



Landesrechnungshof
Schleswig-Holstein



Bemerkungen 2020

mit Bericht zur
Landeshaushaltsrechnung 2018

Kiel, 07. Juli 2020



Bemerkungen 2020

des

Landesrechnungshofs
Schleswig-Holstein

mit Bericht zur
Landeshaushaltsrechnung 2018

Kiel, 07. Juli 2020

Impressum

Herausgeber:

Landesrechnungshof Schleswig-Holstein
Berliner Platz 2, 24103 Kiel
Pressestelle: Tel.: 0431 988-8905
Fax: 0431 988-8686
Internet: www.lrh.schleswig-holstein.de

Druck:

Firma
Hansadruck und Verlags-GmbH & Co KG
Hansastraße 48
24118 Kiel

18. Einnahmen aus dem Hamburger Baggergut gehören in den Landeshaushalt

Hamburg muss die Wassertiefe in seinem Hafen erhalten. Das Umweltministerium Schleswig-Holstein hat 2013 mit Hamburg vereinbart, dass das Baggergut gegen Zahlung an die Nationalparkstiftung Schleswig-Holstein in die Nordsee verbracht werden kann.

Dafür hat Hamburg bislang 34 Mio. € gezahlt. Schöpft Hamburg seine zugelassene Menge Baggergut bis 2024 aus, werden weitere 25 Mio. €, insgesamt also bis zu 59 Mio. € an die Nationalparkstiftung Schleswig-Holstein fließen.

Das Umweltministerium hat den Finanzausschuss des schleswig-holsteinischen Landtages nicht über das Verwaltungsabkommen informiert. Damit hat es das Budgetrecht des Landtags verletzt. Es sollte mit dem Landtag klären, ob die Zahlungen ab 2020 dem Landeshaushalt zugeführt werden müssen.

18.1 Flucht aus dem Budget bei Zahlungen für Baggergut

Die Strömung der Elbe transportiert Schlick in den Hamburger Hafen. Dort setzt er sich ab und verringert damit die Wassertiefe für die Schifffahrt. Nur durch regelmäßiges Ausbaggern kann die für den Hafenbetrieb erforderliche Wassertiefe erhalten werden.

Seit 2005 verbringt Hamburg sein Baggergut in die Nordsee. Hierfür hat das Ministerium für Energiewende, Landwirtschaft, Umwelt, Natur und Digitalisierung des Landes Schleswig-Holstein (Umweltministerium) das erforderliche wasserrechtliche Einvernehmen erteilt.

Bis 2012 wurden 7 Mio. m³ Baggergut kostenlos umgelagert. Nachdem der Streit zwischen den Ländern Hamburg und Schleswig-Holstein über den künftigen Ausrichtungsort der bis dahin in Husum angesiedelten internationalen Windmesse beigelegt worden war, verlängerte das Umweltministerium 2013 das Einvernehmen unter der Bedingung, dass Hamburg pro m³ Baggergut 2 € in eine zu gründende Stiftung zum Schutz des Wattenmeeres zahlt. Von 2014 bis 2016 hat Hamburg 4 Mio. m³ Baggergut verbracht und dafür 7 Mio. € gezahlt.

Am 16.02.2016 haben die Länder Hamburg und Schleswig-Holstein ein Verwaltungsabkommen geschlossen, die sogenannten Gemeinsamen Eckpunkte Hamburgs und Schleswig-Holsteins zum Erstellen eines Sediment-

managements¹. Das Abkommen regelt die Bedingungen, nach denen Hamburg weiterhin Baggergut in die Nordsee verbringen darf, z. B. die Zeitdauer, die Menge und Zahlungen von 5 € pro Tonne Baggergut an die Nationalparkstiftung Schleswig-Holstein.

Auf dieser Basis hat Hamburg von 2016 bis 2019 insgesamt 5 Mio. Tonnen Baggergut verbracht und 27 Mio. € an die Stiftung gezahlt, insgesamt bislang 34 Mio. €.

Im Oktober 2019 hat das Umweltministerium die Zulassungen bis 2024 verlängert. Hierdurch darf Hamburg weitere 5 Mio. Tonnen Baggergut verbringen gegen die Zahlung von 5 € pro Tonne Baggergut, insgesamt also 25 Mio. €. Wenn Hamburg seine Zulassungen für die Verbringung von Baggergut ausschöpft, werden die Zahlungen auf bis zu 59 Mio. € anwachsen.

