen Dienststellen fehlen, die bereits im Jahr 2000 mit dem SAP-Verfahren gearbeitet haben. Wegen eines Fehlers im Schnittstellenprogramm konnten Bestandsvorträge aus dem SAP-Verfahren nicht an das HKR-Verfahren geliefert werden, aus dem die Haushaltsrechnung des Jahres 2001 erstellt wurde.
Auf diese Feststellungen des LRH hat das **Finanzministerium** mitgeteilt, dass eine Korrektur vor Erstellung der Liste nicht mehr möglich gewesen sei und im Nachhinein eine Korrektur wegen des hohen Aufwands und der Kosten unverhältnismäßig gewesen wäre. Der Fehler sei nur für die Haushaltsrechnung 2001 relevant und würde sich nicht auf die künftigen Haushaltsrechnungen auswirken. Der **LRH** ist nach wie vor der Auffassung, dass die Korrekturen der Bestände der VE durchzuführen sind und wird im Rahmen der Prüfung der Haushaltsrechnung 2002 auf diese Angelegenheit zurückkommen.

7.5.2 Folgende Übersicht zeigt die **Inanspruchnahme der VE** in der Buchführung des Landes und nach den Angaben der Ressorts. Sie weichen erneut voneinander ab:

Haushaltsjahr der Fälligkeit	**Haushalts-Soll**	**Inanspruchnahme**	
		lt. Buchführung	**lt. Angabe der Ressorts in der Haushaltsrechnung**
	DM	**DM**	**DM**
2002	588.638.000	345.657.797	315.673.663
2003	354.953.000	117.083.889	133.229.414
2004	235.609.000	56.373.969	57.267.040
2005 ff.	78.153.000	38.064.404	36.014.404
Summe	1.257.353.000	557.180.060	542.184.522

Der LRH fordert die Ressorts abermals auf, die Buchführung über die Inanspruchnahme der VE sorgfältig durchzuführen.

7.5.3 Nach den Ergebnissen der Buchführung wurden die Ermächtigungen zum Eingehen von Verpflichtungen in kommenden Jahren mit rd. 44,4 v. H.

prozentual stärker als im Vorjahr in Anspruch genommen (Vorjahr: 31,8 v. H von 1.726.849.000 DM.).

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

Epl.	VE DM	Inanspruchnahme DM	Anteil v. H.
03	270.000	0	0
04	58.432.000	47.094.617	80,6
05	39.763.000	2.889.759	7,3
06	291.376.000	170.081.567	58,4
07	10.517.000	2.675.164	25,4
08	120.288.000	67.921.344	56,5
09	3.125.000	288.000	9,2
10	300.828.000	62.551.613	20,8
11	45.273.000	58.496.240	129,2
12	297.155.000	115.835.824	39,0
13	90.326.000	29.345.931	32,5
Summe	1.257.353.000	557.180.059	44,3

Im Epl. 11 wurde eine stichprobenartige Prüfung durchgeführt. Das Finanzministerium hatte in eine überplanmäßige VE in Höhe von 20 Mio. DM für Sicherheits- und Gewährleistungen im Bereich Schiffbau und Schifffahrt eingewilligt. Die VE ist nicht gedeckt. Nach den VV zu § 38 LHO sollen überplanmäßige VE durch Einsparungen bei anderen VE desselben Epl. ausgeglichen werden. Das ist hier nicht geschehen. Der LRH bittet das Finanzministerium um Stellungnahme.

7.5.4 **Nach den Angaben der Ressorts** bestand Ende 2001 eine Vorbelastung der Haushalte 2002 bis 2005 ff. durch die Inanspruchnahme von VE in Höhe von insgesamt rd. 1.013,2 Mio. DM. Die hieraus bestehenden Zahlungsverpflichtungen künftiger Jahre haben sich gegenüber dem Vorjahr um rd. 270 Mio. DM verringert. Die einzulösenden Verpflichtungen verteilen sich wie folgt auf die jeweiligen Haushaltsjahre:

2002	507.246.035 DM
2003	222.212.417 DM
2004	124.940.272 DM
2005 ff.	158.826.382 DM
Gesamt	1.013.225.106 DM

7.6 Abschlags- und Vorauszahlungen

Vorleistungen (Vorauszahlungen) sind Leistungen des Landes vor Empfang entsprechender Gegenleistungen. Abschlagszahlungen sind

solche Leistungen, die nach Empfang entsprechender Gegenleistungen gewährt werden (VV Nr. 1 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**
1995	188.500.554	10.461.109	142.678.477
1996	130.450.939	4.264.420	101.384.382
1997	95.669.634	3.863.500	83.966.192
1998	40.599.524	28.000	35.797.075
1999	33.376.464	-	31.545.160
2000	6.531.776	-	3.002.580
2001	40.654.227	-	1.270.333

Der größte Teil der vor 2001 entstandenen Abschlags- und Vorauszahlungen ist abgewickelt. Die nachgewiesenen Beträge haben sich in 2001 wieder erhöht, da nunmehr wieder der vollständige Nachweis - wie vom LRH gefordert - aller nicht abgerechneten Abschlags- und Vorauszahlungen erfolgt.[1]

Die nicht abgerechneten Abschlags- und Vorauszahlungen sind in der Gesamtrechnungsnachweisung des Landes um rd. 9.605 DM höher ausgewiesen als in den Nachweisungen der Dienststellen. Nach der Erklärung des Finanzministeriums handelt es sich um Differenzen, die bei der Umsetzung von Abschlägen aus dem SAP-Verfahren in das rechnungslegende HKR-Verfahren entstanden sind, weil Abschläge gar nicht oder doppelt nachgewiesen wurden. Deshalb stimmen die in der Gesamtrechnungsnachweisung für das Jahr 2001 nachgewiesenen nicht mit den tatsächlich geleisteten Abschlags- und Vorauszahlungen überein.

7.7 Vorschüsse und Verwahrungen

Als Vorschuss darf eine Ausgabe gem. § 60 Abs. 1 LHO nur gebucht werden, wenn die Verpflichtung zur Leistung besteht, die Ausgabe aber noch nicht nach der im Haushaltsplan des Landes oder sonst vorgesehenen Ordnung gebucht werden kann.
Über Vorschüsse wird im Vorschussbuch außerhalb des Haushalts Buch geführt. Am Jahresende nicht aufgelöste Vorschüsse (Bestände bei

1 Vgl. Bemerkungen 2002 des LRH, Nr. 8.7.

Vorschussbuchungsstellen) werden deshalb nicht in der Haushaltsrechnung dargestellt. Sie belasten lediglich die Liquidität des Landes, beeinflussen aber nicht den kassenmäßigen Abschluss des Haushalts.

7.7.1 Am Ende des Haushaltsjahres 2001 wurden in den Büchern der Landeskassen **Bestände an Vorschüssen mit insgesamt 17.339.951,14 DM** (Vorjahr: 54.430,91 DM) nachgewiesen.
Darin enthalten ist ein vorschussweise ausgezahlter, nicht abgerechneter Betrag in Höhe von 15,5 Mio. DM, bei dem es sich um eine Zahlung als Zwischenfinanzierung des Landes von Baumaßnahmen des Bundes für den Bundesfernstraßenbau aufgrund einer haushaltsrechtlichen Ermächtigung[1] handelt. Der Forderung des LRH in den Vorjahren, diese Zwischenfinanzierung/Darlehensvergabe den Vorschriften der LHO entsprechend im Haushaltsplan zu veranschlagen, ist das Ministerium für Wirtschaft, Arbeit und Verkehr mit dem Haushaltsplan 2002 nachgekommen.

Bei der Landesbezirkskasse Kiel (LBK) verblieb ein Vorschuss in Höhe von rd. 1,8 Mio. DM. Nach Auskunft der LBK Kiel handelt es sich hierbei um den Saldo von Buchungen, die im Zusammenhang mit der Umstellung auf das SAP-Verfahren angefallen waren und die bis zum Jahresabschluss nicht abgewickelt werden konnten.

Das **Finanzministerium** teilt mit, dass die bei der LBK Kiel verbliebenen Vorschüsse in Höhe von 1,8 Mio. DM nach dem Jahreswechsel 2001 abgewickelt worden seien.

7.7.2 In **Verwahrung** darf eine Einzahlung nur genommen werden, solange sie nicht nach der im Haushaltsplan oder sonst vorgesehenen Ordnung gebucht werden kann (§ 60 Abs. 2 LHO). Zu den Verwahrungen zählen auch Geldbeträge, die dem Land nicht gehören und die für andere verwahrt werden. 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 203.332.989,20 DM (Vorjahr: 73.776.247,62 DM) ausgewiesen.
Der Gesamtbestand der Verwahrungen Ende 2001 setzte sich wie folgt zusammen:

---

1 § 18 Abs. 6 HG 2001.

Art der Verwahrung	Gesamtbetrag DM	davon in der Steuerverwaltung DM
Verwahrungen mit ungeklärter oder aufgeteilter Gläubigerschaft	104.911.486,96	8.437.516,47
Sicherheiten und Kautionen von Dritten	8.620,81	
Eigene Gelder von Schülern, Heiminsassen u. Ä.	14.879,26	
Beträge, die für andere Gläubiger angesammelt werden	11.133.928,91	
Stiftungen, Treuhandgelder, Körperschaftsvermögen	0,00	
Durchlaufende Gelder	513.583,23	
Kassenverstärkungskredite	0,00	
Gelder des Landes	86.740.490,03	
Gesamt	203.332.989,20	8.437.516,47

Der Bestand der Verwahrungen mit ungeklärter oder aufgeteilter Gläubigerschaft hat sich gegenüber dem Vorjahr um ca. 28,5 Mio. DM erhöht. Die Gelder des Landes (Einnahmen mit Kassenzeichen, für die noch keine Annahmeanordnungen vorliegen) stiegen um 83,7 Mio. DM; in diesem Betrag ist der durch eine Fehlbuchung entstandene Bestand des am Ende des Jahres verbliebenen Kassenverstärkungskredits von 74,3 Mio. DM enthalten.

Bedingt sind diese angestiegenen Verwahrbestände nach den Angaben des Finanzministeriums größtenteils durch die Umstellung des HKR-Buchführungsverfahrens auf das SAP-Verfahren. Im Gegensatz zum bisherigen Buchführungsverfahren können im neuen Verfahren Einzahlungen einem Haushaltstitel nur direkt zugeordnet werden, wenn eine Annahmeanordnung vorliegt. Bei fehlender Anordnung werden die eingehenden Beträge auf Verwahrtitel gebucht und können der Haushaltsstelle erst nach Erteilung einer entsprechenden Anordnung durch die Dienststelle zugeordnet werden. Zu Schwierigkeiten hatte dieses Verfahren während des Haushaltsvollzugs bei den Dienststellen geführt, die einnahmeabhängige Ausgaben zu tätigen hatten und die für die erwarteten Einnahmen keine Annahmeanordnungen erstellt hatten.
Mit der Einführung des neuen Buchführungsverfahrens sind die Dienststellen aufgefordert, für erwartete Einnahmen so rechtzeitig Annahmeanordnungen zu erstellen, dass Einzahlungen direkt dem entsprechenden Haushaltstitel zugeordnet werden können und damit auch die LBK von der Aufklärungsarbeit für nicht unterzubringende Zahlungen entlastet werden.

7.8 Veränderung von Ansprüchen des Landes

Eine Veränderung bestehender Ansprüche des Landes ist nach den Vorschriften von § 59 LHO zulässig. Die Zuständigkeiten und Voraus-

setzungen für Stundung, Niederschlagung und Erlass von Forderungen des Landes oder die Behandlung von Kleinbeträgen sind geregelt.

Insgesamt wurden ohne den Steuerbereich nach der Buchführung 29.366 TDM unbefristet niedergeschlagen und rd. 324 TDM erlassen, von den Dienststellen insgesamt nachgewiesen jedoch nur rd. 4.278 TDM.

Von den als erlassen gebuchten Beträgen sind 124,3 TDM nach Auskunft des Ministeriums für Bildung, Wissenschaft, Forschung und Kultur sowie der Christian-Albrechts-Universität zu Kiel irrtümlich als erlassen dargestellt worden, es handelt sich jeweils um die Änderung von Annahmeanordnungen.

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

Für die **Steuerverwaltung** wurden in der **Rückstandsübersicht als Anlage zur Haushaltsrechnung** von den Ansprüchen des Landes ausgewiesen als im Haushaltsjahr 2001

• erlassen	1.125 TDM,
• niedergeschlagen	140.211 TDM,
= nicht durch Zahlung erledigt	141.336 TDM.

Von den Gesamtrückständen von	636.762 TDM
sind	
• gestundet	87.928 TDM,
• ausgesetzt	159.666 TDM,
• echte Rückstände	389.167 TDM.

7.9 Vermögen des Landes

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.

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

- Bei der Rücklage zur Verminderung des Kreditbedarfs stimmen weder der Stand Ende 2000 noch der dargestellte Zuführungsbetrag an die Rücklage und somit auch der Stand Ende 2001 nicht mit der Buchführung überein.
- Bei der Rücklage für Diskontierungsdarlehen stimmen die im Vermögensnachweis dargestellten Stände Ende 2000 und damit auch der Stand Ende 2001 nicht mit der Buchführung überein.

Der LRH bittet, wie auch schon in seinen Bemerkungen 2001 und 2002[1], zum zahlenmäßigen Abgleich der Rücklagen die vorhandenen Möglichkeiten zu nutzen und in der Haushaltsrechnung 2002 die fehlerhaften Vorträge zu korrigieren.

Das **Finanzministerium** erklärt, dass die Ursachen der Abweichungen der Rücklagenbestände bei der Rücklage zur Verminderung des Kreditbedarfs und der Rücklage für Diskontierungsdarlehen in der Vermögensübersicht und der Buchführung der Landeshauptkasse derzeit geklärt werden. Erforderliche Korrekturen würden veranlasst.

7.9.2 Gem. § 73 LHO ist über das Vermögen und die Schulden des Landes ein Nachweis zu erbringen. Zum **Nachweis des beweglichen Vermögens** sind Bestandsverzeichnisse zu führen. Beim Finanzamt Lübeck wurden Bestandsverzeichnisse seit 1999 nicht mehr fortgeführt; die Lieferung und der Verbleib seitdem beschaffter Vermögensgegenstände und der Verbleib der bis 1999 beschafften Vermögensgegenstände kann nicht nachgewiesen werden. Nach Auskunft des Finanzamts Lübeck führt die Oberfinanzdirektion Kiel über alle von ihr für die Finanzämter beschafften Gegenstände ein Inventarverzeichnis. Der LRH empfiehlt, die Inventarverzeichnisse bei den einzelnen Dienststellen führen zu lassen und bittet das Finanzministerium, die Aktualisierung der Bestandsverzeichnisse auf der Grundlage der Buchführungsunterlagen beim Finanzamt Lübeck zu überwachen.

Im Landesamt für Gesundheit und Arbeitssicherheit - Außenstelle Lübeck - wird ebenfalls kein aktuelles Bestandsverzeichnis geführt. Die Dienststelle begründete dies mit einem Schreiben des Finanzministeriums, in welchem die Anlagenrechnung für das SAP-Verfahren angekündigt wird. Entsprechend wurden die Kassenanordnungen nicht mit Inventarisierungsvermerken nach den VV zu § 73 LHO versehen. Der Nachweis über den Verbleib der in 2001 beschafften Vermögensgegenstände kann nicht geführt werden. Die Dienststelle hat zugesagt, die Erfassung der Bestände an beweglichen Sachen im SAP-Verfahren zügig durchzuführen.
Der LRH sieht einen dringenden Informationsbedarf für die Führung der Bestandsverzeichnisse in den Dienststellen vor Ort und bittet das Finanzministerium, die Dienststellen auf geeignete Art und Weise zu informieren.

7.10 Kreditaufnahme und Schulden des Landes

Im Haushaltsjahr 2001 haben sich die Kreditaufnahme und die Schulden des Landes wie folgt entwickelt:

---

1 Vgl. Bemerkungen 2001 des LRH, Nr. 8.17, und Bemerkungen 2002 des LRH, Nr. 8.10.1.

7.10.1 Die Kredite des Landes wurden im Haushaltsjahr 2001 auf der Grundlage der in der folgenden Übersicht dargestellten **Kreditermächtigungen** aufgenommen (gerundet auf volle DM).

Kreditermächtigungen	**Höhe der Ermächtigung**	**Inanspruch-nahme**	**Verbleibende Ermächtigung**
Restliche Ermächtigung aufgrund von § 2 Abs. 1 HG 2000 gem. § 18 Abs. 3 LHO	536.705.523	536.705.523	-
Ermächtigung gem. § 2 Abs. 1 HG 2001 zur allgemeinen Deckung	3.886.399.900	3.505.877.570	344.576.000[1]
Umschuldungsermächtigung gem. § 18 Abs. 5 LHO	- [2]	-	-
Marktpflegeermächtigung gem. § 18 Abs. 5 LHO	122.414.801[3]	122.414.801	-
Gesamtermächtigung	4.545.520.224	4.164.997.894	344.576.000
Vorgriffsermächtigung gem. § 2 Abs. 2 HG 2001	915.794.350	-	-

Die **Kreditermächtigungen** hat das Finanzministerium **nicht überschritten**. Es wurde noch eine Restkreditermächtigung gem. § 18 Abs. 3 LHO von rd. 344,6 Mio. DM (Vorjahr: 536,7 Mio. DM) und ein Einnahmerest von 30,6 Mio. DM[4] (Vorjahr: 271,1 Mio. DM) in das Haushaltsjahr 2002 übertragen.

7.10.2 Gem. Haushaltsvermerk in Kap. 1112 Maßnahmegruppen (MG) 01 bis 03 (Nettokreditaufnahme, Anschlussfinanzierung und Umschuldungen) darf das Finanzministerium abweichend von § 72 Abs. 2 LHO in Anwendung von § 72 Abs. 6 LHO 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. Auf dieser Grundlage wurden nach Angaben in der Haushaltsrechnung 2001[5] rd. 314 Mio. DM (Vorjahr 353,6 Mio. DM), die Anfang des Haushaltsjahres 2002 eingingen, zugunsten des Haushaltsjahres 2001 gebucht.

7.10.3 Gem. § 2 Abs. 5 HG 2001 durfte das Finanzministerium **Kassenverstärkungskredite** in Höhe von bis zu 8 v. H. des in § 1 HG 2001 für Einnahmen und Ausgaben festgestellten Betrags, d. h. max. 1.465,3 Mio. DM, aufnehmen. Nach Rückzahlung dieser Kredite darf diese Ermächtigung gem. § 18 Abs. 2 Nr. 2 LHO wiederholt in Anspruch genommen werden.

---

1 35.946.330 DM in Abgang gestellt.

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

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

4 Vgl. auch Tz. 7.3.2 dieser Bemerkungen.

5 Haushaltsrechnung 2001, S. 14, Landtagsdrucksache 15/2248 vom 07.11.2002.

Zur vorübergehenden Liquiditätssicherung wurden im Haushaltsjahr 2001 an 39 Tagen (2000: 39 Tage) Kassenverstärkungskredite aufgenommen. Der Ermächtigungsrahmen wurde nicht überschritten.

Der Höchstbetrag der an einem Tag in Anspruch genommenen Kassenverstärkungskredite belief sich auf 172 Mio. DM vom 03. bis 04.04.2001 (Vorjahr: 272 Mio. DM). Für Kassenverstärkungskredite wurden angabegemäß Zinsen aus Titel 1114-575 11 MG 01 in Höhe von rd. 0,33 Mio. DM gezahlt (2000: 0,54 Mio. DM). Die Zinssätze für die Kredite lagen zwischen 3,1 v. H. und 5,75 v. H. (2000: 2,88 v. H. und 4,87 v. H.).

Am Ende des Haushaltsjahres 2001 bestanden Schulden aus Kassenverstärkungskrediten zur Liquiditätssicherung des Landes in Höhe von 74,3 Mio. DM (Vorjahr: **-**).

Ausweislich der Unterlagen des Finanzministeriums hat das Universitätsklinikum Schleswig-Holstein - Campus Lübeck - vom 01. bis 07.06.2001 dem Land einen Kassenverstärkungskredit in Höhe von 20 Mio. DM gewährt, für den das Land Zinsen in Höhe von 15.133,34 DM bei einem Zinssatz von rd. 4,5 v. H. zahlte. Nach den Unterlagen des Universitätsklinikums zahlte das Land dem Universitätsklinikum am 01.06.2001 insgesamt rd. 10,7 Mio. DM an Zuschüssen und erhielt gleichzeitig den Kassenkredit vom Universitätsklinikum. Das Land zahlte diesen Kassenkredit am 07.06.2001 zurück; taggleich legte das Universitätsklinikum diesen Betrag als Tagesgeld bei einem Kreditinstitut an.

Der LRH verkennt nicht, dass sich das Universitätsklinikum wirtschaftlich verhält, wenn es liquide Mittel kurzfristig Zins bringend anlegt. Es ist jedoch wirtschaftlich unsinnig, wenn der Zuschussempfänger seinen Zuschuss unmittelbar nach Erhalt wieder beim Zuschussgeber (oder auch bei einem Dritten) verzinslich anlegt, und sich der Zuschussgeber damit zur Zahlung seines Zuschusses beim Zuschussempfänger die nötige Liquidität beschafft. Vielmehr ist dies ein Zeichen dafür, dass der Landeszuschuss zu früh ausgezahlt wurde (Nichtbeachtung von § 34 Abs. 2 LHO).

Insgesamt verfügte das Klinikum im Jahre 2001 durchschnittlich über eine Gesamtliquidität in Höhe von rd. 41 Mio. DM und erwirtschaftete lt. Jahresabschlussbericht im gleichen Zeitraum Zinserträge in Höhe von rd. 3,1 Mio. DM (Vorjahr: 1,77 Mio. DM). Angesichts des Liquiditätsüberschusses in 2001 stellt sich die Frage, ob die Zuschüsse für laufende Zwecke und für Investitionen bedarfsgerecht ausgezahlt worden sind. Der LRH fordert die Landesregierung auf zu prüfen,

- wie sich der in 2001 nicht benötigte Liquiditätsüberschuss aufbauen konnte,

- ob die Höhe der vom Land geleisteten Zuschüsse angemessen war und
- ob der aus den angelegten Mitteln erlangte Vorteil (Zinserträge) - der teilweise zulasten des Landes erwirtschaftet wurde - zurückgefordert werden kann.

7.10.4 Von den Ermächtigungen gem. § 27 Abs. 7 und 8 HG 2001, nach denen das Innenministerium im Einvernehmen mit dem Finanzministerium die IB ermächtigen darf,

- zur **Überbrückung von Liquiditätsengpässen der Zweckrücklage Wohnungsbau** für den Wohnungsbau **Darlehen bis zur Höhe von 50 Mio. DM** zuzüglich Zinsverpflichtungen und Geldbeschaffungskosten zu marktgerechten Bedingungen zulasten der Zweckrücklage für den Wohnungsbau aufzunehmen und
- zur **Mitfinanzierung des Wohnungsbauprogramms 2001 Darlehen** zu marktgerechten Zinsen zulasten der Zweckrücklage Wohnungsbau aufzunehmen,

wurde nach Angaben in der Haushaltsrechnung[1] kein Gebrauch gemacht.

Angaben über die Ausschöpfung bzw. die Nichtinanspruchnahme der Kreditermächtigungen im HG sind aus dem Jahresabschluss der IB nicht nachvollziehbar. Dort wird nicht zwischen Krediten zur Überbrückung von Liquiditätsengpässen und solchen für Förderzwecke unterschieden. Es werden täglich fällige Verbindlichkeiten der Zweckvermögen gegenüber Kreditinstituten (beim Zweckvermögen Wohnungsbau am 31.12.2001: **-** DM) denen mit vereinbarter Kündigungsfrist (beim Zweckvermögen Wohnungsbau am 31.12.2001: 577,7 Mio. DM) gegenübergestellt. Gem. Beschluss des Finanzausschusses vom 16.01.2003 ist die IB aufgefordert, künftig in ihrer Rechnung die Inanspruchnahme der jeweiligen Kreditermächtigungen auszuweisen.

7.10.5 Im Haushaltsjahr 2001 hat das Land insgesamt Kredite (**Bruttokreditaufnahme**) in Höhe von

4.457.226.678,99 DM	(2000: 4.808.410.690,62 DM)

aufgenommen,

4.213.377.390,55 DM	Kredite am Kreditmarkt,
13.786.132,04 DM	im öffentlichen Bereich und
230.063.156,40 DM	mit den wie Einnahmen aus Kredit zu behandelnden Einnahmen aus der Veräußerung von unentbehrlichen Liegenschaften.[2]

---

1 Haushaltsrechnung 2001, S. 14, Landtagsdrucksache 15/2248 vom 07.11.2002.

2 Die Einnahmen des Landes aus der Veräußerung in Höhe von 230,1 Mio. DM sind gem. einstweiliger Anordnung des BVerfG vom 17.09.1998 wie Einnahmen aus Kredit zu behandeln.

Diese gesamte Bruttokreditaufnahme des Landes liegt damit um rd. 351,2 Mio. DM oder 7,3 v. H. unter der des Vorjahres (2000: 758 Mio. DM oder 18,7 v. H. über der des Jahres 1999).
Die **Schuldentilgung am Kreditmarkt und bei öffentlichen Haushalten** hat sich auf

3.049.991.385,56 DM (2000: 3.641.461.032,96 DM)

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

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

1.407.235.293,43 DM (2000: 1.166.949.657,66 DM).

Davon entfallen

1.393.976.319,67 DM (2000: 1.156.586.752,58 DM)

auf die Nettokreditaufnahme am Kreditmarkt einschl. der Einnahmen aus dem Immobiliengeschäft.
Im Vergleich zum Vorjahr ist diese Nettokreditaufnahme damit **um rd. 237,4 Mio. DM oder 20,5 v. H. gestiegen** (2000: um 34,5 Mio. DM oder 2,9 v. H. gesunken).

Die **Nettokreditaufnahme am Kreditmarkt** (ohne Einnahmen aus dem Immobilienmodell) beträgt nach Vollzug des Haushalts 2001 1.163.913.163,27 DM (2000: 906.200.452,58 DM) und liegt um **rd. 240,4 Mio. DM oder 26 v. H. über der Veranschlagung im Haushalt 2001** (Vorjahr: 66,8 Mio. DM oder 6,9 v. H. unter der Veranschlagung im Haushalt 2000).

Die **Nettokreditaufnahme im öffentlichen Bereich** ist um rd. 2,9 Mio. DM gestiegen. Sie belief sich auf

13.258.973,76 DM (2000: 10.362.905,08 DM).

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

---

1 1999 bis 2001 einschl. der Einnahmen aus dem Immobiliengeschäft.

Jahr	Soll	Ist	weniger (-) mehr (+)
1995	1.001.373.000	1.309.666.043	+ 308.293.043
1996	1.096.280.500	1.270.569.052	+ 174.288.552
1997	1.239.290.500	1.234.644.049	- 4.646.451
1998	1.236.655.500	1.129.227.059	- 107.428.441
1999	1.307.300.500	1.205.392.861	- 101.907.639
2000	1.238.557.000	1.166.949.658	- 71.607.342
2001	1.167.518.500	1.407.235.293	+ 239.716.793

7.10.6 Die Schulden des Landes aus Kreditmarktmitteln, aus kreditähnlichen Rechtsgeschäften, Ausgleichsforderungen und Schulden bei Verwaltungen, die **fundierten Schulden**, erhöhten sich um rd. 1.317,1 Mio. DM oder 4,2 v. H. gegenüber dem Vorjahr auf insgesamt

32.876,8 Mio. DM (2000: 31.559,7 Mio. DM).

Einschl. der wie Einnahmen aus Kredit zu behandelnden Einnahmen aus der Immobilienveräußerung (bis Ende 2001: 820,5 Mio. DM) belaufen sich die Schulden Ende 2001 auf insgesamt

33.697,4 Mio. DM (Vorjahr: 32.150,2 Mio. DM).

Sie stiegen damit um 1.547,2 Mio. DM oder 4,8 v. H. gegenüber dem Vorjahr.[1]

Die **Schulden des Landes je Einwohner** (Pro-Kopf-Verschuldung) stiegen 2001 um 533 DM oder 4,6 v. H. auf **12.057 DM**[2] (Vorjahr: 11.524 DM).

7.10.7 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 (**Kreditobergrenze**). Ausnahmen sind nur zur Abwehr einer Störung des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts oder zur Überwindung einer schwer wiegenden Störung der Wirtschafts- und Beschäftigungsentwicklung des Landes zulässig.

Die Kreditobergrenze wurde - nach dem Berechnungsschema des LRH - bei der Aufstellung des Haushalts um 58,6 Mio. DM unterschritten (Vorjahr: 8,8 Mio. DM). Unter Berücksichtigung des Nachtragshaushalts 2001 wurde sie um 11,7 Mio. DM **überschritten**, **nach Vollzug des Haushalts** sogar **um 241,7 Mio. DM** (Vorjahr: 9,2 Mio. DM) - wie die folgende Berechnung zeigt:

---

1 Abweichend von der Darstellung in der Haushaltsrechnung 2001, S. 10, Landtagsdrucksache 15/2248 vom 07.11.2002.

2 Davon entfallen 294 DM je Einwohner (Vorjahr: 212 DM) auf die Einnahmen aus dem Immobiliengeschäft. Wie das Finanzministerium legt der LRH für 2001 die Einwohnerzahl vom 30.06.2001 (2.794.870) zugrunde.

Einnahme-/Ausgabeart	Ansatz 2001 TDM	Ist 2001 TDM
Investitionen HGr. 7	270.027,0	275.405,5
Investitionen HGr. 8	1.215.599,5	1.182.441,0
Investitionen insgesamt	1.485.626,5	1.457.846,5
abzüglich		
Schuldenaufnahme für Investitionen bei Bund und Ländern, Gr. 311 und 312	14.701,0	13.786,1
Zuweisungen für Investitionen aus dem Öffentlichen Bereich, OGr. 33	202.890,1	197.659,9
Beiträge und sonstige Zuschüsse für Investitionen, OGr. 34	126.305,0	94.165,9
Nettoinvestitionen	1.141.730,4	1.152.234,6
Nettokreditaufnahme[1]	1.153.467,3	1.393.976,3
Unterschreitung (+) / Überschreitung (-) der Kreditobergrenze	- 11.736,9	- 241.741,7

Bei dieser Betrachtung bleibt unberücksichtigt, dass das Land zur Finanzierung der Investitionen noch weitere Zuweisungen für Investitionen von Dritten erhält, die im Haushalt unrichtigerweise als Zuweisungen für konsumtive Zwecke ausgewiesen werden. Diese würden die Kreditobergrenze noch erheblich senken.[2]

Werden veranschlagte Investitionen bei nachgewiesener Wirtschaftlichkeit im Haushaltsvollzug durch alternative Beschaffungsformen (wie z. B. Leasing oder ähnliche Verträge) ersetzt, so sind die hierfür erforderlichen Mittel auf einen Titel der HGr. 5 umzusetzen (§ 7 Abs. 22 HG 2001). Gem. Beschluss des Finanzausschusses[3] ist die Kreditobergrenze und die Kreditermächtigung entsprechend zu vermindern. In der Haushaltsrechnung wurden keine Umsetzungen nachgewiesen.

7.10.8 Die **Überschreitung der Kreditobergrenze im Haushaltsvollzug 2001 um 241,7 Mio. DM** ist insbesondere Folge von

- Mindereinnahmen des Landes aus dem LFA und den BEZ in Höhe von 485,5 Mio. DM, denen Steuermehreinnahmen gegenüber der Veranschlagung von 275,5 Mio. DM gegenüberstanden. Die verbliebene Deckungslücke von 210 Mio. DM wurde durch Inanspruchnahme der Restkreditermächtigung gem. § 18 Abs. 4 LHO gedeckt.
- 34,9 Mio. DM weniger Investitionsausgaben als veranschlagt.

Im laufenden Haushalt 2001 zeigte die Entwicklung der Steuereinnahmen in Schleswig-Holstein gegenüber dem Vorjahr keine Auffälligkeiten. Die Steuereinnahmen des Landes stiegen in gleichem Maß wie im Vorjahr und überstiegen am Jahresende 2001 die noch mit dem Nachtragshaushalt vom 02.10.2001 verminderten Ansätze um 275,5 Mio. DM. Jedoch sanken

---

1 Einschl. Einnahmen aus dem Immobilienmodell.

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

3 Niederschrift der 107. Sitzung des Finanzausschusses am 11.12.1998, S. 16.

die Steuereinnahmen der Geberländer im LFA erheblich, sodass Schleswig-Holstein, das mit veranschlagten Einnahmen aus dem LFA und den BEZ in Höhe von 1.028,7 Mio. DM in hohem Maß von den anderen Ländern abhängig ist, fast die Hälfte der veranschlagten Mittel einbüßte.

Weiterhin waren in den verminderten Einnahmen aus dem LFA auch anteilige Zahlungsverpflichtungen des Landes in Höhe von rd. 76,7 Mio. DM aufgrund der Verurteilung des Landes Niedersachsen durch das Bundesverwaltungsgericht (BVerwG) enthalten.[1] [2] Das BVerwG folgte mit seinem Urteil den bereits von 2 Vorinstanzen getroffenen Entscheidungen, dass das Land Niedersachsen Förderabgaben einschl. Zinsen in Höhe von 2.470,2 Mio. DM an ein Unternehmen für vergangene Jahre zurückzahlen muss. Diese Zahlung wurde anteilig vom Bund und den anderen Ländern übernommen. Überraschend kam die Entscheidung damit nicht. Auch wenn die finanziellen Folgen in ihren genauen Auswirkungen auf den Landeshaushalt nicht vorhersehbar waren, so hätte dennoch Vorsorge hierfür getroffen werden müssen.

Insbesondere die negative Entwicklung in den anderen Ländern und die anteilige Übernahme von Zahlungen für Niedersachsen wirkten sich auf die im März 2002 durchgeführte vorläufige Abrechnung der Umsatzsteueraufteilung, des LFA und der BEZ für das Jahr 2001 im Umfang von 208 Mio. DM für Schleswig-Holstein belastend aus. Nach einer Entscheidung des Finanzministeriums für die Haushaltsrechnung 1996 bucht es seitdem - in Abstimmung mit dem LRH - die Ergebnisse der vorläufigen Abrechnung des LFA und der BEZ für das abgelaufene Haushaltsjahr, die Ende des 1. Quartals des Folgejahres vorgelegt wird, unter Anwendung des § 72 Abs. 3 LHO noch in das abgelaufene Haushaltsjahr. Die Bücher des Landes werden nur wegen dieser Buchungen bis Ende März offen gehalten. War es ursprünglich die Absicht des Finanzministeriums, auf diesem Wege durch erwartete Mehreinnahmen das alte Haushaltsjahr zu entlasten, so verkehrte sich in den letzten Jahren der vermeintliche Vorteil in das Gegenteil. Das Land hatte z. T. noch erhebliche Nachzahlungen zu leisten.

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[3]. Es sei vielmehr unter Hinweis auf das späte Erkennbarwerden der Steuerausfälle in 2001 der Auffassung, dass die vom LRH vertretene Auffassung, die Kreditaufnahmegrenze gem. Art. 53 LV sei auch im Haushaltsvollzug einzuhalten, damit widerlegt werde. „*Wenn Haushaltsbelastungen erst so*

---

1 Nach Angaben im Umdruck 15/1942 vom 27.02.2002, S. 5.

2 BVerwG 4 C 1.00 und 4 C 2.00 vom 04.12.2001.

3 Umdruck 15/1980 vom 19.03.2002, S. 5.

spät im Jahr erkennbar werden, dass Einsparmaßnahmen zeitlich nicht mehr möglich sind, muss es zwangsläufig zu einer höheren Kreditaufnahme und evtl. zu einer Überschreitung der investiven Ausgaben kommen."[1]

Dieser Argumentation des Finanzministeriums widerspricht der LRH mit folgenden Feststellungen:

- Natürlich können 3 Monate nach Ablauf eines Haushaltsjahres keine Eingriffe mehr in den abgelaufenen Haushalt vorgenommen werden, um auf Mindereinnahmen, die im neuen Jahr noch für das alte Haushaltsjahr gebucht werden, reagieren zu können. Mit dem **Kunstgriff der langen Offenhaltung der Bücher des Landes und damit des späten Jahresabschlusses** werden, wie sich beim Jahresabschluss 2001 zeigt, Grundsätze des kameralen Rechnungswesens, das die Jahresabgrenzung auf die Kassenwirksamkeit abstellt, konterkariert. Generell wird der Abschlusstag so früh wie möglich festgelegt; i. d. R. findet der Abschluss der Bücher in den ersten Arbeitstagen des Januars statt.[2] Die hiervon abweichende schleswig-holsteinische Praxis des Jahresabschlusses darf nicht Verfassungsgrundsätze aushebeln.
  Da sich zudem die Auswirkungen letztlich über die Jahre ausgleichen, schlägt der LRH vor, wieder zu dem in früheren Jahren praktizierten zeitnahen Jahresabschluss zurückzukehren. Damit wird auch der Vergleichbarkeit der Ergebnisse unter den Ländern Rechnung getragen.

- Auch die in § 10 Abs. 2 LHO normierte **Berichtspflicht** des Finanzministeriums über den Haushaltsvollzug und über erhebliche Änderungen der Haushaltsentwicklung wird ad absurdum geführt, wenn sich bis Ende März des Folgejahres noch erhebliche Änderungen wie im Jahr 2002 für 2001 im Hinblick auf die Ergebnisse der Jahresrechnung ergeben können. Der Bericht über den Haushaltsvollzug hat keinen Nutzen und läuft ins Leere.

- Der LRH hat in der Vergangenheit immer wieder darauf hingewiesen, dass mit der **Restkreditermächtigung** grundsätzlich die Finanzierung der im abgelaufenen Haushaltsjahr noch nicht getätigten Ausgaben, für die Ausgabereste gebildet wurden, sichergestellt werden soll. Mit der Inanspruchnahme der weiter geltenden Ermächtigung gem. § 18 Abs. 4 LHO
  - zum Ausgleich von Mindereinnahmen aus Steuern und BEZ sowie

---

1 Umdruck 15/1980 vom 19.03.2002, S. 5.

2 Piduch, Bundeshaushaltsrecht - Kommentar, 2. Aufl. Oktober 2001, RN 2 zu § 76 BHO.

- zur Deckung von auf Rechtsverpflichtungen beruhenden Mehrausgaben bis zur Höhe von 3 v. H. der veranschlagten Einnahmen aus Steuern und BEZ

besteht immer die Gefahr, dass auch konsumtive Ausgaben kreditfinanziert werden und die von der Verfassung bei Aufstellung des Haushalts vorgegebene Kreditobergrenze im Haushaltsvollzug überschritten wird. Dies widerspricht der Intention des Art. 53 LV, die Kreditaufnahme auf die Höhe der Investitionen zu begrenzen.

- Es ist nach wie vor umstritten, ob die Verfassungsbestimmungen zur Kreditobergrenze lediglich bei der **Haushaltsaufstellung** zu beachten sind oder auch für den **Haushaltsvollzug** gelten.[1] In der Vergangenheit hat der LRH mehrfach dargelegt, dass die enge Auslegung, nach der es sich bei der Kreditobergrenze „*um eine Veranschlagungs- und nicht (auch) um eine Vollzugsmaxime*“[2] handele, insbesondere im Falle einer Kreditfinanzierung konsumtiver Ausgaben nicht überzeugen kann. Die Rechtsprechung des BVerfG, nach der Kredite „*nur im Umfang der Ausgaben mit zukunftsbegünstigendem Charakter in Anspruch genommen werden* (dürfen)“[3], wird nicht hinreichend berücksichtigt. Der Schutzzweck der Verfassungsnormen zur Kreditbegrenzung erfüllt sich nur dann, wenn das Kreditlimit den Haushaltsvollzug einschließt. Einfluss auf die gesamtwirtschaftliche Entwicklung können nicht die Etatansätze erlangen, sondern „*erst die Praxis der Staatsausgaben und -einnahmen, also das Handeln der Exekutive*“[4]. Anderenfalls wird auch der Verteilungs- und Sicherungszweck der Norm unterlaufen und die Balance zwischen Schuldenstand und Kapitalstock aufgegeben.[5]

Wenn der Landeshaushalt aber - wie in den vergangenen Jahren - alle Spielräume des Landes für Kreditaufnahmen ausschöpft und gleichzeitig hohe globale Minderausgaben veranschlagt sind, muss schon bei geringsten nicht vorhersehbaren Belastungen der Landeshaushalt aus dem Gleichgewicht geraten. Der LRH verkennt diese Probleme nicht. Eine Lösung kann jedoch nicht darin liegen, dass Grenzen, die der Legislative bei der Aufstellung des Haushalts von der Verfassung auferlegt worden sind, im Vollzug des Haushalts für die Regierung aufgehoben werden und damit der Exekutive weitere Spielräume gewährt werden als dem Haus-

---

1 Vgl. Bemerkungen 2000 des LRH, Nr. 9.16.6.

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

3 BVerfGE 79, 311.

4 Isensee, Staatsverschuldung im Haushaltsvollzug, in: DVBl. 1996, S. 173 m. w. Nw.

5 Kirchhof, F., in: DVBl. 2002, S. 1576.

haltsgesetzgeber selbst[1]. Dies kann nicht mit der Verfassung vereinbar sein, vielmehr wird damit die Kreditobergrenze entwertet.

7.11 Eventualverbindlichkeiten

Auf der Grundlage von Art. 53 LV ermächtigt das HG 2001 (einschl. Nachtragshaushalt) das Land zur Übernahme von Bürgschaften, Garantien und sonstigen Gewährleistungen (**Eventualverbindlichkeiten**) in Höhe von

2.787.575.000,00 DM (Vorjahr: 1.967.575.000,00 DM),

das entspricht einer Steigerung um 820 Mio. DM oder 41,7 v. H.
Der auf dieser Grundlage eingegangene Bestand an Eventualverbindlichkeiten betrug laut Angaben in der Haushaltsrechnung 2001[2] am 31.12.2001

1.788.396.631,45 DM (Vorjahr: 1.036.323.273,41 DM)

und ist damit um rd. 752 Mio. DM oder 72,6 v. H. gestiegen. Die Ermächtigungen wurden damit in Höhe von 64,2 v. H. ausgeschöpft.

Der Anstieg sowohl der Ermächtigungen für die Übernahme von Eventualverbindlichkeiten als auch von deren Inanspruchnahme beruhen insbesondere darauf, dass das Land

- gem. § 15 Abs. 9 HG 2001 Bürgschaften zugunsten der Gesellschaft zur Verwaltung und Finanzierung von Beteiligungen des Landes (GVB) in Höhe von 500 Mio. DM gewähren durfte, von denen rd. 489 Mio. DM zugesagt wurden. Die GVB hat sich in dieser Höhe verschuldet, um für das Land eine stille Einlage bei der Landesbank Schleswig-Holstein zu leisten.
- gem. § 15 Abs. 2 HG 2001 zusätzlich 300 Mio. DM Bürgschaften für Schiffbaudarlehen gewähren durfte, die nur in Höhe von rd. 70 Mio. DM in Anspruch genommen wurden.

Der LRH hat bereits in der Vergangenheit davor gewarnt, die Eventualverbindlichkeiten zu erhöhen, insbesondere wenn sie - wie bei der GVB - bei wirtschaftlicher Betrachtung eine Kreditaufnahme des Landes darstellen.[3] Das Land sollte angesichts seiner hohen Verschuldung die Übernahme von Eventualverbindlichkeiten nicht als Ersatz für Kreditaufnahmen des Landeshaushalts einsetzen.

---

1 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 Hessischen Rechnungshofs 1995, Landtagsdrucksache 14/1630 Tz. 44.

2 S. 197 der Haushaltsrechnung 2001, Landtagsdrucksache 15/2248 vom 07.11.2002.

3 Vgl. Bemerkungen 2000 des LRH, Nr. 10.4, S. 85.

Neben den oben dargestellten Eventualverbindlichkeiten hat das Land weitere **bürgschaftsähnliche Zusagen** in Höhe von 1.724.877.453 DM angegeben. Hiervon entfallen 1.512.360.000 DM auf Garantieerklärungen gegenüber der IB. Nach der Haushaltsrechnung 2001[1] wurde diese Ermächtigung seit 1999 nicht mehr in Anspruch genommen, obwohl sie gleich lautend in den HG enthalten ist (§ 15 Abs. 7 Haushaltsbegleitgesetz 1999: 380 Mio. DM, § 15 Abs. 7 HG 2000: 350 Mio. DM, § 15 Abs. 7 HG 2001: 250 Mio. DM). Vor diesem Hintergrund sollte geprüft werden, ob die Ermächtigung noch weiterhin erforderlich ist.

7.12 Derivative Finanzinstrumente

Das Finanzministerium war nach § 18 Abs. 7 LHO i. V. m. § 2 Abs. 3 HG 2001 ermächtigt, im Rahmen der Kreditfinanzierung ergänzende Verträge zur Optimierung der Kreditkonditionen und zur Begrenzung von Zinsänderungsrisiken (derivative Finanzinstrumente) bis zu einem Vertragsvolumen von 3 Mrd. DM abzuschließen.

Dieser **Ermächtigungsrahmen** erhöhte sich nach § 2 Abs. 3 Satz 3 HG 2001 um die während des Jahres fällig gewordenen Vertragsvolumen in Höhe von 1.584 Mio. DM. Die Hälfte des Ermächtigungsvolumens durfte auf Verträge entfallen, die Zinsoptionen zum Gegenstand hatten.

Ermächtigung	**Mio. DM**	**v. H.**
Abschlussermächtigung	4.584,0	100,0
davon max. ½ für Zinsoptionen	2.292,0	
nicht ausgeschöpfte Ermächtigung gesamt	1.276,9	27,9
nicht ausgeschöpfte Ermächtigung Zinsoptionen	1.363,0	59,5

Im Haushaltsjahr 2001 wurden folgende Derivatgeschäfte abgeschlossen:

Geschäftsart	**Mio. DM**	**v. H.**
Swaps	2.102,5	69,4
Optionen	929,0	30,6
Zinsderivate insgesamt	3.031,5	100,0
Auflösungsgeschäfte	275,6	
Gesamtvolumen	**3.307,1**	

In seinem Bericht zu den Bemerkungen 1999[2] hat der Finanzausschuss klargestellt, dass er wegen der mit dem Einsatz derivativer Finanzinstrumente verbundenen besonderen Risiken erwartet, bei Überschreitung der

---

1 Haushaltsrechnung 2001, S. 197, Landtagsdrucksache 15/2248 vom 07.11.2002.

2 Bericht und Beschlussempfehlung des Finanzausschusses zur Haushaltsrechnung 1999 und zu den Bemerkungen 2001 des LRH mit Bericht zur Haushaltsrechnung 1999, Landtagsdrucksache 15/1048 vom 05.07.2001.

bisherigen **Obergrenze der haushaltsgesetzlichen Ermächtigung** zum Abschluss derivativer Finanzinstrumente in Höhe von 3 Mrd. DM rechtzeitig unterrichtet zu werden.

Das Finanzministerium kam mit Schreiben vom 12.11.2001 (Umdruck 15/1583) dieser Berichtspflicht gegenüber dem Parlament nach. Der LRH regt an, diese Berichtspflicht gegenüber dem Parlament übergangsweise bis zum Ende des Haushaltsjahres 2003 auch im neuen Portfolioverfahren fortzuführen.

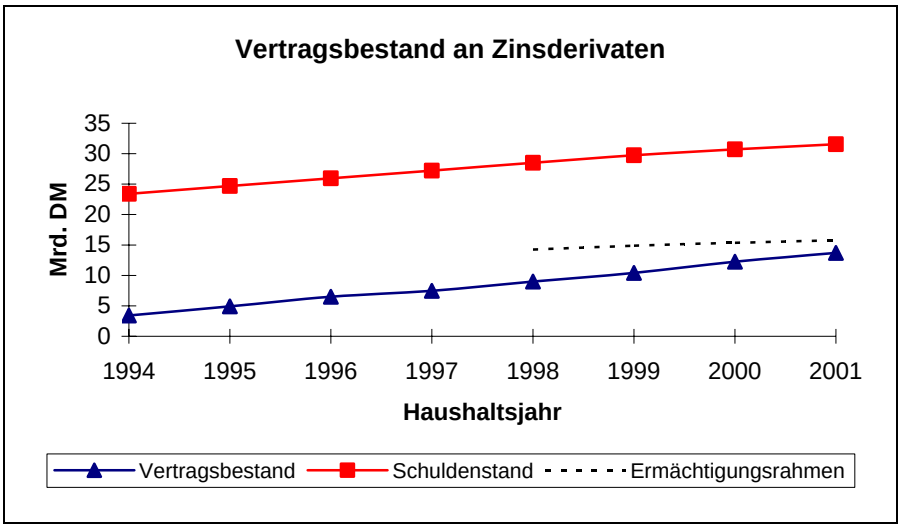
Das **Finanzministerium** vertritt die Auffassung, dass durch den Wegfall der bestandsorientierten Ermächtigung im HG 2002 auch die Grundlage für die im Jahr 1999 dem Finanzausschuss gegebene Zusage entfallen sei. Übergangsweise werde das Finanzministerium für das Haushaltsjahr 2002 zusätzlich auch das Abschlussvolumen im Vergleich zur früheren Obergrenze von 3 Mrd. DM darstellen.

Der **nominale Vertragsbestand** an Zinsderivaten darf insgesamt 50 v. H. des Gesamtschuldenstands am Ende des vorangegangenen Haushaltsjahres nicht übersteigen (§ 18 Abs. 7 LHO). Der Schuldenstand zum 31.12.2000 betrug lt. Haushaltsrechnung 31.559,7 Mio. DM, sodass sich eine Obergrenze für das Haushaltsjahr 2001 von 15.779,9 Mio. DM errechnet.

Am 31.12.2001 betrug der nominale Vertragsbestand insgesamt 13.691 Mio. DM und setzte sich zusammen aus

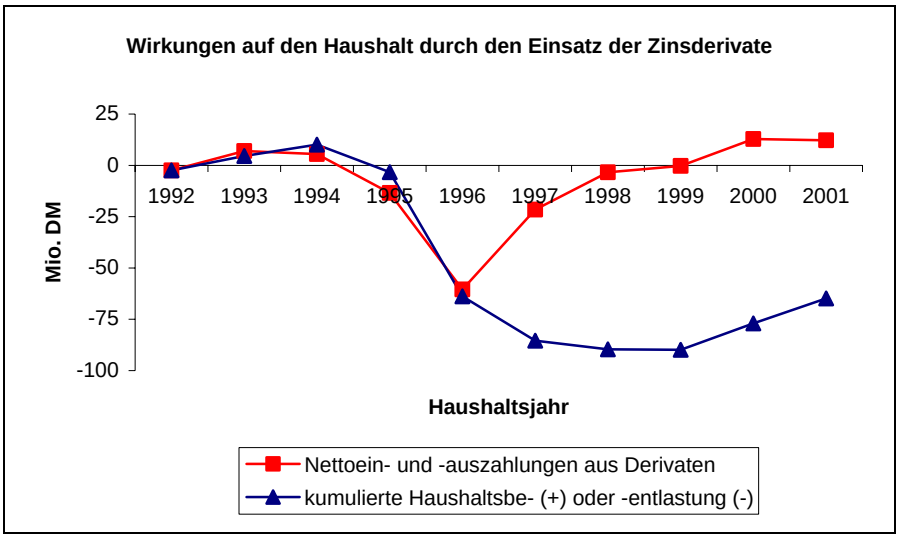
- Zinsswaps 10.744 Mio. DM (Vorjahr: 9.328 Mio. DM) und
- Zinsoptionen 2.947 Mio. DM (Vorjahr: 2.916 Mio. DM).

Im Vergleich zum Vorjahr stieg der Vertragsbestand um 1.447 Mio. DM oder 11,8 v. H.



Der nominale Vertragsbestand an Zinsderivaten zum 31.12.2001 betrug 43,4 v. H. (Vorjahr rd. 40,5 v. H.) des fundierten Schuldenstands zum Ende des Vorjahres; der Ermächtigungsrahmen nach § 18 Abs. 7 LHO wurde zu 86,8 v. H. (Vorjahr 79,7 v. H.) ausgeschöpft.

7.12.1 Der Einsatz der derivativen Finanzinstrumente hat sich nach dem **haushaltsmäßigen Ergebnis** bislang positiv - in Form erzielter Entlastungen - auf den Haushalt ausgewirkt. Die Ausgaben für Zinsen am Kapitalmarkt konnten seit dem Einsatz der Zinsderivate bis einschl. 2001 reduziert werden. Bedingt durch Auszahlungen aus den Derivaten ging die kumulierte Haushaltsentlastung vom Spitzenwert in Höhe von rd. 89,9 Mio. DM im Haushaltsjahr 1999 auf rd. 64,8 Mio. DM im Jahr 2001 zurück.



Dieser isolierten haushaltsmäßigen Darstellung stehen die wirtschaftlichen Ergebnisse (s. Tz. 7.12.2) gegenüber.

Die Betrachtung der haushaltsmäßigen Belastung durch die Zinsderivate seit 1999 - nach der durchaus starken Entlastung der Vorjahre - kann nicht ohne Berücksichtigung der in 1998 getätigten Auflösungsgeschäfte erfolgen. Die Einnahmen aus den Ausgleichszahlungen von insgesamt rd. 23 Mio. DM - die im Haushaltsjahr 1998 hätten vereinnahmt werden müssen - wurden auf die Haushaltsjahre 1999 (10,6 Mio. DM) sowie 2000 (12,4 Mio. DM) verteilt[1]. Ohne diese Einnahmen hätten die haushaltsmäßigen Belastungen für die Haushaltsjahre 1999 rd. 10,4 Mio. DM sowie 2000 rd. 25,2 Mio. DM betragen.

1 Vgl. Bemerkungen 2000 des LRH, Nr. 9.17.1.

Nach dem Beschluss des Schleswig-Holsteinischen Landtags[1] wurde das Finanzministerium aufgefordert, im Rahmen der jährlichen Berichte an den Finanzausschuss über die Kreditaufnahme und den Einsatz von Zinsderivaten die Höhe der vorzeitig aufgelösten Swapgeschäfte und die zeitliche Verteilung der Einnahmen auf die einzelnen Haushaltsjahre gesondert darzustellen.

Das Finanzministerium hat in seinem Bericht an den Finanzausschuss zum Haushaltsjahr 2001[2] zwar über 4 vorzeitig aufgelöste Derivatverträge in einem Volumen von insgesamt rd. 275,6 Mio. DM berichtet, jedoch - entgegen des o. a. Beschlusses des Landtags - keine Angaben über die Verschiebung der Auflösungsprämie in Höhe von rd. 665 TDM auf das Haushaltsjahr 2002 gemacht.

Geschäftsart	**Auflösungs-datum**	**Auflösungs-zahlung zum**	**Auflösungs-prämie in DM**
Swap-Option	19.02.2001	19.02.2001	19.558,30
Swap	16.02.2001	16.02.2001	518.000,00
Swap	27.02.2001	27.02.2001	228.000,00
Summe I [3]			**765.558,30**
Swap	10.05.2001	14.05.2002	664.982,20
Summe II			**1.430.540,50**

Der LRH hält daran fest, dass ein vom Finanzministerium aus § 18 Abs. 7 LHO interpretiertes Verstetigungsziel nicht über den Grundsätzen zur Erhebung von Einnahmen (§ 34 Abs. 1 LHO) steht.[4] Die Einhaltung von Teilzielen zur Optimierung von Kreditkonditionen und zur Begrenzung von Zinsänderungsrisiken hat im Rahmen der bestehenden haushaltsrechtlichen Regelungen zu erfolgen.

7.12.2 Neben der haushaltsmäßigen Entlastung errechnet das Finanzministerium die **wirtschaftlichen Ergebnisse**; Bewertungsstichtag ist der 01.06. des laufenden Haushaltsjahres. Das Finanzministerium gibt die wirtschaftlichen Ergebnisse im Rahmen der Haushaltsrechnung sowie im Haushaltsplan (Kap. 1114) bekannt.

---

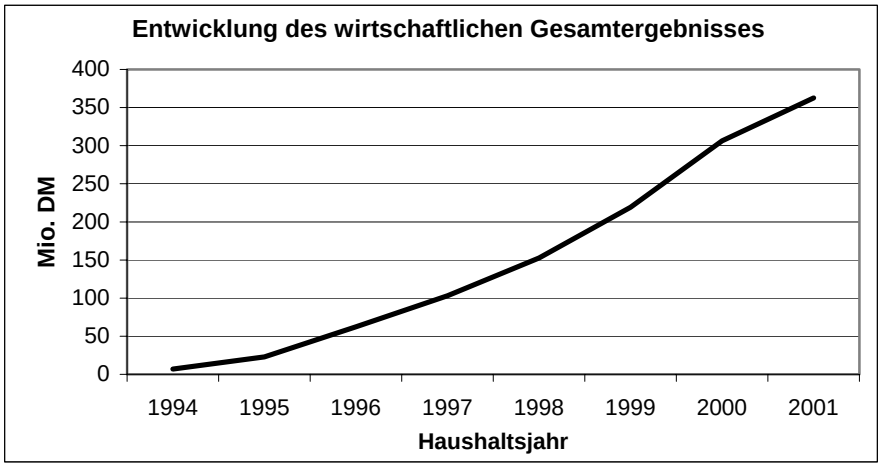
1 Bericht und Beschlussempfehlung des Finanzausschusses zur Haushaltsrechnung 1998 und zu den Bemerkungen 2000 des LRH mit Bericht zur Haushaltsrechnung 1998, Landtagsdrucksache 15/436 vom 28.09.2000.

2 Unterrichtung über den Stand der Eintragungen in das Landesschuldbuch per 31.12.2001 und Bericht über die Kreditaufnahme und den Einsatz von Zinsderivaten im Haushaltsjahr 2001, Umdruck 15/2191 vom 31.05.2002.

3 Lt. Haushaltsrechnung 2001 wurden 0,766 Mio. DM an Auflösungsprämien empfangen.

4 Vgl. Bemerkungen 2000 des LRH, Nr. 9.17.1, sowie Bericht und Beschlussempfehlung des Finanzausschusses zur Haushaltsrechnung 1998 und zu den Bemerkungen 2000 des LRH mit Bericht zur Haushaltsrechnung 1998, Landtagsdrucksache 15/436 vom 28.09.2000.

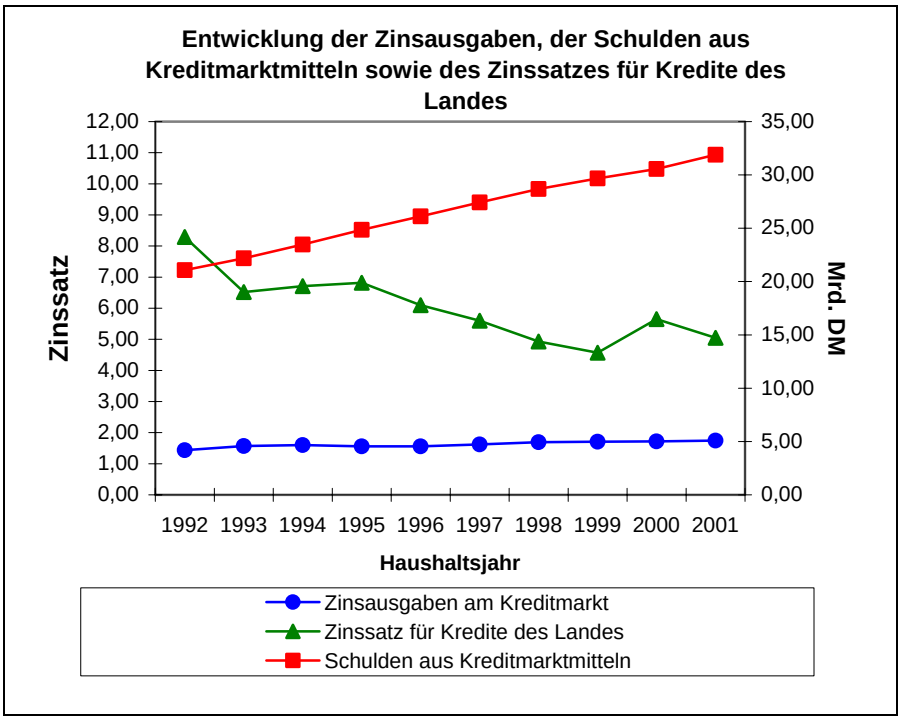
Nach den Berechnungen des Finanzministeriums hat sich zum 01.06.2001 durch den Einsatz der Zinsderivate eine Zinskostenersparnis seit 1992 in Höhe von 362,7 Mio. DM ergeben.



Der LRH hält den vom Finanzministerium gewählten Ansatz zur Ermittlung des wirtschaftlichen Ergebnisses weiterhin für zweckmäßig und geeignet; mit dieser Darstellung wird dem parlamentarischen Informationsrecht nach den Empfehlungen für den Einsatz derivativer Finanzinstrumente[1] entsprochen. Gleichwohl dürfen diese Ergebnisse nicht zu Fehlinterpretationen führen. Der wirtschaftliche Erfolg durch den Einsatz von Zinsderivaten wird durch die jeweils ersparten Zinszahlungen im Vergleich zu den bei herkömmlicher Kreditaufnahme anfallenden Zinsausgaben ausgedrückt. Die so grundsätzlich erzielbare Einsparung wird verzinst und zuzüglich weiterer Einsparungen kumulierend dargestellt. Dieser Betrachtung stehen jedoch die generellen Belastungen durch Zinszahlungen im gleichen Zeitraum, die bei einer vergleichbaren wirtschaftlichen Betrachtungsweise ebenfalls einschl. Zinseszinseffekt kumulierend darzustellen wären, gegenüber.

Dass die Zinszahlungen der vergangenen Jahre relativ konstant geblieben sind, ist neben dem Zinsmanagement auch dem rückläufigen Zinsniveau zu verdanken.

1 Vgl. Umdruck 14/3312 vom 27.04.1999.



Dem Anstieg der Verschuldung des Landes am Kapitalmarkt innerhalb der letzten 10 Jahre in Höhe von rd. 10,8 Mrd. DM bzw. 51 v. H. folgte ein relativ geringer Anstieg der Zinszahlungen im gleichen Zeitraum in Höhe von rd. 306 Mio. DM bzw. rd. 21 v. H. Auch wenn die Kosten der zunehmenden Verschuldung in Form von Zinszahlungen unterproportional auf den Haushalt durchschlugen, so sollte dies nicht darüber hinwegtäuschen, dass ein anhaltender Zinsanstieg - auch ohne zusätzliche Kreditaufnahmen – zu steigenden Zinsausgaben führen kann.

7.12.3 Neben den Ausgaben für Zinsderivate wurde im Haushaltsjahr 2001 eine Nettoübertragung von Zinsbestandteilen an die **Ausgleichsrücklage für Zinsausgaben** in Höhe von 30,7 Mio. DM durchgeführt; die Ausgleichsrücklage hatte lt. Haushaltsrechnung einen Gesamtbestand zum 31.12.2001 in Höhe von 96,9 Mio. DM. Insgesamt wurden in die Rücklage Zinsbestandteile in Höhe von 40,2 Mio. DM übertragen sowie 9,5 Mio. DM in den Haushalt zurückgeführt. Diese Ausgleichsrücklage für Zinsausgaben dient der risikoadäquaten und periodengerechten Verteilung von vereinnahmten Optionsprämien.[1] Zusätzlich können Minderausgaben des laufenden Haushalts bei den Ausgabepositionen

- Zinsen für Altschulden vom inländischen Kapitalmarkt,
- Zinsen für Neuverschuldung aus dem Vorjahr sowie
- Zinsen für Auslandsdarlehen

zum Ausgleich von Zinsänderungsrisiken bei variabel verzinslichen Darlehen und bei Anschlussfinanzierungen von im Finanzplanungs-

1 Vgl. Erläuterungen zum Titel 1114 575 07 MG 01 - Übertragung von Zinsbestandteilen an die Ausgleichsrücklage für Zinsausgaben - im Haushalt 2001.

zeitraum fälligen Tilgungen der Rücklage zugeführt werden. Entgegen den haushaltstechnischen Richtlinien des Landes werden die Rücklagenbewegungen bei den Zinsausgabetiteln veranschlagt, sodass beim Haushaltsvollzug eine Zuführung bzw. Entnahme von Rücklagemitteln direkt die Höhe der Zinsausgaben beeinflusst.

Im Dezember 2001 hat das Finanzministerium nach eigenen Angaben **zur Entlastung des Haushalts 2002** rd. 14,5 Mio. DM der Rücklage zugeführt. Diesen Betrag errechnete das Finanzministerium im Mai 2001 im Rahmen der Aufstellung des Haushaltsentwurfs 2002 und des Nachtragshaushalts 2001 aus der zeitlichen Verschiebung der restlichen Kreditaufnahme für das Haushaltsjahr 2000 in den Januar 2001. Das Finanzministerium belastete dabei den Haushalt 2001 durch Rücklagenzuführung mit Zinsausgaben, wie sie **fiktiv** bei einer Kreditaufnahme im Dezember 2000 angefallen wären. Die haushaltsmäßigen Voraussetzungen verschaffte sich das Finanzministerium mit dem Nachtragshaushalt 2001, indem der Ansatz der Rücklagenzuführung[1] um 9,2 Mio. DM erhöht und der des Zinsausgabentitels[2] um 9,2 Mio. DM gesenkt wurden. Der Differenzbetrag von 5,3 Mio. DM konnte aus dem Titel 1114-575 07 MG 01 finanziert werden; dieser Betrag wurde laut Angaben des Finanzministeriums gegenüber der ursprünglichen Veranschlagung nicht benötigt.

Mit diesem Vorgehen hat das Finanzministerium

- durch die Buchung von fiktiven Zinsausgaben gegen Grundsätze von Haushaltsklarheit und -wahrheit verstoßen und
- entgegen der Erläuterung im Nachtragshaushalt keine Risikovorsorge betrieben, sondern künstlich die Zinsausgaben erhöht, um im Haushalt 2002 eine entsprechende Deckung erreichen zu können.

Das **Finanzministerium** vertritt die Auffassung, dass die Bildung von Rücklagen haushaltsrechtlich zulässig und die Zuführung zur Zinsausgleichsrücklage haushaltsrechtlich abgesichert sei. Dies diene dem Ziel, die Zinsausgabenentwicklung zu verstetigen und künftige Zinsänderungsrisiken zu begrenzen.

Der **LRH** hält an seiner Bewertung fest. Die in der Haushaltsrechnung ausgewiesenen Zinsausgaben enthalten Bestandteile, die keine Zinsausgaben, sondern Rücklagenzuführungen darstellen; die tatsächlichen Zinsausgaben waren in 2001 geringer.
Eine vom Finanzministerium als Nebenziel verfolgte Verstetigung der Zinsausgaben kann nur transparent durchgeführt werden, indem - zur Darstellung solcher Vorgänge - die nach den haushaltstechnischen Richtlinien vorgesehenen Rücklagetitel in den OGr. 91 und 35 veranschlagt werden.

---

1 Titel 1114-575 07 MG 01.
2 Titel 1114-575 02 MG 01.

Im Übrigen ist aus Sicht des LRH unverständlich, warum die im Mai 2001 festgestellte und im Dezember 2001 gebuchte Zinsminderausgabe in Höhe von 14,5 Mio. DM im Nachtragshaushalt nur mit 9,2 Mio. DM veranschlagt und somit eine weitere Entlastung in Höhe von 5,3 Mio. DM nicht realisiert wurde.

7.12.4 Seit dem 01.01.2002 wendet das Finanzministerium im Rahmen des Zinsmanagements das Portfolio-Verfahren an. Der LRH hatte dem Portfolio-Ansatz grundsätzlich zugestimmt[1], jedoch übereinstimmend mit den Ratschlägen des eingesetzten externen Gutachters unter dem Vorbehalt, dass die mit dem LRH vereinbarten Empfehlungen für den Einsatz derivativer Finanzinstrumente[2] umgesetzt, konkretisiert und u. a. Dienstanweisungen und Verfahrensdokumentationen schriftlich fixiert werden.
Zur Umsetzung wurde zunächst als Zeitraum das erste Halbjahr 2002 vereinbart. Durch Beschluss des Schleswig-Holsteinischen Landtags[3] erwartet der Finanzausschuss die Vorlage der vollständigen Regelung nunmehr bis zum 30.06.2003.

Der LRH sieht in den Anweisungen nicht nur eine Dokumentation von Arbeitsabläufen, sondern ein Instrumentarium zur Begrenzung des Betriebsrisikos im Umgang mit derivativen Finanzinstrumenten. Nicht nur zum Schutz und zur Unterstützung der mit diesen Aufgaben betrauten Mitarbeiter ist es notwendig, klare Handlungsanweisungen und Kompetenzabgrenzungen festzulegen, wie sie bei Kreditinstituten und Versicherungsunternehmen für solche Geschäftsabschlüsse selbstverständlich sind.

---

1 Vgl. Umdruck 15/1632 vom 14.11.2001.
2 Vgl. Umdruck 14/3212 vom 27.04.1999.
3 Vgl. Landtagsdrucksache 15/2209 vom 07.11.2002.

8. Aktuelle Haushaltslage des Landes

Die Finanzlage des Landes hat sich im Haushaltsjahr 2002 durch massive Steuermindereinnahmen von 430,1 Mio. € und die Erhöhung der Neuverschuldung von ursprünglich 537,6 Mio. € auf 1.118 Mio. €[1] mit dem Nachtragshaushalt 2002 dramatisch verschlechtert.

Der LRH hat Zweifel an der Feststellung von Landesregierung und Parlament zur Störung des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts für Schleswig-Holstein. Die damit begründete Verdopplung der Kreditaufnahme und die mit ihr finanzierten Maßnahmen sind nicht geeignet, das gesamtwirtschaftliche Gleichgewicht - wie es das Bundesverfassungsgericht fordert - wieder herzustellen.

Nach dem Haushaltsplan 2003 wird der Schuldenstand am Ende des Haushaltsjahres 2003 fast 19 Mrd. € betragen.

Der LRH vermisst einschneidende Maßnahmen zur Haushaltskonsolidierung, um eine Reduzierung der Neuverschuldung zu erreichen. Nur eine drastische Kürzung des Gesamtausgabevolumens kann diesen längst überfälligen Schritt einleiten. Hierzu sind keine Tendenzen im Haushalt 2003 und im Finanzplanungszeitraum bis 2006 erkennbar. Die bisher von der Landesregierung durchgeführten und noch geplanten Maßnahmen waren und sind nicht ausreichend.

Der LRH sieht die Gefahr, dass eine Haushaltskonsolidierung eine Rezession fördert, als gering an.

Der Haushalt 2003 birgt wieder erhebliche Risiken. Bereits veranschlagte, aber nicht etatreife Entlastungen des Haushalts aufgrund noch nicht beschlossener Gesetzesvorhaben sind nicht rechtmäßig und erhöhen die Risiken des Haushalts 2003 zusätzlich.

8.1 Ausgangslage

Noch im Rahmen der parlamentarischen Debatte über den Haushalt 2002 hatte die Landesregierung am 12.12.2001[2] angekündigt, die jährliche Neuverschuldung des Landes bis zum Jahr 2008 auf null zurückzuführen.

---

1 Einschl. der wie Einnahmen aus Kredit zu behandelnden Einnahmen aus dem Immobilienmodell von 25 bzw. 16 Mio. €.

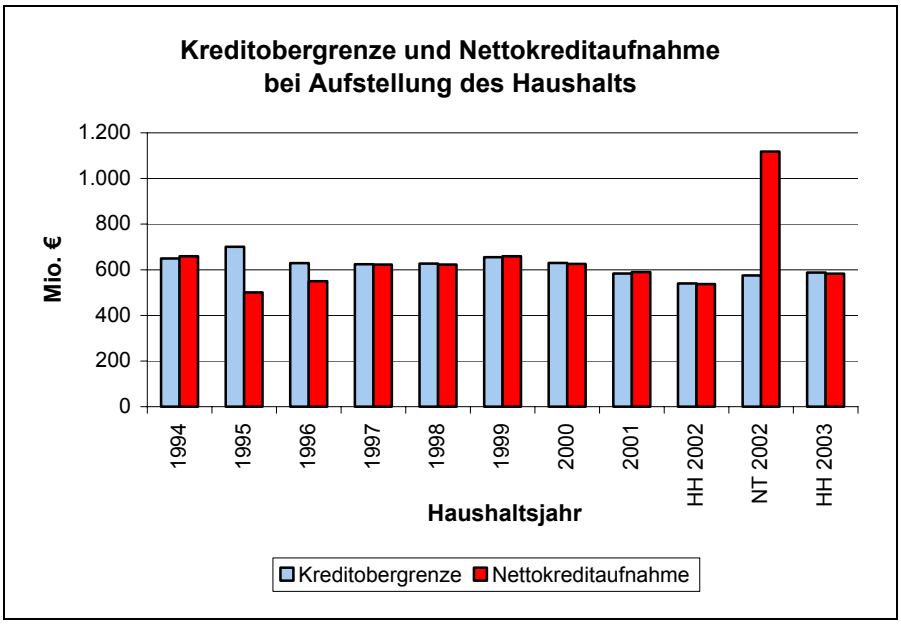
2 Rede der Ministerpräsidentin anlässlich der zweiten Lesung des Haushaltsentwurfs 2002, Plenarprotokoll 15/47, S. 3524.

Stattdessen steigt die Verschuldung des Landes immer rasanter an und die Landesregierung hat sich inzwischen von ihrem richtigen Ziel verabschiedet[1].

Seit langem warnt der LRH Landesregierung und Parlament

- vor der steigenden Verschuldung des Landes und
- der Schließung von Haushaltslöchern durch Veräußerung von Vermögen des Landes und seiner Aufzehrung für konsumtive Zwecke.

Bis zum Haushaltsjahr 2001 ist das Land bei Aufstellung des Haushalts mit seiner Neuverschuldung (einschl. der wie Kredit zu behandelnden Einnahmen aus dem Immobilienmodell) meist bis an die Grenze des Zulässigen, also an die durch die veranschlagten Investitionen vorgegebene Kreditobergrenze gem. Art. 53 Landesverfassung (LV), herangegangen:



(HH = Haushalt, NT = Nachtragshaushalt)

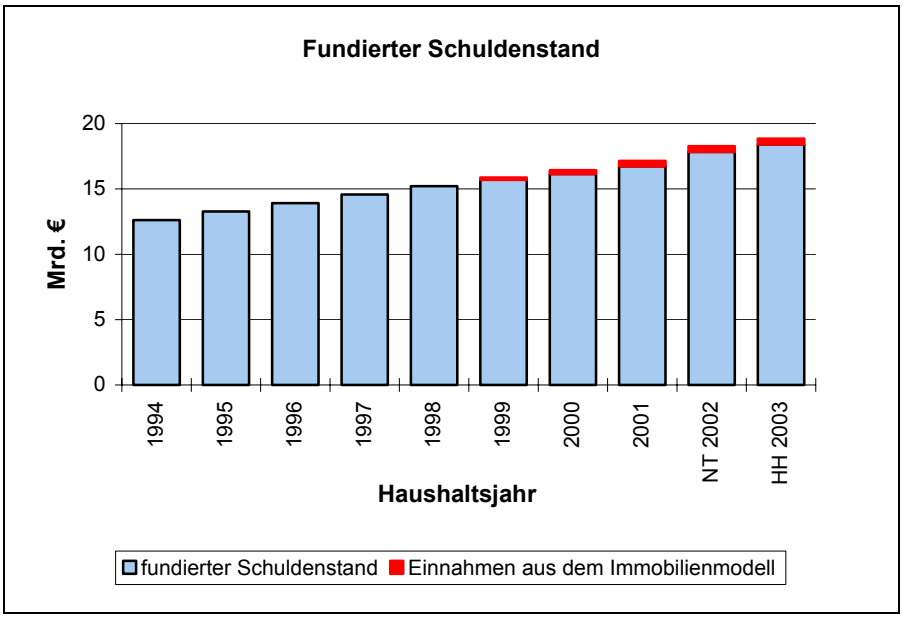
Im Haushaltsjahr 2002 wurde diese Grenze unter Berufung auf eine Störung des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts um mehr als das Doppelte überschritten. Ursache war insbesondere ein dramatischer Rückgang der Steuereinnahmen um 430,1 Mio. €; infolgedessen wurde die Neuverschuldung 2002 mit dem Nachtragshaushalt um 580,4 Mio. € auf insgesamt 1.118 Mio. €[2] erhöht.

---

1 Pressemitteilung vom 29.05.2002.

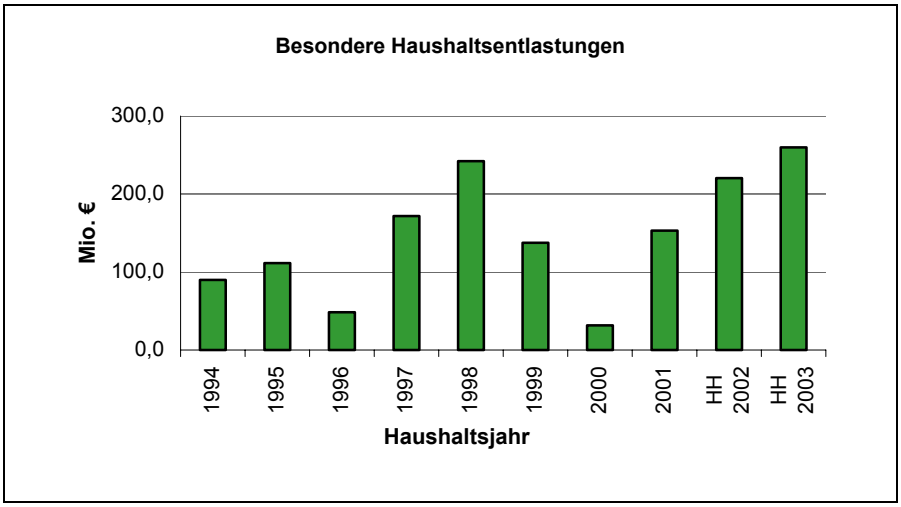
2 Einschl. der wie Einnahmen aus Kredit zu behandelnden Einnahmen aus dem Immobilienmodell von 25 bzw. 16 Mio. €.

Durch diese neu aufgenommenen Kredite ist der Anstieg des Schuldenstands des Landes noch einmal beschleunigt worden und wird Ende 2003 einschl. der wie Einnahmen aus Kredit zu behandelnden Einnahmen aus dem Immobilienmodell bei fast 19 Mrd. € liegen.



Das Land stand 2001 mit einer Verschuldung von 6.165 €[1] pro Kopf der Bevölkerung an der Spitze der Flächenländer in der Bundesrepublik.

Darüber hinaus wurde in den vergangenen Jahren in erheblichem Umfang Landesvermögen veräußert und die Erlöse zur Finanzierung von Haushaltslücken eingesetzt[2]:



1 = 12.057 DM vgl. Nr. 7.10.6 dieser Bemerkungen, einschl. der wie Einnahmen aus Kredit zu behandelnden Einnahmen aus dem Immobilienmodell.

2 Im Einzelnen dargestellt in den Bemerkungen 2002 des LRH, Nr. 9.5.2.

Die Veräußerung der Liegenschaften des Landes an die Investitionsbank Schleswig-Holstein im Rahmen des Immobilienmodells führt zudem zu dauerhaften höheren Belastungen des Landes durch die Zahlung von Mietzins.

8.2 Entwicklung im Haushaltsjahr 2002

Das Haushaltsjahr 2002 war geprägt durch den dramatischen Einbruch der Steuereinnahmen einschließlich Länderfinanzausgleich (LFA) und Bundesergänzungszuweisungen (BEZ) um insgesamt 430,1 Mio. € gegenüber den ursprünglichen Planungen für das Haushaltsjahr. Mit diesem Rückgang der Einnahmen in 2002 hat sich die finanzielle Situation des Landes noch einmal drastisch verschlechtert.

8.2.1 Steuerschätzungen 2002

Das Land folgte mit seiner Veranschlagung der Steuereinnahmen im Haushalt 2002 der zu optimistischen Steuerschätzung vom November 2001.[1] Auch mit der Steuerschätzung vom Mai 2002 wurde die Einnahmenentwicklung des Landes noch überschätzt.
Es war folgerichtig, dass das Finanzministerium bereits im Februar 2002 den Ressorts zusätzliche globale Einsparungen in Höhe von 27 Mio. € auferlegte und im Mai 2002 eine Haushaltssperre verfügte. Allerdings wurde die Sperre nachträglich wieder gelockert und nicht der Entwicklung der tatsächlichen Steuereinnahmen angepasst. Die am 17.05.2002 erlassene, am 22.05. und am 09.07.2002 modifizierte, d. h. erleichterte, Haushaltssperre des Finanzministeriums reichte nicht, um die erkennbaren Haushaltsdefizite auszugleichen. Im Anschluss daran wurde nicht mehr in den Haushalt eingegriffen, obwohl weitere Engpässe absehbar waren und die Entwicklung der Steuereinnahmen weiterhin negativ verlief.

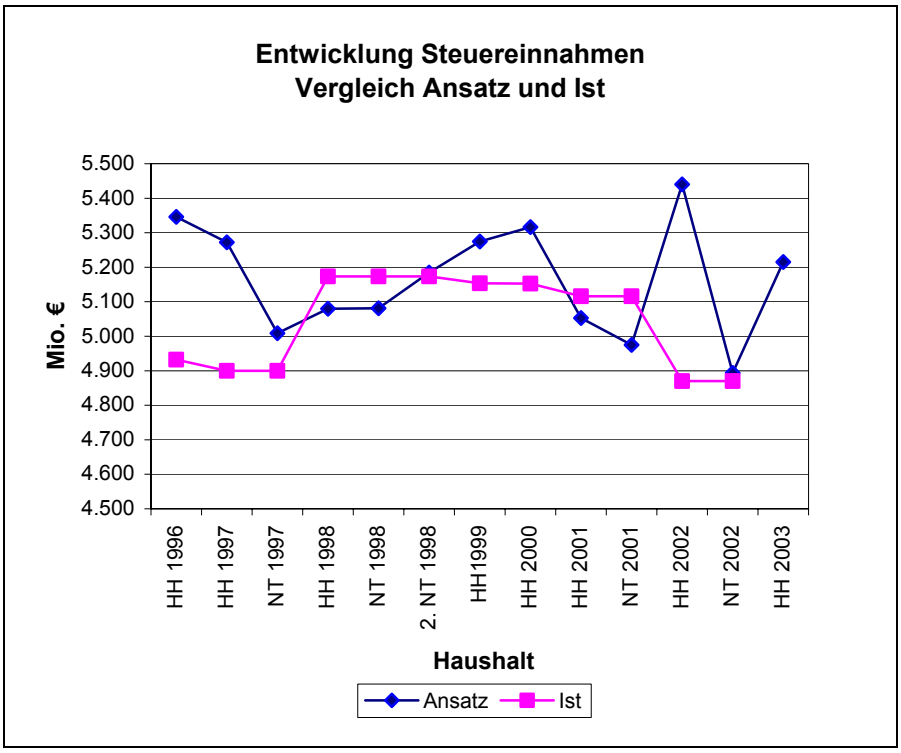
So zeigte sich bereits Mitte 2002, dass z. B. das Aufkommen der Körperschaftsteuer (nach Zerlegung) mit 35,4 Mio. € noch nicht einmal 10 v. H. des geplanten Ansatzes für das ganze Jahr 2002 von 401,9 Mio. € erreichte. Das gesamte Ausmaß der Steuereinbrüche wurde erst mit der Steuerschätzung vom November 2002 bekannt gegeben, die Mindereinnahmen von 430,1 Mio. € aus Steuern, LFA und BEZ gegenüber dem Ursprungshaushalt prognostizierte.

---

1 Vgl. Bemerkungen 2002 des LRH, Nr. 9.5.1.

Auf diese Entwicklung haben Finanzministerium und Landesregierung bei Vollzug des Haushalts nicht hinreichend reagiert - auch nicht auf weitere ausbleibende Einnahmen -, wie z. B. 100 Mio. € aus der Nichtveräußerung von Landesbankanteilen. Die aufgetretenen Haushaltsprobleme in 2002 sind also nicht nur auf die wirtschaftliche Entwicklung zurückzuführen, sondern sind erneut auch das Ergebnis zu optimistischer Einnahmeerwartungen und unzureichender Steuerung des Gesamthaushalts im Haushaltsvollzug.

Da die aktuellen Konjunkturdaten noch keinen Anlass für optimistische Erwartungen geben, warnt der LRH bereits heute davor, dass auch für 2003 noch in großem Umfang Einnahmeausfälle auftreten können. Vor allem die Erwartung, dass in 2003 die Einnahmen aus Steuern (ohne LFA und BEZ) um mehr als 320 Mio. € oder um 6,6 v. H. - wie in der folgenden Grafik veranschaulicht - steigen können, hält der LRH für unrealistisch.



2002: Vorl. Ist gem. Schreiben des Finanzministeriums vom 05.02.2003, Umdruck 15/3002.

Der LRH empfiehlt daher der Landesregierung, den Haushalt 2003 restriktiv auszuführen und rechtzeitig das zur Verfügung stehende haushaltsrechtliche Instrumentarium zur Begrenzung weiterer Defizite für das Land einzusetzen.

8.2.2 Nachtragshaushalt 2002

Nach Bekanntwerden der Steuerschätzung vom November 2002 hat die Landesregierung den Entwurf für einen Nachtragshaushalt 2002 vorgelegt. Danach belief sich die **Deckungslücke** im Ursprungshaushalt 2002 unter Berücksichtigung weiterer Mindereinnahmen und Mehrausgaben auf insgesamt rd. **658,0 Mio. €**. Sie war also 228 Mio. € höher als die durch die ausbleibenden Steuereinnahmen von 430,1 Mio. € entstandene Deckungslücke und setzte sich wie folgt zusammen:

- Steuermindereinnahmen 430,1 Mio. €,
- Mindereinnahmen wegen Nichtrealisierung der Veräußerung von Landesbankanteilen 100,0 Mio. €,
- weitere Mindereinnahmen 33,0 Mio. €,
- Mehrausgaben 94,9 Mio. €.

Diesen Belastungen standen insbesondere folgende Entlastungen gegenüber:

- Schuldendienst 12,0 Mio. €,
- globale Minderausgaben 27,0 Mio. €,
- Auswirkungen der im Mai verhängten Haushaltssperre 35,0 Mio. €.

Die verbliebene Deckungslücke von 589,4 Mio. €[1] wurde mit dem Nachtragshaushalt 2002 durch neue Kredite geschlossen - und dies, nachdem der Haushalt 2002 bereits eine Nettokreditaufnahme von 537,6 Mio. € vorsah. Insgesamt wurden mit dem Nachtragshaushalt 2002 also neue Kredite in Höhe von 1.118 Mio. €[2] im Haushaltsjahr 2002 ermöglicht und damit die verfassungsmäßige Kreditobergrenze nach dem Berechnungsmodell des LRH[3] um rd. 542,8 Mio. € überschritten.

8.2.3 Störung des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts

In ihrem Entwurf des Gesetzes über den Nachtragshaushalt für das Haushaltsjahr 2002[4] begründet die Landesregierung die Überschreitung der Kreditobergrenze mit den Feststellungen, dass

- die Wirtschafts- und Beschäftigungsentwicklung des Landes - ausgehend von den Entwicklungen der Arbeitslosenzahlen und des realen Wirtschaftswachstums in der Bundesrepublik - gestört sei und

---

1 Unter Berücksichtigung der Verminderung der wie Einnahmen aus Kredit zu behandelnden Einnahmen aus dem Immobilienmodell um 9 Mio. € erhöht sich die Nettokreditaufnahme 2002 um 580,4 Mio. €.

2 Einschl. der wie Einnahmen aus Kredit zu behandelnden Einnahmen aus dem Immobilienmodell von 16 Mio. €.

3 Vgl. Nr. 7.10.7 dieser Bemerkungen.

4 Landtagsdrucksache 15/2267 vom 21.11.2002.

- die Bundesregierung für die Bundesrepublik insgesamt, also auch für Schleswig-Holstein, eine Störung des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts konstatiert habe.

Die Landesregierung erklärt weiterhin, dass die erhöhte Kreditaufnahme zur Abwehr der Störung des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts bestimmt und geeignet sei, da ohne diese Kreditaufnahme in den Haushalten 2003 und 2004 ein anderenfalls in 2002 entstehender Fehlbetrag auszugleichen gewesen wäre. Dieser Ausgleich hätte nur durch Einsparungen bei konsumtiven und freiwilligen Leistungen des Landes herbeigeführt werden können, womit wiederum insbesondere der Arbeitsmarkt belastet worden wäre.

Gem. Art. 53 LV und § 18 Abs. 1 LHO dürfen die Einnahmen aus Krediten die im Haushalt veranschlagten Ausgaben für Investitionen nicht überschreiten. Ausnahmen sind nur zulässig zur Abwehr einer Störung des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts oder zur Überwindung einer schwer wiegenden Störung der Wirtschafts- und Beschäftigungsentwicklung des Landes. § 18 Abs. 1 LHO sieht in diesen Fällen vor, dass im Gesetzgebungsverfahren zur Feststellung des Haushaltsplans insbesondere darzulegen ist, dass

1. das gesamtwirtschaftliche Gleichgewicht oder die Wirtschafts- und Beschäftigungsentwicklung des Landes ernsthaft und nachhaltig gestört ist oder eine solche Störung unmittelbar bevor steht,
2. die erhöhte Kreditaufnahme dazu bestimmt und geeignet ist, diese Störungen abzuwehren.

Bund und Länder haben gem. Art. 109 Abs. 2 GG den Erfordernissen des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts Rechnung zu tragen. Gem. § 1 Stabilitäts- und Wachstumsgesetz haben sie ihre Maßnahmen so zu treffen, dass diese im Rahmen der marktwirtschaftlichen Ordnung gleichzeitig

- zur Stabilität des Preisniveaus,
- zu einem hohen Beschäftigungsstand und
- außenwirtschaftlichem Gleichgewicht bei
- stetigem und angemessenem Wirtschaftswachstum

führen. Eine klare Definition, wann das wirtschaftliche Gleichgewicht gestört ist, gibt es nicht. Für das Bundesverfassungsgericht (BVerfG) ist der Begriff „gesamtwirtschaftliches Gleichgewicht“ ein unbestimmter Verfassungsbegriff.[1]

---

1 BVerfGE 79, 311, 338.

Mit ihrer Feststellung der Störung des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts kommt die Landesregierung formal den Anforderungen von Art. 53 LV und § 18 Abs. 1 LHO nach. Angesichts

- einer Steigerungsrate der Verbraucherpreise von 1,1 v. H.[1],
- einer Arbeitslosenquote von 9,4 v. H. (Vorjahr: 9,0 v. H.)[2] und
- eines Wirtschaftswachstums von 0,2 v. H. (Vorjahr: 0,6 v. H.)[3]

in der **Bundesrepublik** ist zweifelhaft, ob zum Zeitpunkt der Entscheidung von einer ernsthaften und nachhaltigen Störung des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts gesprochen werden konnte - wie es die Entscheidung des BVerfG vom 18.04.1989[4] zur Bedingung macht.
Auch der Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung sah in seinem jüngsten Gutachten vom 13.11.2002 eine Feststellung der Störung des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts sehr kritisch. *„Dann wäre aber das gesamtwirtschaftliche Gleichgewicht in den letzten zwei Jahrzehnten sehr häufig gestört gewesen.“*[5]

Erst recht konnte eine schwer wiegende Störung der Wirtschafts- und Beschäftigungsentwicklung in **Schleswig-Holstein** nicht festgestellt werden. Schleswig-Holsteins Wirtschaft war im ersten Halbjahr 2002 im Ländervergleich noch am stärksten gewachsen.[6] [7]

Da Art. 53 LV eine erhöhte Kreditaufnahme des Landes auch zur Überwindung einer schwer wiegenden Störung der Wirtschafts- und Beschäftigungsentwicklung des Landes ermöglicht, ist es bemerkenswert, dass sich das Land bei seiner überdurchschnittlichen konjunkturellen Entwicklung auf die Bundesentwicklung beruft.

Das **Finanzministerium** weist darauf hin, dass die Landesregierung die erhöhte Kreditaufnahme im Jahr 2002 mit einer Störung des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts begründet habe und es daher unerheblich sei, ob in Schleswig-Holstein eine schwer wiegende Störung der Wirtschafts- und Beschäftigungsentwicklung vorgelegen habe, wenngleich auch aus diesem Grund eine Überschreitung der Kreditobergrenze gerechtfertigt gewesen wäre.

---

1 Stand: November 2002 im Vergleich zu November 2001 - Quelle: Statistisches Bundesamt.

2 Stand: Oktober 2002.

3 Schätzung des Sachverständigenrates für die Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung, Jahresgutachten 2002/03 vom 13.11.2002.

4 BVerfGE 79, 311.

5 Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung: Jahresgutachten 2002/03 „*Zwanzig Punkte für Beschäftigung und Wachstum*“ vom 13.11.2002, S. 464.

6 Pressemitteilung des Statistischen Landesamtes Schleswig-Holstein vom 24.09.2002.

7 Arbeitslosenquote unter dem Bundesdurchschnitt - nach dem Stand von Oktober 2002 - : 8,4 v. H. (Vorjahr: 8,1 v. H.), Wirtschaftswachstum über dem Bundesdurchschnitt nach dem Stand des ersten Halbjahres 2002: 1,3 v. H.

Der **LRH** bezweifelt die Behauptung des Finanzministeriums, dass auch das Wirtschaftswachstum und die Beschäftigungsentwicklung in Schleswig-Holstein eine Überschreitung der Kreditaufnahmegrenze gerechtfertigt hätten.
Keinesfalls übersieht der **LRH** - wie das **Finanzministerium** annimmt - die negativen Auswirkungen einer Störung des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts in den anderen Ländern über den Finanzausgleich auf Schleswig-Holstein. Vielmehr stellt das Finanzministerium mit seiner Antwort in Frage, ob eine schwer wiegende Störung der Wirtschafts- und Beschäftigungsentwicklung in Schleswig-Holstein überhaupt als Ausnahme gem. Art. 53 Satz 2, 2. Alternative LV zum Tragen kommen kann.

Die erhöhte Kreditaufnahme muss gem. § 18 Abs. 1 LHO nach Umfang und Verwendung bestimmt und geeignet sein, die Störung des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts abzuwehren. Hierbei müssen auch die Ursachen der Störung mit in Betracht gezogen werden.[1] Diese Anforderungen hat das Finanzministerium nicht ausreichend dargelegt. Nach seiner Auffassung ist die erhöhte Kreditaufnahme erforderlich, um Einnahmeausfälle aufgrund von Steuermindereinnahmen, aber auch aufgrund von zu hoch geschätzten bzw. nicht etatreifen, veranschlagten Einnahmen auszugleichen. Die Landesregierung sieht ihren Konjunktur fördernden Anteil darin, dass sie das ohne die Kreditaufnahme entstehende Defizit gem. § 25 Abs. 3 LHO in den beiden kommenden Haushaltsjahren 2003 und 2004 hätte ausgleichen müssen - mit der Folge erheblicher Einsparungen in diesen Haushalten, die insbesondere bei den Personalausgaben und nichtinvestiven Zuschüssen zu drastischen Reduzierungen geführt hätten.
Nach dieser Begründung haben die kreditfinanzierten Maßnahmen keinen unmittelbaren konjunkturellen Einfluss. Es überzeugt auch nicht, dass die - ohnehin notwendigen - Einsparungen im Landeshaushalt die Konjunktur maßgeblich beeinflussen sollen. Wenn die Ursachen der erhöhten Kreditaufnahme z. B. in einer schon bestehenden hohen Staatsverschuldung liegen, mag auch der Umstand, dass bei Ausgleich eines vorhandenen Haushaltsdefizits im Wege der Ausgabenkürzung oder Steuererhöhung ein wirtschaftlicher Abschwung droht, eine erhöhte Kreditaufnahme allein nicht rechtfertigen.[2] Hierfür bedarf es anderer haushalts- und finanzpolitischer Maßnahmen, da sich ansonsten die Situation in den folgenden Jahren wiederholen könnte. Im Übrigen ist selbst die konjunkturelle Wirkung öffentlicher Investitionen nur sehr begrenzt, wie die Deutsche Bundesbank festgestellt hat.[3]

---

1 BVerfGE 79, 311.

2 BVerfGE 79, 311, 340.

3 Deutsche Bundesbank: Entwicklung und Finanzierungsaspekte der öffentlichen Investitionen, Monatsbericht April 1999, S. 29 ff.

Es reicht nicht aus, dass eine erhöhte Kreditaufnahme durch die Störung des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts veranlasst ist, „*sie muss darüber hinaus auch final auf die Abwehr der Störung bezogen sein*“.[1] Die Finanzierung

- nicht erzielter Einnahmen aus der Veräußerung von Landesbankanteilen,
- nicht realisierter Erlöse aus Liegenschafts- und sonstigen Vermögensveräußerungen,
- zu niedrig veranschlagter Personalausgaben im Schulbereich,
- von Gebühren, Entschädigungen und Auslagen in Rechtssachen,
- der Inanspruchnahme des Landes aus Sicherheits- und Gewährleistungen im Schiffbau für bereits eingetretene Schäden sowie
- von zusätzlichen Ausgaben für Beihilfen für Mitarbeiter und Versorgungsempfänger

über zusätzliche Kreditaufnahmen ist nicht geeignet, die konjunkturelle Entwicklung zu fördern. Vielmehr handelt es sich hier lediglich um eine Schließung von im laufenden Haushalt aufgetretenen Deckungslücken, denen nicht rechtzeitig durch aktive Haushaltssteuerung (z. B. Wiederbesetzungssperre, Kürzung freiwilliger Leistungen, etc.) entgegengetreten wurde.

Dies betrifft insbesondere die erneute Lücke von 13,9 Mio. € zwischen der Veranschlagung und dem Ergebnis bei den Personalausgaben im Schulbereich, die mit dem Nachtragshaushalt 2002 geschlossen wurde. Sie stellt nicht nur die Ermittlung der Personalausgaben für die Haushaltsaufstellung, sondern auch die Personalkostenbudgetierung insgesamt in Frage. Darüber hinaus musste in diesem Bereich bereits mit dem Nachtragshaushalt 2001 eine Lücke von 17,9 Mio. € geschlossen werden. Zusätzlich wurden im Haushalt 2001 noch überplanmäßig Ausgaben in Höhe von 3,6 Mio. € bewilligt.

Nach diesen Ausführungen ist zusammenfassend festzuhalten, dass Zweifel an den Feststellungen von Landesregierung und Parlament zur Störung des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts für Schleswig-Holstein bestehen. Die damit begründete Verdopplung der Kreditaufnahme und die mit ihr finanzierten Maßnahmen sind nicht geeignet, das gesamtwirtschaftliche Gleichgewicht - wie es das BVerfG fordert - wieder herzustellen.

Das Land kommt nicht daran vorbei, endlich und auch in Zeiten ungünstiger Konjunkturentwicklung eine konsequente Haushaltskonsolidierung zu betreiben. „*Im Hinblick auf das Wachstumsziel muss der eingeschlagene*

---

1 BVerfGE 79, 311, 339.

Konsolidierungskurs entschlossener als bislang fortgesetzt werden."[1] Der Schaden einer unterlassenen Haushaltskonsolidierung ist für die kommenden Generationen größer als der graduelle Einfluss, den Landesausgaben kurzfristig auf die Konjunktur haben können.

Mit dem Nachtragshaushalt 2002 wurden aber wieder die notwendigen Einsparungen und damit eine ernsthafte Haushaltskonsolidierung im Landeshaushalt in die Zukunft verschoben.

8.3 Haushalt 2003

Auch wenn Landesregierung und Parlament den Haushalt 2003 durch den Nachtragshaushalt 2002 von eventuellen Fehlbeträgen aus 2002 freigehalten haben, sind auch die Annahmen für diesen Haushalt noch zu optimistisch.

Der Haushalt 2003 ist wieder ein Haushalt voller Risiken. Neben der konjunkturellen Entwicklung und den ungewissen politischen Perspektiven gefährden insbesondere

- möglicherweise wieder zu hoch veranschlagte Einnahmen,
- globale Mehreinnahmen in Höhe von 110 Mio. € und
- die Erwirtschaftung globaler Minderausgaben in Höhe von 49,7 Mio. €,

deren Realisierung nicht sichergestellt ist, den Haushalt.

Darüber hinaus sind im Haushalt 2003 Einnahmen bzw. Entlastungen der Ausgabenseite zur Herstellung des Haushaltsausgleichs vorgesehen, für deren Veranschlagung es zum Zeitpunkt der Haushaltsaufstellung keine Grundlage gab, die also nicht etatreif waren:

- Aufgrund des geplanten Steuervergünstigungsabbaugesetzes rechnete das Land mit einer Entlastung des Landeshaushalts von 39,3 Mio. €[2], obwohl der Ausgang des Gesetzgebungsverfahrens noch ungewiss war.

  Nachdem der Bundesrat die vom Bundestag angenommenen Gesetzentwürfe der Bundesregierung und der die Regierung tragenden Fraktionen abgelehnt hat, steht nunmehr die Entscheidung des Vermittlungsausschusses aus. Sicher ist bereits, dass die veranschlagten Einnahmen keinesfalls in der geplanten Höhe fließen werden.

---

1 Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung: Jahresgutachten 2002/03, S. 463.

2 Lt. Angaben des Finanzministeriums, Umdruck 15/2757 vom 04.12.2002.

- Bei den Personalausgaben wurde eine globale Minderausgabe im Einzelplan 11 (Titel 1111 - 972 01) von 35 Mio. € ausgebracht, die durch Kürzungen von Weihnachtsgeld, Urlaubsgeld oder Zulagen bei den Beamtinnen und Beamten des Landes erwirtschaftet werden soll. Die Landesregierung begründete ihre Veranschlagung damit, dass das Land Berlin hierzu einen Antrag im Bundesrat eingebracht habe.[1]

  Zwischenzeitlich konkretisieren sich die Planungen dahingehend, dass den Ländern eigene Möglichkeiten eingeräumt werden sollen, Urlaubsgeld und Sonderzuwendung eigenständig zu gestalten. Die Gesetzesvorhaben müssen erst noch auf den Weg gebracht werden.

- Der Ausgang des Verfahrens der EU-Kommission gegen die Westdeutsche Landesbank hinsichtlich der Haftkapitalvergütung für die Übertragung der Wohnungsbauförderungsanstalt des Landes Nordrhein-Westfalen war bei Aufstellung des Haushalts noch offen.

  Hinsichtlich der veranschlagten Einnahmen von 100 Mio. € im Einzelplan 11 ist nach der Entscheidung des Gerichtshofs der Europäischen Gemeinschaften zu prüfen, inwieweit dieser Betrag noch realistisch ist.

In allen Fällen lagen für eine ordnungsgemäße Veranschlagung im Haushalt 2003 keine verlässlichen Daten vor. Die Höhe und die Ausgestaltung der erwarteten Entlastungen des Haushalts waren nicht bekannt. Bei den Gesetzgebungsverfahren ist nicht einmal klar, wie sie zum Abschluss gebracht werden.

Mit der Veranschlagung der genannten Haushaltsentlastungen werden die Landesregierung und der Landtag damit nicht den Anforderungen von Art. 50 LV und § 11 Abs. 1 LHO gerecht, die nur die Veranschlagung der „zu erwartenden Einnahmen“ erlaubt, die im Haushaltsjahr kassenwirksam werden sollen. Die grobe Schätzung von zu erwartenden Einnahmen, für die es zum Zeitpunkt der Haushaltsaufstellung keine rechtliche Grundlage gibt, entspricht nicht dem Grundsatz der Haushaltswahrheit und Haushaltsklarheit. Dieser verbietet, dass Beträge bewusst zu hoch veranschlagt werden.[2] „*Vage Hoffnungen oder Möglichkeiten reichen für eine Veranschlagung nicht aus*.“[3]

So erstaunt es nicht, dass die Landesregierung bereits im März 2003 eine Deckungslücke von rd. 86 Mio. € im laufenden Haushalt einräumen muss, die über einen Nachtragshaushalt geschlossen werden soll.

---

1 Lt. Angaben des Finanzministeriums, Umdruck 15/2757 vom 04.12.2002.

2 Vgl. Heuer, Kommentar zum Haushaltsrecht, RN 4 zu § 11 BHO.

3 Ebenda, RN 4 zu § 11 BHO.

Der LRH warnt davor, in dieser haushaltswirtschaftlich schwierigen Zeit auch noch durch derartige unsichere Einnahmeerwartungen und Haushaltsentlastungen zusätzliche Risiken in den Haushalt einzustellen.

8.4 Perspektiven bis 2006

Die im Finanzplan 2002 bis 2006 enthaltenen Prognosen und Planzahlen, deren Grundlage die Steuerschätzung vom Mai 2002 war, sind aufgrund der aktuellen wirtschaftlichen Entwicklung überholt. Da sich die Steuermindereinnahmen 2002 in ihrem Basiseffekt auch auf die Entwicklung der Steuereinnahmen in 2004 ff. auswirken werden, sind die Annahmen im Finanzplan zu optimistisch. Vor diesem Hintergrund sind insbesondere die hohen globalen Minderausgaben und die Verschuldung als problematisch anzusehen.

8.4.1 Globale Minderausgaben

Auch im Finanzplan von 2002 bis 2006 sind für die kommenden Jahre wieder hohe globale Minderausgaben vorgesehen:

2004	150 Mio. €
2005	150 Mio. €
2006	120 Mio. €.

Durch den Ausweis derart hoher globaler Minderausgaben wird in den nächsten Jahren der Anschein einer in Einnahmen und Ausgaben ausgeglichenen Finanzplanung erweckt. Ehrlicher wäre es, den Haushaltsausgleich für die kommenden Jahre als noch nicht gesichert darzustellen.

8.4.2 Verschuldung

Die Finanzplanung sieht eine jährliche Neuverschuldung in den Planungsjahren von

2004	505 Mio. €
2005	505 Mio. €
2006	405 Mio. €

vor.

Vor dem Hintergrund der dramatischen Rückgänge bei den Steuereinnahmen in 2002 ist diese Planung überholt. Wenn es der Landesregierung nicht gelingt, sowohl die globalen Minderausgaben als auch den Basiseffekt der Steuermindereinnahmen durch weitere Haushaltsentlastungen aufzufangen, lassen sich diese Eckdaten für die Neuverschuldung in den kommenden Jahren nicht halten.

