



Landesrechnungshof
Schleswig-Holstein



Bemerkungen 2015

mit Bericht zur
Landeshaushaltsrechnung 2013

Kiel, 17. März 2015

Ministerium für Energiewende, Landwirtschaft, Umwelt und ländliche Räume

19. Waldvermögen bringt Erträge - Gemeinwohlleistungen können mitfinanziert werden

Die Schleswig-Holsteinischen Landesforsten AöR (SHLF) haben die Gewinnzone erreicht. Sie haben umfangreiche Rücklagen gebildet. Die angestrebte Risikorücklage von 9 Mio. € ist angesichts der hohen Kreditwürdigkeit der SHLF nicht erforderlich. Der Aufbau einer gering verzinsten Rücklage aus kreditfinanzierten Landesmitteln ist unwirtschaftlich. Die zukünftigen Gewinne sollten genutzt werden, um die Zuweisungen des Landes für besondere Gemeinwohlleistungen deutlich zu reduzieren.

Das Holzwachstum im Landeswald ist hoch. Die SHLF sollten den Holzverkauf aufgrund der hohen nachwachsenden Vorräte steigern. Das ist mit dem Prinzip eines nachhaltigen Waldbaus vereinbar. Die Preisfindung beim Holzverkauf muss nachvollziehbar gestaltet und dokumentiert werden.

Die SHLF müssen vor der Einführung neuer Geschäftsfelder eine Wirtschaftlichkeitsberechnung durchführen und nachweisen, dass das Geschäftsfeld langfristig deutlich rentabel sein wird.

Den SHLF ist es nicht gelungen, das Gründungsziel zu erreichen, den Personalbestand von 216 Stellen in 2008 auf 130 bis 150 Stellen in 2012 abzubauen. Die SHLF hatten 2013 noch 198 Stellen. Der künftige Personalbedarf muss nachvollziehbar ermittelt werden.

Die SHLF gewähren ihren Bediensteten freiwillige Leistungen wie Tankgutscheine. Dies ist einzustellen. Die Zahl der personengebundenen Fahrzeuge ist drastisch zu reduzieren.

19.1 Landesforsten in der Gewinnzone

2008 wurden die SHLF gegründet, um

- die Kosten für den Landeshaushalt zu senken,
- den Wald gewinnbringend zu bewirtschaften und
- das besondere öffentliche Interesse am Wald zur Geltung zu bringen.

Dafür haben die SHLF Freiraum für unternehmerisches Handeln erhalten.

6 Jahre nach ihrer Gründung sind die SHLF in der Gewinnzone angekommen. Der wirtschaftliche Erfolg beruht im Wesentlichen auf gestiegenen Holzpreisen. Vereinzelte Sturmereignisse ändern den positiven Trend nicht. Die SHLF investieren in den Wald und in ihren Betrieb.

Eine deutliche Beteiligung des Landes am wirtschaftlichen Erfolg steht aus. Der Landeshaushalt finanziert nach wie vor besondere Gemeinwohlleistungen in den Bereichen Waldpädagogik, Naturschutz, Erholung, Neuwaldbildung und Ausbildung. Beispiele dafür sind der ErlebnisWald Trappenkamp, Waldjugendheime, Naturwälder, Parkplätze und Waldwege oder die Ausbildung von Forstwirten für den allgemeinen Arbeitsmarkt. Diese sind aus Erträgen der Landesforsten mitzufinanzieren.¹ Der Finanzierungsanteil des Landes kann entsprechend gesenkt werden.

19.2 **Umfang und Finanzierung der Gemeinwohlleistungen müssen transparent sein**

Die besonderen Gemeinwohlleistungen werden über eine Zielvereinbarung zwischen Ministerium für Energiewende, Landwirtschaft, Umwelt und ländliche Räume (Umweltministerium) und SHLF gesteuert. Von 2008 bis 2012 haben die SHLF durchschnittlich 3,8 Mio. € pro Jahr für besondere Gemeinwohlleistungen erhalten. Die tatsächlichen Aufwendungen der SHLF lagen mit durchschnittlich 4,7 Mio. € pro Jahr deutlich darüber.

