

## 22. Wirtschaftsführung der Eichdirektion Nord

Die Fusion der Eichverwaltungen der Freien und Hansestadt Hamburg und des Landes Schleswig-Holstein zur Eichdirektion Nord 2004 hat erste Synergien erbracht. Dazu zählen eine einheitliche Leitung, Einsparungen im administrativen Bereich, die Optimierung der Arbeitsabläufe sowie ein flexiblerer Personaleinsatz. Weitere Ergebnisverbesserungen sind insbesondere nach der Integration der Eichverwaltung Mecklenburg-Vorpommern 2008 möglich und erforderlich.

Die Trägerländer der Eichdirektion Nord sollten bei Novellierungen des Eichrechts weiter darauf hinwirken, dass zusätzliche Belastungen der Haushalte aufgrund bundesgesetzlicher Regelungen vermieden werden.

### 22.1 Vorbemerkungen

Die Länder Hamburg und Schleswig-Holstein haben zum 01.01.2004 die Eichdirektion Nord (EDN) als Anstalt des öffentlichen Rechts errichtet. Seit dem 01.01.2008 ist das Land Mecklenburg-Vorpommern mit seiner Eichverwaltung der Anstalt beigetreten. Der Landesrechnungshof Schleswig-Holstein (LRH) hat gemeinsam mit dem Rechnungshof der Freien und Hansestadt Hamburg die Wirtschaftsführung der EDN geprüft.

### 22.2 Rahmenbedingungen

Der Bund besitzt die ausschließliche Gesetzgebungskompetenz für Maße und Gewichte. Für die Ausführung des Eichrechts sind die Länder zuständig. Die Eichverwaltungen der Länder erhalten für die hoheitlichen Tätigkeiten Gebühren, deren Höhe bundeseinheitlich festgesetzt ist. Deshalb haben die Eichverwaltungen wenige Möglichkeiten, ihren Aufgabenumfang und die Höhe ihrer Einnahmen zu steuern. Für die EDN sind die Gebühreneinnahmen bisher nicht auskömmlich, sodass die Anstaltsträger die anteiligen Verluste übernehmen.

Zunehmend wird das deutsche Eichwesen durch EU-Regelungen beeinflusst. So werden durch Inkrafttreten der Europäischen Messgeräte Richtlinie mit einer Übergangsfrist bis zum Jahr 2016 Ersteichungen für bestimmte Messgerätearten durch Konformitätsbewertungsverfahren ersetzt. Diese können durch den Hersteller des Messgeräts oder eine Benannte Stelle durchgeführt werden. Hierdurch sind für die EDN Einnahmeausfälle zu erwarten.

Darüber hinaus gibt es auf Bundesebene weitreichende Bestrebungen zur Modernisierung bzw. Privatisierung des Eichwesens, allerdings wurde ein entsprechender Gesetzentwurf zunächst auf Eis gelegt. Die Trägerländer sind weiter gefordert darauf hinzuwirken, dass Belastungen der Landeshaushalte aufgrund bundesgesetzlicher Änderungen, z. B. durch ausreichende Übergangsfristen, vermieden werden.

Die EDN und ihre Träger haben bereits in gewissem Umfang Vorkehrungen getroffen, um sich auf die zu erwartenden Änderungen einzustellen. Dazu zählen neben der organisatorischen Neustrukturierung der EDN auch die Notifizierung der EDN als Benannte Stelle im Rahmen der Messgeräte-richtlinie für alle Gerätearten bei der Europäischen Union.

Durch weitergehende Privatisierungen im Bereich des Eich- und Messwesens sowie ggf. der verstärkten Übertragung von gebührenfreien Überwachungsaufgaben auf die Eichverwaltungen der Länder kann es trotzdem zu erheblichen Gebührenaufschlägen kommen.

### 22.3 **Ergebnisse der Fusion**

Der Rückgang von Eich- und Prüftätigkeiten veranlasste die Eichverwaltungen Hamburgs und Schleswig-Holsteins schon Jahre vor Gründung der EDN zu einer engen Zusammenarbeit.

Durch eine Fusion der Eichverwaltungen wurden zusätzliche Einsparungen von 3 Mannjahren, vorwiegend im administrativen Bereich, erwartet. Weitere Kosteneinsparungen wurden für möglich gehalten. Infolge einer umfassenden Besitzstandswahrung für den gesamten Personalbestand und des Ausschlusses von Schlechterstellung waren jedoch kurzfristigen Einsparungen enge Grenzen gesetzt.