Neben den wasserrechtlichen Zulassungen hat das Umweltministerium auch eine naturschutzrechtliche Genehmigung für die Verbringung des Baggerguts erteilt. Seit 2016 hat Hamburg zusätzlich zu den vereinbarten 5 € pro Tonne Baggergut 4 Mio. € Ersatzzahlungen an das Land geleistet. Die Ersatzgelder werden im Landeshaushalt im Kapitel 1313 für den Naturschutz eingesetzt.

Nach Auffassung des **Umweltministeriums** habe Hamburg in den Gemeinsamen Eckpunkten erklärt, freiwillige Zahlungen an die Nationalparkstiftung zu leisten. Ein Verwaltungsabkommen im Sinne einer arbeitsteiligen Lösung einer gemeinsamen Aufgabe sei aus Sicht der Landesregierung nicht abgeschlossen worden.

Der **LRH** bleibt bei seiner Auffassung. Konkrete rechtliche Vorgaben für ein Verwaltungsabkommen bestehen zwar nicht, die inhaltliche Auslegung zeigt aber, dass gegenseitige Rechte und Pflichten geregelt werden sollten. Auf beiden Seiten werden Pflichten mit dem gemeinsamen Ziel begründet, eine nachhaltige und längerfristige Lösung für die Verbringung des Baggergutes sicherzustellen. Eine verbindliche Regelung hat für beide Länder große Bedeutung.

Für Schleswig-Holstein wird mit der Regelung ein Anspruch auf die Zahlungen begründet. In dem Eckpunktepapier heißt es unter Nummer 9: „Hamburg erklärt sich weiterhin bereit, je Tonne Baggergut einen Beitrag von zukünftig 5 Euro [...] in die gegründete Stiftung Nationalpark zu überweisen.“

¹ Landtagsumdruck 18/5621.

18.2 Budgetrecht des Landtags nicht beachtet

Das Umweltministerium war rechtlich verpflichtet, den Landtag über das Verwaltungsabkommen zu unterrichten.¹ Es hätte dem Landtagspräsidenten zugeleitet werden müssen. Dies ist jedoch nicht geschehen. Das Umweltministerium hat nur direkt den Umwelt- und Agrarausschuss informiert. Wegen der grundsätzlichen Bedeutung für den Landeshaushalt hätte der Finanzausschuss beteiligt werden müssen. Diesem hat das Verwaltungsabkommen nicht vorgelegen. Weder der Landtag noch der Finanzausschuss haben der Verwendung der Zahlungen Hamburgs zugestimmt.

Das Umweltministerium hat nämlich in dem Abkommen vereinbart, dass Hamburg die Zahlungen für das Baggergut direkt an die Stiftung Nationalpark Schleswig-Holstein leistet. Damit kommen die Zahlungen, die Hamburg als Gegenleistung für die Entsorgung des Baggerguts leistet, nicht dem Landeshaushalt zugute. Dies entspricht nicht dem Verfassungsgrundsatz der Vollständigkeit des Haushaltsplans.²

„Der Verfassungsgrundsatz der Vollständigkeit des Haushaltsplans ist berührt, wenn der Gesetzgeber Einnahmen- und Ausgabenkreisläufe außerhalb des Budgets organisiert. Der Grundsatz der Vollständigkeit des Haushalts zielt darauf ab, das gesamte staatliche Finanzvolumen der Budgetplanung und -entscheidung von Parlament und Regierung zu unterstellen. Dadurch soll gewährleistet werden, dass das Parlament in regelmäßigen Abständen den vollen Überblick über das dem Staat verfügbare Finanzvolumen erhält. Nur so können Einnahmen und Ausgaben vollständig den dafür vorgesehenen Planungs-, Kontroll- und Rechenschaftsverfahren unterworfen werden.“³

Bereits in der Vergangenheit⁴ hat der LRH darauf hingewiesen, dass der Einsatz öffentlicher Mittel bei Stiftungen bürgerlichen Rechts insbesondere Aspekte des Budgetrechts berührt. Das Innenministerium hatte zugesichert, in jedem Einzelfall zu prüfen, inwieweit Fragen des Budgetrechts und der Finanzkontrolle des Landtages berührt sind. Seitens der Exekutive werde

¹ Art. 28 Verfassung des Landes Schleswig-Holstein (Verf SH) vom 02.12.2014, zuletzt geändert durch Gesetz vom 19.12.2016, GVObI. Schl.-H. S. 1008 i. V. m. §§ 3, 5 Gesetz über die Unterrichtung des Landtags durch die Landesregierung (Parlamentsinformationsgesetz - PIG) vom 17.10.2006, zuletzt geändert durch Gesetz vom 24.04.2018, GVObI. Schl.-H. S. 257.