Im Finanzplan des Landes 2002 bis 2006 heißt es wörtlich:
„Die Möglichkeiten des Landes, noch stärker in eine jährliche Neuverschuldung auszuweichen, sind begrenzt. Schleswig-Holstein weist bereits jetzt die höchste Pro-Kopf-Verschuldung aller Flächenländer der Bundesrepublik aus. … Folge dieser hohen Verschuldung ist u. a., dass Schleswig-Holstein bei den Haushaltseckwerten „Zinssteuerquote“ und „Zinsausgabenquote“ bereits im Jahre 2001 ungünstigere Werte als das Haushaltsnotlageland Saarland aufgewiesen hat. Im Vergleich zu den alten Flächenländern weist Schleswig-Holstein überproportional hohe Zinsausgaben von rd. 120 € pro Einwohner oder rd. 55 % mehr als der Durchschnitt aus.“[1]

8.4.3 Maastricht-Kriterien

Der Rückführung der Neuverschuldung von Bund und Ländern kommt auch vor dem Hintergrund der Maastricht-Kriterien eine besondere Bedeutung zu. Gem. § 51 a HGrG[2] kommen Bund und Länder ihrer Verantwortung zur Einhaltung der Bestimmungen in Art. 104 des Vertrages zur Gründung der Europäischen Gemeinschaft und des europäischen Stabilitäts- und Wachstumspakts nach und streben eine Rückführung ihrer Neuverschuldung mit dem Ziel ausgeglichener Haushalte an.

Im Rahmen des Stabilitäts- und Wachstumspaktes haben die Mitgliedsländer der EU die Kriterien für die finanzwirtschaftliche Stabilität einzuhalten, also

- das gesamtstaatliche Defizit auf maximal 3 v. H. des Bruttoinlandsprodukts (BIP) und
- den Schuldenstand auf maximal 60 v. H. des BIP

zu begrenzen.

Im Haushaltsjahr 2002 hat Deutschland das erste Kriterium mit einem gesamtstaatlichen Defizit von 3,6 v. H. des BIP überschritten. Die EU-Kommission hat am 14.11.2002 das Defizitverfahren mit der Feststellung der Überschreitung eingeleitet. Am 21.01.2003 wurde das übermäßige Defizit in Deutschland durch den ECOFIN-Rat[3] festgestellt und über Empfehlungen zum Abbau des Defizits entschieden. Deutschland hat 4 Monate Zeit, wirksame Maßnahmen zum Abbau des Defizits zu ergreifen. Die Bundesregierung hat die Empfehlungen des Rats akzeptiert und hält an dem Ziel fest, auch unter verschlechterten Wachstumsbedingungen in

---

1 Finanzplan des Landes 2002 bis 2006, Landtagsdrucksache 15/2057 vom 02.07.2002, S. 11 f.

2 Gesetz über die Grundsätze des Haushaltsrechts des Bundes und der Länder (Haushaltsgrundsätzegesetz - HGrG) vom 19.08.1969, BGBl. I S. 1273, zuletzt geändert durch Gesetz vom 20.12.2001, BGBl. I S. 3955.

3 Rat der EU-Finanzminister.

2003 die Defizitgrenze einzuhalten und bis 2006 einen ausgeglichenen Staatshaushalt vorzulegen.[1] Der LRH warnt davor, die Maastricht-Kriterien angesichts der jüngsten öffentlichen Diskussionen außer Acht zu lassen.

Bereits im März 2002 hat der Finanzplanungsrat - unter Beteiligung Schleswig-Holsteins - im Rahmen seiner Empfehlungen gem. § 51 HGrG für eine Koordinierung der Finanzplanungen des Bundes, der Länder und der Kommunen auf der Grundlage einheitlicher Annahmen über die volks- und finanzwirtschaftliche Entwicklung beschlossen, die Finanzierungsdefizite ab dem Jahr 2003 jährlich gegenüber dem Vorjahr mit dem Ziel ausgeglichener Haushalte zu reduzieren. In seiner Sitzung im November 2002 hat der Finanzplanungsrat diese Beschlüsse zum Nationalen Stabilitätspakt noch einmal bekräftigt. Bund und Länder stimmen darin überein, im Jahr 2003 das gesamtstaatliche Defizit unter 3 v. H. des BIP zu senken und bis 2006 einen ausgeglichenen Staatshaushalt vorzulegen. Die Länder sind - gem. Pressemitteilung des Bundesfinanzministeriums[2] - aufgefordert, zur nächsten Sitzung des Finanzplanungsrats ihre Beiträge zur Erreichung des Zieles eines ausgeglichenen Staatshaushalts 2006 und zur Erreichung ausgeglichener Landeshaushalte darzulegen.
Auf die Bitte des **LRH**, ihm diese Planung für das Land Schleswig-Holstein nach Fertigstellung zuzuleiten, entgegnet das **Finanzministerium**, dass es nicht zuträfe, dass die Landesregierung jemals geplant habe, bereits ab 2006 nahezu ausgeglichene Haushalte vorzulegen.

8.5 Fazit

Mit der bisherigen Haushalts- und Finanzpolitik des Landes wurden bislang keine durchgreifenden Schritte zu einer Haushaltskonsolidierung eingeleitet. Dabei verkennt der LRH nicht, dass die Landesregierung mit einer Reihe von Maßnahmen bereits in Förderprogramme, Zuschüsse und Strukturen eingegriffen hat. Deren finanzwirtschaftliche Auswirkungen waren jedoch sehr begrenzt und werden dem Ziel einer nachhaltigen Haushaltskonsolidierung bei weitem noch nicht gerecht.

Die Landesregierung hat als Folge der dramatischen Entwicklung der Einnahmen in 2002 eine Reihe von Strukturmaßnahmen beschlossen. Um zu weiteren strukturellen Einschnitten zu kommen, hat das Kabinett *„die von der Strukturkommission ausgearbeiteten Beschlüsse verabschiedet*.“[3] Es bleibt abzuwarten, ob diese Vorschläge - sofern sie realisiert werden -

---

1 Bundesministerium der Finanzen, Monatsbericht 01/2003, S. 38.

2 Pressemitteilung des Bundesministeriums der Finanzen vom 27.11.2002 über die 97. Sitzung des Finanzplanungsrats am 27.11.2002 in Berlin.

3 Pressemitteilung der Landesregierung vom 25.03.2003

einen ernsthaften Beitrag zur Konsolidierung des Haushalts leisten können.

Bereits seit Jahren warnt der LRH vor der von Jahr zu Jahr zunehmenden Verschärfung der Finanzkrise des Landes. Von Regierung und Parlament sind zur Beseitigung der Krise keine ernsthaften und wirkungsvollen Schritte eingeleitet worden.

Das Land kommt also nicht daran vorbei, endlich eine effektive Haushaltskonsolidierung zu betreiben. Dies ist auch die Auffassung des Finanzplanungsrats und des Sachverständigenrats, der fordert, dass „*der eingeschlagene Konsolidierungskurs entschlossener als bislang fortgesetzt werden*“ muss. Mit dem Nachtragshaushalt 2002 wurden aber wieder die notwendigen Einsparungen im Landeshaushalt weiter in die Zukunft verlagert - und damit letztlich eine ernsthafte Haushaltskonsolidierung erneut verschoben -, anstatt zumindest zu versuchen, sie in den beiden folgenden Haushaltsjahren mit einem enormen Kraftakt durchzuführen.

Das **Finanzministerium** teilt die Auffassung des LRH, dass die Landeshaushalte weiter konsolidiert werden müssen. Nur so könnten Ausgaben für den Schuldendienst begrenzt und trotz dynamisch wachsender zwangsläufiger Ausgaben Spielräume für die wichtigsten Schwerpunktaufgaben des Landes bewahrt werden. Die Landesregierung verfolge deshalb unverändert das Ziel, in einem überschaubaren Zeitraum Haushalte ohne Neuverschuldung aufzustellen. Allerdings hätte das Ziel, ab 2008 bereits auf eine jährliche Neuverschuldung zu verzichten, nach den Steuerausfällen der letzten Jahre verschoben werden müssen. Das Finanzministerium teilt – unter Hinweis auf die Steigerungsraten der Nettoausgaben in den vergangenen Jahren und die Einhaltung der Empfehlungen des Finanzplanungsrats - nicht die Auffassung des LRH, dass das Land unzureichende Sparanstrengungen unternommen habe. Weitere Einsparungen in der vom LRH vorgeschlagenen Größenordnung seien weder möglich noch vertretbar gewesen.

Mit dieser Argumentation spricht sich die Landesregierung insbesondere für eine Konsolidierung des Haushalts durch Erhöhung der Einnahmen aus. Dies ist angesichts der hohen Abgabenbelastung unrealistisch. Der **LRH** fordert seit Jahren eine Konsolidierung des Landeshaushalts, die sich auch auf der Ausgabenseite niederschlägt, und sieht sich hierin auch durch die Denkanstöße der Deutschen Bundesbank[1] bestätigt.

---

1 Deutsche Bundesbank: Wege aus der Krise - Wirtschaftspolitische Denkanstöße für Deutschland - , Frankfurt, März 2003.

Mit der immer weitergehenden Erhöhung der Verschuldung des Landes beschleunigen dagegen Regierung und Parlament die Finanzkrise dieses Landes, obwohl erst durch ein auf allen Ebenen notwendiges Durchforsten des Landeshaushalts mit dem Ziel eines entschlossenen Abbaus von Aufgaben und die Beschränkung auf die Kernaufgaben staatlichen Handelns sowie durch die Reduzierung von Ansprüchen die Finanzsituation zu verbessern wäre.

Landtag

9. Verwendung der Fraktionsmittel der Jahre 1998 bis 2001

Alle Fraktionen und der SSW im Schleswig-Holsteinischen Landtag beachten bei der Verwendung der ihnen zugewiesenen Haushaltsmittel weitgehend die Zweckbestimmung und die Grundsätze der Sparsamkeit und Wirtschaftlichkeit.

Die Fraktionen sollten sich selbst Grenzen für die Inanspruchnahme der Fraktionsmittel setzen und sich i. S. der Selbstbindung zu deren Einhaltung verpflichten.

Die SPD-Landtagsfraktion hat die Vorlage der Personalunterlagen der Fraktionsmitarbeiterinnen und Fraktionsmitarbeiter, die der LRH zur Erfüllung seiner Aufgaben für erforderlich hält, verweigert. Der LRH hat insoweit das Prüfungsverfahren abgetrennt und zur Durchsetzung seiner Prüfungsrechte Klage beim Verwaltungsgericht erhoben.

9.1 Vorbemerkung

Der LRH hat die Mittelverwendung durch die in der 14. und 15. Wahlperiode im Landtag vertretenen Fraktionen sowie den SSW für den Zeitraum von November 1998 bis Dezember 2001 geprüft. Schwerpunkt der Prüfung war es festzustellen, ob Mittel für andere als Fraktionsaufgaben eingesetzt wurden und ob sich das Verhalten der Fraktionen in den bei der letzten Prüfung beanstandeten Punkten geändert hat.[1]

Grundlage dieser Prüfung ist das schleswig-holsteinische Fraktionsgesetz[2], mit dem der Landtag - einer Empfehlung des LRH folgend - Status und Finanzierung der Fraktionen geregelt hat. Nach § 9 Abs. 1 FraktionsG ist der LRH berechtigt, die Rechnung sowie die den Fraktionen zur Verfügung gestellten Geld- und Sachleistungen auf ihre wirtschaftliche und ordnungsgemäße Verwendung zu prüfen. Bei der Prüfung sind die Rechtsstellung und die Aufgaben der Fraktionen zu beachten. Die politische Erforderlichkeit einer Maßnahme der Fraktionen ist nicht Gegenstand der Prüfung.[3]

---

1 Vgl. Nachtrag zu den Bemerkungen 1994 des LRH, Nr. 1; Bemerkungen 1999 des LRH, Nr. 11.

2 Gesetz über die Rechtsstellung der Fraktionen im Schleswig-Holsteinischen Landtag (FraktionsG) vom 18.12.1994, GVOBl. Schl.-H. 1995, S. 4, i. d. F. d. Bekanntmachung vom 26.05.1999, GVOBl. Schl.-H. 1999, S. 134.

3 § 9 Abs. 2 FraktionsG.

Dem LRH wurden für seine Prüfung alle Kontoauszüge, Journale, Buchungsunterlagen und die dazugehörenden Belege vorgelegt. Die Personalunterlagen der Beschäftigten der SPD-Landtagsfraktion konnten nicht eingesehen werden (s. Tz. 9.6).

9.2 Geldleistungen nach dem Fraktionsgesetz

Die Fraktionen des Schleswig-Holsteinischen Landtages haben gem. § 6 FraktionsG zur Erfüllung ihrer Aufgaben Anspruch auf Geld- und Sachleistungen.

Der Haushaltsplan des Landes weist für die Fraktionen und den SSW im Schleswig-Holsteinischen Landtag für den Zeitraum von 1998 bis 2001 folgende Geldleistungen aus:

Fraktionsmittel gem. § 6 FraktionG (Einzelplan 01 - Landtag - Maßnahmegruppe 05)					
Titel	**Fraktion**	**1998**	**1999**	**2000**	**2001**
684 05	**SPD**	**1.142,7 T€**	**1.168,3 T€**	**1.234,5 T€**	**1.361,6 T€**
	entspricht	2.235,0 TDM	2.285,0 TDM	2.414,5 TDM	2.663,1 TDM
684 06	**CDU**	**1.173,4 T€**	**1.199,0 T€**	**1.234,0 T€**	**1.346,7 T€**
	entspricht	2.295,0 TDM	2.345,0 TDM	2.413,5 TDM	2.633,9 TDM
684 08	**FDP**	**467,8 T€**	**478,1 T€**	**571,5 T€**	**632,0 T€**
	entspricht	915,0 TDM	935,0 TDM	1.117,8 TDM	1.236,1 TDM
684 09	**SSW**	**233,9 T€**	**239,0 T€**	**277,9 T€**	**305,0 T€**
	entspricht	457,5 TDM	467,5 TDM	543,5 TDM	596,5 TDM
684 11	**Bündnis 90/ Die Grünen**	**472,9 T€**	**452,5 T€**	**442,3 T€**	**470,4 T€**
	entspricht	925,0 TDM	885,0 TDM	865,1 TDM	920,0 TDM
Summe Maßnahmegruppe 05		**3.490,8 T€**	**3.536,9 T€**	**3.760,2 T€**	**4.115,7 T€**
	entspricht	6.827,5 TDM	6.917,5 TDM	7.354,3 TDM	8.049,6 TDM

Differenzen in den Additionssummen sind umrechnungs- und rundungsbedingt.

Die Mittel dürfen die Fraktionen nur für Aufgaben verwenden, die ihnen nach der Landesverfassung, dem FraktionsG oder der Geschäftsordnung des Landtages obliegen. Außerdem können sie mit den Fraktionen anderer Parlamente und parlamentarischer Einrichtungen zusammenarbeiten und die Öffentlichkeit über ihre Tätigkeit unterrichten[1].

Eine Verwendung der Fraktionsmittel für Parteiaufgaben oder für Aufwendungen, für die die Abgeordneten eine Amtsausstattung erhalten, ist unzulässig. Gem. § 7 Abs. 1 FraktionsG haben die Fraktionen bei der Verwendung der Mittel die Grundsätze der Sparsamkeit und Wirtschaftlichkeit i. S.

1 § 6 Abs. 5, § 3 Abs. 2, 3 FraktionsG.

der Landeshaushaltsordnung zu beachten. Die Vergütung der Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter der Fraktionen soll in entsprechender Anwendung der für den öffentlichen Dienst geltenden Tarife vereinbart werden[1].

9.3 Jahresrechnung

Nach § 8 Abs. 1 FraktionsG haben die Fraktionen dem Landtagspräsidenten jeweils bis zum 30. Juni die Jahresrechnung des Vorjahres vorzulegen.

Bis zum Jahr 1998 musste die Jahresrechnung der Fraktionen auch eine Vermögensrechnung nach den Anforderungen einer kaufmännischen Buchführung enthalten[2] und von einem bestellten Wirtschaftsprüfer auf die Einhaltung der Anforderungen des FraktionsG geprüft werden[3]. Der LRH hat im Rahmen seiner letzten Fraktionsprüfung festgestellt, dass die hierfür von den Fraktionen jährlich aufzubringenden Kosten in keinem angemessenen Verhältnis zum Nutzen für die Fraktionen und die Öffentlichkeit standen und hat daher empfohlen, § 8 Abs. 4 - alt - aus dem FraktionsG zu streichen.[4]

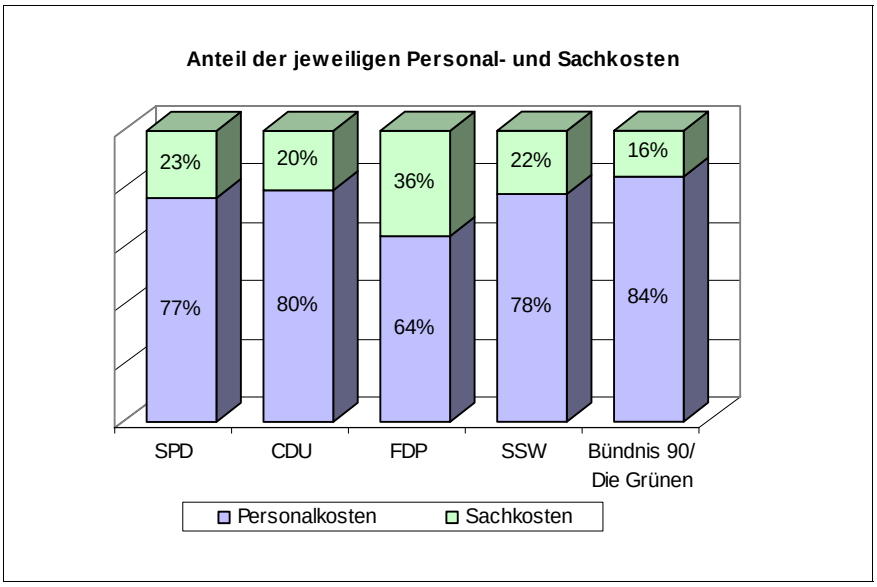
Mit der Änderung des FraktionsG im Jahr 1999 ist der Landtag im Einvernehmen mit allen Fraktionen dieser Empfehlung gefolgt. Außerdem wurde § 8 Abs. 3 FraktionsG dahingehend geändert, dass der Jahresrechnung nunmehr nur noch eine Übersicht über das Kapitalvermögen und die Schulden beizufügen ist.

In der Jahresrechnung für das Jahr 2001 haben die Fraktionen und der SSW folgende Ausgaben dargestellt:

Gesamtausgaben der Landtagsfraktionen und des SSW im Jahr 2001			
		davon	
Fraktion	**Gesamtausgaben**	**Personalkosten**	**Sachkosten**
SPD	**1.416,9 T€**	**1.090,4 T€**	**326,5 T€**
entspricht	2.771,2 TDM	2.132,6 TDM	638,6 TDM
CDU	**1.168,5 T€**	**931,2 T€**	**237,3 T€**
entspricht	2.285,4 TDM	1.821,3 TDM	464,1 TDM
FDP	**618,3 T€**	**396,1 T€**	**222,2 T€**
entspricht	1.209,3 TDM	774,7 TDM	434,6 TDM
SSW	**276,9 T€**	**217,1 T€**	**59,8 T€**
entspricht	541,6 TDM	424,6 TDM	117,0 TDM
Bündnis 90/ Die Grünen	**469,7 T€**	**394,6 T€**	**75,1 T€**
entspricht	918,7 TDM	771,8 TDM	146,9 TDM

1 § 7 Abs. 1 Satz 2 FraktionsG.
2 § 8 Abs. 3 FraktionsG - alt -.
3 § 8 Abs. 4 FraktionsG - alt -.
4 Vgl. Bemerkungen 1999 des LRH, Nr. 11.4.

Von den Gesamtausgaben der Fraktionen entfielen im Jahr 2001 zwischen 64 % und 84 % auf die Personalkosten. Das Verhältnis der Personal- und Sachkosten stellt sich bei den einzelnen Fraktionen wie folgt dar:



9.4 Verwendung der Mittel

Alle Fraktionen und die Abgeordneten des SSW haben die Zweckbestimmung und die Grundsätze der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit bei der Verwendung der ihnen zugewiesenen Haushaltsmittel weitgehend beachtet. Die **Buchhaltung** wurde unterschiedlich, aber in allen Fällen **sorgfältig und übersichtlich** geführt. Alle vorhandenen Geldbestände wurden ordnungsgemäß ausgewiesen, Schulden bestanden im Prüfungszeitraum nicht.

Die Empfehlungen des LRH aus der Prüfung der Fraktionsmittel für den Zeitraum 1995 bis 1998[1] wurden größtenteils umgesetzt:

- Die Fraktionen und die Abgeordneten des SSW haben in den meisten Fällen auf eine **strikte und transparente Trennung von Partei- und Fraktionsaufgaben** geachtet. Bei gemeinsamen Veranstaltungen mit der Partei war die Aufteilung der Kosten stets nachvollziehbar.
- Die aus Fraktionsmitteln finanzierte **Öffentlichkeitsarbeit** der Fraktionen hat zu keinem Zeitpunkt die zulässigen Grenzen staatlich finanzierter Öffentlichkeitsarbeit überschritten.
- Die Fraktionen von CDU, FDP und Bündnis 90/Die Grünen sowie der SSW im Schleswig-Holsteinischen Landtag haben das **Besserstellungsverbot für die Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter** beachtet (zur SPD-Fraktion s. Tz. 9.6).

---

1 Vgl. Bemerkungen 1999 des LRH, Nr. 11.

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

- In einigen Fällen wurden Reisekosten von Fraktionsmitarbeiterinnen bzw. -mitarbeitern **zu Parteiveranstaltungen** sowie in einem Fall **Übernachtungs- und Fahrtkosten eines Abgeordneten anlässlich der Landtagswahl** unzulässigerweise aus Fraktionsmitteln bezahlt.
- Die aus Fraktionsmitteln finanzierte sog. **Innenrepräsentation** wird nach wie vor in unangemessener Höhe aus der Fraktionskasse bezahlt. Der LRH hat bei den Abgeordneten der Fraktionen und des SSW angeregt, durch einen noch maßvolleren Umgang mit den Fraktionsmitteln die Ausgaben hierfür zu senken oder die Beträge selbst aufzubringen. Dieser Anregung sind alle Fraktionen und der SSW gefolgt und haben beschlossen, eine **Umlage** - in allerdings unterschiedlicher Höhe - **bei den Abgeordneten als Kostenbeteiligung** für die Eigenbewirtung zu erheben.

9.5 Verhaltenskodex für die Inanspruchnahme von Fraktionsmitteln

Der LRH hat bereits im Jahr 1999[1] den Fraktionen vorgeschlagen, sich in einem nach Absprache mit der Landtagsverwaltung zu erarbeitenden **Verhaltenskodex** selbst Grenzen für die Inanspruchnahme der Fraktionsmittel zu setzen und sich i. S. der Selbstbindung zu deren Einhaltung zu verpflichten. Der Katalog der zu behandelnden Themen sollte zumindest die bei den Prüfungen immer wieder auffälligen und beanstandeten Punkte behandeln, wie

- die Trennung von Partei- und Fraktionsaufgaben,
- Grundsätze für die Finanzierung der Öffentlichkeitsarbeit,
- Kosten für Wahlparties, Kunstveranstaltungen, Geburtstags- und Abschiedsfeiern, Jubiläen,
- Werbematerialien, Autogrammkarten,
- Reisen und Veranstaltungen auf Fraktionskosten,
- Bewirtung von Gästen, Präsente,
- Innenrepräsentation.

Dem LRH ist daran gelegen, dass die Fraktionen Vorgaben für bestimmte Ausgaben definieren, Begrenzungen festlegen und regelmäßig zu Beanstandungen führende Maßnahmen ganz ausschließen. Seinerzeit wurde zwar vom Landtagspräsidenten angekündigt, mit den Fraktionen den Vorschlag des LRH zu beraten, es gab jedoch nur eine einmalige Beratung im Jahr 1999 ohne Ergebnis.

---

1 Vgl. Bemerkungen 1999 des LRH, Nr. 11.3.

Der Verfassungsgerichtshof Rheinland-Pfalz[1] hat ausgeführt, dass zu dem staatsfinanzierten Aufgabenbereich der Fraktionen nur die Öffentlichkeitsarbeit gehöre, die in der Unterrichtung über parlamentarische Arbeit bestehe. Diese sei durch den Bezug zur koordinierenden Tätigkeit der Fraktion begrenzt und beschränke sich auf die Darstellung parlamentarischer Aktivitäten. Kennzeichen einer solchen Öffentlichkeitsarbeit sei die **Information über vergangene, gegenwärtige oder bevorstehende Tätigkeiten** der Fraktionen. Insbesondere dürften Fraktionsmittel nicht für eine reine Sympathiewerbung ohne den erforderlichen nennenswerten Bezug zur Tätigkeit der Fraktionen im Landtag eingesetzt werden. Die ausdrückliche Werbung für eine Partei und deren Personal sei eine Aufgabe, die den Parteien vorbehalten sei.

Auf Antrag der FDP-Landtagsfraktion[2] hat der Finanzausschuss[3] den Ältestenrat gebeten, unter Beachtung der Entscheidung des Verfassungsgerichtshofs Rheinland-Pfalz bis zum Abschluss der Haushaltsberatungen für das Jahr 2003 Richtlinien zur Verwendung der Fraktionsmittel nach dem Gesetz über die Rechtsstellung der Fraktionen im Schleswig-Holsteinischen Landtag, insbesondere zu Art und Umfang der Öffentlichkeitsarbeit, zu vereinbaren. Bis 20.03.2003 lag keine Vereinbarung vor.

9.6 Vorlage der Personalunterlagen der Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter der SPD-Landtagsfraktion

Im Rahmen der örtlichen Erhebungen zur Prüfung der Verwendung der Fraktionsmittel der Jahre 1998 bis 2001 hat die SPD-Landtagsfraktion mitgeteilt, sie werde entsprechend einer länderübergreifenden Vereinbarung zwischen den SPD-Landtagsfraktionen keine Einsicht in die Personalunterlagen ihrer Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter zulassen.

Die übrigen Fraktionen und der SSW im Schleswig-Holsteinischen Landtag haben jeweils die Personalvorgänge vollständig zur Prüfung vorgelegt.

Dem LRH steht zur Prüfung der Verwendung von Geld- und Sachleistungen der Fraktionen nach Art. 56 Abs. 4 LV, § 2 Abs. 1 LRH-G, § 95 Abs. 1 LHO i. V. m. § 9 FraktionsG ein umfassendes Prüfungsrecht zu.

Das Bundesverfassungsgericht (BVerfG) hat in seinem Urteil vom 13.06.1989[4] festgestellt, dass der Rechnungshof verpflichtet sei, die ordnungsgemäße Verwendung der Fraktionsmittel i. S. ausschließlichen Ein-

---

1 Urteil vom 19.08.2002 - VGH O 3/02, DÖV 2003, S. 992 ff.
2 Umdruck 15/2470 vom 29.08.2002.
3 Finanzausschusssitzung am 05.09.2002, TOP 7.
4 2 BvE 1/88, BVerfGE 80, 188 ff. (214).

satzes für die Arbeit der Fraktion regelmäßig nachzuprüfen und Verstöße gegen die Zweckbindung sowie die Wirtschaftlichkeit und sonstige Ordnungsmäßigkeit der Mittelverwendung aufzudecken und zu beanstanden, ggf. Abhilfevorschläge zu unterbreiten und Beanstandungen in den jährlichen Prüfungsbericht aufzunehmen. Das BVerfG hat weiter ausgeführt, dass der verfassungsmäßige Prüfungsauftrag des Rechnungshofs die Rechtmäßigkeit und Wirtschaftlichkeit der Verwendung von Fraktionsmitteln in gleicher Weise und nach den gleichen verfassungs- und haushaltsrechtlichen Maßstäben umfasse, wie bei anderen Etatmitteln auch.

§ 9 Abs. 1 FraktionsG bestimmt, dass die Rechnung sowie die den Fraktionen nach § 6 Abs. 1 FraktionsG zur Verfügung gestellten Geld- und Sachleistungen auf ihre wirtschaftliche und ordnungsgemäße Verwendung zu prüfen sind. Nach § 95 Abs. 1 LHO sind dem LRH Unterlagen, die er zur Erfüllung seiner Aufgaben für erforderlich hält, auf Verlangen innerhalb einer bestimmten Frist zu übersenden oder seinen Beauftragten vorzulegen.

Mit der begehrten Vorlage der Personalunterlagen greift der LRH nicht in den Kernbereich der Fraktionstätigkeit ein. Auch wird das Recht der Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter auf informelle Selbstbestimmung nicht verletzt.

Die Auffassung der SPD-Landtagsfraktion, es sei sichergestellt, dass der LRH sein umfassendes Prüfungsrecht wahrnehmen könne, ohne die Personalunterlagen der Fraktionsbeschäftigten einzusehen, da ihm die Betriebsvereinbarung, ein Eingruppierungsschema, die Stellenpläne, und die Aufgabenbeschreibungen zur Verfügung stünden, teilt der LRH nicht.

Da die gewährten Fraktionszuschüsse zu etwa 75 % für Personalausgaben verwendet werden und § 7 Abs. 1 Satz 2 FraktionsG zudem ein Besserstellungsverbot enthält, hat der LRH auch die Personalakten der Fraktionsbeschäftigten hinsichtlich der wirtschaftlichen und sparsamen Mittelverwendung zu prüfen. Andernfalls wäre eine vollständige Prüfung der Verwendung der Fraktionsmittel nicht gewährleistet.

Zur Klärung der Rechtsfrage hat der LRH Klage beim Schleswig-Holsteinischen Verwaltungsgericht erhoben.

Innenministerium

10. Personalmanagement- und -informationssystem PERMIS

Das Reformvorhaben der Landesregierung, ein modernes Personalmanagement- und -informationssystem zur Verfügung zu stellen, setzt die Integration der einzelnen PERMIS-Produkte voraus. Dabei bildet PERMIS-Verwaltung einen wesentlichen Kernbereich. Die in PERMIS-Verwaltung festgestellten Verfahrensmängel, die erheblichen Verzögerungen bei der Bereitstellung der neuen Verfahrensteile und die noch nicht erfolgte Integration der Verfahrensteile haben zu einem kritischen Projektzustand geführt. Für das Gesamtprojekt besteht die Gefahr des Scheiterns bzw. es droht eine IT-Investitionsruine.

Bisher wurden für das Reformvorhaben über 1.750.000 € aufgewandt:

PERMIS-Integration	**über 380.000 €**
Einmalige Kosten PERMIS-Verwaltung	**über 750.000 €**
Laufende Kosten PERMIS-Verwaltung	**über 620.000 €.**

Den erheblichen Investitionen steht bisher kein adäquater Gegenwert in Form einer Unterstützungsleistung bei der Personalverwaltung gegenüber.

Darüber hinaus ist durch die Verzögerungen und die bestehenden Verfahrensmängel die Vermarktungsfähigkeit des Verfahrens (mit Ausnahme des isolierten Abrechnungsverfahrens) stark eingeschränkt. Eine Refinanzierung der bisher von der DZ-SH getragenen Anschaffungs- und Entwicklungskosten dürfte kaum zu realisieren sein.

Um eine drohende Fehlinvestition abzuwenden und die Akzeptanz des Gesamtverfahrens zu fördern, bedarf es einer besonderen personellen Inanspruchnahme der jeweiligen Organisationseinheiten im Finanzministerium und im Innenministerium. Insbesondere das Innenministerium ist gefordert, seiner ressortübergreifenden Aufgabe für das landesweite IT-Verfahren ausreichend nachzukommen.

Das Innenministerium und das Finanzministerium planen, das Projekt PERMIS neu zu strukturieren und auszurichten.

10.1 Vorbemerkung

Die rasante Entwicklung der Informationstechnik (IT) hat in der öffentlichen Verwaltung einen Innovationsschub ausgelöst, der auch den Bereich der Personalbewirtschaftung berührt. Die Landesregierung hat u. a. deshalb das Projekt Personalmanagement- und -informationssystem (PERMIS) zu einem ihrer Modernisierungsprojekte erklärt[1]. Bei PERMIS handelt es sich um ein ursprünglich von der Hessischen Zentrale für Datenverarbeitung (HZD) entwickeltes Verfahren, das 1995 übernommen und seither von der Datenzentrale Schleswig-Holstein (DZ-SH) an die Erfordernisse des Landes angepasst wird.

Neben den klassischen Aufgabenbereichen der Personalverwaltung wie z. B. der Stellenbewirtschaftung und der Zahlbarmachung der Bezüge und Gehälter erfordert ein modernes Personalmanagement, insbesondere auch unter Berücksichtigung der knappen Haushaltsmittel, eine Vielzahl an auswertbaren Personalinformationen, um einen effektiven Personaleinsatz zu planen und zu steuern. Dies erfordert die Bereitstellung einer Vielzahl von personalrelevanten Informationen, die auch über einzelne Verwaltungsbereiche hinaus auswertbar sein müssen. Hierzu sind neue Softwarewerkzeuge für die Bereiche

- Stellenplanung,
- Personalkostenplanung,
- Weiterbildungsmanagement und
- Bewerbermanagement

erforderlich.

Die Personal bewirtschaftenden Stellen der Landesverwaltung können den steigenden Anforderungen an ein neues Personalmanagement und einer erheblichen Ausweitung der Informationsbereitstellung nur dann gerecht werden, wenn es gelingt, ein modernes IT-gestütztes Verfahren bereitzustellen. Dabei ist zu berücksichtigen, dass durch das IT-Verfahren und optimierte Arbeitsabläufe eine effektive Aufgabenerledigung sichergestellt und die Wirtschaftlichkeit der Personalverwaltung gewährleistet wird.

Das Personalmanagement- und -informationssystem PERMIS wird von der DZ-SH als eine Software-Familie vermarktet, die sich mit allen Aspekten des Personalwesens befasst.

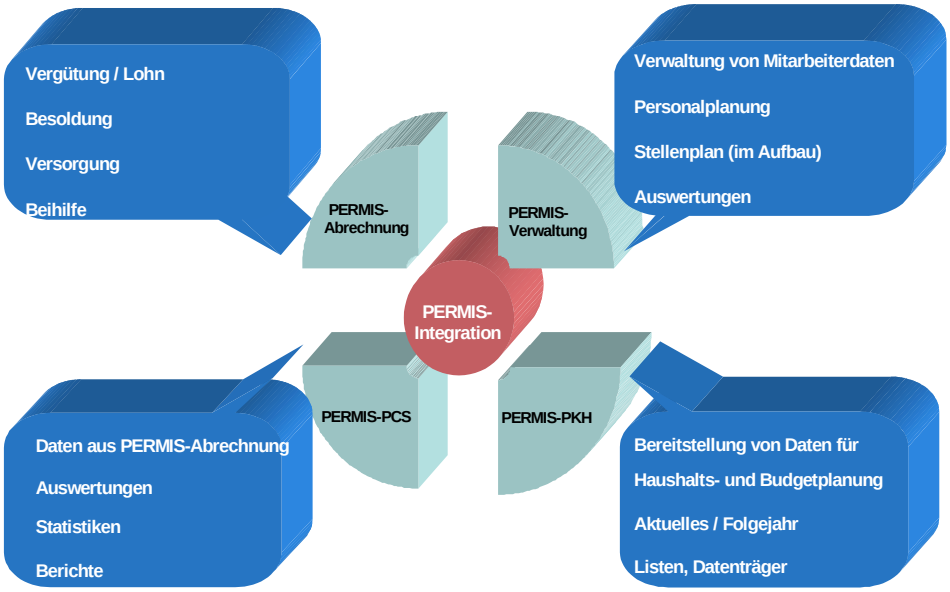
---

1 Bericht der Landesregierung „Modernisierung der Verwaltung“ vom 09.05.1999/ 12.10.1999.

Die PERMIS-Familie umfasst die Bestandteile

- PERMIS-Abrechnung,
- PERMIS-Verwaltung,
- PERMIS-Hochrechnung (PERMIS-PKH),
- PERMIS-Statistiken (PERMIS-PCS) und
- PERMIS-Schnittstellen.

Die Verfahren der PERMIS-Familie



Das IT-Verfahren PERMIS-Abrechnung wird unter der Federführung des Landesbesoldungsamts (LBesA), die übrigen Komponenten werden von der PERMIS-Leitstelle des Innenministeriums betreut.

Das IT-Verfahren PERMIS-Abrechnung wird auch von einigen großen Kommunalverwaltungen eingesetzt.

10.2 Untersuchungsauftrag und Vorgehensweise

Der LRH hat bereits 1999 den Einsatz des IT-Verfahrens PERMIS-Verwaltung geprüft[1] und dabei die Entscheidung, im Land ein einheitliches Personalverwaltungssystem einzuführen, im Grundsatz für richtig befunden. Allerdings war zum damaligen Zeitpunkt der erwartete Nutzen aufgrund der langen Entwicklungsdauer, fehlender Module (u. a. zur Stellenbewirtschaftung und zur Beurteilung) sowie großer Erfassungsrückstände

1 Vgl. Bemerkungen 2001 des LRH, Nr. 12.

noch nicht eingetreten. Der LRH hat auch festgestellt, dass für weitere im Land eingesetzte IT-Systeme zur Personalverwaltung kein Raum mehr ist, wenn die fehlenden Module bereitgestellt sind. Dies würde dem Gebot wirtschaftlichen Verwaltungshandelns widersprechen. Der Finanzausschuss hat den Bemerkungsbeitrag zustimmend zur Kenntnis genommen.[1]

Der LRH hat nunmehr im Rahmen einer Nachschau den Entwicklungsfortschritt des IT-Verfahrens PERMIS-Verwaltung und das Projekt PERMIS-Integration geprüft.

Das Projekt PERMIS-Integration hat den Auftrag, die Softwarekomponenten

- PERMIS-Abrechnung,
- PERMIS-Verwaltung,
- PERMIS-Hochrechnung,
- PERMIS-Statistiken und
- PERMIS-Schnittstellen

zusammenzuführen.

Ziel der Untersuchung war insbesondere festzustellen, ob

- das Verfahren bzw. Projekt ziel-, sach- und zeitgerecht entsprechend der IT-Richtlinien geplant und durchgeführt worden ist,
- die Projektorganisation sachgerecht ist,
- die angestrebten Ziele erreicht worden sind und
- die Grundsätze der Wirtschaftlichkeit bei Entwicklung, Produktion, Pflege und Beschaffung hinreichend beachtet wurden.

Der Schwerpunkt der Erhebungen lag im Innenministerium, in dem die PERMIS-Leitstelle eingerichtet ist. Ihr obliegt die Koordination des ressortübergreifenden Verfahrens, darüber hinaus war das Innenministerium zusammen mit den Polizeidienststellen Pilotanwender.

10.3 Projektorganisation PERMIS-Integration

Bereits 1999 wurde eine Projektgruppe PERMIS-Integration gegründet. Ziel des Projekts ist die Integration aller Komponenten der PERMIS-Familie der DZ-SH (PERMIS-Verwaltung, PERMIS-Abrechnung, PERMIS-Personalkostenhochrechnung, PERMIS-Beihilfe, Personalcontrolling) zu einem umfassenden Personalwesen. Projektträger (Auftraggeber) und Projekt durchführende Stellen sind das Finanzministerium und das Innenministerium.

---

1 Landtagsdrucksache 15/1048 vom 05.07.2001, S. 5.

Die Lenkungsgruppe PERMIS-Integration hat am 06.04.2000 ihre Aufgaben wie folgt definiert:
„Die Verantwortung für die Umsetzung der Ziele des Projekts obliegt den Mitgliedern der Lenkungsgruppe (außer HPR). Die Lenkungsgruppe entscheidet über die Systemplanung. Die Mitglieder verpflichten sich zur Umsetzung der in der Systemplanung beschriebenen Inhalte des Projekts - soweit zuständig. Die Lenkungsgruppe tritt nach ihrer Konstituierung mindestens bei Erreichen von Meilensteinen zusammen. Sie kann weitere Sitzungen beschließen. Die Lenkungsgruppe des Landes führt evtl. notwendige Abstimmungsgespräche mit der DZ-SH durch.“

Bereits in den Sitzungen der Lenkungsgruppe am 19.10.2000 und 13.06.2001 wurde offensichtlich, dass

- die Zeitpläne nicht einzuhalten sind, z. B. wurde die Vorabberechnung nicht wie ursprünglich geplant zum Juli 2000 eingeführt, sondern befand sich im Juni 2001 noch in der Entwicklung,
- die personellen Ressourcen beim Land nicht ausreichend sind,
- der Informationsfluss zwischen DZ-SH und Projektleitung unbefriedigend ist,
- eine Wirtschaftlichkeitsbetrachtung noch nicht erstellt und
- die organisatorischen Auswirkungen des Projekts noch nicht ausreichend definiert wurden.

Erst in der Sitzung am 18.12.2001 hat die Lenkungsgruppe insoweit „lenkend“ eingegriffen, als das Innenministerium beauftragt wurde, eine neue PERMIS-Projektorganisation zu initiieren. Lt. Protokoll der Sitzung vom 18.12.2001 stellte sich der Sachstand wie folgt dar:

Projekt PERMIS-Verwaltung

- *Kritische Situation mit Auswirkung auf Integration und ggf. Abrechnung.*
- *Übereinstimmung Innenministerium und DZ-SH: Projekt darf nicht scheitern.*
- *Aufgrund der vorliegenden Kabinettsbeschlüsse und die große Öffentlichkeitswirkung für die DZ-SH wäre dies für beide Seiten eine Katastrophe!*

Die Lenkungsgruppe hätte ihrer Aufgabe, als steuerndes und lenkendes Gremium zum Gesamterfolg des Projekts beizutragen, früher nachkommen müssen.

In die Projektgruppe PERMIS-Integration (Lenkungsgruppenbeschluss vom 06.04.2000) wurden neben einem Vertreter des LBesA und dem Projektleiter die für die Einzelverfahren (PERMIS-Verwaltung, Personalcontrolling, Personalkostenhochrechnung) zuständigen Mitarbeiter des

Referats IV 12 entsandt. Nach dem Ressortwechsel des Projektleiters vom Finanzministerium zum Innenministerium waren demnach 4 von 5 Mitgliedern der Projektgruppe dem Referat 12 des Innenministeriums zugeordnet. Der Projektleiter wurde mit der **Projektkoordination** beauftragt. Der Lenkungsgruppe war bereits bei der Projektgründung bewusst, dass eine reine Projektorganisation geeigneter für die Aufgabenerfüllung sei. Eine Integration der verschiedenen Teilprojekte in **eine** gemeinsame Projektorganisation wäre zweckmäßiger gewesen.

Der LRH hält die gewählte Organisationsstruktur bei der besonderen Gewichtung des Projekts - es handelt sich um eines der wesentlichen Modernisierungsvorhaben der Landesregierung - für nicht ausreichend. Er beanstandet insbesondere, dass erst nachdem ein Scheitern des Projekts zu befürchten war, eine Neustrukturierung des Projekts in Angriff genommen wurde.

Die Bearbeitung des Projekts PERMIS-Integration war im Wesentlichen durch den kritischen Verfahrensstand PERMIS-Verwaltung geprägt. Die wesentlichen personellen Ressourcen im Innenministerium und bei der DZ-SH waren dadurch gebunden und haben zu erheblichen Entwicklungsverzögerungen im Projekt Integration geführt. Die Projektdurchführung hat aufgezeigt, dass eine isolierte Betrachtung der Thematik „Integration der PERMIS-Verfahren“ nicht möglich ist, solange sich einzelne Verfahrensteile wie z. B. PERMIS-Verwaltung noch in einem kritischen Entwicklungsstadium befinden.

Die Lenkungsgruppe hat die Projektleitung und das Innenministerium wegen des kritischen Projektstands aufgefordert, eine neue Projektstruktur mit einer ganzheitlichen Betrachtungsweise der PERMIS-Produkte zu erarbeiten. Die neue Projektstruktur sieht im Rahmen einer koordinierenden Verantwortung eine PERMIS-Gesamtprojektleitung für alle PERMIS-Verfahrensteile vor.

Der LRH hält die neue Projektstruktur für geeignet, um die bisher bestehenden Reibungsverluste zwischen den Einzelprojekten zu beseitigen. **Damit die noch ausstehenden Grundlagenarbeiten (Wirtschaftlichkeitsuntersuchung, Änderung der Aufbau- und Ablauforganisation), die Anbindung an die Bürokommunikation (Serienbriefe, Mustervorlagen) und eine zeitgerechte Bereitstellung der Programmiervorgaben realisiert werden können, müssen ausreichende Personalkapazitäten bereitgestellt und ein Projektcontrolling eingeführt werden**.

Vor der Initiierung eines neuen IT-Vorhabens ist zu prüfen, ob und durch welche Lösungsvariante der Einsatz der IT zur Erfüllung einer Aufgabe

fachlich und technisch durchführbar, zweckmäßig und wirtschaftlich ist. Auf dieser Grundlage ist zu entscheiden, welche Lösungsvariante weiter verfolgt werden soll. Zur Entscheidungsvorbereitung und für ein Verfahrenscontrolling sind aus diesem Grunde bereits in einem sehr frühen Stadium Berichte u. a. zur Zielsetzung des Verfahrens, zur vorhandenen und künftigen Aufbau- und Ablauforganisation und zu den Verfahrenskosten zu erstellen.

10.4 Auswirkungen auf die Aufbau- und Ablauforganisation der Personalverwaltung

Die Integration der PERMIS-Verfahren hat gravierende Auswirkungen auf die künftige Wahrnehmung der Personalverwaltung im LBesA und in den Personal bewirtschaftenden Stellen. Bereits auf der Lenkungsgruppensitzung am 14.07.1999 wurde festgehalten, dass *eine Projektvorlage Aussagen über ein globales Organisationskonzept, aus dem die sich aus dem Integrationsprojekt ergebenden prozeduralen und aufbauorganisatorischen Veränderungen hervorgehen (Vorher-Nachher-Szenario) enthalten muss.*

Der LRH fordert, umgehend die möglichen Veränderungen in der Aufbau- und Ablauforganisation des LBesA und der Personaldienststellen sowie mögliches Rationalisierungspotenzial aufzuzeigen und diese bei der Erstellung der Wirtschaftlichkeitsuntersuchung zu berücksichtigen.

Auch das **Innenministerium** und das **Finanzministerium** halten ein Organisationskonzept für erforderlich, das die notwendigen ablauf- und aufbauorganisatorischen Veränderungen aufzeigt, und zwar sowohl im LBesA als auch in den Personal verwaltenden Dienststellen des Landes. Für die Erarbeitung eines Organisationskonzepts und die Durchführung einer Wirtschaftlichkeitsuntersuchung soll ein zweites Teilprojekt eingerichtet werden. Die Verzahnung und die Zusammenarbeit der beiden Teilprojekte soll eine Gesamtprojektleitung sicherstellen.

10.5 Wirtschaftlichkeitsuntersuchung

Bereits auf der Lenkungsgruppensitzung am 06.04.2000 wurde festgehalten, dass noch keine Wirtschaftlichkeitsuntersuchung vorgelegt wurde.
Trotz des erheblichen finanziellen Aufwands für die Integration der PERMIS-Verfahren wurde bislang keine Wirtschaftlichkeitsuntersuchung erstellt.

Der LRH fordert, umgehend die Wirtschaftlichkeitsuntersuchung gem. VV zu § 7 LHO durchzuführen, um der Lenkungsgruppe und den politischen Entscheidungsträgern Steuerungsinformationen für die Fortführung und die Erfolgskontrolle des Projekts zur Verfügung zu stellen.

Auch das **Innenministerium** und das **Finanzministerium** halten die Durchführung einer Wirtschaftlichkeitsuntersuchung für notwendig. Diese solle allerdings erst auf der Basis des noch zu erarbeitenden neuen Organisationskonzepts erstellt werden, um das dort aufgezeigte Rationalisierungspotenzial einbeziehen zu können.

10.6 Projektfinanzierung PERMIS-Integration

Zur Projektfinanzierung PERMIS-Integration wurden bereits in der Lenkungsausschusssitzung am 14.07.1999 folgende Vorgaben definiert:

Finanzierung des Projekts
Hierzu wird im Grundsatz festgehalten, dass das Land die Erstellung der Vorgaben ganz überwiegend durch eigenes Personal trägt. Die DZ-SH finanziert die Entwicklungsarbeiten und erzielt entsprechende Erlöse durch die bundesweite Vermarktung und verursachungsgerechte Entgelte für die Mehrleistungen. Die DZ-SH erstellt ein Abrechnungsmodell, das sicherstellt, dass das Land nur die ursächlich durch das Land SH entstehenden Kosten trägt und in geeigneter Weise an einem darüber hinausgehenden Markterfolg des Integrationsmodells teilnimmt.

Für die Grundlagenarbeiten der Verfahrensintegration hätten dem Land gem. der Vereinbarung mit der DZ-SH keine Kosten in Rechnung gestellt werden dürfen. Dennoch wurden im Jahre 2001 aus dem Titel 0501-533 18 des LBesA insgesamt 12 Personenmonate Programmierleistungen der DZ-SH, dies entspricht 131.422 €, für das Integrationsprojekt aufgewandt. Darüber hinaus wurden im LBesA Personalaufwendungen in einer Höhe von 40.687 € und im Innenministerium in Höhe von 210.000 € (Projektleitung PERMIS-Integration) geleistet. Die Kosten für das Projekt PERMIS-Integration betragen damit bereits über 380.000 €.

Das **Innenministerium** hat hierzu mitgeteilt, dass die realisierten Funktionalitäten bereits heute den Servicegrad von PERMIS-Abrechnung erhöhten. Diese Funktionalitäten seien bereits vorher auf der „Wunschliste“ des LBesA gewesen und hätten durch das Projekt PERMIS-Integration höhere Priorität erlangt.

Der **LRH** bittet, in die zu erstellende Wirtschaftlichkeitsuntersuchung alle Kosten für Entwicklungsarbeiten am PERMIS-Verfahren aufzunehmen. Dabei ist aufgrund der Projektvereinbarung mit der DZ-SH zu prüfen, ob Verfahrensentwicklungen ursächlich vom Land zu tragen sind oder ob sie im Rahmen der Vermarktungsfähigkeit zulasten der DZ-SH gehen. In die Wirtschaftlichkeitsuntersuchung sind auch die Vorleistungen der DZ-SH einzubeziehen. Sollte mittelfristig keine Vermarktung der PERMIS-Integration zu realisieren sein, würden sich die bisher entstandenen Entwicklungskosten entweder in einem erhöhten Verarbeitungsentgelt niederschlagen oder aber das Betriebsergebnis der DZ-SH negativ belasten.

10.7 Nachschau PERMIS-Verwaltung

Von einem flächendeckenden Einsatz des IT-Verfahrens PERMIS-Verwaltung ist die Landesverwaltung noch weit entfernt, obwohl bisher einmalige Verfahrenskosten von über 750.000 € für Programmübernahme, Anpassung an schleswig-holsteinische Gegebenheiten und Programmierleistungen aufgewendet wurden. Abgesehen von den Dienststellen, die bisher das Verfahren nicht eingeführt haben, werden die Einsatzmöglichkeit und die Qualität von Personalsteuerungsinformationen über Ressortgrenzen hinaus im Wesentlichen dadurch erschwert, dass die Erfassung der Personalfälle teilweise noch erhebliche Rückstände aufweist.

Der **LRH** empfiehlt, umgehend die notwendigen Erfassungsarbeiten nachzuholen und soweit erforderlich die Personal bewirtschaftenden Stellen auch mit der benötigten Technik auszustatten.

10.7.1 IT-Verfahren PERLE

Im Bereich des Ministeriums für Bildung, Wissenschaft, Forschung und Kultur (Bildungsministerium) wird neben PERMIS-Verwaltung für den Bereich Personalverwaltung der Lehrkräfte das IT-Verfahren PERLE[1] eingesetzt. Die Bereitstellung eines gesonderten Personalverwaltungssystems für Lehrkräfte ist mit den Modernisierungsbestrebungen der Landesregierung, ein einheitliches Personalmanagement- und -informationssystem für die gesamte Landesverwaltung zur Verfügung zu stellen, nicht vereinbar. Der Finanzausschuss hat festgestellt, dass für den Einsatz weiterer Verfahren zur Personalverwaltung kein Raum mehr besteht[2]. Die Kosten für den Betrieb des IT-Verfahrens PERLE (Rechnernutzung und Unterstützungsleistung der DZ-SH) betragen jährlich 187.600 € (Titel 0701-533 20 - Personalverwaltungsverfahren Lehrer). Das Vorhalten von 2 Verfahren für die Personalverwaltung führt zu einem erheblichen Auf-

---

1 Personalverwaltung Lehrkräfte (PERLE).

2 Landtagsdrucksache 15/1048 vom 05.07.2001, S. 5.

wand bei der Pflege beider Verfahren und der Programmierung neuer Anforderungen.

Der LRH empfiehlt, die Personalverwaltung der Lehrkräfte in das IT-Verfahren PERMIS-Verwaltung zu integrieren.

Das **Bildungsministerium** schließt sich dieser Empfehlung so lange nicht an, wie PERMIS-Verwaltung insbesondere bei der Vorgangsbearbeitung nicht einen gleichwertigen, ähnlich einfach und schnell zu bedienenden Automatisierungsstand zur Verfügung stellt.

10.7.2 Auswertemöglichkeiten in PERMIS-Verwaltung

Der wirtschaftliche Verfahrenseinsatz eines Personalverwaltungs- und -steuerungssystems lässt sich nur dann erschließen, wenn ausreichend Auswertungsmöglichkeiten zur Verfügung stehen. **Obwohl seit den letzten Erhebungen des LRH bereits fast 3 Jahre vergangen sind, konnte für den Bereich der Auswertungen kein Verfahrensfortschritt festgestellt werden**. Der überwiegende Anteil der von den Personal verwaltenden Stellen geforderten Auswertungen wird noch nicht bereitgestellt. Die Personal verwaltenden Stellen werden damit durch den Einsatz von PERMIS-Verwaltung nicht entlastet.

Das **Innenministerium** hat hierzu mitgeteilt, dass nach Abschluss der Konsolidierungsphase einige der fehlenden Auswertungen zum Jahreswechsel 2002/2003, die übrigen im Laufe des Jahres 2003 realisiert werden sollen.

10.7.3 Anbindung an die Bürokommunikation

Der **LRH** hat bereits im Jahr 2001 darauf hingewiesen[1], dass die Schnittstelle zur Bürokommunikation, die erhebliche Einsparpotenziale bei der Personalsachbearbeitung eröffnet, nicht genutzt wird. Er empfiehlt, durch geeignete Controllingmaßnahmen sicherzustellen, dass die Arbeitsergebnisse der „AG Textbausteine“ zügig in die Praxis umgesetzt werden, um eine wirtschaftliche Aufgabenerledigung der Personalverwaltung zu ermöglichen.

Das **Innenministerium** hat hierzu mitgeteilt, dass sich die Personalreferentenkonferenz am 10.12.1999 darauf verständigt habe, eine Arbeitsgruppe mit dem Auftrag zu betrauen, ressortübergreifende Textbausteine zu erarbeiten. Seit September 2002 würden die Texte in einer Testdaten-

---

1 Vgl. Bemerkungen 2001 des LRH, Nr. 12.

bank zentral erfasst und getestet. Danach sollen sie durch die DZ-SH zur Verfügung gestellt werden. Die Erstellung der Serienbriefvorlagen solle bis Mitte 2003 abgeschlossen sein.

Das **Innenministerium** hält aufgrund des fortgeschrittenen Stadiums der Tätigkeit der Arbeitsgruppe Controllingmaßnahmen nicht mehr für erforderlich. Der **LRH** sieht nach wie vor die Notwendigkeit eines zeitnahen Controllings.

10.7.4 PERMIS-Verwaltung in der Oberfinanzdirektion

Die Oberfinanzdirektion Kiel (OFD) setzt seit dem 21.02.2001 das IT-Verfahren PERMIS-Verwaltung ein. Die von der OFD geforderten Funktionalitäten konnten zum Umstellungszeitpunkt von dem IT-Verfahren PERMIS-Verwaltung nicht vollständig bereitgestellt werden. Für die Realisierung der geforderten Auswertungen und Verfahrensmodifikationen hat die OFD insgesamt 135.492 € an die DZ-SH gezahlt. Darüber hinaus wurden eigene Programmiererkapazitäten der OFD (2.873 Programmiererstunden zu je 89,48 €, Gesamtaufwand 257.076 €) eingesetzt. Die von der OFD der DZ-SH bezahlten Programmerweiterungen können zu einem Mehrwert im IT-Verfahren PERMIS-Verwaltung führen und damit allen PERMIS-Anwendern zugute kommen. Anders verhält es sich mit den Eigenentwicklungen der OFD. Sollte eine Integration in das IT-Verfahren PERMIS-Verwaltung kurzfristig nicht realisierbar sein, würde dies dem Bestreben einer einheitlichen Lösung für alle Landesdienststellen und dem Votum des Finanzausschusses zuwiderlaufen.

Der LRH empfiehlt, auf die Eigenentwicklung von Verfahrensteilen und Auswertungen zu verzichten, um das Ziel einer einheitlichen Landeslösung nicht zu gefährden und Aufwendungen für Doppelarbeiten zu vermeiden.

Diese Auffassung wird vom **Innenministerium** geteilt. Die PERMIS-Leitstelle habe daher bereits Maßnahmen ergriffen, um die Eigenentwicklungen der OFD in Standardauswertungen zu überführen.

10.7.5 Bewerberverwaltung bei der Polizei

Die Werbe- und Einstellungsstelle der Polizei in Eutin setzt bisher für die Verwaltung der Personaldaten von bis zu 3.000 Bewerberinnen und Bewerbern für die Polizeilaufbahnen eine eigenentwickelte Worksanwendung ein. PERMIS-Verwaltung verfügt über ein Bewerbermodul. Im Rahmen der örtlichen Erhebungen wurde dem LRH mitgeteilt, dass sich die Polizei gegen den Einsatz des Bewerbermoduls aus PERMIS-Verwaltung ent-

schieden habe. Zum Einsatz soll nunmehr ein von der Polizei Niedersachsens überlassenes Bewerberverfahren kommen, eine automatisierte Datenüberleitung in das PERMIS-Verfahren ist nicht vorhanden.

Der LRH fordert, auf eine Insellösung für die Bewerberverwaltung bei der Werbe- und Einstellungsstelle der Polizei zu verzichten und die wirtschaftliche Aufgabenerledigung durch die Vermeidung von Doppelerfassungen der Personaldaten sicherzustellen.

Das **Innenministerium** führt hierzu aus, dass die Besonderheiten der Auswahlverfahren in PERMIS umgesetzt werden müssen, um nicht nur Doppelerfassungen zu vermeiden, sondern auch Schriftguterstellung und notwendige statistische Auswertungen durchführen zu können. Nach der Umsetzung der Planungen solle auf die Insellösung verzichtet und ebenfalls PERMIS für die Bewerbungsvorgänge genutzt werden.

10.7.6 Pflegekosten PERMIS-Verwaltung

Die Pflegekosten für PERMIS-Verwaltung belaufen sich für den Zeitraum 1997 bis 2001 auf insgesamt über 620.000 € (Pflegeentgelt und Personalkosten PERMIS-Leitstelle). Die jährlichen Pflegekosten in Höhe von 3,58 € je Personalfall sind seit der Verfahrenseinführung nicht verändert worden. Für die Bewerberverwaltung wird ebenfalls eine Pflegepauschale in Höhe von 3,58 € je Fall in Rechnung gestellt. Neben den laufenden Kosten für die Nutzung zentraler Server, Datenbank, Leitungskosten und Verschlüsselungssoftware nehmen die Pflegekosten den größten Umfang an.

Der LRH fordert, in Zusammenarbeit mit der DZ-SH die Pflegepauschale zu überprüfen. Die gestiegenen Fallzahlen müssen dazu führen, dass bei nahezu konstanten Pflegeleistungen die Kosten deutlich reduziert werden. Dabei ist auf eine strikte Abgrenzung der Kosten für die Verfahrenspflege und die Weiterentwicklung zu achten. Das Innenministerium hat, um dieser Forderung nachzukommen, im Haushalt 2003 die Pflegemittel für PERMIS-Verwaltung aus den Einzelplänen der Ressorts übertragen bekommen und Entwicklungsmittel veranschlagt. Eine Reduzierung der Pflegepauschale ist laut **Innenministerium** aufgrund der in 2002 realisierten und 2003 erwarteten Funktionalitätserweiterungen nicht möglich.

10.8 Zukunftschancen PERMIS

Das Reformvorhaben der Landesregierung, ein modernes Personalmanagement- und -informationssystem zur Verfügung zu stellen, setzt die Integration der einzelnen PERMIS-Produkte voraus, da nur so ein wirtschaftliches Berichtswesen für die Führungsebene zur Verfügung gestellt

werden kann, das umfangreiche Informationen zu Planungs- und Controllingzwecken enthält. Dabei bildet PERMIS-Verwaltung einen wesentlichen Kernbereich, um den gesamten Personalbereich in der täglichen Praxis bei der Bearbeitung von einzelfallbezogenen Personalvorgängen und Zurverfügungstellung personenbezogener und statistischer Informationen zu unterstützen. Die in PERMIS-Verwaltung aufgezeigten Verfahrensmängel, die erheblichen Verzögerungen bei der Bereitstellung der neuen Verfahrensteile und die noch nicht erfolgte Integration der Verfahrensteile haben zu einem kritischen Projektzustand geführt**. Für das Gesamtprojekt besteht die Gefahr des Scheiterns bzw. es droht eine IT-Investitionsruine**.

Bei den Landesdienststellen sind bisher Kosten in erheblichem Umfang für

- die Verfahrensentwicklung,
- die Verfahrenspflege,
- die Hard- und Softwareausstattung,
- die Datenüberleitung und
- die Einführungsunterstützung durch die DZ-SH

entstanden. Daneben wurden bei der Verfahrenseinführung und der Datenerfassung bzw. -aktualisierung erhebliche Personalressourcen in Anspruch genommen.

Diesen erheblichen Investitionen steht bisher kein adäquater Gegenwert in Form einer Unterstützungsleistung bei der Personalverwaltung gegenüber.

Darüber hinaus ist durch die Verzögerungen und die bestehenden Verfahrensmängel die Vermarktungsfähigkeit des Verfahrens (mit Ausnahme des isolierten Abrechnungsverfahrens) stark eingeschränkt. Dies wird sich künftig zulasten des Landes durch höhere Verarbeitungs- und Pflegeentgelte bemerkbar machen - das Land wäre damit der alleinige Anwender von PERMIS-Verwaltung und den Integrationsverfahren - und eine Refinanzierung der bisher von der DZ-SH getragenen Anschaffungs- und Entwicklungskosten wäre nicht zu realisieren.

Um eine drohende Fehlinvestition abzuwenden und die Akzeptanz des Gesamtverfahrens zu fördern, bedarf es einer besonderen personellen Inanspruchnahme der jeweiligen Organisationseinheiten im Finanzministerium und im Innenministerium. Insbesondere das Innenministerium ist gefordert, seiner ressortübergreifenden Aufgabe für das landesweite IT-Verfahren ausreichend nachzukommen. **Darüber hinaus empfiehlt der LRH, kurzfristig die Entwicklung und Inbetriebnahme <u>zumindest</u> folgender Verfahrensteile <u>verbindlich</u> in einer für 2003 zu entwickelnden Zeitschiene darzustellen**:

- bisher fehlende Auswertemöglichkeiten,
- Vorabberechnung,
- fiktive Berechnung mit und ohne Personalfall,
- auch für die Polizei nutzbares Bewerbermodul,
- Bereitstellung der Serienbriefe und Textbausteine für die unterschiedlichen Personalvorgänge und
- einheitliche Datenerfassung aller Personaldaten sowohl für das Abrechnungsverfahren als auch das Verwaltungsverfahren in den Personal verwaltenden Stellen (Wegfall der AP-Vordrucke).

Umsetzung und Implementierung der Verfahrensteile in den Landesdienststellen sollten über ein Projektcontrolling zeitnah überwacht werden. Im weiteren Verfahrensablauf ist die Ablösung des Verfahrens PERLE vorzusehen, um auch für diesen umfangreichen Personalbestand eine einheitliche Datenhaltung, Datenerfassung und Auswertung zu ermöglichen.

Darüber hinaus fordert der **LRH** das Innenministerium auf, den Softwaremarkt dahingehend zu untersuchen, ob ein nach wirtschaftlichen Gesichtspunkten geeignetes integriertes Personalverfahren (Abrechnung und Verwaltung) zur Verfügung steht, damit bei weiteren Verzögerungen oder einem endgültigen Scheitern des Projekts PERMIS-Integration bzw. PERMIS-Verwaltung zeitnah die Überlegungen und die Entscheidungsfindung für eine Verfahrensablösung der PERMIS-Familie getroffen werden können.

Der **LRH** bittet ebenfalls zu prüfen, ob durch eine Zusammenarbeit mit anderen Personaldienstleistern (z. B. Versorgungsausgleichskasse) die Effizienz des Verfahrenseinsatzes und der Personalverwaltung gesteigert werden kann.

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

Der LRH hat erneut im Innenministerium einen gravierenden Verstoß gegen geltendes Haushaltsrecht in einer Größenordnung von über 3,8 Mio. € festgestellt. Dies wiegt umso schwerer, als aufgrund der Ergebnisse im Prüfverfahren Beschaffung von Geräten der Informationstechnik für den Verfassungsschutz[1] das Innenministerium die strikte Einhaltung des Haushaltsrechts zugesagt hatte.

Das Innenministerium hat am 31.10.2001 insgesamt 1.500 IT-Ausstattungen für die Polizei des Landes bei der Datenzentrale Schleswig-Holstein bestellt und am 29.11.2001 eine Rechnung der Datenzentrale Schleswig-Holstein erhalten. Die Ware wurde am 06.12.2001 bezahlt, obwohl die Geräte erst im Jahr 2002 ausgeliefert wurden.
Bei der notwendigen Inventarisierung wurde wissentlich unwahr die Lieferung der Geräte vor der Zahlung bescheinigt, um den Anschein der Einhaltung des geltenden Haushaltsrechts zu erwecken. Offenbar haben alle Kontrollmechanismen versagt.

Das verzögerte Roll-out der IT-Geräte hat zu einem Wertverlust der mit Stand der IT-Technik vom Oktober 2001 beschafften PC-Systeme geführt. Bei einer angenommenen wirtschaftlichen Standzeit der Geräte von 4 Jahren verursacht ein Monat Verzögerung einen Wertverlust von 2,08 %, dies entspricht bei einem Hardwarebeschaffungsvolumen von 2.489.833 € einem Schaden von rd. 52.000 € monatlich.

Darüber hinaus ist dem Land ein Zinsschaden entstanden.

11.1 Vorbemerkung

Der LRH hat im Innenministerium die Beschaffung von Geräten der Informationstechnik (IT) geprüft. Die Prüfung umfasste Beschaffungsmaßnahmen in den Jahren 2001 und 2002 im Kapitel 0401 Titelgruppen 63, 64 und 65.

Die Prüfung hat zur Feststellung gravierender Rechtsverstöße geführt. Dabei handelt es sich keineswegs um einen Einzel-, sondern um einen Wiederholungsfall. Der LRH hat bereits bei der Beschaffung von Geräten der Informationstechnik für den Verfassungsschutz erhebliche Rechtsverstöße festgestellt.

---

1 Vgl. Bemerkungen 2001 des LRH, Nr. 16.

Der Finanzausschuss hat seine Erwartung dahingehend geäußert, dass das Innenministerium die Haushaltsvorschriften genau einhält. Er forderte das Innenministerium auf, das Erforderliche zu veranlassen und ihm bis zum 31.10.2001 zu berichten. Das Innenministerium hat sich u. a. wie folgt geäußert: *Im Übrigen hat das Innenministerium zur Sicherstellung der Einhaltung der haushaltsrechtlichen Bestimmungen die betroffenen Personen wie auch alle Dienststellen im Geschäftsbereich u. a. auf die besondere Bedeutung des § 56 LHO (Vorleistungen) schriftlich hingewiesen und aufgefordert, die Einhaltung der Vorschriften in geeigneter Weise zu kontrollieren*.[1]

Das Innenministerium räumt ein, dass nach wie vor Defizite bei der Einhaltung des Haushalts- und Vergaberechts bestehen. Es sei hier gefordert, die Sachverhalte sorgfältig zu prüfen und zu bewerten. Die Defizite gälte es künftig durch bessere Aufsicht und präventive Maßnahmen abzustellen, ohne dass die im Rahmen der Verwaltungsmodernisierung gewonnenen Erfolge konterkariert würden. So weit möglich würden die Empfehlungen und Anregungen des LRH unmittelbar aufgegriffen.

Der LRH hat im Rahmen der Prüfungstätigkeit keine Anhaltspunkte für korruptives Verhalten im Innenministerium festgestellt.

11.2 Gegenstand der Untersuchung

Der LRH hat die Beschaffung von IT-Geräten im Innenministerium geprüft und dabei folgende Bereiche untersucht:

- Bestandsverwaltung der IT-Geräte,
- Inventarisierung von IT-Geräten,
- Auftragsvergabe,
- Rechtmäßigkeit der Vergabe und insbesondere
- Beschaffung und Projektarbeit zum Projekt Landessystemkonzept (LSK) bei der Landespolizei.

Der LRH weist ausdrücklich darauf hin, dass er die generelle Notwendigkeit anerkennt, die IT-Ausstattung bei der Landespolizei zu erweitern bzw. zu erneuern. Er begrüßt ebenfalls die Einbindung der IT-Ausstattung der Landespolizei in das LSK und damit eine erweiterte Standardisierung der Gesamt-IT-Ausstattung der Landesverwaltung.

---

1 Umdruck 15/1552 vom 30.10.2001.

11.3 Vorleistungen für die Beschaffung von 1.500 PC

Im Mittelpunkt der Untersuchung stand eine Beschaffung des Innenministeriums zur IT-Ausstattung der Landespolizei. Es handelt sich dabei um 1.500 PC-Systeme mit einem Beschaffungsvolumen von über 3,8 Mio. €.

Die Beschaffungsmaßnahme wurde am 31.10.2001 eingeleitet, obwohl grundlegende Entscheidungen und Konzeptionen noch ausstanden. Eine konkrete Ausstattungskonzeption fand erst in 2002 statt, ein Ausstattungsplan wurde mit dem Stand 22.03.2002 erarbeitet, darüber hinaus wurden Konzeptionen, z. B. Altgeräte-Einsatzkonzept - Stand 16.04.2002 -, erst im Rahmen des Projekts 1.500 erarbeitet. Die Sicherstellung des Gerätesupports durch qualifiziertes Personal wurde ebenfalls erst im Rahmen des Projekts 1.500 eingeleitet.

Am 31.10.2001 hat das Innenministerium die Datenzentrale Schleswig-Holstein (DZ-SH) beauftragt, folgende IT-Geräte für die Landespolizei Schleswig-Holstein im Gesamtvolumen von 3.882.546 € zu beschaffen:
1.500 PC,
1.545 Monitore,
900 Drucker, 45 Server und 45 USV,
Softwarelieferungen und
Dienstleistungen.

Nach § 2 Abs. 1 Beschaffungsvertrag wird der in der Landesverwaltung anfallende Sonderbedarf ausschließlich durch die DZ-SH gedeckt. Die Beschaffung der IT-Geräte erfolgt im Namen und auf Rechnung der DZ-SH in ihrer Funktion als zentrale IT-Beschaffungsstelle des Landes (§ 8 Abs. 2 Satz 2 Beschaffungsvertrag). Das Innenministerium hat am 29.11.2001 gem. § 8 Abs. 4 Beschaffungsvertrag eine Rechnung der DZ-SH erhalten.

Das Auftragsschreiben wurde von 2 Sachbearbeitern eines Referats unterschrieben, es erfolgte keine weitere Mitzeichnung. Durch den Auftrag wurden Folgekosten wie z. B. Projektmittel in 2002, Personalkosten für den Support etc. ausgelöst.

Der LRH hält die Delegation von Entscheidungen dieser Größenordnung mit erheblichen Folgekosten für problematisch. Er empfiehlt, bei derartigen Richtungsentscheidungen von einer weit reichenden Delegation der Entscheidungskompetenz abzusehen, ein Führungsinformationssystem aufzubauen und Wertgrenzen bei der Entscheidung über Auftragsvergaben für Entscheidungsträger einzuführen. Es ist sicherzustellen, dass die Entscheidungsfindung und Unterrichtung ausreichend dokumentiert wird, damit Kontrollmechanismen überhaupt greifen können.

Aufgrund des Projektverlaufs war eine Geräteanlieferung im Jahr 2001 kaum mehr möglich. Die Geräte wurden überwiegend erst im März 2002 in einem Hamburger Auslieferungslager der Firma A angeliefert.

Am 15.05.2002, dem Erhebungszeitpunkt, waren noch folgende Geräte eingelagert:
1.363 PC,
1.462 Monitore,
872 Drucker,
43 Server und
44 USV.

Obwohl die Geräte noch nicht geliefert waren, wurde am 05.12.2001 auf der Kassenanordnung ihre Inventarisierung bestätigt. Die Rechnung der DZ-SH vom 29.11.2001 wurde am 06.12.2001 erfasst und ausgeführt. Nach § 34 Abs. 2 LHO dürfen Ausgaben nur so weit und nicht eher geleistet werden, als sie zur wirtschaftlichen und sparsamen Verwaltung erforderlich sind. Zahlungen vor Fälligkeit und Eigentumsübertragung sind mit dem Gebot der wirtschaftlichen Verwaltung nicht vereinbar und auch im Vertrag mit der DZ-SH nicht vorgesehen.

Die Zahlung von 3.824.899,30 € am 06.12.2001 stellt eine erhebliche Vorleistung des Landes dar, weil die Leistungen erst weit nach der Zahlung und in einem erheblichen Umfang bisher überhaupt noch nicht erbracht wurden. Vor dem Empfang der Gegenleistung dürfen Leistungen des Landes aber nur bewirkt werden, wenn dies allgemein üblich oder durch besondere Umstände gerechtfertigt ist (§ 56 Abs. 1 LHO).

Der LRH vermag keine plausible Begründung für eine Vorleistung nach § 56 LHO zu erkennen. Ganz offensichtlich ging es dem Innenministerium allein darum, einen Verfall der Haushaltsmittel zu verhindern. Dies ist nach VV Nr. 2 Abs. 2 Satz 2 zu § 56 LHO nicht zulässig.

Der LRH hat bereits in der Prüfungsmitteilung über das Ergebnis der Prüfung Ausgaben für Zwecke des Verfassungsschutzes[1] Verstöße gegen § 56 LHO durch Zahlung vor Fälligkeit und gegen das Jährlichkeitsprinzip des § 45 LHO festgestellt.

Der LRH sieht in diesem Wiederholungsfall eine gravierende Missachtung des geltenden Haushaltsrechts. Dies gilt umso mehr, als es sich um keinen Einzelfall handelt, sondern in weiteren Fällen (Projektbegleitung durch

---

1 Vgl. Bemerkungen 2001 des LRH, Nr. 16.

die DZ-SH und IKO III-Serverbeschaffung) ebenfalls gegen § 45 und § 56 LHO verstoßen wurde.

Die DZ-SH, als Endkunde der Firma A, hat nicht sofort an die Firma A gezahlt. Aus dem Gesamtauftrag wurden erst am 27.03.2002 insgesamt 2.416.493,42 € an die Firma A angewiesen. Mit Schreiben vom 03.04.2002 teilte die DZ-SH dem Innenministerium mit, dass die DZ-SH als Ausgleich für das verlängerte Zahlungsziel an Firma A einen Betrag in Höhe von 23.124,71 € in Form einer Gutschrift für Projektdienstleistungen zur Verfügung stelle. Der Betrag wurde während der Prüftätigkeit des LRH nach Verhandlungen zwischen dem Innenministerium und der DZ-SH auf 30.239,73 € erhöht.

Die „Ausgleichszahlung“ kommt jedoch nicht der allgemeinen Haushaltsdeckung zugute, sondern soll in Form von Projektleistungen erbracht werden und erhöht damit faktisch die Ausgabemittel des Innenministeriums im laufenden Haushaltsjahr. Das Innenministerium hat angekündigt, dass die Leistungen dem Landeshaushalt zufließen und nicht für weitere Projektleistungen verwendet werden sollen.

11.4 Softwarebeschaffung

Die Beschaffung von Softwarelizenzen ist Bestandteil des Beschaffungsvertrags mit der DZ-SH vom 31.10.2001. Eine Begründung für eine Vorleistung gibt es nicht, da keine besonderen Preisnachlässe vereinbart wurden, die DZ-SH für diesen Bereich auch keine Ausgleichszahlungen anbot und die erforderlichen Lizenzen zum 01.07.2002 (Roll-out-Planung Projekt 1.500) zu den gleichen Konditionen hätten beschafft werden können. Eine Beschaffung der erforderlichen Softwarelizenzen zum 01.07.2002 hätte bei einem Zinssatz von 5,1 % die Zahlungen des Landes um rd. 30.969 € verringert.

11.5 Dienstleistungsverträge

Die DZ-SH wurde im Rahmen eines Dienstleistungsvertrags mit der Projektbegleitung beauftragt. Der Auftrag vom 31.10.2001 umfasst Dienstleistungen in Höhe von 268.428 €, dies entspricht einer Arbeitsleistung von 3.000 Stunden. Bereits mit Datum vom 08.11.2001, eine Woche nach der Auftragserteilung, wurde eine Rechnung über 268.428 € erstellt. Beim Rechnungseingang war offensichtlich, dass bisher keine Personalleistungen in Höhe von 3.000 Stunden geleistet wurden. Eine Abnahme der Leistung konnte objektiv nicht erfolgen, da die geplanten Personalleistungen praktisch noch nicht erbracht waren. Trotzdem wurde die Rechnung vom

Innenministerium am 22.11.2001 angewiesen und damit wiederum eine Vorleistung in erheblicher Höhe getätigt.

Dies verstößt gegen § 45 LHO (Jährlichkeitsprinzip) und gegen § 56 LHO (Zahlung vor Fälligkeit).

Dem Hinweis des Innenministeriums, dass Vorleistungen und Mehraufwendungen des Landes zugunsten der DZ-SH nicht zu einem Schaden führen, da die DZ-SH als Anstalt des öffentlichen Rechts Teil der mittelbaren Staatsverwaltung sei, vermag der LRH nicht zu folgen. Die Vorgehensweise des Innenministeriums verstößt gegen die Grundsätze der Haushaltswahrheit und -klarheit. Außerdem wird die DZ-SH als Gemeinschaftsunternehmen des Landes und der Kommunen tätig, d. h. zusätzliche Erträge kommen nicht automatisch dem Land zugute.

11.6 Freihändige Vergaben

Beim Innenministerium wurden diverse kleinere Beschaffungsmaßnahmen nicht über die zentrale IT-Beschaffungsstelle DZ-SH abgewickelt. Es erfolgten freihändige Vergaben, Preisumfragen wurden nicht dokumentiert, Vergabevermerke fehlen.

Der LRH hat das Innenministerium aufgefordert, künftig freihändige Vergaben nur in begründeten Ausnahmefällen vorzunehmen. § 3 VOL/A ist einzuhalten. Dabei ist ein strenger Maßstab anzulegen.

11.7 Bestandsverzeichnis - Inventarisierung

Die örtlichen Erhebungen haben gezeigt, dass im Innenministerium in den zuständigen Referaten verschiedene Bestandsverzeichnisse geführt werden. Die beiden vom LRH geprüften Verzeichnisse genügen nicht den Anforderungen des § 73 LHO.

Gem. VV Nr. 8.1 zu § 73 LHO muss die Inventarisierung der Geräte vor der Anweisung zur Zahlung vorgenommen werden. Diese Vorschrift soll zum einen sicherstellen, dass nur solche Geräte bezahlt werden, die tatsächlich physisch vorhanden sind, zum anderen soll erreicht werden, dass alle Gerätebeschaffungen in einem Bestandsverzeichnis erfasst worden sind.

Der LRH hat im Rahmen seiner örtlichen Erhebungen wiederum Verstöße gegen diese Vorschrift festgestellt.

Beispiele:

- Lt. Rechnung vom 07.08.2001 wurden 3 Mobiltelefone Nokia 9210 einschl. Digital-Camera zum Stückpreis von 634,35 € zzgl. MwSt. beschafft. Die Rechnung wurde mit Einzelanordnung vom 10.08.2001 zur Zahlung angewiesen, obwohl keine Inventarisierung vorgenommen wurde. Gem. VV Nr. 8.1 zu § 73 LHO hätte der Anordnungsberechtigte die Kassenanordnung dem Bestandsführer zur Eintragung zuleiten müssen, bevor die Zahlungsanweisung zur Ausführung gelangen konnte.

- Mit 2 Auszahlungsanordnungen vom 11.12.2001 wurden Rechnungen für Server in Höhe von 36.603,50 € bzw. 33.433,75 € angewiesen. Auf der Rechnungskopie, die der Anordnung beigefügt wurde, wird mit Datum vom 11.12.2001 bestätigt, dass die Server inventarisiert wurden, d. h. der Mitarbeiter bestätigte, dass die Geräte physisch vorhanden waren. Die Server wurden erst am 19.12.2001 bzw. 04.01.2002 geliefert. Der Mitarbeiter hat einen Inventarisierungsvermerk getätigt, der wissentlich nicht mit den tatsächlichen Gegebenheiten übereinstimmte.

Die exemplarischen Fälle zeigen auf, dass bei der Inventarisierung im Innenministerium nicht mit der gebotenen Sorgfalt vorgegangen wurde.

Das Innenministerium hat mitgeteilt, dass mit einer Ausnahme alle Gegenstände vorhanden seien und nachinventarisiert worden sind. Die Referatsleitungen wurden angewiesen, bis Ende 2002 die beanstandeten Mängel in den Bestandsverzeichnissen zu beheben; stichprobenartige Überprüfungen wurden angekündigt.

11.8 Wertverlust der PC durch verzögerte Geräteauslieferung

Im Erhebungszeitraum befanden sich in einer Hamburger Lagerhalle fast 1.500 IT-Ausstattungen für die Polizei des Landes, die im Jahr 2001 bereits bezahlt, aber noch nicht abgerufen wurden.

Jede Verzögerung führt zu einem Wertverlust der mit einem Stand der IT-Technik vom Oktober 2001 beschafften IT-Geräte. Bei einer angenommenen wirtschaftlichen Standzeit der Geräte von 4 Jahren verursacht ein Monat Verzögerung einen Wertverlust von 2,08 %, dies entspricht bei einem Hardwarebeschaffungsvolumen von 2.489.833 € einem Schaden von rd. 52.000 € monatlich.

Der LRH geht bei seinen Berechnungen von einer Standzeit der Geräte von 4 Jahren aus, weil zum einen durch die raschen Innovationszyklen der IT leistungsstärkere IT-Geräte zur Verfügung gestellt werden und zum an-

deren sowohl die Bürokommunikationssoftware als auch neue Fachanwendungen höhere Geräteanforderungen stellen, die die Leistungsgrenzen veralteter Geräte überschreiten.

Nach Auskunft des Innenministeriums wurden bis zum 27.09.2002 insgesamt 893 PC an Polizeidienststellen ausgeliefert.

11.9 Schlussfolgerung der geprüften Stelle

Zur Sicherung eines ordnungsgemäßen Haushaltsvollzugs hat das Innenministerium mit sofortiger Wirkung folgende Anordnungen erlassen:

a) Inventarisierung
- Anordnung an den geprüften Bereich, die Inventarisierung und die Bestandsverzeichnisse gem. Erlass des Innenministeriums vom 29.07.2002 zu führen. Beanstandete Mängel sind bis Ende des Jahres zu beseitigen.
- Erteilung eines Prüfauftrags, ob mittelfristig die Einführung eines zentralen „Rechnungsbüros“ (zentraler Rechnungseingang, Inventarisierung pp.) wirtschaftlich und zur Sicherstellung eines ordnungsgemäßen Haushaltsvollzugs förderlich ist.
- Erlass des Innenministeriums vom 29.07.2002 über die Durchführung unvermuteter Bestandsprüfungen gem. VV Nr. 11.1 zu § 73 LHO.

b) Fortbildung
Für den geprüften Bereich sollen kurzfristig Inhouse-Schulungen zum Haushaltswesen organisiert werden. Es sollen die wesentlichen Haushaltsgrundsätze, Verantwortlichkeiten und Vorschriften vermittelt und auch über die restriktive Handhabung freihändiger Vergaben aufgeklärt werden.

c) Kontrollsystem
- Zur Sicherstellung, dass am Jahresende die Vorschriften der LHO eingehalten werden, sollen tatsächliche Kontrollen durchgeführt werden.
- Es soll ein allgemeines und finanzielles Projekt-Controlling einschl. Berichtswesen entwickelt und implementiert werden. In dem geprüften Bereich soll außerdem ein gestuftes Mitzeichnungsverfahren bei Auftragsvergaben eingeführt werden.

Der LRH behält sich vor, den Projektverlauf und die vom Innenministerium angekündigten Aufsichts-, Kontroll- und Präventivmaßnahmen im Bereich der Einhaltung des Haushalts- und Vergaberechts hinsichtlich der Umsetzung und Effizienz zu überprüfen.

12. Öffentliches Statistikwesen mit dem Statistischen Landesamt Schleswig-Holstein

Die Fach- und Finanzverantwortung sollte im Bereich der Statistik durch die Übertragung der Kostentragungspflicht auf die jeweils federführenden Ressorts zusammengeführt werden. Dadurch kann der Umfang des Statistikprogramms wirksamer als bisher reduziert werden. Dies würde nicht nur die öffentlichen Haushalte, sondern auch die Wirtschaft und die privaten Haushalte entlasten.

Durch eine länderübergreifend abgestimmte Kosten- und Leistungsrechnung muss das wirtschaftliche Handeln des Statistischen Landesamts verbessert werden. Dazu müssen endlich die gewonnenen Daten für die interne und externe Steuerung des Amts genutzt werden. Insbesondere wird die Kosten- und Leistungsrechnung die verursachergerechte Kostenanlastung und damit die aufgabenkritische Prüfung der Statistikproduktion, ein aussagekräftiges Benchmarking, Entscheidungen über Outsourcing, die Kostenverteilung bei ämterübergreifenden Kooperationen sowie Entgeltkalkulationen ermöglichen bzw. unterstützen.

Die Statistischen Landesämter Schleswig-Holstein und Hamburg sollten zum 01.01.2004 zusammengelegt werden. Statistische Landesämter sind in besonderem Maße für eine Zusammenlegung geeignet, weil sie überwiegend gleichartige Aufgaben basierend auf Bundesgesetzen wahrnehmen. Das zu erzielende Einsparpotenzial ist mit einer Größenordnung von mindestens 8 Mio. € pro Jahr (insgesamt für beide Ämter) beträchtlich.

Nach einer langjährigen Entwicklung muss für das schleswig-holsteinische Automationsprojekt POSEIDON möglichst schnell die Produktivphase erreicht werden, damit die Kosten sparenden Wirkungen von POSEIDON (Einsparungen bei den Leistungsentgelten an die Datenzentrale Schleswig-Holstein und Verringerung des Personalaufwands im Landesamt) endlich eintreten.

Mit Ausnahme der Feststellungen zu POSEIDON stimmen die vorgenannten Vorschläge mit den gemeinsamen Empfehlungen der Rechnungshöfe des Bundes und der Länder zur Wirtschaft-

lichkeit des öffentlichen Statistikwesens in Deutschland überein. Darin sind folgende weitere Vorschläge enthalten:

- **Die Wirtschaftlichkeit des öffentlichen Statistikwesens kann erheblich verbessert werden, wenn die IT-Aktivitäten im Bereich der Programmierung und der Statistikproduktion wesentlich stärker als bisher länderübergreifend in Kompetenzzentren gebündelt werden.**

- **Die Geschäftsprozesse von der Erhebung bis zur Auswertung der Statistiken können nahezu vollständig automatisiert werden, wenn die Erhebungsdaten in elektronischer Form zur Verfügung gestellt werden. Die Rechnungshöfe haben sich daher dafür ausgesprochen, die staatlichen und kommunalen Meldestellen zu einer Lieferung der Daten in maschinell lesbarer Form zu verpflichten und den privaten Meldern (Haushalte, Betriebe usw.) entsprechende Erfassungsformulare elektronisch zur Verfügung zu stellen. Mittel- und langfristig sind erhebliche Einsparpotenziale gegenüber dem Ist-Zustand zu erwarten.**

Bei Umsetzung all dieser Vorschläge können nach Einschätzung aller Rechnungshöfe die Kosten des Statistikwesens in Deutschland von jährlich mehr als 500 Mio. € erheblich gesenkt werden.

Um die dargestellten grundlegenden Verbesserungen für das Statistische Landesamt und das öffentliche Statistikwesen allgemein mit einem möglichst hohen Einsparungseffekt zu erreichen, müssen Bund und Länder gemeinsam Lösungen erarbeiten. Dazu ist es notwendig, dass alle Beteiligten der Umsetzung dieser Vorschläge höchste Priorität einräumen.

12.1 Prüfungsgegenstand

Der LRH hat 2001/2002 das Statistische Landesamt Schleswig-Holstein im Rahmen einer Prüfung des öffentlichen Statistikwesens in Deutschland durch 12 Rechnungshöfe des Bundes und der Länder geprüft.

Die Aufgaben des öffentlichen Statistikwesens in Deutschland werden vom Statistischen Bundesamt und 16 Statistischen Landesämtern wahrgenommen. Die Durchführung der weitaus meisten Statistiken beruht auf Bundesgesetzen (über 80 %). Das Statistikprogramm jedes Landes ist von der Aufgabenstellung her im Wesentlichen gleich. Der Personalumfang für die Aufgabenwahrnehmung dieses integrierten Statistikwesens beträgt

rd. 9.000 Stellen, und zwar rd. 2.700 beim Statistischen Bundesamt und rd. 6.300 bei den Landesämtern. Die jährlichen Gesamtkosten liegen bei mehr als 500 Mio. €, in Schleswig-Holstein bei rd. 16 Mio. €.

12.2 Aufgaben

Die amtliche Statistik in der Bundesrepublik Deutschland ist überwiegend Bundesstatistik. Sie hat die Aufgabe, laufend Daten über Massenerscheinungen zu erheben, zu sammeln, aufzubereiten, darzustellen und zu analysieren. Für sie gelten die Grundsätze der Neutralität, Objektivität und wissenschaftlichen Unabhängigkeit. Durch die Ergebnisse der amtlichen Statistik werden Informationen über gesellschaftliche, wirtschaftliche und ökologische Erkenntnisse für die Politik und die öffentliche Verwaltung in Bund und Ländern sowie für die Wirtschaft, die Wissenschaft und Forschung und die interessierte Öffentlichkeit bereitgestellt.

Die Durchführung der amtlichen Statistik wird zum einen durch das Bundesstatistikgesetz[1] geregelt, in dem generell die Aufgaben und die Regeln für die Durchführung und Organisation der Datengewinnung definiert sind. Zum anderen ist neben dem Bundesstatistikgesetz für jede Einzelstatistik grundsätzlich eine spezielle einzelstatistische Rechtsgrundlage erforderlich. Die landesgesetzliche Grundlage für die Arbeit des Statistischen Landesamts Schleswig-Holstein ist das Landesstatistikgesetz[2].

Das Statistische Bundesamt nimmt im Wesentlichen die Aufgaben einer Zentralbehörde wahr. Die statistischen Ämter der Länder sind für die einheitliche und termingemäße Durchführung der Datenerhebung und Datenaufbereitung bis hin zu den Landesergebnissen zuständig. Sie sind entsprechend dem föderalen Staats- und Verwaltungsaufbau keine dem Statistischen Bundesamt nachgeordneten Stellen, sondern organisatorisch selbstständige Landesbehörden. Die Zusammenarbeit vollzieht sich daher nicht auf der Grundlage von Weisungsbefugnissen, sondern als partnerschaftliche Kooperation.

Das Statistische Landesamt ist eine Landesoberbehörde im Geschäftsbereich des Innenministeriums (§ 4 LStatG). Es ist in 4 Abteilungen mit jeweils 4 Dezernaten und ein abteilungsfreies Dezernat Informationstechnik gegliedert. Ende 2002 hatte es 212 Mitarbeiter (ohne Aushilfs- und sonstige Kräfte, wie z. B. ehrenamtliche Preisermittler) bzw. 199 besetzte Planstellen/Stellen.

---

1 § 1 Abs. 1 Gesetz über die Statistik für Bundeszwecke (Bundesstatistikgesetz - BStatG) vom 22.01.1987, BGBl. I S. 462, 565, zuletzt geändert durch Art. 16 des Dritten Gesetzes zur Änderung verwaltungsverfahrensrechtlicher Vorschriften vom 21.08.2002, BGBl. I S. 3322, 3330.

2 Landesstatistikgesetz (LStatG) vom 08.03.1991, GVOBl. Schl.-H. S. 131.

Der LRH hat vorgeschlagen, 2 Dezernate zusammenzufassen und das abteilungsfreie Dezernat Informationstechnik in die Allgemeine Abteilung zu integrieren.

Das **Innenministerium** wird dies in die Überlegungen zur Organisation des neuen Amts einbeziehen.

Der Aufgabenbestand des Statistischen Landesamts umfasste im Jahr 2000 die Durchführung von 236 Statistiken (EU-, Bundes- und Landesstatistiken), unter ihnen Bevölkerungs- und Erwerbstätigkeitsstatistiken, Statistiken über die Wirtschaft, des öffentlichen Bereichs, Einkommens-, Verbrauchs- und Vermögensstatistiken und die Umweltberichterstattung. Sie werden als Monats-, Halbjahres-, Jahres- und Mehrjahresstatistiken erstellt. Der Verwaltungsaufwand verändert sich von Jahr zu Jahr, was einen flexiblen Personaleinsatz erfordert.

Aus der Entwicklung der gesamten Ausgaben für das Personal einschl. der sonstigen Kräfte (1995: 10.136 T€ und 2002: 10.178 T€) ist der Schluss zu ziehen, dass das Statistische Landesamt Personalkostensteigerungen durch eine Verminderung des eingesetzten Personals erwirtschaftet hat. Gleichzeitig hat der LRH nicht feststellen können, dass - von einzelnen Engpässen abgesehen - die Aufgabenerfüllung beeinträchtigt war. Neben den gesetzlich vorgegebenen Aufgaben konnte das Statistische Landesamt zusätzlich Modernisierungsprojekte durchführen, die einen nicht unerheblichen Personalaufwand verursacht haben (insbesondere Kosten- und Leistungsrechnung, POSEIDON[1], Aufgabenanalyse und Aufgabenkritik). Gleichzeitig wird vom Statistischen Landesamt die Vermehrung der Aufgaben durch EU- und Bundesvorschriften schlüssig dargelegt (s. Tz. 12.3).

Dies lässt den Schluss zu, dass aus unterschiedlichsten Ursachen heraus die Durchführung der Statistiken im herkömmlichen Aufgabenbestand nicht mehr die Personalkosten verursacht, die hierfür früher anfielen.

12.3 Aufgabenkritik in Verbindung mit einer Kostentragungspflicht der federführenden Ressorts

Das Programm der Bundesstatistik ist mehrmals mit dem Ziel einer Vereinfachung überprüft worden. Bereits mit dem Ersten Statistikbereinigungsgesetz von 1980 und einer Reihe folgender Regelungen sollten durch Einstellung von Statistiken, Kürzung der Erhebungsprogramme und rationellere Gestaltung der Erhebungsverfahren Kosten eingespart und Unterneh-

---

1 Prozessorientierte Statistikerstellung inkl. Datenerfassung, Organisation, Nachbearbeitung (POSEIDON).

men und Betriebe von statistischen Befragungen entlastet werden. Die intensiven und umfangreichen Bemühungen auf Bundes- und Landesebene - auf die insbesondere das Ministerium für Wirtschaft, Arbeit und Verkehr hingewiesen hat - erbrachten aber letzten Endes überwiegend Ergebnisse, die weit hinter den angestrebten Zielen zurückblieben. Das Statistische Landesamt sieht seit 1996 nur eine **geringe Entlastung**, und zwar um lediglich 28 Arbeitsmonate oder 72 T€ im Jahresschnitt (Stand 01.08.2001).

Neben den Reduzierungskampagnen gab es auch intensive Aktivitäten auf der Fachebene, die zu einer Ausweitung des Statistikprogramms auf Bundes- und EU-Ebene geführt haben. Diese Entwicklung ist noch nicht abgeschlossen. Nach den Angaben des Statistischen Landesamts hat es seit 1996 eine **beträchtliche Mehrbelastung**, und zwar um 381 Arbeitsmonate oder 1.063 T€ im Jahresschnitt gegeben (Stand 01.08.2001). Dieser Mehraufwand ist insbesondere durch neue Statistiken (z. B. Unternehmensregister, Umwelt-, Dienstleistungs-, Pflegeversicherungsstatistik) entstanden.

Insgesamt gesehen haben die Bemühungen zum Statistikabbau bei weitem nicht ausgereicht, um die Mehrbelastung zu kompensieren.

Die dargestellte Erfolglosigkeit bei der nachhaltigen Reduzierung des Statistikprogramms hängt u. a. mit der Finanzierung der Statistiken zusammen. Die Kosten der gesamten Statistik belasten den Haushalt des Innenressorts. Am Zustandekommen der jeweiligen Statistikgesetze sind aber in erster Linie die Fachressorts beteiligt. Diese Entscheidungszusammenhänge haben - nicht immer, aber über einen längeren Zeitraum betrachtet doch stetig - zu einem größer werdenden Anspruch der Fachressorts an die Leistungen der amtlichen Statistik geführt.

Das Auseinanderfallen von Fach- und Finanzverantwortung ist ein Schwachpunkt des jetzigen Systems.

Der LRH hat daher die **Zusammenführung von Fach- und Finanzverantwortung** vorgeschlagen. Dazu sind die Haushaltsmittel für den Aufgabenbereich Statistik nicht mehr zentral im Einzelplan des Innenministeriums, sondern dezentral im Einzelplan des jeweils federführenden Ressorts zu veranschlagen. Die Kosten- und Leistungsrechnung des Statistischen Landesamts muss die Grundlagen für die den einzelnen Ressorts aufzuerlegenden Statistikkosten liefern.

Selbstverständlich sollen die fachlich zuständigen Ressorts nicht nur die Haushaltsmittel für die Aufgaben der Bundesstatistik, sondern erst recht für die Aufgaben bereitstellen, die das Landesamt als Auftragnehmer für

einzelne Ressorts durchführt. Beispielhaft seien hier die Aufgaben in den Bereichen Wahlen, Schulen und Finanzausgleich genannt.

Die Übertragung der Kostentragungspflicht fördert einen effizienteren Umgang mit den zur Verfügung stehenden Haushaltsmitteln. Es entsteht eine höhere Transparenz des Mitteleinsatzes und eine stärkere Verantwortlichkeit der Fachressorts, die die entscheidenden Auftraggeber der amtlichen Statistik sind.

Der LRH empfiehlt, diesen Umstrukturierungsprozess im Zusammenhang mit der von der Landesregierung angestrebten Fusion der Statistischen Landesämter Schleswig-Holstein und Hamburg durchzuführen, (s. Tz. 12.6.3).

Weiter hält der LRH es für erforderlich, dass das Innenministerium zusammen mit dem Senatsamt für Inneres der Freien und Hansestadt Hamburg sowie ggf. weiteren Ressorts anderer Länder initiativ wird, um die Kostentragungspflicht der federführenden Ressorts möglichst länderübergreifend und beim Bund durchzusetzen.

Das **Innenministerium** hat sich ebenfalls für die Zusammenführung der Fach- und Finanzverantwortung im Wege einer Ressortetatisierung ausgesprochen. Es werde die Diskussion - wo immer möglich - unterstützen. Einen ersten wichtigen Impuls erwarte es bereits mit der angestrebten Fusion der beiden Statistischen Landesämter.

Das **Finanzministerium** hat mitgeteilt, es beabsichtige, den Vorschlag des LRH, die Fach- und Finanzverantwortung für den Bereich der Statistik durch Übertragung der Kostentragungspflicht im jeweils federführenden Ressort zu bündeln, im Rahmen der Haushaltsaufstellung 2004/2005 zu prüfen. Dafür müssten die aus der Kosten- und Leistungsrechnung gewonnenen Daten genutzt werden.

12.4 Kosten- und Leistungsrechnung

Das Statistische Landesamt hat zum 01.01.1998 als Pilotbehörde die Kosten- und Leistungsrechnung eingeführt. Aus Sicht des LRH ist der Bereich des Statistikwesens zur Einführung dieses neuen Steuerungsinstruments besonders geeignet, da mit den Statistiken ein eindeutiger Produktrahmen vorliegt und eine Zuordnung aller Kosten im Zuge der Kostenträgerrechnung möglich ist.

Nach Auffassung des LRH hat die Kosten- und Leistungsrechnung Bedeutung für folgende Komplexe, deren weitere Verfolgung empfohlen wird:

- Kostentragungspflicht des jeweils federführenden Ressorts,
- verstärkte Zusammenarbeit unter den statistischen Ämtern und den sich daraus ergebenden Notwendigkeiten einer Kostenverteilung,
- Entscheidung über Outsourcing,
- Konzentration der Programmierung und der Statistikproduktion bei einem oder wenigen statistischen Ämtern und deren Abrechnung,
- aussagekräftiges Benchmarking vor dem Hintergrund einheitlicher Kostenträger in allen Ländern,
- exaktere Gesetzesfolgenabschätzung in der Statistikgesetzgebung und deren nachgehende Überprüfung,
- Feststellung von Kostenreduzierungen insbesondere infolge von Automationsprojekten sowie
- Festlegung angemessener Entgelte für Leistungen der statistischen Ämter.

Das Benchmarking setzt die Vergleichbarkeit von Daten der Kosten- und Leistungsrechnung voraus. Dies erfordert eine weitestgehende Angleichung in der Systematik. Die Statistischen Landesämter müssen entsprechende Maßnahmen hierzu ergreifen.

In der Umsetzung des Verfahrens zur Kostentransparenz hat das Statistische Landesamt teilweise mit groben Vereinfachungen gearbeitet, sodass mangels aussagekräftiger Daten aus der Kostenrechnung bislang noch keine positiven Erfahrungen gesammelt werden konnten.

Der LRH hatte im Rahmen der Prüfung dem Statistischen Landesamt dringend geraten, die restliche Zeit des Jahres 2002 zu nutzen, um die noch notwendigen Plandaten für eine Plankostenrechnung zu ermitteln, die Grundlagen für ein Controlling zu erarbeiten und das Konzept für ein Berichtswesen fertig zu stellen, damit ab 2003 die Ziele, z. B. Entgelte für Leistungen mithilfe der Kosten- und Leistungsrechnung zu kalkulieren und die Kosten- und Leistungsrechnung endlich zur internen und externen Steuerung des Statistischen Landesamts einzusetzen, zeitnah erreicht werden.

Das **Innenministerium** weist auf die begrenzten Ressourcen des Statistischen Landesamts hin. Das Statistische Landesamt werde alle Anstrengungen unternehmen, um eine umfassende Nutzung der gewonnenen Daten so zeitnah wie möglich zu erreichen. Es gebe erhebliche Unterschiede bei der Einführung der Kosten- und Leistungsrechnung zwischen Hamburg und Schleswig-Holstein. Eine noch einzurichtende gemeinsame Arbeitsgruppe werde auf die Konvergenz der Systematiken und der Instrumente hinwirken. Im Rahmen der Fusionsgespräche mit Hamburg hätten aus der vorhandenen Kosten- und Leistungsrechnung bereits die Kosten für die

Produktion ermittelt werden können. Die Daten der Kosten- und Leistungsrechnung würden für bestimmte Zwecke und Sichtweisen eine gute Basis für die Entscheidungsträger darstellen.

Der **LRH** hält seine Feststellung aufrecht, dass durch die vorgenommenen Vereinfachungen (z. B. Verzicht auf die Erfassung der kalkulatorischen Kosten) die gewonnenen Daten die tatsächlichen Kosten nicht widerspiegeln.

12.5 Automationsprojekt POSEIDON

12.5.1 Projektablauf

Die Ablauforganisation im Statistischen Landesamt weist immer noch einen hohen Anteil manueller Bearbeitung auf. Mit dem Automationsprojekt POSEIDON hat das Statistische Landesamt einen wichtigen Schritt unternommen, um die Effizienz der Statistikproduktion durch den Einsatz neuer statistikübergreifender Technik und die darauf abgestimmte Reorganisation bestehender Abläufe zu steigern und eine **automatisierte, medienbruchfreie Vorgangsbearbeitung** zu erreichen. Letzten Endes soll die Durchführung der Statistiken mit wesentlich geringerem Verwaltungsaufwand sichergestellt und eine deutliche Senkung der Ausgaben bei den Leistungsentgelten an die Datenzentrale Schleswig-Holstein (DZ-SH) erreicht werden. In einer umfangreichen **Wirtschaftlichkeitsberechnung** hatte das Statistische Landesamt 1999 dargestellt, dass die Realisierung des Projekts kostengünstiger ist als die Beibehaltung des Status quo. Erste Einsparungen bei den Leistungsentgelten an die DZ-SH wurden für das zweite Quartal 2001 in Höhe von 286 T€ prognostiziert. Für 2002, 2003 und 2004 wurden Einsparungen von 562 T€, 665 T€ und 767 T€ erwartet.

An der Entwicklung dieses Projekts (einschl. der Bewertung eines externen Gutachtens, das Auslöser für die Entwicklung war) arbeitet das Statistische Landesamt bereits seit 1995. Mitte 1999 wurde das Vorhaben “Konzeption und Realisierung von POSEIDON“ dann als Projekt eingerichtet. Bis Ende 2002 sind Sach- und Investitionsausgaben in Höhe von rd. 1,9 Mio. € entstanden; die aufgewendeten Personalkosten sind nicht ausgewiesen. Die für Mitte 2001 geplante Inbetriebnahme des Systems ist nicht gelungen. Damit ist die Einführung seit langem überfällig.

Das Statistische Landesamt hat inzwischen den Personaleinsatz auf über 9 Mitarbeiter erhöht.

12.5.2 Bewertung

Die in der Wirtschaftlichkeitsberechnung prognostizierten **Entlastungen des Haushalts konnten nicht erzielt werden**. Die Verzögerung des Projekts ist kostspielig. Sie führt unter Berücksichtigung des o. a. Personaleinsatzes von über 9 Mitarbeitern zu weiteren Personalausgaben von monatlich rd. 46.000 € (Entwicklung des Projekts, Umbau von Statistiken für den Produktionseinsatz und Abwicklung der Produktion für bereits umgestellte Statistiken).
Hinzu kommt, dass sich die beabsichtigten Einsparungen bei den Leistungsentgelten an die DZ-SH und den Personalausgaben des Statistischen Landesamts noch nicht realisieren ließen. Für 2003 wird gegenüber den Ist-Ausgaben von 2001 lediglich eine geringe Einsparung bei den Leistungsentgelten in Höhe von 56 T€ erwartet.