Dies entspricht nicht der Zielsetzung des Gesetzes über die Errichtung der Anstalt Schleswig-Holsteinische Landesforsten (SHLF-Gesetz). Für die besonderen Gemeinwohlleistungen erhalten die SHLF eine Globalzuweisung aus dem Landeshaushalt. Die Globalzuweisung darf nur geleistet werden, soweit den SHLF Überschüsse nicht zur Verfügung stehen.²

Der Beitrag der SHLF zur Finanzierung der besonderen Gemeinwohlleistungen muss für den Landtag transparent werden, damit er gemäß den Vorgaben des SHLF-Gesetzes zur Minderung der Zuweisungen des Landes eingesetzt werden kann. Der Beitrag der SHLF kann deshalb nicht innerhalb der SHLF verrechnet werden, sondern muss im parlamentarischen Verfahren entschieden werden. Der Landtag kann bei den Haushaltsberatungen je nach tatsächlicher Ertragslage der SHLF im vorangegangenen Geschäftsjahr eine Gewinnabführung festlegen. Die Gewinnabführung dient der Gegenfinanzierung der besonderen Gemeinwohlleistungen.

¹ Gesetz über die Errichtung der Anstalt Schleswig-Holsteinische Landesforsten (SHLF-Gesetz), verabschiedet als Art. 1 des Gesetzes über die Anstalt Schleswig-Holsteinische Landesforsten und zur Änderung anderer Vorschriften vom 13.12.2007, GVOBl. Schl.-H. S. 518.

² § 6 Abs. 2 Satz 2 SHLF-Gesetz.

Das **Umweltministerium** erklärt, dass der Verwaltungsrat der SHLF über die Verwendung des Jahresergebnisses beschließen. Es sei zweckmäßig, die besonderen Gemeinwohlleistungen durch Zuweisungen auf der Grundlage einer Zielvereinbarung zu finanzieren. Die Abführung von Gewinnen aus wirtschaftlichem Erfolg sei hiervon unberührt.

Der **LRH** weist auf den gesetzlichen Auftrag hin, die besonderen Gemeinwohlleistungen aus den Überschüssen der SHLF zu finanzieren.

19.3 **Wirtschaftliche Lage bessert sich von Jahr zu Jahr**

Die wirtschaftliche Situation der SHLF ist geprägt durch die von Beginn an sehr gute Eigenkapitalausstattung sowie eine sich ständig verbessernde Ertragslage. Die Erlöse sind von 10,2 Mio. € in 2008 auf 17,1 Mio. € in 2013 gestiegen. Der Holzverkauf trug am stärksten zum Umsatzwachstum bei. Auch die Erlöse aus Mieten und Pachten, Jagd, Gestattungen und im ErlebnisWald Trappenkamp konnten gesteigert werden. Der LRH erkennt die positive Entwicklung der Einnahmen durch aktives Handeln der SHLF ausdrücklich an.

Wirtschaftliche Entwicklung der SHLF

	2008 in T€	2009 in T€	2010 in T€	2011 in T€	2012 in T€	2013 in T€
Umsatzerlöse	10.223	9.896	11.030	13.366	14.837	17.101
Zuschüsse insgesamt	7.229	6.929	6.629	5.317	4.289	3.297
davon für:						
- Betriebsmittel	3.029	2.759	2.489	1.806	806	-
- Gemeinwohlleistungen	4.200	4.170	4.140	3.511	3.483	3.297
Jahresergebnis	1.913	809	1.562	1.705	1.478	800
Gewinnrücklage	-	1.913	2.825	4.386	6.092	7.570

Betrachtet man allein die Jahresergebnisse, lassen diese keine Aussage darüber zu, wie erfolgreich der Wirtschaftsbetrieb der SHLF tatsächlich war. Hierfür müssen auch die Landeszuschüsse berücksichtigt werden.

Bis zum Jahr 2012 erhielten die SHLF neben den Zuschüssen für die Gemeinwohlleistungen auch einen Zuschuss für den laufenden Wirtschaftsbetrieb (Betriebsmittel). Ohne diesen Zuschuss hätten die SHLF bis 2011 negative Jahresergebnisse erwirtschaftet. Seitdem schreibt der Wirtschaftsbetrieb der SHLF hingegen schwarze Zahlen.

Die Jahresüberschüsse wurden regelmäßig in die Gewinnrücklage der SHLF eingestellt. Ende 2013 belief sich diese auf 7,5 Mio. €. Insgesamt

wird deutlich, dass die Gewinnrücklage maßgeblich auf Zuschüsse des Landes zurückzuführen ist.