Zurzeit ist wegen der sich ändernden Rahmenbedingungen noch keine abschließende Aussage möglich, in welchem Umfang sich die Fusion kostensparend auswirkte. Die einheitliche Leitung, Einsparungen im administrativen Bereich, die Optimierung in den Arbeitsabläufen sowie die Möglichkeit eines flexibleren Personaleinsatzes haben erste Haushaltentlastungen erbracht. Dies bestätigt auch die tatsächliche Verlustentwicklung unter Beachtung der zusätzlich getroffenen Vorsorge. Weitere Einsparungen sind möglich und erforderlich.

Der Personalbestand der EDN ist mit dem Beitritt der Eichverwaltung Mecklenburg-Vorpommern von 74 auf nunmehr 101 Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter angewachsen. Die Integration der ehemaligen Eichämter des

neuen Trägerlandes erschließt weitere Synergiepotenziale, die durch die EDN zu heben sind.

#### 22.4 **Haushalt des Landes**

Die Jahresergebnisse der EDN basieren auf einem kaufmännischen Rechnungswesen. Sie sind nicht mit den kameralen Haushaltsergebnissen vor der Ausgliederung vergleichbar.

Die EDN hat nach kaufmännischen Prinzipien für künftige Pensionen und Beihilfen der aktiven Beamten zeitanteilig Rückstellungen von 1,1 Mio. € erwirtschaftet. Die von 2004 bis 2006 insgesamt aufgelaufenen Verluste von 1,4 Mio. € sind daher zu relativieren.

Zusätzlich führte eine hohe Bewertung des Anlagevermögens bei Anstaltsgründung dazu, dass die Trägerländer für bereits aus den Haushalten bezahltes Anlagevermögen Abschreibungen über den Verlustausgleich erneut finanzieren.

Die Zuschüsse (Verlustausgleiche) im Haushalt decken sich nicht mit den Jahresergebnissen der EDN. Dies kann zu Fehlinterpretationen führen. Dem Parlament sind daher im Haushaltsaufstellungsverfahren sowie in der Haushaltsrechnung die Abweichungen zu erläutern.

Das **Ministerium für Wissenschaft, Wirtschaft und Verkehr (Wirtschaftsministerium)** erläutert, es sei nicht möglich, aus den Zuschüssen an die EDN auf deren Wirtschaftlichkeit und das entsprechende Jahresergebnis zu schließen. Auch würden Erfahrungswerte der ersten Wirtschaftsjahre bei den neuerlichen Haushaltsanmeldungen berücksichtigt werden.

Der **LRH** hält es für zweckdienlich, das kaufmännische Rechnungswesen der EDN zur Beurteilung der Wirtschaftlichkeit heranzuziehen.

Hinsichtlich der hohen Bewertung des Anlagevermögens verweist das **Wirtschaftsministerium** auf die Einschätzungen der unabhängigen Wirtschaftsprüfer und auf die ansonsten zu geringe Eigenkapitalausstattung.

Auch der **LRH** sieht in der Höherbewertung eine Maßnahme zur Eigenkapitalstärkung. Diese wäre allerdings zur Wahrung von Haushaltsklarheit und -wahrheit als solche im Haushalt des Landes auszuweisen, anstatt den Verlustausgleich der Folgejahre damit zu belasten.

## 22.5 **Kapital- und Liquiditätsausstattung**

Im Rahmen der Gründung wurde eine gute Kapitalausstattung festgelegt. Anschließend sind weitere Zuschüsse der Träger als Liquiditätszuschüsse dem Eigenkapital zugeführt worden. Im Hinblick auf die Struktur der EDN und der Verpflichtung der Trägerländer zum Verlustausgleich ist die Kapitalausstattung als gut zu bezeichnen. Dies gilt auch für die Ausstattung der EDN mit Liquidität. Pensionsrückstellungen sind nach dem Versorgungsrücklagengesetz des Landes anzulegen. Um höhere Zinserlöse zu erzielen, hätten bessere Konditionen für die weiteren liquiden Mittel bereits früher vereinbart werden müssen. Das seit 2006 umgesetzte Anlagekonzept ist schlüssig und nachvollziehbar.

