

Landesrechnungshof
Schleswig-Holstein



Bemerkungen 2014

mit Bericht zur
Landeshaushaltsrechnung 2012

Kiel, 26. März 2014



Bemerkungen 2014

des

Landesrechnungshofs

Schleswig-Holstein

mit Bericht zur

Landeshaushaltsrechnung 2012

Kiel, 26. März 2014

Landesrechnungshof Schleswig-Holstein
Hopfenstraße 30, 24103 Kiel
Pressestelle: Tel.: 0431/988-8905
Fax: 0431/988-8686
Internet: www.lrh.schleswig-holstein.de

Inhaltsverzeichnis

	Seite
Einleitung	
1. Allgemeines	9
2. Entlastung des LRH	10
3. Besondere Prüfungsfälle und Sonderberichte	10
3.1 Stellungnahme 2013 zum Abbau des strukturellen Finanzierungsdefizits bis 2020	10
3.2 Stellungnahme zum Haushaltsentwurf 2014	11
Bericht zur Landeshaushaltsrechnung und Vermögensübersicht	
4. Entlastung der Landesregierung für das Haushaltsjahr 2011	13
5. Abschluss der Haushaltsrechnung 2012	13
6. Feststellungen zur Haushaltsrechnung und Vermögensübersicht	16
Aktuelle Haushaltslage	
7. Erfreuliche Entwicklung, aber keine Entwarnung	38
Landtag	
8. Wofür haben die Fraktionen ihr Geld ausgegeben?	57
Ministerpräsident	
9. Projekt KoPers: Die Weichen sind gestellt - nun heißt es, in der Spur zu bleiben!	66
Ministerium für Justiz, Kultur und Europa	
10. „Patient“ Betreuungswesen	72
Ministerium für Bildung und Wissenschaft	
11. Zuschüsse an die Schulen der dänischen Minderheit	92
12. Berufliches Gymnasium - eine echte Alternative	101
13. Hochschulräte: Gleiche Aufgaben - unterschiedliche Ausgaben	108
14. Krankenhausapotheke des Universitätsklinikums Schleswig-Holstein - eine Erfolgsgeschichte	118

	Seite
Innenministerium	
15. Prävention - Kernaufgabe polizeilicher Aufgabenerfüllung?	123
Ministerium für Energiewende, Landwirtschaft, Umwelt und ländliche Räume	
16. Staatliche Absatzförderung regionaler Produkte einstellen	130
17. Hohe Mitnahmeeffekte bei der Förderung der Ernährungswirtschaft	135
Finanzministerium	
18. Groß- und Konzernbetriebsprüfung: Der Aufwand rechnet sich	139
19. Nachversicherung von Beamtinnen und Beamten - so noch zeitgemäß?	144
20. Heißes Thema: Brandschutz in Gebäuden des Landes	149
Ministerium für Wirtschaft, Arbeit, Verkehr und Technologie	
21. Förderung von Clustermanagements - Konzept der Anschubfinanzierung gescheitert	154
22. Schleswig-Holstein muss den Schilderwald lichten	163
Ministerium für Soziales, Gesundheit, Familie und Gleichstellung	
23. Ausgleichsabgabe muss wirkungsvoller eingesetzt werden	171
24. Eingliederungshilfe für Menschen mit Behinderung - der Ausgabenanstieg setzt sich fort	176
25. Verwendungsnachweisprüfung durch das Sozialministerium nach 7 Jahren immer noch nicht abgeschlossen	191
26. Kranken- und Notfallversorgung an der Westküste zukunftssicher gestalten	195
Rundfunkangelegenheiten	
27. Norddeutscher Rundfunk	201
Anlage	
Verfassungsschutz: Effizienz und Transparenz kann gesteigert werden	

Abkürzungsverzeichnis

a. F.	alte Fassung
Abs.	Absatz
AG	Arbeitsgruppe
AG BtG	Gesetz zur Ausführung des Betreuungsgesetzes
AG-SGB XII	Gesetz zur Ausführung des Zwölften Buches Sozialgesetzbuch
Art.	Artikel
Art.53-AusführungsgG	Gesetz zur Ausführung von Artikel 53 der Verfassung des Landes Schleswig-Holstein
AStA	Allgemeiner Studierendenausschuss
BfV	Bundesamt für Verfassungsschutz
BGB	Bürgerliches Gesetzbuch
BGBI.	Bundesgesetzblatt
Bildungsministerium,	Ministerium für Bildung und Wissenschaft
BMI	Bundesministerium des Innern
BRKG	Bundesreisekostengesetz
Brücke SH	Integrationsamt die Brücke Schleswig-HolsteingGmbH
BtBG	Gesetz über die Wahrnehmung behördlicher Aufgaben bei der Betreuung Volljähriger
BVerfSchG	Bundesverfassungsschutzgesetz
bzw.	beziehungsweise
CAU	Christian-Albrechts-Universität zu Kiel
DLZP	Dienstleistungszentrum Personal
Landwirtschaftsministerium	Ministerium für Energiewende, Landwirtschaft, Umwelt und ländliche Räume
Epl.	Einzelplan
EU	Europäische Union
EVA	Unterrichtsausfall und eigenverantwortliches Arbeiten
EzulVO	Erschwerniszulagenverordnung
€	Euro

FamFG	Gesetz über das Verfahren in Familiensachen und in den Angelegenheiten der freiwilligen Gerichtsbarkeit
ff.	folgende
FH	Fachhochschule
FHH	Freie und Hansestadt Hamburg
FVA	Finanzverwaltungsamt
GENUA	Gemeinschaftlicher Einkauf Norddeutscher Universitätsapotheken
ggf.	gegebenenfalls
GMSH	Gebäudemanagement Schleswig-Holstein AöR
GG	Grundgesetz
GRV	gesetzliche Rentenversicherung
GVOBl. Schl.-H.	Gesetz- und Verordnungsblatt Schleswig-Holstein
HG	Haushaltsgesetz
HGB	Handelsgesetzbuch
HGr.	Hauptgruppe
HSG	Hochschulgesetz
i. d. F.	in der Fassung
i. V. m.	in Verbindung mit
IFD	Integrationsfachdienste
IKS	Internes Kontrollsystem
IT	Informationstechnik
Justizministerium	Ministerium für Justiz, Kultur und Europa
Kap.	Kapitel
KLR	Kosten- und Leistungsrechnung
KoPers	Kooperation Personaldienste Schleswig-Holstein und Hamburg
KPG	Kommunalprüfungsgesetz
KV	Kassenärztliche Vereinigung
KVSH	Kassenärztliche Vereinigung Schleswig-Holstein

Landwirtschaftsministerium	Ministerium für Energiewende, Landwirtschaft, Umwelt und ländliche Räume
LBV-SH	Landesbetrieb Straßenbau und Verkehr
LfV	Landesbehörde für Verfassungsschutz
LG 1.2	Laufbahngruppe 1, 2. Einstiegsamt
LG 2.1	Laufbahngruppe 2, 1. Einstiegsamt
LHO	Landeshaushaltsordnung
LPA	Landespolizeiamt
LRH	Landesrechnungshof Schleswig-Holstein
LRH-G	Gesetz über den Landesrechnungshof
LV	Landesverfassung
LVerfSchG	Landesverfassungsschutzgesetz
LVSH	Liegenschaftsverwaltung Schleswig-Holstein
MCI	Studio Hamburg Media Consult International (GmbH)
Mio.	Million
Mio. €	Million(en) Euro
Mrd.	Milliarden
NBI.	Nachrichtenblatt
NORLA	Norddeutsche Landwirtschaftliche Fachausstellung
Nr.	Nummer
o. Ä.	oder Ähnliches
OG	Observationsgruppe
PEBB§Y	justizinternes Personalbedarfsberechnungssystem
PERLE	Personalverwaltung Lehrkräfte
PERMIS	Personalmanagement- und -informationssystem
PROFI	Programm Betriebskostenoffensive vorsorgende Finanzpolitik
PUSH	Portal zur Unterrichtserfassung in Schleswig-Holstein
PVB	Polizeivollzugsbeamte

S.	Seite
SGB II	Sozialgesetzbuch Zweites Buch
SGB V	Sozialgesetzbuch Fünftes Buch
SGB VI	Sozialgesetzbuch Sechstes Buch
SGB XII	Sozialgesetzbuch Zwölftes Buch
SHBesG	Besoldungsgesetz Schleswig-Holstein
Sozialministerium	Ministerium für Soziales, Gesundheit, Familie und Gleichstellung
StVO	Straßenverkehrs-Ordnung
T	Tausend
T€	Tausend Euro
Tz.	Textziffer
u. a.	unter anderem
UKSH	Universitätsklinikum Schleswig-Holstein
VE	Verpflichtungsermächtigungen
Verkehrsministerium	Ministerium für Wirtschaft, Arbeit, Verkehr und Technologie
vgl.	vergleiche
VV	Verwaltungsvorschrift/en
VZÄ	Vollzeitäquivalent(e)
Werkstätten/WfbM	Werkstätten für Menschen mit Behinderung
Wirtschaftsministerium	Ministerium für Wirtschaft, Arbeit, Verkehr und Technologie
Wissenschaftsministerium	Ministerium für Bildung und Wissenschaft
WP	Wahlperiode
z. B.	zum Beispiel

Einleitung

1. Allgemeines

1.1 Bedeutung und Inhalt der Bemerkungen

Nach der Landesverfassung (LV) hat der Landesrechnungshof Schleswig-Holstein (LRH) das Ergebnis seiner Prüfungen jährlich gleichzeitig dem Landtag und der Landesregierung zu übermitteln. Das zusammengefasste Prüfungsergebnis wird in den **Bemerkungen** des LRH veröffentlicht.

Die Bemerkungen mit dem Bericht des LRH zur Haushaltsrechnung bilden neben der Haushaltsrechnung der Finanzministerin die Grundlage für die Entscheidung des Parlaments über die Entlastung der Landesregierung.

Die Bemerkungen beziehen sich nicht auf ein bestimmtes Haushaltsjahr. Vielmehr berichtet der LRH über aktuelle Prüfungsergebnisse, damit der Landtag Konsequenzen aus finanzwirksamen Vorfällen ziehen kann.

1.2 Zusammensetzung des Senats

Der Senat des LRH war zum Zeitpunkt der Beschlüsse über die Bemerkungen 2014 wie folgt besetzt:

Präsidentin	Dr. Gaby Schäfer
Vizepräsident	Aike Dopp
Ministerialdirigent	Dr. Ulrich Eggeling
Ministerialdirigent	Claus Asmussen

Über den Inhalt der Bemerkungen entscheiden die Mitglieder des LRH kollegial als Senat. Den Vorsitz im Senat führt die Präsidentin.

1.3 Prüfungsverfahren

Das Prüfungsverfahren gliedert sich in verschiedene Phasen. Es beginnt mit der Prüfungsplanung. Einen ersten Abschluss findet es mit der Mitteilung des vorläufigen Prüfungsergebnisses an die zuständige Stelle. Das Prüfungsergebnis wird mit ihr erörtert. Anschließend wird der geprüften Stelle Gelegenheit gegeben, auf die Mitteilung zu erwidern. Auf dieser Grundlage entstehen dann die Beiträge, die in die Bemerkungen aufgenommen werden. Die Entwürfe der Beiträge sind den zuständigen Stellen 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, um seine Prüfungsergebnisse zu vollziehen. Er sucht deshalb den Dialog mit den geprüften Stellen und ihren Aufsichtsbehörden, um durch Argumente zu überzeugen. Darüber hinaus präsentiert der LRH der Öffentlichkeit die Bemerkungen in Pressekonferenzen, Pressemitteilungen und Interviews.

Der LRH ist ein unabhängiges, mit verfassungsrechtlichem Sonderstatus versehenes Organ der Finanzkontrolle. Seine Mitglieder genießen den Schutz richterlicher Unabhängigkeit. Einflussnahmen und Einwirkungen auf seine Tätigkeit durch Parlament oder Regierung sind mit der LV unvereinbar.

2. Entlastung des LRH

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

Der Landtag hat dem LRH am 27.09.2013 einstimmig Entlastung für das Haushaltsjahr 2011 erteilt.¹

3. Besondere Prüfungsfälle und Sonderberichte

3.1 Stellungnahme 2013 zum Abbau des strukturellen Finanzierungsdefizits bis 2020

Die Landesregierung legte am 13.08.2013 dem Landtag die fortzuschreibende Planung zum Abbau des strukturellen Finanzierungsdefizits vor.² Die vom LRH hierzu abgegebene Stellungnahme wurde am 03.04.2014 veröffentlicht.³

Das Land hat 2013 erstmals seit Jahrzehnten keine neuen Schulden mehr aufgenommen. Stattdessen konnten sogar Schulden getilgt werden. Dies ist sehr erfreulich. Gleichwohl besteht weiter ein erhebliches strukturelles Finanzierungsdefizit. Es hat sich im Vergleich zur Planung allerdings erheblich von 769 Mio. € auf 432 Mio. € verringert. Die Obergrenzen des zulässigen strukturellen Defizits⁴ wurden eingehalten.

¹ Landtagssammeldrucksache 18/1174; Plenarprotokoll 18/38 vom 27.09.2013, S. 3127, Landtagsdrucksache 18/1165.

² Art. 59 a Abs. 2 LV.

³ Stellungnahme 2013 des LRH zum Abbau des strukturellen Finanzierungsdefizits bis 2020 vom 18.03.2014, www.lrh.schleswig-holstein.de.

⁴ § 4 des Gesetzes zur Ausführung von Artikel 53 der Verfassung des Landes Schleswig-Holstein (Art.53-Ausführungsg).

Die große Unterschreitung des geplanten strukturellen Defizits in 2013 sollte die Landesregierung zum Anlass nehmen, den weiteren Abbau ambitionierter zu gestalten. Hierzu ist auch strenge Disziplin auf der Ausgabenseite erforderlich. Dies wird 2013 und 2014 mit einem überdurchschnittlichen Anstieg der Nettoausgaben noch zu wenig beherzigt.

Der LRH empfiehlt, den Abbaubericht zu ergänzen. So hat die erforderliche Definition der Kern- und Zukunftsaufgaben bisher noch nicht stattgefunden. Konkrete Konsolidierungsmaßnahmen werden nicht in ausreichendem Maß dargestellt. Der Personalabbau ist im Haushaltsplan nicht nachvollziehbar. Das verdeutlicht, wie notwendig der vom Landtag geforderte transparente Personalabbaubericht ist.

Risiken für den Abbau des strukturellen Defizits müssen umfassender quantifiziert und in den Finanzplan einbezogen werden. Der LRH empfiehlt, aufgrund der bisherigen Schwankungen des strukturellen Finanzierungsdefizits einen größeren „Sicherheitsabstand“ zur zulässigen Obergrenze einzuhalten.

Der LRH weist darauf hin, dass der verbleibende Abbau des strukturellen Defizits mit erheblichen Anstrengungen verbunden sein wird. Er unterstützt das Finanzministerium daher ausdrücklich in seinen Bemühungen, die Ausgabendisziplin im derzeitigen positiven konjunkturellen Umfeld zu fördern.

3.2 **Stellungnahme zum Haushaltsentwurf 2014**

Die Entwürfe eines Haushaltsgesetzes und eines Haushaltsbegleitgesetzes legte die Landesregierung am 26.07.2013 vor.¹ Der LRH leitete dem Finanzausschuss das Ergebnis seiner Analyse des Haushaltsentwurfs am 25.10.2013 zu.²

Zusammengefasstes Ergebnis der Analyse:

- Der Haushaltsentwurf sieht die bislang höchsten Steuereinnahmen des Landes vor. Trotzdem reichen die Einnahmen nicht aus, die Ausgaben vollständig zu finanzieren. Daher sind neue Schulden von 377 Mio. € geplant. Dies sind im Vergleich zum Haushalt 2013 nur 74 Mio. € weniger, obwohl die Steuern um 330 Mio. € steigen sollen.
- Die Landesregierung richtet ihre Haushaltssanierung noch zu wenig an der Ausgabenseite aus. Neben zusätzlichen Steuereinnahmen enthält der Haushaltsentwurf zu wenig strukturelle Entlastungen. Wie der vollständige Abbau des strukturellen Finanzierungsdefizits gelingen soll,

¹ Vgl. Landtagsdrucksachen 18/941 und 18/942.

² Vgl. Umdruck 18/1886.

bleibt offen. Es fehlt ferner die Definition der Kern- und Zukunftsaufgaben, obwohl der Landtag dies schon 2012 beschlossen hat.¹

- Nachhaltige Finanzpolitik erfordert größere Anstrengungen als im Haushaltsentwurf erkennbar: Das Land muss sein Haushaltsgebaren danach ausrichten, unvermeidbare Belastungen ohne neue Schulden tragen zu können. Der LRH erinnert z. B. an die steigende Zahl der Versorgungsempfänger. Auch das verdeckte strukturelle Finanzierungsdefizit wird weiter zunehmen.
- Der Haushaltsentwurf enthält keinen Wirtschaftsplan des Universitätsklinikums Schleswig-Holstein (UKSH). Die Auszahlung der Zuschüsse an das UKSH sollte daher an die Vorlage eines sachgerechten Wirtschaftsplans geknüpft werden. Zudem sind große Anstrengungen der Landesregierung notwendig, das UKSH zu einer soliden Wirtschaftsführung anzuhalten. Denkbar wäre, ein Konsolidierungsverfahren ähnlich dem für Kommunen einzuführen: finanzielle Hilfe für Defizitabbau gegen den Nachweis konkreter Einsparungen.

¹ Vgl. Landtagsdrucksache 18/323.

Bericht zur Landeshaushaltsrechnung und Vermögensübersicht

4. Entlastung der Landesregierung für das Haushaltsjahr 2011

Der Landtag hat die Landesregierung am 11.12.2013 gemäß Art. 55 Abs. 2 LV für das Haushaltsjahr 2011 entlastet.¹

5. Abschluss der Haushaltsrechnung 2012

Die Landesregierung hat dem Landtag zu ihrer Entlastung die Haushaltsrechnung und Vermögensübersicht am 29.11.2013 vorgelegt.²

Grundlagen der Haushaltsführung waren

- das Gesetz über die Feststellung eines Haushaltsplanes für die Haushaltsjahre 2011 und 2012 (Haushaltsgesetz 2011/2012) vom 17.12.2010³,
- das Haushaltsbegleitgesetz zum Haushaltsplan 2011/2012 (Haushaltsbegleitgesetz 2011/2012) vom 17.12.2010⁴,
- Artikel 3 des Gesetzes über die Errichtung eines Sondervermögens Hochschulsanierung sowie eines Sondervermögens Energetische Sanierung von Schulen und Kindertageseinrichtungen und zur Änderung des Haushaltsgesetzes 2011/2012⁵ und
- der Haushaltsführungserlass des Finanzministeriums vom 23.12.2011.

5.1 Der **Haushaltsplan** weist Einnahmen und Ausgaben von jeweils

12.186.298.300 €

sowie Verpflichtungsermächtigungen (VE) von 571.041.000 € aus.

Nach Vollzug des Haushalts beträgt das **Haushaltssoll** in Einnahmen und Ausgaben

12.199.055.200 €.

Das Haushaltssoll der VE steigt auf 576.221.000 €.

¹ Plenarprotokoll 18/42, S. 3433, Landtagsdrucksache 18/1355 (neu).

² Landtagsdrucksache 18/1360.

³ GVOBl. Schl.-H. 2010, S. 818 ff.

⁴ GVOBl. Schl.-H. 2010, S. 789 ff.

⁵ GVOBl. Schl.-H. 2012, S. 746 ff.

Entwicklung des Haushaltssolls 2012

Rechtliche Grundlage	Einnahmen €	Ausgaben €	VE €
Haushaltsplan laut Haushaltsgesetz (HG) 2011/2012 vom 17.12.2010	12.186.298.300	12.186.298.300	571.041.000
Einwilligungen des Finanzministeriums in zusätzliche Einnahmen, Ausgaben und VE, die als Änderung des Haushaltssolls gelten:			
§ 6 Abs. 1 HG 2011/2012 (zusätzliche Mittel Dritter)	+ 2.584.100	+ 2.584.100	+ 5.180.000
§ 19 Abs. 6 HG 2011/2012 (Verbesserung der Finanzsituation der Kommunen)	+ 10.000.000	+ 10.000.000	
§ 26 Abs. 8 HG 2011/2012 (Aufarbeitung Fürsorgeerziehung)	- 177.000	- 177.000	
§ 30 Abs. 1 HG 2011/2012 (Gemeinschaftsaufgaben)	+ 349.800	+ 349.800	
Summe Einwilligungen	+ 12.756.900	+ 12.756.900	+ 5.180.000
Summe Haushaltssoll	12.199.055.200	12.199.055.200	576.221.000

Der **kassenmäßige Abschluss** nach § 82 LHO (Ist-Ergebnisse ohne Haushaltsreste) ist ausgeglichen. Ist-Einnahmen und -Ausgaben betragen

12.305.964.947,33 €.

Sie überschreiten das Haushaltssoll um 107 Mio. € (0,9 %).

Die Ist-Einnahmen und -Ausgaben haben sich im Vergleich zum Vorjahr (12.355,4 Mio. €) um 49 Mio. € (0,4 %) vermindert.

Aus der Differenz der Nettoeinnahmen ¹ von	9.142.140.678,28 €
und Nettoausgaben ² von	9.311.921.915,81 €
ergibt sich ein Finanzierungsdefizit von	169.781.237,53 €.

Das tatsächliche Finanzierungsdefizit liegt damit 748,8 Mio. € niedriger als ursprünglich geplant (918,6 Mio. €).

¹ Ist-Einnahmen abzüglich Schuldenaufnahmen am Kreditmarkt, Entnahmen aus Rücklagen, Fonds und Stöcken, Einnahmen aus kassenmäßigen Überschüssen aus Vorjahren.

² Ist-Ausgaben abzüglich Tilgungsausgaben, Zuführungen an Rücklagen, Fonds und Stöcke, Ausgaben zur Deckung von kassenmäßigen Fehlbeträgen aus Vorjahren.

Deckung des Finanzierungsdefizits 2012

	€
Einnahmen aus Krediten am Kreditmarkt	3.032.579.634,08
abzüglich Ausgaben zur Tilgung an Kreditmarkt	<u>2.966.995.178,39</u>
= Nettokreditaufnahme am Kreditmarkt	65.584.455,69
zuzüglich Entnahmen aus Rücklagen	131.244.634,97
abzüglich Zuführungen an Rücklagen	<u>27.047.853,13</u>
= Zuführung an Landeshaushalt	104.196.781,84
Finanzierungsmittel	169.781.237,53

5.2 Der Haushaltsabschluss gemäß § 83 Nr. 2 d LHO (Ist-Ergebnisse mit Haushaltsresten) weist ein **rechnungsmäßiges Jahresergebnis** von 52.563.667,69 € aus. Dies entspricht der Summe der in das Haushaltsjahr 2012 (119.626.741,20 €) und in das Haushaltsjahr 2013 (-67.063.073,51 €) übertragenen Einnahme- und Ausgabereste.

Das **rechnungsmäßige Gesamtergebnis** nach § 83 Nr. 2 e LHO schließt mit -67.063.073,51 € ab. Den nach 2013 übertragenen Einnahmeresten von 54.736.917,28 € stehen Ausgabereste von 121.799.990,79 € gegenüber.

6. Feststellungen zur Haushaltsrechnung und Vermögensübersicht

Ordnungsmäßigkeit der Buchführung ist kein Selbstzweck:

Die Stichprobenprüfung der Belege deckte einen Betrugsfall auf. Ein Mitarbeiter hatte sich aus dem Landeshaushalt bedient - Gesamtvolumen über 200 T€.

Jeder 5. Fall in der Stichprobe war materiell oder formal zu beanstanden. Außer bei dem Betrugsfall ist kein nennenswerter materieller Schaden für das Land entstanden.

Die Dienststellen müssen die Buchführung und Zahlungen sorgfältiger durchführen.

Das Land nahm 78 Mio. € neue Kredite auf; geplant waren 954 Mio. €. Die Zinsausgaben fielen um 94,3 Mio. € niedriger aus. Die Konjunkturkomponente lag 523 Mio. € über der Planung.

Die Vergabe von Betriebsmittelkrediten an eigene Anstalten muss in der Haushaltsrechnung transparent dargestellt werden.

6.1 Termin für die Haushaltsrechnung eingehalten

Nach Art. 55 Abs. 1 Satz 2 LV hat die Landesregierung dem Landtag die Haushaltsrechnung vorzulegen. Der LRH berichtet dem Landtag und der Landesregierung unmittelbar zur Haushaltsrechnung.

Das Finanzministerium hat die Bücher am 25.01.2013 geschlossen (Vorjahr: 20.01.2012).

Die obersten Landesbehörden hatten dem LRH die Unterlagen für die Prüfung der Haushaltsrechnung und der Vermögensübersicht bis zum 17.05.2013 vorzulegen. Der Termin wurde eingehalten.

6.2 Belegprüfung: Ordnungsmäßigkeit kein Selbstzweck

Ob und wie die Buchungen belegt sind, ist auch Teil der Prüfung der Haushaltsrechnung. Der LRH hat seinen bisherigen Ansatz, Erhebungen in stichpunktartig ausgewählten Dienststellen des Landes durchzuführen, erweitert: Nach einem mathematisch-statistischen Stichprobenverfahren hat der LRH 322 aus den von den Dienststellen unmittelbar veranlassten Ausgabebuchungen (ohne Epl. 02 und Kap. 0502) zufällig für die Prüfung ausgewählt. Das Ergebnis der Stichprobe kann mit 90%iger Aussage-sicherheit auf die Grundgesamtheit übertragen werden.

Die 322 Stichprobenfälle verteilten sich auf 88 Dienststellen des Landes. Die zahlungsbegründenden Unterlagen hat der LRH in den jeweiligen Dienststellen geprüft.

6.2.1 **Betrugsfälle aufgedeckt**

Durch die Stichprobenprüfung hat der LRH einen Betrugsfall beim Amtsgericht Lübeck aufgedeckt. Dort konnten für 2 Buchungen über 967,38 € und 1.967,21 € die Auszahlungsanordnungen und die zahlungsbegründenden Unterlagen nicht vorgelegt werden. Es handelte sich bei den Buchungen um Überweisungen eines Mitarbeiters auf sein eigenes Konto aus dem Sachverständigen-Titel. Nach den bisherigen Recherchen hat sich der Mitarbeiter seit ca. 7 Jahren zulasten des Landes um über 200 T€ bereichert.

Im Verlauf seines Prüfungsverfahrens stieß der LRH auf Hinweise für einen weiteren Betrugsfall in einem anderen Amtsgericht. Nach Auskunft des Justizministeriums hat dort eine Mitarbeiterin zu Unrecht Zahlungen auf ihr eigenes Bankkonto und das von Bekannten veranlasst.

Außerdem erhielt der LRH Kenntnis von einem dritten Betrugsfall in einem weiteren Amtsgericht. Dort soll eine Mitarbeiterin begründende Unterlagen gefälscht und Zahlungen auf ihr eigenes Konto unter Verwendung falscher Namen veranlasst haben.

Begünstigt wurden diese Betrugsfälle auch dadurch, dass die Überweisungen aus Titeln erfolgten, die „nicht bewirtschaftet“ wurden. Hier fand keine Haushaltsüberwachung statt, das heißt, die Haushaltsüberwachungsliste wurde entgegen den Vorgaben nicht mit den Belegen abgeglichen.

Das Justizministerium hat umgehend auf die festgestellten Sicherheitsmängel im Buchführungs- und Zahlungsverfahren reagiert. Es hat zunächst in jeder Dienststelle weitere Stichprobenprüfungen angeordnet. In Abstimmung mit dem Finanzministerium und dem LRH hat das Justizministerium den Gerichten und Staatsanwaltschaften am 30.12.2013 einen Leitfaden für Zahlungen, Buchungen und Kontrollen an die Hand gegeben. Diese sind angehalten, den Leitfaden umzusetzen. Das Ministerium wird sich hierüber nach einem Jahr berichten lassen.

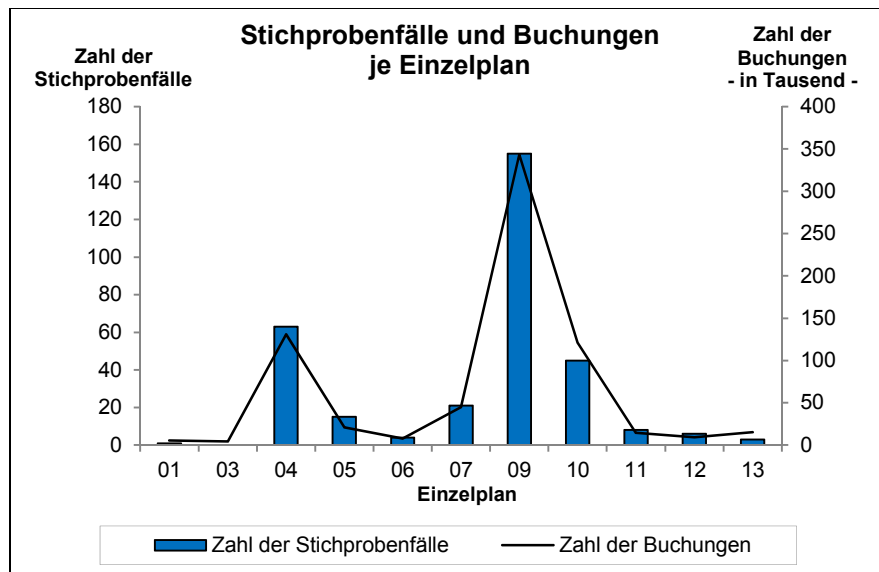
Die Betrugsfälle haben den LRH veranlasst, mit Hilfe eines sachverständigen Dritten weitergehende Prüfungen im Buchführungsverfahren durchzuführen. Ziel war es, weitere Betrugsfälle nach den bekannt gewordenen Mustern auszuschließen.

Die aus dieser Analyse der Buchungen resultierenden unklaren Zahlungsvorgänge hat der LRH zusätzlich in örtlichen Erhebungen untersucht. Mit großer Wahrscheinlichkeit können weitere Betrugsfälle nach dem Muster der festgestellten Fälle ausgeschlossen werden.

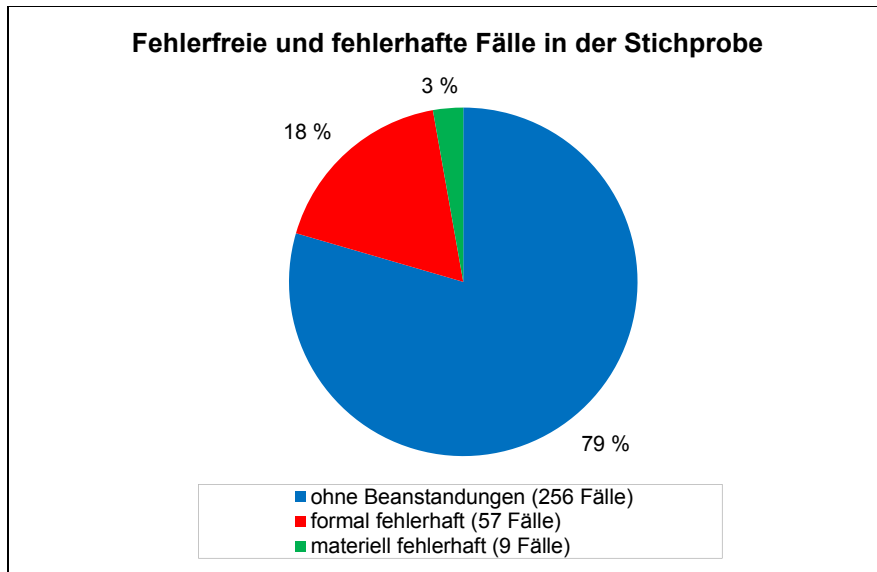
Das **Finanzministerium** stimmt dem LRH nach dem dort vorliegenden Kenntnisstand zu, dass durch die Nicht-Einhaltung der bestehenden haushalts- und kassenrechtlichen Regelungen in den Dienststellen der Justiz Betrugsfälle ggf. erst ermöglicht wurden. Allerdings weist es darauf hin, dass es bislang durch den LRH lediglich mündlich über den Sachverhalt unterrichtet wurde und daher mögliche Konsequenzen nicht hinreichend beurteilen könne.

6.2.2 Ergebnis der Stichprobenprüfung - jeder 5. Fall materiell oder formal fehlerhaft

Die meisten Belege wurden im Justizbereich (Epl. 09) geprüft, gefolgt vom Geschäftsbereich des Innenministeriums (Epl. 04). Damit korreliert die Stichprobe mit der Verteilung der Buchungen auf die Einzelpläne:

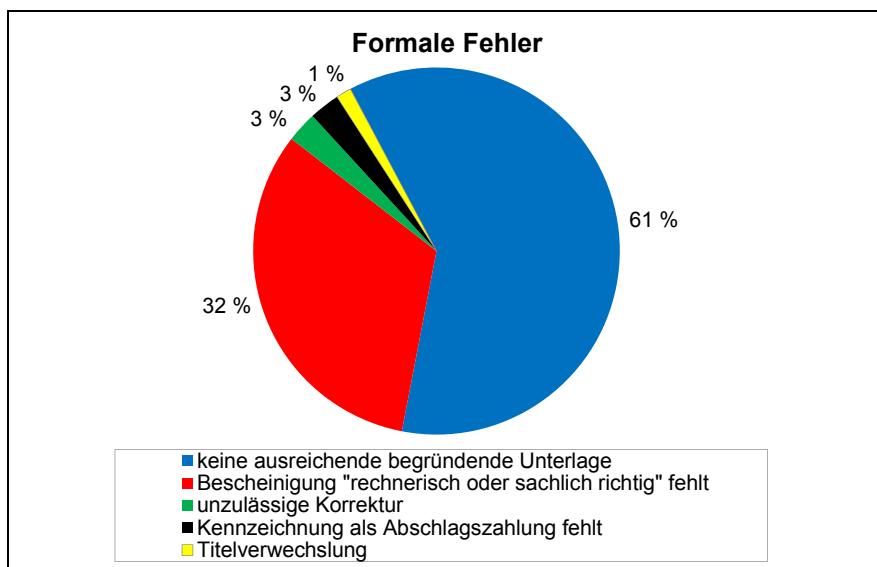


Bei 66 der 322 in die Stichprobe einbezogenen Buchungen und zugehörigen Belege stellte der LRH 84 Fehler fest. Jeder 5. Fall war materiell oder formal fehlerhaft (20,5 %):



Als materielle Fehler stufte der LRH solche ein, die zu einem Vermögensschaden für das Land führten. Häufigste materielle Fehler waren Zahlungen vor Fälligkeit, gefolgt von fehlenden Zahlungsanordnungen und begründenden Unterlagen sowie der Zahlung des falschen Betrags. Außer bei den Betrugsfällen ist kein nennenswerter materieller Schaden für das Land entstanden.

Die 57 formal fehlerhaften Fälle enthielten 74 Fehler:



Bei 61 % der formalen Fehler fehlte die begründende Unterlage oder sie reichte nicht, um die Zahlung des Landes hinreichend zu begründen. 32 % der Fehler beruhten darauf, dass die rechnerische oder die sachliche Richtigkeit nicht festgestellt wurde.

6.2.3 Schlussfolgerungen und Empfehlungen

Im Ergebnis lieferte die Stichprobenprüfung nicht nur Erkenntnisse über die Ordnungsmäßigkeit der einzelnen Ausgabebuchungen und der sie begründenden Unterlagen. Der LRH konnte anhand dieser Querschnittsprüfung durch viele Dienststellen auch erhebliche Unterschiede in der Qualität der Zahlungen, Buchführung und Rechnungslegung feststellen.

Der hohe Anteil formaler Fehler in der Stichprobe veranlasst den LRH, die Dienststellen des Landes aufzufordern, künftig Zahlungen und Buchführung sorgfältiger durchzuführen.

Die festgestellten Betrugsfälle erfordern weitere Anstrengungen, die Sicherheit zu verbessern und die Ordnungsmäßigkeit des Buchführungsverfahrens des Landes zu gewährleisten.

Es gilt nun, die Mitarbeiter in den Dienststellen an ihre Pflichten und einzuhaltende Regeln zu erinnern, insbesondere daran, dass

- begründende Unterlagen im Original mit der Zahlungsanordnung verbunden werden,
- Zahlungen nur aufgrund von Originalbelegen mit Originalunterschriften geleistet werden dürfen,
- zahlungsbegründende Unterlagen die Zahlungsverpflichtung des Landes hinreichend darstellen müssen,
- die Mitarbeiter ihre Zugangsdaten zum Buchführungssystem nicht an Kollegen weitergeben dürfen (Passwort-Richtlinie),
- Erfassen sowie Genehmigen/Buchen in eigenen Angelegenheiten ausgeschlossen werden sollten und
- es „nicht bewirtschaftete Titel“ nicht mehr geben darf. Die Haushaltsüberwachungslisten der einzelnen Titel sollten kontinuierlich geprüft und mindestens stichprobenartig mit den Belegen abgestimmt werden.

Des Weiteren wird den Dienststellen empfohlen, die CpD-Kreditorenkonten (Conto pro Diverse) für Ausgaben grundsätzlich nicht zu verwenden.

In diesem Zusammenhang erinnert der LRH an die noch ausstehende Umsetzung des Internen Kontrollsystems (IKS) für das SAP-Verfahren.

Das **Finanzministerium** stimmt mit dem LRH überein, dass die Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter, insbesondere aber die mit Kontrollfunktionen betrauten, auf die bestehenden Pflichten und Regeln hinzuweisen und auf deren Einhaltung zu verpflichten seien.

Das Finanzministerium sieht es nicht als seine Aufgabe an, Geschäftsprozesse und Organisation der Buchführung in allen Landesdienststellen zu

optimieren. Nur die Ressorts könnten in Kenntnis der sachlich-personellen Konsequenzen vor Ort unter Beachtung der vom Finanzministerium bestimmten fachlichen Rahmenbedingungen dies verantworten. Das Finanzministerium habe keine weitergehende Zuständigkeit.

Auch der **LRH** trennt zwischen der örtlichen Verantwortlichkeit und dem Erlass von Rahmenbedingungen. Er sieht das Finanzministerium im Rahmen des allgemeinen IKS in der Rolle des zentralen „Risikomanagers“. Hiermit verbunden sind unterschiedlichste Aufgaben, wie z. B. die Identifikation von Risikofeldern und die entsprechende Anpassung der Rahmenbedingungen. Der LRH bleibt hierzu mit dem Finanzministerium im Gespräch.

6.3 **Haushaltsüberschreitungen: Deutlicher Anstieg auf 13,4 Mio. €**

Dienststellen können in einem Haushaltsjahr über Ansätze des Haushaltsplans und Ausgabereste des Vorjahres verfügen. Das Finanzministerium darf dieses Haushaltssoll - sofern notwendig - nach LHO oder Haushaltsgesetz ändern. Darüber hinaus kann das Finanzministerium in über- oder außerplanmäßige Ausgaben einwilligen, wenn Ausgaben unvorhergesehen und unabweisbar sind (Notbewilligungsrecht).¹

6.3.1 Die **Haushaltsansätze** wurden bei 14 Haushaltstiteln (2011: 14) **mit Einwilligung** des Finanzministeriums um 12,0 Mio. € überschritten (2011: 6,3 Mio. €).

Von den 12,0 Mio. € waren 0,2 Mio. € außer- und 11,8 Mio. € überplanmäßige Ausgaben. Darunter waren:

- Erstattungen nach dem Asylbewerberleistungsgesetz an die Kreise und kreisfreien Städte mit 5 Mio. €,
- Fahrgelderstattungen für die unentgeltliche Beförderung schwerbehinderter Menschen im öffentlichen Personennahverkehr an öffentliche Unternehmen mit 2,4 Mio. €,
- Erstattungen von Kosten der Hilfe zur Erziehung Minderjähriger ohne gewöhnlichen Aufenthalt und an unbegleitete minderjährige Flüchtlinge und Asylbewerber mit 2,1 Mio. €,
- Leistungen nach dem Gesetz über die Entschädigung für Opfer von Gewalttaten mit 0,7 Mio. €,
- Fürsorgemaßnahmen für die Beseitigung und Linderung von Unfallfolgen mit 0,6 Mio. € und
- sonstige Auslagen in Rechtssachen der Staatsanwaltschaften mit 0,5 Mio. €, die auf Basis gesetzlicher Vorschriften durch Anordnung in Ermittlungsverfahren gewährt werden.

¹ § 37 Abs. 1 LHO.

Haushaltsüberschreitungen nach Einzelplänen und Hauptgruppen*

Epl.	Personal- ausgaben HGr. 4	Sächliche Verwal- tungs- ausgaben HGr. 5	Zuwen- dungen HGr. 6	Besondere Finanzie- rungs- ausgaben HGr. 9	Gesamt
	€	€	€	€	€
03		164.940			164.940
04		106.044	5.038.670		5.144.714
05			300.000		300.000
06			2.449.451		2.449.451
07			9.310		9.310
09		471.130			471.130
10			2.922.635		2.922.635
11	578.561		671.482	504.000	1.754.043
12		95.598			95.598
13		99.443			99.443
Summe	578.561	937.155	11.391.548	504.000	13.411.264

* Die Zahlen sind gerundet.

- 6.3.2 Die überplanmäßigen Haushaltsüberschreitungen **ohne Einwilligung** des Finanzministeriums stiegen auf 1,4 Mio. € bei 7 Haushaltstiteln (2011: 0,1 Mio. € bei einem Titel). Gründe waren: Ausgabebuchungen, obwohl die korrespondierende Einnahme noch nicht eingegangen war (3), nicht rechtzeitig gestellter Antrag auf Entnahme aus der Rücklage (1), falsche Annahme einer Deckungsfähigkeit (1), zu hoch gebildeter Ausgabereist (1) und eine Auszahlung aus einem falschen Titel. Diese Überschreitungen wurden 2012 durch Minderausgaben von 0,8 Mio. € gedeckt, 0,6 Mio. € sollten 2013 durch Mehreinnahmen ausgeglichen werden.

Der LRH fordert die Dienststellen erneut auf, die im Haushaltsgesetz und in den Haushaltsplänen vorgegebenen Ermächtigungen zu beachten. Haushaltsüberschreitungen sind nur bei unvorhergesehenen und unabweisbaren Ausgaben und nur mit Einwilligung des Finanzministeriums zulässig.¹

6.4 Haushaltsreste: Dezenter Rückgang

Abweichend vom Grundsatz der zeitlichen Bindung können am Jahresende Einnahme- und Ausgabereiste gebildet werden.

Einnahmereste können gebildet werden, wenn mit deren Eingang im nächsten Haushaltsjahr bestimmt gerechnet werden kann. Ausgabereiste

¹ Vgl. Votum des Landtages zu Nr. 6 der Bemerkungen 2009 des LRH, Landtagsdrucksache 17/377, S. 3, Votum des Landtages zu Nr. 6.4 der Bemerkungen 2010 des LRH, Landtagsdrucksache 17/1075, S. 3.

werden grundsätzlich einzeln in Höhe der Rechtsverpflichtungen gebildet. Sie bleiben nach § 45 Abs. 2 LHO bis zum übernächsten Haushaltsjahr verfügbar.

Landtag, Staatskanzlei und Ministerien dürfen Reste selbst bilden. Das Finanzministerium muss in die Inanspruchnahme der Haushaltsreste nach § 45 Abs. 3 LHO einwilligen. Es gibt diese frei, wenn sie nach Maßgabe des Haushaltsführungserlasses gedeckt sind.

- 6.4.1 Es wurden **Einnahmereste** für Erstattungen des Bundes (4,7 Mio. €) und aus struktureller Nettokreditaufnahme (50,0 Mio. €) gebildet:

Entwicklung der Einnahmereste

Haushaltsjahr von → nach	Einnahmereste	Änderung gegenüber dem Vorjahr		davon Restkredit- ermächtigung
	Mio. €	Mio. €	in %	Mio. €
2010 → 2011	216,7	+ 71,0	+ 48,7	211,5
2011 → 2012	55,5	- 161,3	- 74,4	50,0
2012 → 2013	54,7	- 0,8	- 1,4	50,0

Die Einnahmereste der Kreditermächtigungen aus 2010, 2011 und 2012 wurden nicht in Anspruch genommen und jeweils im Folgejahr in Abgang gestellt.

- 6.4.2 Die Summe der **Ausgaberrreste** ist im Vergleich zum Vorjahr gesunken:

Entwicklung der Ausgaberrreste

Haushaltsjahr von → nach	Ausgaberrreste	Änderung gegenüber dem Vorjahr	
	Mio. €	Mio. €	%
2010 → 2011	114,5	- 10,6	- 8,5
2011 → 2012	129,1	+ 14,7	+ 12,8
2012 → 2013	121,8	- 7,3	- 5,6

- 6.5 **Inanspruchnahme von Verpflichtungsermächtigungen - wie im Vorjahr**

Verpflichtungsermächtigungen (VE) erlauben den Dienststellen, Ausgaben in künftigen Haushaltsjahren zu leisten. Das Land kann so Vorhaben beginnen, bei denen es sich im Voraus zu Ausgaben über mehrere Jahre oder Jahrzehnte verpflichtet. VE sind nicht übertragbar. Sie verfallen, wenn sie nicht in dem Haushaltsjahr in Anspruch genommen werden, in dem sie veranschlagt sind. Die in Anspruch genommenen VE und der Bestand an Verpflichtungen werden in den Büchern des abgelaufenen Haushaltsjahres nachgewiesen.

Die Inanspruchnahme einer VE bedarf nach § 38 Abs. 2 LHO der Einwilligung durch das Finanzministerium. Anträge sind durch die Dienststelle über den Beauftragten für den Haushalt der obersten Landesbehörde an das Finanzministerium zu richten. Sobald dieses eingewilligt hat, kann die VE in Anspruch genommen werden. Über die VE ist Buch zu führen.

Im Haushaltsplan waren 576 Mio. € VE veranschlagt. Laut Buchführung wurden 402 Mio. € (576 Mio. € - 174 Mio. €) nicht in Anspruch genommen:

Gebuchte Inanspruchnahmen und Fälligkeiten von VE

Haushaltsjahr der Fälligkeit	Haushaltssoll	Inanspruchnahme	
	Mio. €	Mio. €	%
2013	298,6	107,0	35,8
2014	115,8	43,5	37,6
2015	84,4	17,5	20,7
2016 ff.	77,4	6,4	8,3
Gesamtsumme	576,2	174,4	30,3

Die Beträge der in Anspruch genommenen VE und die Bestände in der Gesamtrechnungsnachweisung, in der Haushaltsrechnung und in den Nachweisungen der obersten Landesbehörden stimmen überein.

Ende 2012 waren die Haushalte für 2013 und die folgenden Jahre laut Buchführung mit Verpflichtungen von 634 Mio. € vorbelastet.

Bestand an Verpflichtungen Ende 2012

Haushaltsjahr	Bestand Mio. €
2013	214,5
2014	109,9
2015	63,6
2016 ff.	246,4
Summe	634,4

6.6 Abschlags- und Vorauszahlungen: Unauffällig

Am Jahresende nicht abgerechnete Abschlags- und Vorauszahlungen sind nachzuweisen.¹ Die Dienststellen haben diesen Nachweis zu prüfen und seine Richtigkeit zu bescheinigen. Abschlagszahlungen und deren Abrechnung (Schlusszahlung) sind in der Auszahlungsanordnung zu kennzeichnen.

¹ Verwaltungsvorschrift (VV) Nr. 1 zu § 56 LHO.

Der nachgewiesene Bestand der nicht abgerechneten Abschlags- und Vorauszahlungen betrug wie im Vorjahr 3,1 Mio. €. Von diesen sind 1,6 Mio. € dem Straßenbau zuzurechnen.

6.7 **Verwahrungen und Vorschüsse: Dienststellen müssen besser werden**

Eine Einzahlung darf nur in Verwahrung genommen werden, solange sie nicht nach der im Haushaltsplan vorgesehenen Ordnung gebucht werden kann.¹ Zu den Verwahrungen zählen auch Geldbeträge, die dem Land nicht gehören und für andere verwahrt werden. Verwahrungsbücher werden fortlaufend geführt. Der dort ausgewiesene Bestand ist zum Teil über mehrere Jahre entstanden.

Als Vorschuss darf eine Ausgabe nur gebucht werden, wenn die Verpflichtung zur Leistung besteht, die Ausgabe aber noch nicht nach der im Haushaltsplan vorgesehenen Ordnung gebucht werden kann.²

6.7.1 Außerhalb der Haushaltsrechnung hat das Finanzministerium am Jahresende **Verwahrungen** von 76,9 Mio. € nachgewiesen:

Art der Verwahrungen

Bestand der Verwahrungen am 31.12.2012	€
Verwahrungen mit ungeklärter oder aufgeteilter Gläubigerschaft (u. a. aufzuklärende Verwahrungen, Geldhinterlegungen und Sicherheitsleistungen)	56.145.175,62
Sicherheiten und Kautionen von Dritten (u. a. Transponder Sportzentrum, Muthesius Kunsthochschule Kiel)	39.484,52
Beträge, die für andere Gläubiger angesammelt werden (u. a. Gemeindeanteile an der Gemeinschaftssteuer und der Zinsabschlagsteuer, Kirchensteuer)	15.485.195,17
Durchlaufende Gelder (CAU Kiel, Landesbetrieb Küstenschutz, Nationalpark und Meeresschutz)	430.475,95
Gelder des Landes (fehlende Annahmeanordnungen)	4.831.791,79
Summe	76.932.123,05

Einzahlungen können einem Haushaltstitel nur automatisiert zugeordnet werden, wenn eine Annahmeanordnung zu einem Kassenzeichen vorliegt. Fehlt die Anordnung, werden die eingehenden Beträge auf Verwahrung gebucht. Zum Jahreswechsel waren dies 4,8 Mio. €. Die Bürger haben auf ein Kassenzeichen eingezahlt, ohne dass der Betrag automatisiert zuge-

¹ § 60 Abs. 2 LHO.

² § 60 Abs. 1 LHO.

ordnet werden konnte. Dies lag daran, dass die Dienststellen nicht gleichzeitig mit der Zahlungsaufforderung eine Annahmeanordnung erteilt hatten. Der LRH fordert die Dienststellen erneut auf, Annahmeanordnungen zeitgleich mit dem Versand der Zahlungsaufforderungen an den Zahlungspflichtigen zu erteilen. Er erinnert an das Votum des Landtages¹.

Das **Finanzministerium** begrüßt nachdrücklich die Feststellungen des LRH. Bei der Umsetzung könnten erhebliche Erleichterungen im Finanzverwaltungsamt - Landeskasse - realisiert werden.

- 6.7.2 Über **Vorschüsse** führen die Dienststellen außerhalb des Haushalts Buch. Am Jahresende nicht aufgelöste Vorschüsse stellt das Finanzministerium deshalb nicht in der Haushaltsrechnung dar.

Am Jahresende wurden Vorschüsse von 786.555,86 € ausgewiesen (2011: 735.785,54 €). Davon sind 584.143,00 € Auszahlungen im Lastschriftverfahren, die erst Anfang 2013 den jeweiligen Titeln des Haushaltsjahres 2013 zugeordnet werden konnten.

6.8 **Veränderungen von Ansprüchen des Landes: Nichts Auffälliges**

Die Einnahmen des Landes sind rechtzeitig und vollständig zu erheben.² Stehen Rechtsgrund, Zahlungspflichtiger, Betrag und Fälligkeit einer Einzahlung fest, hat die Dienststelle mit einer Annahmeanordnung die Sollstellung zu buchen.

Ausnahmen von diesem Verfahren stellen Allgemeine Zahlungsanordnungen für Einzahlungen dar, die nach Anzahl und Fälligkeit unbestimmt sind. Forderungen aus Allgemeinen Zahlungsanordnungen werden nicht in der Buchführung erfasst und nicht zum Soll gestellt.

- 6.8.1 **Ansprüche** des Landes können durch Stundung, Niederschlagung oder Erlass **verändert** werden.³ Die VV zu § 59 LHO regeln, wer hierfür zuständig ist, unter welchen Voraussetzungen Ansprüche verändert werden dürfen und wie Kleinbeträge zu behandeln sind.

2012 wurden 61.000 € gestundet (2011: 104.000 €) und 6.500.000 € unbestimmt niedergeschlagen (2011: 7.400.000 €). Erlassen wurden 32.000 € (2011: 46.000 €).

¹ Landtagsdrucksache 18/1355 (neu), Nr. 6.

² § 34 Abs. 1 LHO.

³ § 59 LHO.

- 6.8.2 Zum 31.12. erstellt das Finanzministerium für alle Steuerarten eine **Rückstandsübersicht** und fügt diese der Haushaltsrechnung bei.¹ Auf diese Weise wird in der Haushaltsrechnung nachgewiesen, welche Steueransprüche des Landes bestehen:

Ergebnisse Rückstandsübersicht Steuern

	2012 Mio. €	2011 Mio. €
Kassen-Soll	7.137,8	6.813,8
Kassen-Ist	6.763,5	6.250,6
Differenz	374,3	563,2
davon		
erlassen	13,8*	15,1
niedergeschlagen	57,2	72,4
Gesamtrückstände	303,3	475,7
davon		
gestundet	8,3	9,4
ausgesetzt	201,4**	382,0
echte Rückstände	93,6	84,3

* Darin enthaltene Insolvenzerlasse: 13,5 Mio. € (Vorjahr: 14,5 Mio. €).

** Aussetzung von 72 Mio. € aus einem Erbschaftsteuerfall (Vorjahr: 250 Mio. €).

6.9 Kreditaufnahme und Schuldenstand

Einnahmen und Ausgaben sind grundsätzlich ohne Einnahmen aus Krediten auszugleichen (Art. 53 Abs. 1 LV). In der Übergangsphase bis 2019 sind strukturelle Kredite zulässig, sofern jährliche Obergrenzen eingehalten werden. Die LV regelt, dass die einzuhaltenden Obergrenzen jährlich um ein Zehntel sinken. Der Ausgangswert - das strukturelle Finanzierungsdefizit des Jahres 2010 - wurde einfachgesetzlich auf 1.119 Mio. € festgesetzt.² Für 2012 betrug diese Kreditobergrenze 895,2 Mio. €. Die notwendigen Anschlussfinanzierungen der fälligen Kredite werden hiervon nicht erfasst.

- 6.9.1 Nach § 2 Abs. 1 Haushaltsgesetz 2011/2012 war das Finanzministerium ermächtigt, für das Haushaltsjahr 2012 zur Deckung von Ausgaben **Kredite bis zum Höchstbetrag** von

3.818,2 Mio. €

aufzunehmen.

¹ Haushaltsrechnung und Vermögensübersicht 2012, Landtagsdrucksache 18/1360, S. 209.

² § 4 Abs. 2 Art.53-Ausführungsg.

Der Haushaltsplan unterteilte die Kreditaufnahme in

• Nettokreditaufnahme (strukturell)	841,4 Mio. €
• Anschlussfinanzierung	2.863,8 Mio. €
• konjunkturell bedingte Nettokreditaufnahme	113,0 Mio. €
Summe	3.818,2 Mio. €.

6.9.2 Das Finanzministerium schöpfte die **Kreditermächtigungen im Haushaltsvollzug** nicht aus.

Die haushaltsgesetzliche Ermächtigung von

3.818,2 Mio. €

erhöhte sich um 482,6 Mio. € durch Umschuldung und Marktpflege im Haushaltsvollzug sowie um 50 Mio. € durch den Einnahmerest aus 2011¹ auf

4.350,8 Mio. €.

Das Finanzministerium benötigte hiervon 3.032,6 Mio. €. Die nicht in Anspruch genommene Ermächtigung von 1.318,2 Mio. € teilte sich auf in

• abgängigen Einnahmerest 2011	50,0 Mio. €
• nachgewiesene Mindereinnahme	1.218,2 Mio. €
• nach 2013 übertragenen Einnahmerest	50,0 Mio. €.

6.9.3 Die **Bruttokreditaufnahme** lag bei

3.032.579.634,08 € (2011: 3.594.540.553,57 €)

und bezog sich ausschließlich auf Kredite am Kreditmarkt. Das Aufnahmevolumen sank im Vergleich zum Vorjahr um 562 Mio. € bzw. 15,6 %.

Die Bruttokreditaufnahme setzte sich zusammen aus den Anschlussfinanzierungen der fälligen Schulden und der strukturellen Nettokreditaufnahme.

6.9.4 Insgesamt leistete das Land Ausgaben zur **Schuldentilgung** von

2.967.488.109,67 € (2011: 3.041.536.838,15 €).

Die Schuldentilgung fiel um 74 Mio. € geringer aus als im Vorjahr.

¹ Vgl. Bemerkungen 2013 des LRH, Nr. 6.13.1.

Die Schuldentilgung an den öffentlichen Bereich betrug

492.931,28 € (2011: 492.648,25 €).

Wie bereits im Vorjahr wurden im öffentlichen Bereich neue Kredite nicht aufgenommen, sondern ausschließlich getilgt.

6.9.5 Die Haushaltsrechnung unterscheidet zwischen **Nettokreditaufnahme** und **Nettoneuverschuldung**¹.

Die Nettoneuverschuldung ist die Differenz aus Einnahmen aus Krediten am Kreditmarkt und den Ausgaben zur Schuldentilgung an Kreditmarkt. Die Nettokreditaufnahme errechnet sich wie die Nettoneuverschuldung, berücksichtigt jedoch nicht die Tilgungsausgaben am Kreditmarkt aus der Schuldübernahme der Liegenschaftsverwaltung Schleswig-Holstein (LVSH)².

Diese Unterscheidung führt zu unterschiedlichen Werten in der Haushaltsrechnung und in der Buchführung:

Berechnung der Nettokreditaufnahme

	Nettokreditaufnahme Mio. €		Nettoneuverschuldung Mio. €	
	Soll	Ist	Soll	Ist
Bruttokreditaufnahme	3.818,2	3.032,6	3.818,2	3.032,6
abzüglich Tilgung Kreditmarkt	2.863,8	2.954,6	2.877,6	2.967,0
=	954,4	78,0	940,6	65,6
nachrichtlich: abzüglich Tilgung Kreditmarkt aus der Schuldübernahme der LVSH	13,8	12,4		
=	940,6	65,6		

Die vom Finanzministerium gewählte Übersicht macht nicht deutlich, dass die Teiltilgung von 12,4 Mio. € kreditfinanziert wurde. Das **Finanzministerium** hat zugesagt, künftig nicht mehr zwischen Anschlussfinanzierungen und Tilgungen aus der Schuldübernahme der LVSH zu unterscheiden. Damit würden diese Darstellungsschwierigkeiten nicht mehr auftreten.

6.9.6 Wie schon im Vorjahr führten 2012 die Steuermehreinnahmen dazu, dass die veranschlagte **konjunkturell bedingte Nettokreditaufnahme** von

¹ Vgl. S. 20 Nr. 1.3 und S. 18 der Haushaltsrechnung 2012 (Landtagsdrucksache 18/1360).

² Vgl. Bemerkungen 2013 des LRH, Nr. 6.13.5.

113 Mio. € vom Finanzministerium nicht benötigt wurde. Die gute Wirtschaftslage bewirkte eine positive Konjunkturkomponente, die 523 Mio. € über der Planung lag.

Berechnung der Konjunkturkomponente

Einnahmearten nach § 6 Abs. 3 Art.53-Ausführungsg	Soll Mio. €	Ist Mio. €
Steuern	6.318,3	6.780,5
Länderfinanzausgleich	129,3	160,5
Bundesergänzungszuweisungen	121,8	151,7
Kraftfahrzeugsteuer-Kompensation	319,1	319,1
Summe	6.888,5	7.411,8
abzüglich Trendsteuereinnahmen*	7.002,0	7.002,0
= Konjunkturkomponente	-113,5	409,8

* Trendsteuereinnahmen sind das langfristige Steuereinnahmenniveau, das in Abhängigkeit der konjunkturellen Lage von den tatsächlichen Steuereinnahmen abweicht (§ 6 Abs. 2 Art.53-Ausführungsg).

Konjunkturelle Überschüsse sollen in Abschwungphasen aufgenommene Kredite ausgleichen. Seit Einführung der Schuldenbremse haben sich die ex ante-Konjunkturkomponenten folgendermaßen entwickelt:

Entwicklung der ex ante-Konjunkturkomponenten

Haushaltsjahr	Konjunkturkomponenten ex ante Mio. €	Konjunkturkomponenten ex ante - kumuliert Mio. €
2010	- 183,0	- 183,0
2011	+ 6,7	- 176,3
2012	+ 409,8	+ 233,5

Der wirtschaftliche Aufschwung, verbunden mit hohen Steuereinnahmen, hat im Haushaltsvollzug zu einer Senkung der Nettoneuverschuldung geführt: Sah der Haushaltsplan noch 940,6 Mio. € vor, reduzierte sich der Bedarf im Laufe des Haushaltsjahres auf 65,6 Mio. €. Die Differenz von 875 Mio. € setzt sich zusammen aus höheren

- Nettoeinnahmen (762,3 Mio. €),
- Entnahmen aus Rücklagen (131,2 Mio. €),
- Nettoausgaben (13,5 Mio. €) sowie
- Rücklagenzuführungen (5 Mio. €).

Gemessen an einer wirtschaftlichen Normallage (= Konjunkturkomponente von null) sind daher die konjunkturell bedingten Kredite aus 2010 getilgt.

6.9.7 Das Finanzministerium durfte **Kassenverstärkungskredite** bis zu 10 % des für 2012 im Haushaltsgesetz für Einnahmen und Ausgaben festgestellten Betrags aufnehmen.¹ Mit dem Haushaltsgesetz 2011/2012 wurden

¹ Vgl. § 2 Abs. 6 Haushaltsgesetz 2011/2012.

die Einnahmen und Ausgaben für das Haushaltsjahr auf 12.186.298.300 € festgestellt. Die Höchstgrenze der liquiditätssichernden Kredite betrug 1.218,6 Mio. € und damit 0,6 Mio. € weniger als im Vorjahr. Eine wiederholte Inanspruchnahme dieser Ermächtigung ist nach unterjähriger Tilgung möglich.

Auch 2012 hat das Finanzministerium Kassenverstärkungskredite genutzt. Zum 31.12. waren diese Kredite zurückgezahlt. Die Zinsausgaben für die Liquiditätssicherung betragen lediglich 21.180 €.

Kreditgeber waren neben Kreditinstituten auch 3 Bundesländer.

6.9.8 Durch die Anlage von **Liquiditätsüberschüssen** erzielte das Land Zins-einnahmen. Der Anlagebestand belief sich zum 31.12.2012 auf 286 Mio. €.

Die Haushaltsrechnung weist für die vorübergehende Anlage von Kassenbeständen erzielte Zinseinnahmen von 969.410,14 € aus. Dieser Betrag wird von den Zinsausgaben für Kassenverstärkungskredite abgesetzt und beinhaltet weitere Komponenten:

- Zinseinnahmen aus Betriebsmittelkrediten
des Landes an das UKSH 130.679,61 €,
- Zinsausgaben aus der Inanspruchnahme von
Mitteln des Sondervermögens Ausgleichsabgabe 99.915,74 €.

Aus Gründen der Transparenz und sachlichen Zuordnung plädiert der LRH für eine geänderte Darstellung in der Haushaltsrechnung: Die Inanspruchnahme von Kassenbeständen des Sondervermögens Ausgleichsabgabe kommt einem Kassenkredit gleich. Die anfallenden Zinsausgaben sollten künftig dieser Rubrik zugeordnet werden.

Zudem kann die Bereitstellung von Betriebsmittelkrediten an Beteiligungen des Landes nicht mit der Anlage von Geldbeständen gleichgesetzt werden. Kreditvergaben an Beteiligungsunternehmen wie das UKSH stehen im besonderen Fokus. Deshalb muss die Haushaltsrechnung für die notwendige Transparenz sorgen. Für eine solche Kreditvergabe gilt zudem der Maßstab der Wirtschaftlichkeit. Daher empfiehlt der LRH dem Finanzministerium, für ausgelegte Betriebsmittelkredite an eigene Anstalten mindestens Konditionen in der Höhe zu verlangen, wie sie das Land für seine Kassenkredite zu zahlen hat. Dieser Anspruch war 2012 nicht immer erfüllt.

Das **Finanzministerium** folgt der Ansicht zur Verzinsung der Betriebsmittelverzinsung nicht. Nach der „Vereinbarung über das Betriebsmittelverfahren des Universitätsklinikums Schleswig-Holstein“ sei eindeutig bestimmt, dass entweder zum

- im vorrangigen Länder-Liquiditätsausgleich vereinbarten oder
- auf dem nachrangigen Geldmarkt ausgehandelten

Zinssatz zu verzinsen sei. Da eigene ausgehandelte Konditionen nicht bestünden, werde der vorrangige „Ländersatz“ angewandt.

Der **LRH** bleibt bei seinem Vorschlag, mindestens Konditionen in der Höhe zu verlangen, wie sie das Land für seine Kassenkredite zu zahlen hat. Ihm ist die Vereinbarung aus 2003 bekannt. Diese sieht auch eine Kündigungsmöglichkeit mit einer Frist von 3 Monaten zum Jahresende vor.

Um die notwendige Transparenz in der Haushaltsrechnung zu erreichen, plädiert der LRH für

- einen gesonderten Buchungsabschnitt im Titel 11 16 - 575 04 für Zins-einnahmen aus bereitgestellten Betriebsmittelkrediten für das UKSH und
- eine Darstellung der Forderungen des Landes an das UKSH aus Betriebsmittelkrediten.¹

Das **Finanzministerium** ist grundsätzlich für eine Erhöhung der Transparenz, betrachtet jedoch die Einrichtung von zusätzlichen Buchungsabschnitten als entbehrlich.

Der **LRH** bleibt bei seiner Auffassung.

6.9.9 Der **Schuldenstand** wird in der Haushaltsrechnung auf 3 unterschiedliche Arten dargestellt:

Schuldenstandsarten

Art des Schuldenstands	€
fundierter Schuldenstand zum Ende des Haushaltsjahres 2012	27.453.765.451,85
fundierter Schuldenstand zum Ende des Haushaltsjahres 2011	27.401.682.310,85
Differenz	52.083.141,00
Schuldenstand gemäß Schuldenstatistik zum Ende des Kalenderjahres 2012	27.294.549.480,33
Schuldenstand gemäß Schuldenstatistik zum Ende des Kalenderjahres 2011	26.986.243.140,54
Differenz	308.306.339,79
Schulden des Kernhaushalts zum Ende des Kalenderjahres 2012	26.936.540.871,02
Schulden des Kernhaushalts zum Ende des Kalenderjahres 2011	26.507.577.754,16
Differenz	428.963.116,86

¹ Vgl. Votum des Landtages zu Nr. 6.12 der Bemerkungen 2013 des LRH, Landtagsdrucksache 18/1355 (neu), S. 3.

Der Übergang von den fundierten Schulden hin zum Schuldenstand gemäß Schuldenstatistik erfolgt durch die periodengerechte Zuordnung der Kreditaufnahmen. Die Überleitung hin zu den Schulden des Kernhaushalts wird durch Bereichsabgrenzungen erzeugt.

Perioden- und bereichsgerechte Zuordnungen

Übergang Kalenderjahr	€
Differenz fundierte Schuldenstände 2011 und 2012	52.083.141,00
Kreditaufnahmen in 2012 für Haushaltsjahr 2011	+ 415.439.170,31
Kreditaufnahmen in 2013 für Haushaltsjahr 2012	- 159.215.971,52
= Differenz Schuldenstand gemäß Schuldenstatistik 2011 und 2012	308.306.339,79
Übergang Kernhaushalt	
Tilgungen im sonstigen öffentlichen Bereich	+104.000.000,00
Tilgungen von Schulden beim Bund	+ 16.656.777,07
= Differenz Schuldenstand Kernhaushalt 2011 und 2012	428.963.116,86

Angesichts der divergierenden Werte hält der LRH eine zusammengefasste, übersichtliche und aufklärende Darstellung in der Haushaltsrechnung für angemessen. Auch wenn die unterschiedlichen Schuldenstände den Anforderungen der Statistik folgen, muss die Haushaltsrechnung an dieser Stelle transparenter werden. Hierbei sollte sich das Finanzministerium aus Gründen des Vergleichs mit historischen Werten vom fundierten Schuldenstand nicht lösen.

Wiederholt weichen Nettokreditaufnahme (vgl. Tz. 6.9.5) und Zunahme des fundierten Schuldenstands voneinander ab¹, ohne dass hierüber berichtet wird. Das Finanzministerium wird gebeten, künftig solche Differenzen aufzuklären und in der Haushaltsrechnung zu erläutern.

Das **Finanzministerium** hat zugesagt, etwaig auftretende Abweichungen zukünftig in der Haushaltsrechnung gesondert darzustellen. Die vom LRH dargestellte Differenz beruhe auf der Besonderheit, dass die planmäßige Tilgung eines Darlehens am 30.12.2012 auf ein Wochenende fiel und durch die Vertragskonventionen die Kassenwirksamkeit in das Folgejahr 2013 verschoben wurde.

- 6.9.10 Die **Pro-Kopf-Verschuldung** (Schulden des Landes je Einwohner) gibt das Finanzministerium mit 9.488 € (2011: 9.349 €) an.

Grundlagen für die Berechnung der Pro-Kopf-Verschuldung sind

- die Schulden des Kernhaushalts: 26.936.540.871,02 € und
- die Einwohnerzahl zum 30.06.2012: 2.838.954.

¹ Vgl. Bemerkungen 2013 des LRH, Nr. 6.13.6.

Die Haushaltsrechnung nennt als Quelle die Bundesstatistik¹. Erwähnt wird jedoch nicht, dass diese Statistik hinsichtlich der Schulden pro Einwohner unterscheidet in

- Einwohner auf Grundlage früherer Zählungen und
- Einwohner auf Grundlage des Zensus 2011.

Die am 31.05.2013 vom Statistikamt Nord veröffentlichte Einwohnerzahl zum 30.06.2012 laut Bevölkerungsfortschreibung auf Basis des Zensus 2011 beträgt 2.803.857. Auf Grundlage dieser Einwohnerzahl steigt die Pro-Kopf-Verschuldung auf 9.607 € an. Dieser Wert wird ebenfalls in der Bundesstatistik angegeben.