Das Statistische Landesamt muss eine Strategie entwickeln, damit nunmehr möglichst schnell die Produktivphase erreicht wird, um die Kosten sparenden Wirkungen von POSEIDON zu erzielen.

Der LRH hat daher dem Innenministerium vorgeschlagen, eine sofortige kritische **Zwischenbilanz** des Statistischen Landesamts einzufordern. Gegenüber der Wirtschaftlichkeitsberechnung von 1999 muss der Faktor der einzusparenden Personalausgaben neu bewertet werden. Das mit dem Wegfall der manuell auszuführenden Tätigkeiten verbundene Einsparungspotenzial liegt deutlich über dem seinerzeit dargestellten. Die Auswirkungen auf den Haushalt (Einsparungen bei den Leistungsentgelten an die DZ-SH und Verringerung des Personalaufwands im Landesamt) sind festzulegen und bei der Haushaltsaufstellung zu berücksichtigen.

Das **Innenministerium** hat mitgeteilt, dass es ebenfalls Bedarf für eine Zwischenbilanz sehe. Die Aktualisierung der Wirtschaftlichkeitsberechnung werde auch die Neubewertung der einzusparenden Personalausgaben enthalten. Inzwischen würden zunehmend mehr Statistiken über das System POSEIDON verarbeitet. Auch in Hamburg werde das Projekt POSEIDON als zukunftsweisend angesehen. Spätestens mit der Fusion dürfte ein Einsatz auch für den Hamburger Statistikbereich sicher sein. Bis spätestens Ende 2003 werde das Statistische Landesamt dem Innenministerium einen Sachstands- und Perspektivbericht geben.

12.5.3 Bedeutung über den Statistikbereich hinaus

POSEIDON greift sowohl in konzeptioneller als auch in technischer Hinsicht Formen von Dokumentenmanagementsystemen auf. Angestrebt wird eine automatisierte Vorgangsbearbeitung mit optimalem Informationsfluss,

sicherer Speicherung, kurzen Reaktionszeiten und sinkendem Verwaltungsaufwand. Das Konzept und die Techniken von POSEIDON sowie die Erfahrungen des Statistischen Landesamts bei der Entwicklung und dem Aufbau des Systems sind für andere Verwaltungen im Land nutzbar. Von den erheblichen Investitionen des Statistischen Landesamts in das Projekt POSEIDON können andere Behörden profitieren.

Der LRH hat daher dem Innenministerium vorgeschlagen, in diesem Sinne in der IT-Kommission des Landes über den Einsatz von POSEIDON zu berichten.

Das **Innenministerium** wird die Anregung des LRH aufgreifen.

12.6 Zusammenarbeit und Zusammenlegung Statistischer Ämter

12.6.1 Allgemeines

In Schleswig-Holstein ist die Zusammenarbeit zwischen den norddeutschen Ländern seit langem ein landespolitisches Thema. Aufgrund des Landtagsbeschlusses vom 08.06.2000[1] stellte die Landesregierung in ihrem Bericht Zusammenarbeit zwischen den norddeutschen Ländern vom 15.09.2000[2] heraus, dass Kooperation unzweifelhaft eine effizientere und Kosten sparende Erfüllung von Aufgaben sichern kann und sich Einsparungs-, Bündelungs- und Synergieeffekte erzielen lassen. Die Zusammenarbeit mit Hamburg bilde wegen der räumlichen Nähe und der geografischen Lage beider Länder einen Schwerpunkt. Als Beispiel für verstärkte Zusammenarbeit wurden die Statistischen Landesämter genannt. Dabei wurde darauf hingewiesen, dass nicht nur an eine Kooperation mit Hamburg, sondern auch mit den anderen Ländern gedacht werde.

Statistische Landesämter nehmen überwiegend gleichartige Aufgaben basierend auf Bundesgesetzen wahr. Daher ist der Aufgabenbereich der amtlichen Statistik für eine verstärkte Zusammenarbeit - bis hin zu Zusammenlegungen mehrerer Landesämter - besonders geeignet. Es lassen sich durch Nutzung einer Reihe von Synergieeffekten erhebliche Rationalisierungsgewinne erzielen.

Der LRH hat daher eine **Zusammenlegung der Statistischen Landesämter Schleswig-Holstein und Hamburg** empfohlen. Die Beteiligung eines dritten Landes an dem Zusammenführungsprojekt wäre sehr zu begrüßen.

---

1 Landtagsdrucksache 15/118 vom 23.05.2000.

2 Landtagsdrucksache 15/435 vom 15.09.2000.

12.6.2 Zusammenarbeit mit Hamburg

Durch Staatsvertrag vom 20.12.2000/18.01.2001 haben Schleswig-Holstein und Hamburg vereinbart, ihre **Agrarstatistiken** durch das Statistische Landesamt Schleswig-Holstein und ihre **Seeverkehrsstatistik** durch das Statistische Landesamt Hamburg gegen Kostenerstattung erstellen zu lassen.[1] Damit war erstmalig in der Bundesrepublik Deutschland für die amtliche Statistik zwischen 2 Ländern vereinbart worden, dass ein statistisches Amt alle mit der Durchführung zusammenhängenden Aufgaben einer Statistik für 2 Länder wahrnimmt.

Das **Innenministerium** hat mitgeteilt, dass die Erfahrungen positiv seien. Das Statistische Landesamt werde im ersten Halbjahr 2003 eine erste Zwischenbilanz ziehen.

Neben mehreren Besprechungen über Möglichkeiten einer Zusammenarbeit auf norddeutscher Ebene ist es in einem weiteren Fall zu einer konkreten Zusammenarbeit mit Hamburg gekommen. Aufgrund der Kooperationsverträge zwischen Schleswig-Holstein und Hamburg bzw. zwischen der DZ-SH und dem Landesamt für Informationstechnik Hamburg (LIT) laufen seit Mitte 2002 alle **IT-Verfahren** des Statistischen Landesamts Schleswig-Holstein beim Rechenzentrum des LIT.

Beide Länder sollten möglichst umgehend identische Programmversionen bzw. sog. Mehrländerversionen zur Anwendung bringen, damit möglichst bald Synergien im Bereich der Programmierung und IT-Betreuung erzielt werden.

Das **Innenministerium** teilt die Auffassung des LRH.

12.6.3 Zusammenlegung der Statistischen Landesämter Schleswig-Holstein und Hamburg

Eine gleichartige Interessenlage führte Mitte 2002 zu einem ersten Gespräch zwischen der Behörde für Inneres Hamburg und dem Innenministerium Schleswig-Holstein über eine Zusammenlegung der beiden Statistischen Ämter. Beide Seiten streben eine Haushaltsentlastung an. Sie soll durch die gemeinsame Nutzung von Intendanzfunktionen (Personal, Organisation, Haushalt) und von IT-Infrastrukturen (Hard-/Software und Netze) sowie durch die Zusammenlegung von Erhebung/Aufbereitung und von Leitungsfunktionen/Fachkompetenzen an jeweils einem der beiden

---

[1] Gesetz vom 30.05.2001, GVOBl. Schl.-H. S. 78, und Bekanntmachung über das In-Kraft-Treten des Staatsvertrags zwischen der Freien und Hansestadt Hamburg und Schleswig-Holstein über die Zusammenarbeit auf dem Gebiet der amtlichen Statistik vom 20.06.2001, GVOBl. Schl.-H. S. 109.

Standorte erreicht werden. Neben einem Zwei-Standorte-Modell sollen auch die Konsequenzen eines Ein-Standort-Modells aufgezeigt werden.

Der beiderseitige Wille zur Zusammenlegung der Ämter soll in ersten Schritten insofern sofort wirksam werden, als neue Parallelstrukturen nicht mehr entwickelt werden. So sollen neue Statistiken ab 2003 nach Möglichkeit von einem Statistischen Amt für beide Länder durchgeführt werden. Es wird angestrebt, dass Hamburg die Statistik aufgrund der Konjunkturstatistikverordnung und Schleswig-Holstein die Statistik aufgrund des Energiestatistikgesetzes erstellt. Dies soll durch Verwaltungsabkommen geregelt werden.

Über die Einrichtung einer Projektgruppe Statistik und von 3 Arbeitsgruppen wurde Einvernehmen erzielt. Erste Ergebnisse der Arbeitsgruppen hat die Projektgruppe am 24.01.2003 erörtert. In einer gemeinsamen Kabinettssitzung von Hamburg und Schleswig-Holstein am 04.02.2003 wurde die Zusammenführung der Statistischen Landesämter Schleswig-Holstein und Hamburg als Kooperationsprojekt beschlossen.

Der LRH begrüßt die von der Behörde für Inneres Hamburg und dem Innenministerium Schleswig-Holstein begonnene Initiative zur Zusammenlegung der beiden Statistischen Landesämter. Das durch diese Fusion zu erzielende **Einsparungspotenzial ist beträchtlich**.
Ein Vergleich der von den Statistikämtern der Länder gemeldeten Ausgaben ergibt einen deutlichen Hinweis auf Fixausgaben, die bei kleinen Ämtern relativ hoch sind und durch eine Zusammenführung stark reduziert werden können.
So hatte beispielsweise das von der Einwohnerzahl vergleichbare Land Rheinland-Pfalz[1] im Jahr 2000 Ausgaben in Höhe von rd. 17 Mio. €, während die Länder Schleswig-Holstein und Hamburg zusammen rd. 28 Mio. € für die Statistik aufwendeten.
Ein anderer Vergleich ergibt ein ähnliches Bild. Die Ausgaben der Länder Schleswig-Holstein, Hamburg und Mecklenburg-Vorpommern beliefen sich in 2000 auf rd. 39 Mio. €. Demgegenüber hatte das Land Hessen nur Ausgaben in Höhe von rd. 22 Mio. €.
Die größeren Länder kamen also mit einem um 11 Mio. € bzw. 17 Mio. € geringeren Budget aus.

---

1 Einwohner (Stand: 31.12.1999) in Tsd.

1. Schleswig-Holstein	2.777		
2. Hamburg	1.705	Summe 1+2:	4.482
3. Rheinland-Pfalz	4.031		
4. Mecklenburg-Vorpommern	1.789	Summe 1+2+4:	6.271
5. Hessen	6.052.		

Auch wenn dieser Vergleich die Besonderheiten der Länder außer Acht lässt, macht er doch deutlich, dass allein schon durch die Zusammenlegung erhebliche Einsparungen erzielt werden können. Die Erwartungshaltung muss allerdings berücksichtigen, dass ein Statistikamt für 2 Länder einen etwas größeren Grundaufwand hat als für ein Land.

Unter Berücksichtigung der Besonderheiten hat der LRH empfohlen, bei der Zusammenlegung der beiden Ämter ein Einsparziel in der Größenordnung von **8 Mio. €** (insgesamt für beide Ämter) anzustreben.

Dazu empfiehlt der LRH dem Innenministerium, sich nicht auf eine bloße aufbauorganisatorische Zusammenlegung mit weitgehender Erhaltung der beiden Dienstsitze und festgeschriebenen Quoten für Personalstärken an beiden Dienstsitzen - wie sie bereits erörtert worden sind - zu beschränken. Die Höhe der zu erzielenden Haushaltsentlastung ist auch von der **Standortfrage** abhängig. 2 Dienstsitze bedeuten gegenüber dem Ein-Standort-Modell höhere Grundkosten.

Die Zusammenführung sollte auch genutzt werden, um die **Selbstständigkeit des gemeinsamen Statistikamts** so zu organisieren, dass es in der Lage ist, seine Aufgabenwahrnehmung den sich ändernden Erfordernissen anzupassen und seine Wirtschaftlichkeit zu verbessern. Gerade die enge Verbindung von Statistikerstellung und IT mit ihren künftig noch viel stärker als bisher länderübergreifend gebündelten IT-Aktivitäten erfordert ein großes Maß an Flexibilität; dies gilt auch für den Einsatz des Personals.

Mit der Entwicklung der **Kosten- und Leistungsrechnung** des gemeinsamen Statistikamts steht ein Instrument zur Verfügung, die Finanzierung der Anstalt zu regeln. Sie muss im Rahmen einer Kostentragungspflicht der federführenden Ressorts als Kalkulationsgrundlage dienen. Hierfür ist jedoch ein weiterer Ausbau der jetzt erreichten Stufe notwendig. Daraus ergibt sich dann zwangsläufig auch der Anteil der auf Schleswig-Holstein und Hamburg entfallenden Finanzierung. Eine pauschal festgelegte anteilige Finanzierung durch die beiden Länder sollte nur als Übergangslösung - bis zur vollständigen Einführung der Kosten- und Leistungsrechnung - in Betracht kommen.

Im Zusammenhang mit der vorgeschlagenen Einführung der Kostentragungspflicht der federführenden Ressorts hat der LRH empfohlen, den Hauptnutzern des gemeinsamen Statistischen Landesamts Sitz und Stimme im **Verwaltungsrat** der gemeinsamen Anstalt zu geben. Dadurch erhalten die Ressorts, die federführend den Statistikaufwand (mit-) bestimmen und - entsprechend der neuen Kostentragungspflicht - auch

finanzieren, den Einfluss, der es ihnen ermöglicht, die Aufgabenwahrnehmung, die Organisation, den Personaleinsatz und die Finanzen des Amts den Erforderlichkeiten entsprechend zu gestalten. Der so zusammengesetzte Verwaltungsrat könnte einen aufgabenkritischen und auf Dauer Kosten senkenden Einfluss ausüben.

Der LRH hat eine Zusammenlegung der Statistischen Landesämter Schleswig-Holstein und Hamburg zum **01.01.2004** empfohlen. An diesem - auch vom Innenministerium beabsichtigten - Zeitpunkt sollte festgehalten werden, um die angestrebten Haushaltsentlastungen schnell und umfassend zu realisieren. Ein Hinausschieben der Zusammenführung würde die möglichen Haushaltsentlastungen schmälern, den Umgewöhnungsprozess für die Beschäftigten verzögern und damit für sie letzten Endes nur den Zeitraum der Ungewissheit verlängern.

Das **Innenministerium** hat erklärt, es strebe eine größtmögliche Haushaltsentlastung an und werde die Anregungen des LRH gründlich prüfen und in die Verhandlungen mit Hamburg einbeziehen. Auf der Grundlage der inzwischen weitgehend abgeschlossenen Bestandsaufnahme werde eine Zielprojektion für die Zusammenführung entwickelt. Die Fusion der beiden Landesämter zum 01.01.2004 habe allerhöchste Priorität. Das vom LRH genannte Einsparpotenzial von 8 Mio. € halte es allerdings für zu optimistisch, weil ein gemeinsames Amt gegenüber dem Vergleichsamt einen höheren Aufbereitungsaufwand habe. So seien die statistischen Ergebnisse dem Statistischen Bundesamt weiterhin getrennt für 2 Länder zu liefern. Bei Stichprobenerhebungen sei die Fallzahl für 2 kleine Länder deutlich höher als für ein Vergleichsland. Dies gelte entsprechend auch für die Verpflichtungen im Rahmen des Programmierverbunds. Die Höhe der durch die Zusammenführung voraussichtlich zu erbringenden Einsparungen werde in den nächsten Monaten zu ermitteln sein, wobei die gewählte Rechtsform und die Verteilung der Aufgaben auf die 2 Standorte die Höhe der Einsparungen maßgeblich beeinflussen werde. Die vorgeschlagene Beteiligung eines dritten Landes werde vom Innenministerium grundsätzlich begrüßt. Ein schrittweises Vorgehen in dem bisherigen Fusionsprozess werde aber für sinnvoll gehalten. Erste informelle Kontakte zu Mecklenburg-Vorpommern seien allerdings bereits geknüpft worden.

Das **Finanzministerium** geht im Hinblick auf die Fusion der Statistischen Landesämter mit der Ansicht des LRH im Grundsatz konform. Der eingeschlagene zielorientierte Weg solle konsequent weitergegangen werden.

Der **LRH** bleibt hinsichtlich des Einsparziels bei seiner Auffassung. Das Innenministerium sollte nicht auf ein ehrgeiziges Ziel verzichten und das Einsparpotenzial von vornherein zu niedrig ansetzen. Zu bedenken ist

auch, dass in dem genannten Einsparziel von 8 Mio. € nicht die weiteren Einsparungen enthalten sind, die sich aus der Aufgabenkritik in Verbindung mit der Kostentragungspflicht der Ressorts, der Einführung der Kosten- und Leistungsrechnung und der Anwendung von POSEIDON ergeben. Darüber hinaus haben die Prüfungen der Rechnungshöfe deutlich gemacht, dass gerade die gegenwärtige Gestaltung des Programmierverbunds zu Reibungsverlusten und Mehraufwand führt. Die Wirtschaftlichkeit könnte erheblich verbessert werden, wenn die IT-Aktivitäten wesentlich stärker als bisher länderübergreifend gebündelt werden würden (s. Tz. 12.8).

12.7 Veröffentlichungen

Die Ergebnisse der amtlichen Statistik werden in gedruckter Form, zunehmend auch auf elektronischen Medien oder online im Internet bereitgestellt. Im Jahr 2000 betrugen die Gesamtausgaben für die Veröffentlichungen 463.941 €, denen lediglich Gesamteinnahmen von 53.338 € gegenüber standen.

Um Ausgaben zu senken und Einnahmen zu erhöhen, hat der LRH folgende Maßnahmen vorgeschlagen:

- Reduzierung der Publikationen.
- Die Herausgabe der Veröffentlichungen ist auf deren Notwendigkeit, Periodizität und Auflagenhöhe zu überdenken.
- Reduzierung der den Behörden kostenfrei zur Verfügung gestellten Exemplare.
- Informationelle Grundversorgung grundsätzlich über das Internet (kostenlos).
- Entwicklung und Einführung neuer marktgerechter Produkte im Rahmen eines vom Statistischen Landesamt noch zu entwickelnden eigenen Marketingkonzepts auf der Grundlage der vorhandenen Daten bzw. von Aufträgen Dritter, die insgesamt zur Kostendeckung der Veröffentlichungen und zum wirtschaftlichen Einsatz des nach der Zusammenführung der Statistischen Landesämter Schleswig-Holstein und Hamburg freigesetzten, aber noch im Amt verbleibenden Personals beitragen.

Das **Innenministerium** beabsichtigt, die Vorschläge des LRH im Zuge der Fusionsbestrebungen in seine Überlegungen einzubeziehen.

12.8 Empfehlungen der Rechnungshöfe des Bundes und der Länder

Das öffentliche Statistikwesen in Deutschland ist auf Anregung der Konferenz der Präsidentinnen und Präsidenten der Rechnungshöfe des Bundes und der Länder unter Beteiligung von 12 Rechnungshöfen der Länder und des Bundes gleichzeitig und abgestimmt geprüft worden. Aufgrund der Prüfungsergebnisse sind die Rechnungshöfe der Auffassung, dass die Kosten des Statistikwesens von jährlich mehr als 500 Mio. € erheblich gesenkt und das Statistikwesen nachhaltig verbessert werden kann. Die Rechnungshöfe des Bundes und der Länder haben Empfehlungen zur Wirtschaftlichkeit des öffentlichen Statistikwesens in Deutschland erarbeitet, die in der Präsidentenkonferenz vom 30.09. bis 02.10.2002 in Bonn verabschiedet worden sind.

Diese Empfehlungen enthalten Vorschläge zu der Übertragung der Kosten auf die federführenden Ressorts, der Einführung einer Kosten- und Leistungsrechnung und der Zusammenlegung von Statistischen Landesämtern, die gestützt wurden u. a. auch auf die eigenen Prüfungsfeststellungen des LRH zum schleswig-holsteinischen Landesamt. Darüber hinaus enthalten die Empfehlungen Anregungen zu einer **Bündelung der IT-Aufgaben** in Kompetenzzentren und einer konsequenten **elektronischen Datenanlieferung**.

Für die amtliche Statistik arbeiten 17 Softwareentwicklungsstellen und 16 Produktionsrechenzentren. Das führt zu Reibungsverlusten und Mehraufwand. Die Wirtschaftlichkeit könnte erheblich verbessert werden, wenn die IT-Aktivitäten wesentlich stärker als bisher länderübergreifend in Kompetenzzentren gebündelt und Projektmanagement und Projektcontrolling mit Kostenverantwortung eingeführt werden würden.

Die Geschäftsprozesse von der Erhebung bis zur Auswertung der Statistiken können nach Auffassung der Rechnungshöfe nahezu vollständig automatisiert werden, wenn die Erhebungsdaten in elektronischer Form zur Verfügung gestellt werden. Sie haben sich daher dafür ausgesprochen, die staatlichen und kommunalen Meldestellen zu einer Lieferung der Daten in maschinell lesbarer Form zu verpflichten und den privaten Meldern (Haushalte, Betriebe usw.) entsprechende Erfassungsformulare elektronisch zur Verfügung zu stellen. Dieses Verfahren soll eine programmgesteuerte Plausibilisierung vor Ort einschließen, so dass beim Statistischen Amt möglichst keine Fehlerbereinigungen mehr notwendig sind. Von einem vollautomatisierten Verfahrensablauf erwarten die Rechnungshöfe mittel- und langfristig erhebliche Einsparpotenziale gegenüber dem Ist-Zustand.

Die Rechnungshöfe sind der Auffassung, dass in Teilen des Statistikwesens Verbesserungen nur erreicht werden können, wenn der Bund und die Länder gemeinsam Lösungen erarbeiten. Der LRH hat daher die Empfehlungen dem Innenministerium und dem Finanzministerium im Dezember 2002 mit der Bitte übersandt, die Vorschläge in Zusammenarbeit mit den anderen Ländern und dem Bund aufzugreifen und an die **Innenministerkonferenz und die Finanzministerkonferenz** heranzutragen.

Das **Innenministerium** sieht ebenfalls neue Lösungsansätze durch Nutzung der Möglichkeiten der automatisierten Datenerhebung, -verarbeitung und -aufbereitung. Dies führe zu einer Reduzierung der Belastung der Auskunftspflichtigen, zur Verringerung der Fehleranfälligkeit der Meldungen und zu einer Kostenersparnis. Es weist aber auf erhebliche Investitionen hin. Zudem müsse vor Erreichen der Vollautomatisierung auf Jahre hinaus mit unterschiedlichen Datenlieferungswegen gearbeitet werden. Dies erfordere bei reduzierten DV-Budgets zusätzlichen Organisations- und Koordinierungsaufwand. Das Innenministerium hat sich bereit erklärt, eine bundesweite Diskussion der Vorschläge der Rechnungshöfe - z. B. unter Federführung des Statistischen Bundesamts - positiv zu begleiten. Eine Befassung der Innenministerkonferenz würde es begrüßen.

Das **Finanzministerium** hat sich dafür ausgesprochen, die Empfehlungen der Rechnungshöfe nach Vorliegen der Stellungnahme der Innenministerkonferenz als der zuständigen Fachministerkonferenz auch in der Finanzministerkonferenz zu beraten.

Der **LRH** anerkennt die positive Grundeinstellung des Innenministeriums. Zur Realisierung der dargestellten erheblichen Kostensenkungen hält er aber ein stärkeres Engagement des Innenministeriums für notwendig. Die Bedeutung der von den Rechnungshöfen aufgezeigten Entwicklungsmöglichkeiten erfordert Initiativen aller Aufsichtsbehörden. Die Federführung sollte nicht den betroffenen Statistischen Ämtern überlassen werden. Der LRH schlägt daher die Federführung durch ein Landesministerium vor. Das Innenministerium sollte hierzu eigene Vorschläge erarbeiten und sich aktiv für eine Erörterung und eine Beschlussfassung in der Innenministerkonferenz einsetzen.

13. Spielbanken in Schleswig-Holstein

Die wirtschaftliche Lage der Spielbanken in Schleswig-Holstein stellt sich gegenüber den der Konzessionierung zugrunde liegenden Planzahlen deutlich besser dar. Insbesondere wegen fehlender Nachbesserungsklauseln in den Bewilligungsbescheiden konnte aber eine zu hohe Absenkung der Spielbankabgabe nicht korrigiert werden. Hierdurch sind dem Landeshaushalt mehr als 5,0 Mio. € Einnahmen entgangen. Außerdem wurden Jahresüberschüsse nicht in dem erforderlichen Umfang abgeschöpft.

13.1 Prüfungsgegenstand

Der LRH hat die Spielbanken in Schleswig-Holstein sowie die mit der Ausgestaltung des Spielbankwesens verbundenen rechtlichen und organisatorischen Fragen geprüft. Der Prüfungszeitraum hat sich im Wesentlichen auf die Jahre nach der Verabschiedung des Spielbankgesetzes Schleswig-Holstein (SpielbG SH) in 1995 beschränkt. Die örtlichen Erhebungen wurden im Innenministerium (Rechtsaufsicht), im Finanzministerium (Finanzaufsicht), bei der Oberfinanzdirektion Kiel (Revision) und bei der geschäftsführenden Spielbank Schleswig-Holstein GmbH (Spielbank SH GmbH) durchgeführt.

13.2 Neukonzeption der Spielbankenlandschaft

Das Glücksspiel ist grundsätzlich verboten. Um jedoch die immer vorhandene Spielleidenschaft „in geordnete Bahnen“ zu lenken und die Menschen vor strafbarer Ausbeutung zu schützen, sind aufgrund besonderer Ermächtigungsnormen Ausnahmen zulässig. So ließ bereits das Reichsgesetz vom 14.07.1933[1] über die Zulassung von öffentlichen Spielbanken, das als Landesrecht gem. Art. 123 GG übernommen wurde, die Erteilung von Konzessionen und Betriebsgenehmigungen unter bestimmten Voraussetzungen zu. Auf dieser Basis wurden ab 1948 auch die Spielbanken in Lübeck-Travemünde und Westerland zugelassen.

Vor dem Hintergrund, dass die Freie und Hansestadt Hamburg die Spielbankenangebote erweiterte und in Mecklenburg-Vorpommern mehrere neue Spielbanken zugelassen werden sollten, hat die Landesregierung Anfang 1994 ihre bis dahin restriktive Haltung zur Erweiterung der bestehenden 2 Spielbanken-Standorte aufgegeben.

---

1 RGBl. I 1933, S. 480.

Im Zusammenhang mit der Aufforderung des Landtages[1], das Spielbankenrecht in Schleswig-Holstein zu reformieren, hat die Landesregierung gemeinsam mit der Landesbank Schleswig-Holstein (LB) eine Neuordnung für Schleswig-Holstein konzipiert.

Mit der Verabschiedung des SpielbG SH vom 29.12.1995[2] hat dieses Konzept seinen rechtlichen Rahmen erhalten.

Ein wesentlicher Eckpunkt des Gesetzes ist, dass Spielbanken in Schleswig-Holstein künftig nur noch durch Unternehmen betrieben werden können, die sich völlig oder überwiegend im öffentlichen Eigentum befinden und öffentlicher Kontrolle unterliegen (mittelbare Trägerschaft des Landes).

Mit dieser Regelung, die auf die LB zugeschnitten ist, war die Erwartung verbunden, dass die öffentliche Kontrolle besser gewährleistet und dass die Bevölkerung vor den mit der Spielleidenschaft verbundenen Gefahren möglichst intensiv geschützt wird.[3] Der LRH kann nicht feststellen, dass sich diese Erwartungen erfüllt haben.

Das **Ministerium**[4] ist der Auffassung, dass eine umfassende Kontrolle und Mitwirkung des Landes über 2 vom Land benannte Vertreter im Beirat der Spielbank SH GmbH sowie über die Vertreter des Landes in der Gewährträgerversammlung und im Verwaltungsrat der LB sichergestellt sei.

Der **LRH** hält an seiner Auffassung fest. Weder im Beirat der Spielbank SH GmbH noch in den Gremien der LB hat das Land aufgrund gesellschaftsvertraglicher Bedingungen bzw. der geringen Beteiligungsquote die Möglichkeit, seine Auffassungen durchzusetzen.

Auf die wirtschaftliche Entwicklung der Spielbanken bezogen war die Beauftragung der LB als Betreiberin und nicht die Rechtsform des Unternehmens entscheidend. Der gesetzlich festgelegte Ausschluss jeglichen Wettbewerbs mit anderen potenziellen Interessenten führte bei Neueinrichtung der Spielbanken grundsätzlich jedoch zu einer schlechteren Verhandlungsposition des Landes. Auf die Feststellungen des LRH in Tz. 13.5 wird in diesem Zusammenhang verwiesen.

Der LRH regt deshalb an zu prüfen, ob im Rahmen der durch die geplante Fusion der Landesbanken Kiel und Hamburg ggf. notwendigen Novellie-

---

1 Landtagsdrucksache 13/2143 vom 02.09.1994.

2 SpielbG SH vom 29.12.1995, GVOBl. Schl.-H. 1996, S. 78.

3 Begründung des Gesetzentwurfs der Landesregierung, Landtagsdrucksache 13/2906 vom 13.07.1995.

4 Eine gemeinsame Stellungnahme des Innen- und des Finanzministeriums.

rung des SpielbG SH die Selbstbeschränkung korrigiert und der generelle Ausschluss privater Konzessionsbewerber aufzuheben ist. Er erinnert insoweit an seine bereits im Gesetzgebungsverfahren 1994/1995 geäußerten Bedenken.[1]

Hierzu teilt das **Ministerium** mit, dass der Anregung des LRH entsprochen werde.

13.3 Entwicklung der Spielbanken in Schleswig-Holstein

Mit der Verabschiedung des SpielbG SH 1995 bestand die Möglichkeit, neben Lübeck-Travemünde und Westerland auf Antrag der Betreiberin an weiteren Standorten Spielbanken zuzulassen. So wurden ab Oktober 1996 in Schenefeld, ab Oktober 1998 in Kiel und ab Juli 2000 in Flensburg neue Spielbanken eingerichtet. Ab Oktober 1997 sind die bislang privat geführten Betriebe in Lübeck-Travemünde und Westerland in die mittelbare öffentliche Trägerschaft übergegangen.

Dadurch haben sich die Kennzahlen für Schleswig-Holstein wie folgt entwickelt:

a) Anzahl der Spielbanken-Automaten[2]

	Spielbanken (inkl. Dependancen)		**Anzahl der Automaten**	
	1996	**2000**	**1996**	**2000**
bundesweit	59	74	3.851	5.656
Schleswig-Holstein	2	5	145	356

	Einwohner pro Spielbank		**Einwohner pro Automat**	
	1996	**2000**	**1996**	**2000**
bundesweit	1.365.000	1.081.000	20.774	14.114
Schleswig-Holstein	1.400.000	560.000	19.310	7.865

Die Kennzahlen machen für Schleswig-Holstein deutlich, dass 1996 sowohl die Anzahl der Spielbanken als auch die Anzahl der Automaten dem Bundesdurchschnitt entsprachen. Mit der Zulassung von 3 weiteren Spielbanken ist jedoch eine deutlich stärkere Verdichtung des Spielangebots im Verhältnis zum Bundesdurchschnitt eingetreten.

---

1 Schreiben an den Innen- und Rechtsausschuss vom 08.11.1995, Umdruck 13/4276.

2 Quelle: Ergebnis einer Umfrage durch die Senatsverwaltung Berlin bei den Glücksspiel-Aufsichtsbehörden der Länder vom 06.11.2000.

b) Besucherzahlen

1997	1998	1999	2000	2001
125.947	181.216	316.838	292.567	296.915

c) Bruttospielerträge

	1997			1998			1999			2000			2001		
	KS*	A*	Ges.*	KS*	A*	Ges.*	KS*	A*	Ges.*	KS*	A*	Ges.*	KS*	A*	Ges.*
Mio. DM	**9,9**	**11,5**	**21,4**	**12,6**	**24,2**	**36,8**	**26,3**	**47,8**	**74,2**	**27,7**	**52,2**	**79,9**	**24,3**	**55,8**	**80,1**
Mio. €	**5,0**	**5,9**	**10,9**	**6,4**	**12,4**	**18,8**	**13,4**	**24,4**	**37,9**	**14,2**	**26,7**	**40,9**	**12,4**	**28,5**	**41,0**

*KS: Klassisches Spiel
*A: Automatenspiel
*Ges.: Gesamt

Die Entwicklung der Bruttospielerträge im Klassischen Spiel entspricht dem Bundestrend. Die fallende Tendenz scheint sich fortzusetzen. Der Bruttospielertrag im Automatenspiel stagniert.

13.4 Öffentliche Spielbank

Unter einer öffentlichen Spielbank i. S. des § 1 Abs. 1 SpielbG SH werden Einrichtungen verstanden, die in herkömmlicher Weise das Große (Klassische) und das Kleine (Automaten-) Spiel anbieten.

In der Spielbank Flensburg wird auch das Klassische Spiel als Automatenspiel angeboten. Der LRH ist der Auffassung, dass das den Anforderungen an ein Großes Spiel öffentlicher Spielbanken widerspricht. Nach dem Gesetz ist damit ein unzulässiger Antrag gestellt worden.

Das **Ministerium** folgt mit Hinweis auf die zunehmende Automatisierung und Digitalisierung in allen Lebensbereichen nicht der Ansicht des LRH, dass die Spielbank Flensburg nicht den Anforderungen einer öffentlichen Spielbank entspräche.

Der **LRH** regt an, diese für die Konzessionierung von Spielbanken wichtige Frage - wie z. T. in anderen Bundesländern auch - gesetzlich klar zu regeln.

13.5 Spielbankabgabe

13.5.1 Aufkommen

Mit der Konzession zum Betrieb einer Spielbank wird regelmäßig die Möglichkeit eröffnet, sehr hohe Gewinne zu erwirtschaften. Das Ziel, diese Gewinne bis zur Wirtschaftlichkeitsgrenze der Unternehmen abzuschöpfen, wird mit der herkömmlichen Besteuerung nicht erreicht. Das SpielbG SH sieht deshalb stattdessen eine als Steuer zu qualifizierende Spielbankabgabe von 80 % vor. Als Bemessungsgrundlage wird der Bruttospielertrag, also ohne Berücksichtigung der Kosten des Spielbankunternehmens, zugrunde gelegt.

Nach § 4 Abs. 7 SpielbG SH kann das Finanzministerium die Spielbankabgabe bei Neueinrichtung einer Spielbank für eine bestimmte Zeit absenken. Davon hat das Finanzministerium Gebrauch gemacht. Die Begründung für die Absenkung liegt im Wesentlichen darin, die Rentabilität der Spielbanken im Hinblick auf die hohen Gründungskosten für die Einrichtung der Betriebe in den ersten Jahren sicherzustellen.

Nach den Feststellungen des LRH hätte die Absenkung der Spielbankabgabe in dem Umfang nicht vorgenommen werden dürfen, da frühzeitig erkennbar war, dass die tatsächliche Entwicklung der Bruttospielerträge deutlich über den Planwerten lag.

Diese Mehrerträge hätten vorrangig der Eigenfinanzierung der Gründungskosten dienen müssen. Durch fehlende Nachbesserungsklauseln in den Bewilligungsbescheiden über die Absenkung der Spielbankabgabe hat sich jedoch eine erhebliche Übersubventionierung ergeben.

Das **Ministerium** weist in seiner Stellungnahme darauf hin, dass nach dem Kenntnisstand und den Erfahrungen aus dem Bereich der Spielbanken in Travemünde und Westerland nicht mit einem derartigen Erfolg gerechnet werden konnte. Es sei fraglich, ob es zu diesen Mehreinnahmen gekommen wäre, wenn das Land die Absenkung in anderer Weise geregelt hätte.

Der **LRH** hält an seiner Auffassung fest. Eine Auswertung monatlicher Meldungen der Entwicklung der Bruttospielerträge hätte die Notwendigkeit des Handelns erkennen lassen.

Die Grenze, ab wann die Wirtschaftlichkeit bei Spielbanken gegeben ist, ist nicht konkret definiert. Nach Auffassung des LRH liegt sie bei einer angemessenen Eigenkapitalverzinsung, verbunden mit einem Zuschlag für das unternehmerische Risiko. Die Steuerfreiheit der Gewinne ist bei der Bemessung zusätzlich zu berücksichtigen.

Der LRH hält eine durchschnittliche Bruttorendite bei Spielbanken von höchstens 10 bis 15 % p. a. der notwendigen Gesellschaftermittel, netto von 6 bis 9 %, für angemessen. Dabei ist er davon ausgegangen, dass das unternehmerische Risiko für die LB insbesondere aufgrund der gesetzlichen Zulassungsbeschränkungen in Schleswig-Holstein eher als gering einzuschätzen ist.

Berechnungen des LRH für 10 Jahre für alle Spielbanken unter Berücksichtigung der Ist-Zahlen bis 2001 und der aktuellen Planzahlen bis 2005 haben eine Bruttorendite des durchschnittlichen Kapitaleinsatzes ergeben, die deutlich über der Wirtschaftlichkeitsgrenze liegt.

Das Finanzministerium ist deshalb gehalten, von der gesetzlichen Möglichkeit Gebrauch zu machen, eine Zusatzabgabe[1] zu erheben, die zu weiteren Mehreinnahmen des Landes führt. Dies hätte insbesondere für die ersten Betriebsjahre der ertragsstarken Spielbank in Schenefeld gegolten, insoweit sind dem Landeshaushalt bereits Einnahmen entgangen.

Das **Ministerium** merkt hierzu an, dass das Finanzministerium sich dafür einsetzen würde, dass die Frage, wann die Wirtschaftlichkeitsgrenzen bei Spielbanken erreicht seien, im Hinblick auf den Grundsatz der Gleichmäßigkeit der Besteuerung auf Länderebene geklärt werde. Die Berechnungen des LRH seien hierzu ein wertvoller Diskussionsbeitrag. Im Rahmen einer Konkretisierung müsse noch der Anreiz zu wirtschaftlichem Verhalten und die Gesamtsituation der Spielbankunternehmen sowie der ganze Konzessionszeitraum berücksichtigt werden. Außerdem müsse in diesem Zusammenhang konsequenterweise die Forderung nach höheren Abgabesätzen auch ein Senken bei wirtschaftlichen Einbrüchen beinhalten.

Der **LRH** weist darauf hin, dass es aufgrund der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts unzweifelhaft ist, dass die Spielbanken keine Wirtschaftsbetriebe mit Gewinnmaximierungszielen darstellen. Insoweit begrüßt er die Initiative des Finanzministeriums zur Festlegung von Grundsätzen zur Ermittlung der Wirtschaftlichkeitsgrenze. Das SpielbG SH beinhaltet bereits Instrumente, die es ermöglichen, flexibel auf Entwicklungen in den einzelnen Spielbanken zu reagieren.

---

1 § 4 Abs. 2 SpielbG SH.

13.5.2 Verwendung

Die Verwendung der Spielbankabgabe unterliegt einer konkreten Zweckbestimmung[1]. Sie ist für gemeinnützige Zwecke i. S. der Abgabenordnung, für Hilfseinrichtungen für Spielsüchtige sowie zur Förderung des Sports einzusetzen. Diese Regelung setzt freiwillige Leistungen des Landes ohne gesetzliche Bindungen voraus. Nach den Feststellungen des LRH sind die Einnahmen jedoch zumindest teilweise als allgemeine Deckungsmittel im Haushalt verwendet worden. So wurden sie für Pflichtaufgaben des Staates wie z. B. Zuschüsse nach § 25 KiTaG[2] eingesetzt. In den Jahren 1997 und 1998 waren sie für den Wohnungsbau vorgesehen.

Das **Ministerium** hält die Aussage des LRH, dass die Spielbankabgabe als allgemeine Deckungsmittel verwendet würden, für unzutreffend. In allen vom LRH untersuchten Haushaltsjahren hätten der Spielbankabgabe ausreichend gemeinnützige Ausgaben gegenüber gestanden. Weiterhin hält es auch die Zuschüsse nach § 25 KiTaG für freiwillige Leistungen des Landes.

Der **LRH** hält an seiner Auffassung fest.

Die Spielbankengemeinden und -kreise in Schleswig-Holstein erhalten einen Anteil an der Spielbankabgabe von 25 %. Dies soll im Wesentlichen ein Ausgleich für die generelle Befreiung auch von Gemeindesteuern sowie für durch die Spielbanken verursachten Ordnungsmaßnahmen sein. Der LRH hält diesen hohen Prozentsatz nicht für gerechtfertigt, da tatsächlich keine entsprechenden Einnahmeausfälle bzw. Kosten vorliegen. Er regt an zu prüfen, ob der Anteil nicht auf die nachgewiesenen finanziellen Belastungen der Gemeinden und Kreise beschränkt werden muss.

13.6 Tronc

Die Einführung eines automatischen Troncs in einer Spielbank hat zu einem fast doppelt so hohen Einkommen der Mitarbeiter wie bei den anderen Spielbanken geführt. Der LRH hat vorgeschlagen, die diesbezügliche ordnungsrechtliche Zustimmung des Innenministeriums zu überdenken.

Das **Ministerium** teilt dazu mit, dass die Feststellungen des LRH zum Anlass genommen würden, gemeinsam mit dem Finanzministerium und der Spielbank SH GmbH das Erfordernis und ggf. Möglichkeiten zu prüfen, bei der Bemessung des automatischen Troncs regelnd einzugreifen.

---

1 § 3 Abs. 1 SpielbG SH.

2 Gesetz zur Änderung des Kindertagesstättengesetzes (KiTaG) vom 15.07.1999, GVOBl. Schl.-H., S. 166.

13.7 Troncabgabe

Auf die Summe der Tronceinnahmen ist vorab eine Troncabgabe zu leisten[1]. Nach Auffassung des Bundesfinanzhofs[2] hat die Troncabgabe nach dem Niedersächsischen Spielbankgesetz alle Merkmale einer Steuer. Diese rechtlichen Voraussetzungen treffen auch auf die Regelungen in Schleswig-Holstein zu. Die Troncabgabe hätte deshalb als Steuereinnahme über den Landeshaushalt abgewickelt werden müssen. Dem steht die Verwaltung der Troncabgabe durch das Spielbankunternehmen nicht entgegen.

Das **Ministerium** teilt diese Auffassung des LRH nicht, weil es die dem Urteil zugrunde liegenden gesetzlichen Regelungen der beiden Länder nicht für vergleichbar hält.

Der **LRH** sieht weiterhin die Merkmale der Steuer für die Troncabgabe nach dem SpielbG SH für erfüllt an. Er weist in diesem Zusammenhang auch auf § 7 Abs. 2 SpielbG SH hin. Der Gesetzgeber hat 1995 bereits die Anmeldung der Troncabgabe als Steueranmeldung i. S. der Abgabenordnung qualifiziert.

Die Höhe des Steuersatzes ist gestaffelt und richtet sich nach dem Troncaufkommen des jeweiligen Kalenderjahres[3]. Bei Neugründungen bzw. Einstellungen des Betriebs im laufenden Jahr ist keine Umrechnung auf ein Jahresergebnis vorgesehen. Der LRH regt an, die Landesverordnung entsprechend zu ergänzen.

Das **Ministerium** wird die Anregung des LRH aufgreifen.

Die Troncabgabe ist nach den gesetzlichen Vorgaben ebenfalls für gemeinnützige Zwecke einzusetzen. Sie wurde jedoch nicht immer zweckentsprechend verwendet.

Das **Ministerium** merkt dazu an, dass es streng darauf achte, dass bei der Vergabe von Troncmitteln die gesetzlichen Bestimmungen beachtet würden.

Der **LRH** regt wegen der weiterhin unterschiedlichen Auffassung klarstellende Regelungen und ein einheitliches Belegwesen an.

---

1 § 5 Abs. 2 Satz 1 SpielbG SH.

2 Bundesfinanzhof vom 08.03.1995, BStBl. II, S. 438.

3 Tronc-Verordnung vom 14.06.1982, GVOBl. Schl.-H., S. 182.

13.8 Spielbankrevision

Nach § 12 Abs. 1 SpielbG SH übt das Finanzministerium die Steueraufsicht (Spielbankrevision) aus. Zurzeit sind in Schleswig-Holstein 53 Mitarbeiter aus der Steuerverwaltung als Spielbankrevisoren eingestellt, die Personalkosten von rd. 3,5 Mio. € (7 Mio. DM) p. a. verursachen. Der LRH hält es für erforderlich, für den Personalbedarf konkretere Kriterien zu entwickeln. Für den tatsächlichen Personaleinsatz fehlen einheitliche Vorgaben, die u. a. auch gleiche Pausenregelungen beinhalten sollten.

In seiner Stellungnahme teilt das **Ministerium** die Auffassung des LRH. Für zukünftige Ermittlungen würden weitere Berechnungsgrundlagen herangezogen bzw. Differenzierungen vorgenommen.

Die Spielbank SH GmbH hat gerade in den letzten Jahren eine Reihe von Möglichkeiten zur Überwachung und Auswertung der Spielabläufe geschaffen. Die Spielbankrevision wurde bisher nicht in die Lage versetzt, diese ebenfalls für ihre Aufgaben zu verwerten. Der LRH regt an, die gemeinsame Interessenlage des Unternehmens und der Steueraufsicht zu nutzen, um Grundlagen für eine bessere Zusammenarbeit zu entwickeln und auch für die Revision mehr Effizienz zu schaffen.

Das **Ministerium** will die Anregungen des LRH aufgreifen.

13.9 Steuerfreie Einkünfte

Die Spielbanken werden in der Rechtsform einer GmbH & Co. KG betrieben. Die geschäftsführende Spielbank SH GmbH ist alleinige Vollhafterin. Die LB ist an der GmbH zu 100 % und an den Kommanditgesellschaften mehrheitlich beteiligt.

Diese gesellschaftsrechtliche Konstruktion hat zum einen den Sinn einer steuernden zentralen Geschäftsführung und zum anderen, die Steuerfreiheit der Gewinnanteile der Gesellschafter zu erhalten. Die Steuerbefreiung bezieht sich jedoch nur auf Sachverhalte, die im unmittelbaren Zusammenhang mit dem Betrieb einer Spielbank stehen.

Zinserträge der Spielbanken sind nach Auffassung des LRH deshalb nur insoweit steuerbefreit, wie sie aus betriebsnotwendigen Gesellschaftermitteln entstanden sind. Eine Überkapitalisierung der Gesellschaften führt zu einem ungerechtfertigten Steuervorteil. Regelungen, bis zu welcher Höhe betriebsnotwendiges Eigenkapital vorliegt, fehlen. Der LRH hält, soweit eine bundesweite Festlegung nicht erreicht werden kann, ordnungsrechtliche und steuerliche Vorgaben für Schleswig-Holstein für erforderlich.

Das **Ministerium** teilt die Meinung des LRH, hält im Interesse der Gleichmäßigkeit der Besteuerung aber eine bundeseinheitliche Regelung oder zumindest eine abgestimmte Auffassung für wünschenswert.

Der **LRH** sieht wegen der Dringlichkeit und der Dimension einen erhöhten Handlungsbedarf. Ggf. wäre - wie in einigen anderen Bundesländern - eine Vorabregelung für Schleswig-Holstein sinnvoll.

13.10 Beratungsvertrag

Die LB sowie die geschäftsführende Spielbank SH GmbH hatten selbst keine Erfahrung mit dem Betrieb von Spielbanken und haben sich deshalb von einer großen Spielkasino-Servicegesellschaft beraten lassen. Der LRH hat Zweifel, ob die gezahlte Vergütung der Spielbanken an diese Gesellschaft in einem angemessenen Verhältnis zur erbrachten Leistung stand.

Die **Spielbank SH GmbH** hält die gezahlte Vergütung für angemessen. Durch die Beratung sei es gelungen, Fehler in der Anfangsphase weitgehend zu vermeiden. Sie weist in diesem Zusammenhang auf die erheblichen Planüberschreitungen hin.

Das **Ministerium** teilt dazu mit, dass keine Erkenntnisse vorlägen, dass diese Einschätzung der Spielbank SH GmbH unzutreffend sei und die Vergütung nicht in einem angemessenen Verhältnis zur erbrachten Leistung stünde.

Der **LRH** hält seine Zweifel aufrecht.

14. Untersuchungs- und Vorarbeitenprogramme Küstenschutz

Die Küstenschutzbehörden haben im Rahmen von Vorarbeiten bei der Vergabe von Leistungen an Dritte häufig nicht das richtige Vergabeverfahren gewählt und auch bei der Vertragsgestaltung und -abwicklung mehrfach gegen Vergaberecht verstoßen.

Insbesondere bei den größeren und sich über einen längeren Zeitraum erstreckenden Einzelprojekten waren Defizite bei der konzeptionellen Vorbereitung und Ausführung festzustellen.

Beim Aufbau des Küstenschutzinformationssystems sind gravierende Mängel in Kauf genommen worden. Das Ministerium muss das Umsetzungskonzept auf der Grundlage einer realistischen Wirtschaftlichkeitsbetrachtung überarbeiten.

14.1 Art der Maßnahmen

Zur grundsätzlichen Vorbereitung der eigentlichen Küstensicherungs- und Hochwasserschutzmaßnahmen nach dem Landeswassergesetz[1] führt das Land Untersuchungs- und Vorarbeitenprogramme durch. Im Vorfeld von Deichbau, Sandvorspülungen oder Vorlandschutz müssen beispielsweise naturwissenschaftliche Grundlagendaten über Monitoringprogramme gewonnen werden, Bemessungsgrößen festgelegt oder Ausführungsvarianten in Versuchen oder durch numerische Modellierung erprobt werden. Die Küstenschutzverwaltung vergibt die Ausführung solcher Arbeiten regelmäßig an verschiedene Dienstleister.

14.2 Vergaberecht

Tritt das Land als Auftraggeber bei der Vergabe von Gutachten oder anderer Leistungen zur Vorbereitung von Küstenschutzmaßnahmen auf, unterliegen seine Handlungen den Vorgaben für das öffentliche Auftragswesen.

Bei Überschreitung bestimmter Schwellenwerte muss das Land bei der Vergabe eines Auftrags nach Maßgabe des Gesetzes gegen Wettbewerbsbeschränkungen[2] die Bestimmungen der hierzu ergangenen Verordnung über die Vergabe öffentlicher Aufträge[3] sowie die Bestimmungen des zweiten Teils des Abschnitts A der Verdingungsordnung für Leistun-

---

1 Wassergesetz des Landes Schleswig-Holstein (Landeswassergesetz - LWG) i. d. F. d. Bekanntmachung vom 13.06.2000, GVOBl. Schl.-H. S. 490, ber. S. 550.

2 Gesetz gegen Wettbewerbsbeschränkungen (GWB) i. d. F. d. Bekanntmachung vom 26.08.1998, BGBl. I S. 2546.

3 Vergabeverordnung (VgV) i. d. F. d. Bekanntmachung vom 11.02.2003, BGBl. I S. 169.

gen[1] sowie die Verdingungsordnung für freiberufliche Leistungen[2] anwenden. Bewerber und Bieter haben nach § 97 GWB einen Anspruch auf Einhaltung der Vergabevorschriften. Unterhalb des Schwellenwerts gilt für die Vergabe von Leistungen der erste Abschnitt der VOL/A. Handelt es sich um die Erstellung von Gutachten durch Sachverständige, sind zusätzlich die Grundsätze für die Vergabe, Vertragsgestaltung und Abnahme von Sachverständigenleistungen in der Anlage zu VV Nr. 2.2 zu § 55 LHO zu beachten.

Einzelheiten und Begründungen können dem von der Landesregierung am 04.06.2002 beschlossenen Vergabeleitfaden[3] entnommen werden.

14.3 Finanzierung

Die Finanzierung der Küstenschutzmaßnahmen aus der Gemeinschaftsaufgabe Verbesserung der Agrarstruktur und des Küstenschutzes (GA) schließt die vorbereitenden Arbeiten, also die Untersuchungs- und Vorarbeitenprogramme mit ein. Im betrachteten Zeitraum betrug der Kostenanteil der Vorarbeiten für landeseigene Maßnahmen im Schnitt rd. 10 % der Kosten, die insgesamt für Küstenschutzmaßnahmen veranschlagt wurden. Darin sind sowohl die Kosten für Arbeiten, die mit eigenem Personal ausgeführt werden, als auch Fremdvergaben enthalten. Der LRH prüfte fremdvergebene Maßnahmen im Rahmen von Vorarbeiten und Untersuchungsprogrammen der letzten 6 Jahre mit einem Kostenvolumen von insgesamt ca. 1,3 Mio. €.

14.4 Vergabe von Aufträgen

Das Land vergab seit etwa 1995 eine Reihe von Leistungen, die entweder direkt der Erstellung des neuen im Dezember 2001 von der Landesregierung verabschiedeten Generalplans Küstenschutz dienten oder aber bereits mit Blick auf die darin formulierten Zielsetzungen zu deren Erreichung als sinnvoll erachtet wurden. Die Prüfung des LRH konzentrierte sich bewusst auf die Abwicklung dieser Verträge. Zusätzlich wurden Vergaben von Leistungen aus dem „Alltagsgeschäft“ der Küstengewässerkunde einbezogen. Insgesamt sind 14 Maßnahmen hinsichtlich der Vergabe, Vertragsgestaltung und -abwicklung bewertet worden.

---

1 Verdingungsordnung für Leistungen (VOL) vom 17.09.2002, Bundesanzeiger Nr. 216 a vom 20.11.2002.

2 Verdingungsordnung für freiberufliche Leistungen (VOF) vom 26.08.2002, Bundesanzeiger Nr. 203 a vom 30.10.2002.

3 Bekanntmachung des Ministeriums für Wirtschaft, Arbeit und Verkehr vom 20.09.2002 - VII 345 -, Amtsbl. Schl.-H. S. 590.

14.4.1 Beschreibbarkeit der Leistungen

Bei den Vergaben waren im Wesentlichen 4 Gruppen zu unterscheiden:

- Erstellung von Ingenieur- bzw. wissenschaftlichen Gutachten,
- vermessungstechnische Leistungen,
- Auswertung von Daten und
- Erstellung von Software.

Fehler bei den Vergaben resultierten zum großen Teil daraus, dass Leistungen fälschlich als nicht beschreibbar i. S. von § 1 VOL/A eingestuft wurden.

Dabei zählt nur die erste Gruppe zu den nicht erschöpfend beschreibbaren Leistungen und kann bei Unterschreitung der Schwellenwerte nach Ziff. 1.3 der Anlage zu VV Nr. 2.2 zu § 55 LHO freihändig vergeben werden.

Bei der zweiten Gruppe fremdvergebener Leistungen handelte es sich stets um sonstige **vermessungstechnische Leistungen** nach § 100 HOAI[1], deren Honorar frei vereinbar ist.
Das Amt für ländliche Räume (ALR) Husum erstellte für alle Vermessungsarbeiten Leistungsbeschreibungen und vergab die Leistungen trotzdem nach formloser Anfrage bei 3 oder 4 Bietern freihändig. Dabei wäre bei gleichzeitiger Berücksichtigung der Auftragssummen eine öffentliche Ausschreibung zwingend gewesen.

Das **Ministerium für ländliche Räume, Ernährung, Landwirtschaft und Tourismus (Ministerium)**[2] begründete die freihändigen Vergaben mit dem Erfordernis besonderer Erfahrungen. So würde es sich z. B. bei der Vermessung von Küstenprofilen im Watt aufgrund der schwierigen Geländeverhältnisse nicht um eine Standardvermessung handeln und daher seien entsprechende Erfahrungen beim Unternehmen vorauszusetzen.

Der **LRH** folgt dieser Begründung nicht. Die VOL lässt zwar grundsätzlich zu, eine Leistung aus besonderen Gründen (z. B. besondere Erfahrungen) freihändig zu vergeben, aber nur unter der Voraussetzung, dass nur ein Unternehmen in Betracht kommt. Dies war hier nicht der Fall.

Das **Ministerium** sagte zu, zukünftig gleichartige Aufträge nach öffentlicher Ausschreibung zu vergeben.

---

1 Verordnung über die Honorare für Leistungen der Architekten und der Ingenieure (Honorarordnung für Architekten und Ingenieure - HOAI) i. d. F. d. Bekanntmachung vom 10.11.2001, BGBl. I S. 2992.

2 Am 01.03.2003 sind die Aufgaben des Küstenschutzes auf das Innenministerium übergegangen.

Die dritte Gruppe fasst Leistungen zusammen, bei denen durch den Auftragnehmer i. d. R. Auswerteroutinen genutzt werden, um **Rohdaten** aus Messungen verschiedenster Parameter **auszuwerten**.
Die ÄLR Kiel und Husum vergaben solche Leistungen stets freihändig, obwohl nicht auszuschließen ist, dass ein anderer Anbieter ebenfalls Auswerteroutinen entwickelt hatte oder zumindest fähig gewesen wäre, solche aufgrund einer Leistungsbeschreibung zu entwickeln. Nach Auffassung des LRH hätten diese Leistungen also grundsätzlich öffentlich ausgeschrieben werden müssen.

Das **Ministerium** begründete die freihändige Vergabe in einem Fall damit, dass das Amt auf diese Weise die Kosten für die Softwareerstellung eingespart habe, während dagegen bei einer öffentlichen Ausschreibung andere Anbieter diese Entwicklungskosten hätten in Rechnung stellen müssen.

Der **LRH** hält diese Begründung nicht für ausreichend. Er gibt zu bedenken, dass die Auswerteroutinen stets nur Mittel zum Zweck und nicht Hauptanliegen des Auftrags waren, sodass nicht ausgeschlossen werden kann, dass im Rahmen einer öffentlichen Ausschreibung Bieter ihre Angebotspreise ebenfalls nur auf Anwendung der Software basierend kalkuliert hätten. Als öffentlicher Auftraggeber ist die Küstenschutzverwaltung zur Wahrung eines fairen Wettbewerbs verpflichtet. Eine freihändige Vergabe ohne stichhaltige Begründung steht hierzu im Widerspruch.

Die **Erstellung von Software** war nur in einem der geprüften Fälle Hauptanliegen der Vergabe - nämlich beim Aufbau des Küstenschutzinformationssystems (KIS) Ost im ALR Kiel. Der Auftraggeber hielt hier die Erstellung des KIS für eine geistig-schöpferische Tätigkeit, da er selbst nicht in der Lage war, sie zu beschreiben. Diese Annahme ist jedoch nicht zutreffend. Grundsätzlich lässt sich jede IT[1]-Leistung mit der entsprechenden Sachkunde erschöpfend in einem Pflichtenheft beschreiben. Besitzt der Auftraggeber diese Fachkunde nicht, muss er die Erstellung des Pflichtenhefts selbst ausschreiben. Für die Vergabe von IT-Leistungen ist die VOL/A anzuwenden.

In seiner Stellungnahme weist das **Ministerium** auf den Unterschied zwischen der Erstellung von Programmen und der Erzeugung von Daten unter dem Oberbegriff „Softwareerstellung“ hin. Nach seiner Einschätzung werde für die Erzeugung von Daten überwiegend Küstenschutz- (und weniger IT-) Sachverstand benötigt.

---

1 Informationstechnik (IT).

Der **LRH** gibt zu bedenken, dass die unterschiedliche Gewichtung der fachlichen Anteile an einer Leistung für deren Beschreibbarkeit an sich nicht ausschlaggebend ist. Sie kann lediglich für die Entscheidung darüber herangezogen werden, wer die Leistungsbeschreibung erstellt.

14.4.2 Verzicht auf öffentliche Ausschreibung

Der Verzicht auf öffentliche Ausschreibung bzw. überhaupt auf ein förmliches Vergabeverfahren wurde vom ALR Husum mit der regelmäßig recht späten **GA-Mittelfreigabe** begründet. Nach Auffassung des LRH darf ein verwaltungsinternes Abstimmungsverfahren zur Prüfung und Festsetzung von jährlichen Haushaltsansätzen nicht dazu führen, die haushaltsrechtlich gebotenen Grundsätze der Vergabe auszuhebeln.
Das **Ministerium** wird die ÄLR noch einmal auf die Regelung in seinem jährlichen Finanzierungserlass hinweisen, wonach auf Antrag und mit Zustimmung des Ministeriums auch vor der GA-Mittelfreigabe im Rahmen der vorläufigen Haushaltsführung Maßnahmen eingeleitet und durchgeführt werden können.

Auffällig bei den **Vergaben von Aufträgen an Hochschulen** war, dass diese Einrichtungen eine freihändige Beauftragung durch die Küstenschutzverwaltung häufig ihrer Beteiligung an fachlich gleichartigen, vom Bundesforschungsministerium geförderten Forschungs- und Entwicklungsvorhaben verdankten. Die bei Durchführung dieser Vorhaben gesammelten Erkenntnisse wurden als besondere Erfahrungen angerechnet, die dann eine Vergabe von thematisch ähnlich gelagerten Gutachten genau an diese Hochschuleinrichtungen begründen sollten.

Damit wurde auf indirektem Wege die Vergabe dieser Aufträge dem Wettbewerb entzogen. Da nach Aussage des Ministeriums eine Ausschreibung der Forschungsaufträge im Küstenschutz durch das Bundesforschungsministerium nicht stattfindet, beschränkt sich der „Wettbewerb“ darauf, dass theoretisch jede Hochschule die Möglichkeit gehabt hätte, einen entsprechenden Projektvorschlag beim Bundesforschungsministerium einzureichen. Diese Förderpraxis des Bundesforschungsministeriums ist unbefriedigend und sollte mit Unterstützung des Kuratoriums für Forschung im Küsteningenieurwesen verändert werden.

14.4.3 Beachtung der VV Nr. 2.2 zu § 55 LHO

In den Fällen, in denen erschöpfend beschreibbare Leistungen vergeben wurden, hätte nach öffentlicher Ausschreibung, in begründeten Fällen nach beschränkter Ausschreibung oder freihändig, gem. VOL/A lediglich ein Zuschlag auf das unter Berücksichtigung aller Umstände wirtschaft-

lichste Angebot erteilt werden müssen. Ein gesonderter Vertragsabschluss war verzichtbar.

Bei allen Vergaben, deren Gegenstand typische Sachverständigenleistungen waren, versäumten es das Ministerium und die ÄLR, Verträge nach Ziff. 2 der Anlage zu VV Nr. 2.2 zu § 55 LHO (Mustervertrag) abzuschließen. So wurde regelmäßig keine Abnahmefrist vereinbart, Vorlage und Abnahme von Zwischen- und Endberichten wurden nicht als Voraussetzung für Abschlags- bzw. Schlusszahlungen vereinbart, Regelungen zum Urheberrecht wurden nicht den Vorgaben entsprechend getroffen. In Werkverträgen vereinbarte Honorare enthielten Kosten für die Anschaffung von IT-Ausstattungsgegenständen in nicht unbeträchtlicher Höhe.

Das **Ministerium** sagte zu, diese Defizite bei zukünftigen Auftragsvergaben abzustellen.

14.4.4 Begründung des Vergabebedarfs und Vergabevermerke

Bei dem Großteil der geprüften Maßnahmen wurde eine Begründung des Vergabebedarfs entweder ganz versäumt oder ließ sich nur aus Vorlagen ableiten, die nicht im Zusammenhang mit der Vergabe erstellt wurden. Dabei wurde vom Auftraggeber in keinem der betrachteten Fälle überhaupt Bezug auf die Ziff. 1 der Anlage zu VV Nr. 2.2 zu § 55 LHO genommen, in der die Anfertigung eines entsprechenden Vermerks zum Zweck der internen Meinungsbildung über einen Vergabebedarf gefordert wird.

Die Vergabevermerke, die angefertigt wurden, nahmen größtenteils keinen Bezug auf die angewandte Vorschrift des Vergaberechts (Vergabe nach VOL/A oder VV Nr. 2.2 zu § 55 LHO) oder aber waren aufgrund der Wahl des falschen Verfahrens auch in ihrem Bezug falsch. Teilweise fehlten Vergabevermerke gänzlich. Im Übrigen wurden Vergabeentscheidungen nur sehr mangelhaft begründet.

Das **Ministerium** hat diese Mängel als formal zutreffend bestätigt und die zukünftige Beachtung der entsprechenden vergaberechtlichen Erfordernisse zugesagt. Mit der Einführung des Vergabeleitfadens und der Beauftragung eines Mitarbeiters in der Küstenschutzabteilung mit der Unterstützung bei Vergaberechtsfragen im Geschäftsbereich seien die erforderlichen Voraussetzungen getroffen worden.

14.4.5 Flucht aus dem Personalkostenbudget

Die Mitarbeiter des Ingenieurbüros, das vom ALR Kiel mit dem Aufbau des KIS-Ost beauftragt worden war, leisteten in einem nicht unerheblichen Umfang Arbeiten, die nicht der Auftragserfüllung dienten.

Der ungehinderte Zugriff des Amts auf das Personal des Ingenieurbüros wurde dabei nur möglich, weil die Vereinbarungen zwischen diesem Büro und dem ALR den Anforderungen an einen Werkvertrag nach Ziff. 2 der Anlage zu VV Nr. 2.2 zu § 55 LHO in keiner Weise gerecht wurden. Die besondere Form des Vertragsverhältnisses, durch die das Büro als Auftragnehmer letztlich völlig in den Hintergrund trat und dessen Mitarbeiter dem Projektleiter des ALR unterstellt wurden, führte dazu, dass ein Personalengpass im ALR überbrückt werden konnte. Der Umweg über ein „Werkvertragsverhältnis“ bedeutete eine Flucht aus dem Personalkostenbudget und damit einen Verstoß gegen den Haushaltsgrundsatz der Wahrheit und Klarheit nach § 17 LHO.

Das **Ministerium** hat zugesagt, dass das ALR in der bisherigen Form keine Leistungen mehr für das KIS vergeben wird.

14.5 Konzeptionelle Planungen

Die Prüfung des LRH ergab hinsichtlich der konzeptionellen Planung von Vorhaben, dass die fremdvergebenen Leistungen, die der Erfüllung von **Routineaufgaben der Küstengewässerkunde** dienten, aus der gesetzlichen Zuständigkeit des Landes und durch die jährliche Fortschreibung des Arbeitsplans begründet, durchdacht sowie praxisbezogen waren. Dementsprechend gingen die Ergebnisse dieser Leistungen Dritter i. d. R. relativ zügig und problemlos in die Praxisarbeit ein.

Insbesondere bei den größeren und sich über einen längeren Zeitraum erstreckenden **Einzelprojekten** waren Defizite bei der konzeptionellen Vorbereitung und der Ausführung durch die Küstenschutzbehörden festzustellen:

Im Vorfeld der Vergaben der **mesoskaligen Wertermittlungsgutachten** in den Jahren 1995 (Phase I) und 1998 (Phase II) versäumte es das Ministerium, überhaupt die Ziele eines Risikomanagements für den Küstenschutz in Schleswig-Holstein unter den gegebenen gesetzlichen Rahmenbedingungen zu formulieren. Absicht des Ministeriums war es einerseits, vorbeugenden Hochwasserschutz mit Nutzen-Kosten-Abwägungen zu verbinden, d. h. der zu betreibende Aufwand sollte zukünftig durch die Höhe der zu erwartenden Schäden in den überflutungsgefährdeten Gebieten ge-

rechtfertigt werden. Andererseits wurde erst im Jahr 2000 von der Küstenschutzverwaltung klargestellt, dass die „*bisherige Philosophie der gleichen Sicherheit für alle Landesschutzdeiche*“ gleichwohl uneingeschränkt gültig bleibe.

Vor diesem Hintergrund kann der LRH nicht nachvollziehen, weshalb die Gutachten im mesoskaligen Maßstab für alle Gebiete Schleswig-Holsteins in dem Umfang und zu dem Zeitpunkt in Auftrag gegeben werden mussten.

Das **Ministerium** begründet sein Vorgehen mit der Ausrichtung des Küstenschutzes auf Langfristigkeit und Nachhaltigkeit, welche der Küstenschutzverwaltung auch die Untersuchung von Optionen abverlangt, deren Anwendung nach heutigen rechtlichen und gesellschaftlichen Randbedingungen nicht oder noch nicht möglich seien.

Der **LRH** sieht hier die Gefahr einer Verselbstständigung der konzeptionellen Planung der Fachverwaltung Küstenschutz, die im Verfolgen international durchaus anerkannter Strategien eines Risikomanagements nicht mit der tatsächlichen Küstenschutzpolitik Schleswig-Holsteins übereinstimmt. Bei dieser Sachlage sind Ausgaben für solche Planungen nicht mehr dadurch zu rechtfertigen, dass sie zur Erfüllung der Aufgaben des Landes notwendig sind.

Die **Untersuchung des Deichbesticks**[1] durch das Forschungszentrum Küste sollte einerseits der Sicherheitsüberprüfung der an der schleswig-holsteinischen Westküste bestehenden Deiche, andererseits der Entwicklung eines neuen zweistufigen Bemessungsverfahrens - der sog. „dynamischen Deichbemessung“ - dienen, die die Küstenschutzverwaltung in die Lage versetzen soll, das erforderliche Deichbestick alle 10 bis 15 Jahre an die Entwicklung von Wasserstand, Seegang und Wellenauflauf anzupassen. Die Küstenschutzverwaltung hat tatsächlich ihr Hauptaugenmerk im Wesentlichen auf die Lieferung der Ergebnisse der aktuell für die Neufassung des Generalplans anstehenden Sicherheitsüberprüfung der Landesschutzdeiche an der Westküste gerichtet. Die Voraussetzungen für die „dynamische Deichbemessung“ (u. a. Installation des Auswerteprogramms im ALR Husum und Schulung der Anwender) waren bis Ende 2002 noch nicht geschaffen.

Die Umsetzung des gesamten **KIS-Projekts** wurde nur mangelhaft vorbereitet. Die von der Datenzentrale Schleswig-Holstein (DZ-SH) erstellte Hauptuntersuchung enthält ausdrücklich kein Konzept zur eigentlichen

---

1 Sollabmessungen des Deichs, vgl. § 65 Abs. 2 LWG.

Entwicklungsphase des KIS. Dieses hätte das Ministerium entwickeln müssen. Die 1998 vom Ministerium für die IT-Kommission gefertigte Vorlage erfüllte nicht die Anforderungen an eine konkrete Umsetzungsplanung.

Nach Aussage des **Ministeriums** sei aus Kostengründen und Personalmangel den Ergebnissen der zweiphasigen Hauptuntersuchung der DZ-SH nicht in vollem Umfang gefolgt worden, sondern es seien kostengünstigere und Aufwand minimierende Alternativen gewählt worden. Bei der gewählten Lösung solle auch keine Fachsoftware (Programme) entwickelt werden, weshalb die Kosten hierfür in der IT-Vorlage von 1998 nicht berücksichtigt wurden.
Das KIS-West sei in seiner jetzigen Form voll einsatzfähig, die verbliebenen Probleme beim KIS-Ost sollten demnächst durch entsprechende Maßnahmen gelöst werden.

Der **LRH** bleibt bei seiner Wertung, dass auf Basis der Vorlage aus 1998 eine zielführende ergebnisorientierte Umsetzung des KIS-Aufbaus nicht möglich ist. Die bisher fertig gestellten Module (GIS[1]-Vorland, Wertgutachten) können nicht als voll einsatzfähiges KIS-West interpretiert werden. Das Innenministerium wird die konzeptionelle Umsetzungsplanung des Projekts KIS überarbeiten müssen.

Dieser Planung muss eine Wirtschaftlichkeitsbetrachtung zugrunde gelegt werden, die sowohl den verbleibenden Umfang des KIS-Aufbaus einschließt als auch den fließenden Übergang vom Systemaufbau zur Systempflege berücksichtigt. Eine vollständige, realistische Ermittlung des Umfangs der mit dem KIS-Aufbau und seiner Pflege tatsächlich verbundenen Arbeiten wird sehr wahrscheinlich zu deren Einstufung als Daueraufgabe führen. Das Ministerium muss daher auch die Wirtschaftlichkeit des Einsatzes von Dienstleistern im Vergleich zur Einstellung von Personal mit gleichwertiger Qualifikation untersuchen.

---

1 Geografisches Informationssystem (GIS).

Finanzministerium

15. Gewährung von Zulagen im öffentlichen Dienst

Das Zulagenwesen ist in Anbetracht der diversen zulageberechtigenden Tätigkeiten und der Komplexität der Zulagen unübersichtlich. Der insbesondere bei den Erschwerniszuschlägen mit der Ermittlung, Darstellung und Abrechnung der Erschwernisse verbundene erhebliche Verwaltungsaufwand steht oft in keinem angemessenen Verhältnis zur Höhe der sich daraus ergebenden Zulage. Vor dem Hintergrund des enormen Drucks, dem die öffentlichen Kassen ausgesetzt sind, sollten Zulagen möglichst abgebaut und das Zulagenwesen übersichtlicher gestaltet, zwischen den Beschäftigungsbereichen vereinheitlicht und bezogen auf die Erfassung und Abrechnung der zulageberechtigenden Arbeiten vereinfacht werden. Das gilt allerdings nicht für die Leistungsprämie, die ein geeignetes Instrument zur Honorierung herausragender Leistungen ist.

15.1 Allgemeines

Die meisten aktiven Beschäftigten des öffentlichen Dienstes erhalten neben ihren Grundbezügen zusätzliche finanzielle Leistungen, mit denen unterschiedliche Sachverhalte, wie zum Beispiel Erschwernisse, besondere Belastungen, die Wahrnehmung von zusätzlichen vorübergehenden Aufgaben oder mit dem Dienst zusammenhängende außerordentliche Aufwendungen abgegolten werden. Bei diesen Leistungen, im Folgenden unter dem Oberbegriff Zulagen zusammengefasst, handelt es sich um

- Amtszulagen,
- Stellen- bzw. Funktionszulagen,
- Erschwerniszulagen,
- Leistungszulagen,
- Zulagen zur Sicherung der Funktions- und Wettbewerbsfähigkeit,
- Aufwandsentschädigungen,
- Ausgleichs- und Überleitungszulagen oder
- sonstige Zulagen.

In der Verwaltung und in der Öffentlichkeit werden der Umfang und die Unübersichtlichkeit dieser zusätzlichen, über die normale Bezahlung hinausgehenden Geldleistungen immer wieder genannt und kritisiert. Dies hat den LRH veranlasst, das zahlenmäßige und finanzielle Ausmaß sowie die gesetzlichen und tariflichen Grundlagen dieser finanziellen Zugaben einer näheren Betrachtung zu unterziehen. Ziel war es, sowohl einen aktuellen Überblick über den Umfang und die finanziellen Auswirkungen

des Zulagenwesens zu erhalten als auch aus den dabei gewonnenen Erkenntnissen Anregungen und Vorschläge für transparentere Regelungen und einfachere Verwaltungsabläufe abzuleiten.

15.2 Ausmaß der Zulagen

15.2.1 Die Gesamtausgaben für die den Beschäftigten des öffentlichen Dienstes der unmittelbaren Landesverwaltung Schleswig-Holstein im Haushaltsjahr 2001 gewährten Zulagen betrugen 52.124.140 € (s. Übersicht 1).

Übersicht: 1
Gesamtausgaben

Zulagenkategorien	Ausgaben für					Summe
	Beamtinnen und Beamte	Angestellte	Arbeiterinnen und Arbeiter	Auszubildende, Praktikantinnen und Praktikanten	Sonstige	
	€	€	€	€	€	€
1	2	3	4	5	6	7
Amtszulagen	2.461.530	0	0	0	0	2.461.530
Stellen- bzw. Funktionszulagen	22.247.970	13.332.790	545.850	0	0	36.126.610
Erschwerniszulagen	7.251.360	700.060	1.020.580	4.320	0	8.976.320
Leistungszulagen	0	17.770	0	0	0	17.770
Zulagen zur Sicherung der Funktions- und Wettbewerbsfähigkeit	1.561.300	0	0	0	0	1.561.300
Aufwandsentschädigungen	63.620	66.390	1.168.190	17.000	0	1.315.200
Ausgleichs- und Überleitungszulagen	1.369.670	114.540	119.130	0	23.790	1.627.130
sonstige Zulagen *	0	1.430	36.440	270	140	38.280
Summe	**34.955.450**	**14.232.980**	**2.890.190**	**21.590**	**23.930**	**52.124.140**

* bestimmten Zulagenkategorien nicht zuzuordnen

- Allein die Stellen- bzw. Funktionszulagen verursachten mit 36.126.610 € (69,3 %) über 2/3 der gesamten Ausgaben. Davon wurden an die beamteten Kräfte 22.247.970 € und an die Angestellten 13.332.790 € ausgezahlt.
- Auch die Erschwerniszulagen fielen mit 8.976.320 € (17,2 %) wesentlich ins Gewicht. Sie entfielen mit 7.251.360 € in erster Linie auf die Beamtinnen und Beamten.
- Alle anderen Zulagenkategorien umfassten zusammen lediglich 7.021.210 € (13,5 %).

15.2.2 Es wurden monatlich im Durchschnitt 66.562 Zulagenzahlungen registriert. Die weitaus größte Anzahl verursachten mit 42.421 Zahlfällen (63,7%) ebenfalls die Stellen- bzw. Funktionszulagen (s. Übersicht 2).

Übersicht: 2
Monatliche Einzelzahlungen

Zulagenkategorien	**Ausgaben**	**monatliche Einzelzahlungen im Jahresdurchschnitt**	
	€	**Anzahl**	**€**
Amtszulagen	2.461.530	1.432	143,25
Stellen- bzw. Funktionszulagen	36.126.610	42.421	70,97
Erschwerniszulagen	8.976.320	17.118	43,70
Leistungszulagen	17.770	17	87,11
Zulagen zur Sicherung der Funktions- und Wettbewerbsfähigkeit	1.561.300	210	619,56
Aufwandsentschädigungen	1.315.200	2.127	51,53
Ausgleichs- und Überleitungszulagen	1.627.130	3.226	42,03
sonstige Zulagen*	38.280	11	290,00
Summe	**52.124.140**	**66.562**	**65,26**

* bestimmten Zulagenkategorien nicht zuzuordnen

Es folgten die Erschwerniszulagen mit 17.118 Einzelzahlungen (25,7 %). Bei den anderen 7 Zulagenkategorien waren insgesamt lediglich 7.023 Einzelzahlungen (10,6 %) zu verzeichnen. Die durchschnittliche Höhe der monatlichen Einzelzahlungen variierte in 6 Zulagenkategorien zwischen 42,03 € (Ausgleichs- und Überleitungszulagen) und 143,25 € (Amtszulagen). Außerhalb dieser Spanne lagen die Zulagen zur Sicherung der Funktions- und Wettbewerbsfähigkeit mit 619,56 € und die sonstigen Zulagen mit 290,00 € pro monatlicher Einzelzahlung erheblich über dem Durchschnitt. Ursächlich für die überdurchschnittlichen 619,56 € waren die Zuschüsse zum Grundgehalt von Professorinnen und Professoren nach Berufungs- und Bleibeverhandlungen sowie in besonderen Fällen.

15.3 Bisherige Maßnahmen zur Überarbeitung des Zulagenwesens

15.3.1 Durch das **Versorgungsreformgesetz 1998**[1] wurden für die Beamtinnen und Beamten die Techniker- und die Programmierzulage abgeschafft. Weiter verloren mehrere Stellenzulagen, die für die Wahrnehmung besonders herausgehobener Funktionen gewährt wurden, die Eigenschaft

[1] Gesetz zur Umsetzung des Versorgungsberichts (Versorgungsreformgesetz 1998 - VReformG) vom 29.06.1998, BGBl. I S. 1666.

der Ruhegehaltfähigkeit. Schließlich ist vorgesehen, Stellenzulagen, so weit sie nicht als das Grundgehalt ergänzend ausgewiesen sind, nicht länger bei allgemeinen Anpassungen der Besoldung zu erhöhen.

Der LRH bemängelt, dass Bestrebungen der Tarifgemeinschaft deutscher Länder (TdL) zur entsprechenden Übernahme der Regelungen in den Tarifbereich nicht einmal ansatzweise erkennbar sind. Überlegenswert wäre auch, ob weiterhin alle gezahlten Zulagen eine Renten erhöhende Wirkung haben sollten.

15.3.2 Am 05.10.2000 wurde der **Tarifvertrag Versorgungsbetriebe** (TV-V) für die kommunalen Versorgungsbetriebe abgeschlossen. Er findet Erwähnung, weil er im Vergleich zu den übrigen Tarifverträgen für den öffentlichen Dienst ein sehr moderner, beispielhafter Tarifvertrag ist. Er umfasst lediglich 23 Paragraphen und erfüllt die Voraussetzungen für ein schlankes und einfaches Tarifrecht, in dem nur die unbedingt notwendigen Dinge geregelt sind.

Der TV-V unterscheidet nicht mehr zwischen Angestellten sowie Arbeiterinnen und Arbeitern. Die Anzahl der Zulagen wurde auf ein Minimum reduziert. Anstelle des finanziellen Ausgleichs für in Sonderformen geleistete Arbeit (Überstunden, Nacht-, Sonntags- oder Feiertagsarbeit etc.) räumt der TV-V die Möglichkeit ein, die zu zahlenden Zuschläge im Verhältnis 1 : 1 in Arbeitszeit umzuwandeln (Faktorisierung), die einem Arbeitszeitkonto gutgeschrieben wird. Die Arbeiten mit außergewöhnlichen Erschwernissen sind nur noch in 4 Erschwerniskategorien eingeteilt. Die zuschlagpflichtigen Arbeiten werden betrieblich vereinbart.

Der LRH begrüßt, dass die Tarifvertragsparteien mit dem TV-V gezeigt haben, wie knapp und übersichtlich ein moderner Tarifvertrag für den öffentlichen Dienst gestaltet werden kann. Insbesondere die für die Zulagen getroffenen Regelungen machen deutlich, dass es auch einfacher geht, als in der Vergangenheit und in anderen Tarifbereichen heute noch regelmäßig praktiziert. Bei kommenden Tarifverhandlungen sollten sich die Tarifvertragsparteien an dem TV-V und den damit bisher gemachten praktischen Erfahrungen orientieren.

15.4 Verschiedene Zulagen

15.4.1 Die **allgemeine Stellenzulage** erhalten - bis auf die Angehörigen von Sonderlaufbahnen - alle Beamtinnen und Beamten der Besoldungsgruppen A 5 bis A 13. Es wurden 10.698.810 € an 18.038 Empfänger ausgezahlt. Aufgrund des ersten Versorgungsberichts der Bundesregie-

rung[1] war auch der Einbau der allgemeinen Stellenzulage in das Grundgehalt erwogen worden. Dieser Gedanke wurde aber leider nicht weiter verfolgt, obwohl die allgemeine Stellenzulage zum Grundgehalt gehört und deshalb nicht als gesonderte Zulage ausgewiesen werden sollte.

Das Thema sollte erneut zur Diskussion gestellt werden. Zum Erreichen dieses Ziels sollte die Einrichtung einer zusätzlichen Besoldungsordnung für Sonderlaufbahnen geprüft werden.

Angestellte erhalten die **allgemeine Zulage** nach § 2 des Tarifvertrags über Zulagen an Angestellte (TV allg. Zul.). Es wurden 11.317.930 € an 12.686 Empfänger ausgezahlt. Es sollte ebenfalls der Einbau der allgemeinen Zulage in die Grundvergütung geprüft werden.

15.4.2 Polizeivollzugsbeamtinnen und -beamte erhalten eine Stellenzulage (**Polizeivollzugszulage**). Sie honoriert die herausgehobenen Funktionen des typischen, mit polizeilichen Aufgaben und exekutiven Befugnissen betrauten Vollzugsdienstes. Durch die Polizeivollzugszulage werden die Besonderheiten des jeweiligen Dienstes, insbesondere der mit dem Posten- und Streifendienst sowie dem Nachtdienst verbundene Aufwand sowie der Aufwand für Verzehr mit abgegolten. Sie beträgt zurzeit nach einjähriger Dienstzeit 63,69 € monatlich und nach einer Dienstzeit von 2 Jahren 127,38 € monatlich. Die Ausgaben dafür beliefen sich im Jahr 2001 auf 10.331.050 €.

Die Polizeivollzugszulage wird gegenwärtig 6.427 Polizeivollzugsbeamtinnen und -beamten gewährt. Darunter befindet sich eine erhebliche Anzahl von Kräften, die nicht mit polizeilichen Vollzugsaufgaben befasst, sondern in vollzugsfremden Bereichen eingesetzt sind (z. B. Polizeiabteilung des Innenministeriums, Personalverwaltung, Presse- und Öffentlichkeitsarbeit, Aus- und Fortbildung, Krankenabteilungen der Polizeidirektionen, Waffen- und Gerätewesen). Über deren Anzahl lagen beim Innenministerium keine Angaben vor.

Der LRH hat in der Vergangenheit bereits mehrfach[2] gerügt, dass speziell ausgebildete Polizeivollzugsbeamtinnen und -beamte in Funktionen außerhalb des Vollzugsdienstes eingesetzt sind, mit denen auch Angestellte, Verwaltungsbeamtinnen oder -beamte betraut werden könnten. Abgesehen davon wird es dem Sinn der Zulagenregelung nicht gerecht, die Polizeivollzugszulage nicht funktionsabhängig, sondern rein laufbahnbezogen zu gewähren. Zwar ergibt sich die Zulagenberechtigung nach

---

1 Versorgungsbericht vom 17.10.1996, Bundestagsdrucksache 13/5840.

2 Vgl. Bemerkungen 1991 des LRH, Nr. 6, Bemerkungen 1992 des LRH, Nr. 10, und Bemerkungen 2002 des LRH, Nr. 14.

dem reinen Wortlaut der maßgeblichen Vorbemerkungen Nr. 9 zu den Bundesbesoldungsordnungen A und B (BBesO A und B) aus der bloßen Zugehörigkeit zur Laufbahn des Polizeivollzugsdienstes. Einen ausdrücklichen Funktionsbezug enthält die Vorschrift nämlich nicht. Sie geht aber offenbar davon aus, dass der Status einer Polizeivollzugsbeamtin oder eines Polizeivollzugsbeamten nur solchen Kräften verliehen wird, die mit polizeilichen Vollzugsaufgaben betraut sind. Denn nach § 199 LBG[1] sind Polizeivollzugsbeamtinnen und -beamte alle diejenigen Beamtinnen und Beamten der Schutzpolizei, der Wasserschutzpolizei und der Kriminalpolizei, die mit polizeilichen Vollzugsaufgaben betraut sind. Auch nach ihrer Entstehungsgeschichte und Zweckbestimmung dient die Polizeivollzugszulage der Abgeltung von Besonderheiten des typischen polizeilichen Vollzugsdienstes. Darüber hinaus darf nicht unbeachtet bleiben, dass ihre Gewährung an Beamtinnen und Beamte im Innendienst eine gravierende, sachlich nicht zu rechtfertigende Ungleichbehandlung darstellt gegenüber den Beamtinnen und Beamten,

- die Vollzugsdienst leisten und somit zusätzlichen Belastungen und Gefährdungen ausgesetzt sind, als auch
- gegenüber den Kräften, die im Innendienst gleiche Tätigkeiten wie die Vollzugsdienstkräfte verrichten, aber als Angehörige einer anderen Laufbahn keine Polizeivollzugszulage erhalten.

Der LRH regt vor dem Hintergrund der Regelungsmotive des Gesetzgebers bei Einführung der Polizeivollzugszulage und dem heutigen Kenntnisstand an, dass die Landesregierung eine Initiative zur Änderung der o. a. Vorbemerkungen Nr. 9 ergreift. Er bittet in diesem Zusammenhang erneut[2], zu untersuchen, ob die in der Qualität der polizeilichen Vollzugsaufgaben bestehenden Unterschiede (z. B Innendienst, Außendienst, Gefährdung, Entscheidung über Leib und Leben) eine Differenzierung innerhalb der Zulagenregelung erfordern. So könnte die Art der individuellen Tätigkeit Anhaltspunkt für die Entscheidung sein, ob und ggf. in welcher Höhe die Polizeivollzugszulage gewährt werden soll.
Ebenfalls denkbar wäre es, bei der Gewährung der Polizeivollzugszulage an die überwiegende Verwendung der Polizeivollzugsbeamtinnen und -beamten anzuknüpfen.

15.4.3 Schmutz-, Gefahren- und Erschwerniszuschläge (im Folgenden **Erschwerniszuschläge** genannt) dienen der Abgeltung besonderer, bei der Bewertung des Amtes oder einer Tätigkeit nicht berücksichtigter Erschwernisse. Es werden Leistungen zusätzlich abgegolten, die unter besonders belastenden Umständen zu verrichten sind. Von den ausgegebenen

---

1 Landesbeamtengesetz (LBG), i. d. F. d. Bekanntmachung vom 03.03.2000, GVOBl. Schl.-H. S. 218, zuletzt geändert durch Gesetz vom 18.03.2003, GVOBl. Schl.-H. S. 154.

2 Vgl. Bemerkungen 1995 des LRH, Nr. 16.

8.976.320 € entfiel der weitaus größte Anteil von 7.251.360 € (80,8 %) auf Beamtinnen und Beamte. Ursächlich dafür waren in erster Linie die besonderen Belastungen im Polizei- und im Justizvollzugsbereich. Auf die Angestellten entfielen 700.060 € (7,8 %), auf die Arbeiterinnen und Arbeiter 1.020.580 € (11,4 %) und auf die Auszubildenden, Praktikantinnen und Praktikanten 4.320 € (0,1 %).

Am Beispiel des den Erschwerniszuschlägen für die Arbeiterinnen und Arbeiter in der Hauptsache zugrunde liegenden § 29 Manteltarifvertrag für Arbeiterinnen und Arbeiter des Bundes und der Länder (MTArb) wird der Umfang und die Unübersichtlichkeit des heutigen Zulagenwesens deutlich. Die die Erschwerniszuschläge auslösenden Arbeiten sind in der Anlage zum Tarifvertrag über die Lohnzuschläge aufgeführt. Die Anlage umfasst den Allgemeinen Katalog (Buchst. A) und Einzel-Kataloge (Buchst. B bis S) für spezielle Fachgebiete. Die in den Katalogen aufgeführten Arbeiten sind zur Festlegung der Höhe der Zuschläge 10 Zuschlagsgruppen (Ziff. I bis X) zugeordnet. Allein die für die Straßenbauverwaltung und die Ämter für ländliche Räume (ÄLR) maßgebenden Kataloge umfassen die folgende Anzahl von Zuschlagspositionen:

Allgemeiner Katalog (Buchst. A)	100
Katalog Straßenbau (Buchst. M)	17
Katalog Häfen (Buchst. G)	30
Katalog Wasserbau (Buchst. R)	36.

Weitere Aufteilungen unter den Positionen der verschiedenen Kataloge sind vorgesehen, sodass letztlich nahezu 400 Einzelpositionen möglich wären, die jeweils theoretisch als ein Erschwerniszuschlag gewertet werden müssten.

Ein besonders extremes Beispiel für die Vielfalt möglicher Variationen bietet der Taucherzuschlag, den die bei der Kampfmittelbeseitigung als Taucher eingesetzten Arbeiterinnen und Arbeiter sowie Angestellten nach dem Tarifvertrag zur Regelung der Arbeitsbedingungen der im Kampfmittelbeseitigungsdienst beschäftigten Arbeitnehmer des Landes Schleswig-Holstein erhalten. Die entsprechend anzuwendende Nr. 100 (Taucherarbeiten) des o. a. allgemeinen Katalogs umfasst 5 Positionen, in denen die jeweils möglichen zuschlagsberechtigten Taucherarbeiten genannt sind. Die Zuschläge staffeln sich nach Tauchtiefen bis zu 5 m, von über 5 bis 10 m, von über 10 bis 15 m, von über 15 bis 20 m. Bei Tauchtiefen von über 20 m erhöht sich der Zuschlag je 5 m weitere Tauchtiefe. Zu diesen Zuschlägen kommen prozentuale Erhöhungen bei Arbeiten in Binnenwasserstraßen, in Seewasserstraßen oder auf offener See (25 %) sowie in Strömungen ohne (30 %) und mit Stromschutz (15 %). Weitere

Zuschläge gibt es außerdem für Arbeiten im Wasser ohne Helm und unter erschwerten Umständen (Schlick, Moor).

Die Tarifvertragsparteien haben offenbar versucht, mit dem Mittel weitgehender Differenzierung ein Höchstmaß an Gerechtigkeit für die individuelle Leistungsbewertung zu erreichen. Die vielen verschiedenen Möglichkeiten und Kombinationen bei der Ermittlung des Zuschlags für Taucherarbeiten machen den enormen Umfang, die Kompliziertheit, den mit Ermittlung, Darstellung und Abrechnung verbundenen beträchtlichen Verwaltungsaufwand für die Lohnzuschläge und damit die absurde Regelungsdichte des Zulagewesens besonders deutlich. Der Aufwand steht häufig in keinem angemessenen Verhältnis zur Höhe der sich daraus ergebenden Zulagen. Der LRH kann nur dem Ministerium für Wirtschaft, Arbeit und Verkehr zustimmen, das bereits 1989 und erneut 1993 mit Nachdruck vom Finanzministerium für die Straßenbauverwaltung gefordert hatte, die Lohnzuschlagskataloge praxisgerechter zu gestalten, durch eine Verringerung der Vielzahl der Zuschläge die Kataloge übersichtlicher zu machen und den Verwaltungsaufwand zu reduzieren. Es wies auf die schier unüberschaubare Anzahl von Lohnzulagen und ihre Komplexität hin. Der mit den tätigkeitsspezifischen Zeitaufschreibungen verbundene Zeitaufwand sei erheblich. Gleiches gelte für den Arbeitsaufwand der Lohnrechner. Der LRH hat festgestellt, dass sich die Situation auch durch den Einsatz der Informationstechnik (IT) bei der Lohnabrechnung nicht entscheidend verbessert hat.

Seit 1977 gibt es Bestrebungen zur Vereinfachung der Gewährung von Erschwerniszuschlägen für die Arbeiterinnen und Arbeiter. Die für Lohnzuschläge zuständige Kommission der TdL sprach sich am 26.10.1977 und erneut am 22.11.1988 zunächst gegen eine Pauschalierung der Lohnzuschläge im Straßenbau aus. Seitdem wird in der TdL mehr oder weniger intensiv über eine Vereinfachung des Zulagensystems nach § 29 MTArb diskutiert. Auf Initiative Schleswig-Holsteins befasste sich die TdL-Kommission seit 1995 eingehender mit der Thematik. Gegenwärtig liegt ein Vorschlag auf dem Tisch, die nahezu 400 Zuschlagstatbestände auf 42 Einzelpositionen in 5 Kategorien zu reduzieren.

Der LRH hat kein Verständnis für den langen Atem der TdL bei der Vorbereitung von Tarifverhandlungen zur Überarbeitung der Erschwerniszuschläge. Sie hat 25 Jahre gebraucht, um einen Vorschlag zur Neuregelung des Lohnzuschlagskatalogs zu erarbeiten. Dabei war die Ausgangslage sehr günstig. Sowohl die Arbeitnehmer- als auch die Arbeitgebervertreter waren sich im Interesse der Verwaltungsvereinfachung in dem Ziel einig, zu einer Vereinfachung der Zulagengewährung zu kom-

men. Aus verwaltungsökonomischen Gründen, aber auch unter Modernisierungsgesichtspunkten hätte sich die TdL ernsthafter und zielorientierter damit befassen müssen, um alsbald zu Tarifverhandlungen zu kommen.

Der vorliegende Vorschlag zur Neugestaltung des Lohnzuschlagkatalogs wird ausdrücklich begrüßt. Er ist ein Schritt in die richtige Richtung. Der TV-V zeigt jedoch, dass weitergehendere Vereinfachungen möglich sind. Der neue Lohnzuschlagkatalog sollte alsbald realisiert und dabei eine möglichst weitgehende Pauschalierung der Lohnzuschläge erreicht werden.

Unabhängig von den laufenden Verhandlungen zur Neuregelung der Gewährung von Erschwerniszuschlägen sollte die Verwaltung intern die zuschlagsberechtigten Arbeiten grundsätzlich auf den Prüfstand stellen und bereinigen. Die Erschwernisse sollten insbesondere darauf geprüft werden, ob es sie tatsächlich noch gibt, ob sie hinsichtlich des Umfangs und der Belastungswirkung noch in die richtige Kategorie eingestuft sind und was durch geeignete Vorkehrungen, insbesondere zum Arbeitsschutz, getan werden muss, sodass auf Erschwerniszuschläge verzichtet werden kann. Zu berücksichtigen sind auch technische Veränderungen. Eine Änderung der Technologie muss automatisch eine Überprüfung der Zuschläge nach sich ziehen.

15.4.4 Beamtinnen und Beamte in Laufbahnen des mittleren Dienstes, in denen die Meisterprüfung oder die Abschlussprüfung als staatlich geprüfter Techniker vorgeschrieben ist, erhalten, wenn sie die Prüfung bestanden haben, eine Stellenzulage (**Meisterzulage**) nach den Vorbemerkungen Nr. 25 zu den BBesO A und B von monatlich 38,35 €. Es wurden dafür im Haushaltsjahr 2001 an etwa 40 Kräfte insgesamt 18.670 € verausgabt.

Die Beamtinnen und Beamten mit Anspruch auf die Meisterzulage sind besoldungsrechtlich im Vergleich zu den beamteten Kräften des nichttechnischen Dienstes, wenn nicht bereits durch höhere Eingangsämter, zumindest durch höhere Obergrenzen für Beförderungsämter deutlich herausgehoben. Eine zusätzliche Stellenzulage ist deshalb nicht gerechtfertigt, zumal der frühere Nachwuchsmangel im technischen Dienst nicht mehr besteht. Die Meisterzulage sollte wegfallen.

15.4.5 Nach § 33 Abs. 2 BAT[1] kann Angestellten, wenn sie auf Baustellen unter besonders ungünstigen Umständen arbeiten, für die Dauer dieser Tätigkeit eine Zulage (**Baustellenzulage**) gewährt werden, die je nach Art der

---

1 Bundes-Angestelltentarifvertrag (BAT).

Erschwernis bis zu 51,13 € monatlich betragen kann. Nach § 29 Abs. 4 MTArb können Bauaufseher und Messgehilfen die Baustellenzulage ebenfalls erhalten, wenn sie unter gleichen Umständen mit Angestellten zusammen arbeiten. Während die Baustellenzulage für die Angestellten bereits seit über 40 Jahren bis heute gewährt wird, haben die Beamtinnen und Beamten sie erst ab dem 01.10.1976 und auch nur bis zum 30.06.1998 erhalten. Darüber hinaus bestand keine rechtliche Grundlage mehr, nachdem § 19 EZulV[1] mit Wirkung vom 01.07.1998 aufgehoben worden war.

Das Finanzministerium sah danach für ihre weitere Gewährung an die Angestellten sowie Arbeiterinnen und Arbeiter ebenfalls keine Rechtsgrundlage mehr, forderte die betroffenen Landesstellen jedoch gleichwohl erst mit Schreiben vom 10.09.1998 auf, die Zulage nicht mehr zu gewähren.

Im Zuge einer gegen diese Entscheidung angestrengten Arbeitsgerichtsklage war das Finanzministerium nicht in der Lage, die Entstehungsgeschichte der Baustellenzulage im Beamten-, Angestellten- und Arbeiterbereich nachzuvollziehen. Es sah deshalb keine Möglichkeit, den Prozess erfolgreich zum Abschluss zu bringen und erkannte den Anspruch auf Baustellenzulage über den 30.09.1998 hinaus an.

Im Haushaltsjahr 2001 wurden an Baustellenzulagen 39.600 € ausgezahlt. Sie fielen lediglich im Bereich der Straßenbauverwaltung an.

Der LRH sieht es als sehr problematisch an, dass das Finanzministerium nicht in der Lage war, den Nachweis der Entstehungsgeschichte der Baustellenzulage zu erbringen. Es müssen die notwendigen Vorkehrungen für einen lückenlosen Nachweis der Bearbeitungsschritte und -inhalte ergriffen werden.

Der Wegfall der Anspruchsgrundlage für die Baustellenzulage für die Beamtinnen und Beamten hat zwar keinen unmittelbaren Einfluss auf den tariflichen Anspruch. Bei der Vorschrift in § 33 Abs. 2 BAT handelt es sich jedoch um eine Kann-Vorschrift. Die Zahlung der Zulage steht damit im Ermessen des Arbeitgebers.[2] Auch die TdL hatte sich am 28.10.1998 auf ihrer 7./98 Mitgliederversammlung dahingehend geäußert, dass die Zahlung der Baustellenzulage durch (Ermessens-)Entscheidung des Arbeitgebers generell für die Zukunft eingestellt werden könnte. Daraufhin wird

---

1 Erschwerniszulagenverordnung (EZulV) i. d. F. d. Bekanntmachung vom 03.12.1998, BGBl. I S. 3497.

2 Bundesarbeitsgericht, Urt. v. 17.10.1990 - 4 AZR 138/90 - AP Nr. 7 zu §§ 22, 23 BAT Zulagen.

beispielsweise in Niedersachsen, Nordrhein-Westfalen und Rheinland-Pfalz keine Baustellenzulage mehr gewährt.

Das Finanzministerium wird aufgefordert, das Erforderliche zu veranlassen, damit die weitere Gewährung der Baustellenzulage auch in Schleswig-Holstein eingestellt wird.

15.4.6 Zur Abgeltung dienstlich veranlasster Aufwendungen, deren entschädigungslose Übernahme den Beschäftigten mit den Dienstbezügen nicht zugemutet werden kann, dürfen **Aufwandsentschädigungen** gezahlt werden, wenn der Haushaltsplan dafür Ausgabemittel zur Verfügung stellt (§ 51 LHO). Sie dürfen nicht zur Verbesserung der Alimentation führen und müssen ausschließlich der Kostenerstattung dienen. Bei der Gewährung muss feststehen, welcher tatsächliche Aufwand in welcher ungefähren Höhe mit ihnen abgegolten werden soll.

Im Haushaltsjahr 2001 wurden an Aufwandsentschädigungen 1.315.200 € gezahlt. Im Jahresdurchschnitt wurden monatlich 2.127 Einzelzahlungen von durchschnittlich 51,53 € geleistet.

Es ist nicht immer nachvollziehbar, warum überhaupt eine Aufwandsentschädigung gewährt wird, wieso es gerade der veranschlagte Betrag sein muss und unter welchen Bedingungen sie gewährt wird. Auch dürfte es mit dem Sinn einer Aufwandsentschädigung nicht vereinbar sein, dass die Kriminalpolizei ein Bewegungsgeld[1] von monatlich 20,50 € gewährt und zusätzliche Aufwendungen auf Antrag erstattet, soweit der Pauschbetrag bereits verbraucht wurde und „*die zusätzlichen Aufwendungen notwendig und in ihrer Höhe angemessen sind*“ (überpauschales Bewegungsgeld).

Die Notwendigkeit und die Höhe der Aufwandsentschädigungen müssen laufend überprüft werden.

15.4.7 Straßenbauarbeiterinnen und -arbeiter erhalten unter bestimmten Voraussetzungen ein **Wegegeld** für ihre Fahrten vom Wohnort zum sog. Sammelplatz oder zum Arbeitsplatz. Im Haushaltsjahr 2001 sind 161.200 € an durchschnittlich 304 Straßenbauarbeiterinnen und -arbeiter und 23 Auszubildende gezahlt worden (durchschnittlich 49,30 €). Mit dem Wegegeld sollte ursprünglich die Besonderheit entlohnt werden, dass Straßenbauarbeiterinnen und -arbeiter zur Arbeitsaufnahme nicht regelmäßig zur Arbeits-/Dienststelle kommen konnten, sondern den Weg direkt zu „vor

---

1 Zur Abgeltung von Aufwendungen, die den Beamtinnen und Beamten insbesondere bei Ermittlungen, Fahndungen und der Beschaffung von allgemeinen Informationen für die eigene Person und für Dritte entstehen.

Ort“ gelegenen Wärterstrecken, Sammelplätzen oder Arbeitsplätzen zurückzulegen hatten. Die fortgeschrittene Technisierung und Bündelung des Straßenwartungspersonals zu motorisierten Arbeitskolonnen bedingen inzwischen regelmäßig die Arbeitsaufnahme und ihre Beendigung in der Straßenmeisterei. Bei den Fahrten zur Straßenmeisterei handelt es sich jetzt um solche zwischen Wohnung und Dienststelle, die jede andere Arbeitnehmerin und jeder andere Arbeitnehmer im Rahmen der allgemeinen Lebensführung selbst zu tragen hat.

Die Küstenschutzarbeiterinnen und -arbeiter erhalten ebenfalls für jeden Tag, an dem sie an einer anderen Arbeitsstelle als ihrer Dienststelle erscheinen, ein Wegegeld. Im Haushaltsjahr 2001 sind im Bereich der ÄLR dafür 304.270 € (durchschnittlich monatlich 98,66 € an 257 Küstenschutzarbeiterinnen und -arbeiter) gezahlt worden. Es war ursprünglich davon ausgegangen worden, dass die Küstenschutzarbeiterinnen und -arbeiter regelmäßig in der Nähe ihres Wohnorts beschäftigt wurden, sodass meist eine geringe Aufwandsentschädigung zum Bestreiten der notwendigen Fahrkosten zu anderen Arbeitsstellen ausreichte. Mit der Zunahme der Motorisierung und der Mobilität wird heutzutage der Wohnsitz bisweilen weit abseits der Arbeitsstelle genommen, sodass zu erstattende Fahrkosten in beträchtlicher Höhe entstehen. Nicht zuletzt im Hinblick auf die angespannte finanzielle Lage des Landes unterstützt der LRH die Absicht des ALR Husum, Sammelplätze für die Arbeitsaufnahme einzurichten, um auf Wegegelder künftig generell verzichten zu können.

Wegegelder können danach nur noch beansprucht werden, wenn es im Einzelfall aus dienstlichen und fürsorgerischen Gründen tatsächlich geboten sein sollte, die Arbeit der Straßenbauarbeiterinnen und -arbeiter außerhalb der Straßenmeisterei und die der Küstenschutzarbeiterinnen und -arbeiter außerhalb der Sammelplätze beginnen zu lassen.

15.5 Prämien für besondere Leistungen

Die **Leistungsprämienverordnung** gilt nicht für Beamtinnen und Beamte des Landes.[1] Damit wurde das Instrument von der Anwendung im Landesbereich ausgenommen, mit dem trotz sehr angespannter Haushaltssituation bei notwendiger Transparenz schnell und flexibel besonders anerkennenswerte Einzelleistungen einmalig und ohne Folgekosten für die nachfolgenden Haushaltsjahre honoriert werden könnten. Gerade mit Blick auf möglicherweise enger werdende Spielräume bei Beförderungen ist dieses Instrument besonders geeignet, Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter,

---

1 Vgl. § 1 Satz 2 Landesverordnung über die Gewährung von Prämien für besondere Leistungen (Leistungsprämienverordnung - LPVO) vom 08.02.2000, GVOBl. Schl.-H. S. 163.

die besondere Leistungen erbracht und zusätzliche Aufgaben übernommen haben, zu motivieren.

