

ten oder abweichende Auffassungen vorgetragen worden sind, kommt dies in den Bemerkungen zum Ausdruck.

Der LRH kann keine Weisungen erteilen, um seine nicht justiziablen Prüfungsergebnisse zu vollziehen. Er sucht deshalb den Dialog mit den geprüften Stellen und Aufsichtsbehörden, um durch Argumente zu überzeugen. Darüber hinaus präsentiert und erläutert der LRH auch der Öffentlichkeit die Bemerkungen im Rahmen von 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 Landesverfassung unvereinbar.

2. Entlastung des LRH

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

Der Landtag hat dem LRH am 29.01.2010 einstimmig Entlastung für das Haushaltsjahr 2007 erteilt.¹

3. Besondere Prüfungsfälle und Sonderberichte

3.1 Eröffnungsbilanzen von 5 Kreisen geprüft

Durch eine Änderung der Gemeindeordnung ist es den Kommunen seit 2007 erlaubt, ihre Haushaltswirtschaft nach den Grundsätzen der kaufmännischen Buchführung zu führen. Von dieser Möglichkeit machen die Kommunen zunehmend Gebrauch.

Einen grundlegenden Schritt bei der Einführung des neuen kommunalen Rechnungswesens stellt die erstmalige vollständige Erfassung und Bewertung des Vermögens und dessen Gegenüberstellung mit den Schulden und sonstigen Verpflichtungen der Kommune dar. Dies geschieht in der Eröffnungsbilanz. Da diese die Ausgangsbasis für die laufende Rechnungslegung der Kommunen bildet, schreibt das kommunale Haushaltsrecht ihre Prüfung durch das örtliche Rechnungsprüfungsamt oder einen Ausschuss vor.

¹ Landtagssammeldrucksache 17/202 vom 26.01.2010; Plenarprotokoll 17/10, S. 750.

Bei der Prüfung der Eröffnungsbilanzen war zu berücksichtigen, dass die Rechts- und Verwaltungsvorschriften für das neue Rechnungswesen völlig neu waren. Sowohl die Kammereien als auch die Prüfungsbehörden mussten hier erst Erfahrungen sammeln. Da diese Situation eine gewisse Fehleranfälligkeit vermuten ließ, entschloss sich der LRH, sich als überörtliche Prüfungsbehörde möglichst frühzeitig in die Prüfung von Eröffnungsbilanzen einzuschalten. Ziel war es, zeitnahe Prüfungen zu gewährleisten, Doppelprüfungen zu vermeiden und in einem möglichst frühen Stadium Fehlentwicklungen zu erkennen und zu unterbinden.

Der LRH vereinbarte mit 5 Kreisen, die erforderlichen Prüfungen der Eröffnungsbilanzen in kooperativer Form durchzuführen. Diese hatten ihre Buchführung zum Anfang des Jahres 2007 bzw. 2008 umgestellt. Für die Prüfung wurden gemischte Teams gebildet, die jeweils aus Prüfungsbeamten des örtlichen Rechnungsprüfungsamts und des LRH bestanden. Die Teams führten die Prüfungen der Eröffnungsbilanzen je Kreis gemeinschaftlich durch und verfassten auch gemeinsam den jeweils erforderlichen Schlussbericht über die Prüfung. Diese Form der Zusammenarbeit von örtlicher und überörtlicher Prüfung ist in Schleswig-Holstein erstmalig praktiziert worden.

Die Prüfungen machten zahlreiche kleinere, aber auch finanziell bedeutende Änderungen in den vorgelegten Eröffnungsbilanzen notwendig. Viele Anpassungen der Eröffnungsbilanzen ergaben sich dabei aus dem Problem des sachgerechten Übergangs vom „alten“ kameralen auf das „neue“ kaufmännische Rechnungswesen zu einem bestimmten Stichtag. So ging es u. a. um die Abbildung von Haushaltsresten nach der kameralen Buchführung. Größerer wertmäßiger Anpassungsbedarf resultierte vor allem aus der Prüfung der Bewertung der Vermögensgegenstände, z. B. der Straßen und Gebäude. Hier waren häufiger Verstöße gegen das Anschaffungs- und Herstellungswert-Prinzip festzustellen. Probleme gab es auch bei der in Ausnahmefällen zulässigen Rückrechnung heutiger Anschaffungs- und Herstellungswerte.

Der LRH hat die Erkenntnisse aus den einzelnen Prüfungen in einem eigenständigen Bericht zusammengefasst. Dieser kann als Nachschlagewerk genutzt werden. Er dient dem Ziel, die Kommunen bei der Erstellung ihrer Eröffnungsbilanz zu unterstützen und ist auf der Internetseite des LRH veröffentlicht.

