

Landesrechnungshof
Schleswig-Holstein



Bemerkungen 2013

mit Bericht zur
Landeshaushaltsrechnung 2011

Kiel, 23. April 2013



Bemerkungen 2013

des

Landesrechnungshofs

Schleswig-Holstein

mit Bericht zur

Landeshaushaltsrechnung 2011

Kiel, 23. April 2013

Landesrechnungshof Schleswig-Holstein
Hopfenstraße 30, 24103 Kiel
Pressestelle: Tel.: 0431/988-8905
Fax: 0431/988-8686
Internet: www.lrh.schleswig-holstein.de

Inhaltsverzeichnis

	Seite
Einleitung	
1. Allgemeines	9
2. Entlastung des LRH	10
3. Besondere Prüfungsfälle und Sonderberichte	10
3.1 Stellungnahme 2012 zum Abbau des strukturellen Finanzierungsdefizits bis 2020	10
3.2 Stellungnahme zum Haushaltsentwurf 2013	11
3.3 Hochschulfinanzierung - wirtschaftliches Handeln auch im Kleinen erforderlich	12
3.4 Rabatte gibt es nicht umsonst	13
3.5 Garantiemanagement der HSH Finanzfonds AöR	14
 Bericht zur Landeshaushaltsrechnung und Vermögensübersicht	
4. Entlastung der Landesregierung für das Haushaltsjahr 2010	16
5. Abschluss der Haushaltsrechnung 2011	16
6. Feststellungen zur Haushaltsrechnung und Vermögensübersicht	19
 Aktuelle Haushaltslage	
7. Der LRH empfiehlt: Mehr Ehrgeiz beim Abbau des strukturellen Finanzierungsdefizits	40
 Staatskanzlei	
8. Stiefmütterlich behandelt - die Organisationsarbeit	51
 Ministerium für Justiz, Kultur und Europa	
9. Politische Bildungsarbeit parteinaher Stiftungen wird ohne Kriterien gefördert	56
 Ministerium für Bildung und Wissenschaft	
10. Chancenverwertung mangelhaft - die Entwicklung der Lehrerstellen in Zeiten des demografischen Wandels	60
11. 1,5 Mio. € zusätzlich für Schulen in freier Trägerschaft	69
12. Mindestgrößen von Schulen sind keine Zielgrößen	72
13. IT-Projekte im Bildungsministerium - gegen alle Regeln	79
14. Rücklagen: Planungssicherheit für die Hochschulen - Risiken für das Land	86
15. Der Universitätsrat: Ziel verfehlt und unwirtschaftlich	99
16. 8 Jahre Universitätsklinikum Schleswig-Holstein - erhoffte wirtschaftliche Synergien blieben bisher weitgehend aus	112
17. Mensen an Gymnasien: Noch kein Erfolgsrezept	119

Innenministerium

18. Aus- und Fortbildung bei der Landespolizei effizienter gestalten 124

Ministerium für Energiewende, Landwirtschaft, Umwelt und ländliche Räume

19. Energieförderprogramme in Schleswig-Holstein - bisher kaum Fördermittel aus den EU- und Bundesförderprogrammen in Anspruch genommen 138
20. Gebühren im Immissionsschutz: Mehreinnahmen möglich 143
21. Stiftung Naturschutz: Wirtschaftlich und sparsam den Naturschutz fördern 146
22. Forstabteilung der Landwirtschaftskammer: Verbesserungen sind möglich 153

Finanzministerium

23. Das Land als Dauerschuldner mit unbegrenztem Zinsänderungsrisiko im Korsett der Schuldenbremse 161
24. Wirtschaftlichere Aus- und Fortbildung - Chance vertan 171

Ministerium für Wirtschaft, Arbeit, Verkehr und Technologie

25. Land sucht neue Wege bei der Förderung der Weiterbildung 174
26. Einzelbetriebliche Investitionsförderung: Mitnahmeeffekte trüben die Förderbilanz 180
27. Winterdienst 186

Ministerium für Soziales, Gesundheit, Familie und Gleichstellung

28. Teurer Kurswechsel beim Landesblindengeld 192
29. Hilfeplanung, zentrales Steuerungsinstrument der Eingliederungshilfe 197
30. Prüfungsrechte bei der Eingliederungshilfe: 20 Jahre Ohnmacht des Parlaments 210

Norddeutscher Rundfunk

31. Kommerzielle Tätigkeiten des NDR und seiner Beteiligungsunternehmen 215

Abkürzungsverzeichnis

Abs.	Absatz
abz.	abzüglich
AG	Arbeitsgruppe
AGF	Allgemeines Grundvermögen des Finanzministeriums
AG SGB XII	Gesetz zur Ausführung des Zwölften Buches Sozialgesetzbuch
AMNOG	Gesetz zur Neuordnung des Arzneimittelmarktes in der gesetzlichen Krankenversicherung (Arzneimittelmarktneuordnungsgesetz)
AMRabG	Gesetz über Rabatte für Arzneimittel
AN-Best-I	Allgemeine Nebenbestimmungen für Zuwendungen zur institutionellen Förderung
Art.	Artikel
Art. 53-Ausführungsg	Gesetz zur Ausführung von Artikel 53 der Verfassung des Landes Schleswig-Holstein
BAGÜS	Bundesarbeitsgemeinschaft der überörtlichen Träger der Sozialhilfe
BGBI.	Bundesgesetzblatt
BHO	Bundeshaushaltsordnung
Bildungsministerium	Ministerium für Bildung und Wissenschaft
BiZ Steuer	Bildungszentrum der Steuerverwaltung des Landes Schleswig-Holstein
BRKG	Bundesreisekostengesetz
bzw.	beziehungsweise
CAU	Christian-Albrechts-Universität zu Kiel
DEULA	Deutsche Lehranstalt für Agrartechnik
EFRE	Europäischer Fonds für regionale Entwicklung
ELER	Europäischer Landwirtschaftsfonds für die Entwicklung des ländlichen Raums
Energiewendeministerium	Ministerium für Energiewende, Landwirtschaft, Umwelt und ländliche Räume

Epl.	Einzelplan
EU	Europäische Union
€/ha	Euro je Hektar
ff.	folgende
FH	Fachhochschule
FHVD	Fachhochschule für Verwaltung und Dienstleistung
G8	8-jähriger Bildungsgang
G8/G9	8- und 9-jähriger Bildungsgang
GGO	Gemeinsame Geschäftsordnung für die Ministerien des Landes
GRW	Gemeinschaftsaufgabe zur Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur
GVOBl. Schl.-H.	Gesetz- und Verordnungsblatt Schleswig-Holstein
ha	Hektar
HG	Haushaltsgesetz
HGr.	Hauptgruppe
HHVO	Hochschulhaushaltsverordnung
HRVO	Hochschulrücklagenverordnung
HSG	Hochschulgesetz
HSH	HSH Nordbank AG
HSH Finanzfonds AöR	HSH Finanzfonds Anstalt öffentlichen Rechts
i. d. F.	in der Fassung
i. V. m.	in Verbindung mit
IB	Investitionsbank Schleswig-Holstein
IT	Informationstechnik
KMU	kleine und mittlere Unternehmen
KoPers	IT-Kooperation Personaldienste
KPG	Kommunalprüfungsgesetz
Kultusministerium	Ministerium für Justiz, Kultur und Europa

Landesbetrieb	Landesbetrieb Straßenbau und Verkehr Schleswig-Holstein
Landeszentrale	Landeszentrale für politische Bildung
Landwirtschaftsministerium	Ministerium für Energiewende, Landwirtschaft, Umwelt und ländliche Räume
LBG	Landesbeamtengesetz
LG 1.2	Laufbahngruppe 1, 2. Einstiegsamt
LG 2.1	Laufbahngruppe 2, 1. Einstiegsamt
LHO	Landeshaushaltsordnung
LLUR	Landesamt für Landwirtschaft, Umwelt und ländliche Räume
LRH	Landesrechnungshof Schleswig-Holstein
LV	Landesverfassung
LVS	Lehrverpflichtungsstunden
LVSH	Liegenschaftsverwaltung Schleswig-Holstein
LVVO	Landesverordnung über die Lehrverpflichtung an Hochschulen (Lehrverpflichtungsverordnung)
MHS	Musikhochschule
MindGrVO	Mindestgrößenverordnung
Mio.	Million
Mio. €	Millionen Euro
MKHS	Muthesius-Kunsthochschule
NBI.	Nachrichtenblatt
NFBz	Niedersächsisches Forstliches Bildungszentrum
OLB	Oberste Landesbehörden
pbOn	Personal-Bewerbungsverfahren Online
PD AFB	Polizeidirektion für Aus- und Fortbildung und für die Bereitschaftspolizei
PERLE	Personalverwaltung Lehrkräfte
PROFI	Betriebskostenoffensive vorsorgende Finanzpolitik

SAP	Client-Server-System (System, Anwendungen und Produkte)
SGB XII	Sozialgesetzbuch Zwölftes Buch - Sozialhilfe
SHLF	Schleswig-Holsteinische Landesforsten
Sozialministerium	Ministerium für Soziales, Gesundheit, Familie und Gleichstellung
T€	Tausend Euro
TG	Titelgruppe
TV-L	Tarifvertrag für den Öffentlichen Dienst der Länder
Tz.	Textziffer
U	Universität
u. a.	unter anderem
UKSH	Universitätsklinikum Schleswig-Holstein
Umweltministerium	Ministerium für Energiewende, Landwirtschaft, Umwelt und ländliche Räume
VAB	Verwaltungsakademie Bordesholm
VE	Verpflichtungsermächtigung
vgl.	vergleiche
VV	Verwaltungsvorschrift/en
VV-ZBR	Verwaltungsvorschriften für Zahlungen, Buchführung, Rechnungslegung zu den §§ 70 bis 72 und 75 bis 80 LHO
VZÄ	Vollzeitäquivalent(e)
WfbM	Werkstätten für behinderte Menschen
WGL	Wissensgemeinschaft Gottfried Wilhelm Leibnitz
Wirtschaftsministerium	Ministerium für Wirtschaft, Arbeit, Verkehr und Technologie
Wissenschaftsministerium	Ministerium für Bildung und Wissenschaft
z. B.	zum Beispiel
ZÄ	Zugeordnete Ämter
ZIT SH	Stabsstelle Zentrales IT-Management Schleswig-Holstein

Einleitung

1. Allgemeines

1.1 Bedeutung und Inhalt der Bemerkungen

Nach der Landesverfassung hat der Landesrechnungshof Schleswig-Holstein (LRH) das Ergebnis seiner Prüfungen jährlich gleichzeitig dem Landtag und der Landesregierung zu übermitteln. Das zusammengefasste Prüfungsergebnis wird in den **Bemerkungen** des LRH veröffentlicht.

Die Bemerkungen mit dem Bericht des LRH zur Haushaltsrechnung bilden neben der Haushaltsrechnung der Finanzministerin die Grundlage für die Entscheidung des Parlaments über die Entlastung der Landesregierung.

Die Bemerkungen beziehen sich nicht auf ein bestimmtes Haushaltsjahr. Vielmehr berichtet der LRH über aktuelle Prüfungsergebnisse, damit der Landtag Konsequenzen aus finanzwirksamen Vorfällen ziehen kann.

1.2 Zusammensetzung des Senats

Der Senat des LRH war im Zeitpunkt der Beschlüsse über die Bemerkungen 2013 wie folgt besetzt:

Präsident	Dr. Aloys Altmann
Vizepräsident	Aike Dopp
Ministerialdirigent	Dr. Ulrich Eggeling
Ministerialdirigentin	Dr. Gaby Schäfer
Ministerialdirigent	Claus Asmussen

Über den Inhalt der Bemerkungen entscheiden die Mitglieder des LRH kollegial als Senat. Den Vorsitz im Senat führt der Präsident.

1.3 Prüfungsverfahren

Das Prüfungsverfahren gliedert sich in verschiedene Phasen. Es beginnt mit der Prüfungsplanung. Einen ersten Abschluss findet es mit der Mitteilung des vorläufigen Prüfungsergebnisses an die zuständige Stelle. Das Prüfungsergebnis wird mit ihr erörtert. Anschließend wird der geprüften Stelle Gelegenheit gegeben, auf die Mitteilung zu erwidern. Auf dieser Grundlage entstehen dann die Beiträge, die in die Bemerkungen aufgenommen werden. Die Entwürfe der Beiträge sind den zuständigen Stellen zuvor zur Stellungnahme zugeleitet worden. Falls Ergänzungen zu den Sachverhalten oder abweichende Auffassungen vorgetragen worden sind, kommt dies in den Bemerkungen zum Ausdruck.

Der LRH kann keine Weisungen erteilen, um seine Prüfungsergebnisse zu vollziehen. Er sucht deshalb den Dialog mit den geprüften Stellen und Aufsichtsbehörden, um durch Argumente zu überzeugen. Darüber hinaus präsentiert der LRH der Öffentlichkeit die Bemerkungen in 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 Landeshaushaltsordnung - LHO).

Der Landtag hat dem LRH am 27.09.2012 einstimmig Entlastung für das Haushaltsjahr 2010 erteilt.¹

3. Besondere Prüfungsfälle und Sonderberichte

3.1 Stellungnahme 2012 zum Abbau des strukturellen Finanzierungsdefizits bis 2020

Die Landesverfassung verlangt von der Landesregierung, dem Landtag eine jährlich fortzuschreibende Planung zum Abbau des strukturellen Finanzierungsdefizits vorzulegen. Der LRH gibt hierzu eine Stellungnahme ab².

Die Landesregierung legte die Abbauplanung 2012 am 09.11.2012 vor.

Die Stellungnahme des LRH ist dem Landtagspräsidenten am 25.04.2013 übergeben worden. Hierin kommt der LRH zusammengefasst zu folgender Bewertung:

- Zwar ist nach dem Ausführungsgesetz von Artikel 53 Landesverfassung die Abbauplanung Teil der Finanzplanung. Aber: Die Landesregierung ist auch mit dem 2. Bericht dem Verfassungsauftrag nur eingeschränkt gerecht geworden. Die Landesregierung beschreibt lediglich einen Handlungsbedarf im Umfang von 300 Mio. € bis 2016. Dabei wird

¹ Landtagssammeldrucksache 18/213 vom 25.09.2012; Plenarprotokoll 18/8 vom 27.09.2012, S. 565-566, Landtagsdrucksache 18/175 vom 06.09.2012.

² Art. 59 a Abs. 2 LV.

über Planungen, mit welchen Maßnahmen die Finanzierungslücke geschlossen werden kann, nicht berichtet.

- Den Ressorts bleibt es weiterhin verwehrt, die notwendigen und unabweisbaren Ausgaben in die Finanzplanung einzuspeisen. Vielmehr gibt der Abbaupfad das Ziel vor. Für das verdeckte strukturelle Finanzierungsdefizit¹ wird ein finanzieller Risikopuffer nicht vorgehalten. Stattdessen nutzt die Landesregierung innerhalb des Abbaupfades die maximale Kreditaufnahmemöglichkeit, um zusätzliche Ausgaben finanzieren zu können.
- Bislang ist ungeklärt, wie die 5.343 Stellen bis 2020 erfolgreich abgebaut werden können, weil Uneinigkeit innerhalb der Landesregierung besteht.
- Der Landtag kann nur in Kenntnis aller Informationen die notwendigen Entscheidungen für eine nachhaltige und generationengerechte Finanzpolitik treffen. Die Landesregierung muss durch eine konkrete Abbauplanung die hierfür notwendige Transparenz schaffen. Für die 2013 vorzulegende Planung zum Abbau des strukturellen Finanzierungsdefizits fordert der LRH folgende Inhalte:
 - Finanzplanung auf Basis unabweisbarer Ressortbedarfe,
 - ressorteigene Finanzplanung bis 2020,
 - konkrete, in Geld bewertete Maßnahmen, wie sie auch in den Berichten an den Stabilitätsrat zu finden sind,
 - verbindliche Termine, wann die Maßnahmen ihre finanzielle Wirkung entfalten,
 - ressortspezifische und verbindliche Aufteilung des Stellenabbau-pfades,
 - Personalabbaubericht und
 - Alternativrechnungen in der Finanzplanung, die die Risiken berücksichtigen und Handlungsoptionen darstellen.

3.2 **Stellungnahme zum Haushaltsentwurf 2013**

Die Landesregierung legte am 24.10.2012 den Entwurf eines Haushaltsgesetzes und eines Haushaltsbegleitgesetzes vor². Der LRH hat den Haushaltsentwurf analysiert und das Ergebnis dem Finanzausschuss am 11.12.2012³ zugeleitet.

Zusammengefasst kommt der LRH zu folgender Bewertung:

- Der Haushaltsentwurf 2013 läutet einen Kurswechsel ein: Nach bisher erfolgreichem Abbau des strukturellen Finanzierungsdefizits wird die-

¹ Vgl. zum Begriff des versteckten strukturellen Finanzierungsdefizits Nr. 7.5 dieser Bemerkungen.

² Landtagsdrucksachen 18/220 und 18/221.

³ Umdruck 18/513.

ses durch die Vorschläge der Landesregierung erhöht und die landesrechtliche Kreditobergrenze nahezu ausgeschöpft. Bei unverändertem Vollzug des verabschiedeten Haushalts 2012 wäre durch die hohen Steuereinnahmen eine schwarze Null erreichbar gewesen.

- Mit dem neuen Kurs verschärft die Landesregierung das Grundproblem des Landes weiter: die Zinsausgaben. Das Land kann diese Ausgaben nur durch weniger neue Schulden und durch Tilgungen reduzieren. Mit dem Haushaltsentwurf werden jedoch bisherige Sparmaßnahmen ohne Gegenfinanzierung aufgehoben und neue, ausgabenwirksame Maßnahmen eingeführt. Damit wird der bisher erreichte Vorsprung aufgegeben.
- Auch die neue Landesregierung muss konkret planen, wie der Personalabbau der mindestens 5.343 Stellen umgesetzt werden kann. Es ist noch offen, welche Aufgaben und Leistungen in der Landesverwaltung wegfallen sollen. Wenn der Schulbereich nicht in wie bisher geplantem Umfang zum Abbau des strukturellen Finanzierungsdefizits beiträgt, muss die übrige Landesverwaltung noch mehr einsparen.

Der Finanzausschuss hat die Analyse des LRH am 20.12.2012 zur Kenntnis genommen.

3.3 **Hochschulfinanzierung - wirtschaftliches Handeln auch im Kleinen erforderlich**

Prüfungen liefern mitunter auch skurrile Erkenntnisse.

Während vor einem Jahr an dieser Stelle über die Hochschullandschaft und ihre chronische Unterfinanzierung¹ berichtet wurde, ist es in diesem Jahr die Sorge über den Umgang mit öffentlichen Geldern und Vermögensgegenständen.

Im Rahmen einer Routineprüfung ist der LRH Ende 2010 auf ein als „Forschungsflugzeug“ bezeichnetes Ultraleichtflugzeug gestoßen. 10 Jahre zuvor hatte die Christian-Albrechts-Universität zu Kiel (CAU) das Flugzeug für rund 25.000 € gekauft. Für Forschungsaufgaben hat sie es nur kurz genutzt. Seit 2004 war das Flugzeug nicht mehr in der Luft.

Entbehrliche Vermögensgegenstände müssen nach den Vorschriften der LHO veräußert werden. Darauf hat der LRH im März 2011 hingewiesen und die CAU aufgefordert, das nicht mehr benötigte Flugzeug zu veräußern.

Dies fällt der CAU offensichtlich schwer. Es ist allerdings nicht verwunderlich, dass Käufer für das Flugzeug kaum zu finden sind. Über Jahre hinweg sind die erforderlichen Wartungsarbeiten unterlassen worden. Noch im Dezember 2012 befand sich das Flugzeug ungesichert, unverschlossen

¹ Vgl. Bemerkungen 2012 des LRH, Nr. 3.2.

und frei zugänglich auf einem Parkplatz im Universitätsgelände. Die CAU hat im Januar 2013 mitgeteilt, dass das Flugzeug versteigert werden soll.



Der Umgang mit dem Flugzeug ist ein besonders bemerkenswertes Beispiel für den sorglosen Umgang mit Vermögensgegenständen, die aus öffentlichen Mitteln beschafft worden sind. Selbst wenn es sich in diesem Fall um eine - im Vergleich zum Finanzbedarf der Hochschulen - geringfügige Summe handelt: Wirtschaftliches Handeln muss im Kleinen beginnen. Leider muss der LRH bei seinen Prüfungen darauf immer wieder hinweisen.

Das **Wissenschaftsministerium** teilt die Auffassung des LRH zum Umgang der CAU mit öffentlichen Geldern und Vermögensgegenständen. Die **CAU** hält einen Zusammenhang zwischen einer unterfinanzierten Hochschule und dem nicht rechtzeitigen Verkauf entbehrlicher Vermögensgegenstände für unverhältnismäßig. Sie gibt dem LRH Recht, dass der Zeitraum seit den Feststellungen des LRH zu lang ist.

3.4 **Rabatte gibt es nicht umsonst**

2011 und 2012 hat das Land Beihilfeanträge erheblich verzögert bearbeitet. Zeitweise mussten die Beihilfeberechtigten 40 Kalendertage auf ihre Beihilfe warten. Ein Grund: Seit dem 01.01.2011 kann das Land auf Arzneimittel Rabatte erhalten.¹ Hierfür müssen die Rezepte arbeitsaufwendig manuell erfasst werden. Das verlängert die Bearbeitungszeiten der Beihilfeanträge.² Nach der Begründung zum Arzneimittelmarktneuordnungsgesetz sollte Bund, Ländern und Gemeinden kein zusätzlicher Vollzugaufwand entstehen. Im Gegenteil: Bei den Beihilfeausgaben sollten sie in nicht abschätzbarer Höhe entlastet werden.³

¹ Gesetz über Rabatte für Arzneimittel (AMRabG) vom 22.12.2010, Art. 11a des Gesetzes zur Neuordnung des Arzneimittelmarktes in der gesetzlichen Krankenversicherung (Arzneimittelmarktneuordnungsgesetz - AMNOG), BGBl. 2010 Teil I S. 2262, 2275.

² Landtagsdrucksachen 17/1948, 17/2402 und 18/251. 79. Sitzung des Innen- und Rechtsausschusses (17. WP) am 30.11.2011, TOP 2. 67. Sitzung des Finanzausschusses (17. WP) am 02.02.2012, TOP 11.

³ Beschlussempfehlung und Bericht des Ausschusses für Gesundheit (14. Ausschuss) vom 10.11.2010, Bundestagsdrucksache 17/3698 unter D.

Die Praxis zeigt: Die Rabattierung erfordert zusätzliche Verwaltungsarbeiten. Das Land rechnete mit einem Personalbedarf von 7 Vollzeitkräften und Personalausgaben von jährlich 325 T€. Aus den Rabatten erwartete es jährliche Einnahmen von fast 1,5 Mio. €. Anscheinend also ein „lohnendes Geschäft“.

Leider schätzte es den Aufwand für das manuelle Erfassen der Rezepte deutlich zu niedrig ein. In der Folge stiegen die Bearbeitungszeiten für Beihilfeanträge von 14 Kalendertagen auf bis zu 40 Kalendertage an. Das Land reagierte: Es setzte zusätzliches Personal ein und ergriff organisatorische Maßnahmen. Zeitweise waren mehr als 20 Vollzeitkräfte mit der Aufgabe „Rabattierung“ beschäftigt. Darüber hinaus senkte es zeitweise den Bearbeitungsstandard für Beihilfeanträge ab. Dadurch hat das Land in Einzelfällen höhere Beihilfeausgaben geleistet als in Zeiten ohne risikoorientierte Bearbeitung. Nach einer Modellrechnung des Finanzministeriums ist für 2011 und 2012 der Vorteil aus den Rabatten fast aufgezehrt. Er beträgt nur noch insgesamt knapp 400 T€.

Es bleibt abzuwarten, ob die ergriffenen Maßnahmen Wirkung zeigen. Die Bearbeitungszeiten für Beihilfeanträge sind wieder kürzer.¹ Auch soll der Personaleinsatz von 7 Vollzeitkräften und zusätzlichen Aushilfen noch 2013 reduziert werden. Nach Auskunft des Finanzministeriums soll dies durch die 1. Stufe des IT-Programms „eBeihilfe“ möglich werden. Diese soll spätestens im 3. Quartal 2013 eingeführt werden. Dann werden die Rezepte maschinell erfasst.

3.5 **Garantiemanagement der HSH Finanzfonds AöR**

Der Rechnungshof der Freien und Hansestadt Hamburg hat in Abstimmung mit dem LRH Schleswig-Holstein den Garantieprozess der HSH Finanzfonds Anstalt öffentlichen Rechts (HSH Finanzfonds AöR) geprüft. Das Ergebnis ist in seinem Jahresbericht 2013 nachzulesen.² Danach ist der Garantieprozess sachgerecht gestaltet und wird ordnungsgemäß umgesetzt.

Die HSH Finanzfonds AöR wurde von Hamburg und Schleswig-Holstein als gemeinsame rechtsfähige Anstalt gegründet, um die infolge der Finanzkrise erforderlichen Stützungsmaßnahmen für die HSH Nordbank AG (HSH) durchzuführen. Als zentrale Aufgabe verwaltet sie die Garantie, die die beiden Länder der HSH eingeräumt haben. Für jeden Einzelfall ist

¹ Gemäß http://www.schleswig-holstein.de/FVA/DE/InformationFachbereiche/Beihilfe/Rueckstaende/stau_node.html wurden am 15.04.2013 die Anträge mit Eingangsdatum 19.03.2013 bearbeitet.

² Jahresbericht 2013 des Rechnungshofs der Freien und Hansestadt Hamburg, Tz. 369 ff.

ein Garantierantrag der HSH erforderlich. Die HSH Finanzfonds AöR hat zur Bearbeitung der Garantieranträge ein mehrstufiges Verfahren entwickelt (Garantieprozess). Ziel des Garantiemanagements ist, die Garantie so zu verwalten, dass sie sowohl die Interessen der Garantie gebenden Länder berücksichtigt als auch die erforderliche entlastende Wirkung für das Eigenkapital der HSH entfaltet. Eine stichprobenhafte Prüfung der bereits abgerechneten Garantiefälle ergab keine Beanstandungen.

Eine davon zu trennende Frage ist, ob und in welcher Höhe die Garantie tatsächlich in Anspruch genommen werden muss. Dies hängt von Entwicklungen ab, auf die die HSH Finanzfonds AöR ebenso wenig Einfluss nehmen kann wie die sie tragenden Länder. Angesichts der erheblichen Gewährträgerhaftung der Länder zugunsten der HSH weisen beide Rechnungshöfe übereinstimmend darauf hin, dass die HSH weiterhin ein dominantes Risiko für die Haushalte beider Trägerländer darstellt.

Bericht zur Landeshaushaltsrechnung und Vermögensübersicht

4. Entlastung der Landesregierung für das Haushaltsjahr 2010

Der Landtag hat die Landesregierung am 14.12.2012 gemäß Art. 55 Abs. 2 Landesverfassung (LV) für das Haushaltsjahr 2010 entlastet.¹

5. Abschluss der Haushaltsrechnung 2011

Die Landesregierung hat dem Landtag zu ihrer Entlastung die Haushaltsrechnung und Vermögensübersicht am 30.11.2012 vorgelegt.²

Grundlagen der Haushaltsführung waren

- das Gesetz über die Feststellung eines Haushaltsplanes für die Haushaltsjahre 2011 und 2012 (Haushaltsgesetz 2011/2012) vom 17.12.2010,³
- das Haushaltsbegleitgesetz zum Haushaltsplan 2011/2012 (Haushaltsbegleitgesetz 2011/2012) vom 17.12.2010⁴ und
- der Haushaltsführungserlass des Finanzministeriums vom 29.12.2010.

5.1 Der **Haushaltsplan** weist Einnahmen und Ausgaben von jeweils

12.192.181.500 €

sowie Verpflichtungsermächtigungen (VE) von 663.521.000 € aus.

Nach Vollzug des Haushalts beträgt das **Haushaltssoll** in Einnahmen und Ausgaben

12.193.030.100 €.

Das Haushaltssoll der VE steigt auf 666.522.000 €.

¹ Plenarprotokoll 18/15, S. 1107/1108, Landtagssammeldrucksache 18/400, Landtagsdrucksache 18/323.

² Landtagsdrucksache 18/377.

³ GVOBl. Schl.-H. 2010, S. 818.

⁴ GVOBl. Schl.-H. 2010, S. 789.

Entwicklung des Haushaltssolls 2011

Rechtliche Grundlage	Einnahmen €	Ausgaben €	VE €
Haushaltsplan lt. Haushaltsgesetz (HG) 2011/2012 vom 17.12.2010	12.192.181.500	12.192.181.500	663.521.000
Einwilligungen des Finanzministeriums in zusätzliche Einnahmen, Ausgaben und VE, die als Änderung des Haushaltssolls gelten:			
§ 6 Abs. 1 HG 2011/2012 (zusätzliche Mittel Dritter)	+ 316.600	+ 316.600	+ 3.001.000
§ 30 Abs. 1 HG 2011/2012 (Gemeinschaftsaufgaben)	+ 532.000	+ 532.000	
Summe Einwilligungen	+ 848.600	+ 848.600	+ 3.001.000
Summe Haushaltssoll	12.193.030.100	12.193.030.100	666.522.000

Der **kassenmäßige Abschluss** nach § 82 LHO (Ist-Ergebnisse ohne Haushaltsreste) ist ausgeglichen. Ist-Einnahmen und -Ausgaben betragen

12.355.404.808,02 €.

Sie überschreiten das Haushaltssoll um 162 Mio. € (1,3 %).

Die Ist-Einnahmen und -Ausgaben haben sich im Vergleich zum Vorjahr (12.799,9 Mio. €) um 445 Mio. € (3,5 %) vermindert.

Ursache sind auf der Einnahmeseite im Wesentlichen Steuermehreinnahmen (430 Mio. €) und höhere Einnahmen aus Zuweisungen und Zuschüssen für Investitionen (143,6 Mio. €). Diesen Mehreinnahmen stehen insbesondere geringere Einnahmen aus Neuverschuldung (806 Mio. €) und Umschuldungen/Anschlussfinanzierungen (185 Mio. €) gegenüber.

Auf der Ausgabenseite belastet der Schuldendienst den Haushalt um 200 Mio. € geringer als im Vorjahr. Hiervon entfallen 27 Mio. € auf Zinsausgaben sowie 173 Mio. € auf Anschlussfinanzierungen und Tilgungen. Außerdem werden den Rücklagen 216 Mio. € weniger zugeführt.

Aus der Differenz der Nettoeinnahmen ¹ von	8.570.513.439,31 €
und Nettoaussgaben ² von	9.260.537.525,84 €
ergibt sich ein Finanzierungsdefizit von	690.024.086,53 €.

¹ Ist-Einnahmen abzüglich Schuldenaufnahmen am Kreditmarkt, Entnahmen aus Rücklagen, Fonds und Stöcken, Einnahmen aus kassenmäßigen Überschüssen aus Vorjahren.

² Ist-Ausgaben abzüglich Tilgungsausgaben, Zuführungen an Rücklagen, Fonds und Stöcke, Ausgaben zur Deckung von kassenmäßigen Fehlbeträgen aus Vorjahren.

Deckung des Finanzierungsdefizits 2011

	€
Einnahmen aus Krediten am Kreditmarkt	3.594.540.553,57
abzüglich Ausgaben zur Tilgung an Kreditmarkt	3.041.044.189,90
= Nettokreditaufnahme am Kreditmarkt	553.496.363,67
zuzüglich Entnahmen aus Rücklagen	190.350.815,14
abzüglich Zuführungen an Rücklagen	53.823.092,28
= Rücklagenerhöhung	136.527.722,86
Finanzierungsmittel	690.024.086,53

Das tatsächliche Finanzierungsdefizit ist damit um 532,5 Mio. € niedriger als ursprünglich geplant (1.222,5 Mio. €).

- 5.2 Der Haushaltsabschluss gemäß § 83 Nr. 2 d LHO (Ist-Ergebnisse mit Haushaltsresten) weist ein **rechnungsmäßiges Jahresergebnis** von 31.092.503,10 € aus. Dies entspricht der Summe der in das Haushaltsjahr 2011 (104.750.885,18 €) und der in das Haushaltsjahr 2012 (-73.658.382,08 €) übertragenen Einnahme- und Ausgabereste.

Das **rechnungsmäßige Gesamtergebnis** nach § 83 Nr. 2 e LHO schließt mit -73.658.382,08 € ab. Den nach 2012 übertragenen Einnahmeresten von 55.478.879,83 € stehen Ausgabereste von 129.137.261,91 € gegenüber.

6. Feststellungen zur Haushaltsrechnung und Vermögensübersicht

Ende 2011 waren die Haushalte für 2012 und die folgenden Jahre laut Buchführung mit Verpflichtungen von 873 Mio. € vorbelastet. Der tatsächliche Bestand ist um 73 Mio. € höher.

Die Dienststellen werden aufgefordert, die Freigabe von Verpflichtungsermächtigungen beim Finanzministerium zu beantragen. Wenn sie nach dessen Einwilligung in Anspruch genommen werden, sind sie zu buchen.

Die Dienststellen bilden Rücklagen aus nicht verwendeten Ausgabeermächtigungen. Wenn sie diese nutzen wollen, müssen sie Einsparungen oder Mehreinnahmen erbringen. Sie ziehen aus ihren buchmäßigen Rücklagen kaum Vorteile. Der LRH schlägt vor, die virtuellen Rücklagen - mit wenigen Ausnahmen - aufzulösen. Das Land sollte grundsätzlich darauf verzichten, Rücklagen zu bilden.

Das Grundvermögen des Landes wird in der Vermögensübersicht unvollständig ausgewiesen. Das von der LVSH Anfang 2011 übernommene Liegenschaftsvermögen fehlt.

Das Land gewährte dem UKSH laufend Betriebsmittelkredite; Stand Ende 2011: 66,3 Mio. €. Dies kommt einer Dauerfinanzierung gleich. Dazu ist das Finanzministerium nicht ermächtigt.

Der Schuldenstand des Landes erhöhte sich 2011 um 1,1 Mrd. € auf 27,4 Mrd. €. Nur die Hälfte der hinzugekommenen Schulden entfiel auf die Nettokreditaufnahme.

6.1 Vorlagetermin für die Haushaltsrechnung eingehalten

Nach Art. 55 Abs. 1 Satz 2 LV hat die Landesregierung dem Landtag die Haushaltsrechnung vorzulegen. Der LRH berichtet dem Landtag und der Landesregierung unmittelbar zur Haushaltsrechnung.

Das Finanzministerium hat die Bücher am 20.01.2012 geschlossen (Vorjahr: 21.01.2011).

Die obersten Landesbehörden hatten dem LRH die Unterlagen für die Prüfung der Haushaltsrechnung und der Vermögensübersicht bis zum 15.05.2012 vorzulegen. Der Termin wurde eingehalten.

6.2 Prüfung der Landeskasse: Dienststellen müssen besser zuliefern

Der LRH hat mit der Prüfung der Haushaltsrechnung auch stichpunktartig in der Landeskasse¹ geprüft. Hauptsächlich wurde das Berechtigungskonzept für den Zugang zum Buchführungsverfahren betrachtet. Weiterhin wurden manuelle Buchungen und Nachbearbeitungen, Fehlerbearbeitungen sowie Buchungen im kaufmännischen Grundmodul des SAP-Verfahrens geprüft.

Der Umfang der erteilten Benutzerberechtigungen der Mitarbeiter der Landeskasse war sachgerecht. Er sollte regelmäßig aktualisiert werden.

Die Landeskasse musste viele Zahlungsvorgänge manuell bearbeiten. Die Dienststellen könnten die Landeskasse entlasten, wenn sie rechtzeitig Anordnungen für erwartete Zahlungseingänge und Buchungen von Lastschriften (z. B. Telefonrechnungen) erteilen. Sie haben auch Anzeigen über Rückläufer und Anfragen zu eingezahlten Beträgen schnellstmöglich abzuarbeiten und an die Landeskasse zurückzusenden.

6.3 Haushaltsüberschreitungen: 6,4 Mio. € - Rückgang um 88 %

Dienststellen können in einem Haushaltsjahr über Ansätze des Haushaltsplans und Ausgabereste des Vorjahres verfügen. Das Finanzministerium darf dieses Haushaltssoll - sofern notwendig - nach LHO oder Haushaltsgesetz ändern. Darüber hinaus kann das Finanzministerium in über- oder außerplanmäßige Ausgaben einwilligen, wenn Ausgaben unvorhergesehen und unabweisbar sind (Notbewilligungsrecht)².

6.3.1 Die **Haushaltsansätze** wurden bei 14 Haushaltstiteln (2010: 44) um 6,3 Mio. € **mit Einwilligung** des Finanzministeriums überschritten (2010: 53,4 Mio. €). Die überplanmäßigen Ausgaben sind durch die erweiterten Deckungsfähigkeiten nach § 10 Abs. 1 HG 2011/2012 zurückgegangen. Innerhalb des Budgets I (Personal- und sächliche Verwaltungsausgaben) und des Budgets II (Zuwendungen, Baumaßnahmen und Investitionen) sind alle Ausgaben eines Einzelplans gegenseitig deckungsfähig. Die Budgets I und II sind untereinander nicht deckungsfähig.

Von den 6,3 Mio. € waren 0,2 Mio. € außer- und 6,1 Mio. € überplanmäßige Ausgaben. Darunter waren:

- einsatzbedingte Mehrausgaben zur Sicherung des Kernkraftwerks Brokdorf und Gewährleistung der Versammlungsfreiheit mit 1,2 Mio. €,

¹ Finanzverwaltungsamt Schleswig-Holstein, Dezernat 5, Landeskasse Schleswig-Holstein (Landeskasse).

² § 37 Abs. 1 LHO.

- Fahrgelderstattungen für die unentgeltliche Beförderung schwerbehinderter Menschen im öffentlichen Personennahverkehr an private Unternehmen mit 3,5 Mio. € und
- Erstattungen nach dem Asylbewerberleistungsgesetz an die Kreise und kreisfreien Städte mit 1 Mio. €.

In 6 Fällen wurde in überplanmäßige Ausgaben eingewilligt, weil durch Haushaltsvermerk die Deckungsfähigkeit gesondert geregelt und ausgeschöpft war. In diesen Fällen war § 10 Abs. 1 HG 2011/2012 nicht anzuwenden.

3-mal gab es nach § 10 Abs. 1 HG 2011/2012 keine Deckungsmöglichkeiten mehr. 5-mal wurde in außerplanmäßige Ausgaben eingewilligt.

Die Einwilligungen des Finanzministeriums erfolgten ordnungsgemäß.

Haushaltsüberschreitungen 2011 je Einzelplan und Hauptgruppen

Epl.	Personal- ausgaben HGr. 4	Sächliche Verwal- tungs- ausgaben HGr. 5	Zuwen- dungen HGr. 6	Besondere Finanzie- rungs- ausgaben HGr. 9	Gesamt
	€	€	€	€	€
01				85.388	85.388
03	1.761	103.234			104.995
04		268.900	914.415		1.183.315
05					-
06			3.539.268		3.539.268
07					-
09			1.023.655		1.023.655
10			359.878		359.878
11	96.110				96.110
12					-
13					-
Summe	97.871	372.134	5.837.216	85.388	6.392.609

Die Zahlen sind gerundet.

- 6.3.2 Die überplanmäßigen Haushaltsüberschreitungen **ohne Einwilligung** des Finanzministeriums sanken auf 0,1 Mio. € (2010: 0,4 Mio. €). Dieser Betrag wurde versehentlich einer Rücklage zugeführt. Er wird durch Entnahme aus der Rücklage und deren Nichtinanspruchnahme gedeckt.

6.4 Haushaltsreste: Einnahmereste auf einem guten Weg

Abweichend vom Grundsatz der zeitlichen Bindung können am Jahresende Einnahme- oder Ausgabereste gebildet werden. Sie entsprechen nicht immer der am Jahresende verbliebenen Ermächtigung.

Einnahmereste werden nur gebildet, wenn Einnahmen bereits zugesagt sind und erst im nächsten Haushaltsjahr eingehen. Ausgabereste werden überwiegend einzeln in Höhe der Rechtsverpflichtungen gebildet. Sie bleiben bis zum übernächsten Haushaltsjahr verfügbar.¹

Landtag, Staatskanzlei und Ministerien dürfen Reste selbst bilden. Das Finanzministerium willigt in die Inanspruchnahme der Haushaltsreste ein² und gibt diese frei, wenn sie gedeckt sind.

- 6.4.1 Es wurden **Einnahmereste** für Erstattungen des Bundes (5,5 Mio. €) und aus (strukturell) bedingter Nettokreditaufnahme (50,0 Mio. €) gebildet:

Entwicklung der Einnahmereste

Haushaltsjahr von → nach	Einnahme- reste	Änderung gegenüber dem Vorjahr		davon Restkredit- ermächtigung
	Mio. €	Mio. €	in %	Mio. €
2009 → 2010	145,7	+ 100,2	+ 220,2	141,9
2010 → 2011	216,7	+ 71,0	+ 48,7	211,5
2011 → 2012	55,5	- 161,3	- 74,4	50,0

Der Einnahmerest der Kreditermächtigung aus 2010 wurde nicht in Anspruch genommen und in Abgang gestellt.

- 6.4.2 Die Summe der **Ausgabereste** ist im Vergleich zum Vorjahr gestiegen:

Entwicklung der Ausgabereste

Haushaltsjahr von → nach	Ausgabereste	Änderung gegenüber dem Vorjahr	
	Mio. €	Mio. €	%
2009 → 2010	125,1	+ 16,4	+ 15,1
2010 → 2011	114,5	- 10,6	- 8,5
2011 → 2012	129,1	+ 14,7	+ 12,8

¹ § 45 LHO.

² § 45 Abs. 3 LHO und Haushaltsführungserlass vom 29.12.2010.

6.5 Inanspruchnahme von Verpflichtungsermächtigungen - künftig alle buchen

Verpflichtungsermächtigungen (VE) erlauben der Landesregierung, Ausgaben in künftigen Haushaltsjahren zu leisten. Das Land kann so Vorhaben beginnen, bei denen es sich im Voraus zu Ausgaben über mehrere Jahre oder Jahrzehnte verpflichtet. VE sind nicht übertragbar. Sie verfallen, wenn sie nicht in dem Haushaltsjahr in Anspruch genommen werden, in dem sie veranschlagt sind. Die in Anspruch genommenen VE und der Bestand an Verpflichtungen werden in den Büchern des abgelaufenen Haushaltsjahres nachgewiesen.

Die Inanspruchnahme einer VE bedarf nach § 38 Abs. 2 LHO der Einwilligung durch das Finanzministerium. Anträge sind durch die Dienststelle über den Beauftragten für den Haushalt der obersten Landesbehörde an das Finanzministerium zu richten. Sobald dieses eingewilligt hat, kann die VE in Anspruch genommen werden. Über die VE ist Buch zu führen.

Im Haushaltsplan waren 666 Mio. € veranschlagt. Laut Buchführung wurden 502 Mio. € VE (666 Mio. € - 164 Mio. €) nicht in Anspruch genommen:

Gebuchte Inanspruchnahmen und Fälligkeiten von VE

Haushaltsjahr der Fälligkeit	Haushaltssoll	Inanspruchnahme	
	Mio. €	Mio. €	%
2012	326,2	93,9	28,8
2013	140,1	40,6	29,0
2014	100,4	20,5	20,4
2015 ff.	99,8	9,1	9,1
Gesamtsumme	666,5	164,1	24,6

Der LRH hat festgestellt, dass in wenigen Fällen durch die Dienststellen genutzte VE nicht gebucht wurden (71 Mio. €). Einige dieser VE waren nicht freigegeben, weil die Ressorts keine Anträge an das Finanzministerium gestellt hatten. Vereinzelt sind gebuchte Verpflichtungen durch fehlerhafte Eingaben als nicht in Anspruch genommen dargestellt worden (2 Mio. €). Somit fehlen 73 Mio. € Verpflichtungen in der Buchführung.

Damit wurden statt 502 Mio. € tatsächlich 429 Mio. € nicht in Anspruch genommen. Die Quote der Inanspruchnahme beträgt nicht 25 %, sondern 36 %.

Gründe für die Nichtinanspruchnahme waren vor allem folgende:

- Maßnahmen haben sich verschoben und konnten damit nicht in Anspruch genommen werden (185 Mio. €, z. B. Baumaßnahmen, KoPers, Fraunhofer Institut in Lübeck).

- Geplante Maßnahmen wurden gestoppt (61 Mio. €, z. B. Fehmarnbelt-Anbindung und Ausgaben aus der geplanten Küstenschutzabgabe).
- Zuwendungen wurden anders als vorgesehen abgewickelt (138 Mio. €, z. B. Ausbau der Betreuung für Kinder unter 3 Jahren über die Investitionsbank, Trägerkostenzuschuss UKSH über den Medizinausschuss).
- Einzelne VE wurden nur zum Teil benötigt (31 Mio. €).

Im Übrigen stimmen die in Anspruch genommenen VE und die Bestände in der Gesamtrechnungsnachweisung, in der Haushaltsrechnung und in den Nachweisungen der obersten Landesbehörden überein.

Die Dienststellen werden aufgefordert, die Freigabe von VE nach § 38 LHO i. V. m. dem Haushaltsführungserlass beim Finanzministerium zu beantragen. Wenn VE nach der Einwilligung des Finanzministeriums in Anspruch genommen werden, sind diese zu buchen.

Ende 2011 waren die Haushalte für 2012 und die folgenden Jahre laut Buchführung mit Verpflichtungen von 873 Mio. € vorbelastet. Der tatsächliche Bestand ist um 73 Mio. € höher.

Bestand an Verpflichtungen Ende 2011

Haushaltsjahr	Bestand Mio. €
2012	224,7
2013	152,0
2014	79,7
2015 ff.	416,7
Zwischensumme laut Buchführung	873,1
Nicht gebuchte VE	73,0
Summe	946,1

6.6 Abschlags- und Vorauszahlungen: Soweit so gut

Am Jahresende nicht abgerechnete Abschlags- und Vorauszahlungen sind nachzuweisen.¹ Die Dienststellen haben diesen Nachweis zu prüfen und seine Richtigkeit zu bescheinigen. Abschlagszahlungen und deren Abrechnung (Schlusszahlung) sind in der Auszahlungsanordnung zu kennzeichnen.²

Der nachgewiesene Bestand der nicht abgerechneten Abschlags- und Vorauszahlungen betrug am Jahresende 3,1 Mio. €. Von den Abschlägen

¹ Verwaltungsvorschrift (VV) Nr. 1 zu § 56 LHO.

² VV Nr. 1.3.7 Verwaltungsvorschriften für Zahlungen, Buchführung, Rechnungslegung zu den §§ 70 bis 72 und 75 bis 80 LHO (VV-ZBR).

wurden 0,1 Mio. € 2007 bis 2010 gebucht. Sie sind noch nicht abgerechnet, weil es sich überwiegend um laufende Baumaßnahmen handelt.¹

6.7 **Verwahrungen und Vorschüsse: Annahmeanordnungen sofort erteilen**

Eine Einzahlung darf nur in Verwahrung genommen werden, solange sie nicht nach der im Haushaltsplan vorgesehenen Ordnung gebucht werden kann.² Zu den Verwahrungen zählen auch Geldbeträge, die dem Land nicht gehören und für andere verwahrt werden. Verwahrbücher werden fortlaufend geführt. Der dort ausgewiesene Bestand ist zum Teil über mehrere Jahre entstanden.

Als Vorschuss darf eine Ausgabe nur gebucht werden, wenn die Verpflichtung zur Leistung besteht, die Ausgabe aber noch nicht nach der im Haushaltsplan vorgesehenen Ordnung gebucht werden kann.³

6.7.1 Außerhalb der Haushaltsrechnung hat das Finanzministerium am Jahresende **Verwahrungen** von 40,0 Mio. € nachgewiesen:

Art der Verwahrungen

Bestand der Verwahrungen am 31.12.2011	€
Verwahrungen mit ungeklärter oder aufgeteilter Gläubigerschaft (u. a. aufzuklärende Verwahrungen, Geldhinterlegungen und Sicherheitsleistungen)	52.562.862,77
Sicherheiten und Kationen von Dritten (u. a. Transponder Sportzentrum, Muthesius Kunsthochschule Kiel)	37.581,17
Beträge, die für andere Gläubiger angesammelt werden (u. a. Gemeindeanteile an der Gemeinschaftssteuer und der Zinsabschlagsteuer, Kirchensteuer)	- 14.244.731,73
Durchlaufende Gelder (Universität Kiel, Landesbetrieb Küstenschutz, Nationalpark u. Meeresschutz)	254.246,55
Gelder des Landes (fehlende Annahmeanordnungen)	1.429.475,76
Summe	40.039.434,52

Einzahlungen können einem Haushaltstitel nur automatisiert zugeordnet werden, wenn eine Annahmeanordnung vorliegt. Fehlt die Anordnung, werden die eingehenden Beträge auf Verwahrtitel gebucht. Zum Jahreswechsel waren 1,4 Mio. € in Verwahrung gebucht, weil die Dienststellen noch keine Annahmeanordnungen erteilt hatten. Der LRH fordert die Dienststellen erneut auf, Annahmeanordnungen zeitgleich mit dem Ver-

¹ VV Nr. 1.6 der Anlage 5 zu Nr. 4.6.3 VV-ZBR.

² § 60 Abs. 2 LHO.

³ § 60 Abs. 1 LHO.

sand der Zahlungsaufforderungen an den Zahlungspflichtigen zu erteilen. Er erinnert an das Votum des Landtages.¹

- 6.7.2 Über **Vorschüsse** führen die Dienststellen außerhalb des Haushalts Buch. Am Jahresende nicht aufgelöste Vorschüsse stellt das Finanzministerium deshalb nicht in der Haushaltsrechnung dar. Am Jahresende wurden Vorschüsse von 735.785,54 € ausgewiesen (2010: 874.934,50 €). Davon sind 699.061,71 € Auszahlungen im Lastschriftverfahren, die erst Anfang 2012 den jeweiligen Titeln des Haushaltsjahres 2012 zugeordnet werden konnten.

6.8 **Veränderungen von Ansprüchen des Landes: Keine großen Schwankungen**

Die Einnahmen des Landes sind rechtzeitig und vollständig zu erheben.² Stehen Rechtsgrund, Zahlungspflichtiger, Betrag und Fälligkeit einer Einzahlung fest, hat die Dienststelle mit einer Annahmeanordnung die Sollstellung zu buchen.

Ausnahmen von diesem Verfahren stellen Allgemeine Zahlungsanordnungen für Einzahlungen dar, die nach Anzahl und Fälligkeit unbestimmt sind. Forderungen aus Allgemeinen Zahlungsanordnungen werden nicht in der Buchführung erfasst und nicht zum Soll gestellt.

- 6.8.1 **Ansprüche** des Landes können durch Stundung, Niederschlagung oder Erlass **verändert** werden.³ Die Verwaltungsvorschriften (VV) zu § 59 LHO regeln, wer hierfür zuständig ist, unter welchen Voraussetzungen Ansprüche verändert werden dürfen und wie Kleinbeträge zu behandeln sind.

2011 wurden 104.000 € gestundet (2010: 11.000 €) und 7.400.000 € unbefristet niedergeschlagen (2010: 7.700.000 €). Erlassen wurden 46.000 € (2010: 18.000 €).

- 6.8.2 Zum 31.12. erstellt das Finanzministerium für alle Steuerarten eine **Rückstandsübersicht** und fügt diese der Haushaltsrechnung bei.⁴ Auf diese Weise wird in der Haushaltsrechnung nachgewiesen, welche Ansprüche der Steuerverwaltung bestehen:

¹ Landtagsdrucksache 18/323, Nr. 6.

² § 34 Abs. 1 LHO.

³ § 59 LHO.

⁴ Haushaltsrechnung und Vermögensübersicht 2011, Landtagsdrucksache 18/377, S. 175.

Ergebnisse Rückstandsübersicht

	2011 Mio.€	2010 Mio.€
Gesamtrückstände	475,7	488,9
davon sind		
gestundet	9,4	14,4
ausgesetzt	382,0*	391,4*
echte Rückstände	84,3	82,9
nachrichtlich:		
erlassen	15,1**	15,0**
niedergeschlagen	72,4	68,5

* Aussetzung von 250 Mio. € aus einem Erbschaftsteuerfall.

** Darin enthaltene Insolvenzmasse: 14,5 (Vorjahr: 14,2 Mio. €).

6.9 Globale Veranschlagungen

6.9.1 **Globale Minderausgaben** werden veranschlagt, wenn nicht feststeht, an welcher Stelle im Haushalt eingespart werden kann, um den Haushalt auszugleichen. Im Haushalt 2011 waren 4,9 Mio. € als globale Minderausgaben veranschlagt. Dieser Betrag wurde erwirtschaftet.

6.9.2 Mehrausgaben, die für den Gesamthaushalt erwartet werden, aber noch nicht eindeutig zugeordnet werden können, werden als **globale Mehrausgabe** veranschlagt. Im Haushalt 2011 waren zentral im Epl. 11 globale Mehrausgaben von 69,6 Mio. € für **Tarif- und Besoldungserhöhungen** für das laufende Haushaltsjahr veranschlagt. Im Haushaltsvollzug wurden 35,2 Mio. € in die Einzelpläne umgesetzt.

Der LRH bewertet es positiv, dass das Finanzministerium den verbleibenden Betrag von 34,4 Mio. € nicht der Rücklage zugeführt hat. Diese Rücklage hat nach Ablauf des Haushaltsjahres ihren Zweck erfüllt. Ende 2011 gab es noch einen Altbestand von 55,7 Mio. €. Dieser wurde entsprechend dem Votum des Landtages¹ in Abgang gestellt.

6.10 Rücklagen: Grundsätzlich auflösen

Die Rücklagen haben sich wie folgt entwickelt:

Haushaltsjahr	Bestand am Jahresende in Mio. €
2007	413,1
2008	642,9
2009	640,4
2010	704,4
2011	585,8

¹ Landtagsdrucksache 18/323, Nr. 6.

Der Rückgang Ende 2011 ist wesentlich darauf zurückzuführen, dass die Rücklage für das Konjunkturprogramm II von 150,8 Mio. € aufgelöst wurde. 86 % der Rücklagen entfallen auf folgende Arten:

Rücklagearten	Endbestand in Mio. €
Rücklagen für Zins- und Derivatgeschäfte	191,9
Rücklage zur Verminderung des Kreditbedarfs	153,8
Rücklage Tarif- und Besoldungserhöhungen ¹	55,7
Sonstige Rücklagen im Bereich des Ministeriums für Bildung und Kultur	46,9
Rücklage für personalwirtschaftliche Maßnahmen	38,4
Rücklage Sabbatjahr	18,8

Rücklagen werden nur buchmäßig gebildet. Sie stellen Ausgabeermächtigungen dar, die ins nächste Haushaltsjahr vorgetragen werden. Bei den Rücklagen handelt es sich nicht um vorhandenes Vermögen. Liquide Mittel stehen für ihre Inanspruchnahme nicht zur Verfügung.

Der LRH hat dies mehrfach in seinen Bemerkungen thematisiert.² Das Finanzministerium folgte grundsätzlich den Vorschlägen des LRH. Es bindet die Rücklagen in einen strengen Regel- und Berichtskreis ein. Rücklagen dürfen nur gebildet werden, wenn das Finanzministerium einwilligt. Es gibt die Rücklagen im Folgejahr grundsätzlich nur frei, wenn die Ressorts sie decken.