Die Leistungsprämie als Einmalzahlung zur Honorierung herausragender Leistungen sollte auch für den Landesbereich eingeführt werden. Der LRH erneuert mit diesem Vorschlag seine Initiative gegenüber der Landesregierung aus dem Jahr 2001 (Schreiben des LRH an die Ministerpräsidentin des Landes Schleswig-Holstein vom 20.11.2001).

15.6 Nachweise über die Zulagen

Die von der Datenzentrale Schleswig-Holstein (DZ-SH) im Auftrage des Landesbesoldungsamts Schleswig-Holstein (LBesA) für die Zulagenprüfung zur Verfügung gestellten Nachweise über die an die aktiven Beschäftigten im öffentlichen Dienst des Landes Schleswig-Holstein im Jahr 2001 gezahlten Zulagen umfassten Ausgaben von insgesamt 86.033.460 €. Darin enthalten waren 33.909.320 € (39,4 %)[1], die unberücksichtigt bleiben mussten, weil es sich nicht um Auszahlungen im Prüfungssinn handelte. Es blieben danach 52.124.140 € zu prüfen. Außerdem wiesen die Unterlagen der DZ-SH weitere schwer wiegende Mängel auf.

Die Nachweise über die Zulagen können nur dann als gesicherte Basis für Entscheidungen der Landesregierung zum Thema Zulagengewährung im öffentlichen Dienst sowie als Lenkungs- und Kontrollinstrument dienen, wenn sie präzises und transparentes Zahlenmaterial enthalten.

Unter Berücksichtigung der Feststellungen des LRH sollte die Statistik auf den neuesten, richtigen Stand gebracht und künftig sorgfältiger gepflegt werden. Auch muss das Erforderliche veranlasst werden, um Erfassungsfehler zu vermeiden.

15.7 Schlussbemerkungen

Die Landeskasse wurde im Haushaltsjahr 2001 im Bereich der unmittelbaren Landesverwaltung mit Ausgaben in Höhe von 52.124.140 € für Zulagen belastet. Davon entfielen 24.478.270 € (47,0 %) auf die Amtszulagen und die allgemeine Stellenzulage der Beamtinnen und Beamten sowie die allgemeine Zulage der Angestellten. Diese Zulagen ergänzen das Grundgehalt bzw. die Grundvergütung und können diesen zugerechnet werden. Die „echten“ Zulagen überwogen jedoch. Sie machten einen Betrag in Höhe von 27.645.870 € (53,0 %) aus.

---

1 Unklare Zahlungen (270.180 €), Bezügebestandteile (23.251.860 €), Ausgaben für den Bund (678.960 €) und für die mittelbare Landesverwaltung (9.708.320 €).

Das Zulagenwesen ist in Anbetracht der diversen zulageberechtigenden Tätigkeiten und der Komplexität der Zulagen unübersichtlich. Der insbesondere bei den Erschwerniszuschlägen mit Ermittlung, Darstellung und Abrechnung der Erschwernisse verbundene Verwaltungsaufwand ist beträchtlich und steht oft in keinem angemessenen Verhältnis zur Höhe der sich daraus ergebenden Zulage. Vor dem Hintergrund des enormen Drucks, dem die öffentlichen Kassen ausgesetzt sind, sollten Zulagen möglichst abgebaut und das Zulagenwesen übersichtlicher gestaltet, zwischen den Beschäftigungsbereichen vereinheitlicht und bezogen auf die Erfassung und Abrechnung der zulageberechtigenden Arbeiten vereinfacht werden.

Folgende Punkte bedürfen einer Neuregelung:

- Die allgemeine Stellenzulage sollte in das Grundgehalt, die allgemeine Zulage in die Grundvergütung einbezogen werden.
- Die Voraussetzungen für die Gewährung der Polizeivollzugszulage sollten, den dienstlichen Belastungen entsprechend, gerechter und differenzierter ausgestaltet werden.
- Die nach dem VReformG bereits 1998 im Besoldungsrecht eingetretenen Änderungen, aber auch künftige Modifizierungen, sollten in gleicher Weise im Tarifbereich eingeführt werden.
- Die Meisterzulage für die Beamtinnen und Beamten sollte wegfallen.
- Die im Tarifbereich nach wie vor gewährte Baustellenzulage muss entfallen.
- Die Überarbeitung der Regelungen für die Gewährung von Schmutz-, Gefahren- und Erschwerniszuschlägen sollte alsbald zum Abschluss gebracht werden. Es sollte eine möglichst weitgehende Pauschalierung der Lohnzuschläge erreicht werden.
- Unabhängig von den laufenden Verhandlungen sollte die praktische Umsetzung der nach den Katalogen vorgesehenen zuschlagberechtigenden Arbeiten auf den Prüfstand gestellt werden.

Ferner sollte

- die Anzahl der zu gewährenden Stellen- und Funktionszulagen verringert,
- die Leistungsprämie auch für den Landesbereich eingeführt und
- das bei den Straßenbauämtern und bei den ÄLR gewährte Wegegeld überprüft

werden.

Der LRH erwartet, dass im Rahmen der Neugestaltung des Tarifrechts, zu der sich die Tarifvertragsparteien bis zum 31.01.2005 verpflichtet haben, die Zulagenregelungen im Tarifbereich umfassend überarbeitet und erneuert werden.

Es wird auf den TV-V hingewiesen, der zeigt, wie einfach Zulagenregelungen gestaltet und die Gewährung von Zulagen an Angestellte sowie an Arbeiterinnen und Arbeiter vereinheitlicht werden können.
Das LBesA sollte die Zulagenstatistik überarbeiten und künftig sorgfältiger pflegen.

Der LRH geht davon aus, dass seine Vorschläge geeignet sind, das teilweise ausufernde Zulagenwesen in geordnete, schmalere und verwaltungsökonomischere Bahnen zu lenken. Bei Umsetzung der Vorschläge wären erhebliche Einsparungen in diesem Bereich zu erzielen.

15.8 Stellungnahme des Finanzministeriums

Das federführend zuständige Finanzministerium hat wie folgt Stellung genommen:

- Grundsätzlich werde die Auffassung des LRH geteilt, dass das Zulagenwesen im Beamtenbereich insgesamt zu unübersichtlich sei und in einigen Bereichen eine Überarbeitung bzw. Neuregelung vorgenommen werden sollte. Der LRH mache Änderungsvorschläge, deren Umsetzung jedoch nicht in allen Fällen mitgetragen werden könne.

- Der vom LRH vorgeschlagene vollständige Einbau der allgemeinen Stellenzulage in das Grundgehalt wäre nur durch die Änderung des Bundesbesoldungsgesetzes möglich. Vor einer etwaigen Gesetzesinitiative solle die Frage des Mittragens einer entsprechenden Regelung durch den Bund und die anderen Länder mit den Mitgliedern des Arbeitskreises für Besoldungsfragen erörtert werden.

- Das **Innenministerium** halte es nicht für vertretbar, die Polizeivollzugszulage für die Polizeivollzugsbeamtinnen und -beamten, die nicht mit polizeilichen Vollzugsaufgaben befasst seien, entfallen zu lassen. Die Funktionsfähigkeit der Landespolizei erfordere es zwingend, dass alle ausgebildeten Polizeivollzugskräfte jederzeit bei Veränderung der Sicherheitslage zum Schutz der Bevölkerung eingesetzt werden könnten. Insbesondere würde ein faktischer Verzicht auf zurzeit 394 vorübergehend in Stabsfunktionen eingesetzte Vollzugskräfte alle Anstrengungen der Landesregierung zum Schutz der inneren Sicherheit in Schleswig-Holstein konterkarieren.

  Der **LRH** bleibt bei seiner Anregung, dass die Landesregierung eine Initiative zur Änderung der Vorbemerkungen Nr. 9 zu den BBesO A und B ergreift. Er bittet zu untersuchen, ob die in der Qualität der poli-

zeilichen Vollzugsaufgaben bestehenden Unterschiede eine Differenzierung innerhalb der Zulagenregelung erfordern.

- Die vom LRH für nicht mehr als gerechtfertigt angesehene Meisterzulage für die Beamtinnen und Beamten mit Meister- oder Abschlussprüfung als staatlich geprüfte Techniker werde im Bereich von 4 Ressorts gezahlt. Lediglich ein Ministerium teile die Auffassung des LRH. Die anderen 3 Ministerien hielten die Meisterzulage weiterhin für gerechtfertigt. Das für das öffentliche Dienstrecht zuständige Innenministerium könnte der Feststellung, dass die Meisterzulage nicht mehr gerechtfertigt sei und somit entfallen sollte, beitreten. Es sehe aber wegen der vom Verwaltungsgericht Schleswig gesetzten Grenzen keine Möglichkeit für einen Sonderweg in Schleswig-Holstein.

  Der **LRH** bleibt bei seiner Auffassung und bittet das Finanzministerium, wegen der Streichung der Vorbemerkungen Nr. 25 zu den BBesO A und B initiativ zu werden.

- Die Ressorts hätten sich zur Einführung von Leistungsprämien im Landesbereich sehr zurückhaltend und kritisch geäußert. Insbesondere die Finanzierbarkeit werde infrage gestellt. Die Gewerkschaften hätten Bedenken erhoben, da insbesondere befürchtet werde, dass die Gewährung von Prämien zulasten von Beförderungen etc. finanziert und keine zusätzlichen finanziellen Mittel hierfür bereitgestellt würden. Angesichts dieser Reaktionen sei derzeit von weiteren Schritten in dieser Sache abgesehen worden.

  Der **LRH** bleibt dabei, dass die Leistungsprämie besonders geeignet ist, herausragende Leistungen ohne Folgekosten zu honorieren, und deshalb auch für den Landesbereich eingeführt werden sollte.

- Mit dem LRH bestünde Übereinstimmung, dass die Zulagenregelungen im Tarifbereich teilweise nicht mehr zeitgemäß, zu verwaltungsaufwändig und häufig nicht mehr sachgerecht seien. Es bedürfe hier dringend einer umfassenden Überarbeitung und Erneuerung. Ein möglichst einheitliches und modernes Regelwerk für die unterschiedlichen Statusgruppen brächte ein hohes Maß an Akzeptanz mit sich. Anlässlich des Abschlusses der Lohnrunde 2002/2003 habe Einigung über eine Prozessvereinbarung zur Neugestaltung des Tarifrechts erzielt werden können. Darin hätten die Tarifvertragsparteien die wesentlichen Ziele und die Vorgehensweise für die Verhandlungen festgelegt und sich verpflichtet, den Neugestaltungsprozess bis zum 31.01.2005 abzuschließen.

Der **LRH** begrüßt es, dass nach der Stellungnahme des Finanzministeriums die bisherigen Positionspapiere der Arbeitgeber und der Gewerkschaften in ihren Zielvorstellungen und Grundpositionen nicht unüberbrückbar voneinander abweichen und erwarten lassen, dass mit dem neuen Tarifrecht Regelungen geschaffen werden, die auch seine Prüfungsmitteilung über die Gewährung von Zulagen im öffentlichen Dienst berücksichtigen. Nach Auffassung des LRH muss, unabhängig von den anstehenden Tarifverhandlungen, jedoch die Baustellenzulage entfallen, müssen die Anspruchsvoraussetzungen für das Wegegeld überprüft und sollte die praktische Umsetzung der nach den Katalogen vorgesehenen zuschlagberechtigenden Arbeiten untersucht werden.

- Im Rahmen der bereits angelaufenen Integration der Personalverfahren Besoldung/Versorgung und Vergütung auf der Basis des modernen Vergütungsverfahrens sei geplant, die Zulagentabellen des LBesA zu aktualisieren und zu vereinheitlichen. Im Hinblick auf das Projekt PERMIS-Integration und damit verbunden die Integration der Personalverfahren werde an einem Redesign der Tabellen gearbeitet.

  Der **LRH** begrüßt diese Optimierungsverfahren, durch die sich nach der Stellungnahme des Finanzministeriums zukünftig auch zusätzliche Anforderungen wie statistische Auswertungen verbessern würden. Er geht davon aus, dass die Zulagentabellen dann als gesicherte Basis für Entscheidungen der Landesregierung zum Thema Zulagengewährung im öffentlichen Dienst sowie als Lenkungs- und Kontrollinstrument geeignet sind.

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

Das Ermessen wird im Rahmen von Billigkeitsmaßnahmen nach wie vor uneinheitlich ausgeübt. In der Folge kommt es zu ungerechtfertigten Steuervorteilen für einzelne Steuerbürger und zu Einnahmeverlusten für die Steuergläubiger.

Die nach der vorangegangenen Prüfung des LRH ergriffenen Maßnahmen der Verwaltung haben zwar dazu geführt, dass die Finanzbehörden des Landes über Anträge auf Billigkeitsmaßnahmen insgesamt restriktiver entscheiden. Gleichwohl kann die Aufgabenerledigung noch verbessert werden.

16.1 Rechtliche und verfahrensmäßige Stellung der Billigkeitsmaßnahmen

Die Steuerverwaltung ist im gesamtstaatlichen Interesse und aus Gründen der Steuergerechtigkeit gehalten, entstandene Ansprüche aus dem Steuerschuldverhältnis vollständig, gleichmäßig und zeitnah festzusetzen und zu erheben. Bei der Erfüllung dieses Auftrags können sich im Einzelfall für den Steuerpflichtigen unbillige Härten ergeben. Diese kann die Steuerverwaltung im Rahmen des ihr eingeräumten pflichtgemäßen Ermessens mithilfe der in der Abgabenordnung (AO) definierten Billigkeitsmaßnahmen **abweichende Festsetzung von Besteuerungsgrundlagen** (§ 163 AO) sowie **Stundung** (§ 222 AO) und **Erlass** (§ 227 AO) bereits festgesetzter bzw. entstandener Ansprüche aus dem Steuerschuldverhältnis abmildern. Da es sich hierbei um Ausnahmetatbestände handelt, sind für deren Gewährung strenge Maßstäbe anzulegen.

16.2 Prüfungsanlass und Prüfungsablauf

Der LRH hatte zuletzt 1994/1995 die Arbeitsweise der Steuerverwaltung in Stundungs- und Erlasssachen geprüft und dabei festgestellt, dass die Finanzbehörden häufig zu großzügig die Stundung oder den Erlass von Ansprüchen aus dem Steuerschuldverhältnis gewährten.[1] Außerdem hatte er deutlich gemacht, dass die Entscheidungen vorgesetzter Stellen in Billigkeitssachen als Vorbild und Maßstab für die Bearbeitung im nachgeordneten Bereich dienen. Seine Kritik hatte der LRH mit einer Reihe grundsätzlicher Verbesserungsvorschläge verbunden.

Der **Finanzausschuss** des Schleswig-Holsteinischen Landtags hatte zum einen zur Kenntnis genommen, dass die Steuerverwaltung den vom LRH festgestellten Defiziten mit einer Reihe von Maßnahmen begegnen wollte

---

1 Vgl. Bemerkungen 1996 des LRH, Nr. 13.

und zum anderen den Finanzminister gebeten, seine Vorbildfunktion zu beachten, wenn er eine Entscheidung an sich zieht.[1]

Der LRH hat sich mit einer Nachschau im Finanzministerium, in der Oberfinanzdirektion Kiel (OFD) und bei 7 Finanzämtern u. a. darüber unterrichtet, welche Maßnahmen die Verwaltung nach der letzten Prüfung umgesetzt hat und ob diese Maßnahmen zu einer restriktiveren Bearbeitung der Stundungs- und Erlassanträge und zu einer verbesserten Bearbeitungsqualität geführt haben.

16.3 Überblick

16.3.1 Prüfungsfeststellungen

Die Entscheidungspraxis des **Finanzministeriums** ist im Vergleich zur vorherigen Prüfung des LRH ersichtlich stringenter geworden. In fast allen der vom LRH geprüften Einzelfälle, die an das Finanzministerium herangetragen worden sind, wurden die Vorschläge des nachgeordneten Bereichs, der sich so gut wie immer für eine Ablehnung des Antrags ausgesprochen hatte, gestützt. Die **OFD** hingegen hatte in einigen wenigen Fällen ihre grundsätzlich restriktive Linie verlassen und Vorschläge der Finanzämter für Billigkeitsmaßnahmen mitgetragen, obwohl die Voraussetzungen hierfür aus Sicht des LRH nach Aktenlage nicht gegeben waren.

Die **Finanzämter** tragen dem Ausnahmecharakter der Billigkeitsmaßnahmen bei ihren Entscheidungen nicht hinreichend bzw. noch zu ungleichmäßig Rechnung. Nach Auffassung des LRH sollten die Fachaufsichtsbehörden unter dem Gesichtspunkt der Gleichmäßigkeit der Besteuerung darauf hinwirken, die Entscheidungspraxis in den Finanzämtern zu vereinheitlichen. Dabei sollte sich die Verwaltung mindestens am restriktivsten Finanzamt orientieren. Um dieses Ziel zu erreichen, wird die OFD ihre Steuerungsmechanismen[2] noch intensiver nutzen müssen.

16.3.2 Stellungnahme des Finanzministeriums

Das **Finanzministerium** weist darauf hin, die Anregungen des LRH zur verbesserten Aufgabenerledigung würden im Rahmen von Dienstbesprechungen, durch Bildung von Arbeitsgruppen für die Überarbeitung des Leitfadens für Stundungs- und Erlassstellen (StESt) und der Vordrucke sowie durch eine umfassende Verwaltungsanweisung an die Finanzämter so zeitnah wie möglich umgesetzt. Darüber hinaus sollen den Finanzämtern für Stundung und Erlass aus persönlichen Billigkeitsgründen weitere

---

1 Beschlussempfehlung des Finanzausschusses vom 29.05.1997, Landtagsdrucksache 14/742; Landtagsbeschluss vom 11.06.1997, Plenarprotokoll 14/34, S. 2262.

2 Vor allem Auswertung von Statistiken, Durchführung von Geschäftsprüfungen und Dienstbesprechungen, Erlass von Verwaltungsanweisungen.

Arbeitshilfen wie ein Entscheidungsdiagramm sowie variable Textvorgaben für Anfragen und Bescheide zur Verfügung gestellt werden.

16.4 Stundungen

In den Jahren 1998 bis 2000 wurden im Oberfinanzbezirk durch die StESt der Finanzämter insgesamt 269 Mio. € aus **persönlichen Billigkeitsgründen** gestundet (Liquiditätsstundungen). Dies entspricht fast 90 Mio. € im Jahr.

Im Vergleich zur vorangegangenen Prüfung hat sich die **Stundungsquote**[1] zwar deutlich verbessert: Am 31.12.1993 lag sie bei 1,1 % und am 31.12.2000 bei 0,6 %.[2] Von dem aus Sicht des LRH anzustrebenden Ziel, dass der Anteil Schleswig-Holsteins an den Stundungen im Bundesgebiet zunächst mindestens seinem Anteil am bundesweiten Kassensoll entsprechen sollte, ist das Land gleichwohl noch zu weit entfernt.[3]

Legt man die Arbeitsstandstatistiken der StESt zugrunde, ergibt sich, dass in den letzten Jahren im Durchschnitt in 1,2 % aller im Land geführten Steuerfälle[4] einem Stundungsantrag aus persönlichen Billigkeitsgründen stattgegeben wurde. Dieses Verhältnis ist aus Sicht des LRH verbesserungsfähig, denn nur in 6 der geprüften 134 Einzelfälle war die gewährte Stundung gerechtfertigt. Vor allem die Aufklärung der wirtschaftlichen Verhältnisse der Steuerpflichtigen durch die Finanzämter ließ zu wünschen übrig.

Das **Finanzministerium** verweist auf fehlende vergleichbare bundesstatistische Zahlen und bezweifelt, ob diese Stattgabequote nennenswert vermindert werden kann.

Für **Stundungen aus sachlichen Gründen**, den sog. Verrechnungs- oder technischen Stundungen, sind in den Finanzämtern nicht die StESt, sondern die **Veranlagungsdienststellen** zuständig. Diese ließen bei der Bearbeitung häufig die erforderliche Sorgfalt vermissen. So achteten sie z. B.

---

1 Diese drückt das Verhältnis von Stundungen zum Kassensoll aus.

2 Bereinigt um die im Verfahren Wiederkehrende Einzahlungen (WZE) gespeicherten und als Stundungen gewerteten Aussetzungen der Vollziehung von Einzelsteuern würde die Stundungsquote am 31.12.2000 nach Berechnungen der OFD bei 0,3 % liegen. Im Bundesdurchschnitt waren am 31.12.1993 0,4 % des Kassensolls und am 31.12.2000 0,3 % des Kassensolls gestundet. Im Finanzministerium wird konkret überlegt, die Einzelsteuern künftig im automatisierten Steuererhebungsverfahren abzuwickeln und das WZE-Verfahren abzulösen. Damit würden für die Bundesstatistik sehr viel genauere Zahlen geliefert werden können.

3 Am 31.12.1993 betrug der Anteil Schleswig-Holsteins an den bundesweit gestundeten Beträgen 7,9 % bei einem Anteil am bundesweiten Kassensoll von 3,0 %. Am 31.12.2000 ist zwar der Anteil an den bundesweit gestundeten Beträgen auf 5,6 % gesunken, allerdings betrug der Anteil am Kassensoll auch nur 2,7 %.

4 Der LRH hat die gespeicherten Grundkennbuchstaben der Hauptsteuerarten Einkommensteuer, Körperschaftsteuer und Umsatzsteuer zugrunde gelegt.

viel zu wenig darauf, dass der Gegenanspruch (z. B. Guthaben) des Steuerpflichtigen hinreichend konkretisiert und alsbald fällig sein muss.

Das **Finanzministerium** weist darauf hin, eine technische Stundung sei immer dann möglich, wenn ein Gegenanspruch hinreichend konkretisiert sei. Auf eine zeitnahe Fälligkeit des Gegenanspruchs komme es dann nicht mehr entscheidend an. Diese sei an den Erlass eines Verwaltungsakts geknüpft und damit maßgeblich von der Arbeitsbelastung in den Finanzämtern abhängig, was dem die Stundung begehrenden Steuerpflichtigen nicht zum Nachteil gereichen dürfe.

Dies wird vom **LRH** nicht bestritten. In den geprüften Fällen war jedoch nicht allein eine lange Zeitspanne bis zur Fälligkeit eines ansonsten konkretisierten Gegenanspruchs festzustellen. Vielmehr wurden Stundungen im Hinblick auf Guthaben gewährt, die sich später als Nachzahlungen erwiesen bzw. nicht zur vollständigen Tilgung der gestundeten Ansprüche ausreichten. Auch wurde gestundet, obwohl der Gegenanspruch im Rechtsbehelfsverfahren vom Finanzamt selbst bestritten wurde bzw. wegen rechtlicher Zweifel oder unvollständiger Besteuerungsgrundlagen gar nicht bestätigt werden konnte.

Der LRH hat angesichts der finanziellen Bedeutung der Verrechnungsstundungen[1] u. a. gefordert, das Vorhandensein und die Höhe des geltend gemachten Gegenanspruchs gewissenhafter zu prüfen.

16.5 Erlasse

Im bundesweiten Vergleich liegt Schleswig-Holstein mit der **Erlassquote**[2] von 0,1 % unverändert im Bundesschnitt. Allerdings ist der Anteil des Landes an den bundesweit erlassenen Beträgen zum 31.12.2000 mit 5,5 % deutlich höher als sein Anteil am bundesweiten Kassensoll mit 2,7 %. Zwar hat sich die Summe der in Schleswig-Holstein erlassenen Beträge im Vergleich zum Vorjahr nicht verändert. Bundesweit jedoch ist die Gesamtsumme der erlassenen Beträge erheblich gesunken.[3] Nach Auffassung des **LRH** sollte angestrebt werden, dass der Anteil des Landes an den bundesweiten Erlassen seinen Anteil am Kassensoll zumindest nicht überschreitet.

---

1 Nach einer auf Bitte des LRH durchgeführten, auf die Kalenderjahre 1998 bis 2000 und die Veranlagungszeiträume bis 1998 eingeschränkten, Auswertung der OFD waren in den genannten Jahren insgesamt über 210 Mio. € technisch gestundet. Der tatsächliche Betrag an technisch gestundeten Steuern und steuerlichen Nebenleistungen dürfte jedoch unter dem Gesichtspunkt der nur eingeschränkten Auswertung der gespeicherten Daten noch deutlich höher sein.

2 Diese drückt das Verhältnis der erlassenen Beträge zum Kassensoll aus.

3 Von 37 Mio. € (1999) auf 24 Mio. € (2000).

Das **Finanzministerium** weist darauf hin, das Ergebnis für Schleswig-Holstein werde außerordentlich verbessert, ziehe man einen Vergleich zu Ländern mit vergleichbarem Steueraufkommen.[1] Aus Sicht des **LRH** wird jedoch kein repräsentatives Ergebnis erreicht, wenn Länder mit einer guten Quote bei einem Vergleich unberücksichtigt blieben, denn die ermittelten Prozentzahlen sind relative Zahlen, die die Verhältnisse von großen und kleinen Ländern gleichermaßen berücksichtigen.

Zwar verfahren die Finanzämter beim Erlass von Steuern eher zurückhaltend. Dennoch wurden in den Kalenderjahren 1998 bis 2000 insgesamt 2,6 Mio. € an **Steuern** erlassen. Anhand der geprüften Einzelfälle hat der LRH u. a. festgestellt, dass einige Finanzämter den Sachverhalt nicht immer ausreichend ermittelten und daher die Erlassbedürftigkeit bzw. die Erlasswürdigkeit zu schnell bejahten. Er hält es daher für erforderlich, auch beim Steuererlass eine noch stringentere, einheitlichere Vorgehensweise walten zu lassen.

Das **Finanzministerium** vermutet, dass es in den geprüften Fällen vor allem an der entsprechenden Dokumentation fehlte. Diese Vermutung kann der **LRH** angesichts seiner Prüfungsfeststellungen nicht bestätigen.

Die Ertragshoheit für **Säumniszuschläge** liegt in voller Höhe beim Land. In den Kalenderjahren 1998 bis 2000 wurden im Land insgesamt 12,2 Mio. € Säumniszuschläge erlassen. Nach den Feststellungen des LRH verfahren die Finanzämter beim Erlass von Säumniszuschlägen immer noch zu großzügig. Neben den grundsätzlich nicht zu beanstandenden Erlassen bei sonst pünktlichen Steuerzahlern wurde der Erlass von Säumniszuschlägen vielfach im Rahmen eines **Vergleichs** ausgesprochen. In diesen Fällen dürfen Säumniszuschläge nach den bestehenden Weisungen grundsätzlich nur in dem gleichen Verhältnis wie die betroffenen Steuerforderungen erlassen werden. Gleichwohl wurden sie häufig in voller Höhe erlassen. Darüber hinaus wurden in vielen langjährigen **Vollstreckungsfällen** die nach Tilgung der Hauptforderung verbliebenen restlichen Säumniszuschläge in voller Höhe erlassen, obwohl in diesen Fällen nach bundeseinheitlichen Regelungen[2] zunächst nur ein Erlass von 50 % gerechtfertigt wäre. Für den Erlass der restlichen 50 % müssen persönliche Billigkeitsgründe vorliegen, die der LRH nach Lage der geprüften Akten nicht feststellen konnte.

Das **Finanzministerium** geht davon aus, dass in allen Fällen, in denen die Säumniszuschläge in voller Höhe erlassen wurden, auch persönliche Billigkeitsgründe vorlagen und die Finanzämter dies nur nicht aktenmäßig dokumentiert hätten. Auch diese Vermutung kann der **LRH** angesichts

---

1 Die diesem Hinweis zugrunde liegenden Daten hat das Finanzministerium nicht übermittelt.

2 Anwendungserlass zu § 240 AO, Tz. 5 c) und 5 d), AO-Kartei § 240 Karte 1.

seiner Prüfungsfeststellungen nicht bestätigen. Nicht nur, dass erhebliche, allein dem Land zustehende Einnahmen verloren gehen, bei einem Vollerlass der Säumniszuschläge werden zudem langjährige Vollstreckungsschuldner im Ergebnis deutlich besser gestellt als Steuerpflichtige, die ihren steuerlichen Verpflichtungen termingerecht nachkommen.

16.6 Nachfristen

Trotz Stundungsantrag können Säumniszuschläge entstehen, wenn sich die Bearbeitung des Antrags über den Fälligkeitszeitpunkt hinaus verzögert oder der Antrag sogar erst nach Fälligkeit gestellt wurde. Damit dem redlichen Steuerpflichtigen bei Ablehnung der Stundung keine ungerechtfertigten Säumniszuschläge entstehen, besteht die Möglichkeit einer fälligkeitsverschiebenden Nachfrist. Jede Nachfrist, die außerhalb der gesetzlichen Schonfrist[1] gewährt wird, unterdrückt die Entstehung von Säumniszuschlägen. Bei Ablehnung eines Stundungsantrags hält der LRH eine, allerdings nur kurze, Nachfrist allenfalls dann für gerechtfertigt, wenn der Steuerpflichtige den Stundungsantrag vor Fälligkeit gestellt hat und der Antrag nach Kenntnis des Steuerpflichtigen bzw. seines Steuerberaters für die Entscheidung des Finanzamts hinreichend begründet war. Eine Nachfrist ist aus seiner Sicht nicht gerechtfertigt, wenn die Stundung ohne Angabe von Gründen oder nur unter Anführung von Allgemeinplätzen beantragt wird.

Dem LRH ist bewusst, dass sich Nachfristen nicht in allen Fällen vermeiden lassen. Die Summe der in den Kalenderjahren 1998 bis 2000 durch Nachfristen entfallenen Säumniszuschläge von insgesamt 1,0 Mio. €[2] hält er aber für zu hoch. Angesichts der finanziellen Auswirkungen sollten die Finanzämter Nachfristen zukünftig auf das unvermeidbare Maß beschränken.

Die **OFD** beabsichtigt, mit einer Verfügung und im Rahmen einer Dienstbesprechung für die StESt auf eine einheitliche Rechtsanwendung hinzuwirken.

---

1 5 Tage nach Fälligkeit (§ 240 Abs. 3 AO).

2 Überschlägige Berechnung des LRH, der Auswertungen der OFD zugrunde liegen.

17. Einführung der Kosten- und Leistungsrechnung in der Landesverwaltung

Seit 1995 plant die Landesregierung die flächendeckende Einführung der Kosten- und Leistungsrechnung. Bis Ende 2005 soll die letzte Behörde angeschlossen sein.

Der LRH hält den bisher erreichten Stand der Kosten- und Leistungsrechnung in Hinblick auf die beabsichtigte outputorientierte Budgetierung für noch nicht ausreichend.
Die Entscheidung für eine flächendeckende Einführung der Kosten- und Leistungsrechnung sollte die Landesregierung überdenken und im Bereich der Ministerien aussetzen.

Eine aussagekräftige Kosten- und Leistungsrechnung erfordert

- **die Nutzung der ermittelten Personalkosten für Zwecke der outputorientierten Budgetierung,**
- **eine Definition, wo und welcher Bedarf an führungsrelevanten Daten besteht und**
- **eine Bestimmung, wie die durch die Kosten- und Leistungsrechnung gewonnenen Daten einem operativen und strategischen Controlling dienen sollen.**

Der erforderliche Aufwand für die Einführung solcher sog. Modernisierungsinstrumentarien muss in einem ausgewogenen Verhältnis zu dem erzielbaren Nutzen stehen.

Der LRH schlägt vor, die Umsetzbarkeit und Praktikabilität aller Modernisierungsinstrumente im Haushaltsbereich - mangels eines aufeinander abgestimmten Gesamtkonzepts - in einer kameral buchenden Musterbehörde zu erproben.

17.1 Prüfungsansatz des LRH

Im Vordergrund der Prüfung der Einführung der Kosten- und Leistungsrechnung (KLR) steht nicht die Kritik an dem bisherigen Prozess, sondern stehen Empfehlungen, wie das Reformvorhaben unter Einbeziehung der neuen Steuerungsinstrumente - gemessen an den von der Landesregierung und vom Parlament beschlossenen Maßstäben und unter Beachtung der vom LRH entwickelten Eckpunkte für einen wirtschaftlichen Reformprozess[1] - insgesamt optimiert werden kann.

---

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

Noch vor dem flächendeckenden Einsatz der KLR will der LRH in Wahrnehmung seiner Beratungsfunktion Hinweise zur zweckmäßigen, wirtschaftlichen und einfachen Gestaltung der KLR im Zusammenhang mit den übrigen Modernisierungsinstrumenten auf dem Gebiet des Haushaltswesens geben.

Bisher fehlt eine belastbare Wirtschaftlichkeitsuntersuchung als Planungsinstrument nach § 7 LHO, die - abgeleitet aus einer grundlegenden Schwachstellen-, Ist- bzw. Bedarfsanalyse - Aussagen darüber zulässt, was und warum wie verändert werden soll.[1]

Bereits die Konzeption der KLR und der weiteren geplanten neuen Steuerungsinstrumente Controlling, Berichtswesen und outputorientierte Budgetierung hat der LRH sowohl durch die Teilnahme an interministeriellen Arbeitsgruppen (IMAG-KLR) als auch durch kritisch konstruktive Stellungnahmen von Beginn an intensiv begleitet. Darüber hinaus hat er sich im Rahmen einer Orientierungsprüfung der Reformvorhaben der Landesregierung frühzeitig kritisch mit den Plänen der Landesregierung, insbesondere mit der beabsichtigten Einführung der KLR, auseinander gesetzt.[2]

Der LRH wird künftig die KLR als Teil der Buchführung des Landes in die Prüfung der Landeshaushaltsrechnung einbeziehen.

Nach Auffassung des **Finanzministeriums** ist eine KLR ein internes Steuerungsinstrument und nicht Teil der externen Buchführung.
Hierzu stellt der **LRH** fest, dass die KLR als innerbetriebliches Buchführungs- und Informationssystem dem Ziel dient, den Haushaltsvollzug zu steuern. Sie soll eine leistungsbezogene Planaufstellung und Bewirtschaftung (§ 7a LHO) ermöglichen und im Rahmen der angestrebten outputorientierten Budgetierung Planungsgrundlage sein.
Der LRH weist darauf hin, dass die LHO eine Trennung nach interner und externer Buchführung nicht vorsieht.

17.2 Einführung der KLR in der Landesverwaltung

17.2.1 Entscheidungen der Landesregierung

Bereits die Enquete-Kommission zur Verbesserung der Effizienz der öffentlichen Verwaltung schlug in ihrem Schlussbericht vom 02.11.1994[3] auch die Einführung neuer Steuerungskonzepte (u. a. betriebswirtschaftli-

---

1 Zu den grundlegenden Bedenken des LRH vgl. bereits Bemerkungen 1999 des LRH, Nr. 9.4.3.

2 Vgl. Bemerkungen 1999 des LRH, Nr. 9.

3 Schlussbericht der Enquete-Kommission zur Verbesserung der Effizienz der öffentlichen Verwaltung vom 02.11.1994, S. 52 ff., Landtagsdrucksache 13/2270 vom 02.11.1994.

che Konzepte und Instrumente wie KLR/Wirtschaftlichkeitsanalysen, kaufmännisches Rechnungswesen, Controlling, Berichtswesen) vor. In ihrem Eckwerte-Beschluss vom 28.03.1995[1] zur Flexibilisierung des staatlichen Haushaltsrechts hat sich die Landesregierung diesen Vorschlägen angeschlossen und sich dafür ausgesprochen, in der gesamten Landesverwaltung schrittweise eine auf Produkte bezogene Budgetierung i. V. m. dezentraler Ressourcensteuerung einzuführen. Als Informationsinstrument sollte dafür flächendeckend eine KLR eingesetzt werden, um

- effizienter und sparsamer wirtschaften zu können,
- mit diesem innerbetrieblichen Buchführungs- und Informationssystem den Haushaltsvollzug zu steuern,
- eine leistungsbezogene Planaufstellung und Bewirtschaftung (§ 7a LHO) zu ermöglichen sowie
- eine Planungsgrundlage im Rahmen der angestrebten outputorientierten Budgetierung zu schaffen.

Das seinerzeit bestehende Verfahren Haushalts-, Kassen- und Rechnungswesen (HKR-Verfahren) - Teil Haushaltsvollzug - wurde zwischenzeitlich durch ein neues, integriertes System für den Haushaltsvollzug und die KLR (SAP R/3 mit den Modulen IS-PS, CO und AA) abgelöst.[2] [3]

Zunächst war die flächendeckende Einführung der KLR bis Oktober 2001 vorgesehen. Nach neuerer Planung sollen die Ressorts grundsätzlich bis Ende 2003 die KLR eingeführt haben, in Ausnahmefällen bis zum Ende des Jahres 2005[4].

17.2.2 Grundlagenpapier

Unter Federführung des Finanzministeriums wurde zunächst von der IMAG-KLR ein Grundlagenpapier zur Einführung der KLR in der Landesverwaltung Schleswig-Holstein erarbeitet, mit dem 2 Ziele verfolgt wurden[5]:

---

1 Schreiben des Finanzministeriums an den Finanzausschuss vom 06.04.1995, Umdruck 13/3434.

2 Der LRH hat die Beschaffung des Verfahrens geprüft, vgl. Bemerkungen 2002 des LRH, Nr. 10.

3 Nicht Gegenstand dieser Prüfung ist die Geeignetheit des Einsatzes von SAP für die KLR. Somit ist auch keine inhaltliche Prüfung der KLR im SAP-Verfahren vorgenommen worden.

4 Schreiben des Finanzministeriums an den Finanzausschuss vom 13.12.2001, Umdruck 15/1717, S. 2 f.: Grundsätzlich bis zum 31.12.2003 haben „*die Ressorts mit strukturierten nachgeordneten Verwaltungsbereichen jeweils in einer gleichartigen Behörde die KLR produktiv*“ einzuführen.

5 Schreiben des Finanzministeriums an den Finanzausschuss vom 16.10.1996, Umdruck 14/168, Anlage: Grundlagenpapier zur Einführung einer KLR in der Landesverwaltung Schleswig-Holstein, S. 2.

Es sollten

- **Eckpunkte** für einheitliche **Bewertungsmaßstäbe** und **Auswertungsprinzipien**, für ein einheitliches **Berichtswesen** gegenüber dem Landtag und seinen Ausschüssen, für Kosteneinsparungen aufgrund von **Standardisierungen** und - soweit erforderlich - für eine **zentrale Steuerung** durch den Landeshaushalt festgelegt werden, die bei der Einführung der KLR unabdingbar sind, und
- **Empfehlungen und Arbeitshilfen** bei der Einführung der KLR in der Landesverwaltung gegeben werden.

Das Grundlagenpapier wollte mit richtungbestimmenden Aussagen zu den Systemmerkmalen der KLR für die Landesverwaltung und einheitlichen begrifflichen Grundlagen eine Gesamtkonzeption vorlegen, die möglichst allen Anforderungen, die an eine KLR zu stellen sind, gerecht wird.

Tatsächlich stellt sich das Grundlagenpapier als eine überwiegend theoretische Abhandlung der KLR dar, die lediglich „*einheitliche begriffliche Grundlagen*“ geschaffen hat. Das Ziel, über den rein theoretischen **lehrbuchgleichen** Ansatz hinaus richtungbestimmende Aussagen zu den Systemmerkmalen der KLR speziell für die Landesverwaltung zu schaffen, erfüllt es indes nicht.

17.2.3 Umsetzungskonzept

Die Landesregierung beauftragte die IMAG-KLR unter Federführung des Finanzministeriums, mithilfe externer Unterstützung unter Berücksichtigung des Grundlagenpapiers ein **praxisnahes Umsetzungskonzept** zu erstellen, das für die Bereiche, die noch keine fachliche Konzeption hatten, die Mindeststandards für den Einsatz einer KLR festlegen sollte.

Diesem Anspruch wird das **Umsetzungskonzept** nicht gerecht. Wie die Feststellungen des LRH zeigen, wirft es Fragen auf, wo es Antworten geben sollte, zeigt Probleme auf, wo es Lösungen bieten sollte, stellt Forderungen auf, wo es Umsetzungsvorschläge unterbreiten sollte und bietet Leerformeln, wo konkrete Hilfestellungen notwendig wären. Beispielhaft sei hier zitiert:
„*Die Produktivität des gesamten KLR-Systems hängt schließlich von der* ***Eleganz und Einfachheit*** *der (Ver)buchung einzelner Geschäftsvorfälle ab*.“[1]

Auch bei der Erarbeitung des Umsetzungskonzepts sowie bei der Auswahl einer einheitlichen Software hat der LRH im Rahmen seiner Teilnahme an der IMAG-KLR und durch schriftliche Stellungnahmen stets seine Beden-

---

1 Umsetzungskonzept, Fach 9, S. 4 (Konzept zur Personalkostenverbuchung).

ken dargestellt, denen das Finanzministerium in grundsätzlichen Fragen nicht gefolgt ist.

Das Umsetzungskonzept ist seit seiner Fertigstellung vom Finanzministerium mehrfach geändert worden. Diese Fortschreibung aufgrund neuer Erkenntnisse im Pilotverfahren wird vom LRH als sinnvoll und erforderlich erachtet. Allerdings sollten die Anwender gezielt über vorgenommene Änderungen, die auch ins Intranet eingestellt werden, informiert werden, um eine einheitliche Anwendung des Konzepts sicherzustellen.

Während nach dem Umsetzungskonzept noch verschiedene Kostenrechnungssysteme zugelassen sind, wurde mit der Entscheidung für das einheitliche und integrierte KLR-Verfahren durch die Software SAP R/3 den Behörden die Anwendung dieser Software landesweit zwingend vorgeschrieben. Trotzdem gibt es Landeseinrichtungen, die sich eines anderen IT-Verfahrens bedienen (z. B. Landesforstverwaltung). Die Landesregierung sollte prüfen, ob es wirtschaftlich ist, mehrere Verfahren in der Landesverwaltung einzusetzen.

17.2.4 Vereinbarungen nach § 59 Mitbestimmungsgesetz

Aufgrund der Festlegung auf das IT-Verfahren SAP R/3 und der Erarbeitung eines landesweit zu beachtenden Umsetzungskonzepts für den Einsatz einer KLR schlossen das Finanzministerium und die Spitzenorganisationen der Gewerkschaften im November 1999 eine bis zum 31.12.2003 befristete Vereinbarung nach § 59 Mitbestimmungsgesetz (MBG) über die Einführung der KLR im Rahmen eines betriebswirtschaftlich orientierten Buchungssystems[1]. Gegenstand der Vereinbarung ist zunächst nur die Einführung der KLR in der Landesverwaltung; weitere notwendige Reformschritte wie z. B. die Einführung eines Controllingverfahrens sind hierdurch noch nicht abgedeckt. Der LRH hat Anregungen für eine Anpassung dieser Vereinbarung gegeben.

Über die Einführung eines Verfahrens zur integrierten Ressourcensteuerung mit den Funktionen Mittelbewirtschaftung einschl. Kassenverfahren, KLR und Anlagenbuchhaltung auf der Grundlage von SAP R/3 hat das Finanzministerium mit den Spitzenorganisationen der Gewerkschaften im September 2001 eine weitere Vereinbarung nach § 59 MBG Schleswig-

---

1 Vereinbarung nach § 59 MBG Schleswig-Holstein über die Einführung der KLR im Rahmen eines betriebswirtschaftlich orientierten Buchungssystems (59er Vereinbarung KLR); Bekanntmachung des Finanzministeriums vom 03.01.2000 - VI 23 - H 9100 - 1 - , Amtsbl. Schl.-H. S. 71.

Holstein geschlossen[1]. Danach sind sich die Parteien darüber einig, dass bei der Gestaltung und Einführung der SAP-Software und den damit verbundenen organisatorischen Maßnahmen die von den Spitzenorganisationen formulierten Interessen der Beschäftigten der Behörden berücksichtigt werden sollen. Hierzu sollten während des Einführungsprozesses zu definierten Feldern externe Berater hinzugezogen werden. Dies ist im Jahr 2002 geschehen.

17.3 Integration der KLR in das Rechnungswesen des Landes - fehlendes Gesamtkonzept

Bereits bei der Erstellung des Umsetzungskonzepts für die KLR hatte der LRH darauf hingewiesen, dass wegen der herausragenden Bedeutung des Controllings die Entwicklung eines **Controllingkonzepts** vorrangig vor der Entwicklung des KLR-Verfahrens hätte erfolgen müssen. Vor Einführung der KLR hätte festgelegt werden müssen, für welche Steuerungszwecke die gewonnenen Daten beabsichtigt sind, um nur in dem unbedingt erforderlichen Umfang Daten zu erheben. Wie die Erhebungen des LRH nun gezeigt haben, blieben die bislang in den Pilotbehörden gesammelten Daten zum größten Teil ungenutzt. Der LRH sieht sich daher in seiner damals vertretenen Auffassung bestätigt.

Controlling hat neben der Steuerung auch die Aufgabe, die Ergebnisse sämtlicher Modernisierungsinstrumente zusammenzufassen und diese den Entscheidungsträgern als Entscheidungshilfe zur Verfügung zu stellen. Diese Funktionalität fehlt bislang im Controllingkonzept. Der LRH hält das Rahmenkonzept Controlling deshalb für nicht praktikabel.

Es hat sich auch gezeigt, dass ein auf die Bedürfnisse der jeweiligen Behörde zugeschnittenes **Berichtswesen** von den geprüften Pilotbehörden nicht vorgelegt werden kann, da es an einer Definition von Zielen für eine planvolle Steuerung bislang fehlt. Hinzu kommt, dass die konzeptionellen aber auch die systembedingten Vorgaben unzureichend sind und zudem nicht fest steht, welche Daten das SAP-Verfahren für Controllingzwecke zur Verfügung stellen kann.

Der LRH teilt nicht die Auffassung des Finanzministeriums, das - trotz der Unvollkommenheit der standardmäßig zur Verfügung gestellten Berichtstypen - die Entwicklungen zum Berichtswesen als abgeschlossen betrachtet[2]. Nach Auffassung des **Finanzministeriums** sind die systembedingten

---

1 Vereinbarung nach § 59 MBG Schleswig-Holstein über die Einführung eines Verfahrens zur integrierten Ressourcensteuerung (Einführung Ressourcensteuerung); Bekanntmachung des Finanzministeriums vom 10.09.2001 - Vz. VI 1 - , Amtsbl. Schl.-H. S. 520.

2 Vgl. Protokoll der Sitzung des Arbeitskreises KLR gem. 59er Vereinbarung KLR am 14.06.2001, S. 1.

Vorgaben ausreichend. Den Anwenderinnen und Anwendern würden im SAP-Verfahren eine große Anzahl von SAP-Standardberichten und viele landesspezifisch eingestellte Berichtslayouts zur Verfügung stehen. Sollte darüber hinaus Bedarf an individuellen Berichten bestehen, so gäbe die vom Finanzministerium zur Verfügung gestellte Report-Painter-Nutzung die Möglichkeit, individuelle Berichtsanforderungen zu verwirklichen.

Der LRH rät dringend, die Erfahrungen aus der verlängerten Pilotphase zwischen der Einführung der KLR und dem Aufbau des Berichtswesens bei den Pilotbehörden zu nutzen. Dabei steht nicht das Layout der Berichte im Vordergrund, sondern vielmehr der **Berichtsinhalt**. Für eine Änderung der Konzeption ist es noch nicht zu spät. Gerade die Zeit bis zur endgültigen Einführung im Jahr 2005 sollte genutzt werden, das bestehende Informationsdefizit der Führungskräfte hinsichtlich der Formulierung von Verwaltungszielen und deren Steuerung in den einzelnen Behörden zu beseitigen. Nur so können weitere Datenfriedhöfe vermieden werden.

Der LRH hat in der Vergangenheit mehrfach ein **Gesamtkonzept** gefordert, aus dem das Zusammenwirken aller miteinander eng verzahnten Modernisierungsinstrumente auf dem Gebiet des Haushaltswesens für alle Beteiligten - insbesondere für den Landtag als Budgetgeber - hervorgeht.

In der klassischen Kameralistik ist die politische Steuerung sichergestellt und in der LHO kodifiziert. Wie sich die neuen Steuerungsinstrumente insgesamt auf das Budgetrecht des Landtags auswirken, ist derzeit nicht erkennbar. Fest steht, dass eine gewisse Flexibilisierung des kameralen Haushaltswesens durch eine KLR, eine outputorientierte Budgetierung sowie ein Controllingverfahren in Verbindung mit einer dezentralen Ressourcenverantwortung angestrebt wird. Die KLR nimmt hierbei eine Schlüsselrolle ein. Sie soll Daten für ein Controllingverfahren und für die outputorientierte Budgetierung liefern.

Allein diese pauschalen Anforderungen führen jedoch in der Praxis zu qualitativ hohen Ansprüchen an die Ausgestaltung der KLR, die in der derzeitigen konzeptionellen Umsetzung noch nicht berücksichtigt wurden.

Der LRH warnt davor, zunächst mit einer einfachen Ausgestaltung zu beginnen, die bei einer isolierten Betrachtung ausreichend erscheinen mag, und im Zuge der Umsetzung weiterer Modernisierungsinstrumente dann die Anforderungen zu erhöhen. Er bekräftigt daher seine Forderung nach einem Gesamtkonzept, damit die Landesregierung schon bei dem weiteren Ausbau der KLR und den übrigen Modernisierungsinstrumenten einen **ganzheitlichen Ansatz** berücksichtigt. Dabei sollte der Aufwand, der zur Bedienung aller geplanten Vorhaben notwendig ist, in Relation zum erwar-

teten Nutzen gesetzt werden. Die Landesregierung sollte dieses Gesamtkonzept nutzen um festzustellen, ob die ineinander greifenden, jedoch bislang einzeln und isoliert betrachteten Modernisierungsvorhaben zusammenpassen. Dies sollte darüber hinaus auch mit dem Parlament als Budgetgeber erörtert werden. Dabei sollte anhand von praktischen Beispielen dargestellt werden, wie sich die Kameralistik verändern soll und welche Gesetzesänderungen dafür notwendig sein werden.

Bevor die Modernisierungsvorhaben weiter auf den Weg gebracht werden, sollte zunächst das Zusammenspiel und die Wirkungsweise aller Vorhaben anhand einer - kameral buchenden - **Musterbehörde** getestet werden. Anschließend ist eine umfassende Evaluation erforderlich. Die sich daraus ableitenden Erfahrungen und Empfehlungen sind notwendig für **Transferentscheidungen**.[1] Die isolierte Einführung weiterer Modernisierungsvorhaben ohne eine Reflexion der bisher gemachten Erfahrungen und ohne die Einbeziehung der übrigen Entwicklungen kann zu Fehlschlüssen führen. So sollten die praktischen Erfahrungen mit einer Musterbehörde in enger Abstimmung mit dem Landtag genutzt werden, um dann die Modernisierungsinstrumente in der Fläche einzusetzen. Keinesfalls darf es zu einer Aushöhlung des parlamentarischen Budgetrechts kommen.

Das **Finanzministerium** ist der Auffassung, dass die Modernisierungsinstrumente nicht zu einer Aushöhlung des parlamentarischen Budgetrechts führen würden. Eine genauere Abgrenzung der Zuständigkeiten von Legislative und Exekutive sei im Zuge der Einführung neuer Steuerungsinstrumente jedoch noch klärungsbedürftig. Der Vorschlag, die Umsetzbarkeit und Praktikabilität der Modernisierungsinstrumente in einer weiteren Musterbehörde zu erproben, werde umgesetzt.

Hierzu stellt der **LRH** fest, dass gerade mithilfe einer solchen kameral buchenden Musterbehörde erstmals sämtliche Modernisierungsinstrumente gleichzeitig auf ihre Wirkungsweise und Praxistauglichkeit hin untersucht werden sollten. Nur so ist feststellbar, ob die Umsetzung des parlamentarischen Willens nach einer stärkeren Konzentration der parlamentarischen Haushaltsberatungen auf politisch bedeutende Bereiche und die Ausweitung der Flexibilisierung gelungen ist. In diesem Zusammenhang ist auch die Rolle des Parlaments als Budgetgeber zu diskutieren. Angesichts der prekären Finanzsituation muss das Parlament das Recht behalten, auch über einzelne Verwaltungsausgabemöglichkeiten zu entscheiden.

---

1 Vgl. auch Hinweise des LRH zur Evaluation im Bericht des LRH an den Landtag und an die Landesregierung gem. § 99 LHO über das Ergebnis der Prüfung Reformvorhaben der Landesregierung; Bilanz der Modernisierung vom 26.11.2002, Nr. 3.1.5.

17.4 Empfehlungen des LRH zur weiteren Ausgestaltung der KLR

Die insgesamt 29 in die Erhebung des LRH einbezogenen Pilotbehörden hatten die KLR zum 01.03.2000 bzw. zum 01.11.2000 eingeführt. Zu diesem Zeitpunkt verfügten sie im sog. Routinebetrieb überwiegend über eine Ist-Kostenrechnung nebst Anlagenrechnung. Eine Plankostenrechnung ist erst bei einer Pilotbehörde im Ansatz erkennbar, die Entwicklung und Einführung der Leistungsrechnung steht insgesamt noch aus.

Ausgehend von dem Grundgedanken, dass die KLR ein Instrument ist, das helfen soll, wirtschaftlich zu handeln, kommt gerade in einem Testlauf der Überprüfbarkeit der KLR auch hinsichtlich ihres wirtschaftlichen Nutzens in den einzelnen Verwaltungsbereichen eine wesentliche Bedeutung zu. Die Auswahl der Pilotbehörden durch das Finanzministerium lässt diese Wirtschaftlichkeitserwägungen vermissen, denn es unterstellt, dass alle Verwaltungsbereiche, die sich freiwillig als Pilotbehörden melden, sich auch für die Einführung der KLR eignen.

Die Prüfung des LRH hat gezeigt, dass insbesondere

- die Definition, wo und welcher Bedarf an führungsrelevanten Daten besteht, die durch die KLR gewonnen werden und einem operativen und strategischen Controlling dienen sollen, nicht hinreichend bestimmt ist,
- die konzeptionellen Vorgaben für die Behörden zur Ausgestaltung der Kosten- und vor allem der Leistungsrechnung verbesserungsbedürftig sind,
- die von den Pilotbehörden mit erheblichem Einsatz und Engagement gemachten Erfahrungen bislang nicht hinreichend in die weiteren Entwicklungen eingeflossen sind,
- die Betreuung und Schulung der Anwender nicht ausreichend ist,
- der Personalbedarf für die KLR und das Controlling von der Landesregierung noch nicht hinreichend geklärt ist,
- der Nachweis der Wirtschaftlichkeit der KLR immer noch aussteht und
- die Vergleichbarkeit der Ergebnisse der KLR auf Bund-/Länderebene nicht gewährleistet ist.

Der LRH hat das umfassende Ergebnis seiner beratenden Stellungnahme am 23.09.2002 dem Finanzministerium zur Verfügung gestellt.

Auf der Grundlage dieser Prüfungserfahrungen empfiehlt der LRH, die Einführung der KLR und auch der neuen Steuerungsinstrumente - gemessen an den von Landesregierung und Parlament beschlossenen Maßstäben - insgesamt mit folgenden Maßnahmen zu optimieren:

17.4.1 Konzeptionelle Vorgaben für die Behörden verbessern

Das Umsetzungskonzept sieht als erste Ausbaustufe die Vollkostenrechnung vor. Für die weiteren Ausbaustufen Teilkostenrechnung und Prozesskostenrechnung fehlt es noch an einer konkreten Konzeption. Doch auch die konzeptionellen Vorgaben für die bislang eingeführten Rechnungssysteme bedürfen einer Verbesserung und Klarstellung:
Mit der **Vollkostenrechnung**, deren Aufgabe eine verursachungsgerechte Zuordnung aller Kosten auf „Produkte“ ist, werden derzeit nicht alle Kostenarten erfasst. So werden für die Steuerung und Kalkulation relevante kalkulatorische Wagnisse nicht berücksichtigt und das Anlagevermögen der sog. Öffentlichen Güter (z. B. Straßen, Deiche, Wälder) in die Anlagenrechnung nicht aufgenommen. Ein Ausblenden dieser Informationen beeinträchtigt die angestrebte Kostentransparenz.

Um die Aufgaben des Controllings, das mit der Kostenplanung, der Kostenermittlung sowie der Kostenkontrolle durchgeführt wird, erfüllen zu können, ist eine **Plankostenrechnung** unverzichtbar.[1] Hiermit werden Leistungsmengen, z. B. Anzahl der Aktivitäten je Kostenstelle, sowie der Plankostensatz je Aktivität vor Beginn eines Jahres für das Folgejahr geplant. Am Ende des Jahres werden dann die Planzahlen mit den tatsächlich ermittelten Istzahlen verglichen.[2] Das Umsetzungskonzept sieht konkrete Umsetzungs- bzw. Aufbauanweisungen einer Plankostenrechnung nicht vor. Zwar wird beschrieben, wie in einem Bericht Plan- und Ist-Kosten dargestellt werden sollen. Gleichwohl fehlt es an Hinweisen, wie die Behörden die benötigten Planwerte ermitteln. So verwundert es auch nicht, dass die Pilotbehörden im Prüfungszeitraum ein solches Verfahren nicht angewandt haben. Im Zuge einer zukünftigen outputorientierten Budgetierung, in der auch die KLR-Daten als Grundlage dienen sollen, sind jedoch die Planungsansätze unverzichtbar.
Anspruchsvoll wird die Durchführung einer Plankostenrechnung dann sein, wenn sich unterjährig Aufgabenverlagerungen oder organisatorische Veränderungen ergeben und sich dadurch die Planungswerte verändern. Kameral besteht nach den haushaltsrechtlichen Vorschriften (§ 50 Abs. 1 Satz 1 LHO) die Möglichkeit, Mittel und Planstellen umzusetzen. Im Zuge der Kostenrechnung bedarf es jedoch einer Anpassung, die durch die Verzahnung der Aufgabenerfüllung bzw. der internen Leistungsverrechnung nur durch eine betriebswirtschaftlich anspruchsvolle dynamische Plankostenrechnung abgebildet werden kann. Der LRH rät daher dringend, im Zu-

---

1 Schreiben des Finanzministeriums an den Finanzausschuss vom 16.10.1996, Umdruck 14/168, Anlage: Grundlagenpapier zur Einführung einer KLR in der Landesverwaltung Schleswig-Holstein, S. 94.

2 Schreiben des Finanzministeriums an den Finanzausschuss vom 16.10.1996, Umdruck 14/168, Anlage: Grundlagenpapier zur Einführung einer KLR in der Landesverwaltung Schleswig-Holstein, S. 84.

ge eines Gesamtkonzepts entsprechende Lösungsschritte zu erarbeiten. Dies gilt insbesondere vor dem Hintergrund, dass bereits in der 1. Ausbaustufe zur flächendeckenden KLR vom Startzeitpunkt an auch eine Plankostenrechnung zur Verfügung stehen soll.

Die **Prozesskostenrechnung** wird als detailliertere Form der Vollkostenrechnung verstanden. Sie ist die wichtigste Ausbaustufe der Vollkostenrechnungssysteme.[1] Hier werden die Abfolgen von Einzeltätigkeiten, also die Prozesse, erfasst und bewertet, wobei die Hauptprozesse in Prozesse und diese in Aktivitäten, also Einzeltätigkeiten, untergliedert werden. Aus Sicht der Landesregierung kann diese Art der Kostenrechnung erst zum Zuge kommen, wenn die KLR in der ersten Ausbaustufe komplett beherrscht wird. Das Umsetzungskonzept sagt nichts darüber aus, wann dies der Fall sein wird. Konzeptionelle Vorgaben fehlen daher noch.
Der LRH sieht in der Prozesskostenrechnung ein wichtiges Instrument zur Aufdeckung von Einsparpotenzialen in geeigneten Bereichen, das erst zum Einsatz kommen kann, wenn die Grundlagen der KLR hierfür erfüllt sind.

Eine Kostenrechnung ist geprägt durch die betriebswirtschaftliche Betrachtung von betriebsbedingten, periodenrichtigen, normalen Aufwendungen, die zum Zwecke der Leistungserstellung anfallen. Der **periodengerechten Erfassung der Kostenarten** kommt insbesondere zum Jahreswechsel eine besondere Bedeutung zu. Während sich das kaufmännische Rechnungswesen mehr am periodengerechten Verbrauch orientiert, ist für die Kameralistik im Rahmen von § 72 LHO der Zahlungszeitpunkt maßgeblich. Im Umsetzungskonzept ist entschieden worden, dass für die Kostenrechnung der Buchungszeitpunkt gem. LHO maßgeblich ist. Auch wenn dieser Bereich zunächst sehr theoretischer Natur zu sein scheint, so kann es in der praktischen Anwendung - ohne periodengerechte Zuordnung im betriebswirtschaftlichen Sinne - zu unscharfen Ergebnissen auf Kostenstellen- bzw. Kostenträgerebene kommen, die Entscheidungsfehler verursachen können. Deshalb sollte alsbald das im Umsetzungskonzept angesprochene Konzept zur Abgrenzung über den Jahreswechsel entwickelt werden.

Die **Personalkosten**, der wesentliche Kostenfaktor in der Landesverwaltung, umfassen je nach Verwaltungsbereich in einigen Einzelplänen bis zu 70 % aller Ausgaben.
Die Bildung von 9 indifferenten **Personalkostenklassen**, in denen jeweils mehrere Besoldungsstufen sowie Vergütungs- und Lohngruppen eine gemeinsame Personalkostenklasse bilden, als Grundlage für die Personal-

---

1 Umsetzungskonzept, Fach 10, S. 10 - Ziffer 10.3.1.4 - Nachgeordnete Organisationskostenstellen.

kostenbuchung entwertet die Aussagekraft der KLR. Der LRH schlägt vor, für die Buchung der Personalkosten die tatsächlich angefallenen Kosten zugrunde zu legen. Dies wird zwangsläufig mit Einführung der outputorientierten Budgetierung erfolgen müssen. Bereits heute gibt es Dienststellen des Landes, die die Istdaten für die Abrechnungen nach Pflegesatzrecht oder im Vergleich mit anderen Bundesländern benötigen.
Darüber hinaus konnte das Finanzministerium dem LRH die **Berechnungsmethodik der Personalkostenklassen** - insbesondere hinsichtlich des einzubeziehenden Versorgungszuschlags in Höhe von 30 % für die Beamten - nicht darlegen. Dieser pauschale Zuschlag wird dem Ziel der KLR, einer exakten Kostenermittlung, nicht gerecht und kann insbesondere bei sog. make-or-buy-Entscheidungen zu unrichtigen Ergebnissen und damit zu gravierenden Fehlentscheidungen beitragen. Der LRH empfiehlt, für den jetzigen Bestand der aktiven Beamten einen - aufgrund versicherungsmathematischer Berechnungen ermittelten - Zuschlag zu verwenden, der zur Abdeckung künftiger Versorgungsabgaben notwendig ist.

Darüber hinaus schlägt der LRH vor, künftig **kalkulatorische Wagnisse** für den Bereich des Anlagevermögens in der KLR zu berücksichtigen, da im Zuge einer flächendeckenden Kostenrechnung eine Vergleichbarkeit einzelner Behörden untereinander, also auch solcher, die bereits Versicherungsprämien zahlen, ohne die Berücksichtigung von Wagniskosten nicht mehr möglich ist.

Neben dem beweglichen **Anlagevermögen** des Landes, das im Rahmen der Anlagenrechnung über zeitanteilige Abschreibungen in der Kostenrechnung berücksichtigt wird, besitzt das Land eine Reihe von weiteren Vermögensgegenständen, die bislang noch keinen Eingang in das KLR-System gefunden haben. Nach Auffassung des LRH ist es inkonsequent und nicht zielführend, lediglich die Vermögensgegenstände, die die Verwaltung zur Aufgabenerfüllung benötigt, zu erfassen, zu bewerten, abzuschreiben und zu verzinsen. Andere Vermögensgegenstände wie Straßen, Brücken oder Deiche, die zur Bereitstellung der öffentlichen Güter[1] (z. B. innere Sicherheit, Küstenschutz) vom Staat benötigt werden, bleiben bislang unberücksichtigt. Aus Sicht einer Kostenrechnung, die als innerbetriebliches Buchführungs- und Informationssystem auch dem Haushaltsvollzug und einer geplanten outputorientierten Budgetierung dienen soll, ist jedoch die Erfassung des Werteverzehrs des gesamten Anlagevermögens unabdingbar. Auch die Beratungsgesellschaft der Landesregierung bestätigt, dass erst eine vollständige Erfassung, Bewertung und Abschreibung des Anlagevermögens zu einer umfassenden steuerungsrelevanten Information i. S. des Ressourcenverbrauchskonzepts des Landes führt.

---

1 Vgl. Falko Winkler, Klassifizierung und Bewertung des Anlagevermögens zur Bereitstellung öffentlicher Güter am Beispiel des Bundeslandes Schleswig-Holstein, 29.02.2000.

Das **Finanzministerium** lehnt vor dem Hintergrund der Finanzlage des Landes die Einbeziehung des Anlagevermögens öffentlicher Güter (z. B. Straßen, Deiche, Wälder) in die KLR auf absehbare Zeit ab, da die Kosten für die Anpassung der Systeme und für Beratungsleistungen ca. 1 bis 1,5 Mio. € betragen würden. Hinzu käme ein sehr hoher Erfassungsaufwand für eine erforderliche Inventur. Diese Kostenschätzung beruhe auf Angaben in einer Diplomarbeit, die zu diesem Thema angefertigt worden sei,[1] jedoch kann auch das Finanzministerium diese nicht nachvollziehen. Das Finanzministerium hat zugesagt, die Kostenhöhe zu hinterfragen und eine Einbeziehung des Anlagevermögens in die Anlagenrechnung mit dem LRH erneut zu erörtern.
Das Finanzministerium will die Änderungsvorschläge hinsichtlich

- kalkulatorischer Wagnisse und
- konkreter Handlungsanweisungen zur Ausgestaltung der Plankostenrechnung

aufgreifen und ist weiterhin der Auffassung, dass die Weiterentwicklung der KLR-Systematik im Zusammenhang mit der stufenweisen Weiterentwicklung der übrigen Instrumente des Finanzwesens stehen müsse. So werde zurzeit die Nutzung von KLR-Daten für Zwecke der outputorientierten Budgetierung am Beispiel der Personalkosten in der Landesverwaltung diskutiert.

Diese Aussage unterstreicht nach Auffassung des **LRH** seine Forderung nach einem Gesamtkonzept, damit die Landesregierung beim Ausbau der KLR und den übrigen Modernisierungsvorhaben einen ganzheitlichen Ansatz berücksichtigt. Die in der Replik erwähnte Diskussion über die Nutzung der Personalkosten für Zwecke der outputorientierten Budgetierung ist beispielhaft dafür, dass ein solcher - vom LRH immer wieder geforderter - Abstimmungsprozess zwischen den einzelnen Modernisierungsvorhaben bislang nicht stattgefunden hat.

Die Bildung von **Kostenstellen** von jeweils mindestens 10 Personen aus Gründen des persönlichen Datenschutzes widerspricht der Absicht einer möglichst aussagefähigen Kostenrechnung und ist darüber hinaus mit der derzeitigen Organisation nicht kompatibel. Der LRH hält eine Mindestbesetzung einer Kostenstelle mit 3 Personen für ausreichend. Dienststellen, die nur eine Kostenstelle für die Einrichtung bilden, werden den Anforderungen an eine Kostenstellenrechnung zum Zwecke der Steuerung der Ausgaben nicht gerecht.

Mit Blick auf die Aussagekraft der **Kostenträger** im Zeit- und Behördenvergleich ist es aus Sicht des LRH unerlässlich, die Anzahl der Kostenträ-

---

1 Schreiben des Finanzministeriums vom 13.12.2001, Umdruck 15/1717, S. 4 f.

ger so zu gestalten, dass dem Steuerungs- und Informationsanspruch der jeweiligen Behörde entsprochen wird. Der LRH rät jedoch davon ab, die Kostenträger zu kleinteilig anzulegen. Darüber hinaus besteht keine Kausalität zwischen der Anzahl von Kostenträgern und der Bedeutung der Aufgaben.

Im Umsetzungskonzept fehlen klare Handlungsanweisungen zur Ausgestaltung der **Leistungsrechnung**. Die Absicht der Landesregierung, die Fachbehörden mit personalintensiven Leistungs- und Betriebsstatistiken zu überziehen, die aus Anlass der Einführung eines KLR-Systems speziell für diesen Zweck eingerichtet werden sollen[1], führt zu erheblicher Mehrarbeit, auf die verzichtet werden kann. Zudem ist für bestimmte Bereiche der Verwaltung eine Einführung der Leistungsrechnung nicht geplant.
Der LRH warnt davor, die Leistungsrechnung nur nach Qualitätsmerkmalen zu gestalten, die rein betriebswirtschaftliche Gesichtspunkte berücksichtigen. Eine unreflektierte Übertragung betriebswirtschaftlicher Instrumente von der Privatwirtschaft auf den öffentlichen Sektor ohne Würdigung der hier vorherrschenden Rahmenbedingungen wird den Besonderheiten der öffentlichen Verwaltung nicht gerecht.

Der LRH schlägt vor, vorhandenes statistisches Material (z. B. Kriminalitätsstatistiken) zu nutzen und nach Möglichkeit auf die Entwicklung eigener Kennzahlen zu verzichten. Dabei sollte das Augenmerk weniger auf die Erfassung von Fallzahlen (z. B. Anzahl der Steuerbescheide pro Jahr), sondern vielmehr auf die erzielte Wirkung gerichtet werden. Hierbei sollte das Finanzministerium den Behörden konkrete Unterstützung leisten.

17.4.2 Betreuung und Schulung der Anwender

Ein wesentlicher Erfolgsfaktor für einen Veränderungsprozess - wie die Einführung der KLR in Verbindung mit weiteren neuen Steuerungselementen - ist die Akzeptanz dieser Veränderungen bei den Beschäftigten.

Um das notwendige Verständnis für den Einführungsprozess der neuen betriebswirtschaftlichen Instrumente bei allen Mitarbeitern zu schaffen, muss das Angebot an Ausbildungs-, Fortbildungs- und sonstigen Schulungsmaßnahmen deutlich verbessert und als Daueraufgabe umgestaltet werden. Dies gilt insbesondere für die Fortbildung der Nachwuchskräfte und für die Schulung der Führungskräfte.

---

1 Vgl. Umsetzungskonzept, Fach 12, S. 5.

Zur Erhöhung der Akzeptanz des KLR-Systems sollten die Mitarbeiter stärker in die Prozesse eingebunden und ihnen die bisher erreichten Erfolge vermittelt werden, z. B. durch

- Vermittlung von Zielen des KLR-Projekts und bisher erreichten Ergebnissen,
- Informationen für neu eingetretene Mitarbeiter auf allen Ebenen,
- Befähigung der Führungskräfte in Bezug auf Interpretationsfähigkeit und Führung mit Kennzahlen.

Aus Sicht des LRH reicht es nicht aus, das derzeit im Einsatz befindliche IT-Verfahren bedienen zu können. Betriebswirtschaftliche Grundkenntnisse auf dem Gebiet der Kostenrechnung und in dem Zusammenspiel zwischen Berichtswesen und Controlling sind für alle an diesem Verfahren beteiligten Mitarbeiter von Bedeutung. Die Impulse zur Einführung und Gestaltung der KLR müssen von der Führungsebene kommen; sie muss die Modernisierungsprozesse tragen und zum Erfolg führen.

Auch das **Finanzministerium** sieht die Notwendigkeit, mit der Einführung eines neuen Aufgabenbereichs dauerhaft Schulungen anzubieten. Die Datenzentrale Schleswig-Holstein werde ab 2003 SAP-Anwenderschulungen für die in Schleswig-Holstein eingesetzten Module anbieten. Darüber hinaus biete das Institut für Fortbildung und Verwaltungsmodernisierung an der Verwaltungsfachhochschule Altenholz betriebswirtschaftliche Schulungen an.

17.4.3 Sinnvolle Weiterentwicklung der KLR

Sinn von Pilotvorhaben ist, die hierdurch gewonnenen Kenntnisse und Erfahrungen systematisch auszuwerten, eine Schwachstellenanalyse durchzuführen und die Ergebnisse in eine Konzeption für den Produktivbetrieb vor dessen Start einzuarbeiten. Von dieser Vorgehensweise hat sich das Finanzministerium unter einem ständig stärker werdenden, selbst gesetzten Zeitdruck zunehmend entfernt. Stattdessen hat es sich vorwiegend mit der technischen Einführung des neuen IT-Verfahrens und der Lösung der daraus resultierenden Probleme beschäftigt.

Nach dem Aufbau der Kostenrechnungssysteme und des Berichtswesens wird sich eine Konsolidierungsphase anschließen müssen. Sie sollte für einen engen Erfahrungsaustausch genutzt werden, in dem insbesondere die Nutzung der KLR-Daten im Vordergrund steht. Die Besetzung der Leitstelle im Finanzministerium mit 3,5 Stellen erscheint nicht ausreichend, um diese Koordinierungs- und Beratungsfunktion wirkungsvoll wahrnehmen zu können.

Für die weitere Einführung der KLR sollten die Behörden bei der Vorbereitung und Umsetzung zielorientierter als bisher vorgehen und inhaltlich besser unterstützt werden. So muss beispielsweise vor der KLR-Einführung in den weiteren Verwaltungseinheiten in einem ersten Schritt konzeptionell Klarheit über gewünschte, sinnvolle und zielführende Inhalte der KLR unter Berücksichtigung der jeweiligen Besonderheiten der Behörde geschaffen werden, um weitere Datenfriedhöfe zu vermeiden.

Die Möglichkeiten, die die KLR bietet, werden bislang weder ausreichend ausgelotet noch genutzt. Die meisten Behörden sind auf fachliche Unterstützung mit betriebswirtschaftlichem Sachverstand angewiesen.

Das **Finanzministerium** führt hierzu aus, dass die Erfahrungen der Pilotbehörden in die Weiterentwicklung der Konzepte und deren Umsetzung eingeflossen sei, um dabei die negativen Ansätze bei den Pilotbehörden zu beseitigen und in den „neuen“ sog. KLR-Behörden zu vermeiden.

Der **LRH** weist auf seine im Rahmen der Prüfung gemachten Erfahrungen hin, wonach die wenigsten Pilotbehörden die KLR-Daten für Steuerungszwecke oder Wirtschaftlichkeitsberechnungen herangezogen haben.

17.4.4 Flächendeckende KLR

§ 7 Abs. 3 LHO sieht die Einführung der KLR in geeigneten Bereichen vor - ohne zu erläutern, welche Bereiche geeignet sind. Nach Auffassung des LRH sind keinesfalls alle Verwaltungsbereiche, z. B. Ministerien, etc., gleichermaßen für die KLR geeignet. Sinnvoll erscheint die Einführung der KLR insbesondere in Bereichen der Landesverwaltung,

- die mit privaten Anbietern konkurrieren,
- die in großem Umfang Kalkulationen für die Festsetzung von Gebühren fertigen müssen und
- deren Aufgabenstellung und Organisation betrieblichen Charakter haben.

Die Entscheidung zur Einführung der KLR in den Ministerien sollte bis zur Evaluation der mit der Musterbehörde gesammelten Erfahrungen ausgesetzt werden. Der LRH empfiehlt zusätzlich, zunächst die vom LRH mehrfach angemahnten und dringend notwendigen politischen Entscheidungen zur Definition der Kernaufgaben des Staates abzuwarten.[1] Gleichermaßen sollten auch die Vorschläge der Verwaltungsstrukturkommission in den Entscheidungsprozess mit einbezogen werden. Erst danach wird sich - auch unter Berücksichtigung der Haushaltssituation - zeigen, ob in den

---

[1] Vgl. Bemerkungen 2000 des LRH, Nr. 13.7, Bemerkungen 2002 des LRH, Nr. 12, Ergebnisbericht 2002 des LRH, Nr. 2.4, Bericht des LRH an den Landtag und an die Landesregierung gem. § 99 LHO über das Ergebnis der Prüfung Reformvorhaben der Landesregierung; Bilanz der Modernisierung vom 26.11.2002.

Ministerien, die sich dann im Wesentlichen nur noch auf Kernaufgaben beschränken, die Einführung der KLR tatsächlich notwendig bzw. vertretbar ist.

Der Nutzen der neu eingeführten Steuerungsverfahren wird sich künftig in der praktischen Arbeit durch ihre Anwendungen beweisen müssen. Wenn KLR-Daten nur nachrangige Informationen darstellen, ohne maßgebliche Grundlagen für Entscheidungen zu sein, wird kein angemessener Nutzen erreicht und die Akzeptanz für diese Verfahren abnehmen bzw. ganz entfallen. Hier ist noch kritischer als bisher zu prüfen, welcher Informationsbedarf insgesamt besteht und ob die vorgesehenen Ausbaustufen der Rechnungssysteme zu reduzieren oder zumindest nur in bestimmten, sich hierfür besonders eignenden Bereichen der Landesverwaltung aufzubauen sind.

Die Landesregierung sollte ihre Entscheidung, die KLR flächendeckend in allen Bereichen der Landesverwaltung einzuführen, kritisch überprüfen und hierbei den Wirtschaftlichkeitsaspekten besondere Bedeutung beimessen. Die flächendeckende Einführung der KLR ist nur sinnvoll, um sie in Verbindung mit der beabsichtigten outputorientierten Budgetierung zu nutzen. Wie jedoch in Zukunft der Informationsaustausch zwischen Kameralistik, KLR, outputorientierter Budgetierung und Controlling sowie die Umsetzung der hieraus gewonnenen Erkenntnisse in der Praxis erfolgen soll, ist aufgrund des fehlenden Gesamtkonzepts derzeit nicht erkennbar.

Auch gilt es, die Konsequenzen aus dem Reformprozess für das Parlament noch stärker als es bisher gelungen ist, darzustellen. Dies gilt insbesondere vor dem Hintergrund der engen Verknüpfung mit den weiteren geplanten Steuerungsinstrumenten. Der weitere zielgerichtete Ausbau dieser Modernisierungsmaßnahmen auf dem Gebiet des Haushaltswesens kann nur durch Erörterungen mit dem Parlament als Haushaltsgesetzgeber erfolgen.

Das **Finanzministerium** sieht zwar keine Veranlassung, die Entscheidung der Landesregierung bezüglich der flächendeckenden Einführung infrage zu stellen, jedoch werde die Auffassung des LRH geteilt, genau zu prüfen, für welche Bereiche der Landesverwaltung welche Ausbaustufe der KLR erforderlich sei.

Der **LRH** warnt eindringlich davor, die gesamte Landesverwaltung mit einer KLR zu überziehen, wenn derzeit noch Unklarheit über die Anforderungen an ein solches Informationsinstrumentarium in Hinblick auf die outputorientierte Budgetierung und das Controlling bestehen. Zunächst soll-

ten die Ergebnisse der noch einzurichtenden - kameral buchenden - Musterbehörde evaluiert werden.

17.4.5 Vergleichbarkeit auf Bund-/Länderebene

Sowohl beim Bund als auch bei den übrigen Ländern werden neue Steuerungsinstrumente im Bereich des Haushaltswesens erprobt. Entscheidungen für **einheitliche Kostenarten-, Kostenstellen- und Kostenträgerrahmenpläne** zur Ausgestaltung eines einheitlichen modernen Rechnungswesens stehen noch aus und die Einigung auf einheitliche Standards für eine KLR **auf Bund-/Länderebene** erweist sich als äußerst schwierig. Bund und Länder sollten alles daran setzen, einheitliche Verfahren und Standards zu entwickeln. Ein uneinheitliches Vorgehen bei der Gestaltung der KLR und das Fehlen einheitlicher Vorgaben erschwert einen länderübergreifenden Vergleich und verhindert ein Benchmarking einzelner Verwaltungszweige. Dies widerspricht den Intentionen des HGrG.

Das **Finanzministerium** wird den Abstimmungsprozess weiter fortsetzen**.**

17.5 Wirtschaftlichkeit der KLR und Personalbedarf

Bei allen Überlegungen zur Ausgestaltung der KLR darf der Grundsatz der Wirtschaftlichkeit nicht vernachlässigt werden. Die KLR ist nur dann wirtschaftlich, wenn sie auch als Informationslieferant für Steuerungszwecke genutzt wird; sie darf kein Selbstzweck sein und nicht nur Datenfriedhöfe liefern.

17.5.1 Nachweis der Wirtschaftlichkeit

Weder im Finanzministerium noch in den geprüften Pilotbehörden wird bislang hinreichend der Frage nach dem wirtschaftlich vertretbaren Einsatz der KLR nachgegangen. Das Finanzministerium erläutert, dass mit der Einführung einer KLR nicht unmittelbar nachweisbare direkte Einsparungen erzielt werden können. Die fiskalischen Auswirkungen der Einführung von KLR und Anlagenrechnung ergeben sich zusammen mit der Einführung der weiteren Steuerungsinstrumente. Insgesamt sei eine Produktivitätssteigerung zu erwarten.

Die Wirtschaftlichkeit einer KLR auf Landesebene kann daher vom Finanzministerium jedenfalls zurzeit nicht belegt werden.

Das **Finanzministerium** ist der Auffassung, dass die KLR nur ein Baustein einer modernen Verwaltungssteuerung sei, Wirkungen jedoch erst erzielt würden, wenn KLR-Daten für Steuerungsdaten genutzt würden.

Eine isolierte Wirtschaftlichkeitsbetrachtung hätte lediglich eine eingeschränkte Aussagekraft.

Der **LRH** ist weiterhin der Auffassung, dass die Einführung neuer Informationsinstrumente in einer vernünftigen Aufwand-Nutzen-Relation stehen muss. Erst wenn die Wirkungsweise und das Zusammenspiel aller Modernisierungsvorhaben bekannt (Gesamtkonzept) und erprobt (Musterbehörde) ist, sind die Anforderungen an die KLR als Informationslieferant bekannt und die Kosten ermittelbar.

17.5.2 Personalbedarf für die KLR

Die neueste Personalbedarfsschätzung des Finanzministeriums sieht 140 Stellen für die Durchführung der KLR in der gesamten Landesverwaltung vor[1]. Diese Schätzung beruht auf den Erfahrungen der Pilotbehörden bis zum 01.05.2001.

Diese 8 Behörden, die zurzeit der Erhebung - mit Ausnahme der Staatskanzlei - 8, 6 bzw. 2 Monate die KLR im Routinebetrieb praktizierten, verfügten im der Schätzung zugrunde liegenden Erhebungszeitraum weder über eine Plankostenrechnung noch ein Berichtswesen. Hieraus wird ein zusätzlicher Personalbedarf resultieren, der in der bisherigen Personalbedarfsberechnung von 288 Stellen bereits berücksichtigt gewesen ist. Gemessen an den Vorgaben des Umsetzungskonzepts und einer durch die Verknüpfung der unterschiedlichen Modernisierungsvorhaben auf dem Gebiet des Haushaltswesens vorgegebenen Qualität der KLR erscheint der neu errechnete Bedarf zu niedrig.

Unabhängig davon blieben in beiden Berechnungen die notwendigen Stellen für Controllingaufgaben unberücksichtigt, die nach dem Rahmenkonzept Controlling für die gesamte Landesverwaltung auf 40 bis 50 Stellen geschätzt werden.

Das **Finanzministerium** erläutert hierzu, dass zum jetzigen Zeitpunkt unterschiedliche Auffassungen über den zukünftigen Personalbedarf durchaus bestehen könnten.
Unbestritten sei, dass die Einführung der Plankostenrechnung und des Berichtswesens einen weiteren Personaleinsatz erforderlich mache. Die Erfahrungen der Behörden zeigten, dass nur von einem geringen Aufwand auszugehen sei, da die erforderlichen Planungsaktivitäten für eine moderne Verwaltungsführung ohnehin obligatorisch seien und nach zunehmender Arbeitsroutine die frei werdenden Arbeitszeiten für die Gestaltung des Berichtswesens eingesetzt würden.

---

1 Schreiben des Finanzministeriums vom 13.12.2001, Umdruck 15/1717.

Der **LRH** bleibt bei seiner Auffassung, dass der seinerzeit mithilfe eines externen Beraters anhand von konkreten Geschäftsfällen ermittelte Personalbedarf den zusätzlichen Aufwand abbildet. Die im Mai 2001 durchgeführte Untersuchung des Finanzministeriums berücksichtigte die Anforderungen an die KLR durch die outputorientierte Budgetierung und ein Controlling nicht.

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

Bei der Beschaffung von IT-Geräten hat die Oberfinanzdirektion die einschlägigen Vorschriften über öffentliche Ausschreibungen nicht immer beachtet, obwohl der LRH bereits 1998/99[1] darauf hingewiesen hat, dass an die freihändige Vergabe ein strenger Maßstab anzulegen ist und die Entscheidungsgründe nachvollziehbar aktenkundig zu machen sind. Die Vergabevermerke konnten in vielen Beschaffungsfällen nicht vorgelegt werden. Die Wirtschaftlichkeit der Beschaffungsmaßnahmen konnte nicht bei allen freihändigen Vergaben nachgewiesen werden.

Obwohl die Landesdienststellen seit Anfang 2001 IT-Beschaffungen ausschließlich über die Zentrale IT-Beschaffungsstelle abzuwickeln haben, wurden vielfach Aufträge im Rahmen freihändiger Vergaben durch die Oberfinanzdirektion - ohne Beteiligung der Zentralen IT-Beschaffungsstelle - erteilt.

Bei der Beschaffung von PC in den Jahren 2001 und 2002 wurden Maßnahmen als Geräteumrüstungen deklariert, obwohl es sich um Neubeschaffungen handelte. Europäisches und nationales Vergaberecht wurden verletzt.

Die vergaberechtlichen Vorschriften sind künftig strikt einzuhalten. Der IT-Bedarf ist gem. Erlass des Innenministeriums ausschließlich über die Zentrale IT-Beschaffungsstelle zu beschaffen und die Personalaufwendungen im Beschaffungsbereich sind zu reduzieren.

18.1 Vorbemerkung

Der LRH hat bei der Oberfinanzdirektion Kiel (OFD) die Beschaffung von IT[2]-Geräten geprüft. Die Prüfung umfasst Beschaffungsmaßnahmen in den Jahren 1999 bis 2002.

Der LRH hat bereits 1998/99[1] im Bereich der OFD sowohl in der Steuer- als auch in der Landesbauverwaltung bei der Beschaffung von IT-Geräten erhebliche Verstöße gegen das Vergaberecht festgestellt. Die Nachschau des LRH hat teilweise wiederum zur Feststellung gravierender Rechtsverstöße geführt.

---

1 Vgl. Bemerkungen 1999 des LRH, Nr. 12.

2 Informationstechnik.

18.2 Prüfungsumfang

In den Jahren 1999 bis 2002 standen beim Titel 0505-812 51 Maßnahmegruppe 05 folgende Haushaltsmittel zur Verfügung:

1999	3.606,2 T€
2000	3.047,6 T€
2001	4.192,6 T€
2002	1.884,8 T€.

Untersucht wurde auch, ob die Zentrale IT-Beschaffungsstelle ab 2001 entsprechend dem Erlass des Innenministeriums vom 07.02.2001[1] in Anspruch genommen wurde.

18.3 Dokumentation der Vergaben

Die Dokumentation der Vergaben von der Beschaffungseinleitung bis zur Auftragsabwicklung wurde häufig nicht oder nur unzulänglich erstellt. Dies gilt insbesondere bei der Vielzahl der durchgeführten freihändigen Vergaben. Die OFD konnte zu ausgewählten Beschaffungsmaßnahmen keine Dokumentation vorlegen (z. B. Beschaffungen vom 04.05.1999: 4 Tower-PC zum Preis von 10.177,57 €).

Der LRH hat bereits bei seiner letzten Beschaffungsprüfung bei der OFD[2] gefordert, an die freihändigen Vergaben einen strengen Maßstab unter Beachtung der Rechtsvorschriften anzulegen und die Entscheidungsgründe nachvollziehbar aktenkundig zu machen. Die OFD ist dieser Forderung des LRH nicht nachgekommen. **Die Rechtmäßigkeit und die Wirtschaftlichkeit der freihändigen Vergaben können deshalb nicht nachgewiesen werden.** Eine vollständige und lückenlose Nachvollziehbarkeit der Rechtmäßigkeit und Wirtschaftlichkeit durch eine entsprechende Dokumentation hält der LRH insbesondere bei der Vielzahl der freihändigen Vergaben auch mit Sicht auf eine Korruptionsprävention für unerlässlich.

Das **Finanzministerium** räumt ein, dass die Rechtmäßigkeit nicht bei allen freihändigen Vergaben nachgewiesen werden konnte. Es sei aber davon überzeugt, dass die Beschaffungen insgesamt wirtschaftlich vollzogen worden seien, auch wenn sie im Einzelnen nicht dokumentiert seien.

---

1 Runderlass des Innenministeriums vom 07.02.2001 (- IV 1220 - 0256.1431), Amtsbl. Schl.-H. S. 42.

2 Vgl. Bemerkungen 1999 des LRH, Nr. 12.

18.4 Beschaffung von IT-Geräten vor der Einrichtung der Zentralen IT-Beschaffungsstelle (1999 bis 2000)

18.4.1 Beschaffung von 850 PC im Haushaltsjahr 1999

Mit Vermerk vom 19.02.1999 wird der Bedarf an PC für die Finanzämter für das Jahr 1999 mit 850 PC beziffert. „*Um die weitere zügige Ausstattung weiterer Finanzämter im gewerblichen Veranlagungsbereich sicherstellen zu können, ist es zwingend erforderlich, sofort 220 APC zu beschaffen. Die weiteren für das Jahr 1999 und am Beginn des Jahres 2000 benötigten APC sollen in einer europaweiten Ausschreibung beschafft werden. Ich beabsichtige daher, das 1. Kontingent nach einer beschränkten Ausschreibung - wie in der Vergangenheit praktiziert - zu vergeben. Der maßgebliche Grund für die beschränkte Ausschreibung ist die besondere Dringlichkeit der Beschaffung.*“

Das **Finanzministerium** weist in seiner Stellungnahme darauf hin, dass die Einführung von VERBIS[1] bei den Finanzämtern als Projekt mit besonderer politischer Bedeutung angesehen wurde. Zur Begründung der Dringlichkeit wird ausgeführt, dass sich die im Organisations- und Automationsbereich erforderlichen Planungen bis ins Jahr 1999 erstreckt hätten. Im Anschluss daran habe die Hardware-Planung einen Beschaffungsbedarf von 850 PC ergeben. Das Finanzministerium ist ferner der Auffassung, dass die alleinige europaweite Ausschreibung mit einer verzögerten Beschaffung sowie mit erheblichen negativen Auswirkungen und wirtschaftlichen Nachteilen für das Land verbunden gewesen wäre. Das Vorgehen der beschränkten Ausschreibung für 220 PC habe aufgrund der besonderen Dringlichkeit der termingerechten VERBIS-Einführung zu erkennbaren Vorteilen für das Land geführt.

Der **LRH** vermag der Begründung für die Aufteilung der Gesamtbeschaffungsmaßnahme in eine europaweite und eine beschränkte Ausschreibung aus folgenden Gründen nicht zu folgen:

- Die notwendige Ausstattung von weiteren Finanzämtern mit VERBIS-Rechnern in 1999 war bereits frühzeitig in 1998 bekannt.
- Die OFD hätte bereits nach der Übersendung des Prüfungsergebnisses im April 1998 erkennen müssen, dass für eine rechtlich einwandfreie Beschaffung der benötigten PC für 1999 eine Verpflichtungsermächtigung rechtzeitig in 1998 hätte beantragt werden müssen.
- Für den Fall, dass keine ausreichenden Personalkapazitäten für die Einleitung und Durchführung der europaweiten Ausschreibung zur Verfügung gestanden haben, hätte die OFD die Empfehlung des LRH auf-

---

1 Veranlagung am Bildschirm (VERBIS).

greifen und z. B. die Datenzentrale Schleswig-Holstein (DZ-SH) mit der Aufgabenstellung betrauen können.

Die wirtschaftlichen Nachteile einer europaweiten Ausschreibung sind nicht belegt.

Die besondere Dringlichkeit war demnach objektiv gesehen, bei einer möglichen Nutzung der haushaltsrechtlichen Instrumente, nicht gegeben.

Noch während der beschränkten Ausschreibung über 220 PC hat die **Firma A**, einer der Anbieter, die zur Teststellung aufgefordert wurden, am 14.04.1999 **im Rahmen einer freihändigen Vergabe** den Auftrag über die Lieferung von 20 VERBIS-Rechnern und Monitoren erhalten. Eine Teststellung von 3 Anbietern sollte erst am 23.04.1999 erfolgen. Die freihändige Vergabe wurde mit einer besonderen Dringlichkeit - Zeitplan für die Ausstattung des Finanzamts Meldorf kann ansonsten nicht eingehalten werden - begründet. § 3 Abs. 4 f VOL/A sieht die Möglichkeit einer freihändigen Vergabe bei einer besonderen Dringlichkeit vor. Als besonders dringende Beschaffungsmaßnahmen kämen z. B. freihändige Beschaffungen für defekte Server infrage. Der LRH kann der Auffassung der OFD, es würde sich um eine Beschaffungsmaßnahme mit einer besonderen Dringlichkeit handeln, bei einer zu spät eingeleiteten Beschaffungsmaßnahme und der daraus resultierenden Nichteinhaltung eines eigenen Zeitplans nicht folgen. **Die Vergabe ist rechtswidrig erfolgt**.

Das **Finanzministerium** weist darauf hin, dass für die VERBIS-Einführung im Finanzamt Meldorf eine noch höhere Priorität bestanden habe. Dadurch sei die freihändige Vergabe der Beschaffungsmaßnahme von 20 PC unumgänglich geworden.

Der **LRH** hält an seiner Auffassung fest.

18.4.2 Beschaffung von 260 Festplatten

Am 16.08.1999 wurden insgesamt 8 Firmen u. a. zur Abgabe eines Angebots für 260 Festplatten des Typs IBM DNES 9,1 GB bis zum 17.07.1999 - 16:00 Uhr (hierbei handelt es sich offensichtlich um einen Schreibfehler, gemeint war wohl der 17.08.1999) aufgefordert. Die 6 eingereichten Angebote weisen eine Preisspanne zwischen 67.066,16 € und 73.779,42 € zuzüglich MwSt. auf. Die **Firma A** - Angebot vom 16.08.1999 - nahm in der Bieterliste den letzten Platz ein. In einem weiteren Schreiben vom 17.08.1999 teilt die Firma A mit, dass in den USA noch IBM-DDRS-Festplatten in ausreichender Stückzahl verfügbar seien, allerdings wären

diese um 1,02 € teuerer als eine DNES-Festplatte. Der Stückpreis für eine DDRS-Festplatte wurde mit 284,79 € zuzüglich MwSt. angegeben. Die Preisangabe wurde auf dem Angebot handschriftlich von der OFD auf 268,94 € zuzüglich MwSt. geändert. In einem Vermerk und Anschreiben vom 18.08.1999 wurde der **Firma A** der Auftrag zur Lieferung von 260 DDRS-Festplatten erteilt. Die Begründung lautete wie folgt: „*Abgefragt wurden Preise für Platten des Typs DNES 9,1 GB, weil nach übereinstimmender Händleraussage (mehrere Firmen) mitgeteilt wurde, dass die DDRS-Platten vom Markt genommen worden sind und nur noch Einzelstücke zur Verfügung stehen. Dies wurde unsererseits sehr bedauert, zumal DDRS-Platten in der Vergangenheit sich durch Zuverlässigkeit und Robustheit auszeichneten. Aus diesen Gründen wurde, als ein Anbieter doch noch 260 Platten zu einem günstigen Preis (266,89 €) anbot, dieses Angebot angenommen.*“
Die Rechnung der **Firma A** vom 26.08.1999 weist einen Einzelpreis von 268,94 € zuzüglich MwSt. - Gesamtpreis inkl. MwSt. 81.112,16 € - aus.

Die Vorgehensweise der OFD stellt einen groben Verstoß gegen die vergaberechtlichen Vorschriften und gegen das Wirtschaftlichkeitsgebot dar:

- Die der Preisanfrage beigefügte Leistungsbeschreibung war eindeutig spezifiziert (§ 8 VOL/A), d. h. die Anbieter mussten sich darauf verlassen können, dass tatsächlich die Lieferung von DNES-Festplatten erwartet wurde.
- Die Dokumentation enthält keine Angaben der Anbieter darüber, dass DDRS-Festplatten nicht mehr lieferbar waren.
- Es wurden Preisverhandlungen mit der Firma A aufgenommen - handschriftliche Preisänderung auf dem Angebot -, obwohl diese das höchste Gebot abgegeben hat.
- Auch nach der Preisverhandlung war das Angebot der Firma A teurer als das aller anderen Anbieter.
- Preisabfragen bei den übrigen Anbietern über DDRS-Festplatten wurden nicht eingeholt.
- Der im Vergabevermerk genannte Stückpreis von 266,89 € zuzüglich MwSt. ist nicht nachvollziehbar.

Der LRH erkennt in dem vorliegenden Fall eine vergaberechtlich unzulässige Bevorzugung der Firma A. Gegenüber dem günstigsten Angebot zum Stückpreis von 257,95 € zuzüglich MwSt. wurden 268,94 € zuzüglich MwSt. je Festplatte gezahlt. **Der Schaden zulasten des Landes beträgt inkl. MwSt. insgesamt 3.315,42 €**.

Das **Finanzministerium** hat in seiner Stellungnahme darauf hingewiesen, dass bei der Serverumstellung möglichst baugleiche Komponenten zum

Einsatz kommen sollten. Bei der Berechnung der Wirtschaftlichkeit bzw. des Schadens zulasten des Landes sei auch zu berücksichtigen, dass abgesehen von der Verzögerung ein weiterer finanzieller Aufwand für das Aufsetzen neuer Testserver mit DNES-Festplatten entstanden wäre.

Der **LRH** weist darauf hin, dass die Einlassung des Finanzministeriums die festgestellten vergaberechtlichen Verstöße nicht zu rechtfertigen vermag.

18.5 Beschaffung von IT-Geräten nach der Einrichtung der Zentralen IT-Beschaffungsstelle (2001 bis 2002)

Gem. Runderlass des Innenministeriums[1] wurde die DZ-SH als Zentrale IT-Beschaffungsstelle der Landesverwaltung eingerichtet. Der IT-Bedarf ist von den Bedarfsstellen **ausschließlich** über die DZ-SH zu beschaffen.

Die OFD hat auch in den Jahren 2001 und 2002 Beschaffungsmaßnahmen eigenständig - ohne Beteiligung der Zentralen IT-Beschaffungsstelle - abgewickelt. I. d. R. erfolgten die Beschaffungen als freihändige Vergabe. Die Vergabedokumentation entsprach häufig nicht den rechtlichen Erfordernissen, der Nachweis der Wirtschaftlichkeit konnte deshalb nicht erbracht werden.

Das **Finanzministerium** hat ausgeführt, dass bei der Vergabe von Aufträgen zur Beschaffung von IT-Geräten die einschlägigen Vorschriften zwar nicht immer beachtet worden seien; dem Land sei jedoch kein finanzieller Schaden entstanden. Die Wirtschaftlichkeit der Maßnahmen sei ausreichend dargelegt worden. Das Finanzministerium ist ferner der Auffassung, dass das Innenministerium bei der durchgeführten europaweiten Ausschreibung für PC- und Serverkomponenten (inkl. Dienstleistungen) die spezifischen Anforderungen und Belange der OFD nicht ausreichend berücksichtigt habe. Dieses Vorgehen habe in der Folge zu erheblichen Schwierigkeiten und Hemmnissen bei der Umsetzung des mit der Firma FSC[2] abgeschlossenen Partner-Rahmenvertrags geführt. Auch ist das Finanzministerium der Auffassung, dass aus technischer Sicht für die OFD die Beschaffung von FSC-PC nicht in Betracht kommen konnte. Das Finanzministerium führt abschließend aus, die Beschaffung von Geräten der Firma A habe gegenüber der Beschaffung von FSC-Geräten aus Sicht der OFD für das Land Schleswig-Holstein zu Preisvorteilen geführt.

Der **LRH** hält seine Kritik aufrecht und weist darauf hin, dass Verstöße gegen das Vergaberecht keineswegs nur rein formaler Natur sind und nicht

---

1 Runderlass des Innenministeriums vom 07.02.2001 - IV 1220 - 0256.1431, Amtsbl. Schl.-H. S. 42.

2 Fujitsu Siemens Computers.

als „handwerkliche Mängel“ bagatellisiert werden dürfen. Die Vergabevorschriften zielen darauf ab,

- das wirtschaftlichste Angebot zu ermitteln,
- die Mitbewerber vor Wettbewerb verletzenden Willkürentscheidungen zu schützen und
- den Auftraggeber vor dem bösen Schein zu bewahren, sachfremde Erwägungen zugrunde gelegt zu haben.

Dem Finanzministerium kommt hierbei eine Vorbildfunktion zu. Bei der Beurteilung der Wirtschaftlichkeit sind insbesondere auch die Vermeidung eigener Personalkosten für die Durchführung der Beschaffungsmaßnahme und die Synergieeffekte einer landesweiten Zentralen IT-Beschaffungsstelle zu berücksichtigen.

Die vergaberechtlichen Vorschriften sind künftig strikt einzuhalten. Der IT-Bedarf ist gem. Erlass des Innenministeriums ausschließlich über die Zentrale IT-Beschaffungsstelle zu beschaffen und die Personalaufwendungen im Beschaffungsbereich sind zu reduzieren. Darüber hinaus ist die Dienstaufsicht konsequent auszuüben. Verstöße gegen vergaberechtliche Bestimmungen sind dienstrechtlich zu würdigen.

Das **Innenministerium** weist in seiner Stellungnahme darauf hin, dass mit Einrichtung der Zentralen IT-Beschaffungsstelle und der Bekanntgabe im Runderlass vom 07.12.2001 der rechtliche Rahmen dafür gebildet worden sei, IT-Bedarf ausschließlich über die DZ-SH zu beschaffen. Das Innenministerium bedauert, dass es noch nicht gelungen sei, die OFD nachhaltig von der Einrichtung der Zentralen IT-Beschaffungsstelle mit allen in der vergangenen Zeit bereits eingetretenen Vorteilen zu überzeugen.

18.5.1 PC-Umrüstung

Die OFD hat in den Haushaltsjahren 2001 und 2002 wiederholt die **Firma A** beauftragt, PC-Umrüstungen vorzunehmen.

Für die Beschaffungen vom 23.10.2001 (1.000 bis 1.200 Umrüstungen) und vom 19.02.2002 (400 PC-Umrüstungen) wurde folgender Vergabevermerk gefertigt:

„Aufgrund der Umstellung vom Betriebssystem Windows 3.1 auf das Betriebssystem Windows NT bzw. XP müssen landesweit noch weitere 400 alte Rechner umgerüstet werden, da sie ansonsten nicht mehr eingesetzt werden können. Durch die Umrüstung brauchen keine neuen PC beschafft (zu) *werden.*
Die Nutzung der umgerüsteten Geräte beträgt voraussichtlich 3 bis 4 Jahre. Dadurch kommt es zu einer Einsparung von ca. 250 €/Gerät (100.000 €

bei 400 Stück). ***Auf eine Ausschreibung wird aus folgenden Gründen verzichtet****:*
Bei der Umrüstung handelt es sich um einen Werkvertrag (Lieferung mit Dienstleistungen). Der Auftragswert übersteigt den Schwellenwert von 200.000 € (vgl. § 2 Nr. 3 VgV). Damit ist Abschnitt 2 VOL/A anzuwenden. … Die Voraussetzungen für eine Vergabe im Verhandlungsverfahren ohne vorherige öffentliche Bekanntmachung sind in § 3 a Nr. 2 VOL/A genannt. … Diese Voraussetzungen sind hier erfüllt. Der Auftrag kann aus folgenden Gründen im Verhandlungsverfahren an die Firma A vergeben werden:

1. *die umzurüstenden PC wurden ausnahmslos bei der Firma A beschafft,*
2. *ein Wechsel des Unternehmens würde zu Problemen bei der technischen Durchführung (technische Merkmale und Dienstleistung vor Ort) führen und die Lifecycle Garantie von 7 Jahren auf bestimmte Komponenten sowie die 3-jährige Garantie + 45 Tage Kulanz auf die restlichen Teile würden von keiner anderen Firma angeboten werden,*
3. *der Auftrag wird voraussichtlich bis Ende des Jahres abgeschlossen sein.*

Auf eine Beschaffung über die Datenzentrale Schleswig-Holstein wird verzichtet, da die Datenzentrale kein Interesse an Aufträgen für Reparaturleistungen und Ersatzbeschaffungen für bereits vorhandene PC in der Finanzverwaltung hat.“ (Vgl. Gesprächsvermerk vom 17.07.2001).

Ein Auftrag vom 13.08.2002 über 100 PC-Aufrüstungen wurde mit der gleichen Begründung im Rahmen einer freihändigen Vergabe an die **Firma A** erteilt.

Bei der im Vergabevermerk angeführten Gesprächsnotiz vom 17.07.2001 (Gespräch zwischen OFD und DZ-SH vom 04.07.2001) wurde über die kurzfristige Beschaffung von 200 PC für das Finanzamt Pinneberg verhandelt. Lt. Gesprächsnotiz habe die DZ-SH bekundet *„kein Interesse an Reparaturleistungen + Ersatzbeschaffung für die bereits vorhandenen PC in der Finanzverwaltung“* zu haben. Der Gesprächsinhalt wurde von der DZ-SH im Rahmen der örtlichen Erhebungen so **nicht bestätigt**. Das Gespräch bezog sich lt. DZ-SH nur auf die Ausstattung des Finanzamts Pinneberg und nicht auf die hohen Stückzahlen der Geräteumrüstungen, die ggf. Auswirkungen auf die Erfüllung des Rahmenvertrags haben könnten.

Der LRH hat, in Kenntnis des Firmenangebots - **alle** Komponenten des PC werden ausgetauscht -, in 4 Finanzämtern und bei der OFD bei einigen Geräten geprüft, ob es sich tatsächlich um Geräteumrüstungen oder aber um neue PC handelt. Im Lager der OFD wurden auf Wunsch des LRH umgerüstete PC von Mitarbeitern der OFD geöffnet, um auch das Innenle-

ben der PC in Augenschein nehmen zu können. Im Unterschied zu in etwa zeitgleich neu beschafften Geräten bei der **Firma A** weisen die Geräte lediglich folgende Unterscheidungsmerkmale auf:

- die Geräte verfügen über keinen Seriennummernaufkleber,
- die Geräte sind mit handschriftlichen Objektnummernaufklebern versehen und
- teilweise wurden farblich unterschiedliche Gehäuseabdeckungen verwandt.

