



Landesrechnungshof
Schleswig-Holstein



Bemerkungen 2016

mit Bericht zur
Landeshaushaltsrechnung 2014

Kiel, 19. April 2016



Bemerkungen 2016

des

Landesrechnungshofs

Schleswig-Holstein

mit Bericht zur

Landeshaushaltsrechnung 2014

Kiel, 19. April 2016

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

16. Pflanzenschutz: Aufgabenübertragung ohne Wirtschaftlichkeitsnachweis

Das Landwirtschaftsministerium hat die Aufgaben des Pflanzenschutzes auf die Landwirtschaftskammer übertragen. Der Nachweis, ob dies wirtschaftlich ist, steht noch aus.

Voraussetzung für eine angemessene Kostenerstattung ist, dass die Landwirtschaftskammer ihre Kosten verursachungsgerecht und vollständig darstellt. Dabei sind Kosteneinsparungen aus der Zusammenlegung von Pflanzenbau und Pflanzenschutz zu beziffern.

16.1 Wirtschaftlichkeitsberechnung muss nachgeholt werden

Das Ministerium für Energiewende, Landwirtschaft, Umwelt und ländliche Räume (Landwirtschaftsministerium) hat zum 01.01.2008 seine hoheitlichen Aufgaben im Pflanzenschutz auf die Landwirtschaftskammer Schleswig-Holstein übertragen. Zu den Aufgaben gehört z. B. Schaderreger zu überwachen, Landwirte zu beraten und Pflanzenschutzmittel zu prüfen.¹ 80 Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter des Landes wurden an die Kammer versetzt. Die Landwirtschaftskammer wurde verpflichtet, das Personaleinsparkonzept des Landes im Bereich Pflanzenschutz umzusetzen.

Die Kostenerstattungen des Landwirtschaftsministeriums an die Landwirtschaftskammer sind von geplanten 3,3 Mio. € in 2008 auf 4,0 Mio. € für 2016 gestiegen. Gebühren und Bußgelder aus dem Pflanzenschutz betragen 0,8 Mio. € pro Jahr. Sie finanzieren ebenfalls die Aufgabe. Die Gesamtkosten der Kammer für den Pflanzenschutz betragen durchschnittlich 4,4 Mio. € pro Jahr. Hinzu kommen Kosten für Liegenschaften: Das Finanzministerium trägt Mieten für Liegenschaften der Kammer von jährlich 275 T€. Außerdem stellt das Land der Kammer unentgeltlich Liegenschaften für den Pflanzenschutz bereit.

Das Landwirtschaftsministerium erwartete von der Aufgabenübertragung Kosteneinsparungen. Die Synergieeffekte sollten entstehen, indem Doppelstrukturen abgeschafft und das Versuchswesen für Pflanzenbau und Pflanzenschutz gebündelt werden.

Die Wirtschaftlichkeit der Aufgabenübertragung wurde vorab nicht untersucht. Konkrete Einsparziele wurden nicht vereinbart. Der Pflanzenschutz

¹ Gesetz zum Schutz der Kulturpflanzen (Pflanzenschutzgesetz - PflSchG) vom 06.02.2012, BGBl. I S. 148, 1281, zuletzt geändert durch Art. 375 der Verordnung vom 31.08.2015 BGBl. I S. 1474.

wurde ohne Kenntnis der bisherigen Kosten übertragen. Diese Mängel wirken sich bis heute aus.

Ob und in welcher Höhe die erwarteten Kosteneinsparungen tatsächlich eingetreten sind, ist unklar. Die Kammer kann die Kosteneinsparungen nur dem Grunde nach benennen, nicht jedoch in ihrer konkreten Höhe.

Das Personalkosteneinsparkonzept des Landes wird von der Kammer für das Personal im Bereich Pflanzenschutz umgesetzt. Die Einsparungen federn die Tarif- und Besoldungserhöhungen ab, sodass die Personalkosten insgesamt konstant geblieben sind. Diese Effekte sind aber keine Folgen der Aufgabenübertragung.

Das Landwirtschaftsministerium hat die für die Aufgaben erforderlichen Maschinen und Geräte, Dienstwagen und Informationstechnik mitübertragen. Mittel für erforderliche Ersatzinvestitionen waren bis 2014 jedoch nicht vorgesehen. Auch wurden Kosten der Umorganisation und kammer-spezifische Kosten wie Versicherungsbeiträge nicht berücksichtigt.

Das Landwirtschaftsministerium steht weiterhin in der Pflicht, die Wirtschaftlichkeit der Aufgabenwahrnehmung nachzuweisen.