19.4 **Risiko- und Konjunkturrücklage: Bedarf und Bildung sind fragwürdig**

Die Anstaltssatzung sieht vor, dass die SHLF eigenständig Vorkehrungen zur Risikovorsorge und zur Gewährleistung der nachhaltigen Erfüllung ihrer Aufgaben treffen. Mit Zustimmung des Verwaltungsrats haben die SHLF deshalb beschlossen, eine Risiko- und Konjunkturrücklage zu bilden, um Vorsorge für typische forstwirtschaftliche Risiken wie Sturmschäden und Schwankungen des Holzpreises zu treffen. Als Zielwert sollen 9 Mio. € angesammelt werden, um im Bedarfsfall ohne Hilfe des Landes handlungsfähig zu bleiben. Erst wenn diese Summe erreicht ist, sollen zukünftige Überschüsse der SHLF im Wirtschaftsbetrieb vollständig zur Reduzierung der Landeszuschüsse für Gemeinwohlleistungen verwendet werden.

Das Problem dabei: Bei der Risiko- und Konjunkturrücklage handelt es sich nicht um die im Jahresabschluss ausgewiesene und vom Wirtschaftsprüfer bestätigte Gewinnrücklage. Die Risiko- und Konjunkturrücklage ist weder handelsrechtlich noch in der Satzung der SHLF definiert und taucht auch nicht im Rechnungswesen der SHLF auf. Kriterien für die Bildung, Auflösung und Ermittlung der Risiko- und Konjunkturrücklage gibt es nicht. Ihr Wert (4 Mio. €, Stand Ende 2013) wird lediglich ohne weitere Erläuterung in einem Anhang zum Geschäftsbericht angegeben und weicht regelmäßig deutlich von dem der Gewinnrücklage ab. Somit entzieht er sich jeglicher objektiven Überprüfung. Die SHLF konnten dem LRH auch auf Nachfrage nicht darstellen, wie die Risiko- und Konjunkturrücklage gebildet wird und wie sie sich von der Gewinnrücklage unterscheidet.

Solange unklar bleibt, was die SHLF unter der Risiko- und Konjunkturrücklage verstehen, kann sie in keiner Weise als Steuerungsinstrument für Geschäftsführung und Verwaltungsrat dienen. Die Zahlung der Landeszuschüsse an die SHLF von einer solchen Kenngröße abhängig zu machen, ist nicht sachgerecht.

Darüber hinaus ist der Zielwert eines wie auch immer definierten Risikopuffers von 9 Mio. € zu hoch. Angesichts der Gewährträgerhaftung des Landes und einer sehr guten Eigenkapitalausstattung steht die Kreditwürdigkeit der SHLF außer Frage. Der Aufbau einer gering verzinsten Rücklage innerhalb der AöR aus kreditfinanzierten Landesmitteln macht wirtschaftlich keinen Sinn.

Die **SHLF** haben zugesagt, ein Konzept zur Rücklagenbildung zu erarbeiten. Angedacht sei, Bildung, Zweck und Höhe der Rücklage sowie den Zugriff darauf in der Satzung der SHLF eindeutig zu regeln. Dies geschehe im Zusammenwirken von SHLF, Umweltministerium und Beteiligungsverwaltung. Anschließend müsse der Verwaltungsrat die Satzungsänderung beschließen und das Umweltministerium die Satzung genehmigen.

19.5 Personal und Organisation

Eine weitere geplante Maßnahme zur Steigerung der Wirtschaftlichkeit war der Personalabbau. Zielgröße für den Personalbedarf 2012 waren 130 bis 150 Stellen.¹ Der Personalbedarf wurde vor Errichtung der SHLF nicht systematisch und belastbar ermittelt. Die tatsächliche Entwicklung zeigt die folgende Übersicht:

Stellenbestand

Status	2008	2009	2010	2011	2012	2013
Beamte	46	42	41	39	37	37
TV-L-Beschäftigte	19	27	34	39	46	51
TV-Forst-Beschäftigte	131	125	109	99	96	94
Auszubildende	20	18	17	17	16	16
Gesamt	216	212	201	194	195	198

Die Zielgröße für das Stammpersonal - ohne Auszubildende - hatte die Landesregierung mit 130 Stellen beziffert. 2013 verfügten die SHLF noch über 182 Stellen. Die Stellen für Forstwirte haben sie abgebaut, gleichzeitig jedoch in anderen Bereichen Stellen aufgebaut. Gründe für diese Entwicklung und die Erforderlichkeit sind nicht dokumentiert. Die SHLF müssen ihren Personalbedarf nachvollziehbar und belastbar ermitteln.