Die Dienststellen müssen also die Inanspruchnahme einer Rücklage durch Einsparungen oder Mehreinnahmen selbst finanzieren. Sie ziehen daher aus Rücklagen kaum Vorteile. Nicht finanzierte Rücklagen verschaffen ihnen keine zusätzlichen Haushaltsmittel und Ausgabemöglichkeiten. Die Dienststellen sind inzwischen auch ohne Rücklagen freier in ihrer Ausgabengestaltung. Die Budgets I und II mit den erweiterten Deckungsfähigkeiten ermöglichen eine hohe Flexibilität.

Der LRH schlägt daher vor, grundsätzlich die Rücklagen der Dienststellen aufzulösen.

Diesen Vorschlag macht der LRH auch für die im Epl. 11 gebildete Rücklage zur „Verminderung des Kreditbedarfs“ (Bestand Ende 2011: 153,8 Mio. €). Sie ist ein Widerspruch in sich. Sie wurde buchmäßig aus nicht ausgeschöpften Kreditermächtigungen gebildet. Die Rücklage stellt keine Risikovorsorge dar. Erst recht vermindert sie nicht den Kreditbedarf, wie der Name fälschlicherweise suggeriert.³ Würde sie in Anspruch genommen, müsste das Land sie mit Krediten finanzieren.

¹ Vgl. Tz. 6.9.2 dieser Bemerkungen.

² Vgl. Bemerkungen 2010 des LRH, Nr. 6.13 und 2011, Nr. 7.4.2; bezogen auf die Rücklage für Tarif- und Besoldungserhöhungen in den Bemerkungen 2012 des LRH, Nr. 6.8.2.

³ Vgl. Bemerkungen 2009 des LRH, Nr. 7.1.2.

Nur in wenigen Bereichen ist es sachlich gerechtfertigt, Ermächtigungen oder Einnahmen gezielt in kommende Haushaltsjahre zu verlagern. Dies gilt insbesondere für den Zins- und Derivatbereich. Dort werden Rücklagen besonderer Art gebildet, die die Haushaltsbelastungen zeitlich verlagern und verstetigen sollen.

Der LRH schlägt vor, Rücklagen nur noch für den Zins- und Derivatbereich und für Sonderfälle zuzulassen. Sonderfälle können solche sein, in denen Zahlungen vertragsbedingt zeitlich verschoben werden (z. B. Sabbatjahr) oder Bundes- oder EU-Mittel noch nicht ausgegeben wurden (z. B. Konjunkturprogramm II).

Das **Finanzministerium** bestätigt, dass Rücklagenbewegungen im Zusammenhang mit der Einhaltung der Schuldenbremse eine besondere Bedeutung zukomme. Daher lege es bei der Freigabe von Rücklagen strenge Maßstäbe an. Es sehe keine Veranlassung, die derzeitige Praxis zu ändern. Das Finanzministerium räumt ein, dass es mittelfristig das Ziel sein müsse, den Rücklagenbestand deutlich zu reduzieren.

Rücklagen der Hochschulen sind in den vorstehenden Ausführungen nicht berücksichtigt. Hierzu wird auf die Nr. 14 dieser Bemerkungen verwiesen.

6.11 **Grundvermögen: Unvollständig ausgewiesen - ehemaliges Vermögen der Liegenschaftsverwaltung Schleswig-Holstein fehlt**

Die Vermögensübersicht 2011 weist 142,4 ha Allgemeines Grundvermögen des Finanzministeriums (AGF)¹ aus. Das sind 11,9 ha mehr als am Jahresanfang. Der Anfangsbestand 2011 von 130,5 ha ist 5,3 ha höher als der Endbestand 2010.

Das Verwaltungsgrundvermögen wird mit 28.980,4 ha am Jahresende 2011 angegeben, es ist um 290 ha kleiner als am Jahresanfang. Der Anfangsbestand 2011 liegt um rd. 3.000 ha über dem Endbestand 2010.

Das Finanzministerium begründet diese Abweichungen mit notwendigen Korrekturen im Datenbestand der Vorjahre.

Im Vermögen des Landes 2011 werden nicht die Liegenschaften ausgewiesen, die mit der Aufhebung der Liegenschaftsverwaltung Schleswig-Holstein (LVSH) per 01.01.2011 auf das Land übergingen.² Gleichwohl sind die dem Land von der LVSH zugefallenen Verbindlichkeiten Ende 2011 im Schuldenstand des Landes dargestellt.

¹ Ab Haushaltsentwurf 2013: Zentrales Grundvermögen für Behördenunterbringung (ZGB).

² Artikel 14 Haushaltsbegleitgesetz zum Haushaltsplan 2011/2012 (Haushaltsbegleitgesetz 2011/2012) vom 17.12.2010, GVOBl. Schl.-H. 2010, S. 789.

Der LRH erwartet vom Finanzministerium, dass es in der Haushaltsrechnung 2012 das Grundvermögen vollständig ausweist. Dies hat das **Finanzministerium** zugesagt.

6.12 **UKSH: Betriebsmittelkredite sind keine Dauerkredite**

Das Finanzministerium ist ermächtigt, das Universitätsklinikum Schleswig-Holstein (UKSH) in das Betriebsmittelverfahren für öffentliche Kassen einzubeziehen¹. Das Nähere regelt eine zwischen Finanzministerium, Wissenschaftsministerium und dem UKSH geschlossene Vereinbarung aus 2003.

Aufgrund dieser Ermächtigung hat das Land dem UKSH folgende Betriebsmittelkredite gewährt:

Betriebsmittelkredite des Landes an das UKSH

Haushalts- jahr	Betriebsmittelkredite gem. HG am Ende des Jahres - in Mio. € -
2003	55,4
2004	9,4
2005	2,9
2006	10,6
2007	4,4
2008	31,4
2009	21,1
2010	32,5
2011	66,3

Diese Kredite werden in der Buchführung des Landes ausgewiesen. Sie weichen geringfügig von den in der Bilanz des UKSH stehenden Verbindlichkeiten gegenüber dem Land ab.

Der LRH hat bereits für das Haushaltsjahr 2003 festgestellt, dass Betriebsmittelkredite für das UKSH, die nicht getilgt werden, einer Dauerfinanzierung gleichkommen². Hierzu war und ist das Finanzministerium nicht ermächtigt. Es darf dem UKSH lediglich Betriebsmittelkredite zur vorübergehenden Liquiditätssicherung gewähren. Trotz der früheren Beanstandungen des LRH gewährt das Finanzministerium dem UKSH seit 2008 wieder hohe Dauerkredite mit steigender Tendenz, wie die obige Tabelle darlegt.

¹ Zuletzt § 22 Abs. 2 Gesetz über die Feststellung eines Haushaltsplanes für die Haushaltsjahre 2011 und 2012 (Haushaltsgesetz 2011/2012) vom 17.12.2010, GVOBl. Schl.-H. 2010, S.818.

² Vgl. Bemerkungen 2005 des LRH, Nr. 7.14.5.

2004 reagierte das UKSH auf die Beanstandungen des LRH mit Tausch der Gläubiger. Es nahm Kontokorrentkredite bei Kreditinstituten auf. Auch für diese Verbindlichkeiten haftet letztlich das Land.

Der Kreditrahmen stieg von 35 Mio. € auf 50 Mio. €. Das UKSH schöpft ihn nahezu vollständig aus:¹

Verbindlichkeiten des UKSH gegenüber Kreditinstituten

Haushalts- jahr	Verbindlichkeiten des UKSH gegenüber Kreditinstituten in Mio. €
2004	35,0
2005	25,3
2006	35,0
2007	50,0
2008	48,4
2009	48,1
2010	48,3
2011	49,0

Ende 2011 hatte das UKSH demnach Verbindlichkeiten von 115,3 Mio. €: 66,3 Mio. € gegenüber dem Land und 49 Mio. € gegenüber Kreditinstituten. Es hat damit diese Verbindlichkeiten in den vergangenen 8 Jahren verdoppelt.

Das UKSH ist bilanziell überschuldet, wie seit Jahren sein Jahresabschlussprüfer feststellt. Das Land haftet als Gewährträger. Daher sieht der Jahresabschlussprüfer keine Risiken, die den Bestand des UKSH gefährden würden.

Der LRH erwartet vom Finanzministerium, dass es sich künftig an das Haushaltsgesetz hält. Wenn beabsichtigt ist, dem UKSH weiterhin dauerhaft Kredite zu gewähren, ist die haushaltsgesetzliche Ermächtigung auch EU- und wettbewerbsrechtskonform auszugestalten.

Im Übrigen erinnert der LRH an das Schreiben des Wissenschaftsministeriums an den Finanzausschuss vom 05.04.2007.² Darin hatte das Ministerium angekündigt, eine neue haushaltsgesetzliche Ermächtigung einzuholen. Dies steht noch aus.

Die Landesregierung sollte nicht nur eine bauliche, sondern auch eine nachhaltige wirtschaftliche Sanierung des UKSH anstoßen, die seinen Kreditbedarf für das laufende Geschäft vermindert. Der LRH schlägt vor, dass die Landesregierung ähnlich der Schuldenbremse beim Land und den Sanierungshilfen des Landes für hoch verschuldete Kommunen auch

¹ Vgl. Nr. 16 dieser Bemerkungen.

² Umdruck 16/1964.

für das UKSH vergleichbare Maßnahmen einleitet. Das Finanzministerium sollte die Steuerung der Maßnahmen übernehmen und das UKSH in einen engen Regel- und Berichtskreis einbinden.

6.13 Kreditaufnahme: Jetzt ganz im Zeichen der Schuldenbremse

Im Haushaltsjahr 2011 galt ausschließlich die neu beschlossene Kreditaufnahmeregel der LV¹. Nach Art. 53 Abs. 1 LV sind Einnahmen und Ausgaben grundsätzlich ohne Einnahmen aus Krediten auszugleichen. Abweichend hiervon dürfen strukturelle Kredite in der Übergangsphase bis 2019 aufgenommen werden.

In der Verfassung ist die Kreditobergrenze nicht abschließend geregelt. Die nach Art. 59 a Abs. 1 LV bis 2019 einzuhaltenden Obergrenzen sinken jährlich um ein Zehntel. Ausgangswert ist das strukturelle Finanzierungsdefizit des Jahres 2010. Dieser wurde einfachgesetzlich auf 1.119 Mio. € festgesetzt². Für 2011 betrug die Kreditobergrenze 1.007,1 Mio. €.

Der Haushaltsplan unterteilte die Kreditaufnahmearten in

- Nettokreditaufnahme (strukturell)	993,6 Mio. €,
- Anschlussfinanzierungen (auch aus Schuldübernahme LVSH) und Umschuldungen	2.999,2 Mio. €,
- konjunkturell bedingte Nettokreditaufnahme	<u>293,0 Mio. €.</u>
Summe	4.285,8 Mio. €.

Bis zu dieser Höhe war das Finanzministerium durch Haushaltsgesetz ermächtigt, Kredite aufzunehmen.

6.13.1 Das Finanzministerium hat die **Kreditermächtigungen im Haushaltsvollzug** nicht überschritten.

Der LRH hat in seinen Bemerkungen mehrfach die Darstellung der Restkreditermächtigung thematisiert. Wie angekündigt³, sind hierüber konstruktive Gespräche mit dem Finanzministerium geführt worden: Mit der Haushaltsrechnung 2011⁴ wird die Kreditaufnahme nach gesetzlicher Ermächtigung und ihrer konjunkturellen und strukturellen Inanspruchnahme zum Ende des Haushaltsjahres abgebildet. Nachrichtlich wird der Ermächtigungsrahmen zum Ende des Kalenderjahres dargestellt.

¹ Vgl. Bemerkungen 2012 des LRH, Nr. 6.10 - Zur rechtlichen Situation im Haushaltsjahr 2010.

² § 4 Abs. 2 Gesetz zur Ausführung von Art. 53 der Verfassung des Landes Schleswig-Holstein (Art. 53-Ausführungsg) vom 29.03.2012, GVOBl. Schl.-H. S. 427 ff.

³ Vgl. Bemerkungen 2012 des LRH, Nr. 6.10.3.

⁴ Vgl. Landtagsdrucksache 18/377, S. 16.

Der haushaltsgesetzliche Ermächtigungsrahmen von

4.285,8 Mio. €

erhöhte sich im Haushaltsvollzug durch

- weitere Umschuldungs- und Marktpflegemaßnahmen¹ um 30,1 Mio. €
und
- Restkreditermächtigung aus 2010 um 211,5 Mio. €²
auf

4.527,4 Mio. €.

Das Finanzministerium benötigte hiervon 3.594,5 Mio. €. Die nicht in Anspruch genommene Ermächtigung von 932,8 Mio. € teilt sich auf in

- abgängigen Einnahmerest 2010 (konjunkturell) 211,5 Mio. €,
- nachgewiesene Mindereinnahme 671,3 Mio. € und
- nach 2012 übertragenen Einnahmerest 50,0 Mio. €.

- 6.13.2 Der positive Wirtschaftsverlauf führte dazu, dass die veranschlagte **konjunkturell bedingte Nettokreditaufnahme** von 293 Mio. € nicht benötigt wurde. Vielmehr haben sich die Steuereinnahmen so gut entwickelt, dass eine positive Konjunkturkomponente von 7 Mio. € ausgewiesen werden konnte:

Berechnung der Konjunkturkomponente

Einnahmearten nach § 6 Abs. 3 Art. 53-AusführungG	Ansatz in Mio. €	Ist in Mio. €
Steuern	5.905,4	6.267,9
Länderfinanzausgleich	119,2	90,8
Bundesergänzungszuweisungen	116,1	81,9
Kfz-Steuerkompensation	319,1	319,1
Summe	6.459,8	6.759,7
abzüglich Trendsteuereinnahmen ³	6.753,0	6.753,0
Konjunkturkomponente	- 293,2	6,7

2010 betrug die Konjunkturkomponente noch -183 Mio. €. In wirtschaftlichen Abschwungphasen zusätzlich aufgenommene Kredite sollen durch Überschüsse in wirtschaftlichen Aufschwungphasen ausgeglichen werden. Dieser symmetrische Ausgleich soll verhindern, dass durch konjunkturelle Entwicklungen dauerhaft neue Schulden entstehen. Seit 2011 berichtet das Finanzministerium über die Entwicklung der Konjunkturkomponente⁴.

¹ § 18 Abs. 4 LHO.

² Vgl. Bemerkungen 2012 des LRH, Nr. 6.10.4.

³ § 6 Abs. 5 Art. 53-AusführungG

⁴ Landtagsdrucksache 18/377, S. 210.

- 6.13.3 Das Finanzministerium durfte **Kassenverstärkungskredite** bis zu 10 % des für 2011 im Haushaltsgesetz für Einnahmen und Ausgaben festgestellten Betrags aufnehmen. Die Höchstgrenze solcher Liquiditätssichernden Kredite betrug 1.219,2 Mio. €. Die unterjährige Tilgung ermöglicht die wiederholte Inanspruchnahme dieser Ermächtigung.¹

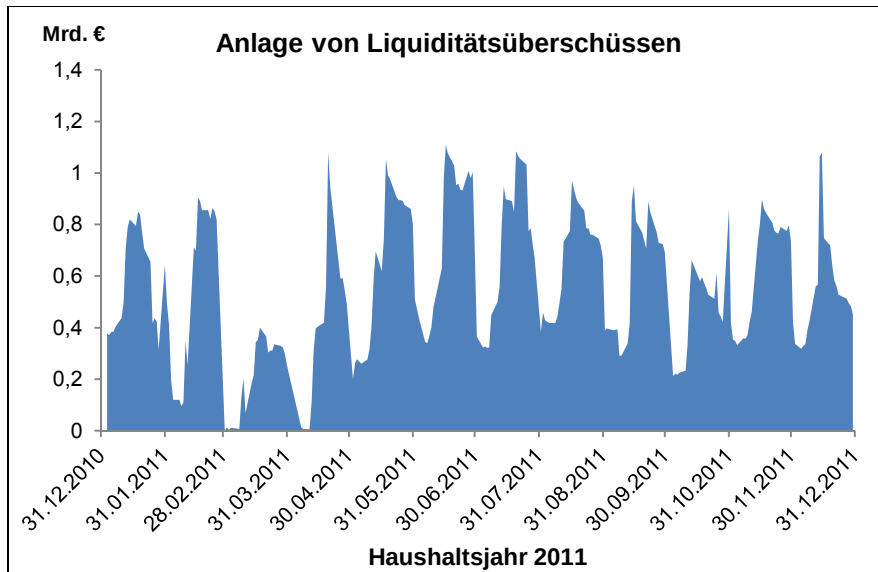
Das Finanzministerium hat auch 2011 Kassenverstärkungskredite aufgenommen. Zum 31.12. waren diese Kredite zurückgezahlt. In der Haushaltsrechnung weist das Finanzministerium hierfür eine Zinsbelastung von 46.000 € aus. Tatsächlich sind aber 539.000 € Zinsausgaben angefallen. Grund für diese Differenz: Teilweise wurden (Zins-)Einnahmen aus der vorübergehenden Anlage von Kassenbeständen (Liquiditätsüberschüsse) den Zinsausgaben für Kassenkredite zugeordnet. Diese Zinseinnahmen von 493.000 € (hierin enthalten sind 230.000 € Erstattungen des UKSH für die bereitgestellten Betriebsmittelkredite²) verringerten „optisch“ die Zinsbelastung aus Kassenverstärkungskrediten.

- 6.13.4 Das Land hat nahezu täglich **Liquiditätsüberschüsse** angelegt. In der Haushaltsrechnung werden für die vorübergehende Anlage von Kassenbeständen Zinseinnahmen von 5,7 Mio. € ausgewiesen. Wie unter Tz. 6.13.3 dargestellt, wurden Zinseinnahmen von 493.000 € den Zinsausgaben für Kassenverstärkungskredite zugeordnet. Dies wirkte sich auch auf die Höhe der ausgewiesenen Zinseinnahmen aus Liquiditätsüberschüssen aus. Tatsächlich betrugen diese 6,2 Mio. €.

Die einzelnen Anlagebeträge schwankten zwischen 0,5 Mio. € und 1,0 Mrd. €. Der Höchstbetrag der Geldanlage an einem Tag betrug 1,1 Mrd. €. Der Verlauf der Anlagebestände kann nachstehender Grafik entnommen werden:

¹ § 2 Abs. 6 HG 2011/2012 i. V. m. § 18 Abs. 1 Nr. 2 LHO.

² Vgl. Tz. 6.12 dieser Bemerkungen.



Sämtliche Liquiditätsüberschüsse wurden bei der HSH Nordbank AG angelegt. Anders als in der Haushaltsrechnung mit 376,9 Mio. € angegeben, betrug zum 31.12.2011 der tatsächliche Anlagebestand nur 145,5 Mio. €.

6.13.5 Die **Bruttokreditaufnahme** lag bei

3.594.540.553,57 € (2010: 4.585.613.353,86 €)

und bezog sich ausschließlich auf Kredite am Kreditmarkt. Im Vergleich zum Vorjahr sank das Aufnahmevermögen um 991,1 Mio. € bzw. 21,6 %.

Die Bruttokreditaufnahme setzt sich zusammen aus der Nettokreditaufnahme und den Schuldentilgungen.

Die **Nettokreditaufnahme** am Kreditmarkt belief sich auf

565.356.587,79 € (2010: 1.371.291.383,56 €).

Als Nettoneuverschuldung weist das Finanzministerium 553,5 Mio. € aus. Die Differenz von 11,9 Mio. € errechnet sich aus Teiltilgung (21,9 Mio. €) und Anschlussfinanzierung (10 Mio. €) der übernommenen LVSH-Schulden. Die Teiltilgung wurde letztlich kreditfinanziert. Die Buchführung gibt den korrekten Wert von 565,4 Mio. € wieder.

Die Schuldentilgung im öffentlichen Bereich betrug

492.648,25 € (2010: 492.351,41 €).

Wie im Vorjahr wurden im öffentlichen Bereich Kredite getilgt und keine neuen aufgenommen.

Die Schuldentilgung am Kreditmarkt fiel mit

3.041.044.189,90 € (2010: 3.214.814.321,71 €)

deutlich geringer aus als im Vorjahr. Sie sank um 174 Mio. € bzw. 5,4 %.

- 6.13.6 Die **fundierte Schulden** (Schulden aus Kreditmarktmitteln und bei öffentlichen Haushalten) erhöhten sich um 1.084,2 Mio. € bzw. 4,1 % auf

27.401.682.310,85 € (2010: 26.317.463.000,12 €).

Sie nahmen stärker zu, als die Nettokreditaufnahme ausmachte:

Zunahme des fundierten Schuldenstands

Zusammensetzung	Mio. €
Nettokreditaufnahme am Kreditmarkt	565,4
Schuldenübernahme GVB*	180,0
Schuldenübernahme LVSH	369,1
Tilgung LVSH-Schuld	- 21,9
Anschlussfinanzierung LVSH-Schuld	10,0
Tilgung Wohnungsbaudarlehen	- 18,4
Summe	1.084,2

* Gesellschaft zur Verwaltung und Finanzierung von Beteiligungen des Landes Schleswig-Holstein mbH

Nettokreditaufnahme und Zunahme des Schuldenstands weichen erheblich voneinander ab. In Sinne der Transparenz erachtet es der LRH für angemessen, dass das Finanzministerium solche Differenzen zukünftig in der Haushaltsrechnung aufklärt.

- 6.13.7 Die **Pro-Kopf-Verschuldung** (Schulden des Landes je Einwohner) gibt das Finanzministerium mit 9.349 € an. Der Ausweis erfolgt in der Systematik der Schuldenstatistik und erfüllt EU-Anforderungen.

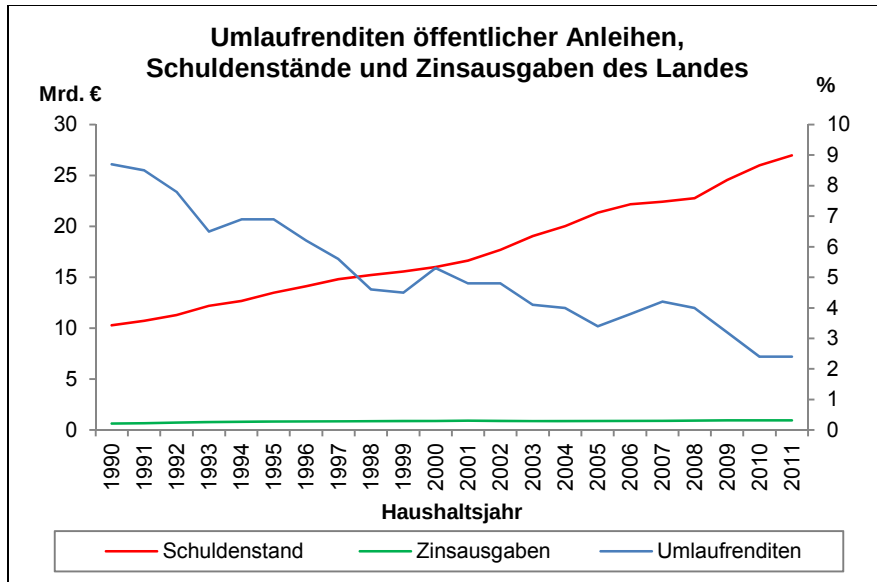
Im Vergleich zum fundierten Schuldenstand bleiben solche Schulden unberücksichtigt, die

- im Kalenderjahr 2012 für den Haushalt 2011 aufgenommen wurden (415,4 Mio. €) sowie
- öffentlichen Haushalten (329,7 Mio. €) und dem öffentlichen Bereich zuzuordnen sind (149 Mio. €).

Ohne diese Bereinigungen betrugen die Landesschulden je Einwohner 9.664 €.

6.13.8 Die jährlichen Feststellungen zur Haushaltsrechnung und Vermögensübersicht beinhalten üblicherweise auch Aussagen zum **Derivateinsatz**. Der LRH hat das Kredit- und Zinsmanagement grundlegend geprüft und berichtet hierüber in diesen Bemerkungen.¹

Das Finanzministerium setzte Zinsderivate ein, um die Zinsausgaben zu optimieren und das Zinsänderungsrisiko zu begrenzen.



Die Zinsentwicklung führte dazu, dass die Zinsausgaben sich trotz Schuldenanstiegs nicht erhöhten.

Neue Derivatverträge wurden nominal über 3,9 Mrd. € (2010: 3,1 Mrd. €) geschlossen:

Abschlussvolumen Zinsderivative

Art	Volumen Mio. €
Zinsswaps	350,0
Zinsswaps zur Währungssicherung	-
Zinsoptionen	3.500,0
Sonstiges	18,6
Summe	3.868,6

51 % der geschlossenen Zinsswaps und Zinsoptionsgeschäfte optimierten die Kreditkonditionen (2010: 48 %). Mit 49 % wurde das Zinsänderungsrisiko begrenzt (2010: 52 %).

¹ Vgl. Nr. 23 dieser Bemerkungen.

Durch den Derivateeinsatz sind die Finanzierungskonditionen der Neuverschuldung des Jahres 2011 verändert worden. Es wurde

- der Anteil der festen Verzinsung von 65 auf 95 % erhöht (2010: 84 %),
- die Festsatzbindung von 7,9 auf 6,8 Jahre verkürzt (2010: 7,5 Jahre) sowie
- die Festsatzverzinsung von 3,01 auf 3,16 % erhöht (2010: 2,79 %).

Derivatgeschäfte sind nicht vorzeitig aufgelöst worden.

- 6.13.9 Der **gesamte Kreditmarktschuldenstand** wurde durch die Zinsderivate in seinen Strukturen verändert:

Strukturen des Gesamtschuldenstands

	2011	2010
Festzinsanteil	81 %	85 %
variabel verzinslicher Anteil	19 %	15 %
durchschnittliche Restlaufzeit	5,4 Jahre	5,5 Jahre
durchschnittliche Zinsbindungsdauer	4,4 Jahre	4,5 Jahre

- 6.13.10 Die **Ermächtigung zum Abschluss derivativer Finanzinstrumente** ist seit 2009 auf den Gesamtschuldenstand des vorangegangenen Haushaltsjahres erhöht worden¹.

Der Vertragsbestand hat sich gegenüber 2010 um 857,5 Mio. € bzw. 4,4 % erhöht. Die neue Ermächtigungsgrenze war zu 79 % ausgeschöpft.

Inanspruchnahme der Ermächtigung

	Mio. €
Bestand zum 31.12.2010	19.678,8
fällig in 2011	- 3.011,1
Neugeschäfte	+3.868,6
Bestand zum 31.12.2011	20.536,3

- 6.13.11 Die zweckgebundene **Ausgleichsrücklage für Zinsausgaben** dient der Risikovorsorge und der Zuordnung der Prämieinnahmen auf das richtige Haushaltsjahr.

Diese Form der Vorsorge ist notwendig, da sie das Risiko des Landes aus Stillhalterpositionen zum Teil abdeckt: Das Finanzministerium verkauft Optionen. Der Käufer dieser Optionen reduziert hierdurch sein Risiko und zahlt dem Land eine Prämie. Das Finanzministerium kann die Zinsentwick-

¹ Vgl. Bemerkungen 2011 des LRH, Nr. 6.12.3 und § 18 Abs. 7 LHO a. F.

lung lediglich abwarten. Die Prämieinnahmen verbleiben solange in den Rücklagen, bis das Risiko des Landes aus den Optionsgeschäften nicht mehr besteht. Erst dann dürfen die Rücklagenmittel die Zinsausgaben reduzieren.

Dieser Rücklage wurden netto 15,3 Mio. € zugeführt. (2010: 6 Mio. €). Der Bestand zum 31.12.2011 von 112,5 Mio. € verteilte sich auf die Bereiche

- bedingte Zinsänderungsrisiken Kredite 3,4 Mio. €
(2010: 3,2 Mio.€),
- bedingte Zinsänderungsrisiken Derivate 37,5 Mio. €
(2010: 22,1 Mio. €) sowie
- Verstetigung 71,8 Mio. €
(2010: 71,9 Mio. €).

Aktuelle Haushaltslage

7. Der LRH empfiehlt: Mehr Ehrgeiz beim Abbau des strukturellen Finanzierungsdefizits

Noch nie waren die wirtschaftlichen Rahmenbedingungen für einen schuldenfreien Haushalt so günstig. Das Land hat 2012 dennoch 65,6 Mio. € neue Schulden aufgenommen.

Mit dem finanzpolitischen Kurswechsel erhöht das Land das strukturelle Finanzierungsdefizit um mehr als 190 Mio. €.

Landtag und Landesregierung erschweren sich so den Weg zu einem strukturell schuldenfreien Haushalt bis 2020. Sie erhöhen mit der Neuverschuldung auch die Zinsausgaben. Diese dürfen ab 2020 auch nicht mehr durch Kreditaufnahmen finanziert werden, sondern sind anderweitig auszugleichen.

Der Abbau des Defizits wird in den kommenden Jahren schwieriger. Noch hat die Landesregierung ihre Planung für den Abbau nicht offengelegt.

Landtag und Landesregierung müssen mehr Ehrgeiz für den Abbau des strukturellen Finanzierungsdefizits entwickeln. Auch der Stabilitätsrat mahnt, dass das Land den Sanierungspfad konsequent weiter beschreiten und die Ausgabendisziplin beibehalten muss.

7.1 2012: Fast 700 Mio. € zusätzliche Einnahmen und dennoch keine „schwarze Null“

Erstmals nach Jahrzehnten hätte das Land 2012 ein Haushaltsjahr ohne Neuverschuldung abschließen können. Noch nie waren die Rahmenbedingungen für einen schuldenfreien Haushalt so günstig:

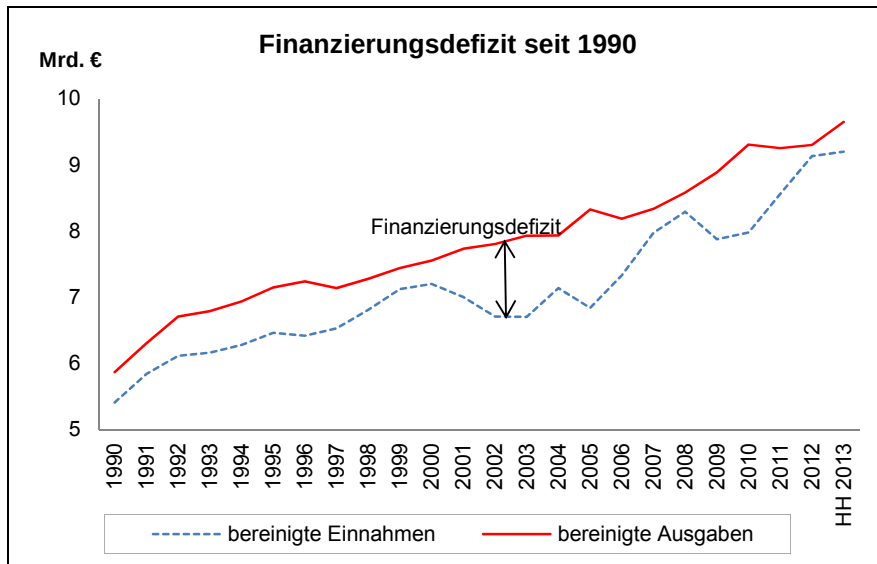
- Die Steuerquellen sprudelten. Das Land nahm 525 Mio. € mehr Steuern, Ergänzungs- und Ausgleichszuweisungen von Bund und Ländern ein als erwartet.
- Die Einnahmen aus der Feldes- und Förderabgabe stiegen um fast 80 Mio. € gegenüber der Planung.
- Zusätzlich erhielt das Land Konsolidierungshilfen von 80 Mio. €, die nicht im Haushalt veranschlagt waren.

Neben diesen Mehreinnahmen von 685 Mio. € gab es noch einen positiven Zinseffekt. Dieser führte dazu, dass das Land 140 Mio. € weniger für Zinsen ausgab als ursprünglich vorgesehen.

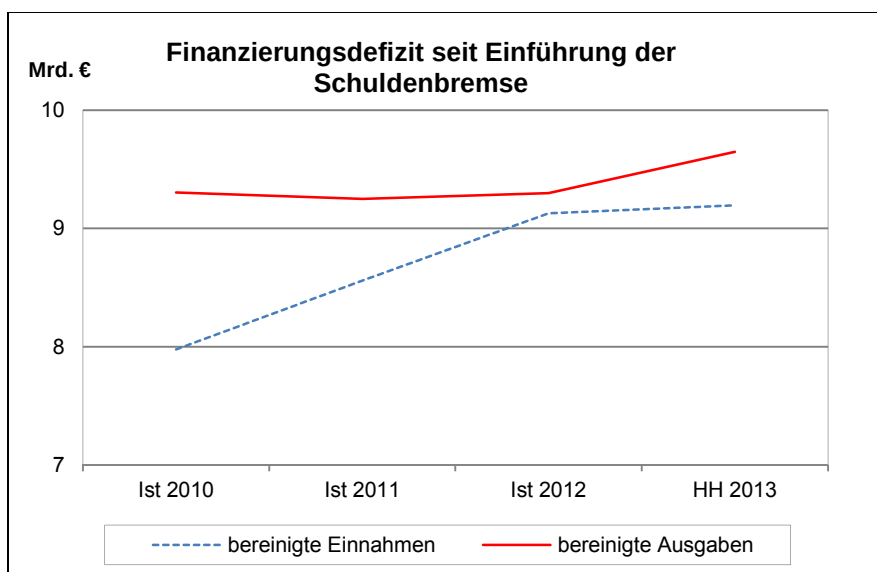
Trotz dieser guten Bedingungen hat das Land 65,6 Mio. € neue Schulden aufgenommen. Wenn schon jetzt nicht gespart wird: Wie soll es erst wei-

tergehen, wenn sich die wirtschaftlichen Rahmenbedingungen verschlechtern?

Bislang gab das Land mehr Geld aus, als es einnahm. Die Lücke schloss es regelmäßig mit neuen Krediten. Das Finanzierungsdefizit veranschaulicht diese Entwicklung:



Seit Einführung der Schuldenbremse verringerte sich das Finanzierungsdefizit. Bei gleichbleibenden Ausgaben von 2010 bis 2012 konnte die Finanzierungslücke durch zusätzliche Einnahmen fast geschlossen werden. Doch 2013 erhöht der Landtag das Finanzierungsdefizit wieder. Die Ausgaben steigen um 3,7 %, obwohl die Einnahmen stagnieren. Dadurch steigt die geplante Kreditaufnahme 2013 auf 450 Mio. €.



Das **Finanzministerium** führt dazu aus, dass Ende 2012 weiterhin ein strukturelles Finanzierungsdefizit von über 630 Mio. € bestanden habe. Die konjunkturelle Entwicklung habe das Finanzierungsdefizit und die Kreditaufnahme abgesenkt. Die positiven Effekte auf der Ausgabenseite seien zudem genutzt worden, der Philosophie der Landesregierung zu entsprechen: Spielräume sollten heute genutzt werden, um in Zukunft Ausgaben senken zu können.

Der **LRH** bleibt bei seiner Auffassung. Die genutzten „positiven Effekte“ auf der Ausgabenseite sind keine Spielräume. Vielmehr stellen diese kreditfinanzierte Ausgaben dar, die Zinsen nach sich ziehen und zudem noch getilgt werden müssen. Dies ist keine vorsorgende Finanzpolitik.

7.2 **Strukturelles Finanzierungsdefizit nicht erhöhen**

Ab 2020 muss das Land seinen Haushalt strukturell in Einnahmen und Ausgaben ausgleichen. Es muss sein strukturelles Finanzierungsdefizit bis dahin vollständig abbauen und darf keine strukturell bedingten Kredite mehr aufnehmen.

Nachdem das strukturelle Finanzierungsdefizit bis zum Haushalt 2012 schon ein gutes Stück reduziert wurde, vollziehen Landtag und Landesregierung mit dem Haushalt 2013 einen finanzpolitischen Kurswechsel. Sie erhöhen das strukturelle Finanzierungsdefizit gegenüber dem Ergebnis 2012 um 140 Mio. €. Bereits 2012 haben sie die strukturellen Ausgaben um 51,5 Mio. € für neue Sondervermögen¹ erhöht. Im Gegenzug verminderten sie die nicht ausgeschöpften Ansätze für Zinsausgaben. Ohne diese zusätzlichen Ausgaben wäre das strukturelle Finanzierungsdefizit 2012 um 51,5 Mio. € geringer ausgefallen. Damit stieg das Defizit durch den Kurswechsel insgesamt um mehr als 190 Mio. €.

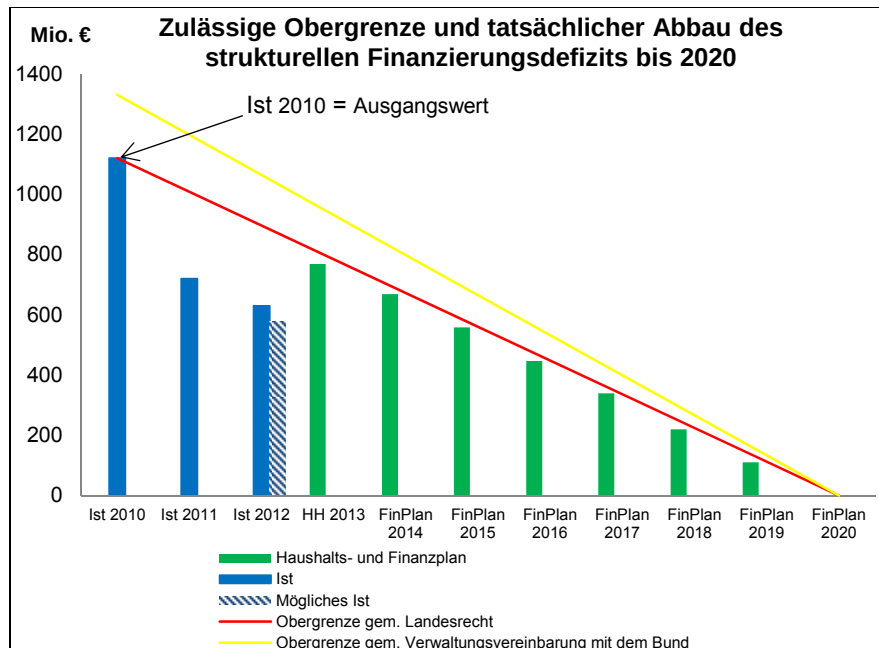
Dies entspricht Jahrespersonalausgaben für 3.800 Stellen.

Mit dem Nachtrag zum Haushalt 2012 vom Dezember 2012 und dem Haushalt 2013 verfolgen Landtag und Landesregierung nicht das Ziel, so schnell wie möglich das strukturelle Finanzierungsdefizit abzubauen. Vielmehr schöpfen sie die Obergrenze für die Kreditaufnahme so weit wie möglich aus.

Mit dem Haushalt 2013 liegt das strukturelle Finanzierungsdefizit bei 768 Mio. €. Es geht damit bis auf 15 Mio. € an die landesrechtliche Obergrenze heran. Diese Grenze wäre schnell erreicht, wenn z. B. das Kernkraftwerk Brokdorf über längere Zeit stillstünde. Dann würden die Einnah-

¹ Gesetz über die Errichtung eines Sondervermögens Hochschulsanierung sowie eines Sondervermögens Energetische Sanierung von Schulen und Kindertageseinrichtungen und zur Änderung des Haushaltsgesetzes 2011/2012, GVOBl. Schl.-H. S. 746.

men aus der Oberflächenwasserabgabe wegbrechen und der Sicherheitsabstand dahinschmelzen.



Mit dem Haushalt 2013 erhöht das Land nicht nur sein strukturelles Finanzierungsdefizit, sondern auch seine Schulden. Dies geschieht nicht nur für ein Jahr, sondern dauerhaft. Daraus resultieren in den nächsten 10 Jahren zusätzliche Zinsausgaben. Diese erhöhen wiederum das strukturelle Finanzierungsdefizit. Da das Land ab 2020 kein strukturelles Finanzierungsdefizit mehr haben darf, müssen die zusätzlichen Zinsausgaben an anderer Stelle wieder eingespart werden. Wie das geschehen soll, bleibt offen.

Die landesrechtliche Obergrenze für das strukturelle Finanzierungsdefizit zu erhöhen, ist keine Alternative. Auch wenn die Bundesmethode ein höheres strukturelles Finanzierungsdefizit zulässt, wären bei deren Ausschöpfung höhere Kreditaufnahmen und höhere Zinsbelastungen die Folge. Der vermeintliche Sicherheitsabstand ist lediglich ein erweiterter Kreditrahmen, der zusätzliche Zinsausgaben nach sich zieht. Er verringert sich zudem in den nächsten Jahren, denn nach beiden Methoden muss bis 2020 das strukturelle Finanzierungsdefizit auf null reduziert werden.

Mit Erhöhung des strukturellen Finanzierungsdefizits vergibt das Land die Chance, den bereits erreichten Abbau des Defizits zu sichern. Es erschwert sich so den weiteren Weg zum vollständigen Abbau des strukturellen Defizits. Statt 575 Mio. € müssen jetzt 768 Mio. € abgebaut werden. Ihre konkreten Planungen hierzu hat die Landesregierung bisher nicht offengelegt.

Das **Finanzministerium** ist der Auffassung, die „Betriebskostenoffensive vorsorgende Finanzpolitik (PROFI)“ sei zwar für 2013 als strukturell zu werten, stelle jedoch einen Einmaleffekt dar. Trotz dieses Programms bestehe noch ein Sicherheitsabstand zur Kreditobergrenze von 15 Mio. €. Zudem sei im Haushalt 2013 eine globale Mindereinnahme von 43,5 Mio. € als weiterer Sicherheitspuffer veranschlagt, sodass ein Sicherheitsabstand von 60 Mio. € zur verfassungsrechtlichen Grenze bestehe.

Der **LRH** hält an seinen Aussagen fest: Der eingeläutete Kurswechsel hat das strukturelle Finanzierungsdefizit um 190 Mio. € erhöht. Bis einschließlich 2019 sind jährlich mehr als 30 Mio. € zusätzlich einzusparen, um diese Maßnahmen abzubauen. Die globale Mindereinnahme ist mit möglichen Gesetzesänderungen im Steuerrecht begründet worden und kann daher für allgemeine Haushaltsrisiken nicht verplant werden.

7.3 **Teurer Kurswechsel mit dem Haushalt 2013**

Es ist das gute Recht jeder Landesregierung, politische Schwerpunkte festzulegen und einen eigenen Kurs einzuschlagen. Doch keine Regierung sollte die Grundprobleme des Landes, hohe Neuverschuldung und daraus resultierende Zinslast, verschärfen; erst recht nicht über die Legislaturperiode hinaus.

Landtag und Landesregierung setzen dagegen 2013 neue, teure Schwerpunkte, obwohl die Kern- und Zukunftsaufgaben noch nicht definiert sind:¹

- Sie geben 300 neue unbefristete Stellen in die Schulen, obwohl durch die demografische Entwicklung in Zukunft weniger Lehrer benötigt werden. Das verursacht 15 Mio. € höhere Ausgaben pro Jahr.
- Sie erhöhen die Ausgaben um mehr als 50 Mio. € über vorherige Planungen hinaus (z. B. Investitionsprogramm PROFi).
- Die Einnahmen aus der Oberflächenwasserabgabe gehen 2013 um 16,5 Mio. € zurück. Dennoch vermindert das Land die daraus bislang finanzierten Ausgaben nicht.
- Sie heben zahlreiche vorangegangene Sparmaßnahmen von über 11 Mio. € auf, ohne sie an anderer Stelle auszugleichen, z. B. Landesblindengeld, Zuschüsse für dänische Schulen oder Förderung des freiwilligen ökologischen Jahres.
- Darüber hinaus sollen in Zukunft weitere Bereiche zusätzlich gefördert werden: Der Bildungsbereich soll mit 390 weiteren Stellen in den kommenden Jahren bis 2020 verstärkt werden.² Das kostet zusätzlich 20 Mio. € pro Jahr. Wenn diese Stellen nicht anderweitig eingespart werden, erhöht sich das strukturelle Finanzierungsdefizit.

¹ Vgl. Bemerkungen 2012 des LRH, Nr. 17.3.

² Vgl. Nr. 10 dieser Bemerkungen.

- Die Ausgaben für Kinderkrippen und Kindertagespflege sollen bis 2017 von 15 auf 80 Mio. € angehoben werden. Auch dies sind zusätzliche strukturelle Ausgaben.

Anstatt die Belastungen an anderer Stelle im Landeshaushalt auszugleichen, erhöht das Land sein strukturelles Finanzierungsdefizit und seine Neuverschuldung. Damit werden Landtag und Landesregierung ihrem aus dem Koalitionsvertrag abzuleitenden Motto „alternativ statt additiv“ nicht gerecht.

Infolge der Schuldenpolitik der vergangenen Jahrzehnte hat das Land heute mehr als 27 Mrd. € Schulden; das sind fast 10.000 € je Einwohner. Und: Offenbar plant die Landesregierung trotz Schuldenbremse, das Finanzierungsdefizit bis 2020 bis an die Grenze des rechtlich Erlaubten heranzuführen. Daraus resultieren 3,1 Mrd. € zusätzliche Schulden.

Das **Finanzministerium** stellt fest, mit dem Haushalt 2013 neue Schwerpunkte gesetzt zu haben. Alle Maßnahmen seien gegenfinanziert. Dies gelte auch für die Schaffung neuer Lehrerstellen. Bis 2020 werde das strukturelle Finanzierungsdefizit in einem geordneten kontinuierlichen Prozess auf null abgesenkt werden. Der Beschluss über den Haushaltsentwurf 2014 werde die Konsolidierungsmaßnahmen weiter konkretisieren.

Der **LRH** nimmt diese Aussagen zur Kenntnis und wird mit Interesse den Haushaltsentwurf 2014 analysieren. Er erinnert daran, dass Schwerpunkte der Landespolitik die Definition der Kern- und Zukunftsaufgaben bedingen. Dies steht noch aus.

7.4 **Mehr Ehrgeiz beim Abbau des strukturellen Finanzierungsdefizits**

Auch wenn es weh tut: Das Land kann aus seiner prekären Finanzlage nur herauskommen, wenn es möglichst schnell keine neuen Schulden mehr aufnimmt und seinen Schuldenberg reduziert. Nur damit spart es Zinsausgaben. Gegenwärtig gehen Landtag und Landesregierung diesen Weg nicht.

Die Blickrichtung von Landtag und Landesregierung darf nicht darauf gerichtet sein, so viele Kredite wie möglich aufzunehmen. Dann droht das Land eines Tages an seinen Zinslasten zu ersticken. Vielmehr muss Haushaltssanierung und Senkung der Kreditaufnahme oberstes Ziel sein, dem sich alles unterzuordnen hat.

Haushaltssanierung ist kein Selbstzweck. Auch dient sie nicht der Einhaltung buchhalterischer Regeln. Sie dient einzig und allein dazu, der Politik

Handlungsspielräume zu verschaffen, die aufgrund der jahrzehntelangen Verschuldungspolitik verloren gegangen sind.¹

Schleswig-Holstein droht nach den Feststellungen des Stabilitätsrates vom Dezember 2011 eine Haushaltsnotlage. Ursache hierfür sind in erster Linie die Lasten der Vergangenheit: Hoher Schuldenstand und daraus resultierende große Belastung durch Zinsausgaben.

Das Land musste daher mit dem Bund ein Sanierungsprogramm für die Jahre 2012 bis 2016 vereinbaren.² Über die Umsetzung dieses Programms muss es dem Stabilitätsrat kontinuierlich berichten.

Die Landesregierung hat dem Stabilitätsrat im Oktober 2012 dargelegt, wie sie das Sanierungsprogramm umsetzen will. Dabei hat sie auch berichtet, welche bisher geplanten Sanierungsmaßnahmen sie austauscht.³ Die gegenüber dem ursprünglichen Sanierungsprogramm verringerte Nettokreditaufnahme führt der Stabilitätsrat weit überwiegend auf die aktuell günstige Entwicklung der Steuereinnahmen zurück. Er weist explizit darauf hin, dass diese Entwicklung von der neuen Landesregierung *„nicht zu einem Verlassen des Konsolidierungskurses genutzt werden“*⁴ darf. Der Stabilitätsrat folgert weiter, *„dass auch bei anhaltend guter Einnahmeentwicklung der Sanierungspfad konsequent weiter beschritten werden und die Ausgabendisziplin beibehalten werden muss“*.⁵

Die Bewertung des Sanierungsprogramms durch den Evaluationsausschuss des Stabilitätsrats gibt zu denken: Er stellt fest, dass der Bericht der Landesregierung hinter dem Detaillierungsgrad der bisherigen Berichte zurückbleibt. Der LRH fordert die Landesregierung auf, ihre Planung offenzulegen.

7.5 Risiken offenlegen - Vorsorge schaffen

Die Landesfinanzen enthalten enorme Risiken:

Unter anderem

- die Gefahr steigender Zinsen,⁶
- steigende Ausgaben für Sozialhilfe,⁷
- ungewisse Zukunft der HSH Nordbank AG,
- finanzielle Situation des Universitätsklinikums.

¹ Vgl. Nr. 23 dieser Bemerkungen.

² Gem. § 5 Stabilitätsratsgesetz.

³ Umdruck 18/253.

⁴ Bundesministerium der Finanzen: Monatsbericht vom 22.11.2012 - Haushaltsüberwachung von Bund und Ländern.

⁵ Beschluss des Stabilitätsrates zum Sanierungsverfahren nach § 5 Stabilitätsratsgesetz, TOP 3 der 6. Sitzung des Stabilitätsrates am 24.10.2012.

⁶ Vgl. Nr. 23 dieser Bemerkungen.

⁷ Z. B. vgl. Nr. 29 dieser Bemerkungen.

Wie die Landesregierung in ihrem jüngsten Finanzplan¹ darstellt, sind die Budgets begrenzt. Damit der Abbau des strukturellen Finanzierungsdefizits gelingt, ist die Ausgabengrenze einzuhalten. Was geschieht, wenn die Risiken schlagend werden?

Landtag und Landesregierung sollten nicht der Versuchung erliegen, auf stetig steigende Steuereinnahmen zu setzen. Richtig ist, dass konjunkturelle Schwankungen durch die Konjunkturkomponente aufgefangen werden. Aber: Auch konjunkturell bedingte Kreditaufnahmen haben Zinsausgaben zur Folge. In kommenden Jahren schränken diese die Ausgabemöglichkeiten ein.

Zudem resultieren weitere Risiken aus noch unbekannten - weil nicht abgefragt -, aber notwendigen Ausgaben. Den Ressorts ist es seit Jahren verwehrt, ihre Bedürfnisse für die Finanzplanung anzumelden. Stattdessen übernimmt das Finanzministerium diese Aufgabe. Hierdurch entsteht ein verdecktes strukturelles Finanzierungsdefizit. Notwendige Investitionen und erforderliche Unterhaltungsausgaben für z. B. Straßen und Gebäude können nicht endlos hinausgeschoben werden. Es ist zu befürchten, dass unterlassene Instandsetzungsarbeiten demnächst höhere Sanierungskosten nach sich ziehen. Die schlaglochbedingte Teilspernung einer Landesstraße muss als Warnsignal verstanden werden.

Aus Sicht des LRH müssen solche Risiken in Alternativrechnungen² berücksichtigt werden. Da dies bislang nicht geschieht, fehlt es an vollständiger Transparenz. Der Landtag als Haushaltsgesetzgeber kann nur in voller Kenntnis über die Risiken finanzielle Schwerpunkte setzen.

7.6 Ausgaben senken, Einnahmen verbessern und Personal abbauen

Steuereinnahmen machen 75 % der Einnahmen des Landes aus. 20 % der Einnahmen entfallen auf Zuweisungen und Zuschüsse von Bund und EU für laufende Ausgaben sowie für Investitionen.

Die Schwerpunkte auf der Ausgabenseite sind Zuweisungen und Zuschüsse ohne Investitionen (40 %) sowie Personalausgaben (37 %). Das Land gibt als Dienstleister für seine Einwohner mehr für Zuweisungen und Zuschüsse als für sein eigenes Personal aus. Die Zinsausgaben (10 %) sind doppelt so hoch wie die Verwaltungsausgaben (5 %).

Die Sanierung des Landeshaushalts kann nur gelingen, wenn das Land auch Leistungen reduziert.³

¹ Vgl. Landtagsdrucksache 18/315, S. 37.

² § 9 Abs. 1 Gesetz zur Förderung der Stabilität und des Wachstums der Wirtschaft

³ Vgl. Bemerkungen 2012 des LRH, Nr. 17.6.

Ein wesentlicher Baustein der nachhaltigen Sanierung des Landeshaushalts ist das Personal. Bereits 2006 hat Prof. Seitz der Landesregierung empfohlen, 10 % der Stellen des Landes abzubauen¹. Geschehen ist seitdem nicht viel.

Seit Einführung der Schuldenbremse Mitte 2010 steht der Abbau von zunächst 5.600 Stellen, später 5.344 Stellen auf der Agenda des Landes. So könnte das Land seinen Haushalt rechnerisch um 267 Mio. € entlasten.

Das Finanzministerium sollte erläutern, weshalb es den Entlastungsbetrag nur mit 215 Mio. € beziffert.²

Die Landesregierung verfolgt keinen konsequenten Stellenabbau. Zwar hat sie 2011 und 2012 nach dem Abbaupfad Stellen abgebaut.³ Dennoch ist der Stellenbestand seit 2010 nicht wesentlich gesunken. Neue Stellen und Sonderfaktoren (z. B. 300 Lehrerstellen 2013, sogenannte strategische Lücke der Polizei) wirkten dem entgegen.

Der LRH hat bereits 2012 empfohlen⁴, jedes Ressort solle innerhalb der nächsten 12 Monate einen realistischen Aufgaben- und Stellenabbaupfad bis 2020 aufstellen. Diese Pläne könnten Leitlinie für das Handeln der kommenden Jahre sein.

Bisher ist insoweit nichts geschehen. Derzeit verfügt die Landesregierung nicht über einen abgestimmten Weg, wie der Stellen- und Aufgabenabbau künftig umgesetzt wird. Es gibt zwar einen Plan der Finanzministerin, wie viele Stellen pro Jahr von welchem Ressort abgebaut werden könnten.⁵ Die Zustimmung der Ressorts zu diesem Abbauplan steht jedoch aus. Der LRH empfiehlt dringend, die Personalabbauplanung für die Ressorts und für die kommenden Jahre zu konkretisieren.

Der Personalabbau ist nach wie vor der größte Einzelblock auf dem Sanierungspfad. Die Landesregierung muss den Abbau laufend dokumentieren und kontrollieren. Nur so kann sie Abweichungen frühzeitig erkennen und gegenüber den Ressorts auf Einhaltung der Vorgaben pochen. Der LRH hält es deshalb für geboten, dass die Landesregierung dem Finanzausschuss jährlich einen **Personalabbaubericht** vorlegt. Dieser sollte folgende Angaben je Ressort und Haushaltsjahr umfassen:

- Wie viele Planstellen und Stellen waren veranschlagt?
- Wie hoch war die Zahl der Vollzeitäquivalente zum Stichtag 31.12.?
- Wie viele Planstellen und Stellen waren nach dem Personalabbaupfad einzusparen?

¹ Vgl. Studie „Haushaltspolitische Lage und Perspektive des Landes Schleswig-Holstein“; abrufbar über: www.bertelsmann-stiftung.de.

² Umdruck 17/3211, S. 16 und Bemerkungen 2012 des LRH, Nr. 17.2.4.

³ Umdruck 18/620.

⁴ Vgl. Bemerkungen 2012 des LRH, Nr. 17.6.

⁵ Umdruck 18/620.

- Wie viele Planstellen und Stellen wurden tatsächlich eingespart?
- Wie viele Vollzeitäquivalente wurden eingespart?
- Wie hoch waren die Personalausgaben - auf Jahresbasis - für die eingesparten Vollzeitäquivalente?
- Wie hoch war das Personalausgabebudget?