Das Finanzministerium nutzt diesen Wert in den jüngsten Berichten an den Stabilitätsrat. Dort wird der Schuldenstand je Einwohner mit 9.623 € angegeben. Abweichend von der Haushaltsrechnung - aber im Sinne der im Stabilitätsrat beschlossenen Abgrenzung - verwendet das Finanzministerium den fundierten Schuldenstand am Kreditmarkt zum Ende des Kalenderjahres. Damit wird ein 4. Schuldenstands begriff (vgl. Tz. 6.9.9) verwendet, über den das Finanzministerium nicht in der Haushaltsrechnung, aber im Jahresbericht für den Aufgabenbereich „Kredite, Finanzderivate, Schulden“² informiert.

Der LRH hält es für dringend geboten, dass die Berichte an den Stabilitätsrat und die jährlichen Haushaltsrechnungen die gleiche Datenbasis nutzen. Unterschiedliche Zahlen zum gleichen Sachverhalt müssen künftig vermieden werden. Berichte an den Stabilitätsrat können nicht losgelöst von Vorlagen der Landesregierung an den Landtag betrachtet werden.

Das **Finanzministerium** hat zugesagt, zur Erhöhung der Transparenz Haushaltsrechnung und Berichtswesen künftig zu ergänzen. Hierbei werde

- die Darstellung der fundierten Schulden erweitert,
- als zeitliches Kriterium jeweils das Haushaltsjahr zugrunde gelegt und
- die Pro-Kopf-Verschuldung einheitlich nach Vorgabe des Statistischen Bundesamtes dargestellt. Die Darstellung werde getrennt in Einwohnerzahl auf Grundlage früherer Zählungen und auf Grundlage Zensus 2011 erfolgen.

6.9.11 **Finanzderivate: Niedrige Zinsausgaben verringern das strukturelle Finanzierungsdefizit**

Der LRH hat 2012 das Kredit- und Zinsmanagement zusammen mit einer Wirtschaftsprüfungsgesellschaft geprüft und hierüber in seinen Bemerkun-

¹ Vgl. Statistisches Bundesamt, Fachserie 14 Reihe 5, Finanzen und Steuern - Schulden der öffentlichen Haushalte 2012.

² Vgl. Umdruck 18/1774.

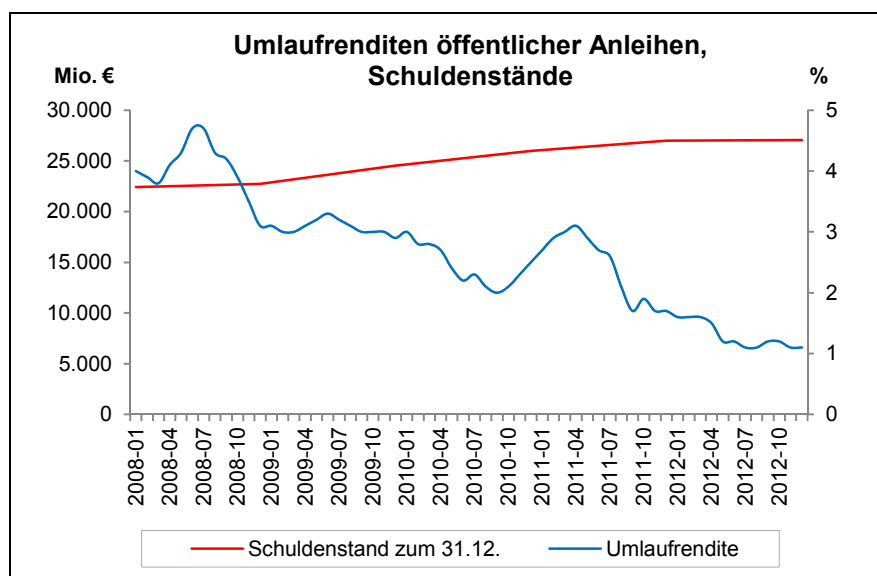
gen 2013 berichtet.¹ Das Finanzministerium hat das Jahr 2013 genutzt, um beginnend mit dem Haushaltsjahr 2014 eine Neuausrichtung dieses Aufgabenfeldes vorzunehmen. Insbesondere

- werden Zinsänderungsrisiken anschaulicher dargestellt,
- entfallen nominale Obergrenzen für den Einsatz von Finanzderivaten und
- werden Limits für Schwankungsbreiten der Zinsausgaben über den jährlichen Haushalt hinaus um weitere 5 Jahre gesetzlich verankert.

6.9.12 Die **Zinsausgaben** sind mit 908,4 Mio. € um 94,3 Mio. € (9,4 %) geringer ausgefallen als im Doppelhaushalt 2011/2012 veranschlagt. Im Vergleich zum Vorjahr (941,5 Mio. €) sind die Ist-Ausgaben um 33,1 Mio. € gesunken.

Das Finanzministerium bewertet den Effekt der sinkenden Zinsausgaben im Jahresbericht 2012 für den Aufgabenbereich „Kredite, Finanzderivate, Schulden“² positiv. Dort wird ausgeführt, dass Zinsentwicklung und Kreditmanagement dazu geführt hätten, die Zinsausgaben aus der Neuverschuldung 2011 vollständig zu kompensieren.

Der LRH hat wiederholt auf die Risiken ansteigender Zinssätze hingewiesen. Die bislang sinkenden Zinsausgaben sind neben dem Kreditmanagement insbesondere der Zinsentwicklung zuzuschreiben. Diese Entwicklung wird nicht von Dauer sein.



¹ Vgl. Bemerkungen 2013 des LRH, Nr. 23.

² Vgl. Umdruck 18/1774.

- 6.9.13 Die niedrigen Zinsausgaben sind auch durch den **Einsatz von Derivaten** erzielt worden. Neue Verträge wurden nominal über 1,99 Mrd. € (2011: 3,87 Mrd. €) abgeschlossen.

Durch den Derivateinsatz wurden die Konditionen der Nettokreditaufnahme des Haushaltsjahres 2012 verändert. So wurden

- der Anteil der festen Verzinsung von 70 auf 92 % erhöht (2011: von 65 auf 95 %),
- die durchschnittliche Festsatzbindung von 7,4 auf 6,9 Jahre verkürzt und
- die Durchschnittsverzinsung von 1,64 auf 2,04 % erhöht.

- 6.9.14 Der Einsatz der Zinsderivate veränderte die **Strukturen des gesamten Kreditmarktschuldenstands**:

Strukturen des Gesamtschuldenstands

	2010	2011	2012
Festzinsanteil	85 %	81 %	83 %
variabel verzinslicher Anteil	15 %	19 %	17 %
durchschnittliche Restlaufzeit	5,5 Jahre	5,4 Jahre	5,1 Jahre
durchschnittliche Zinsbindungsdauer	4,5 Jahre	4,4 Jahre	4,4 Jahre

- 6.9.15 Die **Ermächtigung zum Abschluss derivativer Finanzinstrumente** ist seit 2009 auf den Gesamtschuldenstand des vorangegangenen Haushaltsjahres erhöht worden.¹

Der Vertragsbestand an Derivaten hat sich dennoch gegenüber 2011 um 913,4 Mio. € verringert (2011: um 857,5 Mio. € gegenüber 2010 erhöht); der neue Ermächtigungsrahmen war zu 72,7 % (2011: 79 %) ausgeschöpft:

Inanspruchnahme der Ermächtigung

	Mio. €
Bestand zum 31.12.2011	20.536,4
fällig in 2012	- 2.903,4
Neugeschäfte	+ 1.990,0
Bestand zum 31.12.2012	19.623,0

¹ Vgl. Bemerkungen 2011 des LRH, Nr. 6.12.3 und § 18 Abs. 7 LHO a. F. und für die zukünftige Entwicklung Tz. 6.9.11 dieser Bemerkungen.

- 6.9.16 Die **Ausgleichsrücklage für Zinsausgaben** ist zweckgebunden. Sie dient neben einer periodengerechten Zuordnung der Prämieinnahmen auch der Risikovorsorge.

Die Rücklage deckt teilweise das Risiko des Landes aus sogenannten Stillhaltergeschäften ab. Dieses Risiko entsteht durch den Verkauf von Optionen, bei denen das Land die Zinsentwicklung nur abwarten kann und der Käufer sein Risiko reduziert. Hierfür zahlt der Käufer dem Land die Optionsprämie, die dem Haushalt als Einnahme zugeführt wird, wenn das Risiko der Inanspruchnahme nicht mehr besteht. 2012 reduzierten die empfangenen Prämienzahlungen die Zinsausgaben um 8 Mio. €.

Der Rücklage wurden netto 7,9 Mio. € zugeführt; der Rücklagenbestand erhöhte sich auf 120,4 Mio. € (2011: 112,5 Mio. €).

Aktuelle Haushaltslage

7. Erfreuliche Entwicklung, aber keine Entwarnung

Auch wenn das Haushaltsjahr 2013 mit einem Überschuss von 115 Mio. € abschließen konnte: Es gilt, das für 2014 geplante strukturelle Finanzierungsdefizit von 580 Mio. € bis Ende 2019 vollständig abzubauen.

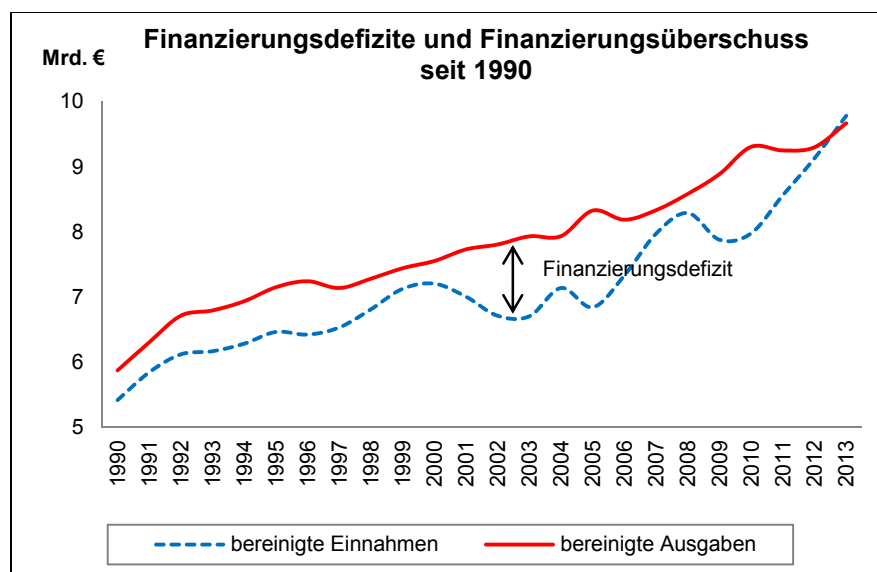
Echte Sanierungsschritte bleiben notwendig. Der 2013 im Vergleich zum Planwert vollzogene starke Abbau des strukturellen Finanzierungsdefizits ist hauptsächlich auf Sondereffekte zurückzuführen. Im Vergleich zum Haushalt 2012 sind die Nettoausgaben um 360 Mio. € gestiegen.

Im Kreis der Konsolidierungsländer steht Schleswig-Holstein relativ gut da.

Nach wie vor gilt: Für Landtag und Öffentlichkeit ist das verdeckte strukturelle Finanzierungsdefizit schwer durchschaubar. Hierzu gehört auch der Sanierungsstau. Vernachlässigte Instandhaltungen müssen daher durch solide Bauunterhaltungsplanung offengelegt werden. Die Finanzierung durch Sondervermögen außerhalb des Haushalts darf nur eine Übergangslösung sein.

7.1 Trotz Überschuss weiterhin strukturelles Defizit

Mit dem Finanzierungsüberschuss des Haushaltsjahres 2013 ist eine Wende eingeleitet worden: Erstmals seit Jahrzehnten übersteigen die bereinigten Einnahmen die bereinigten Ausgaben.



Neben der Wirkung der Schuldenbremse waren es positive Begleitumstände, die einen Finanzierungsüberschuss entstehen ließen. Seit 2010 sind die bereinigten Einnahmen um 1,8 Mrd. € angestiegen. Maßgeblich für diese Entwicklung waren die Steuereinnahmen, die im gleichen Zeitraum um 1,5 Mrd. € zugelegt haben.

Diese Entwicklung ist erfreulich und sollte Maßstäbe für zukünftige finanzpolitische Entscheidungen setzen.

Trotz eines Finanzierungsüberschusses im Haushaltsvollzug 2013 bleiben die Regelungen der Schuldenbremse und die Abbauplanung aktuell.

Denn: Es gilt weiterhin, bis 2020 das **strukturelle** Finanzierungsdefizit aufzulösen.

Im Vergleich zum Ausgangsjahr 2010 mit dem Ausgangswert des strukturellen Finanzierungsdefizits von 1.119 Mio. € ist mit dem in 2013 erreichten Wert von 432 Mio. € schon ein großer Abschnitt des Abbaupfads zurückgelegt worden. Maßgebliche Einflussfaktoren, die diese Wegstrecke möglich gemacht haben, waren folgende:

Komponenten des strukturellen Finanzierungsdefizits

	2010 Mio. €	2013 Mio. €	Veränderungen Mio. €
Trendsteuereinnahmen*	6.587,2	7.341,0	+ 753,8
Zensus-2011-Effekt**	-	56,0	+ 56,0
+ steuerähnliche Abgaben	63,3	59,4	- 3,9
+ Verwaltungseinnahmen	397,3	482,9	+ 85,6
+ übrige Zuschüsse	1.119,5	1.212,1	+ 92,6
+ Zensus-2011-Effekt**	-	53,0	+ 53,0
= Zwischensumme	8.167,3	9.204,4	
./. Saldo finanzieller Transaktionen	-29,3	-30,7	- 1,4
./. Nettoaussgaben	9.315,6	9.667,3	+ 351,7
= struktureller Finanzierungssaldo	- 1.119,0	- 432,2	+ 686,8

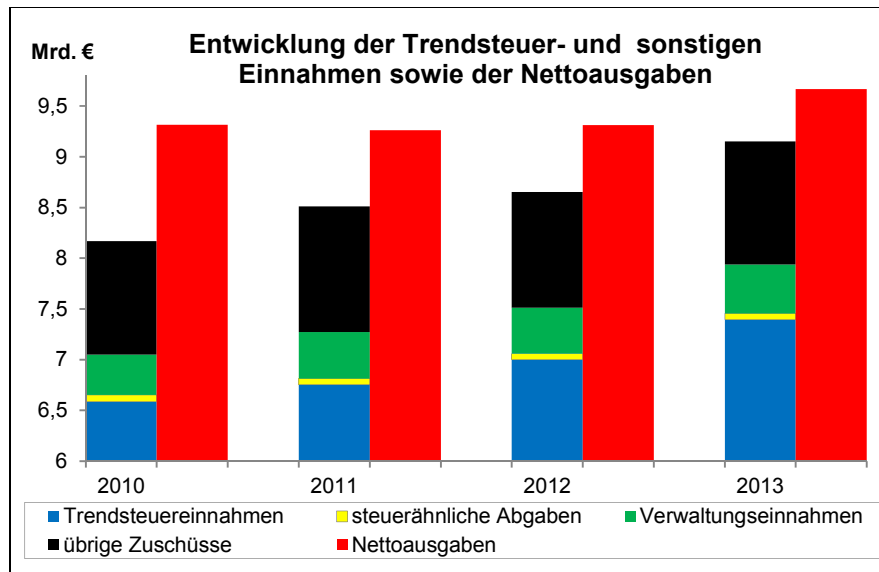
* Trendsteuereinnahmen sind das langfristige Steuereinnahmenniveau, das in Abhängigkeit der konjunkturellen Lage von den tatsächlichen Steuereinnahmen abweicht (§ 6 Abs. 2 Art.53-Ausführungsg).

** Vgl. Gesetz zur Änderung des Art.53-Ausführungsg vom 13.12.2013, GVOBl. Schl.-H. Nr. 17, S. 506.

Seit 2010 wurden strukturelle Mehreinnahmen von über einer Mrd. € erzielt, während die Nettoaussgaben um 350 Mio. € gestiegen sind.

Die nachfolgende Grafik zeigt, dass allein der starke Anstieg der Nettoaussgaben 2013 im Vergleich zum Vorjahr um 360 Mio. € einen deutlich

niedrigeren oder gar ausgeglichenen strukturellen Finanzierungssaldo verhindert hat.



Der Einnahmenanstieg 2013 hat den Anstieg der Nettoausgaben aufgefangen. Im weiteren Beitrag legt der LRH dar, dass dies glücklichen Umständen in Form von Sondereffekten geschuldet ist.

7.2 Haushaltsvollzug 2013: Sondereffekte helfen

Der Haushaltsplan 2013 sah ein strukturelles Finanzierungsdefizit von 768,5 Mio. € vor. Im Haushaltsvollzug wurden strukturelle Verbesserungen von über 336 Mio. € erzielt.

Zur Analyse der aktuellen Haushaltslage gehört auch die Betrachtung, durch welche Faktoren ein solches Ergebnis erreicht werden konnte und wie nachhaltig diese sind:

Ansatz und Ist-Ergebnis des Finanzierungssaldos und des strukturellen Finanzierungsdefizits des Haushaltsjahres 2013

	Soll Mio. €	Ist Mio. €	Veränderung Mio. €
bereinigte Einnahmen	9.210,5	9.782,7	572,2
bereinigte Ausgaben	9.661,9	9.667,3	5,4
Finanzierungssaldo	- 451,4	+ 115,4	566,8
abzüglich			
Konjunkturkomponente	274,2	498,3	224,1
finanzielle Transaktionen	-37,1	-30,7	6,4
Konsolidierungshilfe	80,0	80,0	0,0
strukturelles Finanzierungsdefizit	768,5	432,2	336,3

Die Gegenüberstellung der strukturellen Einnahmen und Ausgaben nach der Berechnungsmethodik der §§ 2 und 3 des Art.53-Ausführungsg legt nahe: Die Einflussfaktoren sind im Wesentlichen auf der Einnahmeseite zu suchen.

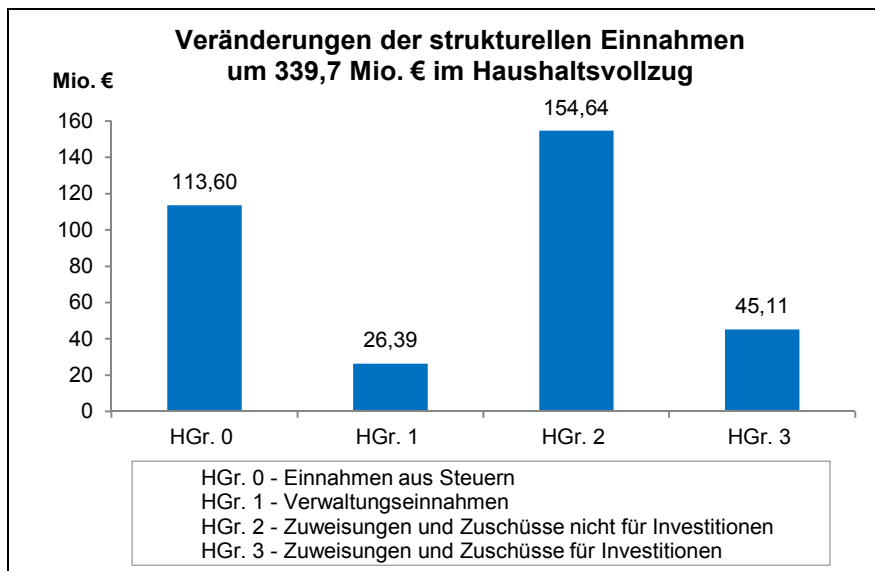
Ansatz und Ist-Ergebnisse der strukturellen Einnahmen und Ausgaben des Haushaltsjahres 2013

	Soll Mio. €	Ist Mio. €	Veränderungen Mio. €
strukturelle Einnahmen	8.836,3	9.176,0	339,7
strukturelle Ausgaben	9.604,8	9.608,2	3,4
strukturelles Finanzierungsdefizit	768,5	432,2	336,3

Eine tiefere Analyse bestätigt dies und legt gleichzeitig offen, dass es sowohl auf der Einnahmen- als auch auf der Ausgabenseite Bewegungen gegeben hat, die sich in ihren Wirkungen auf das strukturelle Finanzierungsdefizit teilweise aufheben.

7.2.1 Veränderungen der strukturellen Einnahmen im Haushaltsvollzug 2013

Auf der Einnahmenseite haben mehrere Bestandteile positive Auswirkungen im Umfang von insgesamt 339,7 Mio. € auf das strukturelle Finanzierungsdefizit gehabt. Stärker als im Haushaltsplan veranschlagt, hat sich hierdurch das strukturelle Finanzierungsdefizit verringert.



Jedoch sind auch auf der Einnahmenseite Sondereffekte in den HGr. 0, 2 und 3 zu beachten. Diese Sondereffekte sind generell einmaliger Natur und daher nicht nachhaltig. Es ist nicht davon auszugehen, dass sich diese Wirkungen im Haushalt 2014 wiederholen.

**Wirkung von Sondereffekten als strukturelle
Mehr- (+) oder Mindereinnahmen (-)**

Sondereffekt	HGr.	Mehr (+) Minder (-) inkl. Sondereffekt in Mio. €	Mehr (+) Minder (-) ohne Sondereffekt in Mio. €
	Mio. €		
Zensus-2011-Effekt*	0	+ 113,6	+ 4,6
	+ 109,0		
fehlende Veranschlagung der zweckgebundenen Beteiligung des Bundes an den Leistungen für Unterkunft und Heizung nach § 22 Abs. 1 SGB II**	2	+ 154,6	+ 34,5
	+ 165,1		
Bundesbaumittel nicht über den Landeshaushalt an das Amt für Bundesbau	2		
	- 45,0		
nicht benötigte globale Steuermindereinnahmen	3	+ 45,1	+ 1,6
	+ 43,5		
Summe	272,6 Mio. € strukturelle Mehreinnahmen durch Sondereffekte		

* Vgl. Tz. 7.2.2.

** SGB II = Sozialgesetzbuch Zweites Buch¹

Durch diese Sondereffekte bleiben von den **339,7 Mio. €** strukturelle Mehreinnahmen lediglich **67,1 Mio. €** übrig.

7.2.2 Zensus-2011-Effekt

Der Landtag verabschiedete zum Jahresende 2013 ein Gesetz zur Änderung des Art.53-Ausführungsg. Die Gesetzesänderung war notwendig geworden, um die Einmaleffekte aus dem Zensus 2011 in die Funktionsweise des hiesigen Konjunkturbereinigungsverfahrens zu implementieren. Anderenfalls wären die strukturellen Mehreinnahmen in die Konjunkturkomponente geflossen - ohne Auswirkungen auf das strukturelle Finanzierungsdefizit.

Der Zensusseffekt wurde über die Anpassung der Konjunkturkomponente berücksichtigt und erfolgte technisch durch

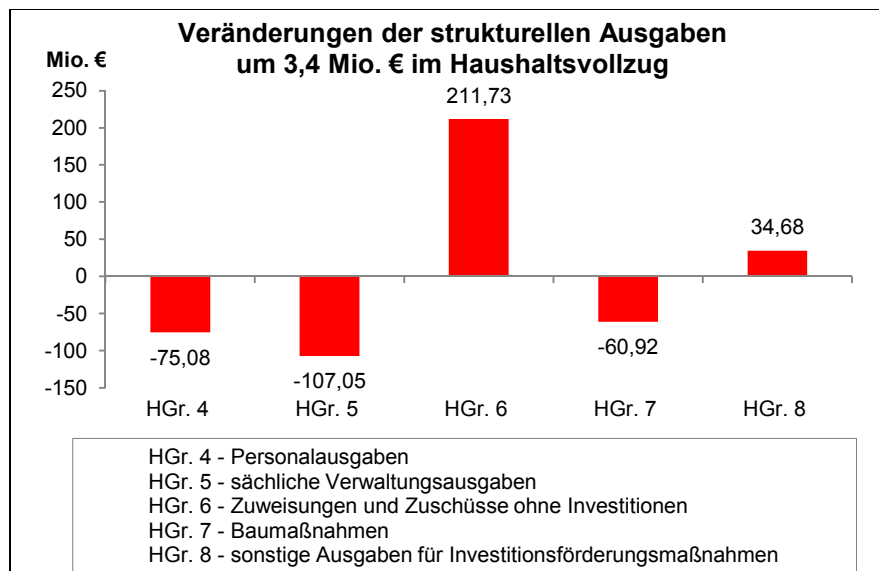
- eine Reduzierung der Ist-Steuereinnahmen des Jahres 2013 um 53 Mio. € und
- eine Erhöhung der Trendsteuereinnahmen um 56 Mio. €.

Insgesamt reduzierte der Zensusseffekt das strukturelle Finanzierungsdefizit im Vergleich zum Haushaltsansatz um 109 Mio. €.

¹ SGB II - Sozialgesetzbuch Zweites Buch - Grundsicherung für Arbeitsuchende, i. d. F. der Bekanntmachung vom 13.05.2011, BGBl. I S. 850, 2094, zuletzt geändert durch Artikel 1 des Gesetzes vom 07.05.2013, BGBl. I S. 1167.

7.2.3 Veränderungen der strukturellen Ausgaben im Haushaltsvollzug 2013

Auf der Ausgabenseite sind durch den Haushaltsvollzug strukturelle Mehrausgaben von 3,4 Mio. € entstanden. Die nachstehende Grafik stellt dar, wie sich diese strukturellen Mehrausgaben aufteilen:



Die Einzelveränderungen der HGr. 5, 6 und 7 unterliegen Sondereffekten, die nachstehend aufgelistet werden. Auch diese Sondereffekte sind grundsätzlich einmalig und nicht nachhaltig.

Wirkung von Sondereffekten als strukturelle Mehr- (+) oder Minderausgaben (-)

Sondereffekte	HGr.	Mehr (+) Minder (-) inkl. Sondereffekt in Mio. €	Mehr (+) Minder (-) ohne Sondereffekt in Mio. €
	Mio. €		
Zinsen am Kreditmarkt	5	- 107,0	+ 4,3
	-111,3		
fehlende Veranschlagung der zweckgebundenen Beteiligung des Bundes an den Leistungen für Unterkunft und Heizung nach § 22 Abs. 1 SGB II	6	+ 211,7	+ 46,6
	+ 165,1		
Bundesbaumittel nicht über den Landeshaushalt an das Amt für Bundesbau	7	- 60,9	- 15,9
	- 45,0		
Summe		8,8 Mio. €	strukturelle Minderausgaben durch Sondereffekte

Ohne Sondereffekte werden aus strukturellen Mehrausgaben von 3,4 Mio. € strukturelle Minderausgaben von 5,4 Mio. €.

7.2.4 **Fazit: Sanierung weiterhin notwendig - ohne Einmaleffekte kein nennenswerter Abbau des strukturellen Finanzierungsdefizits**

Der Abbau des strukturellen Finanzierungsdefizits um 336,3 Mio. € - im Vergleich zwischen Haushaltssoll und den Ist-Ergebnissen des Haushaltsvollzugs - ist beachtlich. Die nähere Analyse zeigt jedoch, dass dieser Abbau in erheblicher Höhe durch Einmaleffekte gelungen und damit nicht nachhaltig ist:

- | | |
|---|---------------|
| • Zensuseffekt | 109,0 Mio. €, |
| • nicht benötigte globale Steuermindereinnahmen | 43,5 Mio. €, |
| • geringere Zinsausgaben am Kreditmarkt | 111,3 Mio. €. |

Diese Einmaleffekte in Höhe von 263,8 Mio. € beeinflussen den strukturellen Abbauwert von 336,3 Mio. € mit 78,4 % maßgeblich.

Ohne diese Komponenten hätte - unter sonst gleichbleibenden Bedingungen - der Abbau im Haushaltsjahr statt 336,3 Mio. € lediglich 72,5 Mio. € betragen. Es wäre ein strukturelles Finanzierungsdefizit von 696 Mio. € ausgewiesen worden.

Auch wenn die Verfassungsgrenze von 783,3 Mio. €¹ nicht überschritten worden wäre, wiederholt der LRH seine Empfehlung an Landtag und Landesregierung: Mehr Ehrgeiz beim Abbau des strukturellen Finanzierungsdefizits.²

Schleswig-Holstein steht mit dieser Aufgabe nicht allein: Die Mehrheit der Länder weist strukturelle Finanzierungsdefizite aus, die bis 2020 auf null gebracht werden müssen. Um neben den Werten nach der Landesmethode einen Vergleich im Konsolidierungserfolg durchführen zu können, nutzt der LRH nachstehend die Zahlen des Stabilitätsrats.

7.3 **Schleswig-Holstein im Vergleich**

Der Stabilitätsrat hat mit Beschluss vom 23.05.2011³ eine drohende Haushaltsnotlage in den Ländern Berlin, Bremen, Saarland und Schleswig-Holstein festgestellt. Diese Länder befinden sich im Sanierungsverfahren und erhalten neben Sachsen-Anhalt auf Basis einer Verwaltungsvereinbarung Konsolidierungshilfen. Anspruch auf Hilfe besteht nur, sofern das strukturelle Finanzierungsdefizit planmäßig abgebaut wird.

¹ Vgl. zulässigen Saldo nach § 4 Abs. 2 Art.53-Ausführungsg.

² Vgl. Bemerkungen 2013 des LRH, Nr. 7.

³ Vgl. TOP 2 der 3. Sitzung des Stabilitätsrates am 23.05.2011, <http://www.stabilitaetsrat.de>.

Da sich die Berechnungsmethode des Stabilitätsrats von der des Landes unterscheidet, sind die Ausgangswerte der abzubauenen strukturellen Finanzierungsdefizite unterschiedlich.

Zur Beurteilung der Haushaltslage hat der Stabilitätsrat ein Kennziffern-bündel aus 4 Kennziffern beschlossen. Hierdurch wird die Finanzsituation des Landes vergleichbar:

- Struktureller Finanzierungssaldo je Einwohner,
- Kreditfinanzierungsquote,
- Zins-Steuer-Quote und
- Schuldenstand je Einwohner.

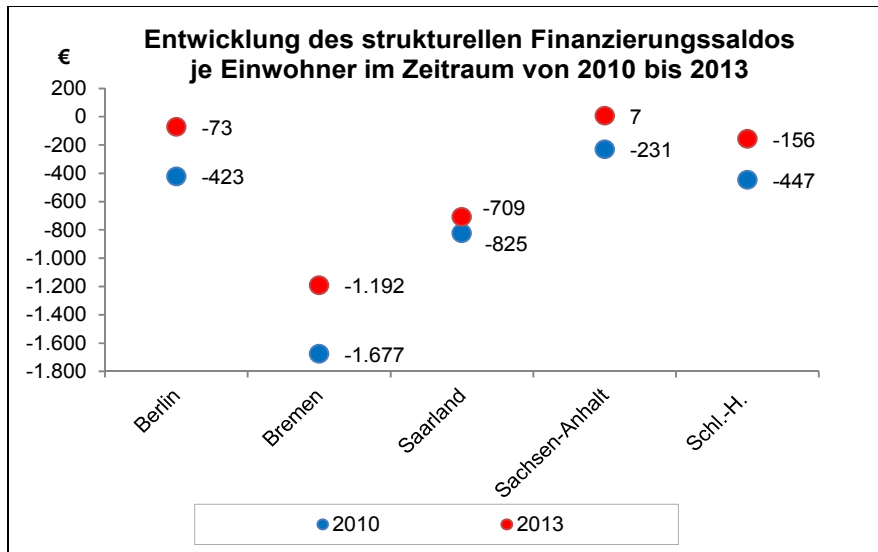
Laut Beschluss des Stabilitätsrats werden die laufenden Jahre durch Soll-Werte abgebildet. Der Betrachtungszeitraum umfasst die Ist-Werte der 2 vergangenen Jahre, den Soll-Wert des laufenden Jahres, den Soll-/Entwurfs-Wert des folgenden Jahres sowie die Ansätze der Finanzplanung.¹

Nachstehend wird die Entwicklung im Zeitraum 2010 (Ist-Wert) bis zum Berichtsjahr 2013 (Planwert) dargestellt. Nach dem Beschluss des Stabilitätsrats werden die Ist-Werte 2013 Ende 2014 veröffentlicht.

7.3.1 **Struktureller Finanzierungssaldo in € je Einwohner**

Der insbesondere um konjunkturelle Effekte bereinigte Finanzierungssaldo je Einwohner stellt eine zentrale Kennziffer zur Beurteilung der Finanzlage dar. Der Wert legt die noch ausstehenden Konsolidierungsbemühungen offen, um das von der Schuldenbremse geforderte strukturelle „Nulldefizit“ ab 2020 sicherzustellen. Die Berechnung erfolgt - abweichend von der Landesmethode - nach den Regelungen der Verwaltungsvereinbarung.

¹ Vgl. Beschlüsse der konstituierenden Sitzung des Stabilitätsrates am 28.04.2010, <http://www.stabilitaetsrat.de>.

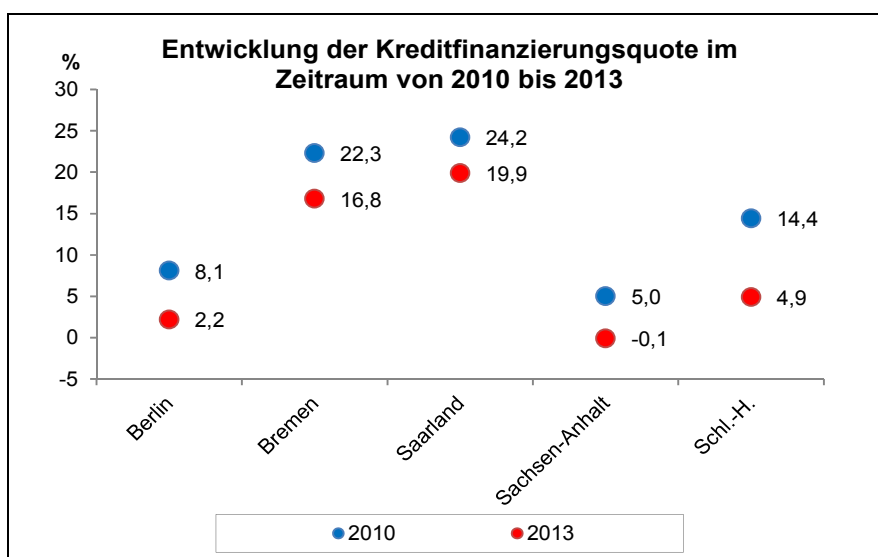


Alle Konsolidierungshilfeempfängerländer haben das strukturelle Finanzierungsdefizit abgebaut. Auffällig stark gesunken sind die strukturellen Finanzierungsdefizite je Einwohner der Stadtstaaten. Bemerkenswert: Sachsen-Anhalt weist einen positiven Finanzierungssaldo aus. Strukturelle Finanzierungsüberschüsse können ansonsten nur die Länder Mecklenburg-Vorpommern, Sachsen und Thüringen bieten.

Der Durchschnitt über alle 16 Länder gerechnet lag bei -129 € je Einwohner (2010: -224 € je Einwohner).

7.3.2 Kreditfinanzierungsquote

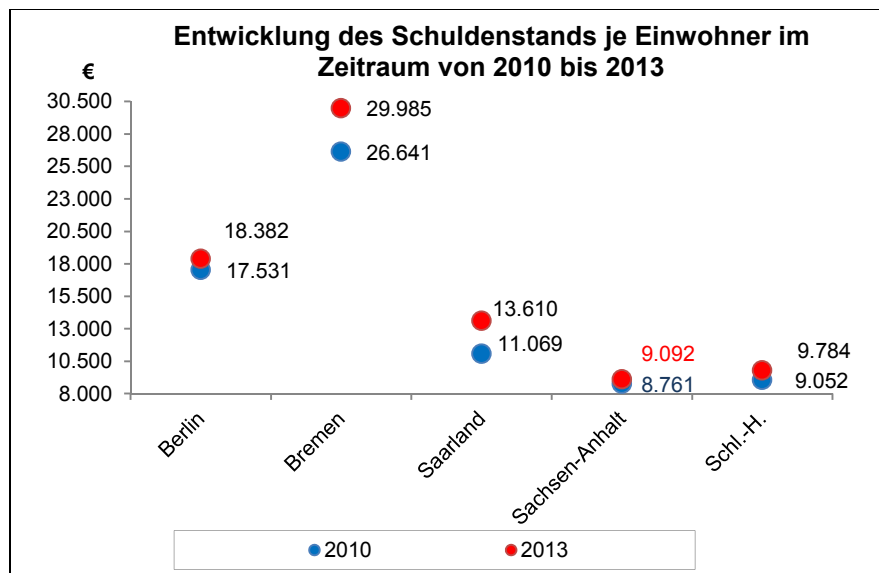
Die Kreditfinanzierungsquote stellt das Verhältnis zwischen Nettokreditaufnahme und bereinigten Ausgaben dar. Es kann erwartet werden, dass sich ein planmäßiger Abbau des strukturellen Finanzierungsdefizits auf die Kreditfinanzierungsquote auswirkt.



Sachsen-Anhalt hat eine negative Kreditfinanzierungsquote, die dem strukturellen Finanzierungsüberschuss geschuldet ist. Schleswig-Holstein konnte die Quote um 9,5 Prozentpunkte am deutlichsten senken. Im Durchschnitt aller 16 Länder lag die Quote bei 2,6 % (2010: 6,2 %).

7.3.3 Schuldenstand in € je Einwohner

Der Schuldenstand auf Basis der fundierten Kreditmarktschulden¹ je Einwohner zeigt im Ergebnis finanzpolitische Entscheidungen der Vergangenheit auf. Eine Absenkung des Werts ist nur durch Tilgungen oder Bevölkerungszuwachs möglich. Ausgelöst durch die demografische Entwicklung könnten in Zukunft einige Länder selbst bei gleichbleibendem Schuldenstand auffällige Werte ausweisen.



Auffallend hoch sind die Schuldenstandzunahmen der Länder Bremen (+3.344 € je Einwohner) und Saarland (+2.541 € je Einwohner). Schleswig-Holstein verzeichnet einen überdurchschnittlichen Zuwachs von 9.052 auf 9.784 € je Einwohner (+732 € je Einwohner).

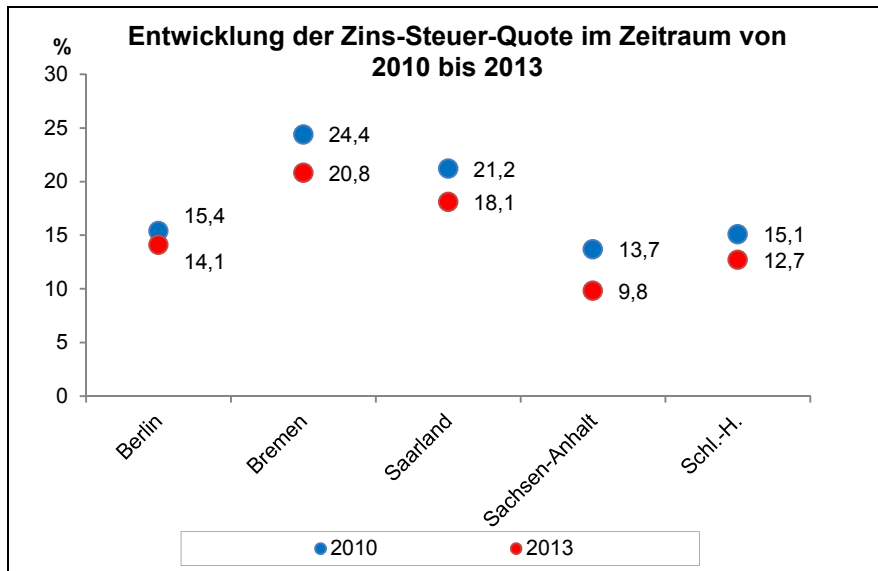
Der über alle 16 Länder berechnete Durchschnittswert stieg um 466 € je Einwohner und lag bei 6.957 € je Einwohner (2010: 6.491 € je Einwohner).

7.3.4 Zins-Steuer-Quote

Das Verhältnis zwischen Zinsausgaben und Steuereinnahmen wird durch die Zins-Steuer-Quote beschrieben. Niedrige Zinssätze und zunehmende Steuereinnahmen führen im Ergebnis zu sinkenden Quoten.

¹ Vgl. Nr. 6.9.9 dieser Bemerkungen.

Überproportional sinkende Quoten können im Ansatz damit erklärt werden, dass die Schuldenstandzunahme unterdurchschnittlich gering war bzw. tatsächlich getilgt wurde. Zudem ist nicht auszuschließen, dass einige Länder die aktuell niedrigen Zinssätze genutzt haben, in ihrem Kreditportfolio den variabel verzinslichen Anteil der Kredite zu erhöhen. Eine solche Strategie kann jedoch kurzfristig zur Herausforderung werden, wenn die Zinsen steigen.¹



Im Durchschnitt aller 16 Länder lag die Quote bei 8,4 % (2010: 9,8 %).

7.3.5 Fazit

„Schleswig-Holstein konnte in seinem aktuellen Stabilitätsbericht eine insgesamt unauffällige Kennzifferanalyse vorlegen“. Mit dieser Beschlussfassung bewertet der Stabilitätsrat seine Haushaltsüberwachung Schleswig-Holsteins.²

Damit bestätigen der Bund und die Länder, dass Schleswig-Holstein vergleichsweise gut dasteht.

Ohne der Aussage des Stabilitätsrates zu widersprechen, bleibt es jedoch Aufgabe des LRH, den Landtag und die Landesregierung auf folgende Wagnisse hinzuweisen:

- Nach dem Grundgesetz sind den Ländern ab 2020 strukturelle Kreditaufnahmen nicht mehr gestattet. Die Regelungen zum Länderfinanz-

¹ Vgl. Bemerkungen 2013 des LRH, Nr. 23.

² Vgl. Beschluss des Stabilitätsrates vom 05.12.2013.

ausgleich¹ treten mit Ablauf des 31.12.2019 außer Kraft. Schleswig-Holstein hat 2013 aus dem Länderfinanzausgleich 158,5 Mio. € und an Bundesergänzungszuweisungen 142 Mio. € erhalten. Jede gesetzliche Reduzierung dieser Einnahmen wirkt strukturell. Da ab 2020 strukturelle Finanzierungsdefizite nicht mehr entstehen dürfen, würden sich aus heutiger Sicht geplante Überschüsse² auflösen.

- In seiner Stellungnahme 2013 zum Abbau des strukturellen Finanzierungsdefizits mahnt der LRH auch eine Ausgabenbremse an.³ Ohne Reduzierung der Ausgaben wird der Abbau des strukturellen Finanzierungsdefizits nicht gelingen. Die hierfür notwendigen Voraussetzungen sind noch immer nicht geschaffen.
- Die Kennziffern richten sich nach dem Zahlenwerk der Haushalte und Finanzpläne. Finanzwirtschaftliche Risiken durch unvorhersehbare Mehrausgaben (z. B. Beseitigung unaufschiebbaren Sanierungs- oder Instandsetzungsstaus, Zinsmehrausgaben) werden nicht abgebildet. Maßstab für den Defizitabbau ist nicht das verdeckte strukturelle Finanzierungsdefizit. Es ist daher unerlässlich, dass die Abgeordneten des Landtages hierüber informiert werden.

7.4 **Verdecktes strukturelles Finanzierungsdefizit muss offengelegt werden**

Gesunde Haushalte finanzieren eine laufend auskömmliche Bauunterhaltung, lassen einen Sanierungsstau nicht entstehen und halten die Schuldenbremse ein. Die angespannte Finanzlage Schleswig-Holsteins ließ bislang diesen Idealzustand nicht zu: Die bereitgestellten Bauunterhaltungsmittel decken seit Jahren nicht vollständig den tatsächlichen Bedarf. Die eingesparten Mittel sind anderweitig verausgabt worden. Diese Praxis hat einen Sanierungs- und Instandsetzungsstau entstehen lassen, der abgebaut werden muss. Über das hierdurch entstandene verdeckte strukturelle Finanzierungsdefizit berichtet die Landesregierung nicht. Vielmehr versucht sie, außerhalb des Haushalts durch Sondervermögen einen Teil dieses Abbaus zu verwirklichen.

7.4.1 **Solide Bauunterhaltungsplanung notwendig**

Ein wesentlicher Teil des verdeckten strukturellen Finanzierungsdefizits ist die nicht ausreichende Bauunterhaltung der Infrastruktur. Die Landesfinanzen werden nur langfristig tragfähig sein, wenn

¹ Vgl. Gesetz über den Finanzausgleich zwischen Bund und Ländern (Finanzausgleichsgesetz - FAG) vom 20.12.2001, BGBl. I S. 3955 f., zuletzt geändert durch Artikel 2 des Gesetzes vom 15.07.2013, BGBl. I S. 2401.

² Vgl. aktuelle Finanzplanung 2013, Landtagsdrucksache 18/1106, S. 19.

³ Vgl. Stellungnahme 2013 des LRH zum Abbau des strukturellen Finanzierungsdefizits bis 2020 vom 18.03.2014, Nr. 4.

- die verdeckten strukturellen Finanzierungsdefizite aus vernachlässigter Instandhaltung der Straßen und Gebäude bis dahin ausgeglichen sind und
- die künftige laufende Bauunterhaltung aus den laufenden Einnahmen finanziert wird.

Dies erfordert erhebliche Anstrengungen des Landes, die über den bislang angestrebten Abbau des strukturellen Finanzierungsdefizits hinausgehen.

Der LRH hat in der Vergangenheit mehrfach darauf hingewiesen, dass nicht nur der Haushalt, sondern auch die Bausubstanz des Landes saniert werden muss. Anstatt die Bauunterhaltung zu leisten, wurden in der Vergangenheit die Ansätze für die Bauunterhaltung zugunsten anderer Ausgaben zurückgeführt. Dies stellte der LRH bereits 1993 und 1996 fest. In den Folgejahren wurde die Bauunterhaltung immer weiter zurückgefahren. Im Ergebnis wird das Land neben dem laufenden Defizitabbau zusätzlich durch den Abbau eines verdeckten strukturellen Finanzierungsdefizits belastet. Nur noch bis 2019 besteht die Möglichkeit, Kredite zur Finanzierung zu nutzen.

Um die Schuldenbremse auch nach 2020 einzuhalten, ist es nötig, rechtzeitig gegenzusteuern. Erforderlich ist zunächst eine Bestandsaufnahme aller Sanierungsrückstände. Zudem muss die Landesregierung planen, wie, wann und mit welchen finanziellen Mitteln diese Rückstände abgebaut werden können. Eine solche Sanierungsplanung steht noch aus bzw. wurde nicht öffentlich gemacht.

Eine Planung ist ebenfalls notwendig für die laufende Bauunterhaltung und die Instandhaltung von Straßen, Bauten und sonstigen Investitionsobjekten. Die sich aus der Planung ergebenden notwendigen finanziellen Mittel sind in die jährlichen Haushalte einzuplanen. Die Landesregierung muss konsequent einen Teil der Haushaltsmittel für Bauunterhaltung und Instandsetzung reservieren.

Die Landesregierung kann kein Interesse daran haben, andere Bereiche durch vernachlässigte Bauunterhaltung zu finanzieren. Dies gefährdet die Einhaltung der Schuldenbremse.

7.4.2 **Sondervermögen versus solide Haushaltsplanung**

Landtag und Landesregierung nutzen seit einigen Jahren das Instrument der Sondervermögen, um Mittel aus dem Haushalt für unterschiedliche Zwecke abzuzweigen. Die Verwaltung erfolgt durch die Investitionsbank. Der LRH steht der gewählten Lösung vor dem Hintergrund der Haushaltsgrundsätze kritisch gegenüber und plädiert für einen anderen Weg: Nötige

Mittel für die Behebung des infrastrukturellen Sanierungsstaus sind im ordentlichen Haushaltsverfahren über reguläre Titel bereitzustellen.

Der Haushaltsplan enthält alle im Haushaltsjahr zu erwartenden Einnahmen und voraussichtlich zu leistenden Ausgaben (§ 11 LHO). Nach § 6 LHO sind darin nur Ausgaben zu berücksichtigen, die zur Erfüllung der Aufgaben des Landes notwendig sind. Die Umwidmung nicht verbrauchter Haushaltsmittel in etwaige „Sondervermögen“ steht diesem Gebot entgegen - zumal nur Ausgaben in den Haushaltsplan eingestellt werden sollen, die im Haushaltsjahr mit großer Wahrscheinlichkeit fällig (kassenwirksam) werden (VV Nr. 1.1 zu § 11 LHO). Für die Sondervermögen gab es zunächst keine konkrete Planung einzelner Projekte. Dies ist am geringen Mittelabfluss im ersten Jahr nach der Einrichtung der Sondervermögen ablesbar.

7.4.3 **Sondervermögen: Bestandsaufnahme und haushaltsrechtliche Würdigung der Mittelzuführung**

Seit 2010 hat das Land insgesamt ca. 150 Mio. € in verschiedene Sondervermögen überführt.

- Als das erhebliche Unterschreiten der vorgesehenen Zinsausgaben sicher war, errichtete das Land am 13.12.2012 mit Wirkung zum 20.12.2012 die **Sondervermögen Hochschulsanierung und Sanierung von Schulen und Kindertageseinrichtungen**.¹ Ihnen wurden 2012 40 bzw. 11,5 Mio. € zugeführt. Am 22.11.2013 verstärkte der Landtag das Sondervermögen Hochschulsanierung um 37 Mio. €.² Hiervon entstammten 28 Mio. € zensusbedingten Mehreinnahmen sowie 9 Mio. € Minderausgaben im Hochschulbau (Kap. 12 12). Am 09.12.2013 schlossen Bildungs- und Finanzministerium mit der Christian-Albrechts-Universität zu Kiel (CAU) eine **Vereinbarung über die Sicherung und Sanierung der baulichen Infrastruktur** der Hochschule in einem Maßnahmenpaket von über 165 Mio. €. In 10 bis 15 Jahren sollen dort 77 Mio. € aus dem Sondervermögen Hochschulsanierung eingesetzt werden. Woher die restlichen 88 Mio. € kommen werden, wird in der Vereinbarung offen gelassen.
- Im Februar 2013 errichtete das Land ein weiteres **Sondervermögen Energetische Sanierung**, das mit 35 Mio. € aus den im Haushalt 2013 veranschlagten Mitteln für PROF I „Programm Betriebskostenoffensive vorsorgende Finanzpolitik“ finanziert wurde.³

¹ Gesetz über die Errichtung eines Sondervermögens Hochschulsanierung sowie eines Sondervermögens Energetische Sanierung von Schulen und Kindertageseinrichtungen und zur Änderung des Haushaltsgesetzes 2011/2012 vom 13.12.2012, GVOBl. Schl.-H. S. 746 ff.

² Gesetz zur Änderung des Gesetzes über die Errichtung eines Sondervermögens Hochschulsanierung vom 13.12.2012, GVOBl. Schl.-H. 2013, S. 467.

³ Gesetz über die Errichtung eines Sondervermögens Energetische Sanierung mit Art. 8 Haushaltsbegleitgesetz 2013 vom 23.01.2013, GVOBl. Schl.-H. S. 22.

- Im September 2013 wurde das **Sondervermögen Verkehrsinfrastruktur** des Landes errichtet, dem 26 Mio. € zugeführt wurden.¹ 18 Mio. € stammen aus den zusätzlichen Zensusmitteln des Landes, 8 Mio. € aus Minderausgaben Investitionen für PROFI.

Insgesamt ergibt sich folgender Stand an gesamten Mittelzuführungen:

Sondervermögen	Mio. €
Hochschulsanierung	77,0
Sanierung von Schulen und Kindertageseinrichtungen	11,5
„Energetische Sanierung“	35,0
„Verkehrsinfrastruktur“	26,0
Summe	149,5

Die Zuführungen wurden gedeckt aus:

Finanzierung	Mio. €
Minderausgaben für Zinsen in 2010 und 2012	51,5
Mehreinnahmen aus Zensusmitteln 2013	46,0
Veranschlagung im Haushalt 2013 für PROFI	35,0
Minderausgaben für den Hochschulbau	9,0
Minderausgaben im Haushalt 2013, Investitionen PROFI	8,0
Summe	149,5

Haushaltsrechtlich lassen sich die Zuführungen schematisch in 3 Gruppen einteilen:

Gruppe A: Die Zuführung war weder dem Grunde noch der Höhe nach im ursprünglichen Haushalt vorgesehen. Die Grundlage der Zuführung war eine „**nachträgliche Änderung**“ des **Haushaltsgesetzes** durch ein späteres Gesetz. Es gab keinen ordentlichen Nachtragshaushalt auf Veranlassung der Landesregierung. Dies gilt für die jeweils ersten Zuführungen zum Sondervermögen Hochschulsanierung und zum Sondervermögen Sanierung von Schulen und Kindertageseinrichtungen.

Eine Bewertung der Gruppe A hat der LRH mehrfach mit den durch den Landtag initiierten Änderungen der Haushaltsgesetze 2007/2008 und 2010 vorgenommen.² Er hat festgestellt, dass

- das Initiativrecht zur Änderung eines verabschiedeten Haushalts allein bei der Exekutive, also der Landesregierung, liegt und
- Nachträge in Form parlamentarischer Initiativanträge ausgeschlossen sind.

¹ Gesetz über die Errichtung eines Sondervermögens Verkehrsinfrastruktur vom 26.09.2013, GVOBl. Schl.-H., S. 386.

² Vgl. Bemerkungen 2010 des LRH, Nr. 6.2, und 2011, Nr. 7.4.4. Vgl. ebenfalls Umdruck 18/1615.

Der Landtag hat sich der Kritik angeschlossen.¹ Der wissenschaftliche Dienst teilt diese Auffassung ebenfalls.²

Gruppe B: Auch hier waren die Zuwendungen dem Grunde und der Höhe nach nicht im Haushaltsplan vorgesehen. In den Errichtungsgesetzen hat der Landtag zwar Deckungsmöglichkeiten im Haushalt benannt, das **Haushaltsgesetz** selbst aber **nicht geändert**. Dies war der Fall beim Sondervermögen Verkehrsinfrastruktur und den ergänzenden Zuführungen zum Sondervermögen Hochschule.

Die Form dieser Zuführungen basiert letztlich auf einem Vorschlag des wissenschaftlichen Dienstes.³ Gemäß Art. 54 LV wurde im jeweiligen Errichtungsgesetz die Deckung im Landeshaushalt benannt. Dies ist aber keine Änderung des Haushalts. Hierfür wäre ein Nachtragshaushalt erforderlich gewesen. Für diesen hat nur die Landesregierung das Initiativrecht. Die Landesregierung entschied sich stattdessen, ohne Nachtragshaushalt den Weg über das Notbewilligungsrecht des Finanzministeriums gemäß Art. 52 LV und § 37 Abs. 2 b LHO zu beschreiten. Hierbei ist schon zweifelhaft, ob die Zuführungen der Gruppe B wirklich jeweils die Erfüllung einer Rechtsverpflichtung im Sinne von § 37 Abs. 2 b LHO darstellen. Jedenfalls stellt sich die Frage, ob § 37 Abs. 2 b LHO für die Fälle der Gruppe B seinerseits mit Art. 52 LV im Einklang steht.⁴ Das Bundesverfassungsgericht hat festgestellt, dass die Unabweisbarkeit eine sachliche und eine zeitliche Komponente hat.⁵ Soweit eine Rechtsverpflichtung vorliegt, ist sachliche Unabweisbarkeit gegeben. Die zeitliche Unabweisbarkeit bedeutet Unaufschiebbarkeit bis zum nächsten Haushalt oder Nachtragshaushalt.⁶ § 5 des Errichtungsgesetzes für das Sondervermögen Verkehrsinfrastruktur vom 26.09.2013 sah die Zuführung der Mittel im Haushaltsjahr 2013 vor. Es wäre also genug Zeit gewesen, einen Nachtragshaushalt zu initiieren und zu beschließen.

Zwar bedarf der Schutz der parlamentarischen Budgethoheit im Fall einer Rechtsverpflichtung, die auf Parlamentsgesetz beruht, keines besonderen Schutzes.⁷ Die Begrenzung des Notbewilligungsrechts stellt aber auch die Transparenz öffentlicher Mittelverwendung sicher und schützt zudem die Grundsätze des Haushaltsrechts. Deswegen hält der LRH den Weg über

¹ Vgl. Landtagsdrucksache 17/1075.

² Vgl. Umdruck 18/1531 und Tischvorlage für die Finanzausschusssitzung vom 15.08.2013, nicht veröffentlicht.

³ Vgl. Umdruck 18/1531, S. 9.

⁴ Vgl. Jahndorf, DVBl. 1998, S. 79, sowie Maunz/Dürig, Grundgesetzkommentar 69. Ergänzungslieferung 2013, Art. 112 Rn. 88. Anderer Ansicht sind für Parlamentsgesetze von Lewinski/Burdat, Bundshaushaltsordnung, 1. Auflage, § 37 Rn. 17.

⁵ Vgl. BVerfGE 45, 1.

⁶ Vgl. Maunz/Dürig, Grundgesetzkommentar 69. Ergänzungslieferung 2013, Art. 112 Rn. 46.

⁷ Vgl. Lewinski/Burdat, Bundshaushaltsordnung, 1. Auflage, § 37 Rn. 17.

das Notbewilligungsrecht in diesen Fällen für unzulässig. Mithin handelt es sich um eine Umgehung eines nötigen Nachtragshaushalts.

Gruppe C: Die Zuführung zum Sondervermögen wurde im **regulären Haushaltsverfahren** veranschlagt. Dies war beim Sondervermögen Energetische Sanierung der Fall.

Hier entfallen die bei den beiden anderen Gruppen genannten Bedenken naturgemäß. Allerdings gilt es auch hier, Transparenz über die Mittelverwendung herzustellen, Haushaltsgrundsätze zu achten und das Zusammenspiel von Legislative und Exekutive zu wahren.

7.4.4 **Fazit**

Aufgrund der Vielzahl von Änderungen im Laufe des Haushaltsjahres 2013 war die Transparenz des Haushalts erheblich eingeschränkt. Eine Aktualisierung von Übersichten, wie sie bei einem Nachtragshaushalt erfolgt, fand nicht statt. Zudem schaden die Sondervermögen dem Transparenzgedanken auch durch ihren Charakter als Nebenhaushalt. Sie unterliegen keiner direkten parlamentarischen Kontrolle mehr. Sie ermöglichen der Regierung im Rahmen der recht allgemeinen Zweckbestimmung der Sondervermögen einen großen Spielraum bei der tatsächlichen Mittelverwendung.

Das bisherige Vorgehen steht in erheblichem Widerspruch zu den Grundsätzen des Haushaltsrechts und erscheint insoweit problematisch. Jedenfalls sollten unangemessene Rückgriffe auf das Notbewilligungsrecht des Finanzministeriums in Zukunft unterbleiben.

Die Finanzierung versteckter struktureller Finanzierungsdefizite muss transparent und im ordnungsgemäßen Haushaltsverfahren über die regulären Titel erfolgen. Dabei sollte nur veranschlagt werden, was auch tatsächlich umsetzbar ist.

Hierzu ist die Offenlegung des verborgenen strukturellen Finanzierungsdefizits durch die Landesregierung nötig. Im Bereich der Bauunterhaltung und Instandsetzung sind hierfür nötige Maßnahmen solide zu planen. Deren Finanzierung gehört künftig zurück in den Haushalt.

Der Grundsatz der Jährlichkeit wird in Sondervermögen nicht berücksichtigt. Das Ziel, Mittel für infrastrukturelle Maßnahmen über mehrere Jahre zu bewirtschaften, wurde mit den Sondervermögen erreicht. Im Umfang der errichteten Sondervermögen hat der Landtag sein Budgetrecht, das bedeutendste politische Kontrollrecht gegenüber der Landesregierung, aus den Händen gegeben.

7.5 Stellungnahme des Finanzministeriums

Das **Finanzministerium** hält weitere Konsolidierungsmaßnahmen für erforderlich, um spätestens 2020 einen strukturell ausgeglichenen Haushalt aufstellen und vollziehen zu können. Maßstab des Handelns der Landesregierung sei das strukturelle Finanzierungsdefizit und dessen Rückführung. Den Ressorts seien die einzuhaltenden mittelfristigen Budgetorientierungen bekannt, um die Gesamtvorgabe abzusichern. Um die mittelfristigen Budgetorientierungen einhalten zu können, würden daher gemeinsam mit den Ressorts Strategien zu entwickeln sein. Ausgabebegrenzungsstrategien für die großen, kaum beeinflussbaren Aufgaben hätten dabei im Fokus zu stehen.

Der **LRH** hält daran fest, dass parallel dazu die Kern- und Zukunftsaufgaben rasch zu definieren sind, so wie es schon 2 Landtagsbeschlüsse fordern.

Das **Finanzministerium** legt Wert auf die Feststellung, dass die Landesregierung auch jenseits der einmalig wirkenden Effekte Ausgabendisziplin gewahrt habe. Das strukturelle Defizit sei gerade nicht nur aufgrund einmalig wirkender Effekte abgesenkt worden. Es sei unverständlich, dass der LRH dies zum Maßstab für die künftige Entwicklung des strukturellen Defizits für die Jahre ab 2014 erhebe.

Der **LRH** macht darauf aufmerksam, dass es auch ausgabedämpfende Sondereffekte (z. B. Zinsausgaben) gegeben hat. Gleichwohl verschlechtern erhöhte Nettoausgaben das strukturelle Defizit. Der Schlüssel dauerhafter Konsolidierung liegt auf der Ausgabenseite. Wie die Jahre 2011 und 2012 gezeigt haben, ist eine Regierung durch „aktives politisches Handeln“ durchaus in der Lage, den Anstieg der Nettoausgaben erheblich zu begrenzen.

Das **Finanzministerium** steht einer Berichterstattung über den tatsächlichen Umfang vermeintlichen Sanierungsstaus skeptisch gegenüber. Es sieht die Gefahr, dass solche Bestandsaufnahmen in einer Art von Wunschliste enden könnten, ohne das Notwendige zu betrachten.

Der **LRH** hält angesichts der noch zu entwickelnden Strategien und des parlamentarischen Budgetrechts eine Bestandsaufnahme für wichtig, die den tatsächlichen Bedarf widerspiegelt.

Hinsichtlich der Sondervermögen vertritt das **Finanzministerium** die Auffassung, dass diese einen wichtigen Beitrag zum Abbau des bisher festgestellten Sanierungsstaus beisteuern. Aus Sicht der Landesregierung sei

die Diskussion über Art und Weise der Entstehung und Mittelzuführung abgeschlossen. Das Finanzministerium sieht auch die Notwendigkeit, ein Höchstmaß an Transparenz hinsichtlich der Entwicklung herzustellen, und plant regelmäßige Berichte der verantwortlichen Ressorts an den Finanzausschuss.

Regelmäßige Ausgaben für die Instandhaltung der Infrastruktur seien aus dem Gesamtbudget zu decken. Es werde daher Aufgabe des Finanzministeriums sein, dies künftig im Konsolidierungspfad abzubilden.

Der **LRH** begrüßt, dass das Finanzministerium Instandhaltungsausgaben künftig im Konsolidierungspfad abbilden will. Hinsichtlich der geplanten Berichterstattung der Ressorts zu den Sondervermögen plädiert der LRH dafür, die Übersichten nach § 85 Abs. 1 Nr. 2 LHO zu ergänzen.

Landtag

8. Wofür haben die Fraktionen ihr Geld ausgegeben?

Die Fraktionen erhalten Mittel, um ihre Aufgaben erledigen zu können. In einigen Fällen gaben sie aber auch Fraktionsmittel für Dinge aus, die nicht zu ihren Aufgaben gehörten. Diese Mittel wurden zweckwidrig verwendet und teilweise erstattet.

Die 2009 ins Parlament eingezogene Landtagsfraktion DIE LINKE musste nach der Landtagswahl 2012 wieder aus dem Landtag ausscheiden. Die Fraktion und deren Mittel wurden ordnungsgemäß abgewickelt.

8.1 Der Landtag ist wieder kleiner - dennoch wurde die Chance zum Sparen nicht genutzt

Der Landtag ist in der 18. Wahlperiode (WP) wieder kleiner geworden. Nach der Wahl am 06.05.2012 sind 69 Abgeordnete in das Parlament eingezogen. Vorher gab es 95 Abgeordnete.

In der 18. WP gibt es 6 Fraktionen, in der 16. WP waren es nur 5.¹ Die Fraktionsmittel haben sich von der 16. zur 18. WP von 4.211,5 um 668,5 auf 4.880 T€ erhöht. Trotz gleich gebliebener Abgeordnetenzahl ist das eine Zunahme um 16 %. Umgerechnet auf Mandate erhielten die Fraktionen in der 16. WP 61.036 €, in der 18. WP hingegen 70.725 € pro Abgeordnetem und Jahr.

Von der 17. zur 18. WP hat sich die Zahl der Abgeordneten von 95 auf 69, also um 27 % vermindert. Die Fraktionsmittel haben sich jedoch nur um 10 % verringert, nämlich von 5.420 um 540 auf 4.880 T€.

Der LRH hat erwartet, dass die Fraktionsmittel annähernd im Verhältnis zum kleiner gewordenen Landtag gesenkt werden. Landtag und Fraktionen hätten ein Zeichen setzen und der Öffentlichkeit zeigen können, dass die Sparbemühungen des Landes nicht nur für andere gelten. Diese Chance wurde nicht genutzt.

Die Fraktionen haben schon seit Jahren hohe Rücklagen.² Ende 2012 betragen diese fast 1,1 Mio. €. Auch deshalb hätten die Fraktionsmittel deutlich reduziert werden müssen. Der LRH hat bereits in seinen Bemerkun-

¹ Die Abgeordneten der dänischen Minderheit werden im Sinne von § 1 Abs. 2 FraktionsG als Fraktion gewertet.

² Umdruck 18/54, Stellungnahme zur Verteilung der Fraktionsmittel, Umdruck 18/39.

gen 2005 und 2010 gefordert und angemahnt, Rücklagen in der Höhe zu begrenzen und nur für bestimmte Zwecke zu bilden.¹ Der LRH fordert den Landtag erneut auf, das Fraktionsgesetz² dahingehend zu ändern. Und: Der LRH fordert den Landtag ebenso erneut auf, die Fraktionsmittel um 20 % zu kürzen. Wenn jedes Jahr Fraktionsmittel übrig bleiben, zeigt das, dass nicht so viele Mittel benötigt wie bewilligt werden.

8.2 Ist die Zusammensetzung der Fraktionsmittel transparent?

Ja, weil die Höhe der Fraktionsmittel letztendlich vom Haushaltsgesetzgeber im Einzelplan 01 beschlossen wird.

Nein, weil die in jeder WP unterschiedlichen Verteilungsschlüssel nicht nachvollziehbar sind.

Nach § 6 des Fraktionsgesetzes haben die Fraktionen Anspruch auf Geld- und Sachleistungen. Die Geldleistungen setzen sich zusammen aus einem Grundbetrag je Fraktion und aus einem Betrag je Landtagsmitglied. Jede Fraktion, die nicht die Landesregierung trägt, erhält darüber hinaus einen Oppositionszuschlag. Die Höhe der Geldleistungen legt der Landtag zu Beginn einer Legislaturperiode fest. Die Fraktionen einigen sich zuvor auf einen interfraktionellen Beschlussvorschlag.³ Darüber berät und beschließt der Finanzausschuss.

Das hat in den letzten WP immer wieder zu unterschiedlichen Verteilungsschlüsseln geführt. Beispiele:

- Der Grundbetrag für die jeweils kleinste Fraktion hat sich von 112,5 T€ in der 16. WP auf 200 T€ in der 18. WP erhöht.
- Der Grundbetrag für die großen Fraktionen hat sich von 450 T€ in der 16. WP auf 400 T€ in der 18. WP vermindert.
- In der 16. WP wurde der Oppositionszuschlag in unterschiedlicher Höhe gezahlt (je 40 T€ für FDP und BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN, 20 T€ für den SSW). Seit der 17. WP erhalten alle Oppositionsfraktionen unabhängig von der Fraktionsgröße 60 T€.
- Im Haushalt 2014 sind die Fraktionsmittel linear um 2 % erhöht worden. Im Finanzausschuss ist ein entsprechender Beschluss nicht gefasst worden. Die Erhöhung der Ansätze ist im Haushaltsplan nicht erläutert.

Die Höhe der Fraktionsmittel wird bisher nicht auf der Grundlage belastbarer Kennzahlen berechnet. Sie wird vielmehr nach nicht nachvollziehbaren

¹ Vgl. Bemerkungen 2005 des LRH, Nr. 11.9 und Bemerkungen 2010 des LRH, Nr. 8.1.3.

² Gesetz über die Rechtsstellung und Finanzierung der Fraktionen im Schleswig-Holsteinischen Landtag (FraktionsG) vom 18.12.1994, GVOBl. Schl.-H. 1995, S. 4, zuletzt geändert durch Gesetz vom 26.05.1999, GVOBl. Schl.-H. S. 134.

³ Für die letzten 3 Legislaturperioden: Umdrucke 16/63, 17/11 und 18/39.

Kriterien jeweils zum Beginn einer WP „ausgehandelt“. Um das zu vermeiden, sollte die Höhe der Fraktionsmittel künftig im Fraktionsgesetz geregelt werden.

8.3 Das waren die Ausgaben der Fraktionen

Die Fraktionen müssen spätestens 6 Monate nach Ablauf eines Jahres in einer Jahresrechnung nachweisen, welche Einnahmen sie hatten und was sie damit gemacht haben. Sie müssen auch angeben, ob sie Vermögen oder Schulden haben.

Das Fraktionsgesetz gibt vor, welche Ausgaben gesondert auszuweisen sind, und sagt damit, wofür die Fraktionen Geld ausgeben dürfen. Dabei müssen sie beachten, dass sie Fraktionsmittel nur verwenden dürfen, um ihre Aufgaben erfüllen zu können. Die Ausgaben müssen also immer einen unmittelbaren Bezug zur Parlamentsarbeit und zur koordinierenden Tätigkeit der Fraktion haben.