Das **Landwirtschaftsministerium** betont, dass sich die Kosteneinsparungen aus der Aufgabenübertragung ausschließlich im Feldversuchswesen ergeben sollten, da es in anderen Bereichen keine fachlichen Berührungspunkte gegeben habe. Die erwarteten Kosteneinsparungen seien weitgehend realisiert worden. Es erfolge ein gemeinsamer Einsatz von Versuchstechnikern und Versuchstechnik. Durch die Aufgabenübertragung sei es erst möglich, unter Berücksichtigung des Personalkosteneinsparkonzepts ein leistungsfähiges Feldversuchswesen aufrechtzuerhalten.

Der **LRH** hält die Sichtweise des Landwirtschaftsministeriums für zu eng und bleibt daher bei seinen Feststellungen, dass Kosteneinsparungen im gesamten Aufgabenbereich realisiert werden müssen.

16.2 **Finanzierung verstößt gegen Haushaltsrecht**

Neben den Kostenerstattungen des Landes finanziert sich der Pflanzenschutz aus Gebühren und Bußgeldern. Landwirtschaftsministerium und Kammer haben vereinbart, dass die Einnahmen bei der Kammer verbleiben. Sie dienen der unterjährigen Aufgabenfinanzierung. Überschüsse verbleiben bei der Kammer. Dort werden sie auf zukünftige Haushaltsjahre übertragen.

Nach § 90 Abs. 2 OWiG¹ ist eine gesetzliche Regelung erforderlich, wenn Bußgelder von der Landwirtschaftskammer und nicht von der Landeskasse vereinnahmt werden sollen. Das Landwirtschaftsministerium sollte zeitnah die erforderliche gesetzliche Regelung schaffen.

Darüber hinaus ist der Verbleib von Überschüssen über mehrere Jahre bei der Kammer mit dem geltenden Recht nicht vereinbar. Die Obergrenze für die Ausgaben des Landes für den Pflanzenschutz sind die Kosten, die der Kammer bei der Durchführung der Aufgabe entstehen.² Überschüsse müssen deshalb an den Landeshaushalt abgeführt werden.

Das **Landwirtschaftsministerium** plant, im Rahmen der Haushaltsaufstellung 2017 eine entsprechende Ermächtigung ins Haushaltsgesetz einzubringen.

16.3 **Kostentransparenz ist notwendig**

Bereits 2009 hat der LRH auf die fehlende Kostentransparenz bei Aufgaben, die der Landwirtschaftskammer übertragen wurden, hingewiesen.³ Das kaufmännische Rechnungswesen der Kammer sollte genutzt werden, um die Kosten verursachungsgerecht zu erfassen und zuzuordnen.

Die Landwirtschaftskammer ist gefordert, die Kosten für den Pflanzenschutz verursachungsgerecht, vollständig und nachvollziehbar darzustellen. Dabei sind Kosteneinsparungen aus der Aufgabenzusammenlegung sowohl beim Pflanzenschutz als auch bei der vom Land geförderten, kammereigenen Aufgabe Pflanzenbau darzustellen.

Dies wird nur teilweise umgesetzt. So erfasst die Kammer seit 2014 im Pflanzenschutz-Versuchswesen die Sachaufwendungen. Sie werden verursachungsgerecht sowohl der übertragenen als auch der kammereigenen Aufgabe zugeordnet. Die um ein Vielfaches höheren Personalaufwendungen werden jedoch nach wie vor nicht zugeordnet. Dies wäre ohne größeren Aufwand möglich.

Einsparungen entstehen aus dem gemeinsamen Nutzen von Arbeitskräften, Liegenschaften und Maschinen im Versuchswesen für Pflanzenbau und für Pflanzenschutz. Diese Einsparungen können in beiden Bereichen erzielt werden.

¹ Gesetz über Ordnungswidrigkeiten, neugefasst durch Bekanntmachung vom 19.02.1987, BGBl. I, S. 602, zuletzt geändert durch Art. 4 Bundeswehr-Attraktivitätssteigerungsgesetz vom 13.05.2015 BGBl. I, S. 706.

² § 21 Abs. 3 Gesetz über die Landwirtschaftskammer Schleswig-Holstein i. d. F. vom 26.02.2002, GVOBl. Schl.-H. S. 29, zuletzt geändert durch Art. 2 Nr. 12 des Gesetzes vom 12.11.2014, GVOBl. S. 328.

³ Vgl. Bemerkungen 2009 des LRH, Nr. 13 Finanzierung der Landwirtschaftskammer.