Aus Sicht des **Umweltministeriums** war nach der Gesetzesbegründung die Zielgröße des Personals damit verknüpft, dass der Produktbereich 1 (Produktion von Holz und andere Erzeugnissen) keine Finanzmittel des Landes mehr erhalten sollte. Dieses Ziel hätten die SHLF mit dem heutigen Personalbestand erreicht. Außerdem sollten die SHLF nach dem Willen des Gesetzgebers die erforderliche Flexibilität auch beim Personalbestand erhalten, um auf die Weiterentwicklung ihres Aufgabenumfanges und ihrer Aufgabenbereiche reagieren zu können, unabhängig von fixen Stellenplänen.

¹ Vgl. Landtagsdrucksache 16/1582 „Entwurf eines Gesetzes über die Anstalt Schleswig-Holsteinische Landesforsten und zur Änderung anderer Vorschriften“, S. 23.

Der **LRH** kann diese Einlassungen nicht nachvollziehen. Sie ergeben sich weder aus dem Gesetz noch wie vom Umweltministerium vorgetragen aus der Gesetzesbegründung. Der Forderung des LRH nach belastbaren Personalbedarfsberechnungen für die SHLF stimmt das Umweltministerium allerdings zu.

Den Eingruppierungen der Arbeitsplätze müssen Stellenbewertungen zugrunde liegen. Daran mangelt es. Die Stellenbewertungen sind nachzuholen.

Das **Umweltministerium** teilt mit: Die SHLF wollen nach Abstimmung mit dem Personalrat exemplarisch eine Stellenbewertung durchführen. Dies hält der **LRH** für unzureichend. Schon aus Rechtsgründen müssen alle fehlenden Stellenbewertungen nachgeholt werden.

Die SHLF gewähren ihren Bediensteten freiwillige Leistungen wie personenbezogene Fahrzeuge und Tankgutscheine. Diese Leistungen erhalten Bedienstete der unmittelbaren Landesverwaltung in der Regel nicht. Die SHLF als Anstalt öffentlichen Rechts wirtschaften mit öffentlichen Geldern. Mit diesen ist sparsam umzugehen. Die Zahl der personengebundenen Fahrzeuge ist drastisch zu reduzieren, die Ausgabe von Tankgutscheinen einzustellen.

Das **Umweltministerium** erklärt hierzu, die SHLF hätten die Ausgabe von Tankgutscheinen an Beamte eingestellt. Im Übrigen würden die Betriebsanweisungen und der Umfang der personengebundenen Fahrzeuge evaluiert.

Es greift eindeutig zu kurz, lediglich die Betriebsanweisungen und den Umfang der personengebundenen Fahrzeuge zu evaluieren. Der **LRH** hält an seinen Forderungen fest, die Ausgabe von Tankgutscheinen auch für die Tarifbeschäftigten einzustellen und die Zahl der personengebundenen Fahrzeuge deutlich zu reduzieren.

Der Anteil der Waldgebiete, die nicht bewirtschaftet werden dürfen, soll von 5 % auf 10 % steigen.¹ Die Verdoppelung der Naturwaldflächen senkt den Personalbedarf. Die SHLF müssen ihre Geschäftsprozesse optimieren, den Personalbedarf ermitteln und eine an wirtschaftlicher Aufgabenerledigung orientierte Organisationsstruktur schaffen.

¹ Kapitel V.2 Abs. 4 Koalitionsvertrag 2012 bis 2017 der Landesverbände Schleswig-Holstein von SPD, Bündnis 90/Die Grünen und SSW.

19.6 Holzvermögen besser nutzen

Das Holzwachstum im Landeswald ist hoch: 11,65 Festmeter kommen pro Hektar und Jahr hinzu. Der Holzbestand ist bereits groß und steigt trotz Nutzung weiter an. Dies hat die dritte Bundeswaldinventur bestätigt. Wenn Holzbestände überaltern, sinkt ihre Qualität. Damit sinkt auch der Verkaufswert. Vermögensverluste sind die Folge. Die Holzernte sollte daher aufgrund der hohen nachwachsenden Vorräte gesteigert werden, ohne das Prinzip eines naturnahen, nachhaltigen Waldbaus zu beeinträchtigen. Die SHLF sollten die Holzernte von derzeit 5,4 auf 6,6 Festmeter pro Hektar und Jahr steigern.