So sehen die Zahlen der letzten Jahre aus:

Ausgaben der Fraktionen

	2009 T€	2010 T€	2011 T€	2012 T€
Personalausgaben	3.632,6	4.273,5	4.507,1	4.244,9
Geschäftsbedarf	529,6	497,1	460,8	423,7
Investitionen	193,2	71,0	67,1	135,0
Öffentlichkeitsarbeit	107,1	171,9	189,7	110,0
Veranstaltungen	148,5	96,1	139,9	102,4
Sachverständigen-, Gerichts- und ähnliche Kosten	92,8	126,8	100,5	37,6
Zusammenarbeit mit Fraktionen anderer Parlamente	14,3	70,4	33,3	36,0
Sonstige Ausgaben	26,7	23,2	43,6	29,3
Ausgaben	4.744,8	5.330,0	5.542,0	5.118,9

Der größte Teil der Fraktionsmittel entfiel auf die Personalausgaben für die Fraktionsbeschäftigten. Das allein waren zwischen 73 und 84 %. Zwischen 8 und 12 % der Einnahmen wurden für den laufenden Geschäftsbetrieb benötigt. Bis zu 4 % wurden für Investitionen aufgewendet. 5 bis 6 % wurden für die Öffentlichkeitsarbeit einschließlich der Veranstaltungen ausgegeben.

8.4 **Was ergab die Prüfung?**

Der LRH hat die Ausgaben der Jahre 2009 bis 2011 geprüft. Beanstandungen gibt es nur wenige.

8.4.1 **Investitionen: Bei der Vergabe von Aufträgen müssen fast alle Fraktionen noch dazulernen**

Von den Fraktionen werden nach wie vor die Vergabevorschriften nicht immer beachtet. Sowohl beim Kauf von Büroeinrichtung als auch von IT fehlen häufig Ausschreibungen oder Preisumfragen und folglich auch die Vergabevermerke. Das hat der LRH schon in früheren Prüfungen beanstandet.

In ihren Stellungnahmen erklärten die Fraktionen jeweils dazu, sie würden ihre IT-Ausstattung seit Langem jeweils bei derselben Firma kaufen und von ihr warten lassen. Die Firma wisse, was die Fraktion benötige und wie sie ausgestattet sei. Zudem sei sie jederzeit schnell erreichbar und vor Ort. Diese gute und erfolgreiche Geschäftsbeziehung werde nicht infrage gestellt und unverändert weitergeführt.

Der LRH verkennt nicht die Vorzüge einer vertrauten langen Zusammenarbeit. Erscheint es doch so unkompliziert und schnell möglich, bei Problemen Hilfe zu erhalten. Das darf im Einzelfall auch so sein. Wird aber der Kauf und die Wartung von IT-Ausstattung über Jahre ohne Preisumfrage immer an denselben Anbieter vergeben, besteht die Gefahr, den Blick für das allgemeine Preis-Leistungs-Verhältnis zu verlieren. Ohne Preisvergleiche kann niemand beurteilen, wie wirtschaftlich der gewohnte Geschäftspartner wirklich ist.

Alle Investitionen werden aus öffentlichen Mitteln finanziert. Für die Vergabe von öffentlichen Aufträgen über Lieferungen und Dienstleistungen gibt es Regeln, die auch die Fraktionen anzuwenden haben. Die Vergabeordnung¹ sieht vor, dass Aufträge im Wettbewerb und in transparenten Vergabeverfahren an fachkundige, leistungsfähige und zuverlässige Unternehmen zu angemessenen Preisen vergeben werden. Vor der Auftragsvergabe sollen grundsätzlich mindestens 3 Bewerber zur Angebotsabgabe aufgefordert werden. Damit diese vergleichbare Angebote abgeben können, sind die Leistungen eindeutig und erschöpfend zu beschreiben. Das Vergabeverfahren ist fortlaufend zu dokumentieren. Festgehalten werden muss auch, warum sich für welches Angebot entschieden wird. So kann die Auswahl des Anbieters nachvollzogen und bewertet werden. Zudem

¹ Vergabe- und Vertragsordnung für Leistungen - Teil A (VOL/A), Ausgabe 2009 vom 20.11.2009, Bundesanzeiger Nummer 196a vom 29.12.2009.

wird sichergestellt, dass kein für den Auftrag in Betracht kommendes Unternehmen diskriminiert wird. Alle haben die gleiche Chance, am Wettbewerb teilzunehmen. Das gilt im Übrigen nicht nur für Beschaffungen, sondern auch für die laufende Wartung und Betreuung von Geräten. Verträge hierfür dürfen nicht länger als 4 Jahre laufen. Die Leistungen sind dann erneut auszuschreiben.

Bisher macht das nur die CDU-Landtagsfraktion vorbildlich. Die übrigen Fraktionen versprochen, ihr Verfahren zu verbessern.

8.4.2 **CDU-Fraktionsreisen: Zu viele Beschäftigte reisen mit**

Im November 2010 hat die CDU-Landtagsfraktion ihre Abgeordneten für 3 Tage zu einer Fraktionsreise nach Berlin eingeladen. Verschiedene Termine waren für die gesamte Fraktion verabredet, für andere verteilten sich die Abgeordneten auf 4 Fraktionsarbeitskreise. Am ersten Nachmittag trafen sich die 4 Fraktionsarbeitskreise getrennt mit verschiedenen Gastgebern zu Fachgesprächen. Am zweiten Nachmittag führten 2 Fraktionsarbeitskreise jeweils allein weitere Gespräche. Mitgereist sind 29 Landtagsabgeordnete und 9 Mitarbeiter.

Der LRH hatte die Fraktion schon nach der Fraktionsreise 2005 darauf hingewiesen, dass die Anwesenheit von Beschäftigten auf Fraktionsreisen nur ausnahmsweise erforderlich und auf ein Minimum zu beschränken ist. Daran hat sich die Fraktion nicht gehalten. Auf die 9 Mitarbeiterinnen bzw. Mitarbeiter entfielen etwa 2.900 € der Ausgaben von zusammen 12.300 €. Die Fraktionsreise war von der Geschäftsstelle gut vorbereitet. Daher ist nicht nachvollziehbar, weshalb es erforderlich gewesen sein sollte, 9 Mitarbeiter dabeizuhaben. Bei den anderen Fraktionen reisen neben den Abgeordneten ausschließlich die Fraktionsgeschäftsführerin oder der Fraktionsgeschäftsführer sowie in Ausnahmefällen die Pressesprecherin bzw. der Pressesprecher mit. Auch dort teilen sich die Fraktionen in verschiedene Gruppen, um unterschiedliche Fachgespräche zu führen. Reist ein Arbeitskreis allein, ist ausschließlich der für diesen zuständige Referent dabei. Die Abgeordneten werden vor den Reisen von ihren Referenten so auf die Gespräche bei den Gastgebern vorbereitet, dass sie zu den ausgewählten Themen sprechfähig sind. Das muss auch bei der CDU-Landtagsfraktion möglich sein.

Der LRH hat die Fraktion 2012 erneut darauf hingewiesen, dass sich das nicht wiederholen sollte. Andernfalls wären diese zweckwidrig verwendeten Mittel an den Landtag zurückzuzahlen.

Diesen Hinweis hat die Fraktion auf ihrer Fraktionsreise 2013 erneut nicht beachtet. Dieses Mal haben 19 Abgeordnete alle 10 Referenten der Fraktion und einen juristischen Berater mit auf die 4-tägige Fraktionsreise nach Polen genommen. Das hat der LRH bereits nach der Fraktionsreise beanstandet. Der Fraktion wurde mitgeteilt, dass der LRH bei der nächsten Fraktionsprüfung dem Landtagspräsidenten empfehlen werde, die zweckwidrig verwendeten Mittel zurückzufordern. Dem könne die Fraktion zuvorkommen, indem sie die entsprechenden Beträge an den Landtag erstattet. Die **CDU-Fraktion** hat mitgeteilt, dass sie keine Rückzahlung veranlassen werde. Die Entscheidung, ob die Mitnahme von Mitarbeitern für erforderlich gehalten wird, läge bei ihr.

Die CDU-Fraktion behält sich das Recht vor, Mitarbeiter dann auch auf Fraktionsreisen mitzunehmen, wenn dies begründbar, sach- und fachgerecht ist.

Der **LRH** bleibt bei seiner Feststellung, dass dies bei der Polenreise nicht der Fall war.

8.4.3 **Nicht alle Veranstaltungen dürfen aus Fraktionsmitteln bezahlt werden**

Einer Reihe von Veranstaltungen der Fraktionen fehlt der fachliche Bezug zur Fraktions- oder Parlamentsarbeit. Hierzu zählen die Veranstaltungen, bei denen kulturelle und gesellschaftliche Aspekte im Vordergrund stehen: Das sind die jährlichen Neujahrs- oder Frühlingsempfänge, Ehrungen zu runden Geburtstagen und Kunstausstellungen. Sie dürfen nicht aus Fraktionsmitteln finanziert werden. Sie sind weder Bestandteil zulässiger Öffentlichkeitsarbeit noch haben sie einen unmittelbaren Bezug zu den Fraktionsaufgaben. Der Verfassungsgerichtshof Rheinland-Pfalz hat dazu 2002 festgestellt, dass *„zum staatsfinanzierten Aufgabenbereich der Fraktionen nur eine solche Öffentlichkeitsarbeit gehört, die in der Unterrichtung über die parlamentarische Arbeit besteht. Sie ist begrenzt durch den Bezug zu der koordinierenden Tätigkeit der Fraktion und ist beschränkt auf die Darstellung parlamentarischer Aktivitäten. Kennzeichen einer solchen Öffentlichkeitsarbeit ist die Information über vergangene, gegenwärtige oder bevorstehende Tätigkeiten der Fraktionen.“*¹

Darauf hat der LRH bereits in früheren Prüfungen hingewiesen. Die Fraktionen haben derartige Veranstaltungen dennoch auch in den letzten Jahren durchgeführt:

¹ Urteil des Verfassungsgerichtshofs Rheinland-Pfalz vom 19.08.2002, VGH O 3/02.

Empfänge in 3 geprüften Jahren

	Ausgaben in €				
	CDU	B.90/DIE GRÜNEN	FDP	SPD	Summe
Neujahrs-/Frühjahrsempfänge	22.200		18.100	8.500	48.800
After-Parliament-Empfang		3.300			3.300
Sommerfeste			15.200		15.200
Kunstveranstaltungen		4.200	2.900	11.300	18.400
Zur Erinnerung an Willy Brandt und den Mauerfall				9.000	9.000
Summe	22.200	7.500	36.200	28.800	94.700

Nur wenn ein unmittelbarer Bezug dieser Empfänge zur Parlamentsarbeit hergestellt werden kann, sind die Ausgaben dafür aus Fraktionsmitteln zulässig. Die Teilnehmerinnen und Teilnehmer kamen jeweils aus Politik, Wirtschaft und Verbänden. Sie waren z. B. eingeladen, um sich „in zwangloser Atmosphäre mit den Abgeordneten und Mitarbeitern der Landtagsfraktion“ zu treffen.¹ Es besteht kein Bezug zur koordinierenden Fraktionsarbeit. Der LRH hat daher die Ausgaben für diese geselligen Veranstaltungen beanstandet.

Die Auffassungen von Fraktionen und LRH hierzu sind nach wie vor unterschiedlich. Dennoch wollen die Fraktionen ihren Empfängen künftig aktuelle parlamentarische Themen voranstellen, dazu Referate anbieten und darüber diskutieren lassen. Damit soll der Bezug zu ihrer Arbeit und ihren Aufgaben offensichtlich werden.

8.4.4 Persönliche Ehrungen zählen nicht zur Fraktionsarbeit

Die FDP-Landtagsfraktion hat im März 2009 gemeinsam mit dem Landesverband einen langjährigen Abgeordneten zu dessen 60. Geburtstag mit einem Empfang geehrt. Ausgegeben wurden hierfür 5.800 €.

Die SPD-Landtagsfraktion hat im April 2009 einen damaligen Abgeordneten und langjährigen Ausschussvorsitzenden ebenfalls mit einem Empfang im Alten Rathaus in Rendsburg geehrt. Anlass war dessen 30-jährige Zugehörigkeit als Abgeordneter im Schleswig-Holsteinischen Landtag. 2.600 € wurden aus Fraktionsmitteln gezahlt.

Die CDU-Landtagsfraktion hat im Oktober 2009 gemeinsam mit der Hermann-Ehlers-Akademie den 2001 verstorbenen ehemaligen Ministerpräsidenten mit einer Gedenkfeier im Kieler Schloss geehrt. Anlass war

¹ Newsletter der CDU-Landtagsfraktion 16/11 zum Frühlingsempfang 2009, www.facebook.com.

dessen 80. Geburtstag. Die Veranstaltungsausgaben von 12 T€ haben Landtagsfraktion und Hermann-Ehlers-Akademie je zur Hälfte bezahlt.

Empfänge dieser Art gehören nicht zur Fraktionsarbeit. Sie haben weder einen Bezug zu den Aufgaben der Fraktionen noch sind sie für die Parlamentsarbeit erforderlich. Sie gehören auch nicht zur Öffentlichkeitsarbeit einer Fraktion. Abgeordnete oder Ministerpräsidenten in dieser Form zu ehren, ist nicht Aufgabe der Fraktionen. Das hätten die Parteien allein tun müssen. Die hierfür aufgewendeten Fraktionsmittel wurden zweckwidrig verwendet. Die Fraktionen wurden aufgefordert, die Mittel an den Landtag zurückzuzahlen.

Die Fraktionen der FDP und CDU haben die zweckwidrig verwendeten Fraktionsmittel an den Landtag erstattet. Die SPD-Landtagsfraktion lehnt unter Hinweis auf unterschiedliche Auffassungen eine Rückzahlung ab.

8.5 **DIE LINKE Fraktion wurde abgewickelt**

Die Landtagsfraktion DIE LINKE wurde zum 31.05.2013 abschließend abgewickelt. Die nicht verbrauchten Fraktionsmittel von 127.284,58 € wurden an die Landtagsverwaltung überwiesen und das bereits gekündigte Girokonto bei der Bank am 03.06.2013 geschlossen.

Bei der vorgezogenen Landtagswahl am 06.05.2012 hat die Partei DIE LINKE die für den Verbleib im Parlament erforderliche Mehrheit von 5 % der Wählerstimmen nicht erreicht. Die Landtagsverwaltung hat am 08.06.2012 festgestellt und dokumentiert, dass mit Beginn der 18. WP am 05.06.2012 nach § 11 Fraktionsgesetz bei der Fraktion DIE LINKE die Liquidation stattfindet. Die Fraktion galt bis zur Beendigung der Liquidation als fortbestehend.

Der LRH hat die Liquidation der Fraktion begleitet und die Verwendung der Fraktionsmittel sowie die Abwicklung geprüft:

- Alle Einnahmen und Ausgaben wurden sorgfältig dokumentiert.
- Die Fraktion ist sparsam und wirtschaftlich mit ihren Fraktionsmitteln umgegangen.
- Sie hat die Mittel ausschließlich für Fraktionsaufgaben eingesetzt.
- Aus Fraktionsmitteln wurden keine Parteiausgaben bezahlt.
- Die aus Fraktionsmitteln finanzierte Öffentlichkeitsarbeit war zulässig. In keinem Jahr lagen die Ausgaben über der erlaubten Grenze von 10 % der Fraktionsmittel.
- Die Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter der Fraktion wurden wie die des Landes behandelt. Für alle wurden der Tarifvertrag für den öffentlichen Dienst der Länder vom 12.10.2006 und seine Zusatztarifverträge angewandt.

Wie im Mai 2012 mit der Landtagsverwaltung abgesprochen, durften für die Abwicklung der Fraktion der Mitarbeiter der Geschäftsstelle für 6 Monate und die Juristin für 3 Monate weiterbeschäftigt werden. Sie haben sich u. a. um alle aufzulösenden Verträge gekümmert, alle ausstehenden Rechnungen beglichen und die Finanzen abgewickelt.

Im Juni 2012 wurde dem Landtag fristgerecht der Jahresabschluss 2011 vorgelegt.¹ Die Jahresrechnungen 2012 und 2013 wurden dem Landtagspräsidenten nach der Abwicklung am 20.06.2013 übergeben.²

Einschließlich der zuvor in den Jahresrechnungen 2009 und 2010³ ausgewiesenen Beträge hatte die Fraktion folgende Einnahmen und Ausgaben:

Jahr	Einnahmen €	Ausgaben €	Summe €	Rücklagen €
2009	104.712	51.246	53.466	53.466
2010	614.415	461.254	153.161	206.627
2011	634.900	593.803	41.097	247.724
2012	235.101	356.015	-120.914	126.811
2013	1.840	981	859	127.670
	1.590.968	1.463.298	127.670	0

Die Zahlen enthalten Rundungsdifferenzen.

78 % der Ausgaben wurden für Personalkosten aufgewendet, 14 % entfielen auf die Sachkosten. 8 % oder 127.670 € wurden nicht verbraucht und an den Landtag zurückgezahlt.

Beanstandungen gibt es nicht.

¹ Landtagsdrucksache 18/52 (neu).

² Landtagsdrucksachen 18/986 und 18/987.

³ Landtagsdrucksachen 17/681 und 17/1634.

Ministerpräsident

9. Projekt KoPers: Die Weichen sind gestellt - nun heißt es, in der Spur zu bleiben!

Mit KoPers will die Landesregierung das Personalwesen neu gestalten und zukunftsfähig machen. Hier geht es um mehr als eine reine IT-Lösung. Der Erfolg von KoPers ist entscheidend für wirtschaftliche und zentralisierte Personalarbeit in der Landesverwaltung. Dazu müssen alle Ressorts beitragen.

Ohne ein integriertes Personalmanagement- und Informationssystem kann das Land nicht zielgerichtet Personal abbauen.

9.1 Was will KoPers?

Personalabrechnung und Personalverwaltung sind in der Landesverwaltung sowohl verfahrenstechnisch als auch organisatorisch getrennt. Das soll geändert werden.

Die Personalabrechnung macht das Finanzverwaltungsamt (FVA) zentral für die Landesverwaltung. Die Personalverwaltung findet dezentral in ca. 400 Dienststellen der Landesverwaltung statt. In dieser Zahl sind Dienststellen nicht enthalten, die zumindest teilweise Personalverwaltungsaufgaben durchführen, wie z. B. Schulen.

Versorgung, Besoldung und Entgelt werden bislang mit dem Verfahren „PERMIS-A“ abgerechnet und gezahlt. Für die Personalverwaltung steht der Landesverwaltung das Verfahren „PERMIS-V“ zur Verfügung; allerdings nutzen nicht alle Dienststellen das Verfahren. Bei den Lehrkräften setzt das Bildungsministerium das Programm PERLE ein.

Der LRH hat wiederholt den Einsatz mehrerer IT-Systeme bei der Personalverwaltung als unwirtschaftlich kritisiert: Für eine im Kern gleiche Aufgabe fällt mehrfach Arbeit an. Ein umfassender Überblick über die gesamte Personalverwaltung ist nur mit unangemessen großem Aufwand zu erhalten.¹ Mängel im Personalverwaltungssystem stehen einem integrierten Personalmanagement- und -informationssystem im Wege.²

Die Landesregierung beschloss 2008, gemeinsam mit der Freien und Hansestadt Hamburg (FHH) eine Software einzuführen, die Personal-

¹ Bemerkungen 2001 des LRH, Nr. 12.

² Bemerkungen 2003 des LRH, Nr. 10.

abrechnung und Personalverwaltung integriert. Sie beauftragte damit das gemeinsame Projekt „Kooperation zur Neuausrichtung der IT-Unterstützung von Personalmanagementaufgaben in der FHH und in SH“ (Projekt KoPers). Geplant war zunächst nicht nur, ein integriertes Personalmanagement- und Informationssystem (KoPers-Verfahren) einzuführen. Beide Länder wollten auch prüfen, ob Personalverwaltungsaufgaben in einem gemeinsamen Dienstleistungszentrum zusammengeführt werden können. Dieses Ziel verfolgt die FHH wegen dort veränderter Prioritäten mittlerweile nicht mehr. Schleswig-Holstein wird deshalb allein ein Dienstleistungszentrum Personal aufbauen.

Das Land muss Personal abbauen. Das erfordert ressortübergreifende Informationen und Personaldaten wie vorhandene Qualifikationen oder Altersstruktur. Erst durch ein integriertes System kann die Landesregierung diese Informationen zentral auswerten sowie zielgerichtet und koordiniert Personal abbauen; deshalb ist es auch beim Stellenabbau in der Landesverwaltung unverzichtbar.

9.2 **Wie ist KoPers organisiert?**

Struktur und Organisation des Projekts in Schleswig-Holstein wurden mehrfach verändert.

Seit Sommer 2013 besteht KoPers aus den weitgehend zeitgleich durchgeführten Teilprojekten

- Einführung IT-Verfahren und
- Reorganisation Personalmanagement.

Anfang 2014 ist das Teilprojekt „Dienstleistungszentrum Personal“ hinzugekommen. Für dieses Teilprojekt hat das Finanzministerium die Federführung.

9.2.1 **Einführung IT-Verfahren**

Das KoPers-Verfahren soll im ersten Schritt das für die Abrechnung verwendete PERMIS-A ersetzen. Das Teilprojekt „Einführung IT-Verfahren“ hat den Auftrag, dies vorzubereiten. Dazu gehört u. a., die Daten aus PERMIS-A zu migrieren und die Abrechnungsgenauigkeit sicherzustellen. Danach soll dieses Teilprojekt die Personalverwaltungsprozesse in das KoPers-Verfahren integrieren. Im Ergebnis werden PERMIS-A, PERMIS-V und PERLE durch das KoPers-Verfahren ersetzt.

9.2.2 **Reorganisation Personalmanagement**

Dieses Teilprojekt bereitet die zukünftige Organisation des Personalmanagements vor. Es hat den Auftrag, die relevanten Personalverwaltungsprozesse zu identifizieren und zu optimieren. Dabei hat es Folgendes zu berücksichtigen:

- Zentralisierung,
- Standardisierung,
- integratives Prozessdesign,
- Automatisierung,
- vereinfachtes Mitzeichnungsverfahren,
- aktives Einbeziehen der Beschäftigten.

Darüber hinaus muss es Standarddokumente für die Personalverwaltung entwickeln und die Einführung der optimierten Prozesse vorbereiten.

9.2.3 **Dienstleistungszentrum Personal**

Dieses Teilprojekt soll das FVA zu einem Dienstleistungszentrum Personal (DLZP) weiterentwickeln. Dort sollen zukünftig alle zentralisierten Personalprozesse bearbeitet werden. Darüber hinaus soll das DLZP die Ressorts bei bestimmten Personalverwaltungsaufgaben unterstützen.

Das Teilprojekt wird Vorschläge für die künftige Aufbau- und Ablauforganisation und die notwendige Personalstruktur des DLZP erarbeiten.

9.2.4 **KoPers ist auf dem richtigen Weg**

Nach der Neuausrichtung ist KoPers nun auf dem richtigen Weg. Die derzeitige Struktur entspricht den Zielen. Das Organisationsprojekt zum Personalmanagement hat endlich den ihm angemessenen Stellenwert erhalten. Und es war nötig, ein Teilprojekt einzurichten, das die anstehende Zentralisierung vorbereitet und umsetzt.

Das Management von KoPers ist aber nur eine Seite: KoPers ist darauf angewiesen, dass die Ressorts mitziehen. Der LRH erwartet, dass sie es aktiv unterstützen und fördern. Ressortegoismen müssen zurückstehen. Nur dann kann KoPers erfolgreich abgeschlossen werden.

9.3 **Neuer Zeitplan für das IT-Verfahren**

Im Mai 2011 begannen die Arbeiten für die Einführung des KoPers-Verfahrens. Die Konzeptionsphase sollte bis Ende 2011 dauern. Spätestens Ende 2012 sollte es PERMIS-A bei der Abrechnung und Auszahlung von Versorgung, Besoldung und Entgelt ersetzen. Danach sollte das

KoPers-Verfahren schrittweise für die Personalverwaltung eingeführt werden und PERMIS-V und PERLE ablösen. Für Anfang 2014 waren Projektabschluss und Übergang in den flächendeckenden Betrieb geplant.

Der Zeitplan wurde nicht eingehalten. Dies lag zum einen an technischen Schwierigkeiten, wie z. B. dem unerwartet hohen Entwicklungsaufwand. Zum anderen hatte das Projekt zeitweise nicht das notwendige Personal. Zu weiteren Problemen im Projekt verweist der LRH auf das von der CSC Deutschland Solutions GmbH erstellte „Gutachten zum Projekt KoPers“.¹

Der Zeitplan sieht jetzt vor:

- Einführung der Komponente „Abrechnung Versorgung“ zur Zahlung 04/14,
- Einführung der Komponente „Abrechnung Entgelt Tarifbeschäftigte“ zur Zahlung 07/14,
- Einführung der Komponente „Abrechnung Besoldung Beamte“ zur Zahlung 08/14,
- Vorbereitung und Einführung des KoPers-Verfahrens für die Personalverwaltung ab 2014.

Der LRH hatte mehrfach das frühere Vorgehen im Projekt als unwirtschaftlich und unprofessionell kritisiert.² Die Verzögerungen gegenüber der vorherigen Projektplanung erhöhen die Ausgaben für KoPers. Den finanziellen Mehrbedarf hat die Landesregierung mit 9 Mio. € beziffert. KoPers bleibe aber unverändert wirtschaftlich.³

Diese Annahme der Landesregierung setzt jedoch zwingend voraus, dass die Reorganisation des Personalmanagements gelingt.

Für die Reorganisation ist folgender Zeitplan vorgesehen:

- Konzept und Vorbereitung bis Ende 2014,
- Pilotierung in ausgewählten Bereichen bis Ende 1. Halbjahr 2015,
- Umsetzungsphase und Roll-Out ab Anfang 2. Halbjahr 2015.

Der Zeitplan ist ehrgeizig. Damit er eingehalten werden kann, bedarf es einer stringenten Projektführung und der konstruktiven Unterstützung des Projekts durch die Ressorts.

¹ Veröffentlicht als Umdruck 18/1750.

² Zuletzt: 46. Sitzung des Finanzausschusses am 19.09.2013, TOP 3, und 47. Sitzung des Finanzausschusses am 24.10.2013, TOP 6.

³ Umdruck 18/1776.

9.4 Reorganisation Personalmanagement - die Richtung stimmt

Der LRH hatte empfohlen, parallel zur Softwareauswahl die spätere Aufbau- und Ablauforganisation in den Personalverwaltungen vorzubereiten.¹ Am 18.12.2012 nahm er umfassend zur Reorganisation der Personalarbeit Stellung.² Er wies auf die entscheidenden Faktoren für die Wirtschaftlichkeit von KoPers hin:

- Zentralisierung der Bearbeitung und
- Standardisierung der Abläufe.

Der LRH empfahl eine baldige Richtungsentscheidung des Kabinetts zur zukünftigen Organisation des Personalmanagements.

Diese Entscheidung traf die Landesregierung im Oktober 2013. Sie beauftragte die Staatskanzlei, alle Personalprozesse daraufhin zu überprüfen, ob sie optimierbar, standardisierbar und automatisierbar seien. Das FVA habe - soweit verfassungsrechtlich zulässig - grundsätzlich alle Personalprozesse zentral zu bearbeiten; der besonderen Stellung der Justiz werde Rechnung getragen. Um die notwendigen Effizienzsteigerungen zu erreichen, sei die Personalverwaltung in den Ressorts zu reorganisieren.

Die Kabinettsentscheidung weist in die richtige Richtung. Sie enthält jedoch Einschränkungen, die kritisch sind:

- Es ist nicht erforderlich zu „überprüfen“, ob Prozesse optimiert werden können. Vielmehr gilt: Jeder Prozess kann optimiert werden.
- Der Hinweis auf die besondere Stellung der Justiz geht fehl. KoPers wirkt sich nicht auf Abläufe in Gerichtsverfahren oder die richterliche Unabhängigkeit aus. Es ersetzt lediglich die veralteten Personalabrechnungs- und Personalverwaltungsprogramme PERMIS-A und PERMIS-V. Bei der Einführung des KoPers-Verfahrens sollte es keine Ausnahmen für die Justiz geben.

Beide o. g. Einschränkungen können für Ressorts Diskussionsansätze über Ausnahmen und Abweichungen sein. Das wäre kontraproduktiv, denn es ist von entscheidender Bedeutung, dass alle Ministerien an einem Strang ziehen. Im Übrigen kann die Diskussion über Ausnahmen und Abweichungen dazu führen, dass KoPers erst später eingeführt wird.

Die Ressorts müssen das KoPers-Projekt stärker unterstützen. Sie arbeiten zwar in Workshops und Teams beim Entwickeln der Soll-Prozesse mit. In einigen Ressorts wechselt aber das dafür abgestellte Personal häufig.

¹ Bemerkungen 2005 des LRH, Nr. 18

² Umdruck 18/551.

Das führt zu Informationsdefiziten und behindert zügiges, zielorientiertes Arbeiten.

Bei KoPers geht es um mehr als „nur“ die Einführung eines neuen IT-Verfahrens. Die Landesregierung muss das Personalwesen neu gestalten und zukunftsfähig machen. Für einen wirtschaftlichen Einsatz des KoPers-Verfahrens muss sie Abläufe und Strukturen in der Personalverwaltung überprüfen und optimieren. Mit dem KoPers-Verfahren PERMIS-A für Abrechnung und Zahlung ablösen und ansonsten alles beim Alten lassen: Das wäre zu teuer.

Ministerium für Justiz, Kultur und Europa

10. „Patient“ Betreuungswesen

Betreuung ist ein gesellschaftspolitisches Thema mit wachsender Bedeutung. Im Betreuungswesen ist eine tiefgreifende Systemveränderung erforderlich. Die Kreise und kreisfreien Städte sollten als Eingangsinstanz für Betreuungsverfahren fungieren. In letzter Konsequenz sollten auch die finanziellen Mittel für Betreuervergütung und Förderung der Betreuungsvereine auf die Kreise und kreisfreien Städte übergehen.

10.1 Vorbemerkung

Das Ergebnis der letzten Prüfung zur Kostenentwicklung im Betreuungswesen hat der LRH in seinen Bemerkungen 2002 veröffentlicht¹. Weiterhin steigende Betreuungszahlen und Betreuungskosten, Aktivitäten des Gesetzgebers, Arbeitsgruppen- und Evaluierungsberichte sowie Prüfungsergebnisse anderer Rechnungshöfe haben den LRH zu dieser erneuten Prüfung veranlasst.

In die aktuelle Prüfung waren die 22 Amtsgerichte, 15 Betreuungsbehörden der Kreise und kreisfreien Städte sowie die 20 Betreuungsvereine einbezogen. Die Amtsgerichte sind für alle Entscheidungen innerhalb eines Betreuungsverfahrens (z. B. die Betreuerbestellung und -entlassung sowie die Betreuervergütung) zuständig. Die Betreuungsbehörden unterstützen die Gerichte in diesem Verfahren, insbesondere schlagen sie geeignete Betreuer vor. Den Betreuungsvereinen obliegt es hauptsächlich, ehrenamtliche Betreuer zu gewinnen sowie über Vorsorgevollmachten zu beraten.

10.2 Grundlegende Entwicklung und ihre möglichen Ursachen

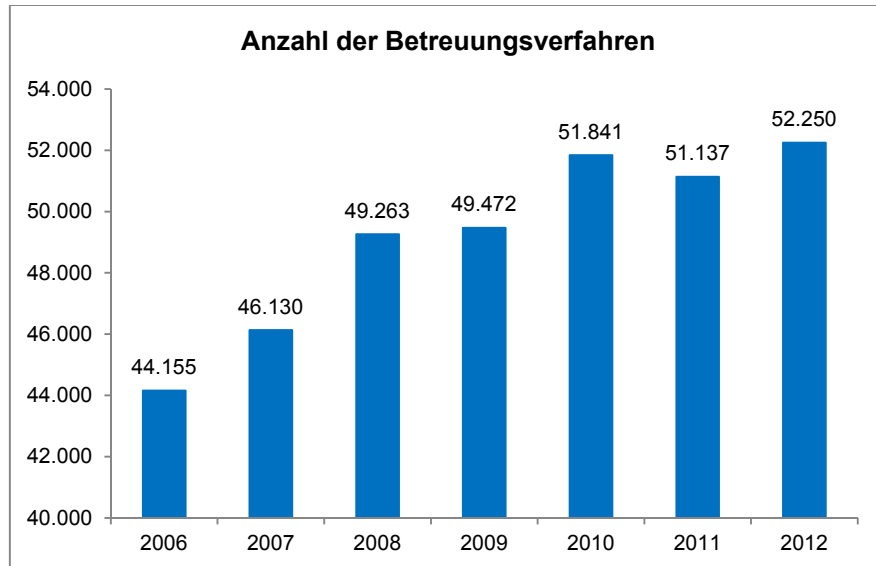
Das Betreuungssystem kann nicht so fortbestehen, wie es jetzt ist. Es bedarf einer dringenden Überholung.

Ein Betreuer wird für einen Volljährigen bestellt, wenn dieser seine Angelegenheiten aufgrund einer körperlichen, geistigen oder seelischen Behinderung ganz oder teilweise nicht besorgen kann (§ 1896 Abs. 1 Satz 1 Bürgerliches Gesetzbuch - BGB). Die Bestellung muss erforderlich sein, das heißt, die betroffenen Angelegenheiten können nicht durch Bevollmächtigte oder durch andere Hilfen erledigt werden (§ 1896 Abs. 2 Satz 2

¹ Bemerkungen 2002 des LRH, Nr. 35.

BGB). Der Gesetzgeber räumt der ehrenamtlichen Betreuung den Vorrang vor einer hauptamtlich geführten Betreuung ein (§ 1897 Abs. 6 BGB).

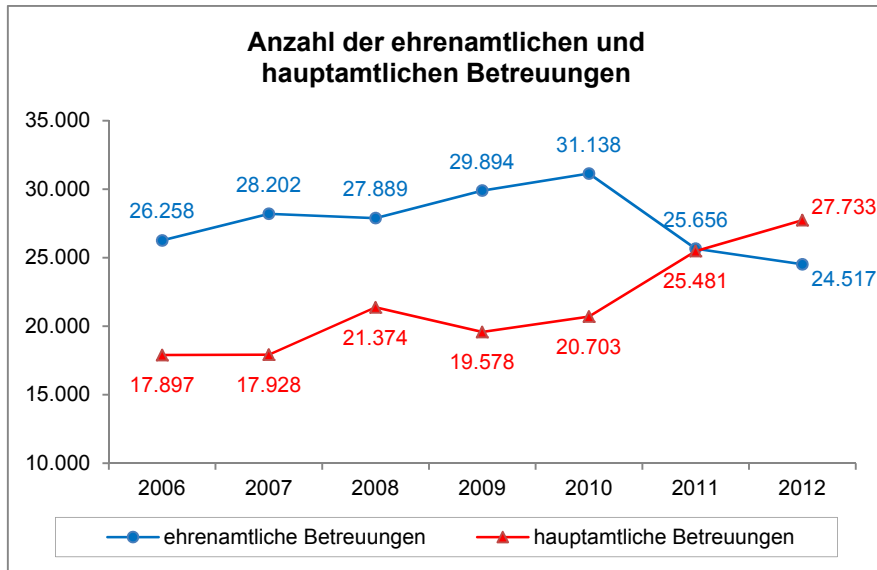
In Schleswig-Holstein werden immer häufiger Betreuer bestellt. Die Entwicklung der Anzahl der Betreuungsverfahren ist in nachfolgender Abbildung dargestellt.



Der Bestand an Betreuungsverfahren hat von 2006 bis 2012 um 8.095 Verfahren (18,3 %) zugenommen. Woher kommt diese Entwicklung? Liegt es vielleicht daran, dass

- immer mehr Menschen aus gesundheitlichen oder altersbedingten Gründen ihre Angelegenheiten nicht selbst besorgen können,
- die Menschen nicht ausreichend durch Vollmachten versorgen,
- die Kommunen keine ausreichenden Beratungsangebote vorhalten, die dazu führen könnten, dass eine Betreuung nicht erforderlich ist,
- die Kommunen keine Anreize haben, eine Betreuung durch ein adäquates Beratungsangebot zu vermeiden?

Die Betreuungsverfahren lassen sich in ehrenamtliche und hauptamtliche Betreuungen einteilen. Die ehrenamtlichen Betreuer, die in der Regel aus dem Kreis der Angehörigen stammen, bekommen für ihre Tätigkeit eine Aufwandsentschädigung von 399 € im Jahr. Die hauptamtlichen Betreuer üben die Betreuer Tätigkeit in der Regel als Hauptberuf aus (Berufsbetreuer) und bekommen eine Vergütung nach einem festgelegten Stundensatz. Im Vergleich der Verfahrenszahlen fällt auf, dass die Anzahl der Verfahren mit hauptamtlichen Betreuern seit 2009 ansteigt, während die Anzahl der ehrenamtlich geführten Betreuungen seit 2010 sinkt.

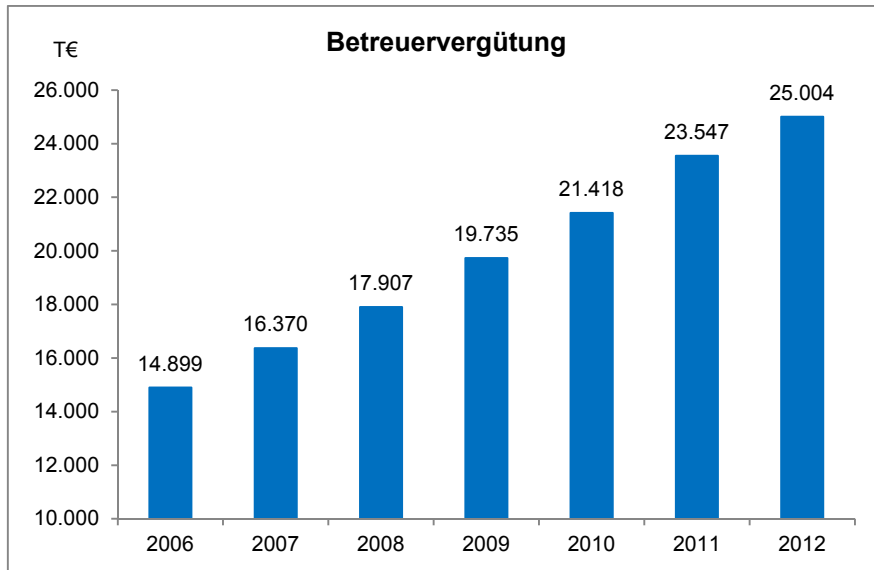


Die ehrenamtlich geführten Betreuungen sind seit 2006 um 1.741 Verfahren (6,6 %) zurückgegangen, während die Berufsbetreuungen um 9.836 Verfahren (55,0 %) zugenommen haben. Somit hat sich das Verhältnis zwischen Ehrenamt und Berufsbetreuung von 60 : 40 (2006) zu 47 : 53 (2012) verschoben. 2012 lag die Anzahl der Berufsbetreuungen somit erstmalig über der Summe der ehrenamtlichen Betreuungen.

Aber warum werden immer seltener ehrenamtliche Betreuer und immer häufiger Berufsbetreuer bestellt? Liegt es daran, dass

- eine Berufsbetreuung in vielen Fällen notwendig ist, weil die rechtliche Situation der Betroffenen so komplex ist, dass nur ein Berufsbetreuer mit entsprechenden Rechtskenntnissen die Betreuung führen kann,
- immer weniger Menschen dazu bereit sind, ehrenamtliche Betreuungen zu übernehmen,
- sich Vorsorgevollmachten eher „zulasten“ der ehrenamtlichen Betreuungen auswirken?

Aus der steigenden Anzahl der Berufsbetreuungen resultiert ein dramatischer Anstieg der Kosten für Betreuervergütung.



Diese Kosten haben sich von 2006 bis 2012 um über 10 Mio. € (68 %) erhöht. Somit steigen die Kosten noch stärker an als die Verfahrenszahlen. Dabei ist zu beachten, dass sich die genannten Vergütungssummen ausschließlich auf die Betreuungen beziehen, bei denen die Kosten wegen Mittellosigkeit der Betreuten aus der Justizkasse gezahlt werden. Die Vergütung, die den Betreuern von vermögenden Betreuten zufließt, ist nicht in den Zahlen enthalten. Statistische Unterlagen bzw. Zahlen dazu gibt es nicht.

Vor dem Hintergrund dieser Entwicklung steht fest, dass das Betreuungssystem nicht so fortbestehen kann, wie es jetzt ist. Es bedarf einer dringenden Überholung.

10.3 Die ehrenamtliche Betreuung als gesetzlicher Normalfall

Beruflich geführte Betreuungen müssten künftig regelmäßig darauf überprüft werden, ob sie in eine ehrenamtliche Betreuung überführt werden können.

Der Gesetzgeber sieht vor, dass Berufsbetreuer nur in den Fällen bestellt werden sollen, in denen keine andere geeignete Person als ehrenamtlicher Betreuer zur Verfügung steht (§ 1897 Abs. 6 Satz 1 BGB). Dies ist in der Regel dann der Fall, wenn die rechtliche Situation des Betreuten derart komplex ist, dass nur ein Berufsbetreuer mit einer entsprechenden Ausbildung in der Lage ist, die Rechtsgeschäfte des Betreuten zu erledigen.

Nun kann es sein, dass eine Betreuung zu Beginn detaillierte Rechtskenntnisse erfordert, weil bestimmte Angelegenheiten (z. B. Wohnungsaufgabe, Schriftwechsel mit Pflege- und/oder Rentenkassen) abgewickelt

werden müssen. Sobald die Abwicklung erledigt ist und keine Notwendigkeit einer hauptamtlich geführten Betreuung mehr besteht, muss der Berufsbetreuer dies dem Gericht anzeigen. Die Betreuung kann sodann an einen ehrenamtlichen Betreuer abgegeben werden (§ 1897 Abs. 6 Satz 2 BGB).

Jährlich werden insgesamt ca. 1 % der Verfahren an Ehrenamtliche abgegeben. Gemessen an der Bestandszahl der Berufsbetreuungen ist diese Abgabequote verschwindend gering. Allerdings liegt kein vollständiges Bild vor, da 7 Amtsgerichte keine zuverlässigen Auskünfte über Abgaben an Ehrenamtliche erteilen konnten.

Laut Bericht der Landesregierung zum Betreuungswesen in Schleswig-Holstein¹ kostet eine ehrenamtliche Betreuung durchschnittlich 670 € im Jahr weniger als eine Berufsbetreuung. Würden alle Gerichte verstärkt daran arbeiten, mehr Berufsbetreuungen an ehrenamtliche Betreuer abzugeben, könnten so erhebliche Einsparungen erzielt werden. Bei einer Abgabequote von lediglich 5 % (landesweit ca. 1.400 Verfahren bei 22 Gerichten) wäre mit Einsparungen bis zu 1 Mio. € jährlich zu rechnen. Die Amtsgerichte Kiel und Rendsburg haben 2008 bzw. 2012 gezeigt, dass eine Abgabequote von 5 % nicht unrealistisch ist.

Zukünftig müssten beruflich geführte Betreuungen in einem standardisierten Verfahren regelmäßig daraufhin überprüft werden, ob sie in eine ehrenamtliche Betreuung überführt werden können.

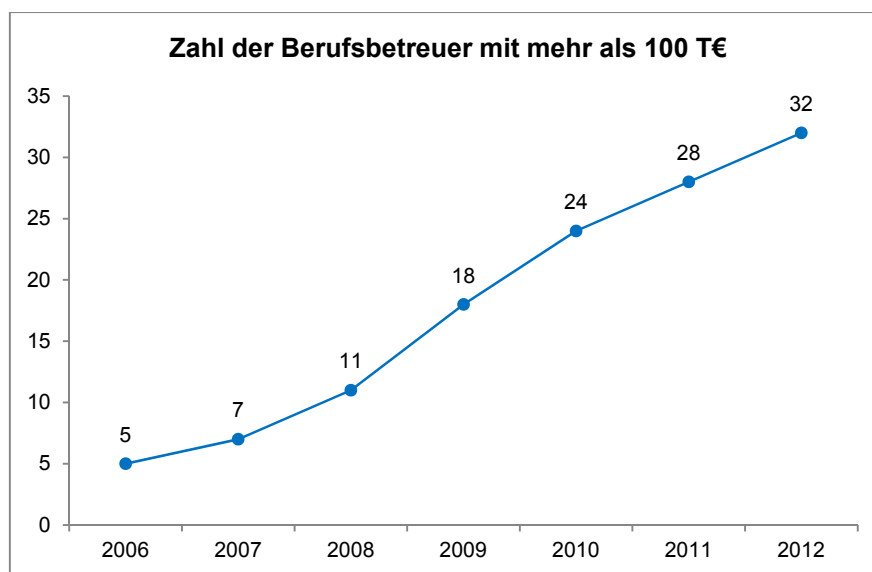
Dies kann nur dann funktionieren, wenn genügend ehrenamtliche Betreuer für die Übernahme von Betreuungen zur Verfügung stehen. Das ist nach Angaben der schleswig-holsteinischen Betreuungsvereine der Fall. Tatsächlich ist es sogar so, dass die Betreuungsvereine regelmäßig Menschen rekrutieren, die bereit sind, ehrenamtliche Betreuungen zu übernehmen. Problematisch dabei ist, dass die Motivation dieser Menschen - verständlicherweise - nachlässt, wenn sie nicht bestellt werden. Insofern könnte die vorgeschlagene Vorgehensweise gleich 2 Problemstellungen begegnen. Zum einen würde dem Willen des Gesetzgebers mit der ehrenamtlichen Betreuung als „Normalfall“ entsprochen. Zum anderen würden ehrenamtliche Betreuer für ihre Hilfsbereitschaft Anerkennung - in Form einer Betreuerbestellung - erhalten und die Betreuungsvereine dadurch indirekt für ihre Rekrutierungsarbeit belohnt werden.

¹ Bericht der Landesregierung zum Betreuungswesen vom 03.12.2013, Landtagsdrucksache 18/1362.

10.4 Wie viele Betreuungen kann ein Betreuer führen?

Das Justizministerium sollte den Gerichten eine Obergrenze für die Anzahl beruflich geführter Betreuungen empfehlen. Diese Obergrenze muss die notwendige persönliche Betreuung (§ 1897 Abs. 1 BGB) ermöglichen und sich am Wohl der Betreuten (§ 1901 Abs. 2 BGB) ausrichten.

Ein wesentlicher Teilaspekt der Prüfung bestand in der Auswertung der Vergütungszahlungen der letzten 7 Jahre (2006 bis 2012). Dabei ist aufgefallen, dass nicht nur die Vergütungssummen an sich kontinuierlich ansteigen. Auch die Anzahl der Spitzenverdiener unter den Berufsbetreuern wächst beständig.



Verdienten 2006 noch 5 Betreuer mehr als 100 T€ im Jahr, waren es 2012 bereits 32 Betreuer. Bei 564 Berufsbetreuern 2012 machten die Spitzenverdiener einen Anteil von 5,7 % aus. 2006 lag ihr Anteil noch bei 1,5 %. Einige dieser Betreuer fallen seit 2006 jedes Jahr in die Kategorie der Spitzenverdiener mit über 100 T€ Vergütung jährlich. Rein rechnerisch betrug die durchschnittliche Betreuervergütung 2012 pro Betreuer 44 T€.

Der LRH hat versucht zu ermitteln, wie viele Betreuungen die Spitzenverdiener unter den Betreuern führen. Leider ist dies nicht vollständig gelungen. Nicht alle Gerichte und Betreuungsbehörden hatten einen Überblick darüber, wie viele Betreuungen von den einzelnen Betreuern tatsächlich geführt werden.

Problematisch ist hierbei, dass der Gesetzgeber keine Höchstgrenze für die Anzahl der geführten Betreuungen vorsieht. In vielen Gesprächen mit Gerichten und Betreuungsbehörden ist deutlich geworden, dass eine feste

Begrenzung nicht in jedem Fall sinnvoll wäre. Sowohl die Belastbarkeit der einzelnen Betreuer als auch die Komplexität der einzelnen Betreuungen sind höchst unterschiedlich. Dadurch kann auch die Anzahl der möglichen Betreuungen stark differieren. Dieser Einwand ist durchaus nachvollziehbar. Schließlich gibt es Betreuer, die in ihrem Büro zusätzliche Mitarbeiter für Unterstützungstätigkeiten beschäftigen, die den Betreuer entlasten können. Dass diese Betreuer in der Lage sind, bis zu 60 Betreuungen gleichzeitig zu führen, ohne die finanzielle/rechtliche Situation der Betreuten zu gefährden oder ihre persönliche Betreuung zu vernachlässigen, ist nachvollziehbar.

Wie wahrscheinlich ist es aber, dass die gesetzlich vorgesehenen Betreuungspflichten bei der Führung von 90 Betreuungen erfüllt werden? Und wie schafft es ein Betreuer, gleichzeitig 113 Betreuungen ordnungsgemäß zu führen? In den Fällen, in denen Betreuer über 100 Betreuungen gleichzeitig führen, ist davon auszugehen, dass die persönliche Betreuung der Betroffenen auf der Strecke bleibt. In diesem Punkt ist es auch unerheblich, wie viele Mitarbeiter im Betreuungsbüro beschäftigt werden. Denn die persönliche Betreuung kann ein Betreuer nicht auf seine Mitarbeiter delegieren. Ein Betreuer wird bestellt, um „die Angelegenheiten des Betreuten rechtlich zu besorgen und ihn in dem hierfür erforderlichen Umfang **persönlich** zu betreuen“ (§ 1897 Abs. 1 BGB). Er wird nicht dafür bestellt, seine Betreuten durch andere betreuen zu lassen.

Die Hälfte der Gerichte ist sich dieser Problematik bewusst und überprüft vor der Bestellung die Auslastung eines potenziellen Berufsbetreuers.



11 Gerichte (50 %) prüfen vor der Bestellung eines Berufsbetreuers (immer bis manchmal) die Zahl und den Umfang der von ihm bereits geführ-

ten Betreuungen. 2 Gerichte (9 %) tun dies selten, die restlichen 9 Gerichte (41 %) tun dies nicht.

Besonders problematisch ist diese fehlende Prüfung in den Fällen, in denen auch die Betreuungsbehörde auf diese Feststellung verzichtet. Erfreulicherweise prüft die Mehrzahl der Betreuungsbehörden (11 von 15) bei jedem Betreuervorschlag die Anzahl der von ihm bereits geführten Betreuungen. 2 Betreuungsbehörden tun dies nur in bestimmten Fällen, die restlichen 2 gar nicht. Leider überschneiden sich zum Teil die Zuständigkeitsbezirke der nicht prüfenden Gerichte und der nicht prüfenden Betreuungsbehörden. Im Ergebnis entstehen dabei Gebiete, in denen keine der verantwortlichen Stellen die Auslastung ihrer Betreuer zu beurteilen vermag.

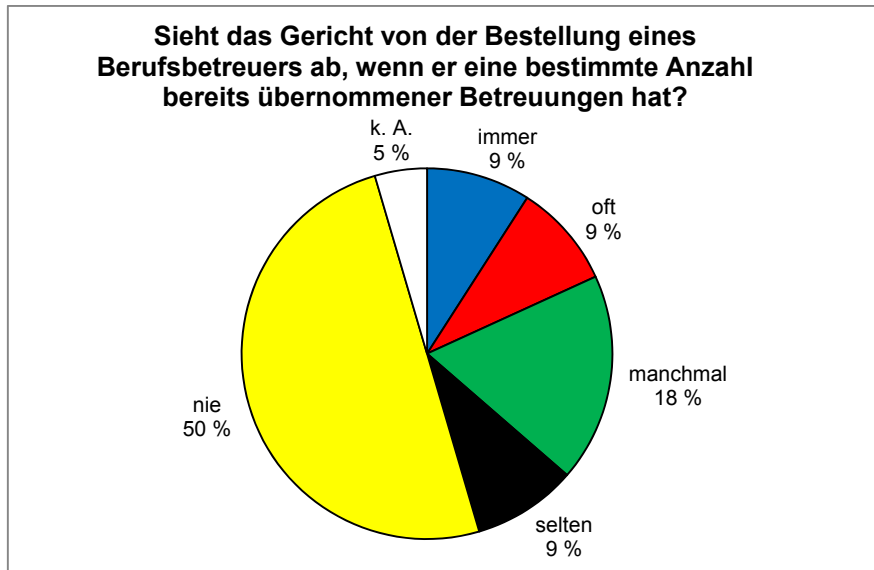
Ursache dafür ist die Aufgabenteilung zwischen Gerichten und Betreuungsbehörden. Einerseits verursacht sie doppelten Verwaltungsaufwand, da entsprechende Daten an 2 verschiedenen Stellen gepflegt werden müssen. Andererseits führt diese doppelte Zuständigkeit dazu, dass sich die Dienststellen im Zweifel darauf verlassen, dass die jeweils andere die notwendige Datenpflege übernimmt. Die meisten Gerichte gehen z. B. davon aus, dass die Betreuungsbehörden die Gesamtanzahl der Betreuungen pro Berufsbetreuer erfassen. Die Betreuungsbehörden geben teilweise die Auskunft, dass nur die Gerichte tatsächlich wissen, wie viele Betreuungsverfahren bei einem Berufsbetreuer aktuell anhängig sind.

Der LRH hat die unzureichende Datenerfassung bereits bei seiner letzten Prüfung der Betreuungskosten in 2001 thematisiert¹. Die Landesregierung hatte seinerzeit zugesagt, die Möglichkeit einer umfangreichen statistischen Erfassung zu prüfen. Inzwischen kann die Landesregierung eine umfangreiche Datensammlung zum Betreuungswesen vorweisen². Dennoch fehlt an einigen Stellen noch notwendiges Datenmaterial: z. B. eine zusammenfassende Übersicht aller Betreuungen pro Betreuer.

Fraglich ist, welche Konsequenzen die festgestellte Auslastung eines potenziellen Berufsbetreuers nach sich zieht.

¹ Bemerkungen 2002 des LRH, Nr. 35.

² Bericht der Landesregierung zum Betreuungswesen vom 03.12.2013, Landtagsdrucksache 18/1362.



Nicht alle Gerichte, die die Auslastung potenzieller Betreuer geprüft haben, ziehen daraus Konsequenzen. 8 Gerichte (36 %) sehen (immer bis manchmal) von der Bestellung eines Betreuer ab, wenn dieser eine bestimmte Anzahl (z. B. 60) bereits übernommener Betreuungen hat. Weitere 2 Gerichte (9 %) tun dies selten. Für die restlichen 11 Gerichte (50 %) spielt die Anzahl der bereits geführten Betreuungen scheinbar keine Rolle.

Dieser Zustand ist nicht hinnehmbar. Der LRH schlägt deshalb vor, den Gerichten eine Empfehlung für eine Obergrenze für die Anzahl beruflich geführter Betreuungen an die Hand zu geben. Diese Obergrenze muss die notwendige persönliche Betreuung (§ 1897 Abs. 1 BGB) ermöglichen und sich am Wohl der Betreuten (§ 1901 Abs. 2 BGB) ausrichten.

Fraglich ist, wie hoch die Obergrenze sein sollte. Im Kinder- und Jugendbereich gilt eine gesetzliche Grenze von 50 Vormund- bzw. Pflegschaften¹. Im Zusammenhang mit der Frage nach einer Höchstzahl von Betreuungen nannten 8 Gerichte eine Höchstgrenze, die zwischen 40 und 70 Betreuungen lag. Die übrigen 14 Gerichte haben keine Grenze angegeben. In Anlehnung an die bereits bestehende Praxis in einigen Gerichten sollte die Empfehlung eine grundsätzliche Obergrenze von 70 Betreuungen nennen.

Eine Begrenzung der Betreuungszahlen pro Betreuer würde zwar nicht zu Haushaltseinsparungen führen. Sie würde jedoch bewirken, dass die Anzahl der Betreuungen pro Betreuer in einem Rahmen bleibt, in dem die Betreuungen ordnungsgemäß und gesetzeskonform zum Wohle der Betreuten geführt werden können.

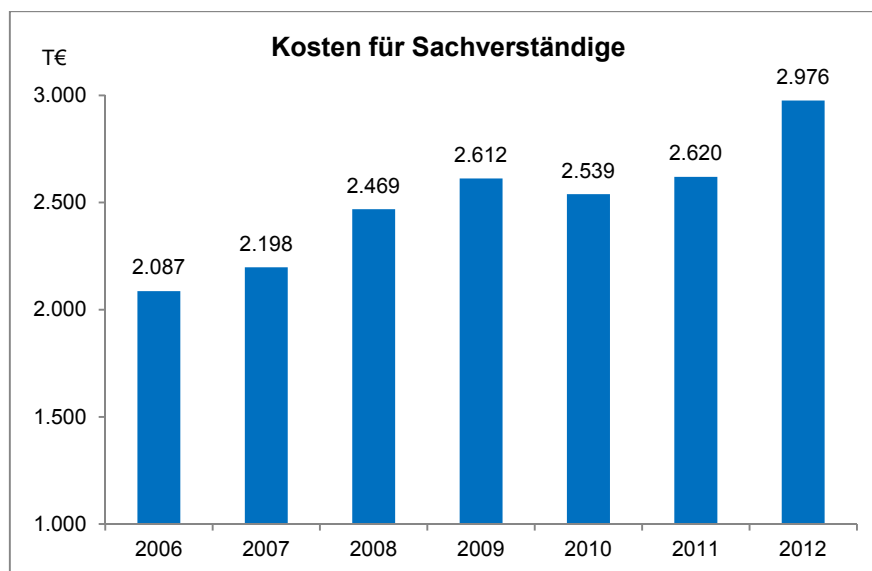
¹ § 55 SGB VIII, Sozialgesetzbuch Achtes Buch - Kinder- und Jugendhilfe, i. d. F. der Bekanntmachung vom 11.09.2012, BGBl. I S. 2022, zuletzt geändert durch Artikel 1 des Gesetzes vom 29.08.2013, BGBl. I S. 3464.

Die Einhaltung dieser Obergrenze kann nur dann funktionieren, wenn alle Gerichte die Betreuungszahlen jedes einzelnen Betreuers kennen, und zwar nicht nur die selbst angeordneten Betreuungen. Die örtlichen Erhebungen haben gezeigt, dass es kaum Betreuer gibt, die nur an einem Gericht tätig sind. Der Spitzenwert einer Stichprobe legte offen, dass ein Betreuer bei 11 Gerichten tätig war. Es ist deshalb unerlässlich, dass die Gerichte ihre Daten erfassen und miteinander austauschen. Das Justizministerium muss deshalb gewährleisten, dass die Anzahl der Betreuungen bei allen Gerichten ordnungsgemäß erfasst wird und ein entsprechender Datenaustausch zwischen den Gerichten stattfinden kann.

10.5 Sachverständigenkosten sparen

Sachverständigengutachten sollten - wenn möglich - erst dann angefordert werden, wenn erkennbar ist, dass eine Betreuung nicht vermieden werden kann.

Zu Beginn eines Betreuungsverfahrens muss das Gericht eine Beweisaufnahme über die Notwendigkeit der Betreuung durchführen (§ 280 Abs. 1 Satz 1 FamFG¹). Dabei ist für den Fall einer Betreuungsanordnung ein ärztliches Sachverständigengutachten einzuholen. In den Jahren 2006 bis 2012 sind dafür folgende Kosten angefallen:



Die Kosten für Sachverständigengutachten sind von 2006 bis 2012 um 889 T€ (42,6 %) gestiegen. Dies ist auch auf die steigenden Fallzahlen zurückzuführen. Die Sachverständigenkosten bieten dennoch Einsparpoten-

¹ Gesetz über das Verfahren in Familiensachen und in den Angelegenheiten der freiwilligen Gerichtsbarkeit (FamFG) vom 17.12.2008, BGBl. I S. 2586, 2587, geändert durch Artikel 2 des Gesetzes vom 10.10.2013, BGBl. I S. 3786.

zial. Häufig werden Betreuungsbehörden und Sachverständige bei der Einleitung eines Betreuungsverfahrens von den Gerichten zeitgleich beteiligt, um die Verfahren zu beschleunigen. Es gibt jedoch Fälle, in denen die Betreuungsbehörden eine Betreuung durch entsprechende andere Hilfen vermeiden können. In diesen Fällen entstehen unnötige Gutachterkosten. Wenn z. B. in 15 % der Fälle auf Gutachten verzichtet würde, könnten jährlich bis zu 450 T€ eingespart werden.

Die Betreuungsgerichte sollten Sachverständigengutachten deshalb - wenn möglich - erst anfordern, nachdem feststeht, dass eine Betreuung nicht durch andere Hilfen seitens der Betreuungsbehörde abgewendet werden kann.

10.6 **PEBB§Y und der richterliche Personalbedarf**

Für die Bearbeitung eines Betreuungsfalls sieht das justizinterne Personalbedarfsberechnungssystem PEBB§Y beim Geschäft RA 350 (Betreuungssachen) 81 Minuten als richterliche Arbeitszeit vor. Zur Grundlage für die Personalbedarfsberechnung wird der Bestand an Betreuungsfällen an einem bestimmten Stichtag herangezogen. Ablehnungen von Betreuungen bzw. der Zeitaufwand dafür finden bei der Berechnung des notwendigen richterlichen Personals keine Berücksichtigung.

Daraus nun etwa zu schließen, dass zur Sicherung einer auskömmlichen Ausstattung mit Betreuungsrichtern Betreuungen eher angeordnet als abgelehnt würden, ist abwegig und unzulässig. Unglücklich ist die Tatsache allemal, dass bisher nur angeordnete Betreuungen für die Personalbedarfsberechnung berücksichtigt werden. Insofern ist es an der Zeit, dass im Rahmen der PEBB§Y-Vollerhebung 2014 diese Regelungslücke geschlossen wird. Schon 2011 hat eine interdisziplinäre Arbeitsgruppe zum Betreuungsrecht¹ eine entsprechende Anpassung von PEBB§Y gefordert.

10.7 **Betreuungen können durch Vorsorgevollmachten vermieden werden**

Mit dem Projekt Vorsorgelotsen weist Schleswig-Holstein den richtigen Weg bei der Vermeidung von Betreuungen.

Die größten Einsparungen könnte die öffentliche Hand dann erzielen, wenn so viele Betreuungen wie möglich ganz vermieden werden. Hierbei spielt die Vorsorgevollmacht eine tragende Rolle. In einer Vorsorgevollmacht kann ein Mensch eine andere Person für den Fall mit der Wahrnehmung seiner Angelegenheiten bevollmächtigen, in dem er sie nicht

¹ http://www.bmj.de/SharedDocs/Downloads/DE/pdfs/Abschlussbericht_Interdisziplinäre_Arbeitsgruppe_zum_Betreuungsrecht.pdf?__blob=publicationFile.

mehr selbst besorgen kann. Sobald dieser Fall eintritt, entfaltet die Vorsorgevollmacht ihre Wirksamkeit. Der Bevollmächtigte ist dann befugt, die in der Vorsorgevollmacht genannten Aufgaben für den Betroffenen zu erledigen. Sofern eine Vorsorgevollmacht vorliegt, ist ihr Besitzer verpflichtet, sie dem Gericht vorzulegen, sobald er von der Einleitung eines Betreuungsverfahrens erfährt (§ 1901 c Satz 2 BGB).

Um zu gewährleisten, dass das Gericht von einer bestehenden Vollmacht Kenntnis erlangt, kann eine erteilte Vorsorgevollmacht im Zentralen Vorsorgeregister der Bundesnotarkammer eingetragen werden. Wie viele Vorsorgevollmachten im Jahre 2013 in diesem Register neu eingetragen worden sind, geht aus nachstehender Tabelle hervor.

Eintragungen im Zentralen Vorsorgeregister in 2013

Bundesland	Vorsorgevollmachten
Baden-Württemberg	14,9
Bayern	51,1
Berlin	24,8
Brandenburg	22,7
Bremen	69,4
Hamburg	30,8
Hessen	32,6
Mecklenburg-Vorpommern	32,6
Niedersachsen	55,4
Nordrhein-Westfalen	43,8
Rheinland-Pfalz	46,7
Saarland	73,7
Sachsen	42,1
Sachsen-Anhalt	26,3
Schleswig-Holstein	70,9
Thüringen	26,9
Gesamtdurchschnitt	40,1

Anzahl der Vorsorgevollmachten pro 10.000 Einwohner, Stand 22.10.2013.

Quelle: Bericht der Landesregierung zum Betreuungswesen vom 03.12.2013, Landtagsdrucksache 18/1362.

Schleswig-Holstein rangiert im Vergleich zu den anderen Bundesländern auf dem zweiten Rang und liegt damit weit über dem Bundesdurchschnitt.

Damit eine Vorsorgevollmacht dazu führen kann, dass eine Betreuung vermieden wird, ist es unerlässlich, dass die Gerichte bei der Einleitung eines Betreuungsverfahrens stets eine entsprechende Anfrage bei der Bundesnotarkammer stellen. Auch hier ist die gerichtliche Verfahrensweise unterschiedlich. Immerhin 17 Gerichte fragen in jedem Fall beim Zentralen Vorsorgeregister an, ob eine Vorsorgevollmacht vorliegt. 2 Gerichte

tun dies zwar häufig, aber nicht in jedem Fall. Die restlichen 3 Gerichte fragen selten an. Tatsächlich konnten in den letzten Jahren bis zu 105 Betreuerbestellungen jährlich abgewendet werden, weil eine Vorsorgevollmacht vorlag. Insofern sollten alle Gerichte in jedem Verfahren eine Anfrage an das Zentrale Vorsorgeregister stellen.

Im Zusammenhang mit dieser Thematik ist zu erwähnen, dass die Landesregierung am 01.08.2013 das Projekt Vorsorgelotsen ins Leben gerufen hat. Hierbei werden durch die Betreuungsvereine Vorsorgelotsen ausgebildet, die auf ehrenamtlicher Basis in Sprechstunden und Hausbesuchen über Betreuungen und Vorsorgevollmachten beraten. Ziel dieses Projektes ist es, Betreuungen zu vermeiden, indem die Erteilung von Vorsorgevollmachten gesteigert wird. Die Landesregierung befindet sich in diesem Punkt auf einem guten Weg.

10.8 **Arbeitsgemeinschaft versus Landesbetreuungsbehörde**

Die Einrichtung einer überörtlichen Arbeitsgemeinschaft im Betreuungswesen könnte den Ruf nach einer Landesbetreuungsbehörde verstummen lassen.

Das Gesetz zur Ausführung des Betreuungsgesetzes (AG BtG) vom 17.12.1991¹ bestimmt für Schleswig-Holstein, dass die Kreise und kreisfreien Städte als örtliche Betreuungsbehörden Träger der Aufgaben in Betreuungsangelegenheiten sind. Sie erfüllen diese Aufgaben in eigener Verantwortung. Eine Landesbetreuungsbehörde als Fachbehörde oberhalb der Kreise und kreisfreien Städte gibt es nicht. Im Rahmen der Prüfung ist dies gegenüber dem LRH häufiger bedauert worden. Den Kreisen und kreisfreien Städten fehle ein Ansprechpartner auf Landesebene. Wie schon in anderen Bundesländern praktiziert, sollten deshalb auch in Schleswig-Holstein örtliche und überörtliche Arbeitsgemeinschaften eingerichtet werden. In diesen Arbeitsgemeinschaften sollten dann alle verantwortlichen Akteure (z. B. Betreuungsbehörden, Gerichte, Betreuungsvereine) mitwirken.

Im Bericht der Landesregierung zum Betreuungswesen in Schleswig-Holstein² wird mitgeteilt, dass die Landesregierung an einem Gesetzentwurf zur Änderung des AG BtG arbeitet. Ziel ist eine gesetzliche Verankerung von örtlichen und überörtlichen Arbeitsgemeinschaften auf dem Gebiet des Betreuungsrechts. Die Einrichtung von örtlichen Arbeits-

¹ Gesetz zur Ausführung des Betreuungsgesetzes (AG BtG) vom 17.12.1991, GVObI. Schl.-H. S. 693, zuletzt geändert durch Gesetz vom 17.07.2001, GVObI. Schl.-H. S. 96.

² Bericht der Landesregierung zum Betreuungswesen vom 03.12.2013, Landtagsdrucksache 18/1362.

gemeinschaften soll den Betreuungsbehörden obliegen, für die überörtliche Arbeitsgemeinschaft wäre das Justizministerium zuständig.

Eine überörtliche Arbeitsgemeinschaft könnte geeignet sein, in bestimmten landesweiten Betreuungsfragen den beteiligten Stellen folgende Empfehlungen zu geben:

- einheitliche Vorgehensweise bei Abgaben von hauptamtlichen Betreuungen an ehrenamtliche Betreuer,
- Höchstzahlen bei Betreuungen durch Berufsbetreuer,
- einheitliches Prozedere bei der Anforderung von Sachverständigengutachten,
- obligatorische Abfragen beim Zentralen Vorsorgeregister,
- abgestimmte Statistiken für Betreuungsbehörden und Gerichte,
- verbesserter Datenaustausch zwischen Gerichten und Behörden und
- die sachgerechte Ermittlung der volkswirtschaftlichen Betreuungskosten, also auch der Kosten bei vermögenden Betreuten.

10.9 Ein Systemwechsel ist überfällig

Der LRH plädiert für einen umfassenden Systemwechsel im Betreuungswesen. Künftig sollten die Kreise und kreisfreien Städte und nicht mehr die Amtsgerichte Eingangsbehörden für Betreuungsanregungen und Anträge sein. Und auch die finanzielle Abwicklung der Betreuungskosten einschließlich der Förderung der Betreuungsvereine sollte vollständig auf die kommunale Ebene verlagert werden.

10.9.1 Gute Kreise, schlechte Kreise oder: Funktioniert der IST-Zustand?

Der Wunsch des Gesetzgebers, Betreuungen zu vermeiden, wird sich nach dem 01.07.2014 möglicherweise ins Gegenteil verkehren.