Die umgerüsteten Geräte wiesen noch keine Gebrauchsspuren auf, Bauteile aus den Altgeräten wurden nicht verwandt. **Nach Auffassung des LRH handelt es sich bei den vorgefundenen PC um Neugeräte**.

Ein weiteres Kriterium zur Feststellung, ob es sich bei den umgerüsteten Geräten um Neuware handelt, ist der **Gerätepreis**. Der LRH hat deshalb 2 Beschaffungsmaßnahmen aus dem Februar und dem August 2002 verglichen. In beiden Fällen wurden in einem Monat Aufträge zur Neubeschaffung und zur Geräteaufrüstung vergeben. Alle Aufträge wurden von der **Firma A** ausgeführt, die Dienstleistungen (Softwarebespielung, Aufstellung vor Ort etc.) sind vergleichbar. Bei den Neugerätbestellungen wurde die Lieferung einer Cherry-Tastatur und einer Ergo-Maus vereinbart, bei den Geräteaufrüstungen fehlen diese Eingabegeräte.

Datum	**Beschaffungsart**	**Stückzahl**	**Stückpreis inkl. MwSt. Firma A**	**Stückpreis zuzüglich Maus/ Tastatur Firma A**	**Stückpreis inkl. Verwaltungskosten DZ-SH**
21.02.	Neugeräte	150			**961,00 €**
19.02.	Umrüstung	400	870,00 €	916,33 €	**959,83 €**
23.08.	Neugeräte	150			**906,19 €**
13.08.	Umrüstung	100	810,84 €	857,17 €	**900,02 €**

Es wurde für die Maus ein Betrag in Höhe von 20 €, für die Tastatur in Höhe von 19,94 € jeweils zuzüglich MwSt. berechnet. Dies entspricht den Einkaufskonditionen der OFD bei der Firma A (Rechnung 12.02.2002).

Ein Vergleich der Endpreise Neugeräte bzw. Umrüstungen **bei einer Beschaffung über die Zentrale IT-Beschaffungsstelle** führt zu geringen Preisdifferenzen (< 10,00 €). Dabei wurde noch nicht berücksichtigt, dass die Lieferung der Geräteaufrüstungen in Teilen erst mit mehrmonatiger Verzögerung erfolgte (Lieferscheine vom 18.06.2002, 13.05.2002 und 18.04.2002) und bei einer zeitnahen Beschaffung ggf. Preisreduzierungen auf dem Markt zu erzielen gewesen wären. Die tatsächliche Ersparnis der OFD liegt demnach in der Nichtzahlung der Verwaltungskostenpauschale der Zentralen IT-Beschaffungsstelle.

Auch ein Preisvergleich bestätigt den LRH in seiner Auffassung, dass es sich bei den angeblichen Geräteaufrüstungen tatsächlich um Neubeschaffungen handelte.

Der im Vergabevermerk angegebenen Preisdifferenz von 250 €/Gerät und den handschriftlich zugefügten ergänzenden Preisvergleichen zwischen den Preisen der **Firma A** und dem DZ-SH-Preis aus den Rahmenverträgen zur Begründung der Wirtschaftlichkeit vermag der LRH nicht zu folgen. Die OFD hat in verschiedenen Gesprächsrunden mit DZ-SH und FSC bisher die Ansicht vertreten, dass die FSC-Geräte nicht den Anforderungen genügen (s. Vermerk VI 13 - O 1916-003 vom 07.08.2001). Begründet wurde dies insbesondere mit dem lüfterlosen Netzteil und den Bigtower-Gehäusen mit Griffmulden. Auch wenn der LRH die Ablehnung der FSC-Geräte aus den o. g. Gründen nicht nachvollziehen kann - die Geräte befinden sich in der übrigen Landesverwaltung erfolgreich im Einsatz -, ist festzustellen, dass die OFD im Beschaffungszeitraum nicht beabsichtigte, FSC-Geräte in der Auswahlentscheidung zu berücksichtigen, sondern weiterhin, auch gegenüber der DZ-SH, auf der Lieferung von PC der **Firma A** bestand. Ein wirtschaftlicher Vergleich zwischen einer Neubeschaffung bzw. einer Geräteaufrüstung bei der **Firma A** unter Einbeziehung der Eingabegeräte (Maus, Tastatur) hätte offenbart, dass es sich bei den beabsichtigten **Geräteaufrüstungen offensichtlich um Neubeschaffungen** handelt. Der im Vermerk angeführte Erhalt der Gerätegarantie hätte als ein Kriterium mit in eine Leistungsbeschreibung bei einer Neubeschaffung aufgenommen werden können.

Der im Vergabevermerk dargestellte Sachverhalt, es handele sich um einen Werkvertrag (Lieferung mit Dienstleistung) stellt einen Verstoß gegen nationales und europäisches Vergaberecht dar.

Darüber hinaus bestand auch für die OFD gem. Erlass des Innenministeriums vom 07.02.2001 die Verpflichtung, die Beschaffung über die DZ-SH als Zentrale IT-Beschaffungsstelle abzuwickeln. In dem o. g. Vermerk vom 07.08.2001 heißt es hierzu: "*Es ist einvernehmlich festgestellt worden, dass die bestehenden Vertragsbeziehungen Land - FSC (Rahmenvertrag) und Land - DZ-SH durch die avisierte Regelung für OFD-Beschaffungen nicht berührt sind.*"

Das **Finanzministerium** weist darauf hin, dass bei der PC-Umrüstung zunächst die Dienstleistung vor Ort im Vordergrund stand. Diese Leistung konnte nach Einschätzung der OFD insbesondere aus Gründen der Garantie nur vom ursprünglichen Lieferanten der PC erbracht werden.

Das Finanzministerium führt weiterhin aus, dass die Firma A das Angebot gemacht habe, neue (!) PC im Rahmen der geplanten Umbaumaßnahmen bereitzustellen, da der Umbau vor Ort das vertretbare zeitliche Maß überschritten hätte. Gleichzeitig habe die Zusage bestanden, dass verwendbare Teile von der OFD noch weiterhin genutzt werden könnten.

Die Stellungnahme des Finanzministeriums bestätigt die Prüfungsfeststellungen des LRH.

18.5.2 Beschaffung von 1.250 Speicherbausteinen

Mit Vermerk vom 31.08.2001 wurde die Beschaffung von insgesamt 1.250 Speicherbausteinen initiiert. Dem Beschaffungsvorgang liegt ein Angebot der **Firma A** vom 28.08.2001 bei, auf dem mit Datum vom 29.08.2001 handschriftlich vermerkt wurde: „*bereits bestellt, besonders vorteilhafte Gelegenheit*“. Ein weiterer handschriftlicher Vermerk vom 31.08.2001 sagt Folgendes aus: *„Angebot ist sehr günstig (Marktpreis 95 bis 100 DM entspr. Menge) hier: lebenslange Garantie! Beschaffung ohne Ausschreibung, da besonders vorteilhafte Gelegenheit! § 3 Nr. 4 m VOL/A*.“ Die Rechnung vom 03.09.2001 beläuft sich auf **59.235,72 €.** Dem Beschaffungsvorgang wurden keine Vergleichsangebote beigefügt, aus denen sich die angeführten Marktpreise belegen lassen.

Der LRH hat von der DZ-SH Vergleichsangebote über Speicherbausteine im Vergleichszeitraum angefordert. Der Marktpreis hat sich bei den Beschaffungen für Landeskunden wie folgt entwickelt:

Oktober 2001	Einkaufpreis 32,74 €	Bestellmenge 70
Oktober 2001	Einkaufpreis 36,24 €	Bestellmenge 1
Dezember 2001	Einkaufpreis 40,34 €	Bestellmenge 50.

Der Endpreis für Landeskunden erhöht sich um die MwSt. und die Bearbeitungspauschale. Der Marktpreis wird z. T. auch von den nachgefragten Mengen mitbestimmt. Dies bedeutet, dass bei größeren Beschaffungsmengen verbesserte Konditionen hätten erreicht werden können. Hätte die OFD die Beschaffungsmaßnahme - wie im Runderlass des Innenministeriums vom 07.02.2001 vorgeschrieben - über die Zentrale IT-Beschaffungsstelle durchgeführt, wäre ein Aufwand in Höhe von **49.850 €** (Einkaufspreis DZ-SH 32,74 € zuzüglich MwSt. und 5 % Verwaltungspauschale x 1.250 Stück) entstanden**. Der Schaden zulasten des Landes beträgt 9.385,72 €**.

Bei der Ermittlung der Schadenshöhe blieb unberücksichtigt, dass höhere Nachfragemengen - unter Einbeziehung des Bedarfs der OFD - ggf. auch für andere Landesdienststellen zu günstigeren Einkaufskonditionen hätten

führen können. Darüber hinaus erhöhen die Personalaufwendungen der OFD für die Durchführung der Beschaffungen den verursachten Schaden.

Das **Finanzministerium** weist darauf hin, dass es sich bei den von der DZ-SH angebotenen Speicherbausteinen nach den der OFD vorliegenden Informationen nicht um Infineon-Module, sondern um andere (minderwertigere) Fabrikate handele. Auch sei der Preis für Speicherbausteine bis zum Beschaffungszeitpunkt stark gefallen. Dabei lasse es sich in der jeweiligen Situation nur sehr schwer einschätzen, wann der günstigste Zeitpunkt mit dem niedrigsten Preis vorliege. Die OFD habe Ende August 2001 das vorliegende Angebot durchaus als vorteilhaftes Angebot eingeschätzt und sich daher kurzfristig zum Kauf entschließen können.

18.6 Vermögensnachweis - Inventarisierung von IT-Geräten

Gem. VV Nr. 8.1 zu § 73 LHO muss die Inventarisierung der Geräte vor der Anweisung zur Zahlung vorgenommen werden. Diese Vorschrift soll zum einen sicherstellen, dass tatsächlich nur solche Geräte bezahlt werden, die physisch vorhanden sind, zum anderen soll erreicht werden, dass alle Gerätebeschaffungen in einem Bestandsverzeichnis erfasst worden sind.

Der LRH hat in einigen exemplarischen Fällen aufgezeigt, dass bei der Inventarisierung nicht immer mit der gebotenen Sorgfalt vorgegangen wird.

Mit Anweisung vom 05.04.2001 wurden insgesamt 11.571,95 € für 13 umgebaute PC und 6 Einbau-Kits K6-2-500 (Rechnung vom 22.08.2001, Auftragsnummer ST312-1330) gezahlt. Die Anlage zur Auszahlungsunterlage enthält keinen Inventarisierungsvermerk für die Einbau-Kits.
Mit Anweisung vom 27.12.2001 wurden insgesamt 44.575,56 € u. a. für Mainboards, Festplatten (Rechnung vom 20.12.2001, Auftragsnummer ST312-1443) gezahlt. Die Anlage zur Auszahlungsunterlage enthält ebenfalls keinen Inventarisierungsvermerk.

Der LRH fordert, die Dienstaufsicht konsequent auszuüben und sicherzustellen, dass künftig nur Geräte bezahlt werden, die auch tatsächlich geliefert und auch in einem Bestandsverzeichnis aufgenommen wurden.

Das **Finanzministerium** erklärt, dass im Prüfungszeitraum nur Geräte bezahlt wurden, die auch tatsächlich geliefert worden seien. Die Inventarisierungsvermerke seien vergessen worden, zwischenzeitlich jedoch nachgeholt.

18.7 Bestandsverzeichnis

Nach § 73 ist über das Vermögen und die Schulden des Landes ein Nachweis zu erbringen. Die VV zu § 73 LHO regeln hierzu Art und Form des Nachweises. Die Dienststellenleitung hat das Bestandsverzeichnis alle 2 Jahre stichprobenartig zu prüfen oder prüfen zu lassen.

Der LRH begrüßt, dass die OFD regelmäßig diese Bestandsprüfungen durchführt. Die letzte Inventur wurde im Oktober 2002 gestartet.

Eine stichprobenartige Überprüfung bei der OFD und in 4 Finanzämtern ergab, mit Ausnahme des Lagers der OFD, nur eine Unstimmigkeit. Bei der Überprüfung des Lagers der OFD durch den LRH wurden 6 Notebooks bzw. PC nicht vorgefunden.

Die Dienstaufsicht ist konsequent auszuüben und es ist eine vollständige Inventur des Lagerbestands durchzuführen.

Das **Finanzministerium** hat mitgeteilt, dass der Verbleib von 5 Notebooks inzwischen geklärt worden sei. Das letzte Notebook konnte noch nicht gefunden werden.

Darüber hinaus empfiehlt der LRH, bei der Übergabe von Notebooks, die auch längerfristig im privaten Bereich von Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern verbleiben (z. B. VERBIS-Trainer), Übergabebescheinigungen ausfertigen zu lassen, damit der Verbleib dieser Notebooks zweifelsfrei nachgewiesen werden kann.

18.8 Künftige Organisation der Beschaffung

Das **Finanzministerium** hat mitgeteilt, dass die OFD, um die Beschaffung und die Dokumentation der Vergabe (Vergabevermerk) sicherzustellen, folgende Anweisungen erteilt habe:

„Der Landesrechnungshof hat bei seiner Prüfung „Beschaffung von Geräten der Informations- und Kommunikationstechnik bei der OFD in den Jahren 1999 bis 2002“ festgestellt, dass die einschlägigen Vorschriften für die Beschaffung nicht immer beachtet worden sind. Ich weise darauf hin, dass nach Prüfung der Erlasslage und des Beschaffungsvertrags zwischen dem Land Schleswig-Holstein und der Datenzentrale Schleswig-Holstein IT-Bedarf grundsätzlich über die DZ-SH zu beschaffen ist. Der Vertrag hat bindende Wirkung für die gesamte Landesverwaltung, eine Öffnungsklausel, die Ausnahmen zulässt, ist nicht vorgesehen.

Bei dieser eindeutigen Vertragslage ist eine Eigenbeschaffung im IT-Bereich nur möglich, wenn eine zeit- und bedarfsgerechte Beschaffung durch die DZ-SH im ***besonders begründeten Einzelfall*** *nicht möglich ist und aus dringenden Gründen eine sofortige anderweitige Beschaffung zwingend notwendig ist. Auf die Notwendigkeit entsprechender Vergabe-vermerke gem. VOL/A weise ich hin.*“

19. Zentrale Beschaffung durch die GMSH

Mit der Bündelung der Beschaffung für die Landesbehörden bei der Zentralen Beschaffungsstelle der GMSH ist die Landesregierung einer Forderung des LRH nachgekommen, wenngleich die Zentrale Beschaffungsstelle bei weitem nicht die einzige Beschaffungsstelle im Lande ist. Der Start der Zentralen Beschaffungsstelle wurde durch eine unzureichende Vorbereitung sowie mangelnde Unterstützung durch die Beschaffungsstellen erheblich behindert.

Die GMSH verfolgt ihr Konzept zur Optimierung der Beschaffungsabläufe, das u. a. eine Straffung der Artikelliste, die Einführung eines Online-Shops und schließlich den Übergang zum E-Commerce vorsieht, zielgerichtet. Es muss möglichst bald zu der beabsichtigten Senkung der Einstandspreise und der Prozesskosten und damit letztendlich zu einer für alle Beteiligten wirtschaftlichen Beschaffung führen. Der Weg dorthin ist jedoch noch weit, es bedarf der Lösung schwieriger rechtlicher und technischer Probleme und einer das Projekt begleitenden Überzeugungsarbeit insbesondere auch vonseiten der Landesregierung gegenüber den Beschaffungsstellen.

Das neu gestaltete System der zentralen Beschaffung kann derzeit schon allein deshalb nicht wirtschaftlich sein, weil bei den Bedarfsstellen bislang der notwendige Personalabbau nicht stattgefunden hat.

19.1 Ausgangssituation

Die Landesregierung verfolgt mit der Zentralen Beschaffungsstelle der GMSH[1] (ZB) eine nachhaltige Senkung der Beschaffungsprozesskosten aufseiten der Landesbehörden - mit geschätzten Einspareffekten von bis zu 60 % - und eine deutliche Reduzierung der Einstandspreise.

Der LRH hatte bereits in seinen Bemerkungen 1994[2] die Einrichtung einer zentralen Landesbeschaffungsstelle beim Innenministerium gefordert, um eine notwendige konsequente Nutzung des Wettbewerbs beim Einkaufen zu erreichen, den Beschaffungsaufwand zu verringern und dadurch den Einsatz der Haushaltsmittel wirtschaftlich zu gestalten. Auf der Grundlage des Gesetzes über die Errichtung der Gebäudemanagement Schleswig-

---

1 Gebäudemanagement Schleswig-Holstein Anstalt des öffentlichen Rechts (GMSH).

2 Vgl. Bemerkungen 1994 des LRH, Nr. 10.

Holstein und Änderung anderer Gesetze[1], der Landesbeschaffungsordnung[2] und des zwischen dem Land Schleswig-Holstein und der GMSH geschlossenen Beschaffungsvertrags vom 30.06.2000 hat die ZB ihren Produktivbetrieb am 01.07.2000 aufgenommen.

Der LRH hat für den Prüfungszeitraum (01.07.2000 bis 31.12.2001) die von der GMSH durchgeführten Vergabeverfahren sowie die Abwicklung der Beschaffungsvorgänge und die zu deren Optimierung entwickelten Konzepte der GMSH betrachtet, um zeitnah nach Aufnahme der Tätigkeit der ZB Beratung und Kritik vornehmen zu können.

Die GMSH nimmt gem. § 3 Abs. 4 Nr. 2 GMSHG nach Maßgabe gesonderter Vereinbarung für sämtliche Landesbehörden die für deren Geschäftsbetrieb notwendige Beschaffung von sog. Standardbedarf (allgemeiner Geschäftsbedarf, insbesondere für Gebäudebewirtschaftung und inneren Dienst, z. B. Büromaterial, Papier, Druckerverbrauchsprodukte, Kalender, Reinigungsmaterial, Büromaschinen und -möbel[3]) vor. Sie kann diese Aufgabe nach Maßgabe gesonderter Vereinbarungen auch für sonstige Träger der öffentlichen Verwaltung ausüben (§ 3 Abs. 4 Nr. 2 Satz 3 GMSHG). Die Landesbeschaffungsordnung ermöglicht, nach gesonderter Vereinbarung auch die Beschaffung von Sonderbedarfen (Artikel, die nicht in der allgemeinen Verwaltung benötigt werden, sondern einem spezifischen Verwaltungszweck dienen und zu deren Bestellung es zudem besonderer Fachkunde bedarf[4]) und Dienstleistungen der ZB zu übertragen.

Die GMSH bedient ca. 400 Beschaffungsstellen im Bereich Standardbedarf. Sie ist damit bei weitem nicht die einzige Beschaffungsstelle im Lande, da die Landesbeschaffungsordnung in Ziff. 2.2 neben der GMSH sog. Sonderbeschaffungsstellen vorsieht, die u. a. von den Ressorts eingerichtet werden können. Der Begriff der Zentralen Beschaffungsstelle wird damit erheblich relativiert.

Die GMSH und die Landesregierung teilen diese Einschätzung und wollen sich bemühen, gemeinsam eine Reduzierung der Vielzahl der Beschaffungsstellen herbeizuführen, um auch die Beschaffung von Sonderbedarfen zunehmend durch die GMSH durchführen zu lassen.

---

1 Gesetz über die Errichtung der Gebäudemanagement Schleswig-Holstein und Änderung anderer Gesetze (GMSHG) vom 15.06.1999, GVOBl. Schl.-H. S. 134.

2 Landesbeschaffungsordnung Schleswig-Holstein; Bekanntmachung des Innenministeriums vom 19.06.2000 - IV 10 - 0500.01 -, Amtsbl. Schl.-H. S. 422.

3 Vgl. Ziff. 3.1 der Landesbeschaffungsordnung.

4 Vgl. Ziff. 3.2 der Landesbeschaffungsordnung.

19.2 Arten der Vergabe

Im Jahr 2000 hat die ZB lt. ihrer Vergabestatistik 23 Ausschreibungsverfahren durchgeführt, im Jahr 2001 wurden 72 Ausschreibungen vorgenommen bzw. begonnen. In ihrer Vergabestatistik erfasst die ZB nicht die freihändigen Vergaben; sie war auch nicht in der Lage, Anzahl und Gesamtvolumen der freihändigen Vergaben zu ermitteln. Nach einer Schätzung der ZB liegt der Anteil des Volumens der freihändigen Verfahren an den Gesamtvergaben bei bis zu 50 %. Der LRH hält es für dringend geboten, dass die GMSH den Anteil der freihändigen Vergaben deutlich senkt und die freihändigen Vergaben Eingang in die statistische Erfassung finden.

19.3 Vergabeverfahren

Die Prüfung einzelner Vergabeverfahren hat ergeben, dass förmliche Verfahren (Offene/Nicht offene Verfahren, öffentliche/beschränkte Ausschreibungen) in aller Regel ordnungsgemäß durchgeführt wurden. Schwer wiegende vergaberechtliche Beanstandungen haben die Stichproben nicht ergeben. Die Art der Dokumentation (Vergabevermerk) sollte vereinheitlicht werden. Ein nützliches Hilfsmittel hierfür ist das Beschaffungshandbuch, das die GMSH erarbeitet hat. Die Dokumentation der freihändigen Vergaben/Verhandlungsverfahren war dagegen sehr viel unvollständiger, da die Vorgehensweise überwiegend nicht ausreichend begründet wurde. Teils war der Vergabezuschlag nicht nachvollziehbar.

19.4 Anfangsschwierigkeiten

Der Start der zentralen Beschaffung durch die GMSH war durch erhebliche Anfangsschwierigkeiten gekennzeichnet. Die Gründung der ZB war nur unzureichend vorbereitet. Hierbei wurde augenscheinlich versäumt, eine einigermaßen realistische Größenordnung der beiden entscheidenden Parameter, der Artikelzahl und -mindestmenge, vorzugeben und herzustellen. Vom Innenministerium wurden lediglich 2.800 Artikel im Bereich Standardbedarfe übernommen. Bereits zum 30.06.2001 waren es ca. 13.000 Artikel, die die GMSH beschaffen sollte. Dies ging einher mit der Bestellung einer Vielzahl unterschiedlichster Artikel, die häufig auch in sehr geringen Stückzahlen bestellt wurden. Dies führte zu erheblichen Verzögerungen und dementsprechend großer Fehlerhäufigkeit und Unzufriedenheit bei den Kunden. Nach Auffassung des LRH krankte der Start der ZB an einer unzureichenden Vorbereitung. Zwar handelte es sich, worauf GMSH und Finanzministerium zu Recht hinweisen, um eine große Organisationsumstellung, für die Referenzprojekte vergleichbarer Art nicht vorlagen. Gerade diese Tatsache hätte aber Anlass sein müssen, eine

einigermaßen realistische Datenlage herbeizuführen, auch wenn dies mit einem gewissen Aufwand verbunden gewesen wäre. Damit wäre dieses ganz wesentlich von der Akzeptanz der mittels Kontrahierungsverpflichtung an die ZB gebundenen Bedarfsstellen abhängige Projekt nicht von vornherein erheblich negativ belastet worden.

Die GMSH schließt nicht aus, dass das festgestellte Bestellverhalten der einzelnen Bedarfsstellen auch einen Protest gegen die ihnen auferlegte Einkaufsverpflichtung darstellt. Dies wäre aus Sicht des LRH nicht akzeptabel, da die Vorteile einer zentralen Beschaffung nur im Miteinander und nicht im Gegeneinander erreicht werden können. Diese immer noch sich auswirkenden Anfangsschwierigkeiten können nur überwunden werden, wenn alle Betroffenen sich um Verbesserung bemühen. Voraussetzung ist, dass die Dienststellen nunmehr die Existenz der ZB akzeptieren und sich darauf einstellen, diese optimal zu nutzen.

Das **Finanzministerium** hat hierzu ausgeführt, die Landesregierung werde weiterhin innerhalb der Ressorts Vorzüge und Notwendigkeit einer ZB überzeugend darlegen und eine konstruktive Zusammenarbeit fördern.

Die GMSH wird darüber hinaus, dass eine Reihe von Kritikpunkten bereits mit dem Beschaffungskonzept (s. Tz. 19.5) abgearbeitet wurde, ihre Beschaffung und ihren Service weiter verbessern müssen.

19.5 Beschaffungskonzept

Die ZB hat zur Umsetzung ihres Auftrags ein Konzept zur Optimierung der Beschaffungsabläufe erarbeitet, das diese Schwierigkeiten abstellen soll. Folgende Maßnahmen und Projekte sind Gegenstand des Konzepts:

- Straffung der Artikelliste,
- Einführung des GMSH-Online-Shops,
- Einführung neuer Technologien des E-Commerce,
- einheitliche Logistik,
- Schulung und Prozessoptimierung in den Dienststellen sowie
- Ausschreibungen von Sonderbedarfen und Ausschreibungen über das Internet.

Die **Straffung der Artikelliste** war und ist nach wie vor mit erheblichen Problemen behaftet, auch wenn die GMSH auf diesem Wege schon ein gutes Stück vorangekommen ist. Ein beredtes Beispiel ist die Vielzahl unterschiedlicher Möbelkollektionen, die von den Bedarfsstellen mit Vehemenz verteidigt werden. Gerade hier sind erhebliche Einsparungen bei den Einstandspreisen durch Ausschreibung von größeren Mengen zu erwarten und nicht nur, wie bei geringwertigen Massenartikeln, über die Pro-

zesskosten zu realisieren. Nach Auffassung des LRH ist es daher dringend geboten, dass die Landesregierung die GMSH bei der Überzeugungsarbeit unterstützt und z. B. die Bedarfsstellen von der Wirtschaftlichkeit und Zweckmäßigkeit einer eingeschränkten Möbelkollektion überzeugt, die das Gros der benötigten Möblierungen zufriedenstellend abdeckt.

Die Einrichtung des **Online-Shops** und die **Schulungen** sind weitgehend abgeschlossen, die ersten Erfahrungen sind durchweg positiv. Dennoch bedarf auch der Online-Shop weiterer Verbesserungen, an denen die GMSH auch arbeitet. Nach Überzeugung des LRH können durch die Akquisition neuer Kunden im Bereich Standardbedarf und die Steigerung des Mengengerüsts bei Optimierung des Online-Shops die Einstandspreise und die Prozesskosten gesenkt werden, was zu erhöhter Wirtschaftlichkeit des Beschaffungsprozesses führt.

Der angestrebte Ausbau des Online-Shops zu einem **business to business procurement**[1] wird zur weiteren Prozessoptimierung und damit zu einer Einsparung von Prozesskosten führen. Der LRH bezweifelt nicht die Einsparpotenziale, weist jedoch auf den erheblichen technischen Aufwand hin, der bei jedem Teilnehmer an diesem Prozess betrieben werden muss. Die gefundenen Lösungen werden mit dem Vergaberecht, dem Haushaltsrecht und dem Wettbewerbsrecht vereinbar sein müssen. Darüber hinaus wird der technische Aufwand auch für die kleinen Dienststellen vertretbar und beherrschbar bleiben müssen. Gleiches gilt für die Lieferanten, die einem großen Innovationszwang ausgesetzt werden.

Die Landesregierung ist bemüht, mit verschiedenen Förderprogrammen dafür Sorge zu tragen, dass auch kleine und mittlere Unternehmen diesem Innovationszwang standhalten und sich nicht zuletzt durch die Beteiligung am business to business procurement am Markt behaupten können.

Ziel des neuen **Logistikkonzepts** ist die komplette Trennung von Materialpreisen und Logistikposten (Lagerung und Transport) und die Durchführung sämtlicher logistischer Aktivitäten durch möglichst nur noch einen Logistiker. Nach Auffassung des LRH ist es geeignet, neue Bewerberkreise auch außerhalb Schleswig-Holsteins zu erschließen. Es eröffnet auch kleineren Firmen des Mittelstands, die keine eigenen Logistikleistungen erbringen können, die Möglichkeit, sich an Ausschreibungen zu beteiligen.

---

[1] Business to business procurement: Unternehmensübergreifende elektronische Abbildung von Geschäftsprozessen im Bereich der Beschaffung.

Die GMSH sieht neben der Beschaffung von Standardbedarfen in der vergaberechtlich korrekten Abwicklung von Dienstleistungen (**Vergaben für Dritte**) ein lukratives Geschäftsfeld. Die Durchführung von Ausschreibungen im Namen und für Rechnung anderer Dienststellen ist angesichts der Komplexität des Vergaberechts und des bei der GMSH in diesem Bereich aufgebauten Know-how ein Bereich, der weiterentwickelt werden soll. Der LRH hält es für sinnvoll, die vergaberechtlich korrekte Durchführung von Ausschreibungen als Kernkompetenz der GMSH zu verstehen und eine möglichst intensive Nutzung dieser Ressource durch die anderen Dienststellen anzustreben. Diese Einschätzung teilen GMSH und Finanzministerium.

Besonderes Augenmerk wird auf die inhaltliche und zeitgerechte Umsetzung des Konzepts zur Optimierung der Beschaffungsabläufe im gesamten System zu richten sein, da hiervon nach Überzeugung des LRH ganz wesentlich der wirtschaftliche Erfolg des Modells der zentralen Beschaffung abhängt. Wichtige Schritte zur Erzielung der notwendigen Einsparungen stehen aber mit der komplexen Umsetzung der business-to-business-Lösungen noch an und erfordern noch erheblichen Zeit- und Arbeitsaufwand, nicht zu unterschätzenden Mitteleinsatz und eine das Projekt begleitende Überzeugungsarbeit bei Partnern, die nicht zwingend von vornherein den Neuerungen aufgeschlossen gegenüberstehen.

19.6 Wirtschaftlichkeit

Wesentliche Voraussetzung zur Verbesserung der Wirtschaftlichkeit sind die notwendige Senkung der Einstandspreise und der Prozesskosten sowohl der ZB als auch der Bedarfsstellen. Die ZB muss mit Nachdruck an der Senkung der Einstandspreise arbeiten. Mit der Straffung der Artikelliste, der Generierung neuer Beschaffungsvolumina durch Akquisition neuer Kunden und der Trennung von Beschaffung und Logistik ist die ZB aus Sicht des LRH auf dem richtigen Weg. Mit dem Online-Shop und dem beabsichtigten Einstieg in sog. E-business-Lösungen strebt die ZB die Senkung der Prozesskosten bei sich, den Lieferanten und den Kunden an.

Die notwendige Senkung der Prozesskosten bei den Bedarfsstellen konnte der LRH dagegen nicht feststellen. Das neu gestaltete System der zentralen Beschaffung kann derzeit schon allein deshalb nicht wirtschaftlich sein, weil bei den Bedarfsstellen bislang ein Personalabbau nicht stattgefunden hat. Für die einzelnen Bedarfsstellen bedeutet das, dass sie neben den eigenen Prozess- (Personal-)kosten auch die Prozesskosten der GMSH über die Marge tragen müssen. Die von der Landesregierung erwarteten Einspareffekte von bis zu 60 % und die damit verbundenen Einsparungen auf Ebenen der Bedarfsstellen von jährlich bis zu rd. 2,5 Mio. € dürften

sich damit noch nicht ansatzweise realisiert haben. Es wird daher nötig sein, dass die Landesregierung ein Konzept erarbeitet, das einerseits den Abbau des Personals in den Bedarfsstellen sicherstellt und andererseits die Verwendung der erzielten Einsparungen regelt. Die Landesregierung kann es nicht dabei belassen, auf der Grundlage des errechneten Einsparpotenzials im Haushalt kw-Stellen bei den jeweiligen Einzelplänen auszubringen und auf die Kürzung der Personalkostenbudgets im Rahmen der Gesamtdeckung und einen erheblichen Zeitbedarf für organisatorische Änderungen hinzuweisen. Vielmehr müssen die Einsparungen so erbracht werden, dass sie auch tatsächlich dem Bereich der Beschaffung unmittelbar zurechenbar sind.

20. Verkauf und Rückmiete der Telekommunikationsanlagen des Landes

Die Entscheidung der Landesregierung, die von ihr genutzten TK-Anlagen an einen privaten Betreiber zu verkaufen und zurückzumieten, hat in den Jahren 2000 und 2001 zur Verringerung der Kosten geführt.

Nur die jährliche Analyse dieser Kosten als Grundlage für eine Wirtschaftlichkeitsuntersuchung zur Erfolgskontrolle verschafft dem Land auch in Zukunft die Möglichkeit, erforderlichenfalls zeitnah und gezielt kostenmindernd einzuwirken.

20.1 Anlass

1997/98 prüfte der LRH Maßnahmen der Beschaffung nachrichten- und informationstechnischer Anlagen und Einrichtungen in Landesliegenschaften. Dabei wurde auch die laufende Ersatzbeschaffung für Telekommunikationsanlagen (TK-Anlagen) in Augenschein genommen.

Das Land hatte Planungen zum Aufbau eines zentralen Sprach- und Datennetzes begonnen. Dazu beschloss das Kabinett im August 1997 den Verkauf und die anschließende Rückmiete der unentbehrlichen landeseigenen TK-Anlagen[1].

Durch den Verkauf der TK-Anlagen sowie deren Modernisierung durch einen privaten Betreiber sollte neben dem einmaligen Verkaufserlös auch ein laufender Einspareffekt durch verminderte Telefongebühren sowie durch Personalreduzierungen erzielt werden. Dazu war der Personalbestand an Vermittlern sowie Fernmelderevisoren und -ingenieuren für Instandhaltungsarbeiten sozialverträglich zu vermindern bzw. abzubauen. Wartungs- und Reparaturarbeiten sollten vom privaten Vermieter des Sprachnetzes durchgeführt werden. Nach Ausscheiden aller Wartungsmitarbeiter des Landes soll der private Betreiber auch die - beim Land verbleibenden - inhouse-Netze betreuen.

Der LRH sah in einer Untersuchung der Wirtschaftlichkeit die wesentliche Grundlage für die Entscheidung über die Alternativen „Verkauf an einen privaten Betreiber und anschließende Rückmiete“ oder „Besitzstandswahrung mit langfristigem Ersatzbeschaffungsvertrag in Landesregie“.

---

1 Abgabe der zentralen Technik sowie der Sprachendgeräte an einen privaten Betreiber. Die inhouse-Netze verbleiben beim Land.

20.2 Vergabe

Das Vorhaben wurde Mitte 1998 europaweit im Nichtoffenen Verfahren mit vorangehendem öffentlichen Teilnahmewettbewerb ausgeschrieben. Der Zuschlag sollte gem. § 17 Abs. 7 Haushaltsbegleitgesetz 1998 nur bei Nachweis der Wirtschaftlichkeit und mit Zustimmung des Finanzausschusses erfolgen.

Die Ausschreibung wurde im Oktober 1998 aufgehoben, weil kein Angebot eingegangen war, das den Ausschreibungsbedingungen entsprach. Nachverhandlungen mit der Deutschen Telekom AG führten schließlich zu einem wertbaren Angebot. Die daraufhin bezogen auf das Basisjahr 1999 erstellte Wirtschaftlichkeitsbetrachtung für die o. a. Alternativen wies bei einer Vertragslaufzeit von 10 Jahren[1] einen finanziellen Vorteil für die Vergabe an die Deutsche Telekom AG aus[2]. Randbedingungen waren u. a.:

- Verkaufserlös von rd. 5,1 Mio. €. Diese Preisbildung war an den Kosten für die Neubeschaffung von TK-Anlagen unter Landesregie orientiert.
- Modernisierung der TK-Anlagen.
- Sprachnetz in Bandbreite und Qualität auch zur Datenübertragung geeignet.
- Landesweites Telefonieren innerhalb eines Netzes von 126 großen und mittleren Anlagen gebührenfrei. Spezieller Ortstarif für 114 kleine und 170 Kleinstanlagen mit sekundengenauer Abrechnung - so auch für das Telefonieren aus dem Landesnetz nach Hamburg.
- Wettbewerbsbedingte Preisreduzierungen werden an das Land weitergereicht.

Der Finanzausschuss stimmte der Vergabe am 01.07.1999 zu. Daraufhin unterzeichneten das Land und die Deutsche Telekom AG am 13.07.1999 ein entsprechendes Vertragswerk. Während für den Verkauf und die anschließende Rückmiete eine Laufzeit von mindestens 10 Jahren mit anschließender halbjährlicher Fortschreibung vereinbart wurde, hat der Detailvertrag für die Gebührenfestlegung eine Laufzeit von 12 Monaten mit ebenfalls halbjährlicher Fortschreibungsmöglichkeit.

20.3 Wirtschaftlichkeitsuntersuchung

Der LRH forderte das Finanzministerium auf, die für 1999 zugrunde gelegte Wirtschaftlichkeitsbetrachtung anhand der Ergebnisse der beiden folgenden Kalenderjahre 2000 und 2001 zu verifizieren, d. h. eine Wirtschaft-

---

1 Telefonanlagen haben derzeit eine technische Nutzungsdauer von 10 Jahren, welche der Ausschreibung zugrunde gelegt wurden.

2 Umdruck 14/3515 vom 17.06.1999.

lichkeitsuntersuchung zur Erfolgskontrolle nach VV Nr. 2.2 zu § 7 LHO vorzunehmen.

Hierzu hat das Finanzministerium im Juni 2002 eine Übersicht zur Kostenentwicklung in den Jahren 2000 und 2001 in Relation zu den für 1999 angesetzten Kosten abgegeben[1] (**Tabelle**). Insbesondere in 2 Bereichen waren die für das Basisjahr 1999 anzusetzenden Kosten auf Schätzungen angewiesen, da in der Vergangenheit jede Kostentransparenz fehlte:

- Die Telefongebühren wurden von den Ressorts dezentral bewirtschaftet, ohne dass sie je als Gesamtkosten zusammengeführt wurden. Nachdem ab 4. Quartal 1999 die Telefonkosten in den Epl. 11 überführt und seither vom Finanzministerium zentral bezahlt werden sollten, gingen dort Rechnungen quasi „wäschekorbweise“ ein. Dies führte zu der überraschenden Erkenntnis, dass landesweit monatlich rd. 1.700 Einzelrechnungen in den Dienststellen bearbeitet wurden - jährlich ca. 20.000 Einzelrechnungen. Erst über die Vielzahl dieser Rechnungen konnte das Finanzministerium erstmals konkrete Angaben zu den tatsächlichen Gebührenkosten der landeseigenen TK-Anlagen machen.
- Die Kosten für das Erfassen und Zuordnen von - dienstlichen und privaten - Telefongebühren für rd. 40.000 Nebenstellen („Billingsystem“) wurden bis 1999 überwiegend manuell bestimmt; die Personalkosten dafür mussten mit groben Anhaltswerten geschätzt werden.

Auf dieser Grundlage entstand für das Jahr 1999 eine grob quantifizierte Kostenstruktur. Die daraus ableitbaren Hinweise auf Kostenminderungsmöglichkeiten hat das Land bereits im Ansatz realisiert. Weitere Kostensenkungen sind bei konsequenter Erfolgskontrolle zu erwarten.

Mit den Daten zu den Jahren 2000 und 2001 gibt es zum ersten Mal einen geschlossenen Überblick über die tatsächlichen Kosten für den Betrieb der TK-Anlagen des Landes. Die Telefongebühren sind exakt ermittelt. Die Kosten des Billingsystems werden weitgehend gerätetechnisch bestimmt; die Kosten für das Einsammeln von Privatgesprächsgebühren sind in 2002 durch den Übergang von monatlichem auf quartalsweises Abrechnen gegenüber 2001 (rd. 1,5 Mio. €) bereits auf rd. 383 T€ gesunken.

---

1 Umdruck 15/2325 vom 09.08.2002.

	Schätzkosten 1999	Istkosten 2000	Istkosten 2001
	€	€	€
Telefongebühren	5.624.211	2.912.131	2.680.969
Anschlussgebühren	504.537	1.657.670	1.451.618
angemietete Leitungen	1.153.133	-	-
Miete Telekom	-	12.629.694	12.494.301
Umschaltarbeiten	252.215	-	29.132
Billingsystem	2.471.244	1.813.338	1.871.905
Wartungskosten	1.805.248	15.726	26.336
Ingenieurkosten	255.646	-	-
Vermittlungskosten	7.618.249	6.169.589	4.720.929
Ersatzbeschaffung	1.687.263	9.438	19.828
Landespersonal	2.300.813	255.646	204.517
Energiekosten	255.646	- 239.785	- 236.045
Miete für Technikräume	216.920	6.287	6.287
Rückkauf TK-Anlagen	-	- 5.112.919	-
Summe	24.145.125	20.116.815	23.269.777

Tabelle
Kostenentwicklung für die TK-Anlagen des Landes nach dem 1999 vollzogenen Verkauf an die Deutsche Telekom AG

Die vom LRH geforderte Verifikation der Wirtschaftlichkeitsbetrachtung und die dazu vom Finanzministerium abgegebenen Erläuterungen hat der Finanzausschuss am 22.08.2002 zur Kenntnis genommen.

20.4 Bewertung

Die **Tabelle** zeigt in der Tendenz, dass sich die Jahreskosten 2000 und 2001 für die reine Installation und Nutzung degressiv entwickelten. Zudem wurden die Jahreskosten für 1999 (rd. 24,1 Mio. €) im Jahr 2001 (rd. 23,3 Mio. €) unterschritten. Diese auf nur 2 Jahre gestützte günstige Tendenz sollte sich verstetigen können. Daher hat der LRH dem Finanzministerium empfohlen, die Wirtschaftlichkeitsuntersuchung zur Erfolgskontrolle fortzuführen. Denn erst mehrere Betriebsjahre werden die tatsächliche Entwicklung hinreichend transparent machen. Diese Vorgehensweise eröffnet zudem die Möglichkeit, erforderlichenfalls gezielt einzugreifen bzw. gegenzusteuern.

Bereits jetzt wird das Land 3 Bereichen besondere Aufmerksamkeit schenken und auf eine weitere Kostensenkung dringen:

- Da immer mehr Nebenstellen die Freischaltung für die Weiterleitung von Gesprächen aus den TK-Anlagen an ein Handy erhalten, steigen die damit erhöhten Gebühren spürbar an. Das Finanzministerium ermittelte für den Mai 2002 allein hierfür Gebühren von rd. 32,6 T€ - hochgerechnete Jahreskosten von etwa 390 T€ für das Jahr 2002!

Der LRH hält eine Rückführung und Begrenzung dieser Freischaltungen auf ein unabdingbares Maß für erforderlich.

- Eine weitere starke Erhöhung zeigte sich bei den Auskunftsgebühren der Deutschen Telekom AG. Durch eine Intervention der Regulierungsbehörde darf die Telekom diese Gebühreneinheit (1999: 0,06 €/Einheit bzw. 0,12 DM/Einheit) nicht billiger als Mitbewerber anbieten.
  Das Finanzministerium will Dienststellen mit auffallend hohen Auskunftsgebühren darauf hinweisen, nötigenfalls die Auskunftsanschlüsse sperren zu lassen.

- Die geschätzten Kosten zur Abrechnung von Privatgesprächen liegen trotz starker Vereinfachungen auch im Jahr 2002 mit rd. 383 T€ immer noch vergleichsweise hoch.
  Der LRH regt an zu prüfen, ob eine Bagatellgrenze eingeführt werden sollte. Jedenfalls kommt den Bemühungen des Finanzministeriums, für diese Kosten ein Bankabrufverfahren einzuführen, eine besondere Bedeutung zu. Nach Auffassung des LRH können Datenschutzgründe dem nicht entgegen gehalten werden.

Die vom LRH „verordnete“ Wirtschaftlichkeitsuntersuchung zur Erfolgskontrolle erweist sich als ein zur Kostenminderung gut geeignetes Kontroll- und Steuerungsinstrument.

Verkauf und Rückmiete der landeseigenen TK-Anlagen scheinen sich bei vorsichtiger Einschätzung als ein für das Land finanziell vorteilhaftes Projekt zu entwickeln. Dies gilt nicht nur für die Summe der laufenden Jahreskosten, sondern auch für die mit der Gesamtkonzeption verbundenen, auf die Kostentransparenz zurückzuführenden zeitnahen Einwirkungsmöglichkeiten. Zudem sind die TK-Anlagen seither mit einer zeitgemäßen Gerätetechnik ausgestattet.

Das **Finanzministerium** bestätigt die Darstellung des LRH und teilt seine Bewertungen.

Ministerium für Wirtschaft, Arbeit und Verkehr

21. Werbemaßnahmen und Förderung der Außenwirtschaft

Die Finanzierungsbeiträge der Gesellschafter der Wirtschaftsförderung Schleswig-Holstein GmbH entsprechen nicht ihrer jeweiligen Einflussnahme und Interessenlage. Sie sollten neu verhandelt werden mit dem Ziel, den Anteil der Industrie- und Handelskammern deutlich zu erhöhen.

Veränderungen der Organisation, der Geschäftsverteilung und die Beachtung des haushaltsrechtlichen Besserstellungsverbots könnten zur Reduzierung des Personalaufwands der Wirtschaftsförderung Schleswig-Holstein GmbH und der Zuschüsse der Gesellschafter beitragen.

Die bisher veröffentlichten Werte zur Wirkung der Werbemaßnahmen und der Außenwirtschaftsförderung sind teilweise irreführend. Zum Nachweis, in welchem Umfang der Einsatz der jeweiligen Werbe- und Fördermittel zur Ansiedlung von Betrieben und zur Schaffung von Arbeitsplätzen geführt hat, bedarf es vielmehr längerfristig anzulegender nachschauender Erhebungen und Untersuchungen. Von der Wirtschaft ungenügend angenommene Förderangebote sollten eingestellt werden.

21.1 Aufgabenstellung

Standortwerbung zur Gewinnung in- und ausländischer Investoren sowie Förderprogramme und Hilfestellungen zur Sicherstellung und Ausweitung der Anteile der Wirtschaft an Exportgeschäften bilden im Wettbewerb um nationale und internationale Investitionen eine wichtige wirtschaftspolitische Aufgabe. Zusätzliche Investitionen durch Betriebsansiedlungen und Umsätze aus Auslandsgeschäften sind geeignet, im Land zu mehr Wachstum, Beschäftigung und Innovation zu führen sowie den Standort und die Arbeitsplätze zu sichern. Derartige Maßnahmen sind grundsätzlich Angelegenheiten der Länder, Regionen und Kommunen sowie der Industrie- und Handelskammern.

21.2 Aufgabenorganisation

Das Land hat die Aufgaben der Ansiedlungswerbung und der Abwicklung des Außenwirtschaftsförderungsprogramms seit Jahren auf die Wirtschaftsförderung Schleswig-Holstein GmbH (WSH) übertragen. Diese am

01.01.1994 aus einem Zusammenschluss der Wirtschaftsförderungsgesellschaft Schleswig-Holstein mbH (WFG, gegründet im Jahre 1969) und der Gesellschaft für Außenwirtschaftsförderung Schleswig-Holstein mbH - IHK-Außenwirtschaftszentrum (gegründet im Dezember 1991) hervorgegangene Einrichtung wird vom Ministerium für Wirtschaft, Arbeit und Verkehr (Wirtschaftsministerium) und den 3 Industrie- und Handelskammern des Landes institutionell gefördert.

Die WSH unterhielt und betreute in der Vergangenheit zweckgerichtet eine Reihe von Auslandsrepräsentanzen im europäischen und außereuropäischen Raum, die in jüngster Zeit weitgehend aufgegeben wurden.

21.3 Haushaltsmittel

Haushaltsmittel für die Ansiedlungswerbung, die institutionelle Förderung der WSH und das Außenwirtschaftsförderungsprogramm sind zentral unter der Maßnahmegruppe (MG) 0602 - MG 06 - Werbemaßnahmen im Interesse der gewerblichen Wirtschaft und der interregionalen Zusammenarbeit - veranschlagt. Seit dem Jahr 1996 wurden die Mittel kontinuierlich auf nunmehr rd. 2,4 Mio. € (2002), also um rd. 27,3 % gesenkt.

Werbemaßnahmen und Außenwirtschaftsförderung
Veranschlagte Haushaltsmittel
0602-MG 06

Jahr	**T€**
1996	3.333,6
1997	2.940,4
1998	2.735,4
1999	2.812,1
2000	2.924,6
2001	2.441,4
2002	2.393,5
Summe	**19.581,0**

Zusätzlich sind seit dem Jahr 1996 zur Abgeltung der Abwicklungskosten des der WSH übertragenen Außenwirtschaftsförderungsprogramms Vergütungen im Titel 0601 - 671 02 MG 01 - Erstattung von Kosten für die Verwaltung von Darlehen sowie für die Abwicklung von Förderprogrammen - veranschlagt. Die Höhe dieser Vergütungen bemisst sich nach dem jeweiligen jährlichen Programmumfang.

Vergütungen an die WSH für die Abwicklung und Betreuung des Außenwirtschaftsförderungsprogramms Veranschlagte Haushaltsmittel

Jahr	T€
1996	61,4
1997	66,5
1998	63,9
1999	63,9
2000	68,0
2001	53,2
2002	53,2
Summe	**430,1**

In den Jahren vor 1996 wurden die Programmabwicklungskosten durch die institutionelle Förderung der WSH mit abgegolten.

21.4 Wirtschaftsförderung Schleswig-Holstein GmbH

21.4.1 Institutionelle Förderung

Das Stammkapital der Gesellschaft beträgt 25.564,6 € (50.000 DM). Das Land und die Industrie- und Handelskammern als Gesellschafter der WSH haben Ende des Jahres 1993 vereinbart, dass die Kammern (Anteil am Stammkapital 49 %) jährlich einen Anteil von 5 % und das Land (Anteil am Stammkapital 51 %) einen Anteil von 95 % der institutionellen Zuwendungen zu tragen haben.

In Anbetracht des Anteils der Kammern am Stammkapital der WSH und ihres Einflusses auf Art und Umfang der Tätigkeiten der Gesellschaft hat der LRH angeregt, die Finanzierungsvereinbarung mit dem Ziel zu überprüfen, den jährlichen Finanzierungsanteil der Kammern zugunsten des Landes angemessen zu erhöhen. Hierfür sprechen nach Ansicht des LRH nicht nur verschiedene Darstellungen des Wirtschaftsministeriums und der WSH, in denen die Abgrenzung der Kammeraufgaben von denen der WSH im Bereich der Außenwirtschaftsaktivitäten, deren Aufwand knapp 50 % der Gesamtausgaben der WSH betragen sollen, als unscharf bezeichnet wird, sondern auch ein eigenes „Positionspapier“ der Kammern, welches die der WSH übertragenen Aufgaben der Außenwirtschaftsförderung als originäre Kammeraufgaben herausstellt. Eine angemessene Erhöhung des Finanzierungsanteils der Kammern hält der LRH für vertretbar.

Das **Wirtschaftsministerium** hat bestätigt, diese Anregung des LRH sei ein wichtiger und grundsätzlicher Punkt. Es halte es auch vor dem Hinter-

grund der Entwicklung der öffentlichen Haushalte für geboten, über die Finanzierung von Einrichtungen wie der WSH neu nachzudenken. Dementsprechend beabsichtige es, diesen Punkt in die Gespräche einzubringen, die im Jahr 2003 mit den Kammern über die künftige Struktur der wirtschaftsfördernden Einrichtungen in Schleswig-Holstein geführt werden sollen.

21.4.2 Organisation und Geschäftsverteilung

Die operativen Bereiche „Werbung“ und „Außenwirtschaft“ (ohne Außenwirtschaftsförderungsprogramm) der WSH sind gegenwärtig nach regionalen Gesichtspunkten (Inland und Ausland) gegliedert. Diese Organisationsstruktur und Geschäftsverteilung entspricht dem Verhandlungsergebnis des Landes mit den Industrie- und Handelskammern im Zuge der am 01.01.1994 erfolgten Zusammenführung der Gesellschaft für Außenwirtschaftsförderung Schleswig-Holstein mbH - IHK-Außenwirtschaftszentrum - und der WFG zur neuen WSH. Dem seinerzeit auch diskutierten Vorschlag, eine funktionale Aufgabengliederung in Werbung/Akquisition und Außenwirtschaftsförderung vorzunehmen, wurde nicht gefolgt.

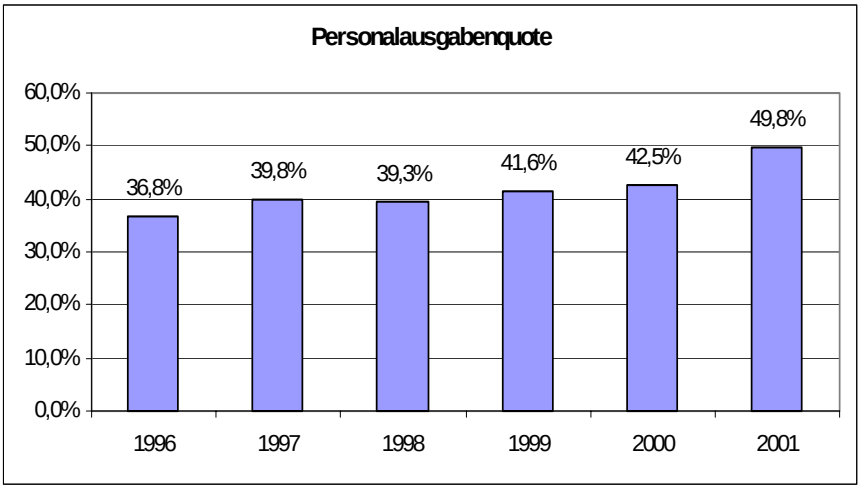
Der LRH hat angeregt, diesen Vorschlag wieder aufzugreifen und eine entsprechende Umsetzung zu prüfen. Er hält es für möglich, durch eine entsprechende Organisationsänderung mittelfristig Personalkosten einzusparen, da einzelne bisher bestehende Leitungsfunktionen wegfallen könnten.

Das **Wirtschaftsministerium** hat darauf verwiesen, dass eine Neuorganisation mit einer funktionalen Gliederung, wie jetzt vom LRH angeregt, bereits seit geraumer Zeit geprüft werde. Nachdem die Diskussion über die mittelfristige Strategie der WSH kürzlich abgeschlossen worden sei, habe es den neuen Geschäftsführer der WSH gebeten, ihm noch im März 2003 einen Vorschlag für eine Neuorganisation der WSH zu unterbreiten. Der Entwurf solle den Gedanken einer funktionalen Gliederung der WSH vor dem Hintergrund der neuen Strategie aufgreifen. Neben einer verbesserten Transparenz und höherer Effizienz erwarte es hiervon im Idealfall eine Verringerung der Zahl der Bereichsleiter.

21.4.3 Personalausgaben

Die WSH hat die Mittelkürzungen (s. Tz. 21.3), die zu insgesamt gesunkenen Wirtschaftsplanansätzen führten, im Wesentlichen im Bereich ihrer institutionellen Sachausgaben und ihrer Ausgaben für die Öffentlichkeitsarbeit und Werbung aufgefangen. Dagegen hat sich ihr Stellenplansoll seit 1994 nicht wesentlich verändert. Nach wie vor sind in ihrem Wirtschafts-

plan 18 Planstellen ausgewiesen. Dadurch stieg ihre Personalausgabenquote bezogen auf die Gesamtausgaben von 36,8 % im Jahr 1996 auf 49,8 % im Jahr 2001.



Gemessen an den Aufgaben der WSH hat diese Quote damit ein kaum noch vertretbares Maß erreicht.

Nach den haushaltsrechtlichen Vorschriften[1] sind die Vergütungen der Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter der WSH wegen des für Einrichtungen mit institutioneller Förderung geltenden Besserstellungsverbots an der Höhe der für vergleichbare Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter des öffentlichen Dienstes (Landes) zu zahlenden Vergütungen auszurichten. Da bislang aussagekräftige Arbeitsplatz- bzw. Tätigkeitsbeschreibungen, die eine sachgerechte Feststellung der Vergütungsgruppen und damit der Höhe der Vergütungen zugelassen hätten, durchweg nicht vorliegen, ist nicht auszuschließen, dass in einzelnen Fällen gegen diese Vorschrift verstoßen wird.

Das **Wirtschaftsministerium** hat bestätigt, dass entgegen einer von ihm gegenüber der WSH schon im Jahre 1995 ausgesprochenen Aufforderung die für eine tarifgerechte Einstufung ihrer Mitarbeiter gebotenen aussagekräftigen Arbeitsplatz- bzw. Tätigkeitsbeschreibungen tatsächlich nicht erstellt wurden. Im Zuge der geplanten Neuorganisation der WSH beabsichtige es, die Personal- und Tarifstruktur einer verschärften Prüfung zu unterziehen und in diesem Zusammenhang auch die Abfassung von entsprechenden Aufgaben- und Tätigkeitsbeschreibungen zu veranlassen. Hierdurch erwarte es allerdings keine Reduzierung der Personalkosten, sondern eine höhere Effektivität der geleisteten Arbeit.

---

1 Anlage 1 VV Nr. 5.1 zu § 44 LHO; Nr. 1.3 Allgemeine Nebenbestimmungen für Zuwendungen zur institutionellen Förderung (ANBest-I).

21.4.4 Werbung und Akquisition

Entscheidungen von Unternehmen über neue Standorte oder einen Standortwechsel sind eher selten. I. d. R. werden sie in langwierigen Prozessen und nach spezifischen Firmeninteressen getroffen. Die Werbestrategie der WSH ist darauf ausgerichtet, nicht nur konkret ansiedlungswillige in- und ausländische Unternehmen anzusprechen, sondern auch latent an diesem Thema Interessierte zu identifizieren.

Den bedeutendsten Teil ihres institutionell geförderten Aufwands „investierte“ die WSH in die Werbung und Akquisition.

Anteil des Werbungs- und Akquisitionsaufwands am institutionell geförderten Gesamtaufwand

Jahr	Werbung und Akquisition		Institutioneller Gesamtaufwand
	T€	%	T€
1996	1.185,1	48,0	2.469,0
1997	1.078,5	46,0	2.346,8
1998	1.129,0	47,0	2.401,6
1999	1.046,0	43,5	2.406,5
2000	1.109,2	44,1	2.515,1

Als Erfolgsnachweis veröffentlicht die WSH Ansiedlungsergebnisse neuer Firmen in Schleswig-Holstein. Diese erfassen allerdings alle Ansiedlungs-, Neu- und Existenzgründungsprojekte, die von der WSH und/oder den regionalen Wirtschaftsförderungseinrichtungen, Städten und Gemeinden in Zusammenarbeit mit dem Wirtschaftsministerium und der Investitionsbank Schleswig-Holstein (IB) initiiert wurden.

Diese Ergebnisse können somit zwar grundsätzlich geeignet sein aufzuzeigen, inwieweit es dem Standort Schleswig-Holstein gelungen ist, neue Unternehmen oder Unternehmensgründungen anzuziehen. Eine direkte Verbindung zwischen diesen Ansiedlungen und den Werbemaßnahmen der WSH lässt sich damit aber nicht belegen. Die Zahlen dieser Ansiedlungen und der mit ihnen verbundenen Arbeitsplätze unterliegen darüber hinaus erheblichen Vorbehalten. Diese werden schon dann als erfolgt und geschaffen ausgewiesen, wenn Unternehmen grundsätzliche Willenserklärungen (z. B. Grundstückskauf) für eine Ansiedlung abgegeben haben. Nach Ansicht des LRH sind sie somit weder kurz- und mittelfristig belastbar noch über die Zeitschiene addierbar.

Das **Wirtschaftsministerium** hat erwidert, die WSH orientiere sich bei der Führung der Ansiedlungsstatistik am Vorgehen vergleichbarer Einrichtungen in anderen Bundesländern.

Nach Ansicht des **LRH** wird auch durch eine bundesweit ähnliche statistische Erfassung der Effekt der Werbemaßnahmen nicht konkret und belastbar nachgewiesen. Um festzustellen, ob und in welchem Umfang der Einsatz der jeweiligen Werbemittel zur Ansiedlung von Betrieben und damit verbunden zur Schaffung von Arbeitsplätzen in Schleswig-Holstein führt, bedarf es vielmehr nachschauender und längerfristig anzulegender Erhebungen und Untersuchungen. Der LRH hält hierbei auch eine Einbindung der Unternehmen für zulässig, soweit diese insbesondere öffentliche finanzielle Förderungen oder Ansiedlungsvorteile erhalten haben. Aktuelle Erhebungen des **LRH** für die Jahre 1998 bis 2001 haben durchweg aufgezeigt, dass die geplanten Arbeitsplatzzahlen nicht erreicht wurden.

Das **Wirtschaftsministerium** beabsichtigt, diese Kritik zum Anlass zu nehmen, die WSH im Rahmen eines zukünftig verstärkten Controllings aller Aktivitäten auch um eine nachschauende Auswertung mit dem gebotenen Aufwand zu bitten. Es verweist aber schon jetzt darauf, dass es nicht gelingen werde, im Einzelfall einen unmittelbaren kausalen Zusammenhang zwischen werblichem Aufwand und späterer Ansiedlung zu knüpfen. Im Übrigen habe die WSH nie Zweifel daran aufkommen lassen, dass es sich um stichtagsbezogene Planzahlen von Unternehmen handele. Interpretationen oder Additionen dieser Daten z. B. durch die Presse könnten nicht der WSH angelastet werden.

21.5 Außenwirtschaftsförderung

Das vom Wirtschaftsministerium aufgelegte und der WSH zur Abwicklung übertragene Außenwirtschaftsförderungsprogramm[1] umfasst die Förderschwerpunkte Beratung, Messebeteiligungen, außenwirtschaftliche Kooperationen und Symposien.

Jahr	Zuweisung nach Maßgabe des Haushalts	Insgesamt verfügbar	Erstattung an das Land	Programmmittel insgesamt
	€	€	€	€
1996	613.550	664.673	82.770	581.909
1997	511.292	511.232	29.811	481.481
1998	511.292	511.292	25.785	485.507
1999	587.986	587.986	19.037	568.949
2000	587.986	587.986	13.632	574.354
2001	383.469	383.469	-	-

1 Richtlinie zur Förderung von Markterschließungsmaßnahmen für mittelständische Unternehmen (Außenwirtschafts- und Messeförderrichtlinie – AWR) vom 24.02.1994, Amtsbl. Schl.-H. S. 99; Richtlinie für die Gewährung von Zuwendungen zur Förderung der Erschließung von Auslandsmärkten für mittelständische Unternehmen (Außenwirtschaftsförderungsrichtlinie - AWR) vom 08.06.2001, Amtsbl. Schl.-H. S. 406 und Bekanntmachung des Wirtschaftsministeriums vom 17.04.2002 - VII 254 - 604.621 -, Amtsbl. Schl.-H. S. 234.

Es unterliegt einer breit gefächerten Begleitung durch das Wirtschaftsministerium. Eine konkrete Effizienzprüfung oder Evaluierung erfolgt dagegen regelmäßig nicht. Gemessen und nachgewiesen werden bisher lediglich der Einsatz und der Abfluss der Fördermittel sowie die Fördernachfrage. Zusätzlich werden im Bereich der Messeförderungen Erhebungen über die Zufriedenheit und die Einschätzung der Sinnhaftigkeit der Förderung bei den beteiligten Unternehmen vorgenommen. Es wird zwar versucht, eine Kausalität zwischen der Entwicklung der Exportquote des Landes und seiner Außenwirtschaftsförderung herzustellen, diese stützt sich aber nur auf Vermutungen. Untersucht und damit nachweisbar ist ein solcher Zusammenhang nicht.

Die betragsmäßig nur geringen Fördermittel des Landes dürften die Exportquote kaum messbar beeinflusst haben. Teilbereiche des Außenwirtschaftsförderungsprogramms, wie etwa förderbare Beratungen und Symposien, die entweder gar nicht oder nur in geringfügigem Umfang von Unternehmen im Lande in Anspruch genommen werden, sollten eingestellt werden.

Das **Wirtschaftsministerium** sieht dagegen sehr wohl einen langfristigen Zusammenhang zwischen der auf vielen Ebenen gewährten außenwirtschaftlichen Unterstützung von Firmen und deren Exporterfolg. Das Förderinstrumentarium des Landes reihe sich in gleichgerichtete Bemühungen anderer Handlungsträger der Außenwirtschaft sinnvoll ein. Es sei weiterhin sinnvoll, eine eher breite Palette von Fördertatbeständen zu belassen, um nicht vorhersehbaren Unternehmenswünschen entsprechen zu können. Der Umstand, dass einzelne in die Außenwirtschaftsförderrichtlinie integrierte Förderangebote nur in geringem Umfang nachgefragt würden, bedeute noch nicht, dass diese nicht sinnvoll seien. Ein Verzicht hätte höchstens marginale Auswirkungen auf Haushalt und Personalaufwand.

21.6 Gesellschaftsrechtliche Konzentration

Die Aufgaben der WSH sind Maßnahmen auf dem Gebiet der Wirtschaftsförderung. Hier sind ebenfalls andere Akteure, wie die Technologie-Transfer-Zentrale Schleswig-Holstein GmbH oder die IB mit ihrer Tochter, der Mittelständischen Beteiligungsgesellschaft mbH, tätig - wenn auch mit anderen Schwerpunkten. Der LRH hält es für überlegenswert, organisatorische Lösungen zu entwickeln, die den Unternehmen den Zugang zu den von den jeweiligen Institutionen repräsentierten Kompetenzen erleichtern. Dabei geht es darum, nicht nur gegenseitige Verweise aufzubauen, sondern konkret den Unternehmen möglichst einen Ansprechpartner zu benennen. Dieses sollte in einer aus den Beteiligten gebildeten Arbeitsgruppe untersucht werden.

Das **Wirtschaftsministerium** steht diesem Vorschlag aufgeschlossen gegenüber. Bereits die Realisierung des „Hauses der Wirtschaft“ mit einer räumlichen Zusammenfassung wichtiger Akteure der Wirtschaftsförderung sei ein erster Schritt zur weiteren Optimierung der Strukturen. Im Zuge der Neupositionierung der IB bestünden ferner erste Überlegungen, mehrere wirtschaftsfördernde Institutionen, darunter auch die WSH, in eine neue gesellschaftsrechtliche Struktur einzubinden. Eine solche komplexe Neuordnung bedürfe aber noch eingehender Untersuchungen und Abwägungen.

22. Förderung von Technologie- und Gewerbezentren

Das öffentlich geförderte Angebot von gewerblichen Mietflächen für Existenzgründer und junge Unternehmer in Technologie- und Gewerbezentren beträgt mehr als 50.000 m^2. Aus der tatsächlichen Belegung der Zentren ist ableitbar, dass vor allem in den ländlichen Regionen kein ausreichendes Potenzial an geeigneten Mietern vorhanden ist. Hier sind die Zentren nicht in der Lage, ihrer Konzeption und dem Förderzweck entsprechend technologieorientierte Gründer oder junge Unternehmen anzuziehen. Die Art und Weise der Erfolgskontrolle war angesichts der hohen Fördermittel und Förderquoten nicht ausreichend.

Dies führte auch dazu, dass, obwohl in bestimmten Regionen eingerichtete Zentren nicht in der Lage waren, die Zielvorgaben zu erreichen, weitere in gleicher Weise problematische Zentren gefördert wurden. Zur Vermeidung eines ineffizienten Einsatzes von Fördermitteln sollte auf die Errichtung weiterer Zentren verzichtet werden. Für einige der bestehenden Zentren sollten neue Nutzungskonzepte entwickelt werden.

Die Bemessung der Förderungen war insgesamt unausgewogen. Unwirtschaftliche Planungen und aufwändige Gestaltungen wurden im gleichen prozentualen Umfang gefördert wie solche, die sich auf den notwendigen Umfang beschränkten. Auf die Ausrichtung und den Umfang der Raumprogramme wurde kaum Einfluss genommen. Es wäre angebracht gewesen, Rahmengrößen für die Planung von Büro- und Laborflächen sowie Werkstätten vorzugeben. Förderungen überhöhter Verkehrsflächenanteile oder aufwändiger Gestaltungsstandards hätten damit vermieden werden können.

22.1 Aufgaben von Technologie- und Gewerbezentren

Technologie-, Innovations-, Technik-, Gewerbe- und Gründerzentren (TGZ) sind seit etwa Mitte der 80er-Jahre in vielen westeuropäischen Ländern in unterschiedlicher Ausgestaltung errichtet worden. Sie sind darauf ausgerichtet, Unternehmensgründern sowie jungen und technologieorientierten kleinen und mittleren Unternehmen (KMU) in Standortgemeinschaften zeitlich befristet Räumlichkeiten im Rahmen von Mietverhältnissen bereitzustellen und dabei gemeinsame Dienst- und Beratungsleistungen anzubieten. Errichtet und betrieben werden sie entweder von Kommunen oder von kommunalen Betreiber- oder Wirtschaftsförderungsgesellschaften.

22.2 Förderung und Betrieb der Zentren

22.2.1 Förderung

Mit der Errichtung von TGZ wurde in Schleswig-Holstein im Jahre 1986 begonnen. Zur Förderung der Errichtungen, wie auch nachfolgender Erweiterungen, hat das Ministerium für Wirtschaft, Arbeit und Verkehr (Wirtschaftsministerium) bis Mitte des Jahres 2002 insgesamt rd. 88.425 T€ (172.944 TDM) bereitgestellt bzw. bewilligt. Es verwendete hierfür vorzugsweise Mittel der Gemeinschaftsaufgabe „Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur“ (GA - Kapitel 0603), des jeweils aktuellen Regionalprogramms (Kapitel 0602 - Maßnahmegruppen 15 und 16) und des Europäischen Fonds für Regionale Entwicklung (EFRE). Mitte des Jahres 2002 befanden sich bereits 17 vom Land geförderte TGZ in Betrieb bzw. in der Realisierungsphase, 5 weitere sind in der Planungsphase.

Im Zeitraum 1986 bis 2002 geförderte TGZ

Bezeichnung des Zentrums	Art der Maßnahme	Standort	Kürzel	Jahr der Bewilligung
Technologie- und Gewerbezentrum	Errichtung Erweiterung	Flensburg	TGF	1986 1990
Gewerbezentrum	Errichtung Erweiterung	Eutin	GZE	1987 1999
Gewerbe- und Technikzentrum	Errichtung	Raisdorf	GTZ	1988
Gewerbezentrum	Errichtung Erweiterung	Lauenburg	GZL	1988 1991
Technikzentrum	Errichtung Erweiterung Erweiterung Erweiterung	Lübeck	TZL	1988 1988 1990 1993
Innovations- und Technologiezentrum	Errichtung Erweiterung	Kiel	KITZ	1991 1998
Nordfriesisches Innovationszentrum	Errichtung Erweiterung	Niebüll	NIC	1992 2000
Technik- und Ökologiezentrum	Errichtung Erweiterung	Eckernförde	TÖZ	1993 1996
Innovationszentrum	Errichtung	Itzehoe	IZET	1993
Centrum für angewandte Technologien	Errichtung	Meldorf	CAT	1995
Zentrum für Energie und Technik	Errichtung	Rendsburg	ZET	1997
Gewerbezentrum	Errichtung	Oldenburg	GZO	1999
Innovationszentrum	Errichtung	Geesthacht	GITZ	1999
Gewerbezentrum	Errichtung	Hohenwestedt	GZH	1999
Logistik- und Innovationszentrum	Errichtung	Neumünster	LOG IN	2001
Innovationscampus	Errichtung	Lübeck	ICL	2001
Gründer- und Medienzentrum	Errichtung	Lübeck	Media Docks	2002

Das öffentlich geförderte Angebot von gewerblichen Mietflächen[1] für Existenzgründer und junge Unternehmen in diesen TGZ beträgt mehr als 50.000 m^2. Vor allem in den ländlichen Regionen des Landes dürfte damit weitgehend eine Sättigung erreicht worden sein.

Landesrichtlinien für die Förderung von TGZ hat das Wirtschaftsministerium erst ab Ende des Jahres 1997 erlassen[2]. Somit bildeten für viele Jahre allein die Fördervoraussetzungen der GA und die allgemeinen Fördergrundsätze der Regionalprogramme die für die Förderentscheidungen maßgeblichen Grundlagen.

22.2.2 Belegung und Betrieb

Der Betrieb der TGZ ist überwiegend nicht kostendeckend. Dies gilt jedenfalls bei konsequenter Umsetzung der ihnen zugrunde liegenden Belegungskonzepte (Mieterstruktur und -wechsel) und damit verbunden auch niedriger, wirtschaftsfördernder Einstandsmieten. Allein durch hohe für die Errichtung der Zentren gewährte Investitionszuschüsse öffentlicher Zuwendungsgeber erreichen einige TGZ ausgeglichene oder positive Ergebnisse aus den laufenden Miet- und Dienstleistungserlösen.

Die tatsächliche Belegung der Zentren zeigt zudem, dass ein ausreichendes Potenzial an geeigneten Mietern nur teilweise, jedenfalls nicht in dem gewünschten bzw. erwarteten Umfang vorhanden ist. Insbesondere in ländlichen Regionen sind die Zentren nicht in der Lage, ihrer Konzeption entsprechend technologieorientierte Gründer oder junge Unternehmen anzuziehen.

Dies führt zu Problemen bei der Vermietung, bis hin zu erheblichen Leerständen. Vielfach wurde nur das regionale Angebot an Gewerbeflächen erhöht, ohne damit die erhofften Impulse auszulösen. Insofern haben sich die eher zurückhaltenden Einschätzungen diverser Machbarkeitsstudien bestätigt.

Außer in den bedeutenderen Hochschulstandorten Flensburg, Lübeck und Kiel haben sich die meisten Zentren, denen zuvor Qualifikationen als Innovations- oder Technologiezentren zugesprochen worden waren, lediglich

---

1 Daneben werden in einigen TGZ weitere gewerbliche Mietflächen angeboten, die nicht öffentlich gefördert wurden, wodurch die Situation noch verschärft wird.

2 Richtlinien über die Gewährung von Zuwendungen zur Förderung der wirtschaftsnahen Infrastruktur (Bereich: Industrie- und Gewerbegebiete, Technologie- und Gewerbezentren) aus Mitteln der Gemeinschaftsaufgabe Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur vom 04.12.1997, Amtsbl. Schl.-H. S. 547, und Richtlinie über die Gewährung von Zuwendungen zur Förderung der wirtschaftsnahen Infrastruktur, Bereich: Industrie- und Gewerbegebiete, Technologie- und Gewerbezentren vom 09.11.2001, Amtsbl. Schl.-H. S. 636.

zu Gewerbezentren entwickelt. Dieses spiegelt sich in ihrer Nutzung durch zumeist nur wenige "qualitativ hochwertige" Unternehmen wider. Fehlende Nachfrage nach konzeptgemäßer Belegung der Zentren hat zudem dazu geführt, dass deren Betreiber entweder Leerstände und fehlende Mieterlöse mit der Folge höherer Betriebszuschüsse akzeptieren mussten oder den Ausweg wählten, auch ältere oder konzernangehörige Unternehmen aufzunehmen, was auch nicht immer zu einem mindestens ausgeglichenen Betriebsergebnis führte.

Da das Flächenangebot der TGZ dem Förderzweck entsprechende Nachfrage kaum noch erzeugt, hat der LRH empfohlen, zur Vermeidung eines ineffizienten Einsatzes von Fördermitteln sowie von Wettbewerbsverzerrungen und Mitnahmeeffekten auf die Errichtung weiterer Zentren zu verzichten. An der Nachfrage orientierte angemessene Erweiterungen sind nicht ausgeschlossen. Für einige der bestehenden Zentren sollten neue Nutzungskonzepte entwickelt werden, da ihre bisherigen Nutzungsziele nicht zu erreichen waren und Besserungen nicht zu erwarten sind.

Die bestehenden Zentren sind nach Auffassung des **Wirtschaftsministeriums** ein unverzichtbarer Bestandteil der Wirtschaftsstruktur Schleswig-Holsteins. Derzeit sei die Errichtung weiterer Zentren nicht absehbar. Mit dem LRH bestehe Einvernehmen, nur noch die im Rahmen des Regionalprogramms 2000 mit Vertrauensschutz eingestuften Vorhaben zu verwirklichen und darüber hinaus nur in besonderen Einzelfällen über eventuelle kleinere Erweiterungen oder Anpassungen vorhandener Zentren zu entscheiden. Zu den Schwierigkeiten der Zentren, geeignete Mieter aufzunehmen, habe auch die derzeitige wirtschaftliche Lage beigetragen. Gleichwohl seien sie aber noch verhältnismäßig gut belegt.

Diese Bewertung wird vom **LRH** in Anbetracht der von ihm aufgezeigten Leerstände und der zum großen Teil nicht den Förderungskonzepten entsprechenden Belegungen der Zentren nicht geteilt. Aus den eher zurückhaltenden Einschätzungen diverser Machbarkeitsstudien hätte schon frühzeitig abgeleitet werden können, dass die an die Förderungen geknüpften Erwartungen nicht zu erfüllen sein würden.

22.2.3 Dienstleistungen und Beratungen

Die von den TGZ den Förderkonzeptionen entsprechend vorzuhaltenden entgeltlichen Dienstleistungs- und Beratungsangebote erscheinen mindestens wichtig für die Akquisitionsbemühungen und die Selbstdarstellungen der Zentren. Jedenfalls nehmen insbesondere junge Unternehmen bzw. Existenzgründer betriebswirtschaftliche Basisberatungen und Hilfestellungen beim Knüpfen von Kontakten zu Banken in Anspruch. Außerdem wird

Hinweisen zu Finanzierungsmöglichkeiten und zur Vermarktbarkeit gern gefolgt. Art, Umfang und Qualität dieser Dienstleistungsangebote und ihre Inanspruchnahme sind jedoch insgesamt nicht einheitlich und über alle TGZ vergleichbar. Sie werden maßgeblich bestimmt vom Engagement der jeweiligen Zentrumsleitung. Lediglich die Rezeptionen der Zentren mit Telefondienst, Postabfertigung sowie einfache, unterstützende Dienstleistungen erfahren gleichermaßen bei allen Unternehmen eine hohe Wertschätzung, da sie das Alltagsgeschäft zu vereinfachen helfen.

Der LRH hält das vorzuhaltende entgeltliche Beratungs- und Dienstleistungsangebot für insgesamt noch verbesserungsbedürftig.

Eine Vorhaltung einheitlicher Beratungs- und Dienstleistungsangebote der Zentren hält das **Wirtschaftsministerium** im Hinblick auf die unterschiedlichen und veränderbaren Bedürfnisse der Mieter nicht für zweckmäßig. Gleichwohl will es Gespräche mit den einzelnen Zentren aufnehmen und evtl. Verbesserungsmöglichkeiten erörtern.

22.2.4 Erfolgskontrolle

Der erhebliche Umfang der gewährten Förderungen und die hohen Förderquoten hätten eine auf die Förderzwecke und Konzeptionen der TGZ ausgerichtete intensive Erfolgskontrolle erfordert. Eine solche fand jedoch nicht in der gebotenen Art und Weise statt. Die ausbedungenen Berichte der Zentrumsbetreiber über die Belegung ihrer Zentren genügen einer Wirkungskontrolle schon deshalb nicht, weil sie nicht mit dem nötigen Nachdruck eingefordert bzw. nicht ausreichend kritisch ausgewertet werden.

Diese Handhabung hat dazu geführt, dass vom Wirtschaftsministerium nicht erkannt wurde, dass einige Unternehmen die nach den Programmrichtlinien vorgegebene Höchstverweildauer von 8 Jahren weit überschritten oder von den Zentrumsbetreibern Mietverhältnisse mit Unternehmen eingegangen wurden, die dem Förderzweck der Zentren nicht entsprachen.

Das **Wirtschaftsministerium** hat zugesagt, in Gespräche mit der Investitionsbank Schleswig-Holstein, die mit der Abwicklung der Förderfälle beauftragt ist, und jedem einzelnen Zentrum einzutreten, um zu einer modifizierten Berichtspflicht zu kommen. Von dieser Absicht sei die Arbeitsgemeinschaft der Technologiezentren bereits unterrichtet worden.

22.3 Bau der Zentren

22.3.1 Baukosten und Zuwendungen

Der LRH hat bei 13 fertig gestellten und 2 noch im Bau befindlichen Zentren die Entwicklung der Baukosten und der vom Land gewährten Zuwendungen geprüft. In 6 Fällen wurden die Baumaßnahmen in mehreren Abschnitten durchgeführt.

Tatsächliche Baukosten und Gesamtzuwendungen[1]

Baumaßnahme			Bauzeit		Baukosten	Zuwendungen	
Nr.	Name	Standort	von	bis	€	€	%
	TÖZ 1		Aug. 94	Nov. 95	4.477.770	3.674.091	82,1
	TÖZ 2		Juni 97	Aug. 98	4.191.942	3.353.554	80,0
1	TÖZ	Eckernförde			8.669.712	7.027.644	81,1
	GZE 1		Apr. 87	Apr. 88	3.835.608	2.733.359	71,3
	GZE 2		Mai 99	März 00	1.824.853	593.099	32,5
2	GZE	Eutin			5.660.461	3.326.457	58,8
	TGF 1		Feb. 87	März 88	3.916.188	3.244.352	82,8
	TGF 2		Jan. 91	Juli 92	3.481.661	2.902.306	83,4
3	TGF	Flensburg			7.397.849	6.146.657	83,1
4	GITZ	Geesthacht	Sep. 00	Nov. 01	5.766.797	4.613.438	80,0
5	GZH	Hohenwestedt	Juni 00	Juli 01	1.171.386	255.646	21,8
6	IZET	Itzehoe	Nov. 94	Dez. 96	10.000.613	7.899.777	79,0
	KITZ 1		Mai 94	März 96	9.359.587	7.299.191	78,0
	KITZ 2		Jan. 01	April 02	6.493.835	5.195.068	80,0
7	KITZ	Kiel			15.853.421	12.494.259	78,8
	TZL1,2		Nov. 88	Dez. 90	3.579.569	2.705.695	75,6
	TZL 3		Nov. 89	Sep. 90	2.016.742	961.740	47,7
	TZL 4		Aug. 91	Aug. 92	1.711.250	743.163	43,4
	TZL 5		Okt. 94	Sep. 95	3.989.650	1.646.360	41,3
8	TZL	Lübeck			11.297.211	6.056.958	53,6
9	ICL	Lübeck	Sep. 01	Dez. 02	11.592.716	8.114.901	70,0
10	CAT	Meldorf	Dez. 95	Juli 98	3.465.955	2.946.061	85,0
11	LOG IN	Neumünster	Nov. 01	Dez. 02	7.221.493	5.777.195	80,0
	NIC 1		Mai 92	Nov. 93	1.953.732	1.660.672	85,0
	NIC 2		Juli 00	Okt. 01	2.503.847	2.261.485	90,3
12	NIC	Niebüll			4.457.580	3.922.157	88,0
13	GZO	Oldenburg	Apr. 00	Aug. 01	4.467.177	4.150.464	92,9
14	GTZ	Raisdorf	Apr. 88	Okt. 89	6.638.676	2.520.424	38,0
15	ZET	Rendsburg	Aug. 98	Dez. 99	8.313.238	6.417.327	77,2
				Summen:	111.974.286	81.669.365	72,9

Tabelle 1

1 Die Fördersätze weichen von den Fördersätzen der Bewilligungen ab, einerseits, weil die tatsächlichen Baukosten regelmäßig höher als die zuwendungsfähigen Baukosten ausfielen (vermindernd) und andererseits, weil in der Spalte Zuwendungen neben den Landesmitteln auch Förderungen durch die Kommunen enthalten sind (erhöhend, z. B. bei Niebüll und Oldenburg).

Für die Baufachlichen Prüfungen waren die vom Wirtschaftsministerium beauftragte Oberfinanzdirektion Kiel bzw. seit dem 01.07.1999 die Gebäudemanagement Schleswig-Holstein zuständig.

In Tabelle 1 sind neben den Bauzeiten die tatsächlichen Brutto-Baukosten[1] der Zentren und hierauf bezogen die zu deren Errichtung und Erweiterung gewährten Gesamtzuwendungen sowie deren prozentuale Höhe aufgelistet.

Die Fördergrundsätze bzw. -richtlinien (s. Tz. 22.2.1) haben bis 1997 die Gewährung von Zuwendungen bis zu 85 % der förderfähigen Ausgaben zugelassen. In einem Fall bewilligte das Wirtschaftsministerium sogar bis zu 95 %. Danach wurde die Förderquote auf max. 80 % abgesenkt. Für mehrere Einzelvorhaben erfolgten Nachbewilligungen wegen gestiegener Baukosten.

Die tatsächliche - weil auf die realen Bruttobaukosten bezogene - durchschnittliche Gesamtförderung betrug 73 %, ihre Spannweite reichte von 22 % bis 93 %.

Das Wirtschaftsministerium hat die Bemessung seiner Förderungen insgesamt unausgewogen gehandhabt. I. d. R. hat es alle Entwürfe der Projektträger akzeptiert und dabei unwirtschaftliche Planungen und aufwändige Gestaltungen im gleichen prozentualen Umfang gefördert wie solche, die sich auf den notwendigen Umfang beschränkten.

Vielfach wurden Mehrkosten in beträchtlicher Höhe nachträglich als zuwendungsfähig anerkannt, obwohl durch die ursprünglichen Zuwendungsbescheide zuvor bestimmt war, dass die bewilligten Zuwendungen die Höchstgrenze der Förderung darstellten. Bei den zusätzlich geförderten Maßnahmen handelte es sich zudem überwiegend um solche, denen eine Wirtschaftlichkeit nicht zugemessen werden kann.

22.3.2 Wirtschaftlichkeit der Baumaßnahmen

Die 15 geprüften Neubauten unterscheiden sich nicht nur beträchtlich in ihren absoluten Größen (4.581 bis 40.096 m³ Bauvolumen) und Entstehungskosten (1.171.386 bis 15.853.421 €), sondern insbesondere bei den relativen Baukosten. Die gewählten und ausgeführten Gestaltungs-, Konstruktions- und Ausbaustandards und die Verhältnisse der Neben- und Verkehrsflächen zu den Nutzflächen weisen erhebliche Unterschiede auf.

---

1 Um die Maßnahmen besser miteinander vergleichen zu können, wurden in die Tabelle nur Brutto-Werte eingestellt, obwohl in mehreren Fällen mit Netto-Kosten abgerechnet worden ist, weil die Träger der Einrichtungen vorsteuerabzugsberechtigt waren.

Aus Tabelle 2 sind die spezifischen Kosten, d. h. die Kosten bezogen auf die Flächenanteile bzw. Rauminhalte zu entnehmen. Diese Werte lassen unmittelbare Rückschlüsse auf die Wirtschaftlichkeit der einzelnen Baumaßnahmen zu.

Spezifische Baukosten[1]

Baumaßnahme			€/m²					€/m³
			Mietfl.	**HNF**	**NF**	**NGF**	**BGF**	**BRI**
1	TÖZ	Eckernförde	2.748	2.496	2.347	1.348	1.211	313
2	GZE	Eutin	1.861	1.763	1.603	1.427	1.246	292
3	TGF	Flensburg	3.185	2.652	2.439	1.709	1.340	376
4	GITZ	Geesthacht	2.645	2.208	1.940	1.513	1.345	269
5	GZH	Hohenwestedt	1.900	1.658	1.529	1.174	1.070	*256*
6	IZET	Itzehoe	3.455	2.987	2.741	**1.888**	**1.734**	415
7	KITZ	Kiel	2.778	2.405	2.300	1.602	1.424	395
8	TZL	Lübeck	*1.404*	*1.375*	*1.284*	*1.103*	*987*	274
9	ICL	Lübeck	3.147	2.771	2.460	1.747	1.600	346
10	CAT	Meldorf	3.108	2.722	2.372	1.759	1.392	396
11	LOG IN	Neumünster	3.275	2.973	2.723	1.841	1.607	396
12	NIC	Niebüll	2.852	2.561	2.277	1.702	1.475	363
13	GZO	Oldenburg	2.366	2.126	1.997	1.403	1.138	280
14	GTZ	Raisdorf	3.760	3.136	2.411	1.724	1.340	**417**
15	ZET	Rendsburg	**3.764**	**3.326**	**2.770**	1.767	1.601	403
		Mittelwert:	2.618	2.349	2.128	1.553	1.352	346
		Quotient max/min:	**2,68**	**2,42**	**2,16**	**1,71**	**1,76**	**1,63**

Tabelle 2

Legende: **Mietfl.**: Mietfläche; **HNF**: Hauptnutzfläche; **NF**: Nutzfläche; **NGF**: Netto-Grundfläche; **BGF**: Brutto-Grundfläche; **BRI**: Brutto-Rauminhalt

Der LRH hält die zwischen den einzelnen Maßnahmen bestehenden Standard- und Kostenunterschiede für nicht gerechtfertigt, zumal festgestellt wurde, dass der preiswerteste Bau (TZL Lübeck) voll ausgelastet, also gut angenommen ist, während bei den aufwändigen Bauten z. T. Probleme bestehen, die Flächen vollständig zu vermieten. Zumindest bei den 4 bis 6 im Verhältnis von Nutzfläche zu Baukosten ungünstigsten - nach Auffassung des LRH unwirtschaftlichen - Maßnahmen hätte das Land seine Förderzusagen oder die Höhe der Zuwendungen infrage stellen müssen.

---

1 Die niedrigsten Werte sind kursiv dargestellt, die höchsten sind gefettet. Die Werte unterscheiden sich bei den betrachteten Flächen- und Volumenanteilen um die in der untersten Zeile errechneten Quotienten.
Das TZL Lübeck zeigt bei allen Flächenarten die günstigsten Werte auf. Der niedrigste Wert beim BRI ergibt sich beim GZH Hohenwestedt. Die höchsten Kostenwerte entfallen auf: ZET Rendsburg bei Mietfläche, HNF und NF, IZET Itzehoe bei NGF und BGF, GTZ Raisdorf beim BRI.

22.3.3 Raumprogramme

In viel zu geringem Maße hat das Wirtschaftsministerium die Möglichkeit genutzt, über die Anerkennung der Raumprogramme Einfluss auf die Planungen der Projektträger zu nehmen. Zwar lässt sich der Bau von TGZ im Gegensatz zu Schulgebäuden oder Kindergärten nicht standardisieren. Nach Ansicht des LRH wäre es jedoch angebracht gewesen, Rahmengrößen z. B. für die Planung von Büro- und Laborflächen sowie Werkstätten vorzugeben.

Förderungen von überhöhten Verkehrsflächenanteilen oder aufwändigen Gestaltungsstandards hätten z. B. vermieden werden können, wenn eine Festbetragsförderung gewählt worden wäre, bei der anhand eines Planungs- und Kostenrahmens ermittelte und etwa auf die Hauptnutzfläche bezogene Pauschalbeträge zugrunde gelegt worden wären.

Das **Wirtschaftsministerium** hält dem entgegen, dass die Raumprogramme der TGZ vor ihrer Genehmigung in jedem Einzelfall mit der zuständigen staatlichen Bauverwaltung und dem Antragsteller intensiv diskutiert und im Hinblick auf Wirtschaftlichkeit und Zweckmäßigkeit abgestimmt worden seien.

Nach Auffassung des **LRH** haben diese Bemühungen des Wirtschaftsministeriums nicht verhindert, dass auch unwirtschaftliche Planungen und aufwändige Gestaltungen gefördert wurden.

23. Bauliche Maßnahmen zur Verbesserung der Verkehrssicherheit und des Verkehrsflusses

Die Wirksamkeit geschwindigkeitsdämpfender Maßnahmen wurde bislang nicht in ausreichender Weise nachgewiesen. Der LRH begrüßt die Entscheidung der Straßenbauverwaltung, sie wegen der relativ hohen Kosten bei zweifelhaftem Nutzen nur noch in eng begrenztem Umfang vorzusehen.

Kreisverkehrsplätze können zur Beseitigung von Unfallschwerpunkten und zur Regelung des Verkehrsablaufs an Kreuzungspunkten und Einmündungen effektiver und wirtschaftlicher als Lichtsignalanlagen sein. Lediglich für eine Maßnahme lag der Kostenvergleich zwischen einem Kreisverkehr und einer Lichtsignalanlage vor. Künftig sollte die Entscheidung für einen entsprechenden Kreuzungsumbau vorrangig vom Ergebnis einer Effektivitätsprüfung abhängig gemacht werden.

23.1 Prüfungsgegenstand

Der LRH hat Maßnahmen zur Verbesserung der Verkehrssicherheit und des Verkehrsflusses - Fahrbahnverschwenkungen, Querungshilfen, Baumtore sowie Fahrbahneinengungen und Kreuzungsumbauten (Kreisverkehrsplätze) - geprüft, die in den Jahren 1996 bis 2000 durchgeführt wurden.

Entsprechende Baumaßnahmen wurden aus Bundes-, Landes-, Kreis- und Gemeindemitteln sowie Zuwendungen aus Mitteln nach dem GVFG[1] und dem FAG[2] finanziert, Kreisverkehrsplätze zusätzlich mit Mitteln aus dem Europäischen Fonds für regionale Entwicklung[3].

Für geschwindigkeitsdämpfende Maßnahmen wurden in diesem Zeitraum 1.205.705 € ausgegeben, für Kreisverkehrsplätze 6.722.390 €.

---

1 Gemeindeverkehrsfinanzierungsgesetz (GVFG) i. d. F. d. Bekanntmachung vom 28.01.1988, BGBl. I S. 100, zuletzt geändert durch Art. 3 des Gesetzes zur Änderung des Eisenbahnkreuzungsgesetzes und anderer Gesetze vom 09.09.1998, BGBl. I S. 2858.

2 Finanzausgleichsgesetz (FAG) i. d. F. d. Bekanntmachung vom 04.02.1999, GVOBl. Schl.-H. S. 47, zuletzt geändert durch Gesetz vom 18.12.2002, GVOBl. Schl.-H., S. 311.

3 Europäischer Fonds für regionale Entwicklung (EFRE), Ziel 5b, 1994 bis 1999.

23.2 Geschwindigkeitsdämpfende Maßnahmen

23.2.1 Feststellung der Wirksamkeit

Zur Verbesserung der Verkehrssicherheit und des Verkehrsflusses wurden seit 1987 verstärkt bauliche Maßnahmen zur Geschwindigkeitsreduzierung an Straßen in Ortseingangsbereichen durchgeführt. Diese Maßnahmen sollten das Geschwindigkeitsverhalten der Kraftfahrer im Zuge der Übergänge freie Strecke - geschlossene Ortsdurchfahrt - freie Strecke beeinflussen. Das Interesse galt vor allem der Verkehrsberuhigung, der Erleichterung des Fußgängerquerverkehrs sowie der Schulwegsicherung.

Aufgrund des fraglichen Kosten-Nutzen-Verhältnisses forderte der LRH bereits 1994[1], die Wirkung von geschwindigkeitsdämpfenden Maßnahmen zu überprüfen und einheitliche Standards für zweckmäßige Ausführungen festzulegen sowie Erfolgskontrollen durch Gegenüberstellung des Umfangs, des baulichen Aufwands und des erreichten Effekts durchzuführen. Diese Forderungen wurden bisher allenfalls teilweise erfüllt.

Einheitliche Standards[2] sind lediglich für den Bau von Fahrbahnteilern an Ortseingängen aufgestellt worden.

Für andere Maßnahmen, wie z. B. Baumtore, Querungsinseln, Fahrbahneinengungen, wurden bisher keine Kriterien aufgestellt. Auch wurde nicht geprüft, inwieweit kostengünstigere Varianten wie Fahrbahneinengungen durch Abmarkierung oder Leitmale eine geschwindigkeitsreduzierende Wirkung besitzen.

23.2.2 Beispiele

- Im Bereich einer Schule wurden auf Anordnung des Ministeriums für Wirtschaft, Arbeit und Verkehr (Verkehrsministerium) eine Mittelinsel als Querungshilfe für die Schüler eingebaut und die Verkehrszeichen „Kinder, Schule und 30 km/h“ angeordnet, ohne dass vorher verschiedene Varianten für die Sicherung der Fußgängerführung hinsichtlich der Wirtschaftlichkeit und der Machbarkeit untersucht wurden.

- Aufgrund der Ablehnung einer Ortsumgehung durch das damalige Ministerium für Natur, Umwelt und Landschaftspflege wurden der Gemeinde Zugeständnisse zum Einbau von 2 Mittelinseln an der L 277 gemacht. Durch den Bau sollte der Ortseingangsbereich der Ortsdurchfahrt optisch deutlicher gekennzeichnet werden. Ursprünglich ging es um den Schutz der schwächeren Verkehrsteilnehmer vor dem hohen

---

1 Vgl. Bemerkungen 1994 des LRH, Nr. 16.

2 Schreiben des Landesamts für Straßenbau und Verkehr (LS) an die unteren Straßenbaubehörden 1-7, AZ LS 220e-553.250 vom 06.04.1994.

Kraftfahrzeugaufkommen. Durch eine getrennte Führung von Kraftfahrzeug- und Radverkehr sollte die Verkehrssicherheit erhöht werden. Maßgeblich war die Anzahl der Kraftfahrzeuge und nicht die Reduzierung der Geschwindigkeit.

Eine Prüfung oder Beurteilung der Fahrgeschwindigkeiten bzw. der örtlichen Situation hat nicht stattgefunden. Mittelinseln zur Geschwindigkeitsreduzierung wären nicht erforderlich gewesen. Zur Rechtfertigung angeführte optische Gründe können für den Bau nicht ausschlaggebend sein. Die Grundsätze der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit wurden nicht beachtet.

23.2.3 Folgerungen

Um eindeutig festzustellen, ob und in welcher Art geschwindigkeitsdämpfende Maßnahmen erforderlich sind, ist die Wirkung bereits bestehender baulicher Maßnahmen zu überprüfen. Es sollten gezielt Geschwindigkeitsmessungen und Unfallzahlen ausgewertet und einheitliche Standards vorgegeben werden.

Das **Verkehrsministerium** weist darauf hin, dass jährlich die Unfälle gemeinsam von Kreisverkehrsbehörden, Polizei und Straßenbauverwaltung ausgewertet würden und unterstellt, dass ein Anlass für Knotenpunkt- bzw. örtliche Umbauten oftmals das zurückliegende Unfallgeschehen sei, sodass eine Überprüfung relativ einfach durch einen Abgleich möglich sein müsste. Hinsichtlich der Geschwindigkeitsmessungen müsste ein praktikabler Weg, ggf. in Zusammenarbeit mit Dritten, gefunden werden, um den Aufwand so gering wie möglich zu halten.

Damit ist für den LRH jedoch noch nicht beantwortet, wieso das in den zurückliegenden Jahren nicht geschehen ist.

Allerdings würden nach Aussage des **Verkehrsministeriums** wegen der hohen Kosten und der zweifelhaften Wirkung geschwindigkeitsdämpfende Maßnahmen jetzt nur noch in Ausnahmefällen ausgeführt. Allenfalls in Kombination mit einer Insel als Querungshilfe für Fußgänger oder beim Wechsel eines Rad- bzw. Gehwegs von einer Fahrbahnseite auf die andere könnten solche Anlagen noch als sinnvoll angesehen werden.
Der **LRH** hält dies für richtig.

23.3 Kreisverkehrsplätze

23.3.1 Arten

Aufgrund des steigenden Verkehrsaufkommens entwickelten sich einige Knotenpunkte zu Unfallhäufungs- und -schwerpunkten. Hauptunfallursa-

che war die Missachtung der Vorfahrtsregeln gem. Straßenverkehrsordnung[1]. Zudem war an vielen plangleichen Knotenpunkten ohne Lichtsignalanlage die Leistungsfähigkeit nicht mehr gegeben. Dies führte zu erheblichen Verkehrsstauungen.
Erfahrungen aus dem europäischen Ausland und Untersuchungen im Inland ergaben, dass die Anlage von Kreisverkehrsplätzen als Grundform empfehlenswert ist, um an plangleichen Knotenpunkten die Verkehrssicherheit und Leistungsfähigkeit zu erhöhen sowie die Unfälle zu verringern.
Kreisverkehrsplätze gibt es in unterschiedlichen Arten und Größen:

- Große Kreisverkehrsplätze,
- Kleine Kreisverkehrsplätze und
- Mini-Kreisverkehrsplätze.

Große Kreisverkehrsplätze kamen in den letzten Jahren in Schleswig-Holstein nicht zur Ausführung.

Innerhalb und außerhalb von Ortsdurchfahrten wurden verstärkt **kleine Kreisverkehrsplätze** gebaut. Sie sind gekennzeichnet durch einen Außendurchmesser von 26 m bis 45 m (innerhalb der Ortsdurchfahrt: 26 m bis 35 m, außerhalb der Ortsdurchfahrt: 35 m bis 45 m) sowie eine nicht überfahrbare Kreisinsel. Einsatz- und Entwurfskriterien richten sich nach dem Merkblatt für die Anlage von kleinen Kreisverkehrsplätzen[2].

Mini-Kreisverkehrsplätze sind gekennzeichnet durch einen Außendurchmesser zwischen 13 m und 25 m. Sie müssen aufgrund ihrer kleinen Radien die vollständige Überfahrbarkeit der Mittelinsel durch Schwerlastfahrzeuge und Linienbusse (Lkw-Schleppkurven) gewährleisten. Gleichzeitig sollte die Mittelinsel aber so gestaltet und angelegt werden, dass sie als Hindernis wahrgenommen und vom Pkw nur selten überfahren wird. Sie werden ausschließlich innerorts angelegt.

23.3.2 Kleine Kreisverkehrsplätze

Nach dem Bau von kleinen Kreisverkehrsplätzen sind die Unfälle teilweise bis auf null zurückgegangen. Lediglich unmittelbar nach Bauende waren Unfälle durch das Auffahren auf die Kreisverkehrsinsel zu verzeichnen. Die Inseln wurden daher erhöht gestaltet und/oder mit Bewuchs (Bäumen) versehen, sodass ein Sichtschutz zum gegenüberliegenden Knotenpunktsarm entstand.

---

1 Straßenverkehrsordnung (StVO) vom 16.11.1970 BGBl. I S. 1565, 1971 S. 38, zuletzt geändert durch Gesetz vom 01.09.2002, BGBl. I S. 3442.

2 Merkblatt für die Anlage von kleinen Kreisverkehrsplätzen der Forschungsgesellschaft für Straßen- und Verkehrswesen, eingeführt vom Bundesverkehrsministerium durch ARS Nr. 23/1998 vom 16.06.1998 auf der Grundlage des ARS Nr. 18/1995 vom 06.06.1995.

Es konnten jedoch nur mündliche Aussagen über Anzahl und Schwere der Unfälle nach dem Bau gemacht werden.
Um Erfahrungen für andere Knotenpunktsumbauten zu sammeln, ist es jedoch unbedingt erforderlich, die Kreisverkehrsplätze auch nach dem Bau zu beobachten. Neben der Verkehrssicherheit und Wirtschaftlichkeit sind auch der Verkehrsablauf und die Leistungsfähigkeit sowie die Umweltverträglichkeit und die Akzeptanz durch die Verkehrsteilnehmer zu untersuchen. Diese Angaben fehlten bei den untersuchten Maßnahmen.

Das **Verkehrsministerium** hält diesen Ansatz für sinnvoll, da damit die im Merkblatt für die Anlage von kleinen Kreisverkehrsanlagen enthaltenen Grundsätze und Kriterien überprüft und ggf. angepasst werden könnten. Jedoch müsste unter Berücksichtigung der personellen wie auch finanziellen Ressourcen ein handhabbarer Weg gesucht werden.

Beispiel

- Der Bau des kleinen Kreisverkehrsplatzes an der Kreuzung L 265 in der Ortsdurchfahrt Owschlag wurde vom LS angeordnet. Einwendungen hinsichtlich der ausgewiesenen Umleitungsstrecke für den Verkehr auf der A 7 über die L 265 wurden dabei nicht ausreichend überprüft. Die Umleitung des Schwerverkehrs gestaltet sich seitdem schwierig. Die zu kleinen Ein- und Ausfahrradien des Kreisverkehrsplatzes lassen eine Durchfahrt von Spezialtransporten mit Überlänge- und -breite (z. B. Transporte von Windkraftanlagen, Boottransporte) nicht zu. Eine Umleitung dieses Verkehrs führt seitdem über Straßen, die teilweise einer Gewichtsbeschränkung unterliegen. Zudem mussten Hindernisse, wie z. B. Schilder, für die Zeit der Umleitung abgebaut werden, da sie ein Durchfahren der Transporte verhinderten.

  Das **Verkehrsministerium** erklärt dies damit, dass Fahrzeuge mit Überlänge bei der Planung von Kreisverkehrsplätzen grundsätzlich nicht berücksichtigt würden. Es werde künftig bei der Planung von Kreisverkehrsplätzen im Zuge von Strecken für Großraum- und Schwertransporte geprüft werden, ob durch gepflasterte Flächen zusätzliche Bewegungsspielräume für überbreite und überlange Schwertransportfahrzeuge geschaffen werden können, ohne die Verkehrssicherheit in den Knotenpunkten zu beeinträchtigen.

23.3.3 Mini-Kreisverkehrsplätze

Beeinflusst durch die positiven Erfahrungen mit einstreifigen Kreisverkehrsplätzen in Deutschland einerseits sowie durch die positiven ausländischen Erfahrungen mit Mini-Kreisverkehrsplätzen hat das Ministerium für Wirtschaft und Mittelstand, Technologie und Verkehr des Landes Nordrhein-Westfalen ein Forschungsprojekt über Mini-Kreisverkehrsplätze

durchführen lassen[1]. Im Rahmen dieses Projekts wurden 18 Kreuzungen und Einmündungen versuchsweise zu Mini-Kreisverkehrsplätzen umgebaut.
Folgende Aspekte wurden hierbei genauer betrachtet:

- Verkehrsablauf,
- Verkehrssicherheit,
- Kapazität,
- Geschwindigkeitsverhalten,
- Verhalten der Radfahrer und
- Meinungsbild der Bürger.

Die Untersuchung ergab, dass beim richtigen Einsatz und bei sachgerechter Gestaltung Mini-Kreisverkehrsplätze eine verkehrssichere und leistungsfähige Knotenpunktform darstellen. Ganz besonders in räumlich eingeengten Situationen bieten sie dem Planer eine sinnvolle Alternative zu anderen Grundformen.
Neben den genannten positiven verkehrlichen Eigenschaften wie der Entschärfung von Unfallsituationen und der Verbesserung der Qualität des Verkehrsablaufs ergeben sich auch Ersparnisse bei den Baukosten und dem Grunderwerb.
Erfahrungen haben gezeigt, dass die Umgestaltung eines Knotenpunkts zu einem Mini-Kreisverkehrsplatz schon bei Kosten ab rd. 7.500 € realisiert werden kann, weil größere Umbaumaßnahmen oft entfallen und kein zusätzlicher Grunderwerb erforderlich wird.