Das **Wirtschaftsministerium** ergänzt, die Umstellung des Rechnungswesens und die Verlustzuweisung hätten den Aufbau einer aktiven Zinsanlagpolitik erschwert.

## 22.6 **Kosten- und Leistungsrechnung**

Die bisherige Ausgestaltung der Kosten- und Leistungsrechnung (KLR) lässt keine Aussagen zu, welche Kosten bestimmte Produkte bzw. Produktgruppen verursachen. Deshalb sind auch nur bedingt Rückschlüsse möglich, ob und in welchem Umfang die erhobenen Gebühren tatsächlich kostendeckend sind. Eine ausreichende Umlegung der Kosten auf die Kostenträger findet nicht statt. Von einem geschlossenen KLR-System ist die EDN noch deutlich entfernt.

Die EDN muss prüfen, bis zu welchem Detaillierungsgrad der Aufwand für die Kostenrechnung angemessen und sinnvoll ist. Die angedachte Bildung von Profitcentern ist weiterzuverfolgen.

Das **Wirtschaftsministerium** weist darauf hin, die bisher verwendeten Pauschalen und Verrechnungsparameter hätten zu insgesamt vertretbaren Ergebnissen geführt. Das KLR-System sollte fortlaufend verbessert werden.

Die **EDN** ergänzt, mit Abschluss wesentlicher Umstrukturierungsprozesse könne eine weitere Detaillierung auch im Hinblick auf Projekte erfolgen.

## 22.7 **Verlustausgleich**

Der Verlust ist nach dem Grundsatz der verursachungsgerechten Zuordnung von Erträgen und Kosten auf Basis einer KLR zwischen den Ländern aufzuteilen. Das Arbeiten mit Pauschalen oder anderen Verrechnungspa-

rametern führt insgesamt zu vertretbaren Ergebnissen. Länderübergreifende Lösungen sollten Vorrang vor Standortdenken haben. Es gilt, die Effizienz zu steigern und die Verluste insgesamt zu reduzieren. Dies ist für alle Beteiligten nutzbringend.

Abschlagszahlungen des Landes Schleswig-Holstein auf voraussichtliche Verlustausgleiche sind entsprechend § 11 Abs. 2 Nr. 2 LHO nur zu veranschlagen, soweit diese voraussichtlich geleistet werden. Dabei ist insbesondere die Liquiditätslage der EDN zu berücksichtigen. Überzahlungen auf Verlustausgleiche sind vom Wirtschaftsministerium künftig zurückzufordern bzw. von der EDN zurückzuzahlen.

Das **Wirtschaftsministerium** führt aus, die Wirtschafts- und Haushaltsjahre 2004 und 2005 seien durch viele Unwägbarkeiten, Fragestellungen und Rechtsanwendungen gekennzeichnet gewesen. Für die Haushaltsanmeldung der Jahre 2009/2010 sei nur die Hälfte des Ansatzes für 2008 berücksichtigt worden.

Die **EDN** erläutert, die heutige Liquiditätsplanung erlaube es, kalkulierte Einnahmen und Ausgaben unter Berücksichtigung entsprechender Sicherheiten so zu steuern, dass Abschlagszahlungen vermieden würden.

## 22.8 **Maßnahmen zur Ergebnisverbesserung**

Zur Verbesserung der wirtschaftlichen Ergebnisse bieten sich einige Möglichkeiten.

### **Aufgabe der Außenstelle Elmshorn**

Die betriebswirtschaftlich für sinnvoll gehaltene Integration der Außenstelle Elmshorn in die Dienststelle Hamburg verzögert sich, weil langfristige Mietverträge mit der Liegenschaftsverwaltung Schleswig-Holstein Anstalt öffentlichen Rechts (LVSH) bzw. der Gebäudemanagement Schleswig-Holstein Anstalt öffentlichen Rechts (GMSH) bestehen. Die Rechnungshöfe sehen, dass das Land Schleswig-Holstein als Träger sowohl der LVSH wie auch der EDN die Belange beider Anstalten in seine Überlegungen einzubeziehen hat. Die Beteiligten sind gefordert, auf ein für alle Seiten tragbares Ergebnis hinzuarbeiten.

**Wirtschaftsministerium** und **EDN** teilen mit, die Aufgabe der Außenstelle Elmshorn könne noch im 1. Halbjahr 2009 erfolgen.