Im Betreuungssystem fällt den Betreuungsbehörden bei den Kreisen und kreisfreien Städten u. a. die Aufgabe zu, im Anhörungsverfahren nach § 279 Abs. 2 FamFG gegenüber den Gerichten zur Sachaufklärung beizutragen (Sozialbericht). Dabei können die Gerichte die Behörden auch auffordern, einen Vorschlag für die Betreuerbestellung zu unterbreiten (§ 8 BtBG¹). Von dieser Möglichkeit machen nicht alle Gerichte Gebrauch. Nur 14 der 22 Amtsgerichte haben 2012 die jeweilige Betreuungsbehörde in fast allen Betreuerbestellungen (90 bis 100 %) beteiligt. 8 Amtsgerichte haben eine prozentuale Beteiligung zwischen 6 und max. 80 % angegeben.

¹ Gesetz über die Wahrnehmung behördlicher Aufgaben bei der Betreuung Volljähriger (Betreuungsbehördengesetz - BtBG) vom 12.09.1990, BGBl. I S. 2002, 2025, zuletzt geändert durch Artikel 2 des Gesetzes vom 28.08.2013, BGBl. I S. 3393.

Nach § 1896 Abs. 2 BGB gilt für eine Betreuerbestellung der Erforderlichkeitsgrundsatz. Das bedeutet, dass ein Betreuer nur dann bestellt werden soll, soweit andere vorrangige Hilfen (z. B. Eingliederungshilfe, allgemeiner sozialer Dienst, Jugend- und Altenhilfe) nicht zur Verfügung stehen. Die Kreise haben bisher in unterschiedlicher Intensität und je nach Grad der Beteiligung durch die Gerichte geprüft, ob andere Hilfen zur Verfügung stehen. Ein Kreis ist der Auffassung, dass dort in 20 % aller Fälle, in denen ein Sozialbericht erbeten wurde, eine Betreuung durch Vermittlung anderer Hilfen vermieden werden konnte. Im Übrigen gibt es hierzu keine statistisch verwertbaren Daten. Auch den Amtsgerichten ist es bisher nicht möglich, aus dem System MEGA (Mehr-Länder-Gerichtsautomation) heraus entsprechende Zahlen zu liefern. In verschiedenen Gesprächen mit Betreuungsbehörden und Gerichten wurde die Zahl von 20 % vermiedenen Betreuungen als realistisch eingestuft. Die Ergebnisse einer Studie in Mecklenburg-Vorpommern¹ gehen sogar von bis zu 25 % aus.

Daraus könnte nun die Schlussfolgerung gezogen werden, dass bei stärkerer Beteiligung der Betreuungsbehörden mehr Betreuungen vermieden werden könnten. Problematisch ist, dass dabei die Kreise den Aufwand für Prüfung und Hilfsangebote haben. Den finanziellen Vorteil eingesparter Betreuervergütungen genießt aber ausschließlich das Land. Insofern besteht hier ein Missverhältnis zwischen Kosten und Nutzen.

Die beschriebene und unbefriedigende Situation wird sich ab 01.07.2014 durch Inkrafttreten des Gesetzes zur Stärkung der Funktionen der Betreuungsbehörde² noch wesentlich verschärfen:

- Die Gerichte sind verpflichtet, die Betreuungsbehörde in allen Fällen anzuhören.
- Die Betreuungsbehörden müssen sich gegenüber den Gerichten insbesondere auch äußern zur
 - Erforderlichkeit der Betreuung einschließlich geeigneter anderer Hilfen und
 - Betreuerauswahl unter Berücksichtigung des Vorrangs der Ehrenamtlichkeit.
- Bei der Beratungstätigkeit sollen die Betreuungsbehörden insbesondere über andere Hilfen aufklären und in Einzelfällen Beratungsangebote unterbreiten.
- Die Beratung umfasst auch die Pflicht, andere Hilfen, bei denen kein Betreuer bestellt wird, zu vermitteln. Dabei arbeiten die Betreuungsbehörden eng mit den zuständigen Sozialleistungsträgern zusammen.

¹ Gemeinschaftsprojekt: Justizministerium Mecklenburg-Vorpommern u. a.: BEOPS Bericht über das Projekt „Betreuungsoptimierung durch soziale Leistungen“ - eine Untersuchung in Schwerin 2008 und 2009, Neubrandenburg, Mai 2010.

² Gesetz zur Stärkung der Funktionen der Betreuungsbehörde vom 28.08.2013, BGBl. I 2013, S. 3393.

Um diese Aufgaben durchführen zu können, sind die Betreuungsbehörden verpflichtet, Fachkräfte mit entsprechender Ausbildung oder Mitarbeiter mit vergleichbarer Erfahrung zu beschäftigen. Eine Umfrage bei den Kreisen und kreisfreien Städten zur Personalausstattung der Betreuungsbehörden ergab für 2012 - bezogen auf je 100.000 Einwohner - eine durchschnittliche Besetzung mit 2,2 Vollzeitkräften. Die Unterschiede in der personellen Besetzung sind allerdings enorm. In 8 Kreisen entsprach die tatsächliche Besetzung annähernd dem Durchschnitt. In 3 Kreisen lag sie über, in 4 Kreisen allerdings bis zu 70 % unter dem Durchschnitt.

Insgesamt wird auf die Kreise Mehrarbeit in quantitativer und qualitativer Hinsicht zukommen, die zum Teil mit qualifizierterem Personal als bisher bewältigt werden muss. Die Kreise werden in unterschiedlichem Maße personell und finanziell aufrüsten müssen. Und dies alles mit dem Ziel, Betreuungen zu vermeiden und letztlich dem Land Betreuungskosten von der Hand zu halten.

Schon bisher wird darüber geklagt, dass allgemein die Beratungstätigkeit gegenüber dem Bürger auf allen Ebenen - auch auf der kommunalen - zurückginge und eine Flucht in die Betreuung stattfände. Auch bei finanziellen Leistungen, wie z. B. der Eingliederungs- und auch Jugendhilfe, sei durchaus ein "Verschiebeparkplatz" hin zur Betreuung zu beobachten.

Es wäre sicher unredlich, etwa den Kreisen und kreisfreien Städten zu unterstellen, sie würden angesichts dieser Situation gegenüber den Gerichten eher für Betreuung (Kostenträger Land) als für eigene soziale Hilfen (Kostenträger Kreis) eintreten. Unbestritten ist allerdings die Gefahr, dass die notwendige Aufrüstung der Betreuungsbehörden zulasten sozialer (anderer) Hilfen gehen könnte. Damit würde sich das eigentliche Ziel des Gesetzgebers, nämlich Betreuungen zu vermeiden, genau in das Gegenteil verkehren.

10.9.2 **Eingangsbehörde: Künftig Kreise und kreisfreie Städte**

Durch eine Zusammenführung von Aufgaben- und Finanzverantwortung im Betreuungswesen könnten 4 Mio. € jährlich eingespart werden.

Der Gesetzgeber will mit den gesetzlichen Änderungen zum 01.07.2014 noch mehr als bisher erreichen, dass Betreuungen künftig in erster Linie vermieden werden. Dieses Ziel ist mit der gerichtlichen Ebene als Eingangsinstanz nur schwer zu erreichen. Soll die Vermeidung von Betreuungen gängige Praxis werden, muss künftig die kommunale Ebene erste Anlaufstelle sein. Die Anordnung einer Betreuung soll erst nachrangig erfolgen. Daher ist es logische Folge, dass zunächst die Kreise und kreis-

freien Städte prüfen, ob kommunale oder auch Hilfen anderer Sozialleistungsträger zur Verfügung stehen.

Deshalb plädiert der LRH für einen umfassenden Systemwechsel in der Betreuungslandschaft. Künftig sollten die Kreise und kreisfreien Städte und nicht mehr die Amtsgerichte Eingangsbehörden für Betreuungsantragungen und Anträge sein. Und auch die finanzielle Abwicklung der Betreuungskosten sollte vollständig auf die kommunale Ebene verlagert werden. In der Folge müssten die im Justizhaushalt für Betreuungen vorgesehenen Haushaltsmittel auf die Haushalte der Kreise und kreisfreien Städte transferiert werden. Damit wäre gewährleistet, dass den Betreuungsbehörden die durch betreuungsvermeidende Maßnahmen entstehenden Einsparungen bei der Betreuervergütung direkt zugutekommen. Dann würde sich auch im Betreuungswesen der positive Effekt einer Zusammenführung von Aufgaben- und Finanzverantwortung zeigen. Wenn insgesamt durch diese Maßnahme z. B. 15 % mehr Betreuungen vermieden werden könnten, würde dies allein Einsparungen von 4 Mio. € mit sich bringen.

Allerdings: Um diese Vorschläge umzusetzen, müsste Bundesrecht (z. B. BGB, FamFG) geändert werden. Aber so ganz neu sind diese Überlegungen nicht. Schon der Justizministerkonferenz 2003 in Glücksburg¹ lagen Alternativmodelle vor. Modell I sah vor, die Kreisebene als Eingangsinstanz festzulegen. Das Modell II ging noch erheblich weiter: Danach sollte die Zuständigkeit - bis auf einige wenige Entscheidungen mit Richter vorbehalt - vollständig auf die Kreise verlagert werden. Eine grundlegende Strukturreform (z. B. Betreuungsbehörde als Eingangsinstanz oder Überführung der Aufgaben des Betreuungsgerichts auf die Betreuungsbehörde) hat die interdisziplinäre Arbeitsgruppe zum Betreuungsrecht in ihrem Abschlussbericht 2011 im Ergebnis nicht befürwortet.² Zumindest für das Modell I hat sich 2011 auch der Deutsche Verein für öffentliche und private Fürsorge e. V. ausgesprochen.³

Der Vorschlag des LRH würde im Betreuungssystem eine echte, auch im Verfahrensablauf erkennbare Zweistufigkeit des Verfahrens etablieren. Diese vorgerichtliche Funktion der Betreuungsbehörden wäre am ehesten geeignet, die niedrige Schwelle zur Betreuung zu verhindern. In dieser Lösung wird eine echte Chance gesehen, den seit Jahren unaufhaltsamen

¹ http://www.bgt-ev.de/fileadmin/Mediendatenbank/Themen/Betrifft_Betreuung/6_Bund-Laender-AG_Betreuungsrecht_200307.pdf.

² http://www.bmj.de/SharedDocs/Downloads/DE/pdfs/Abschlussbericht_Interdisziplinare_Arbeitsgruppe_zum_Betreuungsrecht.pdf?__blob=publicationFile.

³ Empfehlungen des Deutschen Vereins zur Stärkung des Erforderlichkeitsgrundsatzes im Betreuungsrecht am Beispiel der örtlichen Betreuungsbehörden vom 07.12.2011 - DV 33/11 AF IV.

Anstieg bei den Betreuungszahlen und den Kosten zu bremsen. Insgesamt gesehen würde dieser Vorschlag folgende organisatorische und finanzielle Vorteile mit sich bringen:

- Das gesamte Verfahren würde schlanker und schneller werden, weil die kommunale Ebene direkt und nicht erst über den Umweg der Gerichte beteiligt wäre.
- Die Gerichte würden von vornherein nur noch mit den Verfahren befasst, in denen die kommunale Ebene keine anderen Hilfen anbieten kann und die Betreuung für erforderlich hält.
- Auch nur noch in diesen Fällen wären ärztliche Gutachten einzuholen.
- Doppelarbeiten bei Gerichten, Betreuungsbehörden und Betreuungsvereinen würden vermieden werden.
- Die Kreise und kreisfreie Städte würden nach erfolgreicher Vermittlung sozialer Hilfen durch Einsparungen bei den Betreuungsausgaben für ihre vermiedenen Betreuungen belohnt werden.

In diesem Zuge könnten auch die Haushaltsmittel des Landes zur Förderung der Betreuungsvereine auf die Kreise und Städte übergehen. Die Betreuungsvereine würden dann nur von diesen gefördert werden. Dies hätte zur Folge, dass die Fördermittel nicht mehr an 2 Stellen beantragt und geprüft werden müssten. Auch die Verwendung der Fördermittel wäre nur noch an einer Stelle nachzuweisen und zu prüfen.

Das Justizministerium sollte die Vorschläge des LRH prüfen, seinen Einfluss auf Bund-Länder-Ebene geltend machen und dort für einen umfassenden Systemwechsel werben. Der LRH wird seine ihm gegebenen Möglichkeiten ausschöpfen: Zum Thema Betreuung wird sich voraussichtlich im Mai eine Arbeitsgruppe der Rechnungshöfe treffen. Dort wird der LRH seine Vorschläge präsentieren, um auf diese Weise auch andere Rechnungshöfe zu Befürwortern des Systemwechsels zu machen.

10.10 **Stellungnahmen**

Es liegen Stellungnahmen des Justizministeriums, der Kreise Dithmarschen, Herzogtum Lauenburg, Ostholstein, Schleswig-Flensburg und Segeberg, der kreisfreien Städte Flensburg und Kiel sowie des Schleswig-holsteinischen Landkreistages und des Städteverbandes Schleswig-Holstein vor.

Das **Justizministerium** ist der Auffassung, dass eine ministerielle Festlegung der Zahl von Betreuungen, die der einzelne Berufsbetreuer übernehmen kann, mit der richterlichen Unabhängigkeit nicht vereinbar sei. Darüber hinaus verstieße eine solche Begrenzung gegen die durch Art. 12 GG

garantierte Berufsausübungsfreiheit. Somit stehe auch dem LRH kein diesbezügliches Vorschlagsrecht zu.

Zum Vorschlag des Systemwechsels verweist das Ministerium auf eine mehrmals im Jahr tagende Länderarbeitsgruppe der Justizressorts unter Beteiligung des Bundesministeriums der Justiz und für Verbraucherschutz. Aller Voraussicht nach würde auf der Frühjahrs-Konferenz der Justizministerinnen und Justizminister ein entsprechender in dieser Arbeitsgruppe ausgearbeiteter Beschluss gefasst werden.

Die **Städte Kiel und Flensburg**, die **Kreise Schleswig-Flensburg** und **Herzogtum Lauenburg** sowie der **Städteverband Schleswig-Holstein** halten den vorgeschlagenen umfassenden Systemwechsel für nicht sinnvoll und lehnen ihn deshalb ab. Als Gründe werden insbesondere der damit verbundene höhere finanzielle und personelle Aufwand bei Kreisen und kreisfreien Städten genannt.

Der **Schleswig-holsteinische Landkreistag** und die **Kreise Segeberg** und **Dithmarschen** halten den Vorschlag des LRH hingegen grundsätzlich für zielführend. Segeberg verweist auf analog geltende Regelungen im Kinder- und Jugendhilferecht und betont die Zusammenführung von Aufgaben- und Finanzverantwortung. Dithmarschen bezweifelt jedoch, dass ein Systemwechsel zu nennenswerten Einspareffekten führen würde. Der Landkreistag hebt die klare Zweistufigkeit hervor mit der Folge, dass Doppelarbeiten bei den Betreuungsbehörden einerseits und den Betreuungsrichtern andererseits vermieden werden könnten. Im Übrigen weist der Landkreistag darauf hin, dass es bei den finanziellen Transferleistungen an die kommunale Ebene nicht nur um die im Justizhaushalt ausgewiesenen Mittel ginge, sondern es vielmehr auf die bei den Kreisen und kreisfreien Städten tatsächlich eintretende Mehrbelastung infolge der Aufgabenübertragung ankäme.

10.11 **Replik**

Der **LRH** erkennt die vom Justizministerium angesprochene richterliche Unabhängigkeit uneingeschränkt an. Insoweit besteht kein Dissens. Hier geht es jedoch um einen Vorschlag des LRH, wie den Betreuungsrichtern die für ihre Entscheidung notwendige Information über die Zahl der bereits wahrgenommenen Betreuungen zugänglich gemacht werden kann. Erst dann ist nach Ansicht des LRH eine richterlich unabhängige Entscheidung zum Wohle des Betreuten möglich.

Insbesondere der vorgeschlagene Systemwechsel polarisiert und hat zu unterschiedlichen Reaktionen geführt. Deshalb stellt der LRH noch einmal

klar, dass ein Übergang von Aufgaben auf die kommunale Ebene ausschließlich unter Wahrung der Prinzipien der Konnexität erfolgen kann. Auf diesen Umstand hat der Schleswig-Holsteinische Landkreistag zu Recht hingewiesen.

Insgesamt bleibt der LRH bei seinem Vorschlag und sieht der weiteren Diskussion auf Landes- und auf Bund-Länder-Ebene mit Interesse entgegen.

Ministerium für Bildung und Wissenschaft

11. Zuschüsse an die Schulen der dänischen Minderheit

Die Finanzierung der dänischen Schulen ist auskömmlich. Mehr als die Hälfte aller Kosten der dänischen Schulen trägt das Königreich Dänemark. Die Vermögens- und die Liquiditätslage des Schulvereins sind gut. Die Sach- und Finanzmittel werden für den Schulbetrieb verwendet und sind der Größe des Schulvereins angemessen.

Die Absenkung der Landesförderung 2011 und 2012 kompensierte der Bund weitgehend. Die weiteren Belastungen daraus konnte der Schulverein auffangen.

Das Rechnungswesen des Schulvereins hat sich gut entwickelt. Es sollte jedoch ein weiterer Schritt gemacht werden: Ein Jahresabschluss wie für große Kapitalgesellschaften wird die Transparenz weiter verbessern.

Das Bildungsministerium muss sich einen Überblick über die Personal- und Sachkosten der dänischen Schulen verschaffen. Zur fundierten Vorbereitung politischer Entscheidungen ist diese Transparenz unerlässlich.

11.1 Dänische Minderheit und Dänischer Schulverein

Die dänische Minderheit ist eine anerkannte nationale Minderheit in Deutschland. Ihre Rechte umfassen allgemeingültige staatsbürgerliche Rechte, unabhängig von der ethnischen Zugehörigkeit. Die wesentlichen Schutzbestimmungen ergeben sich aus den Bonn-Kopenhagener Erklärungen von 1955 und der Europäischen Charta der Regional- oder Minderheitensprachen von 1992.

Der Dansk Skoleforening for Sydslesvig e. V. (Schulverein) ist Träger der dänischen Schulen in Südschleswig und Empfänger der Landeszuschüsse für die dänischen Schulen. Die Schulen der dänischen Minderheit sollen deren kulturelle Eigenständigkeit im Sinne von Art. 5 der Verfassung des Landes Schleswig-Holstein gewährleisten. Die dänische Minderheit sieht die dänischen Schulen als Regelschulen für die Minderheit.

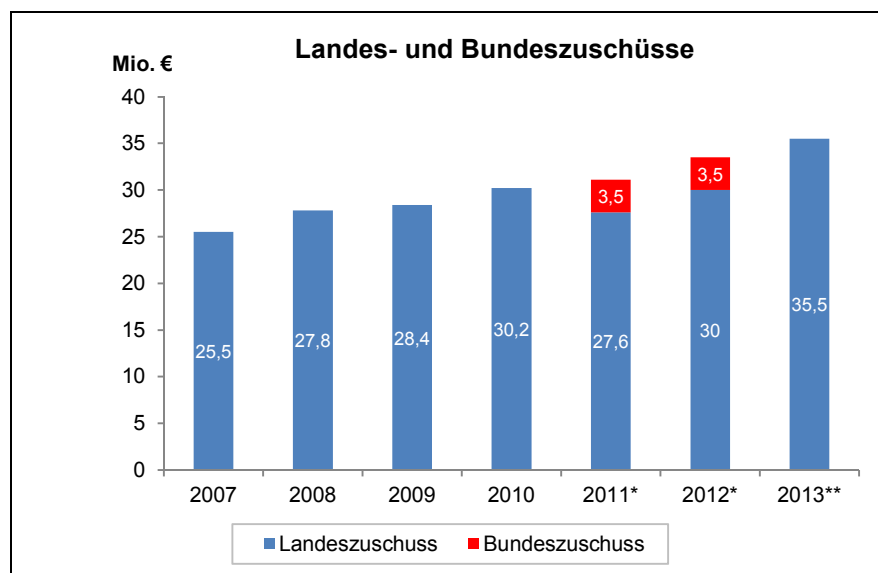
11.2 Fördervolumen anwachsend

Das Ministerium für Bildung und Wissenschaft (Bildungsministerium) hat den Schulbetrieb des Schulvereins seit 2007 mit 205,1 Mio. € bezuschusst. Die jährlichen Zuschüsse haben sich von 25,5 Mio. € in 2007 auf 35,5 Mio. € in 2013 erhöht. Ursächlich für den Anstieg sind insbesondere die gestiegenen Schülerkostensätze der öffentlichen allgemein bildenden Schulen. Auf deren Grundlage werden die Zuschüsse für die dänischen Schulen unabhängig vom Bedarf gewährt.

Mit einer Änderung des Haushaltsgesetzes 2011/12¹ hatte der Landesgesetzgeber für 2011 und 2012 die Leistungen an den Schulverein von 100 % auf 85 % der Schülerkostensätze für öffentliche Schulen gesenkt. Hierdurch ergab sich eine Reduzierung der Zuschüsse um rund 4,9 Mio. € bzw. 5,3 Mio. €. In engem Zeitzusammenhang bewilligte das Bundesministerium des Innern (BMI) für 2011 und später auch für 2012 jeweils Zuwendungen von 3,5 Mio. € zweckgebunden für die Aufrechterhaltung des Schulbetriebs.

Die verbleibenden Mindereinnahmen von rund 1,4 Mio. € bzw. 1,8 Mio. € konnte der Schulverein auffangen.

Die Entwicklung der Zuschüsse von Land und Bund seit 2007:



* Landeszuschuss 85 % der Schülerkostensätze vergleichbarer öffentlicher Schulen.

** Vorläufig bzw. noch nicht abgerechnet.

Quelle: LRH

Die Schülerzahl der dänischen Schulen lag von 2007 bis 2013 stabil zwischen 5.565 und 5.675.

¹ Haushaltsgesetz 2011/12 vom 17.12.2010, GVOBl. Schl.-H. S. 387.

11.3 **Kenntnisstand des Bildungsministeriums unzureichend**

Das Bildungsministerium hat keine Kenntnisse über die Kosten oder die Finanzierung der dänischen Schulen. Es hat lediglich vom Schulverein regelmäßig eine Bestätigung erbeten, dass die bewilligten Zuschüsse ausschließlich für schulische Zwecke verwendet werden. In den Bewilligungsbescheiden hat es sich keine Prüfungs- oder Kontrollrechte gesichert.

Das Bildungsministerium hat die Pflicht, die zweckgerechte Mittelverwendung anhand des Nachweises über die Sach- und Personalkosten zu kontrollieren. Der Schulverein hat diese Nachweise nicht erbracht. Das Bildungsministerium hat sie aber auch nicht eingefordert. Es vermag die wirtschaftliche Lage der dänischen Schulen oder des Zuschussempfängers nicht zu beurteilen.

Der LRH empfiehlt dem Bildungsministerium, sich die Jahresabschlüsse und geeignete Daten über den Schulbetrieb aus der Kosten- und Leistungsrechnung (KLR) des Schulvereins regelmäßig vorlegen zu lassen und auszuwerten. Nur so kann geprüft werden, ob der Zuschuss zweckgemäß verwendet wird.

Das **Bildungsministerium** räumt ein, diesbezüglich sei die Bringschuld des Schulvereins nicht konsequent eingefordert worden. Eine jährliche intensive Nachprüfung der zweckentsprechenden Mittelverwendung erscheine aber eher als eine theoretische Größe. Dem Schulverein seien 2012 Gesamtkosten von 71,1 Mio. € entstanden. Bei einem Landeszuschuss von 30 Mio. € stelle sich die Frage, wie sich Anhaltspunkte für eine nicht zweckentsprechende Mittelverwendung ergeben sollten. Sollte eine zweckfremde Mittelverwendung stattgefunden haben, lasse sich nicht feststellen, ob es sich um Zuschüsse des Landes oder des Königreichs Dänemark handele. Weiter verweist das Bildungsministerium darauf, dass mit der Novelle der Ersatzschulfinanzierung ab 2014 die konkrete Vorlagepflicht entfalle. Örtliche Prüfungen durch das Bildungsministerium oder den LRH blieben vorbehalten.

Der **LRH** verweist auf die rechtliche Verpflichtung, Sach- und Personalkosten jährlich nachzuweisen. Diese wurde nicht eingehalten. Nach Haushaltsrecht sind nur solche Ausgaben im Haushalt des Landes zu veranschlagen, die zur Erfüllung der Aufgaben notwendig sind.¹ Der Zuschussgeber Land hat dies sicherzustellen. Erforderlich sind dazu - unabhängig von der Novellierung der Ersatzschulfinanzierung - vollständige Kenntnisse über die Finanzlage des Zuschussempfängers.

¹ Vgl. § 6 LHO.

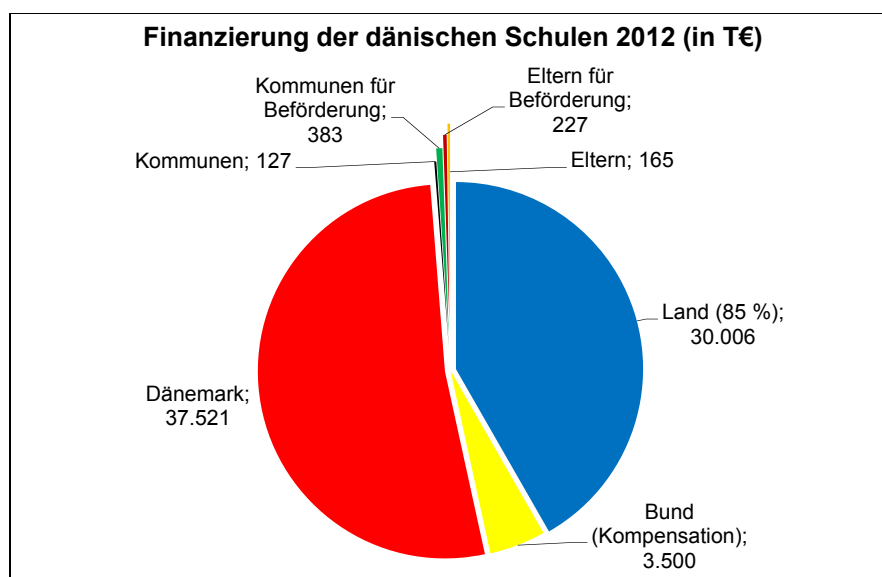
11.4 Information der Gremien verbessern

Das Bildungsministerium muss seinen Kenntnisstand über die Kosten der dänischen Schulen vervollständigen. Bei Bedarf kann es dann den Ausschüssen des Landtages fundiert über die Zuschussverwendung, die finanzielle Lage und den Finanzbedarf berichten.

Der LRH hält eine anlassbezogene Unterrichtung des Bildungsausschusses für geboten. Politische Entscheidungen sind auf vollständiger Informationsbasis vorzubereiten.

11.5 Mehr als die Hälfte trägt das Königreich Dänemark

Die folgende Grafik zeigt die Finanzierung der dänischen Schulen für 2012. Zugrunde liegen die Ist-Daten der KLR des Schulvereins. Dieser hat für 2012 erstmals eine aussagekräftige KLR erstellt, die sämtliche Kosten der Schulen von anderen Kosten des Schulvereins getrennt ausweist. Es ist zu berücksichtigen, dass die Landesförderung 2011 und 2012 auf 85 % der Schülerkostensätze vergleichbarer öffentlicher Schulen abgesenkt worden ist.



Quelle: LRH

2012 trugen Land und Bund 46,6 % der Kosten. 52,2 % wurden vom Königreich Dänemark finanziert. Die restlichen 1,2 % verteilten sich auf Kommunen und Eltern. Letztere erstatteten Verbrauchsmaterial. Elternbeiträge für den Schulbetrieb werden, im Gegensatz zu sonstigen Ersatzschulen, nicht geleistet. Insgesamt ist die Finanzierung der dänischen Schulen, trotz vergleichsweise hoher Kosten, auskömmlich.

Ab 2013 erhalten die dänischen Schulen wieder, unabhängig vom Bedarf, 100 % der Schülerkostensätze vergleichbarer öffentlicher Schulen. Andere Ersatzschulen erhalten 80 %. Die höhere Förderung der dänischen Schulen wird mit den zusätzlichen minderheitenbedingten Kosten begründet. Es handelt sich z. B. um mehrsprachigen Unterricht und die Unterhaltung auch kleiner Schulen in dünn besiedelten Regionen.

11.6 **Bundeszuschuss und Kooperationsverbot**

Das BMI hat auf Anfrage des LRH zu den Bundeszuschüssen im Hinblick auf das Kooperationsverbot Stellung genommen. Die Förderung des Schulvereins und die Mitförderung der dänischen Minderheit durch die Bundesregierung, so das BMI, stützten sich auf eine Finanzierungskompetenz aus der Natur der Sache. Die Förderung erfolge unter dem Gesichtspunkt wichtiger Auslandsbeziehungen. Diese ungeschriebene Zuständigkeit, so das BMI weiter, eröffne dem Bund eine weitgehende Gestaltungsfreiheit für den Mitteleinsatz.

Der LRH empfiehlt dem Bildungsministerium, diesbezüglich mit dem BMI in einen Dialog zu treten. Ziel sollte es sein, den Bund dauerhaft in diese Finanzierungsverantwortung für den Schulverein zu nehmen.

Das **Bildungsministerium** schätzt eine Beteiligung des Bundes an der Förderung des Schulvereins als wenig realistisch ein. Zudem müsste das dazu führen, dass die Landesförderung wieder unter 100 % der öffentlichen Schülerkostensätze gesenkt werde. Die schwierige minderheitenpolitische Konfliktlage der Jahre 2011 und 2012 werde dann wieder eintreten. Der sachlich zu vertretende Konsens in der Bezuschussung des Schulvereins werde dann wieder aufbrechen. Hierzu, so das Bildungsministerium, wäre es voraussichtlich schon ausreichend, wenn dem Schulverein Verhandlungen zwischen Bildungsministerium und BMI bekannt würden.

Verhandlungen zwischen Bildungsministerium und BMI dürfen nicht vom Wohlwollen des Schulvereins abhängig gemacht werden. Der **LRH** weist darauf hin, dass gerade auch 2011 und 2012 der Konsens durch Bundeszuschüsse für die dänischen Schulen hergestellt worden ist.

11.7 **Schulverein auf soliden wirtschaftlichen Füßen**

Die Vermögens- und die Liquiditätslage des Schulvereins sind gut. Die Sach- und Finanzmittel werden für den Schulbetrieb verwendet und sind der Größe des Schulvereins angemessen.

Dem Schulverein stehen neben dem ausgewiesenen Eigenkapital in erheblichem Umfang bewegliches Anlagevermögen und Immobilien zur Verfügung, die betriebswirtschaftlich Eigenkapitalcharakter haben. Die Eigenkapitalausstattung des Schulvereins ist als sehr gut anzusehen.

Der **Schulverein** gibt zu bedenken, dass mit einer Ausnahme alle seine Immobilien mit eingetragenen Grundschulden zugunsten des Königreichs Dänemark belastet sind und somit Änderungen oder Veräußerungen nur mit Zustimmung des Königreichs erfolgen können.

Der **LRH** hält entgegen, dass auch die Investitionszuschüsse des Königreichs Dänemark unbefristet ohne Kapitalkosten zur Verfügung stehen, solange die Immobilien für die dänischen Schulen genutzt werden. Wirtschaftlich handelt es sich damit um Eigenkapital. Im Übrigen bestehen mit vergleichbarer Zielsetzung auch zugunsten des Landes Grundschulden auf Immobilien des Schulvereins für bezuschusste Baumaßnahmen. Auch diesen kommt keine Bedeutung zu, solange die Immobilien für schulische Zwecke genutzt werden. Nach 25 Jahren zweckgemäßer Nutzung der Immobilien erlöschen die Rückforderungsrechte vollständig. Der Schulverein hat dann Anspruch auf Löschung der Grundschulden.

Die Eigenkapitalausstattung des Schulvereins ist auch unter Berücksichtigung der Grundschulden gut.

11.8 **Weiterentwicklung von Finanzbuchhaltung und Jahresabschlüssen**

Beim Schulverein hatten sich einige Gepflogenheiten verfestigt, die den Anforderungen an eine moderne Buchführung nicht immer genügten. Der LRH hat diese bereits in seiner Prüfung 2006 aufgezeigt.¹ Seither hat der Schulverein erhebliche Veränderungen vorgenommen. Die Entwicklung seit 2007 geht in eine gute Richtung. Dennoch erweisen sich die Abschlüsse als noch verbesserungsfähig. Insbesondere handelt es sich dabei um den Ausweis der Immobilien, des beweglichen Sachanlagevermögens, des Eigenkapitals, der Investitionszuschüsse und der Eventualverbindlichkeiten.

Diese „Baustellen“ sind aufzuarbeiten. Erst dann liefern die Jahresabschlüsse die notwendige Vollständigkeit und Transparenz. Auch aus betriebswirtschaftlichen Gründen sollte eine Einrichtung dieser Größenordnung sich entsprechend weiterentwickeln.

¹ Vgl. Bemerkungen 2006 des LRH, Nr. 15.

Für die Verbesserung der Transparenz empfiehlt der LRH dem Schulverein, einen Abschluss wie große Kapitalgesellschaften nach dem Handelsgesetzbuch (HGB)¹ aufzustellen.² Dieser liefert auch die Voraussetzung für eine sachgerechte Verwendungskontrolle. Die zusätzlichen Kosten für den Abschluss werden sich in überschaubarem Rahmen halten. Der Vorteil besteht in einer weiter verbesserten Qualität des Datenmaterials. Davon profitiert auch der Schulverein betriebswirtschaftlich.

Der **Schulverein** hat angekündigt, die Anregungen des LRH zur weiteren Entwicklung mit seinem Wirtschaftsprüfer zu erörtern.

11.9 **Gute Unterrichtsversorgung**

Die dänischen Schulen haben über alle Schulstufen wesentlich kleinere Klassen und eine deutlich bessere Unterrichtsversorgung als vergleichbare öffentliche Schulen im Land.

Beide Faktoren wirken sich spürbar durch höhere Kosten für den Schulbetrieb aus. Auch der zweisprachige Unterricht, ein höheres Gehaltsniveau der Lehrkräfte und eine gute Ausstattung der Schulen tragen zu den höheren Kosten bei.

Der **Schulverein** gibt zu bedenken, dass die höheren Kosten des Minderheitenschulwesens vorrangig durch Mittel aus dem Königreich Dänemark gedeckt werden und somit keine Belastung des Landeshaushalts darstellen.

Die dänischen Schulen sind gemäß Schulgesetz Ersatzschulen. Sie erhalten vom Land 100 % der Schülerkostensätze vergleichbarer öffentlicher Schulen. Andere Ersatzschulen erhalten lediglich 80 %. Der **LRH** sieht darin eine finanzielle Privilegierung des Minderheitenschulwesens durch das Land. Dänische Schulen erhalten daneben eine höhere Beförderungskostenpauschale sowie bessere Übergangsregelungen. Höhere Kosten des Minderheitenschulwesens werden damit auch vom Land Schleswig-Holstein getragen.

11.10 **Minderheitengesetz**

Kleine Schulen erweisen sich erwartungsgemäß als vergleichsweise unwirtschaftlich. Der Schulverein schafft für die Minderheit ein schulisches Angebot im überwiegend dünn besiedelten Südschleswig. Unter diesen

¹ Handelsgesetzbuch (HGB) in der im BGBl. III, GI-Nr. 4100-1 veröffentlichten, bereinigten Fassung, zuletzt geändert durch Gesetz vom 04.07.2013, BGBl. I S. 1981.

² Drittes Buch des HGB; § 238 ff.

Gegebenheiten sind vergleichsweise höhere Kosten obligatorisch. Bei den dänischen Schulen entstehen Kosten, die allein den besonderen Anforderungen der dänischen Minderheit geschuldet sind, z. B. zweisprachiger Unterricht oder kleine Schulen. Diese Kosten können wegen diverser struktureller Unterschiede zum öffentlichen Schulsystem im Land nicht genau beziffert werden. Auch die KLR, deren Grundausrüstung insgesamt angemessen erscheint, grenzt diese „minderheitenbedingten Zusatzkosten“ nicht ab.

Der LRH bewertet die Neuregelung der Ersatzschulfinanzierung grundsätzlich positiv. So hätten sich nach der bisherigen Regelung die wachsenden Versorgungsausgaben des Landes (Pensionen und Beihilfen) kostensteigernd auf die Schülerkostensätze ausgewirkt. Die Förderung der Ersatzschulen wäre damit angestiegen, obgleich dort keine Beamten beschäftigt sind.

Nach der Reform der Ersatzschulfinanzierung wäre es aber eine konsequente Lösung, die dänischen Schulen analog der übrigen Ersatzschulen zu fördern. Die Förderung der dänischen Minderheit sollte dann, einschließlich der Besonderheiten für die dänischen Schulen, durch ein Sondergesetz („sui generis“) geregelt werden.

Der **Schulverein** sieht die unterschiedliche Förderung der Schulen der dänischen Minderheit im Vergleich zu anderen Ersatzschulen in dem besonderen Anspruch auf Schutz und Förderung der Minderheitenschulen begründet. Wenn der LRH eine Förderung analog der übrigen Ersatzschulen vorschläge, sehe der Schulverein darin eine grundlegende Ablehnung des Gleichstellungsprinzips mit öffentlichen Schulen. Die vorgeschlagene „sui generis Förderung“ betrachte er als einen Paradigmenwechsel beim Vergleichsmaßstab in der Förderung der Schulen der dänischen Minderheit. Rechtssicherheit und Transparenz der Förderrichtlinien seien dadurch nicht gegeben.

Das **Bildungsministerium** wendet ein, auch nach der Prüfung könne der LRH die minderheitenbedingten „Zusatzkosten“ nicht identifizieren. Inhalt, Nutzen und Realisierbarkeit eines solchen Minderheitengesetzes sei aus seiner Sicht nicht erkennbar.

Der **LRH** entgegnet: Gerade weil die minderheitenbedingten Kosten der dänischen Schulen nicht exakt quantifizierbar sind, sollten sie nicht im vergleichsweise großen „Topf Schulen“ mit aufgehen. Durch ein Minderheitengesetz wird die Transparenz deutlich erhöht.

11.11 Handlungsempfehlungen

Aus den Prüfungsfeststellungen des LRH leiten sich folgende Handlungsempfehlungen ab:

Bildungsministerium

- Der Kenntnisstand des Bildungsministeriums über die wirtschaftlichen Verhältnisse der dänischen Schulen ist insgesamt zu verbessern.
- Das Bildungsministerium muss sich Personal- und Sachkosten der dänischen Schulen anhand der KLR des Schulvereins sowie die Jahresabschlüsse des Schulvereins vorlegen lassen. Die gesetzlich fixierte Bringschuld des Schulvereins ist einzufordern.
- Die Kontrolle der zweckgemäßen Zuschussverwendung anhand der o. a. Unterlagen ist obligatorisch, um mögliche Quersubventionierungen innerhalb des Schulvereins auszuschließen.
- Der LRH hält eine anlassbezogene Unterrichtung des Bildungsausschusses über die dänischen Schulen, ggf. in vertraulicher Form, für geboten. Politische Entscheidungen bedürfen einer fundierten Vorbereitung auf breiter Informationsbasis.
- Das Bildungsministerium sollte die Finanzierung der Belange der dänischen Minderheit über ein Minderheitengesetz regeln.

Schulverein

- Der Schulverein sollte sein externes Rechnungswesen noch transparenter gestalten. Durch verbesserte Datenqualität profitiert auch der Schulverein betriebswirtschaftlich. Es empfiehlt sich, einen Abschluss wie große Kapitalgesellschaften nach HGB aufzustellen. Die Mehrkosten bleiben in überschaubarem Rahmen.
- Der Schulverein ist nach dem Schulgesetz verpflichtet, dem Bildungsministerium die Sach- und Personalkosten der dänischen Schulen nachzuweisen. Dem ist nachzukommen. Dazu sind die Daten der KLR qualitativ so zu verbessern, dass alle Gemeinkosten enthalten sind.

12. Berufliches Gymnasium - eine echte Alternative

Die Unterrichtsversorgung an den Beruflichen Gymnasien ist im Schuljahr 2011/12 mit über 98 % gut und weit höher als im Gesamtsystem der berufsbildenden Schulen.

Der Unterrichtsausfall beträgt im gleichen Zeitraum insgesamt 5,48 %; er ist um 46 % geringer als in den Oberstufen der allgemein bildenden Gymnasien. Die beruflichen Systeme sind aufgrund ihrer Größe besser in der Lage, Unterrichtsausfall zu kompensieren.

In den letzten 10 Jahren sind die Schülerzahlen am Beruflichen Gymnasium (bis 2007 Fachgymnasium) um 58 % gestiegen. Die Beruflichen Gymnasien können ohne bauliche Maßnahmen zusätzlich mindestens 2.500 Schülerinnen und Schüler aufnehmen.

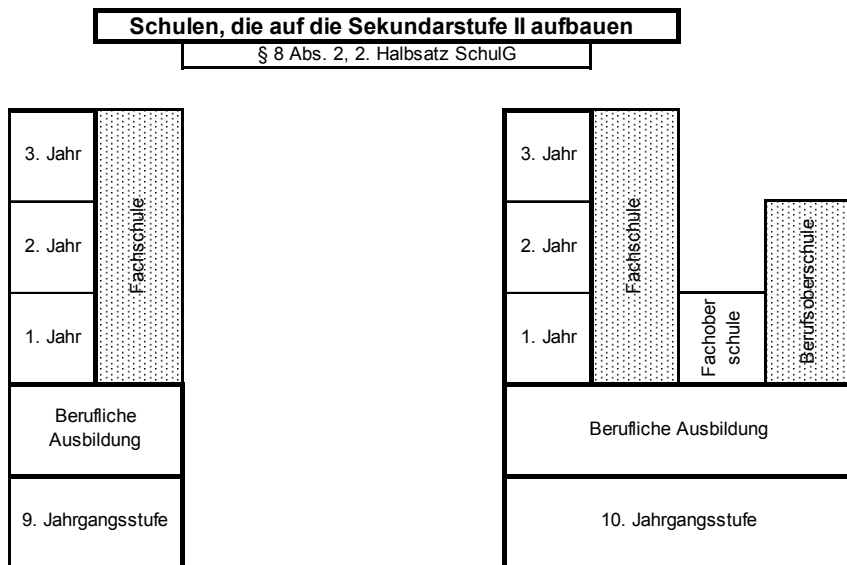
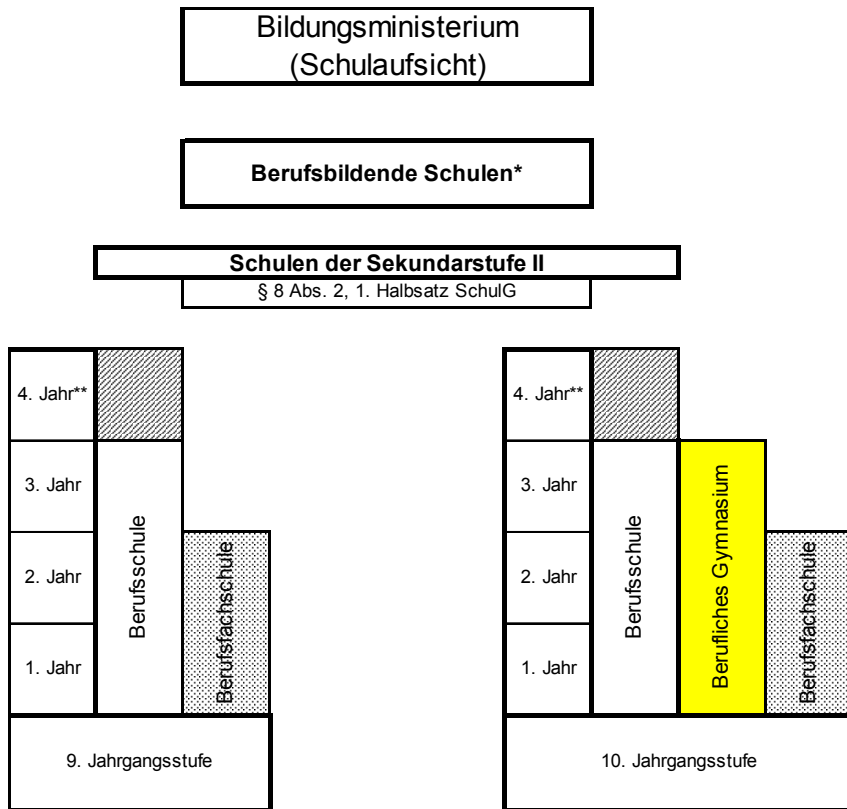
12.1 Das Berufliche Gymnasium als Teil des berufsbildenden Systems

Das System der berufsbildenden Schulen bietet eine Vielfalt an Möglichkeiten, Schulabschlüsse außerhalb der allgemein bildenden Schulen zu erwerben. Oft wird das berufsbildende System mit der Berufsschule (schulischer Teil der dualen Ausbildung) gleichgesetzt. Dies ist aber nicht richtig und wird dem komplexen System nicht gerecht. Egal mit welchen Vorkenntnissen eine Schülerin oder ein Schüler die berufsbildende Schule aufsucht, es gibt die Möglichkeit im berufsbildenden System, den nächsthöheren Abschluss zu erlangen - ob mit oder ohne Berufsausbildung.

Im Schuljahr 2011/12 besuchten 9.007 Schülerinnen und Schüler 27 öffentliche Berufliche Gymnasien. Das entspricht 10 % aller Schülerinnen und Schüler an berufsbildenden Schulen. Im Ergebnis führt dies zu einem Anteil von 16 % der Unterrichtsstunden, die insgesamt im berufsbildenden System erteilt werden.

In der folgenden Übersicht wird das berufsbildende System vereinfacht dargestellt, welches nicht nur aus der Berufsschule, dem Partner in der dualen Ausbildung, besteht, sondern auch die

- Fachoberschule,
 - Berufsoberschule,
 - Berufsfachschule,
 - Fachschule und
 - das Berufliche Gymnasium
- unter einem Dach vereint.



* Einige werden als Kreisberufsschule geführt, andere als Regionales Berufsbildungszentrum (RBZ).

** Je nach Ausbildungsgang kann die Berufsschule bis zu 4 Jahre dauern.

Quelle: LRH

12.2 **Schleswig-Holstein: Ein kleines Bundesland hat die meisten Schwerpunkte**

In Schleswig-Holstein bieten die Beruflichen Gymnasien folgende 6 Fachrichtungen an:

- Agrarwirtschaft,
- Berufliche Informatik,
- Ernährung,
- Gesundheit und Soziales,
- Technik und
- Wirtschaft.

Diese 6 Fachrichtungen unterteilen sich in 23 Schwerpunkte. Davon sind 13 der Fachrichtung Technik zuzuordnen.

Es ist zu hinterfragen, ob im Beruflichen Gymnasium die Spreizung in Fachrichtungen mit vielen Spezialisierungen wirtschaftlich ist. Zum Vergleich: Das Saarland bietet 3 Fachrichtungen und im Bereich Technik 3 Schwerpunkte an. Rheinland-Pfalz stellt 3 Fachrichtungen zur Wahl mit 5 Schwerpunkten, die im Bereich Technik angesiedelt sind.

Das **Bildungsministerium** führt aus, dass die Angebote der Beruflichen Gymnasien mit den Profilen bzw. Fachrichtungen der anderen Schularten der berufsbildenden Schulen derart verknüpft seien, dass sowohl die sächliche Ausstattung als auch der Einsatz der Lehrkräfte innerhalb der jeweiligen Schule die Effizienz sichere. Das Vorhalten eines breiten Angebots, insbesondere in der Fachrichtung Technik, sei ein Ausdruck der Anpassung an die technische Entwicklung, die tatsächlichen Gegebenheiten vor Ort und die tatsächliche Nachfrage.

Der **LRH** sieht das anders: Eine zu starke regionale Spreizung beinhaltet die Gefahr einer unwirtschaftlichen Kleinstaaterei.

12.3 **Die Unterrichtsversorgung und der Unterrichtsausfall**

Die Unterrichtsversorgung an den Beruflichen Gymnasien ist mit über 98 % gut und weit höher als im Gesamtsystem berufsbildende Schule (90 %). Trotzdem geben viele Berufliche Gymnasien an, dass die für sie zugewiesenen Stunden über das Planstellenzuweisungsverfahren nicht ausreichend sind und deshalb Ressourcen aus den übrigen Bereichen genutzt werden.

Der Unterrichtsausfall an den berufsbildenden Schulen wurde vom Bildungsministerium bisher nicht systematisch abgefragt.

Im Schuljahr 2011/12 fielen an den Beruflichen Gymnasien 5,48 % der Unterrichtsstunden aus. Die Höhe des Unterrichtsausfalls war von Schule zu Schule sehr unterschiedlich. Die Schule mit dem niedrigsten Wert für das Schuljahr 2011/12 lag bei 3,28 %, die Schule mit dem höchsten bei 9,08 %.

Dabei war die Verteilung über die Unterrichtswochen ebenfalls sehr unterschiedlich. Der höchste Unterrichtsausfall wurde vom 28.05. bis 01.06.2012 festgestellt. In dieser Zeit sind 31,5 % der Stunden nach Stundenplan nicht erteilt worden - insbesondere wegen der mündlichen Abiturprüfungen. Auffällig waren auch die vermehrten Unterrichtsausfälle jeweils vor den Ferien.

Vergleich der Unterrichtsausfälle an den Beruflichen Gymnasien und den allgemein bildenden Gymnasien in %

Schulart	Unterrichtswoche		Schultage	Jahrgangsstufe	Unterrichtsausfall in %		EVA in %
	von	bis			endgültiger Ausfall	Fachausfall	
Berufliches Gymnasium	15.08.2011	03.08.2012	189	11	5,97	4,45	0,48
	15.08.2011	03.08.2012	189	12	6,06	6,78	0,61
	15.08.2011	03.08.2012	189	13	4,48	4,43	0,45
	Schuljahr 2011/2012		189	Sek. II	5,48	5,09	0,50
Gymnasium	31.08.2009	20.08.2010	189	11	11,16	5,51	1,73
	31.08.2009	20.08.2010	189	12	9,3	8,94	1,75
	31.08.2009	20.08.2010	189	13	9,87	4,66	1,42
	Schuljahr 2009/2010		189	Sek. II	10,13	6,51	1,65

Unterrichtsausfall und eigenverantwortliches Arbeiten (EVA) auf der Basis der Gesamtstundenzahl je Klassenstufe/Sekundarstufe II.

Quelle: LRH

Der Unterrichtsausfall an den Beruflichen Gymnasien ist um 46 % geringer als in den Oberstufen der Gymnasien. Das Gesamtsystem der berufsbildenden Schulen ist durch seine Größe besser in der Lage, Unterrichtsausfall zu begegnen. Weitaus geringer sind die Unterschiede beim Fachausfall: Hier werden die Ansätze deutlich, Vertretungsunterricht bzw. Betreuungsangebote zu organisieren. An den allgemein bildenden Gymnasien kommt EVA 3-mal häufiger vor.

Insbesondere beim Umgang mit den Unterrichtsausfällen durch die Abiturprüfungen und in den Randbereichen bestehen für die Beruflichen Gymnasien Optimierungsmöglichkeiten. Randbereiche sind z. B. die erste und

letzte Unterrichtsstunde eines Schultags. Nach der Entlassung der Abiturienten werden Ressourcen frei. Allerdings ist in dem betreffenden Zeitraum keine Verminderung von Unterrichtsausfällen festzustellen.

Der LRH hat u. a. Klassenbücher und Kurshefte ausgewertet. Dabei wurde nach Möglichkeit auch der Ausfallgrund (für endgültigen Unterrichtsausfall und Fachausfall) festgestellt. Danach entfällt der größte Teil auf Maßnahmen und Veranstaltungen aus dem Schulbetrieb selbst. Hierzu gehören Praktika, Ausflüge, (Berufs-)Informationsveranstaltungen, Klassenfahrten und dergleichen. Erst an 2. Stelle stehen die - unvorhersehbaren - Erkrankungen von Lehrkräften. Ansonsten sind auch die mündlichen Abiturprüfungen und die Stunden in den Randbereichen im erheblichen Maße für die Reduzierung des planmäßigen Unterrichts verantwortlich.

12.4 **Überprüfung des Unterrichtsausfalls mit PUSH**

Zur Überprüfung des Unterrichtsausfalls ist die Einführung eines neuen Systems (PUSH - Portal zur Unterrichtserfassung in Schleswig-Holstein) vorgesehen.¹ PUSH wird nur erfolgreich sein, wenn es gelingt, einen über die statistische Auswertung hinausgehenden Mehrwert zu generieren. ODIS (Online Datenbank - Informationssystem Schulen) konnte dies nicht.²

Die Schulen haben jeweils für sich selbst unterrichtssichernde Maßnahmen entwickelt. Eine Qualitätskontrolle findet bisher nicht statt. Der LRH empfiehlt die Einführung eines elektronischen Klassenbuchs.³ Die IT-Ausstattung an den Schulen muss hierzu angepasst werden.

12.5 **Motivierte Lehrkräfte an den Beruflichen Gymnasien**

Die überwiegende Anzahl der Lehrkräfte an den berufsbildenden Schulen hat eine berufliche Ausbildung absolviert und so Einblicke und Erfahrungen in der freien Wirtschaft sammeln können. Dies ist ein Grund für den gesteigerten Anspruch an die eigene Professionalität. Die Infrastruktur in den großen Systemen ermöglicht zusätzliche Spielräume, den Unterrichtsausfall zu reduzieren.

¹ Medieninformation Ministerium für Bildung und Wissenschaft vom 31.10.2013.

² Vgl. Bemerkungen 2012 des LRH, Nr. 12.

³ Vgl. Bemerkungen 2013 des LRH, Nr. 12.

12.6 **Entwicklung des Beruflichen Gymnasiums: Vom Fachgymnasium zum Kooperationspartner der Gemeinschaftsschulen**

In den letzten 10 Jahren sind die Schülerzahlen am Beruflichen Gymnasium (bis 2007 Fachgymnasium) um 58 % gestiegen. Damit hat sich diese Schulart als weiterer Weg zur Hochschulreife etabliert. Mit der Schulgesetzreform¹ wird den Beruflichen Gymnasien eine Erweiterung der Aufgabenstellung aufgetragen. Neben der berufsfachlichen Orientierung sollen sie als Kooperationspartner von Gemeinschaftsschulen entsprechend leistungsstarken Schülerinnen und Schülern eine verbindliche Perspektive für den Erwerb der allgemeinen Hochschulreife bieten. Sie stehen damit in Konkurrenz mit den Oberstufen der Gymnasien und der Gemeinschaftsschulen. Einige Berufliche Gymnasien haben bereits Kooperationsvereinbarungen mit Gemeinschaftsschulen geschlossen.

12.7 **Freie Kapazitäten an Beruflichen Gymnasien - warum neue Oberstufen an Gemeinschaftsschulen?**

Haben die Beruflichen Gymnasien die Kapazität, neue Aufgaben zu übernehmen? Ja! Denn stellt man die gemeldeten Schülerzahlen den vorhandenen baulichen Kapazitäten gegenüber, können die Beruflichen Gymnasien mindestens 2.500 weitere Schülerinnen und Schüler aufnehmen. Hierfür müssten nicht einmal bauliche Erweiterungen vorgenommen werden. Für Gemeinschaftsschulen ohne eigene Oberstufe sollten daher Kooperationen insbesondere mit den Beruflichen Gymnasien nicht nur optional, sondern verpflichtend sein. Schon vor Änderung des Schulgesetzes haben 19 Berufliche Gymnasien mit allgemein bildenden Schulen bei der Übernahme von Schülerinnen und Schülern kooperiert. Zur erfolgreichen Umsetzung bedarf es Regelungen, die es mehreren Beruflichen Gymnasien einer Region ermöglichen, ein aufeinander abgestimmtes Pflichtprofilangebot - im Sinne einer Oberstufe mit mehreren Standorten - anzubieten.

Auch das **Bildungsministerium** sieht darin eine potenzielle Handlungsoption, will aber die Entscheidung zwischen Ausweitung oder Neueinrichtung nicht ausschließlich nach wirtschaftlichen Gesichtspunkten treffen, sondern differenziert abwägen, welcher Ansatz in der Gesamtbetrachtung zum Wohle der Schülerinnen und Schüler am geeignetsten erscheine.

Der **LRH** bleibt bei seiner Feststellung: Es gilt, ein paralleles unwirtschaftliches Angebot zu vermeiden.

¹ Landtagsdrucksache 18/1124 i. d. F. der Landtagsdrucksache 18/1451 vom 16.01.2014.

Die bestehenden Beruflichen Gymnasien decken fast das ganze Land ab. Sie liegen in zumutbarer Entfernung für die meisten Schülerinnen und Schüler. Lediglich im Hamburger Rand sind Lücken vorhanden. Die Einrichtung von Zweigen des Beruflichen Gymnasiums in den Mittelzentren Pinneberg und Ahrensburg könnte vorteilhaft sein. Als Kooperationspartner von Gemeinschaftsschulen der Region ergeben sich zusätzliche Möglichkeiten und Anreize für Schülerinnen und Schüler, das Abitur anzustreben. Dieser neuen Aufgabe haben sich die Beruflichen Gymnasien zu stellen. Die Landesregierung ist aufgefordert, die Grundsätze der Raumordnung für die Bildung zu konkretisieren und in den Landesentwicklungsplänen zu verankern. Mit dem Schwinden der Schülerzahlen erhalten diese Vorgaben aus wirtschaftlicher Sicht für die Zukunft ein größeres Gewicht.

13. Hochschulräte: Gleiche Aufgaben - unterschiedliche Ausgaben

Hochschulräte sind 2007 als internes Beratungs-, Entscheidungs- und Kontrollorgan eingerichtet worden. Ihre Mitglieder sind ehrenamtlich tätig. Sie haben ihre gesetzlichen Aufgaben erfüllt. Gleichwohl sollte der umfangreiche Aufgabenkatalog gestrafft werden.

Das Hochschulgesetz räumt den Hochschulen einen weiten Spielraum ein, um Ausgaben für die Hochschulräte zu steuern. Am meisten haben die Fachhochschule Kiel und die Musikhochschule Lübeck ausgegeben - über 3.000 € je Sitzung. Die Fachhochschule Westküste ist mit 118 € je Sitzung ausgekommen. Aufwandsentschädigungen und Reisekosten bestimmen die Höhe der Ausgaben.

Einige Hochschulen haben die Hochschulratsmitglieder zu Essen in Restaurants eingeladen - die Musikhochschule Lübeck regelmäßig. Das ist unzulässig. Insbesondere das Finanzgebaren der Musikhochschule ist zu beanstanden.

13.1 Der Hochschulrat - ein neues Hochschulorgan mit vielfältigen Aufgaben

Mit dem Hochschulgesetz (HSG) 2007¹ ist der Hochschulrat als neues Hochschulorgan geschaffen worden. Weitere Hochschulorgane sind das Präsidium und der Senat. Mit der Einrichtung von Hochschulräten sollen sich die Hochschulen nach angloamerikanischem Vorbild stärker zur Gesellschaft und zur Wirtschaft öffnen. Sie sollen eher grundlegende strategische Aufgaben als die Überwachung der Alltagsgeschäfte des Präsidiums wahrnehmen.²

Der Hochschulrat hat 5 ehrenamtlich tätige Mitglieder. Das Ministerium für Bildung und Wissenschaft (Wissenschaftsministerium) bestellt die Mitglieder auf Vorschlag der Hochschule. Die Amtszeit beträgt 3 Jahre. Eine Wiederbestellung ist möglich. Vorgeschlagen und bestellt werden können mit dem Hochschulwesen vertraute Persönlichkeiten aus Wissenschaft, Wirtschaft, Kultur und Politik aus dem In- und Ausland. Sie dürfen nicht

¹ Gesetz über die Hochschulen und das Universitätsklinikum Schleswig-Holstein (Hochschulgesetz - HSG) vom 28.02.2007, GVOBl. Schl.-H. S. 184, zuletzt geändert durch Gesetz vom 22.08.2013, GVOBl. Schl.-H. S. 365.

² Entwurf eines Gesetzes über die Hochschulen und das Universitätsklinikum Schleswig-Holstein (Hochschulgesetz - HSG), Landtagsdrucksache 16/1007, Begründung zu § 19 Abs. 1.

einer Hochschule oder einem Ministerium des Landes angehören. 2 von 5 Mitgliedern sollen Frauen sein.¹

Der Präsident gehört dem Hochschulrat mit beratender Stimme und Antragsrecht an. Teilnahmeberechtigt an den Sitzungen sind die Gleichstellungsbeauftragte und ein Vertreter des Allgemeinen Studierendenausschusses der Hochschule (AStA).²

Die Hochschulräte haben Beratungs-, Entscheidungs- und Kontrollaufgaben.³ Sie sind mit 4 Entscheidungskompetenzen ausgestattet:

- Entscheidung bei Anrufung durch den Kanzler,
- Zustimmung zu Satzungen,
- Beschlüsse zur Struktur- und Entwicklungsplanung,
- Beschlüsse zu den Grundsätzen der Ressourcenverteilung.

Entscheidungskompetenzen in Personalfragen wie die Wahl bzw. Abwahl des Präsidenten gehören nicht dazu. Kontrollaufgaben beschränken sich darauf, die Erfüllung der Zielvereinbarungen zwischen dem Land und der Hochschule zu überwachen.

13.2 **Aufgaben überwiegend erfüllt**

Die Fachhochschulen (FH) und künstlerischen Hochschulen haben die Öffnung zur Gesellschaft und Wirtschaft erreicht. Die Zusammensetzung ihrer Hochschulräte entspricht weitgehend den gesetzlichen Vorgaben und Zielsetzungen. Ausnahmen:

- Die FH Flensburg hat die Frauenquote nicht erfüllt. Das einzige weibliche Mitglied ist Ende 2012 nach dem Eintritt in die Landesregierung auf eigenen Wunsch ausgeschieden. Das HSG enthält keine Vorgaben, ob die Mitgliedschaft fortbestehen kann, wenn sich die berufliche oder gesellschaftliche Funktion eines Mitglieds so ändert, dass eine Bestellung ausgeschlossen wäre. Die vakante Position ist bis zum Ende der Amtsperiode des Hochschulrats im September 2013 nicht besetzt worden.
- Auch die Muthesius Kunsthochschule hat ausgeschiedene Mitglieder nicht ersetzt. Sowohl der 2007 als auch der 2010 bestellte Hochschulrat umfassten zeitweilig nur 4 Mitglieder.

Die Hochschulräte haben je nach Hochschule zwischen 2 und 6 Sitzungen pro Jahr abgehalten. Am geringsten war die Sitzungsfrequenz an der FH Westküste, am höchsten an der FH Kiel. Die Sitzungsdauer lag im Durchschnitt zwischen 2 und 3,5 Stunden. Nur vereinzelt haben Sitzungen mehr als 4 Stunden in Anspruch genommen.

¹ § 19 Abs. 3 HSG.

² § 19 Abs. 5 HSG.

³ § 19 Abs. 1 HSG und § 23 Abs. 6 HSG.

Die 5 stimmberechtigten Mitglieder waren selten vollständig vertreten. In Einzelfällen waren Hochschulräte deswegen nicht beschlussfähig. Die unregelmäßige Teilnahme ist vor allem dann ein Problem, wenn bestimmte Mitglieder sehr häufig fehlen. Ein kontinuierlicher Gedankenaustausch innerhalb des Gremiums wird dadurch erschwert. Die Präsidenten bzw. die Präsidentin haben regelmäßig teilgenommen, die Vertreter des AStA dagegen nur an der Musikhochschule Lübeck und die Gleichstellungsbeauftragten nur an der FH Kiel und der FH Flensburg.

Die Hochschulräte haben ihre gesetzlichen Aufgaben wahrgenommen. Dabei gibt es aber noch einige Defizite: Laut Sitzungsprotokollen haben die Hochschulräte Satzungen und Satzungsänderungen oft nur formal zugestimmt, das heißt ohne inhaltliche Befassung. Mit der Einhaltung der Zielvereinbarungen haben sie sich wenig befasst. Im Zusammenspiel der Hochschulorgane und des Ministeriums ist den Hochschulräten ihre Rolle nicht immer klar gewesen. Das gilt insbesondere für die Überwachung der Zielvereinbarungen. Obwohl als „*Binnen-Organ*“¹ konzipiert, haben sich die Hochschulräte teilweise als politisches Organ verstanden, das die Interessen der Hochschule auch extern wahrnimmt.

13.3 Weiter Spielraum der Hochschulen zur Gestaltung der Ausgaben

Als Ehrenamt wird - im engeren Sinne - ein öffentliches Amt bezeichnet, das unentgeltlich wahrgenommen wird. Es werden lediglich die baren Auslagen und der Verdienstausschlag oder ein Pauschbetrag für Zeitverlust ersetzt.² Das HSG räumt den Hochschulen einen weiten Spielraum ein, den Aufwandsersatz zu regeln: „*Die Hochschule stattet den Hochschulrat aus ihren Personal- und Sachmitteln aufgabengerecht aus. Sie trägt die weiteren erforderlichen Aufwendungen des Gremiums und seiner Mitglieder nach Maßgabe der Verfassung.*“³

Die Hochschulen haben in ihren Verfassungen die gesetzliche Vorgabe kaum konkretisiert:

- Die Muthesius Kunsthochschule trifft überhaupt keine Aussagen zur Ausstattung und zu den erforderlichen Aufwendungen.
- Die FH Flensburg verpflichtet sich lediglich, den Hochschulrat aufgabengerecht auszustatten.
- Die FH Kiel legt fest, dass die Hochschule Regelungen insbesondere zur Höhe einer Aufwandsentschädigung in einer gesonderten Satzung trifft.

¹ Entwurf eines Gesetzes über die Hochschulen und das Universitätsklinikum Schleswig-Holstein (Hochschulgesetz - HSG), Landtagsdrucksache 16/1007, Begründung zu § 19 Abs. 1.

² Bericht der Landesregierung, Initiative für das Ehrenamt in Schleswig-Holstein, Landtagsdrucksache 17/1540, S. 6.

³ § 19 Abs. 6 HSG.

- Die FH Lübeck erwähnt, dass zu den erforderlichen Aufwendungen insbesondere Reisekosten bei Dienstreisen gehören.
- Die FH Westküste verpflichtet sich, eine Geschäftsstelle für den Hochschulrat einzurichten. Sofern von den Mitgliedern des Hochschulrats Ansprüche auf Reisekostenerstattung geltend gemacht werden, sind diese entsprechend den Reisekostenvorschriften des öffentlichen Dienstes geltend zu machen.
- Die Musikhochschule gewährleistet die Geschäftsführung auf Anforderung des Vorsitzenden durch die Verwaltung der Musikhochschule. Über die angemessene Erstattung von Aufwendungen der Mitglieder des Gremiums entscheidet das Präsidium.

Die Bestellungsschreiben des Wissenschaftsministeriums enthalten keinen Hinweis, auf welcher Grundlage Aufwendungen erstattet werden.

13.4 **Ausgaben sehr unterschiedlich und nicht immer ordnungsgemäß**

Die Hochschulen haben zwischen 2007 bis 2012 für ihre Hochschulräte insgesamt knapp 200 T€ ausgegeben. Davon entfallen 75 % auf Aufwandspauschalen und Sitzungsgelder und 15,8 % auf Reise- und Übernachtungskosten. Sonstige Ausgaben z. B. für Bewirtungen machen knapp 10 % aus.

Keine Hochschule hat für den Hochschulrat eine Geschäftsstelle mit eigenen Personal- und Sachmitteln eingerichtet. Das gilt auch für die FH Westküste, deren Verfassung die Hochschule dazu verpflichtet. Die Verwaltungsaufgaben werden von Mitarbeitern der zentralen Hochschulverwaltung wahrgenommen. Anteilige Personalausgaben werden nicht erfasst.

Die Ausgaben der Hochschulen unterscheiden sich erheblich, wenn die Zahl der Sitzungen berücksichtigt wird.

Ausgaben je Sitzung 2007 bis 2012

	Sitzungen	Ausgaben je Sitzung €
FH Flensburg	20	164,14
FH Kiel	35	3.680,30
FH Lübeck	14	155,80
FH Westküste	13	117,75
Musikhochschule	14	3.334,43
Muthesius Kunsthochschule	14	824,26

Die Unterschiede ergeben sich vor allem aus den Reise- und Übernachtungskosten für auswärtige Mitglieder und Aufwandspauschalen.

13.4.1 Reisekosten

Reisekosten gehören zu den regelmäßigen Aufwendungen der Hochschulratsmitglieder. Bei weiten Anreisen z. B. aus der Schweiz, Sachsen, Bayern oder Nordrhein-Westfalen sind dies nicht nur Reise-, sondern oft auch Übernachtungskosten. Nur die FH Westküste regelt in ihrer Verfassung, dass das Reisekostenrecht des öffentlichen Dienstes anzuwenden ist. Das Land wendet bei seinen Beamten und Tarifbeschäftigten für die Erstattung von Reise- und Übernachtungskosten das Bundesreisekostengesetz (BRKG)¹ an. Da die Mitglieder der Hochschulräte nicht in einem Beamten- oder Beschäftigtenverhältnis zum Land oder zur Hochschule stehen, gilt für sie das BRKG nicht unmittelbar. Ungeachtet dessen haben alle Hochschulen Reisekosten in Anlehnung an das BRKG erstattet, wenn entsprechende Anträge gestellt worden sind. Dafür fehlt eine Rechtsgrundlage. Der LRH empfiehlt, das HSG entsprechend zu ergänzen (vgl. dazu Tz. 13.5).