3.2 Hohe Fehlerquote bei der Gewährung von Leistungen für Unterkunft und Heizung

Die Arbeitslosenhilfe und Teile der Sozialhilfe wurden 2005 im SGB II zur Grundsicherung für Arbeitsuchende zusammengeführt. Für die laufenden Leistungen zum Lebensunterhalt ist die Bundesagentur für Arbeit, für die Leistungen für Unterkunft und Heizung (KdU) sind die Kreise und kreisfreien Städte zuständig. Um die Leistungen „aus einer Hand“ zu gewähren, haben 9 Kreise gemeinsam mit den regionalen Agenturen für Arbeit Arbeitsgemeinschaften (ARGEn) errichtet. Die Kreise Nordfriesland und Schleswig-Flensburg sind dagegen als zugelassene kommunale Träger für die Bewilligung aller Leistungen verantwortlich (Optionsmodell).

Für die KdU gaben die ARGEn im Prüfungszeitraum (01.01.2005 bis 30.06.2008) 891 Mio. € und die Optionskreise 152 Mio. € aus. An der Finanzierung beteiligten sich der Bund mit einem Drittel und die kreisangehörigen Gemeinden mit einem Viertel. Die Hauptlast tragen die Kreise. Mit einer Stichprobenprüfung nach mathematisch-statistischen Grundsätzen wurde die Gewährung der KdU geprüft und eine landesweite Hochrechnung mit 90 % Aussagesicherheit - getrennt nach ARGEn und Optionskreisen - vorgenommen.

Die Prüfung kommt zu folgenden wesentlichen Feststellungen und Empfehlungen:

Feststellungen

- Die Fehlerquote in der Sachbearbeitung lag nach konservativer und damit vorsichtiger Berechnung bei 80 %. Die Quote erfasst nur Fehler mit bezifferbaren finanziellen Auswirkungen. Daher ist die tatsächliche Fehlerquote höher. Sie nahm seit 2005 zu.
- Hochgerechnet auf den Gesamt-Fallbestand haben die festgestellten Mängel finanzielle Auswirkungen von 43,5 Mio. € bei den ARGEn und 10,5 Mio. € bei den Optionskreisen.
- Die finanziellen Auswirkungen belasten überwiegend die Kreise und Gemeinden:

	Mängel zulasten von		
	Kommunen %	Kunden %	Bund %
ARGEn	72,0	20	8,0
Optionskreise	74,5	25	0,5

- Der Hauptgrund für die hohe Fehlerquote ist die systembedingte Fluktuation des Personals der neu eingerichteten Verwaltung. Die ARGEn und Optionskreise wurden zeitlich befristet eingerichtet. Daher sind die Beschäftigten überwiegend mit befristeten Arbeitsverträgen, Abordnungen oder Zuweisungen tätig gewesen. Es fehlten berufliche Fortentwicklungsmöglichkeiten. Die Folge waren Verunsicherung und Abwanderung der Beschäftigten. Das Urteil des Bundesverfassungsgerichts in 2007, wonach die ARGEn eine unzulässige Mischverwaltung darstellen, und die bisher nicht geklärte neue Organisationsform haben diese Fluktuation noch verstärkt. Viele Beschäftigte hatten keine ausreichende Grundqualifikation. Zusammen mit fehlender Fortbildung und geringen Einarbeitungszeiten bei gleichzeitig hoher Arbeitsdichte führt dies zu einer strukturellen Überlastung des Personals.
- Die Aufteilung in Leistungen des Bundes und der Kommunen, die mangelnde Qualität der Arbeitshinweise und die Unzulänglichkeiten des EDV-Programms "A2 LL" erschweren ebenfalls die Sachbearbeitung.

Empfehlungen

- Für die künftige Organisation der Grundsicherung für Arbeitssuchende ist dringend eine tragfähige und dauerhafte Lösung zu schaffen. Dies könnte die Fluktuation auf ein normales Maß reduzieren und eine konsequente Qualifizierung des Personals ermöglichen.
- Innerhalb der ARGEn sollten geeignete finanzielle und qualitative Ziele für eine verbesserte Sachbearbeitung vereinbart werden. Die steuerungsrelevanten Informationen sind über das Controlling bereitzustellen.
- Es ist eine auf eine einheitliche Rechtsanwendung hinwirkende und unterstützende Rechtsaufsicht durch das Ministerium sowie eine wirksame Fachaufsicht seitens der Kreise nötig. Die Arbeitshinweise sind zu kurzen, klaren und leicht umsetzbaren Richtlinien zu entwickeln. Sie sind den Beschäftigten in geeigneter Weise zur Verfügung zu stellen und zeitnah fortzuschreiben. Die Kreise müssen sicherstellen, dass die Geschäftsführung der ARGE auch für die kommunalen Leistungen eine ordnungsgemäße Fachaufsicht ausübt. Hierzu sind in regelmäßigen Abständen Stichprobenkontrollen durch den Kreis durchzuführen.