Das Landwirtschaftsministerium muss ein Interesse daran haben, die Kosten im gesamten Versuchswesen vollständig zuzuordnen. Nur so werden Einsparungen aus Synergieeffekten nachvollziehbar belegt. Aus dem Landeshaushalt wird das gesamte Versuchswesen mitfinanziert. Die Einsparungen sollten sich daher auch bei der Förderung der kammereigenen Aufgaben niederschlagen. Nur so hat das Landwirtschaftsministerium eine valide Grundlage für eine angemessene Kostenerstattung.

Das **Landwirtschaftsministerium** erklärt, dass seit Beginn der Aufgabenübertragung das Personal für den Pflanzenschutz namensscharf zugeordnet werde. Die Zuordnung werde 2-mal jährlich überprüft. Der überwiegende Teil des Personals erfülle ausschließlich Aufgaben aus dem Weisungsbereich. Sofern einzelne Personen auch Aufgaben aus dem Pflanzenbau wahrnehmen, würden die Personalkosten nur anteilig dem Pflanzenschutz zugerechnet.

Die **Landwirtschaftskammer Schleswig-Holstein** betont, dass die Abgrenzung von Selbstverwaltungs- und Weisungsaufgaben durch getrennte Kostenstellen grundsätzlich praktiziert werde. Eine gewisse Unschärfe bestehe möglicherweise beim Personaleinsatz auf den von Pflanzenbau und Pflanzenschutz gemeinsam betriebenen Versuchsstationen.

Der **LRH** bleibt bei seiner Position. Die vollständige und verursachungsgerechte Zuordnung der Personal- und Sachkosten im Rechnungswesen der Landwirtschaftskammer ist unerlässlich.

16.4 **Pflanzenschutz-Labor**

Zum Pflanzenschutz gehört ein Labor. Dort werden Pflanzenkrankheiten und Schädlinge untersucht. Ein Arbeitsschwerpunkt liegt im Testen von Pflanzkartoffeln und Böden aus dem Kartoffelanbau.

Bereits vor der Übertragung auf die Landwirtschaftskammer hatte das Landwirtschaftsministerium das Labor geprüft. Eine Arbeitsgruppe hatte empfohlen, das Labor zu optimieren und die Zusammenarbeit mit der Christian-Albrechts-Universität zu intensivieren. Außerdem sollten die Arbeitsteilung mit anderen Bundesländern und die Vergabe an private Labore geprüft werden. Einsparpotenziale wurden für möglich gehalten. Auch der Kontrollplan der Bundesrepublik Deutschland schlägt aus Wirtschaftlichkeitsgründen die Spezialisierung der Pflanzenschutz-Labore in den Bundesländern vor.¹

¹ Integrierter mehrjähriger Kontrollplan der Bundesrepublik Deutschland, Ziff. 1.4, http://www.bvl.bund.de/SharedDocs/Downloads/01_Lebensmittel/06_mnkp_dokumente/lm_mnkp_Rahmenplan.pdf?__blob=publicationFile

Das Labor blieb unverändert erhalten. Arbeitsteilungen mit Dritten, die die Wirtschaftlichkeit wesentlich verbessern könnten, gibt es nach wie vor nur in sehr begrenztem Umfang. Weitere Investitionen über 505 T€ sind geplant. Damit soll den steigenden Ansprüchen an die Qualität von Laborleistungen entsprochen werden. Die Investitionen sollen durch erhöhte Gebühren ausgeglichen werden.

Das **Landwirtschaftsministerium** weist auf bestehende Arbeitsteilungen mit den diagnostischen Bereichen der Pflanzenschutzdienste anderer Bundesländer hin. Für die hoheitlichen Aufgaben zum Schutz der EU gegen die Einschleppung und Ausbreitung von Schadorganismen kommen nur die in den Pflanzenschutzdiensten der Länder und im Julius-Kühn-Institut etablierten Labore infrage. Private Institutionen könnten die gesetzlichen Anforderungen im Bereich der pflanzengesundheitlichen Diagnostik nicht erfüllen.

Der absehbare Kostenanstieg im Labor habe sich in Abstimmung mit der Landwirtschaftskammer durch niedrigere Personalkosten verringert. Die weiteren Kosten sollen durch die zum 01.01.2016 angehobenen Verwaltungsgebühren für Pflanzenschutzangelegenheiten gedeckt werden.

Der **LRH** weist daraufhin, dass die EU-Rechtsgrundlagen für die zuständigen amtlichen Stellen die Möglichkeit eröffnen, unter bestimmten Bedingungen ihre Aufgaben auf Dritte zu übertragen.