13.4.2 Aufwandspauschalen

An 3 der 6 Hochschulen haben die Mitglieder des Hochschulrats Anspruch auf eine pauschale Aufwandsentschädigung (ohne Reisekosten):

- Die höchste Aufwandsentschädigung zahlt die **FH Kiel**. Die Mitglieder des Hochschulrats haben bis Ende 2012 je 4.000 € pro Jahr erhalten, der bzw. die Vorsitzende 6.000 €. Grundlage war ein Präsidiumsbeschluss. Die in der Hochschulverfassung verlangte Satzung fehlte. Die FH Kiel hat die Satzung erst im Februar 2013 verabschiedet.² Wenige Monate später hat die FH die Satzung rückwirkend zum 01.01.2013 geändert.³ Die Aufwandspauschale ist jetzt unterteilt in einen Grundbetrag von 1.000 € (Vorsitz 2.000 €) und ein Sitzungsgeld von 250 € je Sitzung und Teilnehmer. Durch die Neuregelung sinken die Ausgaben von bisher 22.000 € auf höchstens 13.500 € pro Jahr, wenn es bei der bisherigen Sitzungsfrequenz bleibt.
- An der **Musikhochschule Lübeck** stehen den Mitgliedern laut Präsidiumsbeschluss 500 € je Sitzungstag und 250 € je (zusätzlichem) Reisetag zu. 2 der 5 Mitglieder haben die Aufwandsentschädigung nicht in Anspruch genommen. Seit 2012 bekommt der Vorsitzende des Hochschulrats darüber hinaus pauschal für weitere Reisen und Teilnahme an Veranstaltungen außerhalb von Sitzungen eine Aufwandsentschädi-

¹ Bundesreisekostengesetz (BRKG) vom 26.05.2005, BGBl. I S. 1418, zuletzt geändert durch Art. 3 des Gesetzes vom 20.02.2013, BGBl. I S. 285.

² Satzung über die Regelung der Aufwandsentschädigungen des Hochschulrats der Fachhochschule Kiel vom 07.02.2013, NBI.HS MBW Schl.-H, S. 28.

³ Satzung zur Änderung der Satzung über die Regelung der Aufwandsentschädigungen des Hochschulrats der Fachhochschule Kiel vom 05.07.2013, NBI.HS MBW Schl.-H., S. 65.

gung von 2.000 € pro Jahr. Die Hochschule hat für solche Zwecke bereits 2010 einmalig eine Aufwandspauschale von 750 € gezahlt, ohne dass es dafür eine Grundlage gab.

- Die **Muthesius Kunsthochschule** zahlt Sitzungsgelder. Da in der Verfassung keine Aussagen dazu enthalten sind, fehlt an dieser Hochschule die Rechtsgrundlage für entsprechende Zahlungen. Grundlage ist lediglich ein Präsidiumsbeschluss. Danach sollen der Vorsitzende 300 € und die übrigen Mitglieder je 200 € pro Sitzung erhalten. Durch ein Verwaltungsversehen erhält der Vorsitzende seit Mai 2008 ebenfalls nur 200 €, ohne dass der Beschluss geändert worden ist.

13.4.3 Bewirtungen

Alle Hochschulen sorgen bei Sitzungen des Hochschulrats für Verpflegung (Brötchen, Schnittchen, Kuchen) und Getränke. Bis auf die FH Flensburg haben die Präsidien die Hochschulräte auch zum Essen eingeladen. Die Rechnungen sind aus dem Grundhaushalt der Hochschulen bezahlt worden.

Essen und Trinken sind grundsätzlich der privaten Lebensführung zuzuordnen. Bewirtungsausgaben sind aus Gründen der Repräsentation zwar möglich, aber an strenge Voraussetzungen gebunden:

- Repräsentation setzt ein Hervortreten nach außen voraus. Das ist bei den Hochschulräten nicht gegeben, weil es sich um ein internes Gremium handelt. Der Hochschulrat ist zwar mit externen Persönlichkeiten besetzt, diese sind aber Mitglieder der Hochschule¹.
- Repräsentationsausgaben sind aus den Verfügungsmitteln des Präsidiums² zu tragen. Verfügungsmittel sind für außergewöhnlichen Aufwand aus dienstlicher Veranlassung in besonderen Fällen vorgesehen. Sie erfordern vom Grundsatz der Sparsamkeit her besonders strenge Maßstäbe.³
- Aus Verfügungsmitteln dürfen keine Ausgaben bestritten werden, die im Wesentlichen Amtsträgern oder Mitarbeitern des Landes - hier vorrangig der Hochschulleitung - zugutekommen. Das Finanzministerium hat 1992⁴ in einem nicht veröffentlichten Schreiben klargestellt, dass solche Aufwendungen regelmäßig aus Dienstbezügen, Zulagen etc. zu leisten sind. Die Hochschulen hätten danach allenfalls den Hochschulratsmitgliedern Ausgaben für Essen erstatten dürfen, die keine Aufwandspauschale und kein Tagegeld im Rahmen der Reisekostenrechnung erhalten haben.

¹ § 13 Abs. 1 Nr. 6 HSG.

² Festtitel 529 01.

³ 10 Hinweise zum Umgang mit Verfügungsmitteln, herausgegeben vom Finanzministerium des Landes Schleswig-Holstein - gültig ab Haushaltsplanaufstellung für 2011, nicht veröffentlicht.

⁴ Nicht veröffentlichter Erlass vom 29.01.1992.

- Die Aufwendungen müssen in einer adäquaten Relation zum jeweiligen Anlass stehen. Gepflogenheiten in Bereichen außerhalb des öffentlichen Dienstes sind kein geeigneter Maßstab.¹
- Die zweckentsprechende, wirtschaftliche und sparsame Mittelverwendung ist durch Angaben über den die Aufwendung verursachenden Anlass sowie über Funktion und Anzahl der Begünstigten darzustellen.²
- Die Hochschulen müssen bei der Gästebewirtung die steuerrechtlichen Vorschriften beachten. Insbesondere haben Teilnehmer, die zum Hochschulpersonal gehören, ihren Anteil nach den steuerrechtlichen Regelungen als geldwerten Vorteil zu versteuern.³

An der **FH Westküste** beschränken sich die Einladungen auf Mittagessen in der Mensa. Die Ausgaben sind mit unter 7 € pro Person entsprechend gering. Da die Hochschulratsmitglieder keine Aufwandspauschale und kein Tagegeld erhalten, ist diese Form der Bewirtung nicht zu beanstanden. Im Gegenteil: Die Hochschulratsmitglieder erleben zugleich Hochschulwirklichkeit. Allerdings haben die übrigen Hochschulmitglieder ihr Mittagessen auch in der Mensa selbst zu bezahlen.

An 4 Hochschulen sind die Hochschulräte zum Essen in Restaurants eingeladen gewesen.

Ausgaben für Bewirtungen in Restaurants

Hochschule	Anzahl der Einladungen	Ausgaben 2007 bis 2012 €	Ausgaben je Teilnehmer €
Muthesius Kunsthochschule	1	85,00	nicht dokumentiert
FH Lübeck	4	365,00	8,65 bis 21,33
FH Kiel	4	588,70	nicht dokumentiert
Musikhochschule	14	4.074,40	13,35 bis 71,30

An der **Muthesius Kunsthochschule** hat das Präsidium den Hochschulrat aus Anlass der ersten Hochschulratssitzung 2007 zum Essen in ein Restaurant eingeladen. Die Teilnehmer sind nicht dokumentiert. 3 Mitglieder des Präsidiums und die Gleichstellungsbeauftragte haben ihren Anteil erstattet. Auch an der **FH Kiel** fehlt die vorgeschriebene Dokumentation auf den zahlungsbegründenden Unterlagen. Die Ausgaben und das Verwaltungshandeln der FH Kiel sind darüber hinaus auch deshalb nicht ordnungsgemäß, weil die Hochschulratsmitglieder eine Aufwandsentschädigung erhalten.

¹ Nr. 3 der 10 Hinweise.

² Nr. 8 der 10 Hinweise.

³ § 8 Abs. 2 Einkommenssteuergesetz i. V. m. R 8.1 Abs. 2 und Abs. 8 sowie R 19.6 Abs. 2 Lohnsteuer-Richtlinien (LStR) 2011.

Insbesondere zu beanstanden ist das Finanzgebahren der **Musikhochschule Lübeck**:

- Die Präsidentin hat den Hochschulrat nicht nur aus besonderem Anlass, sondern regelmäßig zum Essen eingeladen.
- An den Essen haben neben Hochschulratsmitgliedern die Präsidentin, überwiegend auch der Kanzler und weitere Mitglieder der Hochschulleitung teilgenommen.
- Bei 8 Einladungen wurde der steuerrechtlich bedeutsame Betrag von 40 € je Teilnehmer überschritten. Die hohen Kosten je Person beruhen auch darauf, dass die Teilnehmer Flaschenweine und andere alkoholische Getränke konsumiert haben.

Die Musikhochschule hält die Bewirtungen für einen Teil der Aufwandsentschädigung. Die von der Hochschule gewählte Form der Gegenleistung stelle die weitaus günstigere Regelung dar. Diese Begründung trägt schon deshalb nicht, da die Hochschulratsmitglieder Anspruch auf eine Aufwandsentschädigung in Geld haben. Außerdem enthält die Verfassung bzw. Satzung der Hochschule keinen Passus über Restauranteinladungen als Aufwandsentschädigung. Die Ausgaben für Bewirtungen sind weder notwendig noch sparsam. Die Präsidentin ist ihrer Vorbildfunktion gegenüber der Hochschule und der Gesellschaft nicht gerecht geworden. Jeder Teilnehmer muss sein Essen und seine Getränke selbst zahlen. Das gilt nicht nur für die Landesbediensteten, sondern auch für die Hochschulratsmitglieder, die Anspruch auf eine Aufwandsentschädigung haben. Die Musikhochschule hat mitgeteilt, sie habe die bisherige Praxis aufgegeben, die Mitglieder des Hochschulrats im Anschluss an die Hochschulratssitzungen zum Essen einzuladen.

Das Wissenschaftsministerium hat im Zusammenhang mit der Prüfung des Universitätsrats¹ angekündigt, den Hochschulen Hinweise zum Verfahren im Zusammenhang mit den Bewirtungskosten und der Aufwandsentschädigung zu geben. Die Hinweise stehen weiterhin aus. Ungeachtet dessen haben die Hochschulen begonnen, eigene Repräsentationsrichtlinien zu erlassen. Soweit darin die Bewirtungsausgaben für interne Gremiensitzungen vorgesehen sind, ist dies unzulässig. Der Landtag hat die Landesregierung zwischenzeitlich aufgefordert, Richtlinien zu Repräsentationsmitteln und Bewirtungen zu erlassen.²

Das **Wissenschaftsministerium** hat mitgeteilt, die bereits von den Hochschulen erlassenen Repräsentationsrichtlinien anzufordern und zu prüfen. Es werde dem Finanzausschuss bis Ende des 1. Quartals 2014 berichten, wie dessen Forderung umgesetzt wird.

¹ Bemerkungen 2013 des LRH, Nr. 15.

² Votum zu Bemerkungen 2013 des Landesrechnungshofs Schleswig-Holstein mit Bericht zur Landeshaushaltsrechnung 2012, Landtagsdrucksache 18/1355 (neu), Nr.15, Beschluss des Landtages vom 11.12.2013, Plenarprotokoll 18/42 vom 11.12.2013.

13.4.4 Workshops außerhalb der Hochschule

Die FH Flensburg und die FH Lübeck haben jeweils einen Workshop mit dem Hochschulrat in einem Tagungshotel durchgeführt. Unter den Teilnehmern bildeten die Hochschulratsmitglieder eine Minderheit. Die FH Flensburg hat dafür knapp 2.000 € ausgegeben. Darin sind ein Bankett von über 1.000 € für 13 Teilnehmer und Übernachtungskosten für 3 Mitglieder des Hochschulrats, den Präsidenten und ein weiteres Hochschulmitglied enthalten. Bei der FH Lübeck beträgt die Rechnung über 800 €. Sie umfasst eine Tagungspauschale für 12 Teilnehmer, Getränke, Parkgebühren und die Bereitstellung von Tagungstechnik.

Als Gründe für die Verlagerung des Workshops in ein Tagungshotel haben die Präsidenten auf besondere Umstände im Zusammenhang mit der strukturellen Weiterentwicklung der Hochschule hingewiesen. Der LRH verkennt nicht, dass solche Veranstaltungen im Einzelfall aufgrund eines besonderen Anlasses gerechtfertigt sein können. Im Allgemeinen widerspricht die Verlagerung von Hochschulveranstaltungen in Tagungshotels aber dem Grundsatz der Sparsamkeit. Die steuerrechtlichen Vorschriften sind auch hier zu beachten.

13.5 Änderungen des Hochschulgesetzes erforderlich

Die schleswig-holsteinische Landesregierung beabsichtigt, das HSG umfassend zu novellieren. Dabei sollen auch die bisherigen Regelungen zu den Hochschulräten überprüft werden. Der LRH empfiehlt,

- an der Differenzierung in Beratungs-, Entscheidungs- und Kontrollaufgaben festzuhalten, den Aufgabenkatalog aber zu verändern. Die Zustimmungspflicht zu Satzungen sollte beschränkt werden, z. B. auf diejenigen zu den Leistungsbezügen. Kontrollaufgaben sollten die Bereiche betreffen, für die der Hochschulrat auch eine Entscheidungskompetenz hat. Das gilt nicht für die Zielvereinbarungen der Hochschule mit dem Wissenschaftsministerium, wohl aber für den Struktur- und Entwicklungsplan;
- bei der Änderung die hochschulpolitische Entwicklung in anderen Bundesländern zu beachten. So haben Nordrhein-Westfalen und Baden-Württemberg begonnen, die Leitungsstrukturen an den Hochschulen neu zu justieren;¹
- klarer zu formulieren, ob die für die Wahl und Bestellung der Mitglieder geltenden Ausschlusskriterien auch greifen, wenn ein Mitglied während

¹ Entwurf eines Hochschulzukunftsgesetzes (HZG NRW) vom 12.11.2013, www.wissenschaft.nrw.de/hochschule/hochschulrecht/hochschulzukunftsgesetz; Presseerklärung der baden-württembergischen Wissenschaftsministerin vom 17.10.2013, mwk.baden-wuerttemberg.de/service/pressemitteilungen/presse-archiv.

- seiner Amtszeit seine Funktion wechselt und z. B. Hochschulmitglied oder Mitglied der Landesregierung wird;
- den Rahmen für Aufwandsentschädigungen gesetzlich zu regeln. Auch die Erstattung von Reisekosten bedarf einer gesetzlichen Grundlage. Hierfür kommt das BRKG infrage. Um Rechtsklarheit zu schaffen, müsste § 19 Abs. 6 HSG um einen Hinweis zu Aufwandsentschädigungen und Reisekosten ergänzt werden. Die Rechtsgrundlagen, nach denen die Reisekosten, sonstige erforderlichen Auslagen und ggf. Aufwandsentschädigungen gezahlt werden, sollte das Wissenschaftsministerium in die Bestellungsschreiben aufnehmen.

Das **Wissenschaftsministerium** beabsichtigt, im Rahmen der anstehenden großen Novellierung des Hochschulgesetzes den Aufgabenkatalog für die Hochschulräte neu zu ordnen. Die Zustimmungspflicht des Hochschulrats zu Satzungen in Selbstverwaltungsangelegenheiten soll ebenso entfallen wie die Überwachungspflicht hinsichtlich der Ziel- und Leistungsvereinbarungen zwischen Hochschulen und Wissenschaftsministerium. Die Beschlussfassung über die Struktur- und Entwicklungsplanung der Hochschulen soll dagegen erhalten bleiben.

Das Wissenschaftsministerium stimmt dem LRH zu, dass es Inkompatibilitäten durch einen Funktionswechsel der Hochschulratsmitglieder geben kann. Es ist beabsichtigt, eine Regelung zur Nachwahl ausscheidender Hochschulratsmitglieder in das HSG aufzunehmen.

Das Wissenschaftsministerium plant ferner eine Regelung zur Erstattung von Reisekosten und zu Obergrenzen für Aufwandsentschädigungen. Die Obergrenzen sollen sich an der Entschädigungsverordnung orientieren. Hinsichtlich der Reisekosten sollen die Hochschulen konkrete Regelungen in ihren Verfassungen treffen.

14. Krankenhausapotheke des Universitätsklinikums Schleswig-Holstein - eine Erfolgsgeschichte

Ab 2007 hat der Vorstand des UKSH die Arzneimittelversorgung des Kieler Klinikums von einer privaten Lieferapotheke auf die eigene Krankenhausapotheke mit Hauptsitz in Lübeck übertragen.

Die nach dieser Entscheidung entstandenen erheblichen Überschüsse der Krankenhausapotheke verbleiben seitdem ausschließlich beim UKSH. 2012 lagen sie im ambulanten Bereich bei 7,7 Mio. €.

Gleichzeitig wurden die Leistungen der Krankenhausapotheke aufgrund gestiegener Fallzahlen im stationären und insbesondere im ambulanten Bereich erheblich ausgeweitet. Die Umsätze mit Arzneimitteln stiegen von 54,3 Mio. € in 2008 auf 75,1 Mio. € in 2012. Trotzdem blieb der Personalbestand der Krankenhausapotheke annähernd konstant.

Die Krankenhausapotheke stellt zunehmend Arzneimittel selbst her. Die räumlichen Kapazitäten sind zwischenzeitlich mehr als erschöpft. Die bereits geplanten baulichen Erweiterungen sollten zeitnah umgesetzt werden, um weitere Leistungssteigerungen zu ermöglichen. Gleichzeitig würde die unzureichende Arbeitssituation der Apothekenmitarbeiter in Kiel erheblich verbessert.

14.1 Wirtschaftliche Entwicklung der Krankenhausapotheke positiv

Die Arzneimittelversorgung des Universitätsklinikums Schleswig-Holstein (UKSH) wird seit Anfang 2007 für die Standorte Kiel und Lübeck durch eine eigene Krankenhausapotheke mit Hauptsitz in Lübeck sichergestellt.

Mit der Zunahme insbesondere ambulanter Patienten im UKSH ergaben sich deutliche wirtschaftliche Vorteile bei der Arzneimittelversorgung beider Standorte durch die eigene Krankenhausapotheke. Vor diesem Hintergrund beendete der Vorstand des UKSH Ende 2006 den Versorgungsvertrag mit einer privatwirtschaftlichen Lieferapotheke für den Campus Kiel.

Seit 2007 stiegen die Umsätze des Dezernats Apotheke aus dem Arzneimittel- und Laboreinkauf jährlich. 2012 betragen diese bereits 103 Mio. €, davon entfielen 75,1 Mio. € auf Arzneimittel. Durch den Arzneimittelumsatz im ambulanten Bereich erwirtschaftete die Krankenhausapotheke des UKSH 2012 einen Überschuss von 7,7 Mio. €. Davon entfielen 4,7 Mio. €

auf den Campus Kiel. Dieser Betrag wäre dem UKSH bei der Versorgung durch eine Lieferapotheke entgangen.

Obwohl die Leistungen erheblich ausgeweitet wurden, konnte das Dezernat Apotheke die Anzahl der Mitarbeiter seit 2007 konstant halten (62 Vollzeitkräfte). 2010 übernahm das Dezernat Apotheke zusätzliche Beratungsaufgaben für die Ärzte und Pflegekräfte auf den Stationen (Pharmazeutische und Infektiologische Assistenz - PHIFA). Damit stiegen die Anzahl der Mitarbeiter und die Personalkosten. 2012 beschäftigte das Dezernat Apotheke 71 Vollzeitkräfte.

Bereits 2006 befasste sich der LRH in der Prüfung zur Errichtung des Universitätsklinikums Schleswig-Holstein¹ mit der Arzneimittelversorgung. Er kam zu dem Ergebnis, dass die Versorgung des Campus Kiel durch die Krankenhausapotheke des Campus Lübeck wirtschaftlicher wäre als die Versorgung über eine privatwirtschaftliche Lieferapotheke. Diese Prüfungsergebnisse haben sich für den Prüfzeitraum 2008 bis 2012 erneut bestätigt.

Verschiedene vom Vorstand des UKSH beauftragte Wirtschaftsprüfer bestätigten die Prüfungsergebnisse des LRH durch ihre Gutachten.

14.2 **Aufwendungen und Erlöse des Arzneimittelbereichs zukünftig auf der Kostenstelle der Klinikumsapotheke bündeln**

Die Umsätze mit Arzneimitteln und Labormaterial verbuchte das UKSH bisher bei den Verbrauchsstellen (Kliniken, Ambulanzen). Die Folge war, dass die Verantwortung für den Einkauf und die Finanzierung der Arzneimittel nicht zentral beim Dezernat Apotheke lag. Eine vollständige Kostenkontrolle war so nicht möglich.

Der LRH hält es für erforderlich, die Beschaffung der Arzneimittel zukünftig bei der Kostenstelle Apotheke zu bündeln. Dazu zählt auch die Verbuchung der Aufwendungen und Erlöse für den Arzneimittelbereich. Die Belastung der Verbrauchsstellen sollte dann über das Dezernat Apotheke erfolgen. Nur so kann das Dezernat Apotheke seiner Verantwortung für Einkauf und Kostenkontrolle nachkommen. Als Nebeneffekt würde auch die Deckungsbeitragsrechnung für das Dezernat Apotheke die tatsächlichen Verhältnisse korrekt wiedergeben.

¹ Prüfungsmitteilung des LRH 32 - Pr 1505/2006 „Fusion der Universitätsklinika Kiel und Lübeck zum Universitätsklinikum Schleswig-Holstein, vorgenommene Ausgliederungen, GmbH Gründungen“ vom 03.04.2007, nicht veröffentlicht.

Das **UKSH** erklärt, dass der Verbrauch der Arzneimittel auf den Kostenstellen der Kliniken und Institute erfolge, um deren Arzneimittelkosten transparent aufzuzeigen. Durch monatliche Controlling-Gespräche mit den Einrichtungen über den Verbrauch des medizinischen Sachbedarfs werde auch der Arzneimittelverbrauch koordiniert. Grundlage dieser Gespräche seien Daten aus der Apotheke, dem Controlling und der Leistungsabrechnung.

Der **LRH** begrüßt diese Aktivitäten des UKSH zur Kostenkontrolle. Er hält aber an seiner Auffassung fest, dass aus Gründen der Transparenz sämtliche Arzneimittel zunächst auf der Kostenstelle Apotheke verbucht werden und die Verbrauchsstellen anschließend mit den Arzneimittelkosten belastet werden sollten. Dadurch wird der interne Steuerungseffekt für die Verbrauchsstellen nicht verändert, aber in der Deckungsbeitragsrechnung der Apotheke werden deren Leistungen korrekt dargestellt.

14.3 **Einkaufsgemeinschaft norddeutscher Universitätsapotheken zur Beschaffung von Arzneimitteln und sonstigem medizinischen Bedarf gegründet**

Das UKSH hat sich für den Einkauf von Arzneimitteln und sonstigem medizinischen Bedarf mit weiteren 6 Universitätskliniken zu der Einkaufskooperation „Gemeinschaftlicher Einkauf Norddeutscher Universitätsapotheken (GENUA)“ zusammengeschlossen. 2011 betragen die Umsätze der GENUA 333 Mio. €, davon entfielen allein auf das UKSH 92,8 Mio. €.

Die Kooperation hat sich für das UKSH bewährt. Neben dem Einkauf führte die GENUA auch interne Benchmarks durch. Dadurch erhielten die beteiligten Krankenhausapotheken konkrete Hinweise, in welchen Bereichen noch Verbesserungspotenzial bestand. Die Benchmarks nutzte die Apothekenleitung des UKSH auch bei den monatlichen Controlling-Gesprächen mit den einzelnen Kliniken, um aufzuzeigen, wo der Arzneimitteleinsatz noch optimiert werden könnte.

Bei den internen Benchmarks der GENUA lag das UKSH sowohl beim Arzneimitteleinsatz pro Case-Mix-Punkt¹, als auch beim Arzneimitteleinsatz pro stationären Fall im Mittelfeld der beteiligten Universitätskliniken. Verbesserungspotenzial besteht jedoch beim Arzneimitteleinsatz bei der Versorgung ambulanter Patienten im UKSH. Während der Arzneimitteleinsatz um 95 % stieg, erhöhten sich die ambulanten Fallzahlen nur um 9,7 %. Das UKSH wird diese unterschiedlichen Entwicklungen aufklären.

¹ Case-Mix: Durchschnittliche Fallschwere aller stationären Behandlungen im Krankenhaus. Der Case-Mix dient als Abrechnungsgrundlage für die Patientenbehandlung.

Das **UKSH** teilt mit, dass entscheidend sei, dass der Arzneimittelumsatz in den Ambulanzen erlösgedeckt sei. Die ambulante Behandlung mit Arzneimitteln hätte sich in den letzten Jahren maßgeblich verändert. Insbesondere in den Bereichen Onkologie, Ophthalmologie und den rheumatoiden Antikörpern habe es eine deutliche Verschiebung zu hochpreisigen Arzneimitteln gegeben.

Der **LRH** teilt die Auffassung des UKSH, dass es in einigen Bereichen eine Verschiebung in Richtung Einsatz von hochpreisigen Arzneimitteln gegeben hat. Diese Entwicklung allein kann aber nicht die Ursache für die deutliche Diskrepanz zwischen den Fallzahlsteigerungen und dem Anstieg der Arzneimittelkosten im ambulanten Bereich sein.

Bei der Betrachtung des Arzneimittelumsatzes ausschließlich darauf abzustellen, dass es entscheidend sei, dass die Erlöse den Arzneimitteleinsatz decken, reicht nicht aus. Wegen der insgesamt knappen finanziellen Mittel für die Krankenversorgung kommt es darauf an, Leistungen kostengünstig zu erbringen. Dazu gehört auch, im Einzelfall zu prüfen, ob der Einsatz teurer Arzneimittel erforderlich ist oder ob eventuell durch den Einsatz alternativer günstigerer Arzneimittel das Ziel auch erreicht werden könnte.

14.4 **Ungeklärte Steuerproblematik beim Verkauf von Arzneimitteln durch die Krankenhausapotheke des UKSH birgt wirtschaftliche Risiken**

Zwischen den Finanzbehörden und den Krankenhäusern gibt es unterschiedliche Auffassungen über die Umsatzsteuerbefreiung für Zytostatika, die im Rahmen der ambulanten Krankenhausbehandlung von den Krankenhausapotheken an Krebspatienten abgegeben werden.

Für Ende 2013 war eine Entscheidung des Europäischen Gerichtshofs zu dieser Steuerproblematik angekündigt worden, die aber zum Abschluss der Prüfung noch nicht vorlag.

Im ungünstigsten Fall müsste das UKSH die Umsätze der Krankenhausapotheke mit Zytostatika für ambulante Behandlungen von Krankenhauspatienten rückwirkend versteuern. Bei einem Jahresumsatz von 15 Mio. € würde das jährlich eine zusätzliche Belastung von 2,85 Mio. € bedeuten, wobei mögliche Vorsteuerabzüge nicht berücksichtigt sind.

14.5 **Räumliche Kapazitäten der Krankenhausapotheke erweitern und verbessern**

Die Zunahme der eigenen Herstellung von Arzneimitteln führte dazu, dass die räumlichen und technischen Kapazitäten der Krankenhausapotheke zwischenzeitlich erschöpft sind. Bei weiteren Leistungssteigerungen im Bereich der Medikamentenherstellung werden zusätzliche Räumlichkeiten benötigt. Das gilt sowohl für den Campus Lübeck als auch für den Campus Kiel. Insbesondere in Kiel erfordern die räumliche Enge als auch die damit verbundene Einengung der Flucht- und Rettungswege kurzfristige Investitionen, um diese Situation zu verbessern.

Die Lagerung und manuelle patientenbezogene Arzneimittelzusammenstellung (Kommissionierung) für beide Standorte erfolgen bisher in Lübeck. Die für Kiel bestimmten Arzneimittel werden anschließend nach Kiel transportiert. Um die Lagerung und Kommissionierung von Arzneimitteln künftig wirtschaftlicher zu gestalten, plant das UKSH im Rahmen der anstehenden Baumaßnahmen in Kiel und Lübeck Unit-Dose-Systeme zu installieren. Mit diesem System erfolgt die Kommissionierung der Arzneimittel IT-gesteuert. Die Arzneimittel für den einzelnen Patienten werden dosisgerecht zusammengestellt, verpackt und anschließend den Stationen zugeleitet.

Für diese Art der Kommissionierung müssten an beiden Standorten Arzneimittellager vorgehalten werden. Würde das Unit-Dose-System in Kiel und Lübeck eingeführt, könnten die Transporte zwischen Kiel und Lübeck deutlich verringert werden.

Der LRH empfiehlt, im Rahmen des baulichen Masterplans des UKSH diese baulichen Erweiterungen zeitnah umzusetzen, um weitere Leistungssteigerungen zu ermöglichen. Gleichzeitig würde auch die Arbeitssituation der Apothekenmitarbeiter auf dem Campus Kiel erheblich verbessert.

Innenministerium

15. Prävention - Kernaufgabe polizeilicher Aufgabenerfüllung?

Die Landespolizei hat Inhalt und Umfang der Verkehrsunfall- und Kriminalprävention erstmals landesweit standardisiert. Danach blieb es bei den bisherigen Präventionsaufgaben. Neu ist lediglich, dass der Schwerpunkt hin zur Kriminalprävention verlagert wurde.

Zugleich hat das Innenministerium eine Neupositionierung für die Landespolizei vorgenommen: Nunmehr wird auch die Prävention dem Kernbereich polizeilicher Aufgaben zugerechnet.

Gerade bei der Prävention kann nach wie vor gespart werden. Das Innenministerium sollte wieder zu seinem früheren Aufgabenverständnis zurückkehren und die polizeiliche Präventionsarbeit auf den Prüfstand stellen. Die Landespolizei sollte sich auf ihre Kernaufgaben der Gefahrenabwehr und Strafverfolgung konzentrieren.

15.1 Prävention - Aufgabe bislang von den Polizeidirektionen uneinheitlich und unkoordiniert erfüllt

Die polizeiliche Prävention umfasst im Wesentlichen Aufgaben aus der Verkehrsunfall- und Kriminalprävention. Sie soll in erster Linie den Erziehungsauftrag von Elternhaus, Kindergarten und Schule unterstützen.

Mit der Verkehrsunfallprävention sollen Verkehrsunfälle reduziert sowie deren Folgen gemindert werden. Besonders gefährdete Zielgruppen wie Kinder und Jugendliche sollen für die Gefahren des Straßenverkehrs sensibilisiert und normengerechtes Verhalten soll gefördert werden. Aufgaben der polizeilichen Verkehrsunfallprävention sind insbesondere der Sichere Schulweg und die Radfahrausbildung sowie die Unterrichtung über Alkohol, Drogen, Medikamente im Straßenverkehr und Aggressionsdelikte.

Mit der polizeilichen Kriminalprävention wird das Ziel verfolgt, Straftaten zu verhüten. Die Zielgruppen sollen aufgeklärt werden über Rechtsnormen, Folgen von Normenverstößen für Opfer und Täter sowie über Möglichkeiten, Straftaten vorzubeugen. Darüber hinaus soll Handlungssicherheit für Opfer und Zeugen von Straftaten vermittelt werden. Schwerpunkte sind die Jugendkriminalität, die Gewaltprävention sowie der Schutz vor Kriminalität rund ums Internet und die Förderung der Medienkompetenz.

Weitere kriminalpräventive Maßnahmen der Landespolizei sind die Förderung des interkulturellen Dialogs - insbesondere zwischen Polizei und muslimischen Einrichtungen -, die sicherheitstechnische Prävention und der Einbruchschutz, die Vermeidung von Kriminalität zum Nachteil von Senioren sowie Opferschutz und Opferhilfe.

In der Vergangenheit fand die polizeiliche Präventionsarbeit in den einzelnen Polizeidirektionen in sehr unterschiedlicher Intensität statt und war oftmals allein vom Engagement einzelner Personen abhängig. Überwiegend oder sogar fast ausschließlich bestand sie aus der Verkehrsunfallprävention. Ihr Schwerpunkt war die Radfahrausbildung. Ein gemeinsames landesweites Verständnis über zu leistende Präventionsaufgaben gab es nicht. Die Wahrnehmung der Präventionsaufgaben durch die Polizeidirektionen wurde nicht koordiniert. Der Nutzen blieb ungewiss, da es sich häufig nicht um evaluierte Konzepte handelte. Eine verlässliche flächendeckende Zusammenarbeit mit Kooperationspartnern gab es nicht.

15.2 Personalbedarf für polizeiliche Prävention

Im Mai 2013 waren im Landespolizeiamt (LPA) für das Aufgabengebiet Prävention und Öffentlichkeitsarbeit einschließlich des Sachgebietsleiters 9 Personen tätig. Daneben waren in den 8 Polizeidirektionen 71 Mitarbeiter (61,77 Vollzeitäquivalente - VZÄ) der Landespolizei hauptamtlich mit Präventionsaufgaben befasst.

Der vom Innenministerium ermittelte künftige Personalbedarf fällt geringer aus (50,3 VZÄ). Er wurde jedoch nachfrageorientiert und nicht aufgabenkritisch ermittelt. Mit einem aufgabenkritischen Ansatz und einem restriktiven Präventionsangebot kann der Personaleinsatz weiter verringert werden.

15.3 Prävention - Kernaufgabe polizeilicher Aufgabenerfüllung?

Künftig sollen die Polizeidirektionen landeseinheitlich organisatorische Vorgaben und vor allem Standards für Inhalte und Umfänge der Verkehrsunfall- und Kriminalprävention erhalten. Das hierfür erarbeitete Präventionskonzept gilt als Erlass seit dem 01.08.2013.¹

Zugleich hat das Innenministerium eine Neupositionierung vorgenommen. Nunmehr soll auch die polizeiliche Prävention zum Kernbereich polizeilicher Aufgaben gehören. Dies steht im Widerspruch zu der bislang vom Innenminister und von der Landespolizei vertretenen Auffassung. Sie stellen vielmehr selbst die polizeiliche Präventionsarbeit, wie die Hand-

¹ Innenministerium Schleswig-Holstein „Prävention in Schleswig-Holstein“ - LPA 14103 - 32.00 - vom 01.08.2013, nicht veröffentlicht.

puppenbühnen, immer wieder infrage. Die Mofa-Verkehrsschulen oder z. B. die Sympathiefiguren wurden abgeschafft.

Beanstandet wird, dass mit der Neupositionierung darauf verzichtet wurde, die Aufgaben der Prävention umfassend kritisch zu hinterfragen. Hier werden von der Landespolizei Aufgaben wahrgenommen, die aus gesellschaftspolitischer Sicht wünschenswert sind, aber nicht der Gefahrenabwehr dienen. Deshalb gehören sie auf den Prüfstand. Zudem gehört die polizeiliche Prävention nach wie vor nicht zum Kernbereich der polizeilichen Aufgabenerfüllung.

Das **Innenministerium** hält daran fest, dass die Präventionsaufgaben notwendig seien und daher unverzichtbar zum Kernbereich polizeilicher Aufgaben zählten.

15.4 **Neuausrichtung der Prävention - aber im Wesentlichen unverändert**

Die künftige Ausrichtung der Präventionsarbeit entspricht weitgehend der bisherigen Aufgabenwahrnehmung. Eine Neuausrichtung wurde insofern vorgenommen, als neben den „bewährten“ Aufgaben der Verkehrsunfallprävention wie der Radfahrausbildung nunmehr landesweit einheitlich verstärkt Themen der Kriminalprävention angeboten werden sollen. Hierfür soll der zeitliche Aufwand für die Radfahrausbildung in allen Polizeidirektionen einheitlich reduziert werden. Den theoretischen Teil sollen künftig die Lehrkräfte der Schulen übernehmen. Es ist aber nicht beabsichtigt, den Aufwand für die Präventionsarbeit insgesamt zu verringern.

Besonders zeitintensiv ist die Präventionsarbeit, die die Landespolizei in den Schulen leistet. Dies gilt vor allem für die Fahrradführerscheinprüfung und die Aufklärung zu den Themen Alkohol, Drogen und Medikamente im Straßenverkehr und Internetnutzung („neue Medien“).

Es wird nicht in Zweifel gezogen, dass es sich bei der Verkehrserziehung oder bei der Aufklärung über Drogenmissbrauch um sinnvolle erzieherische Aufklärungsarbeit handelt. Es wird lediglich die Frage aufgeworfen, ob dieser Unterricht von Polizeibeamten gegeben werden muss.

Bislang waren es weit überwiegend ehemalige Verkehrslehrer, die Themen aus der Verkehrsunfallprävention unterrichteten und hierbei von ihrer eigenen beruflichen Erfahrungswelt profitierten. Künftig sollen sie als Präventionsbeamte auch in der Kriminalprävention z. B. als „Medien- und Drogenexperten“ in den Schulen eingesetzt werden. Für diese Themen müssen sie sich den Unterrichtsstoff zuvor anlesen; aus eigener Anschauung ist er ihnen nicht vertraut. Damit geht auch ein wesentliches Element

verloren, was bislang als ein besonderer Vorteil des Polizeivollzugsbeamten herausgestellt wurde: Der Praktiker vermittelt aus der Praxis.

Außerdem hat das Innenministerium die Gelegenheit verpasst, die Neuausrichtung der Präventionsarbeit auch aufgabenkritisch zu nutzen. So ist die Chance vertan worden, den zeitlichen Aufwand für Präventionsarbeit insgesamt zu reduzieren. Die Möglichkeit bestand, als der theoretische Teil der Radfahrausbildung in die Hand der Schulen gegeben wurde. Sie wird künftig von den Lehrkräften im Rahmen der dort angesetzten Stunden für Verkehrserziehung vorgenommen. Stattdessen wurden insbesondere kriminalpräventive Themen wie Jugend- und Gewaltdelinquenz oder (IT-)Medienkompetenz aufgewertet. Sie werden den Schulen als Unterrichtseinheiten angeboten.

Das **Innenministerium** hebt am Beispiel der Prävention von Jugendkriminalität hervor, dass erstmals Aufgabenfelder mit der notwendigen Verbindlichkeit wahrgenommen würden. Zuvor seien diese auf Mindeststandards konzentriert worden.

Positiv ist, dass die Aufgaben der Prävention künftig nach landesweit einheitlichen Standards wahrgenommen werden sollen. Allerdings hat die Landespolizei mit der Einführung von Mindeststandards und verbindlichen Stundenansätzen auch einen Bedarf in den Polizeidirektionen geweckt, wo bestimmte Aufgabenfelder bislang noch gar nicht wahrgenommen wurden. Ein aufgabenkritischer Ansatz hätte der Aufgabenerweiterung entgegenwirken können.

Der Einsatz von 3 Handpuppenbühnen zur Verkehrserziehung im vorschulischen Bereich ist in den letzten Jahren auch seitens der Landespolizei und des Innenministers immer wieder infrage gestellt worden. Bereits 2002 erklärte der damalige Innenminister, die Bühnen nicht mehr mit Polizeivollzugsbeamten zu besetzen. Diese Ankündigung wurde dann aber ebenso wenig umgesetzt wie 8 Jahre später der Vorschlag des LPA, die 3 Theatergruppen bis Ende 2011 aufzulösen. Das LPA begründete seinen Vorschlag: Verkehrserziehung sei vorrangig Aufgabe von Erziehungsbeachtigen, Kindertageseinrichtungen und Schulen. Zudem bestünde ohne Weiteres die Möglichkeit, diese Aufgabe auf Dritte zu übertragen. Es sei nicht erforderlich, dass der Handpuppenspieler Polizeivollzugsbeamter ist.

Daran hat sich bis heute nichts geändert. Deshalb sollte das Innenministerium die 3 Puppentheatergruppen auflösen.

Das **Innenministerium** hat nunmehr erklärt, dass die Landespolizei diesen Vorschlag nochmals prüfen soll.

In jedem Fall kommt auf den künftigen Präventionsbeamten ein deutlich verändertes und breiteres Aufgabenfeld zu. Dies erfordert eine konzeptionelle Neuausrichtung in der Aus- und Fortbildung. Ein angepasstes Aus- und Fortbildungskonzept hierfür steht allerdings noch aus. Für die neuen Anforderungen, die an die Präventionsbeamten gestellt werden, ist zügig ein Konzept für die zu vermittelnden Unterrichtsthemen zu entwickeln.

15.5 **Controllingkonzept - seine Bewährung steht noch aus**

Nach Auffassung des LPA ist mit dem Präventionserlass vom 01.08.2013 auch die Grundlage für ein Controllingverfahren geschaffen worden. Mit diesem Verfahren soll künftig die Aufgabenerledigung im Präventionsbereich für das LPA und die 7 Polizeibehörden gesteuert und fortentwickelt werden.

Es ist richtig, ein Controlling für die Präventionsaufgaben einzuführen. Es ist aber unabdingbar, dass neben quantifizierten Daten wie die Erhebung über Schulklassen auch die Vermittlung der Unterrichtsinhalte in das Controlling einfließen muss. Dass dies geschehen soll, ist bislang nicht erkennbar.

Das neue Controllingverfahren soll erstmals einen Rückblick auf die Präventionsarbeit des Schuljahres 2013/2014 gewährleisten.

Das **Innenministerium** will prüfen, ob neben der quantitativen Einschätzung der geleisteten Präventionsarbeit auch qualitative Aspekte im Sinne einer Wirkungsevaluation einbezogen werden.

15.6 **Prävention als gesamtgesellschaftliche Aufgabe - Wahrnehmung durch Dritte**

Der Frage, inwieweit bereits genügend Alternativen zu einer Aufgabenerfüllung durch Dritte bestehen oder auch entstehen können, ist die Landespolizei nicht nachgegangen. Neben der Polizei nehmen auch andere staatliche sowie nichtstaatliche Einrichtungen Präventionsaufgaben wahr. In einer stärkeren Kooperation mit diesen Institutionen und Medienverantwortlichen kann ein gleicher, wenn nicht sogar höherer Nutzen erzielt werden. Beispielsweise erfordert die Verkehrsunfallprävention im Vorschulbereich mittels Handpuppen keine Polizeivollzugsbeamten. Die Verkehrserziehung kann von den Erziehungsberechtigten und den Vorschuleinrichtungen wahrgenommen werden. Die Landespolizei sollte die Verkehrserziehung den Erziehungsberechtigten und Dritten wie Kindertagesstätten überlassen. Zudem werden verkehrserzieherische Aufgaben beispiels-

weise auch von der Deutschen Verkehrswacht, dem Allgemeinen Deutschen Automobil-Club oder dem Allgemeinen Deutschen Fahrrad-Club wahrgenommen. Hierzu gibt der Bericht der Landesregierung über die Gesamtstrategie für mehr Fairness und Sicherheit im Straßenverkehr¹ ein umfassendes Bild über den Umfang der überwiegend vom Land geförderten Aktivitäten und ihrer Träger und Partner in Schleswig-Holstein. Dies wirft allerdings auch Fragen der Erforderlichkeit des Einsatzes von Polizeivollzugsbeamten oder der Beteiligung auch der Landespolizei auf.

15.7 Prävention - kostengünstiger und effektiver gestalten

Das Innenministerium und die Landespolizei haben in ihrer Konzeption der Präventionsarbeit nicht im erforderlichen Maß den Nutzen mit den Kosten abgewogen. Dann wären auch andere Formen der Aufklärung und Information ins Blickfeld geraten. Über die heute verfügbaren modernen Medien ließe sich eine ungleich größere Breitenwirkung erzielen - und dies erheblich kostengünstiger. Anstelle eines persönlichen Vortrags vor vergleichsweise kleinen Gruppen, der besonders personal- und zeitintensiv ist, ließen sich wesentlich größere Gruppierungen ohne vergleichbaren personellen Aufwand und damit deutlich kostengünstiger ansprechen. Zudem könnte, falls erforderlich, in noch stärkerem Maße als bisher Informationsmaterial für Multiplikatoren wie z. B. Lehrer zur Verfügung gestellt werden. Zusätzliche Synergieeffekte entstünden durch die dann ggf. noch stärkere Inanspruchnahme von Informationsmaterialien des Bundes und anderer Länder. Im Ergebnis bedeutet dies für die Landespolizei einen erheblich geringeren Personal- und Sachaufwand.

Das **Innenministerium** weist darauf hin, dass schon gegenwärtig die Landespolizei auch Materialien von Informationsstellen des Bundes und der Länder zur Verfügung stellt. So wichtig effizienter Sachmitteleinsatz sei, so unverzichtbar bleibe die Beteiligung der Polizeivollzugsbeamten an der Präventionsarbeit.

Der LRH spricht sich nicht grundsätzlich gegen Prävention aus, aber gegen die besonders personalintensive Form der Präventionsarbeit der Landespolizei. Alternativen stehen bereits zur Verfügung und werfen schon jetzt die Frage des Kosten-Nutzen-Effekts auf. Die polizeiliche Prävention kann nur eine Zukunft haben, wenn die Schwerpunkte der Präventionsaufgaben so gesetzt und gelenkt werden, dass sie einen größtmöglichen Nutzen haben. Dies ist durch die Neuausrichtung der polizeilichen Prävention nicht gewährleistet.

¹ Landtagsdrucksache 18/1632

Deshalb sollten weitergehende Entscheidungen als die aktuellen getroffen werden. Vorrangig zu prüfen ist, welche Aufgaben wegfallen können. Hierzu gehören auch die, die gesellschaftspolitisch wünschenswert sind, aber nicht zwingend von der Polizei wahrgenommen werden müssen. Die Landespolizei sollte sich auf ihre Kernaufgaben der Gefahrenabwehr und Strafverfolgung konzentrieren.

Ministerium für Energiewende, Landwirtschaft, Umwelt und ländliche Räume

16. Staatliche Absatzförderung regionaler Produkte einstellen

Das Landwirtschaftsministerium muss die Absatzförderung von regionalen Produkten und Qualitätsprodukten aufgabenkritisch betrachten und ändern. Die Förderung liegt hauptsächlich im einzelbetrieblichen Interesse. Die Unternehmen sollten die Kosten für Absatzförderung und Qualitätssicherung selbst tragen.

Die Förderung kann zum größten Teil eingestellt werden. Personal- und Sachkosten können eingespart werden, ohne staatliche Kernaufgaben zu berühren. Lebensmittelsicherheit und Transparenz für Verbraucher sollten künftig im Mittelpunkt der staatlichen Aufgabenwahrnehmung stehen.

Der Aufwand für die Grüne Woche ist zu überprüfen.

16.1 Qualitäts- und Absatzförderung - eine staatliche Aufgabe?

Das Land unterstützt die Qualitäts- und Absatzförderung für die Land- und Ernährungswirtschaft personell und finanziell. Bis 2013 betreuten 4 Beschäftigte das Aufgabengebiet im Landwirtschaftsministerium. Seit 2010 werden durchschnittlich 822 T€ Fördermittel pro Jahr aufgewendet. Die Ausgaben sinken leicht. Gefördert werden:

- der Absatz regionaler Produkte,
- Qualitätslebensmittel,
- die Gütezeichenarbeit der Landwirtschaftskammer,
- die Teilnahme schleswig-holsteinischer Unternehmen auf Messen und
- die Internationale Grüne Woche in Berlin.

Die Qualitäts- und Absatzförderung wird vom Landwirtschaftsministerium als freiwillige Aufgabe wahrgenommen, für die es keine rechtliche Verpflichtung gibt. In Schleswig-Holstein liegen keine belegbaren Zahlen darüber vor, wie wirksam die Qualitäts- und Absatzförderung ist. Eine Evaluierung hat bisher nicht stattgefunden.

Die Qualitäts- und Absatzförderung liegt hauptsächlich im Interesse der Produzenten. Sie sollte daher der Wirtschaft überlassen werden. Staatliche Aufgabe ist es, für die Sicherheit von Lebensmitteln und Transparenz zu sorgen. Die Fördermaßnahmen sollten weiter reduziert und zum größten Teil eingestellt werden. Hier kann mittelfristig ein Beitrag von 700 T€

zur Haushaltskonsolidierung geleistet werden, ohne staatliche Kernaufgaben zu berühren.

Das **Landwirtschaftsministerium** weist darauf hin, dass die Qualitäts- und Absatzförderung jetzt nur noch von 2 Beschäftigten wahrgenommen werde. Die Qualitäts- und Absatzförderung liege im Interesse des einzelnen Produzenten, aber auch im Interesse des Landes. Das positive Image des Agrar- und Ernährungsstandorts Schleswig-Holstein solle gestärkt werden.

Der **LRH** erkennt die Senkung der Personalkosten an. Er bleibt bei seiner Auffassung, dass weitere Einsparungen möglich sind.

16.2 **Regionale Produkte erobern den Markt auch ohne Fördermittel**

Der Absatz von regionalen Produkten und Qualitätslebensmitteln soll durch Verkostungsaktionen und Verbraucherinformationen gesteigert werden. Die Aktionen werden größtenteils von der Landwirtschaftskammer zusammen mit dem Lebensmitteleinzelhandel oder mit Gastronomiebetrieben durchgeführt, z. B. Verkostungsaktionen von Katenschinken, Käse oder Matjes.

Das Gütezeichen „Geprüfte Qualität Schleswig-Holstein“ dient ebenfalls dem Absatz regionaler Qualitätsprodukte. Es wird von der Landwirtschaftskammer Schleswig-Holstein verliehen. Zurzeit führen 700 Produkte von 80 Firmen das Gütezeichen. Die Firmen zahlen dafür entsprechend ihren Jahresumsätzen Beiträge und tragen die Kosten für die regelmäßigen Produktkontrollen.

Das Landwirtschaftsministerium und die Landwirtschaftskammer haben eine Zielvereinbarung zur Gütezeichenarbeit für den Zeitraum 2010 bis 2015 geschlossen. Danach erhält die Landwirtschaftskammer Zuweisungen, die von 245 T€ (2010) auf 200 T€ (2015) gesenkt werden. 2012 lag der Fördersatz bei 24 % der Aufwendungen. Zusätzlich erhält die Landwirtschaftskammer Projektförderungen von durchschnittlich 44 T€ pro Jahr.

Das Landwirtschaftsministerium hat festgestellt, dass die regionale Absatzförderung nach erfolgreichem Anschub neu ausgerichtet werden muss. Hierzu hat es ein Gutachten bei der Christian-Albrechts-Universität zu Kiel in Auftrag gegeben. Danach werden bei den Verbrauchern künftig die Themen „Lebensmittelsicherheit“ und „Transparenz und Verbraucherinformation“ die höchste Priorität haben.

Die Kosten für die Absatzförderung sollten nach Auffassung des LRH künftig vollständig von den Betrieben getragen werden, die davon wirtschaftlich profitieren. Die Förderung des Absatzes regionaler Produkte und Qualitätsprodukte dient vorrangig dem einzelbetrieblichen Interesse der Produzenten.

Das Landwirtschaftsministerium sollte sein finanzielles Engagement bei der Landwirtschaftskammer auf Projekte zur Verbraucherinformation beschränken. Nach Ablauf der Zielvereinbarung mit der Landwirtschaftskammer kann die Förderung zur Gütezeichenarbeit ganz eingestellt werden.

Das **Landwirtschaftsministerium** weist daraufhin, dass die Bedeutung regionaler Produkte in den letzten Jahren kontinuierlich gestiegen sei. Gerade kleine und mittlere Unternehmen bräuchten Unterstützung im Wettbewerb mit Konkurrenten aus anderen Bundesländern. Das Thema Regionalität werde weiter im Fokus der Absatzförderung stehen. Eine Einstellung der Förderung der Gütezeichenarbeit sei das falsche Signal.

Die **Landwirtschaftskammer** bestreitet, dass die Gütezeichenarbeit fast ausschließlich im Interesse der Firmen der Land- und Ernährungswirtschaft liegt. Durch die Verwendung des Gütezeichens auf den Produkten entstehe bei den Firmen kein finanzieller Mehrwert. Die Qualitätsförderung von heimischen Produkten, die Imagepflege von Erzeugnissen aus Schleswig-Holstein und Verbrauchertransparenz lägen nicht im privatwirtschaftlichen Interesse der Land- und Ernährungswirtschaft, sondern seien Steuerungsaufgaben des Landes.

Der **LRH** bleibt bei seiner Empfehlung.

16.3 **Messeteilnahme: Förderung ist nicht ausschlaggebend**

Das Landwirtschaftsministerium unterstützt die Teilnahme schleswig-holsteinischer Unternehmen an Fachmessen der Ernährungswirtschaft wie der ANUGA, der BioFach, der European Seafood Exposition oder der InterMopro/InterMeat sowie der NORLA (Norddeutsche Landwirtschaftliche Fachausstellung) mit durchschnittlich 114 T€ pro Jahr und mindestens einer Vollzeitkraft. Die Zuwendungen sind von 186 T€ (2010) auf 65 T€ (2013) gesenkt worden.

Für Fachmessen organisiert und finanziert das Landwirtschaftsministerium Gemeinschaftsstände mit gemeinsam genutzten Einrichtungen. Die Firmen tragen die eigenen Standgebühren und ihre Kosten selbst. Die Zuwendungen für die NORLA werden für Projekte mit allgemeineren Förderzwecken verwendet.

Bei der Förderung von Fachmessen und der NORLA treten deutliche Mitnahmeeffekte auf. Unternehmen, die an Messen teilnehmen, sollten alle entstehenden Kosten selbst tragen. Für kleinere Unternehmen sind Gemeinschaftsstände wirtschaftlich sinnvoll. Diese können jedoch von den Unternehmen selbst organisiert werden. Das Land sollte die Förderung einstellen und das dafür eingesetzte Personal abbauen.

Das wirtschaftliche Interesse schleswig-holsteinischer Unternehmen an einer Messe ist höher als das öffentliche Interesse an dem Messeauftritt. Unternehmen, für die der Aufwand für eine Messe unrentabel ist, werden nicht teilnehmen. So bestand nach 2010 kein ausreichendes Interesse mehr an einer Teilnahme an der European Seafood Exposition in Brüssel. Das Ministerium stellte die Organisation ein.

Das **Landwirtschaftsministerium** betont die Vorteile von Gemeinschaftsständen für kleine und mittlere Unternehmen. Die Ausgaben für die NORLA sollen künftig weiter reduziert werden. Es bestreitet Mitnahmeeffekte.

Der **LRH** hält an seinen Einsparvorschlägen fest.

16.4 **Grüne Woche: Kosten-Nutzen-Verhältnis unbekannt**

2012 haben sich 31 Firmen und Organisationen aus der Land-, Ernährungs- und Tourismuswirtschaft des Landes an der Internationalen Grünen Woche in Berlin beteiligt. Die Messe wurde mit durchschnittlich 206 T€ aus dem Haushaltstitel Absatzförderung gefördert. Die Ausgaben sinken. Allerdings muss absehbar der Messestand erneuert werden. Damit werden die Ausgaben wieder steigen.

Die Mittel werden für Werkverträge mit dem Bauernverband Schleswig-Holstein für die Gesamtorganisation des Messeauftritts und mit der Tourismus-Agentur Schleswig-Holstein GmbH (TASH) verwendet. Dem Landwirtschaftsministerium ist nicht bekannt, ob und in welchem Ausmaß sich die Teilnahme an der Messe für die schleswig-holsteinischen Unternehmen auswirkt. Eine Evaluation gibt es also nicht.

Alle Möglichkeiten müssen genutzt werden, um die Ausgaben des Landes zu senken. Spätestens wenn der Messestand erneuert werden muss, sollte der finanzielle Aufwand des Landes für die Grüne Woche überprüft werden. Wenn Unternehmen, die von der Teilnahme an der Grünen Woche profitieren, nicht bereit sind, die tatsächlichen Kosten dafür zu übernehmen, sollte das Land ganz auf die Teilnahme an der Messe verzichten. Das Saarland hat als erstes Bundesland auf eine Teilnahme verzichtet und

begleitet die Grüne Woche mit agrarpolitischen Aktivitäten in seiner Landesvertretung in Berlin.

Das **Landwirtschaftsministerium** betont die Bedeutung der Internationalen Grünen Woche für die Bildung von Netzwerken im Agrarbereich und die Imagewerbung für den Standort Schleswig-Holstein. Ein Ausstieg aus der Internationalen Grünen Woche und die Durchführung von begleitenden Maßnahmen z. B. in der Landesvertretung könne die Messebeteiligung keinesfalls ersetzen. Über die Form der künftigen Beteiligung des Landes an der Internationalen Grünen Woche werde im Rahmen der Aufstellung des Haushaltsentwurfs 2015 entschieden.

17. Hohe Mitnahmeeffekte bei der Förderung der Ernährungswirtschaft

Bei der Investitionsförderung für die Ernährungswirtschaft treten deutliche Mitnahmeeffekte auf. Investitionen werden derzeit durch niedrige Kapitalmarktzinsen erleichtert. Dies senkt den allgemeinen Förderbedarf.

Die Förderung sollte schrittweise eingestellt werden. Bis dahin sollten nur noch Projekte gefördert werden, für die ein Förderbedarf im Einzelfall belegt ist.

Bei Fortsetzung kann die Förderung effizienter gestaltet werden: Bürgschaften statt verlorener Zuschüsse geben, Förderprogramme zusammenfassen, Verwaltungsverfahren straffen.

17.1 Mitnahmeeffekte sind belegbar

Das Land fördert die Verarbeitung und Vermarktung von Produkten der Land- und Fischereiwirtschaft mit jährlich 3,5 Mio. €. Bis zu 25 % der Investitionskosten werden erstattet. Die Beihilfen werden zu 50 % von der Europäischen Union (EU), 30 % vom Bund und 20 % vom Land finanziert.

Die Förderung soll Anreize für Investitionen setzen. Die Wertschöpfung in der Land- und Fischereiwirtschaft soll steigen, indem die Verarbeitungs- und Vermarktungsmöglichkeiten verbessert werden. Weitere Ziele sind die Schaffung von Arbeitsplätzen und umweltwirksame Verbesserungen. 75 % der Fördermittel sind für die Meiereiwirtschaft aufgewendet worden. Seit 2000 wurden so gut wie alle Meiereien im Land gefördert.

Bei der Förderung treten deutliche Mitnahmeeffekte auf: Ein Unternehmen hatte einen Großauftrag angenommen. Um den Vertrag erfüllen zu können, waren Erweiterungsinvestitionen erforderlich. Ein Förderantrag wurde erst gestellt, nachdem der Vertrag bereits geschlossen war.

Außerdem erteilt die Bewilligungsbehörde regelmäßig die Zustimmung zum vorzeitigen Beginn der Investition - also bevor über die Förderung entschieden wird. So eine Zustimmung darf nur ausnahmsweise erteilt werden. Eine rechtsverbindliche Zusage über Fördermittel ist damit nicht verbunden. Die Fördermittel werden häufig erst kurz vor Abschluss der Investition endgültig bewilligt.

Trotz des bestehenden Förderrisikos entscheiden sich die Unternehmen für die Investitionen. Damit zeigen die Zuwendungsempfänger, dass sie

willens und in der Lage sind, bei Nichtbewilligung oder Kürzung der Fördermittel - wie in einem Fall geschehen - die Investition auch ohne Beihilfe zu tätigen.

Die Mitnahmeeffekte können gesenkt werden, indem die Förderung größtenteils von verlorenen Zuschüssen auf Bürgschaften umgestellt wird. Diese erfordern in der Regel keinen Einsatz kreditfinanzierter Landesmittel. Das Gleiche hatte bereits das Thünen-Institut bei der Evaluierung der vorherigen EU-Förderperiode vorgeschlagen.¹

Das **Landwirtschaftsministerium** ist der Auffassung, dass Genehmigungen zum vorzeitigen Maßnahmebeginn bei investiven Förderungen von Bedeutung sind. Daraus könne nicht auf das Vorhandensein von Mitnahmeeffekten geschlossen werden.

17.2 Fördermittel für rentable Investitionen erforderlich?

Unternehmen treffen Investitionsentscheidungen nach Wirtschaftlichkeitskriterien. Sie investieren nur in Vorhaben, die sie für rentabel halten. Rentable Investitionen können über den Kapitalmarkt finanziert werden. Die anhaltend niedrigen Zinsen am Kapitalmarkt sind ein starker Anreiz für Investitionen.

Ob die Fördermaßnahmen des Landes darüber hinaus zusätzliche Investitionen bewirken, ist fraglich. Der Bedarf an öffentlichen Fördermitteln ist aufgrund des niedrigen Zinsniveaus sehr eingeschränkt.

Der Europäische Rechnungshof hat 2013 EU-Beihilfen für die Nahrungsmittel verarbeitende Industrie geprüft. Er kam ebenfalls zu dem Ergebnis, dass die Mitgliedsstaaten die Fördermittel nicht für Projekte einsetzen, bei denen es nachweislich einen Bedarf an öffentlichen Beihilfen gäbe. Er hat empfohlen, den Förderbedarf eindeutig mit sinnvollen und messbaren Zielen festzulegen.

Der LRH empfiehlt, die Förderung schrittweise einzustellen. Die Förderung ist unwirtschaftlich. Dabei kann nicht relevant sein, dass die Förderungen anteilig von der EU und dem Bund finanziert werden. Dem Argument, das Land leiste nur einen geringen Anteil der Zuwendungen, ist entgegenzutreten. Auch Mittel der EU und des Bundes sind Steuergelder, die sparsam und wirtschaftlich eingesetzt werden müssen. Hinzu kommt, dass Verwal-

¹ Johann Heinrich von Thünen-Institut, Ex-post-Bewertung des Programms „Zukunft auf dem Land“ (ZAL) gemäß VO (EG) Nr. 1257/1999, Kap 7., abrufbar unter: http://www.schleswig-holstein.de/UmweltLandwirtschaft/DE/LandFischRaum/11_ZPLR/PDF/Kapitel7__blob=publicationFile.pdf

tungskosten von 455 T€ eingespart werden können, wenn die Förderprogramme eingestellt werden (vgl. Tz. 17.5).

Das **Landwirtschaftsministerium** plant, die Fördermittel zu halbieren und 2014 nur noch 1,5 Mio. € aufzuwenden.

17.3 **Vergaberecht einhalten - Fördermittel sparsam verwenden**

Bei Zuwendungen über 100 T€ ist das Vergaberecht anzuwenden. Das heißt, eine öffentliche Ausschreibung ist erforderlich.

Die Förderrichtlinien zur Verbesserung der Verarbeitung und Vermarktung lassen Ausnahmen zu. Danach reicht es aus, 3 Angebote einzuholen. Wenn keine 3 Angebote eingeholt werden können, ist dies zu begründen.

Der Europäische Rechnungshof hat festgestellt, dass die Begründungen von Ausnahmen teilweise nicht den Anforderungen entsprechen.

Die Möglichkeit, nur 3 Angebote einzuholen, ist bereits eine Ausnahme von der grundsätzlichen Anforderung einer öffentlichen Ausschreibung. Der LRH hat die in den Richtlinien für fischereiwirtschaftliche Erzeugnisse getroffene Ausnahmeregelung nicht befürwortet. Er fordert das Landwirtschaftsministerium auf, das Vergaberecht deutlich in den Förderrichtlinien zu verankern.

Das **Landwirtschaftsministerium** will die Anforderungen des Europäischen Rechnungshofs und des LRH in den Förderrichtlinien für die neue Förderperiode ab 2014 umsetzen.

17.4 **Kontrollen enden nicht am Ende der Förderperiode**

Die Verwaltungs- und Kontrollverfahren für die Förderung sind durch die Bestimmungen der EU weitgehend standardisiert. Unterschiedliche Organisationseinheiten im Landwirtschafts- und Finanzministerium gewährleisten die insgesamt ordnungsgemäße Verwaltung der Fördermittel und Kontrolle der Verwaltungseinheiten. Verbesserungsbedarf gibt es bei der Dokumentation und dem Verfahren zur Auswahl der zu kontrollierenden Förderfälle.

Der LRH hat festgestellt, dass vorgeschriebene nachträgliche Kontrollen nur für Investitionen aus der aktuellen EU-Förderperiode durchgeführt werden. Förderungen für Gebäude aus den Jahren vor 2007 sind nicht in die Auswahl der Prüffälle einbezogen worden. Die Gebäude unterliegen nach nationalem Recht 12 Jahre dem Förderzweck. Die Frist ist auch nach

dem Ende der jeweiligen EU-Förderperiode einzuhalten und zu kontrollieren.

Der LRH fordert das Landwirtschaftsministerium auf, in die Auswahl der Prüffälle alle Zuwendungen einzubeziehen, die einer Zweckbindung unterliegen. Dies gilt besonders für den Übergang von einer EU-Förderperiode auf die nächste.

Das **Landwirtschaftsministerium** weist darauf hin, dass die EU-Bindungsfrist 5 Jahre beträgt. Das Ministerium wird die Kontrolldichte für Projekte mit 12-jährigen Zweckbindungsfristen erhöhen.

17.5 **Verwaltung kann wirtschaftlicher gestaltet werden**

Nach eigenen Erhebungen des Landwirtschaftsministeriums betragen die Verwaltungskosten für Fördermaßnahmen 13 % der insgesamt von Land, Bund und EU verausgabten Fördermittel. Zwischen 2007 und 2013 wurden durchschnittlich 11 Fördermaßnahmen pro Jahr gefördert. Bei jährlichen Ausgaben von 3,5 Mio. € betragen damit die Verwaltungskosten 455 T€ pro Jahr. Bei angenommenen Personalkosten von 50 T€ pro Jahr und Arbeitskraft könnten durch die Einstellung der Förderprogramme rechnerisch 7 Arbeitskräfte freigesetzt werden.

Für den Fall der Fortsetzung der Förderprogramme fordert der LRH das Landwirtschaftsministerium auf, die Verwaltungsverfahren wirtschaftlicher zu gestalten. Die bislang getrennten Zuwendungsverfahren in den Bereichen Landwirtschaft und Fischereiwirtschaft können gleichartig gestaltet und an einer Stelle gebündelt werden. Dieses Vorgehen bietet sich besonders bei sinkenden Fördermitteln an. Zudem handelt es sich um eine Vollzugsaufgabe, die organisatorisch im nachgeordneten Bereich angesiedelt werden sollte.

Das **Landwirtschaftsministerium** will prüfen, inwieweit die Vorschläge bei der Neukonzeptionierung der Förderprogramme ab 2014 berücksichtigt werden können.

Finanzministerium

18. Groß- und Konzernbetriebsprüfung: Der Aufwand rechnet sich

Die Betriebsprüfungen haben in Schleswig-Holstein 2012 ein statistisches Mehrergebnis von 342 Mio. € erzielt. Mehr als die Hälfte der Summe entfiel auf die Groß- und Konzernbetriebsprüfungen, obwohl hier nur 12 % der Betriebsprüfer tätig sind.

Nur mit genügend qualifiziertem Personal ist die Groß- und Konzernbetriebsprüfung für die Zukunft gewappnet.

18.1 Gegenstand der Prüfung

Der LRH hat die Organisation und Arbeitsweise der Groß- und Konzernbetriebsprüfungsstelle beim Finanzamt Kiel-Nord (nachfolgend: Groß- und Konzernbetriebsprüfungsstelle) geprüft. Diese Prüfung ergänzt die Prüfung „Organisation und Arbeitsweise der Betriebsprüfungsstellen“.¹

Die Groß- und Konzernbetriebsprüfungsstelle ist landesweit zuständig für die Betriebsprüfung folgender Unternehmen:²

- gewerbliche Handelsbetriebe mit einem jährlichen Umsatz von mehr als 100 Mio. €, Fertigungs- und andere Leistungsbetriebe sowie Freiberufler mit einem jährlichen Umsatz von mehr als 32 Mio. €,
- Versicherungen mit Jahresprämieinnahmen von mehr als 40 Mio. €,
- Kreditinstitute mit einem Aktivvermögen von mehr als 200 Mio. € sowie
- Konzerne und sonstige verbundene Unternehmen, sofern eine Verbindung zu einem Betrieb der vorgenannten Kategorien besteht.

Für das Haushaltsjahr 2014 sind für die Groß- und Konzernbetriebsprüfungsstelle im Stellenplan 4 Stellen für Sachgebietsleiter (Laufbahngruppe 2.2), 45 Stellen für Betriebsprüfer (Laufbahngruppe 2.1), 9 Stellen für Prüfungshelfer (Laufbahngruppe 1.2) und 3 Stellen für den Betriebsprüfungs-Innendienst (Laufbahngruppe 1.2) ausgewiesen.

¹ Vgl. Bemerkungen 2012 des LRH, Nr. 20.

² Anlage 2 zur Landesverordnung über die Zuständigkeiten der Finanzämter in Schleswig-Holstein (FÄZustVO) vom 28.11.1996, GVOBl. Schl.-H. S. 709, zuletzt geändert durch Landesverordnung vom 24.07.2013, GVOBl. Schl.-H. S. 347.

18.2 Fiskalisch bedeutende Prüfungsfeststellungen

Die Qualität der Arbeit der Groß- und Konzernbetriebsprüfungsstelle lässt sich anhand ihrer Prüfungsfeststellungen beurteilen. Diese waren umfangreich, rechtlich anspruchsvoll und führten in der Regel zu hohen Steueranforderungen. Zwar lassen sich aus den Statistiken des Finanzministeriums die tatsächlich vereinnahmten Mehrsteuern nur bedingt ablesen. Denn die Mehrergebnisse nach Betriebsprüfung sind nicht in allen Fällen korrekt erfasst worden. Gleiches hatte der LRH bereits bei seiner Prüfung der Betriebsprüfungsstellen festgestellt. Zudem sind die erfassten Mehrergebnisse nicht gleichzusetzen mit den tatsächlichen, das heißt dauerhaft kassenwirksamen Mehrsteuern. Unberücksichtigt bleibt z. B., wenn nach Abschluss der Betriebsprüfung

- sich Mehrsteuern aufgrund von Rechtsbehelfen mindern oder
- Mehrsteuern wegen Insolvenz nur teilweise oder gar nicht gezahlt werden.

Die Aussagekraft der statistischen Mehrergebnisse ist somit begrenzt. Aus den Statistiken des Finanzministeriums lässt sich aber zumindest die fiskalische Bedeutung der hier geprüften Fälle ableiten: Die Betriebsprüfungsstellen in Schleswig-Holstein haben 2012 insgesamt statistische Mehrergebnisse von 341,8 Mio. € erzielt. Davon entfielen 179,5 Mio. € auf die von der Groß- und Konzernbetriebsprüfungsstelle durchgeführten Prüfungen - also mehr als die Hälfte. In ganz Schleswig-Holstein wurden 6.686 Betriebe geprüft, in der Groß- und Konzernbetriebsprüfungsstelle davon 268, also 4 %.

Das **Finanzministerium** stimmt zu, dass die Aussagekraft der statistischen Mehrergebnisse begrenzt ist.