Diese Angaben sind jährlich fortzuschreiben, sodass über die Jahre die Entwicklung der wesentlichen Daten für den Personalabbau erkennbar wird.

Daneben sollten die Daten ressortübergreifend für das jeweilige Berichtsjahr dargestellt werden.

Mit der Einführung eines zentralen Personalmanagements geht die Landesregierung den richtigen Weg, den Personalabbau voranzubringen.

Jedoch: Der Abbau von Personal in so großem Umfang, wie er dem Land bevorsteht, kann nur mit Aufgabenabbau einhergehen. Dazu ist es erforderlich,

- die strategischen Ziele des Landes zu benennen,
- die notwendigen Kern- und Zukunftsaufgaben des Landes zu definieren,
- den Aufgabenabbau zu steuern, um zufallsbedingte Arbeitsverdichtung zu vermeiden,
- Ressortegoismen zurückzustellen, ggf. das Ressortprinzip einzuschränken und
- die als notwendig erkannten Verwaltungsaufgaben optimal den Behörden und Einrichtungen zuzuordnen.

Zur Definition der Kern- und Zukunftsaufgaben muss die Landesregierung auch folgende Fragen beantworten:

- Welche Aufgaben soll das Land noch wahrnehmen?
- Auf welche Aufgaben und Ausgaben kann das Land verzichten?

Sollte es Landtag und Landesregierung nicht gelingen, in kurzer Zeit die Kern- und Zukunftsaufgaben des Landes zu definieren, muss dennoch jedes Ressort kontinuierlich Personal abbauen. Dieser Abbauprozess muss durch begleitende Maßnahmen unterstützt werden, z. B.

- Vorab-Entscheidungen über den Aufgabenwegfall, unterstützt durch eine effiziente Organisationsarbeit¹ und
- Freigabe von Stellen zur Wiederbesetzung nur durch das Zentrale Personalmanagement.

¹ Vgl. Nr. 8 dieser Bemerkungen.

Damit das Zentrale Personalmanagement den Personalabbau effizient unterstützen kann, muss die Landesregierung es mit den erforderlichen Ressourcen und Kompetenzen ausstatten.

Für die Verminderung der Personalausgaben steht dem Land letztlich nur der Weg offen: **Personal einsparen und nicht am Personal sparen.**

Denn: Nur mit motiviertem Personal wird das Land die Anforderungen der Zukunft bewältigen.

Das **Finanzministerium** betont, das Zentrale Personalmanagement in der Staatskanzlei werde bis zum Sommer 2014 neue ressortscharfe Stellenabbaupfade für den Zeitraum 2015 bis 2020 vorlegen. Diese würden die zurückgegebenen Lehrerstellen und die bisher bei der Polizei mit dem Stellenabbau verrechnete Unterbesetzung von 160 Stellen umfassen.

Staatskanzlei

8. Stiefmütterlich behandelt - die Organisationsarbeit

Haushaltssanierung, demografische Entwicklung, Personal- und Aufgabenabbau werden die Organisationsarbeit der kommenden Jahre prägen. Die von den Organisationsreferaten gesetzten Arbeitsschwerpunkte werden diesen Herausforderungen nur teilweise gerecht. Die Organisationsarbeit ist an strategischen Zielen auszurichten.

Gebündelte Aufgaben machen die Organisationsarbeit effizienter. Die Landesregierung muss entscheiden, welche konkreten Organisationsaufgaben zentral bearbeitet werden sollen.

Die Landesregierung hat den Wert qualifizierter Organisationsarbeit erkannt. Darum hat sie ein Fortbildungskonzept für die Beschäftigten in den Organisationsreferaten erarbeitet.

8.1 Organisationsarbeit hat eine Schlüsselfunktion

Die dramatische Finanzlage des Landes zwingt zum Sparen. Die Landesregierung will daher massiv Planstellen und Stellen abbauen. Bis 2020 soll ihre Zahl gegenüber 2010 um 10 % reduziert werden. Das wird ohne einen Aufgabenabbau nicht gehen. Landtag und Landesregierung müssen entscheiden, welche Aufgaben die Landesverwaltung zukünftig in welcher Intensität erledigen soll.

Organisationsarbeit als Querschnittsaufgabe hat eine Schlüsselfunktion beim Personal- und Aufgabenabbau. Sie muss aufzeigen, wie die Verwaltung effizient arbeiten kann.

Vor diesem Hintergrund hat der LRH die Organisationsarbeit in der Landesverwaltung geprüft.

8.2 Organisationsarbeit braucht strategische Ziele

Nachhaltig erfolgreiche Organisationsarbeit muss in eine Strategie eingebettet sein und sich an dieser ausrichten. Die Landesregierung hat den Organisatoren in der Regel keine strategischen Ziele vorgegeben.

Bezogen auf den geplanten Personalabbau hat die Landesregierung lediglich ein generelles Ziel formuliert. Dies sagt nichts darüber aus, welche Zwischenziele erreicht werden sollen:

- Bis wann sollen
- in welchen Aufgabenbereichen
- wie viele Planstellen und Stellen abgebaut werden?

Solche Vorgaben sind aber für strategische Ziele notwendig. Sie setzen die Arbeitsschwerpunkte für die Organisationsarbeit. Dadurch werden sie für die Organisatoren zur entscheidenden Arbeitsgrundlage. Anhand der Ziele müssen sie Prioritäten setzen, Vorgehensweisen entwickeln und ihren Ressourceneinsatz planen.

Die Landesregierung sollte die für eine effiziente Organisationsarbeit nötigen strategischen Ziele formulieren. Sie muss darauf achten, dass diese spezifisch, messbar, akzeptiert, realistisch und terminierbar sind („SMART-Methode“). Nur so lässt sich erkennen, in welchem Maße ein Ziel erreicht ist und ob nachgesteuert werden muss. „Faktische“ strategische Ziele, wie finanzielle Rahmenbedingungen oder Personaleinsparkonzepte, erfüllen diese Bedingung nicht.

8.3 **Strategie braucht einen Plan**

Nach Auskunft der Ressorts finden Organisationsuntersuchungen überwiegend anlassbezogen statt. Solche Anlässe sind Aufträge der jeweiligen Behördenleitung, politische Entscheidungen oder Rechts- und Verfahrensänderungen. Wenige Organisationsreferate haben eine Arbeitsplanung, die für einen absehbaren Zeitraum Schwerpunkte und Themen setzt. Damit ist nur ausnahmsweise festgelegt,

- wann,
- in welchem Bereich,
- mit welchem Aufwand und
- zu welchem Zweck sie Organisationsuntersuchungen durchführen sollen.

Es besteht die Gefahr, dass die Organisationsreferate ihre Ressourcen nicht zielgerichtet einsetzen. Der richtige Weg wäre, das Vorgehen an den strategischen Zielen auszurichten, die erforderlichen Ressourcen abzuschätzen und Prioritäten zu setzen. Die Organisationsreferate haben festzulegen, welche nicht anlassbezogenen Organisationsuntersuchungen erforderlich sind. Hierfür könnte ein Turnus sinnvoll sein, innerhalb dessen jede Organisationseinheit mindestens einmal untersucht wird. Eine laufende Evaluierung ist unerlässlich. Darüber hinaus müssen die Organisationsreferate zeitliche Spielräume für konzeptionelles Arbeiten einplanen.

Zurzeit erfüllt die Organisationsarbeit in der Landesverwaltung diese Anforderungen nur unzureichend. Es sollte eine Arbeitsplanung eingeführt werden. Sie strukturiert die Organisationsarbeit.

8.4 **Schwerpunkte richtig setzen**

Haushaltsslage, demografische Entwicklung und Personalabbau werden die Organisationsarbeit der kommenden Jahre prägen. Die sich daraus ergebenden Schwerpunkte sieht der LRH bei Aufgabenkritik, Geschäftsprozessanalysen und -optimierungen sowie Personalbedarfsermittlungen. Diese Aufgaben machten 2009 bis 2011 durchschnittlich lediglich 55 % der Organisationsarbeit aus. Angesichts der aktuellen Herausforderungen müssen Staatskanzlei und Ressorts ihre derzeitigen Arbeitsschwerpunkte dahin gehend verlagern.

Zurzeit sind 51 Vollzeitkräfte in den Organisationsreferaten für die Organisation der Landesverwaltung (ohne Landtag, LRH und Lehrkräfte) eingesetzt. Die zu betreuenden Bereiche verfügen über 23.800 Planstellen und Stellen. Damit entspricht der Aufwand für Organisationsaufgaben knapp 2 % des Personals.

8.5 **Unerlässlich: Qualifizierte Mitarbeiter**

Organisatoren müssen flexibel und kreativ sein und Eigeninitiative besitzen. Neben Verwaltungserfahrung benötigen sie Kenntnisse in Managementmethoden, Organisations- und Betriebswirtschaftslehre.

Es gibt keine einschlägigen Ausbildungs- und Studiengänge mit dem Ziel „Organisationsarbeit“. Organisatoren müssen die erforderlichen Fachkenntnisse daher berufsbegleitend erwerben. Und sie müssen fachlich auf dem Laufenden bleiben. Organisationsarbeit erfordert daher ständige Fort- und Weiterbildung.

Tatsächlich besuchten die Organisatoren häufig keine einschlägigen Fortbildungen. Nach Auskunft der Organisationsreferate entsprachen die vorhandenen Fortbildungsangebote nicht dem für die Landesverwaltung nötigen Bedarf.

Die Landesregierung hat daher ein Fortbildungskonzept „Organisation“ erarbeitet. Dieses orientiert sich an den Erfordernissen der Landesverwaltung und ist modular aufgebaut. Der Schwerpunkt liegt vor allem in der Vermittlung von Methodenwissen.

Das Konzept verspricht den notwendigen Praxisbezug. Auf seiner Grundlage ist eine bedarfsgerechte Fortbildung möglich. Es dient der ressortübergreifenden Zusammenarbeit. Das kann dazu beitragen, dass Arbeitsergebnisse besser verglichen werden können.

8.6 Organisationsarbeit zentralisieren

Nicht jedes Ressort muss alles selbst machen. Viele Aufgaben lassen sich an einer zentralen Stelle zusammenfassen. Dies wird zwar bereits jetzt in den Querschnittsbereichen Personal, IT und Organisation praktiziert. So hat die Landesregierung seit dem 01.04.2013 diese Aufgaben an exponierter Stelle in der Staatskanzlei gebündelt.¹

Sie muss aber noch entscheiden, welche konkreten Organisationsaufgaben zentral erledigt werden sollen. Hierzu zählen insbesondere selten zu erledigende Aufgaben oder Unterstützungsleistungen wie Personalbedarf berechnen, Prozesse darstellen, analysieren und optimieren. Selbst strategische Aufgaben können zentral erledigt werden: Grundsatzentscheidungen vorbereiten, ressortübergreifende Organisationsangelegenheiten koordinieren oder Standards festlegen.

Geeignete Aufgaben und das erforderliche Personal an einer Stelle zu bündeln, entlastet die Ressorts. Fachwissen wird konzentriert. Dies führt zu Routine und Sicherheit in der Anwendung von Untersuchungsmethoden. Die Standards in der Organisationsarbeit dürften vereinheitlicht und Arbeitsergebnisse besser vergleichbar werden. Es könnte ein Kompetenzzentrum „Organisation“ entstehen.

8.7 Organisation wird Chefsache

In seiner Stellungnahme weist der Ministerpräsident darauf hin, er habe die ressortübergreifenden Organisationsangelegenheiten zur „Chefsache“ gemacht. Der mit Wirkung vom 01.04.2013 neu gebildete „Stabsbereich für Zentrale IT-, Organisations- und Personalentwicklung“ sei ihm direkt unterstellt. Damit sei die Grundlage dafür geschaffen, die anstehenden Herausforderungen wie die Haushaltssanierung, demografische Entwicklung sowie die aus dem anstehenden Stellenabbau resultierenden Notwendigkeiten zu bewältigen. Die Querschnittsaufgabe „Organisation“ müsse hierbei verstärkt eine Schlüsselfunktion übernehmen. Dies gelte sowohl für ressortübergreifende als auch für ressortspezifische Fragestellungen. Die Landesregierung werde eine Organisationsstrategie entwickeln, um insbesondere folgende Fragen zu beantworten:

¹ Bekanntmachung des Ministerpräsidenten vom 19.03.2013, GVOBl. Schl.-H. S. 121.

- Welche Organisationsaspekte sollen zentral, welche dezentral bearbeitet werden?
- Wie wird die Transparenz hinsichtlich der Aufgaben und der Aufgabenverteilung und Aufgabenwahrnehmung verbessert?
- Für welche Themen sollen zentralisiert Kompetenzzentren gebildet werden - zum Beispiel für Projektmanagement, für Wirtschaftlichkeitsbetrachtungen, für Organisationsuntersuchungen, für Personalverwaltung, Personalbedarfsermittlungen, Prozessanalysen?

Die **Landesregierung** bestätigt im Ergebnis die Prüfungsfeststellungen des LRH und folgt seinen wesentlichen Empfehlungen. Der **LRH** wird die weitere Entwicklung konstruktiv-kritisch begleiten.

Ministerium für Justiz, Kultur und Europa

9. Politische Bildungsarbeit parteinaher Stiftungen wird ohne Kriterien gefördert

Obwohl der Landtag 2010 den Auftrag erteilt hat, Förderrichtlinien zu erlassen, liegen diese auch nach 3 Jahren nicht vor. Die parteinahen Stiftungen erhalten weiterhin pauschale Zuwendungen, die nicht am Bedarf der Institutionen orientiert sind.

Die Förderung der politischen Bildungsarbeit der parteinahen Stiftungen ist historisch gewachsen. Es besteht ein bemerkenswerter Gleichklang in der Förderung der der CDU und SPD bzw. der FDP und BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN nahestehenden Institutionen.

9.1 Parteinahe Stiftungen

Der LRH hat die Landeszentrale für politische Bildung (Landeszentrale) 2008 geprüft und das Ergebnis seiner Prüfung in den Bemerkungen 2009 des LRH, Nr. 8 veröffentlicht. Dabei hat er sich u. a. mit der Förderung der politischen Bildungsarbeit von Institutionen befasst, die den politischen Parteien nahestehen. Obwohl es sich überwiegend um eingetragene Vereine handelt, werden diese Institutionen gemeinhin als „parteinahe Stiftungen“ bezeichnet.

9.2 Förderung historisch gewachsen

Die institutionelle Förderung dieser Stiftungen ist historisch gewachsen. Sie beginnt in Schleswig-Holstein 1968 und geht auf eine Entscheidung des damaligen Ministerpräsidenten Dr. Lemke zurück. Förderkriterien wurden seinerzeit nicht festgelegt.

Zunächst wurden nur die Hermann-Ehlers-Stiftung e. V. und die Gesellschaft für Politik und Bildung Schleswig-Holstein e. V. gefördert. 1984 ist die Friedrich-Naumann-Stiftung dazu gekommen. Das Bildungswerk „anderes lernen e. V.“ hat erstmals 1988 Zuwendungen erhalten. Der Sydslesvigsk Oplysningsforbund e. V. erhält sie seit 1992.

Bis einschließlich 1983 wurden die Mittel aus dem Verfügungsfonds des Ministerpräsidenten gezahlt. Seit 1984 ist ein eigener Haushaltstitel für diese Zuwendungen eingerichtet. Die Zuständigkeit für die Förderung hat mehrfach gewechselt. 1997 ist sie auf die Landeszentrale übergegangen. Seit dem 01.01.2011 ist die Landeszentrale Teil der Schleswig-Holsteini-

schen Landtagsverwaltung. Aus Gründen des Prinzips der Gewaltenteilung hat sie die Förderung der parteinahen Stiftungen an das seinerzeit zuständige Ministerium für Bildung und Kultur (Kultusministerium), jetzt Ministerium für Justiz, Kultur und Europa, abgegeben.

9.3 **Bemerkenswerter Gleichklang in der Fördersumme**

2012 wurden die Mittel im Haushalt des Kultusministeriums mit 211.700 € veranschlagt. Im Haushaltsentwurf 2013 sind sie beim nun zuständigen Ministerium für Justiz, Kultur und Europa mit ebenfalls 211.700 € veranschlagt. Hiervon entfallen auf

die Hermann-Ehlers-Stiftung e. V.	79.300 €
die Gesellschaft für Politik und Bildung Schleswig-Holstein e. V.	79.300 €
das Bildungswerk „anderes lernen e. V.“	20.700 €
die Friedrich-Naumann-Stiftung e. V.	20.700 €
den Sydslesvigsk Oplysningsforbund e. V.	11.700 €

Der bemerkenswerte Gleichklang in der Zuwendungshöhe für die Stiftungen, die der CDU und SPD bzw. der FDP und BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN nahestehen, besteht seit Beginn der Förderung.

9.4 **Fördervoraussetzungen nicht dokumentiert**

Die Vergabe öffentlicher Mittel zur Förderung politischer Bildungsarbeit an parteinahe Stiftungen setzt von den Parteien rechtlich und tatsächlich unabhängige Institutionen voraus. Diese müssen sich selbstständig, eigenverantwortlich und in geistiger Offenheit dieser Aufgabe annehmen. Auch in der Praxis müssen sie die gebotene Distanz zu den jeweiligen Parteien wahren.¹ Das zu prüfen ist Aufgabe des Zuwendungsgebers. Ob die Landeszentrale oder einer der anderen Zuwendungsgeber die Voraussetzungen geprüft hat, ist nicht dokumentiert.

9.5 **Fördersumme und Verteilung nicht nachvollziehbar**

Zuwendungen dürfen nur veranschlagt werden, wenn das Landesinteresse ohne die Zuwendungen nicht oder nicht in vollem Umfang befriedigt werden kann.² Der LRH beanstandet, dass keine der bisher für die Förderung zuständigen Stellen geprüft hat, ob oder in welchem Umfang das Landesinteresse ohne die Zuwendungen befriedigt werden könnte. Sachliche Förderkriterien sind nicht festgelegt. Die veranschlagte Höhe der Förderung insgesamt wie auch der Verteilerschlüssel für die einzelnen Institutionen sind nicht nachvollziehbar.

¹ BVerfG, Urt. vom 14.07.1986, BVerfGE 73, 1-39.

² § 23 LHO.

9.6 **Zuwendungen werden unabhängig vom Förderbedarf gewährt**

In ihren Förderanträgen haben die Bildungseinrichtungen keinen konkreten Förderbedarf ermittelt. Stattdessen haben sie Zuwendungen „*entsprechend der Haushaltsmittel der Landeszentrale*“ oder „*aus den laufenden Haushaltsmitteln des Landes*“ oder „*mit der Bitte um institutionelle Förderung aus Landesmitteln*“ beantragt. Ihren Anträgen haben sie Haushalts- und Wirtschaftspläne beigelegt, die sich an den für das laufende Jahr bewilligten Zuwendungen orientiert haben. Die Fördermittel wurden antragsgemäß bewilligt.

Das Zuwendungsverfahren entspricht nicht den Rechts- und Verwaltungsvorschriften der §§ 23 und 44 LHO.

9.7 **Bis heute keine Förderkriterien**

Im März 2010 hatte der Landtag die Beschlussempfehlung des Finanzausschusses angenommen, nach der eine Richtlinie zur Förderung parteinaher Stiftungen und für Projektförderungen politischer Bildungsarbeit vorgelegt werden sollte.¹ Im Juni 2010 berichtete das Finanzministerium dem Finanzausschuss, das seinerzeit zuständige Kultusministerium werde transparente Kriterien für die weitere Bezuschussung der sogenannten parteinahen Einrichtungen erarbeiten.² Bis heute liegt keine Förderrichtlinie vor.

9.8 **Stellungnahme des Kultusministeriums**

Nach einer Sichtung der bundesweiten Vorgehensweise habe das **Kultusministerium** im Herbst 2010 ein Kriterien- und Verteilungsmodell entwickelt. Fördervoraussetzungen sollten sein:

- ein verfassungsrechtliches Leitbild der nahestehenden Einrichtung,
- die rechtliche und tatsächliche Unabhängigkeit von der nahestehenden Partei,
- ein Landesverband der nahestehenden Einrichtung in Schleswig-Holstein,
- gesellschaftspolitische und demokratische Bildungsarbeit als Zweck der nahestehenden Einrichtung,
- aufeinanderfolgender 2-maliger Einzug der nahestehenden Partei in den schleswig-holsteinischen Landtag.

Die Fördersumme sollte sich nach den Ergebnissen der Landtagswahl berechnen. Die Verteilung von Globalzuschüssen, die sich am Stärkeverhältnis

¹ Landtagsdrucksache 17/377.

² Umdruck 17/984.

nis der nahestehenden Partei orientiere, halte auch das Bundesverfassungsgericht in seinem Urteil von 1986 für sachgemäß.¹

Das **Kultusministerium** werde sich dafür einsetzen, die Gespräche mit dem Landtag wieder aufzunehmen und ggf. nach dem skizzierten Modell Erläuterungen in den Haushaltsentwurf 2014 aufzunehmen.

Der **LRH** befürwortet das vom Kultusministerium entwickelte Kriterien- und Verteilungsmodell. Es gewährleistet, dass alle dauerhaften, ins Gewicht fallenden politischen Grundströmungen im Land angemessen berücksichtigt werden. Aber auch für dieses Modell ist die Recht- und Ordnungsmäßigkeit des Zuwendungsverfahrens Grundvoraussetzung.

Art. 9 Abs. 3 LV weist die Erwachsenenbildung als Aufgabe des Landes aus. Das Land lässt diese Aufgabe bereits durch andere Bildungsträger, z. B. die in der „Richtlinie für die Förderung von Bildungsstätten der allgemeinen, politischen und kulturellen Bildung“ genannten, wahrnehmen. Umso wichtiger ist es, in Förderrichtlinien darzulegen, welche weiteren konkreten Ziele - in Abgrenzung zu bereits existierenden Förderungen - mit der Wahrnehmung dieser Aufgabe gerade durch parteinahe Einrichtungen verfolgt werden. Diese müssen messbar sein und mit entsprechenden Kennzahlen belegt werden. Hierfür sind Förderrichtlinien unerlässlich.

¹ BVerfG, Urt. vom 14.07.1986, BVerfGE 73, 1-39.

Ministerium für Bildung und Wissenschaft

10. Chancenverwertung mangelhaft - die Entwicklung der Lehrerstellen in Zeiten des demografischen Wandels

Der demografische Wandel und die sich daraus ergebenden Chancen müssen genutzt werden, um den Haushalt nachhaltig zu konsolidieren. Hierzu ist eine auf den Bedarf ausgerichtete transparente Stellenplanung erforderlich.

Das Bildungsministerium muss eine detaillierte Planung vorlegen. Hierin muss der Lehrstellenbedarf für jede politisch-organisatorische Maßnahme der nächsten Jahre enthalten sein. Nur so werden die wirklichen Spielräume für eine Reduzierung der Lehrerstellen erkennbar.

Die Schulentwicklungsplanung des Bildungsministeriums muss endlich in der Lage sein, die kommenden infrastrukturellen Anpassungen zu meistern.

10.1 Die „demografische Rendite“

Der demografische Wandel ist in vollem Gange. Die Schülerzahlen sind seit dem letzten Höchststand im Schuljahr 2005/06 rückläufig. Bis 2020 werden insgesamt 20 % weniger Schülerinnen und Schüler unterrichtet. Im Bereich der allgemein bildenden Schulen allein ist sogar ein Rückgang von fast 25 % zu erwarten. Das bedeutet: Wird diese Veränderung gänzlich in die Unterrichtsversorgung investiert, erhöht sich die Stellenzahl pro Schüler um 20 %. Wird die Veränderung gänzlich in den Stellenabbau investiert, verringert sich die Zahl der Lehrkräfte um 20 %. Beide Größen oder eben auch Zwischenwerte können als ein Gewinn interpretiert werden. Diese „demografische Rendite“, also das Einsparpotenzial bei den Lehrerstellen, ist vom Bildungsministerium beziffert¹ worden.

Jede politisch-organisatorische Entscheidung im Bereich der Unterrichtsversorgung bedeutet zusätzlichen Mehr- oder Minderbedarf. Das Ergebnis von „demografischer Rendite“ und politisch-organisatorischen Entscheidungen ist der Abbaupfad für die Lehrerstellen.

¹ Vgl. Umdruck 18/538.

10.2 Die Entwicklung der Schülerzahlen

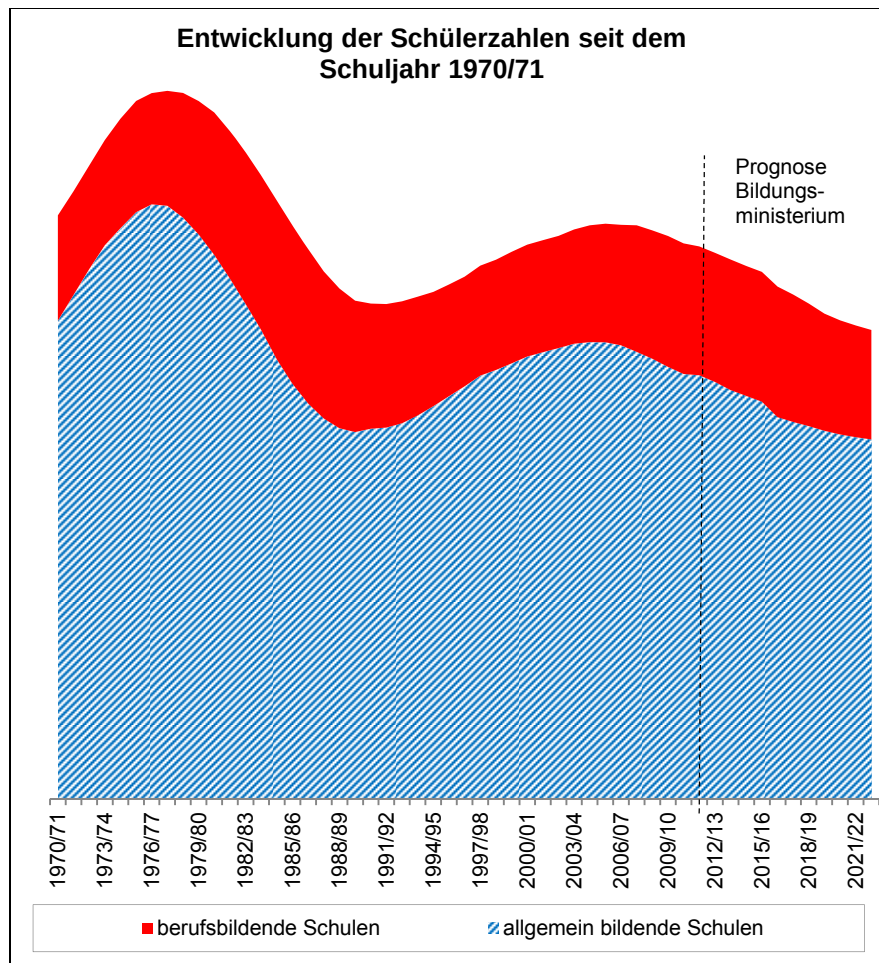
Die Bevölkerungsvorausberechnung für die Kreise und kreisfreien Städte Schleswig-Holsteins hat das Statistikamt Nord im Auftrag der Landesplanung erstellt. Der demografische Wandel zeigt sich nicht nur in einer insgesamt zurückgehenden Bevölkerungszahl. Zeitgleich verschiebt sich die Altersstruktur erheblich. Das heißt, die Zahl der jüngeren Menschen geht zurück und die der älteren steigt. Während 2006 auf 100 Personen im erwerbsfähigen Alter noch rund 34 junge (unter 20 Jahre) kamen, werden es 2025 nur noch 29 sein. Die Veränderungen in der Altersstruktur gelten grundsätzlich für alle Regionen des Landes. Sie sind aber durchaus unterschiedlich ausgeprägt; zudem gibt es nach wie vor Kreise und kreisfreie Städte, in denen die Einwohnerzahl 2025 höher sein wird als heute. Dies ist zum einen bei den an Hamburg angrenzenden Kreisen Pinneberg und Stormarn der Fall, zum anderen bei den kreisfreien Städten Flensburg und Kiel. Der stärkste - prozentuale - Bevölkerungsrückgang wird für die kreisfreie Stadt Neumünster (-8 %) sowie für die Kreise Steinburg (-8 %), Dithmarschen (-7 %) und Plön (-6 %) erwartet.¹

Aus der Bevölkerungsvorausberechnung und den Ergebnissen der amtlichen Schulstatistik der vergangenen Jahre - diese sind unverändert gültig und nicht strittig - wird die Schülerzahlenprognose abgeleitet. Hierfür ist das Bildungsministerium verantwortlich. Es meldet seine Zahlen im jährlichen Bericht zur Unterrichtssituation an den Landtag.² Im Gegensatz zu anderen Ländern³ wird auf eine gesonderte Veröffentlichung des gesamten Zahlenwerks verzichtet. Seit dem Schuljahr 2006/07 ist die Schülerzahl rückläufig. Nach Prognose des Bildungsministeriums setzt sich diese Entwicklung fort. Das entspricht der Situation am Anfang der 1980er-Jahre. Schon damals waren die Folgen des Rückgangs einschneidend.

¹ Vgl. Statistisches Amt für Hamburg und Schleswig-Holstein, Statistik informiert ... Nr. III/2011.

² Landtagsdrucksache 18/241.

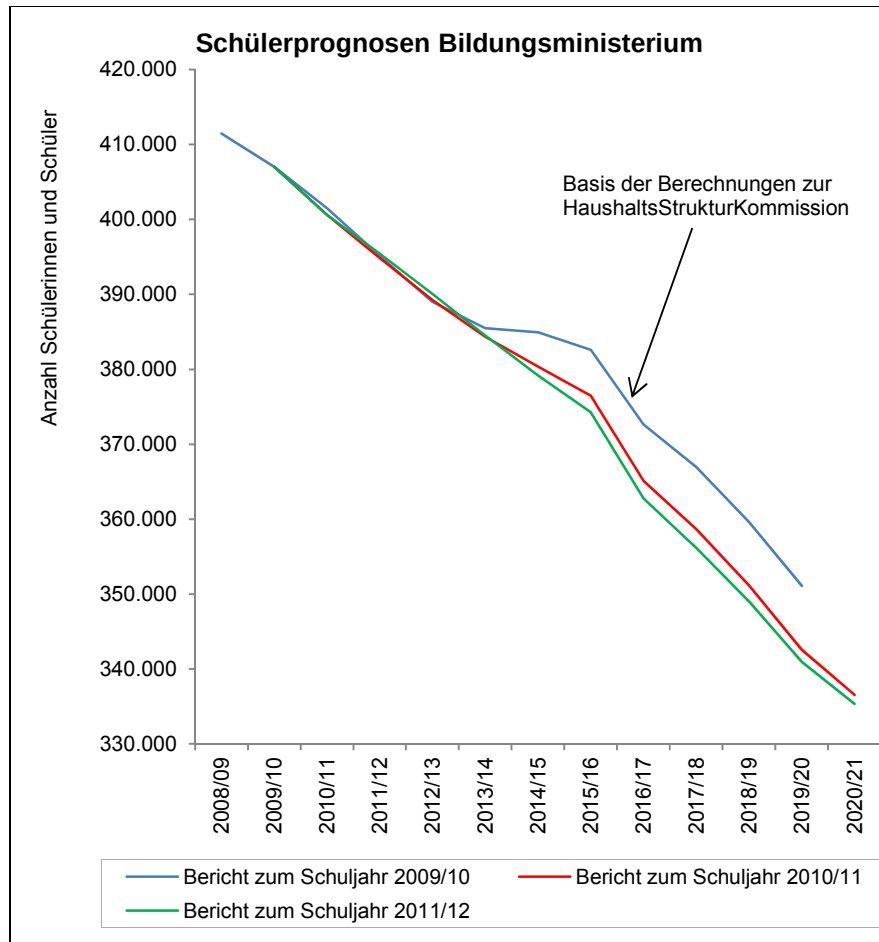
³ Vgl. z. B. Hessen und Nordrhein-Westfalen.



Für den Schulbericht 2009 hat der LRH die voraussichtliche Entwicklung der Schülerzahlen an den allgemein bildenden Schulen berechnet. Diesem Ergebnis wurde vonseiten des Bildungsministeriums widersprochen. Es ging damals für die kommenden Jahre von einem weitaus geringeren Rückgang der Schülerzahlen aus: *„Aus Sicht des Bildungsministeriums gelangt der LRH zu überhöhten Annahmen bezüglich möglicher Stellenminderbedarfe. Dieses sei vor allem darauf zurückzuführen, dass der LRH einen deutlich stärkeren Rückgang der Schülerzahlen annehme.“* Folge: Die Prognose des Bildungsministeriums war dann auch Basis für die Berechnungen zu den beschlossenen Lehrstellenkürzungen.¹

¹ Vgl. Empfehlungen der CDU/FDP HaushaltsstrukturKommission 2010.

Mittlerweile veröffentlichte das Bildungsministerium 2 neue Schülerzahlenprognosen in den Berichten zur Unterrichtssituation im Schuljahr 2010/11¹ und 2011/12².



Das Bildungsministerium hat seine ursprüngliche Prognose³ erheblich nach unten korrigiert. Die Zahlen liegen für die allgemein bildenden Schulen nun näher an den schon 2009 vom LRH⁴ berechneten Werten, was auch auf die Gesamtschülerzahl durchschlägt. Dies ist nicht durch eine neuere Bevölkerungsvorausberechnung durch das Statistische Bundesamt erklärbar.

Trotz des zwischenzeitlich neuen Zahlenwerks wurde durch die damalige Landesregierung noch im Dezember 2011 der Abbaupfad auf Basis der überholten Zahlen von 2010 bestätigt.⁵

¹ Landtagsdrucksache 17/1842.

² Landtagsdrucksache 18/241.

³ Landtagsdrucksache 17/832.

⁴ Schulbericht 2009 des LRH.

⁵ Landtagsdrucksache 17/2044 vom 09.12.2011.

10.3 Die Entwicklung der Lehrerstellen

Fast 60 % der Personalausgaben des Landes entfallen auf Lehrer. Dieser Bereich kann von den Sparbemühungen nicht ausgenommen werden, sonst ist der Erfolg der Schuldenbremse insgesamt infrage gestellt.

Im Schulbericht 2009 hat der LRH zum damaligen Lehrerbedarf festgestellt: *„Für den Verbleib von 1.300 Stellen aus dem Demografiegewinn im Schulsystem besteht kein Bedarf. Grund: Bereits für die Jahre 2009 und 2010 sind 1.113 ‚echte‘ neue Stellen geschaffen worden, davon 983 für die allgemein bildenden Schulen. Dem steht unter Berücksichtigung der Mehr- und Minderbedarfe (u. a. Erstattung der Vorgriffsstunde, Schülerrückgang) im Saldo ein Bedarf von 300 Stellen gegenüber. **Mit den übrigen rd. 700 Stellen wird die Unterrichtsversorgung an den weiterführenden allgemein bildenden Schulen soweit verbessert, dass die Stundentafeln erfüllt werden können.** Eine darüber hinausgehende Verbesserung der Unterrichtsversorgung (z. B. zusätzliche Förder- und Differenzierungsstunden) muss durch eine wirtschaftlichere Klassenbildung erreicht werden (z. B. in den neu entstehenden Regional- und Gemeinschaftsschulen, durch die Schließung von bzw. den Verzicht auf Außenstellen im Grundschulbereich oder durch die Einrichtung von Oberstufenzentren).“*

Der „alte Abbaupfad“ der Landesregierung sah von 2010 bis 2020 insgesamt einen Abbau von 3.631 Lehrerstellen vor. Dieser Wert setzte sich zusammen aus einem demografisch bedingten Anteil von 2.668 und einem durch politisch-organisatorische Maßnahmen zu erzielenden Anteil von 963 Stellen.¹

Für eine „ehrliche Analyse“² ist es jedoch unabdingbar, **den gesamten Zeitraum des Schülerrückgangs zu berücksichtigen**. Demnach war von 2006 bis zum Jahr 2020 von einem Sparpotenzial von 3.440 Lehrerstellen aufgrund zurückgehender Schülerzahlen auszugehen. Da in den ersten Jahren zurückgehender Schülerzahlen bis 2010 zunächst noch in erheblichem Umfang neue Stellen (1.319) geschaffen wurden, lag die Einsparplanung der damaligen Landesregierung bei insgesamt 2.312 Lehrerstellen bis 2020. Bereinigt um den demografischen Effekt sollten nach damaliger Planung von 2006 bis 2020 zusätzlich 1.128 Stellen zur Verbesserung der Unterrichtsversorgung geschaffen werden.

¹ Umdruck 17/1337.

² Vgl. Medien-Information des Bildungsministeriums vom 16.11.2012.

Alter Abbaupfad Lehrerstellen

Jahr	Lehrer- stellen	Stellenveränderung		
		Insgesamt	Demografisch bedingter Anteil	Politisch- organisatorische Maßnahmen
2006	21.804	0	0	0
2007	21.956	155	-62	217
2008	22.029	70	-176	246
2009	22.686	839	-295	1.134
2010	23.123	255	-239	494
2011	22.823	-300	-290	-10
2012	22.523	-300	-275	-25
2013	22.310	-213	-118	-95
2014	22.055	-255	-59	-196
2015	21.779	-276	-129	-147
2016	21.118	-661	-556	-105
2017	20.760	-358	-233	-125
2018	20.265	-495	-335	-160
2019	19.826	-439	-389	-50
2020	19.492	-334	-284	-50
Summe		- 2.312	-3.440	1.128

Aussagen der Landesregierung zu Stelleneinsparungen im Bildungsbereich lassen sich durch Summenbildung aus der Übersicht extrahieren. Zu beachten sind dabei nicht nur die unterschiedlichen Zeiträume, sondern auch die Frage nach dem demografisch bedingten Anteil oder dem Anteil durch politisch-organisatorische Maßnahmen.

Der Saldo der demografisch bedingten Lehrerstelleneinsparung von 2012 bis 2017 ergibt 1.370. Hierauf basierend hat die neue Landesregierung in ihrem Koalitionsvertrag vereinbart: „Aufgrund des Schülerrückgangs werden rechnerisch bis 2017 rund 1.400 Stellen frei. Die eine Hälfte der dadurch freigesetzten Mittel soll zur Verbesserung der Bildungsqualität dienen, die andere der Haushaltskonsolidierung.“¹ Diese Herangehensweise bezieht sich somit nicht auf den konkret notwendigen Bedarf.

¹ Vgl. Koalitionsvertrag 2012 - 2017, Zeile 643 ff.

Mit der neuen Schülerzahlenprognose 2012 des Bildungsministeriums¹ wurden die Zahlen angepasst:

Neuer Abbaupfad Lehrerstellen

Jahr	Lehrer- stellen	Stellenveränderung		
		Insgesamt	Demografisch bedingter Anteil	Politisch- organisatorische Maßnahmen
2006	21.804	0	0	0
2007	21.956	155	-62	217
2008	22.029	70	-176	246
2009	22.686	839	-295	1.134
2010	23.123	255	-295	550
2011	22.823	-300	-221	-79
2012	22.523	-300	-232	-68
2013	22.610	87	-162	249
2014	22.245	-365	-220	-145
2015	21.880	-365	-225	-140
2016	21.515	-365	-640	275
2017	21.150	-365	-283	-82
2018	20.655	-495	-303	-192
2019	20.216	-439	-345	-94
2020	19.882	-334	-251	-83
Summe		- 1.922	-3.710	1.788

Auf Basis dieser Schülerzahlenprognose sind bis zum Jahr 2020 insgesamt 3.710 Stellen durch den demografischen Effekt entbehrlich. Hiervon sollen jedoch 1.788 Stellen im System belassen werden. Im Saldo werden damit 1.922 Stellen abgebaut. Der Bedarf muss mit konkreten Zielen und Maßnahmen belegt werden. Für den im Koalitionsvertrag zugrunde gelegten Zeitraum bis 2017 kommt man statt bisher 1.370 nunmehr auf 1.762 Stellen rein demografisch bedingten Einsparpotenzials.

Für den Zeitraum 2006 bis 2020 werden insgesamt im Bereich Schule gegenüber der alten Planung 390 Lehrerstellen mehr im System belassen. Die Mittel hierfür sind in anderen Bereichen des Landeshaushalts einzusparen.

Das **Bildungsministerium** kann den Feststellungen zum Umfang und Zeitraum des Sparpotenzials nicht folgen. Es führt an, dass sich der „so genannte Demografiegewinn“ auf Grundlage der Annahme berechne, dass die Unterrichtsversorgung des Bezugsjahres 2006 ausreichend gewesen sei und beibehalten werde. Demgegenüber habe das Bildungsministerium

¹ Landtagsdrucksache 18/241.

auf Basis der Unterrichtsversorgung im Schuljahr 2009/10 einen Demografiegewinn bis zum Schuljahr 2020/21 von 3.150 Stellen berechnet. Hinzu komme aus Sicht des Bildungsministeriums, dass noch immer rund 1.250 Stellen zur 100%igen Erfüllung der Stundentafel fehlten. Dies sei somit auch in den Vorjahren der Fall gewesen.

Der **LRH** weist darauf hin, dass sich die Aussagen zum demografisch bedingten Einsparpotenzial immer nur in Bezug auf Referenzjahre darstellen lassen. Das Zahlenwerk beruht ausschließlich auf Angaben, die das Bildungsministerium selbst zur Berechnung der Abbaupfade genannt und veröffentlicht hat. Entscheidend ist, dass es - egal welches Jahr als Bezug verwendet wird - für die Reduzierung der Lehrerstellen eine demografische Komponente und eine Komponente der politisch-organisatorischen Maßnahmen gibt. Auch für den Bereich Lehrer ist die Landesregierung verpflichtet, ihre Personalplanung zu systematisieren, den Personalbedarf auf der Grundlage anerkannter Methoden zu ermitteln und den Personaleinsatz strategisch zu planen.¹ Bisher fehlt der schlüssige Nachweis, dass die politisch gewollten Maßnahmen in der Gegenrechnung mit den demografischen Effekten genau den im Abbaupfad genannten Stellenbedarf auslösen.

Auch der Stellenbedarf zur Erfüllung der Kontingentstundentafel darf keine isolierte Berechnung sein, da er im Kontext mit der Wirtschaftlichkeit des Gesamtsystems Schule zu betrachten ist. Die Bezifferung eines gesonderten Werts ist aus Sicht des LRH daher kontraproduktiv.

10.4 **Die Gesamtrechnung muss stimmen**

Schule ist vor allem erfolgreich, wenn gut ausgebildete, gut bezahlte und zufriedene Lehrkräfte guten Unterricht machen. Rahmenbedingungen, die typischerweise im Vordergrund von bildungspolitischen Reformen stehen (Reduzierung der Klassengröße, Schulstrukturen), sind für den Erfolg des einzelnen Schülers oder der Schülerin weitgehend irrelevant. Derartige Reformen sind dementsprechend nicht evidenzbasiert, sondern vielmehr politisch opportun. Im Vordergrund muss zukünftig die systematische, langfristig ausgerichtete Lehrerprofessionalisierung stehen.²

Diese Erkenntnis schafft Spielräume für ein wirtschaftlich organisiertes Schulsystem. Die Stellschrauben hierfür sind vom LRH wiederholt benannt worden:

¹ Votum Finanzausschuss (Landtagsdrucksache 18/323) und Beschluss Landtag vom 14.12.2012 zur Sammeldrucksache 18/400(neu).

² Vgl. Köller, O. What works best in school? Hatties Befunde zu Effekten von Schul- und Unterrichtsvariablen auf Schulleistungen. Psychologie in Erziehung und Unterricht, 2012, 59. Jahrgang, S. 77 ff.

- Straffung der Schulstruktur,
- wirtschaftliche Klassengrößen,
- Standortoptimierungen durch eine landesweite Schulentwicklungsplanung. Diese muss Rahmen und Regeln vorgeben, die für eine vielfältige und ökonomisch vertretbare Schulverteilung sorgen. Gleiche Bildungsangebote innerhalb einer Region sind unwirtschaftlich, wenn die Einrichtungen bestimmte Schülerzahlen unterschreiten.

Das **Bildungsministerium** stimmt mit dem LRH überein, dass diese Aspekte einen wesentlichen Beitrag für einen effizienten Einsatz der vorhandenen Lehrerstellen liefern können.

Wenn darüber diskutiert wird, wie viele Lehrerstellen benötigt werden, um die Stundentafeln zu erfüllen¹, muss man sich vergegenwärtigen, dass spätestens ab dem Jahr 2010 genügend Ressourcen hierfür vorhanden gewesen sind.² Mittel für weitere als notwendig erachtete Maßnahmen müssen unter Kosten-Nutzen-Gesichtspunkten aus dem System selbst erwirtschaftet werden. Hierbei ist jeweils der pädagogisch notwendige Bedarf zu ermitteln. Die immensen Belastungen durch die inklusive Schule sind nur durch vorausschauende Planung mit den vorhandenen Mitteln zu meistern. Es ist legitim, begründete Ausnahmen zu rein haushälterischen Betrachtungen zuzulassen, wenn an anderer Stelle hierfür Mittel erwirtschaftet werden. Beispielsweise können die ökonomischen Nachteile kleiner Grundschulstandorte durch größere Systeme in anderen Landesteilen kompensiert werden. Die Gesamtrechnung muss aber stimmen.

¹ Umdruck 18/488.

² Vgl. Tz. 10.3.

11. 1,5 Mio. € zusätzlich für Schulen in freier Trägerschaft

Die pauschale Förderung von Ersatzschulen ohne den Bedarf zu prüfen ist unwirtschaftlich.

Eine Verteilung nach dem Gießkannenprinzip benachteiligt wirklich bedürftige Schulen.

11.1 Wie werden Schulen in freier Trägerschaft vom Land gefördert?

Die privaten Träger von allgemein bildenden Schulen erhalten für den laufenden Betrieb ihrer Schule Zuschüsse vom Land. Deren Höhe ist im Schulgesetz festgelegt. Die Förderung für die laufenden Kosten ist abschließend geregelt. Weitere Fördermöglichkeiten - außer für Investitionen - bestehen nach dem Schulgesetz nicht.

Schulen in freier Trägerschaft entlasten das Land von einer Pflichtaufgabe: dem Unterrichten von Schülerinnen und Schülern mit dem Ziel eines schulischen Abschlusses. Für die gleiche Aufgabe erhalten sie Zuschüsse in unterschiedlicher Höhe:

- Bis 31.12.2010 haben die **Schulen der dänischen Minderheit** für jede Schülerin und jeden Schüler einen Zuschuss von 100 % der öffentlichen Schülerkostensätze erhalten, unabhängig vom tatsächlichen Bedarf. 2011 und 2012 wurde der Fördersatz auf 85 % der öffentlichen Schülerkostensätze abgesenkt. Ab dem 01.01.2013 werden die Schulen wieder mit 100 % gefördert.
- **Freie Waldorfschulen** erhalten nach dem Nachweis eines tatsächlich bestehenden Bedarfs im Ergebnis ungefähr 85 % der öffentlichen Schülerkostensätze.
- Die **sonstigen privaten Schulen** erhalten einen Zuschuss von 80 % der öffentlichen Schülerkostensätze, soweit sie einen Bedarf nachweisen können.

11.2 Was sagt der LRH hierzu?

Der LRH hat hierzu festgestellt¹: Die Finanzierung von Schulen in freier Trägerschaft muss neu gestaltet werden. Sie erfüllt nicht den Anspruch an eine moderne, schlanke Gesetzgebung und Verwaltung. Es gibt keine sachlichen Gründe für eine unterschiedliche Berechnung der Schülerkostensätze bei den Schulen der dänischen Minderheit, den Waldorfschulen und den sonstigen privaten Schulen. Die Berechnungsmethode muss einheitlich und nachvollziehbar sein.

¹ Vgl. Bemerkungen 2011 des LRH, Nr. 9.

Es entspricht den Zielvorstellungen des **Bildungsministeriums**, zu einem einheitlichen Berechnungssystem der Schülerkostensätze sowohl für die Schulen des Dänischen Schulvereins als auch der übrigen Ersatzschulträger zu gelangen. Dazu hat es eine Arbeitsgruppe eingerichtet, die in Vorbereitung eines Gesetzentwurfs zur Neuordnung der Förderung von Schulen in freier Trägerschaft Berechnungsgrundlagen für die Schülerkostensätze erarbeiten soll. Der **LRH** berät die Arbeitsgruppe auf Grundlage seiner Prüferkenntnisse.

11.3 Was plant das Land für 2013?

Mit § 34 Haushaltsgesetz 2013 werden Ersatzschulen zusätzliche 1,5 Mio. € Fördermittel bereitgestellt. Die Mittel können nicht auf dem bisher nach dem Schulgesetz vorgesehenen Wege verteilt werden. Dieses sieht keine zusätzliche Förderung vor.

Das Land will alle allgemein bildenden Ersatzschulen und Förderzentren ohne die Schulen der dänischen Minderheit und die Förderzentren mit dem Schwerpunkt geistige Behinderung - also lediglich Waldorfschulen und sonstige Privatschulen - mit einem einheitlichen Betrag pro Schüler zusätzlich bedarfsunabhängig bezuschussen. Das Gesetz ist so angelegt, dass die Gesamtfördersumme von 1,5 Mio. € in jedem Fall vollständig ausgezahlt werden soll. Das heißt im Ergebnis: Selbst wenn nicht alle berechtigten Schulträger einen Antrag stellten, würde die zur Verfügung stehende Summe gänzlich verteilt werden. Die Empfänger dieser Förderung hätten das Glück, dass die Summe pro Schüler dann entsprechend höher wäre. In der Gesetzesbegründung wird angeführt, dass es sich in der Abweichung zur dauerhaften, regulären Bezuschussung um eine in der Sache gebotene Pauschalregelung handelt, die die Interessen der Schulen berücksichtigt.¹

Der LRH sieht dies anders: Zuschüsse an Schulen in freier Trägerschaft sind kein Selbstzweck. Die Grundsätze von Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit gelten auch für die Förderung von nichtstaatlichen Schulen. Es fehlt eine Wirtschaftlichkeitsuntersuchung mit Ist- bzw. Bedarfsanalyse, Zieldefinition und einer belastbaren Kosten-Nutzen-Analyse. Damit sind Grundvoraussetzungen für sinnvolles staatliches Handeln nicht gegeben.

1,5 Mio. € werden nach dem Gießkannenprinzip verteilt. Dieses Vorgehen stellt einen Verstoß gegen die Grundsätze der LHO dar. In einer Wirtschaftlichkeitsuntersuchung hätte dargelegt werden müssen, warum die

¹ Vgl. Gesetzesbegründung zu § 13 Haushaltsgesetz 2013.

zusätzliche über den regulären und bisher als ausreichend erachteten Zuschuss hinausgehende Förderung notwendig ist.

Das **Bildungsministerium** weist den Vorwurf einer „Förderung nach dem Gießkannenprinzip“ zurück, da es sich bei der Ersatzschulförderung nicht um ein Zuwendungssystem handle, welches vorrangig einen finanziell bedürftigen Träger stütze, sondern um ein auf Art. 7 Abs. 4 Grundgesetz basierendes gesetzliches Zuschusssystem.

Der **LRH** bleibt bei seiner Feststellung: Die angestrebte Pauschalregelung ist nicht zielgenau und begünstigt alle Schulen in freier Trägerschaft unabhängig vom Bedarf. Auch als Sofortmaßnahme, die bis zur geplanten Neuregelung der Ersatzschulfinanzierung eine mögliche Differenz kompensieren soll, ist das nicht gerechtfertigt. Eine wirtschaftlich nachvollziehbare Lösung wäre eine Erhöhung der Schülerkostensätze gewesen. Ob allerdings so die politisch motivierte Zielgröße von 1,5 Mio. € erreicht worden wäre, ist fraglich.

12. Mindestgrößen von Schulen sind keine Zielgrößen

Mindestgrößen markieren die Untergrenze für die Wirtschaftlichkeit von Schulen. Zu kleine Schulstandorte belasten das System und müssen auf begründete Ausnahmen beschränkt bleiben.

Mindestgrößen für Schulen reichen nicht aus. Das Bildungsministerium muss für Schulen Zielgrößen festlegen und mit Handlungsvorgaben steuern.

12.1 Grundsätze zur wirtschaftlichen Organisation von Schulen

Das Land trägt mit den Personalkosten für seine Lehrkräfte mehr als drei Viertel der Kosten einer Schule. Es hat damit ein starkes Interesse, dass das System Schule wirtschaftlich und leistungsfähig organisiert ist. Nur so sind die für das Land hohen Ausgaben gerechtfertigt.

Auch wenn der Unterricht sich wandelt: Eine entscheidende Stellgröße für die Wirtschaftlichkeit von Schule bleibt die Klassengröße. Je größer die Klassen, umso weniger Lehrer werden benötigt. Solange der Erfolg hierdurch nicht gefährdet wird, muss die optimale Klassengröße das Ziel von Schulentwicklungsplanung sein.

Das Bildungsministerium verfolgt das Konzept der selbstständigen Schule. Im Ergebnis wird dieses häufig als „laissez-faire“ fehlinterpretiert. Gerade das selbstständige Handeln erfordert aber, einen Rahmen vorzugeben, in dem sich alle Beteiligten bewegen dürfen. Nur so ist auch die Chancengleichheit für alle Schülerinnen und Schüler zu gewährleisten. Nachvollziehbare und anerkannte Spielregeln für alle sorgen auch für die notwendige Ruhe bei der Bewältigung der Herausforderungen durch den demografischen Wandel. Das heißt: Das Bildungsministerium nimmt zu geringen Einfluss auf die konkrete Schulstruktur im Land. Das führt zu einem ruinösen Wettbewerb vor Ort. Auch die freie Schulwahl sorgt für einen Konkurrenzkampf der Schulstandorte, der zum großen Teil durch das Land finanziert wird. Planung wird schwierig und manchmal sogar unmöglich. Dies alles wäre nicht nötig, wenn die Schulen durch Vorgaben Planungssicherheit hätten.

Das **Bildungsministerium** meint, mit dem Personalzuweisungsverfahren in seiner jetzigen Form ausreichend Gewähr für eine gleichmäßige Verteilung der Ressourcen zu leisten. Grundsätzlich werden die Lehrerstellen pro Schüler zugewiesen. Damit bleibt der Mitteleinsatz für das Land unabhängig von den organisatorischen Gegebenheiten vordergründig begrenzt. Im Ergebnis bleiben die Schulen allerdings auf sich gestellt. Die - auch im

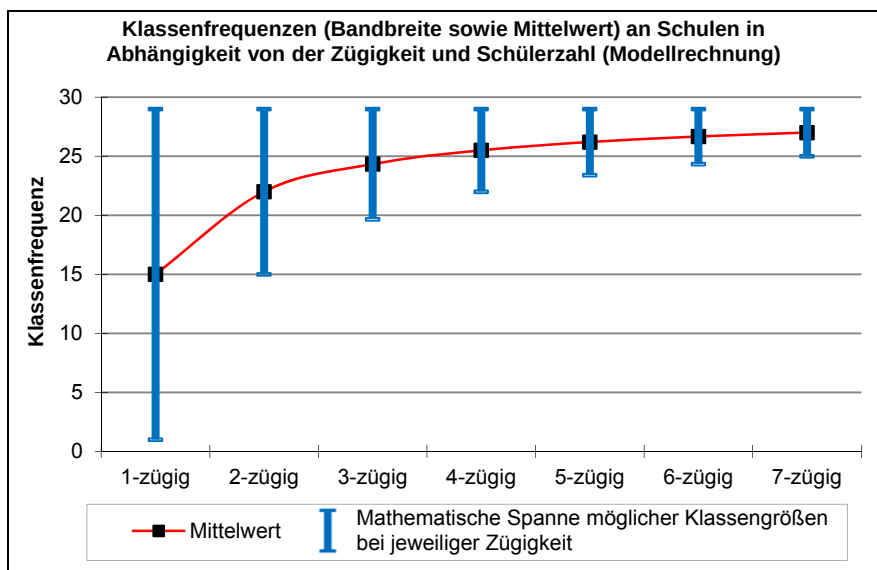
Konkurrenzkampf mit anderen Schulen - notwendigen zusätzlichen Leistungen müssen vor Ort aufgebracht werden. Das geht zu oft auf Kosten einer ökonomischen Klassenbildung.