² Art. 58 Abs. 1 Verf. SH, § 11 Landeshaushaltsordnung Schleswig-Holstein (LHO) in der Fassung der Bekanntmachung vom 29.06.1992, zuletzt geändert durch Art. 1 Ges. vom 21.02.2018, GVObI. S. 58.

³ BVerfG, Urt. vom 19.03.2003 - 2 BVL 9/98 bis 12/98.

⁴ Stellungnahme des LRHs zum Entwurf des Gesetzes zur Änderung des Stiftungsgesetzes vom 04.03.1998.

ein Höchstmaß an Kontrolle sichergestellt.¹ Dies ist in vorliegendem Fall nicht erfolgt.

Somit hat die Landesregierung mit dem Verwaltungsabkommen gegen Haushaltsrecht, insbesondere gegen das Budgetrecht des Landtages, verstoßen. Das Umweltministerium sollte mit dem Finanzausschuss klären, ob die Zahlungen Hamburgs künftig im Interesse des Landes im Landeshaushalt vereinnahmt werden müssen.

Da nach Ansicht des **Umweltministeriums** kein Verwaltungsabkommen geschlossen worden sei, seien die Vorschriften des Parlamentsinformationsgesetzes nicht einschlägig und somit auch eine Beteiligung des Finanzausschusses nicht erforderlich gewesen. Die freiwilligen Zahlungen Hamburgs würden zwar im Zusammenhang mit den Baggerungen geleistet, sie seien jedoch nicht als Gegenleistung für die Zulassungen für die Verbringung des Baggergut zu sehen.

Der **LRH** bleibt bei seiner Feststellung und sieht in dem Vorgehen des Umweltministeriums eine unzulässige Umgehung des Landeshaushalts. Das Parlament ist bei der Entscheidung nicht beteiligt worden.

18.3 **Stiftungsgründung ohne Wirtschaftlichkeitsuntersuchung**

Die Landesregierung hat im November 2015 die Errichtung der Nationalparkstiftung Schleswig-Holstein als Stiftung bürgerlichen Rechts beschlossen. Das Umweltministerium hat die Stiftung mit Stiftungsgeschäft vom 30.11.2015 errichtet und ihr eine Satzung gegeben. Stiftungszweck ist die Beschaffung von Mitteln zur Förderung des Naturschutzes im und am Nationalpark Schleswig-Holsteinisches Wattenmeer sowie der Information und Bildung über den Nationalpark. Diese Aufgabenstellung ist nahezu deckungsgleich mit den naturschutzrechtlichen Aufgaben des Umweltministeriums.

Das Umweltministerium hat die Stiftung mit einem Grundstockvermögen von 2 Mio. € ausgestattet. Das Grundstockvermögen stammt aus den Zahlungen Hamburgs für die Baggergutentsorgung vor Stiftungsgründung.

Das Innenministerium hat die Stiftung mit Urkunde vom 17.12.2015 als rechtsfähig anerkannt und die Errichtung im Amtsblatt bekannt gemacht. Damit wurde die Stiftung rechtskräftig errichtet.

¹ Schreiben des Innenministeriums des Landes Schleswig-Holstein vom 04.09.1998.

Bei der Entscheidung, eine Stiftung bürgerlichen Rechts zu errichten, muss das Umweltministerium Haushaltsrecht beachten. Die Landeshaushaltsordnung schreibt vor, dass für alle finanzwirksamen Maßnahmen angemessene Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen durchzuführen sind.¹ Dazu gehört auch die eingehende Prüfung alternativer Handlungsmöglichkeiten sowie ein Finanzierungskonzept. Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen sind zu dokumentieren.

Das Umweltministerium konnte keine angemessene Wirtschaftlichkeitsuntersuchung zur Vorbereitung der Entscheidung über die Stiftung vorlegen. Alternative Handlungsmöglichkeiten wurden nur ansatzweise geprüft. Das Umweltministerium hat auch nicht geprüft, ob das Land selbst die Finanzierung gesetzlicher Aufgaben im Naturschutz wirtschaftlicher erfüllen kann als die Stiftung.