Den Finanzämtern sind 404 Stellen für Betriebsprüfer zugewiesen, der Groß- und Konzernbetriebsprüfungsstelle inklusive der Prüfungshelfer 54 Stellen. Damit erzielen 12 % der Betriebsprüfer mehr als die Hälfte der statistischen Mehrergebnisse. Wegen dieser großen fiskalischen Bedeutung sollte das Finanzministerium diese Dienststelle personell ausreichend ausstatten.

Das **Finanzministerium** kann diese Forderung nachvollziehen.

18.3 Mit guter Personalausstattung Steuerausfälle vermeiden

Der Personalbedarf der Steuerverwaltung wird vom Finanzministerium anhand der zu bearbeitenden Fallzahlen und des benötigten durchschnittlichen Zeitwerts pro Fall ermittelt. Diese Personalbedarfsberechnung wird in

Abständen für die gesamte Steuerverwaltung durchgeführt und zwischenzeitlich nach Bedarf punktuell angepasst. Nach der aktuellen Personalbedarfsberechnung sind der Groß- und Konzernbetriebsprüfungsstelle 45 Betriebsprüfer der Laufbahngruppe 2.1 zugewiesen.

Nach der letzten umfassenden Personalbedarfsberechnung sind die Fallzahlen in der Groß- und Konzernbetriebsprüfungsstelle gestiegen. Das zugewiesene Soll an Betriebsprüfern wurde jedoch nicht angepasst. Hierdurch hat sich der Prüfungsturnus bereits verlängert. Angesichts der Größe und der wirtschaftlichen Bedeutung der hier geprüften Betriebe ist dies auf Dauer nicht sachgerecht. Denn diese Betriebe sind nahtlos zu prüfen. Liegt die letzte Betriebsprüfung längere Zeit zurück, verlängern sich der Prüfungszeitraum und damit die Prüfungsdauer entsprechend. Dies wiederum verlängert den Turnus zwischen den Prüfungen. Wird dieser zu lang, droht die Verjährung für die älteren Zeiträume. Steuerausfälle in beträchtlicher Höhe können die Folge sein.

Bereits in der Vergangenheit reichte die Zahl der zur Verfügung stehenden Stellen im Stellenplan Kap. 05 05 nicht aus, um das nach Personalbedarfsberechnung ermittelte Personalsoll zuweisen zu können. Der LRH hatte bereits 2002 darauf hingewiesen, dass das angewandte Verfahren Mängel aufweist.¹ Diese bestehen zum Teil immer noch:

- Der Personalbedarf wird auf einen zurückliegenden Stichtag ermittelt und den Finanzämtern zu einem danach liegenden Zeitpunkt zugewiesen. Die Sollzuweisung ist somit bereits im Zeitpunkt ihres Inkrafttretens nicht mehr aktuell.
- Die umfangreichen Berechnungen suggerieren ein genaues Ergebnis. Außer Acht wird dabei jedoch gelassen, dass der rechnerisch ermittelte Personalbedarf nicht in voller Höhe zugewiesen wird. Er wird gekürzt, um ihn an die Zahl der im Haushalt vorhandenen Stellen anzupassen. Dies geschieht jedoch nicht für alle Dienststellen einheitlich.
- Es mangelt immer noch an Transparenz. Denn das rechnerisch ermittelte Soll einer Dienststelle wird weder dem Haushaltsgesetzgeber noch den Finanzämtern mitgeteilt. Die Entscheidungskriterien des Finanzministeriums für die Personalverteilung werden so bisher nicht deutlich.

Zurzeit wird die nächste umfassende Personalbedarfsberechnung auf den Stichtag 01.01.2014 durchgeführt. Für die Groß- und Konzernbetriebsprüfungsstelle ist wichtig, dass dabei dem Fallzahlenzuwachs Rechnung getragen wird und Stellen bedarfsgerecht zugewiesen werden.

¹ Vgl. Bemerkungen 2002 des LRH, Nr. 20.

Das **Finanzministerium** beabsichtigt, es zum Inhalt der Abstimmungsarbeiten im Anschluss an die Berechnungen zum Personalbedarf zu machen, inwieweit die gestiegenen Fallzahlen zu einer höheren Sollzuweisung führen werden.

18.4 **Aufwand rechnet sich**

Die qualitativen Anforderungen in der Groß- und Konzernbetriebsprüfungsstelle sind angesichts der hier zu prüfenden Fälle hoch. Die Ausbildung bzw. Einarbeitung in der Groß- und Konzernbetriebsprüfungsstelle ist zeitaufwendig. Bis Betriebsprüfer und Prüfungshelfer uneingeschränkt eigenständig prüfen können, vergehen zum Teil mehrere Jahre. Damit dies wirtschaftlich ist, muss das qualifizierte Personal möglichst lange gehalten werden. Hierfür muss der Stellenplan Beförderungschancen eröffnen.

Dem **Finanzministerium** ist es ein zentrales Anliegen, qualifiziertes Personal für die Groß- und Konzernbetriebsprüfungsstelle zu gewinnen, zu erhalten und zu entwickeln.

In der Laufbahngruppe 2.1 stehen für das Endamt 34 Stellen der Besoldungsgruppe A 13 zur Verfügung. Damit sind genug Möglichkeiten gegeben, dieses Beförderungsamt mittelfristig zu erreichen. In der Laufbahngruppe 1.2 stehen 7 Stellen der Besoldungsgruppe A 9 zur Verfügung, jedoch sind nur 2 davon mit einer Amtszulage versehen. Die Zahl der Stellen A 9 mit Amtszulage ist aus rechtlichen Gründen begrenzt. Hierauf hat auch das **Finanzministerium** hingewiesen. Zudem sind nicht alle A 9-Funktionen mit einer entsprechenden Planstelle ausgestattet. So bleiben aber die Beförderungsmöglichkeiten für Prüfungshelfer der Besoldungsgruppen A 9 und in der Folge A 8 eingeschränkt. Sie müssten sich für ihr berufliches Fortkommen auf Ausschreibungen anderer Dienststellen bewerben. Damit gingen ihr Fachwissen und ihre Qualifikation für die Groß- und Konzernprüfungsstelle verloren. Dies gilt es zu vermeiden. Das Finanzministerium sollte daher prüfen, ob im Zuge des Projekts „Steuerverwaltung 2020“ weitere A 9-Stellen an die Groß- und Konzernbetriebsprüfungsstelle verlagert werden können. Dadurch könnte auch Spielraum dafür entstehen, zumindest eine weitere A 9-Stelle mit einer Amtszulage auszustatten. Denn gute Beförderungsmöglichkeiten können dazu beitragen, dass das eingesetzte Personal weiterhin so engagiert und motiviert ist wie zurzeit.

18.5 Prüfungsdauer noch nicht optimal

Zuletzt hat der LRH 1999¹ zur Arbeitsweise der Groß- und Konzernbetriebsprüfungsstelle festgestellt, dass es gerade hier vermehrt langandauernde Betriebsprüfungen gegeben hatte. Häufigster Grund für die lange Prüfungsdauer waren Unterbrechungen. Auch bei den nunmehr eingesehenen Fällen waren Unterbrechungen festzustellen. Die Gründe für die Unterbrechungen waren verschieden und nur teilweise nachvollziehbar.

Die Groß- und Konzernbetriebsprüfungsstelle strebt an, Betriebsprüfungen möglichst innerhalb von 24 Monaten abzuschließen. Sie wertet die Prüfungsdauer regelmäßig aus.

Tatsächlich hat nach Feststellungen des LRH eine Verkürzung der Prüfungsdauer stattgefunden. 2012 wurden z. B. 20 % der Prüfungen bereits innerhalb eines Jahres abgeschlossen. Allerdings ist das Ziel, alle Betriebsprüfungen kurzfristiger abzuschließen, noch nicht erreicht. Der LRH erwartet, dass die Groß- und Konzernbetriebsprüfungsstelle ihre selbst gesetzten Vorgaben umsetzt und die durchschnittliche Prüfungsdauer weiter verkürzt.

¹ Vgl. Bemerkungen 1999 des LRH, Nr. 16.

19. Nachversicherung von Beamtinnen und Beamten - so noch zeitgemäß?

Im Interesse der Finanzen des Landes Schleswig-Holstein sollte die Nachversicherung kostengünstiger gestaltet werden.

Die Landesregierung sollte prüfen, Rechtsreferendare künftig rentenversicherungspflichtig zu beschäftigen.

Die Einführung eines Altersgeldes für Beamtinnen und Beamte könnte die Mobilität und Attraktivität des öffentlichen Dienstes stärken. Die Landesregierung sollte für derartige Überlegungen offen sein.

19.1 Nachversicherung - wer und warum?

Richter, Beamte und andere Bedienstete haben einen Versorgungsanspruch gegen ihren Dienstherrn (Pension). Scheiden sie vor Erreichen einer Altersgrenze aus dem Dienst aus, verlieren sie diesen Pensionsanspruch. Sie werden dann für die abgeleistete Dienstzeit in der gesetzlichen Rentenversicherung (GRV) nachversichert.¹ In der Zusatzversorgung des öffentlichen Dienstes (VBL) werden sie - anders als Tarifbeschäftigte - nicht ergänzend abgesichert.

Prüfungen einiger Rechnungshöfe hatten erhebliche Defizite bei der Nachversicherung aufgezeigt.² Der LRH hat deshalb die Nachversicherung von Beamtinnen und Beamten der schleswig-holsteinischen Landesverwaltung geprüft.

19.2 Wer bearbeitet die Nachversicherungsfälle?

Seit 1997 werden die Nachversicherungsfälle zentral bearbeitet. Zuständig ist das Finanzverwaltungsamt. Diese organisatorische Entscheidung, die auf eine Empfehlung des LRH zurückgeht, hat sich bewährt. Prüfungen der Deutschen Rentenversicherung führten in den letzten Jahren zu keinen Beanstandungen. Auch der LRH hat bei seiner aktuellen Prüfung keine nennenswerten fachlichen Fehler festgestellt. Allerdings hat er den geprüften Stellen Hinweise insbesondere organisatorischer Art gegeben.

¹ § 8 Abs. 2 SGB VI, Sozialgesetzbuch Sechstes Buch - Gesetzliche Rentenversicherung - i. d. F. der Bekanntmachung vom 19.02.2002, BGBl. I S. 754, 1404, 3384, zuletzt geändert durch Artikel 12 des Gesetzes vom 19.10.2013, BGBl. I S. 3836.

² Baden-Württemberg: Denkschrift 2006, Nr. II.4. Bayern: Jahresbericht 2002, TNr. 16. Bremen: Jahresbericht 2009 Land, TNr. 322 bis 367. Hamburg: Jahresbericht 2006, Tz. 70 bis 86. Niedersachsen: Jahresbericht 2000, Abschn. V. Nr. 28. Rheinland-Pfalz: Jahresbericht 2005, Nr. 12. Sachsen-Anhalt: Jahresbericht 2007, Teil 1 Abschn. B Tz. 2. Schleswig-Holstein: Bemerkungen 1995, Nr. 10.

19.3 **Wie häufig wird nachversichert, wer wird nachversichert und wie teuer ist dies?**

2008 bis 2011 hat das Land insgesamt 2.491 Bedienstete nachversichert und hierfür 24,7 Mio. € aufgewendet. Dies sind fast 10 T€ pro Fall. Die Hauptgruppe der Nachversicherungsfälle stellen mit 69 % Referendare und Lehramtsanwärter.

19.4 **Wann ist nachzuversichern?**

Die Nachversicherung ist unverzüglich nach Ausscheiden von Bediensteten durchzuführen. Der fällige Nachversicherungsbeitrag ist innerhalb von 3 Monaten zu entrichten.

Die Nachversicherung kann bis zu 2 Jahre aufgeschoben werden. Dazu muss beim Ausscheiden vorzusehen sein, dass die Bediensteten innerhalb dieses Zeitraums erneut versicherungsfrei beschäftigt werden.

2008 bis 2011 wurde die Nachversicherung in insgesamt 2.504 Fällen aufgeschoben. 45 % entfallen auf Referendare und Lehramtsanwärter.

19.5 **Nachversicherungsrecht ändern?**

Eine einmal durchgeführte Nachversicherung kann grundsätzlich nicht rückabgewickelt werden. Auch dann nicht, wenn der ehemalige Beamte innerhalb von 2 Jahren nach seinem Ausscheiden aus dem Beamtenverhältnis wieder versicherungsfrei beschäftigt wird. Eine Lösung wäre, die Nachversicherungsfrist von 3 Monaten (vgl. Tz. 19.4) auf 2 Jahre zu verlängern. Alternativ sollten in einem derartigen Fall die Beiträge zurückgezahlt werden. Bereits jetzt wird bei Soldaten auf Zeit so verfahren.¹

Eine Rückzahlung sollte auch vorgesehen werden, wenn der ehemalige Beamte bei einer erneuten Berufung in ein Beamtenverhältnis die Mindestversicherungszeit von 5 Jahren noch nicht erfüllt hat.² In diesem Fall stehen den Nachversicherungsbeiträgen keine Leistungen der GRV gegenüber. Es ist nicht sachgerecht, den Rentenversicherungsträgern diese Mittel zu belassen.

Der LRH hat das Finanzministerium aufgefordert, entsprechende Initiativen zu ergreifen. Mit dem **Ministerium für Soziales, Gesundheit, Familie und Gleichstellung (Sozialministerium)** lehnt das **Finanzministerium** dies ab. Wegen des Umlageprinzips sei die GRV darauf angewiesen,

¹ § 185 Abs. 2a SGB VI.

² § 50 SGB VI.

Beiträge zügig zu erheben. Würden ihr die Nachversicherungsbeiträge erst nach 2 Jahren zufließen, würde sich dies ungünstig auf die Finanzsituation der GRV auswirken. Das sei aus sozialpolitischer Sicht nicht vertretbar. Rein fiskalische Interessen der Länder seien für eine Verlängerung der Nachversicherungsfrist nicht ausreichend. Darüber hinaus gewähre eine zeitnahe Nachversicherung Rechtssicherheit. Dieser Gesichtspunkt sollte bei der Abwägung zwischen den Interessen der Arbeitgeber im öffentlichen Dienst und der gesetzlichen Rentenversicherung Vorrang genießen.

Auch eine Rückzahlung halten **Sozialministerium** und **Finanzministerium** nicht für geboten. Den Bediensteten sei es möglich, mit einer freiwilligen Beitragszahlung die allgemeine Wartezeit für einen Anspruch auf Regelaltersrente zu erfüllen.

Aus Sicht des **LRH** wird im Ergebnis die GRV auf Kosten des Landes subventioniert.

19.6 **Rechtsreferendare nachversichern oder rentenversicherungspflichtig beschäftigen?**

Rechtsreferendare werden in Schleswig-Holstein in einem öffentlich-rechtlichen Ausbildungsverhältnis ausgebildet. Dies ist - mit Ausnahme von Thüringen - in allen anderen Bundesländern auch so. Die vom Land gezahlte Unterhaltsbeihilfe von monatlich 1.073 € unterliegt der gesetzlichen Arbeitslosen-, Kranken- und Pflegeversicherungspflicht. Von der gesetzlichen Rentenversicherungspflicht sind die Rechtsreferendare befreit, weil ihnen den beamtenrechtlichen Vorschriften entsprechend Versorgungsanwartschaften gewährleistet sind.¹ Scheiden sie aus dem öffentlich-rechtlichen Ausbildungsverhältnis aus, sind sie in der GRV nachzuversichern.

2008 bis 2011 war dies in insgesamt 1.222 Fällen erforderlich. Hierfür wandte das Land mehr als 5,8 Mio. € auf. In der gleichen Zeit wurde für nur 67 Rechtsreferendare die Nachversicherung aufgeschoben. Angesichts dieser Zahlen sollten Rechtsreferendare schon von Beginn an rentenversicherungspflichtig beschäftigt werden. Zum einen würde der Verwaltungsaufwand für mehr als 300 Nachversicherungsfälle pro Kalenderjahr entfallen. Zum anderen müsste das Land nur den Arbeitgeberanteil für die gesetzliche Rentenversicherung bezahlen.

Die **Landesregierung** will an dem bisherigen Verfahren festhalten. Die Nachversicherung der Rechtsreferendare sei für das Land finanziell am

¹ § 1 Abs. 2 der Landesverordnung über die Unterhaltsbeihilfe an Rechtsreferendarinnen und Rechtsreferendare vom 14.11.2008, GVOBl. Schl.-H. S. 649.

günstigsten. Eine belastbare Wirtschaftlichkeitsberechnung hat sie jedoch nicht vorgelegt.

Der Vorschlag des LRH führe im Übrigen zu einer faktischen Kürzung der Unterhaltsbeihilfe. Das könne zu Problemen bei der Gewinnung von juristischen Nachwuchskräften führen.

Der **LRH** teilt diese Vermutung nicht: Ob sich Rechtsreferendare später für eine juristische Tätigkeit in Schleswig-Holstein entscheiden, dürfte von den angebotenen beruflichen Perspektiven, nicht aber von der Höhe der Unterhaltsbeihilfe im Referendariat abhängen.

Im Übrigen könnten sich durch den eingesparten Verwaltungsaufwand finanzielle Spielräume ergeben, die Unterhaltsbeihilfe maßvoll zu erhöhen. Ob und in welcher Höhe dies möglich wäre, ist durch eine belastbare Wirtschaftlichkeitsberechnung nachzuweisen.

19.7 **Freiwilliges Ausscheiden aus dem Beamtenverhältnis: Pension mitnehmen?**

Der Bund¹, Baden-Württemberg², Niedersachsen³ und Hessen⁴ ermöglichen Bediensteten, die freiwillig aus dem Beamtenverhältnis ausscheiden, ihre erdiente Pension mitzunehmen. Diese Bediensteten erhalten bei Erreichen einer Altersgrenze ein Altersgeld. Die sofortige Nachversicherung entfällt. Änderungen im Nachversicherungsrecht (vgl. Tz. 19.5) wären entbehrlich. Eine Nachversicherung wird nur noch in wenigen Fällen erforderlich: z. B. bei Ausscheiden aus dem Beamtenverhältnis wegen eines Dienstvergehens oder wenn Wartezeiten nicht erfüllt sind.

Das **Finanzministerium** lehnt die Mitnahmefähigkeit von Pensionsansprüchen ab. Dieses Modell sei im Vergleich zur Nachversicherung für das Land finanziell ungünstig. Zudem drohe *„der Verlust hochqualifizierter Kräfte ... und möglicherweise ein Besoldungswettlauf mit der Privatwirtschaft, den die öffentliche Hand aufgrund begrenzter Haushaltsmittel nicht gewinnen“* könne.

¹ Gesetz über die Gewährung eines Altersgeldes für freiwillig aus dem Bundesdienst ausscheidende Beamte, Richter und Soldaten (Altersgeldgesetz - AltGG) vom 28.08.2013, BGBl. 2013 I S. 3386.

² Landesbeamtenversorgungsgesetz Baden-Württemberg vom 09.11.2010, GBl. 2010, S. 793, mit späteren Änderungen, Dritter Teil Trennung der Alterssicherungssysteme.

³ Art. 1 Nr. 10 des Gesetzes zur Änderung des Niedersächsischen Beamtenversorgungsgesetzes und zur Änderung dienstrechtlicher Vorschriften vom 06.12.2012, Nds. GVBl. 2012 S. 518.

⁴ Art. 3 des 2. Gesetzes zur Modernisierung des Dienstrechts in Hessen vom 27.05.2013, GVBl. 2013 S. 218 (312), Hessisches Beamtenversorgungsgesetz, Siebter Teil Altersgeld.

Darüber hinaus spreche die hohe haushaltsmäßige Belastung dagegen, ein Altersgeld einzuführen. Das Finanzministerium verweist hierzu auf überschlägige Berechnungen des Bundes. Es legt jedoch nicht dar, wie hoch die Kosten für das Land tatsächlich wären.

Der **LRH** weist auf folgende Aspekte hin, die für eine Neuordnung sprechen:

- Der demografische Wandel und der absehbare Wettbewerb um qualifizierte Kräfte zwingen zu neuen Lösungen. Mit einer Altersgeldregelung dürfte das Beamtenverhältnis auch für diejenigen qualifizierten (Nachwuchs-)Kräfte attraktiv werden, die sich bisher eine Tätigkeit im öffentlichen Dienst nicht vorstellen konnten. Eine angemessen lange Mindestdienstzeit stellt sicher, dass Dienstzeit und Altersgeldanspruch in einem ausgewogenen Verhältnis stehen. Und: Je mehr Länder eine Altersgeldregelung einführen, desto größer wird die Konkurrenzsituation für Schleswig-Holstein werden.
- Die Nachversicherung wird als Mobilitätshemmnis angesehen. Mit der Neuregelung des Landesbeamtenrechts im Jahre 2009 wollte die Landesregierung die Mobilität jedoch gerade stärken. Der Wechsel zwischen dem öffentlichen Dienst und der Privatwirtschaft sollte erleichtert werden. Die Erfahrungen sollten in die öffentliche Aufgabenwahrnehmung einfließen.¹
- Bedienstete, die freiwillig aus dem Beamtenverhältnis ausscheiden, sollten bessergestellt werden als diejenigen, die aufgrund eines Straf- oder Disziplinarverfahrens ausscheiden.
- Der erforderliche Personalabbau könnte unterstützt werden.

Das **Finanzministerium** regt an, vor einer Entscheidung die Evaluation des Altersgeldgesetzes des Bundes abzuwarten. Die Bundesregierung müsse bis zum 31.12.2016 dem Bundestag über die personalpolitischen und finanziellen Auswirkungen des Altersgeldgesetzes berichten.

Dem stimmt der **LRH** zu. Er erwartet, dass die Landesregierung die Gelegenheit zu gegebener Zeit wieder aufgreift. Sie sollte dann die finanziellen Auswirkungen des Altersgeldes konkret berechnen.

¹ Landtagsdrucksache 16/2306, S. 136.

20. Heißes Thema: Brandschutz in Gebäuden des Landes

Der bauliche Brandschutz ist nicht in allen Gebäuden des Landes gewährleistet. Das gilt auch für Klinikgebäude, Hochschulen und Teile der Justizvollzugsanstalten.

Das Land hat diesen Missstand erkannt und Maßnahmen ergriffen, um Mängel im Brandschutz zu beheben. Begrenzte Geld- und Personalkapazitäten verzögern aber eine schnelle Abhilfe nicht unerheblich.

Alle Verantwortlichen sind dazu aufgerufen, die erforderlichen Ressourcen zur Verfügung zu stellen, bevor sich die Frage nach der Verantwortlichkeit stellt.

20.1 Brandschutz nicht überall gewährleistet

Vorbeugender baulicher Brandschutz soll helfen, Leben zu retten und Sachwerte zu erhalten. Die heute vorgeschriebenen baulichen Voraussetzungen sollen verhindern, dass ein Brand entsteht, sich ausbreitet oder sich auf die Nutzer schädlich auswirkt. Dazu zählt z. B., dass Brandabschnitte gebildet und Flucht- und Rettungswege eingerichtet werden. Der bauliche Brandschutz hat sich - darauf weist auch das Finanzministerium hin - infolge technischen Fortschritts und durch Erfahrungen aus Branderschadensereignissen fortentwickelt. Das Land steht in der Verantwortung, seine Liegenschaften entsprechend zu ertüchtigen. Der vorbeugende bauliche Brandschutz entspricht nicht in allen Liegenschaften des Landes den heute geltenden, fortentwickelten Anforderungen.

Die festgestellten Mängel im Brandschutz sind insofern beunruhigend, als sie auch einige Gebäude des UKSH, der Hochschulen und Teile der Justizvollzugsanstalten betreffen. Zwar werden z. B. in den Justizvollzugsanstalten die Haftbereiche rund um die Uhr engmaschig überwacht. Ein entstehender Brand ist damit schnell oder rechtzeitig entdeckt. Das gilt ähnlich für Kliniken. Aber gerade in Justizvollzugsanstalten und Kliniken ist es mitunter nicht einfach, die im Gebäude befindlichen Menschen aus der Gefahrenzone zu bringen. Der vorbeugende bauliche Brandschutz muss u. a. gerade dafür sorgen, dass ausreichend Zeit bleibt, Menschen zu retten. Er soll verhindern, dass sich ein Feuer bzw. insbesondere der giftige Rauch schnell und unbegrenzt im Gebäude ausbreitet. Vorbeugender baulicher Brandschutz ist wichtig und zwingend erforderlich.

20.2 Was ist bislang passiert?

Das Brandschutzgesetz in Verbindung mit der Brandverhütungsschauverordnung lässt derzeit zu, dass die Durchführung von Brandverhütungsschauen von den Kreisen und kreisfreien Städten im Einvernehmen mit der jeweils zuständigen Behörde in den Landesliegenschaften wahrgenommen werden kann. Ein zwingendes Erfordernis zur Durchführung von Brandverhütungsschauen in Landesliegenschaften durch die Brandschutzdienststellen der Kommunen besteht nach übereinstimmender Auffassung von Finanzministerium und Innenministerium nicht. Diese Regelung geht davon aus, dass das Land auch eigenständig seiner Verantwortung für den vorbeugenden baulichen Brandschutz in seinen Liegenschaften gerecht wird.

2010 wurden die Kreise und kreisfreien Städte von der möglichen Durchführung der Brandverhütungsschauen in Landesliegenschaften durch einen Erlass des Innenministeriums entbunden. Seitdem führt die Gebäudemangement Schleswig-Holstein AöR (GMSH) in den Landesliegenschaften regelmäßig und verantwortlich die Brandverhütungsschauen durch.

Der GMSH liegen aus den Jahren vor 2010 in erster Linie Protokolle der Brandverhütungsschauen vor, die von den kommunalen Brandschutzdienststellen durchgeführt wurden und die bauliche Maßnahmen zur Folge hatten. Nach diesen Unterlagen lagen die letzten Brandverhütungsschauen der kommunalen Brandschutzdienststellen teilweise bis zu 10 Jahre zurück. Brandverhütungsschauen müssen regelmäßig stattfinden, um Mängel im Brandschutz aufzudecken. Die festgestellten Mängel sind dann in festzusetzenden Fristen abzustellen.

Brandschutzmaßnahmen wurden bis 1999 in allen Landesliegenschaften im Zuge der Bauunterhaltung mit abgearbeitet. Die Bauunterhaltungsmittel wurden aber 1992 bei ca. 40 % des rechnerisch erforderlichen Betrags eingefroren und waren bei Weitem nicht auskömmlich. Der Bauunterhaltungsstau in öffentlichen Liegenschaften wie z. B. der Christian-Albrechts-Universität zu Kiel (CAU) macht dies deutlich.

Erst als 1999 das Land 40 % seiner Liegenschaften auf die Investitionsbank Schleswig-Holstein übertrug (sogenanntes Liegenschaftsmodell), änderte sich das für diesen Immobilienbestand. Die Liegenschaften wurden brandschutztechnisch untersucht, kategorisiert und notwendige Maßnahmen wurden priorisiert. Für diese 208 Liegenschaften, die heute als Liegenschaften des zentralen Grundvermögens zur Behördenunterbringung geführt werden, wurden 82 Brandschutzkonzepte erstellt bzw.

beauftragt. Die Kosten dafür betragen 780 T€. Die Konzepte sollten den Handlungsbedarf in Sachen Brandschutz erfassen. Anschließend sollten die erforderlichen Maßnahmen umgesetzt werden.

Von 2003 bis Ende 2010 sind über 22 Mio. € (Baukosten und Baunebenkosten) in den baulichen Brandschutz geflossen. Jährlich stehen nunmehr 3 bis 6 Mio. € im Haushalt zur Verfügung für Maßnahmen, für die konkrete Bauplanungen vorliegen; aufgrund gegenseitiger Deckungsfähigkeit von Haushaltstiteln können laut **Finanzministerium** jährlich bis zu 9 Mio. € zur Verfügung stehen. Bis 2017 sind diese Mittel für die bauliche Umsetzung verplant. Damit werden aber nicht alle erforderlichen Maßnahmen und Brandschutzkonzepte abgearbeitet sein. Es wird noch weit über das Jahr 2017 hinaus dauern, bis alle ehemals übertragenen Liegenschaften des Landes vollumfänglich brandschutztechnisch ertüchtigt sind. Die zur Verfügung stehenden Mittel und die personellen Kapazitäten der GMSH lassen mehr nicht zu.

Das **Finanzministerium** erklärt hierzu, dass im Rahmen der zur Verfügung gestellten Bauunterhaltungsmittel die Daueraufgabe „Brandschutzmaßnahmen“, die einem steten Wandel durch technischen Fortschritt und Erkenntnisgewinn unterworfen sei, unter Berücksichtigung der zur Verfügung stehenden Mittel und der personellen Kapazitäten der GMSH zielstrebig fortgeführt werde.

Für die nicht übertragenen Landesliegenschaften (60 %), die im Ressortvermögen verblieben, stehen auch weiterhin nur 40 % der für die Bauunterhaltung erforderlichen Mittel im jeweiligen Ressorteinzelplan zur Verfügung. Diese Mittel können durch Mittel aus Kleinen und Großen Baumaßnahmen verstärkt werden. Zu diesen 115 Liegenschaften gehören insbesondere die Immobilien der Hochschulen, des UKSH und des Justizvollzugs. Brandschutzmaßnahmen wurden hier im Wege der Bauunterhaltung und als Große Baumaßnahmen abgearbeitet. Der LRH hat beispielhaft die Liegenschaften des Justizvollzugs, der CAU und des UKSH (Campus Kiel) geprüft.

Das Ministerium für Justiz, Kultur und Europa hat mit der Zielplanung für den Justizvollzug auch den Brandschutz betrachtet und arbeitet die festgestellten Mängel weiterhin im Rahmen der Bauunterhaltung und der Umsetzung der Zielplanung ab. Hierbei werden, darauf weist das **Finanzministerium** hin, auch zukünftige Änderungen der Anforderungen an den Brandschutz aus technischem Fortschritt o. Ä. fortlaufend berücksichtigt werden müssen. Dies wird noch lange Zeit in Anspruch nehmen. Für die CAU und das UKSH, bei denen die kreisfreien Städte die notwendigen Brandverhütungsschauen in Abstimmung mit den Nutzern bis 2010 durch-

geführt haben, hat die GMSH mit einer brandschutztechnischen Überprüfung aller Gebäude erst begonnen, um sich einen Überblick zu verschaffen. Hintergrund ist, dass hier teils die vorgeschriebenen Brandverhütungsschauen nicht durchgeführt wurden. Außerdem sind teilweise Hinweise aus durchgeführten Brandverhütungsschauen nicht umgesetzt worden.

Zusammenfassend lässt sich feststellen, dass auch hier Maßnahmen des vorbeugenden baulichen Brandschutzes in erheblichem Maße anstehen, die noch viel Zeit und Geld kosten werden.

Das **Finanzministerium** erklärt dazu, dass diese Maßnahmen im Rahmen der Bauunterhaltung in enger Abstimmung mit den eigenverantwortlichen Nutzern abzarbeiten sein werden.

20.3 **Was ist zu tun?**

Das Land muss mehr Geld und ausreichend Personal zur Umsetzung von Maßnahmen zur Verfügung stellen. Die eingefrorenen und überrollten Haushaltsansätze für die Bauunterhaltung, insbesondere außerhalb der übertragenen Liegenschaften, reichen nicht ansatzweise aus, auch den Brandschutz auf dem aktuellen Stand zu halten. Seit Juni 2010 ist nunmehr zwar die GMSH zuständig und arbeitet die Versäumnisse der Vergangenheit nach Prioritäten auf. Mit dem bei der GMSH vorhandenen hierfür ausgebildeten Personal ist das aber nur langfristig möglich.

Ab 2014 sollen laut Finanzministerium im Haushalt eigene Titel für Brandschutzmaßnahmen auch für die Liegenschaften des Ressortvermögens gebildet werden. Dies macht nur Sinn, wenn diese Titel auch mit entsprechenden zusätzlichen Mitteln ausgestattet werden.

Für die Liegenschaften der CAU hat das Land sich in einem Vertrag verpflichtet, in den nächsten 10 bis 15 Jahren 165 Mio. € zu investieren, um die Gebäude zu sanieren und damit auch brandschutztechnisch zu ertüchtigen. Zwingend notwendige Brandschutzmaßnahmen würden, so das Finanzministerium, kurzfristig umgesetzt, weitere Maßnahmen in Verbindung mit Sanierungs- und Modernisierungsmaßnahmen nach Priorität durchgeführt. Diese Summe über diesen langen Zeitraum wird kaum reichen, den Sanierungs- und Modernisierungstau an der CAU aufzulösen und die dringend notwendigen Brandschutzmaßnahmen kurzfristig umzusetzen. Es ist aber ein Schritt in die richtige Richtung.

20.4 **Fazit**

Alle Verantwortlichen, vom Nutzer über die Fachministerien, das Finanzministerium und die GMSH bis hin zum Haushaltsgesetzgeber, sind aufgerufen, dem vorbeugenden baulichen Brandschutz den notwendigen Stellenwert einzuräumen. Die Gebäude des Landes müssen brandschutztechnisch auf dem aktuellen Stand sein, um die Gefährdung von Menschen und Sachwerten gering zu halten. Dabei sollten nach Ansicht aller Beteiligten dem Personenschutz dienende Brandschutzmaßnahmen Priorität haben. Landesregierung und GMSH haben sich auf den Weg gemacht. Es gilt nun, ausreichend Geld und Personal zur Verfügung zu stellen und dringende Maßnahmen kurzfristig anzugehen, bevor sich die Frage nach der Verantwortlichkeit stellt.

Ministerium für Wirtschaft, Arbeit, Verkehr und Technologie

21. Förderung von Clustermanagements - Konzept der Anschubfinanzierung gescheitert

Nach 10 Jahren der Förderung von Clustermanagements kann sich kein einziges der vom Land unterstützten Projekte aus eigener Kraft tragen. Die bisherige Strategie muss daher dringend auf den Prüfstand gestellt werden.

Die faktische Dauerförderung über Projektmittel muss beendet werden. Dort, wo Clustermanagements aus Landessicht dauerhaft öffentliche Aufgaben abdecken sollen, muss dies über institutionelle Fördermittel oder einen öffentlichen Auftrag finanziert werden.

Durch die Vielzahl der Förderungen kam es zudem zu überflüssigen Doppelstrukturen und einer Quersubventionierung der Kernaufgaben regionaler Wirtschaftsförderungsgesellschaften. Beides liegt nicht im Landesinteresse und erfordert einen konsequenten Konsolidierungsprozess.

21.1 An der Clusterförderung scheiden sich die Geister

Clusterförderung gehört mittlerweile zum Standardrepertoire der regionalen Wirtschaftspolitik. Sie wird sowohl von der EU-Kommission als auch von Bund und Ländern mehr oder minder intensiv verfolgt und propagiert.

Unter einem Cluster versteht man nach der gängigsten Definition

- eine Gruppe miteinander verbundener Unternehmen, Zulieferer, Dienstleister sowie Institutionen (z. B. Hochschulen, Wirtschaftsverbände),
- die räumlich konzentriert sind und
- sowohl kooperieren als auch konkurrieren können.¹

Nach der Clustertheorie stärkt die Existenz von Clustern u. a. die Gründungsaktivitäten, die Produktivität und die Innovationskraft einer Volkswirtschaft. Als Gründe hierfür werden der Zugang zu spezialisierten Arbeitsmärkten und Zulieferbetrieben, die bessere Verbreitung informellen Wissens innerhalb von Clustern und die Nutzung auf das Cluster ausgerichteter Infrastrukturen angeführt.

¹ Michael E. Porter, On Competition, 1998, Harvard Business School Press.

Ein Clustermanagement hat vereinfacht gesagt die Funktion, die Clusterakteure miteinander zu vernetzen und die Rahmenbedingungen für das Cluster zu verbessern. So sollen Kooperations- und Innovationshemmnisse abgebaut werden, damit die Vorteile des Clusters stärker zum Tragen kommen. Die Rolle des Staates besteht dann darin, Clustermanagements durch öffentliche Förderungen zu initiieren und sich zumindest in der Anfangsphase an ihren laufenden Kosten zu beteiligen.

Während die wirtschaftspolitischen Praktiker die potenziellen Vorteile der Clusterpolitik weitgehend als gegeben annehmen, wird die Clustertheorie in der Wissenschaft allerdings äußerst kontrovers diskutiert. Den Befürwortern des Clusteransatzes wird u. a. vorgehalten, dass

- aufgrund der Unschärfe des Clusterbegriffs nahezu jede Branche als besonders förderwürdig identifiziert werden könne,
- meist offen bleibe, welche Form von Marktversagen der Staat durch die Förderung von Clustermanagements beheben wolle und
- es bisher, von einigen wenigen Ausnahmen abgesehen, kaum überzeugende empirische Belege für die positiven Wirkungen staatlicher Clusterpolitik gebe.¹

Das **Wirtschaftsministerium** räumt ein, dass die Forschungsergebnisse zur öffentlichen Förderung von Clustermanagements nicht eindeutig seien. Gleichwohl sieht es die Clusterförderung als wichtigen Baustein an, um Schleswig-Holstein im Standortwettbewerb zu stärken, grenzüberschreitende Kooperationen im norddeutschen Raum zu forcieren und Abstimmungsprozesse zwischen Politik und Unternehmen zu erleichtern. Es schätzt Clusterpolitik als unverzichtbares Instrument der Innovations- und Wirtschaftsförderung ein und betont, es sei sich darin mit den anderen Ländern, dem Bund sowie der EU einig.

Der **LRH** empfiehlt, Ziele und Ergebnisse der Clusterförderung regelmäßig kritisch zu hinterfragen. Das heterogene Meinungsbild in der Wissenschaft sollte dabei berücksichtigt werden. Zu bedenken ist auch, dass das Clusterkonzept anfällig für Partikularinteressen ist und einen unproduktiven Wettstreit von Regionen und Branchen um Fördermittel auslösen kann.

21.2 **Der Anspruch: Per Anschubfinanzierung finanziell nachhaltige Netzwerke ins Leben rufen**

2004 ist das Land in die Clusterförderung eingestiegen. Es definierte Schwerpunktbranchen, für die jeweils ein Management eingerichtet wer-

¹ Siehe stellvertretend für die Kritiker der Clusterpolitik *Björn Alecke und Gerhard Untiedt*, Zur Förderung von Clustern - Heilsbringer oder Wolf im Schafspelz?, 2005, GEFRA.

den sollte. Neben Clustermanagements unterstützt es dabei auch branchenbezogene Regionalmanagements, die sich oft nur unwesentlich von Clustermanagements unterscheiden. Zuletzt hat das Land hierfür ca. 1,5 Mio. € Fördermittel pro Jahr ausgegeben (Jahresdurchschnitt 2010 bis 2012). Gefördert werden Netzwerke für die Branchen Ernährung, Maritime Wirtschaft, Digitale Wirtschaft, Logistik, Windenergie, Life Sciences und Chemie.

Wesentliches Fördermerkmal ist die Anschubfinanzierung. Mit den Fördermitteln sollen Strukturen aufgebaut werden, die sich nach Ende der Förderung über Mitgliedsbeiträge und Sponsorengelder finanziell selbst tragen. Als Projektlaufzeit sind 3 Jahre vorgesehen. Clustermanagements können einmal auf maximal 6 Jahre und Regionalmanagements zweimal auf maximal 9 Jahre verlängert werden. Clustermanagements müssen vor einer Verlängerung evaluiert worden sein. Zudem müssen die Unternehmensbeiträge steigen und die Förderquote muss niedriger ausfallen als in den ersten 3 Jahren.

Gefördert werden sollen nur zusätzliche durch das Projekt anfallende Kosten. Eigenleistungen der Projektträger für Personal sind grundsätzlich nur förderfähig, wenn dieses neu für das Projekt eingestellt wurde.

21.3 **Problemfeld 1: Keines der Netzwerke trägt sich annähernd selbst**

Die Prüfung hat ergeben, dass keines der 12 geförderten Netzwerke eine von Fördermitteln unabhängige Finanzierungsstruktur aufbauen konnte. Im Durchschnitt verfügten die auf Unternehmensbeiträge ausgerichteten Projekte nur über einen privaten Finanzierungsanteil von knapp 20 % - und das, obwohl die meisten von ihnen schon ein- oder zweimal verlängert worden waren. Der restliche Anteil muss über die Landesförderung und Eigenbeiträge öffentlicher Projektpartner (in der Regel Wirtschaftsförderungsgesellschaften) beigesteuert werden. Gespräche mit den Cluster- und Regionalmanagern ergaben, dass alle eine zumindest anteilige Langfristfinanzierung durch Fördermittel als unerlässlich ansehen. Das Konzept der Anschubfinanzierung ist damit gescheitert.

Das Wirtschaftsministerium hat es in den letzten Jahren versäumt, hierauf konzeptionell zu reagieren. Eine adäquate Problemanalyse scheiterte bereits an der mangelhaften Transparenz der Finanzierungsbeiträge. Im Zuwendungsverfahren wurde die Zusammensetzung der Eigenbeiträge und damit das finanzielle Engagement der jeweiligen Branchen nicht systematisch erfasst. Die entsprechenden Daten mussten vom LRH vielfach selbst erhoben werden. Dies ist insbesondere deshalb zu kritisieren, da die Höhe der Unternehmensbeiträge als einer der wenigen objektiven

Indikatoren für den Nutzen anzusehen ist, den die Netzwerkpartner den Projekten beimessen.

Standen Entscheidungen zur Projektverlängerung an, zeigte sich das Wirtschaftsministerium sehr großzügig:

- In einigen Fällen hatte das Ministerium in den Förderbescheid die Auflage einer finanziellen Mindestbeteiligung der Unternehmen aufgenommen. Obwohl die Zielmarken verfehlt wurden, wurde weitergefördert.
- Fast immer wurden Anschlussförderungen genehmigt, ohne dass belastbare Finanzierungskonzepte für die Zeit nach Auslaufen der Förderung vorgelegt worden waren.
- Entgegen den Vorgaben der Förderrichtlinie wurden mehrere Clustermanagements 2-fach verlängert, einmal auch, ohne die bei Ausnahmen notwendige Zustimmung des Finanzministeriums einzuholen.
- Andere Projekte wurden räumlich erweitert oder von einem Regional- in ein Clustermanagement umetikettiert. Infolgedessen wurde diesen Projekten sogar eine 3. Verlängerung zugestanden. Der Förderzeitraum wurde dadurch auf mittlerweile über 10 Jahre erhöht, ein Ende ist nicht absehbar.

Die Regeln der Förderrichtlinie, des Europäischen Fonds für regionale Entwicklung (EFRE) und der Gemeinschaftsaufgabe zur Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur (GRW) stehen einer Dauerförderung entgegen. Durch die beschriebene Förderpraxis hat das Wirtschaftsministerium diese Regeln in einigen Fällen bis an die Grenze des Erlaubten gedehnt. Dieser Zustand ist nicht länger haltbar.

Das **Wirtschaftsministerium** hält die ursprünglichen Erfolgserwartungen in Sachen finanzieller Nachhaltigkeit im Rückblick für zu ambitioniert. Für die Zukunft müssten realistischere Bedingungen für die Förderzeiträume und konkretere Kriterien für die Verlängerung von Clustermanagements erarbeitet werden. Den vom LRH bemängelten Transparenzproblemen müsse mit einer strikteren Prüfung und Durchsetzung der Finanzierungsstrukturen begegnet werden. Da die Clustermanagements auch öffentliche Aufgaben übernehmen, könne eine langfristige bzw. dauerhafte Förderung in begrenzter Höhe gerechtfertigt sein. Hierfür sei auch der Einsatz von Projektfördermitteln richtig und zulässig. Um die Probleme anzugehen, sei eine Arbeitsgruppe ins Leben gerufen worden.

Der **LRH** begrüßt, dass die Förderstrategie überarbeitet werden soll. Überlegungen, öffentliche Aufgaben der Clustermanagements (weiter) dauerhaft über das Instrument der Projektförderung zu finanzieren, hält er allerdings für unzulässig und rät aus förderrechtlichen Gründen dringend davon ab.

21.4 **Problemfeld 2: Ausufernde Projektvielfalt und Förderung von Alt-bekanntem**

Die Clusterpolitik in Schleswig-Holstein zeichnete sich von Beginn an durch eine gegenüber den Branchen und Regionen des Landes offene Förderstrategie aus. So konnte das Wirtschaftsministerium zwar flexibel auf die Wünsche verschiedener Förderempfänger eingehen. Gleichzeitig kam es hierdurch aber auch zu einer gewissen Beliebigkeit bei der Projektauswahl und Fehlentwicklungen in mehrfacher Hinsicht. Zu nennen sind insbesondere:

- Die Auswahl der Schwerpunktbranchen kann nicht wirklich überzeugen. Greift man auf gängige Indikatoren der Wirtschaftsgeografie zurück, lässt sich in Schleswig-Holstein für die Bereiche Digitale Wirtschaft, Logistik und Chemie keine überdurchschnittliche Bedeutung oder Konzentration gegenüber dem Bundesdurchschnitt feststellen. Dennoch wurden sie in den Kreis der mittels Clustermanagements besonders zu unterstützenden Branchen aufgenommen. Begründet wurde dies bisweilen auf eher fragwürdige Weise. Beispielhaft zu nennen ist etwa ein Gutachten, das den besonderen Förderbedarf für die Logistikbranche belegen sollte. Um diesen zu unterstreichen, wurden ein sogenannter „Google-Test“ und ein „München-Test“ durchgeführt. Der „Google-Test“ bestand darin, den Begriff „Logistik-Standort Schleswig-Holstein“ bei Google einzugeben und die Anzahl der Treffer mit der für andere Bundesländer zu vergleichen. Beim „München-Test“ wurden knapp 50 Besucher einer Logistik-Messe in München nach ihren Assoziationen mit dem Logistik-Standort Schleswig-Holstein befragt. Aus beiden Tests wurde dann abgeleitet, dass Schleswig-Holstein als Logistik-Standort Optimierungspotenzial besitze. Dies veranschaulicht, wie niedrig die Hürden zum Teil ausfielen, um Clusterinitiativen für vermeintlich förderwürdige Branchen ins Leben zu rufen.
- Für einige Branchen (Ernährung, Logistik, Gesundheit) wurden gleich mehrere Cluster- und Regionalmanagements nebeneinander gefördert. Dies ging so weit, dass im Logistikbereich zeitweise 4 Projekte parallel in den Genuss von Fördermitteln kamen. Dieses Vorgehen hat sich nicht bewährt: Die Idee, Doppelarbeiten durch klare regionale und/oder themenspezifische Abgrenzungen zu verhindern, stieß in der Praxis schnell an ihre Grenzen. Auch die Kooperation zwischen den einzelnen Netzwerken konnte nicht im gewünschten Umfang realisiert werden. Die Beziehungen untereinander waren vielfach von Desinteresse, im schlimmsten Fall von offener Rivalität geprägt. Die damit einhergehenden Reibungsverluste und der zusätzliche Koordinierungsaufwand für das Wirtschaftsministerium sprechen eindeutig gegen Mehrfachförderungen gleicher Branchen.
- Als großes Problem stellte sich auch heraus, dass einzelne regionale Wirtschaftsförderungsgesellschaften zahlreiche themenverwandte Pro-

jekte auf sich vereinten. So war eine Wirtschaftsförderungsgesellschaft zeitweise parallel an 10 Förderprojekten im Bereich der Regional- und Clusterentwicklung beteiligt. Mehrfach wurden dabei einzelne Arbeitsergebnisse gleich mehreren Projekten gleichzeitig als Erfolg zugeschrieben. Sowohl Zuwendungsnehmer als auch Zuwendungsgeber hatten darüber hinaus Schwierigkeiten, einzelne Kostenpositionen den verschiedenen Projekten korrekt zuzuordnen. Im Einzelfall wurden sogar identische Kosten doppelt abgerechnet. Im Ergebnis bleibt festzuhalten, dass mit der Anzahl paralleler und inhaltlich wenig fokussierter Förderprojekte Gestaltungsspielräume und Missbrauchsanfälligkeit steigen. Zudem nimmt der administrative Aufwand zu. Kosten und Nutzen der Förderung abzuwägen wird erschwert, wenn nicht unmöglich gemacht.

- Einige der geprüften Netzwerkprojekte ließen sich nur sehr schwer von den eigentlichen Aufgaben der Zuwendungsempfänger abgrenzen. Eine Projektförderung ist nur dann zulässig und im Landesinteresse, wenn mit ihr zusätzliche, über die originären Aufgaben des Zuwendungsempfängers hinausgehende Tätigkeiten finanziert werden. Dies war insbesondere bei den regional ausgerichteten Projekten nicht immer in ausreichendem Maße der Fall. Hier wurden oftmals Kernaufgaben regionaler Wirtschaftsförderungsgesellschaften über die Projekte finanziert. Besonders deutliche Beispiele: Die Vermarktung kommunaler Flächen oder die Ausrichtung des Brunsbütteler Industriegesprächs, einer bereits Jahre vor Projektbeginn etablierten Veranstaltung. Auch die Vorgabe, nur neu eingestelltes Personal über die Projekte zu finanzieren, wurde nicht immer eingehalten. Gänzlich umgangen wurde das Gebot der Zusätzlichkeit, indem regelmäßig Geschäftsführergehälter anteilig abgerechnet und großzügig Gemeinkosten verrechnet wurden. Durch die Einrechnung ohnehin vorhandener Kosten ging der tatsächlich von den Zuwendungsempfängern zu erbringende Eigenanteil manchmal gegen null.

Dies ist eine eklatante Fehlentwicklung. Ohne Eigenanteil werden Projekte für die Zuwendungsempfänger zum Selbstzweck, um ihre laufenden Ausgaben quersubventionieren. So lässt sich auch der mitunter verbissene Kampf der Wirtschaftsförderungsgesellschaften um die Übernahme neuer Cluster- und Regionalmanagements erklären. Der tatsächliche Mehrwert der Projekte für die Zielgruppen (insbesondere Unternehmen und sonstige regionale Wirtschaftsakteure) gerät in den Hintergrund. Gleichzeitig werden Aufgaben- und Finanzierungsverantwortung der verschiedenen staatlichen Ebenen verwischt. Dem sollte begegnet werden, indem das Gebot der Zusätzlichkeit konsequenter eingehalten und die Förderregularien präzisiert werden (z. B. Abschluss bzw. Begrenzung der Förderung von Gemeinkosten).

Das **Wirtschaftsministerium** räumt zur Mehrfachförderung einzelner Branchen ein, dass sich bestimmte Projekte inhaltlich und/oder räumlich überschneiden. Sinnvoll sei, die geförderten Cluster zu konsolidieren.

Zur Abgrenzung zu den originären Aufgaben der Zuwendungsempfänger führt das Wirtschaftsministerium aus, dass dies in der Praxis sehr schwierig sei. Das wirksamste Instrument zur Förderung nur noch echter zusätzlicher Ausgaben wäre die Herausnahme der Förderfähigkeit vorhandenen Personals. Es bestehe allerdings das Problem, dass viele Zuwendungsempfänger keine finanziellen Rücklagen hätten. Bei der Kofinanzierung seien sie darauf angewiesen, die Kosten für freigestelltes vorhandenes Personal anzurechnen.

Der **LRH** erkennt diese Problematik zwar an. Er hält die gegenwärtige Praxis aber für nur schwer vereinbar mit den Förderregularien. Laufende Kosten dürfen nicht mehr großzügig als Eigenbeitrag anerkannt werden. Dem Eigeninteresse der regionalen Wirtschaftsförderer und ihrer Gesellschafter an der Stärkung der regionalen Wirtschaftskraft muss eine substanzielle und echte finanzielle Beteiligung an den Projektkosten gegenüberstehen.

21.5 **Problemfeld 3: Erfolge schwer messbar, Abwicklung unverhältnismäßig aufwendig**

Probleme im Zuwendungsverfahren bereiten die Erfolgskontrolle und der hohe administrative Aufwand, um die Fördermittel abzuwickeln. Ursache-Wirkung-Zusammenhänge der Förderung lassen sich bei Clustermanagements noch schwerer als bei anderen wirtschaftspolitischen Instrumenten belastbar belegen. Erschwert wird dies noch durch die sehr weit und allgemein gefassten Projektziele. Der Investitionsbank als abwickelnder Stelle ist es so letztlich nicht möglich, anhand der Verwendungsnachweise den Grad der Zielerreichung adäquat zu beurteilen.

Ein abschließendes Urteil über Erfolg oder Misserfolg der geförderten Clustermanagements in ihrer Gesamtheit kann auch der LRH nicht abgeben. Festzustellen war, dass ein Teil der Projekte über professionelle Netzwerkstrukturen verfügte und sich erfolgreich insbesondere in den Bereichen Standortmarketing und Öffentlichkeitsarbeit engagierte. Dort ist es auch gelungen, die Anzahl der mitwirkenden Unternehmen und deren finanzielle Beteiligung im Zeitablauf zu steigern. Andere Projekte stießen hingegen bei den Unternehmen ihrer Branchenzielgruppe weitgehend auf Desinteresse und konnten nicht den Nachweis einer erfolgreichen Clusterarbeit erbringen. Projektübergreifend ließ sich die regelmäßige als ein Kernziel ausgegebene Stärkung der Innovationskraft der Unternehmen nur

sehr begrenzt in Form konkreter Maßnahmen oder anschaulicher Arbeitsergebnisse identifizieren.

Die finanzielle Beteiligung der Zielgruppen (in der Regel Unternehmen) sollte als wesentlicher Indikator für den Projekterfolg festgelegt und auch regelmäßig ermittelt werden. Bisher wurde hierauf weitgehend verzichtet. Daneben sollte das Wirtschaftsministerium zu Projektbeginn gemeinsam mit dem Zuwendungsempfänger eine überschaubare Anzahl prioritär zu verfolgender und überprüfbarer Teilprojekte definieren. Die Abarbeitung dieser Kernaufgaben könnte dann in den Fokus der Erfolgskontrolle genommen werden.

Auch den Aufwand für die Projektabwicklung gilt es zu reduzieren. Dieser entsteht u. a. dadurch, dass die zuwendungsfähigen Kosten in der Förderrichtlinie nicht eindeutig genug beschrieben sind. Daneben ist die Anrechnung von Personal- und Sachkosten als Eigenanteile ebenso kontroll- und arbeitsaufwendig wie der kleinteilige Nachweis von Gemeinkosten. Dem sollte dadurch begegnet werden, dass die förderfähigen Kosten auf einige wenige direkt dem Projekt zuordenbare Kostenpositionen beschränkt werden. Darüber hinausgehende Kosten sollten allenfalls über eine begrenzte Gemeinkostenpauschale angesetzt werden können, z. B. 15 % der direkten Personalkosten.

Das **Wirtschaftsministerium** stimmt dem Vorschlag zu, künftig konkretere Teilziele in den Zuwendungsbescheid aufzunehmen. Die Höhe der Unternehmensbeiträge sieht es allerdings nur als einen bedingt aussagekräftigen Erfolgsindikator an.

Zum Abwicklungsaufwand merkt das Wirtschaftsministerium an, dass die zuschussfähigen Kosten grundsätzlich hinreichend genau definiert seien. In der Praxis sei die Anwendung der Regeln allerdings schwierig und kompliziert. Einfachere Vorgaben zur Förderfähigkeit von Personal- und Sachkosten und ein Verzicht auf die Förderung von Gemeinkosten könnten den Aufwand verringern. Dadurch würde es allerdings Zuwendungsempfängern mit geringer Eigenmittelausstattung erschwert, Projekte durchzuführen.

Aus Sicht des **LRH** darf die Finanzschwäche einzelner Zuwendungsempfänger nicht als Begründung dienen, auf dringend notwendige Vereinfachungen im Förderverfahren zu verzichten.

21.6 Grundlegende Neujustierung der Clusterförderung erforderlich

Die bisherige Förderstrategie für Clustermanagements hat sich als nicht praxistauglich erwiesen. Da das Wirtschaftsministerium grundsätzlich am Instrument der Clusterförderung festhalten will, muss es dringend neue Rahmenbedingungen erarbeiten.

Die faktische Dauerförderung von Netzwerken über Projektmittel muss beendet werden. Dort, wo Clustermanagements aus Sicht des Landes dauerhaft öffentliche Aufgaben abdecken sollen, muss dies über institutionelle Fördermittel oder über einen öffentlichen Auftrag finanziert werden.

Allein schon die begrenzten Mittel machen zudem einen Konsolidierungsprozess unausweichlich. Hierbei sollte sich das Wirtschaftsministerium an folgenden Kriterien orientieren:

- Konzentration der Förderung auf tatsächliche Schlüsselbranchen der schleswig-holsteinischen Wirtschaft,
- Förderung maximal eines Cluster-/Regionalmanagements pro Branche mit möglichst landesweitem Ansatz,
- keine (Weiter-)Förderung von Projekten, die Kernaufgaben regionaler Wirtschaftsförderungsgesellschaften beinhalten,
- keine (Weiter-)Förderung von Projekten ohne substanzielle und anwachsende Finanzierungsbeiträge der Wirtschaft und ohne erkennbare Projekterfolge bei der Stärkung der Wettbewerbsfähigkeit und der Innovationskraft von Unternehmen.

Die vom **Wirtschaftsministerium** angekündigte Neuausrichtung der Clusterförderung wird sich hieran messen lassen müssen.

22. Schleswig-Holstein muss den Schilderwald lichten

Die Kosten für die Straßenunterhaltung können reduziert werden. Dafür müssten der Landesbetrieb Straßenbau und Verkehr und die Kommunen überflüssige Verkehrszeichen abbauen. Dies ist möglich. Denn: Verkehrszeichen sollen eine sinnvolle Ergänzung der allgemeinen Verkehrsvorschriften sein. Werden die Verkehrsteilnehmer ihrer Eigenverantwortung gerecht, könnte auf viele Verkehrszeichen verzichtet werden.

22.1 Zahl der Verkehrszeichen geht in die Hunderttausende

Bund und Länder haben bereits vor vielen Jahren beschlossen, den Schilderwald zu lichten.

Der Bund führt mit der aktuellen Fassung der Straßenverkehrs-Ordnung (StVO)¹ die sog. Schilderwaldnovelle vom 05.08.2009² fort.

Der LRH hat die Verkehrsbehörden³ und Straßenbaulastträger gefragt: „Wie viele Verkehrszeichen stehen in Ihrem Verantwortungsbereich?“ Einige Straßenbaulastträger konnten die Frage beantworten, einige gaben Schätzungen ab. Die Verkehrsbehörden hatten hierüber keine Kenntnisse.

Allein die kreisfreien Städte Kiel, Lübeck und Flensburg haben mehr als 57.000 Verkehrszeichen an ihren Straßen. Lübeck hat 35.330, Kiel 13.263 und das kleinere Flensburg 9.000 Verkehrszeichen aufgestellt. Setzt man die Zahl der Verkehrszeichen in Bezug zur Länge des Straßennetzes, so stehen in Lübeck dreimal und in Flensburg eineinhalbmal so viele Verkehrszeichen wie in Kiel.

Rechnet man die ermittelte Zahl der Verkehrszeichen auf das gesamte Straßennetz hoch, dürften mehrere Hunderttausend Verkehrszeichen an den Straßen in Schleswig-Holstein aufgestellt sein.

Der Landesbetrieb Straßenbau und Verkehr (LBV-SH) hat eine Straßeninformationsdatenbank. Die Angaben zu Verkehrszeichen sind darin nur lückenhaft. Lübeck und Kronshagen pflegen ihren Verkehrszeichenbestand in einer Datenbank. Sie berichten, dass die Datenbank helfe, den Verwaltungsaufwand deutlich zu senken.

¹ Straßenverkehrs-Ordnung (StVO) in der Neufassung vom 06.03.2013, BGBl. I, S. 367.

² Straßenverkehrs-Ordnung (StVO) in der Neufassung vom 05.08.2009; BGBl. I, S. 2631.

³ In Schleswig-Holstein unterteilen sich die Verkehrsbehörden wie folgt: oberste Verkehrsbehörde: Verkehrsministerium; obere Verkehrsbehörde: Landesbetrieb Straßenbau und Verkehr Schleswig-Holstein; untere Verkehrsbehörden: Gemeinden, Städte, kreisfreie Städte, Ämter und Kreise.

22.2 Verkehrszeichen: Eine teure Daueraufgabe

Das Land und die Kommunen geben erhebliche Mittel aus, um Verkehrszeichen zu beschaffen, instand zu halten und zu reinigen. Dem LBV-SH entstehen jährlich Kosten von 2 Mio. € für das Instandhalten und Reinigen von Verkehrszeichen. Die Kosten- und Leistungsrechnung des LBV-SH verzeichnet dabei deutliche Unterschiede zwischen den Straßenmeistereien. Er sollte die Ursachen herausfinden.

Lübeck entstanden jährlich Kosten von mehr als 200 T€ für seine vielen Verkehrszeichen, Flensburg 84 T€. Viele Baulastträger wussten nicht, welche Kosten für die Verkehrszeichen anfielen. Das sollten sie, denn auch hier können sie nennenswert Kosten einsparen.

22.3 3 Gründe, um Schilder abzubauen

Es gibt viele Gründe, den Bestand an Verkehrszeichen zu reduzieren.

Die 3 wichtigsten sind:

- Die Vorgaben der StVO sind zu erfüllen. Verkehrszeichen sollen nur in notwendigen Fällen und als Ergänzung zu den allgemeinen Verkehrsregeln aufgestellt werden.
- Zu viele Verkehrszeichen führen zu einer Reizüberflutung und Überforderung der Verkehrsteilnehmer. Die Folge kann Gleichgültigkeit sein.
- Die hohen laufenden Kosten für die Straßenbaulastträger müssen reduziert werden. Jedes abgebaute Schild verringert nicht nur den Kostenblock der Instandhaltung und Reinigung der Schilder, sondern z. B. auch den der Grasmahd und der Winterdienstkosten.

Das zuständige Bundesministerium für Verkehr und Umwelt hat bei der Einführung der aktuellen Fassung der StVO wie folgt argumentiert:

„Am Ziel der ‚Schilderwaldnovelle‘ den ‚Schilderwald‘ zu lichten, wird festgehalten:

Die Zahl der Verkehrszeichen, die in Deutschland aufgestellt sind, ist nicht genau bekannt. Es besteht zwischen Bund und Ländern aber Konsens, dass zu viele Verkehrszeichen angeordnet sind.

Ziel ist es, in den Ländern den Abbau des ‚Schilderwaldes‘ - und damit die Möglichkeiten zur Verbesserung der verbleibenden Beschilderung - voranzutreiben. Damit wird gleichzeitig und vorrangig die eigenverantwortliche Beachtung der allgemeinen Verkehrsregeln der StVO durch die Verkehrsteilnehmer eingefordert. Dies noch mehr als bisher im Bewusstsein der Verkehrsteilnehmer zu verankern, ist für die Sicherheit und Ordnung des heute massenhaften Straßenverkehrs, da die allgemeinen Verkehrsregeln

an jedem Ort und in jeder Verkehrssituation gelten, zielführender als nur punktuell wirksame Verkehrszeichenregelungen.“¹

Die jüngsten Neufassungen der StVO haben noch keine wesentliche Änderung bewirkt. Nur wenige Verkehrszeichen sind entfallen. Mit den neuen Verkehrszeichen für Parkbewirtschaftungszonen ist dennoch ein guter Ansatz zu erkennen. Damit könnten die Städte viele andere Verkehrszeichen abbauen.

In der Praxis haben die verantwortlichen Verkehrsbehörden sich den Ansatz, den Schilderwald deutlich zu lichten, noch nicht zu eigen gemacht.

Das **Verkehrsministerium** teilt die Bewertung des LRH. Es unterstützte ausdrücklich die Intention der neuen StVO: Weniger Verkehrszeichen, bessere Beschilderung.

22.4 **Sparen, ohne die Verkehrssicherheit zu verringern**

22.4.1 **Stetiger Zuwachs: Mehr Anordnungen als Aufhebungen**

Die Verkehrsbehörden versicherten, nur die wirklich notwendigen Verkehrszeichen anzuordnen. 50 bis 80 % der Anträge würden abgelehnt.

Dennoch ordneten sie wesentlich häufiger Verkehrszeichen an, als dass sie Verkehrszeichen aufhoben. So ordnete die Stadt Lübeck jährlich 370 neue Verkehrszeichen an, hob jedoch nur 30 auf. Im Kreis Dithmarschen war das Verhältnis 35 zu 5 und in Kiel 170 zu 160. Viele Verkehrsbehörden gaben an, dass es zu vielen alten Verkehrszeichen keine Anordnungen in den Akten mehr gäbe. Häufig seien die Gründe für die Aufstellung nicht bekannt. Es würde ihnen die Zeit fehlen, das ganze Straßennetz auf entbehrliche Verkehrszeichen systematisch durchzugehen.

Die sehr große Zahl von Verkehrszeichen ist damit erklärt. Sie wird weiter zunehmen, wenn die Verkehrsbehörden nicht ganz massiv eine Umkehr einleiten. Sie sollten gemeinsam eine Strategie erarbeiten, wie die Zahl der Verkehrszeichen nennenswert reduziert werden kann. Auch den Weg und die Zeitschiene müssen sie verbindlich festlegen. Das Verkehrsministerium und der LBV-SH sollten diesen Prozess anstoßen und nachhaltig begleiten.

Einige Verkehrsbehörden sahen keinen Änderungsbedarf an der bisherigen Anordnungspraxis und der StVO. Andere befürworteten eine verstärkte Rückführung auf die allgemeinen Verkehrsregeln. Einzelne Verkehrsbehörden hielten zwischen 10 und 50 % der Verkehrszeichen für entbehrlich.

¹ Bundesratsdrucksache 428/12, Verordnung zur Neufassung der Straßenverkehrs-Ordnung (StVO) vom 26.07.2012.

Der LRH geht davon aus, dass bis zu 30 % aller Verkehrszeichen abgebaut werden könnten. Die Verkehrssicherheit würde trotzdem nicht leiden.

22.4.2 Sparvorschläge

Zehntausende Verkehrszeichen könnten sofort abgebaut werden, wenn die Verkehrsbehörden die folgenden Sparvorschläge umsetzen würden:

- **Verkehrszeichen nicht beidseitig in Fahrtrichtung aufstellen**

In den letzten Jahren ordneten die Verkehrsbehörden in tausenden Fällen das beidseitige Aufstellen von Verkehrszeichen an.

Entbehrlich sind in den meisten Fällen

- beidseitige Verkehrszeichen Überholverbot bei durchgehender Fahrstreifenbegrenzung,
- beidseitige Geschwindigkeitsbegrenzungen, außer- und innerorts,
- beidseitige Ortstafeln,
- beidseitige Gefahrzeichen, z. B. Wildwechsel.

Die obere Verkehrsbehörde teilt die Auffassung des LRH und bat die unteren Verkehrsbehörden um restriktive Anordnung.

- **Gefahrzeichen nur bei wirklicher Gefahr aufstellen**

Straßenbaulastträger sollten Gefahrenschilder nur dort aufstellen, wo eine wirkliche Gefahr auf der Straße besteht. Einige Verkehrsbehörden hielten das Zeichen Wildwechsel für wenig wirksam. Das Wild folge den wechselnden Futtergründen und halte sich nicht an die Beschilderung.

- **Erläuterungsschilder abbauen**

Noch immer werden Verkehrsschilder durch andere nichtamtliche Schilder erklärt oder durch Zusatzzeichen ergänzt. Nichtamtliche Schilder sind abzubauen. Zusatzzeichen sollten reduziert werden.

- **Mit guten Straßenplanungen Verkehrszeichen vermeiden**

Gute Straßenplanungen sind selbsterklärend und berücksichtigen die Belange aller Verkehrsteilnehmer angemessen. Müssen die Planer zu viele Einzelinteressen berücksichtigen, führt das oft zu schilderreichen Straßen oder Wohngebieten.

- **Überschilderung in Wohngebieten vermeiden**

Viele Wohngebiete sind reich beschildert. Oft wären die allgemeinen Verkehrsregeln ausreichend. Die kommunalen Gremien sollten umdenken und mehr die Verantwortung der Verkehrsteilnehmer einfordern.

- **Innerorts mit Parkraumbewirtschaftungszonen Verkehrszeichen verringern**

Viele Städte versuchen den Parkdruck mit einer großen Zahl von Verbotsschildern zu regeln. Die Schilderwälder in Lübeck oder Glückstadt sind Beispiele dafür, wie man es nicht machen sollte. Eine bessere Lösung bietet die StVO seit 2013 an. Die Stadt Kaltenkirchen nutzte die neuen Parkraumbewirtschaftungszonen und konnte 250 Verkehrszeichen in der Innenstadt abbauen. Dem Ansatz „Weg vom negativ

besetzten Verbot hin zu positiven Angeboten“ sollten auch andere Städte folgen.

Über diese Vorschläge hinaus sollten die Verkehrsbehörden aktiv die StVO mit fortschreiben. Die oberste und die obere Verkehrsbehörde sollten auf eine inhaltliche Vereinfachung hinwirken. Einzelne Regelungen zu Verkehrszeichen sollten auf den Prüfstand gestellt werden.

Das **Verkehrsministerium** will das Thema mit den Straßenverkehrsbehörden erörtern und insbesondere die doppelt aufgestellten Verkehrszeichen problematisieren. Diese können auch nach Auffassung des Verkehrsministeriums zum überwiegenden Teil abgebaut werden.

22.5 **Wegweisung verbessern**

Auch in Zeiten von Navigationssystemen muss die wegweisende Beschilderung exakt und aussagekräftig sein.

Die Wegweisung soll den ortsunkundigen Verkehrsteilnehmer über ausreichend leistungsfähige Straßen zügig, sicher und kontinuierlich leiten. Hierbei sind die tatsächlichen Verkehrsbedürfnisse und die Bedeutungen der Straßen zu beachten. Eine Zweckentfremdung der Wegweisung aus Gründen der Werbung ist unzulässig. Die Wegweisung muss

- begreifbar und leicht verständlich sein,
- eindeutig sein,
- ausreichend erkennbar und lesbar sein; sie muss im fließenden Verkehr bei den vorherrschenden Geschwindigkeiten schnell erfasst und verstanden werden.¹

An vielen Stellen fand der LRH wegweisende Verkehrszeichen, die diese Anforderungen nicht erfüllten. Sie enthielten zu viele Ziele, waren zu alt oder im Dunklen nicht zu erkennen.