12.2 Die Modellrechnung zeigt es - kleine Schulen begünstigen unwirtschaftliche Klassengrößen

Warum dieser theoretische Ansatz? Um Mindestgrößen und Zielgrößen und daraus Handlungsvorgaben festlegen zu können, müssen zunächst mathematisch-neutral Basiszahlen abgeleitet werden. Es liegen dann nachvollziehbare und unstrittige Größen vor.

Der LRH hat hierfür folgende Modellrechnung aufgestellt:

Werden modellhaft Schulsysteme mit verschiedener Anzahl von Klassen pro Jahrgang (Zügigkeit) und einem Klassenteiler von 29 betrachtet, so ergibt sich eine Übersicht der faktisch möglichen Bandbreite von Klassengrößen. Der Mittelwert dieser Bandbreite ist jeweils ein Indikator für das Potenzial einer wirtschaftlichen Lerngruppenbildung in den einzelnen Schulen.



Quelle: LRH, Schulbericht 2009.

Es wird ersichtlich, dass kleine Klassen mit weniger als 20 Schülerinnen und Schülern bei Anwendung des Klassenteilers von 29 nur an den 2- oder 3-zügigen Schulen entstehen können.

Beispiel 1:

Bei 30 Schülerinnen und Schülern in einer Jahrgangsstufe sind 2 Klassen mit einer Schülerzahl von 15 zu bilden (2-zügige Schule). Ab einer Schülerzahl von 59 sind 3 Klassen mit einer durchschnittlichen Frequenz von 19,7 einzurichten (3-zügige Schule). Dagegen führt die Klassenteilung bei

den größeren Schulen nicht dazu, dass kleine und damit unwirtschaftliche Klassen eingerichtet werden.

Beispiel 2:

Kommt bei einer 5-zügigen Schule mit jeweils 29 Schülerinnen und Schülern je Klasse eine Schülerin bzw. ein Schüler hinzu, werden 6 Klassen eingerichtet mit einer durchschnittlichen Frequenz von 24,3. Die Teilung einer Klasse führt also nicht dazu, dass unwirtschaftliche Einheiten entstehen.

12.3 **Ergebnis: Größere Schulen lassen sich wirtschaftlicher betreiben**

Auf Basis dieser Erkenntnisse hat der LRH durch Modellrechnungen Plangrößen für die Sekundarstufe I entwickelt.

Die jeweiligen Schülerzahlen leiten sich aus der Zügigkeit und der durchschnittlichen Klassengröße¹ ab. Zur Bewertung der Wirtschaftlichkeit von Systemen der Sekundarstufe I (mit 6 Jahrgangsstufen) wurden Gruppen postuliert. Das Bildungsministerium selbst rechnet bei der Lehrerbedarfsplanung in der Sekundarstufe I mit einem Zielwert von 25 Schülerinnen und Schülern pro Klasse. Dieser Bewertungsmaßstab ist hier angelegt worden:

1. 5-zügige Schulen

Schulen mit mehr als 780 Schülerinnen und Schülern in der Sekundarstufe I erreichen in einem mindestens 5-zügigen System im Durchschnitt eine Klassengröße von 26,2. Diese Schulen sind somit wirtschaftlich.

2. 4-zügige Schulen

Schulen mit mehr als 600 bis 780 Schülerinnen und Schülern in der Sekundarstufe I erreichen in einem 4-zügigen System im Durchschnitt eine Klassengröße von 25,3. Damit ist eine wirtschaftliche Klassenbildung grundsätzlich möglich. Es besteht allerdings die Gefahr, dass eine abnehmende Schülerzahl zu einem Absinken unter den Zielwert führt. Diese Schulen sind möglicherweise in ihrer Wirtschaftlichkeit gefährdet.

3. 3-zügige Schulen

Schulen mit mehr als 430 bis 600 Schülerinnen und Schülern in der Sekundarstufe I erreichen in einem 3-zügigen System im Durchschnitt eine Klassengröße von 24,3. Damit ist eine wirtschaftliche Klassenbildung grundsätzlich nicht mehr möglich. Es besteht die erhöhte Gefahr, dass eine wirtschaftliche Klassengröße nicht erreicht wird. Für diese Schulen ist eine wirtschaftliche Schulorganisation schwierig.

¹ Vgl. Tz. 12.2 Grafik.

4. 2-zügige Schulen

Schulen mit 300 bis 430 Schülerinnen und Schülern in der Sekundarstufe I erreichen in einem 2-zügigen System im Durchschnitt eine Klassengröße von 22. Damit ist eine wirtschaftliche Klassenbildung auf Dauer unwahrscheinlich. Diese Schulen sind mit einer wirtschaftlichen Schulorganisation unvereinbar.

5. Schulen mit weniger Schülerinnen und Schülern als in der Mindestgrößenverordnung erlaubt

Schulen mit weniger als 300 Schülerinnen und Schülern verstoßen gegen die Vorgaben der Mindestgrößenverordnung (MindGrVO) und sind evident unwirtschaftlich. Das Bildungsministerium muss dafür Sorge tragen, dass diese Schulen wieder wirtschaftlich organisiert oder auf Sicht aufgelöst werden. Ausnahmen sind auf Einzelfälle zu beschränken.

Ergebnis der Modellrechnungen ist: Grundsätzlich lässt sich eine Schule umso wirtschaftlicher betreiben, je größer sie ist. Bei der Anwendung der Plangrößen ist zu beachten, dass diese nur für Schulen gelten können, die organisatorisch und räumlich zusammenhängen. Ansonsten ist das wirtschaftliche Potenzial von größeren Einheiten nicht nutzbar. Auch Schulen mit parallelem G8/G9-Zweig ermöglichen innerhalb der Jahrgangsstufen keine gemeinsame Lerngruppenbildung. Sie sind damit unwirtschaftlicher als ein Bildungsgang G8 oder G9 allein. In der MindGrVO werden Gymnasien mit Regionalschulteil¹ und Außenstellen² in der Summe betrachtet. Da hier keine gemeinsame Klassenbildung möglich ist, sollte die Verordnung korrigiert werden und nur noch Größen für tatsächlich verbundene Systeme nennen.

Die Modelle dienen nicht dazu, die gesamte Schullandschaft zu beschreiben oder abzubilden. So sind die angesetzten Mittelwerte³ in der schulischen Realität nicht zu erwarten. Der tatsächliche Wert wird durch schulische Maßnahmen, wie z. B. Inklusion, je nach Schulart und Zügigkeit um einige Zehntel niedriger liegen. Die Modelle sollen aber mathematische Gegebenheiten aufzeigen. Für die Sekundarstufe I mit 5 Jahrgangsstufen (G8) und die Sekundarstufe II ergeben sich ins Verhältnis gesetzt analoge Werte. Für die Primarstufe wird auf eine analoge Berechnung verzichtet, da hier ein anderer Klassenteiler zu einem anderen Ergebnis führt. Die MindGrVO zieht eine Untergrenze von 80 Schülerinnen und Schülern an den Grundschulen. Darunter ist die Schule evident unwirtschaftlich.

¹ § 1 Abs. 1 Ziff. 3 MindGrVO.

² § 1 Abs. 2 Satz 1 MindGrVO.

³ Vgl. Tz. 12.2 Grafik.

Neben der Möglichkeit der wirtschaftlicheren Klassenbildung kommen in größeren Systemen weitere Vorteile hinzu. Durch mehr Ressourcen (Lehrkräfte, Räume, Ausstattung) werden Unterrichtssicherung und Steigerung der Unterrichtsqualität vereinfacht. Aufgaben der zentralen Dienste (Verwaltung, Gebäudemanagement, IT-Administration) sind wirtschaftlicher zu organisieren. Dagegen gibt es keine Erkenntnisse darüber, dass kleine Systeme schulischen Erfolg von Schülerinnen und Schülern besser gewährleisten.¹

12.4 Problem Profilerstufen und paralleles Angebot von G8 und G9

Mit der Schulgesetzreform 2007 wurde für die Schüler der Jahrgangsstufe 5 an Gymnasien flächendeckend G8 eingeführt. Daneben wurden die Weichen für die Profilerstufe gestellt. Organisatorisch wurde hier vom Kurs- auf das Klassensystem gewechselt. Dies sollte auch wirtschaftliche Vorteile bringen. Die Schulen sollen mindestens ein sprachliches und ein naturwissenschaftliches Profil anbieten. Zusätzlich können gesellschaftswissenschaftliche, ästhetische und, unter besonderen Voraussetzungen, sportliche Profile gebildet werden. Im Schulbericht 2009 hat der LRH seine Prüferkenntnisse zur neuen Profilerstufe dargelegt.

Mit der Schulgesetzreform 2011 wurde den Gymnasien ermöglicht, ganz oder zusätzlich wieder den G9-Zweig anzubieten. Der sich in der Öffentlichkeit durchgesetzte Begriff des sogenannten „Y-Modells“ für das parallele Angebot von G8 und G9 unter einem Dach ist - neben der auf den Kopf gestellten Symbolik - insofern irreführend, als er nur auf die örtlichen Gegebenheiten an einer Schule Bezug nimmt. Tatsächlich betrifft diese Schulstruktur alle Gymnasien, **also auch die Schulen**, die nur G8 anbieten. Auch diese reinen G8 Schulen sind durch die Verkürzung der Schulzeit in der Sekundarstufe I betroffen. Erst in der Oberstufe gibt es dann wieder den gleichen Stundenumfang wie in G9. Dies ist ein Grund für die stundenmäßig hohe Belastung der Schülerinnen und Schüler der Sekundarstufe I am Gymnasium, obwohl die Belastung im G8-Bildungsgang auch auf die Sekundarstufe II verteilt werden könnte.

Es wurde wiederholt aufgezeigt, dass es auch in Schleswig-Holstein Defizite bei dem Ziel gibt, jeder Schülerin und jedem Schüler den nach individueller Begabung besten Schulabschluss zu ermöglichen.² Mit der Einrichtung von Gemeinschaftsschulen ist die flächendeckende Möglichkeit

¹ Vgl. Köller, O., What works best in school? Hatties Befunde zu Effekten von Schul- und Unterrichtsvariablen auf Schulleistungen. Psychologie in Erziehung und Unterricht, 2012, 59. Jahrgang, S. 72 ff.

² Vgl. Statistische Ämter des Bundes und der Länder, Internationale Bildungsindikatoren, 2012, und Maaz, Baeriswyl, Trautwein, Herkunft zensiert? Leistungsdiagnostik und soziale Ungleichheiten in der Schule, Vodafone Stiftung, Düsseldorf 2011.

gegeben, alle Abschlüsse bis hin zum Erwerb der allgemeinen Hochschulreife zu erwerben. Hierzu müssen allerdings alle Gemeinschaftsschulen eine realistische Perspektive bis zur Jahrgangsstufe 13 anbieten können. Die Einrichtung kleiner Oberstufen ist hierbei jedoch nicht die wirtschaftliche Lösung.¹

Ein wirtschaftliches Lehrangebot, welches zudem Schülerinnen und Schülern eine möglichst breite Profilpalette zur Auswahl anbietet, kann nur bei entsprechender Jahrgangsstärke erreicht werden. Bei 2-zügigen Oberstufen kann nur das Pflichtangebot eingerichtet werden. Andere Profile können nur schwer organisiert werden. Dies geht zulasten eines vielfältigen und individuellen Neigungen entsprechenden Lehrangebots. Die Folgen sind unwirtschaftliche Schulstrukturen. Mit der Gründung von Oberstufen an Gemeinschaftsschulen und mit zurückgehenden Schülerzahlen wird sich die Problematik von zu kleinen Einheiten noch verschärfen. Die Lösung liegt in der Errichtung von Oberstufenzentren.² In Ballungsräumen wie z. B. Kiel und Lübeck können Oberstufen für mehrere Gymnasien gebildet werden. Gemeinschaftsschulen sollten verstärkt die Kooperation mit vorhandenen Beruflichen Gymnasien suchen. Die sich ergebenden Entfernungen vom Wohnort sind in dieser Altersstufe vertretbar - man denke nur an die Schulwege der gleichaltrigen Jugendlichen in der dualen Ausbildung. Eine Trennung vom sogenannten „Y-Modell“ hätte zudem den Vorteil, dass der Stundenumfang in der Sekundarstufe I an den Gymnasien verringert werden könnte. Ergebnis: G8 und G9 hätten klar getrennte Profilierungen. Durch den gleichwertigen Abschluss entstünde trotzdem keiner Schülerin und keinem Schüler ein Nachteil.

12.5 Die Modellrechnung in der schulischen Realität

Ein Flächenland wie Schleswig-Holstein hat nicht die gleichen Möglichkeiten der örtlichen Konzentration von Schulstandorten wie beispielsweise ein Stadtstaat. Aber auch in Schleswig-Holstein gibt es Ballungsräume wie die kreisfreien Städte und den Hamburger Rand. Insbesondere hier liegt das Potenzial, um den größeren Ressourcenbedarf für die Fläche zu erwirtschaften.

Die Schulentwicklungsplanung sollte berücksichtigen, dass bei drohendem Absinken einer Sekundarstufe unter die Dreizügigkeit Handlungsbedarf besteht. Um dies zu erreichen, sind weitere Vorgaben zur wirtschaftlichen Klassenbildung nötig.

¹ Vgl. Umdruck 18/678.

² Schulbericht 2009 des LRH, Nr. 6.5, S. 103.

Das **Bildungsministerium** legt Wert auf die Feststellung, dass eine ökonomische Klassenbildung eine wichtige Zielvorgabe gegenüber den Schulen sei, die bereits bestehe und weiter betont werden müsse.

Die Schulentwicklungspläne der Kreise zeigen oft nur dann Handlungsbedarf auf, wenn künftig geringere Schülerzahlen zu erwarten sind, die ein Absinken unter die Werte der MindGrVO zur Folge haben. Die Gefahr ist groß, dass für einzelne Regionen zu viele Schulen mit gerade noch ausreichender Schülerzahl bestehen bleiben. Für die Gewähr eines leistungsfähigen Schulsystems ist das nicht ausreichend. Auch wenn immer die Verhältnisse des Einzelfalls zu betrachten sind: Die Gesamtrechnung muss stimmen.

Gibt das Bildungsministerium Plan- und Zielgrößen für Schulstufen vor, darf dies in der schulischen Realität nicht zu „automatischen“ Schulschließungen führen. Diese Vorgaben sind jedoch ein unverzichtbares Instrument, um rechtzeitig Handlungsbedarf anzuzeigen. Allerdings dürfen sie sich nicht auf die Schulgröße beschränken. So muss das Bildungsministerium auch die Frage beantworten, welcher Schulweg für Schüler welcher Schulstufe zumutbar ist. Nur so ist der gesetzliche Auftrag zu erfüllen: Bildungsangebote sind in einer pädagogisch sachgerechten und ökonomisch vertretbaren Größe sowie in ihrer räumlichen Verteilung so zu erhalten oder auszubauen, dass regionale und soziale Unterschiede in den Bildungschancen abgebaut werden. Die Zusammenarbeit benachbarter Bildungseinrichtungen trägt hierzu bei und muss ausgebaut werden.¹

¹ § 12 Abs. 2 Landesentwicklungsgrundsatzgesetz.

13. IT-Projekte im Bildungsministerium - gegen alle Regeln

Bei der Einführung des IT-Verfahrens „Personal-Bewerbungsverfahren Online“ (pbOn) hat das Bildungsministerium gegen Haushaltsrecht und Regeln des Projektmanagements verstoßen.

Vertragliche Verpflichtungen wurden eingegangen, obwohl Haushaltsmittel nicht zur Verfügung standen. Das Zentrale IT-Management wurde bewusst vor vollendete Tatsachen gestellt. Trotz gegenteiliger Angaben hat das Bildungsministerium keine Wirtschaftlichkeitsuntersuchung erstellt.

Obwohl das Land seit 2004/2005 mit der Freien und Hansestadt Hamburg das Ziel verfolgt, Personalmanagementaufgaben mit einem gemeinsamen und integrierten Verfahren zu unterstützen, hat das Bildungsministerium 2011 neben dem Personalverwaltungsverfahren PERLE mit pbOn eine weitere Insellösung für Lehrkräfte geschaffen. Dies darf nur eine Übergangslösung bleiben. Es kann unter wirtschaftlichen Gesichtspunkten nur ein Bewerbungsmanagement für die gesamte Landesverwaltung geben.

13.1 Projektdefizite im Bildungsministerium - seit Jahren nichts Neues

Bei IT-Projekten im Bildungsministerium wurden in den vergangenen Jahren immer wieder Mängel in der Projektarbeit und -dokumentation festgestellt. IT-Maßnahmen wurden begonnen, ohne vorher die Wirtschaftlichkeit zu untersuchen. Projektziele, -aufwand und -fortschritt wurden nicht nachvollziehbar dokumentiert.

So blieb das Bildungsministerium 2011 die Antwort schuldig, ob das Projekt „Landesnetz Bildung“, mit dem den Schulen der Zugang zum Landesnetz eröffnet werden sollte, wirtschaftlich ist.¹ Zielsetzung und Zeitplanung des Projekts „Landesnetz Bildung“ haben sich fortwährend verändert. Das Bildungsministerium hat für das Projekt nicht die erforderlichen Ressourcen bereitgestellt. Es hat Projektentscheidungen und -kosten nicht kontinuierlich dokumentiert. Die Gesamtkosten blieben im Dunkeln. Ursprünglich sollten bis Ende 2008 alle Schulen an das „Landesnetz Bildung“ angeschlossen werden. Das Bildungsministerium erreichte dies trotz externer Unterstützung auch bis 2012 nicht. Immer noch gibt es Schulen und Schulstandorte, die nicht am „Landesnetz Bildung“ teilhaben können.

¹ Bemerkungen 2011 des LRH, Nr. 10.

13.2 Lehrkräfte über das Internet - mit dem IT-Verfahren pbOn

Das Bewerbungsverfahren für Lehrkräfte wurde in der Vergangenheit nicht umfassend durch IT unterstützt. Interessenten für den Schuldienst in Schleswig-Holstein konnten sich lediglich über Papierbewerbungen im Bildungsministerium melden. Schulgenaue Bewerbungen waren damit nicht möglich. Freie Stellen wurden über das Bildungsministerium besetzt. Schulen hatten keinen direkten Einfluss auf die Auswahlverfahren.

Seit 2008 plante das Bildungsministerium, in Schleswig-Holstein ein Online-Bewerbungsverfahren für den Schuldienst einzuführen. Damit sollte die Eigenverantwortlichkeit der Schulen gestärkt werden. Die Schulen sollten aktiv in die Personalgewinnung eingebunden werden. Mit einem Online-Bewerbungsverfahren für Lehrkräfte sollte die Lehrerversorgung auch in Mangelfächern und in Randlagen sichergestellt werden.

Das Bildungsministerium hat dazu nicht seine eigenen fachlichen Anforderungen definiert, sondern lediglich geprüft, wie die in Hamburg bereits eingesetzte Softwarelösung pbOn an die landesspezifischen Anforderungen angepasst werden kann. Warum pbOn geeignet ist, den akuten Handlungsbedarf im Bereich des Lehrpersonals zu beseitigen, wurde nicht dokumentiert. Dennoch wurde der Entschluss gefasst, pbOn „so schnell wie möglich“ einzuführen. Alternative Lösungen wurden nicht geprüft.

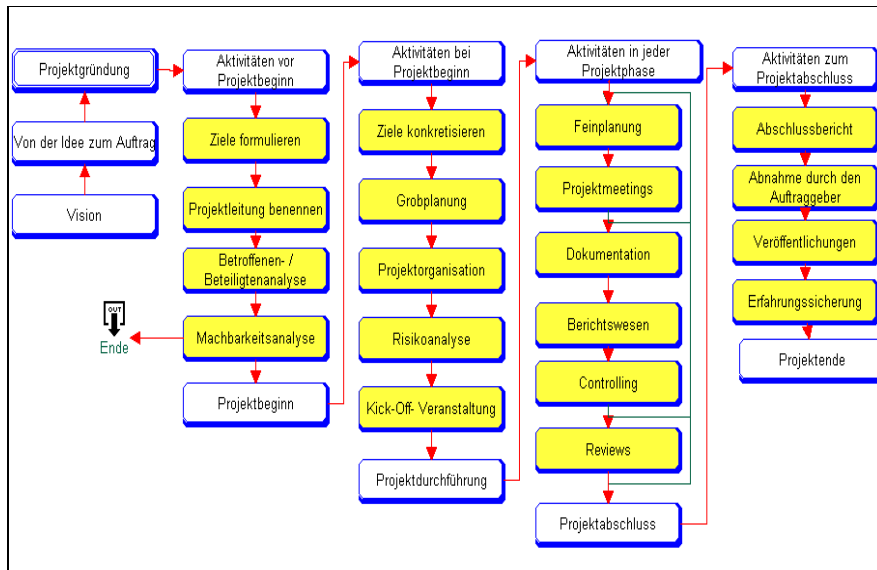
13.3 Projekt pbOn - Defizite wie gewohnt

Die in der Vergangenheit festgestellten Mängel im Projektmanagement¹ haben sich ab März 2010 auch im Projekt pbOn bestätigt. Das Bildungsministerium hat auf ein professionelles Projektmanagement verzichtet.

Das Land Schleswig-Holstein hat in einem Projektmanagement-Handbuch systematische Vorgehensweisen im Projektmanagement beschrieben.² Ein Projekt gliedert sich in folgende Phasen:

¹ Vgl. Tz. 13.1.

² Projektmanagement in der schleswig-holsteinischen Landesverwaltung, veröffentlicht im SHIP unter Allgemeines/Projekte/Projektmanagement/Handbuch.



Quelle: Projektmanagement in der schleswig-holsteinischen Landesverwaltung

Dem Projekt pbOn ging keine fachlich basierte Bedarfsanalyse voraus. Die Ausgangssituation wurde nicht erhoben. Mögliche Einspareffekte sind damit nicht verifizierbar.

Das Bildungsministerium ist seiner Gesamtprojektverantwortung erneut nur unzureichend nachgekommen.

Eine vollständige Projektdokumentation konnte nicht zur Verfügung gestellt werden. Wesentliche Projektentscheidungen sind aus der Projektdokumentation nicht nachvollziehbar. Zeitpläne wurden nicht auf Basis von konkret terminierten Meilensteinen erstellt, sondern ergaben sich aus dem angestrebten Einführungstermin zum Beginn des Schulhalbjahres im Februar 2011. Neben der Projekteinsatzungsverfügung und der Verfahrensfreigabe fehlt auch ein Projektabschlussbericht.

Damit verzichtet das Bildungsministerium erneut darauf, den Ablauf eines Projekts in der Rückschau betrachten zu können. Es nimmt sich damit die Möglichkeit, auf Fehlentwicklungen reagieren und Fehler bei zukünftigen Projekten vermeiden zu können.

13.4 **Spielregeln für IT-Maßnahmen und Haushaltsrecht - nicht für das Bildungsministerium**

Mit der Zusammenfassung der IT-Maßnahmen im IT-Gesamtplan und einem zentralen IT-Budget verfolgt die Landesregierung seit 2004/2005 das Ziel, mit knapper werdenden Mitteln eine möglichst große Zahl von IT-Maßnahmen zu finanzieren. Dies kann nur funktionieren, wenn sich alle Beteiligten an die Spielregeln halten.

Das Bildungsministerium hat das Zentrale IT-Management im Projekt pbOn getäuscht und wiederholt vor vollendete Tatsachen gestellt.

Obwohl das Bildungsministerium gegenüber dem Zentralen IT-Management mehrfach angegeben hat, dass eine Wirtschaftlichkeitsuntersuchung für das Projekt pbOn erstellt worden sei, konnte diese nicht vorgelegt werden. Mittel für die IT-Maßnahme pbOn hätten daher mangels Etatreife nicht zur Verfügung gestellt werden dürfen.

Das Bildungsministerium ist mehrfach Zahlungsverpflichtungen eingegangen, ohne das Zentrale IT-Management im Vorwege zu beteiligen. Obwohl das Projekt über Monate zu erheblichen Mehrkosten führte, hat das Bildungsministerium nicht steuernd eingegriffen. Das Zentrale IT-Management wurde erst eingeschaltet, als das Bildungsministerium mangels Haushaltsmitteln Rechnungen auch nach wiederholter Mahnung nicht mehr begleichen konnte.

Damit hat das Bildungsministerium gegen das Haushaltsrecht und die Vorgaben des IT-Finanzmanagements verstoßen.

13.5 **Verträge und Vertragscontrolling - nur bürokratischer Ballast?**

Das Bildungsministerium hat im Projekt pbOn Dataport mit Arbeiten beauftragt. Die Arbeiten wurden zum Teil auf Basis von Angeboten und Absichtserklärungen durchgeführt. Formelle Verträge wurden zu einem späteren Zeitpunkt oder auch gar nicht geschlossen. Vertragsklauseln sind nicht zweifelsfrei formuliert. Einzelne Leistungen z. B. zur IT-Sicherheitsbetrachtung wurden in verschiedenen Verträgen beauftragt.

Das Bildungsministerium hat darauf verzichtet, Vertragsinhalte vollständig, eindeutig und verständlich zu formulieren. Damit fehlt es an Transparenz hinsichtlich der vereinbarten Leistungen und Preise.

Rechnungen wurden beglichen, obwohl Leistungsnachweise fehlten oder aus diesen nicht ersichtlich war, ob eine vereinbarte Leistung auch erbracht war. Die Regeln des Haushaltsrechts hat das Bildungsministerium nicht beachtet.

13.6 **Kosten für pbOn - ohne Planung und Maß**

Was das Projekt kosten sollte, wurde nicht ermittelt.

Das Bildungsministerium ging für zunächst 3 geplante Einführungsstufen von Entwicklungskosten von je 160 T€ aus. Lediglich für die Umsetzung

der ersten Stufe hat Dataport ein konkretes Angebot vorgelegt. Obwohl diese Vereinbarung mit Dataport eine Evaluation des Anpassungsaufwands nach der Erstellung einer Leistungsbeschreibung vorsah, wurde diese nicht durchgeführt. Damit hat das Bildungsministerium nicht sichergestellt, dass tatsächlich nur die Anforderungen umgesetzt wurden, die auch zwingend erforderlich waren. Schon für die Anpassung des Grundverfahrens an die schleswig-holsteinischen Anforderungen entstanden Kosten von fast 350 T€.

Im Endeffekt wurde nur die erste Einführungsstufe umgesetzt. Gleichwohl beliefen sich die IT-Kosten u. a. für die Anpassung und den laufenden Betrieb des Verfahrens bis zum 31.01.2013 auf fast 630 T€. Dazu kommen Personal- und Schulungskosten von 93 T€.

13.7 **Bildungsministerium muss sich an Regeln halten**

Der LRH erwartet, dass das Bildungsministerium bei zukünftigen Projekten das Haushaltsrecht und die Spielregeln des IT-Finanzmanagements sowie die Grundsätze der Projektarbeit beachtet.

Die gravierenden Fehler im Projektmanagement können nur durch geschultes und professionelles Projektpersonal reduziert werden. In den Bemerkungen 2012 hat der LRH Vorschläge zur IT-Organisation des Landes vorgestellt.¹ Um komplexe Aufgaben wie Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen und Projektmanagement kompetent und wirtschaftlich erledigen zu können, wurde empfohlen, Kompetenzzentren z. B. beim Zentralen IT-Management einzurichten. Der Finanzausschuss hat die Landesregierung aufgefordert, im 3. Quartal 2013 über den Sachstand der Verlagerung von IT-Aufgaben auf Service-Center und IT-Dienstleister und die Einrichtung von IT-Kompetenzzentren zu berichten.

Die Ressorts müssen das Zentrale IT-Management aktiv bei der Zusammenfassung von Kompetenzen unterstützen. Soweit Know-how im eigenen Hause vorhanden ist oder aufgebaut wird, muss dies in die zukünftigen Kompetenzzentren eingebracht werden.

13.8 **Erfolg von pbOn bleibt offen**

Der Nachweis, ob pbOn tatsächlich das vom Bildungsministerium dargestellte Erfolgsmodell ist, wurde nicht erbracht.

¹ Bemerkungen 2012 des LRH, Nr. 22.

Die Arbeitsweise im Bildungsministerium, in den Schulämtern und Schulen hat sich durch die Einführung von pbOn geändert. Die Zufriedenheit der Schulen mit pbOn ist unterschiedlich. Insbesondere Schulen, die noch nicht an das „Landesnetz Bildung“ angeschlossen sind, können nur bedingt von pbOn profitieren. Zudem hat mehr Eigenverantwortung auch ihren Preis. Schulämter und Schulen sind aktiv in den Auswahlprozess eingebunden und haben dadurch erheblichen Mehraufwand.

Nicht in allen Schulen führt pbOn auch zu einer besseren Versorgung mit Lehrkräften. Sie konkurrieren nach wie vor mit anderen Bundesländern auf einem begrenzten Bewerbermarkt. Stellenbesetzungsverfahren in anderen Bundesländern werden nach wie vor früher als in Schleswig-Holstein durchgeführt.

Ein IT-Verfahren kann keine Bewerberinnen und Bewerber liefern, es kann lediglich die Anwender beim Stellenbesetzungsprozess unterstützen. Diesen Zweck erfüllt pbOn. Ob sich durch pbOn personelle Auswirkungen im Sinne von Personaleinsparungen im Bildungsministerium ergeben haben, wurde nicht erfasst. Ein wirtschaftlicher Erfolg ist damit nicht belegt.

13.9 **pbOn darf nur eine Übergangslösung bleiben**

Das Bildungsministerium ist mit seinem Verfahren PERLE für die Lehrerpersonalverwaltung seit Jahrzehnten einen Sonderweg gegangen. Der LRH hat schon 2001¹ darauf hingewiesen, dass es auf Dauer keinen Raum für ein gesondertes Personalverwaltungsverfahren für Lehrkräfte geben kann. Der Finanzausschuss hat sich dieser Einschätzung angeschlossen.²

Seit 2004/2005 arbeiten die Freie und Hansestadt Hamburg und Schleswig-Holstein mit dem Ziel zusammen, Personalmanagementaufgaben mit einem gemeinsamen und integrierten Verfahren zu unterstützen. Im Projekt „IT-Kooperation Personaldienste“ (KoPers) ist neben einem einheitlichen Personalverwaltungs- und Personalabrechnungsverfahren mittelfristig auch ein IT-gestütztes Bewerbermanagement vorgesehen.

Das Bildungsministerium war sich 2010 bewusst, dass die Einführung eines speziell auf Lehrkräfte ausgerichteten Bewerbungsverfahrens wenige Jahre vor der für 2014 geplanten Einführung von KoPers den seit Jahrzehnten verfolgten Vorgaben einer einheitlichen Unterstützung aller Verwaltungsbereiche in Personalmanagementaufgaben zuwider lief.

¹ Bemerkungen 2001 des LRH, Nr. 12, „Einsatz des IT-Verfahrens ‚Personalmanagement und -informationssystem‘ PERMIS-Verwaltung“.

² Landtagsdrucksache 15/1048 vom 05.07.2001, S. 5.

Das Bildungsministerium begründete die kurzfristige Erforderlichkeit von pbOn mit einem drohenden Lehrermangel. Darüber hinaus könne das Bildungsministerium seine Anforderungen an ein Bewerbungsmanagement erst formulieren, wenn Erfahrungen mit der Einführung von pbOn vorliegen. Sobald KoPers die Funktionalität von pbOn abdecke, würde das Verfahren pbOn auslaufen.

Der LRH fordert das Bildungsministerium auf, eine Migrationsstrategie für die Ablösung des Verfahrens pbOn durch das KoPers-Bewerbungsmanagement zu erstellen. Dabei ist zu prüfen, inwieweit diese gemeinsam mit der Freien und Hansestadt Hamburg entwickelt werden kann. Die Fortentwicklung des Verfahrens pbOn ist auf das Notwendigste zu reduzieren.

Das Bildungsministerium darf nicht erneut einen Sonderweg gehen. Es kann unter wirtschaftlichen Gesichtspunkten nur ein Bewerbungsmanagement für die gesamte Landesverwaltung geben.

13.10 **Stellungnahme des Bildungsministeriums**

Das **Bildungsministerium** hat angekündigt, sein Projektmanagement zu verbessern. Die Aspekte der Projektorganisation und -durchführung sollen bei zukünftigen Projekten vorrangig beachtet werden.

Eine Kostenschätzung mit Plausibilitätsprüfung ex-post sei bereits erstellt worden. Zum Stichtag 01.02.2014 soll eine Evaluation des Verfahrens pbOn durchgeführt werden.

Das **Bildungsministerium** begründet die Einführung von pbOn mit dem politischen Willen, die schulische Eigenverantwortung dadurch zu stärken, dass Schulen aktiv an Personalentscheidungen beteiligt werden. Durch das Verfahren pbOn sei dies bei einem geringen Kostenvolumen von 160 T€ p. a. ermöglicht worden. Ein entsprechendes KoPers-Modul stehe bislang nicht zur Verfügung, könne aber jederzeit das Verfahren pbOn ersetzen. Eine entsprechende Vereinbarung mit der Staatskanzlei sei getroffen worden.

Der **LRH** erwartet, dass auch bei der Umsetzung schulpolitischer Zielsetzungen die Grundsätze der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit beachtet werden.

14. Rücklagen: Planungssicherheit für die Hochschulen - Risiken für das Land

Die Hochschulen finanzieren ihre Ausgaben aus Zuschüssen des Landes sowie aus eigenen Einnahmen, z. B. Gebühren und vor allem Drittmitteln.

Die Rücklagen der Hochschulen sind bis 2011 kontinuierlich auf 78 Mio. € angewachsen. Davon entfallen 25 Mio. € auf Drittmittel. Im Übrigen haben die Hochschulen zweckgebundene Rücklagen gebildet vor allem für geplante Sachinvestitionen und zukünftige Personalausgaben.

Gegenüber 2006 haben sich die Rücklagen mehr als verdoppelt. Angesichts der bestehenden Unterfinanzierung sollten die Hochschulen zukünftig die Einnahmen zeitnah ihrer vorgesehenen Verwendung zuführen. Das gilt vor allem für die Mittel aus dem Hochschulpakt.

Rücklagen sind kein vorhandenes Vermögen, sondern Ausgabeermächtigungen. Werden sie in Anspruch genommen, muss das Land die Mittel durch Einsparungen an anderer Stelle oder zusätzliche Schulden finanzieren. Um das Risiko für den Landeshaushalt zu begrenzen, sollte eine Obergrenze festgelegt bzw. vereinbart werden.

14.1 Unterfinanzierte Hochschulen und Rücklagen - ein Widerspruch?

Die Hochschulen finanzieren ihre Ausgaben aus Zuschüssen des Landes und aus hochschuleigenen Einnahmen. Dazu gehören Gebühren und andere Verwaltungseinnahmen, Drittmittel vor allem für Forschungszwecke sowie besondere Finanzierungseinnahmen, wie z. B. Entnahmen aus Rücklagen.

Der LRH hat 2007 die Entwicklung der hochschuleigenen Einnahmen im Verhältnis zu den staatlichen Zuschüssen geprüft.¹ Er hat festgestellt, dass die hochschuleigenen Einnahmen von 1997 bis 2006 um mehr als die Hälfte auf rund 76 Mio. € gestiegen waren. Die Hochschulen hatten zunehmend die Möglichkeit zur Rücklagenbildung genutzt. Bis 2006 waren sie auf 35,7 Mio. € angewachsen.

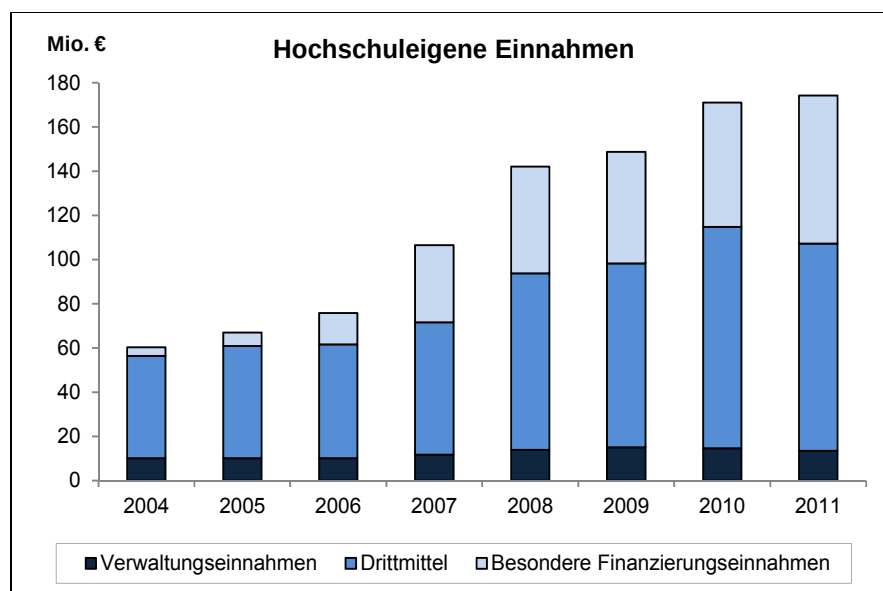
¹ Bemerkungen 2008 des LRH, Nr. 17.

Im Dezember 2011 hat der LRH einen Sonderbericht zur Finanzierung der Hochschulen veröffentlicht.¹ Die Kernfeststellung lautet: Die schleswig-holsteinischen Hochschulen sind unterfinanziert. Die laufenden Grundmittel je Studierenden (ohne Medizin) sind um knapp ein Fünftel niedriger als der Bundesdurchschnitt.² Die Landesrektorenkonferenz hat angegeben, dass den Hochschulen jährlich bis zu 40 Mio. € fehlen.³

Ein Widerspruch? Zur Beantwortung dieser Frage hat der LRH die Entwicklung der Einnahmen und Rücklagen bis 2011 fortgeschrieben und analysiert.⁴

14.2 Steigende Hochschuleinnahmen trotz stagnierender Zuschüsse des Landes

Bis einschließlich 2011 sind die hochschuleigenen Einnahmen deutlich gestiegen. Sie setzen sich in den einzelnen Jahren wie folgt zusammen:



Die Verwaltungseinnahmen sind gegenüber 2004 um 3,3 auf 13,5 Mio. € in 2011 gestiegen, und zwar vor allem in den Bereichen Auftragsforschung und Hochschulsport sowie in den eigenen Einrichtungen wie z. B. Re-

¹ Hochschulbericht 2011 des LRH vom 08.12.2011, siehe hierzu auch Bemerkungen 2012 des LRH, Nrn. 25 und 26.

² Statistisches Bundesamt, Monetäre hochschulstatistische Kennzahlen 2010, Fachserie 11, Reihe 4.3.2, Wiesbaden 2012, Tab. 2.2.1, 2.2.2 und 2.3.2.

³ Zukunftspakt Hochschulen vom 23.03.2012.

⁴ Die Untersuchung einzelner Einnahmefelder der Hochschulen wie z. B. die Ablieferungen aus Nebentätigkeiten, Gewinne aus Beteiligungen, Mittel aus dem Hochschulpakt oder Drittmiteleinnahmen für Forschung ist nicht Gegenstand dieser Prüfung. Gleiches gilt für Einnahmen und die daraus gebildeten Rücklagen, die nicht über die Hochschulhaushalte abgewickelt worden sind (z. B. die Einnahmen der rechtlich selbstständigen Forschungs- und Entwicklungsgesellschaften).

chenzentren und Druckereien. Die Einnahmen aus Drittmitteln sind bis 2010 auf 100 Mio. € angewachsen und haben sich gegenüber 2004 mehr als verdoppelt. Es handelt sich überwiegend um Mittel des Bundes bzw. der Deutschen Forschungsgemeinschaft für die Forschung sowie um Mittel aus dem Hochschulpakt. Mit diesem haben sich Bund und Länder darauf verständigt, zusätzliche Studienplätze bereitzustellen und gemeinsam zu finanzieren. Der Rückgang 2011 ist vor allem auf den Wegfall von Zuschüssen der EU zurückzuführen.

Vervielfacht haben sich die sogenannten besonderen Finanzierungseinnahmen (Entnahmen aus Rücklagen und anderen Vermögensbeständen, übertragene Überschüsse aus Vorjahren sowie haushaltstechnische Verrechnungen). Sie sind von 3,9 auf 67 Mio. € in 2011 gestiegen.

Es handelt sich ganz überwiegend um Entnahmen aus Rücklagen, zu denen auch nicht verwendete Zuschüsse des Landes aus Vorjahren gehören. Mit der Entnahme werden letztere den eigenen Einnahmen der Hochschule zugeordnet. Die Universitäten und die Fachhochschulen (außer Fachhochschule Lübeck) entnehmen zu Beginn des Haushaltsjahres die gesamten Rücklagen, auch wenn deren Inanspruchnahme nicht geplant ist. Die nicht in Anspruch genommenen Mittel werden am Ende des Jahres wieder vollständig der Rücklage zugeführt.

Durch dieses Verfahren stellen die Hochschulen höhere Einnahmen dar, als tatsächlich vorhanden sind. Zudem werden die Zahlungsströme intransparent. Dies widerspricht dem Grundsatz von Haushaltsklarheit und Haushaltswahrheit.

Der LRH empfiehlt, künftig Entnahmen aus Rücklagen nur dann zu buchen, wenn deren Inanspruchnahme tatsächlich bevorsteht.

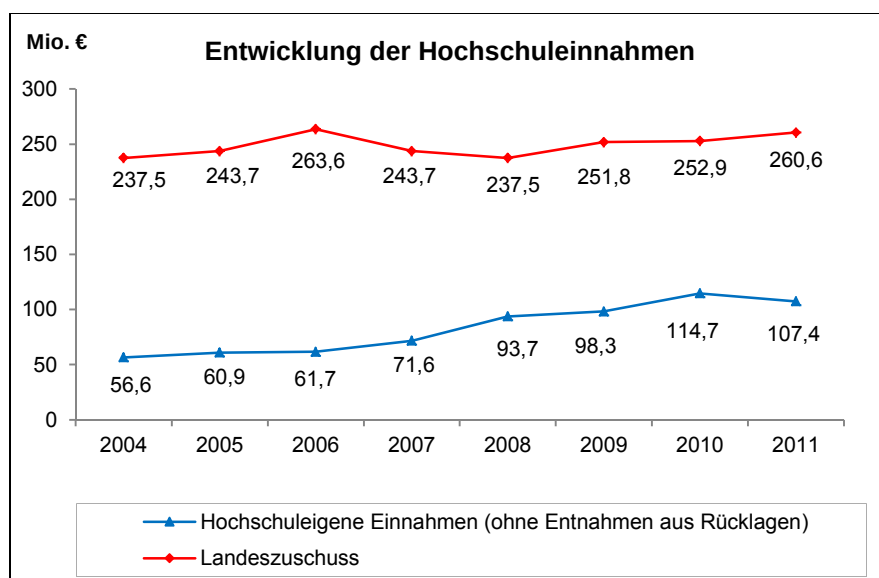
Aus der Sicht der **Landesrektorenkonferenz** stellen die Hochschulen nicht höhere Einnahmen dar, als tatsächlich vorhanden sind. Gleiches gelte für die Ausgaben. Denn die Rücklagenbuchungen seien jederzeit von den „tatsächlichen“ Einnahmen und Ausgaben zu unterscheiden, sodass der Grundsatz der Haushaltsklarheit und -wahrheit befolgt werde. Der Versuch, konkrete Ausgaben den Rücklagen zuzuordnen, wäre mit nicht zu rechtfertigendem Verwaltungsaufwand verbunden.

Der **LRH** hält an seinen Feststellungen fest. Zum Teil werden dieselben Mittel mehrfach als Einnahmen und Ausgaben erfasst. Dadurch steigen sie scheinbar an. Das Argument, es sei zu aufwendig, bestimmte Ausgaben den Rücklagen zuzuordnen, trägt nicht. Die Hochschulen haben neben Rücklagen aus Drittmitteln ausschließlich zweckgebundene Rücklagen gebildet.

Das **Wissenschaftsministerium** hat angekündigt, die Hinweise des LRH aufzugreifen. Es werde die Prozesse überprüfen, um dem Eindruck entgegenzuwirken, dass die Hochschulen höhere Einnahmen darstellen, als tatsächlich vorhanden sind.

Auch wenn die Entnahmen aus Rücklagen unberücksichtigt bleiben, sind die eigenen Einnahmen der Hochschulen seit 2004 deutlich von 56,6 auf 107,4 Mio. € in 2011 gestiegen. Sie haben sich nahezu verdoppelt.

Einschließlich der Zuschüsse des Landes hat sich die Einnahmesituation der Hochschulen bis 2011 wie folgt entwickelt:



Die Höhe der Zuschüsse des Landes ist 2007 zurückgegangen und hat erst 2011 mit 260,6 Mio. € wieder knapp den Höchststand von 2006 erreicht. Der Rückgang der Zuschüsse ist u. a. auf die 2007 und 2008 deutlich gesunkenen Mittel aus dem Innovationsfonds sowie dem Schleswig-Holstein-Fonds zurückzuführen.

Die Höhe der Zuschüsse des Landes an die Hochschulen hat nicht mit dem Zuwachs an Studierenden Schritt gehalten.¹ Bis 2011 sind die Studierendenzahlen kontinuierlich angewachsen.²

Insgesamt sind die Einnahmen der Hochschulen seit 2004 von 294 auf 368 Mio. € in 2011 gestiegen.

¹ Hochschulbericht 2011, Nr. 8.5.3, S. 123.

² Statistisches Bundesamt, Studierende an Hochschulen, Fachserie 11, Reihe 4.1, Wiesbaden 2012; siehe auch Landeshaushaltsplan 2013 (Entwurf), Einzelplan 07, Zusätzliche Erläuterungen, S. 171 ff.

14.3 Rücklagen: Planungssicherheit für die Hochschulen - Risiken für das Land

Gemäß § 62 LHO können aus dem Landeshaushalt u. a. folgende Rücklagen gebildet werden:

- eine allgemeine Rücklage, die dem Haushaltsausgleich dient, und
- weitere Rücklagen, die nur für bestimmte Zwecke gebildet werden dürfen, soweit der Haushaltsplan dies zulässt.

Ziel der Rücklagenbildung ist ein wirtschaftliches Handeln der Verwaltung. Bei der Bildung von Rücklagen aus zufällig erzielten Einsparungen ist ein strenger Maßstab anzulegen (VV Nr. 2 zu § 62 LHO).

In der Regel wird die Rücklagenbildung am Ende eines Haushaltsjahres vorgenommen. Dann erst steht fest, ob eine Ausgabeermächtigung nicht ausgeschöpft wurde und es tatsächlich „etwas zurückzulegen“ gibt.

Zu beachten ist: Die Rücklagen, die das Land bildet, sind nur buchmäßige Rücklagen; ihnen steht kein reales Vermögen gegenüber.¹ Mit ihnen werden lediglich Ausgabeermächtigungen in das Folgejahr übertragen. Trotzdem werden Rücklagen als Teil des Vermögens ausgewiesen. Erst wenn eine Rücklage in Anspruch genommen wird, muss die Liquidität für die Ausgabe beschafft werden. Dies kann geschehen durch Kredite, durch Minderausgaben bei anderen Titeln oder durch zusätzliche Einnahmen.

Die Hochschulen bilden seit 2000 Rücklagen. Hierzu sind sie durch die jeweiligen Haushaltsgesetze des Landes ermächtigt worden. Wegen der Ausgliederung der Hochschulen aus dem Landeshaushalt hat der LRH 2008 festgestellt, dass die Bildung von Rücklagen der Hochschulen einer Präzisierung über § 62 LHO hinaus bedarf.² Grund: Die haushaltsgesetzlichen Bestimmungen haben der rechtlichen Verselbstständigung der Hochschulen nicht hinreichend Rechnung getragen. Der LRH hat gefordert, im Interesse der Rechtssicherheit gesetzlich klarzustellen, ob und in welchem Umfang die Hochschulen in ihren Haushalten Rücklagen aus Landesmitteln bilden dürfen.

Das Hochschulgesetz ist zum 01.01.2009 geändert worden.³ Der Gesetzgeber hat das Ministerium ermächtigt, durch Verordnung Einzelheiten über die Rücklagenbildung, deren Freigabe sowie deren zeitliche Verwendung und deren Nachweis in Vermögensübersichten zu regeln. Eine entsprechende Verordnung ist Ende 2009 in Kraft getreten.⁴ Sie ist zum 01.01.2012 durch die - bezüglich der Rücklagenbildung wortgleiche -

¹ Bemerkungen 2009 des LRH, Nr. 6.10.

² Bemerkungen 2008 des LRH, Nr. 17.2.1.

³ Art. 4 des Haushaltsstrukturgesetzes vom 12.12.2008, GVOBl. Schl.-H. S. 791 ff.

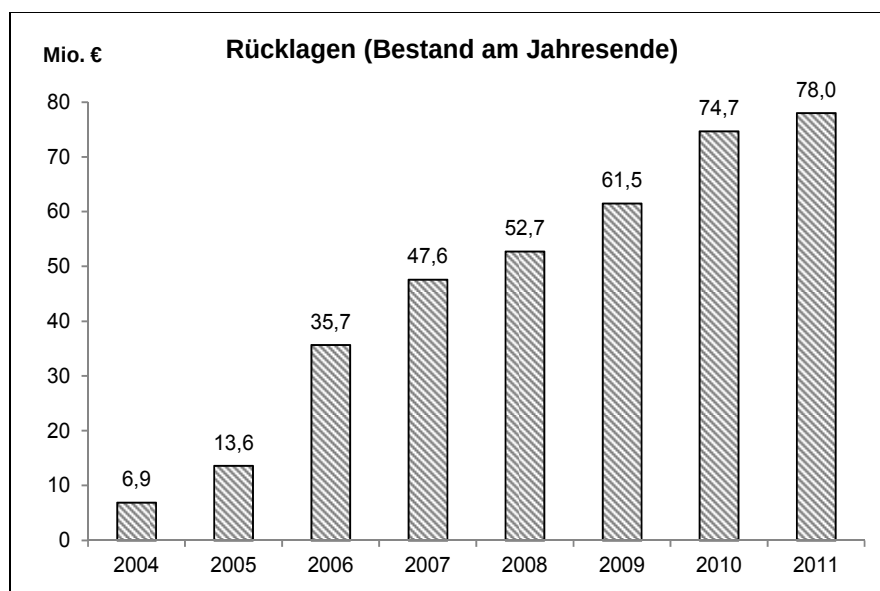
⁴ Landesverordnung über die Rücklagenbildung in den Hochschulhaushalten (Hochschulrücklagenverordnung - HRVO) vom 10.12.2009, GVOBl. Schl.-H. S. 52.

Hochschulhaushaltsverordnung (HHVO) ersetzt worden.¹ Ein erwirtschafteter Jahresüberschuss kann einer Rücklage zugeführt werden. Zur Deckung von Ausgaberesten ist eine gesonderte Rücklage zu bilden. Über die gebildeten Rücklagen müssen die Hochschulen bis zum 01.04. des Folgejahres dem Ministerium berichten.

Regelungen zur Freigabe von Rücklagen, zu deren zeitlicher Verwendung und zum Nachweis in Vermögensübersichten fehlen. Zudem ist der zulässige Umfang nicht festgelegt worden.

14.3.1 Wachsende Rücklagen

Die Hochschulen haben den Rücklagen jährlich mehr Mittel zugeführt, als sie aus ihnen entnommen haben. Der Rücklagenbestand hat sich wie folgt entwickelt:²



Die Rücklagen sind zwischen 2004 und 2011 von 6,9 Mio. € auf 78 Mio. € gewachsen. Dabei sind sie 2006 schlagartig auf 35,7 Mio. € gestiegen. Grund: Die Hochschulen weisen seit 2006 keine Haushaltsreste mehr aus, sondern bilden aus buchungstechnischen Gründen Rücklagen. Nach der LHO wären für zweckgebundene Einnahmen (z. B. aus Drittmitteln) bei den zugehörigen Ausgabetiteln entsprechende Ausgabereste zu bilden gewesen.³ Die HHVO sieht jedoch vor, dass die Hochschulen gesonderte Rücklagen zur Deckung von Ausgaberesten bilden.⁴

¹ Landesverordnung über die Hochschulhaushalte (HHVO) vom 15.09.2011, NBl. MWV. Schl.-H. S. 78.

² Zentralrechnung des Landes (Kapitel 8722 bis 8734 sowie 8888).

³ § 45 Abs. 2 bis 4 i. V. m. § 19 LHO.

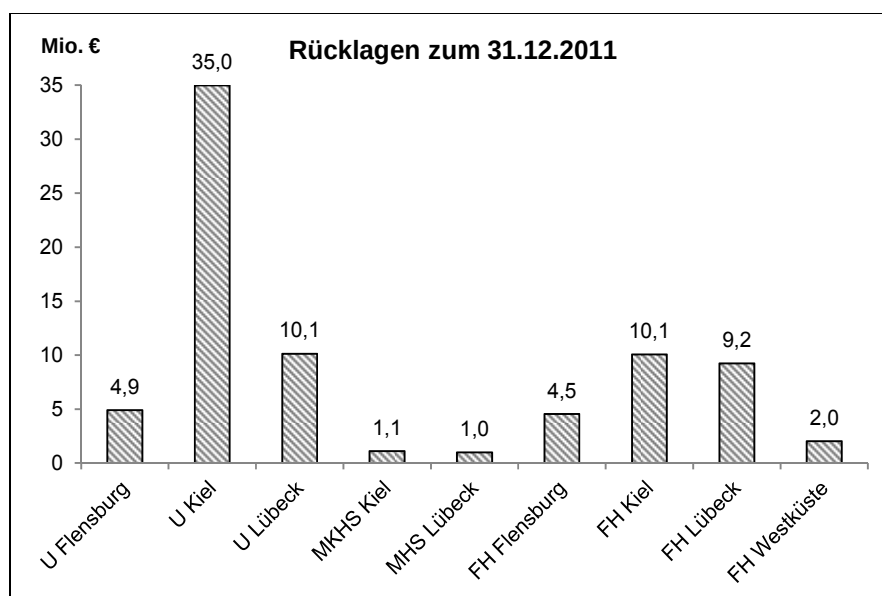
⁴ § 7 Satz 3 HHVO.

Werden Rücklagen in Anspruch genommen, muss das Land den jeweiligen Betrag finanzieren. Würden alle Rücklagen gleichzeitig in Anspruch genommen, müsste das Land Liquidität von knapp 80 Mio. € bereitstellen.

Aus der Sicht der **Landesrektorenkonferenz** ist die Höhe der Rücklage zwar korrekt ermittelt worden. Jedoch ergebe sich durch diese Summe ein verfälschter Eindruck. Der beträchtliche Anteil von Rücklagen aus Drittmitteln sei „*weder disponierbar noch verfügbar*“, sondern könne nur zweckgemäß verwendet werden. Es sei unwahrscheinlich, dass alle Hochschulen die Rücklagen in Höhe von knapp 80 Mio. € gleichzeitig in Anspruch nehmen. Zudem sei für den Teil der Rücklagen, der sich aus Drittmitteln ergebe, die Liquidität vorhanden, da die entsprechenden Mittel bereits im Landeshaushalt vereinnahmt worden seien.