Fazit

Die Sachbearbeitung der KdU hatte eine nicht akzeptable schlechte Qualität. Alle Beteiligten haben im Rahmen ihrer Zuständigkeit die o. a. Empfehlungen umzusetzen.

3.3 **Wohin steuert das Finanzministerium in Sachen Öffentlich-Privater Partnerschaften?**

2004 vereinbarten das Finanzministerium und die Investitionsbank (IB), ein Kompetenzzentrum für öffentlich-private Partnerschaften (ÖPP) bei der IB einzurichten. Die Aufgaben des Kompetenzzentrums waren nach dem Aufgabenübertragungsvertrag (AÜV) im Wesentlichen:

- Standards zu entwickeln,
- Netzwerke zu bilden,
- geeignete Vorhaben zu identifizieren und
- Wirtschaftlichkeitsvergleiche durchzuführen.

Angekündigt war, dass der IB von Beginn an ein adäquater Ansprechpartner zur Seite gestellt würde, um die Interessen des Landes vertreten zu können. Jedoch erst eineinhalb Jahre später wurde das „Team PPP“ als Koordinierungsstelle beim Finanzministerium eingerichtet.

Ursprünglich sollte die IB ÖPP mit Mitteln aus dem eigenen Produktentwicklungsbudget etablieren. Dennoch überwies das Land dem Kompetenzzentrum Ende 2005 kurzfristig 1 Mio. € aus dem Schleswig-Holstein Fonds. Zusätzlich wurde der IB Ende 2007 ein Betrag von 2 Mio. €, wiederum aus dem Schleswig-Holstein Fonds, bereitgestellt. Die bisherigen Mittel waren noch nicht aufgebraucht. In Absprache mit dem Finanzministerium flossen außerdem die Zinsen aus der Anlage der Landesmittel dem Kompetenzzentrum zu. So konnte die IB über Jahre hohe Beträge anlegen, die bis heute nicht verbraucht wurden. Die Art und Weise, wie Haushaltsmittel bereitgestellt wurden, ist unwirtschaftlich und widerspricht der Landeshaushaltsordnung (LHO). Dies betrifft auch die Änderungsverträge zum AÜV.

Neben den Fondsmitteln erzielte das Kompetenzzentrum weitere Erträge innerhalb und außerhalb Schleswig-Holsteins. So übernahm es auch Aufträge für den Bund und andere Bundesländer. Seitens des Finanzministeriums ist zu klären, wie viel überregionales Engagement mit dem EU-Beihilferecht vereinbar ist.

Schleswig-Holstein beteiligt sich seit 2009 auch an der ÖPP Deutschland AG. Der Anteil von 100.000 € wurde aus den dem Kompetenzzentrum bereitgestellten Mitteln entnommen. Das Land hat seine Beteiligung aber nicht transparent im Haushalt dargestellt. Dieses Vorgehen steht weder im Einklang mit dem AÜV noch mit der LHO.

Die ÖPP Deutschland AG soll für das Land vorrangig „Großprojekte“ durchführen. Das Finanzministerium geht davon aus, dass es keine Kon-

kurrenzsituation zwischen dem IB-Kompetenzzentrum und der ÖPP Deutschland AG geben wird. Der LRH stimmt hingegen mit der IB überein, dass sich die Beteiligung des Landes an der ÖPP Deutschland AG sehr wohl auf ihr Geschäft auswirken wird. Die Beschränkung der IB auf kleine kommunale Projekte lässt nach Ansicht des LRH keine kostendeckende Aufgabenwahrnehmung des Kompetenzzentrums zu.

Das Finanzministerium sollte daher prüfen, ob das Kompetenzzentrum in diesen Rahmenbedingungen künftig wirtschaftlich arbeiten kann.

Das **Finanzministerium** hat angekündigt, mit der IB abzustimmen, wie im Rahmen eines Gesamtkonzepts die bestmögliche Fortführung des Kompetenzzentrums erreicht werden kann.