Außerdem fehlt ein Finanzierungskonzept für die Stiftung. Das Umweltministerium ging bereits bei der Gründung von einer Verzinsung des Stiftungsvermögens unterhalb der Inflationsrate aus. Auch hat es die Verwaltungskosten der Stiftung nicht berücksichtigt. Es ist davon ausgegangen, dass die Umweltverwaltung dies ohne nennenswerte Kosten nebenbei erledigt.

Der LRH hat bereits früher die Verlagerung von öffentlichen Aufgaben des Landes auf Stiftungen, insbesondere des privaten Rechts, beanstandet und empfohlen, von der Gründung neuer Stiftungen abzusehen.²

Der Landtag hat dazu votiert, dass die Gründung neuer - insbesondere privatrechtlicher - Stiftungen durch das Land nur nach eingehender Prüfung in Betracht komme. Voraussetzung sei, dass die Aufgabe nicht zweckmäßiger und wirtschaftlicher durch andere Organisationsformen wahrgenommen werden könne, eine umfassende Transparenz - insbesondere finanziell - für Regierung und Parlament und im Allgemeinen eine ausreichende Kapitalausstattung von vornherein gesichert ist.³

Das Umweltministerium hätte das geltende Haushaltsrecht sowie den Landtagsbeschluss beachten und die Wirtschaftlichkeit der Aufgabewahrnehmung durch die Stiftung eingehend prüfen müssen. Es hätte eine umfassende finanzielle Transparenz für Regierung und Parlament herstellen müssen.

¹ § 7 Abs. 2 Landeshaushaltsordnung Schleswig-Holstein (LHO) in der Fassung der Bekanntmachung vom 29.06.1992, zuletzt geändert durch Art. 1 Ges. vom 21.02.2018, GVOBl. S. 58.

² Vgl. Bemerkungen 1989/1990 des LRH, Nr. 8.

³ Beschluss des Landtags vom 04.09.1990, Landtagsdrucksache 12/1002.

Insgesamt hätten die Hamburger Zahlungen im Landeshaushalt vereinnahmt werden können. Das Land hätte daraus ohne zusätzliche Organisationskosten für die Stiftung Zuwendungen für Naturschutzprojekte im Nationalpark Wattenmeer finanzieren können.

Aus Sicht des **Umweltministeriums** seien die Regelungen der Verwaltungsvorschriften zur Landeshaushaltsordnung für diese Stiftungsgründung nicht anzuwenden. Das Land beteilige sich nicht finanziell an der Stiftung. Die Stiftungsgründung sei aus Sicht der Landesregierung nicht budgetrelevant gewesen. Die Stiftung sei zudem nicht gegründet worden, um Landesaufgaben wahrzunehmen und falle damit nicht in den vom Landtagsbeschluss erfassten Regelungsbereich.

Der **LRH** bleibt bei seiner Feststellung.

18.4 **Landesinteresse in der Stiftungssatzung unzureichend verankert**

Das Land kann das Landesinteresse in der privatrechtlichen Nationalparkstiftung satzungsgemäß nur über die Vertreter des Landes in den Stiftungsorganen einbringen. Die Satzung weist jedoch für das Land nachteilige Regelungen auf:

- Der Stiftungsvorstand entscheidet, welcher Anteil der Zahlungen Hamburgs dem Stiftungsvermögen zugeführt wird.
- 2 Vertreter des Landes sind freiwillig im Stiftungsrat. Wenn sie die Mitgliedschaft ablehnen, verfügt das Land über keine Sperrminorität bei wichtigen Entscheidungen.
- Prüfrechte des LRH fehlen.

Nach dem Jahresabschluss 2018 verfügt die Stiftung über ein Vermögen von 26 Mio. €. Somit sind die Hamburger Zahlungen bislang zum überwiegenden Teil dem Stiftungsvermögen zugeführt worden.

Obwohl nach der Stiftungssatzung etwaige Verwaltungskosten aus dem Geldvermögen der Stiftung zu decken sind, trägt der Landesbetrieb für Küstenschutz, Nationalpark und Meeresschutz teilweise die Personal- und Sachkosten für die Verwaltung der Stiftung. Das Umweltministerium sollte

- für eine klare Trennung zwischen der Landesverwaltung und der Nationalparkstiftung sorgen,
- den Einsatz von Mitarbeitern und Sachmitteln des Landes bei der Stiftung gemäß den geltenden Vorschriften¹ regeln und

¹ § 70 Abs. 3 Landesbeamtengesetz (LBG) vom 26.03.2009, GVOBl. Schl.-H. 2009 S. 93, zuletzt geändert durch Landesverordnung vom 16.01.2019, GVOBl. Schl.-H. S. 30.