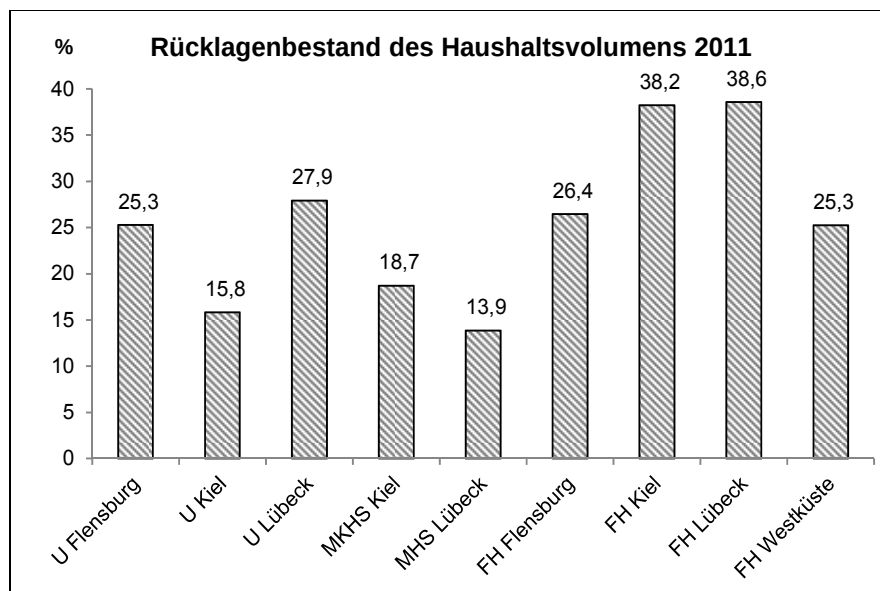
Die **Fachhochschule (FH) Kiel** weist darauf hin, dass die Rücklagen überwiegend aus eigenen Einnahmen gebildet worden seien. Das Land nutze diese Mittel jedoch für andere Zwecke, statt sie treuhänderisch zu verwalten. Man dürfe nicht beklagen, dass das Land bei Inanspruchnahme der Rücklage Kredite aufnehmen müsse, um der Hochschule ihr Geld „zurückzugeben“.

Die einzelnen Hochschulen haben zum 31.12.2011 über folgende Rücklagen verfügt:



Allein die Universität Kiel weist einen Rücklagenbestand in Höhe von 35 Mio. € aus. Mit deutlichem Abstand folgen die Universität Lübeck sowie die Fachhochschulen Kiel und Lübeck mit je 10 Mio. €. An den beiden künstlerischen Hochschulen sind sie mit nur 1 Mio. € am geringsten.

Die Ergebnisse relativieren sich, wenn die Rücklagenbestände in Bezug zu den Haushaltsvolumina betrachtet werden. Bezogen auf die Gesamtausgaben 2011 (ohne Zuführungen zu Rücklagen) haben die Rücklagen an den einzelnen Hochschulen folgende Höhe erreicht:



Bezogen auf die Haushaltsvolumina weisen die Fachhochschulen Kiel und Lübeck mit knapp 40 % die größten Rücklagenbestände auf, gefolgt von den Universitäten Flensburg und Lübeck sowie den Fachhochschulen Flensburg und Westküste mit je rund 25 %. Dagegen fallen die Rücklagenbestände an der Universität Kiel sowie den beiden künstlerischen Hochschulen am niedrigsten aus (rund 15 bis 20 %).

14.3.2 Wie sind die Rücklagen erwirtschaftet worden?

Werden die Einnahmen und Ausgaben der Hochschulen den Ansätzen der Haushaltspläne gegenübergestellt, ergeben sich folgende Mehreinnahmen bzw. Minderausgaben:

Auf der Ausgabenseite sind Minderausgaben entstanden durch

- nicht besetzte Professuren,
- sonstige Personaleinsparungen (Vertragsauflösungen u. a.),
- verschobene Investitionen,
- geringere Fortbildungskosten sowie
- geringere Sachkosten.

Die Minderausgaben sind auf eine zurückhaltende Stellenbesetzung und Investitionstätigkeit sowie Einsparungen bei Sachausgaben zurückzuführen.

Auf der Einnahmenseite sind Mehreinnahmen gebucht worden aufgrund

- höherer Drittmiteleinnahmen,
- steigender Mittel aus dem Hochschulpakt.

So sind beispielsweise an der Fachhochschule Lübeck die Rücklagen aus dem Hochschulpakt von 2,1 Mio. € in 2009 auf 6 Mio. € in 2011 gestiegen. An der Fachhochschule Kiel sind sie im gleichen Zeitraum von 1,7 auf 3,9 Mio. € gewachsen und an der Fachhochschule Flensburg von 0,5 auf 1,8 Mio. €. Die Universität Lübeck weist in der Jahresrechnung einen Anstieg von 0,7 auf 1,5 Mio. € aus.

Auch auf der Einnahmenseite sind die Mittel vorsichtig veranschlagt worden, sodass Mehreinnahmen entstanden sind, die der Rücklage zugeführt worden sind.

Die **Landesrektorenkonferenz** weist darauf hin, dass sich die Ausgabenpraxis signifikant von dem früheren - und vom LRH zu Recht beanstandeten - Dezemberfieber unterscheide.

Der **LRH** erkennt an, dass die Hochschulen ihr Ausgabeverhalten im Hinblick auf das sogenannte „Dezemberfieber“ geändert haben. Dieses betraf vor allem die Sachausgaben. Die festgestellten Minderausgaben sind auch auf eine zurückhaltende Stellenbesetzung und Investitionstätigkeit zurückzuführen.

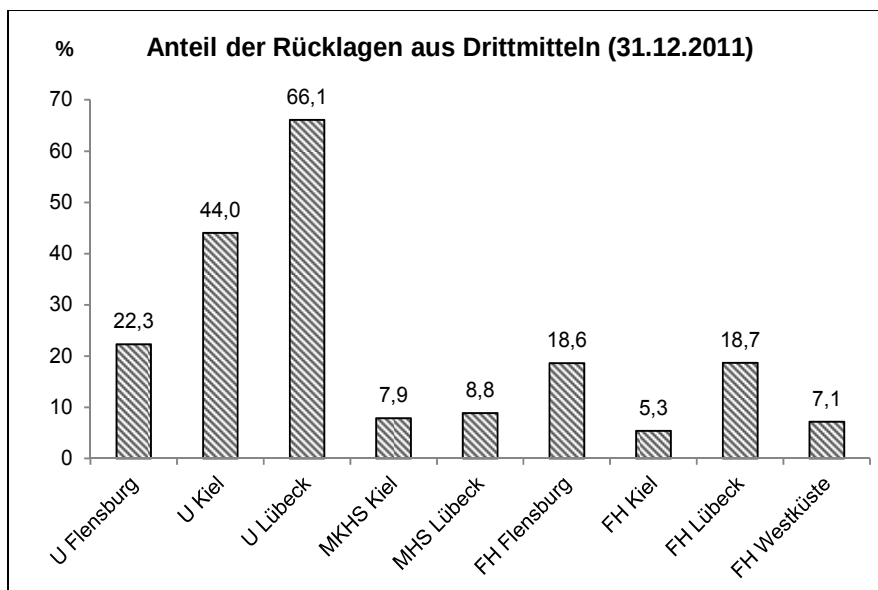
14.3.3 Wofür werden Rücklagen gebildet?

Die Hochschulen haben dem Wissenschaftsministerium bis zum 01.04. des Folgejahres anzuzeigen, in welcher Höhe und zu welchem Zweck Rücklagen gebildet worden sind.

Die Rücklagenübersichten der Hochschulen sind unterschiedlich gegliedert. Sie haben gemeinsam, dass sie zwischen Rücklagen für den Grundhaushalt, für Drittmittel (außer Fachhochschule Kiel) sowie für weitere Zwecke (zum Teil Eigene Einnahmen, Sondermittel, Hochschulpakt) unterscheiden. Entgegen der HHVO haben die Hochschulen keine gesonderten Rücklagen zur Deckung von Ausgaberesten gebildet.

Für die Rücklagen für Drittmittel, die Teil der Ausgabereste sind, ergeben sich an den einzelnen Hochschulen¹ folgende Anteile an den Rücklagen insgesamt:

¹ Fachhochschule Kiel laut Zentralrechnung des Landes, TG 63 - Lehr-/Forschungsvorhaben aus Zuwendungen Dritter; ohne Rücklagen aus Drittmitteln der Forschungs- und Entwicklungszentrum Fachhochschule Kiel GmbH.



Die höchsten Rücklagenanteile aus Drittmitteln weisen die Universitäten in Lübeck und Kiel mit 66,1 bzw. 44 % auf. Deren Rücklagen entstammen also in großen Teilen den zweckgebundenen Einnahmen, über deren Verwendung die beiden Universitäten nicht frei verfügen können. An der Universität Flensburg und den Fachhochschulen Flensburg und Lübeck sind es nur rund 20 %, an den übrigen Hochschulen weniger als 10 %.

Von den knapp 80 Mio. € Rücklagen entfallen 2011 über 25 Mio. € bzw. über 30 % auf Drittmittel.

Soweit es sich dabei um Mittel des Bundes handelt, ist auf Folgendes hinzuweisen: Gemäß Nr. 1.8 der Anlage 1 zur VV Nr. 5.1 zu § 44 BHO (ANBest-I) kann der Bund der Bildung von echten Rücklagen nicht zustimmen. Bund und Länder gehen daher davon aus, dass es sich bei diesen Rücklagen „möglicherweise um eine besondere sprachliche Darstellung der Bildung von Kassenbeständen oder Ausgaberesten handelt“.¹

Im Übrigen haben die Hochschulen in einem Umfang von über 50 Mio. € zweckgebundene Rücklagen gebildet vor allem für

- geplante Sachinvestitionen (Universität Lübeck, Muthesius Kunsthochschule Kiel, Musikhochschule Lübeck, Fachhochschulen Kiel und Lübeck),
- die Anschaffung von Großgeräten (Universitäten Kiel und Lübeck, Fachhochschulen Kiel und Lübeck),
- die Abdeckung eines zukünftigen strukturellen Defizits (Universität Flensburg, Fachhochschulen Flensburg, Lübeck und Westküste),

¹ Wissenschaftsgemeinschaft Gottfried Wilhelm Leibniz e. V. (WGL), WGL-Beschlüsse vom 14.02.2012, Anlage zu Nrn. 2.4, 2.6, 2.10.

- Nachversicherungen von Beamten auf Zeit (Universität Flensburg, Muthesius-Kunsthochschule Kiel, Musikhochschule Lübeck),
- Berufungszusagen (Universitäten Kiel und Lübeck),
- die Einrichtung eines Strategiebudgets (Universität Kiel) sowie
- einen geplanten Neubau (Universität Lübeck).

Mit diesen Rücklagen sollen also vor allem Investitionen (u. a. Gebäude, Großgeräte) ermöglicht werden, die ohne Ansparen nicht finanziert werden könnten. Daneben werden aber auch für zukünftige Personalausgaben Rücklagen gebildet (Nachversicherungen, Berufungszusagen). Die Hochschulen begründen dies u. a. damit, dass ihnen die Finanzierungsperspektive unsicher erscheint. In diesem Fall werden zukünftige finanzielle Spielräume erweitert, indem die Hochschulen die ihnen zur Verfügung gestellten Mittel nicht zeitnah ihrer eigentlichen Bestimmung zuführen. Gleichzeitig beklagen sie die vorhandene Unterfinanzierung. Das Bestreben, in künftigen Haushaltsjahren einen größeren finanziellen Spielraum für Personalausgaben zu gewinnen, rechtfertigt angesichts der bestehenden Unterfinanzierung nicht die Bildung einer Rücklage.

Nach Auffassung der **Landesrektorenkonferenz** übersieht der LRH, dass zahlreiche zukünftige Finanzrisiken eine moderate Rücklagenbildung erfordern. Beispiele hierfür seien u. a. die steigenden Energiekosten, Aufwendungen aufgrund des Auslaufens von Drittfinanzierungen sowie die unterfinanzierten Titel im Landeshaushalt für Baumaßnahmen und Instandhaltungen.

Aus der Sicht des **Wissenschaftsministeriums** ist die Verwendung der zweckgebundenen Rücklagen u. a. für Sachinvestitionen, Großgeräte, Berufungszusagen, zeitlich befristetes Personal oder auch zur Einrichtung eines Strukturbudgets ausdrücklich zu begrüßen. Dagegen eignen sie sich nicht zur Abdeckung eines zukünftigen strukturellen Defizits.

Der **LRH** ist nicht gegen eine moderate Rücklagenbildung. Zu berücksichtigen ist aber die bestehende Unterfinanzierung, die durch die Bildung von Rücklagen im festgestellten Umfang noch vergrößert wird. So hat die Universität Kiel selbst darauf hingewiesen, dass eine zu vorsichtige Ausgabenpolitik negative Folgen für die Qualität der Hochschulausbildung hat.¹

14.3.4 Fazit

Bei den Rücklagen der Hochschulen handelt es sich um buchmäßige Rücklagen, denen keine realen Vermögenswerte gegenüberstehen. Tat-

¹ Umdruck 18/769.

sächlich werden mit ihnen Ausgabeermächtigungen in die Folgejahre übertragen. Bei Inanspruchnahme muss das Land den jeweiligen Betrag finanzieren - entweder durch Minderausgaben an anderer Stelle oder durch Aufnahme von Krediten. Würden alle Rücklagen gleichzeitig in Anspruch genommen, müsste das Land Liquidität von knapp 80 Mio. € bereitstellen.

Rücklagen sind neben einer verlässlichen staatlichen Finanzierung für die Hochschulen ein wesentliches Element der Planungssicherheit. Sie ermöglichen ihnen, Mittel für größere Investitionen anzusparen bzw. sich auf nicht exakt planbare finanzielle Belastungen einzustellen.

Die finanzielle Autonomie der aus dem Landeshaushalt ausgegliederten Körperschaften schließt die Bildung von Rücklagen ein. Die überjährige Verfügbarkeit kann die Hochschulen dazu motivieren, Ausgaben permanent auf Einsparmöglichkeiten hin zu überprüfen, um nicht nur im laufenden Haushaltsjahr Mittel umschichten zu können, sondern auch im Folgejahr finanzielle Möglichkeiten zu eröffnen.

Im Ergebnis werden die Mittel zur Rücklagenbildung jedoch einer gesonderten Zweckbindung unterworfen und stehen damit praktisch einem Nebenhaushalt gleich. Aufgrund des Ausnahmecharakters von Rücklagen für den kameralen Haushalt ist die Rücklagenbildung nicht nur per Rechtsverordnung, sondern im Hochschulgesetz zu regeln. Der LRH empfiehlt dabei, eine prozentuale Obergrenze für Rücklagen (aus Landesmitteln) festzulegen bzw. mit den Hochschulen zu vereinbaren.

Die Hochschulen verfügen über umfangreiche Rücklagen. Deshalb sollten die Hochschulen zukünftig ihre Einnahmen möglichst zeitnah für Forschung und Lehre verwenden. Das gilt vor allem für die Mittel aus dem Hochschulpakt. So könnten die Hochschulen die Studienbedingungen heute schon verbessern. Hierfür haben sie einen Bedarf von 10 Mio. €/Jahr beziffert.¹ Sollten die Hochschulen weiterhin ihre Einnahmen im bisherigen Umfang den Rücklagen zuführen, könnte die vorhandene Unterfinanzierung vom Haushaltsgesetzgeber angezweifelt werden.

Die **Landesrektorenkonferenz** lehnt die Empfehlung des LRH zur Verabredung einer prozentualen Obergrenze für Rücklagen ab. Den Hochschulen sei durch den Hochschulvertrag eine uneingeschränkte Möglichkeit der Rücklagenbildung eingeräumt worden. Neben den geplanten Rücklagen ergäben sich zudem unplanbare Rücklagen. Da jährliche Budgetplanung

¹ Zukunftspakt Hochschulen vom 23.03.2012.

vom Ergebnis einer „schwarzen Null“ ausgehen müsse, könne die Jahresrechnung faktisch nur mit einer Rücklage enden.

Die **FH Kiel** weist darauf hin, dass die Mittelzuweisungen aus dem Hochschulpakt gerade zum Jahresende erfolgen. Sie schiebe derzeit eine „Bugwelle“ von nicht verausgabten Mitteln vor sich her. Dies liege u. a. an den langen Vorlaufzeiten für Stellenbesetzungen in der Anfangszeit des Hochschulpakts. In den nächsten Jahren würden die Zuweisungen abnehmen, die Arbeitsverträge aber möglichst bis 2018 verlängert werden. Dadurch werde die Rücklage nach und nach abgebaut.

Auch das **Wissenschaftsministerium** hält es nicht für zielführend, die Rücklagen der Höhe nach zu begrenzen. Dadurch würde die Flexibilität der Hochschulen und damit ihre interne Steuerungsmöglichkeit stark eingeschränkt. Vielmehr könnte sich das Wissenschaftsministerium eine zeitliche Begrenzung vorstellen. Dies würde dazu führen, dass die Rücklagen auch zeitnah eingesetzt und damit frühzeitig zur Verbesserung von Forschung und Lehre beitragen würden. Es müsse dazu jedoch ein entsprechendes Rücklagenmanagement bei den Hochschulen eingeführt werden.

Der **LRH** hält an seinen Feststellungen fest. Die vom Wissenschaftsministerium vorgeschlagene zeitliche Begrenzung käme als Alternative zur Begrenzung der Höhe nach in Betracht. Dass etwas getan werden muss, zeigt die aktuelle Entwicklung der Rücklagenhöhe: Nach den Ergebnissen der Haushaltsrechnung betragen die Rücklagen der Hochschulen Ende 2012 knapp 114 Mio. €. Sie sind damit gegenüber 2011 nochmals um fast 50 % gestiegen.

15. Der Universitätsrat: Ziel verfehlt und unwirtschaftlich

Der Universitätsrat ist unwirtschaftlich. Er hat bis Ende 2011 aus Landesmitteln 469 T€ ausgegeben, ohne die mit dem neuen Hochschulgesetz 2007 verfolgten Ziele zu erreichen.

Der Universitätsrat hat keine enge Zusammenarbeit und Abstimmung der Universitäten herbeigeführt. Die Öffnung zur Wirtschaft und zu anderen gesellschaftlichen Bereichen ist nicht gelungen.

Die Universitäten haben bei Bewirtungen gegen die Ordnungsmäßigkeit, Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit verstoßen. Die Geschäftsstelle des Universitätsrats hat bei den Aufträgen das Vergaberecht nicht beachtet.

Der Universitätsrat hatte bis 2010 eine „schwarze Kasse“. Darüber sind öffentliche Mittel zweckwidrig und auch für private Zwecke ausgegeben worden.

15.1 Universitätsrat - neues Hochschulorgan mit externem Sachverstand

Mit dem Hochschulgesetz (HSG) 2007¹ hat das Land den rechtlichen Rahmen für die Hochschulen neu gestaltet. Als neues Hochschulorgan ist der Hochschulrat geschaffen worden. Er soll externen Sachverstand in die Hochschule einbinden und eine Öffnung zur Gesellschaft und Wirtschaft erreichen. Als hochschulinternes Organ hat er Beratungs-, Beschluss- und Kontrollaufgaben. Er beschließt u. a. über die Struktur- und Entwicklungsplanung sowie die Grundsätze für die Mittelverteilung der jeweiligen Hochschule. Ferner überwacht er, ob die Zielvereinbarungen mit dem Wissenschaftsministerium eingehalten werden.²

Eine Besonderheit ist der Universitätsrat. Er ist Hochschulrat für jede der 3 Universitäten in Kiel, Lübeck und Flensburg. Universitätsübergreifend soll er dabei die Struktur der Lehrangebote, die Profilbildung und die Forschungsschwerpunkte besser aufeinander abstimmen.³

¹ Gesetz über die Hochschulen und das Universitätsklinikum Schleswig-Holstein (Hochschulgesetz - HSG) vom 28.02.2007, GVOBL. Schl.-H. S. 184, zuletzt geändert durch Art. 1 des Gesetzes vom 04.02.2011, GVOBL. Schl.-H. S. 34, berichtigt S. 67.

² § 19 HSG.

³ § 20 HSG.

15.2 Öffnung zur Gesellschaft verfehlt

Als Mitglieder eines Hochschulrats können mit dem Hochschulwesen vertraute Persönlichkeiten aus Wissenschaft, Wirtschaft, Kultur und Politik aus dem In- und Ausland vorgeschlagen und bestellt werden.¹

Die Universitäten Kiel, Lübeck und Flensburg haben für den Universitätsrat überwiegend Wissenschaftler vorgeschlagen, die das Wissenschaftsministerium bestellt hat. Damit entspricht die Zusammensetzung des Universitätsrats zwar den gesetzlichen Mindestanforderungen. Die vom Gesetzgeber beabsichtigte gesellschaftliche Öffnung zur Wirtschaft, Politik und Kultur ist aber verfehlt worden. Auch die vorgesehene Frauenquote - 4 von 9 Mitgliedern sollen weiblich sein - wird nicht erreicht. Von Mitte 2007 bis Anfang 2009 hatte der Universitätsrat 3, danach nur noch 2 weibliche Mitglieder.

15.3 Gesetzliche Aufgaben unzureichend wahrgenommen

Der Universitätsrat hat seine Aufgaben als Hochschulrat für jede der 3 Universitäten formal weitgehend erfüllt. Mit Satzungen und Studiengängen hat er sich aber inhaltlich kaum auseinandergesetzt. Entgegen der gesetzlichen Vorgabe hat er die Einhaltung der Zielvereinbarungen nicht überwacht.

Seinen universitätsübergreifenden, koordinierenden Aufgaben ist er nicht gerecht geworden. Er hat seine Beschlusskompetenzen nicht genutzt, um die Entwicklungs- und Strukturpläne und die Grundsätze der Mittelverteilung aufeinander abzustimmen. Er hat es hingenommen, dass die Präsidien nicht immer fristgerechte und teilweise gar keine Vorlagen erstellt haben.

Die Ursachen der Fehlentwicklung sind vielschichtig und teilweise systembedingt:

- Die 3 Universitäten weisen nach Größe, Struktur und Profil - abgesehen von der Medizin - nur geringe Gemeinsamkeiten auf.
- Für das Koordinierungsfeld Hochschulmedizin ist der Medizinausschuss zuständig. Dessen Aufgaben regelt das HSG gesondert.² Der Universitätsrat hat nur geringe Möglichkeiten, auf den Medizinausschuss einzuwirken.
- Die Universitätspräsidien haben den Universitätsrat lediglich als „kleineres Übel“ hingenommen, um die beabsichtigte Fusion der 3 Universitäten zu ermöglichen.

¹ § 19 Abs. 3 HSG.

² § 33 HSG.

ten zu einer Landesuniversität¹ zu verhindern. Einen Universitätsrat, der seine koordinierenden Aufgaben wahrgenommen und Beschlüsse auch gegen den Willen der Präsidien durchgesetzt hätte, waren sie nicht bereit zu akzeptieren.

Während der ersten Amtszeit hat der Universitätsrat unter seinem Vorsitzenden Prof. Dr. Gaehtgens seine Aufgaben über den gesetzlichen Auftrag hinaus erweitert. Er ist nicht nur als internes Hochschulorgan tätig geworden, sondern hat sich auch als Beratungsorgan von Landesregierung und Landtag verstanden. Dabei hat er wiederholt betont, dass die schleswig-holsteinische Hochschullandschaft unterdimensioniert und unterfinanziert ist.²

Im Mai 2010 hat die Landesregierung ein Sparpaket verabschiedet, das auch die Hochschulen betraf. Der Studiengang Medizin an der Universität Lübeck sollte abgebaut, die wirtschaftswissenschaftlichen Studiengänge an der Universität Flensburg sollten geschlossen werden.³ Der Universitätsrat ist daraufhin kurz vor Ablauf der Amtszeit zurückgetreten. Aus seiner Sicht hätten die Beschlüsse der Landesregierung seine bisherigen Bemühungen um Qualität, Attraktivität und Innovationskraft des Hochschulsystems in Schleswig-Holstein untergraben.⁴

Der danach neu bestellte Universitätsrat hat sich unter seinem Vorsitzenden Dr. Schaumann auf die gesetzliche Funktion als internes Hochschulorgan beschränkt.

15.4 **Ausgaben nicht immer ordnungsgemäß, wirtschaftlich und sparsam**

Von 2007 bis 2011 haben die Universitäten aus den Globalzuweisungen rund 461 T€ für den Universitätsrat ausgegeben. Die Ausgaben entfallen auf Personal- und Sachausgaben für die Geschäftsstelle (46 %), Aufwandsentschädigungen (43 %), Reisekosten (5 %), sonstige Ausgaben (4 %) und Bewirtungskosten (2 %).

Hinzu kommen weitere 7.500 € aus Landesmitteln⁵ für 2 Tagungen von Vorsitzenden der Hochschulräte an deutschen Universitäten.

¹ Pressemitteilung der Landesregierung vom 08.11.2005: Landesregierung stellt Weichen für grundlegende Hochschulreform.

² Perspektiven schaffen (Stellungnahme vom 08.08.2008) und Erfahrungen und Empfehlungen (Stellungnahme vom 18.02.2010), www.unirat-sh.de.

³ Kabinett billigt Bericht der Haushaltsstrukturkommission, Presseerklärung der Landesregierung vom 26.05.2010.

⁴ Rücktrittserklärung der Mitglieder des Universitätsrats vom 27.05.2010, www.hl-live.de.

⁵ Zuwendung aus der Finanzposition 0620.62.547 62.

15.4.1 **Geschäftsstelle seit Mitte 2010 nicht ordnungsgemäß ausgestattet**

Die Geschäftsstelle des Universitätsrats hat ihren Sitz an der Universität Kiel. Der Universitätsrat hat Anfang 2008 deren Ausstattung im Benehmen mit den Universitäten festgelegt. Die Universität Kiel hat zugestimmt, die Ausstattung aus ihrem Grundhaushalt zu finanzieren. Dazu gehören Personalausgaben für den gesetzlich vorgesehenen hauptberuflich tätigen Geschäftsführer¹ und eine halbe Sekretariatsstelle sowie 10.000 € für Sachausgaben.

Die Ausgaben für die Geschäftsstelle sind 2009 mit 143,3 T€ am höchsten. Bis 2011 sind sie auf 69 T€ pro Jahr gesunken. Der Grund: Seit dem Rücktritt des Universitätsrats Ende Mai und dem Ausscheiden des Geschäftsführers Ende August 2010 wird die Geschäftsstelle nicht mehr hauptberuflich geleitet. Die Universität Kiel hat entschieden, dass für die Geschäftsführung nur noch 15 % einer Vollzeitarbeitskraft zur Verfügung gestellt werden. Die Aufgaben nimmt die Syndika der Universität Kiel im Rahmen ihres Hauptamtes wahr. Die halbe Sekretariatsstelle ist gestrichen, die Sachmittelausstattung von 10.000 € auf 5.000 € gesenkt worden.

Die verringerte Ausstattung hätte der Universitätsrat im Benehmen mit den Präsidien der 3 Universitäten beschließen müssen. Das ist nicht geschehen. Der Universitätsrat hat die verringerte Ausstattung zunächst kritisiert, aber letztlich hingenommen. Seither beschränkt sich die Geschäftsstelle weitgehend auf die formale Vor- und Nachbereitung der Sitzungen des Universitätsrats. Sie bereitet Themen nicht inhaltlich vor.

Die **Universität Kiel** verweist darauf, dass sie die Ausstattung der Geschäftsstelle an die tatsächliche Aufgabenerfüllung durch den Universitätsrat angepasst habe.

Der Verzicht auf eine hauptberufliche Geschäftsführung entspricht nicht dem HSG.

15.4.2 **Erstattung von Reisekosten ohne Rechtsgrundlage**

Die Tätigkeit des Universitätsrats ist ehrenamtlich.² Eine gesetzliche Definition von „Ehrenamt“ gibt es nicht. Im weitesten Sinne versteht man unter Ehrenamt eine Tätigkeit, die freiwillig, nicht auf materiellen Gewinn ausgerichtet und gemeinwohlorientiert ist und im öffentlichen Raum stattfindet. Als Ehrenamt wird im engeren Sinn ein öffentliches Amt bezeichnet, das unentgeltlich wahrgenommen wird. Es werden lediglich die baren Ausla-

¹ § 20 Abs. 8 HSG.

² § 20 Abs. 1 Satz 2 HSG i. V. m. § 19 Abs. 3 HSG.

gen und der Verdienstausschlag oder ein Pauschbetrag für Zeitverlust ersetzt.¹

Das HSG bestimmt, dass die Universitäten die erforderlichen Aufwendungen des Universitätsrats nach Maßgabe ihrer jeweiligen Verfassung tragen. Die entsprechenden Regelungen sind zwischen den Hochschulen abzustimmen.² Die Verfassungen der Universitäten enthalten keine Regelungen über Art und Höhe der zu erstattenden Aufwendungen. Zu den regelmäßigen Aufwendungen der Mitglieder des Universitätsrats gehören Reisekosten. Sie entstehen für Sitzungen und bei der Wahrnehmung von anderen Terminen, z. B. Gesprächen mit Vertretern der Landesregierung und Parlamentariern.

Bis August 2012 hat der Universitätsrat 21 Sitzungen durchgeführt. Das sind im Jahr durchschnittlich 4 Sitzungen. Die Sitzungen dauerten zwischen 1,25 Stunden³ und 7,5 Stunden⁴. 7 Sitzungen haben weniger als 4 Stunden in Anspruch genommen.

Die Mitglieder des Universitätsrats haben entschieden, ab 2008 die Reisekosten aus Anlass von Sitzungen ohne Nachweis zu erstatten. In Abstimmung mit den Präsidien der Universitäten Flensburg, Kiel und Lübeck wird eine Aufwandsentschädigung als Pauschale je Sitzung gezahlt. Darin sind die Reisekosten enthalten. Sie beträgt 1.500 € je Mitglied bzw. 3.000 € für den Vorsitzenden. Die Pauschalen gehören zu den höchsten in Deutschland.⁵ Als Alternative stand im Universitätsrat zur Abstimmung, Reisekosten nach tatsächlichem Aufwand abzurechnen und zusätzlich eine Aufwandspauschale von 1.000 € je Mitglied bzw. 2.000 € für den Vorsitzenden festzusetzen. Der Universitätsrat hat diese Lösung verworfen.

Die Entscheidung für die höhere Pauschale ohne Kostennachweis ist nicht sparsam. Sie berücksichtigt nicht, dass die Reisewege der Mitglieder unterschiedlich lang sind. Die kürzesten Entfernungen müssen die Mitglieder aus Hamburg und Bremen zurücklegen, die längste Anreise haben Mitglieder aus München.

Vereinbarungen zur Erstattung von Reisekosten außerhalb von Sitzungen wurden nicht getroffen. Das Land wendet für seine Beamten und Tarifbe-

¹ Bericht der Landesregierung, Initiative für das Ehrenamt in Schleswig-Holstein, Landtagsdrucksache 17/1540, S. 6.

² § 20 Abs. 8 HSG.

³ 20. Sitzung am 24.05.2012 in Flensburg.

⁴ 4. Sitzung am 25.04.2008 in Flensburg.

⁵ Meyer-Guckel, Volker u. a. (Hrsg.), Handbuch Hochschulräte, Essen 2010, S. 81.

schäftigten das Bundesreisekostengesetz (BRKG)¹ an. Da die Mitglieder des Universitätsrats nicht in einem Beamten- oder Beschäftigtenverhältnis zum Land oder zur Hochschule stehen, gilt für sie das BRKG nicht. Ungeachtet dessen haben sich die Universitäten bei der Erstattung von Reisekosten überwiegend an den Vorschriften des BRKG orientiert, wenn sie gesondert geltend gemacht worden sind. Das ist sachgerecht.

Abweichend davon hat die Universität Kiel dem Vorsitzenden bis 2010 für Termine außerhalb von Sitzungen teilweise auch pauschale Aufwandsentschädigungen gezahlt. Dafür gibt es keine Rechtsgrundlage.

Die **Universitäten Kiel und Lübeck** verweisen im Zusammenhang mit der hohen Aufwandsentschädigung darauf, dass der Universitätsrat anders als andere Hochschulräte für 3 Universitäten beratend tätig sei. Falls der Universitätsrat zunächst weiterhin bestehen bleibt, will sich die Universität Kiel für eine klarere Regelung zum Auslagenersatz und eine deutlich reduzierte Aufwandsentschädigung einsetzen. Die Universität Lübeck beabsichtigt, sich mit den Präsidien der anderen Universitäten auszutauschen, um zu einer angemesseneren Aufwandsentschädigung zu kommen.

Der **LRH** empfiehlt, für alle Hochschulräte die Grundsätze, nach denen Mitgliedern Reisekosten erstattet und Aufwandsentschädigungen gewährt werden können, im HSG zu regeln.

15.5 **Bewirtungen: Missachtung des Haushaltsrechts**

Die Universitätsratsmitglieder sind von allen 3 Hochschulen regelmäßig zum Essen eingeladen worden. Sie wurden nicht nur durch das Studentenwerk Schleswig-Holstein (Universität Kiel) oder die Zentralküche des Universitätsklinikums Schleswig-Holstein (Universität Lübeck) bewirtet. Die Präsidien haben in Restaurants eingeladen - mit Ausgaben von teilweise mehr als 70 € je Person.

Beispiele für Bewirtungsausgaben

Universität	Rechnungsdatum	Betrag in €	Teilnehmerzahl
Kiel	20.12.2007	811,00	12
Flensburg	28.10.2010	442,80	unklar
Lübeck	06.05.2010	797,50	unklar: 8 bis 11

Bei diesen sogenannten „Arbeitsessen“ haben in einem Fall 12 Teilnehmer 10 Flaschen Wein konsumiert. In einem anderen Fall enthält die Rechnung

¹ Bundesreisekostengesetz (BRKG) vom 26.05.2005, BGBl. I S. 1418, zuletzt geändert durch Art. 3 des Gesetzes vom 20.02.2013, BGBl. I S. 285 i. V. m. § 84 LBG und § 23 Abs. 4 TV-L.

9 Flaschen Wein und weitere Alkoholika. Die Universitäten haben die Rechnungen aus öffentlichen Mitteln bezahlt.

Essen und Trinken sind grundsätzlich der privaten Lebensführung zuzuordnen. Dienstlich veranlasste Mehraufwendungen für Verpflegung sind aus den pauschalen Aufwandsentschädigungen oder aus Tagegeldern im Rahmen der Reisekostenrechnung zu tragen. Die Mitglieder des Universitätsrats erhalten sehr hohe Aufwandspauschalen. Der Kanzler der Universität Kiel hat nach Abstimmung mit den Präsidien der 3 Universitäten dem Vorsitzenden des Universitätsrats im Februar 2008 mitgeteilt, dass *„die Aufwandsentschädigung alle im Zusammenhang mit den jeweiligen Sitzungen anfallenden Kosten, insbes. Reise- und Hotelkosten“* decke.

Die sogenannten „Arbeitsessen“ mit dem Universitätsrat gehören nicht zu den Repräsentationsaufgaben der Präsidien.¹ Repräsentation setzt immer einen Teilnehmerkreis voraus, in dem Externe überwiegen. Die Universitätsratsmitglieder sind keine Externen, sondern Mitglieder der Hochschule.² Außerdem haben die Universitäten den Kreis der bewirteten Personen und den Anlass der Bewirtung auf den zahlungsbegründenden Unterlagen unzureichend dokumentiert.

Der LRH beanstandet das Finanzgebaren der Universitäten. Jeder Teilnehmer hätte sein Essen und seine Getränke selbst zahlen müssen. Nur die Mitglieder des Präsidiums der Universität Lübeck haben im April 2011 ihren Rechnungsanteil an der Bewirtung des Universitätsrats privat getragen.

Das **Wissenschaftsministerium** hält es zumindest für zweifelhaft, dass keine Mittel für die Bewirtungskosten des Universitätsrats hätten eingesetzt werden dürfen. Gerade das HSG fordere, dass die Mitglieder Persönlichkeiten sein sollen, die aus Wirtschaft, Wissenschaft, Kultur und Politik aus dem In- und Ausland stammen und nicht einer Hochschule oder einem Ministerium des Landes angehören. Ferner verweist das Ministerium auf die 10 Hinweise des Finanzministeriums zum Umgang mit Verfügungsmitteln, die unter Nr. 4 eine Inanspruchnahme für interne Repräsentationsaufgaben nicht grundsätzlich ausschließen.³ Dort heißt es: *„Bei Inanspruchnahme der Verfügungsmittel für interne Repräsentationsaufgaben ist hinsichtlich der in Betracht kommenden Anlässe und der Höhe der Aufwendungen äußerste Zurückhaltung angebracht.“*

¹ Z. B. im Haushalt der Universität Kiel Finanzposition 8888.00.529 01 - Zur Verfügung des Rektorats und der Fakultäten.

² § 13 Abs. 1 Nr. 6 HSG.

³ Erlass des Finanzministeriums, gültig ab Haushaltsplanaufstellung 2011, nicht veröffentlicht.

Das **Wissenschaftsministerium** kündigt an, den Hochschulen für die Zukunft Hinweise zum Verfahren im Zusammenhang mit den Bewirtungskosten und der Aufwandsentschädigung zu geben.

Die **Universitäten** rechtfertigen die Einladungen damit, dass die Universitätsratsmitglieder wie Externe wahrgenommen und behandelt worden seien. Sie machen zudem geltend, dass die abendlichen Treffen *„quasi die einzige Möglichkeit darstellten, mit den (standortfernen) Mitgliedern des Universitätsrats in einen informellen Austausch zu kommen.“* Nur durch die Einladung hätten die Universitäten gewährleisten können, dass die Mitglieder des Universitätsrats ihre Freizeit am Abend vor der eigentlichen Sitzung mit den Mitgliedern der Präsidien verbringen und damit für die erforderlichen Gespräche zur Verfügung standen.

Die **Universität Lübeck** hat mitgeteilt, eine hochschuleigene Bewertungsrichtlinie zu erlassen. Sie begrüßt die Ankündigung des Wissenschaftsministeriums, den Hochschulen Hinweise dazu zu geben. Es sei wichtig, für diesen sensiblen Bereich einen Rechtsrahmen zu entwickeln, der sowohl den Vorgaben des Haushaltsrechts als auch den spezifischen Rahmen- und Wettbewerbsbedingungen von Hochschulen Rechnung trage. Die angemessene Höhe von Repräsentationsausgaben sei nicht nur in Relation zur Finanzsituation des Landes und der Hochschulen zu ermitteln, sondern auch im Kontext der spezifischen gesellschaftlichen Erwartungen und der daraus abgeleiteten gesetzlichen Aufgabenstellung des Landes an sein Hochschulsystem.

Der **LRH** bleibt bei seiner Feststellung. Die Präsidien haben sowohl die Grundsätze der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit als auch - soweit vorhanden¹ - die eigenen Richtlinien zu Bewirtungskosten nicht beachtet. Die Mitglieder der Hochschulräte stehen zwar in keinem Dienst- oder Beschäftigungsverhältnis zum Land, sind aber Mitglieder der jeweiligen Hochschule.² Insoweit hätten sie nicht bewirtet werden dürfen. Es ist angesichts der Finanzsituation der Hochschulen und des Landes nicht vertretbar, dass die Präsidien aus Landesmitteln für die Repräsentation hohe Ausgaben veranlassen. Die Einladungen widersprechen der Vorbildfunktion der Präsidien. Spezifische gesellschaftliche Erwartungen und Gepflogenheiten außerhalb des öffentlichen Sektors können kein Maßstab sein.

¹ Bewertungsrichtlinien der Universität Kiel von 2007, überarbeitet 2008, nicht veröffentlicht.

² § 13 Abs. 1 Nr. 6 HSG.

15.6 Verstöße gegen das Vergaberecht

Die Universitäten sind verpflichtet, die LHO und die dazu ergangenen Verwaltungsvorschriften zu beachten. Das gilt auch für den Universitätsrat.

Für den Abschluss von Verträgen über Lieferungen und Leistungen ist grundsätzlich eine öffentliche Ausschreibung vorgeschrieben. Die Vergabe- und Vertragsordnung für Leistungen - Teil A ist einzuhalten.¹

Gegen diese Vorschriften hat die Geschäftsstelle des Universitätsrats verstoßen. Sie hätte vor ihren Auftragsvergaben mehrere Angebote im Wettbewerb einholen müssen. Außerdem fehlen Vergabevermerke. Sie sind auch bei Freihändiger Vergabe erforderlich. Das betrifft die Aufträge zur Gestaltung des Briefbogens bzw. des Logos des Universitätsrats und Visitenkarten ebenso wie den Auftrag an eine Firma in München zur Erstellung und Pflege der Homepage des Universitätsrats. Die zwischen 2007 und 2009 abgewickelten Aufträge für die Druckerzeugnisse haben ein Volumen von mehr als 5.000 €, darunter 460 € für 100 Visitenkarten des Geschäftsführers.

15.7 „Schwarze Kasse“ des Universitätsrats

Mitte 2008 hat der Geschäftsführer für den Universitätsrat ein Konto bei einem Kreditinstitut eröffnet. Sein Nachfolger hat das Konto Mitte 2010 aufgelöst.

Eine Ermächtigung zur Eröffnung eines solchen Kontos lag nicht vor („schwarze Kasse“). Die Einrichtung des Kontos ist haushaltsrechtlich unzulässig.²

Zudem hat sich der Geschäftsführer der Bank gegenüber als allein Verfügungsberechtigt ausgegeben. Selbst wenn eine Ermächtigung für ein Konto bei einem Kreditinstitut vorliegt, dürfen darüber nur 2 Personen der für Zahlungen zuständigen Stelle gemeinsam verfügen.³ Auch diese Vorschrift hat der Geschäftsführer missachtet.

Zwischen Juli und September 2008 sind auf dieses Konto 9.500 € eingegangen, darunter 7.500 € vom Wissenschaftsministerium. Die Landesmittel sind als Zuwendung für eine Tagung von Hochschulratsvorsitzenden im

¹ VV Nr. 2.2 zu § 55 LHO.

² Verwaltungsvorschriften für Zahlungen, Buchführung und Rechnungslegung zu den §§ 70 bis 72 und 75 bis 80 LHO (VV-ZBR), Amtsbl. Schl.-H. 2007, S. 429, hier: VV-ZBR Nr. 5 zu § 79 LHO.

³ VV-ZBR Nr. 2.2.2 zu § 79 LHO.

Oktober 2008 in Tremsbüttel (Tremsbüttel I) bewilligt und ausgezahlt worden. Hinzu kommen Spenden von 2.000 € aus der Wirtschaft.

Der Universitätsrat ist rechtlich nicht selbstständig. Die Zahlungsvorgänge hätten über die Landeskasse abgewickelt werden müssen. Das Wissenschaftsministerium hätte die Auszahlung nicht über ein Konto bei einem Kreditinstitut abwickeln dürfen. Als Begründung für die Auszahlung auf diesem Zahlungsweg hat das Wissenschaftsministerium mitgeteilt, der Vorsitzende des Universitätsrats habe dem damaligen Minister die Bankverbindung persönlich und schriftlich am 23.07.2008 offiziell mitgeteilt.

Für die Förderung des Universitätsrats hat der Haushaltsgesetzgeber keine Mittel zur Verfügung gestellt. Der in Anspruch genommene Haushaltsansatz war für sächliche Verwaltungsausgaben¹ veranschlagt. Zuwendungen fallen nicht darunter.

Die Zuwendung ist bewilligt worden, obwohl der Geschäftsführer des Universitätsrats trotz gesonderter Aufforderung keinen Finanzierungsplan vorgelegt hat. Er hat sich auf eine Kostenkalkulation beschränkt. Geplanten Ausgaben von 19.400 € steht eine Zuwendung von bis zu 7.500 € gegenüber. Das Wissenschaftsministerium hätte auf dieser Grundlage die Zuwendung nicht gewähren dürfen. Finanzierungspläne gehören zu den vorgeschriebenen Antragsunterlagen und sind Teil des Zuwendungsbescheids.

Der Geschäftsführer hat den Verwendungsnachweis nicht fristgerecht zum 30.11.2008 vorgelegt. Trotz Aufforderung durch das Wissenschaftsministerium hat er bis zu seinem Ausscheiden im März 2009 die Verwendung nicht ordnungsgemäß nachgewiesen.

Sein Nachfolger hat im April 2009 Einnahmen und Ausgaben der Tagung im Oktober 2008 gegenübergestellt. Gleichzeitig hat er beantragt, die nicht verwendeten Anteile der Zuwendung für eine bereits im März 2009 durchgeführte Folgetagung (Tremsbüttel II) verwenden zu dürfen. Eine Endabrechnung für diese Tagung hat er ebenfalls beigelegt.

Der Verwendungsnachweis für Tremsbüttel I enthält falsche Angaben: Die Zuwendungen Dritter sind mit 13.500 € zu niedrig angegeben. Es standen 19.500 € zur Verfügung. Der Stifterverband für die deutsche Wissenschaft hat 10.000 € gespendet. Diese Mittel sind über ein Drittmittelkonto der Universität Kiel bewirtschaftet worden.

¹ Finanzposition 0620.62.547 62.

Von den 19.500 € sind nur knapp 8.600 € für Tremsbüttel I eingesetzt worden. Weitere 1.590 € kommen aus dem Grundhaushalt der Universität Kiel.

Die Zuwendung des Landes war nicht erforderlich. Laut Zuwendungsbescheid des Wissenschaftsministeriums hätte der Universitätsrat zur Finanzierung von Tremsbüttel I vorrangig die Mittel Dritter einsetzen müssen. Das Wissenschaftsministerium hat deshalb den Zuwendungsbescheid mit Wirkung für die Vergangenheit aufgehoben.¹ Die Universität Kiel hat die Zuwendung in voller Höhe zuzüglich der Verzugszinsen am 01.03.2013 an das Land zurückgezahlt.²

Auch die Endabrechnung für Tremsbüttel II enthält unzutreffende Angaben. Sie weist eine Mindereinnahme von 1.402 € aus, die aus dem Sachmittelhaushalt des Universitätsrats auszugleichen sei. Tatsächlich sind nur knapp ein Drittel der zweckgebundenen Mittel auf dem Konto bei dem Kreditinstitut für die Tagungen Tremsbüttel I und II verwendet worden. Die übrigen Mittel sind für andere Zwecke ausgegeben worden.

Der bis August 2010 beim Land beschäftigte Geschäftsführer hat über 5.000 € auch für private Zwecke ausgegeben, z. B. für

- Bußgeld in einer Verkehrssache,
- Bekleidung,
- Einkauf in einem Wiener Tabakfachgeschäft.

Das **Wissenschaftsministerium und die Universität Kiel** haben aufgrund der Feststellungen des LRH Strafanzeige bei der Staatsanwaltschaft gestellt. Die Staatsanwaltschaft hat ein Strafverfahren eingeleitet.

Der ehemalige Geschäftsführer des Universitätsrats hat Gelegenheit erhalten, zu den Feststellungen des LRH Stellung zu nehmen. Er hat durch seinen rechtlichen Vertreter mitgeteilt, dass zumindest dem damaligen Haushaltsdezernenten und dem Kanzler der Universität Kiel die Existenz des privatwirtschaftlich geführten Kontos bekannt gewesen sei. Das Wissenschaftsministerium und die Universität Kiel hätten aufgrund der Feststellungen des LRH Strafanzeige bei der Staatsanwaltschaft gestellt, um die falsche Verwendung der Mittel zu prüfen und das Fehlverhalten des Geschäftsführers zu ahnden.

¹ Bescheid vom 07.02.2013.

² Insgesamt 9.339,57 €.

15.8 **Ländervergleich: 16 Bundesländer - 15 verschiedene Regelungen**

In allen Ländern außer Bremen gibt es Hochschulräte. Einen gemeinsamen Universitätsrat für mehrere Hochschulen wie in Schleswig-Holstein gibt es sonst nicht.

Die Kompetenzen der Hochschulräte sind in den Bundesländern sehr unterschiedlich gestaltet. Es gibt Hochschulräte, die ausschließlich beratende Aufgaben haben, aber auch solche mit ausgeprägten Beschluss- und Kontrollaufgaben. Insgesamt gesehen sind die Hochschulräte in Schleswig-Holstein nur mit wenigen Entscheidungskompetenzen ausgestattet. Personalentscheidungskompetenzen (z. B. Wahl bzw. Abwahl des Präsidenten) sind nicht vorhanden.

Die Wirkkraft der Hochschulräte hängt in Schleswig-Holstein davon ab, dass die Präsidien deren Empfehlungen für die Entwicklung der Hochschule auch nutzen. Dieses ist an den 3 Universitäten zu wenig der Fall gewesen, da es an der Akzeptanz eines solchen Gremiums gefehlt hat.

15.9 **Der Universitätsrat: Ziel verfehlt und unwirtschaftlich**

Zusammenfassend stellt der LRH fest: Der Universitätsrat hat sich nicht bewährt. Er ist unwirtschaftlich. Dem Universitätsrat hat es an Durchsetzungskraft und Akzeptanz innerhalb der Universitäten gefehlt. Der Gesetzgeber hat ihn nur mit wenigen Entscheidungskompetenzen ausgestattet. Durch den Verzicht auf einen hauptberuflichen Geschäftsführer ist der Universitätsrat seit 2010 weiter geschwächt worden.

Die Universitäten des Landes weisen nach Größe, Struktur und Profil nur wenige Gemeinsamkeiten auf. Außer in den Bereichen Medizin, Wirtschaftswissenschaften und Informatik gibt es kaum fachbezogene Überschneidungen in Lehre und Forschung. Es ist dem Universitätsrat nicht gelungen, Ansätze für eine Zusammenarbeit und Koordination in anderen Bereichen zu entwickeln.

Um die vom Gesetzgeber angestrebten Ziele zu erreichen, müsste der Frauenanteil erhöht werden. Zudem müssten mehr Mitglieder aus den Bereichen Wirtschaft, Kultur und Politik für eine Mitarbeit im Universitätsrat gewonnen werden.

Das **Wissenschaftsministerium** stimmt dem LRH zu, dass der Universitätsrat die in ihn gesetzten Erwartungen im Wesentlichen nicht erfüllt hat. Auch die **3 Universitäten** teilen die Feststellungen des LRH zur Aufgabenwahrnehmung des Universitätsrats.

15.10 Empfehlung: Universitätsrat abschaffen

Die Landesregierung hat bereits im September 2011 Möglichkeiten für eine Umstrukturierung des Universitätsrats dargestellt.¹ Dazu gehörte auch die Abschaffung des Universitätsrats als hochschulübergreifendes Gremium. Eine Entscheidung hat sie bis zum Ende der 17. Legislaturperiode nicht getroffen. Die Landesregierung hat insbesondere geltend gemacht, dass bei Abschaffung des Universitätsrats das Land selbst die Koordinierung zwischen den Universitäten wahrnehmen müsse. Das hätte personellen Mehraufwand beim Land zur Folge. Die Landesregierung berücksichtigt dabei nicht, dass die Übertragung staatlicher Beschluss- und Kontrollaufgaben auf ein hochschulübergreifendes Gremium dort entsprechende Kompetenzen und Ressourcen erfordert.

Da die laufende Amtsperiode des Universitätsrats im September 2013 endet, beabsichtigt das **Wissenschaftsministerium**, den Universitätsrat mit einem vorgezogenen eigenen Gesetzentwurf abzuschaffen. Die notwendigen Gesetzesänderungen sollen rechtzeitig vor Ablauf der laufenden Amtsperiode des Universitätsrats in Kraft treten. Der **LRH** begrüßt die Entscheidung.

Der Koalitionsvertrag 2012 bis 2017 sieht darüber hinaus vor, im Dialog mit den Hochschulen die Landesrektorenkonferenz und die Landes-Asten-Konferenz zu einem gemeinsamen Beratungsgremium für die Landesregierung weiterzuentwickeln.²

Der **LRH** hält vor der Einführung eines neuen Gremiums eine sorgfältige Kosten-Nutzen-Analyse für unverzichtbar. Sie muss auch die Aufgabenstellung des Ministeriums einbeziehen. Die Einrichtung eines zusätzlichen hochschulübergreifenden Organs ist entbehrlich, wenn das Land selbst die Entscheidungen über die Hochschulstruktur trifft. Dies wäre beispielsweise im angekündigten Hochschulentwicklungskonzept möglich.

¹ Landtagsdrucksache 17/1858.

² Anhang zum Koalitionsvertrag 2012 bis 2017.

16. 8 Jahre Universitätsklinikum Schleswig-Holstein - erhoffte wirtschaftliche Synergien blieben bisher weitgehend aus

Entgegen Prognosen, die der Fusion 2003 zugrunde lagen, hat sich die wirtschaftliche Situation des UKSH kontinuierlich verschlechtert. Das UKSH hat trotz des Einsatzes eines Sanierungsbeauftragten und vielfältiger Strukturänderungen das von der Landesregierung vorgegebene Ziel verfehlt, 2010 eine „schwarze Null“ zu erreichen.

Das UKSH nutzt seine finanziellen Steuerungsmöglichkeiten nur unzureichend. Insbesondere die Personalkosten im nicht tarifgebundenen ärztlichen Bereich und in der Verwaltung liegen deutlich über dem Durchschnitt der anderen deutschen Universitätsklinika.

Starre Arbeitszeitmodelle im Ärztlichen Dienst führten bisher zu hohen Bereitschaftsdienstzeiten und Überstunden. Künftig sollten die Arbeitszeiten flexibel an das Arbeitsaufkommen angepasst werden. Das UKSH sollte die Regelarbeitszeit ausweiten und einen Schichtdienst im ärztlichen Bereich einführen. Hiermit wären 2010 Personalkosteneinsparungen von 854 T€ möglich gewesen.

Die bauliche Sanierung des UKSH soll über private Investoren vorfinanziert werden. Die Refinanzierung der geplanten Baumaßnahmen über Rationalisierungsrenditen im UKSH birgt erhebliche wirtschaftliche Risiken. Die Landesregierung prüft zurzeit die Möglichkeit einer kostengünstigeren Finanzierung. Der LRH unterstützt dieses Vorgehen.

16.1 Wirtschaftliche Situation der Universitätsklinika wird zunehmend schwieriger

Die Universitätsklinika finanzieren sich im Wesentlichen aus den Erlösen aus stationärer und ambulanter Krankenversorgung. Allerdings decken diese Erlöse in vielen Fällen nicht mehr die betrieblichen Aufwendungen. Zusätzlich führt der Konsolidierungszwang der Landeshaushalte zu stagnierenden bzw. rückläufigen Investitionen und Landeszuschüssen für Forschung und Lehre. In der Folge kommen immer mehr Universitätsklinika in wirtschaftliche Schwierigkeiten. Dies gilt auch für das Universitätsklinikum Schleswig-Holstein (UKSH).