Beispiel

- Über die Wirkung des Mini-Kreisverkehrsplatzes in Wasbek gingen die Meinungen der befragten Bürger auseinander. Dies lag sicherlich daran, dass im Gegensatz zu kleinen Kreisverkehrsplätzen bei Mini-Kreisverkehrsplätzen nicht davon ausgegangen werden kann, dass die Vorfahrtregelung von allen Verkehrsteilnehmern sofort verstanden wird. Somit können sich im Zeitraum kurz nach Inbetriebnahme Vorfahrtkonflikte ergeben, die jedoch aufgrund des geringeren Geschwindigkeitsniveaus selten zu schweren Unfällen führen.
  Erkenntnisse über die Wirkungsweise des Mini-Kreisverkehrsplatzes lagen noch nicht vor. Die Eigenschaften des Mini-Kreisverkehrsplatzes sollten nach dem Bau beobachtet und die Auswirkungen dokumentiert werden, um Erfahrungen für anstehende Kreuzungsumbauten sammeln zu können.

---

1 Empfehlungen zum Einsatz und zur Gestaltung von Mini-Kreisverkehrsplätzen des Ministeriums für Wirtschaft und Mittelstand, Technologie und Verkehr des Landes Nordrhein-Westfalen, herausgegeben im März 1999.

24. Verträge der Straßenbauverwaltung mit Ingenieuren und Architekten

Die Straßenbauverwaltung hat in einer Reihe von Fällen beim Abschluss und bei der Abwicklung von Verträgen mit Ingenieuren und Architekten die hierfür bestehenden Vorschriften nicht zutreffend angewendet. Im Einzelnen wurden u. a.

- **der Schwellenwert der Verdingungsordnung für freiberufliche Leistungen,**
- **die Folgen eines zunächst nur mündlichen Vertragsabschlusses,**
- **das Verbot, Grundleistungen zu Besonderen Leistungen zu machen,**
- **die Voraussetzungen für die Zulässigkeit der Vereinbarungen von Zeithonoraren und von Umbauzuschlägen**

nicht beachtet.

24.1 Prüfungsumfang

Die Straßenbauverwaltung (SBV) schließt in jedem Jahr 600 bis 700 Verträge mit Ingenieuren und Architekten ab. Der LRH hat stichprobenhaft 24 dieser Verträge geprüft. Selbst bei dieser geringen Stichprobenzahl waren bei einer Reihe von Verträgen die gleichen Fehler festzustellen, die der LRH bereits bei anderen Verwaltungen bemängelt hat.[1]

24.2 Prüfungsergebnis

24.2.1 Auftragsvergabe

Aufträge an Ingenieure und Architekten wurden selbst dann freihändig ohne jeden Wettbewerb vergeben, wenn das Nettohonorar mehr als 200.000 € betrug. Dabei wurde nicht beachtet, dass für die Vergabe von freiberuflichen Leistungen der Ingenieure, Landschaftsarchitekten usw. oberhalb dieses Schwellenwerts die Verdingungsordnung für freiberufliche Leistungen (VOF) anzuwenden ist. Gem. § 5 Abs. 1 VOF sind solche Leistungen grundsätzlich im Verhandlungsverfahren nach vorheriger Vergabebekanntmachung zu vergeben.

Auch wurde das Verbot der Stückelung von Aufträgen nicht beachtet. Z. B. erfolgte die freihändige Vergabe der Erarbeitung der Ausschreibung zur grundhaften Erneuerung eines Autobahnabschnitts der A 24 in 4 Einzelverträgen, deren Summe über 200.000 € lag. Die freihändige Vergabe

---

1 Vgl. Bemerkungen 2000 des LRH, Nr. 26 und Nr. 30, Bemerkungen 2002 des LRH, Nr. 24; vgl. insbesondere auch Kommunalbericht 2001 des LRH, Nr. 13.1.

wurde mit einer kurzen Terminplanung und Personalengpässen begründet. Unter Zugrundelegung der Mindestfristen nach VOF und VOB[1] wären zeitgerechte Vergaben der Ingenieurleistungen nach VOF und auf deren Grundlage der Bauleistungen nach VOB möglich gewesen.

24.2.2 Schriftform

Nach § 4 Abs. 1 HOAI[2] ist das Honorar schriftlich bei Auftragserteilung zu vereinbaren. Dabei sind die Honorarzone (z. B. § 53 HOAI), der Honorarsatz (z. B. §§ 55, 56 HOAI), die die anrechenbaren Kosten beeinflussenden und vertraglicher Festlegung zugänglichen Umstände (z. B. § 52 Abs. 2 HOAI) sowie evtl. Zuschläge festzulegen.
Häufig haben Ingenieure und Architekten bereits Planungsleistungen erbracht, obwohl ein schriftlicher Vertrag noch nicht vorlag.
Gem. § 4 Abs. 4 HOAI gelten in solchen Fällen die jeweiligen Mindestsätze als vereinbart. Nebenkosten sind dann gem. § 7 Abs. 3 HOAI einzeln nachzuweisen.[3] In mehreren Fällen wurde der Auftrag zunächst mündlich erteilt und bei nachträglicher schriftlicher Auftragserteilung wurden Nebenkosten pauschal vereinbart.

Die Freiheit, den Honorarsatz festzulegen, besteht nur bei Erteilung eines schriftlichen Auftrags vor Beginn der Leistung. Eine nicht rechtzeitig und nicht in der richtigen Form vorgenommene Honorarsatzfestlegung ist unwirksam.

24.2.3 Honorar für Grundleistungen

Die Grundleistungen sind allgemein zur ordnungsgemäßen Auftragserfüllung erforderlich. In der HOAI sind für die einzelnen Leistungsphasen Grundleistungen beschrieben. Die HOAI regelt jedoch nur das Honorar für die Leistungen der Ingenieure und Architekten, den Inhalt der geschuldeten Leistung schreibt sie dagegen nicht vor.[4] Was der Ingenieur oder Architekt schuldet, ergibt sich ausschließlich aus dem Vertrag. Die Leistungen, die der Ingenieur oder Architekt erbringen soll, sind daher im zu verwendenden Vertragsmuster unmissverständlich aufzuführen[5] [6]. In den ge-

---

1 Verdingungsordnung für Bauleistungen (VOB), Ausgabe 1992, Ergänzungsband 1998.

2 Verordnung über die Honorare für Leistungen der Architekten und der Ingenieure (Honorarordnung für Architekten und Ingenieure - HOAI), Ausgabe 1996, BGBl. I 1995 S. 1174.

3 Kommunalbericht 2001 des LRH, Nr. 13.1.3.1.

4 Kommunalbericht 2001 des LRH, Nr. 13.1.2.2.

5 Hinweise für Verträge über Leistungen der Ingenieure und Landschaftsarchitekten im Straßen- und Brückenbau (HIV-StB), eingeführt mit Runderlass Nr. 19/1995 des Bundesverkehrsministeriums vom 11.12.1995.

6 Handbuch für die Vergabe und Ausführung von freiberuflichen Leistungen der Ingenieure und Landschaftsarchitekten im Straßen- und Brückenbau (HVA F-StB), eingeführt mit Runderlass Nr. 9/2000 des Bundesverkehrsministeriums vom 05.06.2000.

prüften Verträgen wurden die zu erbringenden Leistungen nicht konkret beschrieben, die geschuldete Leistung wurde ausnahmslos durch Benennung der Leistungsphasen der HOAI festgelegt.

Bei mehreren Verträgen wurden die in der HOAI vorgegebenen v. H.-Sätze der Leistungsphasen reduziert. Die entfallenen bzw., verbleibenden Leistungen der Grundleistungen wurden jedoch nicht benannt und sind daher in diesen Fällen nicht nachvollziehbar.

24.2.4 Honorar für Besondere Leistungen

Dem Ingenieur oder Architekten können Besondere Leistungen übertragen werden, die nach Art und Umfang nicht mit einer Grundleistung vergleichbar und daher als Zeithonorar zu berechnen sind. Es ist unzulässig, in einer Rahmenvereinbarung die Vergütung für Besondere Leistungen zu regeln, die zum Zeitpunkt der Rahmenvereinbarung weder in Auftrag gegeben wurden noch konkret feststanden.[1]

Wenn vereinbart wurde, dass ein Ingenieurbüro die in § 55 Abs. 2 HOAI beschriebenen Grundleistungen der Leistungsphase 2 zu erbringen hat, dann gehört dazu auch die Klärung von besonderen Einflussfaktoren, die in der HOAI als städtebauliche, gestalterische, funktionale, technische, bauphysikalische, wirtschaftliche, energiewirtschaftliche und landschaftsökologische Zusammenhänge aufgeführt sind. Je nach Umfang und Bedeutung des Bauobjekts kann dies eine Fülle von Aktivitäten bedeuten mit beträchtlichem Arbeits- und Zeitaufwand, die das nach der HOAI errechnete Honorar rechtfertigen. Sie können daher nicht noch zusätzlich als Besondere Leistungen abgerechnet werden.

In einer Reihe von Fällen wurden - dies nicht beachtend - unberechtigterweise Grundleistungen als Besondere Leistungen bezahlt, z. B.:

- Erstellung von Anträgen an Träger öffentlicher Belange.
- Einbeziehung von außerhalb des Planungsgebiets liegenden Knotenpunkten und Straßenabschnitten in die Planung einer Knotenpunktänderung.

Das **Ministerium für Wirtschaft, Arbeit und Verkehr** (Verkehrsministerium) will auch darauf achten, dass Grundleistungen eines Leistungsbilds nicht zu Besonderen Leistungen eines anderen Leistungsbilds deklariert werden.

---

1 Kommunalbericht 2001 des LRH, Nr. 13.1.3.2.

24.2.5 Zeithonorar

Die Vereinbarung eines Zeithonorars ist nur dann möglich, wenn dies in der HOAI ausdrücklich zugelassen ist[1]. Die Vereinbarung eines Zeithonorars für die Erbringung von typischen Grundleistungen kann eine unzulässige Unterschreitung oder Überschreitung der in der HOAI festgesetzten Mindest- bzw. Höchstsätze darstellen.

Bei einigen Verträgen für den Entwurf von Lärmschutzwänden wurde das ermittelte Honorar als Zeithonorar mit einem Höchstbetrag vereinbart. Das Honorar hätte nach den Vorgaben der HOAI berechnet werden müssen. Die Vereinbarung eines Zeithonorars war nicht zulässig.

Bei einem Zeitvertrag für Vermessungsarbeiten lag bei Anwendung des vereinbarten Stundensatzes die Abrechnungssumme oberhalb der Höchstgrenze der entsprechenden Grundleistung[2].

Das **Verkehrsministerium** hat zugesagt, dass zukünftig stärker auf die Einhaltung der HOAI und ZHIV-SH[3] sowie auf klare Definition der Leistung geachtet werde.

24.2.6 Honorarzonen

Die Honorarzone ist ein Honorar bestimmendes Kriterium. Entscheidend für die Einordnung eines Objekts in die ihm zugehörige Honorarzone sind die Planungsanforderungen. Zur Bestimmung des Schwierigkeitsgrads gibt es Bewertungsmerkmale und zusätzlich eine Objektliste[4], die unterstützend zur Einordnung herangezogen werden kann. Die in den geprüften Verträgen vereinbarten Honorarzonen wirkten eher „frei gewählt“ als ermittelt, schriftliche Begründungen fehlten.

Bei einer Reihe von Maßnahmen wurde die Honorarzone den örtlichen Voraussetzungen bzw. den Planungsvorgaben nach zu hoch gewählt, jedenfalls wurde die entsprechende Einordnung nicht begründet.

Das **Verkehrsministerium** wird künftig auf eine nachvollziehbare Darstellung der Auswahlkriterien achten.

---

1 Z. B. § 61 Abs. 4 HOAI.

2 Kommunalbericht 2001 des LRH, Nr. 13.1.3.2.

3 Zusätzliche Hinweise für Verträge über Leistungen der Ingenieure und Landschaftsarchitekten im Straßen- und Brückenbau (ZHIV-SH), eingeführt mit RdVfg. StB-SH Nr. 2 1997 vom 04.04.1997.

4 Z. B. §§ 53, 54 HOAI.

24.2.7 Umbauzuschläge

Zuschläge für Umbauten werden gezahlt, wenn es sich um wesentliche Eingriffe in Konstruktion und Bestand handelt. Nicht jede - insbesondere kleinere - Maßnahme im Bestand kann bereits als Umbau angesehen werden und zu einer Honorarerhöhung berechtigen. Für die Bewertung des Umbauzuschlags ist nicht die Honorarzone (der Schwierigkeitsgrad) des Ingenieurbauwerks oder der Verkehrsanlage maßgebend, sondern diejenige des Umbaus einer Maßnahme. Maßgebend für die Zuordnung des Schwierigkeitsgrads ist z. B. die Bewertung nach § 53 Abs. 2 bis 4 HOAI.

Bei einer Reihe von Maßnahmen wurde die Höhe eines Umbauzuschlags nicht nach HOAI ermittelt, in anderen Fällen in Anlehnung an die für das Ingenieurbauwerk festgelegte Honorarzone vereinbart. In einem Fall hätte statt des Umbauzuschlags eine Instandsetzung vereinbart werden müssen, wobei nur die Vergütung für die Bauüberwachung (§ 55 Leistungsphase 8) zu erhöhen gewesen wäre.

Das **Verkehrsministerium** will dieses Thema in das Schulungsprogramm für die Mitarbeiter der SBV aufnehmen.

24.2.8 Abschlags- und Schlussrechnungen

Abschlags- und Schlussrechnungen müssen prüfbar erstellt werden, sodass der Auftraggeber in der Lage ist, die Richtigkeit der einzelnen Ansätze zu beurteilen. Einige Rechnungen wurden rechnerisch und sachlich richtig gezeichnet und zur Zahlung angewiesen, obwohl sie in keiner Weise prüffähig waren. Sind Rechnungen nicht prüffähig, so sind diese mit entsprechenden Hinweisen umgehend an den Auftragnehmer zurückzugeben[1].

Die anrechenbaren Kosten bei der Honorarschlussrechnung sind entsprechend dem festgeschriebenen bzw. vereinbarten Trennungsprinzip[2] zugrunde zu legen. Eine Kostenermittlungsart zu überspringen ist nicht zulässig. Hat der Ingenieur die entsprechende Kostenermittlung nicht erbracht, ist eine Reduzierung des Honorars zu prüfen[3]. Dies wurde nicht immer berücksichtigt.

---

1 Kommunalbericht 2001 des LRH, Nr. 13.1.4.1 und 13.1.4.2.

2 Z. B. sind nach § 52 Abs. 2 HOAI die anrechenbaren Kosten für die Leistungsphasen 1 bis 4 nach der Kostenberechnung/Kostenschätzung, für die Leistungsphasen 5 bis 9 nach der Kostenfeststellung/Kostenberechnung zu ermitteln.

3 Kommunalbericht 2001 des LRH, Nr. 13.1.4.2.

Ministerium für Bildung, Wissenschaft, Forschung und Kultur

25. Erfüllung der Lehrverpflichtung an den Fachhochschulen

Die Regellehrverpflichtung der Professoren an Fachhochschulen beträgt nach der Lehrverpflichtungsverordnung des Landes 18 Lehrveranstaltungsstunden. Durch Lehrermäßigungen für die Übernahme anderer Hochschulaufgaben verringerte sich die zur Verfügung stehende Lehrkapazität je Stelle im Wintersemester 2001/02 um mehr als 14 % auf durchschnittlich 15,4 Lehrveranstaltungsstunden.

Art und Umfang der in Anspruch genommenen Lehrermäßigungen unterscheiden sich je nach Fachhochschule und Fachbereich teilweise erheblich. Kriterienkataloge für die Antragstellung und Genehmigung haben die Fachhochschulen überwiegend nicht entwickelt.

Lehrermäßigungen werden vor allem für die Wahrnehmung von Funktionen und Aufgaben in der Hochschulverwaltung gewährt. Forschungs- und Entwicklungsaufgaben sowie Wissens- und Technologietransfer als weitere Aufgaben der Fachhochschulen spiegeln sich in den Lehrermäßigungen bisher nur eingeschränkt wider.

Die Lehrverpflichtungsverordnung bedarf der Überarbeitung. Dabei sollte geprüft werden, den Fachhochschulen je ein Ermäßigungskontingent für Verwaltungsaufgaben und für Forschungs- und Entwicklungsaufgaben sowie Wissens- und Technologietransfer von zusammen bis zu 12 % der Lehrkapazität zur Verfügung zu stellen.

Der Einsatz des wissenschaftlichen Personals sollte wirtschaftlicher gestaltet werden. Organisationsstrukturen könnten z. B. durch Veränderung der Fachbereichszuschnitte gestrafft werden. Lehrpersonal ist flexibler als bisher auch fachbereichs- oder hochschulübergreifend einzusetzen. Studierende sollten grundsätzlich nur jährlich aufgenommen und Lehrangebote bei anhaltend geringer Studiennachfrage eingeschränkt oder regional konzentriert werden.

25.1 Aufgaben der Fachhochschulen

Zentrale Aufgabe der Fachhochschulen (FH) ist die anwendungsbezogene Lehre. Weitere hochschulrechtlich festgelegte Aufgaben, wie praxisnahe Forschung und Entwicklung, Wissens- und Technologietransfer, kommen hinzu[1].

25.2 Regellehrverpflichtung des hauptberuflichen wissenschaftlichen Personals

Die Lehre wird an den FH überwiegend von hauptberuflichem wissenschaftlichem Personal wahrgenommen, dessen Regellehrverpflichtung durch die Lehrverpflichtungsverordnung[2] gem. § 92 HSG festgelegt ist. Sie beträgt für Professoren 18 Lehrveranstaltungsstunden (LVS) je Semesterwoche. Abweichungen bis zu 6 LVS je Semester sind möglich, sollen aber innerhalb von 2 Studienjahren ausgeglichen werden. Lehrkräfte für besondere Aufgaben haben eine Regellehrverpflichtung von 22 bis 24 LVS.

25.3 Entwicklung der Fachhochschulen 1991 bis 2002

Die FH des Landes Schleswig-Holstein sind personell und flächenbezogen im letzten Jahrzehnt erheblich ausgebaut worden. Anfang der 90er-Jahre war die Studiensituation durch Zulassungsbeschränkungen und Überlastquoten in fast allen Studiengängen gekennzeichnet. Der Ausbau der FH orientierte sich an den Empfehlungen des Wissenschaftsrats[3] und dem Landeshochschulplan[4] .

Die Erweiterung der Lehrkapazitäten und der Aufbau neuer Studiengänge überschnitten sich in den folgenden Jahren mit einem Rückgang der Studierendenzahlen, der hauptsächlich die Ingenieurwissenschaften betraf.

---

1 § 116 Gesetz über die Hochschulen und Klinika des Landes Schleswig-Holstein (Hochschulgesetz - HSG) i. d. F. d. Bekanntmachung vom 04.05.2000, GVOBl. Schl.-H. S. 416.

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

3 Wissenschaftsrat, Empfehlungen zur Entwicklung der Fachhochschulen in den 90er-Jahren, Köln 1991.

4 Landeshochschulplan für Schleswig-Holstein, Kiel 1991.

FH	Planstellen Lehrpersonal		Anzahl Studierende			
	1991	2002	im WS* 1991/92	davon Ingenieur-Studenten	im WS* 2001/02	davon Ingenieur-Studenten
Flensburg	85	100	3.004	1.660	2.443	770
Westküste	--	35		--	727	268
Kiel	173[1]	145	5.823	3.133	5.109	2.008
Muthesius-Hochschule	--	29		--	618	209
Lübeck	106	118	3.227	3.227	2.331	1.517
Summe	**364**	**427**	**12.054**	**8.020**	**11.228**	**4.772**

* Wintersemester (WS)

25.4 Lehrkapazität im Wintersemester 2001/02

Im WS 2001/02 verfügten die 4 FH des Landes[2] über eine Lehrkapazität von 6.604 LVS. Sie war um rd. 8 % geringer als sich rechnerisch aufgrund der im Haushalt veranschlagten Planstellen für Lehrpersonal ergeben würde.

FH	Haushaltsplan 2002		WS 2001/02	
	Plan-stellen	Lehrkapazität (LVS, Soll)	Lehrkapazität (LVS, Ist)	Abweichung
Flensburg	100	1.806	1.624	- 10,1 %
Kiel	145	2.622	2.562	- 0,2 %
Lübeck	118	2.124	1.836	- 13,6 %
Westküste	35	630	582	- 7,6 %
Summe	**398**	**7.182**	**6.604**	**- 8,1 %**

Als Ursache für die Abweichung nannten die FH aus finanziellen Gründen unbesetzte Planstellen.

25.5 Umsetzung der LVVO

Die LVVO legt neben der Höhe der Regellehrverpflichtung Art und Umfang von Lehrermäßigungen, Zuständigkeiten, individuelle und hochschulbezogene Obergrenzen für Ermäßigungen, Modalitäten für die Anrechnung besonderer Lehrveranstaltungen und Betreuungsleistungen auf die Lehrerfül-

---

1 Einschl. Fachbereich Gestaltung, seit 1994 Muthesius-Hochschule, Fachhochschule für Kunst und Gestaltung, Kiel.

2 Ohne Muthesius-Hochschule, sie wurde wegen der von der Landesregierung beabsichtigten Umwandlung in eine Kunsthochschule nicht in die Prüfung einbezogen.

lung sowie Dokumentations- und Berichtspflichten fest. Für die Übernahme von Funktionen und Aufgaben in der Hochschulverwaltung kann die Regellehrverpflichtung durch das Ministerium für Bildung, Wissenschaft, Forschung und Kultur (Wissenschaftsministerium), für die Wahrnehmung weiterer Hochschulaufgaben durch das Rektorat der FH ermäßigt werden.

Auf Hochschulebene sind die Verwaltungsverfahren zur Umsetzung der LVVO teilweise verbesserungsbedürftig. So wurde von den Rektoraten nicht immer zeitgerecht vor Beginn eines Semesters über Ermäßigungen entschieden, sondern erst rückwirkend. In mehreren Fällen wurden in den Fachbereichen Ermäßigungen höher oder auf einer anderen Rechtsgrundlage als bewilligt in Anspruch genommen.
Den vorgeschriebenen Berichtspflichten sind weder die Dekanate gegenüber den Rektoraten noch die Rektorate gegenüber dem Wissenschaftsministerium nachgekommen.

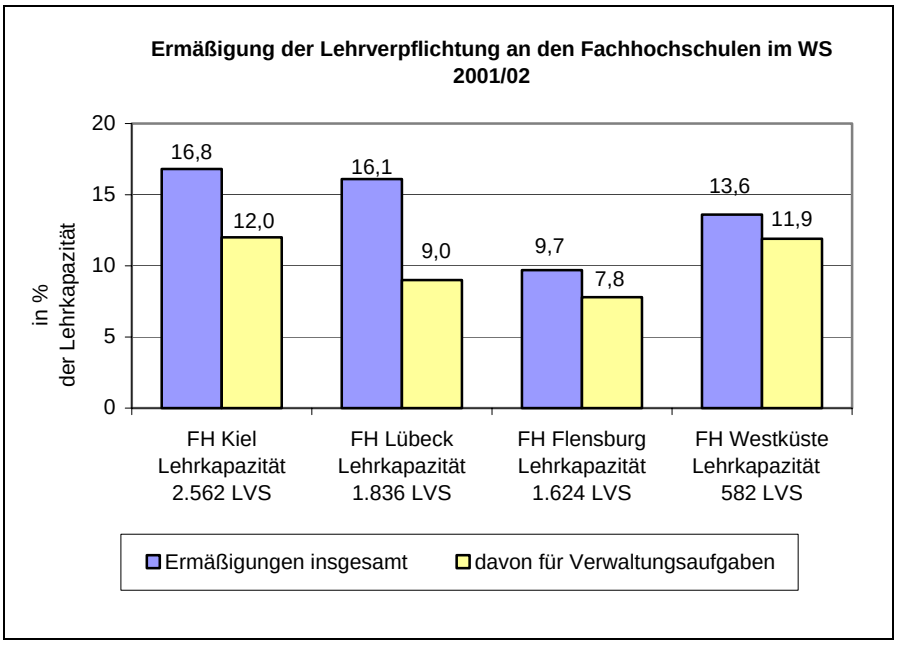
25.6 Lehrermäßigungen

Im WS 2001/02 wurden von den FH Lehrermäßigungen einschl. der Anrechnung von Betreuungsleistungen im Umfang von insgesamt 964 LVS (14,6 % der Lehrkapazität) in Anspruch genommen. Die Regellehrverpflichtung der Professoren wurde dadurch um durchschnittlich 2,6 LVS je Stelle auf 15,4 LVS abgesenkt. Am niedrigsten war die durchschnittliche Absenkung am Fachbereich Technik der FH Flensburg mit 1,3 LVS, am höchsten am Fachbereich Soziale Arbeit und Gesundheit der FH Kiel mit 4,8 LVS.

Zwischen den FH bestehen in Abhängigkeit von ihrer Lehrkapazität, ihrer Organisationsstruktur und den Traditionen innerhalb der Fachbereiche erhebliche Unterschiede hinsichtlich des Umfangs der Ermäßigungen und ihrer Begründungen. Lehrermäßigungen für Verwaltungsaufgaben[1] machen den größten Anteil aus.

---

1 Lehrermäßigung nach § 8 Abs. 1 und § 9 Abs. 1 Nr. 3 LVVO.



25.6.1 Lehrermäßigungen nach § 8 LVVO

Das Wissenschaftsministerium war bei der Genehmigung von Lehrermäßigungen für Funktionen in der Hochschulverwaltung (§ 8 Abs. 1 LVVO) grundsätzlich um Sparsamkeit bemüht, blieb bei den Genehmigungen z. T. unter den beantragten Reduzierungen und schöpfte die rechtlich zulässigen Obergrenzen nicht immer aus. Die Lehrverpflichtung wurde reduziert für die nicht hauptberuflichen Rektoren, für Prorektoren, Dekane, Beauftragte für Lehre - Studium - Prüfungen, Vorsitzende von Konsistorien, Studienfachberatung, nebenberuflich tätige Frauenbeauftragte und die Geschäftsführung von Einrichtungen, die der Hochschule angeschlossen sind.

Der Umfang der Lehrermäßigungen spiegelt vor allem die Organisationsstrukturen der jeweiligen Fachhochschule wider.
So weist die FH Kiel 6 Fachbereiche auf. Sie nimmt fast 86 % mehr Lehrermäßigungen für Verwaltungsaufgaben in Anspruch als die FH Lübeck mit 4 Fachbereichen und 144 % mehr als die FH Flensburg mit 2 Fachbereichen. Gemessen an der Lehrkapazität ist die FH Kiel aber nur um 57,8 % größer als die FH Flensburg und um 39,5 % größer als die FH Lübeck.
Die FH Westküste ist aufgrund ihrer geringen Größe nicht in Fachbereiche untergliedert, verfügt aber mit 3 Studiengangssprechern über fachbereichsähnliche Strukturen. Für den Rektor und den Prorektor wurde im WS 2001/02 mit insgesamt 23 LVS eine höhere Lehrermäßigung gewährt als für die wesentlich größere FH Flensburg (21 LVS).

Hauptberufliche Rektoren (FH Kiel und Lübeck, ab 2003 auch FH Flensburg) belasten das Kontingent der Lehrermäßigungen nicht, weil sie nicht den Bestimmungen der LVVO unterliegen.

25.6.2 Lehrermäßigungen nach § 9 LVVO

Die FH können eigenverantwortlich nach § 9 Abs. 1 LVVO Lehrermäßigungen für Forschungs- und Entwicklungsaufgaben, den Wissens- und Technologietransfer und für Aufgaben, die von der Hochschulverwaltung nicht übernommen werden können, aussprechen. Die Obergrenze dafür beträgt 5 % der verfügbaren Lehrkapazität der Fachhochschule. Für Forschungs- und Entwicklungsaufträge kann nach § 9 Abs. 2 LVVO die Lehrverpflichtung um bis zu 6 LVS reduziert werden, wenn aus den Einnahmen für solche Drittmittelvorhaben Lehraufträge zur Vertretung des Hochschullehrers finanziert werden.

Die Hochschulen hatten zumeist keinen Kriterienkatalog für die Vergabe der Ermäßigungen entwickelt, die sie eigenverantwortlich gewähren konnten (§ 9 LVVO). Die Höhe und sachliche Begründung variierten erheblich zwischen den Hochschulen. Die zulässige Obergrenze von 5 % der Lehrkapazität für in Anspruch genommene Ermäßigungen nach § 9 Abs. 1 LVVO wurde von der FH Kiel und der FH Lübeck überschritten (FH Kiel 5,5 %; FH Lübeck 6,1 %). Auch die individuell zulässigen Höchstgrenzen für eine Lehrermäßigung wurden an 3 der 4 FH nicht immer eingehalten.

Im Vergleich der FH ergab sich eine bunte Vielfalt bei der Zuordnung von Ermäßigungen zu Aufgaben und Funktionen, die von der Hochschulverwaltung nicht übernommen werden können (§ 9 Abs. 1 Nr. 3 LVVO). Neben der Betreuung des Praktikanten- und des Prüfungsamts, für die es an allen FH Lehrermäßigungen gab, fanden sich Reduzierungen nur an einer oder 2 FH für:
Auslandsbeauftragte der Hochschule oder des Fachbereichs, Bibliotheksbeauftragte, Haushaltsbeauftragte, Prodekane, Konzeption neuer Studiengänge, Rechenzentrum/Netzwerkadministration/Internetbeauftragte, Stundenplaner, Öffentlichkeitsarbeit, Evaluation, Studentenbetreuung, Weiterbildungsbeauftragte, Sokrates[1]-Beauftragte, ECTS[2]-Beauftragte.
Angesichts dieser Vielfalt empfiehlt der LRH, im Hinblick auf die erforderliche Transparenz und Sachgerechtigkeit innerhalb der Hochschule einen Kriterienkatalog für die Vergabe von Lehrermäßigungen zu erarbeiten. Dabei sollte auch geprüft werden, bei welchen Aufgaben der Einsatz von Verwaltungspersonal, z. B. von Fachbereichsgeschäftsführern, sparsamer

---

1 EU-Bildungs-Programm.
2 European Credit Points Transfer System (ECTS).

und wirtschaftlicher als entsprechende Lehrermäßigungen für Professoren wäre.

Das **Wissenschaftsministerium** schließt sich der Empfehlung des LRH an.

Lehrermäßigungen für Forschungs- und Entwicklungsaufgaben und -aufträge sowie Wissens- und Technologietransfer waren nur an der FH Lübeck in nennenswertem Umfang bewilligt worden (106 LVS bzw. 5,8 % der Lehrkapazität).

Bei der Gewährung von Lehrermäßigungen für Forschungs- und Entwicklungsaufträge (§ 9 Abs. 2 LVVO, sog. „Freikäufe“) sind die FH z. T. nicht LVVO-konform verfahren. So wurden in Einzelfällen Lehraufträge aus Landesmitteln finanziert, und nicht in jedem Fall wurde die Lehrermäßigung in vollem Umfang durch Lehraufträge ausgeglichen.

25.7 Anrechnung von Betreuungsleistungen

Die Betreuung von Diplom- und anderen Studienarbeiten gehört zu den Pflichtaufgaben jedes Hochschullehrers. Lediglich bei einer überdurchschnittlichen Belastung durch solche Betreuungstätigkeiten können bis zu 2 LVS auf die Lehrerfüllung angerechnet werden (§ 3 Abs. 6 LVVO). An den FH fand sich eine sehr große Spannbreite von Anrechnungsmodalitäten, die die Fachbereiche überwiegend ohne Kenntnis der Rektorate nutzten. Dass es sich bei der Anrechnung stets um überdurchschnittliche Belastungen handelte, konnte der LRH nicht feststellen. Insgesamt waren Ermäßigungen im Umfang von 95 LVS angerechnet worden, davon allein 82,8 LVS an der FH Kiel. Das Wissenschaftsministerium sollte seinem Auftrag nachkommen, das Nähere zu regeln.

Das **Wissenschaftsministerium** will die Empfehlung des LRH im Zusammenhang mit der geplanten Überarbeitung der LVVO umsetzen.

25.8 Anrechnung von Laborübungen

Lehrveranstaltungsstunden dauern in der Regel 45 Minuten und werden grundsätzlich mit dem Faktor 1 auf die Lehrerfüllung angerechnet. Anrechnungsfaktoren < 1 sind z. B. für Lehrveranstaltungen anzuwenden, bei denen eine ständige Betreuung der Studierenden nicht erforderlich ist. Laborübungen, bei deren Vorbereitung und Durchführung der Hochschullehrer durch Laborpersonal unterstützt wird, werden zwar bisher LVVO-konform mit dem Faktor 1 auf die Lehrerfüllung angerechnet, der LRH hält diese Anrechnungspraxis aber nicht für sparsam.

Die Laborübungen sind in den ingenieurwissenschaftlichen Studiengängen von besonderer Bedeutung für die praxisnahe Lehre und binden einen erheblichen Anteil der Lehrkapazität; Stichproben ergaben Werte zwischen rd. 23 % und 39 %. Wegen der z. T. sehr schwachen Studiennachfrage, aber auch aus fachlichen Gründen und wegen der begrenzten Anzahl der Laborarbeitsplätze sind die Gruppengrößen überwiegend sehr klein. Im Fachbereich Maschinenbau/Wirtschaftsingenieurwesen an der FH Lübeck hatten 35 von 67 Laborpraktika weniger als 10 Teilnehmer.

Der LRH würde es für sachgerechter halten, Laborübungen, die mit Unterstützung durch Laborpersonal durchgeführt werden, künftig mit einem Faktor < 1 auf die Lehrerfüllung des Hochschullehrers anzurechnen.

Das **Wissenschaftsministerium** beabsichtigt, die Empfehlung des LRH bei der Neufassung der LVVO zu berücksichtigen.

25.9 Lehrerfüllungsberichte

Am Ende eines Semesters ist von jeder hauptamtlichen Lehrkraft dem Dekanat ein Lehrerfüllungsbericht vorzulegen. Erst seit dem WS 2001/02 wurden sie an den FH in allen Fachbereichen erstellt. Die Abfassung entsprach nicht in allen Fällen den Vorgaben der LVVO.
Die Angaben in den Lehrerfüllungsberichten wurden von den Dekanaten oder der Hochschulverwaltung nur teilweise überprüft und ggf. korrigiert.
Über- und Unterschreitungen der Lehrverpflichtung (vereinfacht: Über- und Unterstunden) wurden überwiegend ermittelt, saldiert und in das Folgesemester übertragen.

25.10 Über- und Unterauslastung des hauptamtlichen Lehrpersonals

An allen FH lagen Überstundensalden vor, die sich z. T. über mehrere Semester aufsummiert hatten. Sie beliefen sich insgesamt auf 2.358,3 LVS (35,7 % der Lehrkapazität eines Semesters).

Stichproben ergaben, dass die Über- und Unterstunden nicht immer LVVO-konform ermittelt worden waren. So blieben an der FH Westküste und im Fachbereich Soziale Arbeit und Gesundheit an der FH Kiel Unterstunden neu berufener Professoren zunächst unberücksichtigt. Lehrveranstaltungen, die nicht in einem Wochenrhythmus durchgeführt wurden und in Lehrveranstaltungsstunden umzurechnen waren (sog. Blockveranstaltungen), wurden teilweise mit überhöhten Anrechnungswerten berücksichtigt. Der LRH geht deshalb davon aus, dass die Überstundensalden tendenziell überhöht sind. Er verkennt dabei nicht, dass Überstunden vor allem deshalb entstanden, weil die FH bestrebt waren, für möglichst viele

Studierende möglichst vielfältige, attraktive Studienangebote aufrecht zu erhalten oder neu zu entwickeln.

Die Unterschiede zwischen den Hochschulen waren erheblich. An der FH Kiel war der Überstundensaldo im Laufe mehrerer Semester auf 1.244,2 LVS bzw. 48,6 % der Lehrkapazität angewachsen. An der FH Flensburg betrug er dagegen nur 206 LVS bzw. 12,7 % der Lehrkapazität. In einem Fall wies das individuelle Überstundenkonto eines Professors an der FH Westküste 85 LVS auf, in einem anderen Fall waren an der FH Flensburg bei einem Professor innerhalb von 4 Semestern Unterstunden im Umfang von 20 LVS aufgelaufen.
Der Verpflichtung, im Durchschnitt von 2 Studienjahren einen Ausgleich von Mehr- und Minderleistungen in der Lehre sicherzustellen oder bei fortbestehender Unterauslastung das Rektorat zu informieren, sind die Dekanate nicht nachgekommen.

Insgesamt geht der LRH davon aus, dass die verfügbaren Personalressourcen und das Lehrangebot an den FH nicht im Einklang standen. Der Einsatz des wissenschaftlichen Personals sollte deshalb wirtschaftlicher gestaltet werden.
Unbesetzte Professuren sowie die Einräumung von Lehrermäßigungen für Funktionen in der Hochschulverwaltung oder für andere Hochschulaufgaben führten dazu, dass das erforderliche Lehrangebot teilweise nur durch Überstunden sichergestellt werden konnte. Das galt insbesondere dann, wenn keine geeigneten Lehrbeauftragten gewonnen werden konnten. Auch die Aufrechterhaltung schwach nachgefragter Studiengänge, die Beibehaltung der semesterweisen Zulassung von Studienanfängern, eine vielfältig ausdifferenzierte Struktur des Studienangebots vor allem im Hauptstudium sowie ein in den Ingenieurwissenschaften hoher Anteil von Laborübungen mit teilweise nur wenigen Arbeitsplätzen trugen zur Ansammlung von Überstunden bei. Unflexible Personalstrukturen begünstigten den Aufbau von Unterstunden.

Das **Wissenschaftsministerium** teilt die Auffassung des LRH, dass die verfügbaren Personalressourcen und das Lehrangebot wieder in Einklang gebracht werden müssen, und verweist auf die Empfehlungen der Erichsen-Kommission[1]. Ferner werde man darauf dringen, dass die Berechnungen der Über- und Unterstunden entsprechend der LVVO erfolgen. Das Wissenschaftsministerium stellt einen Zusammenhang zwischen der Überstundenentwicklung und dem hohen Engagement der Professoren in der Lehre her, die so auch die fehlenden Lehrleistungen unbesetzter Pro-

---

1 Von der Landesrektorenkonferenz und dem Wissenschaftsministerium gemeinsam berufene Kommission unter der Leitung von Prof. Dr. Erichsen mit dem Auftrag, Vorschläge zur zukünftigen Gestaltung der Hochschullandschaft in Schleswig-Holstein zu entwickeln.

fessuren aufgefangen hätten. Dem festgestellten Überstundenangebot von 35,7 % stünden Ermäßigungen von 14,6 % der Lehrkapazität gegenüber. Per Saldo sei kein Verlust an Lehre eingetreten, sondern ein Plus an Lehre geleistet worden. Die Professoren hätten trotz Ermäßigung ihrer Lehrverpflichtung im Durchschnitt deutlich mehr als die vorgeschriebenen 18 LVS Lehre geleistet.

Der **LRH** verkennt nicht das hohe Engagement vieler Professoren, hält es aber für nicht zutreffend, die über mehrere Semester aufsummierten Überstunden mit den für jeweils ein Semester ermittelten Lehrermäßigungen zu verrechnen und daraus auf die tatsächlichen Lehrleistungen in einem Semester zu schließen.

25.11 Studienorganisation und Gruppengrößen

Die stark gesunkene Studiennachfrage in den ingenieurwissenschaftlichen Studiengängen hat insbesondere in Verbindung mit einem halbjährlichen Aufnahmerhythmus und der Ausdifferenzierung des Studienangebots im Hauptstudium zu geringen Gruppengrößen geführt. Besonders betroffen war davon der Fachbereich Technik an der FH Flensburg. Die durchschnittliche Gruppengröße lag bei 13,7 Teilnehmern. Mehr als die Hälfte von über 400 Lehrveranstaltungen hatte weniger als 10 Teilnehmer. 9,4 % hatten sogar nur 1 bis 2 Teilnehmer.
Obwohl auch an der FH Westküste die Studienkapazitäten in den ingenieurwissenschaftlichen Studiengängen nicht ausgelastet waren, wurden hier mit 16,2 Teilnehmern (Studiengang Elektrotechnik) und 14,5 Teilnehmern (Studiengang Maschinenbau) durchschnittlich größere Gruppen erreicht. Eine wesentliche Ursache dafür ist der jährliche Aufnahmerhythmus.
Schon 1997 hatte eine Expertenkommission empfohlen zu prüfen, wo der Übergang zum jährlichen Aufnahmerhythmus sinnvoll sei.[1] Diese Anregung wurde kaum umgesetzt, weil die Hochschulen in schwach nachgefragten Studiengängen hofften, durch die semesterweise Zulassung die auf der Basis eines Studienjahres mit dem Wissenschaftsministerium vereinbarten Zielzahlen für Studienanfänger besser erreichen zu können und das vorhandene Lehrpersonal an der eigenen Hochschule auslasten zu können. Zur Sparsamkeit und Wirtschaftlichkeit des Personaleinsatzes haben diese Überlegungen der Hochschulen nicht beigetragen.

Unabhängig vom Aufnahmerhythmus wiesen einige Studiengänge 1997 so geringe Auslastungen auf, dass ihr Fortbestand problematisiert wurde, darunter der Studiengang Mathematik und der Ergänzungsstudiengang

---

1 Wissenschaftsministerium, Strukturreform der Hochschulen, Kiel 1997, S. 107.

Schiffsbetrieb an der FH Flensburg[1]. Beide Studienangebote wurden trotz anhaltend niedriger Studierendenzahlen aufrechterhalten. So waren im WS 2001/02 im Studiengang Mathematik 49 Studierende, im WS 2002/03 54 Studierende in der Regelstudienzeit immatrikuliert. Der Studiengang Schiffsbetriebstechnik/Schiffsbetrieb hatte jeweils insgesamt 69 Studierende in der Regelstudienzeit.

Das **Wissenschaftsministerium** teilt die Einschätzung des LRH, dass der vorherrschende halbjährliche Aufnahmerhythmus und die starke Ausdifferenzierung des Studienangebots im Hauptstudium vielfach zu unvertretbar kleinen Gruppengrößen führe und unwirtschaftlich sei. Vor weitergehenden Entscheidungen sei aber zunächst die Bewertung durch die Erichsen-Kommission abzuwarten.

25.12 Empfehlungen des LRH

Die insgesamt bestehende Überschreitung der Lehrverpflichtung müssen das Wissenschaftsministerium und die FH durch sparsamere und wirtschaftlichere Lehrangebote und Straffung der Organisationsstrukturen abbauen.

In einem ersten Schritt sollte bei geringer Studiennachfrage die semesterweise Zulassung aufgegeben werden. Bei anhaltend niedriger Nachfrage sollte geprüft werden, ob Studiengänge regional konzentriert oder geschlossen werden können.

Einsparungen, verbunden mit einer klaren Profilbildung der Hochschule, könnten ferner durch die Einschränkung der Angebotsvielfalt bei Studienrichtungen und -schwerpunkten, Wahlpflichtfächern und Modulen insbesondere im Hauptstudium erreicht werden.
Die Organisationsstrukturen der FH sollten gestrafft werden. Dazu könnte die Überprüfung der gewachsenen Fachbereichszuschnitte gehören.
Die bestehenden hochschulrechtlichen Möglichkeiten zur Flexibilisierung des Personaleinsatzes sollten verstärkt genutzt werden. Dazu gehören der fachbereichs- und hochschulübergreifende Einsatz in der Lehre und ggf. auch die beamtenrechtlich mögliche Versetzung einzelner Professoren. Ferner könnte die Schaffung von Zeitprofessuren im Beamten- oder Angestelltenverhältnis grundsätzlich zu mehr Flexibilität beitragen.

Die LVVO bedarf der Überarbeitung. Der LRH spricht sich dabei dafür aus, an den FH die Regellehrverpflichtung im bisherigen Umfang beizubehalten. Das Wissenschaftsministerium sollte prüfen, ob den FH für Verwaltungsaufgaben (Ermäßigungen nach § 8 und § 9 Abs. 1 Nr. 3 LVVO) und

---

1 Wissenschaftsministerium, Strukturreform der Hochschulen, Kiel 1997, S. 111.

für Forschungs- und Entwicklungsaufgaben sowie Wissens- und Technologietransfer (Ermäßigungen nach § 9 Abs. 1 Nr. 1 und 2 LVVO) je ein Ermäßigungskontingent (Pool) eingeräumt werden kann. Der Verwaltungspool sollte nicht mehr als 9 % und der Pool für Forschungs- und Entwicklungsaufgaben sowie Wissens- und Technologietransfer bis zu 3 % der Lehrkapazität betragen.
Über die Vergabe der Ermäßigungen sollte die Hochschule auf der Grundlage eines selbst zu entwickelnden Kriterienkatalogs eigenverantwortlich verfügen können.

Zusätzlich sollte wie bisher die Möglichkeit bestehen, für Forschungs- und Entwicklungsaufträge die Lehrverpflichtung eines Professors zu ermäßigen. Aus den Einnahmen für solche Drittmittelvorhaben sollten weiterhin Lehraufträge im Umfang der Freistellung finanziert werden. Die ausschließliche Bindung der Lehraufträge an die Fachvertretung des Hochschullehrers sollte im Interesse der Flexibilisierung des Personaleinsatzes überdacht werden.

Die LVVO sollte außerdem quantitative und zeitliche Begrenzungen für Ermäßigungen, Anrechnungsmodalitäten für besondere Lehrveranstaltungen und Betreuungsleistungen sowie Dokumentationspflichten enthalten.

Das **Wissenschaftsministerium** stimmt den Empfehlungen des LRH zur Entwicklung sparsamerer und wirtschaftlicherer Lehrangebote zu. Geteilt werde auch die Ansicht, dass die LVVO der Überarbeitung bedürfe. Die Anregungen des LRH dazu würden geprüft.

26. Kulturstiftung des Landes Schleswig-Holstein

Die Kulturstiftung des Landes Schleswig-Holstein ist eine öffentlich-rechtliche Stiftung. Sie verfügte von 1996 bis 2001 über Einnahmen in Höhe von insgesamt 6,5 Mio. €, davon 5,1 Mio. € aus Mitteln des Stiftungsvermögens. Gefördert wurden überwiegend Ankäufe von Kulturgütern und kulturelle Veranstaltungen auf Antrag insbesondere von Einrichtungen in staatlicher oder kommunaler Trägerschaft. Der LRH empfiehlt, ein Konzept zur aktiven Ausgestaltung der Kunst- und Kulturförderung in Schleswig-Holstein durch die Kulturstiftung als eigenständige Einrichtung zu erstellen.

Seit Mitte 1997 wurde das Stiftungskapital teilweise in Aktien angelegt. Der Verfall von Aktienkursen führte i. V. m. Entnahmen aus dem Vermögen dazu, dass die gesetzlich vorgeschriebene Höhe des Stiftungskapitals von 8,49 Mio. € Ende 2002 um 0,5 Mio. € unterschritten wurde.

Der Vermögensnachweis und die Rechnungslegung entsprachen in weiten Teilen nicht den haushaltsrechtlichen Bestimmungen; bei den Zuwendungsverfahren wurden häufig die Verwaltungsvorschriften zum Zuwendungsrecht nicht beachtet.

26.1 Die Kulturstiftung des Landes Schleswig-Holstein (KSH) ist 1995 als rechtsfähige Stiftung des öffentlichen Rechts durch Umwandlungsgesetz[1] aus der 1984 gegründeten privatrechtlichen Stiftung gleichen Namens hervorgegangen. Die Umwandlung erfolgte vor allem aus steuerrechtlichen Erwägungen.

26.2 Zu den Aufgaben der KSH gehören die Sicherung von Kulturgütern und Kunstgegenständen von herausragender Bedeutung für das Land Schleswig-Holstein, die Förderung von Veranstaltungen, Publikationen, neuen Formen und Entwicklungen auf dem Gebiet von Kunst und Kultur sowie von Maßnahmen zur Entwicklung und Stärkung der kulturellen Infrastruktur.

Die KSH wurde trotz ihrer grundsätzlich anzuerkennenden Förderleistungen auch mangels geeigneter Öffentlichkeitsarbeit kaum als eigenständige Einrichtung wahrgenommen. Ihren Förderentscheidungen lag kein von den Stiftungsorganen beschlossenes ausformuliertes Konzept zur eigenständigen aktiven Ausgestaltung der Kunst- und Kulturförderung zugrunde. Der LRH empfiehlt, ein entsprechendes Konzept zu erstellen.

---

1 Gesetz zur Umwandlung der Kulturstiftung des Landes Schleswig-Holstein in eine Stiftung des öffentlichen Rechts (Umwandlungsgesetz) vom 30.05.1995, GVOBl. Schl.-H. S. 221.

Die **KSH** verweist auf die ausführlichen Aussagen in § 2 Umwandlungsgesetz zum Stiftungszweck, denen sich die bisherigen Fördermaßnahmen ausnahmslos zuordnen ließen. Stiftungsrat und Stiftungsvorstand verstünden die Kulturstiftung als eigenständige Einrichtung mit eigenem Profil. Zur Profilierung trage auch die Förderpraxis bei, die speziell darauf ausgerichtet gewesen sei, große kulturelle Werte unter Beteiligung Dritter nach Schleswig-Holstein zu holen.

Der **LRH** hält an seiner Empfehlung fest. Ein Konzept, das unabhängig von vorliegenden Anträgen die verschiedenen Stiftungszwecke konkretisiert und Schwerpunkte für jeweils definierte Zeiträume setzt, sollte im Interesse einer transparenten Förderpolitik von der Stiftung ausformuliert und veröffentlicht werden.

26.3 Organe der Stiftung sind der Vorstand und der Stiftungsrat. Vorsitzende des Stiftungsrates ist kraft Amtes die Kultusministerin, Vorstandsvorsitzender der Kultusstaatssekretär. Auf diese Weise wird eine enge Verflechtung mit der staatlichen Kulturpolitik hergestellt.
Der Stiftungsrat als Beratungs-, Beschluss- und Kontrollorgan konstituierte sich erst Ende 1997. Die Satzung der KSH[1] trat 1998 in Kraft. Bis dahin gefasste Beschlüsse der Organe sind nicht ordnungsgemäß zustande gekommen und somit nicht rechtswirksam.

Die **KSH** wird die Frage der Rechtswirksamkeit prüfen und entsprechende Beschlüsse erforderlichenfalls nachholen.

26.4 Der Stiftungsvorstand bedient sich zur Erledigung seiner Aufgaben einer Geschäftsstelle. Geschäftsführung und Sachbearbeitung obliegen einem Mitarbeiter und einer Mitarbeiterin der Kulturabteilung des Ministeriums für Bildung, Wissenschaft, Forschung und Kultur (Kultusministerium), die die Aufgaben im Rahmen ihres Hauptamtes wahrnehmen.
Die KSH erstattete dem Land weder die Personal- noch die sächlichen Verwaltungsausgaben für die Geschäftsstelle. Eine haushaltsrechtliche Ermächtigung für die Inanspruchnahme von Landesmitteln lag nicht vor. Die Trennung zwischen der Aufgabenwahrnehmung für die KSH und den Verwaltungsabläufen des Kultusministeriums war nicht hinreichend gewährleistet.

Die **KSH** hat zugesichert, im Einvernehmen mit dem Kultusministerium die Trennung der Aufgabenwahrnehmung für die Stiftung und der ministeriellen Verwaltungsabläufe zu präzisieren und die haushaltsrechtliche Ermächtigung für die Inanspruchnahme von Landesmitteln einzuholen.

---

1 Amtsbl.Schl.-H./AAz. 1999, S. 106.

26.5 Das gesetzlich vorgeschriebene Stiftungsvermögen beträgt 15,6 Mio. DM (7,98 Mio. €) und erhöht sich um die Beträge und Vermögenswerte aus Zustiftungen. Im November 2002 ging eine Zustiftung in Höhe von 511 T€ aus dem Verkaufserlös der Landesliegenschaft Schloss Plön bei der KSH ein. Weitere Zustiftungen gab es nicht.

26.6 Die Rechnungslegung der KSH entsprach in weiten Teilen weder den für die KSH geltenden Bestimmungen der Landeshaushaltsordnung (LHO) noch den Vorschriften der Abgabenordnung, die die Stiftungsorgane laut Satzung zu beachten hatten:

26.6.1 Das Stiftungsvermögen war anfangs in festverzinslichen Wertpapieren und Termingeldern angelegt. Deren Wert belief sich Ende 1995 auf 8,7 Mio. € (17,04 Mio. DM). Gesondert ausgewiesen und in die Gesamtsumme nicht einbezogen war der Bestand des Girokontos (40,5 T€ [79 TDM]). Der Vermögensnachweis enthielt keine explizite Zuordnung der verschiedenen Geldanlagen zu den mindestens auszuweisenden Positionen Stiftungskapital, gebundene und freie Rücklagen sowie Kassenbestand.

Mitte 1997 übergab die KSH die bis dahin von der Geschäftsstelle wahrgenommene Vermögensverwaltung einem Kreditinstitut, verbunden mit dem Auftrag, bis zu 25 % (zeitweise bis zu 30 %) des Vermögens in Aktien anzulegen. Seit 2000 fallende Aktienkurse führten i. V. m. der Entnahme aus dem Vermögen Ende 2001 erstmals zu einer Unterschreitung des gesetzlich vorgeschriebenen Stiftungskapitals. Die Entwicklung setzte sich im Jahr 2002 fort. Das im Jahresabschlussbericht des Kreditinstituts ausgewiesene Stiftungskapital in Höhe von 7,95 Mio. € unterschritt die gesetzlich vorgeschriebene Mindesthöhe von 8,49 Mio. € um 6,4 %.

Die **KSH** macht geltend, dass dem ausgewiesenen Kapitalvermögen in Höhe von 7,95 Mio. € weitere Vermögenswerte der Stiftung in Höhe von 1,59 Mio. € gegenüberstünden.
Um welche Vermögenswerte es sich handelt, wird nicht erläutert. Auch in den Vermögensnachweisen der Stiftung bis 2001 sind sie nicht enthalten.

Seit 1997 umfasste der Vermögensnachweis nur die Darstellung und Bewertung des von dem Kreditinstitut verwalteten Depots, freie und gebundene Rücklagen waren weiterhin nicht als solche ausgewiesen, Bestände auf dem Girokonto blieben unberücksichtigt.

Die **KSH** hat zugesichert, den Vermögensnachweis künftig den Hinweisen des LRH entsprechend aufzustellen.

Die Vermögensnachweise für 2000 und 2001 enthielten ferner nicht mehr das vorher gesondert aufgeführte Kapital, das der KSH 1995 vom Land in Höhe von 0,51 Mio. € (1 Mio. DM) für eine noch zu gründende Friesenstiftung zugeflossen war. Es wurde von ihr treuhänderisch verwaltet. Die treuhänderische Verwaltung entsprach nicht dem gesetzlich festgelegten Stiftungszweck der KSH. Die Vermögenserträge wurden ab 1998 dem Friesenrat zur Verfügung gestellt[1]. Dafür fehlten die haushaltsrechtlichen Voraussetzungen.

Die **KSH** geht von einer treuhänderischen Verwaltung zweckgebundenen Kapitals „für die Friesen“ aus und sieht in der Verwaltung von Stiftungskapital für kulturelle Zwecke grundsätzlich keine satzungsfremde Tätigkeit. Zum weiteren Verfahren werde sie ein Votum des Landtages einholen.

26.6.2 Vom Stiftungsrat beschlossene, gesetzlich vorgeschriebene Haushaltspläne lagen nicht vor.
Die **KSH** verweist in diesem Zusammenhang auf einen entsprechenden Beschluss des Stiftungsrates von 1997. Künftig wird der Vorstand dem Stiftungsrat einen Haushaltsplan vorlegen.

26.6.3 Wesentliche Entscheidungsgrundlagen des Vorstandes für die Gewährung von Fördermitteln waren seit 1998 von dem Kreditinstitut erstellte Ertrags- und Liquiditätspläne. Sie beruhten auf der von der KSH nicht eingehaltenen Annahme, dass keine Entnahmen aus dem Vermögensbestand erfolgten. Die Ertrags- und Liquiditätserwartungen wurden deshalb in Verbindung mit gesunkenen Renditeerwartungen bis 2000 wiederholt nach unten korrigiert.

Ertragserwartungen und Entnahmen

Erwartete Erträge	**1998**	**1999**	**2000**	**2001**
12.12.1997	385.485 €			
05.12.1998		344.330 €		
01.11.1999		276.839 €	295.197 €	
31.12.2000				284.587 €
Entnahmen aus der Vermögensverwaltung	383.469 €	547.082 €	444.824 €	278.654 €

Obwohl kaum noch finanzielle Spielräume bestanden, weil aus Vorjahren zu erfüllende Verpflichtungen bereits große Teile der zu erwartenden Einnahmen banden, wurden 1999 und 2000 weitere Förderzusagen beschlossen, die nicht allein aus den Kapitalerträgen und sonstigen Einnahmen finanziert werden konnten, sondern nur zulasten des Vermögensbestands.

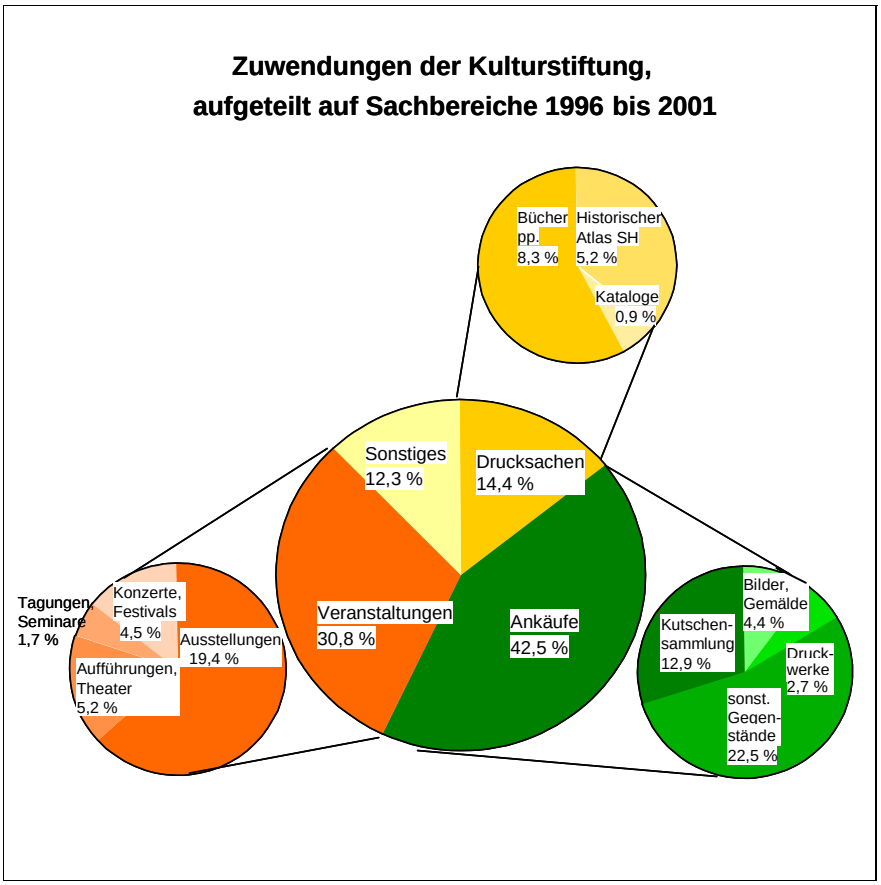
1 Bis März 2002: 122 T€.

26.6.4 Die Jahresrechnungen 1997 bis 2001 waren unvollständig und verstießen gegen den Grundsatz des Bruttoprinzips. Sie enthielten weder die Einnahmen aus Wertpapierverkäufen noch Ausgaben für Wertpapierankäufe seit Mitte 1997; auch die Ausgaben für die Vermögensverwaltung durch das Kreditinstitut waren nicht erfasst.

Von 1996 bis 2001 verfügte die KSH über Einnahmen in Höhe von insgesamt 6,5 Mio. €. Sie bestanden überwiegend aus Erträgen des Stiftungskapitals einschl. der Entnahmen aus dem Vermögen (5,1 Mio. €). Die Zuwendung des Landes aus der Zusatzlotterie Super 6 sank von 511 T€ 1995 auf 46 T€ im Jahr 2001.

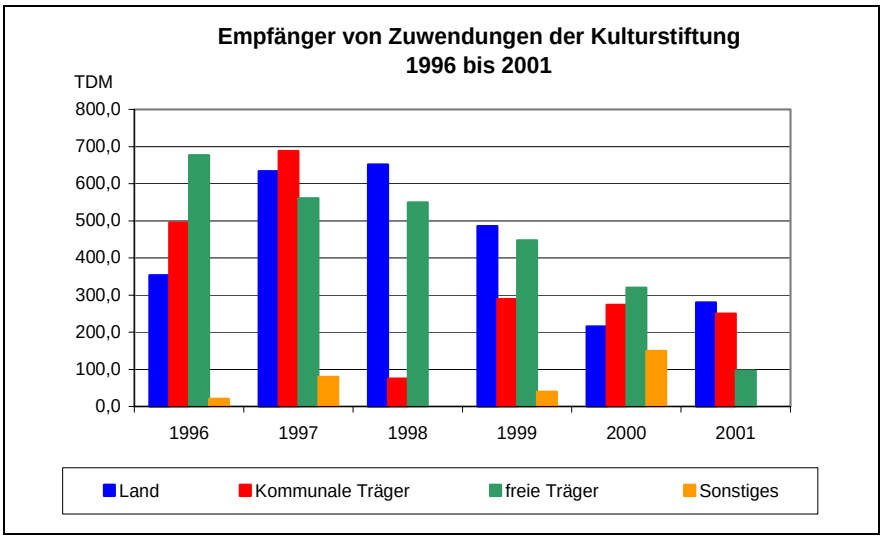
Die **KSH** wird Einnahmen und Ausgaben künftig entsprechend dem Bruttoprinzip in der Jahresrechnung ausweisen und die Jahresrechnungen 1997 bis 2002 entsprechend ergänzen.

26.7 Die Anzahl der eingegangenen Anträge bei der KSH ging von 1996 bis 2001 von 70 auf 11 pro Jahr zurück. Von den insgesamt 222 gestellten Anträgen wurden 110 positiv entschieden.
Gefördert wurden vor allem Ankäufe und Veranstaltungen.



Ein ganz erheblicher Anteil im Bereich Ankäufe entfiel auf die im Dezember 1991 von der privatrechtlichen KSH erworbene Kutschensammlung van Tienhoven, da in dem Kaufvertrag für einen Teil des Kaufpreises eine Zahlung in 10 gleichen Jahresraten ab 01.12.1992 bei jährlicher Verzinsung mit 2 % des Restbetrags vereinbart worden war. Die Zahlungen für die Kutschensammlung van Tienhoven engten den finanziellen Handlungsspielraum der KSH erheblich ein.
Eine weitere langjährige Bindung von Mitteln der KSH erfolgte durch den von der Gesellschaft für Schleswig-Holsteinische Geschichte in 3 Teilen herausgegebenen Historischen Atlas für Schleswig-Holstein. Die Bände 1 und 2 sind bereits veröffentlicht, Band 3 soll im Jahr 2004 publiziert werden. Die KSH fördert das Vorhaben seit 1996. Nachdem der Vorstand dem Vorhaben zunächst auch wegen der Dauer der beantragten Förderung skeptisch gegenüberstand, revidierte er später seine Haltung und sagte eine Förderung bis 2004 zu.
Im Zeitraum von 1996 bis 2001 ist für beide Projekte nahezu ein Fünftel aller Zuwendungen der KSH (18,05 %) aufgewendet worden.

26.8 Ein großer Teil der Gesamtfördersumme (rd. 2 Drittel) ist an Einrichtungen des Landes, landesunmittelbare juristische Personen (öffentlich-rechtliche Stiftungen) und Einrichtungen kommunaler Träger geflossen.



Die einzelnen Kreise/kreisfreien Städte partizipierten recht unterschiedlich an den Förderströmen der KSH, wobei die zentrale Stellung der kreisfreien Städte für ihre Region mit ihrem z. T. sehr umfassenden kulturellen Angebot bei der Förderung durch die KSH hervortrat. Das galt vor allem für die Städte Kiel und Lübeck. In den südöstlichen Raum des Landes Schleswig-Holstein (Kreise Segeberg, Stormarn und Herzogtum Lauenburg) sind in den Jahren 1996 bis 2001 dagegen praktisch keine Fördermittel geflossen. Auch die Kreise Dithmarschen und Steinburg hatten nur geringen Anteil an

den Fördermaßnahmen. Auffallend war ferner die eindeutige Präferenz der Stiftung Schleswig-Holsteinische Landesmuseen Schloss Gottorf.

26.9 Die Regelungen für das Zuwendungsverfahren nach § 44 LHO einschl. der zugehörigen Verwaltungsvorschriften wurden überwiegend nicht beachtet. Das gilt insbesondere für Form und Inhalt von Zuwendungsbescheiden sowie die Überwachung der Verwendung einschl. der Prüfung von Verwendungsnachweisen.
Die **KSH** wird die haushaltsrechtlichen Bestimmungen künftig beachten.

26.10 Mit Mitteln der KSH erworbene Gegenstände, Werke und Güter werden Eigentum des Landes (§ 2 Absatz 1 Umwandlungsgesetz).
Der gesetzlich vorgesehene Eigentumsübergang kann jedoch lediglich in den Fällen stattfinden, in denen die KSH selbst die Beschaffung von Kulturgütern vornimmt. Wenn dagegen der Erwerb durch Dritte erfolgt und von der KSH durch Zuwendungen gefördert wird, wird der Eigentumsübergang auf das Land nicht durch den Hinweis auf die gesetzliche Vorschrift im Zuwendungsbescheid herbeigeführt. Vielmehr bedarf es dazu einer rechtsgeschäftlichen Eigentumsübertragung. Sie fand nicht statt.

Die **KSH** versteht sich unter Hinweis auf das Umwandlungsgesetz, nach dem sie Kulturgüter erwirbt, die ins Eigentum des Landes übergehen, als Einrichtung, die Eigentumserwerb in offener Stellvertretung für das Land vollziehe. Die Eigentumsrechte würden von der Stiftung treuhänderisch wahrgenommen.
Der **LRH** bleibt bei seiner Auffassung, dass die Stiftung bei ihren Zuwendungen an Dritte die gesetzliche Bestimmung hinsichtlich des Eigentumserwerbs von Kulturgütern unzutreffend auslegt.

26.11 Die haushaltsrechtlichen Vorschriften sind künftig einzuhalten. Darüber hinaus hält es der LRH im Hinblick auf die weitere Arbeit der KSH für erforderlich,

- ein Konzept für die Tätigkeit der KSH als eigenständige Einrichtung der Kulturförderung zu erstellen,
- bei der Kapitalanlage den Erhalt des Stiftungskapitals sicherzustellen und zulässige Anlageformen[1] in der Satzung festzulegen,
- die haushalts- und personalrechtlichen Voraussetzungen zu schaffen, wenn die Aufgaben der Geschäftsstelle weiterhin im Kultusministerium wahrgenommen werden sollen,
- Anstrengungen zur Einwerbung zusätzlicher Mittel Dritter (Spenden, Zustiftungen) zu verstärken,

---

1 Vgl. dazu Nr. 35 dieser Bemerkungen.

- einen Landtagsbeschluss über die künftige Verwendung der bisher treuhänderisch verwalteten Mittel der nicht gegründeten Friesenstiftung herbeizuführen.

Die **KSH** hat zugesagt, die haushaltsrechtlichen Vorschriften künftig zu beachten. Bei der Erstellung des Vermögensnachweises und der Rechnungslegung werde sich die Geschäftsstelle zusätzlichen fachlichen Rat sichern. Bei der Entwicklung künftiger Anlagekonzepte werde sich die KSH des finanzwirtschaftlichen Know-hows des Finanzministeriums bedienen.

27. Unterrichtsausfall an öffentlichen allgemein bildenden Schulen

An den 74 überprüften Schulen fielen im 1. Schulhalbjahr 2001/02 rd. 5,2 % der nach den Stundenplänen zu erteilenden Stunden aus. Im Jahresmittel dürfte der Ausfall bis zu 2 Prozentpunkte höher liegen, da im 2. Schulhalbjahr u. a. durch Abschlussprüfungen mehr Unterricht ausfällt. Bei einer Übertragung des Ausfalls auf alle Schulen des Landes wären das jährlich rd. 720.000 Stunden in einem Gegenwert von rd. 840 Stellen.

Die wesentlichen Ursachen für den Ausfall von Lehrerstunden waren Krankheit (54,4 %), Fortbildung und sonstige Freistellungen aus dienstlichen Gründen (22,5 %) sowie Klassen-, Kursfahrten und Wandertage[1] (13,7 %).

Während an den überprüften Grundschulen rd. 41 % und an den Hauptschulen rd. 32 % der ausgefallenen Lehrerstunden vertreten oder mit anderen Mitteln aufgefangen wurden, galt dies bei den Gymnasien lediglich für 17 % der ausgefallenen Stunden. Auch innerhalb der einzelnen Schularten wurden deutliche Unterschiede festgestellt.

Die Grund- und Hauptschulen wiesen eine niedrigere fächerbezogene Unterrichtsversorgung auf als die allgemein bildenden Schulen insgesamt, die einen Grad der fächerbezogenen Unterrichtsversorgung von 91,7 % erreichten. Einschl. des Unterrichtsausfalls und des verkürzten Unterrichts vor und nach den Ferien wurde an den Hauptschulen nahezu jede fünfte fächerbezogene Unterrichtsstunde nicht mehr erteilt.

27.1 Vorbemerkung

Der LRH hat den Unterrichtsausfall an den öffentlichen allgemein bildenden Schulen zuletzt im Schuljahr 1995/96 überprüft und die Ergebnisse in seinen Bemerkungen 1997[2] veröffentlicht.

Das Ministerium für Bildung, Wissenschaft, Forschung und Kultur (Bildungsministerium) stimmte in wesentlichen Punkten mit dem LRH überein. Dies kam auch im Votum des Finanzausschusses 1998[3] zum Ausdruck, das u. a. beinhaltete, dass

---

1 Unterrichtsausfall infolge der Abwesenheit der begleitenden Lehrkräfte.

2 Vgl. Bemerkungen 1997 des LRH, Nr. 20.

3 Landtagsdrucksache 14/1472 vom 04.06.1998.

- der Unterrichtsausfall dokumentiert wird,
- die Einschulung der Erstklässler i. d. R. innerhalb der ersten 3 Tage, spätestens innerhalb einer Woche erfolgt,
- stundenplanmäßiger Unterricht am ersten und letzten Schultag vor und nach den Ferien durchgeführt wird und
- Fortbildung und Verbandstagungen der Lehrerinnen und Lehrer in der unterrichtsfreien Zeit stattfinden.

Das Bildungsministerium setzte dieses Votum durch entsprechende Erlasse, die zum 01.08.1998 in Kraft traten, weitgehend um. Ein Jahr später wurden diese Erlasse jedoch so novelliert, dass das Votum des Finanzausschusses entscheidend „verwässert“ bzw. teilweise nicht mehr umgesetzt wurde.

Die jetzt vorgelegte Prüfung ist eine Nachschau, um festzustellen, wie sich der Unterrichtsausfall und die sonstigen Unterrichtskürzungen vor diesem Hintergrund entwickelten.

27.2 Erhebung durch den LRH

Der LRH hat den Unterrichtsausfall landesweit an 74 öffentlichen allgemein bildenden Schulen ermittelt. Darunter waren

- 44 Grundschulen, Grund- und Hauptschulen, Hauptschulen (GS, G/HS, HS),
- 17 Realschulen (RS), davon 4 Realschulen mit Grund- und Hauptschulteilen,
- 10 Gymnasien (Gym) und
- 3 Integrierte Gesamtschulen (IGS).

Grundlage für die Ermittlung des Unterrichtsausfalls waren die Stundenpläne der Schulen für die einzelnen Klassen und die zusätzlich vorgesehenen Lehrerstunden für Kurse, Gruppenbildungen, Arbeitsgemeinschaften, Förder- und Differenzierungsstunden (sonstige Unterrichtsstunden). Der Ausfall wurde anhand der Klassen- und Kursbücher, der Vertretungspläne und sonstiger Unterlagen der Schule ermittelt.

Der Erhebungszeitraum für den Unterrichtsausfall umfasst das erste Schulhalbjahr 2001/02. Erfahrungsgemäß fällt jedoch im zweiten Halbjahr mehr Unterricht aus durch Abschlussprüfungen (an bis zu 3 Tagen), Abi-Streiche[1], Schulausflüge (Klassen- und Kursfahrten, Wandertage)[2], SCHILF-Tage[3] und durch den „Sozialen Tag“. Der Unterrichtsausfall im

---

1 Auch bei Abgangsklassen der Haupt- und Realschulen (Schulentlassungsstreiche).

2 Unterrichtsausfall infolge der Abwesenheit der begleitenden Lehrkräfte.

3 Schulinterne Lehrerfortbildung.

Jahresmittel dürfte also bis zu 2 Prozentpunkte höher liegen als der Durchschnittswert des ersten Schulhalbjahres[1].

Das **Bildungsministerium** teilt die Auffassung des LRH, dass der durch diese Maßnahmen verursachte Unterrichtsausfall so weit wie möglich in Grenzen gehalten werden soll. Hinsichtlich ihres Anlasses bedürften die genannten Tage jedoch einer Differenzierung. Bei Abschlussprüfungen sei Unterrichtsausfall aus organisatorischen Gründen unvermeidbar. Eigenverantwortlich geführte Schulen würden sich jedoch künftig stärker als bisher einer Optimierung des Prüfungsablaufs stellen.

27.3 Ergebnisse der örtlichen Erhebungen

27.3.1 Unterrichtsausfall nach Schularten

An den überprüften Schulen fielen im ersten Schulhalbjahr 2001/02 wöchentlich 1.912 Unterrichtsstunden (insgesamt 32.117 Stunden) oder rd. 5,2 % der nach den Stundenplänen zu erteilenden Stunden aus.

Vergleich des Unterrichtsausfalls

Schulart	Unterrichtsausfall LRH 2001/02 (in %)	Unterrichtsausfall Bildungsministerium[2] 2001/02 (in %)	Unterrichtsausfall LRH 1995/96 (in %)
GS	3,7	3,5	5,5
HS	5,6	6,7	8,0
RS	5,8	4,9	7,3
Gym	6,3	3,7	5,6
IGS	4,8	2,5	12,5
Insgesamt	**5,2**	**4,3**	**6,5**

Dabei lag der Unterrichtsausfall in der Grundschule mit einer Höhe von rd. 3,7 % deutlich unter dem ermittelten Durchschnittswert. Der höchste Unterrichtsausfall wurde mit einem durchschnittlichem Wert von rd. 6,3 % im Gymnasium festgestellt, wobei innerhalb dieser Schulart für die Sekundarstufe I (Klassen 5 bis 10) ein Durchschnittswert von rd. 5,6 % und für die Sekundarstufe II (11 bis 13) ein deutlich höherer Ausfall von rd. 7,8 % ermittelt wurde. Ein ähnlicher Unterschied wurde in den Integrierten Gesamtschulen festgestellt, wo für die Sekundarstufe I ein durch-

---

1 Fällt der Unterricht einer Schule an einem Tag aus, so sind das rd. **0,56 %** aller Unterrichtsstunden im Schuljahr (Schuljahr 2001/02, 179 Schultage).

2 Bericht der Landesregierung über die Unterrichtssituation an den öffentlichen allgemein bildenden und berufsbildenden Schulen in Schleswig-Holstein im Schuljahr 2001/02, Landtagsdrucksache 15/1951 vom 04.06.2002, S. 23 f.

schnittlicher Wert in Höhe von rd. 3,9 % und für die Sekundarstufe II ein durchschnittlicher Ausfall von rd. 9,6 % ermittelt wurde.

Gegenüber der letzten Erhebung des LRH über den Unterrichtsausfall an den allgemein bildenden Schulen im Schuljahr 1995/96 hat die jetzt landesweit durchgeführte Überprüfung des Unterrichtsausfalls ergeben, dass der Ausfall in den Schularten Grundschule, Hauptschule, Realschule und Integrierte Gesamtschule zurückgegangen ist, während das Gymnasium einen leichten Anstieg des Ausfalls zu verzeichnen hat. Insgesamt verringerte sich der Unterrichtsausfall von 6,5 % auf 5,2 %.

Die vom LRH ermittelten Ergebnisse über den Unterrichtsausfall an den öffentlichen allgemein bildenden Schulen wichen gegenüber den vom Bildungsministerium für die Woche vom 19.11. bis 24.11.2001 ermittelten Ergebnissen[1] z. T. deutlich ab. Der Unterrichtsausfall für die Gymnasien war um 2/3 höher als der vom Bildungsministerium ermittelte Ausfall. Bei den Integrierten Gesamtschulen war der ermittelte Wert fast doppelt so hoch wie der vom Bildungsministerium ausgewiesene Ausfall. Die Hauptschulen verzeichneten allerdings einen geringeren Ausfall. Die Ursachen für diese Differenzen dürften u. a. darin begründet sein, dass der Erhebungszeitraum von einem halben Schuljahr länger und damit repräsentativer ist als der vom Bildungsministerium gewählte Zeitraum von einer Woche.

27.3.2 Bandbreite des Unterrichtsausfalls

Auch wenn der durchschnittliche Unterrichtsausfall in dem überwiegenden Teil der Schularten zurückgegangen ist, gab es nach wie vor zahlreiche Schulen, die einen hohen bis sehr hohen Unterrichtsausfall aufwiesen. Diesen Umstand verdeutlichen die ermittelten Bandbreiten des Ausfalls in den einzelnen Schularten:

Höchster und niedrigster Unterrichtsausfall

Schulart	Höchster Ausfall (in %)	Niedrigster Ausfall (in %)
GS	8,0	0,2
HS	10,5	1,0
RS	7,5	3,7
Gym	7,7	4,0
IGS	5,1	4,6

[1] Bericht der Landesregierung über die Unterrichtssituation an den öffentlichen allgemein bildenden und berufsbildenden Schulen in Schleswig-Holstein im Schuljahr 2001/02, Landtagsdrucksache 15/1951 vom 04.06.2002, S. 23 f.

Es zeigt sich, dass die ermittelten Durchschnittswerte das Problem des Unterrichtsausfalls, bezogen auf die einzelne Schule, nur bedingt wiedergeben können. Insbesondere in den Grund- und Hauptschulen waren die Unterschiede sehr hoch.

27.3.3 Gesamtausfall nach Schularten für das Land

Deutlich wird die Größenordnung des Unterrichtsausfalls an den Schulen, wenn die ermittelten Prozentwerte des LRH auf alle allgemein bildenden Schulen des Landes übertragen und in Unterrichtsstunden bzw. Lehrerstellen[1] umgerechnet werden:

Wöchentlicher Unterrichtsausfall nach Schularten

Schulart	Insgesamt erteilte Unterrichts-stunden	Ausfall in %	Ausfall in Unterrichts-stunden	Gegenwert in Stellen
GS	128.994	3,7	4.773	189,4
HS	62.158	5,6	3.481	138,1
RS	79.405	5,8	4.606	186,5
Gym	95.868	6,3	6.040	274,5
IGS	25.245	4,8	1.212	53,2
Insgesamt	**391.670**	**5,2**	**20.112**	**841,7**

Danach wären an den allgemein bildenden Schulen des Landes insgesamt wöchentlich 20.112 Unterrichtsstunden ausgefallen. Dieses entspräche einem Gegenwert von rd. 840 Stellen.
Auf das gesamte Schuljahr 2001/02 gerechnet wären dies insgesamt rd. 720.000 Unterrichtsstunden oder umgerechnet über 43 Mio. €.[2]

Das **Bildungsministerium** hält es für problematisch, die ermittelten Werte auf alle allgemein bildenden Schulen zu übertragen und das Ergebnis in Unterrichtsstunden und Planstellen umzurechnen.
Der **LRH** bleibt bei seiner Auffassung. Die Zahl der überprüften Schulen und ihre Verteilung auf die einzelnen Schularten erlaubt einen statistischen Rückschluss auf den Unterrichtsausfall an den allgemein bildenden Schulen des Landes insgesamt.

---

1 Berechnung nach Lehrernettostunden (2001/02): Grund- und Hauptschulen 25,2 Std.; Realschulen 24,7 Std.; Gymnasien 22,0 Std.; Integrierte Gesamtschule 22,8 Std.

2 Stundenwerte nach der Personalkostentabelle für die Landesverwaltung Schleswig-Holstein 2001 (Finanzministerium) ohne die Erhöhung ab 2002. Umrechnung der Unterrichtsstunden in Zeitstunden (Arbeitszeit).

27.3.4 Ländervergleich

In einigen Bundesländern haben Bildungsministerien, Landesschulämter und Rechnungshöfe in den vergangenen Jahren ebenfalls Erhebungen zum Unterrichtsausfall durchgeführt, deren Ergebnisse in der nachfolgenden Übersicht dargestellt sind. Beim Vergleich der Ergebnisse muss jedoch berücksichtigt werden, dass sich die Erhebungsmethoden z. T. erheblich unterschieden. Ein Ländervergleich ist daher nur mit Einschränkungen möglich.

Unterrichtsausfall in % in ausgewählten Bundesländern

Land / Schulart	GS	HS	RS	Gym	IGS	Insgesamt
Baden-Württemberg[1]	0,8	2,2	3,6	3,5	-	2,9[4]
Bayern[2]	-	2,3	3,6	3,9	-	-
Berlin[2]	3,9	5,7	5,7	5,4	6,6	4,8
Brandenburg[1]	-	-	-	-	-	2,7
Hamburg[1]	0,1	3,6	3,6	4,8	4,8	3,1[4]
Mecklenburg-Vorpommern[1]	0,7	-	-	-	-	3,0
Niedersachsen[1,2]	-	-	-	-	-	4,8
Nordrhein-Westfalen[1]	2,8	5,0	4,3	4,4/7,6[3]	5,2/7,1[3]	4,7[5]
Rheinland-Pfalz	-	-	-	-	-	3,1
Sachsen[1]	0,7	.	3,5	3,3	.	3,6[4]
Schleswig-Holstein	**3,7**	**5,6**	**5,8**	**6,3**	**4,8**	**5,2**

[1] Schuljahr 2000/01
[2] Schuljahr 1999/2000
[3] Sekundarstufe I / Sekundarstufe II
[4] einschl. berufsbildender Schulen
[5] Sekundarstufe I

Werden die in der Übersicht enthaltenen Werte zugrunde gelegt, liegt der Unterrichtsausfall an den schleswig-holsteinischen Schulen insgesamt gesehen höher als in den aufgeführten Bundesländern. Besonders große Unterschiede sind für die Grundschule festzustellen.
Der Unterrichtsausfall ist in anderen Bundesländern in den letzten Jahren durch eine Reihe von Maßnahmen z. T. erheblich verringert worden. Zu diesen Maßnahmen gehörten u. a. die Entwicklung besserer Vertretungskonzepte, die Bereitstellung von Stellen für Vertretungspools, die Aufstellung von Jahresplanungen, der Einbau von Springstunden in die Stundenplanung sowie die flächendeckende Einführung der Verlässlichen Grundschule. Dadurch hat Hamburg den Unterrichtsausfall in der Grundschule nahezu auf Null reduziert (0,1 % im Schuljahr 2000/01).

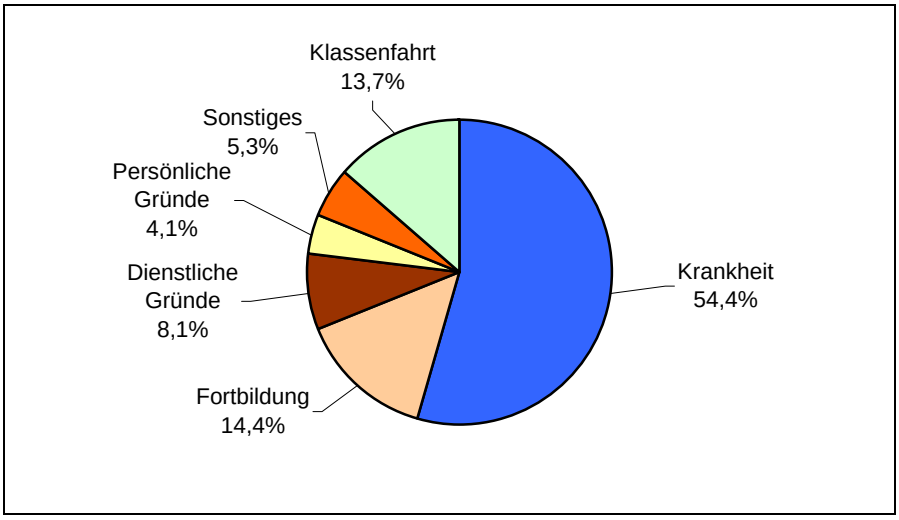
Das **Bildungsministerium** weist darauf hin, dass wie in anderen Ländern auch in Schleswig-Holstein eine Reihe von Maßnahmen entwickelt worden seien, um den Unterrichtsausfall zu senken. Dazu gehörten z. B. die zukünftige schrittweise Einführung der Verlässlichen Grundschule und der Abschluss von Zielvereinbarungen zum Unterrichtsausfall in den 1. und 2. Klassen.

27.3.5 Lehrerausfall nach Schularten und Ursachen

An den überprüften Schulen fielen im ersten Schulhalbjahr 2001/02 insgesamt 44.676 Lehrerstunden (rd. 7,3 % der planmäßig zu erteilenden Stunden) aus, d. h. ohne Berücksichtigung von Vertretungen oder anderen Maßnahmen zur Verhinderung des Unterrichtsausfalls.

In den überprüften Schulen waren oft keine bzw. nur lückenhafte Aufzeichnungen über die Gründe des Lehrerausfalls vorhanden. An insgesamt 20 der 74 dieser Schulen konnten die Gründe des Lehrerausfalls nicht vollständig ermittelt werden.

Die wesentlichen Ursachen für den Ausfall von Lehrerstunden ergeben sich aus folgender Übersicht:

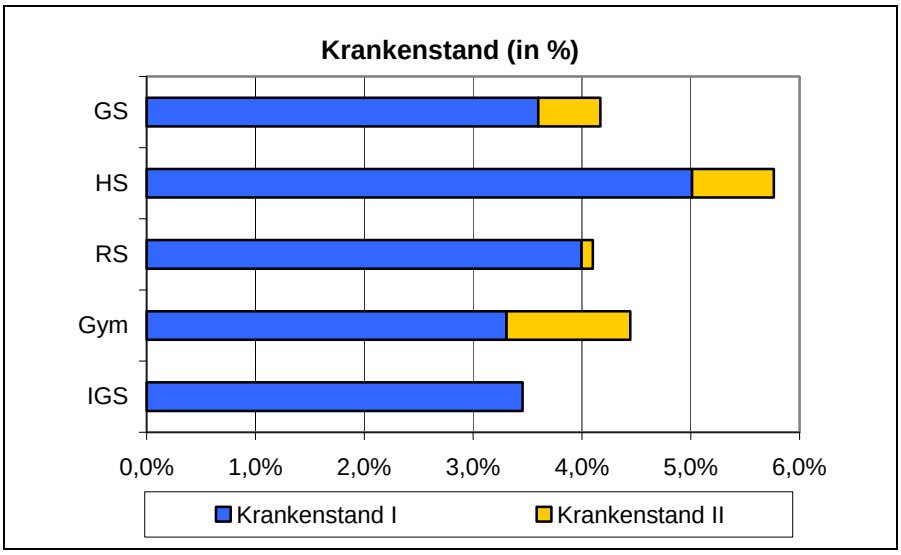


Es wird deutlich, dass der überwiegende Anteil der ausgefallenen Lehrerstunden in allen Schularten auf **Krankheit** der Lehrkräfte zurückzuführen ist. Insgesamt ergab sich für die 74 überprüften Schulen ein ausfallwirksamer Krankenstand in Höhe von 3,8 % (Krankenstand I) und einschl. der langfristig erkrankten Lehrkräfte ein Krankenstand in Höhe von 4,4 % (Krankenstand II). Er liegt damit über dem Durchschnittswert im Bereich der Landesverwaltung für vergleichbare Laufbahngruppen in Höhe von 3,9 % (gehobener Dienst) bzw. 1,9 % (höherer Dienst).[1]

Aufgeschlüsselt nach Schularten ergaben sich für den Zeitraum des ersten Schulhalbjahres 2001/02 folgende Krankheitsstände:

---

1 Erhebung des Krankenstands 2000 in der Landesverwaltung Schleswig-Holstein vom 21.05.2002; Innenministerium - IV 146 -.



Den höchsten Krankenstand wies die Hauptschule auf, für die ein Krankenstand I in Höhe von 5,0 % und ein Krankenstand II in Höhe von 5,8 % ermittelt wurde. Auf das ganze Schuljahr bezogen wären dies durchschnittlich rd. 9 bzw. 10 Krankentage (Unterrichtstage) je Lehrkraft.

Die Schulleitungen der Hauptschulen, deren Schülerschaft durch eine hohe Heterogenität einschl. eines großen Anteils von sozial auffälligen Schülerinnen und Schülern gekennzeichnet waren, wiesen auf die erheblichen Belastungen für die Lehrkräfte hin und sahen darin eine der Ursachen dafür, dass die Lehrkräfte ihrer Schulart überdurchschnittlich oft krankheitsbedingt ausfielen.

Insgesamt rd. 14,4 % der ausgefallenen Lehrerstunden waren auf die Teilnahme an **Fortbildungsveranstaltungen** während der Unterrichtszeit zurückzuführen.
Das Bildungsministerium ging bisher davon aus, dass die Teilnahme an Fortbildungsveranstaltungen langfristig planbar und zeitlich überschaubar ist, sodass schulintern Vorkehrungen getroffen werden könnten, die den Unterrichtsausfall weitestgehend ausschließen[1]. Es wies dabei auch auf die Möglichkeit hin, ggf. eine bereits erteilte Genehmigung zur Fortbildung wieder zurückzuziehen.

Da davon auszugehen ist, dass alle öffentlichen allgemein bildenden Schulen im Schuljahr 2001/02 einen SCHILF-Tag während der Unterrichtszeit durchführten, fielen über 81.000 Unterrichtsstunden mit einem Gegenwert von rd. 5,7 Mio. € aus.

---

1 Bericht der Landesregierung über Maßnahmen gegen Unterrichtsausfall, Landtagsdrucksache 14/1431 vom 09.03.1999, S. 15.

Der LRH bleibt bei seiner Auffassung, dass Fortbildungsveranstaltungen grundsätzlich so weit wie möglich in der unterrichtsfreien Zeit stattfinden sollten, da der Unterricht für Schülerinnen und Schüler Vorrang vor anderen wichtigen Maßnahmen der Schule haben muss.

Das **Bildungsministerium** weist darauf hin, dass die zeitliche Anordnung der SCHILF-Tage ihren Niederschlag in der Diskussion über die Zielvereinbarungen mit den Schulämtern und Schulen gefunden habe. Danach seien Fortbildungsveranstaltungen, wenn irgend möglich, auf die unterrichtsfreie Arbeitszeit zu legen. Das Ministerium werde die Hinweise und Empfehlungen des LRH aufgreifen.

Auf **dienstliche Gründe** waren insgesamt rd. 8,1 % der ausgefallenen Lehrerstunden zurückzuführen. Insbesondere der Ausfall an Lehrerstunden aufgrund von Dienst- und Personalversammlungen, Konferenzen und Personalratssitzungen waren aus der Sicht des LRH i. d. R. vermeidbar, da sie in der Mehrzahl der Fälle auch in der unterrichtsfreien Zeit hätten stattfinden können. Erhalten Personalräte Ausgleichsstunden, sollten keine weiteren Beurlaubungen erforderlich werden. Ist dieses ausnahmsweise doch der Fall, sind die ausgefallenen Unterrichtsstunden vor- oder nachzuarbeiten.

Das **Bildungsministerium** kündigt an, dass die Schulaufsicht die Einhaltung diesbezüglicher erlasslicher Regelungen sicherstellen werde.

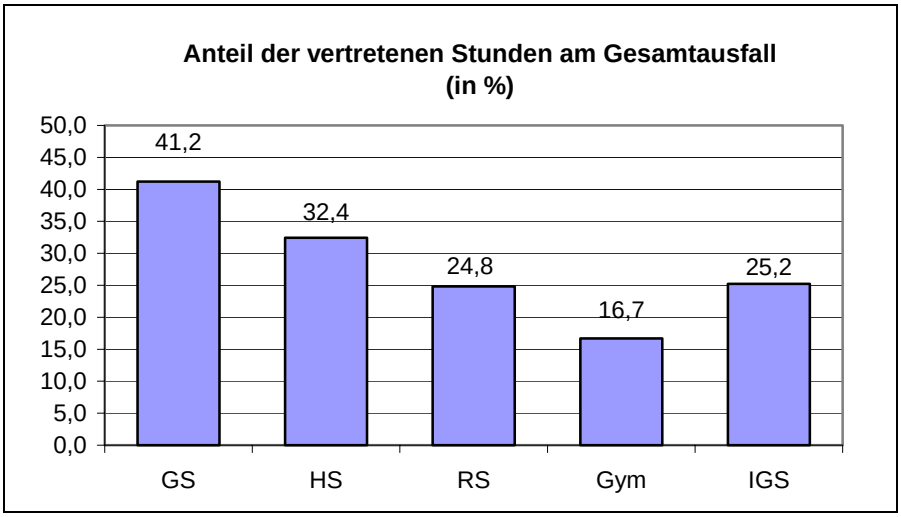
Insgesamt 13,7 % der ausgefallenen Lehrerstunden waren auf **Klassenfahrten und Wandertage** zurückzuführen. In den Schularten Gymnasium und Realschule nahm der Anteil der Lehrerstunden, die aufgrund von Schulausflügen ausfielen, jeweils rd. 20 % des Gesamtausfalls ein. Er lag in diesen Schularten damit deutlich höher als in der Grundschule und den Integrierten Gesamtschulen, wo lediglich jeweils rd. 8 % des Lehrerausfalls auf Schulausflüge zurückzuführen waren.

2 der 3 überprüften Gesamtschulen richteten sog. Vorhabenwochen ein, in denen neben Praktika, Projekten und anderen außerunterrichtlichen Veranstaltungen auch Klassen-, Kursfahrten und Wandertage stattfanden. Dies führte an diesen Schulen zu einer erheblichen Reduzierung des durch Schulausflüge verursachten Ausfalls von Lehrerstunden. Der Unterrichtsausfall könnte deutlich verringert werden, wenn diese Praxis von allen Schulen angewandt würde.

27.3.6 Vertretungsunterricht

Dem an den überprüften Schulen ermittelten Unterrichtsausfall von 32.117 Stunden im gesamten ersten Schulhalbjahr 2001/02 standen 44.676 ausgefallene Lehrerstunden gegenüber. Damit wurden 12.559 Stunden (28,1 %) durch Vertretungsunterricht, Klassenzusammenlegungen, Aufhebung von Teilungsgruppen oder Stillarbeit letztendlich aufgefangen. Dies bedeutet, dass der Anteil der vertretenen Stunden gegenüber dem letzten Untersuchungszeitraum sich fast verdreifacht hat.[1]

Zwischen den einzelnen Schularten wurden erhebliche Unterschiede festgestellt, die in folgender Übersicht deutlich werden:



Während an der Grundschule rd. 41 % und an der Hauptschule rd. 32 % der ausgefallenen Lehrerstunden vertreten oder mit anderen Mitteln aufgefangen wurden, galt dies beim Gymnasium lediglich für rd. 17 % der ausgefallenen Stunden.
Der niedrige Anteil der vertretenden Stunden beim Gymnasium ist u. a. darauf zurückzuführen, dass in der Oberstufe i. d. R. kein Vertretungsunterricht erteilt und auch andere Maßnahmen (Zusammenlegungen, Stillarbeit u. a.) kaum ergriffen wurden.

Auch innerhalb der Schularten wurden deutliche Unterschiede bei der Quantität des Vertretungsunterrichts sowie der sonstigen Maßnahmen festgestellt, die zu folgenden Bandbreiten führten: Sie schwankten bei dem höchsten Wert je Schulart zwischen 33,0 und 95,5 % vertretener Stunden und beim niedrigsten Wert zwischen 7,1 und 16,3 %.

---

1 Im Untersuchungszeitraum des Schuljahres 1995/96 waren es rd. 10 % (vgl. Bemerkungen 1997 des LRH, Nr. 20).

Damit wird deutlich, dass die Schulen unterschiedliche Ansätze entwickelt haben, um Vertretungsunterricht zu organisieren. Einige Schulen hatten zwar bereits Vertretungskonzepte erstellt, diese dann jedoch nur z. T. oder gar nicht umgesetzt. Die betroffenen Schulleitungen führten dies auch darauf zurück, dass klare Vorgaben des Bildungsministeriums fehlten und dadurch Schwierigkeiten entstünden, sich gegenüber den Kollegien, die durch zusätzlichen Vertretungsunterricht belastet werden, durchzusetzen. So wurde häufig Zeitausgleich für vertretene Stunden gewährt.
An den Schulen, die einen hohen Vertretungsgrad erreichten, war die Organisation des Vertretungsunterrichts oft durch folgende Merkmale gekennzeichnet:

- Einbau von sog. Springstunden in die Stundenplanung,
- Vertretungsbereitschaft auch für die erste Unterrichtsstunde,
- Einrichtung von festen Schulzeiten (Grundschule),
- Bereitschaft zu unbezahlter Mehrarbeit.

Die Aufhebung von Teilungsgruppen sowie die Zusammenlegung von Klassen waren oft einfacher zu realisieren als die Erteilung von Vertretungsunterricht. Sie griffen jedoch mitunter stark in pädagogische Konzepte ein, z. B. im Bereich der Fördermaßnahmen, die überproportional ausfielen.

In einigen Fällen waren sich die Schulleitungen nicht bewusst, wie viele Stunden ausfielen. Daher sollten die Schulen die Dokumentation der ausgefallenen Unterrichts- und Lehrerstunden verbessern, um so eine Auswertung zu erleichtern.

Das **Bildungsministerium** teilt die Auffassung des LRH, dass der Grad des Vertretungsunterrichts noch weiter gesteigert werden könne. Dem geringen Vertretungsgrad an den Gymnasien werde die zuständige Schulaufsicht mit geeigneten Maßnahmen begegnen. Geteilt werde auch die Auffassung des LRH, dass das sog. „Abhängen“ von regulären Unterrichtsstunden infolge zusätzlich erteilter Vertretungsstunden zukünftig durch Anwendung der Mehrarbeitsregelung für beamtete Lehrkräfte (bis zu 3 Stunden im Monat) vermieden werden müsse.

27.3.7 Verkürzter Unterricht

Da nach der Erlasslage die Schulen den vorgesehenen stundenplanmäßigen Unterricht am ersten Schultag nach den Sommerferien und am letzten Schultag vor den Herbst- und Weihnachtsferien und zur Ausgabe der Halbjahreszeugnisse in eigener Zuständigkeit bestimmen können, wurde dieser verkürzte Unterricht nicht als Unterrichtsausfall gewertet.

Keine der überprüften Schulen führte an diesen Tagen stundenplanmäßigen Unterricht durch. Das Schuljahr begann für etwas mehr als die Hälfte der überprüften Schulen/Schulteile mit 3, vereinzelt mit 2 Stunden Unterricht. Auch am letzten Schultag vor den Herbst- und Weihnachtsferien bestand die Tendenz, nur noch 3 bzw. 4 Stunden Unterricht zu erteilen.

Insgesamt wurden an den überprüften Schulen 8.646 Stunden weniger erteilt, als sich aus den Stundenplänen ergeben hätte. Der Unterricht in den Klassen und Kursen der Oberstufen der Gymnasien und Integrierten Gesamtschulen wurde dabei nicht mit einbezogen. Dies galt auch für die Einschulung der 1. und 5. Klassen nach den Sommerferien.

Bei Übertragung der ermittelten Werte auf alle öffentlichen allgemein bildenden Schulen des Landes hätte sich die Zahl der Unterrichtsstunden an den 4 Tagen um insgesamt 84.186 Stunden erhöht, wenn der Unterricht nach Plan erteilt worden wäre. Einschl. weiterer Kürzungen[1] wären an den bezeichneten Tagen insgesamt 113.401 Unterrichts- bzw. Lehrerstunden weniger erteilt worden, als es sich aus den Stundenplänen für die Klassenstufen 1 bis 10 ergeben hätte. Dies entspricht einem Gegenwert von 6,9 Mio. €, der durch die Unterrichtskürzungen im Schuljahr 2001/02 verloren ging.

Einige Schulleitungen waren bemüht, den Unterricht an diesen Tagen nicht zu kürzen, konnten sich aber gegen die Forderungen ihrer Kollegien und der Personalräte nur teilweise durchsetzen. Das Bildungsministerium sollte daher wieder feste Unterrichtszeiten an den Schultagen vor und nach den Ferien und zur Zeugnisausgabe einführen, wie es bis 1999 vorgegeben war und in anderen Bundesländern üblich ist. In einigen Bundesländern wird zudem die letzte Woche der Sommerferien für organisatorische und pädagogische Vorbereitung des Schuljahres genutzt, damit am ersten Schultag nach den Ferien voller stundenplanmäßiger Unterricht erteilt werden kann.

Die **Einschulung** der Schulanfänger und der Schulübergänger in die 5. Klassen der Schularten der Sekundarstufe I soll in der Regel innerhalb der ersten 3 Schultage erfolgen.
Während sich die Haupt-, Real- und Gesamtschulen sowie Gymnasien überwiegend an die 3-Tage-Regelung hielten, waren es bei den Grundschulen lediglich rd. 40 %. Bei der letzten Prüfung des LRH waren es noch rd. 50 %, sodass die Tendenz festzustellen ist, den Schulanfang weiter hinauszuzögern. Die angeführten organisatorischen und pädagogischen Begründungen überzeugen nicht.

---

1 Durch Dienstversammlungen am ersten Schultag nach den Sommerferien und verkürztem Unterricht am letzten Schultag vor den Osterferien.

Das **Bildungsministerium** weist darauf hin, dass es die Planung der jeweiligen letzten und ersten Schultage zur Stärkung der schulischen Eigenverantwortung bewusst in die Verantwortung der Schulen übertragen habe. Es plane jedoch, die letzten drei Tage der Sommerferien als verpflichtende Präsenzzeiten für das Kollegium einer Schule einzuführen, damit der erste Schultag nach dem jeweils gültigen Plan beginnen könne und auch genügend Vorbereitungszeit für die Einschulungsveranstaltungen gewonnen werde.

27.4 Leistungen für stundenweise zu erteilenden Unterricht

Neben dem Vertretungsunterricht von im Schuldienst tätigen Lehrkräften sind die Erteilung von Mehrarbeit, die Aufstockung von Teilzeit-Arbeitsverhältnissen bereits im Schuldienst befindlicher Lehrkräfte und der Einsatz von stundenweise beschäftigten Lehrkräften geeignete Instrumente, um einem drohenden Unterrichtsausfall an den Schulen wirkungsvoll zu begegnen.
Auch wenn die Haushaltsmittel für stundenweise beschäftigte Lehrkräfte in den vergangenen Jahren nicht unerheblich erhöht wurden, ergaben die örtlichen Erhebungen, dass an den Schulen ein hoher Bedarf an sog. Stundengebermitteln besteht. Diese Mittel könnten u. a. auch genutzt werden, um pensionierte und früher an der Schule tätige Lehrkräfte, deren Zahl in den nächsten Jahren steigen wird, stundenweise zu beschäftigen, um auf einen kurzfristigen Unterrichtausfall besser reagieren zu können.

Das **Bildungsministerium** räumt ein, dass die bisher zur Verfügung gestellten Stundengebermittel im Gegenwert von rd. 42 Stellen den krankheitsbedingten Unterrichtsausfall nur anteilig ersetzen konnten.

27.5 Auswirkungen des Unterrichtsausfalls auf die Unterrichtsversorgung

Die Unterrichtsversorgung der Schulen ergibt sich aus dem Umfang des fächerbezogenen Unterrichts, der nach den Stundentafeln zu erteilen ist, sowie aus dem zusätzlich zu erteilenden Unterricht für Förder- und Differenzierungsmaßnahmen, Arbeitsgemeinschaften, Projektunterricht, Gruppenbildung u. a. Der Anteil der erteilten Lehrerstunden für die zuletzt genannten Maßnahmen (insgesamt 32.780 Stunden im Schuljahr 2001/02) lag je nach Schulart zwischen 6,6 % (Realschule) und 12,1 % (Hauptschule).

27.5.1 Grad der Unterrichtsversorgung

Werden die fächerbezogenen erteilten Unterrichtsstunden mit den nach den (geöffneten) Stundentafeln zu erteilenden Stunden[1] verglichen, ergab sich für die allgemein bildenden Schulen insgesamt eine Unterrichtsversorgung von rd. 91,7 %[2]. Damit lag der Grad der Unterrichtsversorgung im Bereich des Vorjahres (92,0 %) und nur etwas unter dem Wert des Jahres 1997, in dem das Bildungsministerium eine durchschnittliche Unterrichtsversorgung von rd. 93 % ermittelt hatte[3].

Dabei wiesen die Grund- und Hauptschulen mit Werten von 90,4 % bzw. 86,8 % eine wesentlich niedrigere fächerbezogene Unterrichtsversorgung auf als die anderen Schularten. Ursächlich dafür waren u. a. die vergleichsweise geringen Klassenfrequenzen in diesen beiden Schularten. An den Hauptschulen kam hinzu, dass ein relativ großer Anteil der insgesamt zur Verfügung stehenden Lehrerstunden für Gruppenbildungen und Fördermaßnahmen (insbesondere für Schülerinnen und Schüler mit nichtdeutscher Muttersprache) verwendet wurde.
Allerdings unterschritten in den Grund- und Hauptschulen auch die insgesamt erteilten Unterrichtstunden den oberen Wert der Bandbreite (100 %).

27.5.2 Effektive Unterrichtsversorgung

Aufgrund des Unterrichtsausfalls und der sonstigen Kürzungen des Unterrichts kommt bei den Schülerinnen und Schülern tatsächlich weniger Unterricht an, als sich aufgrund des rechnerisch ermittelten Grads der fächerbezogenen Unterrichtsversorgung ergeben würde.

Der im Rahmen der Erhebung für das 1. Schulhalbjahr 2001/02 festgestellte Unterrichtsausfall und die beschriebenen Unterrichtskürzungen haben sich wie folgt auf die Unterrichtsversorgung in den einzelnen Schularten ausgewirkt:

---

1 Seit 1989 ist die Stundentafel im Grund- und Hauptschulbereich nicht mehr verbindlich.

2 Berechnungsgrundlage: Bericht der Landesregierung über die Unterrichtssituation im Schuljahr 2001/02, Landtagsdrucksache 15/1951 vom 04.06.2002, S. 21.