### **Beschränkung auf ein Vorstandsmitglied**

Die Zahl von 2 Vorstandsmitgliedern wurde entgegen früheren Überlegungen bei Gründung der EDN festgelegt. Die Rechnungshöfe erkennen an, dass der Übergang der Eichverwaltungen von einer Behördenorganisation auf eine nach kaufmännischen Grundsätzen arbeitende juristische Person öffentlichen Rechts kaufmännischen Sachverstand erfordert. Er muss aber nicht zwingend durch einen zweiten kaufmännischen Vorstand gewährleistet werden. Die seinerzeit getroffene Entscheidung ist mittelfristig erneut auf den Prüfstand zu stellen und diese ggf. mit einer Straffung der Organisation im kaufmännischen Bereich zu verbinden. Das 4-Augen-Prinzip ist dabei auf geeignete Weise sicherzustellen.

Das **Wirtschaftsministerium** führt aus, das Vier-Augen-Prinzip auf Vorstandsebene solle - auch im Einvernehmen mit den Trägerländern Hamburg und Mecklenburg-Vorpommern - nicht infrage gestellt werden.

Der **LRH** hält auf der Grundlage der vorgefundenen Aufgabenzuschnitte an seiner Empfehlung fest.

### **Günstigere Datenleitungen**

Der LRH hat sich dafür ausgesprochen, anstelle der vergleichsweise teuren Standleitungen zu den kleinen Dienststellen kostengünstigere Alternativen zu nutzen. Der Datenumfang rechtfertigte keine Standleitungen. Die EDN hat dieses mittlerweile für Elmshorn und Flensburg umgesetzt.

Die **EDN** erläutert, dass mit dem gleichen System seit 2008 auch der Datenaustausch mit den Standorten in Mecklenburg-Vorpommern erfolge.

### **Personalabbau**

Von 2004 bis 2006 wurden 2,5 Stellen eingespart. Die von der EDN gewählte Vorgehensweise, altersbedingte Personalabgänge nicht bzw. allenfalls befristet zu ersetzen, ist bei rückläufigen Aufgaben angemessen. Die EDN hat diesen Weg konsequent zu verfolgen.

## 22.9 **Aufsicht**

Als Mehrländeranstalt unterliegt die EDN der Aufsicht ihrer Trägerländer. Da sich der Sitz der Anstalt in Schleswig-Holstein befindet, finden die verwaltungs- und haushaltsrechtlichen Vorschriften des Landes Schleswig-Holstein Anwendung.

Der für die Aufsicht zuständige Referatsleiter des Wirtschaftsministeriums ist auch Mitglied des Verwaltungsrats der EDN. Er entscheidet als Verwaltungsratsmitglied über grundsätzliche Angelegenheiten der EDN. Zugleich

hat er im Rahmen der Staatsaufsicht sowohl Rechtmäßigkeit als auch Zweckmäßigkeit des Handelns der EDN zu prüfen. Dabei können auch Beschlüsse des Verwaltungsrats betroffen sein, an deren Zustandekommen er selbst mitgewirkt hat.

Ein weiterer Konflikt entsteht dadurch, dass ein Mitarbeiter im Aufsichtsreferat zur EDN abgeordnet ist. Damit ist er in die Hierarchie der EDN entsprechend eingebunden. Gleichzeitig wertet er für das Land u. a. Unterlagen „seiner“ Geschäftsleitung (der EDN) aus und beurteilt diese.

Der LRH sieht die Doppelfunktionen kritisch. Sie sollten ausgeschlossen werden, um Interessenkollisionen zu vermeiden.

Das **Wirtschaftsministerium** führt aus, die Trägerländer Schleswig-Holstein und Hamburg hätten sich bewusst dafür entschieden, die Fach- und Rechtsaufsicht in den Referaten anzusiedeln, die personell auch die Vertreter für den Verwaltungsrat stellen. Die erzielten Synergieeffekte sollten nicht aufgegeben werden.

Auch die Besetzung des Aufgabengebiets mit einem Mitarbeiter der EDN habe sich fachlich bewährt. Interessenkollisionen, beispielsweise in haushaltsrechtlicher Sicht, seien nicht erkennbar.

Den **LRH** überzeugen diese Ausführungen nicht. Er hält Interessenkollisionen bei der parallelen Beschäftigung des EDN-Mitarbeiters im aufsichtsführenden Referat des Landes für möglich. Die Organisation der Aufsicht über die EDN sollte überdacht werden.