Die Wildschäden durch Verbiss und Schälen sind erheblich. Geschädigte junge Bäume bleiben dauerhaft beeinträchtigt und liefern nach Jahrzehnten des Wachstums nur eine mindere Holzqualität. Die SHLF müssen die Wildbestände durch hohe Abschusszahlen regulieren. Nur so können langfristige Vermögensschäden verhindert werden.

80 % ihres Umsatzes erzielen die SHLF mit dem Verkauf von Holz. 2012 wurden 11,9 Mio. € Erlöst. Der Holzverkauf erfolgt zu 90 % durch Freihandverkäufe von Holzpartien an einen relativ stabilen Kundenstamm. In Verhandlungen werden Preis, Menge, Qualität und Geltungsdauer eines Kaufvertrags festgelegt, im Einzelfall bis zu 1,9 Mio. €.

Es gab keine schriftliche Regelung über die Vertretungs- und Zeichnungsbefugnis für Verträge über Holzverkäufe. Weder die Vorbereitung der Verhandlungen noch die Preisfindung in den Verhandlungen werden dokumentiert. Das 4-Augen-Prinzip wird nur eingeschränkt beachtet.

Die SHLF sind als öffentlicher Anbieter verpflichtet, Vermögensgegenstände zu ihrem vollen Wert zu veräußern. Das wirtschaftlichste Angebot ist zu ermitteln und zu berücksichtigen. Die Praxis in den SHLF entspricht nicht einem ordnungsgemäßen Umgang mit Vermögenswerten der öffentlichen Hand. Die fehlende Transparenz in den Geschäftsvorgängen verhindert eine wirksame Kontrolle durch die Geschäftsführung oder die Innenrevision. Auch wenn mündliche Verhandlungen in der Holzwirtschaft üblich sind, ist eine sachgerechte Dokumentation der Entscheidungen beim Holzverkauf aus Gründen der Korruptionsprävention unumgänglich.

Die SHLF müssen umgehend ein rechtssicheres und nachvollziehbares Verfahren bei der Holzvermarktung einrichten. Ziel der gewählten Vermarktungsmethoden sollte sein, den besten Verkaufspreis zu erzielen.

Die **SHLF** wollen aufgrund der Herbststürme 2013 und der Ausweisung neuer Naturwaldflächen ihre Forsteinrichtung überarbeiten. Es sei davon auszugehen, dass die Holzerntemengen nicht steigen würden. Eine weitgehende Dokumentation der Holzverkaufsverhandlungen solle testweise eingeführt werden.

19.7 **Wirtschaftlichkeitsreserven müssen erschlossen werden**

Die SHLF erschließen neue Geschäftsfelder mit dem Ziel, ihr wirtschaftliches Ergebnis zu verbessern. Dazu gehören Sponsoring, Ausgleichs- und Ersatzmaßnahmen für Eingriffe in die Natur, Ökokonten, Photovoltaik, Bestattungswälder, Ferienwohnungen und allgemeine Dienstleistungen für Dritte. Neue Geschäftsfelder sollten nur erschlossen werden, wenn vor der Einführung aufgrund einer Wirtschaftlichkeitsrechnung nachgewiesen wird, dass sie langfristig deutlich rentabel sein werden. Bei wirtschaftlichem Erfolg trägt das neue Geschäftsfeld - wie im Gesetz über die SHLF geregelt - in messbarer Höhe zur Finanzierung der besonderen Gemeinwohllleistungen bei. Personalaufwuchs darf aus diesen Bereichen nicht entstehen, da dies bei Einstellung des Geschäftsfelds die SHLF dauerhaft belasten kann. Dienstleistungen für Dritte sollten eingestellt werden.

Ein Instrument zur Steuerung der Wirtschaftlichkeit ist die Kostenrechnung. Diese stellt sich derzeit aufgrund der suboptimalen EDV-Unterstützung als vergleichsweise aufwendig und fehleranfällig dar. Die SHLF planen, mithilfe eines neuen EDV-Systems für Abhilfe zu sorgen.

Weitere Hinweise auf Wirtschaftlichkeitsreserven geben Vergleiche mit anderen Landesforsten. Die SHLF sollten sich wie andere Landesforsten regelmäßig am Testbetriebsnetz Forst des Bundesministeriums für Ernährung und Landwirtschaft beteiligen.

Die **SHLF** sichern zu, sich am Testbetriebsnetz Forst auf Bundesebene zu beteiligen.