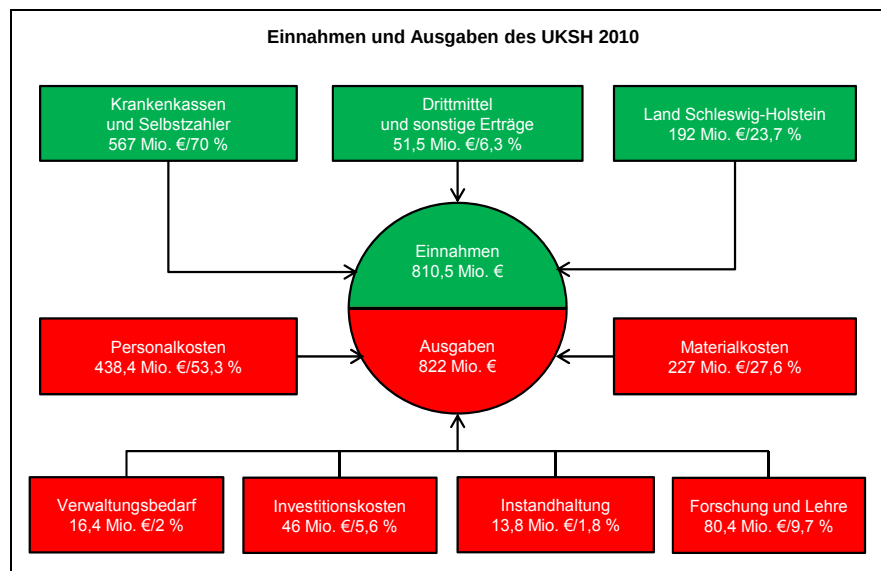
Die Auswertung der Jahresabschlüsse deutscher Universitätsklinika durch den Verband der Universitätsklinika Deutschlands e. V. bestätigt diese Entwicklung.¹ 2009 schlossen 4 Universitätsklinika mit einem Jahresfehlbetrag ab, 2011 waren es bereits 6. Im gleichen Zeitraum sank die Anzahl der Universitätsklinika, die einen Jahresüberschuss erwirtschafteten, von 19 auf 11.

Die anhaltenden wirtschaftlichen Probleme des UKSH sowie die Stellungnahme des Wissenschaftsrats zur Weiterentwicklung der Universitätsmedizin in Schleswig-Holstein aus 2011² veranlassten den LRH, eine Bestandsaufnahme der wirtschaftlichen Entwicklung seit der Fusion 2003 durchzuführen.

16.2 Negative Jahresergebnisse kennzeichnen die wirtschaftliche Entwicklung seit der Fusion 2003

Das UKSH finanziert sich aus Erlösen der Krankenkassen und Selbstzahler für ambulante und stationäre Behandlungen sowie Zuweisungen und Zuschüssen des Landes für Forschung und Lehre und Investitionen. Hinzu kommen eingeworbene Drittmittel und sonstige Erträge.

Für 2010 ist der Jahresabschluss des UKSH grafisch dargestellt:



Die Erlöse des UKSH werden maßgeblich durch die Einnahmen für ambulante und stationäre Krankenbehandlungen geprägt. Insgesamt stiegen die

¹ Trendabfrage des Verbands der Universitätsklinika Deutschlands e. V. aus dem Frühjahr 2011.

² Stellungnahme des Wissenschaftsrates zur Weiterentwicklung der Universitätsmedizin in Schleswig-Holstein (Drs. 1416-11) vom 08.07.2011.

Erlöse des UKSH von 598 Mio. € 2003 auf 790,7 Mio. € 2010, das heißt, um 192,7 Mio. € oder +32 %. Dabei spielten sowohl Leistungsausweitungen als auch deutliche Steigerungen des Landesbasisfallwerts eine wichtige Rolle. Der Landesbasisfallwert ist der Basispreis für die einzelnen stationären Krankenhausleistungen. Er wird für jedes Bundesland zwischen den Krankenkassen- und Krankenhausverbänden ausgehandelt. Der Landesbasisfallwert in Schleswig-Holstein lag 2005 noch bei 2.649,63 €. Der für 2012 festgesetzte Landesbasisfallwert betrug bereits 2.953,87 €.

Den Erlösen stehen jedoch deutlich höhere Aufwände gegenüber. Die Aufwendungen stiegen von 614,5 Mio. € 2003 um +30 % auf 799,8 Mio. € 2010. Die Folge waren negative Jahresergebnisse des UKSH. Sie lagen bei -13,2 Mio. € 2003, -11,5 Mio. € in 2010 und -13,8 Mio. € 2011.¹ Damit erhöhte sich der kumulierte Bilanzverlust zum 31.12.2011 auf 134 Mio. €.

Neben gestiegenen Personalkosten trugen auch die 2009 durchgeführten Teilprivatisierungen im Service- und IT-Bereich zum strukturellen Defizit bei. Die laufenden Kosten aus Beraterverträgen übersteigen die Verkaufserlöse deutlich. Der Ansatz, die hohen Beraterkosten durch Einsparungen im Betrieb zu refinanzieren, wurde bei den Servicedienstleistungen bisher nicht erreicht. Dies ist auch nicht zu erwarten, wie die Halbbilanz des UKSH bestätigt.

16.3 **Schulden des UKSH belasten den Landeshaushalt**

Das UKSH hat Schulden aufgebaut, ohne im gleichen Umfang Vermögenswerte zu schaffen. Grund hierfür war, dass es laufende Kosten nicht aus Erlösen decken konnte. Die Differenz zwischen Schulden und den Vermögenswerten des UKSH hat sich von 2005 bis 2010 auf -102,6 Mio. € vervierfacht.

Seine laufenden Kosten finanzierte das UKSH auch durch Kontokorrentkredite (Überziehungskredite) bei der Landeskasse und Banken. 2010 betrugen die Verbindlichkeiten aus Kreditaufnahmen 81,5 Mio. €. Die daraus resultierenden Zinsaufwendungen von 1 Mio. € jährlich wirken - trotz des derzeit günstigen Zinsniveaus - allen Versuchen der Sanierung entgegen.

Letztendlich haftet das Land als Gewährträger des UKSH für dessen Schulden, die dann den Landeshaushalt belasten.

¹ Alle Zahlen basieren auf den geprüften Jahresabschlüssen des UKSH.

16.4 **Personalkosten steigen weiter - Ärzte an der Sanierung beteiligen**

Eine Sanierung des UKSH kann nicht gelingen, ohne die Personalkosten zu verringern. Sie sind neben den Materialkosten der größte Kostenblock. Von 2005 bis 2010 stiegen die Personalkosten um fast 50 Mio. € auf 438,4 Mio. €. Auf den Ärztlichen Dienst entfielen 30 Mio. €. Dies ist sowohl auf Tarifsteigerungen als auch zahlreiche außertarifliche Verträge zurückzuführen. Die Ausgaben für den Pflegedienst und den Funktionsdienst sind hingegen über 5 Jahre nahezu konstant geblieben. Die Steigerungsraten lagen seit 2005 unterhalb der Teuerungsrate für Güter in der Bundesrepublik Deutschland.¹

Unter dem Aspekt, dass der Ärztliche Dienst einen Großteil der Gesamtkosten des UKSH ausmacht, können Personalkosteneinsparungen nicht an dieser Berufsgruppe vorbeigehen. Seit 2008 zahlt das UKSH jedem Arzt durchschnittlich jährlich 10 T€ mehr als andere Universitätsklinika.² Bei etwa 1.350 ärztlichen Vollzeitkräften entspricht dies jährlichen Mehrkosten von 13,5 Mio. €.

Eine wesentliche Voraussetzung für die erfolgreiche Sanierung des UKSH ist, auch die Arztgehälter an die Durchschnittswerte anderer Universitätsklinika anzugleichen.

Das **UKSH** weist in seiner Stellungnahme darauf hin, dass die ärztlichen Beschäftigten im UKSH in der Regel lediglich Tarifgehälter bekommen. Durch den Beschäftigungspakt im UKSH seien die bundesweiten Tarifabschlüsse im Ärztlichen Dienst nur verzögert übernommen worden. Damit hätten die Ärzte einen erheblichen Sanierungsbeitrag geleistet.

Der **LRH** bleibt bei seiner Feststellung. Hier geht es nicht um die tariflich bezahlten Ärzte, die an jeder Uniklinik ein gleiches tarifliches Gehalt erhalten. Maßgeblich für die im UKSH erheblich höheren durchschnittlichen ärztlichen Vergütungen ist die hohe Zahl der über- und außertariflich vergüteten Ärzte.

16.5 **Durch flexible Arbeitszeitmodelle im Ärztlichen Dienst Personalkosten sparen**

Die Ärzte im UKSH haben eine Regelarbeitszeit von 07:30 bzw. 08:00 Uhr bis 16:30 bzw. 17:00 Uhr. Die restliche Zeit wird durch Bereitschaftsdien-

¹ „Preis - Harmonisierte Verbraucherpreisindizes Deutschland“, Oktober 2011, erschienen am 10.11.2011, Statistisches Bundesamt Wiesbaden.

² Statistisches Bundesamt, Fachserie 12, Reihe 6.3, Gesundheit, Kostennachweis der Krankenhäuser, Erscheinungsfolge: jährlich, veröffentlicht unter www.destatis.de.

te abgedeckt. Innerhalb des Bereitschaftsdienstzeitraums darf tariflich nur maximal 49 % tatsächliche Arbeitszeit geleistet werden. Der Bereitschaftsdienst wird mit bis zu 95 % als Arbeitszeit vergütet.

Die ärztlichen Bereitschaftsdienste verursachten 2010 Personalkosten von 6,1 Mio. €. Bei etwa 1.350 ärztlichen Vollzeitkräften entspricht dies einer jährlichen Zahlung von 4.450 € pro Arzt.

Darüber hinaus fielen im ärztlichen Bereich 2010 Überstunden im Wert von 4,3 Mio. € an, da die Regelarbeitszeiten nicht mit dem tatsächlichen Arbeitsanfall im Krankenhausbetrieb übereinstimmten.

Die Arbeitszeiten sollten zukünftig an das Arbeitsaufkommen im UKSH angepasst werden. Das UKSH sollte die Regelarbeitszeiten von 07:30 bis 22:00 Uhr ausweiten und einen Schichtbetrieb im Ärztlichen Dienst einführen. Bei diesem Modell beginnen und beenden die Ärzte ihren Dienst zeitversetzt. Zusätzliche Stellen werden dadurch nicht erforderlich. Überstunden würden so eingespart, außerdem könnte ein erheblicher Teil des Bereitschaftsdienstes entfallen.

Bereits 2008 errechnete der Vorstand des UKSH selbst für dieses Arbeitszeitmodell mögliche Einsparungen von 14 % der Bereitschaftsdienstkosten. Mit dessen Einführung wären 2010 Personalkosteneinsparungen von 854 T€ möglich gewesen.

Das **UKSH** sieht dennoch von der Einführung des Schichtmodells ab, da die Mehrzahl der Ärzte aus persönlichen Gründen nicht bereit sei, Schichtarbeit zu leisten.

Der **LRH** bleibt bei seiner Forderung und sieht sich darin bestätigt, dass der Vorstand des UKSH nicht in der Lage ist, Einsparpotenziale im ärztlichen Bereich zu heben.

16.6 **Zusammenarbeit zwischen den Universitäten und dem UKSH strukturell stärken**

Der Wissenschaftsrat hat 2011 zur Weiterentwicklung der Universitätsmedizin in Schleswig-Holstein festgestellt, dass die Universitäten Kiel und Lübeck und das UKSH die mit der Fusion angestrebten Ziele nicht erreicht haben. Trotz einer verbesserten Zusammenarbeit zwischen den Medizinischen Fakultäten sind insbesondere die mit der Fusion der Klinikstandorte erwarteten wirtschaftlichen Vorteile nicht eingetreten.

Das im Rahmen der geplanten Neustrukturierung der Hochschulmedizin von den Universitäten und dem UKSH am 22.02.2012 vorgelegte Organisationsmodell sieht 2 campusbezogene Anstalten unter dem Dach einer UKSH-Holding vor. Die geplante Neustrukturierung kommt faktisch einer Defusion gleich. Das Modell entspricht weitgehend dem vom Wissenschaftsrat und dem LRH vorgeschlagenen „Integrationsmodell“.

Forschung und Lehre sollen mit in die Leitungsstrukturen der Holding und der beiden campusbezogenen Anstalten einbezogen werden. Dies begrüßt der LRH ausdrücklich. Dabei sollten die Vertreter für Forschung und Lehre im Vorstand von den Universitäten ermächtigt werden, für ihren Bereich verbindliche Entscheidungen zu treffen.

Die Umstrukturierung des UKSH darf nicht dazu führen, die erfolgreichen Zusammenführungen im Verwaltungsbereich wieder infrage zu stellen. Dies gilt insbesondere für die Finanzverwaltung, die Personalverwaltung und das Controlling. Große private Klinikkonzerne zeigen, dass das Zusammenspiel zwischen zentralen Verwaltungseinrichtungen und dezentralen Krankenhausleitungen zu positiven Ergebnissen führt.

16.7 **Asset-Modell zur Finanzierung des baulichen Masterplans birgt erhebliche wirtschaftliche Risiken - Finanzierung kritisch hinterfragen**

Die Investitionsfinanzierung des UKSH liegt beim Land Schleswig-Holstein. Die Landesregierung hat beschlossen, die bauliche Sanierung des UKSH über ein sogenanntes Asset-Modell durchzuführen. Es sieht vor, dass private Investoren Gebäude der Krankenversorgung für ca. 338 Mio. € selbst erneuern und sanieren, dieses vorfinanzieren und die Gebäude auch bewirtschaften.¹ Das UKSH mietet die Gebäude dann über einen Zeitraum von voraussichtlich 28 Jahren. Anschließend gehen die Gebäude in das Eigentum des Landes über. Die vom UKSH während der Vertragslaufzeit zu zahlenden Miet- und Bewirtschaftungskosten betragen 796 Mio. €. Daraus ergibt sich ein durchschnittliches jährliches Nutzungsentgelt von 28,4 Mio. €. Dieses Nutzungsentgelt soll das UKSH aus der erwarteten Rationalisierungsrendite der Baumaßnahmen selbst erwirtschaften.

Das UKSH verspricht sich von der baulichen Sanierung über den Gesamtzeitraum eine Rationalisierungsrendite von 1 Mrd. €, das heißt, jährlich 36 Mio. €. Die Wirtschaftsprüfungsgesellschaft BDO hat diese Annahmen im Auftrag des UKSH im Rahmen eines Gutachtens untersucht.² Zentrale

¹ Schätzung der Gebäudemanagement Schleswig-Holstein AöR aus 2009.

² Vgl. Umdruck 17/3767 - Zusammenfassung des BDO-Gutachtens „Plausibilisierung der sich aus der Sanierung des UKSH als Immobilien-ÖPP ergebenden Effizienzrendite“.

Voraussetzung für diese Rendite ist laut BDO, dass zukünftige Personal- und Sachkostensteigerungen durch jährliche Produktivitätsgewinne der Mitarbeiter ausgeglichen werden. Darüber hinaus müssten zusätzliche, nicht näher spezifizierte Expansionspotenziale erheblichen Umfangs über den Gesamtzeitraum von 28 Jahren realisiert werden. Andernfalls entstünde eine Finanzierungslücke von bis zu 370,8 Mio. €. Diese wäre dann vom Land zu schließen.

Nach Berechnungen des LRH ergäbe sich bei einer „klassischen“ Darlehensfinanzierung durch das UKSH von 338 Mio. € und einem Zinssatz von 4 % eine jährliche Belastung von lediglich 19,9 Mio. € (ohne Bewirtschaftungskosten).¹ Über die gesamte Laufzeit wäre diese Finanzierung um 219 Mio. € günstiger als das Asset-Modell.² Das **Finanzministerium** prüft derzeit diese Finanzierungsvariante. Der **LRH** begrüßt dies ausdrücklich.

¹ Zurzeit zahlt das UKSH ca. 1 % Kreditzinsen.

² Hierzu bedürfte es nach Auffassung des LRH einer Änderung des Hochschulgesetzes.

17. Mensen an Gymnasien: Noch kein Erfolgsrezept

Die Auslastung der Mensen an Gymnasien ist gering.

Der Erfolg einer Mensa ist davon abhängig, dass eine Reihe von Faktoren schon im Vorfeld der Planung berücksichtigt wird. Für die Akzeptanz eines Mensaangebots förderlich sind u. a. ein durchdachtes Konzept, eine zentrale Lage der Mensa in der Schule, ein attraktives Ganztagsangebot und großes Engagement.

Der Erfolg wird dennoch auf sich warten lassen. Der Wandel hin zur Ganztagsbetreuung und zum Essen in der Schule wird noch viel Zeit, Geduld und Durchhaltevermögen erfordern.

17.1 Offene Ganztagschule, G8 und die Folgen

Die Schule wird zunehmend vom vormittäglichen Lernort zum ganztägigen Lebensort. Das ist das Konzept der Ganztagsbetreuung. Das betrifft auch die Gymnasien. Von den 99 Gymnasien sind 67 Offene Ganztagschulen, eine Gebundene Ganztagschule, weitere bieten ein Ganztagsangebot an. 88 Gymnasien haben sich für den 8-jährigen Bildungsgang (G8) bzw. die Kombination von 8- und 9-jährigem Bildungsgang (G8/G9) entschieden. Diese Entwicklung führt dazu, dass Schüler auch nachmittags in der Schule bleiben. Sie benötigen dann ein warmes Mittagessen. Die Genehmigung als Offene Ganztagschule setzt voraus, dass an Tagen mit Ganztagsangebot ein warmes Mittagessen sichergestellt ist.¹

90 Gymnasien bieten ihren Schülern ein warmes Mittagessen an. Um dies zu gewährleisten, haben sie Mensen gebaut, zum Teil gemeinsam mit anderen Schulen, oder vorhandene Räumlichkeiten zu Mensen umgebaut.

Das Angebot eines warmen Mittagessens wird an den Gymnasien im Vergleich zu Offenen Ganztagschulen anderer Schularten wenig genutzt. In der Prüfung der Offenen Ganztagschulen 2008² des LRH, die die Gymnasien nicht umfasste, erreichten diese einen Durchschnittswert von 15 %. Von den Gymnasiasten in Schleswig-Holstein nehmen täglich im Durchschnitt 9 % in ihrer Mensa ein warmes Mittagessen ein.

¹ Richtlinie zur Genehmigung und Förderung von Offenen Ganztagschulen sowie zur Einrichtung und Förderung von Betreuungsangeboten in der Primarstufe und im 8-jährigen gymnasialen Bildungsgang (G8). Richtlinie Ganztags und Betreuung vom 02.12.2010, Amtsbl. Schl.-H., S. 1121, Tz. 2.1 letzter Spiegelstrich.

² Vgl. Prüfung der Unterrichtsversorgung, der Schulentwicklung sowie der Auswirkungen der Schulreform an den öffentlichen allgemein bildenden Schulen des Landes Schleswig-Holstein gemäß § 99 LHO vom 06.10.2009.

Ein ernüchternder Wert vor dem Hintergrund, dass der Bau oder die Einrichtung einer Mensa eine teure Investition ist. Woran liegt es?

Der LRH hat bei allen 99 Gymnasien Daten zur Größe der Mensa, Anzahl der Sitzplätze und der Nutzungsintensität etc. abgefragt. Er hat 36 Mensen besichtigt und Interviews mit Schulträgern, Schulen und Betreibern der Mensen geführt. Fast alle Mensen könnten deutlich mehr Schüler verköstigen, als derzeit zum Essen kommen.

17.2 **Gibt es ein Patentrezept?**

Nein, ein Patentrezept gibt es nicht.

Der Bau oder die Einrichtung einer Mensa ist ein Vorhaben, das für jedes Gymnasium, jede Schule individuell geplant werden muss. Unverzichtbar ist, dass möglichst alle Faktoren, die für die jeweilige Schule relevant sind, erkannt werden und frühzeitig in die Erarbeitung des Konzepts einfließen. Dabei ist es wichtig, dass alle Betroffenen - Schulträger, Schule, Eltern, Schüler - in die Planung einbezogen werden. Schließlich muss ein geeigneter Betreiber gefunden werden, der in das Konzept passt und eigene Ideen einbringt. Eine regelmäßige Rückkopplung der Beteiligten lässt Probleme erkennen und hilft, rechtzeitig nachzusteuern.

Auch ein Neustart einer Mensa ist möglich, wenn das bisherige Konzept nicht angenommen wurde. Hier ist dringend zu empfehlen, sich die Erfahrungen und Konzepte anderer Schulen zunutze zu machen.

Welche Faktoren sind für Erfolg oder Misserfolg einer Mensa verantwortlich? Der LRH hat die wichtigsten Faktoren zusammengestellt, die hier eine Rolle spielen.

17.3 **Worauf muss geachtet werden?**

- **Die Lage der Mensa**

Eine zentrale Lage der Mensa in der Schule oder dem Schulzentrum ist vorteilhaft. Wo die Möglichkeit besteht, sollte die Mensa an einem zentralen Ort eingerichtet werden. Gute Beispiele sind ehemalige Innenhöfe, die überbaut, oder Aulen, die umgenutzt wurden. Einige Gymnasien haben sich entschlossen, gemeinsam mit anderen Schulen eine Mensa zu betreiben oder die Mensa einer anderen Schule mit zu nutzen. Dies ist zu begrüßen.

- **Cafeteria und Mensa sollten an einem Ort betrieben werden**

Die Anziehungskraft einer Mensa ist größer, wenn dort schon morgens eine Cafeteria ihre Waren anbietet. Das erhöht die Aufenthaltsqualität

der Mensaräumlichkeiten deutlich. Viele Gymnasien haben eine meist von Elterninitiativen betriebene Cafeteria, oft an anderer Stelle. Hier gilt es zu vermeiden, dass die Angebote von Mensa und Cafeteria in Konkurrenz zueinander stehen. Gerade gewerbliche Caterer halten gern auch ein Cafeteriaangebot vor, weil sie gerade hier Gewinne erwirtschaften. Die Gewinne fließen in ihre Gesamtkalkulation ein und subventionieren den nicht kostendeckenden Mensabetrieb. Die Schulen sollten ein hohes Interesse daran haben, beide Angebote aufeinander abzustimmen und sie an einem Ort, der Mensa, anzubieten.

- **Angebote der Mensen**

Stell dir vor, es ist Mensa, und keiner geht hin. Die Betreiber, gleich ob Elternvereine, gewerbliche Caterer, soziale Einrichtungen, Krankenhäuser oder kleinere örtliche Anbieter, sind kreativ. 2 bis 3 warme Mittagessen, ggf. vegetarisch, ohne Schweinefleisch, Salatangebote, Snacks, Getränke, Obst oder Nachtisch: Das Angebot ist breit. Ein Betreiber hat ein „all you can eat“-Angebot umgesetzt: Nach dem Bezahlen besteht freie Auswahl zwischen dem Mittagessen und den täglichen Angeboten an der Pizza-, Pasta- und Salatbar. Schule und Betreiber sind gleichermaßen zufrieden. 18,9 % der Schüler kommen in die Mensa. Andere Betreiber bieten Wunschessen, Themenwochen, Wok-Wochen, Olympia-Essen an, um das Interesse der Schüler zu wecken.

Vorteilhaft ist, auch das spontane Essen zu ermöglichen. Gerade Schüler der höheren Jahrgangsstufen legen sich ungern im Vorhinein fest, ob sie essen gehen und was sie essen wollen. Ein Bestell- und Bezahlungssystem muss deshalb flexibel sein. Barzahlung sollte zusätzlich angeboten werden.

- **Aufenthaltsqualität**

Zum Angebot einer Mensa gehört auch die Aufenthaltsqualität. Dies gilt umso mehr, wenn hier nicht nur das Mittagessen ausgegeben, sondern eine schulalltägliche Nutzung angestrebt wird. Einige Schulen oder Betreiber haben Sofaecken für die Oberstufenschüler eingerichtet, sogenannte chill out-Bereiche, oder Bereiche abgetrennt, in denen auch Hausaufgaben gemacht werden oder kleine Gruppen zusammensitzen können. Eine Mensa, in der die Stühle tagsüber hochgestellt sind, wirkt demgegenüber wenig einladend.

- **Regelmäßige Rückkopplung nötig**

Um den Erfolg einer Mensa zu verstetigen oder herbeizuführen, haben viele Gymnasien regelmäßige Termine mit dem Betreiber, dem Schulträger und der Schülervertretung eingerichtet. Hier werden das Essensangebot, Probleme und anstehende Entscheidungen besprochen. Viele

Betreiber setzen auf die unmittelbare Rückkopplung vonseiten der Schüler am Ausgabetresen, fragen gemeinsam mit der Schule die Zufriedenheit ab oder fragen nach Verbesserungsvorschlägen. Aus Sicht des LRH ist wichtig, dass alle Beteiligten - Schulträger, Schule, Betreiber, Schüler, Eltern - einbezogen werden und sich gemeinsam für ihre Mensa zuständig fühlen und sich verantwortlich beteiligen, wenn Probleme zu lösen oder Entscheidungen zu treffen sind.

- **Einbindung in den Stundenplan - Abstimmung mit dem Fahrplan**
Essen braucht Zeit, auch wenn Kinder sich damit in der Regel nicht allzu lange aufhalten. 30 Minuten sollten in jedem Fall zur Verfügung stehen; meist sind es mehr. Die Schulen integrieren die Mittagspause unterschiedlich in den Schulablauf. Dabei berücksichtigen die Schulpläne den Unterricht am Nachmittag, den Übergang zu den Angeboten am Nachmittag ebenso wie die Fahrzeiten der Schulbusse oder des Öffentlichen Personennahverkehrs. Gerade die Abstimmung in diesem Bereich ist rechtzeitig in der Planungsphase mit den Bedürfnissen der Schüler- und Elternschaft vorzunehmen. Gleiches gilt, wenn mehrere Schulen eine gemeinsame Mensa nutzen.
- **Die Schüler an die Mensa gewöhnen**
Das Mittagessen in der Schule in den Köpfen der Schüler und Eltern zu etablieren, ist eine Herausforderung. Für viele Schüler, aber auch viele Eltern ist Schule nach wie vor eine Vormittagsveranstaltung. Gerade bei Fahrschülern und Elternhäusern, in denen mittags oder abends gemeinsam gegessen wird, besteht häufig der Wunsch, dass die Schüler möglichst gleich nach Schulschluss nach Hause kommen.

Viele Gymnasien haben Wege entwickelt, wie sie die neuen Fünftklässler von Anfang an an das schulische Mittagessen heranzuführen. Neben Werbeaktionen für die Mensa auf Einschulungsveranstaltungen und Elternabenden begleiten viele Gymnasien die 5. und teils 6. Klassen mittags in die Mensa. Lehrer, Eltern und Schüler höherer Jahrgänge übernehmen das. Die meisten der vom LRH besuchten Gymnasien haben sich überzeugt gezeigt, dass sich die Ganztagschule und damit das Mittagessen in der Schule künftig etablieren werde. Das sei nur eine Frage der Zeit. Mit dem Aufwachsen von immer mehr Jahrgängen, denen dieses Schulmodell vertraut ist, werde die Offene Ganztagschule auch in der Gesellschaft ankommen. Hinzu komme, dass viele Kinder aus der Grundschule oder dem Kindergarten gerade in den Städten das Mittagessen in der Einrichtung bereits kennen.

- **Ganztagsangebot**

Das warme Mittagessen in der Mensa ist in aller Regel ein Teil des Ganztagsangebots der Schule. Die Gymnasien haben darauf hingewiesen, dass die gemeldeten Nutzerzahlen Durchschnittswerte sind. Die Zahlen für einzelne Wochentage differierten mitunter ganz beträchtlich. 42 Mensen haben an 5 Tagen, die übrigen an nur 2 bis 4 Tagen geöffnet. Die Gymnasien berichteten, dass an Tagen mit Nachmittagsunterricht die Mensa in der Regel deutlich besser genutzt werde als an Tagen ohne Nachmittagsunterricht. Das deutet darauf hin, dass der Erfolg einer Mensa u. a. von der Attraktivität des Ganztagsangebots abhängt. 2 Gymnasien wiesen ausdrücklich auf diesen Zusammenhang hin.

- **Mensa ganztags nutzen**

Der Bau oder die Einrichtung einer Mensa ist in der Regel eine teure Investition. Deshalb sollten die Räumlichkeiten über die reine Mittagessensausgabe hinaus genutzt werden. Beispiele dafür sind: Frühstücksangebot der Cafeteria ab 07:00 Uhr, Schreiben von Klassenarbeiten, Hausaufgabenbetreuung, Aufenthaltsbereich in Freistunden, Projektgruppen, Theateraufführungen, Dienst- und Elternversammlungen etc. Je mehr die Mensaräumlichkeiten während des Schulbetriebs genutzt werden, desto mehr gewöhnen sich die Schüler an die Räumlichkeiten. Dies wirkt sich positiv auf die Nutzung der Mensa zur Einnahme des Mittagessens aus.

Je länger der Raum genutzt wird, desto mehr rechtfertigt das die Investition.

Das **Bildungsministerium** hat von einer Stellungnahme abgesehen.

17.4 **Fazit**

Eine Mensa kann zum Herzstück einer Schule werden und damit zum Erfolg des Konzepts der ganztägigen Betreuung beitragen. Sie kann aber nur dann erfolgreich sein, wenn die Schule und die Schulgemeinschaft dies auch lebt.

Der gesellschaftliche Wandel hin zur Ganztagsbetreuung als Normalfall wird noch viel Zeit, Geduld und Durchhaltevermögen erfordern.

Bis dahin gilt für alle Mensen: Es sind noch reichlich Plätze frei.

Innenministerium

18. Aus- und Fortbildung bei der Landespolizei effizienter gestalten

Die Aus- und Fortbildung bei der Landespolizei effizienter zu gestalten, ist überfällig. Dass und wie dies möglich ist, hatte der LRH bereits 2004 festgestellt. Auch die Landespolizei hat in den letzten Jahren in verschiedenen Projekten und Arbeitsgruppen Optimierungs- und Einsparpotenziale aufgezeigt. Trotzdem wurden noch keine Empfehlungen umgesetzt.

Angesichts der Haushaltssituation des Landes und der in den nächsten Jahren steigenden Einstellungszahlen wird es immer wichtiger, zügig zu handeln. Zu den nötigen Maßnahmen zählen:

- Aufbau- und Ablauforganisation der Polizeidirektion für Aus- und Fortbildung und für die Bereitschaftspolizei optimieren,
- Anwärter der Laufbahngruppe 1, 2. Einstiegsamt jährlich an 2 Terminen einstellen,
- Ausbildung der Aufsteiger auf 3 Semester verkürzen,
- Lehrverpflichtung der Lehrkräfte erhöhen,
- Fortbildungsangebot deutlich reduzieren,
- Verpflichtung zum Wohnen in der Gemeinschaftsunterkunft weitestgehend aufheben und Raumkapazitäten bündeln,
- Chancen eines gemeinsamen Studiums für Schutz- und Kriminalpolizei nutzen und
- berufsbegleitendes Fernstudium vertieft prüfen.

18.1 Wer ist für die polizeiliche Aus- und Fortbildung zuständig?

Die Aus- und Fortbildung der Mitarbeiter der schleswig-holsteinischen Landespolizei obliegt im Wesentlichen der Polizeidirektion für Aus- und Fortbildung und für die Bereitschaftspolizei (PD AFB) mit ihren Standorten Eutin und Kiebitzhörn sowie dem Fachbereich Polizei der Fachhochschule für Verwaltung und Dienstleistung (FHVD) in Altenholz.

Die PD AFB ist für die Ausbildung der Anwärter der Laufbahngruppe 1, 2. Einstiegsamt (LG 1.2, ehemals mittlerer Dienst), den praktischen Teil des Bachelorstudiengangs der Anwärter der Laufbahngruppe 2, 1. Einstiegsamt (LG 2.1, ehemals gehobener Dienst) und die polizeiliche Fortbildung zuständig. Hingegen führt der Fachbereich Polizei der FHVD den theoretischen Teil des Bachelorstudiengangs der Anwärter der LG 2.1 durch.

18.2 Personalabgänge der nächsten Jahre führen zu steigenden Einstellungszahlen

Die Landespolizei hat aufgrund der Altersstruktur in den nächsten Jahren mit steigenden Personalabgängen zu rechnen. 2011 sind 139 Polizeibeamte aus dem Vollzugsdienst ausgeschiedenen. Bis 2022 steigt die Zahl auf 284 an. Die Folge sind steigende Einstellungszahlen. 2021 werden sie ihren Höchststand erreichen.

**Einstellungszahlen an Polizeivollzugsbeamten
lt. Prognose des Innenministeriums**

Einstellungsjahr	LG 1.2	LG 2.1	Summe
2013	150	85	235
2014	175	100	275
2015	150	90	240
2016	155	90	245
2017	175	100	275
2018	185	125	310
2019	205	125	330
2020	180	120	300
2021	225	150	375
2022	180	100	280
2023	150	90	240
2024	120	80	200
2025	135	85	220

Den Bedarf an Nachwuchskräften ermittelt das Innenministerium anhand der 3 Jahre später zu erwartenden Personalabgänge wegen Erreichens der Altersgrenze. Erhöht wird diese Zahl um einen Aufschlag, der vorzeitige Personalabgänge ausgleichen soll, z. B. wegen vorzeitiger Versetzungen in den Ruhestand, Todesfällen oder Entlassungen. Außerdem soll dieser Aufschlag ausgleichen, dass nicht alle Anwärter ihre Ausbildung erfolgreich beenden und dass nicht alle Polizeivollzugsbeamten Vollzeit arbeiten.

Die Landespolizei geht also davon aus, dass jeder Personalabgang durch eine Nachwuchskraft nachbesetzt wird. Der LRH hingegen ist nach wie vor der Auffassung, dass auch die Landespolizei zum Personaleinsparkonzept der Landesregierung beitragen muss.¹ Zumindest muss das Innenministerium darauf achten, dass der Aufschlag nicht dazu führt, dass der Personalkörper der Landespolizei sogar anwächst. Dies war bis 2007 der Fall:

¹ Vgl. Bemerkungen 2006 des LRH, Nr. 18, Bemerkungen 2007 des LRH, Nr. 16, 17 und Bemerkungen 2010 des LRH, Nr. 11.

Deckung der Personalabgänge durch Nachwuchskräfte

Jahr	Personalabgänge	Neueinstellungen 3 Jahre zuvor	Ausbildung erfolgreich beendet	durch Nachwuchskräfte gedeckte Personalabgänge
2004	163	229	204	+41
2005	116	260	204	+88
2006	129	203	175	+46
2007	142	180	151	+9
2008	157	168	154	-3
2009	150	104	96	-54
2010	142	138	127	-15
2011	139	143	124	-15

18.3 Die Aus- und Fortbildung bei der Landespolizei effizienter zu gestalten, ist überfällig

Bereits 2004 hatte der LRH es für erforderlich und möglich gehalten, die Aus- und Fortbildung bei der Landespolizei effizienter zu gestalten.¹ Auch die Landespolizei hat in den letzten Jahren in verschiedenen Projekten und Arbeitsgruppen Optimierungs- und Einsparpotenziale aufgezeigt, beispielsweise

- 2009 im Abschlussbericht zum Projekt Polizei 2012,
- 2011 im Abschlussbericht der Arbeitsgruppe (AG) Aus- und Fortbildung in der Landespolizei und
- 2012 im Zwischenbericht zum Projekt Minerva.

Trotzdem wurden noch keine Empfehlungen umgesetzt. Angesichts der Haushaltssituation des Landes und der in den nächsten Jahren steigenden Einstellungszahlen wird es immer wichtiger, zügig zu handeln. Zu den nötigen Maßnahmen zählen:

18.3.1 Aufbau- und Ablauforganisation der PD AFB optimieren

Die Landespolizei hat im Projekt Polizei 2012 und in der AG Aus- und Fortbildung ermittelt, dass die größtmöglichen Synergieeffekte zu erwarten sind, wenn die polizeiliche Aus- und Fortbildung am Standort der PD AFB in Eutin zentralisiert wird. Nur hier ist die erforderliche polizeispezifische Infrastruktur vorhanden, wie z. B. Sportplatz, Sporthalle und Raumschießanlage. Allerdings würden die rechtlichen Rahmenbedingungen diese Lösung verhindern. So sei es beispielsweise hochschulrechtlich nicht zulässig, eine Fachhochschule (FH) an die Behörde PD AFB anzubinden. Würde eine eigenständige FH in Eutin eingerichtet, könnten Aus- und Fortbildung und Bereitschaftspolizei nicht mehr verknüpft werden. Der

¹ Bemerkungen 2005 des LRH, Nr. 13.

LRH teilt diese Auffassung. Außerdem lassen die von der Gebäudemanagement Schleswig-Holstein AöR geschätzten Baukosten insbesondere für weitere Unterrichtsräume eine solche Lösung unwirtschaftlich erscheinen.

Einen gangbaren Weg, um die polizeiliche Aus- und Fortbildung zu optimieren, hat die AG Aus- und Fortbildung aufgezeigt: Die Aufbau- und Ablauforganisation der Fachinspektionen Ausbildung und Fortbildung der PD AFB sollte verändert werden. Der LRH hatte bereits 2005 festgestellt, dass der Personaleinsatz für die Aus- und Fortbildung optimiert und gleichartige Aufgaben gebündelt werden müssen. Die Landespolizei ermittelt aktuell im Projekt Minerva den Umfang der mit dieser Lösung zu erzielenden Synergieeffekte.

Die Projektarbeit hierzu muss zügig fortgesetzt werden. Die Ergebnisse sind unverzüglich umzusetzen.

Das **Innenministerium** kündigt an, das Ergebnis der Überprüfung soll bis Mitte 2013 vorliegen.

18.3.2 **Anwärter der Laufbahngruppe 1, 2. Einstiegsamt jährlich an 2 Terminen einstellen**

Die Anwärter für die LG 1.2 absolvieren eine 2 ½-jährige Ausbildung. Eingestellt werden sie nur zum 01.08. jeden Jahres. Dies führt dazu, dass die Lehrkräfte, Unterrichtsräume und Unterkünfte der PD AFB im 2. Ausbildungshalbjahr (Februar bis Juli eines Jahres) nicht ausgelastet sind.

– **Ausbildung in Eutin 2004 bis 2011**

Ausbildungs- jahr	Anwärter in den Monaten August bis Januar	Anwärter in den Monaten Februar bis Juli
2004/2005	370	180
2005/2006	371	168
2006/2007	308	105
2007/2008	282	138
2008/2009	271	144
2009/2010	296	139
2010/2011	352	200
2011/2012	370	170

Würden diese Anwärter statt an einem Termin an 2 Terminen im Jahr eingestellt, würde der Bedarf an Lehrpersonal und Raumkapazitäten um 20 % geringer sein. Dies stellte die Landespolizei bereits 2008 im Projekt Polizei 2012 fest.

Dennoch ist das Innenministerium erst jetzt tätig geworden. Es hat aktuell entschieden, ab 2014 einen 2. Einstellungstermin vorzusehen. Diese Entscheidung war überfällig. Sie muss planmäßig umgesetzt werden, um die hiermit verbundenen Vorteile nun endlich zu nutzen.

Das **Innenministerium** teilt mit, dass erst im Herbst 2013 absehbar ist, ob es genügend Bewerber für einen 2. Einstellungstermin zum 01.02.2014 geben wird.

18.3.3 **Ausbildung der Aufsteiger auf 3 Semester verkürzen**

Von der LG 1.2 in die LG 2.1 aufsteigende Polizeivollzugsbeamte haben das gesamte fachtheoretische Studium an der FHVD zu durchlaufen, um den Bachelor zu erlangen. Das sind 4 Semester. Im Ergebnis werden sie 4 ½ Jahre ausgebildet. Ihre Ausbildung verursacht damit die höchsten Kosten.

Wie und in welchem Umfang die Aufstiegsausbildung zu verkürzen ist, hat die Landespolizei im Projekt Polizei 2012 und in der AG Aus- und Fortbildung geprüft. Das Ergebnis: Nach Hochschul- und Beamtenlaufbahnrecht sei eine Verkürzung auf 3 Semester bzw. 1 ½ Jahre möglich. Alternative Ausbildungsmodelle sahen vor, die Aufstiegsausbildung auf ein Semester zu verkürzen. Dies sei mit den rechtlichen Rahmenbedingungen nicht vereinbar.

Der LRH teilt die Ergebnisse der Landespolizei. Die Aufstiegsausbildung sollte auf 3 Semester verkürzt werden. Das Innenministerium hat aktuell angekündigt, dies ab 2014 zu tun. Die PD AFB und der Fachbereich Polizei der FHVD müssen hierfür zügig gemeinsam einen dem Hochschulrecht entsprechenden Aufstiegs-Bachelor-Studiengang entwickeln.

Das **Innenministerium** ist zuversichtlich, ab 01.02.2014 einen akkreditierten Studiengang anbieten zu können. Die FHVD habe das Akkreditierungsverfahren eingeleitet.

18.3.4 **Lehrverpflichtung der Lehrkräfte erhöhen**

2012 waren bei der PD AFB 121,5 Lehrkräfte (in Vollzeitäquivalenten - VZÄ) tätig, davon 56 in der Ausbildung und 65,5 in der Fortbildung.

Die Fachlehrer haben seit 1983 unverändert 24 Lehrverpflichtungsstunden (LVS) pro Woche zu erteilen.¹ Die Lehrverpflichtung für die Lehrkräfte des

¹ Erlass Innenministerium IV 430 c - 12.20 vom 05.05.1983.

allgemeinbildenden Unterrichts ist mehrfach gesenkt worden. Sie beträgt zurzeit 23 LVS pro Woche. Ab dem 50. bis zum 60. Lebensjahr reduziert sie sich stufenweise bis auf 20 LVS.¹

Der LRH forderte bereits 2004 eine neue und höhere Lehrverpflichtung, die den Schwierigkeitsgrad der Fächer und den unterschiedlichen Aufwand berücksichtigt.² Seitdem sind über 8 Jahre vergangen. Verschiedene Projekte und Arbeitsgruppen der Landespolizei haben sich wiederholt mit dem Thema Lehrverpflichtung beschäftigt und Vorschläge unterbreitet. Umgesetzt wurde bislang keiner.

Aktuell hat die Landespolizei im Projekt Minerva den Entwurf einer Lehrverpflichtungsregelung für die Fachlehrer der PD AFB erarbeitet.³ Für die Fachlehrer Praxis wird empfohlen, die Lehrverpflichtung auf 28 LVS anzuheben. Für die Fachlehrer Sport werden 29 LVS empfohlen. Hingegen sollen die Fachlehrer Theorie weiterhin 24 LVS und die Lehrkräfte des Fachbereichs Allgemeinbildung der PD AFB unverändert 23 LVS pro Woche erteilen.

Die vorgeschlagene Lehrverpflichtung von 24 LVS für die Fachlehrer Theorie und von 23 LVS für die Lehrkräfte des Fachbereichs Allgemeinbildung hält einem Vergleich mit Lehrern an öffentlichen Schulen des Landes nicht stand. So haben beispielsweise Studienräte an berufsbildenden Schulen und Berufsschuloberlehrer wöchentlich 25,5 LVS zu erteilen. Bei einem Vergleich mit Realschullehrkräften ist die Differenz noch größer. Diese haben sogar 27 LVS zu unterrichten.⁴ Auch erhalten Lehrkräfte an öffentlichen Schulen des Landes erst eine Altersermäßigung von einer Stunde vom Beginn des Schuljahres an, das auf die Vollendung des 58. Lebensjahres folgt.

Es sind keine Gründe zu erkennen, warum für Lehrkräfte der PD AFB großzügigere Regelungen gelten sollen als für Lehrkräfte an den öffentlichen Schulen des Landes. Das Innenministerium sollte die Lehrverpflichtung der Lehrkräfte der PD AFB entsprechend erhöhen.

Das **Innenministerium** verweist darauf, dass sich der Entwurf der neuen Lehrverpflichtungsregelung an den Unterrichtsverpflichtungen vergleichbarer öffentlicher Schulen des Landes orientiere, sofern Vergleichbarkeiten

¹ Erlass Innenministerium IV 430 c - 12.20 vom 21.06.1993.

² Bemerkungen 2005 des LRH, Nr. 13.

³ Entwurf einer Regelung zu den Lehrverpflichtungen von Fachlehrerinnen und Fachlehrern der Polizeidirektion für Aus- und Fortbildung und für die Bereitschaftspolizei Schleswig-Holstein (PD AFB).

⁴ Regelmäßige Pflichtstundenzahl der Lehrkräfte (Pflichtstundenenerlass) vom 19.07.2010, NBl. MBK Schl.-H. 2010, S. 222.

vorhanden seien. Es sei zu berücksichtigen, dass an öffentlichen Schulen wegen der Schulferienregelung nur 39 Wochen im Jahr unterrichtet werde, in der Polizeiausbildung aber 42 Wochen.

Der **LRH** weist darauf hin, dass die Schulferien nicht als Urlaub gelten, sondern als unterrichtsfreie Zeit, in der auch Fortbildungen, Tagungen, Konferenzen stattfinden sollen.

Außerdem hatte der LRH bereits 2004 gefordert, weniger Ermäßigungsstunden zu gewähren. Ungeachtet dessen sieht der Entwurf der Lehrverpflichtungsregelung eine großzügige Anrechnung für bestimmte Tatbestände, Funktionen und Aufgaben vor. Hierzu 2 Beispiele:

- Für Ausbildungsbereichsleiter und Ausbildungsgruppenleiter soll die Lehrverpflichtung von 24 LVS um 12 bzw. 6 Wochenstunden ermäßigt werden. Im Unterschied hierzu werden Lehrkräften an berufsbildenden Schulen für die Leitung einer Abteilung nur 2 LVS angerechnet.
- Für Fachlehrer, die erstmalig einen Lehrauftrag übernehmen, soll sich die Lehrverpflichtung temporär um 50 % reduzieren. Dies wird Lehrkräften an öffentlichen Schulen des Landes nicht zugestanden.

Das Innenministerium sollte die einzelnen Anrechnungstatbestände und deren Höhe kritisch prüfen. Die neue Lehrverpflichtungsregelung sollte restriktiver sein.

Das **Innenministerium** verweist hierzu auf die zusätzliche Belastung der Lehrkräfte der PD AFB. So haben diese beispielsweise auch Vorgesetzten- und Beurteileraufgaben zu erledigen. Auch seien polizeiliche Fachlehrer keine studierten Pädagogen. Sie müssten besonders fortgebildet werden.

Der Entwurf der Lehrverpflichtungsregelung sieht zudem vor, die Erfüllung der Lehrverpflichtungen jährlich zu evaluieren. Auch dies hatte der LRH bereits 2004 gefordert. Trotzdem ist nach Aussage des Innenministeriums bislang nicht ausgewertet worden, ob die Lehrverpflichtungen eingehalten werden. Künftig muss dies geschehen.

Das **Innenministerium** sagt zu, die entsprechenden Instrumente für eine regelmäßige Evaluierung zu schaffen.

Das Innenministerium sollte außerdem die Lehrverpflichtung für Polizeivollzugsbeamte überprüfen, die das Innenministerium an den Fachbereich Polizei der FHVD abgeordnet hat. Alle hauptamtlichen Lehrkräfte des Fachbereichs Polizei der FHVD haben eine wöchentliche Lehrverpflichtung von 18 LVS. Diese entspricht der Lehrverpflichtung von Professoren

an einer FH.¹ Lehrkräfte des Fachbereichs Polizei, die keine Professoren sind, sollten eine höhere Lehrverpflichtung haben. Es könnte analog die Lehrverpflichtung für Lehrkräfte für besondere Aufgaben übernommen werden: Je nach dem Umfang ihrer übrigen Dienstaufgaben beträgt diese 22 bis 24 LVS.² Angewendet wird dies z. B. bei Lehrkräften, die aus dem Schuldienst an eine FH abgeordnet werden.

18.3.5 Fortbildungsangebot deutlich reduzieren

Bereits 2008 hielt es die Landespolizei im Projekt Polizei 2012 für denkbar, das Fortbildungsangebot zu reduzieren. Konsequenzen wurden hieraus nicht gezogen. Allerdings hat die Landespolizei das Fortbildungsangebot der PD AFB im Projekt Minerva erneut analysiert und bewertet.

Die Landespolizei ermittelte, dass die PD AFB 2007 1.158 Fortbildungen mit 12.342 Teilnehmern und 33.758 Fortbildungstagen durchführte. Einschließlich der Fortbildungsveranstaltungen von Dritten, wie der Bundespolizei oder der Polizeien anderer Länder sowie externer Fortbildungsanbieter, haben die Mitarbeiter der Landespolizei 2007 insgesamt 1.806 meist mehrtägige Fortbildungen mit insgesamt 40.962 Fortbildungstagen besucht.

Ausgehend von 7.500 Mitarbeitern der Landespolizei hat damit jeder Mitarbeiter durchschnittlich 5,46 Arbeitstage für Fortbildung genutzt. Im Vergleich dazu legte das Finanzministerium in der Personalkostentabelle 2007 für Beamte der allgemeinen Verwaltung 2,8 Arbeitstage zugrunde.³ Das heißt, die Mitarbeiter der Landespolizei nutzten durchschnittlich 2,66 Arbeitstage mehr für Fortbildungen, als die Personalkostentabelle 2007 für den Bereich der allgemeinen Verwaltung ausweist. Rechnet man dies auf die 7.500 Mitarbeiter der Landespolizei um, entspricht dies einem Gegenwert von 80 Mitarbeitern (in VZÄ). Für den LRH ist nicht ersichtlich, warum der Fortbildungsbedarf der Mitarbeiter der Landespolizei fast doppelt so hoch sein soll wie in der allgemeinen Verwaltung.

Im Projekt Minerva wurde vorgeschlagen, das Fortbildungsangebot deutlich zu reduzieren. Dies komme beispielsweise in Betracht für Fortbildungen, die für die Aufgabenwahrnehmung nicht zwingend erforderlich sind, bei denen alternative Fortbildungsmethoden Anwendung finden können (z. B. Eigenstudium) oder die bereits Bestandteil der Ausbildung bzw. des Studiums sind. 134 der 397 Fortbildungsmaßnahmen könnten gestrichen

¹ § 6 Nr. 1 der Landesverordnung über die Lehrverpflichtung an Hochschulen (Lehrverpflichtungsverordnung - LVVO) vom 01.08.2008, NBl. MWV Schl.-H. 2008 S. 145, zuletzt geändert durch Landesverordnung vom 23.08.2011, NBl. MWV Schl.-H. S. 70.

² § 6 Nr. 2 der LVVO.

³ Finanzministerium, Personalkostentabelle für die Landesverwaltung 2007.

werden. Dadurch würden sich die Abwesenheitszeiten der Mitarbeiter von ihren Dienststellen um 27,4 VZÄ verringern. Hinzu kämen geringere Reisekosten und Kosten für die Unterbringung und Verpflegung. Damit könne man über 58.000 € sparen. Darüber hinaus sollten z. B. Gruppengröße, Lehrgangszahl pro Jahr oder Lehrgangsdauer weiterer Fortbildungsmaßnahmen kritisch betrachtet werden. Würde das Fortbildungsangebot entsprechend reduziert und verändert, könnten beim Lehrpersonal der Fachinspektion Fortbildung 1,73 Mitarbeiter (in VZÄ) eingespart werden.

Diese Empfehlungen sind zu begrüßen. Innenministerium und PD AFB sollten das Fortbildungsangebot deutlich reduzieren. Zudem sind Kooperationsmöglichkeiten mit der Bundespolizei und den Polizeien der anderen Länder kontinuierlich zu prüfen.

Das **Innenministerium** will zeitnah entscheiden, in welchem Umfang das Fortbildungsangebot reduziert werden soll.

18.3.6 **Verpflichtung zum Wohnen in der Gemeinschaftsunterkunft weitestgehend aufheben und Raumkapazitäten bündeln**

Für die polizeiliche Aus- und Fortbildung stehen bei der PD AFB in Eutin 421 Betten überwiegend in 3-Bett-Zimmern ohne Nasszelle zur Verfügung, in Kiebitzhörn 102 Betten in Doppelzimmern mit Waschgelegenheit. Die Unterkünfte in Eutin sind für die polizeiliche Ausbildung und fachpraktische Fortbildung vorgesehen, die in Kiebitzhörn für die fachtheoretische Fortbildung. Allerdings ist die PD AFB 2010 dazu übergegangen, alle Fortbildungsteilnehmer in Kiebitzhörn einzuquartieren. Der Grund dafür: Aufgrund der steigenden Einstellungszahlen werden alle Unterkünfte in Eutin für die Ausbildung benötigt. Zurzeit werden alle Anwärter der LG 1.2 grundsätzlich zum Wohnen in der Gemeinschaftsunterkunft der PD AFB verpflichtet.¹ Dies gilt auch für die Anwärter der LG 2.1 während ihres Grundpraktikums bei der PD AFB.

Aufgrund der steigenden Einstellungszahlen werden die Unterkünfte der PD AFB am Standort Eutin voraussichtlich ab 2014 nicht mehr ausreichen, um alle Anwärter unterzubringen. Auch ein 2. Einstellungstermin für die LG 1.2 kann dem nicht abhelfen. Legt man die von der Landespolizei im Projekt Polizei 2012 angenommene Kapazitätssteigerung von 20 % zugrunde, fehlen bei 2 Einstellungsterminen ab 2018 Unterkünfte.

Parallel dazu strebt das Innenministerium an, die Unterkünfte zu modernisieren. Ziel ist es, die Anwärter in Doppelzimmern mit Nasszelle unterzu-

¹ § 110 Landesbeamtengesetz.

bringen. Hierdurch würde sich die Unterbringungskapazität um mindestens ein Drittel reduzieren.

Die Landespolizei hat in der AG Aus- und Fortbildung geprüft, wie dem durch steigende Einstellungszahlen und Modernisierung anstehenden Unterkunftsmangel begegnet werden kann. Das Ergebnis: Zwar sei eine grundsätzliche Verpflichtung zum Wohnen in der Gemeinschaftsunterkunft zweckmäßig für die Polizeiausbildung, allerdings nicht mehr zeitgemäß. Es sei vorstellbar, nur noch die Anwärter im 1. Dienstjahr zu verpflichten, in der Gemeinschaftsunterkunft zu wohnen. Den Anwärtern im 2. und 3. Dienstjahr würden Aufenthalts- und Schrankräume zur Verfügung gestellt.

Innenministerium und PD AFB sind aufgefordert, den künftigen Bedarf an Unterkünften für die polizeiliche Aus- und Fortbildung zu ermitteln. Es sind alle Möglichkeiten zu nutzen, diesen Bedarf möglichst gering zu halten. Hierzu zählt neben der Einführung des 2. Einstellungstermins und der Reduzierung des Fortbildungsangebots auch, die Verpflichtung zum Wohnen in der Gemeinschaftsunterkunft der PD AFB weitestgehend aufzuheben.

In die Bedarfsermittlung sind zudem alle Kapazitäten einzubeziehen. Das heißt, freie Kapazitäten in der für Fortbildung vorgesehenen Liegenschaft in Kiebitzhörn sind auch für die Ausbildung zu nutzen.

Wie die Liegenschaft in Kiebitzhörn ausgelastet ist, konnte die PD AFB dem LRH nicht mitteilen. Allerdings hat eine AG zur Reorganisation der Aus- und Fortbildung in der gesamten Landesverwaltung¹ hierfür eine durchschnittliche Auslastung von 29 % errechnet. Legt man zugrunde, dass die vorhandenen Doppelzimmer regelmäßig nur mit einem Fortbildungsteilnehmer belegt werden, liegt die Auslastung bei 58 %.

Sollte es aus Sicht der Landespolizei nicht möglich sein, Kiebitzhörn auch für die Ausbildung zu nutzen, stellt sich die Frage, ob es wirtschaftlich vertretbar ist, die Liegenschaft Kiebitzhörn beizubehalten. Dies umso mehr, wenn das Fortbildungsangebot auch noch reduziert wird.

Auch hinsichtlich der Unterrichtsräume für die Ausbildung in Eutin besteht Handlungsbedarf. Bei den steigenden Einstellungszahlen werden sie nicht ausreichen. Auch ein 2. Einstellungstermin für die LG 1.2 kann den Fehlbedarf nicht ausgleichen. Das Innenministerium sollte die Unterrichtsräume in die o. g. Bedarfsermittlung einbeziehen.