3 Lehrerbedarfsprognose 2000 bis 2015 für das Land Schleswig-Holstein vom 15.12.2000; Bildungsministerium - III 501 -.

Effektive Unterrichtsversorgung nach Schularten

Schulart	Grad der Unterrichts-versorgung (in %)	Unterrichts-kürzungen (in %)	Unterrichts-ausfall (in %)	Effektive Unterrichts-versorgung (in %)
GS	90,4	0,6	3,7	86,5
HS	86,8	1,0	5,6	81,1
RS	94,5	1,1	5,8	88,1
Gym[1]	95,3	1,0	5,6	89,1
IGS[1]	94,2	1,3	3,9	89,4

[1] ohne Oberstufe

Aus dem Vergleich der effektiven fächerbezogenen Unterrichtsversorgung der Schularten ergibt sich, dass die Grund- und Hauptschulen hier eine niedrigere Unterrichtsversorgung aufwiesen als die anderen Schularten. Durch den relativ geringen Unterrichtsausfall in den Grundschulen fällt der Abstand zu den anderen Schularten jedoch etwas geringer aus. Bezogen auf die Stundentafel konnte an den Hauptschulen nahezu jede fünfte Stunde nicht mehr erteilt werden. Die Zahlen verdeutlichen, dass hier eine Erhöhung der Unterrichtsversorgung anzustreben ist.

Angesichts der vorhandenen Konzeption einer pädagogisch differenziert und in wechselnden Gruppen arbeitenden sowie individuell fördernden Schule hält es das **Bildungsministerium** nicht für sachgerecht, allein den Fachunterricht in die Frage der Unterrichtsversorgung mit einzubeziehen. Dieses gelte insbesondere für die Hauptschule. Es weist jedoch auch darauf hin, dass es (zur Erhöhung der Unterrichtsversorgung) bemüht sei, die Wirtschaftlichkeit der eingesetzten Mittel zu erhöhen. Im Rahmen der eingeleiteten Maßnahmen zur Weiterentwicklung der Schulentwicklungs-planung sei davon auszugehen, dass zusammen mit den Schulträgern Lösungen gefunden werden, die zu größeren Systemen und damit zu stabilen und ökonomisch sinnvollen Klassenbildungen führen.

27.6 Hinweise und Empfehlungen

Der LRH ist der Auffassung, dass der Unterrichtsausfall trotz der Bemühungen der Schulen und des Bildungsministeriums nach wie vor sehr hoch ist.
Er empfiehlt,

- die Schulen zu verpflichten, den Unterrichtsausfall einschl. der Gründe zu dokumentieren,
- den Schulen Hilfestellungen (beispielsweise bei der Erstellung von Vertretungskonzepten) zu geben, wie der Unterrichtsausfall weiter reduziert werden kann,

- ausreichende finanzielle Mittel für stundenweise beschäftigte Lehrkräfte zur Verfügung zu stellen,
- die Pflichtstunden von Lehrkräften, die aus schulorganisatorischen Gründen nicht erteilt werden konnten, stärker als bisher wieder für den Unterricht zu nutzen,
- Fortbildungsveranstaltungen (einschl. SCHILF-Tage) soweit wie möglich in die unterrichtsfreie Zeit einschl. der Ferien zu verlegen,
- schulische Veranstaltungen in einer Vorhabenwoche zu konzentrieren,
- für den Unterricht am letzten und ersten Schultag vor und nach den Ferien und zur Zeugnisausgabe wieder einen einheitlichen Rahmen vorzugeben (stundenplanmäßiger Unterricht),
- die Unterschiede bei der Unterrichtsversorgung zwischen den einzelnen Schularten insbesondere in den Grund- und Hauptschulen zu verringern.

Das **Bildungsministerium** teilt die Auffassung des LRH, dass der Unterrichtsausfall immer noch sehr hoch sei. Es nehme die Empfehlungen des LRH auf und werde sie unter Berücksichtigung von Grundsätzen schulischer Eigenverantwortung und Rahmensteuerung in seinen weiteren Bemühungen, den Unterrichtsausfall zu senken, berücksichtigen.

Ministerium für Justiz, Frauen, Jugend und Familie

28. Förderung der Jugendarbeit und Jugendsozialarbeit (Nachschau)

Der LRH stellte bei der im Jahr 1998 durchgeführten Prüfung der Jugendarbeit und Jugendsozialarbeit erhebliche Mängel bei der Abwicklung der Förderverfahren und der Beachtung des Besserstellungsverbots fest.

Der Finanzausschuss rügte die weitgehende Nichtbeachtung zuwendungsrechtlicher Vorschriften und bat den LRH, eine Nachschau durchzuführen.

Trotz einiger Verbesserungen genügt das Förderverfahren nach wie vor nicht den zuwendungsrechtlichen Anforderungen. Den inzwischen eingeführten Zuwendungsleitfaden wendete das Jugendministerium nicht konsequent an. Wie 1998 stellte der LRH wieder Mängel bei der Verwendung und dem Nachweis der Fördermittel fest.

Die vom LRH geforderten Richtlinien für den gesamten Förderbereich hat das Jugendministerium zwischenzeitlich erarbeitet.

28.1 Der LRH hatte in seinen Bemerkungen 1999[1] auf erhebliche Mängel bei der Abwicklung der Förderverfahren hingewiesen. Eine Vielzahl zuwendungsrechtlicher Vorschriften wurde nicht beachtet. Insbesondere durch die Nichtberücksichtigung von Überschüssen bei den Zuwendungsempfängern waren dem Land finanzielle Nachteile entstanden. Die Träger der freien Jugendhilfe beachteten z. T. das Besserstellungsverbot nicht. Der LRH wies darauf hin, dass für den Gesamtbereich der Jugendarbeit und Jugendsozialarbeit Förderrichtlinien gem. VV Nr. 1.4 zu § 44 LHO geschaffen werden müssen.

Das Ministerium für Justiz, Frauen, Jugend und Familie (Jugendministerium) hat die Forderung des LRH zwischenzeitlich umgesetzt und für die Jugendarbeit und Jugendsozialarbeit Förderrichtlinien erarbeitet. Diesen Richtlinien hat der LRH in wesentlichen Teilen zugestimmt. Entgegen der Forderung des LRH hält das Ministerium jedoch bei der institutionellen Förderung der Jugendverbände an der Festbetragsfinanzierung fest. Es begründet dies mit erforderlichen Anreizen, damit die Verbände ihre Auf-

---

1 Vgl. Bemerkungen 1999 des LRH, Nr. 29.

gaben weiterhin erfüllen. Der LRH sieht keinen ursächlichen Zusammenhang zwischen der Verbandstätigkeit und der Art der Finanzierung. In diesem Förderbereich ist mit Minderausgaben bzw. Mehreinnahmen zu rechnen. Diese kommen bei einer Festbetragsfinanzierung i. d. R. ausschließlich den Zuwendungsempfängern zugute. Eine Fehlbedarfsfinanzierung mit Höchstbetragsbegrenzung würde zu einer sparsameren Verwendung von Landesmitteln beitragen.

Das **Jugendministerium** nimmt die vom LRH geäußerten Bedenken ernst und will ein besonderes Augenmerk auf die Erfahrungen mit der Festbetragsfinanzierung durch eine kontinuierliche Datenanalyse im Hinblick auf eventuelle Entwicklungen zum Nachteil des Landes richten.

28.2 Der LRH hatte 1998 Verstöße gegen das Besserstellungsverbot festgestellt und insbesondere neben fehlenden tarifgerechten Tätigkeitsbeschreibungen den Abschluss von dynamischen Lebensversicherungen, die individuell die einzelnen Mitarbeiter begünstigten, kritisiert.

Das Jugendministerium hat dies zum Anlass genommen, die tarifgerechte Eingruppierung von Mitarbeitern der Verbände durch die personalführende Stelle des Jugendministeriums prüfen zu lassen. Trotz der überschaubaren Anzahl der Personalfälle hat das Jugendministerium die Prüfung der tarifgerechten Eingruppierung einschl. Fallgruppenzuordnung erst Ende 2002 abgeschlossen.

Das **Jugendministerium** hat mitgeteilt, dass die bei den Verbänden und dem Landesjugendring angeforderten Tätigkeitsbeschreibungen vollständig vorliegen und geprüft wurden. 4 Eingruppierungen wurden beanstandet; finanzielle Nachteile für das Land seien dadurch nicht entstanden.

Für einzelne Mitarbeiter sind weiterhin individuelle Lebensversicherungen abgeschlossen worden. Der LRH ist der Auffassung, dass der Abschluss individueller Lebensversicherungen mit im Vergleich zum Versorgungsverband bundes- und landesgeförderter Unternehmen e. V. (VBLU) vorteilhafteren Leistungsbedingungen grundsätzlich abzulehnen ist. Er sieht sich in seiner Auffassung durch die Ausführungen des Bund/Länder-Arbeitsausschusses „Haushaltsrecht und Haushaltssystematik“ vom 17./18.05.2000 bestätigt.

Das **Jugendministerium** beabsichtigt nicht, eine bestimmte Versicherungsart generell vorzuschreiben, zumal der VBLU sich nicht in allen Fällen eignet. Es werde jedoch zukünftig im Einzelfall die Auswirkungen für den Zuwendungsgeber und den Leistungsempfänger untersuchen.

28.3 Das Jugendministerium hat aufgrund der Prüfungsfeststellungen in Abstimmung mit dem LRH einen Zuwendungsleitfaden erarbeitet, der ab 01.01.2000 zur Anwendung kam. Dieser auf die besondere Fördersituation der Jugendarbeit und Jugendsozialarbeit abgestellte Leitfaden bietet eine weit reichende Hilfe bei der Anwendung der haushaltsrechtlichen Vorschriften und zeigt Wege auf, die bisherigen Förderverfahren zu standardisieren.

Die Verfahren der Beantragung von Fördermitteln, der Antragsprüfung, der Bewilligung von Abschlägen und von Zuwendungen sowie der Vorlage und Prüfung der Verwendungsnachweise sind transparenter und nachvollziehbarer geworden. Es reicht jedoch nicht aus, die im Zuwendungsleitfaden festgelegten Formalien zu erfüllen. Die darin enthaltenen Hilfen für eine effektive Aufgabenwahrnehmung muss das Jugendministerium umsetzen. Trotz partieller Verbesserungen seit Einführung des Leitfadens hat der LRH bei seiner Nachschau wiederum erhebliche Verstöße gegen zuwendungsrechtliche Vorschriften festgestellt.

- So prüfte das Jugendministerium bis in das Jahr 2000 die von den Jugendverbänden eingereichten Anträge auf Gewährung von Fördermitteln erst in den Monaten November und Dezember. Zu diesem Zeitpunkt hatte es bereits den überwiegenden Teil der Zuwendungen an die Verbände durch Abschläge ausgezahlt. Dem Jugendministerium war es damit nicht mehr möglich, die Ergebnisse der Antragsprüfungen - soweit sie Auswirkungen auf die Höhe der zu bewilligenden Mittel hatten - umzusetzen. Erst ab 2001 wurden die Anträge zeitnah geprüft.

- Die institutionelle Förderung der Jugendverbände setzt eine umfassende Prüfung der Verwendungsnachweise und der Jahresabschlüsse voraus, um die Förderung am tatsächlichen Bedarf auszurichten. Die bereits 1998 beanstandete schleppende Prüfung der Verwendungsnachweise setzte sich bis 2000 fort. Erst seit 2001 prüfte das Jugendministerium die Verwendungsnachweise zügig. Die Prüfung beschränkte sich jedoch überwiegend auf die rechnerische Kontrolle, ohne dass die zweckentsprechende Verwendung ausreichend hinterfragt wurde.

- Das Jugendministerium achtete nicht auf die Vollständigkeit der vorzulegenden Unterlagen. Unterschiede zwischen den Bank- und Kassenbeständen und den Angaben in den Verwendungsnachweisen blieben i. d. R. unbeanstandet. Es setzte sich mit den Jahresabschlüssen nicht genügend auseinander, daher wurden fehlerhafte Verwendungsnachweise nicht erkannt.

Das **Jugendministerium** erklärt, dass es sich im Rahmen seiner Prüfungen sowohl mit den Verwendungsnachweisen als auch mit den Jahresabschlüssen auseinandersetzen werde.

- Das Jugendministerium förderte einen Verband, der erhebliche Rücklagen gebildet hatte und diese z. T. in Wertpapieren anlegte. Eine Anrechnung oder Rückforderung der über die zugebilligte Höhe hinausgehenden Überschüsse nahm das Jugendministerium nicht vor. Die erheblichen Eigenmittel hätte das Jugendministerium zum Anlass nehmen müssen, den Zuwendungsbedarf des Verbands zu prüfen.

  Das **Jugendministerium** wendet ein, dass die Finanzlage des Verbands sehr schwankend sei. Bei den Wertpapieren handele es sich lediglich um kurzfristige Anlagen zur Überbrückung von Liquiditätsengpässen des Verbands.

  Nach den Feststellungen des **LRH** waren die Wertpapiere langfristig über mehrere Haushaltsjahre festgelegt.

- Die Bemessung der Förderhöhe ist gestaffelt nach der Mitgliederzahl der Verbände. Dem Jugendministerium lagen i. d. R. keine Unterlagen vor, die eine ordnungsgemäße Erhebung der Mitgliederzahl belegten. Auf die vom LRH bemängelten Unzulänglichkeiten hat das Jugendministerium reagiert. Mit Einführung der Förderrichtlinien fordert es die Verbände auf, die Mitglieder durch ein nachprüfbares Zählverfahren zu erfassen.

29. Kostenentwicklung und Umstrukturierungsmaßnahmen in der schleswig-holsteinischen Verwaltungsgerichtsbarkeit

Im Zuge der 1991 erfolgten Errichtung eines eigenen Oberverwaltungsgerichts für Schleswig-Holstein in Schleswig sind dem Land erhebliche Mehrkosten entstanden. Nach einer fiktiven Vergleichsberechnung des LRH hätte das Land im Falle der Fortführung des gemeinsamen Oberverwaltungsgerichts mit Niedersachsen im Zeitraum von 1992 bis 2001 ca. 7,4 Mio. € einsparen können.
Die Einrichtung eines gemeinsamen Oberverwaltungsgerichts für mehrere norddeutsche Länder sollte von der Landesregierung in die Verhandlungen über die Zusammenarbeit im norddeutschen Raum eingebracht werden.

Eine vollständige Überprüfung der Kosten in Rechtssachen war nicht möglich, da dem LRH nur Teile von Aktenvorgängen vorgelegt wurden. Dabei hat sich u. a. gezeigt, dass bei der Abrechnung von Dolmetscher- und Sachverständigenvergütungen in der überwiegenden Zahl der Fälle überdurchschnittliche Vergütungssätze ohne nachvollziehbare Begründungen gewährt wurden.

Im Zusammenhang mit den Umstrukturierungsmaßnahmen in der schleswig-holsteinischen Verwaltungsgerichtsbarkeit hält der LRH im Wesentlichen die Ziele der Konzepte des Verwaltungsgerichts und des Oberverwaltungsgerichts bezüglich der Verwaltungszusammenlegung, des Raumkonzepts und der Einrichtung von Serviceeinheiten in beiden Gerichten für erreicht. Er begrüßt, dass nach seiner Prüfung zumindest eine Stelle im mittleren Dienst und eine Stelle im Wachtmeisterdienst als Einsparung aus der Verwaltungszusammenlegung abgebaut worden sind.

29.1 Errichtung des Oberverwaltungsgerichts in Schleswig

Die Länder Niedersachsen und Schleswig-Holstein richteten im Juli 1949 ein gemeinsames Oberverwaltungsgericht (OVG) in Lüneburg ein. Der dazu abgeschlossene Staatsvertrag erfuhr bis 1979 mehrfache Änderungen. Die in diesem Zusammenhang immer wieder aufkommende Diskussion über ein eigenes OVG in Schleswig-Holstein wurde stets unter Hinweis auf die Unwirtschaftlichkeit einer solchen Maßnahme und die bisher bewährte Zusammenarbeit mit Niedersachsen abgebrochen.

Mit dem Neubau des Verwaltungsgerichtsgebäudes in Schleswig (Baubeginn Mai 1986) wurden 1988 die Planungen für die Errichtung eines eigenen OVG, aus Kostengründen in einem gemeinsamen Gebäude mit dem Verwaltungsgericht (VG) in Schleswig, vorangetrieben und durch das Kabinett beschlossen. Die Kündigung des Staatsvertrags mit Niedersachsen erfolgte fristgemäß zum 31.03.1991.

In der Begründung zur Kündigung des Staatsvertrags mit Niedersachsen vom 20.12.1988[1] hatte das Ministerium für Justiz, Frauen, Jugend und Familie (Justizministerium) angegeben, dass mit Mehrkosten für das OVG in Schleswig, gegenüber den Ausgaben für das gemeinsame OVG in Lüneburg, nach dem Stand von 1988 mit lediglich ca. 200 T€ (400 TDM) zu rechnen sei[2].
Hieran bestehen erhebliche Zweifel. Vor Gründung des OVG betrugen die Gesamtausgaben für die Verwaltungsgerichtsbarkeit (VG Schleswig und Kostenerstattung an Niedersachsen) im Jahr 1989 ca. 5,16 Mio. € (ca. 10,1 Mio. DM), im Jahr 1990 ca. 5,47 Mio. € (ca. 10,7 Mio. DM). Im Jahr der Gründung des OVG in Schleswig betrugen die Ausgaben ca. 5,98 Mio. € (11,7 Mio. DM). Danach haben sich die Ausgaben für das VG und das OVG wie folgt entwickelt: 1992: ca. 6,75 Mio. € (ca. 13,2 Mio. DM), 1993: ca. 7,36 Mio. € (ca. 14,4 Mio. DM), 1994: 7,57 Mio. € (ca. 14,8 Mio. DM). Im Jahr 2002 betrugen die Gesamtausgaben ca. 8 Mio. € (ca. 15,7 Mio. DM).

Neben der Betrachtung der realen Ausgabensteigerung hat der LRH eine fiktive Vergleichsberechnung vorgenommen, die davon ausgeht, dass das gemeinsame OVG mit Niedersachsen fortbestanden hätte. Dafür hat er die tatsächlichen Kosten der niedersächsischen Verwaltungsgerichtsbarkeit im Vergleichszeitraum 1992 bis 2001 zugrunde gelegt und entsprechend dem durchschnittlichen Kostenerstattungsanteil der 80er-Jahre die auf Schleswig-Holstein entfallenden fiktiven Kosten ermittelt. Diesen Kosten wurden dann noch die hochgerechneten Kosten eines fortbestehenden alleinigen VG Schleswig hinzuaddiert. Den so ermittelten Beträgen wurden die tatsächlichen Kosten der schleswig-holsteinischen Verwaltungsgerichtsbarkeit gegenübergestellt. Hätte es Schleswig-Holstein bei dem gemeinsamen OVG mit Niedersachsen belassen, wären nach dieser Vergleichsberechnung Einsparungen von jährlich 738 T€ (1,44 Mio. DM) oder insgesamt von 1992 bis 2001 von ca. 7,38 Mio. € (14,44 Mio. DM) möglich gewesen. Darin sind die Bauinvestitionen und Ersteinrichtungskosten von 2,6 Mio. € noch nicht enthalten.

---

1 Umdruck 12/241 vom 20.12.1988.

2 Der Betrag ergibt sich aus der Gegenüberstellung von geplanten Personal- und Sachkosten für das OVG Schleswig in Höhe von 3,8 Mio. DM und den für Niedersachsen veranschlagten Zahlungen bezüglich 1989 in Höhe von 3,4 Mio. DM.

Das **Justizministerium** stimmt der vom LRH vorgenommenen Berechnung nicht zu. Es vermisst im Übrigen die Berücksichtigung der besonderen Mehrkosten infolge der vermehrten Asylverfahren Anfang der 90er-Jahre sowie die Einsparungen infolge der Ortsnähe des OVG. Außerdem verweist es auf die Synergieeffekte, die die Zusammenlegung mit dem VG erbracht habe. Schließlich lasse die Berechnung nicht näher konkretisierte „justizpolitische Entscheidungen im Lande“ außer Acht, die in den Gerichten Kosten auslösen und über eine anteilsmäßige Betrachtung nicht erfasst werden.

Der **LRH** bleibt bei seiner Auffassung, dass durch die Auflösung des gemeinsamen OVG mit Niedersachsen erhebliche über die ursprünglich angenommenen Beträge hinausgehende Mehrkosten entstanden sein dürften. Hierfür spricht der sprunghafte Anstieg der Ausgaben nach Gründung des OVG. Die zeitweilige Zunahme der Asylverfahren bis 1994 erklärt den Anstieg der Ausgaben nur zu einem geringen Teil. Andere Ursachen sind vom Justizministerium nicht vorgetragen worden.

Ungeachtet der schon damals geforderten verstärkten Zusammenarbeit im norddeutschen Raum ist eine der bedeutendsten gemeinsamen Institutionen Norddeutschlands mit erheblichen Kostenfolgen für den Landeshaushalt aufgelöst worden.

Nachdem nunmehr die norddeutschen Länder das Thema der vermehrten Kooperation bis hin zur Schaffung gemeinsamer Institutionen wieder verstärkt verfolgen[1], sieht es der LRH als folgerichtig an, die Errichtung eines gemeinsamen OVG für mehrere Länder Norddeutschlands in die Verhandlungen zur Norddeutschen Kooperation einzubeziehen. Die Landesregierung sollte ebenfalls prüfen, ob in die Verhandlungen zur Schaffung gemeinsamer Institutionen auch die anderen Obergerichte einbezogen werden können.

29.2 Kosten in Rechtssachen

Die VG sind der mehrfachen Forderung des LRH, die **vollständigen** Akten der zu überprüfenden abgeschlossenen Verfahren vorzulegen, nicht nachgekommen. Vielmehr haben sie die vorhandenen Abrechnungsunterlagen der ausgewählten Verfahren herausgesucht, die aus dortiger Sicht kostenrelevanten Aktenteile zusammengestellt und nur diese dem LRH zur Prüfung vorgelegt.

Zur Begründung hat sich die Verwaltungsgerichtsbarkeit auf ihre richterliche Unabhängigkeit berufen und ausgeführt, es sei nicht ersichtlich, wes-

---

1 Vgl. Beschluss der Regierungschefs der norddeutschen Länder (Konferenz Norddeutschland) vom 08.02.2001 in Ahrensburg zu TOP 1 - Zusammenarbeit zwischen den norddeutschen Ländern.

halb die Durchsicht von Prozessakten erforderlich sein solle, um den Prüfungsauftrag zu erfüllen.

Die Frage, wie sich die Ausgaben für Gutachter-, Sachverständigen-, Dolmetscher- und PKH[1]-Kosten entwickelt haben, war Teil der laufenden Prüfung. In diesem Zusammenhang prüfte der LRH u. a. auch die sachgerechte Kostenbearbeitung. Dazu gehörte die Festsetzung und Abrechnung der Entschädigung für Zeugen, Sachverständige und Dolmetscher sowie der PKH. All diesen ausgabewirksamen Maßnahmen liegt eine richterliche Entscheidung zugrunde. Die Frage, ob eine rechtmäßige Kostenbearbeitung stattgefunden hat, setzt in jedem Fall einen Abgleich der richterlichen Entscheidung mit der späteren Kostenbearbeitung durch den Kostenbeamten voraus. Schon allein deshalb war es erforderlich, die Verfahrensakten mit den richterlichen Entscheidungen einzusehen. Außerdem erschließt sich nur unter Einbeziehung der Prozessakten das gesamte Verfahren der Bearbeitung in den genannten Kostensachen. Zur Vollständigkeit der Sachverhaltsfeststellung war zwangsläufig die Einsicht in alle Unterlagen erforderlich, die mit der Kostensache zusammenhängen.

Die Entscheidung darüber, ob ein Sachverständiger oder Dolmetscher hinzugezogen und wer in Person ausgewählt wird, fällt zwar unstreitig in den Bereich der richterlichen Unabhängigkeit und ist insoweit der Finanzkontrolle entzogen. Dennoch ist es aber notwendig und damit auch zulässig, allgemein und anonymisiert Kostenunterschiede offen zu legen und Kostenspannen aufzudecken, um dadurch der Richterschaft und der Justizverwaltung die Möglichkeit zu geben, diese Erkenntnisse losgelöst vom konkreten Einzelfall in die zukünftige Praxis einfließen zu lassen. Ein die richterliche Unabhängigkeit tangierender Rechtfertigungszwang für den einzelnen Richter entsteht dadurch nicht. Gleiches gilt für den Bereich der PKH. Es bestand zu keiner Zeit die Gefahr, dass einzelne Richter oder Spruchkörper in konkreten gerichtlichen Verfahren durch die Finanzkontrolle beeinflusst werden könnten. So lange die Ergebnisse der Erhebungen gegenüber den Gerichten, den Justizverwaltungen und den Parlamenten so anonymisiert werden, dass ein Rückschluss auf einzelne Verfahren, einzelne Richter oder einzelne Spruchkörper nicht möglich ist, liegt weder in der empirischen Erhebung von Daten noch in ihrer Würdigung ein Eingriff in die grundgesetzlich geschützte richterliche Unabhängigkeit vor.

Das **Justizministerium** hat in einer Expertise, die es dem Finanzausschuss zugeleitet hat[2], die Auffassung vertreten, dass sich aus dem Kontrollauftrag nach Art. 56 Abs. 1 Satz 2 LV mit der ausdrücklichen Beschränkung auf die öffentliche Verwaltung die Einsichtnahme des LRH in

---

1 Prozesskostenhilfe (PKH).

2 Umdruck 15/2574 vom 20.09.2002.

die **gesamten** Verfahrensakten verbiete. Die Überprüfung und Bewertung richterlicher Verfahrenshandlungen greife in unzulässiger Weise in die Unabhängigkeit der Richter ein.

Der **LRH** beansprucht die Einsicht in die gesamten Verfahrensakten schon allein deswegen zu Recht, weil nur die vollständigen Vorgänge eine Gesamtbeurteilung der Kostensachbearbeitung erlauben.

29.2.1 Dolmetschervergütung

In den 277 geprüften Vorgängen wurden die Dolmetscher, von wenigen Ausnahmen abgesehen, über dem mittleren Stundensatz von 75 DM (jetzt 38,50 €) entschädigt. Die Stundensätze wurden i. d. R. mit 80 DM (40,90 €) und 91 DM (70 DM + Aufschlag von 30 % = 46,53 €) festgesetzt.

Das **Justizministerium** bestreitet nicht die Höhe der gewährten Vergütungen, begründet sie jedoch mit der nach § 3 Abs. 3 ZSEG[1] möglichen Überschreitung für Berufsdolmetscher.

Eine Dokumentation für die Gründe der Mittelsatzüberschreitungen hat der **LRH** in einer Reihe der von ihm geprüften Verfahrensakten nicht vorgefunden, obwohl der amtliche Anordnungsvordruck eine differenzierte Begründung und Dokumentation vorsieht.

Bei der Fahrkostenerstattung für Dolmetscher ist im Fall der Benutzung eines Kfz bei mehr als 200 km eine Vergleichsberechnung zu den Kosten öffentlicher Verkehrsmittel unter Berücksichtigung eines ggf. erforderlichen zeitlichen Mehrbedarfs vorzunehmen. In keinem der geprüften Fälle war eine Vergleichsberechnung dokumentiert, auch ergaben sich erhebliche Differenzen bei der Fahrstrecke und der Fahrzeit.

Das **Justizministerium** hat für die Zukunft die Aufnahme eines Vermerks mit dem Inhalt zugesagt, dass eine Vergleichsberechnung vorgenommen worden sei.

Der **LRH** hält dagegen die Dokumentation der Vergleichsberechnung selbst und die konkrete Nachfrage über die gefahrenen Kilometer und die Fahrzeit für erforderlich.

Unter Berücksichtigung der Kostenbelastung der Staatskasse durch den Einsatz von Dolmetschern und Übersetzern sollten sich die Gerichte verstärkt um Vereinbarungen gem. § 13 ZSEG bemühen, die eine Absenkung der Stundensätze insbesondere für Wege- und Fahrzeiten ermöglichen.

---

[1] Gesetz über die Entschädigung von Zeugen und Sachverständigen (Zeugen- und Sachverständigenentschädigungsgesetz - ZSEG) i. d. F. d. Bekanntmachung vom 01.10.1969, BGBl. I S. 1756, zuletzt geändert durch Art. 1 Abs. 5 Gesetz vom 22.02.2002, BGBl. I S. 981.

Wünschenswert wäre der Abschluss von Rahmenverträgen durch das Justizministerium, da die meisten Dolmetscher für verschiedene Dienststellen im Justizbereich tätig sind.

Das **Justizministerium** hat sich dem Abschluss von Rahmenverträgen gegenüber offen gezeigt. Es weist darauf hin, dass die Richterinnen und Richter in der Auswahl der Dolmetscher frei seien.

29.2.2 Gutachtervergütung

Bei der Bemessung der Stundensätze für Gutachter war keine Ermessensausübung nach § 3 ZSEG in den Vorgängen dokumentiert. Die teilweise pauschalen Erklärungen der Gutachter zur Schwierigkeit der Leistung und die verlangten Stundensätze von mehr als 75 DM (38,35 €) bis 158 DM (80,78 €) wurden ohne erkennbare Prüfung akzeptiert. Dass mit einem Stundensatz von 158 DM (80,78 €) der höchstmögliche Betrag gem. § 3 ZSEG (150 DM = 78 €) überschritten wurde, hatte keinerlei Beanstandung des Gerichts zur Folge.

Das **Justizministerium** räumt Verstöße gegen die Vorschriften des ZSEG ein und weist auf die Weiterbildungsangebote für die Kostenbeamtinnen und -beamten hin.

29.2.3 Gewährung von Prozesskostenhilfe

Festzustellen ist, dass in allen geprüften Verfahren auswärtige Anwälte beigeordnet wurden, in 2 Fällen zu den Sätzen **eines in Schleswig-Holstein ansässigen Anwalts**. Die Anwendung des § 121 Abs. 3 ZPO[1], wonach ein nicht bei dem Prozessgericht zugelassener Rechtsanwalt nur beigeordnet werden kann, wenn dadurch weitere Kosten nicht entstehen, findet wegen der fehlenden Zulassung von Rechtsanwälten bei den VG zwar keine Anwendung. Der Grundgedanke der Vorschrift, unnötige Reisekosten zu vermeiden, ist aber zu beachten[2].
Der LRH sieht diesen Grundgedanken nicht gewahrt, so weit z. B. Parteien, die in Flensburg oder in Husum wohnhaft sind, ein in Hamburg bzw. Niedersachsen ansässiger Rechtsanwalt beigeordnet wurde. Besonders deutlich wurde dies in dem Fall, in dem einem im Ausland lebenden Sozialhilfeempfänger ein Rechtsanwalt aus Nordrhein-Westfalen beigeordnet und dessen Teilnahme am Verhandlungstermin in Schleswig später angeordnet wurde.

Das **Justizministerium** weist darauf hin, dass vor dem VG und dem OVG unabhängig vom Wohnsitz der Partei Anwälte aus ganz Schleswig-

---

1 Zivilprozessordnung (ZPO) i. d. F. d. Bekanntmachung vom 12.09.1950, BGBl. I S. 533, zuletzt geändert durch Gesetz vom 23.07.2002, BGBl. I S. 2850, ber. S. 4410.

2 Zöller, Kommentar zur ZPO, 21. Auflage, Tz. 13 zu § 121 ZPO.

Holstein und Hamburg bzw. Niedersachsen beigeordnet werden. In den vom LRH zitierten Fällen in Flensburg und Husum gebe es keine Anwälte, die speziell in den Bereichen Asyl und Sozialhilfe tätig sind.

Der **LRH** hat demgegenüber festgestellt, dass über die Schleswig-Holsteinische Rechtsanwaltskammer Rechtsanwälte in beiden Orten angegeben werden, die zumindest den Interessenschwerpunkt Asyl- und Sozialrecht benennen.

29.3 Umsetzung der Umstrukturierungskonzepte

Die in 3 Abschnitten vorgenommenen Umstrukturierungen

- Zusammenlegung der Verwaltungen des VG und OVG im Jahr 1999,
- Umsetzung des Raumkonzeptes des VG im Jahr 2000,
- Einrichtung von Serviceeinheiten im VG und OVG ab dem Jahr 2001,

mit dem Ziel einer schnelleren, kostengünstigeren und am „Leitbild“ der Landesregierung orientierten Aufgabenerledigung in der Justiz gehören zu den Modernisierungsmaßnahmen der Landesregierung. Sie wurden weitestgehend erfolgreich umgesetzt.
Zum Zeitpunkt der örtlichen Erhebungen waren die ersten beiden Abschnitte bereits beendet. Die Einrichtung von Serviceeinheiten war in 3 Einheiten des VG und im OVG vollständig umgesetzt.
Der LRH erwartet allerdings, dass nunmehr die bereits 1998 festgestellte **Einsparmöglichkeit** von weiteren **1,5 Stellen** im Angestelltenbereich **realisiert** wird.

Auch unter Berücksichtigung der Entlastung im Wachtmeisterbereich hält der LRH die Zahl von 7 Wachtmeistern für die vorhandenen Aufgaben für überzogen. In der ursprünglichen Planung des Justizministeriums waren nur 4 Stellen des einfachen Dienstes vorgesehen. Der Abbau von mindestens einer Stelle des Wachtmeisterdienstes stellt aus Sicht des LRH keine Beeinträchtigung der Aufgabenerfüllung dieses Dienstes dar.

Das **Justizministerium** hat erklärt, dass eine Angestelltenstelle des mittleren Dienstes Anfang 2003 bei der Verwaltungsgerichtsbarkeit weggefallen und ein Wachtmeister zum 01.03.2003 in das Archiv umgesetzt worden sei.

In dem konzeptionellen Vorgehen und der Umsetzung der Verwaltungszusammenlegung sieht der LRH durchaus Möglichkeiten der Übertragung auch auf andere Justizeinheiten (und damit auch entsprechende Einsparungen im Personalkostenbereich), deren Unterbringung in **einem** Gebäude ebenfalls in eine weitgehend gemeinsame Verwaltung münden könnte, ohne dabei die jeweilige Eigenständigkeit der Behörde zu verlieren.
Das **Justizministerium** stimmt dem zu.

Ministerium für Soziales, Gesundheit und Verbraucherschutz

30. Pflegesatzverfahren bei der Eingliederungshilfe für behinderte Menschen (Landesrahmenvertrag nach § 93 d Abs. 2 BSHG)

Mit der Neufassung der §§ 93 ff. BSHG in den Jahren 1994 und 1996 erfolgte der Wechsel vom bisherigen Selbstkostendeckungsprinzip zu prospektiven, an der Leistung orientierten Pflegesätzen. Das Land als überörtlicher Träger der Sozialhilfe und die kommunalen Landesverbände als Vertreter der örtlichen Sozialhilfeträger haben mit Wirkung vom 01.01.1999 gem. § 93 d Abs. 2 BSHG mit den Vereinigungen der Einrichtungsträger einen Landesrahmenvertrag zu den Leistungs-, Vergütungs- und Prüfungsvereinbarungen abgeschlossen.

Die Verpflichtung, für die 22 gebildeten stationären und teilstationären Einrichtungstypen im Bereich der Eingliederungshilfe für behinderte Menschen Rahmenleistungen zu vereinbaren, ist bisher nur in 3 Fällen umgesetzt worden. Die restlichen Rahmenleistungsvereinbarungen sowie die auf dieser Grundlage zu treffenden individuellen Leistungsvereinbarungen sollten endlich zwischen den Parteien abgeschlossen werden.

Aufgrund der zwischen den Vertragsparteien im Landesrahmenvertrag vereinbarten „preis- und kostenneutralen“ Umsetzung hat das Sozialministerium die bisher vereinbarten Pflegesätze ungeprüft übernommen. Der LRH hat Zweifel an der Wirtschaftlichkeit dieser Vorgehensweise.

Die Gebäudeabschreibungen für Einrichtungen, die vor dem 01.01.1999 bereits bestanden, erfolgen vom Wiederbeschaffungswert. Öffentliche Zuschüsse werden jedoch zum Nominalwert angerechnet.

Die Einrichtungsträger von Werkstätten für Behinderte haben durch eine höhere als die vereinbarte Belegung finanzielle Vorteile, da die Kosten bei zunehmender Belegung degressiv verlaufen.

Der LRH erneuert seine Forderung, ihm im Landesrahmenvertrag ein Prüfungsrecht einzuräumen.

30.1 Vorbemerkung

Der LRH hat erstmals das Pflegesatzverfahren im Bereich der Eingliederungshilfe für behinderte Menschen geprüft, die in rd. 560 stationären und teilstationären Einrichtungen sowie ambulant betreut werden.

Mit der Neufassung der §§ 93 ff. BSHG[1] in den Jahren 1994 und 1996 erfolgte in der Eingliederungshilfe ein Wechsel vom bisherigen Selbstkostendeckungsprinzip zu prospektiv kalkulierten, an der Leistung orientierten Pflegesätzen.

Das Land als überörtlicher Träger der Sozialhilfe und die kommunalen Landesverbände als Vertreter der örtlichen Sozialhilfeträger schlossen am 30.03.1999 gem. § 93 d BSHG mit den Vereinigungen der Einrichtungsträger einen Landesrahmenvertrag (LRV-SH) ab. Dieser Vertrag, der Regelungen zu den Leistungen, den Vergütungen und deren Prüfung enthält, trat rückwirkend zum 01.01.1999 in Kraft. Die zwischenzeitlich verlängerte Laufzeit endet am 31.12.2003. Der LRH hat vor Ablauf dieser Frist die Inhalte und die praktische Umsetzung untersucht. Die Prüfung musste sich auf das Ministerium für Soziales, Gesundheit und Verbraucherschutz (Sozialministerium) beschränken. Erhebungen bei den Einrichtungsträgern waren nicht möglich, da dem LRH hierzu kein Prüfungsrecht eingeräumt ist.

Die Ausgaben der Eingliederungshilfe stiegen von 322 Mio. € im Jahr 1998 um 23,2 % auf 396,6 Mio. € in 2001 an. Für die Jahre 2002 und 2003 wird wiederum mit einer überproportionalen Steigerung von jeweils rd. 8 % gerechnet. Die Aufwendungen werden im Rahmen des sog. quotalen Systems in der Sozialhilfe zurzeit mit 39 % vom Land und 61 % von den Kommunen getragen[2].

30.2 Umsetzung der gesetzlichen Vorgaben

30.2.1 Leistungsvereinbarung

Die Sozialhilfeträger und die Vereinigungen der Einrichtungsträger sind nach § 93 a Abs. 1 BSHG verpflichtet, in einer Leistungsvereinbarung die wesentlichen Leistungsmerkmale festzulegen. Mindeststandard ist hierbei die Vereinbarung über

---

1 Bundessozialhilfegesetz (BSHG) i. d. F. d. Bekanntmachung vom 23.03.1994, BGBl. I S. 646, 2975, zuletzt geändert durch Art. 10 Abs. 2 des Zweiten Gesetzes zur Änderung schadensersatzrechtlicher Vorschriften vom 19.07.2002, BGBl. I S. 2674.

2 Kommunalbericht 2001 des LRH, Nr. 7.

- die betriebsnotwendigen Anlagen der Einrichtung,
- den von ihr zu betreuenden Personenkreis,
- die Art, das Ziel und die Qualität der Leistung,
- die Qualifikation des Personals sowie
- die erforderliche sächliche und personelle Ausstattung.

Die Vertragsparteien des LRV-SH legten zunächst Einrichtungstypen, differenziert nach Zielgruppen (Gruppen mit gleichem Hilfebedarf) für stationäre und teilstationäre Einrichtungen sowie ambulante Dienste fest. Auf der Grundlage dieser Einrichtungstypen sollten bis zum 01.01.2000 für alle Bereiche Rahmenleistungsvereinbarungen abgeschlossen und in Kraft gesetzt werden.
Das Ziel wurde nicht erreicht. Bisher wurden von den 22 festgelegten stationären- und teilstationären Einrichtungstypen lediglich für die

- Wohnstätten für Menschen mit Behinderungen,
- Werkstätten für behinderte Menschen und
- Tagesförderstätten unter dem verlängerten Dach der Werkstätten für behinderte Menschen

Rahmenleistungsvereinbarungen abgeschlossen. Die restlichen Rahmenleistungsvereinbarungen liegen als zwischen den Vertragsparteien abgestimmte Entwürfe vor. Sie sollten kurzfristig zwischen den Parteien verbindlich vereinbart werden.

Das **Sozialministerium** weist darauf hin, dass in den 3 Einrichtungstypen, für die Rahmenleistungsvereinbarungen abgeschlossen wurden, etwa die Hälfte der Menschen mit Behinderungen betreut werden. Für Einrichtungen, in denen Menschen mit unterschiedlichem Hilfebedarf betreut werden, seien wegen der erforderlichen Binnendifferenzierung noch keine Rahmenleistungsvereinbarungen abgeschlossen worden.

Auf der Grundlage der geschlossenen Rahmenleistungsvereinbarungen hat das Sozialministerium mit jedem Einrichtungsträger eine individuelle Leistungsvereinbarung abzuschließen. Hierin beschreiben die Einrichtungsträger ihr konkretes Leistungsangebot. Dieses umfasst

- die Grundleistung (Bereitstellung von Unterkunft und Verpflegung),
- die Maßnahmen (z. B. Beratung, Betreuung, Begleitung, Erziehung, Förderung, Pflege) und
- die Bereitstellung der betriebsnotwendigen Anlagen (Gebäude, Grundstück) einschl. ihrer Ausstattung (Inventar).

Zum Zeitpunkt der Prüfung hatte das Sozialministerium nur mit rd. einem Drittel der 103 Einrichtungen, für deren Typ eine Rahmenleistungsvereinbarung abgeschlossen war, individuelle Leistungsvereinbarungen getroffen.

30.2.2 Vergütungsvereinbarung

Nach § 9 LRV-SH hat der zuständige Sozialhilfeträger mit dem Träger der Einrichtung Art, Höhe und Laufzeit der Vergütung für die Leistungen zu vereinbaren. Die Vergütung besteht mindestens aus den Entgeltbestandteilen

- Grundpauschale,
- Maßnahmepauschale und
- Investitionsbetrag.

Die Vergütung für die Leistung ist so zu bemessen, dass sie leistungsgerecht ist und der Einrichtung bei sparsamer und wirtschaftlicher Betriebsführung ermöglicht, eine bedarfsgerechte Hilfe zu leisten.

Für den zum 01.01.1999 vollzogenen Übergang vom Selbstkostendeckungsprinzip zu prospektiv kalkulierten, an der Leistung orientierten Pflegesätzen vereinbarten die Vertragsparteien des LRV-SH eine „**preis- und kostenneutrale“ Umsetzung**. Der Gesetzgeber sah zur Umsetzung des neuen Systems für eine Übergangszeit von 4 Jahren jedoch lediglich eine Begrenzung der Kostenerhöhung (Deckelung) der zu diesem Zeitpunkt bestehenden Pflegesätze vor.
Das Sozialministerium hat die bisher vereinbarten Pflegesätze in die gesetzlich vorgeschriebenen Entgeltanteile Maßnahme- und Grundpauschale sowie Investitionsbeträge aufgeteilt und ungeprüft übernommen. Anhand dieser Angaben bildete das Sozialministerium für alle Einrichtungen, für die es eine Rahmenleistungsvereinbarung abgeschlossen hatte, Durchschnittswerte für landeseinheitliche Maßnahme- und Grundpauschalen. Damit wurden die ungeprüften Kostenbestandteile über die einheitlich festgelegten Pauschalen zunächst festgeschrieben. In diesem Bereich bestehen folglich nur noch geringe Möglichkeiten für eine Kostenbegrenzung bzw. Kostensenkung.

Das Sozialministerium hat die tatsächliche Kosten- und Erlössituation der Einrichtungen zum Zeitpunkt des Übergangs vom bisherigen System zu prospektiven Pflegesätzen nicht geprüft. Es hat damit nicht feststellen können, ob die kostenneutrale Umstellung der Vergütung für die Sozialhilfeträger tatsächlich wirtschaftlich war. Der LRH hat Zweifel an der Wirtschaftlichkeit dieser Vorgehensweise.

Das **Sozialministerium** weist darauf hin, dass die Vereinbarung einer preis- und kostenneutralen Umsetzung dem Interessenausgleich der Beteiligten bei der Umstellung des Pflegesatzverfahrens diente. Ungeachtet dessen werde es die Anregungen des LRH aufgreifen und künftig bei der Berechnung neuer Durchschnittswerte für landeseinheitliche Maßnahme- und Grundpauschalen die tatsächlichen Personal- und Sachkosten und die

Erlöse zugrunde legen. Dies werde jedoch den Abschluss von Rahmenleistungsvereinbarungen weiter verzögern.

In der Zeit der Kostendeckelung der Pflegesätze erhöhten die Einrichtungen die **Zahl der Heim- und Werkstattplätze** durch Vereinbarungen mit dem Sozialhilfeträger in erheblichem Umfang. Trotz der hierdurch geringeren Kosten pro Platz blieben die Pflegesätze i. d. R. unverändert.
Darüber hinaus nahmen die Einrichtungen höhere Belegungen als mit dem Sozialministerium vereinbart vor. Allein die Werkstätten für behinderte Menschen betreuten am 31.12.2001 in ihren Einrichtungen zusätzlich 470 behinderte Menschen (rd. 5,7 %)[1]. Unter der Voraussetzung, dass diese stichtagsbezogene Belegung der Durchschnittsbelegung des Jahres entspricht, haben die Werkstätten im Jahr 2001 rd. 5,3 Mio. € höhere Erträge erzielt. Die Tatsache, dass die Kosten pro Platz bei höherer Belegung sinken, führte zu finanziellen Vorteilen der Einrichtungsträger in Millionenhöhe.
Obwohl dem Sozialministerium die höhere Belegung bekannt war und es diese duldete, wurde versäumt, die finanziellen Nachteile für die Kostenträger auszugleichen.
Die Sozialhilfeträger sollten in den Verhandlungen zum Abschluss des neuen LRV-SH zum 01.01.2004 auf eine Vereinbarung drängen, die dem Umstand des degressiven Kostenverlaufs Rechnung trägt und die durch Mehrbelegung erzielten zusätzlichen Erlöse jeweils in der nächsten Vergütungsvereinbarung pflegesatzmindernd berücksichtigt.

Das **Sozialministerium** bezweifelt zwar, dass die Werkstätten die höheren Erträge von 5,3 Mio. € als Reingewinn erzielt haben, da es davon ausgeht, dass das nach den Personalschlüsseln erforderliche Personal auch beschäftigt wurde. Unabgestimmte Überbelegungen könnten jedoch nicht toleriert werden. Durch Einrichtung einer Datenbank werde gewährleistet, dass ihm über Platzzahlen und die jeweilige Belegungssituation in den Einrichtungen aktuelle Kenntnisse vorliegen werden.

Der **LRH** hat nicht einen Reingewinn von 5,3 Mio. € ermittelt, sondern zusätzliche Erträge in dieser Höhe, denen Aufwendungen in geringerem Umfang gegenüberstehen.

Auch die **Personalkosten** übernahm das Sozialministerium ungeprüft in die abzuschließenden Vergütungsvereinbarungen. Ein stichprobenartiger Vergleich bei den vom LRH geprüften Werkstätten für behinderte Menschen hat ergeben, dass insbesondere im Bereich Leitung und Verwaltung in allen Fällen mehr Personal eingeplant und abgerechnet wurde, als sich

---

1 Auswertung einer externen Kennzahlenerhebung durch den LRH.

aus den Personalschlüsseln der „Grundsätze für die Personalausstattung der Werkstätten"[1] ergibt.

Die **Investitionsbeträge** sind im Gegensatz zu den Pauschalen einrichtungsbezogen zu bilden. Sie umfassen den tatsächlich entstandenen Aufwand einer Einrichtung und sind von dem jährlichen Anpassungsverfahren der Vergütungen durch prozentuale Erhöhungen ausgenommen.
Bei der Ermittlung der Investitionsbeträge durch das Sozialministerium stellte der LRH erhebliche Bearbeitungsmängel fest. Das betrifft insbesondere die Anerkennung

- eines zu hoch angegebenen Instandhaltungsaufwands,
- von Miet- und Wartungskosten ohne Nachweis,
- von Abschreibungen auf Inventar und geringwertige Wirtschaftsgüter ohne deren Nachweis sowie
- von Abschreibungen auf Kraftfahrzeuge, die bereits abgeschrieben waren.

Die Anerkennung der Investitionsbeträge ist daher vom Nachweis der tatsächlich entstandenen Aufwendungen abhängig zu machen.

Das Sozialministerium ermittelte die Gebäudeabschreibungen für Einrichtungen, die zum 01.01.1999 bereits bestanden, entsprechend dem LRV-SH auf der Grundlage der Wiederbeschaffungswerte.[2] Hierauf sind die erhaltenen öffentlichen Zuschüsse anzurechnen. Auf welcher Basis dieses zu erfolgen hat, ist im LRV-SH nicht geregelt.
Das Sozialministerium passte die anzurechnenden öffentlichen Zuschüsse nicht an den Wiederbeschaffungswert an, sondern berücksichtigte den Nominalwert. Da es dieses Verfahren im Bereich der Eingliederungshilfe durchgängig anwandte, entstehen erhebliche Mehrausgaben für die Kostenträger. Für die rd. 560 betroffenen Einrichtungen dürften die jährlichen Mehrausgaben mehrere Millionen € betragen.
Der LRH hält es für erforderlich, dass bei der Berechnung der Gebäudeabschreibung die öffentlichen Zuschüsse dem Wiederbeschaffungswert angepasst werden.

Das **Sozialministerium** ist der Auffassung, dass die im LRV-SH gewählte Formulierung nur eine Anrechnung der Fördermittel zum Nominalwert zulasse. Gleichwohl werde es die Anregungen des LRH aufgreifen und diese in die Verhandlungen mit den Einrichtungsträgern über die Überprüfung des LRV-SH einbringen.

---

1 Anlage zur Rahmenleistungsvereinbarung für Werkstätten für behinderte Menschen.
2 Wiederbeschaffungswert = Stammversicherungssumme x Baupreisfaktor.

30.2.3 Prüfungsvereinbarung

Die Sozialhilfeträger und die Vereinigungen der Einrichtungsträger haben im LRV-SH eine Vereinbarung über die Qualitätssicherung und die Prüfung der Einrichtungen getroffen. Diese Prüfungsvereinbarung umfasst die Prüfung der Qualität und der Wirtschaftlichkeit der Leistungen.

Das Sozialministerium hat bisher mit eigenem Personal keine Prüfungen der Qualität und der Wirtschaftlichkeit der Leistungen durchgeführt. Ein vom Sozialministerium beauftragter Gutachter führte seit 1999 lediglich 7 Qualitäts- und 2 Wirtschaftlichkeitsprüfungen durch. Die Ergebnisse haben wesentliche Mängel in der Leistungserbringung mit z. T. erheblichen finanziellen Nachteilen für die Sozialhilfeträger aufgezeigt.

Das bisherige Verfahren, Prüfungen nur sporadisch durchzuführen, ist nicht sachgerecht. Der LRH empfiehlt, bei jährlich rd. 5 % der Einrichtungen Qualitätsprüfungen durchzuführen.

Angesichts der festgestellten erheblichen Mängel erneuert der LRH seine Forderung, dem LRH bei den nach Pflegesätzen abrechnenden freien Trägern der Jugendhilfe und Wohlfahrtspflege ein Prüfungsrecht einzuräumen[1]. Dies sollte mit den Verbänden der Einrichtungsträger im Rahmen des zum 01.01.2004 neu abzuschließenden LRV-SH vereinbart werden.

Das **Sozialministerium** hat mitgeteilt, dass es im Rahmen der BSHG-Reform ein originäres gesetzliches Prüfungsrecht der Kostenträger anstrebe. Es hat ferner zugesagt, die Verankerung des Prüfungsrechts des LRH im Rahmen der Vertragsverhandlungen über den Abschluss eines neuen LRV-SH aufzugreifen.

30.3 Bearbeitung der Pflegesatzverfahren

Die Umsetzung der Prüfungsvereinbarung und die Qualität der Sachbearbeitung im Sozialministerium bei den Vergütungsvereinbarungen sind nicht ausreichend. Der LRH empfiehlt,

- kurzfristig betriebswirtschaftliche Schulungen der Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter des Pflegesatzreferats durchzuführen,
- einen Leitfaden für die Bearbeitung der Angebotsunterlagen im Rahmen der Vergütungsvereinbarungen zu schaffen,

---

1 Vgl. Bemerkungen 1992 des LRH, Nr. 21.

- die bearbeiteten Vergütungsangebote grundsätzlich durch einen mit der Sachbearbeitung nicht direkt betrauten Mitarbeiter vor Unterzeichnung der Vergütungsvereinbarungen prüfen zu lassen (4-Augen-Prinzip) und
- eine Prüfgruppe mit eigenen Mitarbeitern zur Durchführung von Qualitäts- und Wirtschaftlichkeitsprüfungen aufzubauen. Das dadurch entstehende Fachwissen sollte dafür genutzt werden, die Sachbearbeitung beratend zu unterstützen.

Das **Sozialministerium** beabsichtigt, die Vorschläge des LRH zum nächstmöglichen Zeitpunkt umzusetzen.

31. Arbeitszeit der Ärzte im Universitätsklinikum Schleswig-Holstein

Das insgesamt zum 01.01.1996 in Kraft getretene Arbeitszeitgesetz von 1994 wurde vom Universitätsklinikum Schleswig-Holstein - Campus Kiel - nur zögerlich umgesetzt. Der Campus Kiel bemühte sich über Jahre, von der Anwendung dieser Vorschriften befreit zu werden. Erst ab 1998, nachdem das Sozialministerium eine unbefristete Ausnahmegenehmigung nicht erteilt hatte, widmete es sich der Umsetzung des Arbeitszeitgesetzes für die ärztlichen Mitarbeiter.

Nach wie vor gibt es Verstöße gegen gesetzliche und insbesondere tarifliche Arbeitszeitvorschriften im Universitätsklinikum Schleswig-Holstein.

Die derzeitige Arbeitszeitorganisation führt zu erheblichen Zusatzeinkommen der Ärzte. Die vom LRH ermittelten zusätzlichen Einkommen durch Überstunden, Bereitschaftsdienste und Rufbereitschaft lagen in den untersuchten Kliniken zwischen 500 und 7.000 € monatlich. Eine Reduzierung der Bereitschaftsdienste würde zu deutlichen Einkommenseinbußen der Ärzte führen.

Aus Gründen des Mitarbeiter- und Patientenschutzes empfiehlt der LRH, die Einführung zeitversetzter Regeldienste mit nachfolgend reduzierten Bereitschaftsdiensten zu prüfen. Durch die Einführung einer derartigen Arbeitszeitorganisation könnten nach Berechnungen des LRH in einer Klinik des Campus Kiel jährlich etwa 150.000 € gespart werden. Diese Mittel könnten für die notwendigen Einstellungen weiterer Ärzte in dieser Klinik verwandt werden.

31.1 Vorbemerkung

Die Arbeitszeit von Ärzten in Krankenhäusern ist seit Jahren Gegenstand vielfältiger Diskussionen. In den letzten 10 Jahren wurde dieser Bereich durch die EG-Richtlinien über bestimmte Aspekte der Arbeitszeitgestaltung[1] und das Arbeitszeitgesetz[2] bestimmt. Seit dem Urteil des Europäischen Gerichtshofs (EuGH) vom 03.10.2000 und dem Urteil des Bundesarbeitsgerichts (BAG) vom 18.02.2003 zur Bewertung von Bereit-

---

1 Richtlinie 93/104/EG des Rats vom 23.11.1993.

2 Gesetz zur Vereinheitlichung und Flexibilisierung des Arbeitszeitrechts (Arbeitszeitrechtsgesetz - ArbZRG) kurz: Arbeitszeitgesetz (ArbZG) vom 06.06.1994, BGBl. I 1994 S. 1170 ff.

schaftsdiensten reißen die teilweise sehr kontrovers geführten Auseinandersetzungen nicht ab.

Während in der Vergangenheit insbesondere die Krankenhausträger zu hören waren, die das ArbZG primär als bürokratisches Hemmnis ansahen, das eine geregelte Betreuung der Patienten, eine zügige Facharztausbildung und eine freie Wissenschaft behindert, mehren sich in letzter Zeit kritische Stimmen überlasteter Ärzte und ihrer Standesorganisationen. Mehrere Arbeitsgerichte befassten sich mit dieser Thematik.

Arbeitszeitorganisationen in Krankenhäusern haben erhebliche finanzielle Auswirkungen. Der LRH prüfte diesen Bereich beim Universitätsklinikum Schleswig-Holstein (UK-SH) sowohl beim Campus Kiel als auch beim Campus Lübeck letztmalig im Jahr 1980. Die Ergebnisse wurden in den Bemerkungen 1982[1] veröffentlicht. Schon damals wies der LRH u. a. darauf hin, dass die Kontrolle der Mehrarbeitsvergütungen eine ständige Aufgabe der Leitung des Organs sei, zu deren Erfüllung die Innenrevision geeignet und erforderlich sei. Dieser Empfehlung folgte das Klinikum nicht.

Das **Ministerium für Soziales, Gesundheit und Verbraucherschutz** (Sozialministerium) erklärt, vom Vorstand des UK-SH werde die Auffassung vertreten, dass den vom LRH 1980 getroffenen Feststellungen gefolgt worden sei. Man habe sich in der Vergangenheit wiederholt und intensiv mit den Fragen der Arbeitszeit der Ärzte befasst und erforderliche Entscheidungen getroffen. Hierbei sei man allerdings durch die restriktiven Finanzvorgaben eingeengt worden.

Der **LRH** stellt nicht in Abrede, dass das UK-SH sich mit Fragen der Arbeitszeit der Ärzte beschäftigt haben. Eine Kontrolle der Mehrarbeitsvergütungen der Ärzte fand jedoch nicht statt.

31.2 Krankenhausrelevante Rechtsvorschriften zur Arbeitszeit

Regelungen der Arbeitszeit sind sowohl im Europäischen Gemeinschaftsrecht[2], im Bundes- und Landesrecht[3] als auch im Tarifrecht[4] enthalten.

---

1 Vgl. Bemerkungen 1982 des LRH, Nr. IV, 6.

2 Richtlinie 89/391/EWG des Rats vom 12.06.1989 über die Durchführung von Maßnahmen zur Verbesserung der Sicherheit und des Gesundheitsschutzes der Arbeitnehmer bei der Arbeit und Richtlinie 93/104/EG des Rats vom 23.11.1993 über bestimmte Aspekte der Arbeitszeitgestaltung.

3 § 88 Landesbeamtengesetz (LBG) i. d. F. d. Bekanntmachung vom 03.03.2000, GVOBl. Schl.-H. S. 218, zuletzt geändert durch Gesetz vom 18.03.2003, GVOBl. Schl.-H. S. 154, und Landesverordnung über die Arbeitszeit der Beamten (SH AZVO) i. d. F. d. Bekanntmachung vom 09.12.1998.

4 § 15 Bundes-Angestelltentarifvertrag (BAT) und Sonderregelungen für Ärzte und Zahnärzte in Krankenanstalten pp. (SR 2 c BAT).

Das **ArbZG** trat in weiten Teilen am 01.07.1994, insgesamt am 01.01.1996, in Kraft. Mit dem ArbZG kam der Gesetzgeber seiner in der EU-Richtlinie 93/104/EG festgelegten Verpflichtung zur Umsetzung von **Mindeststandards** für Arbeitnehmer weitestgehend nach. Das ArbZG gilt für alle **Arbeitnehmer** in allen Beschäftigungsbereichen. Es ist im Bereich der Ärzte insbesondere nicht anzuwenden auf

- Beamte,
- leitende Angestellte i. S. von § 5 Abs. 3 Betriebsverfassungsgesetz,
- Chefärzte,
- Arbeitnehmer im öffentlichen Dienst, die zu selbstständigen Entscheidungen in Personalangelegenheiten befugt sind.

Die wichtigsten Regelungen für den Krankenhausbereich sind

- der Begriff der Arbeitszeit (§§ 2 und 3 ArbZG),
- die Regelung der Ruhepausen (§ 4 ArbZG) und
- die Bestimmungen über die Ruhezeit (§ 5 ArbZG).

Die tägliche **Normalarbeitszeit** beträgt 8, die tägliche Höchstarbeitszeit 10 Stunden (§ 3 ArbZG). Arbeitszeiten bei mehreren Arbeitgebern sind zusammenzurechnen. Die sich dann ergebende Gesamtarbeitszeit darf die zeitlichen Grenzen des § 3 ArbZG nicht überschreiten.

Bereitschaftsdienste und Rufbereitschaft sind keine Arbeitszeiten i. S. des ArbZG, sondern **Ruhezeiten**. Diese Bewertung ist seit dem EuGH-Urteil vom 03.10.2000 von einigen Arbeitsgerichten anders entschieden worden. Die Arbeitgeberverbände gehen zurzeit davon aus, dass bis zu einer etwaigen Änderung des ArbZG und/oder höchstrichterlicher Rechtsprechung in Deutschland der Bereitschaftsdienst - bis auf den tatsächlichen Arbeitseinsatz - Ruhezeit ist.

Bereitschaftsdienst darf gem. § 15 BAT nur angeordnet werden, wenn zu erwarten ist, dass zwar Arbeit anfällt, erfahrungsgemäß aber die Zeit ohne Arbeitsleistung überwiegt, d. h. dass die Arbeitsleistung grundsätzlich weniger als 50 % der Gesamtarbeitszeit in Anspruch nimmt. In den höchsten Bereitschaftsdienststufen C und D dürfen nicht mehr als 6 Bereitschaftsdienste im Monat angeordnet werden (Nr. 8 Abs. 7 SR 2c zu § 15 Abs. 6a und b BAT).

Rufbereitschaft darf nur dann angeordnet werden, wenn sich Arbeitseinsätze erfahrungsgemäß auf Ausnahmen beschränken.

Überstunden sind (nur) die auf Anordnung geleisteten Arbeitsstunden, die über die im Rahmen der regelmäßigen Wochenarbeitszeit dienstplanmäßig bzw. betriebsüblich festgesetzten Arbeitsstunden hinausgehen (§ 17 Abs. 1 BAT).

Bei einer 6- bis 9-stündigen Arbeitszeit ist eine **Ruhepause** (§ 4 ArbZG von 30 Minuten und bei mehr als 9 Stunden Arbeitszeit eine Ruhepause von 45 Minuten zu gewähren. Die Ruhepausen müssen grundsätzlich im Voraus feststehen.

Der **Vorstand des UK-SH** wird diese Vorschrift künftig beachten und bei den Arbeitszeitregelungen in Zukunft für die Ruhepausen einen Zeitkorridor festlegen.

Nach Beendigung der täglichen Arbeitszeit müssen Arbeitnehmer eine **ununterbrochene Ruhezeit** von mindestens 11 Stunden erhalten (§ 5 ArbZG). In Krankenhäusern ist eine Verkürzung um 1 Stunde möglich, wenn jede Verkürzung der Ruhezeit innerhalb eines Kalendermonats oder innerhalb von 4 Wochen durch Verlängerung einer anderen Ruhezeit auf mindestens 12 Stunden ausgeglichen wird.

Bei Bereitschaftsdienst und Rufbereitschaft kann die Mindestruhezeit von 11 Stunden durch die Inanspruchnahme während dieser Dienste auf eine Ruhezeit **von 5,5 Stunden** verkürzt werden. Die verkürzte Ruhezeit muss zusammenhängend gewährt werden. Ab einer 5,5-stündigen Inanspruchnahme während des Bereitschaftsdienstes oder der Rufbereitschaft muss die 11-stündige Ruhezeit eingehalten werden, d. h. dass eine erneute Aufnahme des Dienstes nach Beendigung des Bereitschaftsdienstes oder eine Rufbereitschaft nicht mehr möglich ist.

Für den **Krankenhausbereich** ermöglicht § 7 Abs. 2 Nr. 3 ArbZG tarifvertragliche Abweichungen von den Grundnormen zur täglichen Höchstarbeitszeit, zu den Mindestruhepausen und zur Mindestruhezeit zu vereinbaren, sofern der Gesundheitsschutz der Arbeitnehmer durch einen entsprechenden Zeitausgleich gewährleistet ist. In **außergewöhnlichen Fällen** und in **Notfällen** darf an einzelnen Tagen von den Arbeitszeit-, Ruhepausen- und Ruhezeitregelungen abgewichen werden, wenn dem Arbeitgeber andere Vorkehrungen nicht zugemutet werden können (§ 14 ArbZG).

31.3 Aufgabenwahrnehmung durch das Sozialministerium und das Landesamt für Gesundheit und Arbeitsschutz

Das Sozialministerium nahm sich der Umsetzung des ArbZG in Krankenhäusern, insbesondere im UK-SH, nur sehr zögerlich an. Das lag sowohl an der äußerst knappen Personalausstattung für diesen Aufgabenbereich als auch an einer anderen Interessenlage ebenfalls betroffener Fachressorts. Während sich das Sozialministerium zu Recht verpflichtet sah, dem Gedanken des Arbeits- und Patientenschutzes auch gegenüber den

ärztlichen Mitarbeitern der Krankenhäuser einschl. des UK-SH Rechnung zu tragen, bemühte sich der **Campus Kiel** wiederholt durch Einschaltung der Staatskanzlei sowie des Finanzministeriums und des Ministeriums für Bildung, Wissenschaft, Forschung und Kultur (Wissenschaftsministerium), von allen Vorschriften des ArbZG **auf Dauer** befreit zu werden, da nach seiner Auffassung „*eine befristete Duldung der Nichtanwendung dieses Gesetzes nicht zielführend*“ sei. Das Wissenschaftsministerium unterstützte diese Ausnahmeanträge mit dem Hinweis, „*dass ein wissenschaftlicher Dienst, der nach der Stechuhr arbeite, in der Tat seinen Namen kaum verdiene*“.

Trotz der vielfältigen Versuche, die Entscheidung des Sozialministeriums zu beeinflussen, erklärte das Sozialministerium im Februar 1998, dass es die arbeitsrechtliche Situation im Campus Kiel für weitere 2 Jahre nur **unter der Bedingung** dulde, dass dort ein **Organisationsentwicklungsprozess** fortgeführt bzw. begonnen werde, der die Einhaltung der Vorgaben des Arbeitszeitrechts zum Ziel habe.

Das **Landesamt für Gesundheit und Arbeitsschutz Kiel** (LGA) hat im ärztlichen Bereich der Krankenhäuser - von einer sog. Musterprüfung abgesehen - keine Prüfungen über die Einhaltung des ArbZG durchgeführt. Insbesondere gegenüber dem Campus Kiel sah man hierzu auch keine Veranlassung, da dem LGA auf Befragen erklärt wurde, dass das ArbZG eingehalten werde.

Demgegenüber prüfte das **LGA - Außenstelle Lübeck** - wiederholt die Einhaltung des ArbZG im ärztlichen Bereich des Campus Lübeck. Es stellte nicht nur erhebliche Verstöße fest, sondern konnte auch aufgrund seines konsequenten Handelns im Campus Lübeck etliche Verbesserungen erreichen. Aufgrund dieser Erfahrung spricht sich der LRH dafür aus, dass die Dienststellen des LGA regelmäßig die Arbeitszeit von Ärzten in Krankenhäusern überprüfen. Hierbei sollten nicht nur die Soll-Dienstpläne, sondern auch die tatsächlichen Einsatzpläne herangezogen werden.

Das **Sozialministerium** teilt mit, dass die Anregungen des LRH bei zukünftigen Überprüfungen und Beratungen entsprechende Berücksichtigung finden werden. Im Übrigen wird das LGA Kiel im zweiten Quartal 2003 im UK-SH - Campus Kiel - die Maßnahmen überprüfen, die dort zur Abstellung der Mängel bei der Arbeitszeit der Ärzte getroffen worden sind.

31.4 Umsetzung arbeitszeitrechtlicher Vorschriften in den Klinika Kiel und Lübeck

31.4.1 Zuständigkeiten in den Klinika

Gem. § 4 Abs. 1 der Hauptsatzung leitet der Vorstand des UK-SH die Gesamteinrichtung. Er trägt die Verantwortung für die Erfüllung der ihm gem. § 121 HSG[1] obliegenden Aufgaben. Der Vorstand ist Leiter der Dienststelle i. S. von § 8 Abs. 5 MBG[2]. Entsprechend der vom Vorstand vorgenommenen Geschäftsverteilung gehört die Leitung des Personalwesens im UK-SH zum Verantwortungsbereich der kaufmännischen Direktoren.

Aufgrund dieser Regelungen ist der Vorstand Arbeitgeber i. S. des ArbZG. Ihm obliegt die Sicherstellung der Einhaltung der Vorschriften des ArbZG.

31.4.2 Campus Lübeck

Der **Campus Lübeck** konzentrierte sich frühzeitig auf eine **pragmatische Umsetzung des ArbZG**.

Um den Vorschriften des ArbZG hinsichtlich der Gewährung der Ruhezeit (§ 5) gerecht zu werden, wurde vorgesehen, dass im Anschluss an den Bereitschaftsdienst i. d. R. Freizeitausgleich von 7,5 Stunden gewährt wird. Zur Abdeckung dieses Freizeitausgleichs wurden im Campus Lübeck bereits zum 01.01.1996 **24 zusätzliche Stellen für Ärzte** kostenneutral zur Verfügung gestellt. Da das ArbZG nicht fordert, dass die gesamte Zeit eines Bereitschaftsdienstes durch Freizeit auszugleichen ist, ging das Wissenschaftsministerium zu Recht davon aus, dass bei Anwendung der bestehenden tarifrechtlichen Regelungen darüber hinaus die Schaffung weiterer Stellen nicht notwendig ist.

Die im Campus Lübeck erfolgte Konzentration auf das nach dem ArbZG Notwendige und im Rahmen der bestehenden Vereinbarungen finanziell Mögliche wird vom LRH begrüßt. Dieses zielgerichtete Vorgehen führte dazu, dass entgegen früherer Regelungen den Ärzten nach Ableistung des Bereitschaftsdienstes grundsätzlich Freizeit gewährt wird. Durch diese Regelung wird sowohl den Bestimmungen des ArbZG über zu gewährende Ruhezeiten als auch den seit langem geltenden tarifrechtlichen Normen Rechnung getragen. Auch wenn damit im Campus Lübeck keineswegs

---

1 Gesetz über die Hochschulen und Klinika im Landes Schleswig-Holstein (Hochschulgesetz - HSG) i. d. F. d. Bekanntmachung vom 04.05.2000, GVOBl. Schl.-H. S. 416.

2 Gesetz über die Mitbestimmung der Personalräte (Mitbestimmungsgesetz - MBG) vom 11.12.1990, GVOBl. Schl.-H. S. 577, zuletzt geändert durch Gesetz vom 12.12.2002, GVOBl. Schl.-H. S. 254.

alle arbeitszeitrechtlichen Probleme des ärztlichen Dienstes beseitigt werden konnten, so wurden doch frühzeitig erste Schritte in die richtige Richtung getan.

31.4.3 Campus Kiel

2 Wochen vor In-Kraft-Treten der neuen Ruhezeitregelung beschloss das damalige Direktorium des Campus Kiel, dass bis auf weiteres bei Bereitschaftsdiensten und bei Rufbereitschaftsdienstzeiten ausschließlich die Vorschriften über die nach diesen Diensten zu gewährenden Ruhezeiten des ArbZG beachtet werden. Dabei ging das Direktorium davon aus, dass es i. S. von § 5 Abs. 1 ArbZG ausreichend sei, wenn eine **Gesamtruhezeit** von **5,5 Stunden** erreicht wird, d. h. dass Unterbrechungen zulässig sind. Diese Rechtsauffassung war aus heutiger Sicht nicht zutreffend.

Der Beschluss des Direktoriums im Dezember 1995 führte dazu, dass das ArbZG im Campus Kiel bis auf weiteres praktisch nicht angewandt wurde. Der vom Campus Lübeck eingeführten Regelung, im Anschluss an den Bereitschaftsdienst der Stufen C und D Mitarbeiter grundsätzlich freizustellen, wollte man sich nicht anschließen.

Nach In-Kraft-Treten der Ruhezeitregelung konzentrierte sich der Campus Kiel 2 Jahre lang auf die Möglichkeit, **von den Vorschriften des ArbZG befreit zu werden**. Zur Begründung seines Ausnahmeantrags ging man von einem finanziellen Mehrbedarf von **20,3 Mio. DM (10,4 Mio. €) pro Jahr** für die Umsetzung des ArbZG aus. Das Wissenschaftsministerium hielt hierzu 1997 fest, dass der Campus Kiel an einer möglichst kostenneutralen Umsetzung des ArbZG nicht interessiert sei und deshalb die teuerste Variante wählte. Erst als der Campus Kiel erkennen musste, dass das Sozialministerium nicht bereit war, seinem Befreiungsantrag stattzugeben, wandte es sich konkret den Fragen des ArbZG zu.

Auch wenn seit 1998 im Campus Kiel einiges zur Umsetzung des ArbZG geschehen ist, so hat der LRH doch den Eindruck gewonnen, dass der Campus Kiel bis heute die gesetzlichen und tarifrechtlichen Arbeitszeitregelungen nur zögerlich umsetzt.

Das **Sozialministerium** erwidert, dass es den Eindruck einer zögerlichen Umsetzung des ArbZG durch den Campus Kiel nicht teile. Die Umsetzung des Gesetzes sei mit außerordentlichen Schwierigkeiten und finanziellen Mehrbelastungen für das UK-SH verbunden gewesen.

31.5 Bezahlung der Ärzte

31.5.1 Tarifrechtliche Grundlagen

Neben ihrer Vergütung erhalten die angestellten Ärzte bei Vorliegen bestimmter Voraussetzungen insbesondere Überstunden-, Bereitschaftsdienst- und Rufbereitschaftsdienstvergütungen.

Überstundenvergütungen sowie die **Vergütungen für Bereitschafts- und Rufbereitschaftsdienste** werden maßgeblich durch die über die tariflich vereinbarte wöchentliche Arbeitszeit hinaus gehenden Arbeits- und Bereitschaftsdienstzeiten des einzelnen Arztes beeinflusst. Diese Zuschläge müssen z. T. auch dann gezahlt werden, wenn für die zusätzlich geleistete Arbeit Freizeitausgleich gewährt wird (§ 35 Abs. 1 BAT).[1]

Bei **Bereitschaftsdiensten** wird zum Zweck der Vergütungsberechnung die Zeit des Bereitschaftsdienstes einschl. der geleisteten Arbeit entsprechend dem Anteil der erfahrungsgemäß durchschnittlich anfallenden Arbeitsleistung **als Arbeitszeit** gewertet und mit der **Überstundenvergütung** entlohnt.

In den vom LRH geprüften Kliniken wird **überwiegend Bereitschaftsdienst** der **Stufe D**[2] mit einer Anzahl von weniger als 9 Diensten pro Kalendermonat und Arzt geleistet, deren Zeiten für die Vergütungsberechnung **mit 80 % als Arbeitszeit** zu bewerten sind. Die danach zu vergütenden Bereitschaftsdienststunden werden mit der Überstundenvergütung abgegolten.[3]

Die **Rufbereitschaftsstunden** werden **zum Zweck der Vergütungsberechnung** mit **12,5 %** als **Arbeitszeit** gewertet und ebenfalls wie Überstunden vergütet.

Neben den unmittelbaren aus den Arbeitsleistungen abgeleiteten Vergütungsansprüchen hat der angestellte Arzt Vergütungsansprüche aus sog. **Reflexzahlungen**. Für die Zeit des **Erholungsurlaubs** und im **Krankheitsfall** wird dem Arzt für jeden Tag ein Aufschlag in Höhe von 108 % des Tagesdurchschnitts bestimmter Zulagen, der Zeitzuschläge, der Überstundenvergütungen und der Ruf- und Bereitschaftsdienstvergütungen des vergangenen Kalenderjahres gezahlt. Damit besteht ein unmittelbarer

---

1 So erhielt z. B. bis zum 31.08.2001 ein Assistenzarzt (Verg.-Gr. I b BAT) **für jede Überstunde ohne Freizeitausgleich 23,81 € (einschl. 15 % Zeitzuschlag)**. **Bei Gewährung von Freizeitausgleich** wurde dem Arzt der Zeitzuschlag von **3,10 €/h** gezahlt.

2 Stufe D = Arbeitsleistung innerhalb des Bereitschaftsdienstes mehr als 40 % bis 49 %.

3 Für einen **Assistenzarzt** der Verg.-Gr. I b BAT seit dem 01.01.2001 **24,38 €/h**.

Zusammenhang zwischen den Zahlungen für Bereitschaftsdienste, Rufbereitschaften sowie Überstunden und den Zahlungen pro Urlaubs- und Krankheitstag sowie der Sonderzuwendung („Weihnachtsgeld“) des einzelnen Mitarbeiters.

Diese Reflexzahlungen bedeuten, dass z. B. für die Bereitschaftsdienste der Stufe D nicht nur 80 % der Stunden als Arbeitszeit vergütet werden, sondern unter Berücksichtigung der Überstundenvergütung und der Reflexzahlungen annähernd 100 % der Stunden. Trotz der im Zusammenhang mit der aktuellen Diskussion um die Arbeitszeit der Ärzte von den Arbeitgebern vertretenen Positionen, die **Bereitschaftsdienstzeiten** nicht als Arbeitszeit zu werten, werden bei der **Vergütung** diese Zeiten bereits heute bei Anwendung der tariflichen Regelungen in **annähernd vollem Umfang als Arbeitszeit** bewertet.

Sollte in den zurzeit anhängigen Klagverfahren entschieden werden, dass die Zeiten der Bereitschaftsdienste Arbeitszeiten sind, werden diese zusätzlichen Vergütungen an Ärzte entfallen.

31.5.2 Beamtenrechtliche Grundlagen

Die **Bereitschaftsdienste** werden bei beamteten Ärzten wie bei angestellten Ärzten bewertet. Anders verhält es sich bei den **Rufbereitschaften**. Hier wird bei Beamten keine Bewertung als Arbeitszeit vorgenommen; **lediglich Arbeitseinsätze** innerhalb einer Rufbereitschaft werden als Arbeitszeit gewertet und als Mehrarbeit vergütet.

Ein wesentlicher Unterschied zwischen Beamten und Angestellten besteht darin, dass Beamten eine Mehrarbeitsvergütung grundsätzlich nur für höchstens **480 Stunden** im Jahr gewährt werden darf. Diese Regelung führte im UK-SH schon vor Jahrzehnten dazu, dass sich die meisten Ärzte für eine Beschäftigung im Angestelltenverhältnis entschieden.

Die Mehrarbeitsvergütungen für Beamte haben im Unterschied zum angestellten Arzt keine Auswirkungen auf die Höhe des Urlaubsgeldes, die Besoldung im Krankheitsfall und die jährliche Sonderzuwendung.

31.5.3 Gegenüberstellung der Bereitschafts- und Rufbereitschaftsdienstvergütungen von angestellten und beamteten Ärzten

Die unterschiedlichen rechtlichen Regelungen haben für angestellte und beamtete Ärzte folgende finanzielle Wirkung:[1]

	Bruttovergütung angestellter Arzt	Bruttovergütung beamteter Arzt	Differenz
Bereitschaftsdienst			
Überstundenvergütung/ Mehrarbeitsvergütung	24,38 €/Std.	21,33 €/Std.	**3,05 €/Std.**
Anrechenbare Arbeitszeit für die Vergütungsberechnung	12,8 Std.	12,8 Std.	**-- Std.**
Vergütung für Bereitschaftsdienst	**312,07 €**	**273,02 €**	**39,05 €**
Rufbereitschaftsdienst			
Anrechenbare Arbeitszeit für die Vergütungsberechnung, ohne Arbeitseinsatz	2 Std.	--	**2 Std.**
Arbeitseinsatz im Rufbereitschaftsdienst	3 Std.	3 Std.	**-- Std.**
Vergütung für Rufbereitschaftsdienst	**121,90 €**	**63,99 €**	**57,91 €**

Bei durchschnittlich 6 Bereitschaftsdiensten im Monat ergeben sich pro angestellten Arzt **rd. 234 € Mehraufwand** gegenüber einem beamteten Arzt (zuzüglich zu zahlende Arbeitgeberanteile zur Sozialversicherung). Bei den Rufbereitschaften entstehen dem UK-SH für angestellte Ärzte Mehraufwendungen in Höhe der anteilig zu vergütenden Rufbereitschaftsstunden ohne Arbeitseinsätze.

31.6 Finanzielle Auswirkungen der Arbeitszeitverfahren im UK-SH

Der LRH hat die von den Ärzten in jeweils 2 chirurgischen Kliniken im Campus Kiel und im Campus Lübeck geleisteten und bezahlten Arbeitsstunden, Überstunden, Bereitschafts- und Rufbereitschaftsstunden einschl. der Arbeitseinsätze in der Rufbereitschaft **für das erste Halbjahr 2001 erfasst**. Dabei konnte nur auf Daten zurückgegriffen werden, **die dokumentiert waren**. Ob und inwieweit in diesen Zahlen Arbeitsleistungen für Wissenschaft, Forschung und Lehre enthalten sind, konnte nicht ermittelt werden. Eine Reihe von Indizien deutet darauf hin, dass die tatsächliche Arbeitszeit deutlich höher war, da Wissenschaft und Forschung nach mehreren Aussagen überwiegend außerhalb der dokumentierten Zeiten stattfindet. Für das **erste Halbjahr 2001** ergaben sich folgende Vergütungsaufwendungen für die geprüften Kliniken:

---

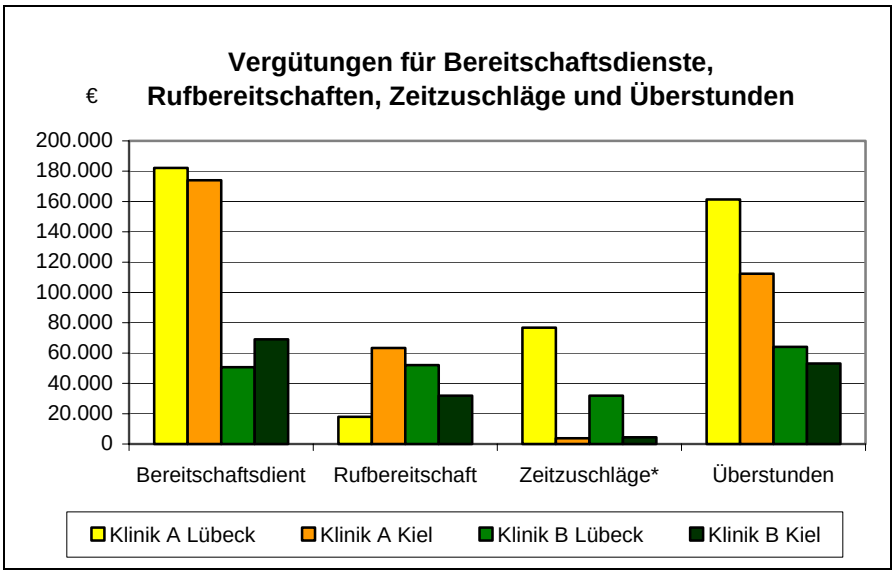
1 Berechnungsgrundlage: Bereitschaftsdienst 16 Stunden, Stufe D, Verg.-Gr. I b BAT bzw. Besoldungsgr. A 14 und Rufbereitschaftsdienst 16 Stunden, Arbeitseinsatz 3 Stunden.

Gesamtvergütung und Vergütungsbestandteile für die Ärzte der geprüften Kliniken (01 - 06/2001)

Klinik	Anzahl Ärzte, Vollkräfte (VK)	Gesamt-vergütung €	Grund-vergütung €	Summe der zusätz-lichen Vergütung €	Höhe der zusätzlichen Vergütung bezogen auf die Grund-vergütung %
A Lübeck	60,91	1.567.065,42	1.128.821,02	438.244,40	**39**
Aufwand je VK	-	25.727,56	18.532,61	7.194,95	**-**
A Kiel	52,15	1.386.644,72	1.033.060,30	353.584,42	**34**
Aufwand je VK	-	26.589,54	19.809,40	6.780,14	**-**
B Lübeck	16,90	581.389,26	382.639,77	198.749,48	**52**
Aufwand je VK	-	34.401,73	22.641,41	11.760,32	**-**
B Kiel	20,50	555.239,62	396.619,41	158.620,21	**40**
Aufwand je VK	**-**	27.084,86	19.347,29	7.737,57	**-**

Im ersten Halbjahr 2001 erhielten die Ärzte dieser Kliniken zusätzliche Vergütungen zwischen 34 % und 52 %.

Die arbeitszeitbezogenen Vergütungsbestandteile verteilten sich in den geprüften Kliniken im ersten Halbjahr 2001 wie folgt:



* = Überstunden, Arbeit an Sonn- und Feiertagen, Nachtarbeit, Arbeit an Samstagen von 13 bis 20 Uhr.

Im Einzelnen beliefen sich in den vom LRH untersuchten Kliniken die „**Zusatzeinkommen**“ durch Überstunden, Bereitschafts- und Rufbereitschaftsdienststunden auf **monatlich zwischen 500 und 7.000 €** je Arzt. Diese Zahlen verdeutlichen die in der aktuellen Diskussion über Arbeitszeiten der Ärzte liegende Problematik, da die teilweise gewünschte Zeitentlastung zu erheblichen Einkommenseinbrüchen führen kann. Die arbeitszeitbezogenen Vergütungen waren bei einigen Mitarbeitern deutlich höher als das feste Jahreseinkommen.

31.7 Zeitliche Auswirkungen der Arbeitszeitverfahren im UK-SH

Hinter dem in Tz. 31.6 dargestellten Finanzaufwand für 4 Kliniken im ersten Halbjahr 2001 stehen **dokumentierte Arbeitsstunden, die bis zu einem Drittel über der tariflichen Arbeitszeit** lagen. Die ausgewiesenen Mehrarbeitsstunden[1] verteilten sich auf folgende Bereiche:

Klinik	Mehrarbeits-stunden	Bereitschafts-dienst	Rufdienst	Überstunden
A Lübeck	13.292	3.641 (27,4 %)	414 (3,1 %)	9.237 (69,5 %)
A Kiel	10.897	3.925 (36,0 %)	1.199 (11,0 %)	5.773 (53,0 %)
B Lübeck	4.974	1.172 (23,6 %)	844 (17,0 %)	2.958 (59,4 %)
B Kiel	5.280	1.542 (29,2 %)	854 (16,2 %)	2.884 (54,6 %)

Gem. § 15 Abs. 1 BAT betrug die regelmäßige Arbeitszeit (38,5 Std. wöchentlich) von Januar bis Juni 2001 1.001 Stunden, die maximale Stundenzahl gem. § 3 ArbZG lag bei einer 5-Tage-Woche bei 1.040 Stunden (durchschnittlich 8 Stunden/Tag). Daraus folgt eine rechtlich zulässige Überstundenzahl von 39 Stunden für das 1. Halbjahr 2001. Diese gesetzliche Obergrenze wird in allen untersuchten Kliniken von rd. 75 % bis 85 % der Ärzte überschritten.

Hinsichtlich der Gesamtbelastung der ärztlichen Mitarbeiter müssen auch die Arbeitsstunden berücksichtigt werden, die während des Bereitschaftsdienstes und des Rufbereitschaftsdienstes geleistet werden, auch wenn diese rechtlich als Ruhezeit gewertet werden. Die Einbeziehung dieser Stunden ergibt im Spitzenbereich eine zusätzliche Arbeitsbelastung, die fast der tariflichen Arbeitszeit entspricht. Aber auch ohne Berücksichtigung dieser Sonderdienste gab es in den untersuchten Kliniken keinen Arzt, der die tarifliche Arbeitszeit eingehalten hat.

Der größte Teil der Überstunden entstand unmittelbar im Anschluss an die Normalarbeitszeit, deren Ende im Campus Kiel und im Campus Lübeck zwischen 15.00 und 16.00 Uhr liegt.

Arbeitszeitorganisationen haben sich auch in Krankenhäusern an den zu erledigenden Aufgaben auszurichten. Dabei ist der Gesundheitsschutz der Mitarbeiter und der Patienten zu beachten. Arbeitsorganisationen zur Verbesserung der Einkommenssituation der Ärzte hält der LRH für nicht

---

[1] Die Mehrarbeitsstunden setzen sich aus dem Saldo einer angenommenen Arbeitsbelastung von 49 % der Bereitschaftsdienststunden (Bereitschaftsdienststufe D) abzüglich des hierfür genommenen Freizeitausgleichs, der Arbeitsleistung in der Rufbereitschaft sowie den geleisteten und dokumentierten Überstunden zusammen.

sachgerecht. Die mit einer Neugestaltung der Arbeitszeit der Ärzte verbundenen Einkommenseinbußen werden die Ärzte hinnehmen müssen. Das **BAG**[1] hat hierzu bereits 1988 entschieden, dass die Möglichkeit, Bereitschaftsdienst zu leisten und damit ein höheres Arbeitsentgelt zu verdienen, nicht zu den bestandsschutzgesicherten Positionen gehört.

Das **Sozialministerium** teilt mit, dass der Vorstand des UK-SH darauf hinwirken werde, dass die Belastungen der Beschäftigten durch Mehrarbeitsstunden, Bereitschaftsdienste und Rufbereitschaften sowie durch Überstunden so weit wie möglich begrenzt werden. Der Vorstand habe bereits mehrere Organisationsprojekte eingeleitet, die auf eine Verminderung der Belastungen der Mitarbeiter abzielen.

31.8 Alternatives Arbeitszeitmodell für eine Klinik des Campus Kiel

Für eine Klinik des Campus Kiel hat der LRH ein Arbeitszeitmodell mit zeitversetzten Regeldiensten entwickelt, das folgende Ziele hat:

- bedarfsgerechter Einsatz der Ärzte durch längeren Normaldienst,
- Einhaltung der gesetzlichen und tarifrechtlichen Regelungen zur Arbeitszeit,
- deutliche Arbeitszeitentlastung der ärztlichen Mitarbeiter durch weitgehende Reduzierung der Überstunden,
- budgetneutrale Umsetzung,
- gleichmäßige Verteilung der finanziellen Auswirkungen für die Ärzte.

Diese Ziele lassen sich erreichen, wenn

- der Klinikdirektor und die ärztlichen Mitarbeiter bereit sind, sich auf andere Arbeitsabläufe als bisher einzulassen (z. B. Morgenbesprechungen und Visitenregelungen),
- soweit möglich - sofern nicht schon geschehen - Behandlungsstandards eingeführt werden, um auch bei wechselnden Ärzten für den Patienten eine einheitliche Behandlung zu gewährleisten (Standards werden im Rahmen der pauschalierten Fallabrechnung ohnehin eine besondere Bedeutung bekommen).

Bei diesem Zweischichtmodell geht der LRH von **zeitversetzten Regeldiensten** mit einem anschließenden **verkürzten Bereitschaftsdienst** aus. Durch die Ausweitung der Regelarbeitszeit bis 22.00 Uhr und dem damit verbundenen geringeren Arbeitsanfall während des nachfolgenden Bereitschaftsdienstes können die Ärzte einer niedrigeren Bereitschaftsdienststufe zugewiesen werden. Da diese Verschiebung ausschließlich dem heute schon nach 16.00 Uhr bestehenden Arbeitsanfall Rechnung

---

1 BAG vom 17.03.1988 - 6 AZR 268/85-AP Nr. 11 zu § 15 BAT.

trägt, macht sie grundsätzlich keine Veränderungen in anderen Bereichen notwendig. Gleichwohl wäre es wünschenswert, wenn auch andere Kliniken diese Arbeitszeitregelung übernehmen würden. Für die Oberärzte wurde angesichts der bisherigen hohen Arbeitsbelastung in der Rufbereitschaft ein Bereitschaftsdienst der Stufe B eingeplant. Bei Umsetzung dieses Arbeitszeitmodells muss die Einstufung der Ärzte in den Bereitschaftsdienststufen B und C innerhalb des ersten Jahres überprüft werden.

Das mit der Klinikleitung abgestimmte Arbeitszeitmodell kann kostenneutral umgesetzt werden. Der LRH errechnete sogar Einsparungen von rd. 150 T€ jährlich. Dieser Betrag könnte für die notwendige Einstellung weiterer Ärzte in dieser Klinik verwandt werden, um Ausfallzeiten zu kompensieren und Stellen für Forschung und Lehre einzurichten.

Das **Sozialministerium** teilt hierzu mit, dass der Vorstand des UK-SH die Empfehlung des LRH aufgegriffen und die Prüfung der modellhaften Erprobung eines zeitversetzten Regeldienstes eingeleitet habe. Hierbei sei deutlich geworden, dass die Einführung eines solchen Modells mit weit reichenden Konsequenzen für den gesamten Klinikbetrieb verbunden sei. Bei der Erprobung des Arbeitszeitmodells würden finanzielle Mehrbelastungen des UK-SH unvermeidbar sein, da die Kosten für den Stations- und Ambulanzdienst nicht berücksichtigt seien und das Einsparungspotenzial voraussichtlich erheblich übersteigen würden.

Der vom Vorstand des UK-SH geltend gemachte Personalbedarf für den Stations- und Ambulanzdienst wurde vom **LRH** in seiner Modellrechnung berücksichtigt. Da das vom LRH vorgeschlagene Modell ausschließlich das Ziel verfolgt, die Belastungen des zusätzlichen Bereitschaftsdienstes zu reduzieren, sind organisatorische Veränderungen weder bei anderen Berufsgruppen dieser Klinik noch bei anderen Einrichtungen notwendig. Finanzielle Mehrbelastungen entstehen für die betreffende Klinik nicht. Es ist vielmehr möglich, bei unverändertem Finanzaufwand mehr Mitarbeiter zu beschäftigen, arbeitszeitrechtliche Vorschriften grundsätzlich einzuhalten und so dem Mitarbeiter- und Patientenschutz Rechnung zu tragen.

Mehrschichtdienstmodell

Für den Fall, dass durch die anstehenden höchstrichterlichen Urteile (EuGH, BAG) zum Bereitschaftsdienst der Ärzte entschieden würde, dass die Zeiten des **Bereitschaftsdienstes als Arbeitszeit zu bewerten sind**, müssten gänzlich neue Arbeitszeitmodelle entwickelt werden. Eine Übernahme der gegenwärtigen personellen und zeitlichen Rahmenbedingungen in ein Dreischichtmodell würde nach Berechnungen des LRH zu

einem unvertretbaren personellen und finanziellen Mehraufwand führen. Die Einführung eines Dreischichtmodells im ärztlichen Dienst wäre nur unter Ausnutzung aller Möglichkeiten zur Optimierung der Arbeitsprozesse im gesamten UK-SH möglich. Um das zu erreichen, wären exakte Voruntersuchungen notwendig. Die hierfür einzusetzenden Finanzmittel dürften nicht unerheblich sein.

31.9 Einzelfeststellungen im UK-SH

31.9.1 Die arbeitszeitrechtlichen Regelungen hinsichtlich des Normal-, Schicht-, Bereitschafts- und Rufbereitschaftsdienstes für die einzelnen Kliniken und Institute erfolgen im UK-SH durch Dienstvereinbarungen bzw. Dienstpläne. In beiden Fällen handelt es sich um die **Festlegung der generellen Wochenarbeitszeiten** sowie der Zeiten, in denen Bereitschafts- und Rufbereitschaftsdienst geleistet wird. In welchem Rhythmus der einzelne Arzt bzw. eine Gruppe von Ärzten tatsächlich arbeitet, ist aus diesen Unterlagen nicht ersichtlich. Es bleibt daher **offen, ob die vorgesehenen Arbeitszeiten mit gesetzlichen und tarifrechtlichen Regelungen übereinstimmen**. Ohne diese Angaben sind jedoch weder die Dienststellen noch die Personalräte in der Lage, gemeinsam dafür zu sorgen, dass alle für die Beschäftigten geltenden Gesetze und Tarifverträge eingehalten werden (§ 2 Abs. 2 Ziff. 1 MBG). Der LRH hält es daher für notwendig, dass aus den Dienstvereinbarungen künftig ersichtlich ist, **in welchem Arbeitsrhythmus** der Wechsel zwischen Normalarbeitszeit, Bereitschaftsdienst, Rufbereitschaftsdienst und Freizeit erfolgen soll. Künftige Dienstvereinbarungen müssen diesen Ansprüchen gerecht werden, die vorhandenen sind entsprechend zu überarbeiten.

Allein durch die Dienstplangestaltung der im Schichtdienst einer Klinik im Campus Lübeck tätigen Mitarbeiter entstanden im ersten Halbjahr 2001 Überstunden pro Mitarbeiter zwischen 7,6 und 121,7 Stunden. Der LRH ist der Auffassung, dass Dienstpläne so gestaltet werden müssen, dass nicht schon planmäßig Überstunden anfallen.

Das **Sozialministerium** weist darauf hin, dass der Vorstand des UK-SH die Hinweise des LRH aufgreifen werde.

31.9.2 Nach einem Bereitschaftsdienst der Stufe C oder D ist der Arzt grundsätzlich **vom Dienst freizustellen**, sofern er vor dem Bereitschaftsdienst mindestens **7,5 Stunden** arbeitete und **der Bereitschaftsdienst mindestens 12 Stunden** dauerte (SR 2c BAT). Diese Regelung versuchte der Campus Kiel für mehrere Kliniken dadurch zu umgehen, dass die Arbeitszeit vor dem 12-stündigen Bereitschaftsdienst durch Verlängerung der Ruhepause auf 7 Stunden und 20 Minuten festgesetzt wurde. Die pro Dienst entste-

hende Lücke von 40 Minuten zur regelmäßigen wöchentlichen Sollarbeitszeit sollte durch Verlängerung des darauf folgenden Tagdienstes ausgeglichen werden. Von der Vorsitzenden der Einigungsstelle des Wissenschaftsministeriums wurde dieses Verfahren als **Rechtsmissbrauch** angesehen.
Der LRH fordert den Vorstand des UK-SH auf, für die ärztlichen Mitarbeiter Arbeitszeitregelungen mit dem Personalrat zu vereinbaren, die sowohl dem ArbZG als auch dem Tarifrecht entsprechen.

Das **Sozialministerium** erklärt, dass der Vorstand der UK-SH in Übereinstimmung mit dem LRH bestrebt sei, generell eine Freistellung nach geleistetem Bereitschaftsdienst zu gewährleisten; das vom LRH dargestellte Verfahren werde nicht weiter verfolgt.

31.9.3 Der Campus Kiel bezahlte Ärzten einer Klinik **seit Jahrzehnten sämtliche Bereitschaftsdienststunden wie Überstunden**, da die Arbeitsleistung über 50 % lag und ein Schichtdienst aus Personalmangel angeblich nicht durchführbar war. Diese unzulässige Praxis wurde schon von einer Wirtschaftsprüfungsgesellschaft im Jahr 1982 gerügt. Trotzdem wurde dieses Verfahren nach Auskunft des Personaldezernats erst im Oktober 2001 beendet.
Der Campus Kiel hätte erhebliche Personalmittel sparen können, wenn es statt der jahrzehntelangen Überstundenzahlungen zusätzliche Mitarbeiter in dieser Klinik eingestellt hätte.

Das **Sozialministerium** erwidert, dass das Verfahren bereits im Juli 2000 eingestellt worden sei.

31.9.4 Gem. Nr. 8 Abs. 2a SR 2c BAT wird der Bereitschaftsdienst in **4 Stufen** unterteilt, die sich durch den Grad der Arbeitsleistung innerhalb des Bereitschaftsdienstes unterscheiden. Von der Stufenzuweisung ist die Höhe der zu zahlenden Bereitschaftsdienstvergütung abhängig. Der Stufenermittlung kommt daher besondere Bedeutung zu. Schon in seinen Bemerkungen 1982 hatte der LRH darauf hingewiesen, dass wegen der erheblichen finanziellen Auswirkungen der Stufeneinteilung auf eine genaue **Ermittlung und Fortschreibung** des Arbeitseinsatzes im Bereitschaftsdienst nicht verzichtet werden kann. Die Stufenzuordnung ist tarifrechtlich personenbezogen. Die Grundlagen für die Stufenfestsetzung dürfen deshalb nur für einen Personenkreis mit gleichen oder sehr ähnlichen Voraussetzungen ermittelt werden.

Im Campus Kiel haben nur vereinzelt im Jahre 1995 Überprüfungen hinsichtlich der Arbeitsbelastungen in den Bereitschaftsdiensten der Ärzte stattgefunden, im Campus Lübeck fand 1998 eine detaillierte Überprüfung

in nur einer Klinik statt. Konsequenzen wurden weder im Campus Kiel noch im Campus Lübeck aus diesen Überprüfungen gezogen.

Der **LRH** wiederholt seine Forderung, Stufenzuweisungen im Bereitschaftsdienst alle 3 Jahre zu überprüfen. Neben den finanziellen Auswirkungen sind diese Ermittlungen auch unter Arbeitszeitaspekten notwendig.

Das **Sozialministerium** berichtet, dass der Vorstand des UK-SH ebenfalls der Auffassung ist, dass eine Überprüfung der Stufenzuweisungen in periodischen Abständen erfolgen sollte. Da sich mehrere Einrichtungen des UK-SH in einer Phase der Neuorientierung befänden, könne eine Überprüfung der Zuordnung zu den Bereitschaftsdienststufen erst im Anschluss an die angestrebten Organisationsveränderungen erfolgen.

Der **LRH** weist darauf hin, dass geplante Organisationsveränderungen nicht dazu führen dürfen, Überprüfungen der Bereitschaftsdienste über Jahre zu unterlassen.

31.9.5 Das UK-SH hat bisher die **Auswirkung von Nebentätigkeiten** auf die Gesamtarbeitszeit eines Mitarbeiters nicht beachtet. Hier besteht insbesondere für die Explantationstätigkeit der Deutschen Stiftung Organtransplantation (DSO), bei der die beteiligten Ärzte im Rahmen eines zweiten Arbeitsverhältnisses tätig sind, aber auch für sonstige Nebentätigkeiten Handlungsbedarf. Sofern Explantationen in die vom UK-SH zu bezahlenden Arbeits- und Bereitschaftsdienstzeiten der beteiligten Ärzte fallen, wird nicht nur die Nebentätigkeit in der Arbeitszeit durchgeführt, sondern die Ärzte erhalten in diesem Zeitraum auch eine **doppelte Vergütung**. Da die für die DSO geleisteten Rufbereitschaftsdienste den im Rahmen des ersten Arbeitsverhältnisses zu leistenden Bereitschaftsdiensten hinzuzurechnen sind, werden die grundsätzlich einzuhaltenden Höchstzahlen von 6 Diensten im Monat in den Stufen C und D von den beteiligten Ärzten überschritten.

Das **Sozialministerium** erklärt, dass der Bereitschaftsdienst für die DSO seit längerer Zeit übergreifend neu organisiert sei und dadurch die Zahl der Dienste sowohl auf dem Campus Lübeck als auch auf dem Campus Kiel jeweils auf ein Drittel der Zahl der Dienste reduziert werden konnte, die der LRH in seinem Prüfungszeitraum festgestellt habe.

Der **LRH** begrüßt die Reduzierung der Anzahl der Bereitschaftsdienste für die DSO. Da die Höchstzahl von 6 Rufdiensten im Monat i. d. R. bereits durch das Arbeitsverhältnis mit dem UK-SH erreicht wird, ändert die Reduzierung der Dienste bei der DSO nichts an den Feststellungen des

LRH. Auch die teilweise doppelte Bezahlung der Ärzte wird durch diese Neuregelung nicht beseitigt.

31.9.6 **Überstunden**, die durch **Freizeit ausgeglichen** werden sollen, werden zwar im Campus Lübeck im Personaldezernat erfasst, Abbuchungen für gewährten Freizeitausgleich finden jedoch nicht statt. Über die formularmäßigen Anträge auf Freizeitausgleich entscheidet in den vom LRH geprüften Kliniken die Klinikleitung. Ein Rückschluss auf den Zeitraum, in dem die Überstunden entstanden sind, ist aus dem Antrag nicht möglich.

Der LRH ist auch im Hinblick auf die Regelung des § 17 Abs. 5 BAT der Auffassung, dass eine Angabe über den Zeitpunkt des Entstehens der Überstunden unverzichtbar ist. Anträge auf Freizeitausgleich sollten zudem künftig dem Personaldezernat zugeleitet werden. Vom Vorstand des UK-SH sind Regelungen darüber zu treffen, in welchem Zeitraum angesammelte Überstunden durch Freizeit ausgeglichen werden bzw. von welchem Zeitpunkt an ein finanzieller Ausgleich erfolgen soll.

Da es sich bei **nicht realisiertem Freizeitausgleich** um **Forderungen** der Mitarbeiter gegenüber dem UK-SH handelt, sind diese Forderungen wie nicht gewährter Urlaub zu bewerten und als Rückstellung in die Bilanz aufzunehmen. Dies ist in der Vergangenheit weder im Campus Kiel noch im Campus Lübeck geschehen. Im Bereich der Fachklinika wird bereits so verfahren. Der LRH erwartet, dass das UK-SH dies bei seinen künftigen Jahresabschlüssen berücksichtigt.

Das **Sozialministerium** teilt mit, dass der Vorstand des UK-SH den Hinweis des LRH aufgreifen werde, Anträge auf Freizeitausgleich zukünftig dem Personaldezernat zuzuleiten. Im Übrigen werde die Bildung von Rückstellungen für nicht realisierten Freizeitausgleich künftig für den Bereich des gesamten UK-SH angewendet werden.

Ministerium für Umwelt, Naturschutz und Landwirtschaft

32. Betreuung von Schutzgebieten

Die Betreuung von Schutzgebieten wird mit viel ehrenamtlichem Engagement wahrgenommen.
Die betreuenden Vereine sind nicht in allen Gebieten mit den erforderlichen Konzepten, die Entwicklungsziele und Schutz- und Entwicklungsmaßnahmen enthalten, ausgestattet.
Auf die pünktliche Vorlage und die Auswertung der Betreuungsberichte sollte größerer Wert gelegt werden.
Die Förderung erfolgte nicht immer entsprechend den Richtlinien bzw. den haushaltsrechtlichen Bestimmungen.
Eine grundsätzliche Umstellung der ehrenamtlichen Betreuung auf eine hauptamtliche ist wegen der damit verbundenen Kosten nicht vertretbar und auch nicht erforderlich. Nur wenn künftig in einzelnen Gebieten eine ehrenamtliche Betreuung nicht gewährleistet werden kann, sollte in Ausnahmefällen geprüft werden, ob die ehrenamtlich Tätigen durch von der Umweltverwaltung auf der Grundlage gesondert geschlossener Werkverträge eingesetzte hauptamtliche Betreuer unterstützt werden können.