¹ VV zur StVO.



Bild: LRH

22.6 **Beschilderung: Komplett verwirrend**

An vielen Stellen im Land sind komplett verwirrende Beschilderungen aufgestellt. Sie mögen rechtlich einwandfrei sein. Dennoch erfüllen sie nicht das strenge Kriterium der StVO, dass Verkehrszeichen leicht begreifbar und im fließenden Verkehr schnell erfasst und verstanden werden sollen.



Bild: LRH

Dies müssen die Verkehrsbehörden ändern. Sie sollten solche Fälle bei ihren Verkehrsschauen aufspüren und entwirren.

22.7 **Im stetigen Wandel: Radwegbeschilderungen**

Bereits seit dem 01.09.1997 sieht die StVO das Radfahren auf der Fahrbahn als Regelfall vor. Ausnahmsweise dürfen Radwege mit dem blauen Radwegeschild als benutzungspflichtig gekennzeichnet werden.

Das Bundesverwaltungsgericht hat entschieden, dass eine Radwegebenutzungspflicht nur angeordnet werden darf, wenn aufgrund der besonderen örtlichen Verhältnisse eine Gefahrenlage besteht, die das allgemeine Risiko einer Rechtsgutbeeinträchtigung erheblich übersteigt (§ 45 Abs. 9 Satz 2 StVO). Erforderlich ist danach eine auf besondere örtliche Verhältnisse zurückgehende qualifizierte Gefahrenlage.¹

Diese Rechtslage hat weitreichende Bedeutung. Denn überwiegend wurden die Radwege in Schleswig-Holstein bisher als benutzungspflichtig beschildert. Nunmehr müssen die unteren Verkehrsbehörden die Benutzungspflicht überprüfen. Der LBV-SH als obere Verkehrsbehörde hat 2012 entsprechende Erläuterungen an die unteren Verkehrsbehörden gegeben. Die unteren Verkehrsbehörden sind mit der Überprüfung bisher unterschiedlich weit vorangekommen. Eine flächendeckende Überprüfung aller Radwege hat bisher nur die Stadt Kiel vorgenommen. Die Kreise Herzogtum Lauenburg und Rendsburg-Eckernförde haben ihre Radwege weitgehend überprüft. Flensburg plant eine Überprüfung für Anfang 2014 ein. Alle anderen unteren Verkehrsbehörden wurden nur im Einzelfall oder auf Antrag tätig. Sie planen keine flächendeckende Überprüfung. Auch der LBV-SH hält sich zurück. Er sieht für fast alle seine Radwege eine Benutzungspflicht, da er das ja schon beim Bau geprüft habe. Der LRH hatte dagegen für viele gebaute Radwege keinen Bedarf gesehen. Weder fand er belastbare verkehrliche noch gefährdende Gründe.²

Anstelle der Radwegschilder ordneten die Verkehrsbehörden bereits öfter Gehwegschilder an mit dem Zusatzzeichen „Radfahrer frei“. Das erscheint dem LRH kontraproduktiv. Denn Radfahrer sind weiterhin gefährdet. Allein das veränderte Schild beseitigt nicht das Gefährdungspotenzial. Auch die obere Verkehrsbehörde hält die Beschilderung „Gehweg, Radfahrer frei“ für das letzte Mittel der Wahl.

22.8 Das Verkehrsministerium als untere Verkehrsbehörde?

Das Verkehrsministerium zog in der Vergangenheit immer wieder Einzelfälle aus dem Bereich der Beschilderung an sich, für die originär die unteren Verkehrsbehörden zuständig sind. Kenntnisreiche Petenten wandten sich, wenn sie Erfolg haben wollten, gleich an den Verkehrsminister oder Ministerpräsidenten. In vielen Fällen entschieden diese jedoch gegen die fachlich fundierte und rechtlich einwandfreie Bewertung der unteren und oberen Verkehrsbehörde. So schuf das Verkehrsministerium in der Vergangenheit eine Vielzahl von Präzedenzfällen, z. B. bei touristischen Beschilderungen an Autobahnen oder Tempo 30 im Zuge von Bundesstraßen. Manche dieser Fälle zogen sich über einen langen Zeitraum hin, nicht

¹ Bundesverwaltungsgericht, Entscheidung vom 18.11.2010, - 3 C 42.09.

² Vgl. Bemerkungen 2008 des LRH, Nr. 20.

selten Jahre. Sie erzeugen auf den entsprechenden Arbeitsplätzen im Verkehrsministerium, bei der oberen und den unteren Verkehrsbehörden einen unverhältnismäßigen Arbeitsaufwand. Dadurch entstanden im Verkehrsministerium und der oberen Verkehrsbehörde Vollzugsdefizite bei Grundsatzfragen.

Das Verkehrsministerium sollte im Bereich des Verkehrsrechts wieder zu seinen originären Grundsatzaufgaben zurückkehren. Die Stellung der Verkehrsbehörden wird dadurch gestärkt.

Dem stimmt das **Verkehrsministerium** im Grunde zu. Es sei dennoch seine oberste Maxime, für einen Dialog zwischen Bürgerschaft, Politik und Verwaltung einzutreten und den Menschen damit die Möglichkeit zu geben, sich aktiv an den Entscheidungsfindungen zu beteiligen. Dazu könnten sie sich direkt an das Verkehrsministerium als oberste Verkehrsbehörde wenden, wo sie mit ihren Anliegen sehr ernst genommen würden.

Der **LRH** bleibt bei seiner Auffassung.

22.9 **Aufklärung zu Verkehrsregeln notwendig**

Zusammen mit seinen Verkehrssicherheitspartnern setzt sich das Land für mehr Verkehrssicherheit ein. Seine Aufgaben in der Verkehrssicherheitsarbeit hat das Verkehrsministerium auf die Landesverkehrswacht übertragen. Es unterstützt deren Arbeit mit 120 T€ jährlich.

Der LRH hat vorgeschlagen, die Verkehrssicherheitsarbeit um das Thema „Aufklärung zu den Verkehrsregeln“ zu ergänzen. Alle Verkehrsbehörden begrüßten diesen Vorschlag. Dabei könnte man an eine moderne Form einer Fernsehsendung analog der Reihe „Der 7. Sinn“ denken. Zusätzlich könnten die unterschiedlichen Zielgruppen über verschiedene Medien angesprochen werden. Ein besseres Verständnis der Verkehrsregeln und der Verkehrszeichen kann einhergehen mit dem Abbau überflüssiger Verkehrszeichen.

Ministerium für Soziales, Gesundheit, Familie und Gleichstellung

23. Ausgleichsabgabe muss wirkungsvoller eingesetzt werden

Die Ausgleichsabgabe soll dazu dienen, schwerbehinderten Menschen die Teilhabe am Arbeitsleben zu sichern. Seit Jahren wird die Abgabe nicht in der vereinnahmten Höhe verwendet. Ende 2013 ist ein Sondervermögen von 44,7 Mio. € entstanden.

Durch die geförderten Projekte erreichten nur wenige schwerbehinderte Menschen eine Beschäftigung auf dem allgemeinen Arbeitsmarkt. Die Maßnahmen müssen wirkungsvoller werden. Das Integrationsamt muss seine Steuerungsaufgabe wahrnehmen. Die Integrationsfachdienste sind als zentrale Ansprechpartner einzusetzen.

Das Integrationsamt muss alle Möglichkeiten nutzen, die Ausgleichsabgabe zweckentsprechend und wirkungsvoll zu verwenden. So werden Arbeitgeber motiviert, schwerbehinderte Menschen einzustellen. Die ständig steigenden Ausgaben in der Eingliederungshilfe werden entlastet.

23.1 Wer ist zuständig und wer ist beauftragt?

Arbeitgeber sind gesetzlich verpflichtet, schwerbehinderte Menschen zu beschäftigen. Deren Mindestzahl richtet sich nach der Größe des Betriebs. Geschieht dies nicht, haben Arbeitgeber eine Ausgleichsabgabe zu entrichten. Das Integrationsamt erhebt und verwendet sie. Es gibt einen erheblichen Teil der Abgabe nicht selbst aus, sondern beauftragt Dritte mit der Umsetzung seines gesetzlichen Auftrags. Dies sind vor allem die Integrationsfachdienste (IFD). Sie befinden sich in Trägerschaft der freien Wohlfahrtspflege. Die IFD sollen behinderte Menschen bei der beruflichen Integration beraten und unterstützen. Daneben finanziert das Integrationsamt Modellprojekte, um die berufliche Eingliederung schwerbehinderter Menschen zu fördern. Sie werden von Trägern aus der Wirtschaft durchgeführt.

Die Zuständigkeiten zwischen dem Integrationsamt, den IFD, den örtlichen Fürsorgestellen und den Modellprojekträgern sind nicht eindeutig geregelt. Dadurch können in einer Angelegenheit mehrere Personen unabhängig voneinander bei den Arbeitgebern vorstellig werden. Arbeitgeber wünschen nur einen Ansprechpartner. Mit ihm besprechen sie die Einstellung sowie das Fördern und Sichern der Arbeitsplätze für schwerbehinderte

Menschen. Die IFD sind gesetzlich legitimiert und fachlich qualifiziert, diese zentrale Rolle einzunehmen. Das Integrationsamt sollte sie als erste Ansprechpartner einsetzen.

Das **Sozialministerium** ist der Auffassung, die Zuständigkeiten zwischen dem Integrationsamt, den IFD und den örtlichen Fürsorgestellen einerseits sowie den Modellprojekträgern andererseits seien aufgrund der gesetzlichen Vorgaben eindeutig geregelt. Mit den Trägern der Modellprojekte seien Verträge mit klarer Aufgabenbeschreibung vereinbart. Teilweise würden diese durch Zielvereinbarungen ergänzt.

Der **LRH** weist darauf hin, dass die Praxis von den gesetzlichen Zuständigkeiten abweicht. Er bleibt bei seiner Empfehlung, die Abläufe klar zu regeln und die IFD als zentrale Ansprechpartner einzusetzen.

23.2 **Wie verwendete das Integrationsamt 2012 die Ausgleichsabgabe für die geprüften Leistungen?**

2012 betragen die Einnahmen aus der Ausgleichsabgabe 15,56 Mio. €. Hiervon hat das Integrationsamt 12,85 Mio. € ausgegeben. Die nicht ausgegebenen 2,71 Mio. € vergrößerten das Sondervermögen auf 42,04 Mio. €. Es ist 2013 auf 44,75 Mio. € gestiegen.

Von den Ausgaben 2012 entfallen 5,26 Mio. € auf die IFD und die Modellprojekte:

2012 eingesetzte Mittel der Ausgleichsabgabe

Leistungen	Fördermittel Mio. €
Übergang Schule - Beruf	2,09
Sicherung von Beschäftigung	1,95
Modellprojekte	0,87
Übergänge aus Werkstätten und berufliche Ersteingliederung	0,35
Summe	5,26

23.3 **Wie finanziert das Integrationsamt die Integrationsfachdienste und die Modellprojekte?**

Das Integrationsamt fördert die Teilhabe schwerbehinderter Menschen aus der Ausgleichsabgabe über leistungsbezogene Verträge und Zuwendungen. Die IFD werden seit 2011 über Leistungsentgelte finanziert. Damit hat das Integrationsamt eine Empfehlung des LRH aus 2009 umgesetzt.¹ Die Finanzierung über pauschalierte Betreuungsentgelte erhöht die Transparenz der erbrachten und abgerechneten Leistungen.

¹ Prüfungsmittelung des LRH 20 - Pr 1617/2009 „Prüfung der Erhebung und Verwendung der Ausgleichsabgabe nach § 77 SGB IX“ vom 03.12.2009, nicht veröffentlicht.

Die Kreise und kreisfreien Städte erhalten Zuwendungen für die Koordination des Projekts „Übergang Schule - Beruf“. Modellprojekte werden ebenfalls durch Zuwendungen gefördert.

Alle Förderverfahren weisen Mängel auf. Das Integrationsamt hat die Anträge und Konzeptionen nicht sachgerecht geprüft. In den Zuwendungsbescheiden fehlen vorgeschriebene Inhalte, wie z. B. eine konkrete Zieldefinition oder ein Finanzierungsplan. Die fristgerecht vorgelegten Verwendungsnachweise und Sachberichte hat das Integrationsamt nicht abschließend geprüft und ausgewertet. Es muss die zuwendungsrechtlichen Vorgaben beachten.

Das **Sozialministerium** ist der Auffassung, dass es sich bei der Verwendung aus dem Sondervermögen der Ausgleichsabgabe nicht um Zuwendungen handelt. Vielmehr würden gesetzliche Ansprüche von Arbeitgebern und betroffenen Menschen erfüllt, die sich direkt aus dem SGB IX und der Ausgleichsabgabe-Verordnung ergäben. Das Sondervermögen Ausgleichsabgabe gehöre nicht zu den Mitteln des Landes. Gleichwohl werde künftig eine zeitnähere Prüfung der Verwendungsnachweise sichergestellt.

Der **LRH** bleibt bei der Feststellung, dass es sich bei der Förderung der Kreise und kreisfreien Städte für die Koordination des Projekts „Übergang Schule - Beruf“ und der Modellprojekte um Zuwendungen handelt. Das Integrationsamt hat die Fördermittel entweder durch Zuwendungsbescheid oder über Zuwendungsverträge gewährt. Direkte gesetzliche Ansprüche aus dem SGB IX ergeben sich für die geprüften Bereiche nicht.

23.4 **Wie hat das Integrationsamt gesteuert?**

Die IFD unterstützen schwerbehinderte Menschen bei einer Beschäftigung auf dem allgemeinen Arbeitsmarkt. 2012 haben sie zwei Drittel der Arbeitsplätze ihrer Klienten gesichert. Dies ist ein gutes Ergebnis. Es bestehen allerdings landesweit große Unterschiede. Die Bandbreite der durchschnittlichen Betreuungsdauer geht von 6 bis 12 Monaten. Das Integrationsamt hat die Gründe für diese Unterschiede nicht ermittelt.

Das **Sozialministerium** teilt mit, die unterschiedlichen Betreuungszeiten seien behinderungsbedingt.

Der **LRH** stellt fest, dass sich die betreuten Arbeitnehmer von IFD zu IFD behinderungsbedingt nicht unterscheiden. Das Integrationsamt muss den Gründen für die unterschiedlichen Betreuungszeiten nachgehen.

Im Modellprojekt "Übergang Schule - Beruf" werden Schüler aus Förderzentren für geistige sowie körperliche und motorische Entwicklung unterstützt. Ziel ist es, möglichst viele Schulabgänger in den allgemeinen Arbeitsmarkt einzugliedern. Durch intensive Berufsvorbereitung mit praktischer Erprobung sollen die Berufswahlmöglichkeiten erhöht werden. Das Projekt läuft über 4 Schuljahre bis zum 30.06.2014. Es wird in Zusammenarbeit mit den Schulen von den IFD durchgeführt. Mit der zentralen Projektsteuerung und der wissenschaftlichen Begleitung hat das Integrationsamt die Brücke Schleswig-Holstein gGmbH (Brücke SH) über einen Leistungsvertrag beauftragt. Allerdings ist die Brücke SH in 5 Kreisen zugleich Träger der IFD. Damit kann sie das Projekt nicht unabhängig steuern. Ebenso ist eine unabhängige wissenschaftliche Begleitung nicht gewährleistet. Das Integrationsamt sollte die Steuerung selbst übernehmen. Eine externe, unabhängige Stelle sollte das Projekt wissenschaftlich begleiten.

Das **Sozialministerium** erklärt, dass die zentrale Projektsteuerung bei einer Mitarbeiterin des Integrationsamts liege, während die wissenschaftliche Koordinierung und Begleitung extern durch eine Mitarbeiterin der Brücke SH wahrgenommen würde. Der vom LRH beschriebene Interessenkonflikt bestehe nicht.

Der **LRH** bleibt bei seiner Feststellung, dass eine unabhängige wissenschaftliche Begleitung durch die Brücke SH nicht gegeben ist, da sie in 5 Kreisen zugleich Träger der IFD ist.

2012 wurden über das Projekt 42 Schüler für den allgemeinen Arbeitsmarkt vorgeschlagen. 16 von ihnen besuchen nun eine Werkstatt für Menschen mit Behinderung. Ein wesentlicher Grund: Die Bundesagentur für Arbeit ist nicht ausreichend eingebunden. Um die berufliche Eignung festzustellen, wendet sie ihr eigenes Instrumentarium an. Es ist nicht mit dem des Projekts „Übergang Schule - Beruf“ abgestimmt. Das Integrationsamt muss mit der Bundesagentur vereinbaren, dass sie die Empfehlungen des Projekts zur beruflichen Eignung anerkennt und umsetzt. Unter dieser Voraussetzung ist das Projekt zu verstetigen.

Das **Sozialministerium** berichtet, die Umsetzung der mit der Regionaldirektion Nord vereinbarten Kooperation werde ständig verbessert.

Die IFD sollen behinderte Menschen beim Übergang aus den Werkstätten in den allgemeinen Arbeitsmarkt begleiten. 2012 wurden von 43 Teilnehmern 6 in den allgemeinen Arbeitsmarkt vermittelt. Das Integrationsamt muss dafür Sorge tragen, dass die Teilnehmerzahl steigt. Dazu muss es mit den Trägern von Werkstätten und der örtlichen Sozialhilfe sowie der

Bundesagentur für Arbeit kooperieren. Eine längere Betreuungszeit ist erforderlich. Die IFD müssen regelmäßig an den Sitzungen der Fachausschüsse für Werkstätten teilnehmen können. Das lassen nicht alle Werkstätten zu.¹

Das **Sozialministerium** strebt zur Vermeidung von Werkstattbetreuung für den Herbst 2014 regional die Erprobung eines „Budgets für Arbeit“ an.²

Daneben gibt es Modellprojekte, in denen

- Arbeitsplätze für schwerbehinderte Menschen akquiriert und besetzt sowie
- Arbeitgeber und betriebliche Gremien über mögliche Förderungen und berufliche Eingliederungen informiert werden.

Die Ergebnisse der Projekte sind unbefriedigend. Die Aufgaben sind auf mehrere Projekte verteilt. Dadurch entstanden mehrfache und kontraproduktive Zuständigkeiten. Stattdessen sollten die IFD die Aufgaben übernehmen. Sie gehen von den Ressourcen des schwerbehinderten Menschen aus. Dieser Ansatz verspricht gute Erfolge.

23.5 Welche Förderungen aus der Ausgleichsabgabe sind noch möglich?

Das Integrationsamt kann die Fördersätze für die begleitenden Hilfen erhöhen. So werden Arbeitgeber motiviert, schwerbehinderte Menschen einzustellen. Es kann die Ausgleichsabgabe auch für das Errichten, Erweitern und Modernisieren förderfähiger Einrichtungen, z. B. von Werkstätten für behinderte Menschen, verwenden. Ebenso können Investitionen in Berufsbildungs- und Förderwerken bezuschusst werden, soweit sie Menschen mit Behinderung beruflich qualifizieren.

Das **Sozialministerium** ist der Auffassung, eine Finanzierung von Werkstätten bzw. Werkstattplätzen sei für die Entwicklung in der Eingliederungshilfe kontraproduktiv.

Der **LRH** weist darauf hin, dass sich seine Empfehlung in erster Linie auf Investitionen für bestehende Plätze bezieht.

¹ Bei jeder Werkstatt für behinderte Menschen ist ein Fachausschuss zu bilden (§ 2 Werkstattverordnung). Der Fachausschuss gibt eine Empfehlung über die Art und Form der in der Werkstatt für behinderte Menschen im Einzelfall erforderlichen Maßnahmen ab. In ihm sind Vertreter der Werkstatt, der Bundesagentur für Arbeit und des überörtlichen Trägers der Sozialhilfe oder des nach Landesrecht bestimmten örtlichen Trägers der Sozialhilfe vertreten.

² Bei dem Budget für Arbeit finanziert der Sozialhilfeträger dem Hilfeempfänger anstelle der ambulanten oder stationären Eingliederungshilfe die fachliche Unterstützung bei der beruflichen Eingliederung in den allgemeinen Arbeitsmarkt.

24. Eingliederungshilfe für Menschen mit Behinderung - der Ausgabenanstieg setzt sich fort

Das Land muss von Jahr zu Jahr mehr für die Eingliederungshilfe ausgeben: 2012 sind es 606 Mio. € und damit 19 Mio. € mehr als im Vorjahr. Der gedämpfte Kostenanstieg konnte das Ausmaß der Erhöhung lediglich schmälern. Die Fallzahlen werden kontinuierlich steigen - 2020 muss mit 780 Mio. € Landesausgaben gerechnet werden. Die Verwendung der Mittel wird bislang vom Landesrechnungshof nicht geprüft. Der Landtag hat keine ausreichende Kenntnis von der Wirtschaftlichkeit der finanzierten Leistungen.

24.1 Was ist Eingliederungshilfe und wer hat Anspruch?

Eingliederungshilfe soll Menschen mit Behinderung helfen, möglichst ohne öffentliche Hilfe auszukommen. Drohende Behinderungen sollen vermieden, bestehende Behinderungen gemindert oder deren Folgen begegnet werden. Ziel ist, dass der Mensch mit Behinderung am Leben in der Gesellschaft teilhaben kann und in der Lage ist, eine angemessene berufliche Tätigkeit auszuüben. Anspruch auf Eingliederungshilfe haben Menschen mit Behinderung, die durch eine nicht nur vorübergehende körperliche, geistige oder seelische Behinderung wesentlich in ihrer Fähigkeit, an der Gesellschaft teilzuhaben, eingeschränkt oder von einer solchen wesentlichen Behinderung bedroht sind.

24.2 Wer ist zuständig und wer finanziert Eingliederungshilfe?

Die Kreise und kreisfreien Städte sind mit Ausnahme der Hilfe zur Überwindung besonderer sozialer Schwierigkeiten für alle Leistungen der Sozialhilfe¹ sachlich zuständig. Zum 01.01.2007 hat das Land auch die Eingliederungshilfe für stationär betreute Personen unter 60 Jahren auf die Kommunen übertragen.² Ziel der Kommunalisierung der Eingliederungshilfe ist, Hilfen aus einer Hand zu gewähren. Der Übergang von stationären auf ambulante Leistungen wird erleichtert. Damit wird der Grundsatz „ambulant vor stationär“ verwirklicht.³

¹ § 8 SGB XII, Sozialgesetzbuch Zwölftes Buch - Sozialhilfe vom 27.12.2003, BGBl. I S. 3022, zuletzt geändert durch Artikel 1 des Gesetzes vom 01.10.2013, BGBl. I S. 3733.

² Gesetz zur Ausführung des Zwölften Buches Sozialgesetzbuch (AG-SGB XII) - verkündet als Art. 27 des Haushaltsbegleitgesetzes zum Haushaltsplan 2011/2012 vom 17.12.2010, GVOBl. Schl.-H. S. 789, zuletzt geändert durch Artikel 1 des Gesetzes vom 31.05.2013, GVOBl. Schl.-H. S. 237.

³ § 13 Abs. 1 SGB XII.

Das Land stellt den Kommunen Mittel zur Finanzierung der Sozialhilfeleistungen (einschließlich der Eingliederungshilfe) zur Verfügung. Für 2013 sind hierfür im AG-SGB XII insgesamt 683 Mio. € vorgesehen.¹ Hierin enthalten sind

- 17 Mio. € für die Umsteuerung von stationären auf ambulante Eingliederungshilfen,
- 9 Mio. € zum Ausbau der Hilfeplanung und
- 2 Mio. € für den Koordinierungsaufwand.

Weist ein örtlicher Sozialhilfeträger nach, dass seine Nettoausgaben das vorgesehene Budget übersteigen², gleicht das Land die notwendigen Mehrausgaben aus.³ Diese Nachfinanzierungspflicht besteht nur für stationäre Leistungen.

Das AG-SGB XII ist nicht befristet und gilt bis zu einer neuen Regelung in den Grundsätzen auch für 2014. Nach dem Haushaltsplan 2014 stellt das Land den Kreisen und kreisfreien Städten für Sozialhilfeleistungen 662,9 Mio. € zur Verfügung.

24.3 Landesrahmenvertrag 2013

Im Landesrahmenvertrag sind für die stationären und teilstationären Einrichtungen sowie die ambulanten Dienste Umfang und Inhalt von Leistungen, Vergütungen und Prüfungen geregelt.⁴ Auf dieser Grundlage vereinbaren die örtlichen Sozialhilfeträger mit den Einrichtungsträgern Leistungen und danach die Höhe der Vergütungen.

Die Vereinigungen der Einrichtungsträger, das Sozialministerium und die kommunalen Landesverbände haben am 12.11.2012 einen ab 2013 gültigen Landesrahmenvertrag nach § 79 Abs. 1 SGB XII geschlossen.⁵ Der Landesrahmenvertrag hat eine Laufzeit von mindestens 3 Jahren, höchstens 5 Jahren und endet, ohne dass es einer Kündigung bedarf, am 31.12.2017. Gleichzeitig trat die zwischen den Vertragsparteien am 21.05.2010 geschlossene Vereinbarung zur Ausgabenbegrenzung in der Eingliederungshilfe (Moratorium) außer Kraft. In dem Moratorium war auf die jeweilige individuelle Gesamtvergütung eine pauschale Steigerungsrate von 0,9 % in 2011 und 1,0 % in 2012 vereinbart worden.

¹ § 7 AG-SGB XII.

² § 7 Abs. 2 Nrn. 1 und 2 AG-SGB XII.

³ § 11 Abs. 1 AG-SGB XII.

⁴ § 79 Abs. 1 SGB XII.

⁵ Landesrahmenvertrag für Schleswig-Holstein nach § 79 Abs. 1 SGB XII vom 12.11.2012.

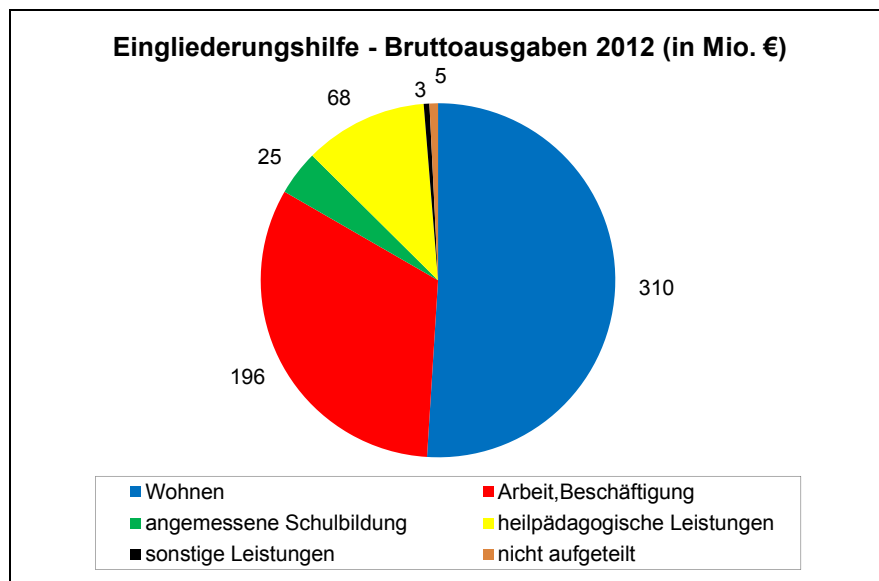
24.4 Ausgabenanstieg setzt sich fort

Im Haushalt 2013 sind für die Sozialhilfeleistungen des Landes 683 Mio. € veranschlagt worden. Der hierin enthaltene Landesanteil an der Grundsicherung im Alter und bei Erwerbsminderung von 35,6 Mio. € entfällt ab 01.01.2014. Grund: Ab 2014 beteiligt sich der Bund gemäß § 46 a SGB XII mit 100 % (Vorjahr: 75 %) an den im jeweiligen Kalenderjahr entstandenen Nettoausgaben für Grundsicherung.

Unter Berücksichtigung der vom Bund übernommenen Grundsicherung im Alter und bei Erwerbsminderung beträgt die Ausgabensteigerung 2014 gegenüber 2013 insgesamt 2,4 %. Dieser Zuwachs liegt knapp 0,7 % (rund 530 T€) unter dem von 2011 bis 2012.

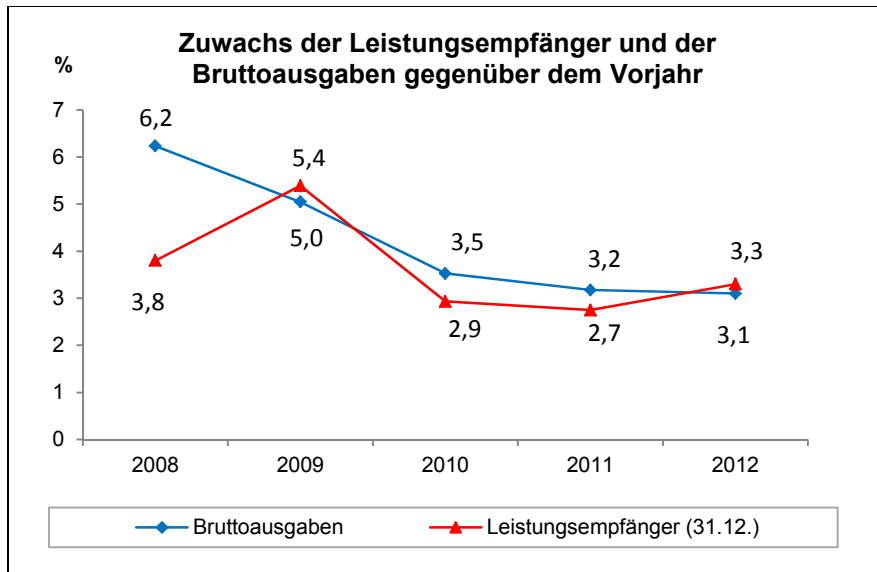
Hauptlast der Sozialhilfeleistungen ist die Eingliederungshilfe für Menschen mit Behinderung. Die Ausgaben für Eingliederungshilfe sind 1999 bis 2012 von 345 Mio. € auf 606,3 Mio. € und damit um 76 % gestiegen. Die endgültigen Zahlen für 2013 liegen voraussichtlich im 2. Quartal 2014 vor.

Die Ausgaben 2012 gliedern sich in die Hilfebereiche Wohnen, Arbeit, Beschäftigung, heilpädagogische Leistungen, angemessene Schulbildung und sonstige Leistungen:



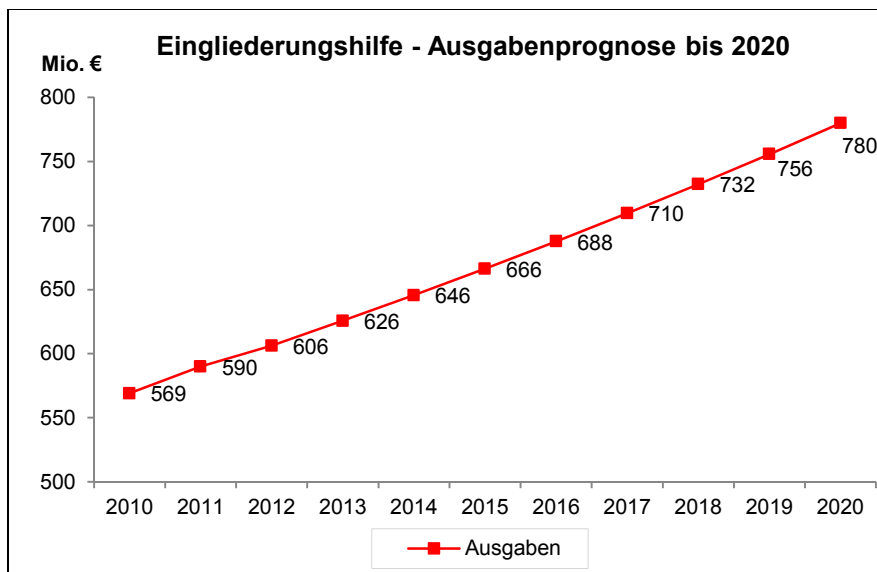
Grafik: LRH; Datenquelle: Con_sens, Benchmarking der Eingliederungshilfe für Menschen mit Behinderung in Schleswig-Holstein.

Der Ausgabenanstieg 2012 ist mit 3,1 % im Vergleich zu 2010/2011 (3,5 % bzw. 3,2 %) leicht gesunken. Demgegenüber stieg die Zahl der Leistungsempfänger von 2011 auf 2012 um 3,3 %. Am 31.12.2012 gab es 30.978 Leistungsempfänger. Bruttoausgaben und Leistungsempfänger haben sich seit 2008 wie folgt entwickelt:



Grafik: LRH; Datenquelle: Con_sens, Benchmarking der Eingliederungshilfe für Menschen mit Behinderung in Schleswig-Holstein.

Von 2012 bis 2020 werden die Landesausgaben - 3,2 % jährliche Ausgabensteigerung vorausgesetzt - von 606,2 Mio. € auf 780 Mio. € steigen.



Quelle: LRH.

24.5 Wo steht Schleswig-Holstein im Bundesvergleich?

Die Bruttoausgaben für Eingliederungshilfe betragen 2012 bundesweit 15,2 Mrd. €, in Schleswig-Holstein 606,2 Mio. €¹. Bundesweit sind die Bruttoausgaben 2012 im Vergleich zu 2011 um 5,1 % gestiegen, in Schleswig-Holstein um 3,1 %. **Das Sozialministerium** begrüßt diese Ent-

¹ Laut Statistischem Bundesamt Wiesbaden, Statistik der Sozialhilfe 2012 - Bruttoausgaben der Eingliederungshilfe 2012: 608,4 Mio. €.

wicklung. Sie veranschauliche den Erfolg der gemeinsamen Anstrengungen von Land, Kommunen und Verbänden, bei der Weiterentwicklung der Leistungen für Menschen mit Behinderung der Haushaltssituation von Land und Kommunen einen hohen Stellenwert einzuräumen.

Dennoch hat Schleswig-Holstein bei der Eingliederungshilfe die zweithöchsten Pro-Kopf-Ausgaben (brutto) der Bevölkerung aller Flächenländer. 2012 wurden in Schleswig-Holstein 216,90 € je Einwohner ausgegeben. Bundesweit wird dieser Wert nur von Bremen (259,10 €) und Nordrhein-Westfalen (225,20 €) übertroffen. Der Bundesdurchschnitt beträgt 188,10 €. ¹

Die Pro-Kopf-Ausgaben der Bevölkerung waren auch deshalb so hoch, weil Schleswig-Holstein 2012 mit 10,2 Hilfeempfängern je 1.000 Einwohner eine sehr hohe Leistungsdichte hatte. Sie wurde übertroffen von Mecklenburg-Vorpommern (12,7) und Sachsen-Anhalt (10,3). Der Bundesdurchschnitt betrug 8,4 Hilfeempfänger je 1.000 Einwohner. Die Gründe für die ungünstigen Vergleichszahlen gegenüber dem Bundesdurchschnitt sind:

- überdurchschnittliche Leistungsgewährung, da der Zugang zu Eingliederungsleistungen in Schleswig-Holstein vergleichsweise niedriger als in anderen Bundesländern ist;
- es besteht ein umfangreicheres Leistungsangebot, das Nachfrage auslöst;
- als strukturschwaches Bundesland bietet das Land weniger Eingliederungsmöglichkeiten in den allgemeinen Arbeitsmarkt.

Das Sozialministerium bestätigt, dass Schleswig-Holstein nach wie vor eine relativ hohe Leistungsdichte aufweist. Die Fallzahlentwicklung entspreche inzwischen aber dem Bundesdurchschnitt. Zu der Feststellung des LRH, der Zugang zu Leistungen der Eingliederungshilfe sei in Schleswig-Holstein vergleichsweise niedrig, würden dem Sozialministerium keine Erkenntnisse vorliegen. Handlungsbedarf könne daher nicht erkannt werden. Rückmeldungen zur Bewilligungspraxis der Kommunen aus dem Kreis der Leistungserbringer ließen eher das Gegenteil vermuten.

Ein weiterer Vergleichsparameter sind die durchschnittlichen Ausgaben je Fall. Im Ländervergleich lag Schleswig-Holstein 2012 mit 19.404 € knapp

¹ Statistisches Bundesamt, Einnahmen - Ausgaben nach SGB XII - Sozialgesetzbuch Zwölftes Buch; Bruttoausgaben 2012 nach Ländern und Ort der Leistungserbringung vom 21.11.2012.

800 € unter dem Bundesdurchschnitt (20.198 €). Nur Bayern und die neuen Bundesländer haben geringere Ausgaben.¹

Das Sozialministerium betrachtet die im Bundesvergleich niedrigen Vergütungssätze als ein weiteres Indiz für ein verantwortungsvolles, die finanziellen Rahmenbedingungen nicht außer Acht lassendes Handeln der Akteure im Land. Die Vergütungssätze hätten zur Folge, dass der Anteil der Fremdbelegung steige. Die damit verbundene erhöhte Auslastung von Einrichtungen führe zu einer Fremdfinanzierung der Fixkosten in hohem Umfang. Damit würden die öffentlichen Haushalte in Schleswig-Holstein entlastet werden.

Der LRH weist darauf hin, dass die höhere Fremdbelegung in der Regel nicht zur Entlastung der öffentlichen Haushalte in Schleswig-Holstein führt. Die Argumentation des Sozialministeriums wäre nur zutreffend, wenn die Vergütungssätze stets an die höhere Belegung angepasst werden. Das ist nicht der Fall. Gleichwohl tragen die vergleichsweise niedrigen Fallkosten zu einer Dämpfung des Ausgabenanstiegs bei.

24.6 **Wie entwickeln sich die Hilfebereiche der Eingliederungshilfe in Schleswig-Holstein?**

Die Hilfebereiche der Eingliederungshilfe haben sich in den vergangenen Jahren sowohl regional als auch strukturell sehr unterschiedlich entwickelt. Im Folgenden werden die Hilfebereiche Wohnen, Arbeit (einschließlich Beschäftigung und Tagesstruktur) sowie schulbegleitende Hilfen untersucht.

24.6.1 **Wohnen - Stillstand der Ambulantisierung?**

Der Hilfebereich Wohnen hat die höchsten Ausgaben. Sie betragen 2012 mit 309,9 Mio. € mehr als die Hälfte der Eingliederungshilfe. Die Ausgaben haben sich 2012 um 2,6 % gegenüber dem Vorjahr erhöht.

Die Leistungen werden ambulant im eigenen Wohnraum oder teilstationär bzw. vollstationär in Einrichtungen erbracht. Vorrang haben ambulante Leistungen vor teilstationären und stationären Leistungen sowie teilstationäre vor stationären Leistungen.²

Für ambulante Leistungen berechnen die Leistungserbringer ihre Entgelte grundsätzlich nach vereinbarten Fachleistungsstunden. Teilstationäre und vollstationäre Leistungen werden nach vereinbarten Vergütungssätzen be-

¹ Statistisches Bundesamt Wiesbaden, Statistik der Sozialhilfe 2012 - Bruttoausgaben der Eingliederungshilfe 2012: - Empfängerinnen und Empfänger nach Hilfearten am Jahresende 2012.

² Vgl. § 13 Abs. 1 SGB XII.

rechnet, die eine Grundpauschale (sogenannte Hotelkosten), eine Maßnahmepauschale und die Investitionskosten umfassen. Die landesdurchschnittlichen Fallkosten betragen 2012 für ambulante Leistungen 7.255 €, für teilstationäre 16.416 € und für vollstationäre 29.541 €.

Die Zahl der Leistungsempfänger hat sich von 2008 bis 2012 um 2.304 auf 16.553 erhöht. Der Anteil des ambulant betreuten Wohnens im eigenen Wohnraum ist mit 1.980 Leistungsempfängern zwar stark angewachsen. Dies ist das Ergebnis der von den örtlichen Sozialhilfeträgern praktizierten Umsteuerung von teil- und vollstationärem Wohnen auf ambulante Betreuung. Dieser Zuwachs ist aber mittlerweile fast zum Stillstand gekommen. Er betrug 2012 nur noch 2,7 %. Die Zahl der vollstationär untergebrachten Leistungsempfänger steigt weiter an; von 2008 bis 2012 um 347.

Leistungsempfänger im Hilfebereich Wohnen (Stichtag 31.12.)

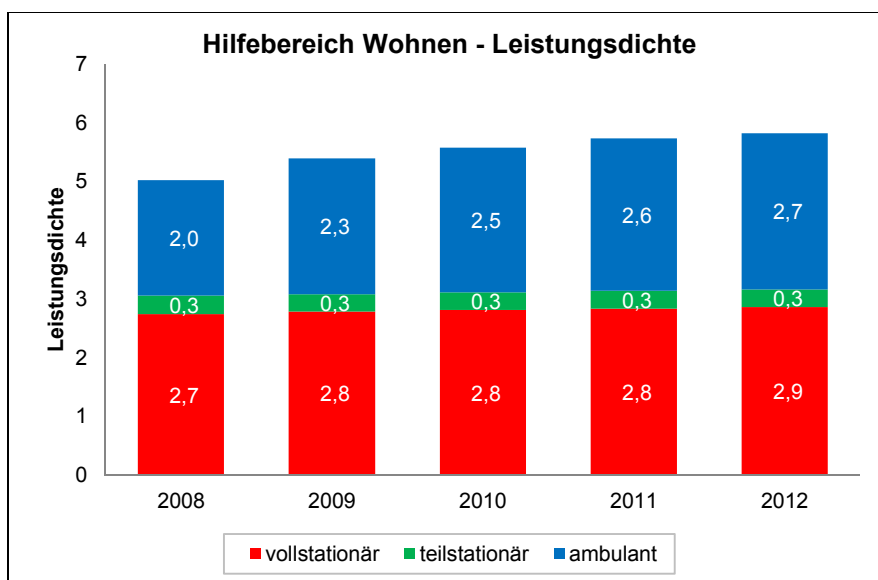
Jahr	Vollstationär	+/- % Vorjahr	Teilstationär	+/- % Vorjahr	ambulant	+/- % Vorjahr	Gesamt	+/- % Vorjahr
2008	7.792		887		5.570		14.249	
2009	7.906	+ 1,5	830	- 6,4	6.555	+ 17,7	15.291	+ 7,3
2010	7.990	+ 1,1	845	+ 1,8	6.984	+ 6,5	15.819	+ 3,5
2011	8.055	+ 0,8	871	+ 3,1	7.348	+ 5,2	16.274	+ 2,9
2012	8.139	+ 1,0	864	- 1,1	7.550	+ 2,7	16.553	+ 1,7
2008 bis 2012	+ 347	+ 4,5	- 23	- 2,7	+ 1.980	+ 35,5	+ 2.304	+ 16,2

Tabelle: LRH; Datenquelle: Con_sens, Benchmarking der Eingliederungshilfe für Menschen mit Behinderung in Schleswig-Holstein.

Die Ambulantisierungsquote, also der Anteil der ambulanten Betreuung im eigenen Wohnraum am Gesamthilfebereich Wohnen, stagniert. 2012 betrug sie 45,6 % (2011: 45,2 %). Die regionalen Unterschiede sind groß. Während im Kreis Segeberg 2012 durchschnittlich 58 % der Leistungsempfänger ambulant betreut wurden, waren es im Kreis Dithmarschen lediglich 31,6 %. Auch bei den Behinderungsarten gibt es erhebliche Abweichungen. Im Kreis Segeberg betrug die Ambulantisierungsquote bei Menschen mit einer psychischen Erkrankung 79,7 %, im Kreis Dithmarschen nur 41,9 %.

Die Leistungsdichte¹ im Hilfebereich Wohnen nimmt seit Jahren kontinuierlich zu. 2012 beträgt sie 5,9 je 1.000 Einwohner:

¹ Leistungsberechtigte je 1.000 Einwohner.



Grafik: LRH; Datenquelle: Con_sens, Benchmarking der Eingliederungshilfe für Menschen mit Behinderung in Schleswig-Holstein.

Bei der Leistungsdichte gibt es erhebliche regionale Unterschiede. Während in den Kreisen durchschnittlich 5,2 Leistungsberechtigte je 1.000 Einwohner Hilfen erhielten, waren es in den kreisfreien Städten 8,2.

Was ist zu tun?

Um den weiteren Ausgabenanstieg im Hilfereich Wohnen wirksam zu begrenzen oder die Ausgaben gar zu reduzieren, müssen die ambulanten Wohnleistungen weiter ausgebaut und stationäre Leistungen möglichst vermieden werden. Dies kann nur durch eine intensivere Hilfeplanung¹, bessere Betreuung der Leistungsberechtigten, Akquise von geeignetem Wohnraum und durch vernetzte sozialräumliche Angebote erreicht werden. Viele örtliche Sozialhilfeträger haben ihr Umsteuerungspotenzial bisher nicht ausgeschöpft. Das zeigen die regionalen Unterschiede der Ambulantisierungsquote von mehr als 26 %. Zwar muss eine ambulante Betreuung im Einzelfall nicht zwangsläufig kostengünstiger als eine stationäre Unterbringung sein. Der durchschnittliche Ausgabenunterschied beträgt jedoch mehrere Tausend Euro je Fall.

Das Sozialministerium stimmt dem LRH zu, dass die Kommunen ihre Anstrengungen verstetigen müssen, um dem gesetzlichen Grundsatz „ambulant vor stationär“ zu entsprechen. Das Sozialministerium beabsichtigt, das AG-SGB XII zu ändern. Von der auf stationäre Leistungen begrenzten Refinanzierung soll abgewichen werden. Stattdessen will das Sozialministerium eine anteilige Finanzierung der Gesamtaufwendungen durch Land und Kommunen realisieren. Es verspricht sich davon eine Verstärkung der Impulse hin zu ambulanten Leistungen.

¹ Vgl. Bemerkungen 2013 des LRH, Nr. 29.

Der LRH hält die vom Sozialministerium beabsichtigte Änderung des AG-SGB XII für richtig, damit die Kommunen ihr Umsteuerungspotenzial nutzen.

24.6.2 **Arbeit, Beschäftigung und Tagesstruktur - Ausgaben für Werkstätten wachsen langsamer**

Für die Hilfebereiche Arbeit, Beschäftigung und Tagesstruktur wurden 2012 insgesamt 196 Mio. € ausgegeben. Das sind 4,5 % mehr als 2011. Von 2011 bis 2012 ist die Zahl der Leistungsempfänger um 3,1 % auf 12.525 gestiegen.

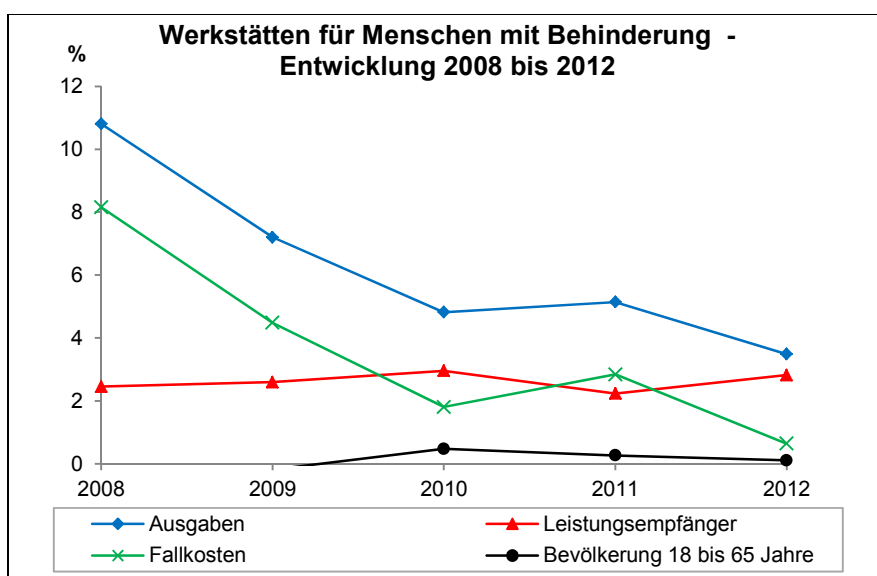
Für die Werkstätten für Menschen mit Behinderung (Werkstätten/WfbM) fielen 2012 mit 162 Mio. € mehr als ein Viertel aller Ausgaben der Eingliederungshilfe an. Der Ausgabenzuwachs hat sich in den letzten Jahren kontinuierlich von 8 % in 2008 auf 3,5 % in 2012 verringert.

10.382 Personen besuchten den Arbeitsbereich einer WfbM. Die Zahl der Leistungsempfänger hat sich gegenüber 2011 um 2,8 % erhöht.

2012 betragen die durchschnittlichen Fallkosten 15.628 €. Sie lagen gegenüber dem Vorjahr nur 0,6 % höher. 2011 lagen die Fallkosten mit 15.528 € um 1.687 € über dem Bundesdurchschnitt (13.841 €).¹

Das Sozialministerium wertet die Entwicklung in diesem Hilfebereich als erfolgreiche Bemühungen zur Konsolidierung der Kostenentwicklung in der Eingliederungshilfe im Land. Es begründet diese Ansicht mit einem im Bundesvergleich geringen Anstieg der Zahl der Werkstattbeschäftigten, dem verringerten jährlichen Kostenanstieg im Leistungsbereich „Teilhabe am Arbeitsleben“ und den kaum noch steigenden Fallkosten.

¹ Con_sens, Consulting für Steuerung und soziale Entwicklung GmbH, Hamburg, 2012, Kennzahlenvergleich der überörtlichen Träger der Sozialhilfe 2011. Erstellt für Bundesarbeitsgemeinschaft der überörtlichen Träger der Sozialhilfe, Münster.



Grafik: LRH; Datenquelle: Con_sens, Benchmarking der Eingliederungshilfe für Menschen mit Behinderung in Schleswig-Holstein.

Schleswig-Holstein hat eine überdurchschnittliche Leistungsdichte. 2012 nahmen 5,96 Leistungsempfänger je 1.000 Einwohner des Altersbereichs 18 bis unter 65 Jahre einen Werkstattplatz in Anspruch. 2011 waren es 5,8. Im Bundesdurchschnitt betrug die Leistungsdichte nur 4,96. Würde es gelingen, in Schleswig-Holstein diese Leistungsdichte zu erreichen, könnten rechnerisch knapp 1.500 Werkstattplätze im Gegenwert von 22 Mio. € gespart werden.

Die Leistungsdichte weist in Schleswig-Holstein regional erhebliche Unterschiede auf. Während 2012 in der Metropolregion um Hamburg¹ nur 4,27 Leistungsempfänger je 1.000 Einwohner der Altersklasse 18 bis unter 65 Jahre in einer Werkstatt beschäftigt waren, sind dies im strukturärmeren Norden² fast doppelt so viele (7,77). Ein wesentlicher Grund ist die bessere Aufnahmefähigkeit des Arbeitsmarkts für schwerbehinderte Menschen im Hamburger Umland.

Das Sozialministerium hält es für fraglich, ob die Wirtschafts- und Arbeitsmarktsituation in Schleswig-Holstein das Erreichen einer Leistungsdichte ermöglicht, die den Werten für Hamburg oder für süddeutsche Länder entspricht.

¹ Kreise Herzogtum Lauenburg, Stormarn, Segeberg und Pinneberg.

² Stadt Flensburg, Kreise Schleswig-Flensburg, Nordfriesland und Dithmarschen.

Was ist zu tun?

Viele örtliche Sozialhilfeträger führen eine Hilfeplanung für Beschäftigte in WfbM bisher nicht oder nur sporadisch durch. Die Hilfeplanung muss auch für diesen Leistungsbereich ausgebaut werden.

Die Zugangssteuerung für die Werkstätten erfolgt formal über den in jeder Werkstatt zu bildenden Fachausschuss. Zunehmend werden behinderte Menschen nur deshalb in die Werkstätten aufgenommen, weil alternative berufliche Angebote zur Eingliederung in den Arbeitsmarkt fehlen. Das Aufnahmeverfahren für die Werkstätten ist zu verbessern. Der örtliche Sozialhilfeträger ist zwar im Fachausschuss vertreten, kann sich jedoch in der Regel gegen die Vertreter der Bundesagentur für Arbeit und der Werkstätten nicht behaupten.

Der fast ungebremste Übergang aus Förderzentren für geistige, körperliche und motorische Entwicklung in die Werkstatt muss gestoppt werden. Schülerinnen und Schülern der Förderzentren müssen stärker als bisher Alternativen zu WfbM angeboten werden. Es ist unwirtschaftlich, Jugendliche mit Behinderung zunächst in eine Werkstatt aufzunehmen, um sie dann später kostenintensiv durch neue Maßnahmen in den allgemeinen Arbeitsmarkt zu integrieren. Deshalb müssen die Modellprojekte zum Übergang von Schule in den Beruf ausgebaut und verstetigt werden. Jugendliche mit Behinderung müssen eine Chance haben, auf dem allgemeinen Arbeitsmarkt Fuß zu fassen.

Werkstätten dürfen keine Einbahnstraße sein. Es muss gelingen, Menschen mit Behinderungen im Rahmen ihrer Fähigkeiten in den allgemeinen Arbeitsmarkt zu integrieren. Dies kann u. a. über verstärkte Beschäftigung auf Außenarbeitsplätzen der WfbM erreicht werden. Hierfür sollten gesonderte Leistungen und Vergütungen vereinbart werden. Die Instrumente zur Beschäftigung auf dem allgemeinen Arbeitsmarkt müssen ausgebaut werden.

Die Förderanreize für Arbeitgeber sollten verbessert werden. Hierfür müssen die Mittel der Ausgleichsabgabe gezielt eingesetzt werden.

Um Übergänge in den allgemeinen Arbeitsmarkt zu ermöglichen, müssen die durch die Ausgleichsabgabe finanzierten Integrationsfachdienste, die Kommunen, die Werkstätten, die Bundesagentur für Arbeit und die Fachberater stärker zusammenwirken.

Das Instrument der „Unterstützten Beschäftigung“¹ muss intensiver genutzt werden, um Werkstattbetreuung zu vermeiden. Mit der „Unterstützten Beschäftigung“ soll ein sozialversicherungspflichtiges Arbeitsverhältnis ermöglicht und gehalten werden. Sie umfasst eine betriebliche Qualifizierung und Berufsbegleitung.

¹ § 38 a SGB IX - Sozialgesetzbuch Neuntes Buch vom 19.06.2001, zuletzt geändert durch Gesetz zur Änderung personenbeförderungsrechtlicher Vorschriften vom 14.12.2012, BGBl. I S. 2598.

Das **Sozialministerium** will die gemeinsamen Aktivitäten mit dem Bildungsministerium, den Kommunen und den Integrationsfachdiensten fortsetzen, um Schülerinnen und Schülern aus den Förderzentren Alternativen zur Beschäftigung in einer Werkstatt zu eröffnen. Für den Herbst 2014 strebt es in Modellregionen die Erprobung eines „Budgets für Arbeit“ an.

24.6.3 **Schulbegleitende Hilfen - durch inklusive Beschulung stiegen die Ausgaben um fast ein Viertel**

Schulbegleiter sind Integrationshelfer, die den betreuungsbedürftigen Kindern und Jugendlichen in Regel- und Förderschulen zur Seite gestellt werden, um ihnen die Teilnahme am Unterricht zu ermöglichen. 2012 haben die Kreise und kreisfreien Städte für die Schulbegleitung 12,2 Mio. € ausgegeben. Allein von 2011 auf 2012 haben sich die Ausgaben um 22 % erhöht. 2008 waren es noch 624 Kinder und Jugendliche, die eine Schulbegleitung erhielten - 2012 hat sich die Zahl auf 1.099 erhöht. Diese Entwicklung ist auf die inklusive Beschulung und auf den zunehmenden Förderbedarf bereits bei Einschulung zurückzuführen.

Die inklusive Beschulung von Schülerinnen und Schülern ist als Leitziel im Schleswig-Holsteinischen Schulgesetz¹ verankert. Nach dem Bericht der Landesregierung zur landesweiten Umsetzung von Inklusion in der Schule² nahmen im Schuljahr 2011/12 von den Schülerinnen und Schülern mit sonderpädagogischem Förderbedarf 57,1 % am Unterricht in den öffentlichen allgemein bildenden Schulen teil. Die gemeinsame Unterrichtung von behinderten bzw. von Behinderung bedrohten und nicht behinderten Schülern ist verankerter Standard und zunehmende Realität. Damit sind jedoch Anforderungen an die Regel- und Förderschulen gestellt, die sie ohne Jugend- bzw. Sozialhilfe nicht erfüllen können. Teilweise haben Schüler mit Behinderung erheblichen Assistenz- und Förderbedarf, auch in medizinischer und pflegerischer Hinsicht. Schulische Erziehungshilfe und Schulsozialarbeit bieten hier keine Unterstützung, da sie andere Ziele verfolgen. So wird der gestiegene Bedarf über die Eingliederungshilfe durch den Einsatz von Integrationshelfern erfüllt.

Was ist zu tun?

Hier wird ein strukturelles wie finanzielles Problem sichtbar. Immer mehr behinderte Kinder und Jugendliche besuchen Regelschulen statt Förderzentren, an denen aufgrund erhöhter sonderpädagogischer Förderung kein Integrationshelfer notwendig war. Dadurch ist der Inklusionsbedarf

¹ § 4 Abs. 11 Schleswig-Holsteinisches Schulgesetz (Schulgesetz - SchulG) vom 24.01.2007, GVOBl. Schl.-H. S. 39 ff.; ber. in GVOBl. Schl.-H. S. 276, zuletzt geändert Gesetz vom 04.02.2014, GVOBl. Schl. S. 21.

² Landtagsdrucksache 18/241.

gestiegen. Die Regelschulen sind durch ihre personelle und sachliche Ausstattung nicht auf diesen zunehmenden Bedarf vorbereitet. Sie sind nicht in der Lage, das Bildungsziel einer inklusiven Beschulung aus eigener Kraft umzusetzen. Die Kreise und kreisfreien Städte müssen zunehmend aus der Eingliederungshilfe finanzierte Integrationshelfer einsetzen. Das Schleswig-Holsteinische Landessozialgericht hat am 17.02.2014 entschieden,¹ dass die Sozialhilfe nicht für die Schulbegleitung eines behinderten Kindes aufkommen muss, wenn der Hilfebedarf im Kernbereich der schulischen Arbeit besteht. Dies kann die Eingliederungshilfe partiell entlasten. Das Urteil zeigt, dass Inklusion nicht zum „Nulltarif“ machbar ist. Insofern ist die Aussage im Bericht der Landesregierung², dass sich die inklusive Beschulung im Rahmen der vorhandenen Ressourcen verwirklichen lässt, falsch.

Das Bildungsministerium muss sich mit dem Sozialministerium und den kommunalen Landesverbänden abstimmen. Ziel muss sein, in einem Inklusionskonzept schulische und Leistungen der Eingliederungshilfe klar voneinander abzugrenzen. Dazu ist eine realistische Bestandsaufnahme mit einer belastbaren Kostenschätzung erforderlich. Diese Angaben muss der für das erste Halbjahr 2014 vom Landtag erbetene Bericht der Landesregierung³ enthalten.

Das Sozialministerium hat mitgeteilt, dass es derzeit mit dem Bildungsministerium eine gemeinsame Linie der Landesregierung abstimme. Ziel sei, landesweit zu praktikablen Lösungen für die Unterstützung von Kindern mit Behinderung in den Schulen zu gelangen, die wirtschaftlicher als die bisherigen Maßnahmen sind.

24.7 **Prüfungsrecht für den Landesrechnungshof**

Der Landtag bemüht sich seit 20 Jahren um mehr Transparenz bei der Eingliederungshilfe. Er hat die Landesregierung wiederholt gebeten, im Landesrahmenvertrag ein Prüfungsrecht für den LRH zu vereinbaren. Dies ist von den Vertretern der Einrichtungen und Dienste stets strikt abgelehnt worden. Auch in dem ab 01.01.2013 gültigen Landesrahmenvertrag⁴ ist das Prüfungsrecht bei Einrichtungen der Eingliederungshilfe nicht verankert. Die Vertragsparteien haben sich lediglich auf eine nicht anlassbezogene Prüfung des zuständigen Sozialhilfeträgers geeinigt. Der Sozialhilfeträger ist berechtigt, die Wirtschaftlichkeits- und Qualitätsprüfungen in seinem Auftrag auch durch Dritte durchführen zu lassen.⁵

¹ Beschluss - L 9 SO 222/13 B ER

² Landtagsdrucksache 17/1568 - Bericht der Landesregierung zur landesweiten Umsetzung von Inklusion in der Schule.

³ Landtagsdrucksache 18/1246 - angenommen in der 41. Sitzung des Landtags am 22.11.2013.

⁴ Landesrahmenvertrag für Schleswig-Holstein nach § 79 Abs. 1 SGB XII vom 12.11.2012.

⁵ § 6 Allgemeine Verfahrensvereinbarung für Schleswig-Holstein (AVV-SH) ab 01.01.2013.

Die Vertreter der Einrichtungen und Dienste lehnen die Forderung des Landtages nach mehr Informationen über die ordnungsgemäße und wirtschaftliche Verwendung der Ausgaben für die Eingliederungshilfe ab. Deshalb hat der LRH in den Bemerkungen 2013, Nr. 30 empfohlen, ihm das Prüfungsrecht durch Änderung des Kommunalprüfungsgesetzes¹ (KPG) einzuräumen. Durch eine Änderung des KPG würde dem LRH gestattet, die bestehenden Prüfungsrechte der Kreise und kreisfreien Städte im Rahmen der Prüfung dieser Körperschaften zu nutzen. Denn diese haben als zuständige Sozialhilfeträger das Recht, bei den Einrichtungen und Diensten der Eingliederungshilfe die Qualität und Wirtschaftlichkeit der Leistungen zu prüfen. Zwar sind die Prüfungsrechte der Kreise und kreisfreien Städte nicht so weitreichend wie die sonst üblichen Prüfungsrechte des LRH. Ihre Nutzung durch den LRH ist aber ein Anfang, um die Transparenz zu erhöhen. Die Kreise und kreisfreien Städte blieben daneben weiterhin zuständig. Eine solche Lösung ist mit dem kommunalen Selbstverwaltungsrecht vereinbar.

Der Wissenschaftliche Dienst des Schleswig-Holsteinischen Landtages kommt in seiner Stellungnahme zur Änderung des KPG zu dem Ergebnis, dass keine grundsätzlichen Bedenken gegen das vorgeschlagene Prüfungsrecht bestehen.² Ein daraufhin Ende 2013 eingebrachter Gesetzentwurf zur Änderung des KPG fand keine Mehrheit. Die FDP-Fraktion hat den Gesetzentwurf zur Änderung des KPG ein weiteres Mal eingebracht.³ Der Landtag hat den Gesetzentwurf am 23.01.2014 in erster Lesung debattiert und ihn zur Beratung an die Ausschüsse für Inneres, Finanzen und Soziales überwiesen. Die Ausschüsse führen ein schriftliches Anhörungsverfahren durch.⁴

Der Landrat des Kreises Rendsburg-Eckernförde hat dem LRH angeboten, Prüfungen der Qualität und der Wirtschaftlichkeit der Leistungen bei Einrichtungen der Eingliederungshilfe als „Dritter“ in seinem Auftrag durchzuführen. Gegen eine Beauftragung durch den Kreis Rendsburg-Eckernförde bestehen verfassungsrechtliche Bedenken. Der LRH ist eine selbstständige, nur dem Gesetz unterworfenen oberste Landesbehörde. Seine Mitglieder genießen den Schutz richterlicher Unabhängigkeit.⁵ Der LRH ist

¹ Gesetz über die überörtliche Prüfung kommunaler Körperschaften und die Jahresabschlussprüfung kommunaler Wirtschaftsbetriebe (Kommunalprüfungsgesetz - KPG) i. d. F. vom 28.02.2003, GVObI. Schl.-H. S. 129.

² Umdruck 18/2012 - Prüfungsrecht des Landesrechnungshofs - Stellungnahme zur vorgeschlagenen Änderung des § 6 Abs. 2 KPG.

³ Landtagsdrucksache 18/1467.

⁴ Schreiben des Schleswig-Holsteinischen Landtags - Vorsitzender des Finanzausschusses vom 25.02.2014 - Die Anzuhörenden werden um Stellungnahme bis zum 28.03.2014 gebeten.

⁵ Gesetz über den Landesrechnungshof Schleswig-Holstein (LRH-G) vom 02.01.1991, GVObI. Schl.-H. S. 128, zuletzt geändert durch Gesetz vom 25.2.2011, GVObI. Schl.-H. S. 71.

zuständig für die überörtliche Prüfung der Kreise und der Städte über 20.000 Einwohner.¹ Als Prüfbehörde bestimmt er Zeit, Art und Umfang der Prüfung. Er kann nach seinem Ermessen die Prüfung beschränken.² Eine weisungsgebundene Auftragsübernahme als Dritter für die Kreise i. S. d. Landesrahmenvertrags³ ist damit ausgeschlossen. Der LRH ist von Gesetzes wegen beschränkt auf die Wahrnehmung der Aufgaben der unabhängigen Finanzkontrolle. Dies schließt eine Auftragsübernahme von Tätigkeiten aus, die öffentlichen Körperschaften im Rahmen ihres Vollzugs obliegen.

Warum ist das Prüfungsrecht des LRH notwendig?

Der LRH prüft die Eingliederungshilfe bisher nur durch Akteneinsicht bei den Leistungsträgern Land und Kommune. Über seine Ergebnisse berichtet er dem Landtag regelmäßig in den Bemerkungen. Es ist ihm damit nicht möglich festzustellen, ob die vereinbarte Leistung wirtschaftlich erbracht wurde und ob die Leistung der vereinbarten Qualität entspricht. Wesentliche Qualitäts- und Wirtschaftlichkeitsfaktoren wie Einrichtungsbelegung und Personalstruktur bleiben ungeprüft. Zwar darf der zuständige Sozialhilfeträger als Vertragspartei diese Prüfungen vornehmen. Sein Ziel wird es sein, einen Soll-Ist-Vergleich der vereinbarten und der vergüteten Leistungen vorzunehmen. Durch eine Änderung des KPG würde es dem LRH möglich, innerhalb der Regeln des Landesrahmenvertrags die Wirtschaftlichkeit der Leistungen und die erbrachte Leistung vor Ort und kreisübergreifend zu prüfen. Er verfügt über umfassende Prüfungserfahrungen im Sozialbereich. Dadurch kann er strukturelle und regionale Probleme erkennen. Er kann die Ursachen der Kostenentwicklung und den Bedarf ermitteln und aufzeigen. Damit hat er ein gutes Werkzeug, die Entwicklung der Eingliederungshilfe gegenüber dem Landtag transparent machen.

¹ Vgl. § 2 Abs. 1 KPG.

² Vgl. § 5 Abs. 3 KPG.

³ § 6 AVV-SH ab 01.01.2013.

25. Verwendungsnachweisprüfung durch das Sozialministerium nach 7 Jahren immer noch nicht abgeschlossen

Auch nach 7 Jahren hat das Sozialministerium die Verwendungsnachweisprüfungen nicht beendet. Es missachtet damit eine Forderung des Landtages, die Prüfungen unverzüglich abzuschließen und die Rückforderungsansprüche konsequent durchzusetzen.

Das Sozialministerium hat es nach Auflösung der Abteilung VIII 5 versäumt, aufbau- und ablauforganisatorische Maßnahmen zu treffen.

25.1 Prüfungsergebnis 2005/2006

Der LRH hat 2005/2006 die Förderverfahren für Investitionen der Behinderteneinrichtungen und Wohnheime für behinderte Menschen ab 1990 geprüft. Die Mittel wurden als Mischfinanzierung vom Sozialministerium, dem Integrationsamt (Mittel der Ausgleichsabgabe), der Bundesagentur für Arbeit und dem Bundesverwaltungsamt Köln gewährt.

Die beteiligten Behörden und Verbände legten fest, dass das Sozialministerium die Verwendungsnachweise prüft.¹

Das Sozialministerium hat diese Aufgabe über viele Jahre vernachlässigt. 90 Projekte mit einem Fördervolumen von fast 88,5 Mio. € blieben ungeprüft. Der LRH ermittelte Rückforderungsansprüche der Zuwendungsgeber von 8,8 Mio. €. Bei weiteren 38 Projekten mit einem Fördervolumen von 15,9 Mio. € war deren Abschluss nicht zweifelsfrei feststellbar.

Der LRH hat seine Feststellungen in den Bemerkungen 2007, Nr. 29 veröffentlicht. Der Finanzausschuss begrüßte, dass das Sozialministerium umgehend nach Bekanntwerden der Feststellungen des LRH eine Projektgruppe zur Bearbeitung der Verwendungsnachweise eingerichtet habe. Er forderte das Sozialministerium auf, die Prüfungen unverzüglich abzuschließen und die Rückforderungsansprüche konsequent durchzusetzen. Der Finanzausschuss verpflichtete das Sozialministerium, über das Ergebnis der Verwendungsnachweisprüfungen und die nicht realisierten Rückforderungsansprüche bis zum Ende des 1. Quartals 2008 zu berichten.²

¹ VV des Ministeriums für Arbeit, Gesundheit, Familie und Sozialordnung über die Projektförderung von Werkstätten und Wohnstätten für Behinderte sowie sonstigen Einrichtungen auf dem Gebiet der Arbeits- und Berufsförderung Behinderter aus Mitteln des Ausgleichsfonds nach § 9 des Schwerbehindertengesetzes vom 15.07.1985 - Az. IV/1 - 4972.0.2 -.

² Landtagsdrucksache 16/1693, S. 10.

Das Sozialministerium legte dem Finanzausschuss am 26.03.2008 seinen Bericht vor.¹ Danach waren 110 Förderverfahren durch das Sozialministerium zu prüfen. 57 Fälle mit Rückforderungen von 3,6 Mio. € konnten abgeschlossen werden. Für 22 Fälle mit einem Volumen von 2,5 Mio. € seien abschließende Prüfbescheide erstellt worden. 9 Förderfälle seien in Bearbeitung, für 9 hätten die Zuwendungsempfänger die Unterlagen nicht vollständig vorgelegt. Bei 13 Fällen seien die Bauvorhaben noch nicht abgeschlossen bzw. die Verwendungsnachweise würden derzeit baufachlich durch das Gebäudemanagement geprüft.