Das **Innenministerium** glaubt, dass die Ausbildung der Landespolizei nahe der Stadt Eutin mit ihrem begrenzten Wohnangebot an Attraktivität ver-

¹ Vgl. auch Nr. 24 dieser Bemerkungen.

liert, wenn im 2. oder 3. Ausbildungsjahr die Verpflichtung zum Wohnen in der Gemeinschaftsunterkunft wegfällt. Dies führe zu einem Wettbewerbsnachteil zu anderen Unternehmen, aber auch zu anderen Landespolizeien. Auch unter Einbeziehung des Standorts Kiebitzhörn und der Umsetzung von 2 Einstellungsterminen würden spätestens 2017 die Kapazitätsgrenzen erreicht sein.

Der **LRH** bleibt bei seiner Auffassung, dass alle Möglichkeiten zu nutzen sind, den Raumbedarf möglichst gering zu halten.

18.3.7 **Chancen eines gemeinsamen Studiums für Schutz- und Kriminalpolizei nutzen**

Für die Anwärter der LG 2.1 werden zurzeit bei der FHVD getrennte Studiengänge für die Schutz- und Kriminalpolizei angeboten. Hingegen hatte die AG Aus- und Fortbildung der Landespolizei 2011 in ihrem Abschlussbericht aufgezeigt, dass ein gemeinsames Studium deutlich vorteilhafter wäre. Eine Bund-Länder-Anfrage der AG ergab, dass neben Schleswig-Holstein nur noch Berlin, Hamburg und Hessen ihre Nachwuchskräfte getrennt ausbilden. Die übrigen 12 Länder sowie der Bund bieten ein gemeinsames Studium an.

Die von der AG aufgezeigten Vorteile für das gemeinsame Studium überwiegen eindeutig. Zu den Vorteilen zählen:

- Auf akute Personalbedarfe kann zügig reagiert werden.
- Die Aufgabenzuwächse erfordern eine hohe Flexibilität.
- Die Personalwirtschaft wird vereinfacht. Sowohl die Personalersatz- als auch die Personaleinsatzplanung gestalten sich beim getrennten Studium schwierig.
- Ein breit angelegtes Erfahrungswissen wird erlangt.
- Die Motivation bei den Berufsanfängern wird gesteigert. Hingegen kann das getrennte Studium zu Wechselwünschen und Motivationsverlusten führen.

Als nachteilig sah die AG an:

- Ein Direkteinstieg bei der Kriminalpolizei ist nicht mehr möglich.
- Eine unterschiedliche Bewertung der Stellen und Besoldung der Mitarbeiter von Schutzpolizei und Kriminalpolizei ist noch schwerer zu vermitteln.
- Ein Bewerberrückgang wird erwartet.
- Die Ausbildungszeiten für die Kriminalpolizei verlängern sich.

Die AG gab auch zu bedenken, dass bei einem getrennten Studium die Festlegung für den Laufbahnzweig Schutz- oder Kriminalpolizei zu einem Zeitpunkt erfolgt, an dem weder der Berufseinsteiger konkrete Vorstellung-

gen über seine zukünftige Tätigkeit hat, noch der Dienstherr bereits spezielle Begabungen und Fähigkeiten der Nachwuchskraft erkennen kann. Außerdem wurden und werden Personalbedarfe bei der Kriminalpolizei nur zu einem Teil über Einstellungen gedeckt, der Rest aus dem Personalbestand der Schutzpolizei. Auch ein wechselseitiger Arbeitseinsatz der Beamten erfolge schon jetzt.

Die AG kommt zu dem Ergebnis, dass ein getrenntes Studium nicht (mehr) zeitgemäß ist. Es wird den sich ändernden Aufgaben und den daraus resultierenden Notwendigkeiten der Personalwirtschaft nicht bzw. nur bedingt gerecht.

Das Innenministerium plant, das getrennte Studium aufzugeben. Es möchte allerdings nicht auf ein gemeinsames Studium umstellen, sondern auf ein Y-Modell. Dies sieht vor, dass die Anwärter für Schutz- und Kriminalpolizei zunächst zusammen studieren. Spezialisieren sollen sie sich dann während des Studiums. Hierzu sollen sie entsprechende Module belegen.

Dies ist der falsche Weg. Die AG hat gewichtige Vorteile für ein gemeinsames Studium aufgezeigt. Das Studium kann nicht alle Einsatzgebiete in der für die Praxis erforderlichen Tiefe abdecken. Auch jetzt müssen die Polizeivollzugsbeamten der Laufbahn Kriminalpolizei nach dem Studium entsprechend ihrer anschließenden Verwendung fortgebildet werden. Nämlich dann, wenn feststeht, welche Aufgaben zu erfüllen sind.

Eine Bestenauslese nach dem Studium ist nur bei einem gemeinsamen Studium möglich. Mit dem Y-Modell nimmt sich die Landespolizei selbst die Vorteile einer flexibleren Personalverwaltung und eines flexibleren Personaleinsatzes. Dies wird bei den von der Landespolizei angeführten Aufgabenzuwächsen immer wichtiger werden.

Auch dass sich die weit überwiegende Zahl der anderen Länder sowie der Bund hierfür entschieden haben, spricht für ein gemeinsames Studium.

Das Innenministerium sollte seine Entscheidung überdenken. Hierzu sollte es sich bei den Länderpolizeien näher informieren, die ihren Nachwuchskräften für die LG 2.1 ein gemeinsames Studium für Schutz- und Kriminalpolizei anbieten.

Das **Innenministerium** will am Y-Modell festhalten. Es befürchtet, dass durch ein einheitliches Studium potenzielle Bewerber, die sich ausschließlich für den kriminalpolizeilichen Aufgabenbereich interessieren, von einer Bewerbung absehen könnten.

18.3.8 **Berufsbegleitendes Fernstudium vertieft prüfen**

Die AG Aus- und Fortbildung der Landespolizei entwickelte auch das Modell eines berufsbegleitenden Fernstudiums für aufsteigende Polizeivollzugsbeamte. Sie sollen hierbei vorrangig neben ihrem Beruf in ihrer Freizeit lernen und studieren und hierdurch den Bachelor erlangen.

In ihrer überschlägigen vergleichenden Betrachtung der Kosten kommt die AG dazu, dass durch das berufsbegleitende Fernstudium im 1. Jahr 0,95 Mio. € (hier sind Anfangsinvestitionen zu tätigen) und in den Folgejahren 1,9 Mio. € gespart werden können. Wirtschaftlich ist es aber nur, sofern alle Aufstiegsbeamten per Fernstudium studieren. Das Modell erscheint der AG grundsätzlich geeignet, die Aufstiegsausbildung zu gewährleisten.

Erfahrungen aus anderen Bundesländern liegen bislang nicht vor. Das Innenministerium sollte deshalb in Erfahrung bringen, ob auch andere Landespolizeien in diese Richtung denken. Länderübergreifend könnten Einschätzungen zur Machbarkeit sowie zu anfallenden Kosten ausgetauscht werden. Danach sollte die Landespolizei in eine weitergehende Prüfung einsteigen.

Das **Innenministerium** will zunächst die weiteren Entwicklungen abwarten und sich nach den Erfahrungen anderer Bundesländer erkundigen.

18.4 **Fazit: An Erkenntnissen mangelt es nicht - nun sind überfällige Entscheidungen zu treffen**

Die Aus- und Fortbildung der Landespolizei wurde in den letzten 10 Jahren sowohl von der Landespolizei in verschiedenen Projekten und Arbeitsgruppen als auch vom LRH betrachtet. Es wurden zahlreiche Empfehlungen erarbeitet, wie die polizeiliche Aus- und Fortbildung zu optimieren und effizienter zu gestalten ist. Es wurde wiederholt aufgezeigt, welche Vorteile hiermit verbunden sind, vor allem hinsichtlich des effizienteren Personaleinsatzes und geringerer Personalausgaben.

Das heißt, an Erkenntnissen mangelt es nicht. Trotzdem wurden Empfehlungen bislang nicht umgesetzt. Dies auch nicht, obwohl die Landespolizei an anderer Stelle Personalbedarfe reklamiert hat (strategische Lücke). Durch Optimierung bzw. den effizienteren Personaleinsatz in der Aus- und Fortbildung hätte Personal umgesteuert oder besser noch eingespart werden können und müssen. Dies wäre zumindest so lange erforderlich, bis die höheren Einstellungszahlen ein Mehr an Personal erforderlich machen.

Dieses Versäumnis ist unverständlich. Vor allem stellt es ein unwirtschaftliches Handeln dar.

Überfällige Entscheidungen hat das Innenministerium nun unverzüglich zu treffen und umzusetzen. Dass diese Maßnahmen machbar und wirtschaftlich sinnvoll sind, hat die Landespolizei wiederholt festgestellt. So wurde aktuell im Projekt Minerva aufgezeigt, dass durch die steigenden Einstellungszahlen in der Ausbildung bis 2021 ein Bedarf an 29,5 zusätzlichen Fachlehrern (in VZÄ) entsteht und dass dieser durch einen 2. Einstellungstermin für die LG 1.2, eine höhere Lehrverpflichtung und ein reduziertes Fortbildungsangebot zu decken ist.

Das Projekt Minerva sollte seine Arbeit zur Optimierung der Aufbau- und Ablauforganisation der PD AFB zügig fortsetzen. Anschließend sind auch hier unverzüglich Entscheidungen zu treffen. Die sich hierdurch ergebenden Personalressourcen in die Ausbildung umzusteuern - wie von der Landespolizei vorgesehen - ist allerdings gar nicht nötig. Sie können ebenso wie 27 VZÄ, die mit einer Reduzierung des Fortbildungsangebots im operativen polizeilichen Dienst zu erwirtschaften sind, eingespart werden. Werden außerdem die Lehrverpflichtung entsprechend der Forderung des LRH erhöht und die Ermäßigungstatbestände deutlich reduziert, ergibt sich weiteres Einsparpotenzial.

Das Innenministerium sollte basierend auf den Ergebnissen des Projekts Minerva und den Forderungen des LRH ein neues Personalbedarfskonzept erarbeiten, das sowohl den Bereich Ausbildung als auch den Bereich Fortbildung umfasst.

Parallel dazu haben Innenministerium und PD AFB den künftigen Bedarf an Unterkünften und Unterrichtsräumen für die polizeiliche Aus- und Fortbildung zu ermitteln. Es sind alle Möglichkeiten zu nutzen, diesen Bedarf möglichst gering zu halten. Erst auf dieser Grundlage ist zu ermitteln, ob und in welcher Größenordnung zusätzliche Räume benötigt werden.

Ministerium für Energiewende, Landwirtschaft, Umwelt und ländliche Räume

19. Energieförderprogramme in Schleswig-Holstein - bisher kaum Fördermittel aus den EU- und Bundesförderprogrammen in Anspruch genommen

Das für die Energie- und Technologieförderung zuständige Wirtschaftsministerium hatte von 2005 bis 2012 keine eigenen Programme zur Energieförderung aufgelegt.

Es nahm bisher auch keine Fördermittel aus den von der EU und vom Bund aufgelegten Energieforschungsförderprogrammen in Anspruch.

Die Energieförderung in Schleswig-Holstein sollte sich auf den Zukunftsmarkt Erneuerbare Energien, insbesondere auf die Windkraftbranche, konzentrieren. Biogasanlagen entsprechen mittlerweile dem Stand der Technik. Ihre Förderung sollte deshalb beendet werden.

19.1 Vorbemerkung

Die Bundesregierung hat die auf EU-Ebene erarbeiteten energie- und klimapolitischen Ziele für 2020 und 2050 übernommen. Die Landesregierung unterstützt die energie- und klimapolitischen Ziele der EU und des Bundes.

In dem von der EU initiierten „7. Rahmenprogramm für Forschung und technologische Entwicklung“¹ werden für den Förderzeitraum 2007 bis 2013 insgesamt 53 Mrd. € bereitgestellt. „Energie“ und „Umwelt“ sind 2 der insgesamt 4 Förderschwerpunkte.

Weitere 3,5 Mrd. € stehen mit dem „6. Energieforschungsprogramm der Bundesregierung“ von September 2011 bis Ende 2014 zur Verfügung. Diese Mittel sollen ausschließlich für die Forschungsförderung in den Bereichen „Erneuerbare Energien“ und „Energieeffizienz“ verwendet werden.

Ab 2014 wird die Bundesregierung fast 80 % ihres Forschungsbudgets auf diesen beiden für die künftige Energieversorgung Deutschlands wichtigen Feldern investieren.

¹ Beschluss Nr. 1982/2006/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 18.12.2006 über das 7. Rahmenprogramm der Europäischen Gemeinschaft für Forschung, technologische Entwicklung und Demonstration (2007 bis 2013).

Der LRH hat dies zum Anlass genommen, die Energieförderprogramme des Landes im Zeitraum Januar 2005 bis Juni 2012 zu prüfen. Im Fokus stand insbesondere,

- ob die Energieförderung des Landes an den übergeordneten energiepolitischen Zielsetzungen des Bundes und der EU ausgerichtet ist,
- die Energieförderprogramme des Landes Schleswig-Holstein auf ihre Effizienz zu untersuchen und
- eine Anregung zu geben, wie das Land bestmöglich an den EU- und Bundesförderprogrammen für Energietechnik partizipieren kann.

19.2 **Ausbau Erneuerbarer Energien - Energieförderprogramme von EU und Bund stärker nutzen**

Die Technologie- und Energieförderung des Landes war im Prüfzeitraum im Wirtschaftsministerium angesiedelt. Programme zur Energieförderung hatte das Wirtschaftsministerium im Prüfzeitraum nicht initiiert.

Die Landesregierung nahm bisher keine Fördermittel aus den aufgelegten Energieforschungsförderprogrammen der EU und des Bundes in Anspruch. Für eine gezielte Energieförderung stellte das Land keine zusätzlichen Haushaltsmittel bereit.

Das **Energiewendeministerium** weist darauf hin, dass dennoch mit einer Reihe von Förderprogrammen, die nicht explizit für diesen Zweck konzipiert wurden, auch für die Energiewende relevante Projekte ermöglicht werden konnten.

Einzig das Landwirtschaftsministerium förderte seit 2005 aus der „Initiative Biomasse und Energie“¹ 22 laufende und abgeschlossene Projekte mit einem Investitionsvolumen von 28,5 Mio. €. In der Initiative „Biomasse und Energie“ werden Zuschüsse aus dem „Europäischen Landwirtschaftsfonds für die Entwicklung des ländlichen Raums (ELER)“² gewährt. An Fördergeldern wurden insgesamt 5,4 Mio. € bewilligt. Der Landesanteil betrug 2,9 Mio. €.

Weitere 42 Projekte erhielten Fördermittel der EU im Rahmen der „ELER-Förderung“ und des Bundes aus der Gemeinschaftsaufgabe „Verbesserung der Agrarstruktur und des Küstenschutzes“. Das gesamte Investi-

¹ Initiative „Biomasse und Energie“ Richtlinie zur Förderung der energetischen Nutzung von Biomasse im ländlichen Raum durch das Land Schleswig-Holstein, Erlass des Ministeriums für Wissenschaft, Wirtschaft und Verkehr des Landes Schleswig-Holstein vom 08.05.2007, Amtsbl. Schl.-H. S. 408.

² Verordnung (EG) Nr. 1698/2005 des Rates vom 20.09.2005 über die Förderung der Entwicklung des ländlichen Raums durch den Europäischen Landwirtschaftsfonds für die Entwicklung des ländlichen Raums (ELER) für die Förderperiode 2007 bis 2013.

tionsvolumen betrug 5,8 Mio. €. An Fördergeldern wurden 2,1 Mio. € bewilligt. Der Landesanteil betrug 34 T€.

19.3 **Betriebsergebnisse von Biogasanlagen blieben häufig hinter den Erwartungen zurück**

Die Förderung von Biogasanlagen sollte beendet werden. Die Anlagen entsprechen mittlerweile dem Stand der Technik. Neue Biogasanlagen sollten aus energetischen Gründen nur noch genehmigt werden, wenn am Standort neben elektrischer Energie auch Abwärme oder Biomethan in erheblichem Umfang genutzt werden kann.

In Schleswig-Holstein waren Ende 2011 insgesamt 633 nach Bundes-Immissionsschutzgesetz genehmigte Biogasanlagen mit einer installierten Feuerungswärmeleistung von 704 MW und einer elektrischen Leistung von 253,3 MW in Betrieb. Die Betriebsergebnisse dieser Biogasanlagen blieben häufig hinter den Erwartungen zurück. Grund war in vielen Fällen ein schlechter Gesamtnutzungsgrad. Eine Fernwärmeauskopplung war aufgrund fehlender Fernwärmekunden oder Fernwärmenetze nicht möglich. Damit bleibt ein Großteil der erzeugten Wärme ungenutzt.

Das **Energiewendeministerium** weist darauf hin, dass von den 633 Biogasanlagen in Schleswig-Holstein lediglich 18 aus dem Biomasseförderprogramm bezuschusst wurden. Die letzte Förderzusage wurde 2008 erteilt. In allen Fällen waren ein Wärmekonzept und der Verzicht von Mais als Gärsubstrat Fördervoraussetzungen.

19.4 **Schleswig-Holsteins Stärken ausbauen und Chancen ergreifen**

Schleswig-Holstein hat in der Windkraftnutzung das höchste Erneuerbare-Energien-Potenzial in Deutschland. Damit stellt die Windkraft für Schleswig-Holstein den wichtigsten Baustein bei der Energiewende dar. Diese Stärke Schleswig-Holsteins gilt es im Sinne einer bundesweit abgestimmten Ausbaustrategie der Erneuerbaren Energien gewinnbringend zu nutzen.

Die Windenergie ist national und international ein Wachstumsmarkt. In Schleswig-Holstein produzieren weltweit führende Unternehmen Windkraftanlagen. Das gebündelte technische Know-how muss zielgerichtet weiterentwickelt werden. Damit wäre es möglich, in Schleswig-Holstein einen innovationsbasierten Strukturwandel zu befördern.

Die Energieförderung in Schleswig-Holstein sollte sich auf den Zukunftsmarkt Erneuerbare Energien, insbesondere auf die Windkraftbranche,

konzentrieren. Sowohl Onshore als auch Offshore bestehen große Ausbauerfordernisse. Gerade im Offshore-Bereich bietet sich die Möglichkeit, die gesamte Wertschöpfungskette der maritimen Wirtschaft in einem Verbundprogramm einzubeziehen.

19.5 **Gezielte Energieförderung durch Vernetzung von Forschung, Lehre und Unternehmen**

Nur im Verbund kann es gelingen, die erforderlichen Synergien zwischen der Grundlagenforschung und der anwendungsbezogenen Forschung hin zu marktfähigen Produkten und Dienstleistungen zu schaffen. Priorität muss deshalb haben, Forschung, Lehre und Unternehmen zu vernetzen - wie in den Bundes- und EU-Förderprogrammen gefordert. Dabei sind insbesondere die die schleswig-holsteinische Wirtschaft prägenden kleinen und mittleren Unternehmen einzubeziehen.

Im Bereich der Verbundprojektförderung nach dem Exzellenzprinzip und beim Ausbau der Forschungsinfrastruktur könnte Schleswig-Holstein aus Bundes- und EU-Energieförderprogrammen Finanzmittel in größerem Umfang abrufen. Voraussetzung dafür wäre, dass entsprechende Komplementärmittel durch die Wirtschaft und das Land bereitgestellt werden.

Das **Energiewendeministerium** teilt die Einschätzung des LRH. In der nächsten Periode von Strukturfondsförderung ab 2014 sollen die finanzpolitischen Spielräume für eine verstärkte Energie- und Klimaschutzförderung genutzt werden.

Mit den norddeutschen Küstenländern sollten Kooperationen auf allen Gebieten der Windkraft auf- und ausgebaut werden, um Synergien zu erzielen und als Region im internationalen Wettbewerb bestehen zu können.

Das gilt insbesondere für die weltweit größte Fachmesse für Windenergie HUSUM WindEnergy und den Messestandort Husum. Hierfür bietet sich insbesondere der Ausbau bestehender Kooperationen mit anderen Messestandorten, wie z. B. Hannover, Hamburg und Bremerhaven an.

Ein übergeordnetes Netzwerk hat sich in Schleswig-Holstein noch nicht etabliert. In diesem könnten die Interessen von Forschung, Lehre und Unternehmen gebündelt und koordiniert werden. Damit wäre auch ein Wissenstransfer gewährleistet. Bisher haben sich überwiegend Netzwerke gebildet, die die Interessen einzelner Branchen der maritimen Wertschöpfungskette in Schleswig-Holstein bündeln und vertreten.

Hier sieht der LRH einen erfolgversprechenden Ansatz, durch eine gezielte konzeptionelle und organisatorische Unterstützung des Landes zu einem übergeordneten Netzwerk zu gelangen.

19.6 **Fachkräftebedarf durch gezielte Aus- und Fortbildungsangebote sicherstellen**

In der Windenergiebranche haben sich über 100 Unternehmen in Schleswig-Holstein angesiedelt - die meisten davon mittelständisch geprägt. Sie decken von der Planung über die Fertigung bis zum Bau der Anlagen und der Infrastruktur nahezu alle Bereiche der Wertschöpfungskette ab. Ihr Fachkräftebedarf in den verschiedensten technischen Disziplinen der Windenergiebranche steigt stetig. Neben Hochschulabsolventen werden insbesondere gut qualifizierte Facharbeiter benötigt. Die Anforderungen an ihre Qualifikation sind hoch. Umso wichtiger ist eine gut strukturierte Ausbildung als Grundlage für ein erfolgreiches Wachstum der Windenergiebranche.

Hier sollte das Land in Zusammenarbeit mit den Industrie- und Handelskammern und weiteren Interessenvertretungen der Windindustrie Aus- und Fortbildungsstandards setzen und zusätzliche Bildungsangebote ermöglichen.

Das **Energiewendeministerium** teilt die Sichtweise des LRH. Für das nächste Operationelle Programm hat es entsprechenden Bedarf für verstärkte Investitionen in Bildung und Entwicklung der Aus- und Weiterbildung in diesem Bereich angemeldet.

20. Gebühren im Immissionsschutz: Mehreinnahmen möglich

Das Umweltministerium hat keine hinreichenden Kenntnisse, in welchem Umfang die Gebühren im Immissionsschutz kostendeckend sind. Der Kostendeckungsgrad sollte durch eine Anhebung der relativ niedrigen Gebührensätze erhöht werden. Der LRH begrüßt, dass nunmehr eine Gebühr für die Überwachung von Anlagen eingeführt wird.

Die Verwaltung finanziert zum Teil Auslagen in erheblicher Höhe und über längere Zeiträume vor. Das Umweltministerium sollte regeln, in welchen Fällen darauf ein angemessener Vorschuss zu erheben ist.

Die im Haushalt geplanten Gebühreneinnahmen lagen regelmäßig deutlich unter den tatsächlichen Einnahmen. Bei der Haushaltsplanung muss der haushaltsrechtliche Grundsatz der Wahrheit und Klarheit beachtet werden.

20.1 Einnahmemöglichkeiten müssen ausgeschöpft werden

Der LRH hat geprüft, ob das Land für immissionsschutzrechtliche Genehmigungsverfahren angemessene Gebührensätze festgelegt hat. Außerdem wurde untersucht, ob die gebührenrechtlichen Einnahmemöglichkeiten vollständig ausgeschöpft wurden.

Das Umweltministerium hat keine hinreichenden Kenntnisse über den Verwaltungsaufwand der gebührenpflichtigen Amtshandlungen. Nur in Kenntnis dieser Grundlage kann der Ordnungsgeber eine qualifizierte Entscheidung über die Gebührenhöhe und deren Abstufungen treffen. Dabei ist das Äquivalenzprinzip zu beachten.

Das Äquivalenzprinzip besagt, dass bei der Festsetzung der Verwaltungsgebühren neben dem Verwaltungsaufwand auch der wirtschaftliche Vorteil zu berücksichtigen ist, den der Antragsteller durch die Genehmigung hat. Dies gilt sowohl für die Bestimmung der Gebührentarife als auch für deren Anwendung im Gebührenbescheid.

Zudem besteht das haushaltsrechtliche Ziel, den Aufwand für das Genehmigungsverfahren so weit wie möglich über Gebühreneinnahmen zu decken.

Das Umweltministerium ist der Auffassung, dass hohe Gebühren für Genehmigungsverfahren Investitionen in Schleswig-Holstein verhindern würden. Der LRH teilt diese Auffassung nicht. Einmalige Gebühren sind

gegenüber den Investitionskosten und laufenden Betriebskosten von untergeordneter Bedeutung.

Das Umweltministerium verfügte über keinen aktuellen Vergleich der Immissionsschutzgebühren mit anderen Bundesländern. Daher hat der LRH an Beispielfällen die Gebührensätze von 9 Bundesländern verglichen. Im Vergleich mit diesen liegen die schleswig-holsteinischen unter dem Durchschnitt. Bei Investitionen bis zu 1 Mio. € werden Gebühren erhoben, die sogar deutlich darunter liegen. Das Land sollte sich bei der fälligen Neufestsetzung der Gebühren am Nachbarland Niedersachsen orientieren.

Im Gegensatz zu anderen Bundesländern hatte Schleswig-Holstein in der Vergangenheit keine Gebühren für Überwachungsmaßnahmen festgelegt. Diese sollen ab 2013 eingeführt werden. Sie sollen aber auch hier niedriger bleiben als in anderen Bundesländern.

Positiv ist, dass nun auch Schleswig-Holstein eine Gebühr für Überwachungsmaßnahmen einführen will. Das Gebührenaufkommen hierfür sollte kostendeckend sein. In Anbetracht der angespannten finanziellen Lage des Landes ist das Umweltministerium gehalten, alle Einnahmemöglichkeiten vollständig auszuschöpfen.

Im Landeshaushalt werden regelmäßig deutlich niedrigere Einnahmen aus den Gebühren im Immissionsschutz geplant, als tatsächlich erzielt werden. Zwischen 2009 und 2012 lagen die tatsächlichen Einnahmen durchschnittlich 1,6 Mio. € pro Jahr über den Planungen. Solche erheblichen Abweichungen sind haushaltsrechtlich unzulässig. Bei der Veranschlagung der Gebühren ist künftig der haushaltsrechtliche Grundsatz der Wahrheit und Klarheit zu beachten.

Das **Umweltministerium** will unverzüglich die Höhe der Gebühren und die Gebührentatbestände überprüfen. Dabei sollen die Gebühren mit anderen Bundesländern verglichen werden. Das Umweltministerium widerspricht der Darstellung, dass die Gebühren auch in Zukunft bewusst niedrig gehalten werden sollen. Mit der Anpassung vorhandener Gebührensätze und Einführung neuer Gebührentatbestände sei ausdrücklich eine kostendeckende Gebührenanpassung für die behördliche Anlagenüberwachung beabsichtigt. Die geplanten Gebühreneinnahmen sollen zukünftig etwas „mutiger“ im Haushalt veranschlagt werden.

Der **LRH** begrüßt die unverzügliche Überprüfung der Gebühren. Er betont, dass kostendeckende Gebühren nur festgesetzt werden können, wenn die Kosten der Verwaltung bekannt sind.

20.2 Gebühren nach einheitlichen Maßstäben erheben

Im Landesamt für Landwirtschaft, Umwelt und ländliche Räume (LLUR) werden die Gebührentarife unterschiedlich angewendet. Das LLUR sollte eine einheitliche Handhabung sicherstellen.

Gebühren können zum einen anhand der Herstellungskosten von Anlagen festgesetzt werden. Durch zu gering angesetzte Herstellungskosten im Planungsstadium bzw. bei Antragstellung werden zu geringe Gebühren festgesetzt. In der Bauphase können die Herstellungskosten steigen. Das Umweltministerium sollte sicherstellen, dass gestiegene Herstellungskosten regelmäßig in die Gebühren einfließen.

Gebühren können zum anderen nach Zeitaufwand für das gebührenpflichtige Verwaltungshandeln festgesetzt werden. Auch hier wird auf Einnahmemöglichkeiten verzichtet. Voraussetzung für die Gebührenerhebung nach Zeitaufwand ist, dass der Zeitaufwand erfasst wird. Das Umweltministerium sollte gewährleisten, dass die für die Bearbeitung aufgewendeten Stunden vollständig erfasst und berechnet werden.

Bei Rahmengebühren sollte der wirtschaftliche Vorteil für den Antragsteller berücksichtigt werden. Der wirtschaftliche Vorteil fließt bislang nicht immer in die Gebühr ein. Die Begründung der Verwaltung, es sei schwierig, den wirtschaftlichen Vorteil zu ermitteln, darf nicht dazu führen, dass auf diesen Gebührenbestandteil weitgehend verzichtet wird. Das Umweltministerium sollte ein Konzept erarbeiten, wie der wirtschaftliche Vorteil ermittelt und in die Festsetzung der Gebühren einbezogen werden kann.

Von der Verwaltung werden zum Teil Auslagen in erheblicher Höhe vorfinanziert. Zu den Auslagen gehören Kosten für öffentliche Bekanntmachungen, Sachverständigengutachten und Reisekosten. Vorfinanziert wird für wenige Monate bis zu mehreren Jahren. Das Land trägt neben dem Zinsverlust auch das Risiko, offene Forderungen nicht realisieren zu können. Das Umweltministerium sollte regeln, in welchen Fällen ein angemessener Vorschuss auf zu erwartende Gebühren und Auslagen zu erheben ist.

Das **Umweltministerium** will eine einheitliche Handhabung der Gebührenerhebung sicherstellen. Dafür sollen die Ermittlung der Herstellungskosten, die Erfassung des Zeitaufwands und die Vorschusspraxis geregelt werden.

21. Stiftung Naturschutz: Wirtschaftlich und sparsam den Naturschutz fördern

Die Stiftung erfüllt ihre gesetzlichen Aufgaben, Grundstücke für den Naturschutz zu sichern, zu pflegen und zu entwickeln, engagiert und mit hoher Qualität. Sie bündelt vielfältige Naturschutzmaßnahmen und setzt sie wirtschaftlich um.

Die Rendite aus dem Stiftungsvermögen und Erträge aus den wirtschaftlichen Aktivitäten sollten so weit wie möglich dazu beitragen, die Kosten der Stiftung zu decken. Das Umweltministerium muss angesichts der Einsparverpflichtungen im Landeshaushalt die Zuwendungen an die Stiftung senken.

Die Stiftung sollte in ihrer Satzung und im Gesellschaftsvertrag ihrer Tochtergesellschaft, der Ausgleichsagentur Schleswig-Holstein GmbH, die notwendigen Kontroll-, Steuerungs- und Informationsrechte verankern.

21.1 Was macht die Naturschutzstiftung?

Die Stiftung Naturschutz Schleswig-Holstein wurde 1978 gegründet. Ziel war es, eine finanziell unabhängige, handlungsfähige Institution zu schaffen, die sich für den Naturschutz in Schleswig-Holstein einsetzt. Die Stiftung hat die gesetzliche Aufgabe, Grundstücke langfristig für den Naturschutz zu sichern, zu pflegen und zu entwickeln. Dies geschieht durch Kauf, langfristige Pacht und Naturschutzmaßnahmen auf den Flächen.

Das Ziel des Gesetzgebers ist erreicht. Die Stiftung ist als Institution für den Naturschutz aufgebaut und handlungsfähig. Das Stiftungsvermögen mit einer Bilanzsumme 2011 von 205 Mio. € sichert die finanzielle Unabhängigkeit. 2011 verwaltete die Stiftung 31.300 ha, davon 29.400 ha im Eigentum. 37 Beschäftigte nehmen die Aufgaben der Stiftung engagiert wahr.

21.2 Aufgaben auf Wachstumskurs

In der ersten Zeit nach ihrer Gründung hat die Stiftung hauptsächlich Flächen durch Grunderwerb gesichert. Heute liegt der Schwerpunkt darin, auf den vorhandenen Flächen Naturschutzprojekte durchzuführen. Die Tätigkeit der Stiftung hat sich dadurch stark erweitert. Die einzelnen Aufgaben stellen sich wie folgt dar:

21.2.1 **Stiftung erwirbt und entwickelt Flächen für den Naturschutz**

Die Stiftung kauft Grundstücke, die sich für den Naturschutz eignen. Der Kaufpreis wird vom Landesamt für Landwirtschaft, Umwelt und ländliche Räume oder von anderen unabhängigen Dritten geprüft. Über die Hälfte der Stiftungsflächen wird durch extensive Weidewirtschaft gepflegt. 16.600 ha sind an örtliche Landwirte und Naturschutzorganisationen verpachtet. Pachtverträge und naturschutzfachliche Auflagen werden in einem Geo-Informationssystem erfasst und aktuell gehalten. Mit den Pachtauflagen sichert die Stiftung die Flächen für den Naturschutz. Vor-Ort-Kontrollen des LRH haben gezeigt, dass die Auflagen überwiegend eingehalten werden.

Die Flächen werden durch eine Vielzahl von Maßnahmen weiterentwickelt, die den naturschutzfachlichen Wert der Flächen steigern. Die Stiftung plant und kontrolliert die Maßnahmen. Kleinere Maßnahmen führt die Stiftung selbst durch, größere mit Hilfe Dritter. Viele Projekte werden über das Zukunftsprogramm ländlicher Raum von Land, Bund und EU finanziert.

Die Stiftung hat einen eigenen landwirtschaftlichen Betrieb: das Weidelandzentrum mit zuletzt 1.900 ha. Es arbeitete bis 2010 mit hohen Verlusten. 2011 haben Änderungen im Management dazu geführt, dass das Ergebnis erstmals positiv war. Um in Zukunft zeitnah auf Verluste reagieren zu können, sollte das Weidelandzentrum seine Gewinn- und Verlustrechnung nach den üblichen Standards erstellen.

Umweltministerium und **Stiftung** wollen die Gewinn- und Verlustrechnung wie vom LRH gefordert ändern.

21.2.2 **Für den Landesbetrieb Straßenbau und Verkehr werden Ausgleichsflächen verwaltet**

Mit dem Landesbetrieb Straßenbau und Verkehr besteht seit 2010 ein Abkommen zur Übergabe von Kompensationsflächen für den Straßenbau. Die Vorteile sind beidseitig: Die Ausgleichs- und Ersatzflächen werden bei der Stiftung gebündelt und können in großräumige Naturschutzmaßnahmen integriert werden. Der Landesbetrieb kann sich auf sein Kerngeschäft konzentrieren. Von 1000 ha übergabefähiger Flächen sind bislang nur 119 ha übertragen worden.

Das Abkommen wird zu zögerlich umgesetzt. Die Landesverwaltung schöpft ihr Rationalisierungspotenzial nicht aus. Das Kooperationsabkommen sollte zeitnah und vollständig umgesetzt werden.

Umweltministerium und **Stiftung** teilen mit, dass im Dezember 2012 die Übergabe von 332 ha an die Stiftung vereinbart worden sei. Beide befürworten eine zügige Übergabe weiterer Flächen. Der Landesbetrieb hat von einer Stellungnahme abgesehen.

21.2.3 **Für Land und Kommunen werden Ausgleichs- und Ersatzmaßnahmen durchgeführt**

Ausgleichs- und Ersatzmaßnahmen gleichen Eingriffe in die Natur aus. Die Stiftung investiert die Ersatzzahlungen sowohl für das Land als auch für die Kreise Segeberg und Dithmarschen. Für letztere legt sie die Mittel in den Kreisgebieten an und verwaltet die Flächen.

Im Land stehen verschiedene größere Infrastrukturprojekte an, mit denen in die Natur eingegriffen wird. Beispiele sind die Maßnahmen zur Energiewende, der Bau der A 20 und die Fehmarnbelt-Querung. Hierfür sind Ausgleichs- und Ersatzmaßnahmen gesetzlich vorgeschrieben. Ausgleichs- und Ersatzmaßnahmen müssen effizient und effektiv umgesetzt werden. Dies erfordert eine fachkundige und leistungsfähige Organisation. Die Stiftung ist eine solche Organisation. Insofern erfüllt sie eine wichtige Funktion bei der Realisierung von Infrastrukturprojekten.

Der LRH empfiehlt den übrigen Kommunen, dem Modell der Zusammenarbeit zwischen der Stiftung und den Kreisen Segeberg und Dithmarschen zu folgen. Damit gestalten die Kommunen ihre Verwaltung wirtschaftlicher.

21.2.4 **Private Schenkungen werden für Naturschutzzwecke eingesetzt**

Bürgerinnen und Bürger haben zunehmend den Wunsch, mit ihrem Vermögen den Naturschutz zu fördern. Die Stiftung ist eine vertrauenswürdige Empfängerin für private Vermögen, da sie schon lange besteht, anerkannt gute Arbeit leistet und unter öffentlicher Kontrolle steht.

21.2.5 **Auch Naturschutzprojekte des Bundes und der EU werden durchgeführt**

Beispiele hierfür sind die Erprobung der halboffenen Weidelandschaft Höltingbaum, ein grenzüberschreitender Wald- und Landschaftskorridor mit Dänemark oder die Wiederherstellung von Lebensräumen für seltene Tier- und Pflanzenarten. Die EU-Projekte sind aufgrund des hohen Koordinierungsaufwands mit mehreren europäischen Partnern verwaltungsaufwendig. Sie tragen zur Entwicklung der Stiftungsflächen bei. Die Projekte werden von Land, Bund und der EU finanziert.

Die Stiftung sollte bei der Auswahl ihrer Projekte vorab prüfen, wie effizient die eingesetzten finanziellen Mittel für den Naturschutz in dem jeweiligen Projekt sein werden. Erfolge können mit einem mehr oder weniger hohen Mitteleinsatz erzielt werden.

Umweltministerium und **Stiftung** betonen, dass vor der Durchführung von Projekten regelmäßig die Effizienz des Mitteleinsatzes geprüft werde. Sie weisen darauf hin, dass Erfolge von Projekten im Natur- und Artenschutz schwierig vorausszusagen seien, da das Ergebnis häufig auch von anderen, nicht zu beeinflussenden Faktoren abhängt.

21.2.6 **Stiftung wird beim Moorschutzprogramm wie eine nachgeordnete Behörde tätig**

Die Stiftung verwaltet den Moorschuttfonds für das Umweltministerium. Der Fonds wird mit Ersatzgeldern des Landes gespeist. Daraus werden Flächenankäufe, Gutachten oder Maßnahmen wie z. B. die Wiedervernässung von Flächen finanziert.

Das Umweltministerium sollte kritisch prüfen, ob neue Aufgaben nicht wirtschaftlicher vom eigenen nachgeordneten Bereich übernommen werden können. Für die Aufgabe musste bei der Stiftung neues Personal eingestellt werden. Es kann nicht sein, dass finanzielle und personelle Einsparvorgaben des Landes durch Aufgabenverlagerung auf die Stiftung umgangen werden.

Ihre Aufgaben im Naturschutz kann die Stiftung selbst jederzeit erweitern. Dies ist aus Sicht des Naturschutzes sicherlich begrüßenswert. In Anbetracht der endlichen Ressourcen des Landes, der notwendigen Verteilung der knappen Mittel auf die verschiedenen staatlichen Aufgaben und der Einsparverpflichtungen im Landeshaushalt stellt sich jedoch die Frage nach den Grenzen des staatlich geförderten Wachstums der Stiftung.

21.3 **Kann die Stiftung helfen, den Landeshaushalts zu entlasten?**

Die Bilanzsumme der Stiftung stieg zwischen 2009 und 2011 von 189 Mio. € auf 205 Mio. €. Damit hat die Stiftung ein ausreichendes Stiftungsvermögen, um ihre laufenden Kosten eigenständig finanzieren zu können. Um die Handlungsfähigkeit der Stiftung weiter zu stärken, sollte die Stiftung möglichst alle Erträge nutzen, um ihr Stiftungsvermögen aufzustocken und sich daraus zu finanzieren. Sie sollte ihr Vermögen nicht auf Unterorganisationen verteilen. Sie muss ihre Beteiligungen unter dieser Zielsetzung stärker steuern.

Das Land stellte zwischen 2009 und 2011 durchschnittlich 4,9 Mio. € im Jahr für Naturschutzmaßnahmen, Grunderwerb und Aufstockung des Grundkapitals für die Verwaltung von Grundstücken zur Verfügung. Davon betrug der EU-Anteil 20 % bis 52 %. In den Landesmitteln sind Ersatzzahlungen enthalten, die die Stiftung für das Land investiert. Weitere wichtige Finanzierungsquellen der Stiftung sind Ersatzzahlungen der Kreise, Einnahmen aus Verpachtung und EU-Direktzahlungen, Projektmittel des Bundes, private Schenkungen sowie Einnahmen aus der Vermarktung von Ökokonten.

Der Stiftung ist bewusst, dass das Land sparen muss. Deshalb bemüht sie sich um eine vom Landeshaushalt unabhängige Finanzierung. Dieser Entwicklungspfad entspricht dem Sinn und Zweck der Stiftungsgründung und dem Willen des Gesetzgebers. Der Entwicklungsprozess wird von der Stiftung erfolgreich vorangetrieben. Im Umkehrschluss bedeutet der fachliche und wirtschaftliche Erfolg der Stiftung jedoch, dass sie immer weniger finanzielle Zuwendung durch das Land benötigt. Hierfür gibt es zwei Ansatzpunkte:

Zum einen erhält die Stiftung aus Landesmitteln jährlich eine Zuwendung für satzungsgemäße Aufgaben über zuletzt 300.000 €. Die Zuwendung wurde in der Vergangenheit bereits reduziert. Eine weitere Absenkung ist angesichts der Haushaltslage des Landes erforderlich.

Zum anderen erhält die Stiftung vom Land einmalige Zuwendungen für neu erworbene Grundstücke von 600 €/ha, um die Grundlasten und Verwaltungskosten dauerhaft zu decken. 2011 waren es 413.000 €. Der LRH hat Zweifel, dass die Zuwendung erforderlich ist. Die Rendite des Grundvermögens sollte zur Deckung der laufenden Kosten der Grundstücke herangezogen werden. Das Umweltministerium muss angesichts der Einsparverpflichtungen im Landeshaushalt und absehbar sinkender Einnahmen aus der Oberflächenwasserabgabe reagieren und die Zuwendungen an die Stiftung senken.

Die Stiftung sollte sich für das Umweltministerium nicht zu einem Nebenhaushalt entwickeln. Die Fachaufsicht ist immer aufgefordert, die Frage der finanziellen und personellen Aufwände in der Stiftung genau so kritisch zu betrachten wie die im Landesbereich. Die Einsparvorgaben für die Landesverwaltung sollten auch für die Stiftung gelten.

Umweltministerium und **Stiftung** stimmen zu, dass die Stiftung zurzeit ihre laufenden Kosten, insbesondere Verwaltungs- und Personalkosten, aus eigener Kraft decken kann. Die Verwaltung des umfangreichen Grund- und Bodenvermögens werfe eine relativ hohe Rendite ab. Für die Durch-

führung von Naturschutzprojekten benötige die Stiftung jedoch weiterhin Zuschüsse.

Das Umweltministerium hält am Grunderwerb zur Umsetzung der Ziele von Natura 2000 fest. Weder Umweltministerium noch Stiftung erkennen die Möglichkeit, Verwaltungskosten für neu hinzukommende Flächen selbst zu finanzieren. Eine Finanzierung des Grunderwerbs durch die Stiftung ohne Projektmittel von Land und EU sei nicht möglich.

Der **LRH** bleibt bei seiner Auffassung, dass die Zuwendungen des Landes gesenkt werden können. Angesichts der notwendigen Einsparungen im Landeshaushalt und einer stetig wachsenden Bilanzsumme kann der Stiftung zugemutet werden, verfügbare Zuwächse und Erträge für unabwendbare Aufwände der Stiftung einzusetzen. Insbesondere die 600 €/ha, die die Stiftung für Grundlasten und Verwaltungskosten neu erworbener Grundstücke erhält, müssen zur Disposition gestellt werden.

21.4 **Mangelnde Steuerung der Ausgleichsagentur**

Die Stiftung kann Unternehmen gründen, um ihre Aufgaben durchführen zu lassen. 2007 hat die Stiftung die Ausgleichsagentur Schleswig-Holstein GmbH als 100%ige Tochter gegründet. Unternehmenszweck ist die Durchführung naturschutzrechtlicher Ausgleichs- und Ersatzmaßnahmen und sonstiger Maßnahmen des Naturschutzes. Das Stammkapital beträgt 100 T€. Es wurde dem Stiftungsvermögen entnommen.

Bei Ausgründungen sind die Bestimmungen der LHO einzuhalten. Dies ist nur unzureichend geschehen:

- Der Beleg ist nicht erbracht worden, dass ein wichtiges Interesse des Landes an der Gründung der Ausgleichsagentur besteht.
- Der Unternehmensgegenstand wird nicht klar genug definiert, um ihn gegenüber der Stiftung abgrenzen zu können.
- Es fehlt ein Vergleich der Wirtschaftlichkeit unterschiedlicher Handlungsalternativen zur Durchführung von Ausgleichs- und Ersatzmaßnahmen, die es durchaus gegeben hätte.
- Einflussmöglichkeiten des Landes, der Stiftung sowie Prüfungsrechte des LRH wurden im Gesellschaftsvertrag nicht verankert.
- Der Jahresabschluss und der Lagebericht der Ausgleichsagentur weisen nicht die von der LHO vorgeschriebene Form auf.

Die Verlagerung von Aufgaben der Stiftung in die Ausgleichsagentur enthebt weder das Umweltministerium noch die Stiftung von der Verpflichtung, die geltenden öffentlich-rechtlichen Rechtsnormen einzuhalten. Wichtige Angelegenheiten und Beschlüsse der Ausgleichsagentur sollten

zukünftig die Zustimmung des Stiftungsrats erfordern. Umweltministerium und Stiftung sind aufgefordert, den Gesellschaftsvertrag und die Satzung entsprechend den konkreten Vorschlägen des LRH zu gestalten.

Die Ausgleichsagentur kann ihre Aufgaben mithilfe eigener Tochterunternehmen durchführen. Die Gründung von Tochterunternehmen sollte die absolute Ausnahme bleiben, da eine gesetzliche Aufgabenzuweisung an die Stiftung selbst besteht.

Die Stiftung sollte verstärkt ihrer Steuerungsspflicht gegenüber der Geschäftsführung der Ausgleichsagentur nachkommen, damit in der Ausgleichsagentur die Interessen der Stiftung wahrgenommen werden. Dies gilt insbesondere für die Mittelverwendung: Nicht benötigte Erträge sollten in möglichst hohem Umfang an die Stiftung ausgeschüttet werden. Die Ausgleichsagentur hat sich im Prüfungszeitraum wirtschaftlich erfolgreich entwickelt. Ihre Bilanzsumme ist von 2009 bis 2011 von 448 T€ auf 1.012 T€ und ihr Eigenkapital um 30 % gestiegen. Die Ausgleichsagentur kann dazu beitragen, dass das Stiftungsvermögen wächst. Gleichzeitig kann sie ihre wirtschaftlichen Aufgaben erfüllen.

Das Stiftungsvermögen sollte möglichst nicht auf weitere Organisationen verteilt werden, sondern bei der Stiftung verbleiben. Die Stiftung ist verantwortlich für den Erhalt ihres Vermögens. Sie sollte die Durchführung der Aufgaben selbst steuern, um Verlustrisiken für das Vermögen so gering wie möglich zu halten.

Umweltministerium und **Stiftung** folgen zum Teil den Vorschlägen des LRH zur Änderung der Stiftungssatzung und des Gesellschaftsvertrags mit der Ausgleichsagentur. Im Übrigen prüfen sie die Vorschläge. Die Stiftung solle als alleinige Gesellschafterin der Ausgleichsagentur weiterhin über die Ausschüttung der Überschüsse entscheiden.

Umweltministerium und Stiftung möchten die Möglichkeit erhalten, ausnahmsweise Tochtergesellschaften gründen zu können. Dies steigere die Handlungsfähigkeit der Stiftung. Die Überschüsse der Ausgleichsagentur trügen zur wirtschaftlichen Stabilität der Stiftung bei. In bestimmten Fällen könne ein wirtschaftlich erfolgreiches Vorgehen nur über die Gründung einer Tochtergesellschaft erreicht werden.

Der **LRH** bleibt bei seiner Position.

22. Forstabteilung der Landwirtschaftskammer: Verbesserungen sind möglich

Das Defizit der Abteilung Forstwirtschaft der Landwirtschaftskammer Schleswig-Holstein kann abgebaut werden. Die Landwirtschaftskammer sollte erneut prüfen, ob und wie die Abteilung Forstwirtschaft wirtschaftlicher organisiert werden kann.

Im Geschäftsfeld Waldbestattungen werden steigende Einnahmen erzielt. Teilweise arbeitet die Landwirtschaftskammer hierbei nicht gemäß geltendem Recht.

Forstbetriebe sollten nur für ihren tatsächlichen Bedarf ausbilden. Der Landeszuschuss an die Schleswig-Holsteinischen Landesforsten über jährlich 0,5 Mio. € für die Ausbildung von Forstwirten sollte entfallen.

Bei sinkenden Auszubildendenzahlen sollten Alternativen für die Ausbildung der Forstwirte geprüft werden. Möglich wären Kooperationen mit der Deutschen Lehranstalt für Agrartechnik Schleswig-Holstein GmbH (DEULA) oder dem Land Niedersachsen.

22.1 Wie wirtschaftlich ist die Abteilung Forstwirtschaft?

Die Landwirtschaftskammer Schleswig-Holstein hat ihren Hauptsitz in Rendsburg. In Bad Segeberg unterhält sie als Außenstelle eine Abteilung für Forstwirtschaft. Die dortigen 33 Beschäftigten beraten, betreuen und fördern Waldbesitzer. Zudem bieten sie Aus- und Weiterbildung und Dienstleistungen an. Die Landwirtschaftskammer betreibt hier außerdem im Auftrag des Berufsbildungszentrums Bad Segeberg die Landesberufsschule für Forstwirte mit Internat.

Die Forstabteilung wies im Zeitraum 2008 bis 2011 ein Defizit von durchschnittlich 263.000 € mit zunehmender Tendenz auf. Im Geschäft mit Waldbestattungen wuchs der Überschuss, während in den übrigen Geschäftsfeldern die Defizite anstiegen - hauptsächlich bei der Beratung und Betreuung. Das Gesamtdefizit wurde durch eigene Einnahmen, den Landeszuschuss und die Kammerumlage ausgeglichen.

Die Landwirtschaftskammer muss sicherstellen, dass die Forstabteilung wirtschaftlich arbeitet.

Hierzu gehört auch die Frage des Standorts. Die Landwirtschaftskammer hat 2007 geprüft, ob die Forstabteilung nach Rendsburg verlagert werden

kann. Dies wurde als unwirtschaftlich verworfen. Der Investitionsbedarf für den Neubau von Gebäuden war zu hoch.

Die Landwirtschaftskammer sollte die Wirtschaftlichkeit einer Verlagerung der Forstabteilung nach Rendsburg erneut prüfen. Dabei sollten alle Aspekte, insbesondere mögliche Personaleinsparungen im Querschnittsbereich der Forstabteilung sowie im Bereich Internat und Verpflegung berücksichtigt werden. Ebenso sind hierbei der mögliche Rückgang der Schülerzahlen infolge der demografischen Entwicklung und die vom LRH empfohlene Beendigung der bezuschussten Ausbildung von Forstwirten bei den Schleswig-Holsteinischen Landesforsten (SHLF) einzubeziehen.¹ Infolge des demografischen Wandels könnten Unterrichts- und Internatsräume an der Deutschen Lehranstalt für Agrartechnik (DEULA) in Rendsburg freigesetzt werden. Diese könnten für die Aus- und Fortbildung in der Forstwirtschaft genutzt werden.

Das **Umweltministerium** sieht Möglichkeiten, die unentgeltlichen Beratungsleistungen zu straffen und zu rationalisieren. Die nicht kostendeckenden Betreuungsleistungen könnten auf forstliche Zusammenschlüsse konzentriert werden.

Die **Landwirtschaftskammer** sieht kein Problem darin, für den nicht gedeckten Betrag die Kammerumlage heranzuziehen. Die Kammerumlage werde von den Betrieben dafür geleistet, dass die Landwirtschaftskammer Beratung und Betreuung anbiete. Die Landwirtschaftskammer will Einsparungsmöglichkeiten prüfen.

22.2 **Waldfriedhöfe: Rechtliche Grundlagen beachten**

Die Landwirtschaftskammer hat zusammen mit einem Kooperationspartner das neue Geschäftsfeld Waldbestattung erschlossen. Hier erwirtschaftet die Landwirtschaftskammer steigende Überschüsse. Trotzdem sollte sie das Geschäftsfeld kritisch betrachten:

- Vergütungen für Waldbestattungen erhalten die Waldbesitzer, die Betreiber der Friedhöfe, die Landwirtschaftskammer und der Kooperationspartner der Kammer. Die Landwirtschaftskammer erhält durchschnittlich 20 % von den Vergütungen, der Kooperationspartner 25 %. Diese Bedingungen hat die Landwirtschaftskammer mit ihrem Kooperationspartner für die nächsten 20 Jahre fest vereinbart. Es ist damit nicht möglich, auf veränderte Marktbedingungen zu reagieren. Waldfriedhöfe können auch ohne den Kooperationspartner der Landwirtschaftskammer eingerichtet werden.

¹ Vgl. Tz. 22.4.

Die Landwirtschaftskammer ist verpflichtet, ihre Mitglieder neutral zu beraten. Die finanziellen Eigeninteressen der Landwirtschaftskammer aufgrund des Kooperationsvertrages können einer neutralen Beratung beim Thema Waldbestattung entgegenstehen. Die Landwirtschaftskammer befindet sich in einem Rollenkonflikt, der gelöst werden muss.

Das **Umweltministerium** und die **Landwirtschaftskammer** betonen, dass die Kammermitglieder neutral beraten würden. Mitglieder würden auch ohne Einbeziehung des Kooperationspartners bei der Einrichtung eines Waldfriedhofs unterstützt. Das Schleswig-Holsteinische Verwaltungsgericht und das Schleswig-Holsteinische Obergericht hätten aufgrund der gesetzlichen Konstruktion keine Interessenkollision festgestellt.

Der **LRH** bleibt bei seiner Position, dass finanzielle Eigeninteressen das Handeln der Landwirtschaftskammer beeinflussen können. Die Landwirtschaftskammer benötigt nach eigener Aussage die Einnahmen aus dem Bereich Waldbestattungen, um die Kosten der Forstabteilung abzudecken.

- Die Landwirtschaftskammer betreut die SHLF als Betreiber eines Waldfriedhofs. Nach dem Landeswaldgesetz¹ können nur Waldbesitzende, die kein ausreichendes eigenes Fachpersonal haben, mit der Landwirtschaftskammer entgeltliche Betreuung vereinbaren. Die SHLF verfügen über ausreichendes eigenes Fachpersonal. Somit sind die rechtlichen Voraussetzungen für einen Vertrag mit der Landwirtschaftskammer nicht gegeben. Das Umweltministerium sollte prüfen, in welcher Weise Übereinstimmung mit dem geltenden Recht hergestellt werden kann.

Das **Umweltministerium** weist darauf hin, dass sich die einschränkende Regelung des Landeswaldgesetzes ebenfalls auf die entgeltliche Betreuung durch private Unternehmen beziehe. Dies wäre ein unzulässiger Eingriff in die Privatautonomie. Die Regelung weise daher lediglich auf die Möglichkeit hin, entgeltliche Dienstleistungen in Anspruch nehmen zu können. Sie sei entbehrlich.

Der **LRH** betont, dass das Landeswaldgesetz zum Zeitpunkt des Vertragsabschlusses nach seinem eindeutigen Wortlaut die fachliche entgeltliche Betreuung der Landesforsten durch die Landwirtschaftskammer ausgeschlossen hat.² Die jetzt geltende Fassung des Lan-

¹ Landeswaldgesetz - LWaldG - vom 05.12.2004 i. d. F. vom 13.07.2011, GVOBl. Schl.-H. S. 225.