32.1 Grundlagen

Gebiete, in denen ein besonderer Schutz der Natur in ihrer Ganzheit oder in einzelnen Teilen erforderlich ist, können nach § 22 BNatSchG[1] i. V. m. § 17 LNatSchG[2] durch Verordnung des Ministeriums für Umwelt, Naturschutz und Landwirtschaft (Umweltministerium) als oberste Naturschutzbehörde zu Naturschutzgebieten erklärt werden.
Nach § 21 d LNatSchG kann die oberste Naturschutzbehörde die fachliche Betreuung eines Naturschutzgebiets übertragen, wenn dies dem Schutzzweck förderlich ist. Im Jahr 1997 wurde diese Zuständigkeit auf die oberen Naturschutzbehörden, d. h. auf das Landesamt für Natur und Umwelt (LANU) und das Landesamt für den Nationalpark „Schleswig-Holsteinisches Wattenmeer“ (NPA) für ihren jeweiligen Zuständigkeitsbereich, übertragen. Nach § 7 Abs. 2 des neu gefassten Nationalparkgesetzes von 1999[3] ist das NPA auch für die Regelung der Betreuung des Nationalparks durch Naturschutzvereine i. S. von § 21 d LNatSchG zuständig.

---

1 Gesetz über Naturschutz und Landschaftspflege (Bundesnaturschutzgesetz - BNatSchG) i. d. F. d. Bekanntmachung vom 25.03.2002, BGBl. I S. 1193.

2 Gesetz zur Neufassung des Landschaftspflegegesetzes (Gesetz zum Schutz der Natur - Landesnaturschutzgesetz - LNatSchG) vom 16.06.1993, GVOBl. Schl.-H. S. 215.

3 Gesetz zur Neufassung des Gesetzes zum Schutze des schleswig-holsteinischen Wattenmeeres (Nationalparkgesetz - NPG) vom 17.12.1999, GVOBl. Schl.-H. S. 518.

32.2 Durchführung der Betreuung

32.2.1 Übertragung

Ursprünglich wurde die Betreuung durch Verwaltungsakt übertragen; seit 1983 durch öffentlich-rechtlichen Vertrag nach einem vorgegebenen Mustervertrag.

Bis Ende der 90er-Jahre vergingen zwischen Ausweisung der Naturschutzgebiete und Übertragung der Betreuung meistens mehrere Jahre, obwohl entsprechende Anträge vorlagen. In den letzten Jahren erfolgte die Übertragung i. d. R. zeitnah nach Ausweisung der Naturschutzgebiete. Die Situation der 80er- und Anfang der 90er-Jahre, dass sich mehrere Vereine um die Betreuung eines Gebiets beworben haben, ist jetzt nur noch der Ausnahmefall.

Aus den Grundakten war nur schwer erkennbar, ob nach der Übertragung ein weiterer schriftlicher Austausch über die tatsächliche Durchführung der Betreuung (z. B. konkrete Ziele, Betreuungsberichte, von Betreuern vorgeschlagene Maßnahmen) zwischen LANU und betreuendem Verein erfolgte.

Das **Umweltministerium** hat zugesagt, dass das LANU zukünftig die Akten zur Übertragung der Betreuung wie vom LRH vorgeschlagen führen werde.

32.2.2 Umfang der Betreuung

Der Umfang der Betreuung ist in § 21 d Abs. 7 LNatSchG festgelegt.

Grundlage für die Schutzgebietsbetreuung sowie die Vorschläge für Schutz- und Entwicklungsmaßnahmen sollen neben dem LNatSchG und den Betreuungsverträgen die Landesverordnung über das jeweilige Naturschutzgebiet und die nach § 21 b LNatSchG durch das LANU zu erstellenden Schutz- und Entwicklungskonzepte bilden.

Bereits 1992[1] und 2001[2] hatte der LRH im Rahmen der Prüfung der Grundstücksankäufe durch die Stiftung Naturschutz festgestellt, dass das LANU Schutz- und Entwicklungskonzepte nur unzureichend aufgestellt hat. Dies ist noch immer der Fall. Nach Angaben des LANU liegen lediglich für etwa ein Drittel der Naturschutzgebiete Schutz- und Entwicklungskonzepte vor.

---

1 Vgl. Bemerkungen 1992 des LRH, Nr. 27.

2 Vgl. Bemerkungen 2001 des LRH, Nr. 35.6.3.

Das Fehlen der Konzepte wird ebenfalls von den betreuenden Vereinen bemängelt, da ihnen deshalb für eine Reihe von Naturschutzgebieten keine genauen Informationen über Entwicklungsziele vorliegen.

Das **Umweltministerium** hat angekündigt, dass das LANU für die Naturschutzgebiete, für die Schutz- und Entwicklungskonzepte erforderlich sind, innerhalb der nächsten 4 Jahre solche Konzepte erstellen wird.

32.2.3 Betreuung von anderen geschützten Gebieten

Neben Naturschutzgebieten werden auch 6 Landschaftsschutzgebiete und ein Naturdenkmal von Naturschutzvereinen betreut. Die Übertragung der Betreuung durch die oberste Naturschutzbehörde erfolgte in den Jahren 1976 bis 1989 auf der Grundlage von § 57 Abs. 1 LPflegG[1]. Seit In-Kraft-Treten des LNatSchG am 01.07.1993 ist nach § 21 d Abs. 3 LNatSchG die jeweilige untere Naturschutzbehörde für die Übertragung der Betreuung von anderen geschützten Gebieten zuständig.

Da hiermit die Rechtsgrundlage für die Fortsetzung dieser Betreuungsverhältnisse und damit verbunden auch für die Finanzierung durch das Land entfallen ist, ist die Kündigung bzw. in einem Fall der Widerruf der Betreuungsverhältnisse zum nächstmöglichen Termin, insbesondere auch wegen der finanziell angespannten Haushaltslage des Landes, zwingend.

Das **Umweltministerium** will sich entsprechend der Anregung des LRH mit dem zuständigen Kreis in Verbindung setzen mit dem Ziel, dass dieser künftig die Betreuungsverträge abschließt und die Förderung übernimmt.

32.2.4 Betreuungsberichte

Die Betreuungsberichte sind nach einer vorgegebenen Gliederung auf der Grundlage von standardisierten Berichtsblättern zu erstellen und spätestens bis zum 31.01. des folgenden Jahres dem LANU bzw. dem NPA vorzulegen. Dies ist nach den Förderrichtlinien Zuwendungsvoraussetzung.

Der LRH hat festgestellt, dass für das LANU die Berichtspflicht als erfüllt gilt, sobald für das jeweilige Jahr ein Betreuungsbericht vorgelegt wird, egal welchen Umfangs bzw. welcher Aussagekraft. Beantragt der betreuende Verein für ein Gebiet keine Zuwendung, wird seitens des LANU die Abgabe des jährlichen Betreuungsberichts nicht eingefordert bzw. angemahnt. Dieses Vorgehen führt dazu, dass teilweise keine bzw. nur wenig aussagekräftige Betreuungsberichte vorliegen. Der Termin für die Abgabe

---

1 Gesetz für Naturschutz und Landschaftspflege (Landschaftspflegegesetz - LPflegG) vom 16.04.1973, GVOBl. Schl.-H. S. 122.

der Betreuungsberichte wurde selbst von den Vereinen, die eine Betreuungszuwendung beantragten, fast nie eingehalten. Auch die mit einer Betreuung beauftragten juristischen Personen des öffentlichen Rechts haben teilweise keine Betreuungsberichte abgegeben, obwohl für sie die Verpflichtung ebenfalls besteht.

Das **Umweltministerium** führt hierzu aus, dass das LANU plane, mit den betreuenden Vereinen bzw. den betreuenden öffentlichen Stellen Kontakt aufzunehmen, die sehr knappe oder sehr verspätet Betreuungsberichte vorgelegt haben.

Seitens der betreuenden Vereine wurde wiederholt bemängelt, dass die Betreuungsberichte durch das LANU nicht konsequent ausgewertet werden. Diesen Eindruck hat auch der LRH gewonnen. Rückmeldungen an die Schutzgebietsbetreuer erfolgten im Regelfall nicht.

Das **Umweltministerium** erklärt dazu, dass, soweit die Betreuungsberichte für die Bearbeitung und die Betreuung der Naturschutzgebiete neue und für die Entwicklung und den Schutz der Gebiete wichtige Informationen enthielten, diese entsprechend weiterverarbeitet würden. Seit mehreren Jahren intensiviere das LANU die Kontakte zu den Betreuern, leite diese bei der Erfassung an und stelle ein Erfassungsprogramm zur Verfügung, das die weitere Bearbeitung und Auswertung der Daten sehr erleichtere.

32.3 Betreuertagung

In den Betreuungsverträgen ist festgeschrieben, dass die oberste Naturschutzbehörde - ab 1997 die oberen Naturschutzbehörden - einmal im Jahr die Betreuer zum Zwecke der gegenseitigen Information und zum Gedankenaustausch zu einer Betreuertagung einlädt. Der LRH hält die jährlichen Betreuertagungen für gute Informationsforen. Sie können jedoch nur ein Baustein der Zusammenarbeit sein. Seitens der Naturschutzvereine wurden wiederholt die mangelnde Zusammenarbeit und der geringe Informationsfluss zwischen den zuständigen Naturschutzbehörden und den Schutzgebietsbetreuern beklagt.

Das **Umweltministerium** erläutert, dass sich die Arbeit des LANU vornehmlich auf Gebiete konzentriere, in denen Beratungsbedarf für Schutz- und Entwicklungsmaßnahmen vorliege. Dem stünden andererseits Gebiete gegenüber, für die aus der Sicht des LANU kein Erfordernis für Maßnahmen und Beratung bestehe. Kontakt zu diesen Gebieten und deren Betreuern gebe es nur im Abstand mehrerer Jahre.

Dem Hinweis des LRH auf die nach § 21 a LNatSchG geforderten Begehungen von Naturschutzgebieten durch Beauftragte der unteren Naturschutzbehörden will das Umweltministerium nachgehen.

32.4 Förderung

Nach § 21 d Abs. 6 LNatSchG wird durch die Übertragung der Betreuung kein Anspruch auf Erstattung der Kosten begründet. Das Land beteiligt sich jedoch an den notwendigen Ausgaben im Rahmen der zur Verfügung stehenden Haushaltsmittel. Die Förderung erfolgt auf der Grundlage von Förderrichtlinien. Diese wurden dem LRH letztmalig mit Datum vom 07.06.2001 zur Stellungnahme vorgelegt. Die vorgebrachten Änderungswünsche des LRH wurden im Wesentlichen berücksichtigt.

Die Durchführung der Förderung ist Aufgabe des Umweltministeriums. Lediglich in den Jahren 1997 und 1998 waren das LANU und das NPA hierfür zuständig. Die Förderakten für die Betreuung wurden übersichtlich geführt. Dagegen war die Durchführung der Förderung nicht immer richtlinienkonform bzw. entsprach nicht immer den haushaltsrechtlichen Vorschriften.

Das **Umweltministerium** bestätigt, dass es in den zurückliegenden Jahren bei der Durchführung der Förderung in einigen Fällen Probleme mit der ordnungsgemäßen Abrechnung der bewilligten Zuwendungen gegeben habe. Dabei sei aber zu berücksichtigen, dass es bei den Vereinen einerseits einer gewissen Eingewöhnungsphase bedurfte, ehe sie die Förderrichtlinien zutreffend anwenden konnten, und andererseits von den nahezu ausschließlich ehrenamtlich tätigen Mitarbeitern der Vereine kein professionelles Verwaltungsdenken erwartet werden dürfe.

Der **LRH** weist darauf hin, dass die großen Vereine hauptamtliche Mitarbeiter beschäftigen, die eine ordnungsgemäße Verwaltung der Förderung gewährleisten müssten.

Aus den Unterlagen des gesamten Prüfungszeitraums war nicht ersichtlich, dass seitens der Naturschutzabteilung des Umweltministeriums eine ggf. auch nur grobe eigene Prüfung der Verwendungsnachweise erfolgte, selbst dann nicht, wenn Auffälligkeiten zu verzeichnen waren, die zu Rückforderungen hätten führen müssen. Die Verwendungsnachweise wurden allerdings durch das Prüfungsreferat geprüft. Anfang 2002 wurden die Fördervorgänge der Jahre 1999 und 2000 geprüft. Eine zeitnahe Prüfung hat der LRH nicht erkennen können.

Das **Umweltministerium** entgegnet, dass die vorgelegten Verwendungsnachweise in aller Regel bei Eingang überschlägig durch die Naturschutzabteilung auf Plausibilität geprüft wurden. Dies sei allerdings nicht dokumentiert worden. In den zurückliegenden Jahren sei es zu Verzögerungen bei der Vorlage, aber auch bei der Prüfung der Verwendungsnachweise durch das Prüfungsreferat gekommen. Die sich aus dem Haushaltsrecht ergebenden Fristen hätten dabei z. T. voll ausgeschöpft werden müssen, seien aber eingehalten worden. Zwischenzeitlich sei ein Stand erreicht, der künftig die vom LRH angemahnte zeitnahe Prüfung ermöglicht.

Der **LRH** begrüßt diese Entwicklung. Er geht davon aus, dass künftig auch die Erstdurchsicht der Verwendungsnachweise dokumentiert wird und hieraus die notwendigen Schritte abgeleitet werden.

32.5 Mögliche zukünftige Weiterführung der Schutzgebietsbetreuung

Ein wichtiges Element der Schutzgebietsbetreuung stellt die Ehrenamtlichkeit dar. Die Bereitschaft der Bürgerinnen und Bürger, insbesondere der jungen Menschen, ehrenamtlich tätig zu sein, ist in den vergangenen Jahren jedoch zurückgegangen. Demgegenüber ist der Zeitaufwand, der mit der Betreuung eines Schutzgebiets verbunden ist, eher höher geworden.

Einzelne Naturschutzvereine befürchten, dass zukünftig die Betreuung in einigen Schutzgebieten ehrenamtlich nicht mehr zu leisten sein werde. Eine grundsätzliche Umstellung der ehrenamtlichen Betreuung auf eine hauptamtliche ist jedoch allein wegen der damit verbundenen Kosten nicht vertretbar und generell auch nicht erforderlich.

Das Umweltministerium sollte vorrangig prüfen, ob und wie der Aufwand für die einzelnen ehrenamtlichen Schutzgebietsbetreuer verringert werden kann, d. h. welche Aufgaben und Maßnahmen für eine adäquate Mindestbetreuung unbedingt erforderlich sind. Die Betreuung wäre auf diese zu begrenzen. Erst wenn die Gefahr besteht, dass eine erforderliche Mindestbetreuung auf ehrenamtlicher Basis für einzelne Gebiete nicht gewährleistet werden kann, ist für den Einzelfall zu prüfen, ob die ehrenamtlich Tätigen durch hauptamtliche Betreuer entlastet und unterstützt werden sollten. Hierbei kann es sich jedoch nur um Ausnahmefälle handeln. Dies sollte jedoch nicht, wie von einem Verein gefordert, durch die vermehrte Förderung zusätzlichen hauptamtlichen Personals realisiert werden, sondern mit Kräften, die nach entsprechender Ausschreibung auf der Grundlage gesondert geschlossener Werkverträge von der Umweltverwaltung eingesetzt werden. Das Umweltministerium sollte auch prüfen, ob für diese Aufgabe „freizusetzende“ Forstwirte eingesetzt werden können und ihr Einsatz wirtschaftlicher ist als der Abschluss ergänzender Werkverträge.

Das **Umweltministerium** erwidert, dass für die Zukunft in erster Linie eine Stärkung des ehrenamtlichen Engagements der Verbände angestrebt werde. Derzeit bestehe beim LANU die Arbeitsgruppe „Zukunft der Betreuung geschützter Gebiete in Schleswig-Holstein“, in der das Umweltministerium, das LANU und betreuende Vereine vertreten seien. Eine Diskussion, ob die Betreuung zukünftig durch ehrenamtliche oder hauptamtliche Betreuer oder auf sonstige Weise zu leisten sein werde, sei bisher noch nicht geführt worden. Zur weiteren Professionalisierung der Naturschutzbetreuung vor Ort werde vom Umweltministerium der Aufbau von dezentralen integrierten Naturschutzstationen weiter intensiviert. Diese könnten auch einen Teil der Betreuungsarbeit in den Naturschutzgebieten übernehmen. Im Haushaltsplan für das Jahr 2003 würden hierfür 5 Forstwirtstellen zum Einsatz in den Stationen umgewandelt.

Der **LRH** sieht es als erforderlich an zu gewährleisten, dass keine Konkurrenz zu den betreuenden Vereinen aufgebaut, sondern unterstützend eingegriffen wird.

Seitens des LANU sollte für jedes Schutzgebiet individuell festgelegt werden, welche unbedingt erforderlichen Daten durch die Gebietsbetreuer zu erheben sind. Dabei hat es sich an der Leistungsfähigkeit und Fachkunde der Betreuer zu orientieren. Durch diese Vorgehensweise wird vermieden, dass für das LANU nutzlose Daten erhoben und die Betreuer unnötig belastet werden.

Das **Umweltministerium** verweist darauf, dass Kurzkonzepte erstellt und die Betreuungsberichte vereinfacht werden sollen (s. Tz. 32.2.2); die Kurzkonzepte sollen neben dem Schutzziel und einem Katalog erforderlicher Schutz- und Entwicklungsmaßnahmen auch Empfehlungen zur speziellen Betreuung des Gebiets enthalten, die aufzeigen, welche Daten und Beobachtungen aus Sicht des LANU gebietsspezifisch von besonderem Interesse sind, um die Schutzgebietsbetreuer besser zu informieren und einer Überforderung bei der Datenerhebung, aber auch beim Verfassen der Betreuungsberichte entgegenzuwirken.

33. Tierschutz

Die Aufgaben des Tierschutzes werden durchweg engagiert und überwiegend ordnungsgemäß erledigt. Defizite sind bei der Ausübung der Fachaufsicht zu verzeichnen. Die an sich zu begrüßende Verlagerung von Aufgaben auf die Ortsebene scheitert nach derzeitigem Erkenntnisstand daran, dass dort kein ausreichender tierärztlicher Sachverstand vorhanden ist.
Der Beirat für Tierschutz kommt seinen Aufgaben nur unzureichend nach; auf ihn kann verzichtet werden.
Die Entwicklung der Gebührenverordnung hat einen außergewöhnlich hohen Zeitaufwand erfordert, dadurch sind erhebliche Einnahmeverluste entstanden.

33.1 Gesetzlicher und gesellschaftlicher Auftrag

Der Tierschutz wird immer mehr durch europäische Rechtsnormen beherrscht. Erwähnt seien hier beispielhaft nur die Europäischen Übereinkommen zum Schutz von Tieren in landwirtschaftlichen Tierhaltungen, zum Schutz der für Versuche und andere wissenschaftliche Zwecke verwendeten Wirbeltiere und über den Schutz von Tieren bei internationalen Transporten.

Auf Bundesebene hat es seit 1997 Initiativen zur Verankerung des Tierschutzes als Staatsziel in der Verfassung gegeben, die letztlich im Juni 2002 zu einer Änderung des Art. 20 a GG geführt haben.
Der Landtag hat in seiner Sitzung am 20.02.1998 den Vorschlag zur Aufnahme des Tierschutzes in die Landesverfassung abgelehnt. Unabhängig davon gilt nach § 1 Tierschutzgesetz der Grundsatz, dass niemand einem Tier ohne vernünftigen Grund Schmerzen, Leiden oder Schäden zufügen darf.

Der Bund hat im Rahmen der konkurrierenden Gesetzgebung gem. Art. 74 Abs. 1 Nr. 20 GG mit der Verabschiedung des Tierschutzgesetzes vom 24.07.1972[1] von seiner Gesetzgebungskompetenz Gebrauch gemacht. Mit diesem Gesetz wurde gleichzeitig das Tierschutzgesetz vom 24.11.1933[2] außer Kraft gesetzt. Derzeit gilt das Tierschutzgesetz in der Neufassung vom 25.05.1998[3], auf dessen Grundlage der Bund verschiedene Rechtsverordnungen erlassen hat.

---

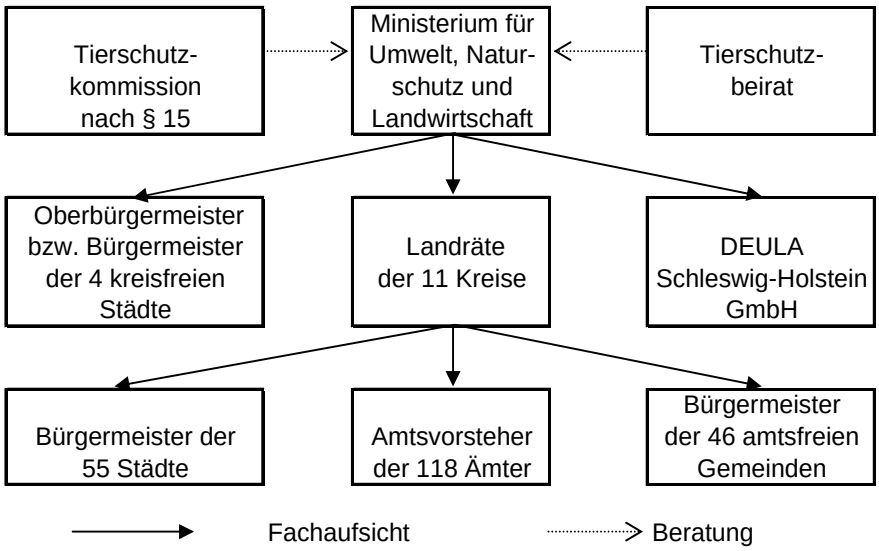
1 Tierschutzgesetz vom 24.07.1972, BGBl. I S. 1277.
2 Tierschutzgesetz vom 24.11.1933, RGBl. S. 987.
3 Tierschutzgesetz vom 25.05.1998, BGBl. I S. 1105.

Da das materielle Recht durch EU- und Bundesrecht bestimmt ist, beschränken sich die landesrechtlichen Bestimmungen im Wesentlichen auf Organisations- und Zuständigkeitsfragen.

33.2 Organisation

Die Aufgaben des Tierschutzes werden in Schleswig-Holstein nach den Bestimmungen der Tierschutzzuständigkeitsverordnung[1] vom Ministerium für Umwelt, Naturschutz und Landwirtschaft (Umweltministerium), den Veterinärämtern der Kreise und kreisfreien Städte, den Bürgermeistern der Städte und amtsfreien Gemeinden bzw. den Amtsvorstehern der Ämter als örtliche Ordnungsbehörden sowie der DEULA Schleswig-Holstein GmbH wahrgenommen:

Organisation der Tierschutzverwaltung



Die Aufgaben werden im Wesentlichen in den Veterinärämtern der Kreise und kreisfreien Städte erledigt. Diese unterliegen der Fachaufsicht des Umweltministeriums und üben selbst die Fachaufsicht über die örtlichen Ordnungsbehörden aus.
Im Bereich der Tierversuche werden vom Umweltministerium Aufgaben zentral bearbeitet; da in Schleswig-Holstein eine Mittelinstanz fehlt, ist dies vertretbar. Eine Aufgabenübertragung auf das Landesamt für Natur und Umwelt würde dort zusätzliches Fachpersonal (Veterinäre) erfordern und wäre deshalb nicht wirtschaftlich.

---

1 Landesverordnung über die zuständigen Behörden nach dem Tierschutzgesetz (Tierschutzzuständigkeitsverordnung - Tiersch-ZustVO) vom 28.10.1999, GVOBl. Schl.-H. S. 394.

Der derzeitige Umfang der Aufgabenzuweisung an die örtlichen Ordnungsbehörden ist sachgerecht, da dadurch ein ortsnaher schneller erster „Zugriff“ sichergestellt ist. Einige örtliche Ordnungsbehörden gehen allerdings den Aufgaben des Tierschutzes eher zögerlich nach.

33.3 Aufgaben des Umweltministeriums

33.3.1 Fachaufsicht

Das Umweltministerium hat die Fachaufsicht über die Kreise und kreisfreien Städte auszuüben. Der LRH hält Dienstbesprechungen auf Einladung des Umweltministeriums für ein wichtiges Führungsinstrument, auf das nicht ohne Not verzichtet werden sollte. Vom Umweltministerium sind im Rahmen der Fachaufsicht vereinzelt Berichte angefordert, Weisungen erteilt oder auch Veterinärämter zitiert worden. Eine systematische Fachaufsicht konnte allerdings nicht festgestellt werden.
Der LRH empfiehlt, die Fachaufsicht zu strukturieren und deutlich zu intensivieren.

Nach Aussage des **Umweltministeriums** konnte die Fachaufsicht über die Kreise und kreisfreien Städte nach Beseitigung der über Jahre währenden personellen Engpässe inzwischen entsprechend dem Vorschlag des LRH intensiviert und verbessert werden.

33.3.2 Tierversuche

Die Genehmigungsverfahren für Tierversuche sind vom Umweltministerium jeweils unter Beteiligung der nach § 15 Abs. 1 Tierschutzgesetz berufenen Kommission ordnungsgemäß bearbeitet worden. Die Kommission behandelt die Anträge auf Durchführung von Versuchsvorhaben in ihren Sitzungen sehr sorgfältig. Sie ist damit eine nützliche Hilfe für die Verwaltung.

Das Umweltministerium ist u. a. nach § 2 Nr. 7 Tiersch-ZustVO befugt, Einsichtnahme in Aufzeichnungen über Versuchsvorhaben[1] zu verlangen. Diese Befugnis steht auch den jeweiligen Veterinärämtern zu.[2]
Der LRH hält die Doppelzuständigkeit von Umweltministerium und Veterinärämtern bei der Überwachung der Versuchsvorhaben für unzweckmäßig und regt an, die Zuständigkeit für die Kontrollen u. a. wegen der Ortsnähe auf die jeweiligen Veterinärämter zu konzentrieren. Dem Umweltministerium blieben unverändert Eingriffsmöglichkeiten im Rahmen der Fachaufsicht.

---

1 § 9 a Satz 5 Tierschutzgesetz.
2 § 4 Nr. 5 Tiersch-ZustVO.

Das **Umweltministerium** hat dargelegt, dass diese Zuständigkeitsregelung bewusst erfolgt sei und bislang zu keinen Problemen geführt habe. Die jeweiligen Veterinärämter seien u. a. wegen der Ortsnähe seit Jahren für die Kontrollen zuständig. Auf die eigene Zuständigkeit für die Einsichtnahme in Aufzeichnungen über Versuchsvorhaben könne aber nicht verzichtet werden. Dies gelte besonders in Bezug auf Einrichtungen, die wiederholt als Antragsteller auftreten und in größerem Umfang Tierversuchsprojekte durchführen.

Der **LRH** hält weiterhin die ausschließliche Zuständigkeit der Kreisveterinärämter für ausreichend und zweckmäßig.

33.3.3 Beirat für Tierschutz

Der aufgrund eines Beschlusses der Landesregierung vom 05.09.1989 gebildete Beirat für Tierschutz hat nach seiner Geschäftsordnung die Aufgabe, *„den Minister für Natur, Umwelt und Landesentwicklung in Grundsatzangelegenheiten des Tierschutzes zu beraten“*. Er kommt seinen Aufgaben nur unzureichend nach und ist deshalb keine besondere Hilfe für die Verwaltung. Der LRH empfiehlt deshalb aus wirtschaftlichen Gründen sowie angesichts der knappen Personalressourcen des Umweltministeriums, im Aufgabenbereich Tierschutz auf den Beirat zu verzichten bzw. nach Ablauf der derzeitigen Berufungsperiode keinen Beirat für Tierschutz erneut zu berufen. Unter Zugrundelegung der gültigen Personalkostentabelle des Innenministeriums und Hinzurechnung der Sachkosten ist eine jährliche Einsparung von rd. 4.000 € möglich.

Das **Umweltministerium** will dem Vorschlag des LRH nicht folgen, da die Einbindung der im Tierschutzbeirat vertretenen Verbände konstruktiv sei und letztlich der Sache diene.

Der **LRH** hält an seiner Empfehlung fest.

33.4 Aufgaben der Kreise und kreisfreien Städte

Die Aufgaben des Tierschutzes in den Veterinärämtern werden durchweg engagiert und überwiegend ordnungsgemäß erledigt. Defizite gibt es bei der Ausübung der Fachaufsicht über die kreisangehörigen Gemeinden und Ämter und bei den Kontrollen z. B. über Tierhaltungen, Zoohandlungen und Versuchsbetriebe.

Das **Umweltministerium** hat hierzu mitgeteilt, dass Defizite erkannt worden seien und Veränderungen eingeleitet seien bzw. würden.

Die Veterinärämter sind i. d. R. für die Bevölkerung und den ehrenamtlichen Tierschutz die ersten Ansprechpartner.
Bewährt hat sich die Zusammenfassung der Zuständigkeiten nach dem Tierschutz- und dem Fleischhygienerecht in den Veterinärämtern, wodurch eine sinnvolle, wirtschaftliche und ausreichende Kontrollintensität in den Schlachtbetrieben sowohl bei der Fleischhygiene als auch im Tierschutz ermöglicht wird.
Die Arbeit der Veterinärämter wird nach deren Aussage durch mangelnde Unterstützung durch das Umweltministerium bei Grundsatzentscheidungen erschwert. Kreise und kreisfreie Städte würden dadurch ggf. zu langwierigen Gerichtsverfahren gezwungen (z. B. Jagdhundearbeit hinter der lebenden Ente, Pelztierhaltung). Dadurch werde unnötig zusätzlich Zeit und Personal gebunden.

Das **Umweltministerium** hat darauf hingewiesen, dass das materielle Tierschutzrecht durch EU- und Bundesrecht bestimmt werde, das unverändert umzusetzen sei. Insofern bestehe kein Mangel an konkreten Vorgaben. Auch seien von den Veterinärämtern keine Themenvorschläge zur Erörterung in Fachbesprechungen vorgelegt worden.

Der **LRH** bleibt bei seiner Auffassung, dass z. B. durch Anwendungshinweise zum EU- und Bundesrecht die Arbeit der Veterinärämter hätte erleichtert werden können.

33.5 Aufgaben der kreisangehörigen Gemeinden und Ämter

In den kreisangehörigen Gemeinden und Ämtern wird wenig Personal im Tierschutz tätig.
Dies ist u. a. dadurch begründet, dass

- die mit dem Tierschutz betrauten Mitarbeiter regelmäßig über keine fachlichen Kenntnisse verfügen und nicht oder nur zögerlich eingreifen,
- die Mitarbeiter über ihre Zuständigkeiten im Rahmen der gesetzlichen Bestimmungen nicht immer ausreichend informiert sind,
- aufgrund des fehlenden Fachwissens regelmäßig direkt an die Amtstierärzte der Veterinärämter verwiesen wird sowie
- häufig nur reine Verwaltungsarbeiten nach Vorgabe der Veterinärämter erledigt werden.

Eine geänderte Zuständigkeitsregelung könnte nur dann sinnvoll, d. h. ortsnah, wirtschaftlich und ohne Qualitätsverlust, praktiziert werden, wenn das Zusammenspiel zwischen den Amtstierärzten der Veterinärämter und den örtlichen Ordnungsbehörden reibungslos funktioniert. In vielen Fällen wird jedenfalls nicht auf den tierärztlichen Sachverstand verzichtet werden können. Da dieser auf Ortsebene nicht ausreichend vorhanden ist, können

die Aufgaben des Tierschutzes nach derzeitigem Erkenntnisstand nicht dorthin verlagert werden.

Allerdings sollte der im Rahmen der Experimentierklausel des Landesverwaltungsgesetzes[1] laufende Versuch der Übertragung von Zuständigkeiten auf kreisangehörige Gemeinden und Ämter im Kreis Pinneberg weiter durchgeführt und abschließend bewertet werden.

Das **Umweltministerium** behält sich vor, den Versuch auch vorzeitig abzubrechen, wenn einzelne Ämter oder Gemeinden erkennbar überfordert sind.

33.6 Gebühren

Wegen fehlender Rechtsgrundlage konnten das Umweltministerium, die Veterinärämter sowie die örtlichen Ordnungsbehörden bis Oktober 2000 für tierschutzrechtliche Amtshandlungen keine Gebühren erheben.
Der LRH beanstandet die äußerst lange Bearbeitungszeit für die Entwicklung der Gebührenverordnung, die dazu führte, dass in einem Zeitraum von rd. 2 ½ Jahren auf regelmäßige Gebühreneinnahmen verzichtet werden musste. Damit sind dem Land, den Kreisen und kreisfreien Städten sowie den kreisangehörigen Gemeinden und Ämtern erhebliche Einnahmeverluste entstanden, die zwar nicht exakt quantifizierbar sind, nach vorsichtigen Schätzungen aber einen mindestens fünfstelligen €-Betrag ausmachen dürften.

Das **Umweltministerium** hat darauf hingewiesen, dass das Abstimmungsverfahren innerhalb der Landesregierung aber auch mit den kommunalen Landesverbänden einen erheblichen Koordinierungsaufwand mit einem außergewöhnlich hohen Zeitaufwand erfordert habe. Für tierschutzrechtliche Amtshandlungen hätten auch vor In-Kraft-Treten der Änderungsverordnung vom 19.10.2000[2] Gebühren nach der Tarifstelle 25.1.4 (sonstige Bescheinigungen) erhoben werden können.

Der **LRH** hält diese allgemeine Tarifstelle für keine hinreichende Rechtsgrundlage für die Vielzahl der verschiedenen Gebührentatbestände im Bereich des Tierschutzes.

---

1 § 25 a Abs. 1 Nr. 2 Landesverwaltungsgesetz LVwG) i. d. F. d. Bekanntmachung vom 02.06.1992, GVOBl. Schl.-H. S. 243, zuletzt geändert durch Gesetz vom 19.10.2001, GVOBl. Schl.-H. S. 166.

2 Änderungsverordnung zur Landesverordnung über Verwaltungsgebühren vom 19.10.2000, GVOBl. Schl.-H. S. 590.

34. Erhebung und Verwendung der Fischereiabgabe

Die Einnahmen aus der Fischereiabgabe lagen in den Jahren 1996 bis 2001 bei rd. 500 T€/Jahr, die Ausgaben für Maßnahmen zur Förderung der Fischerei aus der Abgabe zwischen rd. 410 T€ in 1996 und 760 T€ in 2001. 1998 sowie seit 2000 wurden mehr Ausgaben getätigt als Einnahmen erzielt.

Der Verwaltungsaufwand, der beim Landwirtschaftsministerium und beim Amt für ländliche Räume Kiel sowie bei der Landesbezirkskasse Kiel im Zusammenhang mit der Erhebung und der Verwendung der Fischereiabgabe anfällt, wird bisher nicht aus der Abgabe getragen. Dies verstößt gegen das Landesfischereigesetz.

Der LRH empfiehlt, künftig die Beitragsmarken nur noch von den örtlichen Ordnungsbehörden ausgeben zu lassen.

Der LRH hält weiterhin an seiner Forderung von 1989 fest, Förderrichtlinien für die Verwendung der Abgabemittel zu erlassen.

Bei der Verwendung der Mittel aus der Fischereiabgabe wurde in erheblichem Maße gegen haushalts- und vergaberechtliche Bestimmungen verstoßen.

34.1 Grundlagen

Gesetzliche Grundlage für die Erhebung und die Verwendung der Fischereiabgabe ist das Landesfischereigesetz[1]. Nach § 29 LFischG haben die Fischereiausübenden je Kalenderjahr eine Fischereiabgabe zu entrichten. Das Aufkommen aus der Abgabe steht dem Land zu.

Das Verfahren zur Erhebung und über den Nachweis der Entrichtung der Abgabe wurde in der Landesverordnung zur Durchführung des Fischereigesetzes[2] festgelegt. Die DVO-LFischG wurde zum 01.01.2003 durch eine neu gefasste Durchführungsverordnung[3] ersetzt.

---

1 Fischereigesetz für das Land Schleswig-Holstein (Landesfischereigesetz - LFischG) vom 10.02.1996, GVOBl. Schl.-H. S. 211.

2 Landesverordnung zur Durchführung des Fischereigesetzes für das Land Schleswig-Holstein (DVO-LFischG) vom 22.02.1983, GVOBl. Schl.-H. S. 128, zuletzt geändert durch Verordnung vom 07.11.2001, GVOBl. Schl.-H. S. 223.

3 Landesverordnung zur Durchführung des Fischereigesetzes für das Land Schleswig-Holstein (LFischG-DVO) vom 06.11.2002, GVOBl. Schl.-H. S. 220.

34.2 Zuständigkeiten

Das Ministerium für Umwelt, Naturschutz und Landwirtschaft (Landwirtschaftsministerium)[1] als oberste Fischereibehörde nach § 42 Abs. 1 LFischG hat das Aufkommen aus der Fischereiabgabe unter Abzug der Verwaltungskosten entsprechend § 29 Abs. 4 LFischG zur Förderung der Fischbestände, der Gewässer und der Fischerei zu verwenden. Vor der Verwendung ist der nach § 29 Abs. 5 LFischG für diesen Zweck einberufene Fischereiabgabeausschuss zu hören.

Durch die Landesverordnung über die Errichtung von Ämtern für ländliche Räume[2] wurden dem ALR Kiel die Aufgaben der oberen Fischereibehörde übertragen. Neben der Erhebung der Abgabe hat es im Zusammenhang mit der Fischereiabgabe im Wesentlichen die Aufgabe, bei Bedarf fachliche Stellungnahmen zu den Anträgen abzugeben.

Die Fischereiabgabe wird nach § 9 Abs. 1 LFischG-DVO überwiegend durch die örtlichen Ordnungsbehörden erhoben.

Bewilligungsbehörde für die Fördermaßnahmen aus dem Aufkommen der Fischereiabgabe ist das Landwirtschaftsministerium. Die in diesem Zusammenhang anfallenden Aufgaben sind keine ministeriellen Aufgaben i. S. der Gemeinsamen Geschäftsordnung für die Ministerien des Landes Schleswig-Holstein. Da das ALR Kiel bereits die übrigen Maßnahmen der Fischereiförderung durchführt, hat der LRH angeregt, auch diese Aufgaben auf das ALR Kiel zu übertragen.

Das **Landwirtschaftsministerium** hat zugesagt, dass es das ALR Kiel mit der Abwicklung der Förderung beauftragen werde.

34.3 Haushalt

Die Einnahmen aus der Fischereiabgabe sind zweckgebunden für die Ausgaben zu verwenden, die bei Kapitel 0802 Titelgruppe 74 - Maßnahmen zur Förderung der Fischerei aus der Fischereiabgabe - veranschlagt sind.
Die Einnahmen lagen in den Jahren 1996 bis 2001 bei rd. 500 T€/Jahr. Die Ausgaben aus dem Aufkommen der Abgabe lagen zwischen rd. 410 T€ in 1996 und 760 T€ in 2001. 1998 sowie seit 2000 wurden mehr Ausgaben getätigt als Einnahmen erzielt. Die Differenz zwischen Einnah-

---

1 Bis 28.02.2002 Ministerium für ländliche Räume, Landesplanung, Landwirtschaft und Tourismus.

2 Landesverordnung über die Errichtung von Ämtern für ländliche Räume (ÄLR) vom 12.12.1997, GVOBl. Schl.-H. S. 523.

men und Ausgaben erreichte im Jahr 2001 einen Stand von 257,9 T€. Werden künftig die Ausgaben nicht den Einnahmen angeglichen, wird der noch zur Verfügung stehende Ausgaberest von 147,3 T€ zum Ende des Jahres 2003 verbraucht sein.

Das **Landwirtschaftsministerium** versichert, dass eine Angleichung der Einnahmen und Ausgaben durch die Abgabeerhebung ab 2003 erfolgen werde. Die Finanzierung der laufenden Maßnahmen sei damit langfristig gesichert.

34.4 Höhe, Erhebung und Abrechnung der Fischereiabgabe

Seit dem 01.01.2002 betrug die Fischereiabgabe nach § 9 DVO-LFischG 8 € je Kalenderjahr. Hiervon standen dem Land 6,70 € und den örtlichen Ordnungsbehörden 1,30 € zu. Nach der neuen Durchführungsverordnung wurde die Fischereiabgabe ab dem 01.01.2003 auf 10 € je Kalenderjahr angehoben. Auf Vorschlag des LRH, der Möglichkeiten sah, den Zeitaufwand für die Erhebung der Fischereiabgabe zu reduzieren, wurde der Verwaltungskostenanteil für die örtlichen Ordnungsbehörden nicht wie ursprünglich geplant auf 2 €/Beitragsmarke, sondern nur auf 1,80 €/Beitragsmarke erhöht.

Der LRH hat bereits im Rahmen seiner Prüfung im Jahr 1989 darauf hingewiesen, dass der Verkauf der Beitragsmarken durch das ALR Kiel als obere Fischereibehörde einen Verwaltungsaufwand erfordert, der bei der geringen Zahl der ausgegebenen Marken unangemessen hoch ist. Diese Aussage trifft noch immer zu. Künftig sollten die Beitragsmarken nur noch von den örtlichen Ordnungsbehörden ausgegeben werden.

Das **Landwirtschaftsministerium** wendet ein, diese Regelung habe sich in der Praxis bewährt, sie stelle eine bürgerfreundliche Lösung dar und es gebe mithin aus seiner Sicht keine tragenden Gründe für eine Änderung. Eine Änderung sei insbesondere deshalb nicht sinnvoll, weil die 4 Außenstellen des ALR Kiel mit knapp 5 % weitaus mehr Marken als die meisten der 220 örtlichen Ordnungsbehörden ausgeben.

Der **LRH** hält an seiner Auffassung fest. Es ist allen Fischern zuzumuten, ihre Beitragsmarken bei den örtlichen Ordnungsbehörden zu erwerben.

34.5 Verwendung der Fischereiabgabe

Der Verwaltungsaufwand, der bei den örtlichen Ordnungsbehörden entsteht, wird durch die Verwaltungskostenpauschale von zurzeit 1,80 €/Beitragsmarke aus der Fischereiabgabe gedeckt. Hingegen wird der Verwal-

tungsaufwand, der beim Landwirtschaftsministerium, beim ALR Kiel und bei der Landesbezirkskasse Kiel im Zusammenhang mit der Erhebung und der Verwendung der Fischereiabgabe anfällt, bisher nicht aus der Abgabe getragen. Dies verstößt gegen § 29 Abs. 4 LFischG. Das Landwirtschaftsministerium ist gehalten, den hier anfallenden Verwaltungsaufwand zu ermitteln und ihn zukünftig aus dem Aufkommen der Fischereiabgabe zu decken.

Das **Landwirtschaftsministerium** wird den Verwaltungsaufwand künftig erfassen und die Verwaltungskosten im Haushalt veranschlagen. Eine Kostenerstattung aus der Fischereiabgabe soll ab dem 01.01.2003 erfolgen.

Nach VV Nr. 1.4 zu § 44 LHO sollen Zuwendungen grundsätzlich nur bewilligt werden, wenn das zuständige Ministerium aufgrund eines Gesetzes oder eines Programms Richtlinien erlassen hat, die die Voraussetzungen und den Umfang der Leistungen im Einzelnen festlegen. Förderrichtlinien für die Verwendung des Aufkommens der Fischereiabgabe hat das Landwirtschaftsministerium bisher nicht erlassen, obwohl der LRH dies bereits als Ergebnis seiner 1989 durchgeführten Prüfung angeregt hatte. Der LRH hält auch weiterhin den Erlass von Förderrichtlinien für erforderlich.

Das **Landwirtschaftsministerium** hat zugesagt, dass es Förderrichtlinien erlassen werde.

Bei der Verwendung der Mittel aus der Fischereiabgabe wurde in erheblichem Maße gegen haushalts- und vergaberechtliche Bestimmungen verstoßen.
So entsprach ein Teil der geförderten Maßnahmen nicht den Verwendungskriterien bzw. dem Katalog des § 29 Abs. 4 LFischG. In einer Vielzahl der Fälle wurde den Anträgen auf Projektförderung kein Finanzierungsplan beigefügt. Eine Erklärung darüber, dass mit der Maßnahme noch nicht begonnen worden ist, lag in keinem Fall vor. Eine Antragsprüfung i. S. der VV zu § 44 LHO hat in keinem Fall stattgefunden. Das Ergebnis der Antragsprüfung sollte künftig vermerkt werden. Die Zuwendungsbescheide sollten auf der Grundlage der Anlage 6 zu VV Nr. 14.6 zu § 44 LHO überarbeitet werden. Änderungen der Zuwendungsbescheide sollten künftig durch einen rechtsmittelfähigen Änderungsbescheid erfolgen. In einer Reihe von Fällen wurden Zuwendungen für Vorhaben bewilligt, die schon begonnen worden waren, obwohl der vorzeitige Maßnahmenbeginn nicht zugelassen worden war.

Das **Landwirtschaftsministerium** entgegnet, dass die im Prüfungszeitraum geförderten Maßnahmen allesamt durch den gesetzlich fixierten Verwendungszweck des LFischG abgedeckt seien. Entscheidungsgründe seien den Unterlagen der Beratungen des Fischereiabgabeausschusses zu entnehmen. Der vorzeitige Maßnahmenbeginn sei in diesen Fällen mündlich beantragt und ohne eine aktenkundige Dokumentation zugelassen worden. Es habe einen neuen Antragsvordruck eingeführt, der den Anmerkungen des LRH Rechnung trage.

Der **LRH** hält seine Beanstandungen aufrecht. Er erkennt Bestrebungen des Landwirtschaftsministeriums, durch eine Änderung der Verwaltungsverfahren für Abhilfe zu sorgen.

Nach ANBest-P[1] Nr. 3.1 zu § 44 LHO waren, sofern die Höhe der Zuwendung über 50.000 DM lag, bei der Vergabe von Aufträgen für Lieferungen und Dienstleistungen der Abschnitt 1 der VOL[2] und der Teil B der VOL anzuwenden. Der Schwellenwert wurde im Jahr 2002 auf 100.000 € angehoben. Leistungen sind nach § 2 Abs. 1 VOL/A i. d. R. im Wettbewerb zu vergeben. Der LRH hat bei den von ihm geprüften Vorhaben keine öffentlichen und beschränkten Ausschreibungen vorgefunden. Das Vorliegen eines Ausnahmetatbestands nach § 3 Nr. 4 VOL/A konnte der LRH in den meisten Fällen nicht erkennen. Die Zuwendungsempfänger haben damit gegen die Nebenbestimmungen der Zuwendungsbescheide verstoßen.

Der LRH hat den Eindruck gewonnen, dass Einhaltung und Beachtung der Nebenbestimmungen nicht ausreichend überwacht wurden. Die Nebenbestimmungen sollten künftig noch individueller dem Einzelfall angepasst und nur in dem erforderlichen Rahmen in den Zuwendungsbescheid aufgenommen werden.
In einer Reihe von Förderfällen erfolgte die Auszahlung der Zuwendung nach Ablauf des Bewilligungszeitraums. Eine Verlängerung des Bewilligungszeitraums war nicht beantragt und genehmigt worden. In Einzelfällen hat das Landwirtschaftsministerium gegen ANBest-P Nr. 2.1.1 zu § 44 LHO verstoßen und an die Zuwendungsempfänger zu hohe Auszahlungen geleistet, die zwischenzeitlich zurückgefordert wurden.

Aufgrund der personellen Situation will das **Landwirtschaftsministerium** in Zukunft der Überwachung von Nebenbestimmungen nach Risikoanalyse und durch Stichproben nachkommen.

---

1 Allgemeine Nebenbestimmungen für Zuwendungen zur Projektförderung (ANBest-P).
2 Verdingungsordnung für Leistungen (VOL).

Nicht alle Verwendungsnachweise waren fristgerecht vorgelegt und durch das Landwirtschaftsministerium geprüft worden. Die Verwendungsnachweise für die Förderfälle der Jahre 2000 und 2001 waren, mit Ausnahme der Zuwendungen an den Landessportfischereiverband e. V., alle noch nicht geprüft.
Eine Erfolgskontrolle fand bei den geförderten Maßnahmen i. d. R. nicht statt.

Auch die Verwendungsnachweise will das **Landwirtschaftsministerium** nach Durchführung einer Risikoanalyse in Stichproben prüfen. Das neue Fischartenhilfskonzept für 2003 bis 2007 enthalte auch Mittelansätze für Dokumentation und Erfolgskontrollen.

Nach VV Nr. 11.1 zu § 44 LHO sind alle Verwendungsnachweise unverzüglich nach Eingang dahingehend zu überprüfen, „*ob Anhaltspunkte für die Geltendmachung eines Erstattungsanspruchs gegeben sind. Im Übrigen soll aus den eingegangenen Nachweisen nach einer nach Anhörung des LRH zu treffenden Regelung eine stichprobenweise Auswahl von zu prüfenden Verwendungsnachweisen getroffen werden*“.
Der **LRH** hält die Anzahl der Förderfälle aus dem Aufkommen der Fischereiabgabe für eine Stichprobenziehung für zu gering. Darüber hinaus ist aus der Prüfung bekannt, dass zurzeit noch Defizite bestehen, die eine nur stichprobenweise Prüfung nicht angezeigt erscheinen lassen.

Prüfung juristischer Personen des öffentlichen Rechts und von Sondervermögen

35. Kapitalanlage öffentlich-rechtlicher Stiftungen und Fondsvermögen des Landes

Öffentliche Einrichtungen des Landes legten in den vergangenen Jahren Vermögen von mehr als 95 Mio. € bei Vermögensverwaltern (Kreditinstituten) und in Spezialfonds an. Neben dem Erwerb von festverzinslichen Wertpapieren erfolgten, mit einer Ausnahme, Aktienbeimischungen von bis zu 30 %.

Kursverluste von rd. 8,3 Mio. € (Stand 31.12.2002) sowie Entnahmen haben zu einer deutlichen Verminderung der Vermögen, im Einzelfall bis zu rd. 16 %, geführt. Hierbei noch nicht berücksichtigt sind Einnahmeverluste von mindestens 2,2 Mio. € aus den geringeren Aktiendividenden im Vergleich zu Zinserträgen aus festverzinslichen Papieren.

Die allgemeine Börseneuphorie Ende der 90er-Jahre hat dazu beigetragen, dass die Beteiligten der öffentlichen Einrichtungen die Risiken der Aktien und die Auswirkungen auf Vermögen und Ertrag unterschätzt haben. Übliche Absicherungsstrategien wie Stop-Loss-Marken wurden nicht eingesetzt oder entwickelt.

Vermögenserhalt hat Vorrang vor risikoreichen Anlageformen. Die Anlagestrategien der öffentlichen Einrichtungen haben sich an sicheren und kontinuierlichen Erträgen zu orientieren. Anlagekonzepte sollten im Zusammenwirken mit dem Finanzministerium entwickelt werden.

35.1 Vorbemerkungen

Im Rahmen der Prüfung von Stiftungen hat der LRH Kenntnis darüber erhalten, dass zunehmend die Verwaltung von Kapitalvermögen Kreditinstituten übertragen wurde mit dem Ziel, über eine professionelle Anlageberatung höhere Renditen zu erreichen. Der LRH hat daher in einer Querschnittsprüfung die Anlagestrategien einzelner Stiftungen und Fonds des Landes, die über eine nennenswerte Kapitalausstattung unter professioneller Vermögensverwaltung verfügen, geprüft. Die dargestellten Ergebnisse beziehen sich auf 4 öffentlich-rechtliche Stiftungen und ein rechtlich unselbstständiges Sondervermögen des Landes.

35.2 Kapitalausstattung und Erträge

Öffentlich-rechtliche Stiftungen unterliegen wie bürgerlich-rechtliche Stiftungen den allgemeinen stiftungsrechtlichen Grundsätzen. Sie sind auf Dauer angelegt. Sie werden mit einem Stiftungskapital ausgestattet, aus dessen Erträgen die Wahrnehmung des satzungsmäßigen Stiftungszwecks im öffentlichen Interesse erfolgen soll. Reichen die Renditen aus dem Stiftungsvermögen nicht aus, den Stiftungszweck zu erfüllen, hat die öffentliche Hand als Zuwendungsgeber bei öffentlich-rechtlichen Stiftungen ggf. einzutreten.

Nicht alle in die Prüfung einbezogenen Einrichtungen sind durchgängig mit soviel Kapital ausgestattet, dass die Erträge die Verwaltungskosten nennenswert übersteigen. In einem Fall sieht bereits das Konzept vor, dass regelmäßige Zuwendungen oder Zustiftungen vereinnahmt werden. In den anderen Fällen sind die Einrichtungen allerdings in hohem Maße auf regelmäßige Erträge aus der Anlage des Vermögens angewiesen.

Einzelheiten zur Kapitalausstattung und der Verwendung der Erträge sind im jeweiligen Errichtungsakt (Errichtungsgesetz, Satzung) festgelegt.

Das Stiftungsvermögen ist in seiner Substanz zu erhalten, da ansonsten der Stiftungszweck nicht nachhaltig und dauerhaft aus den Erträgen erfüllt werden kann. Für die Frage, ob das Substanzerhaltungsgebot auf eine reale Vermögenserhaltung, d. h. Kaufkrafterhaltung oder auf eine nominale Erhaltung des Stiftungskapitals abzielt, ist auf den Stifterwillen abzustellen. Ausweislich der Diskussion zu einzelnen Stiftungen in den parlamentarischen Gremien[1] wurde seitens des Landes der öffentlichen Aufgabenerfüllung Vorrang eingeräumt. Auch mit einer Zustiftung ist eine reale Aufstockung und Stärkung des Stiftungsvermögens über den etwaigen Ausgleich von Wertverlusten hinaus zu erreichen. Das schließt nicht aus, dass Stiftungen über eine satzungsrechtlich mögliche Rücklagenbildung flexibel ihre zukünftige Ausgabepolitik gestalten können.

Die Errichtungsgesetze der Stiftungen lassen z. T. bestimmte Abweichungen bei der Verwendung des Stiftungsvermögens zu. So darf eine Stiftung bis zu 10 % des Stiftungsvermögens aufbrauchen, d. h. für Stiftungszwecke verwenden, wenn sichergestellt ist, dass es in den Folgejahren wieder aufgefüllt wird. Eine andere darf mit Zustimmung von Gremien Stiftungsvermögen verwenden, wenn die gewöhnlichen Einnahmen nicht ausreichen und der Bestand der Stiftung nicht gefährdet ist. Die Entnahmen sind innerhalb von 3 Jahren zurückzuführen.

---

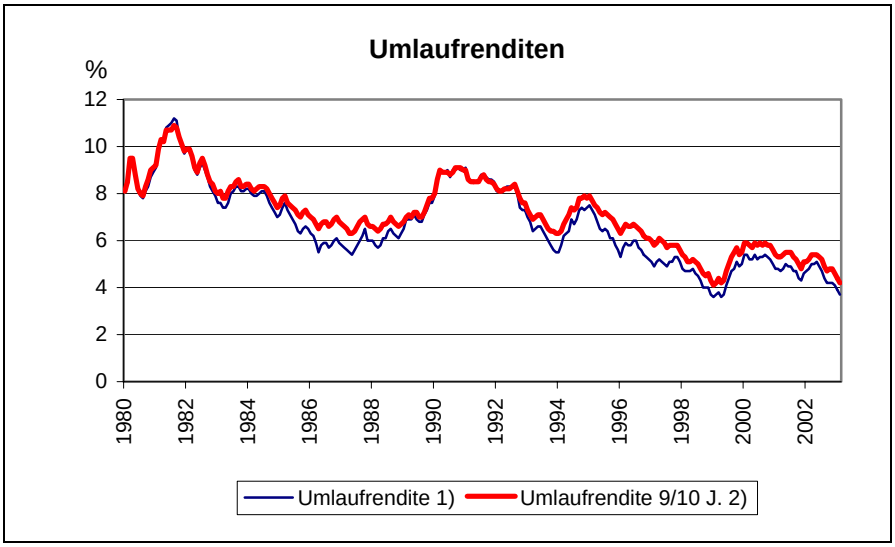
1 Schleswig-Holsteinischer Landtag, 47. Sitzung, Plenarprotokoll vom 02.12.1993, S. 3229 ff.; Sitzung der Arbeitsgruppe „Haushaltsprüfung“ des Finanzausschusses am 14.01.1999, Umdruck 14/3059 vom 04.02.1999.

Das öffentlich-rechtliche Sondervermögen hat den Charakter einer Sicherheitsrücklage für Schadensfälle. Wird die Rücklage in Anspruch genommen, ist sie durch Beiträge wieder aufzufüllen. Die Erträge aus der Rücklage werden zur Finanzierung laufender Ausgaben eingesetzt.

Die Satzungen legen die Art der Vermögensanlage nicht abschließend fest. Einige Einrichtungen haben das Geldvermögen zu marktüblichen Konditionen, vorzugsweise in festverzinslichen Wertpapieren anzulegen. Gem. einer Satzung ist das Vermögen wirtschaftlich anzulegen. Die Rücklagen des Sondervermögens sind bestmöglich anzulegen.

35.3 Entwicklung des Kapitalmarkts

Die Kapitalmarktzinssätze bzw. die Zinssätze für festverzinsliche Wertpapiere öffentlicher Emittenten haben sich seit Beginn der 90er-Jahre deutlich rückläufig entwickelt. Dies zeigen die Umlaufrenditen für festverzinsliche Wertpapiere inländischer Emittenten:



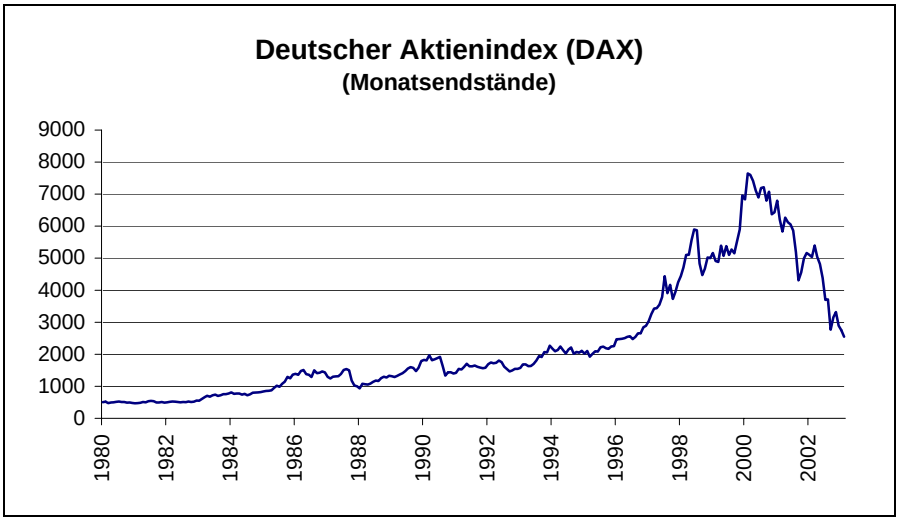
1) Umlaufrenditen inländischer Inhaberschuldverschreibungen und Anleihen der öffentlichen Hand.
2) Umlaufrenditen inländischer Inhaberschuldverschreibungen und Bankschuldverschreibungen, mittlere Restlaufzeit von über 9 bis einschl. 10 Jahren.
Quelle: Deutsche Bundesbank, Zeitreihendatenbanken, Werte bis 28.02.2003.

Im langfristigen Vergleich befinden sich die Kapitalmarktzinsen damit auf dem niedrigsten Niveau der letzten Jahrzehnte. Bis Ende Januar 2003 sank die Umlaufrendite auf unter 3,8 %, 10-jährige Staatsanleihen rentierten mit etwa 4,2 %. Die Entwicklung der letzten Jahre führte zu rückläufigen Einnahmen aus der Anlage der Vermögen. Hiervon waren grundsätzlich alle Einrichtungen betroffen[1].

---

1 Vgl. auch Frankfurter Allgemeine Zeitung vom 21.01.2003: „*Jeden Tag zwei neue Stiftungen. Die Nerven liegen blank - dennoch bleibt das Stiftungswesen ein Wachstumsfaktor*“.

Im gleichen Zeitraum entwickelten sich die Aktienkurse folgendermaßen:



Quelle: Deutsche Bundesbank, Zeitreihendatenbank, Werte bis 28.02.2003.

Der DAX erreichte zum Jahresschluss 2002 2.892 Punkte und verlor bis Mitte März 2003 etwa weitere 10 %, nachdem zwischenzeitlich 2.200 Punkte unterschritten waren.

Rückläufige Zinseinnahmen aus festverzinslichen Wertpapieren bei gleichzeitig extrem prosperierenden Aktienmärkten führten bei den öffentlichen Einrichtungen zur Bereitschaft, die Anlage von Stiftungskapital auch auf Aktieninvestments auszudehnen, um über Aktien Renditeverbesserungen zu erreichen. Unterstützt wurde die Änderung der Anlagepolitik durch entsprechende Empfehlungen der Vertreter aus dem Unternehmens- und Bankenbereich in den aufsichtsführenden Organen. In Erwägung kamen sowohl professionelle Vermögensverwaltung als auch das Auflegen von Spezialfonds[1].

35.4 Anlage von Vermögen

35.4.1 Professionelle Vermögensverwaltung

Einige Einrichtungen forderten bei beschränkten Ausschreibungen von bis zu 6 Kreditinstituten Angebote für das Auflegen von Spezialfonds an. 2 Stiftungen vergaben Vermögensverwaltungsaufträge freihändig aufgrund nur jeweils eines Angebots.

1 Spezialfonds sind Sondervermögen, deren Grundlagen im Gesetz für Kapitalanlagegesellschaften geregelt sind. Sie sind als Investmentanteile Wertpapiere i. S. des Wertpapierhandelsgesetzes. Anteile an Spezialfonds dürfen nur von "nicht natürlichen Personen" erworben werden. Die Zahl der Anteilinhaber an einem Spezialfonds darf 10 nicht übersteigen. Das Kapitalanlagegesetz regelt das Investment in Spezialfonds. Im Vordergrund stehen dabei Regelungen für die Sicherheit des investierten Vermögens.

Die Angebote der Kreditinstitute waren branchenüblich, jedoch von begrenzter Aussagekraft. Ein Kreditinstitut bot im Bereich der Rentenpapiere konkrete Kaufvorschläge mit entsprechend verlässlichen Renditen, sofern nicht Verkäufe vor Endfälligkeit stattfinden. Die meisten Angebote zeigten aber in allgemeinen Darstellungen Modellvarianten, bei denen auch der werbende Charakter eine Rolle spielte.

Die Betrachtungen der Anbieter bezogen sich naturgemäß auf die Vergangenheit und waren mit gewissen Modifikationen in die Zukunft fortgeschrieben. Ein Kreditinstitut reicherte die Angebote um schlichte Risikoanalysen an, die lediglich die Kapitalentwicklung bei bestimmten prozentualen Verlusten in die Zukunft projizierte. Die Wahrscheinlichkeit von Verlusteintritten oder mögliche Absicherungsstrategien einschl. damit verbundener Kosten war nicht Angebotsgegenstand.

Für die Auswahl der Vermögensverwalter standen insbesondere die aufgezeigten Perspektiven im Blickpunkt, weniger die Kosten der Vermögensverwaltung. Die Zukunftsperspektiven sind jedoch generell mit den für Risikoanlagen üblichen Unsicherheiten behaftet. Allerdings zeigten die Angebote grundsätzlich positive Entwicklungen auf. Risiken standen, nicht zuletzt wegen des werbenden Charakters der Angebote und der seinerzeit weitgehenden Börseneuphorie, kaum im Blickpunkt.

35.4.2 Entscheidungen der öffentlichen Einrichtungen

Geeignete objektive Entscheidungskriterien erwiesen sich für die Einrichtungen aufgrund der präsentierten Angebote als kaum greifbar.

So beschloss ein oberstes Gremium einer Einrichtung nach Erörterung der an der Börse bestehenden Risiken, auf Basis nur eines Angebots die Anlage in Aktien aus Risikogesichtspunkten auf höchstens 25 % des Stiftungsvermögens zu begrenzen.

Dem Hinweis der **Einrichtung**, im Rahmen einer erforderlichen Satzungsänderung sei eine Stellungnahme des Finanzministeriums eingeholt worden, hält der **LRH** entgegen, dass die Satzung keine konkrete Regelung bezüglich der Aktienbeimischung beinhaltet und damit auch keine Entscheidungshilfe für das Angebot eines Kreditinstituts liefert.

Eine Einrichtung entschied sich für die Anlage des Vermögens in 2 Fonds, die jeweils bis zu 30 % Aktien beinhalten sollten.
In einem weiteren Fall wurde über die Anlage in Aktien bis zu 20 % des Vermögens entschieden. In einem mehrstufigen Verfahren präsentierten mehrere Kreditinstitute ihre Konzepte. Die Entscheidung orientierte sich

jedoch an den Kosten, insbesondere an einer teilweise erfolgsabhängigen Vergütung für die Verwaltung des Fonds und an einer verwaltungsmäßig einfachen Abwicklung. Erkennbare eigene Analysen oder Bewertungen von künftigen Chancen oder Risiken für das Vermögen wurden nicht vorgenommen.

Die **Einrichtung** wendet ein, Kreditinstitute hätten die Anlageziele erläutert und Spezialfonds für die Einrichtung als vorteilhaft herausgestellt. Sicherheit werde durch gesetzliche Vorgaben, Wirtschaftsprüfer und aktives Management gewährleistet.

Die Dokumentation der Entscheidung spricht dem entgegen. Der **LRH** hält im Übrigen Spezialfonds nicht generell für ausgeschlossen, betrachtet aber Aktienbeimischung kritisch (s. Tz. 35.6).

Auf Basis nur eines vorliegenden Angebots entschied bei einer Einrichtung allein der Stiftungsvorstand den Erwerb von Aktien bis zu höchstens 25 % des Stiftungskapitals. Der Stiftungsrat gab hierbei keine erkennbare Empfehlung ab, obgleich er nach den Satzungsvorschriften in allen Stiftungsangelegenheiten zu beraten und über den Haushalt zu beschließen hat.

Die Beteiligung des Finanzministeriums durch einige Einrichtungen erfolgte in unterschiedlicher Intensität. Eine Einrichtung holte, bevor die Anlageentscheidung getroffen wurde, neben der Stellungnahme des Finanzministeriums auch die des LRH ein. Der LRH hat in Übereinstimmung mit dem Finanzministerium empfohlen, die Anlagen auf risikoarme festverzinsliche Wertpapiere in Euro zu begrenzen. Das Finanzministerium hat im Übrigen auf die Risiken von Aktienanlagen hingewiesen und Maßnahmen zur Risikobegrenzung (Risikolimit) gefordert. Die Einrichtung investierte ihr Vermögen schließlich zur Hälfte in einen Fonds mit ausschließlich festverzinslichen Wertpapieren. Die andere Hälfte wurde weiterhin durch die Einrichtung selbst verwaltet. Verluste aus Aktien blieben ihr erspart.

35.4.3 Wertsicherung

Die Fondsbanken haben vertragsgemäß auch Kurssicherungsgeschäfte für „konservative“ Aktienanlagen nach ihrem Ermessen im üblichen Rahmen vorgenommen (Optionen und Terminkontrakte zu Absicherungszwecken). Keine der Landeseinrichtungen hat jedoch für die Werterhaltung des Vermögens eigene Initiativen ergriffen. Stop-Loss-Marken, orientiert an den Bedürfnissen der Einrichtungen, wurden nicht gesetzt und jegliche Definition von Risikospielräumen unterblieb.

Derartige Instrumente im Rahmen von Wertsicherungskonzepten sind generell üblich. Sie liegen insbesondere in der Verantwortung der Anleger, also der öffentlichen Einrichtungen. Im Hinblick auf den Charakter der von den öffentlichen Einrichtungen angelegten Gelder sind sie als zwingend anzusehen. Eine entsprechende Position vertrat in einem Fall auch das Finanzministerium (s. Tzn. 35.4.2 und 35.5.5).

Eine **Einrichtung** vertritt die Auffassung, Wertsicherung sei Aufgabe des Fondsmanagers. Diesem seien Risikospielräume in Rahmen des Vertragswerks zugewiesen. Im vorgegebenen Rahmen berücksichtige er kapitalmarktrelevante Informationen und tätige überlegte Transaktionen.

Eine andere **Einrichtung** wendet ein, die Vermögensverwaltung habe Absicherungsstrategien über Optionen organisiert. Hierdurch sei das Verlustrisiko begrenzt worden. Umschichtungen in Investmentfonds und Indexzertifikate hätten das Risiko weiter reduziert.

Die von den Banken vertragsgemäß nach ihrem Ermessen eingesetzten Kurssicherungsmaßnahmen sind sehr kostenintensiv und deshalb nur begrenzt wirtschaftlich. Der **LRH** hat jedoch keine Absicherungsstrategien der öffentlichen Einrichtungen selbst, die deren individuelle Ertrags- und Kapitalsituation berücksichtigen, vorgefunden. Maßnahmen zum Erhalt des gesetzlichen Stiftungskapitals durch das Setzen von Stop-Loss-Marken oder die Begrenzung des Aktienerwerbs auf Vermögensteile, die das gesetzliche Stiftungskapital übersteigen, sind unterblieben. Dies gilt grundsätzlich für alle Einrichtungen gleichermaßen.

35.4.4 Anlageausschüsse

Zur Begleitung der Spezialfonds sind Anlageausschüsse aus Vertretern der Fondsbanken, der Landeseinrichtungen, teilweise der Wirtschaftsprüfungsgesellschaften und, soweit beteiligt, von privaten Stiftern gebildet worden. Diese haben beratenden Charakter. So weit erkennbar, sind die Empfehlungen und Wünsche der Anlageausschüsse umgesetzt worden.

35.5 Entwicklung der Fondsvermögen

35.5.1 Einrichtung A

Die Einrichtung investierte ihr Kapital nach einer Ausschreibung im Jahr 1999 bei 2 Fondsbanken in 2 Spezialfonds. Der Erwerb von Aktien, vorwiegend europäische Standardwerte, wurde auf höchstens 30 % der Fondsvermögen begrenzt.

Nachdem ein Fonds bereits aufgelegt war, fanden Abstimmungen von Grundsätzen für Spezialfonds zwischen der Einrichtung und dem Finanzministerium statt. Eine abschließende Position des Finanzministeriums konnte der LRH allerdings nicht feststellen. Bedenken, dass der Aktienanteil von bis zu 30 % auch zu einer Verringerung des Vermögens führen könne, wurde mit Hinweis auf bilanzielle Gestaltungsmöglichkeiten nach dem Handelsgesetzbuch (HGB) begegnet[1].

Das Ergebnis und das Vermögen der Einrichtung entwickelten sich seit der Auflegung im Jahr 1999 folgendermaßen:

Jahr	**1999**	**2000**	**2001**	**2002**
Ergebnis [1)]	**6,6**	**2,4**	**- 0,3**	**- 4,7**
Vermögensentwicklung [2)]	**106,6**	**102,4**	**95,4**	**84,3**

1) Gesamtergebnis aus festverzinslichen Wertpapieren, Aktienerträgen und Kurswerten per Jahresultimo, jeweils bezogen auf das zum Vorjahresschluss verbliebene Vermögen in %.
2) Auf Basis der Kurswerte per Jahresultimo in %. Auflegung des Fonds gleich 100 %. Im Rumpfjahr 1999 erfolgten keine Entnahmen.

In den Jahren von 2000 bis 2002 wurden jeweils fiktive (erwartete) Erträge von knapp 7 % des ursprünglichen Vermögens für Zwecke der Einrichtung verbraucht. Die negative Entwicklung des Vermögens beruht somit nicht nur auf Kursverlusten von rd. 8,2 % des ursprünglichen Vermögens, sondern auch auf Entnahmen. Erträge aus festverzinslichen Wertpapieren reichten bei weitem nicht aus, um dies auszugleichen. Zum Jahresende 2002 betrug das Vermögen nach den Übersichten der Fondsbanken nur noch 84,3 % des im Jahr 1999 angelegten Kapitals. Die Einrichtung hat ihr Ausgabeverhalten bisher nicht ausreichend angepasst.

Die **Einrichtung** trägt vor, sie habe ihre Ausgabepolitik bereits im Januar 2002 sehr restriktiv gefahren. Eine Reihe von Ausgaben hätte jedoch aufgrund vertraglicher Verpflichtungen sowie bereits im Jahr 2001 begonnener Projekte getätigt werden müssen.

Nach Auffassung des **LRH** hatte die Einrichtung zu hohe Renditeerwartungen an die Fonds, die nur bei kontinuierlichem Wertzuwachs der Aktien erfüllbar gewesen wären.

Der Anteil an Aktien ist bis zum Jahresende 2002 nur unwesentlich reduziert worden. Angesichts der massiven Kursverluste müssen verstärkt Umschichtungen von sicheren Rentenpapieren in Aktien stattgefunden haben, um den Aktienanteil am Gesamtvermögen stabil halten zu können.

---

1 Gemildertes Niederstwertprinzip nach § 53 Abs. 2 Satz 3 HGB. Quelle: Interner Vermerk der Einrichtung vom 29.11.1999.

Das aufsichtsführende Ministerium hat hierzu eine Untersuchung durch einen Wirtschaftsprüfer angekündigt.

In der Vermögensübersicht einer der beiden Fondsbanken war die Transparenz der Vermögensentwicklung nur schwer herstellbar. Die Bank räumte auf Rückfragen ein, erhebliche Aufwendungen für Kurssicherungen nicht offen ausgewiesen zu haben (mehrere hunderttausend Euro, bis zu 1,68 % p. a. des Fondsvermögens!). Die Einrichtung hat hierzu eine Untersuchung angekündigt.

Der kaufmännische Jahresabschluss der Einrichtung per 31.12.2001 machte den Verbrauch des Vermögens nicht transparent. Der Wirtschaftsprüfer ging von einer nicht dauerhaften Wertminderung aus[1]. Angesichts der aktuellen Verfassung des Aktienmarkts ist diese Einschätzung per 31.12.2002 nicht mehr haltbar.

35.5.2 Einrichtung B

Die Einrichtung übertrug die Verwaltung ihres Geldvermögens im Jahr 1998 an ein Kreditinstitut als Vermögensverwalter. Um die Aktienbeimischung zu ermöglichen, wurde durch den Stiftungsrat, mit Stellungnahme des Finanzministeriums, eine Satzungsänderung beschlossen, wonach das Stiftungsvermögen nicht mehr obligatorisch in mündelsicheren, sondern vorzugsweise in festverzinslichen Wertpapieren anzulegen ist. Der Aktienanteil wurde nach entsprechendem Beschluss des Stiftungsrats auf höchstens 25 % beschränkt. Nachkäufe fanden auch angesichts der Kursrückgänge nur in begrenztem Umfang statt, sodass der anfängliche Aktienanteil von 25 % auf 16 % zum Jahresende 2002 fiel.

Die allgemeinen Aufwendungen der Einrichtung sind grundsätzlich vorab aus dem Stiftungsvermögen, den Erträgen und Zuwendungen Dritter zu decken. Die Vermögensentwicklung ist geprägt von regelmäßigen Zuzahlungen aus dem Landeshaushalt für den eigentlichen Zweck der Einrichtung. Bedingt durch die Tätigkeit der Einrichtung schwankt das in Wertpapieren angelegte Kapitalvermögen vergleichsweise stark. Die Anlage des Vermögens brachte folgende Renditen (p. a. ohne Verwaltungskosten, Gebühren und Provisionen)[2]:

Jahr	**1998**	**1999**	**2000**	**2001**	**2002**
Rendite	**4,2[1)]**	**7,2**	**0,0**	**1,85**	**- 3,92**

1) Rumpfgeschäftsjahr, entspricht 6,5 % p. a.

1 Bewertungswahlrecht nach § 279 Abs. 1 Satz 2 HGB.

2 Rendite p. a. gem. rechnerisch plausibler Darstellung der Einrichtung.

In welchem Umfang letztlich Kursverluste angefallen sind, lässt sich wegen fehlender Trennung der Fondsbank in Erträge aus Rentenpapieren und Verluste aus Aktien sowie einer insgesamt wenig transparenten Darstellung nicht exakt nachvollziehen. Nach Einschätzung des LRH liegen die Kursverluste in einer Größenordnung von über 10 % des angelegten Fondsvermögens[1].

Die **Einrichtung** wendet ein, Buchverluste könnten bei jeder Anlageform entstehen. Wenn die Zinsen wieder ansteigen, komme es voraussichtlich zu massiven Kurseinbrüchen bei festverzinslichen Wertpapieren.

Der **LRH** hält dem entgegen, dass das Kursrisiko bei festverzinslichen Wertpapieren guter Emittenten gegenüber Aktien vergleichsweise gering ist und allenfalls bei vorzeitigen Verkäufen voll wirksam wird. Aber selbst in diesen Fällen sind bei Wiederanlage entsprechend niedrigere bzw. höhere Renditen für die Zukunft implementiert. Werden festverzinsliche Wertpapiere guter Emittenten bis zur Endfälligkeit gehalten, entstehen per Saldo keine Kursgewinne oder -verluste.

Die Einrichtung stellt per 01.01.2003 ihre Rechnungslegung auf kaufmännisches Rechnungswesen um. Im Zuge der Umstellung wird sie ihr gesamtes Vermögen neu bewerten und das Geldvermögen nach dem strengen Niederstwertprinzip ansetzen. Zukünftige Kurssteigerungen stellen stille Reserven dar. Aufgrund der eingetretenen Substanzverluste sind realisierte Buchgewinne dem Kapital wieder zuzuführen.

35.5.3 Einrichtung C

Die Einrichtung hat ihr Vermögen ohne Ausschreibung und ohne Vergleichsangebote im Jahr 1997 im Rahmen einer Vermögensverwaltung an ein Kreditinstitut übertragen. Der Aktienanteil war zunächst auf höchstens 25 % begrenzt, wurde für rd. 2 Jahre auf höchstens 30 % angehoben und schließlich wieder auf höchstens 25 % abgesenkt.

Die Erträge und das angelegte Kapital entwickelten sich folgendermaßen:

Jahr	**1997**	**1998**	**1999**	**2000**	**2001**	**2002**
Ergebnis[1)]	**2,4**	**8,3**	**6,1**	**- 0,5**	**- 1,7**	**- 5,2**
Vermögensentwicklung[2)]	**98,4**	**101,9**	**101,9**	**95,8**	**91,0**	**91,1**

1) Gesamtergebnis aus festverzinslichen Wertpapieren, Aktienerträgen und Kurswerten per Jahresultimo, jeweils bezogen auf das durchschnittlich gebundene Vermögen in %.
2) Auf Basis der Kurswerte per Jahresultimo in %. Auflegung des Fonds gleich 100 %. Bereinigt um vorübergehend „geparkte“ weitere Mittel. Eine Vermögenszuführung wirkte sich im Jahr 2002 mit 5,1 % positiv aus.

---

1 Kursverluste soweit erkennbar. Es können weitere nicht ausgewiesene Kursverluste angefallen sein, die durch ebenfalls nicht ausgewiesene Kursgewinne kompensiert wären.

Das Kapitalvermögen hat sich durch Entnahmen und Kursverluste seit der Anlage in den Fonds um rd. 9 % vermindert. Allein eine Vermögenszuführung im Jahr 2002 verhinderte ein Absacken des Vermögens bis auf rd. 86 % des ursprünglichen Stands. Die Kursverluste aus Aktien erreichten eine Größenordnung von rd. 11 % des ursprünglich angelegten Vermögens. Hiervon war etwa die Hälfte noch nicht realisiert. Daneben sind entgangene Zinserlöse für das in Aktien angelegte Vermögen im Vergleich zu erzielten Dividenden in die Bewertung einzubeziehen.

Die Höhe der Kursverluste wurde in den für das Aufsichtsgremium erstellten Vermögensnachweisen der Jahre 2000 und 2001 zu niedrig ausgewiesen. Das mit der Vermögensverwaltung beauftragte Kreditinstitut errechnete in den Jahresabschlussberichten der Jahre 2000 und 2001 Wertentwicklungen des Vermögens, die von der Einrichtung irrtümlich als Kursverluste interpretiert wurden. Tatsächlich waren die Kursverluste in diesen Jahren erheblich höher, weil im Gesamtergebnis neben den Entnahmen, Kursverlusten und Gebühren auch die zugeflossenen Zinserträge aus der Vermögensanlage enthalten waren.

35.5.4 Einrichtung D

Die Einrichtung legte ihr Kapitalvermögen Anfang des Jahres 2000 in einem Spezialfonds mit einem Aktienanteil von höchstens 20 % an.

Das Ergebnis gestaltet sich folgendermaßen:

Jahr	**Auflegung**	**2000[5)]**	**2001**	**2002**
Gesamtergebnis des Fonds[1)]		**4,7**	**- 0,03**	**0,7**
Kursgewinne/-verluste[2)]		**1,6**	**- 4,7**	**- 3,3**
Entwicklung Fondsvermögen[3)]	**100**	**104,7**	**100,8**	**101,4**
Entwicklung des Anteilswerts[4)]	**100**	**104,7**	**103,0**	**103,7**
Möglicher Anteilswert bei Anlage in marktgerechten festverzinslichen Wertpapieren mit 4,2 % p. a.	**100**	**103,8**	**108,2**	**112,7**

1) Gesamtergebnis aus festverzinslichen Wertpapieren, Aktienerträgen und Kurswerten per Jahresultimo, bezogen auf das zum Vorjahresschluss verbliebene Vermögen in %.
2) Auf Basis der Kurswerte des gesamten Vermögens per Jahresultimo in %.
3) Tatsächliche Entwicklung des Vermögens auf Basis der Kurswerte per Jahresultimo in % unter Berücksichtigung der Ergebnisse der Vermögensverwaltung sowie Entnahmen.
4) „Preis“ der Fondsanteile.
5) Jahr 2000 jeweils Rumpfjahr.

Da diese Einrichtung insgesamt vergleichsweise geringe Entnahmen tätigte, nur einen Anteil von rd. 20 % in Aktien anlegte und dieser bis Ende 2002 ohne erhebliche Umschichtungen von festverzinslichen Papieren in Aktien auf knapp 14 % abschmolz, blieb die Fondsentwicklung noch vergleichsweise stabil. Dennoch sind erhebliche Kursverluste angefallen. Die

Kursverluste erreichten eine Größenordnung von rd. 6,7 % des ursprünglich angelegten Vermögens. Daneben sind entgangene Zinserlöse für das in Aktien angelegte Vermögen im Vergleich zu erzielten Dividenden in die Bewertung einzubeziehen.

35.5.5 Einrichtung E

Die Einrichtung legte nach Abstimmung mit dem Finanzministerium und dem LRH unter Einbindung des Aufsichtsgremiums Anfang des Jahres 2002 die Hälfte ihres Kapitalvermögens nach Einholung verschiedener Angebote in einen Rentenspezialfonds an. Nach der Empfehlung des Anlageausschusses sind Staatsanleihen, Pfandbriefe und Unternehmensanleihen, letztere bis zu 35 % des Fondsvermögens, mit mindestens mittlerer Bonität[1] der Emittenten erworben worden.

Die Einrichtung erreichte bis 31.12.2002 eine Rendite des Fondsvermögens von rd. 4,2 % p. a. Aufgrund grundsätzlich richtiger Markteinschätzung bestanden zum Jahresende nicht realisierte Kursgewinne in Höhe von rd. 3,4 % des Fondsvermögens.

Mit dieser Anlagepolitik sicherte die Einrichtung das Kapital und verlässliche Erträge in einer Höhe, die unter den gegebenen Marktbedingungen als gut zu bezeichnen sind.

35.5.6 Finanzielle Auswirkungen im Überblick

Die Verluste aus Aktiengeschäften haben nach Berechnungen des LRH bis 31.12.2002 Vermögen von rd. 9,5 Mio. € verzehrt. Zu diesem Zeitpunkt waren noch rd. 19 Mio. € Vermögen in Aktien angelegt, weil im Zuge von Aktienkurseinbrüchen auch Umschichtungen von festverzinslichen Wertpapieren in Aktien stattfanden. Dies war möglich, da der Aktienanteil lediglich auf einen prozentualen Anteil am Gesamtvermögen begrenzt war. Hieran wird deutlich, dass geeignete Risikospielräume nicht definiert waren.

Neben den Kursverlusten sind für den betreffenden Anlagezeitraum Erträge (Zinseinnahmen) aus dem in Aktien gebundenen Vermögen „ausgefallen“. Diese Einnahmeausfälle erreichten nach Berechnungen des LRH eine Größenordnung von über 2,2 Mio. €[2].

---

1 Mindestens Rating BBB, bzw. Baa2 bei Moody’s (Investment-Grade).

2 Aus Aktien erlöste Dividenden sind berücksichtigt. Soweit ein offener Ausweis der Dividenden durch die Depotbank nicht erfolgte, sind die erreichten Durchschnittsätze der übrigen Aktienvermögen fiktiv unterstellt worden.

Selbst wenn sich die Aktienanteile der Fonds innerhalb der kommenden 3 Jahre im Wert um 75 % steigern würden, vergleichsweise der DAX auf rd. 5.050 Punkte anstiege, wären nicht mehr als die Kursverluste und die entgangenen Zinserlöse der Einrichtungen im Durchschnitt ausgeglichen.

35.6 Bewertung des LRH

35.6.1 Rechtliche und wirtschaftliche Aspekte

Ein Aktienerwerb im Rahmen von Vermögensanlagen der öffentlichen Hand ist nicht ausdrücklich durch Rechtsvorschriften geregelt. Aktien finden auch keine Erwähnung in den Rechtsvorschriften der geprüften Einrichtungen. Vielmehr erfolgen Hinweise auf die wirtschaftliche Anlage, vorzugsweise festverzinsliche Wertpapiere und marktgerechte Konditionen. Aus dem Ziel allerdings, den Stiftungszweck aus den Erträgen nachhaltig und dauerhaft erfüllen zu können, leitet sich der Grundsatz der Bestandserhaltung des Vermögens ab. Für alle Einrichtungen gilt, dass dem Vermögenserhalt Vorrang einzuräumen ist vor höheren Risiken und der (unsicheren) Erwartung höherer Erträge. Den Einrichtungen stehen keine Vermögensmassen für spekulative Anlagen zur Verfügung.

Unstrittig ist, dass Aktien wesentlich risikoreicher sind als festverzinsliche Wertpapiere. Andererseits lagen vielfältige Analysen vor, die langfristige Vorteile des Aktienerwerbs bzw. der Aktienbeimischung hervorhoben.

Die Analyse der Dekaden von 1967/1977 bis 1992/2002 hat z. B. ergeben, dass Anleger in den DAX Jahresrenditen von 8,1 % erreichten. In gleichen Zeiträumen erzielten Anleger in den Deutschen Rentenindex (REX) durchschnittlich 7,7 %. Die jährlichen Schwankungen im Dekadenbereich lagen von minus 2 % bis 16 % beim DAX und zwischen 7 % und 9 % beim REX. Diese Analyse zeigt aber auch, dass der nur geringe Vorsprung der Aktienanlage durch ein hohes Risiko erkauft wird[1].

Festzustellen war weiter, dass die Angebote der Fondsbanken sich an den Vorgaben der Deckungsstockfähigkeit für Vermögensanlagen nach dem Versicherungsaufsichtsgesetz[2] orientieren. § 54 Abs. 1 VAG enthält das Gebot der möglichst großen Sicherheit und Rentabilität bei jederzeitiger Liquidität unter Wahrung angemessener Mischung und Streuung. In der

---

1 Vgl. z. B. Handelsblatt vom 23.01.2003: „*Vorsprung der Aktie wird teuer erkauft*“.

2 Gesetz über die Beaufsichtigung der Versicherungsunternehmen (Versicherungsaufsichtsgesetz - VAG) i. d. F. d. Bekanntmachung vom 17.12.1992, BGBl. I 1993 S. 2, zuletzt geändert durch Art. 6 des Gesetzes vom 23.07.2002, BGBl. I S. 2778.

aktuell geltenden Anlageverordnung[1] zu dieser Vorschrift ist die maximale Aktienquote auf 35 % des Deckungsstocks begrenzt.

Engere Vorschriften gelten für Vermögensanlagen in der Sozialversicherung. Gem. § 80 Abs. 1 SGB IV[2] müssen die Grundsätze der Anlagesicherheit, ausreichende Liquidität und die Erzielung eines angemessenen Ertrags beachtet werden. Das Bundesversicherungsamt lehnt den Erwerb von Aktien durch Sozialversicherungsträger seit Jahren strikt ab mit der Begründung, dass der Sozialversicherungsträger das Kapital benötige, um Einnahme- und Ausgabeschwankungen auszugleichen. Aktien seien Spekulationspapiere, die weder den Sicherheits- noch den Liquiditätsvorgaben des Gesetzes gerecht würden. Je nach Wertentwicklung des Fonds könne der ursprünglich eingesetzte Kapitalwert erreicht werden oder nicht.[3]

Die in der Kommentierung zu Stiftungen des bürgerlichen Rechts vertretene Auffassung[4], bei angemessenen Erträgen könne eine begrenzte Beimischung von Substanzwerten wie Aktien erfolgen, da besondere Risiken nicht bestünden, wenn das Grundstockvermögen überwiegend in zinstragenden Werten angelegt ist, stellt keine allgemeine Freizeichnungsklausel dar. Jeder Einzelfall bedarf einer Überprüfung auf Sicherung und Optimierung der Zweckerfüllung.

Zur Anlageentscheidung mag die Börsenentwicklung ab Mitte der 90er-Jahre und die damit verbundene Überschätzung der Sicherheit von Aktienanlagen beigetragen haben. Jedenfalls hat die Entwicklung der letzten 2 Jahre gezeigt, dass die vorrangig geforderte Sicherheit des Substanzerhalts bei Aktienanlagen nicht dauerhaft gewährleistet ist. Deshalb gilt weiterhin der Grundsatz, ausreichende Sicherheit hat Vorrang vor der mit Risiken behafteten Erwartung hoher Erträge.

Eine **Einrichtung** vertritt die Auffassung, auch heute empfehlen die Bankinstitute keine Flucht in konservative Anlagewerte. Sie befürchten den Verzehr der Kapitalstöcke und empfehlen weiterhin Aktienbeimischung als attraktives Investment vor allem auch vor dem Hintergrund eines sehr langen Anlagehorizonts.

---

1 Verordnung über die Anlage des gebundenen Vermögens von Versicherungsunternehmen vom 20.12.2001, BGBl. I S. 3913.

2 Sozialgesetzbuch, viertes Buch (SGB IV), i. d. F. d. Bekanntmachung vom 23.12.1976, BGBl. I S. 3845, zuletzt geändert durch Zweites Gesetz für moderne Dienstleistungen am Arbeitsmarkt vom 23.12.2002, BGBl. I S. 4621.

3 Grundlagen und aktuelle Entwicklungen des Vermögensrechts in der Sozialversicherung und Aufsichtspraxis, Bundesversicherungsamt, 30.01.2003, Indexanleihen statt Aktien, Tz. III.1, S. 15 ff.

4 Seifart/v.Campenhausen, Handbuch des Stiftungsrechts, München 1999, § 10 Rdn. 55 ff.

Eine andere **Einrichtung** ist der Auffassung, der LRH verkenne, dass es sich um eine sehr langfristige Anlageform handele. Der Substanzerhalt werde durch die Wertentwicklung eindeutig belegt.

Der **LRH** verweist darauf, dass auch bei langfristiger Betrachtung eine Anlage in Standardaktien nicht zu besseren Ergebnissen im Vergleich zu sicheren festverzinslichen Wertpapieren führen muss. Die langfristige Durchschnittsrendite des DAX beträgt vom Jahr 1960 bis Ende 2002 lediglich etwa 4,5 % p. a. (Stand des DAX 31.12.1959: 417,79 Punkte, am 31.12.2002: 2.892,63 Punkte[1]). Unterschiedliche Zeithorizonte beeinflussen das Ergebnis jeweils erheblich. Die Entwicklung der Aktienwerte hat sich seit etwa dem Jahr 1985 gravierend von der Entwicklung der Weltwirtschaft abgekoppelt[2]. Hierin spiegelt sich das spekulative Element der Aktien wider.

Bedingt durch die Konstruktion der öffentlich-rechtlichen Einrichtungen sind regelmäßige Erträge erforderlich (Stiftungen) oder es können unerwartete Ausgabeblocks (Fonds zur Abdeckung von Risiken) anfallen. Aktienanlagen auch innerhalb von Fonds sichern nicht die Regelmäßigkeit von Erträgen. Muss ein Sondervermögen kurzfristig in größerem Umfang Liquidität bereitstellen, kann nicht garantiert werden, dass das eingesetzte Kapital bei ungünstigem Aktienmarkt erhalten wird.

Eine **Einrichtung** hält die erforderliche Liquidität durch Rückgabe von Fondsanteilen für jederzeit abrufbar, ohne optimal verzinste Wertpapiere vorzeitig auflösen zu müssen. In einem solchen Fall könnten die durch vorzeitigen Verkauf unvermeidbaren Kursverluste minimiert werden. Die Portfoliostrategie sei bei kurzfristigem Liquiditätsbedarf die zweckmäßigste Anlageform.

Die mögliche Rückgabe von Fondsanteilen ändert nach Auffassung des **LRH** nichts an der Tatsache, dass dann Papiere aus dem Fonds veräußert werden müssen. Entgegen der Auffassung der Einrichtung fallen gerade beim Verkauf optimal verzinster Wertpapiere Kursgewinne an. Das Kursrisiko ist bei festverzinslichen Wertpapieren guter Emittenten gegenüber Aktien aber vergleichsweise gering.

---

1 Vgl. Deutsche Bundesbank, Zeitreihendatenbanken; Prof. Dr. E. Krubasik, Technische Universität München, Internet: http://www.bwl.wiso.tu-muenchen.de/lhdir/ws/Vorlesung_Prof_Dr_Krubasik _WS_02_03_Teil2.pdf.
Der DAX wurde erst Ende 1987 eingeführt, er wurde jedoch für die Zeit davor zurückgerechnet.

2 Prof. Dr. E. Krubasik, Technische Universität München, Internet: http://www.bwl.wiso.tu-muenchen.de/lhdir/ws/Vorlesung_Prof_Dr_Krubasik_WS_02_03_Teil1.pdf.

Auch Portfoliostrategien ändern an den grundlegenden Problemstellungen wenig. Selbst eine breite Streuung der Anlage führt zwar zu einer Annäherung an die Entwicklung des Gesamtmarkts, schließt aber die Verlustrisiken nicht aus, wie insbesondere die vergangenen Jahre gezeigt haben.

Ein deutlich geringerer Aktienanteil von z. B. max. 10 % der Vermögen zur Reduzierung der Risiken mindert allerdings gleichzeitig die mit der Aktienanlage verbundenen Chancen und stellt sich somit selbst in Frage.

Nach derzeitiger Einschätzung der meisten Analysten[1] werden in überschaubarer Zukunft beide Anlageformen weniger Ertrag abwerfen als in der Vergangenheit. Die öffentlich-rechtlichen Stiftungen und Fonds werden sich hierauf einstellen müssen.

Erträge aus festverzinslichen Wertpapieren guter Emittenten fließen regelmäßig, verlässlich und auf langfristige Sicht bei gestaffelten Fälligkeiten relativ kontinuierlich. Selbst wenn Aktien bei sehr langfristiger Betrachtung einen geringen Renditevorteil erbringen sollten, wären zusätzlichen Maßnahmen und Aufwendungen erforderlich, um die Einnahmeschwankungen bei den öffentlichen Einrichtungen zu glätten.

Angesichts dieser Erfordernisse hält der LRH seine Bedenken gegen eine Anlage von Vermögen öffentlicher Einrichtungen in Aktien und Aktienfonds zur Erfüllung öffentlicher Aufgaben aufrecht. Im Falle des Sondervermögens widerspricht bereits die Zielsetzung, die Kapitalrücklage für Schadensfälle bereithalten zu müssen, gegen den Erwerb von Aktien.

35.6.2 Zweckmäßigkeit von Spezialfonds

Die Bildung von Spezialfonds wäre zweifelsfrei zweckmäßig, um bei Anlagen auch in Aktien den fachlichen Sachverstand der Banken und professionellen Vermögensverwalter einzusetzen. Angesichts der ablehnenden Haltung zu Aktienanlagen durch den LRH stellt sich die Frage nach der Zweckmäßigkeit von reinen Rentenfonds.

Statistisch-mathematisch ist es nicht möglich, bei der Anlage in festverzinslichen Wertpapieren guter Emittenten dauerhaft besser als der Marktdurchschnitt abzuschneiden. Insofern kann eine derartige Anlage in eigener Verantwortung der öffentlichen Einrichtungen relativ unproblematisch behandelt werden, sofern die erforderlichen Grundprinzipien wie z. B. Fälligkeitsstaffelungen beachtet werden.

---

1 Z. B. Financial Times Deutschland und Handelsblatt vom 23.01.2003: „*Geldanlage: Die Sicherheit ist trügerisch*“.

Aspekte der Bilanzpolitik (Gewinntransfer, Bildung stiller Reserven, Nutzung steuerlicher Möglichkeiten) spielen für die steuerbefreiten Vermögen keine Rolle. Wenn dennoch im Bestreben nach überdurchschnittlichen Renditen professionelle Vermögensverwalter beauftragt werden sollen, sind die Erfolgsaussichten insgesamt zu relativieren. Enge Restriktionen bezüglich der Bonität der Emittenten schränken Renditeaussichten ein. Angebote von Kreditinstituten haben aufgezeigt, dass nur durch Inkaufnahme geringerer Bonitäten[1] eine Verbesserung der Renditen gegenüber Staatsanleihen zu erzielen ist.

Banken haben wegen enger Restriktionen als Alternative zu einem geplanten Rentenfonds Publikumfonds in Rede gebracht, Aktienbeimischung als erforderlich zur Befriedigung der Renditeziele angeboten, auf zu enge Restriktionen verwiesen oder auf die Abgabe eines Angebots ganz verzichtet. Der LRH hält die Sichtweise dieser Banken für nachvollziehbar.

35.7 Künftige Anlagekonzepte

Es ist kaum zweckmäßig, wenn jede Einrichtung mit ihren Ressourcen und nach ihren Möglichkeiten Fachwissen erarbeitet und Präferenzen einbringt. Hierbei sind auch Wirtschaftlichkeitsaspekte zu berücksichtigen. Zudem haben die praktischen Erfahrungen gezeigt, dass gewisse Grundprinzipien von Vermögensanlagen nicht generell selbstverständlich sind und auch von den beratenden Kreditinstituten nicht ausreichend zur Wahrung spezifischer Anlegerinteressen eingebracht werden (z. B. Wertsicherung, Verlustbegrenzung durch Stop-Loss-Marken, Transparenz der erzielten Ergebnisse).

Der LRH hält es für erforderlich, dass die Einrichtungen in Zusammenarbeit mit dem Fachreferat des Finanzministeriums ein Konzept für die Anlage der Kapitalvermögen entwickeln. Ein Abweichen von den Empfehlungen des Finanzministeriums wäre durch die Einrichtung entsprechend fundiert zu begründen.

Die Rückführung des Vermögens auf den Nominalwert durch Thesaurierung von zukünftigen Erträgen kommt nicht in Frage, wenn auf diese Weise der eigentliche Stiftungszweck, bei fortlaufenden Kosten, auf Jahre nicht wahrgenommen werden könnte. Der Kapitalverzehr ist als dauerhaft anzusehen. Es sollte überlegt werden, das Stiftungskapital herabzusetzen.

---

[1] Rating „mittlerer Bonität“, mindestens BBB bzw. Baa2 bei Moody’s (Investment-Grade).

Das Land profitiert mit seinem immensen Schuldenstand nunmehr seit Jahren von den sehr niedrigen Kapitalmarktzinssätzen. Es ist in der Lage, seine bestehenden Verpflichtungen kontinuierlich auf niedrig verzinsliches Niveau umzuschichten und neue Verpflichtungen auf niedrigem Zinsniveau einzugehen. Insofern stehen den hierdurch bedingten (fiktiven) Einnahmerückgängen bei den Stiftungen um ein Vielfaches höhere (fiktive) Zinseinsparungen beim Land gegenüber.

Angesichts der aktuellen wirtschaftlichen Entwicklungen und der Entwicklung der Kapitalmärkte kann auch eine phasenweise negative Realverzinsung (Inflationsrate höher als der nominale Kapitalmarktzins) nicht völlig ausgeschlossen werden.

Vor diesem Hintergrund ist es nicht befriedigend, wenn die vergleichsweise kleinen Vermögen mit den geringen Renditen auf ihr Kapital den zu verfolgenden öffentlichen Aufgaben, ihrem Stiftungszweck, nicht ausreichend nachkommen können. Hier ist angesichts dieser Entwicklungen die Konstruktion bzw. die Finanzierung einiger Einrichtungen insgesamt auf den Prüfstand zu stellen. Auch ist das sich aus einer engeren Verzahnung von Einrichtungen ergebende Potenzial zu nutzen.

Rundfunkangelegenheiten

36. Norddeutscher Rundfunk

36.1 Allgemeines

Nach § 34 des Staatsvertrags über den Norddeutschen Rundfunk (NDR) prüfen die Rechnungshöfe von Mecklenburg-Vorpommern, Niedersachsen, Schleswig-Holstein und der Freien und Hansestadt Hamburg die Wirtschaftsführung des NDR gemeinsam. Grundlage für die Durchführung der gemeinsamen Prüfung ist eine Rahmenvereinbarung über die Finanzkontrolle zwischen den Rechnungshöfen vom 12.05.1981. Danach hatte der LRH Niedersachsen bis 2002 die Federführung, die der LRH Schleswig-Holstein turnusgemäß ab 01.01.2003 für 2 Jahre übernommen hat.

Im Übrigen sind die Vorschriften der Landeshaushaltsordnungen der Länder über Unternehmen in der Rechtsform einer landesunmittelbaren juristischen Person des öffentlichen Rechts in der jeweils geltenden Fassung entsprechend anzuwenden.

36.2 Laufende Prüfungen

36.2.1 Betriebliche Altersversorgung des NDR

Unter Nr. 40.2.1 der Bemerkungen 2002 hat der LRH über das Ergebnis dieser gemeinsamen Prüfung der Rechnungshöfe der Staatsvertragsländer unter der Federführung des LRH Mecklenburg-Vorpommern ausführlich berichtet.

Der NDR hat hierzu eine umfangreiche Stellungnahme abgegeben, die im Wesentlichen zum Abschluss der Feststellungen geführt hat.

In Abstimmung mit den anderen Rechnungshöfen hat der LRH Mecklenburg-Vorpommern mit Schreiben vom 18.11.2002 das Prüfungsverfahren gegenüber dem NDR für beendet erklärt.

36.2.2 Landesfunkhäuser des NDR

In den Bemerkungen 2002 (Nr. 40.2.2) des LRH sind die wesentlichen Schwerpunkte der unter der Federführung des LRH Niedersachsen gemeinsam mit den Rechnungshöfen der am Staatsvertrag über den NDR beteiligten Länder durchgeführten Prüfung vorab dargestellt worden.

Zwischenzeitlich hat die Schlussbesprechung mit Vertretern des NDR stattgefunden, die Prüfungsmitteilung ist am 23.12.2002 an den NDR versandt worden.

Ein ausführlicher Beitrag über die Prüfung ist für die Bemerkungen 2004 vorgesehen.

36.2.3 Ereignis- und Dokumentationskanal - Phoenix

Der LRH Nordrhein-Westfalen hat beim Westdeutschen Rundfunk (WDR) den Ereignis- und Dokumentationskanal Phoenix, eine Gemeinschaftseinrichtung der ARD und des ZDF, geprüft. Das Ergebnis ist dem ZDF, dem Intendanten des WDR sowie der Landesregierung Nordrhein-Westfalen mitgeteilt worden.

Schwerpunkte der Prüfung waren Fragen der

- Organisations- und Entscheidungsstrukturen,
- Stellenpläne,
- Personalentwicklungen,
- finanziellen Rahmenbedingungen,
- unentgeltlichen Leistungen für Phoenix,
- Darstellungen aus bilanztechnischer Sicht.

Gem. § 44 Abs. 4 Nr. 3 WDR-Gesetz ist der WDR verpflichtet, die durch Schreiben des LRH Nordrhein-Westfalen vom 14.11.2002 nicht für erledigt erklärten Prüfungspunkte des Prüfungsberichts im Ministerialblatt des Landes Nordrhein-Westfalen zu veröffentlichen.

36.2.4 Prüfung der Beteiligungen des NDR

Der LRH hat in seinen Bemerkungen 2001 (Nr. 39.1.3) und 2002 (Nr. 40.2.3) dargestellt, dass den Rechnungshöfen der Staatsvertragsländer des NDR umfassende Prüfungsrechte bei den Beteiligungen des NDR bisher verwehrt worden sind.

In Übereinstimmung mit der Präsidentenkonferenz der Rechnungshöfe des Bundes und der Länder, der gleichgerichteten Entwicklung in anderen Bundesländern und im Hinblick auf das Informationsbedürfnis der Parlamente hat er deshalb gefordert, dass die Prüfungsrechte klar und stärker gesetzlich oder vertraglich verankert werden.

Der NDR gehört bundesweit zu den Anstalten, die einen erheblichen Teil ihrer Aufgaben durch Tochter- und Enkelgesellschaften erfüllen lassen. Durch den bisher nur eingeschränkten Prüfungsumfang der Rechnungshö-

fe bei diesen Gesellschaften ist eine notwendige unabhängige und umfassende Finanzkontrolle nicht mehr gewährleistet.

Die Staatskanzleien der 4 Staatsvertragsländer des NDR sehen vor dem Hintergrund der Tatsache, dass die Absprache der Rechnungshöfe mit dem NDR über Prüfungsbedingungen bei Beteiligungen aus dem Jahre 1995 noch nicht belastet worden ist, keinen hinreichenden Grund, eine Änderung oder Ergänzung des NDR-Staatsvertrags zu initiieren.

Die Arbeitsgruppe „Haushaltsprüfung“ des Finanzausschusses hat sich mehrfach mit den Fragen aus den Bemerkungsbeiträgen befasst und den LRH gebeten, ihn über die Entwicklung auf dem Laufenden zu halten. Mit Schreiben vom 15.01.2003[1] hat der LRH den Finanzausschuss darüber informiert, dass die Rechnungshöfe der Staatsvertragsländer des NDR Einvernehmen darüber erzielt haben, im zweiten Halbjahr 2003 unter der Federführung des LRH Schleswig-Holstein in einem ersten Schritt die Betätigung des NDR als Gesellschafter zu prüfen.

Kiel, 27. März 2003

Landesrechnungshof Schleswig-Holstein

Qualen Siebenbaum Dr. Eggeling
Asmussen Pätschke

1 Umdruck 15/3035 vom 15.01.2003.