Am 29.09.2008 berichtete das Sozialministerium dem Finanzausschuss, dass für 21 Fälle die Verwendungsnachweisprüfung noch nicht abgeschlossen sei.² In einem weiteren Bericht vom 04.07.2009³ meldete es noch 4 Fälle, bei denen die Rückforderungsbescheide gefertigt worden seien, und 17 nicht schlussbearbeitete Förderungen. Der Finanzausschuss nahm den Bericht in seiner Sitzung am 10.09.2009 zur Kenntnis. Eine weitere Berichtspflicht wurde dem Sozialministerium nicht auferlegt.

25.2 Nachschau 2013

Um seine Prüfung beenden zu können, bat der LRH das Sozialministerium am 03.06.2013, folgende Fragen zu beantworten:

- Sind die seinerzeit noch in Bearbeitung befindlichen 21 Förderverfahren zwischenzeitlich abgeschlossen worden?
- Mit welchem Ergebnis sind die Verfahren abgeschlossen worden?
- Wie sind die Klageverfahren ausgegangen?
- Wie hoch ist die Gesamtsumme - bezogen auf alle Förderverfahren - der geltend gemachten Rückforderungen?
- Wie hoch ist die Gesamtsumme der tatsächlich zurückgezahlten Mittel für alle Förderverfahren?

Am 20.09.2013 antwortete das Sozialministerium dem LRH, dass von den 21 Förderverfahren 5 noch nicht abgeschlossen seien.

In einem Fall sei ein Rechtsstreit anhängig. Für einen Fall befänden sich die Unterlagen seit 2008 im GMSH-Prüfungsverfahren. Diese hätte die Bearbeitung aufgenommen. In 3 Fällen befänden sich die prüfbereiten Unterlagen im Sozialministerium. Auch hier sei bei der Bearbeitung zunächst damit begonnen worden, „*fehlende Unterlagen für die abschließende Bearbeitung zusammenzuführen*“.

Der LRH hat im Oktober 2013 den Verfahrensstand der noch nicht schlussbearbeiteten 5 Fälle geprüft.

¹ Umdruck 16/3006.

² Umdruck 16/3512.

³ Umdruck 16/4435.

Die Fallakten der noch nicht schlussgeprüften Zuwendungsverfahren lagen seit 2011 unbearbeitet im Archiv. Der Grund hierfür ist, dass das Sozialministerium im Mai 2011 die Abteilung VIII 5 auflöste. Diese wickelte bis dahin die Investitionsförderung von Behinderteneinrichtungen ab. Das Sozialministerium versäumte es, die Zuständigkeit für diesen Bereich zu regeln.

Für ein Förderprojekt sollen sich nach Auskunft des Sozialministeriums die Unterlagen seit 2008 im GMSH-Prüfungsverfahren befinden. Die GMSH habe die Bearbeitung aufgenommen.

Diese Mitteilung des Sozialministeriums ist falsch: Die GMSH konnte die Prüfung nicht vornehmen. Sie hat nur einen Teil der Förderunterlagen ohne Verwendungsnachweis des Zuwendungsempfängers. Auch dem Sozialministerium fehlen wesentliche Unterlagen.

Das **Ministerium** hat mitgeteilt, dass die für die Prüfung erforderlichen Unterlagen seit Mitte Januar 2014 vorliegen.

Für ein Förderverfahren meldete das Sozialministerium einen anhängigen Rechtsstreit. Den Widerspruch des Zuwendungsempfängers gegen den Widerrufs- und Rückforderungsbescheid wies das Sozialministerium als unbegründet zurück.

Das Verwaltungsgericht hat am 01.10.2013 den Bescheid des Sozialministeriums aufgehoben. Das Sozialministerium hat das Verfahren beendet.

Nach Auskunft des **Sozialministeriums** befinden sich noch für 2 Fälle prüfbereite Unterlagen im Ministerium. Ein nicht abschließend bearbeiteter Fall sei an die Koordinierungsstelle soziale Hilfen der schleswig-holsteinischen Kreise abgegeben worden.

Im Oktober 2013 war mit der abschließenden Bearbeitung nicht begonnen worden. Es bestehen Rückforderungsansprüche insbesondere aus Vorsteuererstattungen von mindestens 215 T€.

Ein Zuwendungsgeber, das Bundesverwaltungsamt Köln, wurde angesichts des Stillstands im Sozialministerium ungeduldig. Im Mai 2012 bat es mitzuteilen, wann die verwaltungsmäßige Prüfung voraussichtlich abgeschlossen sein werde. Das Sozialministerium antwortete, derzeit sei das Aufgabengebiet, das diesen Vorgang bearbeite, nicht besetzt. Man könne leider nicht sagen, wann die Prüfung abgeschlossen sei. Im Februar 2013 bat das Bundesverwaltungsamt erneut mitzuteilen, wann die verwaltungsmäßige Prüfung voraussichtlich abgeschlossen werden könne. Das Sozialministerium hat bis zum Oktober 2013 das Schreiben nicht beantwortet. Es ist befremdend, dass das Sozialministerium über Monate Schreiben nicht beantwortet.

Das **Sozialministerium** hat mitgeteilt, es habe die Sachstandsanfrage des Bundesverwaltungsamts „*unverzüglich*“ im Dezember 2013 beantwortet.

Um den aus der Nichtbearbeitung entstehenden finanziellen Schaden wegen Verwirkung oder der Einrede der Verjährung zu vermeiden bzw. zu begrenzen, muss das Sozialministerium die Zuwendungsverfahren nun umgehend bearbeiten.

Die Führungskräfte im Sozialministerium (Minister, Staatssekretärin und Abteilungsleitungen) haben es nach Auflösung der Abteilung VIII 5 versäumt, die erforderlichen aufbau- und ablauforganisatorischen Maßnahmen zu treffen. Zwar sind nach Tz. 5.1.1 GGO¹ alle Mitarbeiterinnen oder Mitarbeiter für die ordnungsgemäße und fristgerechte Bearbeitung der ihnen übertragenen Aufgaben verantwortlich. Den Führungskräften des Sozialministeriums obliegt jedoch eine besondere, hervorgehobene Verantwortung und Vorbildwirkung.

Das **Sozialministerium** hat mitgeteilt, dass die aktuell zuständigen Führungskräfte die damalige Hausleitung auf unregelmäßige Bereiche hingewiesen hätten. Die entsprechenden Entscheidungen seien inzwischen nachgeholt worden.

¹ Vereinbarung mit den Spitzenorganisationen der Gewerkschaften nach § 59 des Gesetzes über die Mitbestimmung der Personalräte (Mitbestimmungsgesetz Schleswig-Holstein - MBG Schl.-H.) über die Gemeinsame Geschäftsordnung für die Ministerien des Landes Schleswig-Holstein (GGO) vom 16.12.1997. Seit dem 01.01.1998 in Kraft, GI.-Nr.: 00.0003, nicht veröffentlicht.

26. Kranken- und Notfallversorgung an der Westküste zukunftssicher gestalten

Die demografische Entwicklung und der zunehmende Wettbewerb der Krankenhäuser im ländlichen Raum um die Patienten werden mittelfristig zu Schließungen von Klinikstandorten führen. Dies gefährdet zunehmend die flächendeckende stationäre Krankenversorgung.

Anzustreben ist deshalb eine Krankenhauslandschaft mit großen leistungsfähigen Einrichtungen an zentralen Standorten. Daneben ist eine stationäre Notfallversorgung an den Standorten sicherzustellen, an denen bisher kleinere Krankenhäuser die Grund- und Regelversorgung übernommen haben.

Es wird auch immer schwieriger, die ambulante Krankenversorgung im ländlichen Raum durch niedergelassene Ärzte zu gewährleisten. Aus Altersgründen frei werdende Kassenarztsitze können in den kommenden Jahren vielfach nicht wieder besetzt werden. Grund ist die fehlende Bereitschaft vieler Ärzte, eine Praxis im ländlichen Raum zu übernehmen.

Deshalb sollten die bisher strikt getrennten Planungen der ambulanten und stationären Krankenversorgung unter Federführung des Landes zu einer gemeinsamen Krankenversorgungsplanung zusammengefasst werden. Diese muss auch die Notfallversorgung mit einschließen.

26.1 Rückläufige Auslastung der Krankenhäuser im ländlichen Raum gefährdet die stationäre Krankenversorgung

Mit Einführung des DRG-Systems (Diagnosis Related Groups) in Deutschland sind die Fallzahlen und die damit verbundenen Erlöse zu der zentralen Steuerungsgröße in den Krankenhäusern geworden. Zudem verfolgen die meisten Krankenhäuser strategisch die Erweiterung ihrer Leistungen.

Der auch vom Gesetzgeber forcierte Wettbewerb zwischen den Krankenhäusern kann jedoch nur funktionieren, solange ausreichend Patienten zur Verfügung stehen und der Versorgungsauftrag insgesamt nicht gefährdet wird.

Mit dem einsetzenden Bevölkerungsrückgang in ländlichen Regionen sinkt die Zahl potenzieller Patienten. In der Konsequenz geht die Auslastung der dortigen Krankenhäuser zurück. Zusammen mit dem zunehmenden

Ärztemangel wird es immer schwieriger, Krankenhäuser wirtschaftlich zu betreiben. Dies gefährdet die stationäre Krankenversorgung im ländlichen Raum. Daher sind neben Patienten aus dem unmittelbaren Umfeld auch solche aus weiter entfernten Regionen für das einzelne Krankenhaus von wirtschaftlichem Interesse. Damit nimmt die Konkurrenz unter den Krankenhäusern um die Patienten zu.

Deutlich wird dies am Beispiel der Versorgungsregion Westküste:

Für die Krankenhausgesellschaften in Nordfriesland (Krankenhäuser in Husum, Niebüll, Tönning und Wyk auf Föhr) und in Dithmarschen (Krankenhäuser in Heide und Brunsbüttel) sind die Kreise Nordfriesland und Dithmarschen die unmittelbaren Versorgungsregionen (Westküste). Die Einzugsgebiete ihrer Krankenhäuser überschneiden sich besonders im nördlichen Dithmarschen und südöstlichen Nordfriesland sowie auf der Halbinsel Eiderstedt. Beide Krankenhausgesellschaften werben also um Patienten aus diesen Regionen. Aber auch die Krankenhäuser in den benachbarten Kreisen Schleswig-Flensburg, Rendsburg-Eckernförde und Steinburg konkurrieren um die Patienten der Westküstenregion.

Vor einer besonders schwierigen Situation stehen dabei die kleinen Krankenhäuser in Tönning und Brunsbüttel. Während der Einzugsbereich für das Krankenhaus Tönning weit in die Versorgungsbereiche der Krankenhäuser Heide und Husum hineinreicht, ergeben sich für den Versorgungsbereich des Krankenhauses Brunsbüttel deutliche Überschneidungen mit den Krankenhäusern in Heide und Itzehoe.

Der LRH hat die tatsächlichen Einzugsgebiete dieser 6 Krankenhausstandorte anhand der Patientendaten 2010 analysiert und umfangreiche Patientenwanderungen über die Versorgungsregionen hinweg festgestellt.

Die Krankenhäuser des Kreises Dithmarschen erzielten 2010 mit Patienten aus dem Versorgungsgebiet Nordfriesland einen Umsatz von 4,2 Mio. €. Dem standen Umsätze der Krankenhäuser in Nordfriesland mit Patienten aus Dithmarschen von nur 0,9 Mio. € gegenüber. Insgesamt profitierten die Krankenhäuser in Dithmarschen also deutlich von den Patienten aus dem Kreis Nordfriesland.

Die Konkurrenz um Patienten bei rückläufigen Bevölkerungszahlen wird dazu führen, dass einige der jetzt noch vorhandenen Krankenhäuser an der Westküste mittelfristig nicht mehr wirtschaftlich betrieben werden können und somit geschlossen werden müssen.

26.2 **Wie könnte die stationäre Krankenversorgung im ländlichen Raum auch zukünftig sichergestellt werden?**

Der gesetzliche Sicherstellungsauftrag für die stationäre Krankenversorgung liegt bei den Ländern. Jeder Bürger muss Zugang zu stationärer Krankenversorgung in zumutbarer Entfernung haben. In Schleswig-Holstein setzt das Sozialministerium diesen Auftrag um. Es bedient sich hierbei der Krankenhausplanung.

Die Krankenhausplanung soll zu einer bedarfsgerechten Versorgung der Bevölkerung führen. Maßgaben sind die medizinische und wirtschaftliche Leistungsfähigkeit der Krankenhäuser. Deshalb muss sich die Krankenhausplanung mit jedem einzelnen Krankenhaus auseinandersetzen.

Der im ländlichen Raum einsetzende Wettbewerbsdruck zwischen den Krankenhäusern um die weniger werdenden Patienten führt insbesondere bei kleineren Krankenhäusern zu erheblichen wirtschaftlichen Problemen. Mittelfristig müssten deshalb verschiedene Krankenhäuser massiv subventioniert oder geschlossen werden. Beides kann nicht im Interesse der Bevölkerung liegen. Das Schließen von Krankenhäusern im ländlichen Raum würde zu einer Einschränkung der stationären Notfallversorgung führen.

Die tradierte Krankenhausplanung des Sozialministeriums pflegt überwiegend den Krankenhausbestand und richtet sich bei der Grund- und Regelversorgung überwiegend an den Kreisgrenzen und der Trennung zwischen den niedergelassenen Ärzten und der stationären Krankenhausversorgung (Sektorengrenzen) aus. Das ist wegen sinkender Finanzmittel für die Krankenversorgung und der demografischen Entwicklung nicht mehr zielführend. Eine zukunftsweisende Krankenhausplanung muss sich an kreis- und sektorenübergreifenden Strukturen orientieren und diese fördern.

Zielführend ist eine Krankenhauslandschaft mit großen leistungsfähigen Krankenhäusern an zentralen Standorten. Dazu sind insbesondere die jetzigen Kliniken der Schwerpunktversorgung geeignet. Hinzu kommen muss eine stationäre Notfallversorgung an Standorten kleinerer Krankenhäuser, die derzeit die Grund- und Regelversorgung sicherstellen. Sie würden dann künftig als „Portalkliniken“ eine 24-Stunden-Bereitschaft und die Erstversorgung und Stabilisierung der Notfallpatienten nach einer Notaufnahme sicherstellen. Anschließend können die Patienten zur weiteren Behandlung an die zentralen Krankenhäuser weitergeleitet werden.

Das **Sozialministerium** erklärt, dass die Krankenhausplanung sich nicht an den Kreisgrenzen orientiere, sondern insbesondere die Schwerpunktversorgung und die Maximalversorgung bereits kreisübergreifend geplant

werde. Ergänzt werde diese Planung durch die Bildung von Zentren für bestimmte Versorgungsbereiche und die Kooperation von Krankenhäusern, die zwischenzeitlich ebenfalls kreisübergreifend erfolge.

Der **LRH** begrüßt die Aktivitäten des Sozialministeriums, hält es aber für zwingend notwendig, auch die an den Kreisgrenzen orientierte Planung der Grund- und Regelversorgung in ein Gesamtkonzept einzubeziehen und dieses auch im Krankenhausplan erkennbar zu dokumentieren. Zur Krankenhausplanung gehört neben der Koordination von Grund-, Regel-, Schwerpunkt- und Maximalversorgung auch, neue Fachbereiche in Krankenhäusern nur zu genehmigen, wenn diese nicht durch andere bereits bestehende und in zumutbarer Entfernung liegende Krankenhäuser abgedeckt werden können. Nur so lassen sich Doppelstrukturen und nicht zielführender Wettbewerb zwischen Krankenhäusern vermeiden.

26.3 **Probleme bei der ambulanten Krankenversorgung durch niedergelassene Ärzte im ländlichen Raum nehmen zu**

Die Grundlagen für die ambulante Krankenversorgung der Bevölkerung sind im Sozialgesetzbuch Fünftes Buch (SGB V)¹ zusammengefasst. Das beinhaltet auch die vertragsärztliche Versorgung zu den sprechstundenfreien Zeiten (Notdienst). Die vertragsärztliche Versorgung müssen die Kassenärztlichen Vereinigungen (KV) entsprechend den gesetzlichen und vertraglichen Erfordernissen sicherstellen. In Schleswig-Holstein nimmt diese Aufgabe die Kassenärztliche Vereinigung Schleswig-Holstein (KVSH) wahr.

Bisher gab es eine strikte Trennung zwischen der Krankenversorgungsplanung für den stationären und ambulanten Bereich. Gleiches gilt für die Budgets. Die Länder und die KV sind sehr darauf bedacht, ihre jeweiligen Budgets zu verteidigen. Lediglich im Bereich der psychiatrischen Versorgung der Bevölkerung gibt es Modellversuche, den ambulanten und stationären Bereich aus einem gemeinsamen (Regional-)Budget zu finanzieren.

Die Trennung zwischen der stationären und ambulanten Krankenversorgung führt in der Praxis zu Problemen. Trotzdem hat der Bundesgesetzgeber sie nur in Teilbereichen gelockert. Hierzu zählen beispielsweise ausgewählte spezialfachärztliche ambulante Behandlungen, die auch von Krankenhäusern durchgeführt werden dürfen.

¹ Sozialgesetzbuch Fünftes Buch (SGB V) - Gesetzliche Krankenversicherung, Artikel 1 des Gesetzes vom 20.12.1988, BGBl. I, S. 2477, zuletzt geändert durch Artikel 3 des Gesetzes vom 20.12.2012, BGBl. I, S. 2781.

Der KVSH fällt es zunehmend schwerer, Ärzte für frei werdende Hausarztpraxen im ländlichen Raum (Landarzt) zu finden. In den Kreisen Dithmarschen und Nordfriesland können bereits jetzt nicht alle frei gewordenen Hausarztpraxen wieder besetzt werden.

Neben den Problemen, die die Überalterung der niedergelassenen Landärzte mit sich bringt, haben sich auch die Vorstellungen und Wünsche der jungen Ärzte an ihr berufliches und soziales Umfeld gewandelt. Dies gilt genauso für junge Krankenhausärzte. Junge Ärzte legen zunehmend Wert auf eine bessere Vereinbarkeit von Familie und Beruf, mehr Freizeit und Möglichkeiten der Freizeitgestaltung bei einer angemessenen Vergütung ihrer ärztlichen Leistungen. Auch fehlt vielen Ärzten die Risikobereitschaft, die mit der Übernahme einer Praxis verbunden ist. Die Diskussion der Nachwuchsprobleme nur auf die Höhe der Honorare zu beschränken, wäre daher deutlich zu kurz gegriffen.

Die KVSH hat die Problematik erkannt und versucht gegenzusteuern. Beispielsweise richtet sie die Planungsbereiche nicht nur an den Kreisgrenzen, sondern an der ländlichen Struktur aus. Zudem schafft sie Vergütungsanreize innerhalb des vorgegebenen Budgets.

Trotzdem haben alle Versuche der KVSH, dem „Praxissterben“ im ländlichen Raum entgegenzuwirken, bisher keinen nachhaltigen Erfolg gebracht.

26.4 **Gemeinsame Planung von stationärer und ambulanter Krankenversorgung notwendig**

Das Sozialministerium und die KVSH werden mittelfristig immer weniger in der Lage sein, allein ihren jeweiligen Sicherstellungsauftrag im ländlichen Bereich zu erfüllen. In einem Flächenland wie Schleswig-Holstein mit überwiegend ländlichen Strukturen kann nur eine gemeinsame Planung des stationären und ambulanten Bereichs langfristig die Krankenversorgung sicherstellen. Dies schließt auch die Notfallversorgung mit ein.

Mit dem Gesetz zur Verbesserung der Versorgungsstrukturen in der gesetzlichen Krankenversicherung¹ versucht der Bundesgesetzgeber, die zunehmenden Probleme der ambulanten Krankenversorgung zu lösen. Dazu gehören flexiblere Planungsbereiche und Anhörungsrechte der Länder bei der ambulanten Krankenversorgungsplanung. Danach kann ein

¹ Gesetz zur Verbesserung der Versorgungsstrukturen in der gesetzlichen Krankenversicherung (GKV-Versorgungsstrukturgesetz - GKV-VStG) vom 22.12.2011, BGBl. I Nr. 70, S. 2983 ff.

unter Leitung des Landes stehendes Gremium Empfehlungen zu einer sektorenübergreifenden Krankenversorgung abgeben.

Insofern sind gemeinsame Strukturen bei der ambulanten und stationären Krankenversorgung schon jetzt grundsätzlich möglich. Dies schließt die Übernahme von weiteren ambulanten Leistungen durch die Krankenhäuser ausdrücklich ein.

Aktuell schränkt der bundesgesetzliche Rahmen den Handlungsspielraum der Landesregierung bei der Sicherstellung der ambulanten Krankenversorgung und der Ausbildung der Mediziner ein. Ihr kommt deshalb überwiegend die Rolle eines Moderators und Koordinators zu. Hiervon hat die Landesregierung in den letzten Jahren zunehmend Gebrauch gemacht. Die Landesregierung sollte sich für eine entsprechende Änderung des SGB V einsetzen, um eine gemeinsame Krankenversorgungsplanung unter Federführung des Landes zu ermöglichen.

Ein kreisübergreifender Umbau der stationären Krankenhausversorgung ist erforderlich. Das Land sollte die KVSH frühzeitig in die Planung einbinden, um die künftige Struktur der gesamten Krankenversorgung gemeinsam zu gestalten. Ein erster Schritt wäre z. B. die räumliche und personelle Zusammenführung der ambulanten und stationären Notfallversorgung an den jeweiligen Krankenhäusern. Die gemeinsam betriebenen ambulanten Notfallpraxen an einigen Krankenhäusern weisen bereits in die richtige Richtung.

Rundfunkangelegenheiten

27. Norddeutscher Rundfunk

Die Berichte der Wirtschaftsprüfer über die Prüfung der Marktkonformität der Beteiligungsgesellschaften des NDR sind deutlich verbessert worden. Der NDR hat die Forderungen der Rechnungshöfe erfüllt.

Die Studio Hamburg GmbH sollte die Umstrukturierungsphase nutzen, um ihr Beteiligungscontrolling zu verbessern.

Beteiligungsgesellschaften sollen zwar einen Beitrag zur Wirtschaftlichkeit des NDR leisten. Sie dürfen aber die Grenzen der zulässigen Randnutzung mit ihren Tätigkeiten nicht überschreiten.

27.1 **Keine Beanstandungen gegen die Prüfung der kommerziellen Tätigkeiten der Beteiligungsgesellschaften des NDR für 2012**

Die Rechnungshöfe werten seit 2 Jahren die Wirtschaftsprüfungsberichte der Beteiligungsgesellschaften des NDR zur Marktkonformität aus¹. Die Berichte sind für das Wirtschaftsjahr 2012 deutlich verbessert worden. Insbesondere haben die Wirtschaftsprüfer die Kapitalausstattung der Beteiligungsgesellschaften ausführlich bewertet. Sie haben umfangreiche Stichproben gezogen. Dabei haben sie keine Verstöße gegen marktkonformes Handeln festgestellt. Die Ergebnisse waren nachvollziehbar. Die Forderungen der Rechnungshöfe wurden damit erfüllt. Eigene Prüfungen der Rechnungshöfe waren nicht notwendig.

27.2 **Warum prüfen die Rechnungshöfe die Beteiligungsgesellschaften des NDR?**

Nach § 35 Abs. 6 i. V. m. § 34 NDR-Staatsvertrag haben die Rechnungshöfe der Staatsvertragsländer des NDR umfassende Prüfungsrechte bei den Mehrheits-Beteiligungsgesellschaften des NDR. Der NDR hat die erforderlichen Regelungen in die Gesellschaftsverträge seiner Beteiligungsgesellschaften aufnehmen lassen.

¹ Bemerkungen 2012 des LRH, Nr. 32, Bemerkungen 2013 des LRH, Nr. 31.

Die Rechnungshöfe müssen feststellen, ob beim NDR mögliche Wirtschaftlichkeitspotenziale erschlossen werden. In diesem Zusammenhang ist auch zu prüfen, ob die Beteiligungsgesellschaften des NDR wirtschaftlich arbeiten. Nur so ist gewährleistet, dass der NDR von ihnen über höchstmögliche Gewinnausschüttungen profitiert. Es muss sich eine angemessene Eigenkapitalverzinsung ergeben. Weitere finanzielle Auswirkungen ergeben sich aus den Tätigkeiten, die die Gesellschaften für den NDR übernehmen. Dabei hat der NDR wiederum darauf zu achten, dass er seine Beteiligungsgesellschaften nur dann beauftragt, wenn diese günstiger leisten können als ihre Mitbewerber.

Wenn die Rechnungshöfe Ergebnisse von Prüfungen bei Beteiligungsgesellschaften herausgeben, müssen sie darauf achten, dass die Wettbewerbsfähigkeit der geprüften Unternehmen nicht beeinträchtigt wird. Insbesondere haben sie Betriebs- und Geschäftsgeheimnisse zu wahren.

27.3 Welche Ergebnisse haben die Prüfungen der Beteiligungsgesellschaften erbracht?

27.3.1 Beteiligungscontrolling der Studio Hamburg GmbH ist verbesserungsbedürftig

Die Rechnungshöfe haben eine Betätigungsprüfung bei der Studio Hamburg GmbH durchgeführt. Ziel der Prüfung war festzustellen, ob die Studio Hamburg GmbH als Holdinggesellschaft nachgeordnete Gesellschaften in ausreichendem Maße führt. Insbesondere wollten die Rechnungshöfe feststellen, ob die Vorgaben des Obergesellschafters NDR eingehalten werden. Des Weiteren haben sie untersucht, ob der NDR sowie der Aufsichtsrat ausreichend informiert und in Entscheidungen eingebunden werden.

In diesem Zusammenhang haben die Rechnungshöfe festgestellt, dass die Studio Hamburg GmbH ihr Beteiligungscontrolling verbessern kann. Die Studio Hamburg GmbH war bereit, Verbesserungsvorschläge der Rechnungshöfe aufzunehmen und umzusetzen. Dabei ist zu berücksichtigen, dass der Konzern Studio Hamburg zurzeit umstrukturiert wird.

27.3.2 Ausweitung der Geschäftstätigkeit der Studio Hamburg Media Consult International GmbH begrenzen

Die Rechnungshöfe haben die Haushalts- und Wirtschaftsführung der Studio Hamburg Media Consult International (MCI) GmbH geprüft. Die MCI GmbH ist ein 100%iges Enkelunternehmen der Studio Hamburg GmbH.

Die MCI GmbH ist ein international tätiges Systemhaus für Broadcast/IT, Audio, Video und Medientechnik. Dazu gehören die Bereiche Projektierung, Produktverkauf und Werkstätten (technische Möblierung, Bühnen und Dekorationsbau). Das Unternehmen unterhält Zweigniederlassungen in Berlin, Köln und Abu Dhabi (ab 01.10.2013 nur Repräsentationsbüro). Die MCI GmbH ist für den NDR, andere Rundfunkanstalten, weitere Konzerngesellschaften und Dritte tätig.

Soweit sich die MCI GmbH außerhalb der Kernaufgaben des NDR und der damit zusammenhängenden Hilfstätigkeiten bewegt, darf sie dies nur im Rahmen der zulässigen Randnutzung. Randnutzung wird als die erwerbswirtschaftliche Nutzung des sächlichen und persönlichen Betriebsvermögens definiert. Zur Verfügung stehende Potenziale werden eingesetzt, um weitere Einnahmequellen zu erschließen. Die Randnutzung ist unzulässig, wenn damit eine eigenständige, zusätzliche Finanzierungsquelle aufgebaut wird. Dazu zählen beträchtliche Einnahmen, die außerhalb des Programmauftrags und außerhalb der vorgesehenen Finanzierung durch Rundfunkbeiträge, Werbung und Sponsoring erwirtschaftet werden. Die MCI darf daher ihren Tätigkeitsbereich nicht uneingeschränkt ausweiten.

Die Rechnungshöfe stellten fest, dass die MCI GmbH in den Bereichen Projektierung und Werkstätten ihren Tätigkeitsbereich stark ausgeweitet hat. Bei den Werkstätten umfasst das Leistungsspektrum inzwischen den *„Dekorationsaufbau für Film und Fernsehen, Ausstattungsbau für Theater und Musicals, Ausstellungsbau für Messen und Präsentationen, Szenographie für Ausstellungen und Museen oder technische Möblierung und Innenausbau. Die Werkstätten der MCI garantieren Ihnen größten Erfolg bei der kreativen und anspruchsvollen Umsetzung in jedem Geschäftsfeld.“*¹ Eine umfangreiche Referenzgalerie wurde auf der Homepage der Studio Hamburg GmbH und auch in einem Zeitungsbericht veröffentlicht².

Das Umsatzvolumen aus diesen Tätigkeiten hat inzwischen einen Umfang erreicht, der die Grenzen einer zulässigen Randnutzung überschreitet.

¹ Quelle: Homepage der Studio Hamburg GmbH, Bereich Consulting & Services.

² Hamburger Abendblatt vom 15.08.2013.

Der NDR hat regelmäßig zu prüfen, ob die Tätigkeiten seiner Beteiligungsgesellschaften noch mit rundfunkrechtlichen Vorgaben im Einklang stehen.

Zwischen dem NDR und den Rechnungshöfen bestehen unterschiedliche Auffassungen, was als zulässige Randnutzung anzusehen ist. Die Diskussion wird fortgesetzt.

Kiel, 26. März 2014

Landesrechnungshof Schleswig-Holstein

Dr. Gaby Schäfer

Aike Dopp Dr. Ulrich Eggeling

Claus Asmussen

Bemerkungsbeitrag der Präsidentin über die Prüfung des Verfassungsschutzes**1. Verfassungsschutz: Effizienz und Transparenz kann gesteigert werden**

Landesregierung und Landtag sollten die Gründung eines Norddeutschen Amtes für Verfassungsschutz anstreben. Wegen des Abbaus von Doppelstrukturen und Doppelarbeit könnten damit weniger Ressourcen verbraucht und gleichzeitig die Leistungsfähigkeit gesteigert werden.

Der Haushalt des Verfassungsschutzes sollte transparenter werden. Die Personalausstattung und Personalausgaben sollten im Einzelplan 04 des Innenministeriums dargestellt und die Sachausgaben weitestmöglich titelgenau veranschlagt werden. Nur so kann der Landtag entscheiden, wofür wie viel Geld verausgabt wird. Andere Länder machen vor, dass dies möglich ist.

Daneben können Personalausgaben im Verfassungsschutz gesenkt werden. Die Ausgaben für die den Verfassungsschutzmitarbeitern pauschal gezahlte Sicherheitszulage können reduziert werden. Polizeivollzugsbeamte sollten nur im unbedingt erforderlichen Rahmen befristet im Verfassungsschutz eingesetzt werden. Bei der Nachwuchsgewinnung für die Observationsgruppe sollte nicht vornehmlich auf finanzielle Anreize gesetzt werden. 2 Rufbereitschaften können zusammengelegt werden.

Der LRH hat dem Innenministerium außerdem aufgezeigt, wie die Organisation und Aufgabenerledigung der Verfassungsschutzabteilung zu optimieren sind.

1.1 Vorbemerkung

Die Haushalts- und Wirtschaftsführung des Verfassungsschutzes wird durch die Präsidentin des LRH geprüft. Weitere Beauftragte können zur Hilfeleistung herangezogen werden (vgl. § 88 Abs. 2 Satz 1 und 2 LHO). Eine Befassung des Senats findet bei dieser Prüfung nicht statt (vgl. § 88 Abs. 2 Satz 3 LHO i. V. m. § 11 LRH-G). Die vertrauliche Prüfungsmittteilung ist dem Innenministerium zugegangen. Mit diesem Bemerkungsbeitrag werden die wesentlichen nicht vertraulichen bzw. nicht geheim zu haltenden Prüfungsfeststellungen veröffentlicht.

1.2 Was ist Verfassungsschutz und wer ist dafür zuständig?

Die Definition für Verfassungsschutz ergibt sich aus Artikel 73 Grundgesetz (GG): Verfassungsschutz ist der Schutz der freiheitlichen demokratischen Grundordnung, des Bestandes und der Sicherheit des Bundes oder eines Landes. In Artikel 73 GG ist auch geregelt, dass der Bund beim Verfassungsschutz die ausschließliche Gesetzgebung über die Zusammenarbeit des Bundes und der Länder hat. Nach Artikel 87 GG kann der Bund durch Gesetz eine Zentralstelle zur Sammlung von Unterlagen für Zwecke des Verfassungsschutzes einrichten.

Entsprechend verpflichtet das Bundesverfassungsschutzgesetz (BVerfSchG)¹ Bund und Länder, in Angelegenheiten des Verfassungsschutzes zusammenzuarbeiten. Es legt fest, dass die Zusammenarbeit auch in gegenseitiger Unterstützung und Hilfeleistung besteht.² Ebenfalls regelt es, dass der Bund für die Zusammenarbeit mit den Ländern ein Bundesamt für Verfassungsschutz (BfV) unterhält. Jedes Land hat für die Zusammenarbeit mit dem Bund sowie der Länder untereinander eine Verfassungsschutzbehörde zu unterhalten.³ Die Landesverfassungsschutzbehörden (LfV) übermitteln dem BfV bzw. anderen LfV bekannt gewordene Informationen, Auskünfte, Nachrichten und Unterlagen, soweit es für deren Aufgabenerfüllung erforderlich ist. Umgekehrt unterrichtet das BfV die LfV über alle Unterlagen, deren Kenntnis für das Land zum Zweck des Verfassungsschutzes erforderlich ist. Daneben darf sich das BfV unter bestimmten Voraussetzungen auch selbst in den Ländern Nachrichten beschaffen.⁴

Außerhalb der Zusammenarbeit von Bund und Ländern gilt beim Verfassungsschutz der föderale Grundsatz des Artikels 83 GG. Die Länder führen das Bundesgesetz als eigene Angelegenheit aus. Das heißt, sie regeln die Einrichtung der LfV und das Verwaltungsverfahren in eigener Kompetenz.

¹ Gesetz über die Zusammenarbeit des Bundes und der Länder in Angelegenheiten des Verfassungsschutzes und über das Bundesamt für Verfassungsschutz (Bundesverfassungsschutzgesetz - BVerfSchG) vom 20.12.1990, BGBl. I S. 2954, 2970, zuletzt geändert durch Artikel 6 des Gesetzes vom 20.06.2013, BGBl. I S. 1602.

² § 1 BVerfSchG.

³ § 2 BVerfSchG.

⁴ § 5 BVerfSchG.

1.3 **Wie ist der Verfassungsschutz in Schleswig-Holstein organisiert? Welche Aufgaben und Befugnisse hat er?**

Nach dem Landesverfassungsschutzgesetz (LVerfSchG)¹ ist das Innenministerium Verfassungsschutzbehörde. Es hat hierfür eine besondere Abteilung zu unterhalten.² Entsprechend wurde im Innenministerium die Abteilung IV 7, Verfassungsschutz, eingerichtet. Den Verfassungsschutz als Abteilung in das Innenministerium einzubinden, hat sich bewährt. Diese Lösung erspart Personal- und Sachaufwand gegenüber der Einrichtung einer Landesoberbehörde.

Ebenfalls definiert das LVerfSchG die Aufgaben und Befugnisse der Verfassungsschutzbehörde. Sie hat die Landesregierung und andere zuständige Stellen über Gefahren für die freiheitliche demokratische Grundordnung, den Bestand und die Sicherheit des Bundes und der Länder zu unterrichten. Dadurch soll diesen Stellen ermöglicht werden, rechtzeitig die erforderlichen Maßnahmen zur Gefahrenabwehr zu ergreifen.³ Die Verfassungsschutzbehörde hat außerdem Spionageaktivitäten im Land aufzudecken. Sie wirkt mit beim Geheim- und Sabotageschutz. Ebenfalls berät sie Behörden zu baulichen und technischen Sicherheitsvorkehrungen. Sie wirkt zudem mit bei Zuverlässigkeitsüberprüfungen, z. B. in Angelegenheiten der Atom-, Luft- oder Hafensicherheit. Auch bei anderen Verwaltungsverfahren ist sie beteiligt, wie z. B. der Erteilung von Aufenthaltstiteln.

Die Befugnisse der Verfassungsschutzbehörde beschränken sich darauf, sach- und personenbezogene Informationen zu erheben, zu sammeln, auszuwerten und zu verarbeiten. Hierbei greift sie zum einen auf öffentlich zugängliche Quellen zurück, wie beispielsweise Publikationen extremistischer Organisationen, Parteiprogramme oder Internetseiten. Daneben wertet sie zu verdächtigen Personen Daten aus behördlichen Registern aus, wie z. B. dem Melde-, Fahrzeug- oder Ausländerzentralregister. Erhärtet sich der Verdacht gegen eine Person oder verfassungsfeindliche Bestrebung, darf die Verfassungsschutzbehörde Informationen auch mit nachrichtendienstlichen Mitteln beschaffen. Hierzu zählen beispielsweise Observationen oder der Einsatz von Vertrauensleuten, auch V-Leute genannt. Darüber hinaus darf sie in begründeten Einzelfällen auch die Telekommunikation überwachen und aufzeichnen sowie Briefe und Pakete öffnen und einsehen.

¹ Gesetz über den Verfassungsschutz im Lande Schleswig-Holstein (Landesverfassungsschutzgesetz - LVerfSchG) vom 23.03.1991, GVOBl. Schl.-H. S. 203, zuletzt geändert durch Artikel 2 des Gesetzes vom 21.06.2013, GVOBl. Schl.-H. S. 254.

² § 2 LVerfSchG.

³ § 1 LVerfSchG.

1.4 **Durch eine stärkere Kooperation mit dem Bund und anderen Ländern den Verfassungsschutz effizienter gestalten**

In Deutschland gibt es 17 Verfassungsschutzbehörden (eine Bundesbehörde und 16 Landesbehörden). Diese haben, jeweils für ihren Zuständigkeitsbereich, fast identische Aufgaben. Alle 17 Behörden sammeln parallel Informationen über verfassungsfeindliche Bestrebungen sowie sicherheitsgefährdende oder geheimdienstliche Tätigkeiten für eine fremde Macht. Sie werten diese parallel aus mit dem Ziel, die freiheitliche demokratische Grundordnung, den Bestand und die Sicherheit des Bundes oder eines Landes zu schützen. Der Bund und jedes Land halten Kapazitäten für die Auswertung und Analyse sowie die Nachrichtenbeschaffung vor. Die Methoden, die die Verfassungsschutzbehörden dabei nutzen und nutzen dürfen, sind gleich. Dass dies zwangsläufig zu Doppelarbeit führt, ist offensichtlich. Der Verfassungsschutz macht an Ländergrenzen nicht halt. Verfassungsfeindliche Bestrebungen sind vielfach nicht nur in einem Land aktiv, sondern über Landesgrenzen hinweg oder sogar bundesweit. Dies gilt insbesondere für bedeutendere Aktivitäten mit großem Gefahrenpotenzial.

Die koordinierende Funktion des BfV, aber auch die Doppelarbeit von BfV und LfV und die gegenseitigen Unterrichtungspflichten wurden in den vergangenen Jahren nach und nach ausgebaut. Trotzdem beschränkt sich die Zusammenarbeit zwischen Bund und Ländern und der Länder untereinander fast ausschließlich auf einen Informationsaustausch. Ein arbeitsteiliges Vorgehen ist nicht festzustellen. Bedeutende Kooperationen oder die Bildung von Schwerpunkten wurden bislang nicht praktiziert.

Unbestreitbar kann die doppelte Auswertung durch Bund und Land bzw. Länder auch Vorteile bieten. Durch den gegenseitigen Austausch sinkt die Gefahr, wertige Informationen zu übersehen, falsch zu analysieren, Zusammenhänge nicht zu erkennen, falsche Prognosen zu stellen oder darauf fußend falsche Maßnahmen zu ergreifen oder zu veranlassen. Je mehr wertige Informationen einer Verfassungsschutzbehörde vorliegen, desto besser kann diese einen Sachverhalt auch beurteilen. Dieser Vorteil ist nicht unerheblich angesichts des hohen Schutzgutes der Verfassung.

Dem steht aber ein erheblicher Aufwand durch parallele Nachrichtenbeschaffung und Auswertung - zunehmend auch mittels Internet - gegenüber. Hinzu kommt ein erheblicher Aufwand in jeder einzelnen Verfassungsschutzbehörde für die gegenseitige Unterrichtung. Beispielhaft sind hier die wöchentlichen Reisen zum Gemeinsamen Extremismus- und Terrorismusabwehrzentrum (GETZ) in Köln und Meckenheim sowie zum Gemeinsamen Terrorismus-Abwehrzentrum (GTAZ) in Berlin zu nennen.

Ob dieser Aufwand erforderlich ist, kann der LRH nicht abschließend bewerten. Eine Bewertung rein nach wirtschaftlichen Gesichtspunkten greift hier sicher zu kurz. Festzustellen ist aber, dass mit einer arbeitsteiligen Kooperation von Verfassungsschutzbehörden erhebliche Ressourcen einzusparen wären.

Unabhängig davon stellt sich die Frage: Wie leistungsfähig können insbesondere kleine LfV wie das schleswig-holsteinische überhaupt sein angesichts der begrenzt zur Verfügung stehenden Ressourcen? Sinnvoller wäre es, statt kleine LfV mit zusätzlichen Haushaltsmitteln auszustatten, die Leistungsfähigkeit des Verfassungsschutzes durch weniger, aber leistungsfähigere Behörden zu stärken.

Bei der Bildung größerer Einheiten kommen verschiedene Alternativen in Betracht. Der umfassendste Schritt wäre, die Aufgaben des Verfassungsschutzes beim Bund zu zentralisieren. In den Ländern wären Außenstellen erforderlich, um Nachrichten insbesondere regional in der ganzen Republik sicher beschaffen zu können. Die Unterrichtungspflichten und die Doppelauswertungen zwischen Bund und Landesbehörden würden entfallen. Gerade in den vergangenen Jahren wurde eine solche Zentralisierung immer wieder diskutiert. Letztendlich haben sich der Bund und insbesondere die Länder jedoch dafür ausgesprochen, beim Verfassungsschutz das föderale Prinzip beizubehalten.

Als weitere Lösung zur Bildung größerer Einheiten käme in Betracht, dass mehrere Länder ihre LfV zu einer gemeinsamen Behörde zusammenlegen. Für Schleswig-Holstein bietet sich hier die Gründung eines Norddeutschen Amtes für Verfassungsschutz an. Verfassungsrechtlich wäre dies zulässig. Auch mit dieser Lösung ließen sich erhebliche Ressourcen einsparen. Ziel muss sein, Doppelstrukturen und Doppelarbeit zu vermeiden, die Leistungsfähigkeit zu steigern und gleichzeitig mit weniger Ressourcen auszukommen. Bereits die Auswertung und Nachrichtenbeschaffung vom BfV überschneidet sich immer mit der von mindestens einem LfV. Aber auch die Auswertung und Nachrichtenbeschaffung von den norddeutschen LfV werden sich überschneiden. Auch die LfV werden und können sich nicht nur mit dem Geschehen in ihrem Land beschäftigen. Sie müssen die in ihrem Land vorgefundenen Aktivitäten in einen größeren Rahmen einordnen. Hierzu sind gerade bei relevanten verfassungsfeindlichen Bestrebungen in jedem Land Auswertungen länderübergreifender Aktivitäten erforderlich.

Die Fachaufsicht über die Tätigkeit dieser Behörde könnte in den beteiligten Ländern beim Innenressort liegen. So wäre der jeweilige Minister bzw. Senator auch parlamentarisch verantwortlich. Für die Parlamentarische

Kontrolle könnten die beteiligten Länder eigene Parlamentarische Kontrollgremien bilden. Abgrenzungsprobleme und Überschneidungen bei länderübergreifenden Tätigkeiten sollten lösbar sein. Eine gemeinsame parlamentarische Kontrolle durch ein Gremium ist verfassungsrechtlich unzulässig.

Landesregierung und Landtag sollten sich erneut mit dem Thema Norddeutsche Kooperation im Verfassungsschutz beschäftigen mit dem Ziel, ein Norddeutsches Amt für Verfassungsschutz zu gründen. Anschließend wären Gespräche mit den norddeutschen Ländern zu führen.

Das **Innenministerium** weist auf die politische Verantwortung des Innenministers hin. Diese setze voraus, dass über Schwerpunkte bei der Aufgabenerfüllung autonom entschieden werden könne. Zudem hätten die Innenminister der Nordländer eine Fusion als nicht zielführend abgelehnt. Sie hätten im Ergebnis Fragen der politischen Verantwortung, der parlamentarischen Kontrolle und der inhaltlichen Schwerpunktsetzung als unlösbar eingestuft. Ein Einspareffekt sei nicht eindeutig verifizierbar. Das Innenministerium weist in diesem Zusammenhang auf entstehende Baukosten für eine gemeinsame Verfassungsschutzbehörde hin.

Der **LRH** bleibt bei seiner Auffassung. Auch bei einem Norddeutschen Amt für Verfassungsschutz hätten die beteiligten Länder hinreichende Steuerungs- und Kontrollmöglichkeiten. Alle Länder haben beim Verfassungsschutz nur eine begrenzte Möglichkeit, bedeutende landesbezogene Schwerpunkte zu setzen. Denn verfassungsfeindliche Bestrebungen richten sich regelmäßig nicht gegen ein einzelnes Land, sondern gegen die Verfassungsordnung der Bundesrepublik insgesamt. Solche Bestrebungen sind von allen Verfassungsschutzbehörden gleichermaßen mit den ihnen zugewiesenen Befugnissen und Methoden zu beobachten. Nach wie vor ist der LRH überzeugt, dass mit einer Fusion bedeutende Synergieeffekte zu erzielen sind und die Leistungsfähigkeit zu steigern ist. Eventuell entstehende einmalige zusätzliche Baukosten infolge der Fusion werden durch dauerhaft zu erzielende Einsparungen bei den Sach- und Personalkosten mehr als überkompensiert. Ein bisher „nicht eindeutig verifizierbares“ Einsparvolumen ließe sich ermitteln, wenn die Innenressorts eine entsprechende Untersuchung in Auftrag geben würden.

1.5 **Im Haushaltswesen des Verfassungsschutzes mehr Transparenz schaffen**

1.5.1 **Personalausstattung und Personalausgaben darstellen**

Die Personalausstattung (Soll und Ist) und die Personalausgaben für den Verfassungsschutz werden bisher im Einzelplan 04 des Innenministeriums nicht gesondert ausgewiesen. Die Planstellen und Stellen werden zentral im Stellenplan für das Kapitel 0401 (Ministerium) geführt und die Personalausgaben in diesem Kapitel veranschlagt. Als Begründung führt das Innenministerium die Pflicht zur Geheimhaltung an.

Der LRH regt an, hier eine größere Transparenz zu schaffen, insbesondere gegenüber dem Landtag als Haushaltsgesetzgeber. Die Pflicht zur Geheimhaltung kann dem nicht entgegenstehen. Haushaltspläne anderer Länder enthalten detaillierte Informationen zur Personalausstattung und zu den Personalausgaben. So haben z. B. Baden-Württemberg, Bayern, Berlin, Niedersachsen oder das Saarland im Einzelplan des Innenressorts jeweils ein Kapitel Verfassungsschutz eingerichtet, aus dem hierzu Informationen ersichtlich sind. Dass in diesen Ländern die Verfassungsschutzbehörde meist ein Landesamt und nicht wie in Schleswig-Holstein eine Abteilung im Innenressort ist, ist in diesem Zusammenhang unerheblich.

Im Einzelplan 04 sollte ein Kapitel „Verfassungsschutz“ eingerichtet und hier die Personalausgaben für den Verfassungsschutz veranschlagt werden. Die Personalausstattung der Verfassungsschutzabteilung (Soll und Ist in Vollzeitäquivalenten - VZÄ) könnte beispielsweise im Vorwort zum Einzelplan 04 transparent dargestellt werden. Dort sind auch das Personalkostenbudget und die VZÄ des gesamten Einzelplans 04 genannt.

Allein diese Darstellung ermöglicht keine Rückschlüsse auf die Arbeitsweise, Arbeitsschwerpunkte und Erkenntnislage der Verfassungsschutzbehörde. Ein Offenlegen erhöht aber die Transparenz. Es würde auch zeigen, ob die vom Landtag in den vergangenen Jahren beschlossenen Personalmehrungen auch realisiert wurden. So wurden von 2002 bis 2013 aus Anlass von terroristischen Anschlägen und der in diesem Zusammenhang eingeführten Anti-Terror-Datei 31 neue Planstellen und Stellen für den Verfassungsschutz eingerichtet. Hingegen hat das Innenministerium dem LRH mitgeteilt, dass das Personal-Ist von 2001 bis 2013 nur um 25 VZÄ gestiegen ist. Damit bleibt offen, ob die für Zwecke des Verfassungsschutzes neu eingerichteten Planstellen und Stellen für andere Bereiche des Ministeriums verwendet wurden oder ob sie unbesetzt geblieben sind.

Das **Innenministerium** kündigt an, ab dem Haushaltsjahr 2015 die Personalausstattung und die Personalausgaben für den Verfassungsschutz entsprechend dem Vorschlag des LRH darzustellen.

1.5.2 **Sachausgaben weitestmöglich titelgenau veranschlagen**

Auch bei den Sachausgaben für den Verfassungsschutz ist mehr Transparenz möglich und geboten. Diese werden global beim Titel 0401 - 535 01 veranschlagt. Sie werden nicht nach Zweckbestimmung aufgeschlüsselt. Das Innenministerium führt hierfür ebenfalls die Pflicht zur Geheimhaltung als Begründung an.

Künftig sollten auch die Sachausgaben im neu einzurichtenden Kapitel Verfassungsschutz veranschlagt werden. Dies sollte möglichst titelgenau erfolgen. Auch hier machen andere Länder vor, dass dies möglich ist. Nur so kann der Landtag entscheiden, wofür wie viel veranschlagt wird. Er hat die Budgethoheit und sollte dies nicht dem Innenministerium bzw. der Verfassungsschutzbehörde überlassen. Dies auch vor dem Hintergrund, dass die Ausgaben aus dem Verfassungsschutztitel 2012 einen Höchststand erreicht haben. Legt man das Haushalts-Soll 2013 und 2014 zugrunde, werden die Sachausgaben planmäßig noch weiter ansteigen.

Würde im Haushaltsplan dargestellt, wie hoch z. B. die Ausgaben für Geschäftsbedarf, Dienstfahrzeuge (Haltung und Betrieb), Büroausstattung, Fortbildung, Reisekosten oder Dolmetscherkosten sind, wäre das nicht problematisch. Auch hieraus lassen sich keine unerwünschten Rückschlüsse ziehen. Allein die spezifischen und geheim zu haltenden Ausgaben für den Verfassungsschutz sollten weiterhin global bei einem Titel veranschlagt werden wie z. B. Ausgaben für Honorare oder nachrichtendienstliches Gerät.

Das **Innenministerium** sagt zu, den Vorschlag des LRH umzusetzen.

1.6 **Personalausgaben im Verfassungsschutz senken**

1.6.1 **Ausgaben für die Sicherheitszulage reduzieren**

Die Mitarbeiter der Verfassungsschutzabteilung erhalten für die Dauer ihrer Verwendung beim Verfassungsschutz eine Stellenzulage, die Sicherheitszulage.¹ Die Höhe der Sicherheitszulage ist nach Besoldungsgruppen gestaffelt:²

¹ § 48 SHBesG.

² Anlage 8 zum SHBesG.

Anlage

Höhe der Sicherheitszulage in €	für die Besoldungsgruppen
115,04	A 2 bis A5
153,39	A 6 bis A 9
191,73	A 10 und höher

Ursprünglich basierte die Sicherheitszulage auf Bundesrecht, nämlich dem Bundesbesoldungsgesetz. Zwischenzeitlich wurde die bundesrechtliche Regelung im Zuge der Föderalismusreform inhaltsgleich in Landesrecht übernommen. Die Tarifbeschäftigten erhalten eine entsprechende Sicherheitszulage auf Grundlage der tarifvertraglichen Regelungen.

Der LRH hatte bereits 1993 vorgeschlagen, die Sicherheitszulage zu verringern. Dies zum einen, weil die Sicherheitszulage auch Einschränkungen der Reisemöglichkeiten der Mitarbeiter der Sicherheitsbehörden von Bund und Ländern ausgleichen sollte, z. B. den Verzicht auf Autofahrten durch die DDR oder auf günstigere Flugreisemöglichkeiten über Ostblockstaaten. Diese pauschalen Reiseeinschränkungen sind inzwischen nicht mehr gegeben. Dies aber auch, weil die Sicherheitszulage ab 1990 unter bestimmten Voraussetzungen zunächst ruhegehaltstfähig war und bei Besoldungsanpassungen automatisch mit erhöht wurde. Die Ruhegehaltstfähigkeit und die Dynamisierung der Sicherheitszulage hat der Bund 1998 wieder aufgehoben.

Zwar erkennt der LRH wegen der besonderen Rahmenbedingungen einer Tätigkeit beim Verfassungsschutz eine Berechtigung für eine Sicherheitszulage nach wie vor an. Vor dem Hintergrund der dargestellten geringeren Einschränkungen sieht er jedoch Anlass, die Ausgaben für die Sicherheitszulage zu reduzieren. Außerdem stellt sich die Frage: Warum ist die Sicherheitszulage nach Besoldungsgruppen gestaffelt? Wird die Belastung, die auszugleichen ist, mit steigendem Verdienst höher? Der LRH regt an, bei der Sicherheitszulage die Staffelung nach Besoldungsgruppen aufzugeben und die Sicherheitszulage an die Höhe der Polizeizulage anzupassen. Diese liegt seit dem 01.07.2013 im 1. Dienstjahr bei einheitlich 85 €/Monat und ab dem 2. Dienstjahr bei 150 €/Monat. Dieser Vorschlag würde auch möglichen Problemen bei der Besetzung von Stellen der Observationsgruppe (OG) Rechnung tragen (vgl. Tz. 1.6.3). Diese Mitarbeiter gehören den Besoldungsgruppen A 6 - A 9 an, das heißt, die finanzielle Einbuße wäre nur marginal.

Das **Innenministerium** teilt die Auffassung des LRH nicht. Einzig sei vorstellbar, die Sicherheitszulage nicht mehr zu staffeln, sondern sie auf dem Niveau der höchsten Stufe zu vereinheitlichen.

Für den **LRH** kommt eine Vereinheitlichung dieser Art nicht in Betracht.

1.6.2 Polizeivollzugsbeamte nur im unbedingt erforderlichen Rahmen befristet im Verfassungsschutz einsetzen

In der Verfassungsschutzabteilung arbeiten auch Polizeivollzugsbeamte (PVB). Sie werden für 3 bis 5 (LG 1.2) bzw. 5 bis 8 Jahre (Laufbahngruppe 2, 1. Einstiegsamt, LG 2.1) in die Abteilung IV 7 versetzt. Während dieser Zeit behalten sie ihren Status und ihre Sonderstellung als PVB bei (Anspruch auf freie Heilfürsorge, niedrigere Altersgrenze für den Eintritt in den Ruhestand, Möglichkeit zum Dienstsport während der Arbeitszeit). Statt der Polizeizulage wird die Sicherheitszulage gewährt. Nach Ende der vereinbarten Verweildauer werden sie zur Landespolizei zurückversetzt. Wollen PVB in der Verfassungsschutzabteilung verbleiben, müssen sie die Laufbahn wechseln und ihre Vollzugs-Sonderstellung aufgeben.

Zumindest aus wirtschaftlicher Sicht ist ein befristeter Einsatz von PVB im Verfassungsschutz nicht sinnvoll. Zwar sind die Ausbildungskosten für Anwärter der Polizeilaufbahn und für Anwärter der allgemeinen Verwaltung - hieraus rekrutieren sich die Mitarbeiter des Verfassungsschutzes im Wesentlichen - in etwa gleich. Allerdings nehmen PVB nach Abschluss ihrer Ausbildung an Spezialfortbildungen teil, um die ihnen zugewiesenen Aufgaben wahrnehmen zu können. Werden sie anschließend zum Verfassungsschutz versetzt, müssen mehrere Lehrgänge an der Schule für Verfassungsschutz absolviert werden. Werden sie nach wenigen Jahren zurück in den Polizeidienst versetzt, entstehen weitere Fortbildungskosten: Sie benötigen für ihr neues Aufgabengebiet wieder eine Fortbildung, andere PVB müssen für die Tätigkeit im Verfassungsschutz fortgebildet werden.

Ob diese Verfahrensweise aus nachrichtendienstlichen Gründen unerlässlich ist, kann der LRH nicht beurteilen. Insofern kann er nur empfehlen, PVB nur im unbedingt erforderlichen Rahmen befristet im Verfassungsschutz einzusetzen. Weitere finanzielle Anreize sollten nicht geschaffen werden (vgl. Tz. 1.6.3).

Unabhängig davon strebt die Verfassungsschutzabteilung an, PVB zeitlich unbegrenzt einzusetzen. Dabei sollen sie ihre Laufbahn und ihre Sonderstellung behalten. Die Landespolizei lehnt diesen Vorstoß ab. Auch für den LRH kommt dies nicht infrage. Das Land hat klar geregelt, dass diese Sonderstellung ausschließlich für Beamte im Polizeivollzugsdienst gelten soll. Liegen die Voraussetzungen nicht bzw. nicht mehr vor, erlischt auch der Anspruch hierauf. Streben PVB an, (weiter) im Verfassungsschutz tätig zu sein, müssen sie einen Laufbahnwechsel zur Fachrichtung Allgemeine Dienste beantragen.

Das **Innenministerium** legt dar, dass es unerlässlich sei, auch PVB im operativen Bereich des Verfassungsschutzes einzusetzen. PVB würden für diesen Bereich die meisten berufsspezifischen Fähigkeiten mitbringen. Zudem würde diese Personalrotation die unterschiedlichen Arbeitsweisen von Verfassungsschutz und Polizei sowie die Zusammenarbeit optimieren. Auf den zeitlich unbegrenzten Einsatz von PVB im Verfassungsschutz geht das Innenministerium nicht ein.

Der **LRH** bleibt bei seiner Empfehlung, PVB nur im unbedingt erforderlichen Rahmen befristet einzusetzen.

1.6.3 **Bei der Nachwuchsgewinnung für die Observationsgruppe nicht vornehmlich auf finanzielle Anreize setzen**

In der Vergangenheit war es schwierig, PVB dafür zu gewinnen, sich zeitlich befristet zur OG des Verfassungsschutzes versetzen zu lassen. Die dafür vorgesehenen Stellen konnten nicht besetzt werden. Deshalb richtete das Innenministerium Anfang 2013 eine abteilungsübergreifende Arbeitsgruppe (AG) ein, in der Mitarbeiter aus dem Personalreferat, der Verfassungsschutzabteilung und der Landespolizei vertreten waren. Die AG hatte den Auftrag, Vorschläge zur Attraktivitätssteigerung zu entwickeln. In ihrem Abschlussbericht zeigte die AG verschiedene Möglichkeiten auf, wie die Personalgewinnung zu verbessern wäre. Diese zielen in erster Linie darauf ab, die Arbeitsplätze in der OG durch finanzielle Anreize attraktiver zu gestalten.

So wurde z. B. vorgeschlagen, allen Mitarbeitern der OG neben der Sicherheitszulage eine Zulage für Dienst zu ungünstigen Zeiten zu gewähren. Bisher war dies, anders als bei der Polizeizulage, ausgeschlossen. Die 2013 neu gefasste Erschwerniszulagenverordnung (EzulVO)¹ greift diesen Vorschlag auf. Der LRH kann diese Änderung mittragen, sofern sie auf diesen begrenzten Personenkreis beschränkt bleibt.

Die AG machte außerdem den Vorschlag, allen Mitarbeitern der OG neben der Sicherheitszulage eine pauschale Erschwerniszulage von monatlich 150 € zu gewähren, die Zulage für besondere Einsätze. Auch dieser Vorschlag wurde mit der neu gefassten EzulVO umgesetzt.

Der LRH sieht diese Änderung aus verschiedenen Gründen kritisch: Es ist nicht das gesetzlich vorgesehene Mittel bei Besetzungsproblemen von Arbeitsplätzen, die Attraktivität durch eine pauschale Erschwerniszulage zu steigern. Für diesen Fall sieht das schleswig-holsteinische Besol-

¹ Landesverordnung über die Gewährung von Erschwerniszulagen (Erschwerniszulagenverordnung - EzulVO) vom 03.12.2013, GVOBl. Schl.-H. S. 544.

derungsgesetz (SHBesG) eine Zulage zur Sicherung der Funktions- und Wettbewerbsfähigkeit vor.¹ Hierauf hat das Finanzministerium das Innenministerium auch hingewiesen. Mit einer Erschwerniszulage werden dauerhaft für alle Mitarbeiter der OG Personal-Mehrausgaben anfallen, mit der o. g. Zulage nach § 9 SHBesG nur für die konkret nicht anders zu besetzenden Stellen.

Außerdem wird die Zulage die Mobilität der Mitarbeiter der OG, die der Fachrichtung Allgemeine Dienste angehören, deutlich einschränken. Wollen oder sollen diese Mitarbeiter ihren Aufgabenbereich wechseln, ist der Wechsel mit erheblichen finanziellen Einbußen verbunden. Wechseln sie innerhalb der Abteilung IV 7 ihren Aufgabenbereich, entfällt die Zulage für besondere Einsätze. Wechseln sie in eine andere Abteilung des Innenministeriums oder in ein anderes Ressort, entfällt darüber hinaus die Sicherheitszulage.

Ferner ist es nicht hinnehmbar, dass Schleswig-Holstein als Land im Haushaltskonsolidierungsprozess für seine Mitarbeiter eine großzügigere Regelung trifft, als dies alle anderen - zum Teil deutlich finanzstärkeren - Länder tun. Das Finanzministerium hatte nämlich mittels einer Länderumfrage festgestellt, dass andere Länder neben der Sicherheitszulage keine gesonderten Zulagen für die OG des Verfassungsschutzes zahlen. In Mecklenburg-Vorpommern werde aufgrund derselben Problematik seit 2012 ein Sonderzuschlag zur Sicherung der Funktions- und Wettbewerbsfähigkeit von 150 € befristet auf 3 Jahre gewährt.

Die Zulage für besondere Einsätze für die Mitarbeiter der OG sollte wieder abgeschafft werden.

Die AG schlägt aber auch vor, dem Problem der Nachwuchsgewinnung durch personalwirtschaftliche Maßnahmen zu begegnen. So wird vorgeschlagen, mehr Nachwuchskräfte der LG 1.2 der Laufbahn Allgemeine Dienste zu übernehmen. Dies würde zu einer nicht unerheblichen Verbesserung der Nachwuchsgewinnung beitragen. Der LRH regt an, diesen Vorschlag aufzugreifen.

Von der AG nicht betrachtet wurde die im SHBesG vorgesehene Möglichkeit der nicht zustimmungsbedürftigen Abordnung oder Versetzung von Beamten.² Auch mit diesem Instrument wären unbesetzte Stellen der OG zu besetzen, zumal es sich um Abordnungen bzw. Versetzungen im Bereich desselben Dienstherrn handeln würde.

¹ § 9 Gesetz des Landes Schleswig-Holstein über die Besoldung der Beamtinnen und Beamten sowie Richterinnen und Richter (Besoldungsgesetz Schleswig-Holstein - SHBesG) i. d. F. vom 26.01.2012, GVOBl. Schl.-H. S. 153,154.

² §§ 28 und 29 SHBesG.

Das **Innenministerium** teilt die Auffassung des LRH nicht. Insbesondere wegen der unplanbaren Dienstzeiten müsse die Arbeit in der OG attraktiver gemacht werden. Daher müsse die pauschale Erschwerniszulage beibehalten werden. Die Zulage zur Sicherung der Funktions- und Wettbewerbsfähigkeit sei hier nicht zielführend. Sie würde den Kreis der Anspruchsberechtigten reduzieren und damit zu einer Ungleichbehandlung führen. Außerdem würde sie für maximal 5 Jahre gezahlt werden. Sie könne damit die Arbeit in der OG nicht dauerhaft attraktiver machen. Eine verpflichtende Versetzung von PVB in die OG des Verfassungsschutzes würde zwar die Vakanz beheben. Die Dienstzeiten bzw. deren Entschädigung würden dadurch aber nicht attraktiver werden. Zudem bestehe so die Gefahr von Sicherheitslücken durch demotivierte Observationskräfte.

Der **LRH** bleibt bei seiner Auffassung. Nach Auskunft der Verfassungsschutzabteilung sind in der OG befristet zum Verfassungsschutz versetzte PVB tätig, um hier wechselndes Personal zu haben. Somit ist für diese eine zeitlich befristete Zulage sehr wohl attraktivitätssteigernd. Beim sogenannten Stammpersonal der OG, das der Laufbahn Allgemeine Dienste angehört, habe es hingegen in den letzten Jahren keine Personalgewinnungsprobleme gegeben. Die angeführten unattraktiven Dienstzeiten werden bereits über die Zulage für Dienst zu ungünstigen Zeiten abgegolten. Hierfür ist eine weitere Zulage nicht erforderlich. Sieht das Innenministerium die Gefahr, dass durch demotivierte Observationskräfte Sicherheitslücken entstehen, wäre dieser im Rahmen der Personalführung zu begegnen.

1.6.4 **Rufbereitschaften zusammenlegen**

Die Verfassungsschutzabteilung hat 3 Rufbereitschaften eingerichtet. Auch wenn während dieser Zeit kein Einsatz erfolgt, gilt die Zeit der Rufbereitschaft zu einem bestimmten Anteil als Arbeitszeit. Dieser Zeitanteil wird gutgeschrieben und später ausgeglichen. Dadurch führen Rufbereitschaften zu Personalausgaben. Sie sind daher auf ein Mindestmaß zu begrenzen.

2 der eingerichteten Rufbereitschaften betreffen die Phänomenbereiche internationaler Terrorismus bzw. Rechtsextremismus. Sie wurden in Zusammenhang mit der bundesweit eingeführten Antiterrordatei bzw. der Rechtsextremismusdatei eingerichtet. Diese Rufbereitschaften finden zu identischen Zeiten statt und dienen vergleichbaren Zwecken. Sie binden jeweils eine Person. Die Summe der dabei entstehenden Zeitgutschriften entspricht der effektiven Jahresarbeitszeit einer Vollzeitkraft.

Nach den bisherigen Erfahrungen würde es ausreichen, wenn eine Person diese Rufbereitschaften abdeckt. Gesetzliche Regelungen stehen dem nicht entgegen. Die Verfassungsschutzabteilung sollte deshalb diese 2 Rufbereitschaften zusammenlegen. So könnten 0,5 VZÄ mit den entsprechenden Personalausgaben eingespart werden.

Das **Innenministerium** teilt hierzu mit, dass durch die Zusammenlegung der Rufbereitschaften im Ereignisfall eine entscheidende Sicherheitslücke entstehen könne. Die Erreichbarkeit der Fachlichkeit werde quasi dem Zufall überlassen. Jedoch werde geprüft, ob die dritte Rufbereitschaft, nämlich die Rufbereitschaft für die Alarmanlage und den Aufzug, in den phänomenbezogenen Rufbereitschaften aufgehen könne.

Der **LRH** kann dieser Argumentation nicht folgen. Auch bei einer phänomenübergreifenden Rufbereitschaft müsste es technisch und organisatorisch möglich sein, eine Antwort in erforderlicher Qualität zu gewährleisten. Sieht sich der dann Rufbereitschaft habende Mitarbeiter hierzu nicht in der Lage, ist es möglich und auch zumutbar, einen anderen Mitarbeiter, Referatsleiter oder den Abteilungsleiter telefonisch hinzuzuziehen. Dies auch vor dem Hintergrund, dass es seit der Einführung der Dateien 2007 bzw. 2012 noch keinen Ereignisfall gegeben hat. Trotzdem besteht natürlich unbestritten die gesetzliche Pflicht, bei einer eventuellen Anfrage unverzüglich zu reagieren. Außerdem geht der LRH davon aus, dass in einem so gravierenden Fall ohnehin die Zustimmung des Referats- und/oder Abteilungsleiters eingeholt werden wird.

Die dritte Rufbereitschaft bindet in erheblich geringerem Maße Arbeitszeit als die phänomenbezogenen Rufbereitschaften, deren Zusammenführung der LRH empfohlen hat. Die Einspareffekte sind wesentlich höher, wenn diese zusammengelegt werden. Ergibt die Prüfung des Innenministeriums, dass auch die dritte Rufbereitschaft in der phänomenübergreifenden Rufbereitschaft aufgehen kann, begrüßt der LRH dies.

1.7 **Die Organisation und Aufgabenerledigung der Verfassungsschutzabteilung optimieren**

Der LRH hat bei seiner Prüfung auch die Organisation und Aufgabenerledigung der Verfassungsschutzabteilung betrachtet. Er hat dem Innenministerium aufgezeigt, wie diese zu optimieren wären.

So wäre es beispielsweise sinnvoll, die Zuständigkeit für alle Vergaben und Beschaffungen der Verfassungsschutzabteilung an einer zentralen Stelle zu bündeln. Bisher gibt es hierfür unterschiedliche Zuständigkeiten. Mit einer zentralisierten Beschaffung sind ein Qualitätsgewinn in der Auf-

Anlage

gabenerledigung und eine zusätzliche Kontrolle zu erwarten. Vorgeschlagen hat der LRH dies auch, weil er festgestellt hat, dass zum Jahresende unwirtschaftliche Beschaffungen getätigt wurden (sogenanntes Dezemberfieber). Der LRH bemerkte dies insbesondere bei den stichprobenhaft geprüften Kfz-Beschaffungen.

Auf weitere Empfehlungen, die der LRH zur Optimierung der Organisation und Aufgabenerledigung der Verfassungsschutzabteilung ausgesprochen hat, kann an dieser Stelle aus Gründen der Geheimhaltung nicht näher eingegangen werden.

Das **Innenministerium** teilt mit, dass die Vorschläge des LRH umgesetzt werden.

Kiel, 26. März 2014

Dr. Gaby Schäfer