- sich die aufgewendeten Verwaltungskosten von der Stiftung erstatten lassen.

Insgesamt sollte das Umweltministerium über seine Vertreter in der Stiftung darauf hinwirken, dass im Interesse des Landes günstigere Regelungen in der Satzung aufgenommen werden.

Eine Auflösung der privatrechtlichen Stiftung ist nur schwer möglich. Für die Zukunft sollte daher das Umweltministerium die Transparenz über die Errichtung der Stiftung gegenüber dem Landtag herstellen und ein Konzept vorlegen, wie die Stiftung zukünftig Erträge erwirtschaften kann.

Das **Umweltministerium** betont, dass die Satzung der Nationalparkstiftung vom Kabinett beschlossen worden sei. Hinsichtlich der Verwendung der Mittel sei der Stiftungsrat an die Stiftungssatzung bzw. - sofern bei sonstigen Zuwendungen vermerkt - den Willen des Einzahlers gebunden.

Der **LRH** bleibt bei seiner Auffassung.

18.5 **Finanzmittel vom Sonderkonto dem Landeshaushalt zuführen**

Das Verwaltungsabkommen regelt auch, dass das Umweltministerium aus den Zahlungen Hamburgs bis zu 6 Mio. € für Projekte der Krabbenfischerei und der Tourismusförderung an der Westküste erhält. Die Stiftung verwaltet diese Mittel auf einem Sonderkonto. Das Verfahren, Finanzmittel des Umweltministeriums bei der Stiftung zu verwahren, ist haushaltsrechtlich unzulässig. Es verstößt gegen das Haushaltsprinzip der Vollständigkeit¹.

Die Inanspruchnahme von Fördermitteln für die Krabbenfischerei bleibt hinter den Erwartungen des Umweltministeriums zurück. Bisher wurden nur wenige Projekte bewilligt. Die Stiftung hat bisher nur 200.000 € an das Umweltministerium überwiesen. Dieses sollte prüfen, ob tatsächlich Bedarf für eine Förderung der Krabbenfischerei aus den Hamburger Zahlungen besteht. Sollten von den Beteiligten weiterhin keine geeigneten Projekte vorgeschlagen werden, kann das Förderangebot eingestellt werden.

Die Tourismusförderung an der Westküste soll im Rahmen eines Förderprogramms des Wirtschaftsministeriums erfolgen. Dabei werden Tourismusprojekte mit Mitteln der Europäischen Union gefördert.

Ein Projektträger ist die NationalparkService gGmbH. Die NationalparkService gGmbH ist als Projektträger verpflichtet, sich mit Eigenanteilen an

¹ Art. 58 Abs. 1 Verf. SH, § 11 LHO.

der Finanzierung der Projekte zu beteiligen. Sie verfügt jedoch nur über geringe Eigenmittel. Daher hat das Umweltministerium aus seinen Mitteln bei der Stiftung 900.000 € an die NationalparkService gGmbH überwiesen.

Zusätzlich sollen die Projekte der NationalparkService gGmbH aus den Mitteln des Umweltministeriums bei der Stiftung kofinanziert werden. Hierfür soll die Stiftung nach dem Willen des Umweltministeriums Förderbescheide erstellen.

Dies ist rechtlich unzulässig, da die Stiftung vom Umweltministerium nicht mit der Aufgabe beliehen worden ist. Sie kann daher keine Förderbescheide im Bereich des öffentlichen Rechts erlassen.

Das Umweltministerium verstößt mit der Verwahrung von Finanzmitteln bei der Stiftung gegen Haushaltsrecht. Es sollte die Verwahrung umgehend beenden und die Mittel dem Landeshaushalt zuführen.

Das **Umweltministerium** betont, dass es sich bei den 6 Mio. € für Projekte der Krabbenfischerei und der Tourismusförderung an der Westküste um Stiftungsmittel handele, über deren Einsatz das Umweltministerium bestimmen könne. Landesmittel würden durch die Stiftung nicht verwaltet oder verwahrt.

Für Projekte, die von der Stiftung direkt finanziert werden, schließe die Stiftung mit den Zuwendungsempfängern privatrechtliche Zuwendungsvereinbarungen ab.

Der **LRH** begrüßt, dass das Umweltministerium die Planungen für die Form der Zuwendungen durch die Stiftung geändert hat.