² § 26 Abs. 1 Satz 1 LWaldG vom 05.12.2004, geändert durch Gesetz über die Anstalt Schleswig-Holsteinische Landesforsten und zur Änderung anderer Vorschriften vom 13.12.2007, GVOBl. Schl.-H. 2007 S. 518: „Die fachliche Förderung umfasst die unentgeltliche Beratung und bei Bedarf die Betreuung des Privat- und Körperschaftswaldes mit Ausnahme des zum Vermögen der Anstalt Schleswig-Holsteinische Landesforsten gehörenden Waldes.“

deswaldgesetzes enthält weiterhin die Voraussetzung, dass nur Waldbesitzende mit der Landwirtschaftskammer eine entgeltliche Betreuung vereinbaren können, die kein ausreichendes eigenes Fachpersonal besitzen. Diese - die Betätigung der Landwirtschaftskammer als Körperschaft des öffentlichen Rechts einschränkende - Regelung ist rechtlich zulässig. Geltendes Recht mit seinem eindeutigen Wortlaut ist anzuwenden. Dass die Landwirtschaftskammer nicht für den Landeswald fördernd tätig werden soll, entspricht im Übrigen auch der Gesetzeslage vor Gründung der Anstalt Schleswig-Holsteinische Landesforsten.

- Die Landwirtschaftskammer betreut auch Betriebe mit Waldfriedhöfen in anderen Bundesländern. Diese Aktivitäten sind nicht vom Gesetz über die Landwirtschaftskammer Schleswig-Holstein¹ gedeckt. Die Landwirtschaftskammer ist eine Körperschaft öffentlichen Rechts in Schleswig-Holstein. Sie hat u. a. die Aufgabe, die Wirtschaftlichkeit der Betriebe zu verbessern. Die Betreuung schleswig-holsteinischer Betriebe im Bereich Waldbestattung wird vom gesetzlichen Auftrag gedeckt. Nicht gedeckt ist die Betreuung von Betrieben außerhalb Schleswig-Holsteins. Für diese Betriebe darf die Landwirtschaftskammer nicht tätig werden. Das Umweltministerium hätte den Vertrag zwischen Landwirtschaftskammer und Kooperationspartner so nicht dulden dürfen. Auch hier sollte das Umweltministerium prüfen, ob der Rechtsverstoß geheilt werden kann.

Das **Umweltministerium** und die **Landwirtschaftskammer** betonen, dass die Aktivitäten der Kammer in anderen Bundesländern im Bereich Waldbestattung eine Randnutzung seien. Eine Randnutzung sei die wirtschaftliche Betätigung, die die öffentliche Hand „bei Gelegenheit“ der Erfüllung ihrer Aufgabe betreibe, um sonst brachliegendes Wirtschaftspotenzial auszunutzen, das im Übrigen aber öffentlichen Zwecken diene.²

Die **Landwirtschaftskammer** vertritt zudem die Auffassung, dass wirtschaftliche Aufgaben im Gegensatz zu hoheitlichen Aufgaben außerhalb von Schleswig-Holstein wahrgenommen werden könnten. Das **Umweltministerium** hat sich diese Argumentation nicht zu eigen gemacht. Das Ministerium will die Landwirtschaftskammer zukünftig verpflichten, außerhalb Schleswig-Holsteins keine über die kapazitätsauslastende Nebentätigkeit hinausgehende Aufgabenakquise zu betreiben.

Der **LRH** bekräftigt seine Auffassung, dass die Tätigkeit der Landwirtschaftskammer außerhalb Schleswig-Holsteins keine kapazitätsaus-

¹ Gesetz über die Landwirtschaftskammer Schleswig-Holstein (LwKG) i. d. F. der Bekanntmachung vom 26.02.2002, GVOBl. Schl.-H. S. 28.

² BVerwG, Urteil vom 21.04.1989, Az.: 7 C 48/88, Rn. 14.

lastende zulässige Randnutzung bei Gelegenheit ihrer gesetzlichen Aufgabenerfüllung darstellt. Die Landwirtschaftskammer hat bereits im Vertrag mit der RuheForst GmbH von 2005 als Vertragsgebiet die Bundesländer Schleswig-Holstein, Hamburg und Mecklenburg-Vorpommern vereinbart. Die Betreuung von Waldfriedhöfen außerhalb Schleswig-Holsteins war von der Kammer von Anfang an beabsichtigt. Dies spricht gegen eine Randnutzung. Mittlerweile liegen 8 von insgesamt 16 betreuten Waldfriedhöfen außerhalb Schleswig-Holsteins. Auch unter Berücksichtigung unterschiedlicher Betreuungsintensitäten einzelner Waldfriedhöfe ist die Kammeraktivität außerhalb Schleswig-Holsteins so umfangreich, dass sie nicht als Randnutzung eingestuft werden kann.

Die Landwirtschaftskammer darf nicht bewusst Überkapazitäten schaffen, um unter dem Deckmantel der Randnutzung ein Geschäftsfeld im Bereich der gesetzlichen Aufgaben über mehrere Bundesländer auszuweiten.

22.3 **Ausbildung der Forstwirte mit höchsten Schulkostenbeiträgen**

2011 gab es in Schleswig-Holstein insgesamt 39 Auszubildende im Beruf Forstwirt. Sie wurden an der Landesberufsschule für Forstwirte unterrichtet, die die Landwirtschaftskammer im Auftrag des Kreises Segeberg betreibt. Die Auszubildenden wurden 2011 in Klassen mit 12 bis 20 Schülern unterrichtet. 2012 sanken die Klassengrößen auf 12 bis 16 Schüler. Sollte die Zahl der Auszubildenden weiter sinken,¹ muss das Land Wege finden, die Ausbildung kostengünstiger zu gestalten.

Der Berufsschulbetrieb für Forstwirte wird aus Schulkostenbeiträgen der Kreise finanziert. 2012 betrug der Schulkostenbeitrag für die Landesberufsschule 2.000 €/Schüler/Jahr. Die Schulkostenbeiträge werden auf der Grundlage der tatsächlichen Kosten des Vorjahres als Plandaten für die laufenden Kosten, Verwaltungs- und Investitionskosten des neuen Jahres vom Bildungsministerium festgelegt. Daraus ergibt sich, dass die Landwirtschaftskammer als Schulträgerin fast kostendeckend arbeitet. Hieraus lässt sich aber nicht ableiten, dass die Landesberufsschule für Forstwirte auch wirtschaftlich arbeitet.

Der Schulkostenbeitrag ist der höchste im Vergleich aller Landesberufsschulen mit Internat. Bei sinkenden Schülerzahlen werden die Schulkostenbeiträge weiter ansteigen. Das Umweltministerium sollte zusammen mit dem Bildungsministerium insbesondere in Bezug auf die Personalausgaben für Verwaltung und Hilfspersonal prüfen, wo die Ursachen für die Spitzenstellung liegen.

¹ Vgl. hierzu auch Tz. 22.4.

Das **Umweltministerium** weist auf fehlende Vergleichsdaten von Landesberufsschulen für Forstwirte der anderen Länder hin, um die Wirtschaftlichkeit prüfen zu können. Für die Unterhaltung und Bewirtschaftung des Internats werde ein pauschaler Kostenbeitrag vom Bildungsministerium festgelegt. Das Bildungsministerium beabsichtige, bis Ende 2013 bei der Landwirtschaftskammer die übrigen Schulkosten zu überprüfen mit dem Ziel, Einsparungen zu generieren. Die **Landwirtschaftskammer** will die Überprüfung der Schulkostenbeiträge unterstützen.

Der **L RH** regt an, die fehlenden Vergleichsdaten als Teil einer umfassenden Wirtschaftlichkeitsprüfung zu erheben.

22.4 **Förderung der Ausbildung nicht notwendig**

Der Arbeitsmarkt für Auszubildende regelt sich im System der sozialen Marktwirtschaft grundsätzlich selbst. Arbeitgeber benötigen qualifizierte Arbeitskräfte. Staatliche Eingriffe können erforderlich werden, wenn am Ausbildungsmarkt starke Ungleichgewichte auftreten, die nicht im öffentlichen Interesse liegen.

Größter Ausbildungsbetrieb für Forstwirte sind die SHLF mit 16 Auszubildenden. Die SHLF hatten in den vergangenen Jahren keinen nennenswerten Bedarf an Nachwuchskräften. Die SHLF planen, zukünftig durchschnittlich einen Auszubildenden pro Jahr zu übernehmen.

Für die Ausbildung erhalten die SHLF einen zweckgebundenen Landeszuschuss. 2011 betrug er 510.000 €. Der Einsatz von öffentlichen Mitteln für die Ausbildung von Forstwirten, für die bei den SHLF kein Bedarf besteht, ist nicht gerechtfertigt. Der Arbeitsmarkt für Auszubildende hat sich seit geraumer Weile entspannt, sodass schon lange kein öffentliches Interesse für eine Ausbildung über Bedarf mehr besteht. Die Kosten für die Ausbildung der Forstwirte können von den SHLF getragen werden, sofern Eigenbedarf an Nachwuchskräften besteht. Der zweckgebundene Landeszuschuss sollte entfallen.

Kommunale Forstbetriebe bilden ebenfalls Forstwirte aus. Sie orientieren sich dabei am eigenen Bedarf an Nachwuchskräften. Ihre Ausbildung wird nicht bezuschusst.

Private Forstunternehmen haben Bedarf an Fachkräften. Im Ausbildungsjahr 2012/2013 wurden von 41 Ausbildungsverhältnissen jedoch nur 4 von Privatbetrieben begründet. Die Privatbetriebe profitieren von der mit Steuermitteln geförderten Ausbildung bei den SHLF.

Privatbetriebe sollten ihre Nachwuchskräfte selbst ausbilden. Privatbetriebe könnten zu Ausbildungszwecken miteinander kooperieren, wenn sie als Einzelbetrieb nicht alle Voraussetzungen für einen Ausbildungsbetrieb erfüllen können. Die Kosten der Ausbildung sollten auf jeden Fall von den Betrieben getragen werden, die wirtschaftlich von den Fachkräften profitieren. Im Übrigen ist die betriebliche Ausbildung von Forstwirten annähernd kostenneutral.¹

Das **Umweltministerium** und die **SHLF** sind der Meinung, dass es staatliche Aufgabe sei, im Interesse eines hohen Qualitätsniveaus bei der Waldarbeit für eine ausreichende Anzahl an Lehrstellen für Forstwirte zu sorgen. Dies belege die staatliche Förderung der Ausbildung bei den Schleswig-Holsteinischen Landesforsten AöR als besondere Gemeinwohlleistung.² Der Gesetzgeber könne die Förderung nach Beendigung der Laufzeit der Zielvereinbarung zwischen Umweltministerium und SHLF kürzen oder streichen. Der Bedarf an Nachwuchskräften der SHLF von einem Forstwirt pro Jahr könne mit 3 bis 5 Auszubildenden abgedeckt werden. Diese wären aus Betriebsmitteln der SHLF zu finanzieren. Die Lehranstalt für Forstwirtschaft hätte in diesem Fall nur noch 31 Auszubildende zu betreuen und würde damit deutlich unter die Wirtschaftlichkeitsgrenze von dauerhaft deutlich weniger als 15 Schülerinnen und Schülern pro Klasse fallen. Mit einer Schließung der Lehranstalt für Forstwirtschaft stünde der Standort der Forstabteilung der Landwirtschaftskammer in Bad Segeberg zur Disposition.

Der **LRH** begrüßt die Tendenz der Stellungnahme. Er teilt die Auffassung, dass bei einer Übergabe der Ausbildung von Forstwirten in einzelbetriebliche Verantwortung zukünftig keine Zuweisungen an die Landesforsten für Ausbildung mehr erforderlich sind. Die Ausbildung der SHLF für den eigenen Bedarf kann und soll von diesen selbst getragen werden.

Die **Landwirtschaftskammer** widerspricht der Selbstregulierung des Ausbildungsmarktes für Forstwirte. 99 % der Waldbesitzer Schleswig-Holsteins könnten wegen ihrer betrieblichen Struktur nicht ausbilden. Deshalb bildeten deutschlandweit die Landesforstverwaltungen überproportional aus.

Der **LRH** bleibt bei seiner Auffassung, dass die Kosten der Forstwirt-Ausbildung von den Betrieben getragen werden sollten, die wirtschaftlich von den Fachkräften profitieren, und nicht von der öffentlichen Hand.

¹ BiBB-Forschungsprojekt 2.1.203 aus dem Jahr 2009; Bund Deutscher Forstleute - Eine Lanze für die Forstwirt-Ausbildung vom 16.03.2007; Mündliche Auskunft kommunaler Forstbetriebsleiter 2012.

² Gesetz über die Errichtung der Anstalt Schleswig-Holsteinische Landesforsten vom 13.12. 2007, GVOBl. Schl.-H. S. 518.

22.5 Ausbildung zukunftsfähig gestalten

Durch den demografischen Wandel wird tendenziell die Zahl Auszubildender abnehmen. Weiterer Anpassungsdruck wird aus dem Strukturwandel hin zu einer Dienstleistungsgesellschaft resultieren. Für die Berufsfelder „Rohstoffgewinnende Berufe“ und „Bearbeitende, verarbeitende und instand setzende Berufe“, in denen Forstwirte hauptsächlich Beschäftigung finden, werden Rückgänge von 12 bis 15 % erwartet.¹ Beide Faktoren sprechen dafür, die Kapazitäten für die Ausbildung von Forstwirten zu überdenken. Diese Notwendigkeit wird noch verstärkt, wenn die SHLF weniger ausbilden.

Gleichwohl muss auch bei sinkender Zahl auszubildender Forstwirte die Qualität und Wirtschaftlichkeit der Ausbildung sichergestellt werden. Hierfür bieten sich u. a. 2 Möglichkeiten an: Zum einen könnte der Standort Bad Segeberg nach Rendsburg mit der DEULA verlagert werden. Zum anderen könnte mit dem Niedersächsischen Forstlichen Bildungszentrum in Münchendorf (NFBz) bei Seesen kooperiert werden. Das NFBz kooperiert bereits mit anderen Bundesländern. Es ist größer und damit zukunftssicherer als die Ausbildungsstätte in Bad Segeberg.

Die Landwirtschaftskammer sollte zusammen mit dem Umwelt- und dem Bildungsministerium mögliche Alternativen für eine qualitativ hochwertige und wirtschaftliche Ausbildung von Forstwirten prüfen. Wenn die Förderung der Ausbildung in den SHLF eingestellt und die Ausbildung rechtzeitig an sinkende Schülerzahlen angepasst wird, können Steuermittel in erheblichem Umfang gespart werden.

Die **Landwirtschaftskammer** betont, dass Forstwirte am Ausbildungsstandort Bad Segeberg genauso qualifiziert ausgebildet würden wie an anderen Standorten. Durch eine bloße Verlagerung der Ausbildung nach Niedersachsen würden keine Steuermittel eingespart.

Das **Umweltministerium** teilt die Einschätzung des LRH über die Auswirkungen des demografischen Wandels. Bei sinkenden Schülerzahlen könnten in einem ersten Schritt Optimierungspotenziale wie jahrgangsübergreifender Unterricht genutzt werden. Erst danach wäre die Verlagerung des Berufsschulunterrichts nach Niedersachsen oder Mecklenburg-Vorpommern eine Option.

Der **LRH** begrüßt die Offenheit, mit der die Anregungen des LRH aufgegriffen und geprüft werden sollen, um auch zukünftig eine wirtschaftliche Ausbildung von Forstwirten anbieten zu können.

¹ Hamburgisches Weltwirtschaftsinstitut, Institut für Weltwirtschaft, 2012, „Bildungsraum Hamburg/Schleswig-Holstein: mit vereinter Kraft für eine starke Region“.

Finanzministerium

23. Das Land als Dauerschuldner mit unbegrenztem Zinsänderungsrisiko im Korsett der Schuldenbremse

Das Land hat Schulden von mehr als 27 Mrd. € angehäuft. Das Risiko für den Landeshaushalt durch steigende Zinsen lässt sich nicht eingrenzen, da das Land seine Schulden nicht tilgt. Die Risikotragfähigkeit des Landeshaushalts ist eingeschränkt und hängt auch vom Reaktionsvermögen der politisch Handelnden ab. Schlagend werdende Risiken lösen in Zeiten der Schuldenbremse einen enormen Handlungsdruck aus.

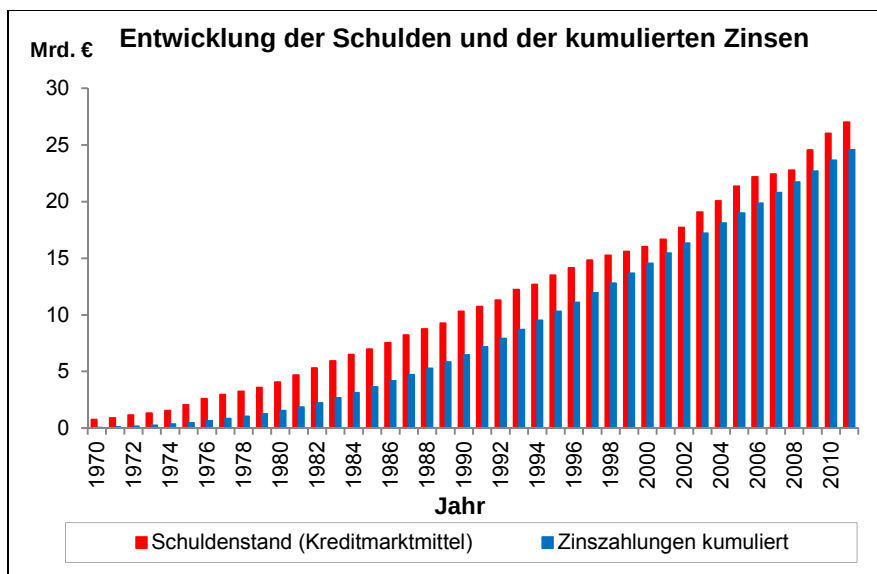
Die Ziele des Kredit- und Zinsmanagements sollten neu ausgerichtet werden. Bestehende Schwächen in der Gestaltung dieses Aufgabenfeldes sollten rasch beseitigt werden.

Das Zinsänderungsrisiko muss neu definiert werden. Der Radius des Risikoradars ist zeitlich zu kurz. Der Landtag muss umfassender informiert werden.

23.1 Herausfordernde Rahmenbedingungen

Die finanzielle Lage und die Finanzpolitik führten zu einem stetigen Anstieg der Landesschulden. Ohne Kredite reichten die Einnahmen nicht aus, um die Ausgaben zu finanzieren. Fällige Kredite wurden durch neue abgelöst. Ende 2011 betrug der Schuldenstand 27 Mrd. € - trotz Schuldenbremse wird er bis 2019 weiter ansteigen.

Die folgende Grafik zeigt, dass sich das Land kaum Vorteile als Dauerschuldner zuschreiben kann. Die seit 1970 bis einschließlich 2011 gezahlten Zinsen entsprechen kumulativ 91 % (25 Mrd. €) des Schuldenstands.



Dem geringen wirtschaftlichen Vorteil der vergangenen Kreditaufnahmen steht als finanzwirtschaftlicher „Sprengsatz“ ein dauerhaftes Zinsänderungsrisiko auf den gesamten Schuldenstand gegenüber. Zudem steht die Rückzahlung der Kredite noch aus.

Bisher haben sinkende Zinsen dazu beigetragen, die Auswirkungen des hohen, steigenden Schuldenstands zu kompensieren¹. Das Land hat diesen Vorteil nicht zum Schuldenabbau und damit zur finanziellen Vorsorge genutzt. Im Gegenteil: Mögliche finanzielle Spielräume aufgrund niedrigerer Zinsausgaben wurden durch zusätzliche Ausgaben verbraucht. Die Chance ist vertan, Vorsorge für steigende Zinsen zu treffen. Die günstigen Zinsen haben zusätzliche Ausgaben finanziert und sind nicht für Kreditrückzahlungen genutzt worden.

Die Schuldenbremse erfordert, das strukturelle Finanzierungsdefizit in der Übergangsphase bis 2019 abzubauen. Ab 2020 müssen die Einnahmen die Ausgaben strukturell ohne Kredite ausgleichen. Doch: Was werden Landtag und Landesregierung unternehmen, wenn sich die Zinsen auf ein Niveau von 5 bis 6 % einpendeln und die jährlichen Zinsausgaben auf 2 Mrd. € verdoppeln?

23.2 Zins- und Kreditmanagement sollte neu ausgerichtet werden

Das Finanzministerium setzt seit 1992 Finanzderivate² ein. Es darf solche Geschäfte abschließen, um die Zinsausgaben zu optimieren und die Zinsänderungsrisiken zu begrenzen.³ 2002 wurde ein Portfolioverfahren einge-

¹ Vgl. Nr. 6.13.8 dieser Bemerkungen.

² Aus einem Basisgeschäft der Kredit-, Aktien- oder Devisenmärkte abgeleitete Produkte.

³ § 18 Abs. 6 LHO.

führt. Seitdem werden die aus dem Gesamtbestand an Krediten und Derivaten anfallenden Zinsen nach Ergebnis-Risiko-Aspekten gesteuert: Die aus einem Ist- und Planportfolio ermittelten Zinsausgaben werden im Haushalt veranschlagt. Hauptziel des Kredit- und Zinsmanagements ist, geringere Zinsausgaben im Vergleich zu den Zinsausgaben des Vergleichsportfolios (= Benchmark) zu erzielen. Die Differenz hieraus bildet das „wirtschaftliche“ Ergebnis ab.

2012 hat der LRH zusammen mit einer Wirtschaftsprüfungsgesellschaft das Kredit- und Zinsmanagement geprüft. Untersuchungsgegenstand war insbesondere die Methode der Ergebnis-Risiko-Steuerung und ihre Fähigkeit, Zinsänderungsrisiken richtig zu bestimmen. Hierbei wurden Schwächen in der Gestaltung des Kredit- und Zinsmanagements festgestellt.

Zusammengefasst

- ist der Benchmarkansatz (=Vergleichsmaßstab) zu komplex,
- lässt sich das anhand des Benchmarks ermittelte und ausgewiesene „wirtschaftliche“ Ergebnis nicht verursachungsgerecht zuordnen,
- wird das „wirtschaftliche“ Ergebnis durch einen systematischen Messfehler deutlich zu hoch ausgewiesen,
- sind detaillierte Zinsprognosen für bestimmte Zeitpunkte und Zeitbindungen wenig nutzbringend und
- folgt die Messung der Zinsänderungsrisiken einem prognoseabhängigen Verfahren, das zu widersprüchlichen Ergebnissen führen kann.

Der LRH erkennt nicht die Leistungen der Mitarbeiter des Kredit- und Zinsmanagements, sinkende Kapitalmarktzinsen zum Vorteil des Haushalts genutzt zu haben¹ - auch wenn diese Vorteile wieder verausgabt wurden². Die aktuell niedrigen Zinssätze sollten jedoch für eine Zäsur genutzt werden.

23.2.1 **Darstellung der Zinsänderungsrisiken erweitern - derzeit ausgewiesenes Zinsänderungsrisiko bildet nur eine Teilwahrheit ab**

Die Zinsausgaben gehören zu den größten Ausgabeblöcken des Landeshaushalts. Das dem Schuldenstand von 27 Mrd. € innewohnende Zinsänderungsrisiko darf nicht unterschätzt werden.

Das Finanzministerium definiert Zinsänderungsrisiko als potenzielle Zinsmehrausgabe im jeweiligen Haushaltsjahr aufgrund unerwarteter Zinsänderungen. Seit 2003 werden in den Haushaltsgesetzen Höchstgrenzen für das haushaltsmäßige Zinsänderungsrisiko festgesetzt. Der LRH hatte seinerzeit das Portfolioverfahren und die Darstellung der Zinsänderungsrisi-

¹ Vgl. Nr. 6.13.8 dieser Bemerkungen.

² Vgl. Bemerkungen 2012 des LRH, Nr. 7.2.

ken positiv begleitet. Jedoch: Angesichts des zwischenzeitlich veränderten Verfassungs- und Haushaltsrechts erscheint ihm heute der Radius des Risikoradars zeitlich zu kurz:

Das Zinsänderungsrisiko entsteht entweder bei

- variabel verzinslichen Mitteln während der Laufzeit oder
- festverzinslichen Mitteln zum Zeitpunkt der Anschlussfinanzierung.

Bei jährlicher Sichtweise verändert das Finanzministerium das Zinsänderungsrisiko durch den Wechsel in variable oder feste Zinsbindungen. Tatsächlich verändert sich das Zinsänderungsrisiko jedoch nicht, sondern es wird lediglich in andere Perioden verlagert. Hierdurch wird dem Landtag das tatsächliche Ausmaß der Zinsänderungsrisiken nicht dargestellt.

Ein typischer Kreditnehmer tilgt seinen Kredit. Nach Ablauf der Zinsbindungsfrist gilt ein neuer Zinssatz nur für den verbleibenden Kreditbetrag. Je größer seine Tilgungsleistung, desto geringer ist das Zinsänderungsrisiko. Atypisch ist hingegen das Finanzierungsverhalten des Landes: Da es seine Schulden nicht tilgt, verringert sich das Zinsänderungsrisiko weder in einer Festzinsphase noch bei variabel verzinslichen Krediten. Am Ende jeder Zinsbindungsfrist wirkt ein neuer Zinssatz auf den gesamten Kreditbetrag. Nur ein reduzierter Schuldenstand minimiert das Zinsänderungsrisiko.

Nach Auffassung des LRH muss der Haushaltsgesetzgeber über die sich hieraus ergebenden Konsequenzen besser informiert werden. Die bisher dargestellten jährlichen Zinsänderungsrisiken reichen nicht mehr aus. Die Landesregierung sollte im Haushaltsaufstellungsverfahren den Landtag über die Jahreshorizonte hinaus informieren. Dabei muss deutlich werden, in welchem Maße die Nettokreditaufnahmen bis 2019 das Zinsänderungsrisiko erhöhen.

Im aktuellen Finanzplan¹ beschreibt die Landesregierung Zinsmehrausgaben bei gewissen Zinsszenarien. So rechnet sie im ungünstigsten Fall mit Mehrausgaben von 880 Mio. € bis 2019 und 760 Mio. € von 2020 bis 2022.

Aber: Es wird nicht darüber berichtet, wie diese potenziellen Mehrausgaben finanziert werden könnten; Deckungsmöglichkeiten werden nicht aufgezeigt. Dabei sieht die einschlägige Regelung für Bundes- und Länderhaushalte Alternativrechnungen vor: *„Der Haushaltswirtschaft ... ist eine fünfjährige Finanzplanung zugrunde zu legen. In ihr sind Umfang und Zusammensetzung der voraussichtlichen Ausgaben und die Deckungsmöglichkeiten in ihren Wechselbeziehungen zu der mutmaßlichen Entwicklung*

¹ Landtagsdrucksache 18/315.

des gesamtwirtschaftlichen Leistungsvermögens darzustellen, gegebenenfalls durch Alternativrechnungen“.¹

Aus Sicht des LRH muss der Landtag über die notwendigen Informationen verfügen, um rechtzeitig Maßnahmen einleiten zu können. Das Reaktionsvermögen der politisch Handelnden ist maßgeblich für die Risikotragfähigkeit: Der Landeshaushalt als „finanzwirtschaftlicher Tanker“ lässt sich nicht auf Sicht steuern.

„Den Planungshorizont bis 2020 erweitern, erforderliche politische Debatten rechtzeitig anstoßen und hierbei die versteinerte Struktur des Haushalts beachten“; diese Ratschläge sind nicht neu.²

Das **Finanzministerium** begrüßt die Anregungen zu einer anderen, zeitlich erweiterten Form der Darstellung der Zinsänderungsrisiken. Es stimmt dem LRH zu, dass durch Tilgungen das Potenzial an Zinsänderungsrisiken sinkt. Entgegen der Auffassung des LRH hält das Finanzministerium variabel verzinsliche und mit kürzerer Zinsbindung ausgestattete Kredite für risikoreicher als langfristige Darlehen.

Der **LRH** bleibt bei seinen Feststellungen. Das Finanzministerium definiert das Zinsänderungsrisiko als Gefahr der Überschreitung der im Haushalt veranschlagten Zinsausgaben. Damit wird nur ein Jahr betrachtet. Tatsächlich ist es dem Finanzministerium als Dauerschuldner nicht möglich, durch Wechsel der Zinsbindung das Zinsänderungsrisiko auszuschalten. Da es seine Schulden nicht zurückführt, ist das Land am Ende der Zinsbindungsfrist dem gleichen Risikopotenzial ausgesetzt. Die zwischenzeitlich aufgenommenen Kredite erhöhen dieses Potenzial zusätzlich.

23.2.2 **Künftig mehr Zinsszenarien - keine Zinssatzprognosen**

Das Finanzministerium erstellt Zinssatzprognosen für zahlreiche Zeitpunkte und Zinsbindungen. Die vom LRH beauftragte Wirtschaftsprüfungsgesellschaft hat die Qualität dieser Prognosen geprüft. Das Ergebnis: Die relativen Abweichungen des tatsächlichen vom Prognosewert lagen zwischen 10 und 90 % des Prognosewerts.

Angesichts dieser Divergenzen rät der LRH, künftig auf solche detaillierten Prognosen zu verzichten. Naturgemäß sinkt mit zunehmendem Planungshorizont die Qualität der Prognose. Niemand kennt heute die Zinssätze des Jahres 2022³. Um der Gefahr von Scheingenauigkeiten zu entgehen,

¹ § 9 Abs. 1 Gesetz zur Förderung der Stabilität und des Wachstums der Wirtschaft.

² Vgl. Bemerkungen des LRH 2011, Nr. 7.1 und 2012, Nr. 17.5.

³ Zeitlicher Endpunkt der aktuellen Finanzplanfortschreibung (Landtagsdrucksache 18/315).

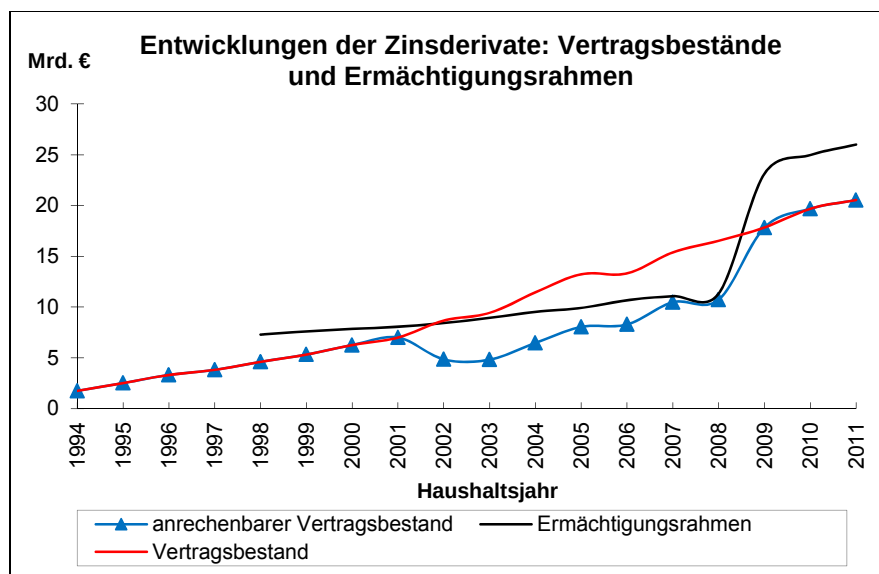
sollten pauschale Annahmen getroffen werden (z. B. Zinsszenarien). Wie unter Tz. 23.2.1 beschrieben, nutzt das Finanzministerium schon heute solche summarischen Ausgabewerte in der Finanzplanung.

Das **Finanzministerium** sagt zu, die Hinweise aufzunehmen und einen entsprechenden Vorschlag zu erarbeiten.

Finanzministerium und **LRH** sind sich einig, dass eine fundierte Schätzung der Zinsen und der Zinsausgabenentwicklung in Zeiten der Schuldenbremse bedeutend sind.

23.2.3 **Nominale Obergrenze für Derivatgeschäfte - tatsächlich eine Begrenzung?**

Seit 1998 wird das Volumen der Derivatgeschäfte begrenzt: zunächst auf den halben Schuldenstand des Vorjahres, wobei zwischenzeitlich Risikobegrenzungsgeschäfte nicht angerechnet wurden. Seit 2009 gilt als Obergrenze der gesamte Schuldenstand des Vorjahres; Risikobegrenzungsgeschäfte werden seitdem wieder angerechnet.



Seit 1994 ist das nominale Vertragsvolumen um 1.200 % gestiegen¹. Hierin spiegelt sich auch das Engagement des Finanzministeriums wider, besser als der Benchmark zu sein.

Der Schuldenstand darf sich strukturell ab 2020 nicht weiter erhöhen. Anschlussfinanzierungen der auslaufenden Kredite werden trotzdem notwendig bleiben. Es ist absehbar, dass ohne weitere Anpassungen der Ermächtigungsrahmen überschritten wird. Der jeweils vom Landtag beschlossene

¹ Zum Abschlussvolumen 2011 vgl. Nr. 6.13.8 dieser Bemerkungen.

Ermächtigungsrahmen hat sich diesem Verlauf angepasst. Damit ist die Begrenzungsfunktion faktisch verloren gegangen.

Der LRH rät daher, diese Obergrenze für den Derivateeinsatz zu überprüfen. Nach seiner Auffassung ist eine Risikobegrenzung wirkungsvoller. Hierzu muss der Risikobegriff bzw. der zugrunde gelegte Betrachtungszeitraum neu vereinbart werden.¹

Das **Finanzministerium** stimmt dem LRH zu, dass die Höhe des Nominalvolumens faktisch keine direkte Risikobegrenzungsfunktion hat. Es legt Wert auf die Feststellung, dass die nominale Obergrenze ergänzend zur jährlichen haushaltsgesetzlichen Obergrenze für Zinsänderungsrisiken gelte. Damit werde das Risikopotenzial erfasst und begrenzt.

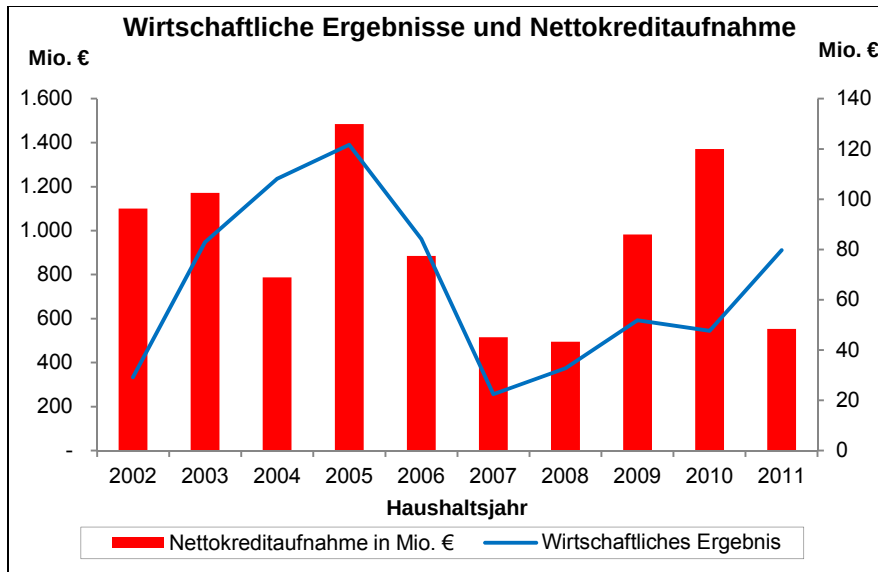
Der **LRH** bleibt bei seiner Auffassung. Die Verbindung zur haushaltsgesetzlichen Obergrenze für Zinsänderungsrisiken ist eine jährliche Betrachtung und wirkt damit zu kurz.

23.2.4 **Benchmarking und „wirtschaftliches“ Ergebnis: Komplexes Verfahren bringt verzerrtes Ergebnis hervor**

Das derzeit angewandte Verfahren der Ergebnis-Risiko-Steuerung ist darauf ausgelegt, besser zu sein als der Benchmark. Die Differenz zwischen den Zinsausgaben des Benchmarks und den tatsächlichen Zinsausgaben wird als wirtschaftliches Ergebnis ausgewiesen. Das Finanzministerium gibt an, von 2002 bis 2011 kumuliert 660 Mio. € „erwirtschaftet“ zu haben. Dieses Ergebnis ist verzerrt:

Durch die vom Finanzministerium vorgenommene Aufteilung innerhalb des Benchmarks wirken langfristige Zinsbindungen überproportional. Netto-neuverschuldungen werden im Benchmark mit bis zu 10 Jahre alten Zinskonditionen bewertet. Die hieraus resultierenden fiktiven Zinsausgaben werden mit den tatsächlichen Zinsausgaben im Haushaltsvollzug verglichen. Sinkende Zinsen führen quasi automatisch zu einem wirtschaftlichen Ergebnis. Daher schwankt das wirtschaftliche Ergebnis tendenziell wie die Nettokreditaufnahme. Der Effekt kann aus der nachstehenden Grafik abgelesen werden.

¹ Vgl. Tz. 23.2.1.



Das gewählte Benchmarkverfahren ist sehr komplex, aufwendig, pflegeintensiv und trotzdem wenig aussagekräftig. Es ist nicht ablesbar, aus welchen der Erfolgskomponenten

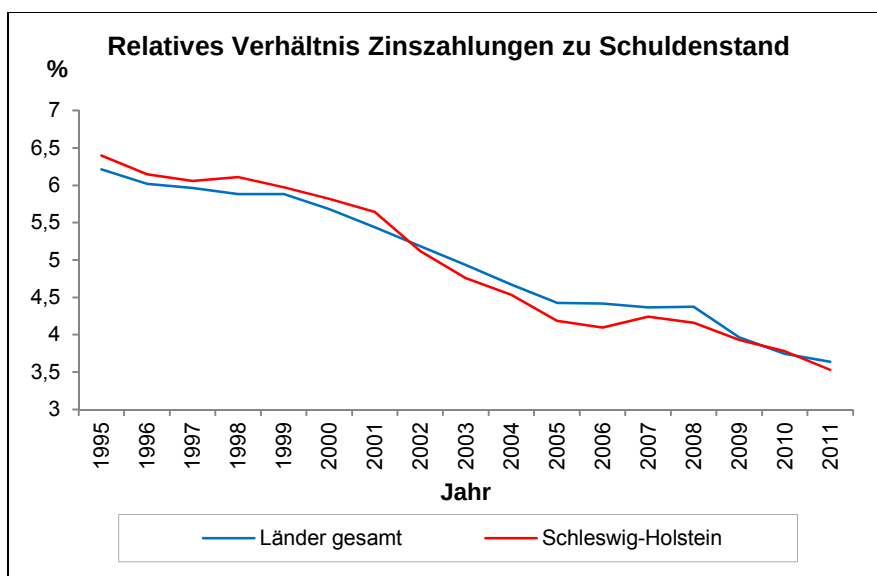
- Zinsbindungsentscheidung,
 - taktischer Vertragsschlusszeitpunkt oder
 - Verhandlungsgeschick gegenüber Investoren
- sich das „wirtschaftliche“ Ergebnis zusammensetzt.

Sollte das Finanzministerium Vergleichsmaßstäbe weiterhin für notwendig halten, sind Mindestanforderungen zu erfüllen: Erzielte Erfolge müssen verursachungsgerecht zugeordnet werden. Der Benchmark muss

- an öffentlich verfügbaren Marktkonditionen ausgerichtet und
 - einfacher gestaltet
- sein.

Das Finanzministerium stellt in seinen internen Richtlinien fest: „Die „benchmarkorientierte, limitbezogene Steuerung der Zinsausgaben auf Grundlage komplexer Risiko-Zinsszenarien ist in der in Schleswig-Holstein praktizierten Form und Komplexität im Bereich der öffentlichen Hand in Deutschland einmalig“.

Aus Sicht des LRH dürfte daher auch ein Vergleich mit anderen Ländern aussagekräftig sein.



Die Grafik lässt nicht den Schluss zu, dass Schleswig-Holstein mit seinem wesentlich komplexeren und aufwendigen Verfahren dauerhaft deutlich bessere Ergebnisse erzielen kann.

Das **Finanzministerium** hält sein Benchmarkkonzept für nützlich und in der Praxis bewährt. Dennoch steht es den Hinweisen des LRH grundsätzlich aufgeschlossen gegenüber und prüft mögliche Optionen. Gleichwohl entgegnet das Finanzministerium, dass

- es nicht Ziel sei, im Ergebnis besser zu sein als das Benchmark,
- das Benchmark keinen systematischen Messfehler enthalte,
- die Entwicklung des Schuldenstands von der Finanzpolitik und nicht vom Kredit- und Zinsmanagement zu verantworten sei und hierdurch das wirtschaftliche Ergebnis nicht beeinflusst werden dürfe,
- das Verhandlungsgeschick des Kredit- und Zinsmanagements objektiv nicht messbar sei.

Der **LRH** hält an seinen Prüfungsaussagen fest. Das Finanzministerium betont das Alleinstellungsmerkmal des von ihm entworfenen Verfahrens der Ergebnis-Risiko-Steuerung. Zugleich erweckt es den Eindruck, dass sein Handeln besser sei als das der anderen Marktteilnehmer. Dabei unterscheidet es nicht zwischen Zinsentwicklung und Managementleistung. Andere Bundesländer sehen sich finanzpolitischen Herausforderungen gleicher Dimension ausgesetzt und begegnen diesen tendenziell weniger aufwendig.

Zum Ziel der aktiven Steuerung zitiert der LRH aus der Richtlinie des Finanzministeriums: „Im Rahmen einer aktiven Portfolio-Steuerung wird angestrebt, durch eine flexible Gestaltung der Fälligkeits- und Zinsbindungsstruktur in Abhängigkeit von der aktuellen Zinsentwicklung, die Zins-

ausgaben des Referenz-Portfolios¹ zu unterschreiten (Erzielung eines positiven wirtschaftlichen Ergebnisses)“.

23.3 Empfehlungen

Schleswig-Holstein als Empfänger von Konsolidierungshilfen bei drohender Haushaltsnotlage wird von den anderen Ländern und dem Bund besonders beobachtet. Schlagend werdende Risiken, die zu einem verfassungswidrigen Haushalt führen, kann sich das Land nicht leisten. Zinsänderungsrisiken dürfen nicht unterschätzt werden. Landtag und Landesregierung müssen durch ein Kredit- und Zinsmanagement in der Lage sein, rechtzeitig die richtigen und nachhaltigen Entscheidungen treffen zu können. Die Risikotragfähigkeit des Landeshaushalts ist maßgeblich abhängig vom Reaktionsvermögen der politisch Handelnden.

Aus Sicht des LRH sind die aktuell niedrigen Zinssätze geeignet, das Kredit- und Zinsmanagement neu auszurichten. Anstatt einen ungeeigneten Benchmark schlagen zu wollen, sollte künftige Aufgabe sein, die Zinsausgaben - so weit wie möglich - auf niedrigem Niveau zu verstetigen.

Notwendigerweise sollte auch das Zinsänderungsrisiko neu definiert werden. Die nominale Begrenzung der Vertragsbestände sollte in diesem Zusammenhang ebenfalls auf den Prüfstand.

Finanzministerium und LRH sind hierüber im Gespräch.

¹ = Benchmark

24. Wirtschaftlichere Aus- und Fortbildung - Chance vertan

Die verschiedenen Standorte für Aus- und Fortbildung der Landesverwaltung bestehen fort. Es ist wieder nicht gelungen, neben der Fachhochschule für Verwaltung und Dienstleistung in Altenholz ressortübergreifend auch andere Standorte gemeinsam zu nutzen. Dadurch werden Bildungseinrichtungen nicht optimal ausgelastet.

Das Bildungszentrum der Steuerverwaltung in Malente wird teuer saniert. Damit sich die Investition lohnt, muss und wird der Standort über viele Jahre erhalten bleiben. Die Aus- und Fortbildung in Schleswig-Holstein bleibt damit unwirtschaftlich.

24.1 Was hat das Land unternommen?

Die Landesregierung versucht seit 2006, die Aus- und Fortbildung in der Landesverwaltung zu optimieren. Bei dem Versuch ist es geblieben, es hat sich nichts Wesentliches verändert.

4 Arbeitsgruppen haben sich bemüht; alle sind gescheitert. Sie haben diverse Daten zusammengestellt, z. B.:

- Auslastung der Einrichtungen,
- Lehrsaalkapazitäten,
- Übernachtungsmöglichkeiten,
- Zustand der Bildungseinrichtungen,
- Kooperationsmöglichkeiten und
- Überschneidungen in den Angeboten.

Teilweise waren die Daten nicht vergleichbar: Die Bildungseinrichtungen haben Kosten und Auslastung unterschiedlich berechnet, z. B. hinsichtlich der zugrunde gelegten Gemeinkosten und Übernachtungszahlen. Prognosen über künftige Bedarfe wurden nicht angestellt. Es wurden auch nicht alle Bildungseinrichtungen des Landes einbezogen. Es fehlten z. B. die Justizvollzugsschule Neumünster, die Akademie für Natur und Umwelt in Flintbek und die Schleswig-Holsteinische Seemannsschule Priwall/Travemünde. Jedes Ressort verfolgte zudem Eigeninteressen. Vernünftige Ergebnisse konnten so nicht erzielt werden.

Den bislang letzten Versuch startete die 4. Arbeitsgruppe ab Mitte 2010 unter Federführung der Staatskanzlei. Sie sollte die Wirtschaftlichkeit der Aus- und Fortbildungseinrichtungen der Allgemeinen Verwaltung, der Poli-

zei und der Steuerverwaltung untersuchen. Der LRH wies bereits 2011 darauf hin, dass auch diese Arbeitsgruppe zu scheitern droht.¹

Immerhin hat diese 4. Arbeitsgruppe im Mai 2012 wenigstens einen Abschlussbericht vorgelegt. Für die Polizei sollte danach alles so bleiben, wie es war.² Zu einem einvernehmlichen Petition zum Bildungszentrum der Steuerverwaltung (BiZ Steuer) konnte sich die Arbeitsgruppe allerdings nicht durchringen: Die Staatskanzlei befürwortete, das BiZ Steuer in Malente aufzulösen und in die Verwaltungsakademie Bordesholm (VAB) zu überführen. Das Finanzministerium beharrte darauf, sein sanierungsbedürftiges BiZ Steuer in Malente zu behalten. Es schlug vor, die neue Landesregierung über die künftige Unterbringung des BiZ Steuer entscheiden zu lassen.

24.2 Was empfahl der LRH?

Auf Wunsch des Finanzministeriums befasste sich der LRH im 1. Quartal 2012 nochmals mit dem Thema. Das Hauptaugenmerk lag dabei auf der Frage, ob die Aus- und Fortbildung der Steuerbeamten weiterhin im BiZ Steuer in Malente oder stattdessen in der VAB in Bordesholm durchgeführt werden sollte. Der LRH stellte fest, dass es wirtschaftlicher ist, den Standort des BiZ Steuer in Malente aufzugeben. Die hauptsächlichen Gründe dafür:

- Die Gebäude in Malente sind alt und sanierungsbedürftig.
- Die Sanierung birgt finanzielle Risiken, die nicht absehbar sind.
- Die VAB ist nicht ausgelastet.
- Die Auswirkungen auf den gesamten Landeshaushalt sind zu berücksichtigen.
- Es ist vernünftig, auch Auswirkungen auf andere öffentliche Haushalte einzubeziehen, wie z. B. die kommunalen Körperschaften.

24.3 Wie hat die Landesregierung entschieden?

Im November 2012 hat die Landesregierung beschlossen, dass das BiZ Steuer in Malente bestehen bleibt und umfänglich saniert wird. Grundlage für diese Entscheidung ist eine überarbeitete Wirtschaftlichkeitsuntersuchung des Finanzministeriums. Danach soll nunmehr der Verbleib des BiZ Steuer in Malente wirtschaftlicher sein. Neu berücksichtigt sind dabei z. B. Einsparungen durch energetische Sanierung und Einnahmen aus der Überlassung an Dritte.

¹ Vgl. Bemerkungen 2011 des LRH, Nr. 19.1.

² Im Einzelnen vgl. hierzu Nr. 18 dieser Bemerkungen.

24.4 Was ist davon zu halten?

Eine Entscheidung war überfällig. Es wurde schon sehr viel Arbeitszeit investiert. Zudem gab es seit langer Zeit keine Planungssicherheit für die Beteiligten - im BiZ Steuer und der VAB. Daher ist es gut, dass die Landesregierung 6 Monate nach Vorlage des Abschlussberichts der 4. Arbeitsgruppe endlich entschieden hat. Doch ob sie richtig entschieden hat, ist fraglich.

Der LRH hatte bereits 2011 davor gewarnt, das BiZ Steuer aus der Gesamtbetrachtung der Aus- und Fortbildung des Landes herauszulösen.¹ Doch genau dies ist geschehen. Das Land schafft mit der Sanierung der Liegenschaft in Malente Tatsachen. Damit diese Investition wirtschaftlich ist, muss der Standort für viele Jahre bestehen bleiben. Dies schränkt die Möglichkeiten für eine Reform der Aus- und Fortbildung erheblich ein. Das ist bedauerlich. Außerdem ist die VAB nach wie vor nicht genügend ausgelastet. Der Umzug des BiZ Steuer dorthin hätte Abhilfe schaffen können.

Das **Finanzministerium** weist darauf hin, dass die VAB besser ausgelastet werden soll. Dazu sollen mehr Fortbildungen des Kompetenzzentrums für Verwaltungsmanagement dort stattfinden. Zudem wollen VAB und BiZ Steuer mehr kooperieren. Dadurch soll auch erreicht werden, dass künftig auf Anmietungen weitestgehend verzichtet werden kann.

Der **LRH** wird mit Interesse verfolgen, ob

- durch die geplante energetische Sanierung des BiZ Steuer in Malente tatsächlich gespart wird,
- sich das Finanzministerium von den angenommenen Einnahmen von Dritten nicht zu viel versprochen hat,
- die Auslastung der VAB signifikant verbessert wird und
- Anmietungen für Fortbildungen weitestgehend unterbleiben.

¹ Vgl. Bemerkungen 2011 des LRH, Nr. 19.4.

Ministerium für Wirtschaft, Arbeit, Verkehr und Technologie

25. Land sucht neue Wege bei der Förderung der Weiterbildung

Das Land fördert seit Jahren regionale Weiterbildungsverbünde mit 2 Mio. € jährlich. An der Wirksamkeit, der Nachhaltigkeit und damit dem Bedarf der Förderung gibt es jedoch Zweifel. Auch das Förderverfahren ist unwirtschaftlich und missbrauchsanfällig.

Angestoßen durch die Prüfung des LRH will das Land seine Weiterbildungsförderung zur Förderperiode 2014 neu ausrichten. Das Land sollte sein Ziel einer neuen Weiterbildungsförderung konsequent verfolgen. Ab 2014 wird sich zeigen, inwieweit dies gelungen ist.

25.1 Zum Prüfungsansatz

Weiterbildung ist aufgrund des wirtschaftlichen, demografischen und technologischen Wandels ein wichtiges gesellschaftspolitisches Thema. Es ist daher nachvollziehbar, dass sich das Land in den letzten Jahren intensiv mit Weiterbildung beschäftigt hat. Über Ressortgrenzen hinweg hat es dabei eine Vielzahl von Maßnahmen ins Leben gerufen und diese zuletzt in seinem Weiterbildungskonzept Schleswig-Holstein 2007 dokumentiert.¹

Der LRH hat einen Baustein der Förderpolitik des Landes genauer untersucht: die Förderung der regionalen Weiterbildungsverbünde. Hierbei hat er nicht nur die wirtschaftliche und zweckentsprechende Verwendung der Fördermittel geprüft, sondern auch das notwendige Landesinteresse an der Förderung hinterfragt.

25.2 Was sind Weiterbildungsverbünde, wie und mit welchem Ziel werden sie gefördert?

Weiterbildungsverbünde sind nach der Begriffsbestimmung des Landes freiwillige, kontinuierliche Arbeitskreise aller an der Weiterbildung beteiligten Akteure einer Region. Zu ihren Mitgliedern zählen z. B. Kammern und Gewerkschaften, Wirtschaftsförderungsgesellschaften, Hochschulen und berufliche Schulen, kommunale Institutionen sowie die Beratungsstellen FRAU & BERUF.

¹ Vgl. www.schleswig-holstein.de/Bildung/DE/Infonetz/Weiterbildung/Weiterbildungskonzept.

Ziel des Landes ist es, die Teilnahme der Schleswig-Holsteiner an der Weiterbildung zu erhöhen. Auch die Arbeit der Weiterbildungsverbünde soll dazu beitragen und zwar mit:

- Information und Beratung,
- Qualitätssicherung,
- Kooperation und Koordination und
- Transparenzverbesserung.¹

Die meisten der insgesamt 12 Weiterbildungsverbünde² werden bereits seit über 14 Jahren vom Land finanziell unterstützt. Zwischen 2008 und 2012 hat es hierfür etwa 10 Mio. € - also 2 Mio. € jährlich - aus Mitteln des Europäischen Fonds für regionale Entwicklung (EFRE) und Landesmitteln bewilligt.

Eine vergleichbare Förderung gibt es in keinem anderen Bundesland.

25.3 Förderbedarf zweifelhaft

Empirisch belastbare Studien, die den Bedarf von Weiterbildungsverbünden und ihren Dienstleistungen untermauern könnten, gibt es nicht.

Das Wirtschaftsministerium hat die Förderung daher mit einem seit 1998 geltenden allgemeinen politischen Konsens begründet: Die Aufgaben der Weiterbildungsverbünde wie Information, Beratung, Qualitätssicherung und Transparenzverbesserung trügen zur Verbesserung der strukturellen Rahmenbedingungen in der Weiterbildung bei. Daher sei die Förderung der Weiterbildungsverbünde von besonderem öffentlichen und landespolitischen Interesse.

Das Land stützte sich 1998 auch auf ein von ihm in Auftrag gegebenes Weiterbildungsgutachten.³ Dieses Gutachten lässt die eigentliche Zielgruppe der Förderung außer Betracht. Potenzielle Weiterbildungsteilnehmer wurden nicht einbezogen. Ob diese einen Bedarf an zusätzlichen Informationen und Beratungen, mehr Transparenz sowie einem grundsätzlich besseren Weiterbildungsangebot hatten, bleibt daher ungewiss.

Repräsentative Umfragen zum Weiterbildungsverhalten gibt es bezogen auf Schleswig-Holstein erst seit 2000. Diese Umfragen erfolgen regelmäßig parallel zu bundesweiten Studien. Die aktuellen Ergebnisse für Schles-

¹ Richtlinie über die Gewährung von Zuwendungen zur Förderung der Weiterbildungsverbünde in Schleswig-Holstein, Amtsbl. Schl.-H. 2007, S. 998.

² Zum Prüfungszeitpunkt gab es 12 Weiterbildungsverbünde. Nach Zusammenlegungen gibt es heute nur noch 10 Weiterbildungsverbünde.

³ Prof. Dr. Peter Faulstich, Bestand und Entwicklungsrichtungen der Weiterbildung in Schleswig-Holstein, 1996.

wig-Holstein stammen aus 2011.¹ Sie säen allerdings eher Zweifel an der Notwendigkeit der Förderung, als dass sie diese stützen könnten.

Im Einzelnen:

25.3.1 **Förderziel Beratung: Anteil der Weiterbildungsverbünde unter 2 %**

Der Beratungsanteil der Weiterbildungsverbünde an den Gesamtberatungen ist gering. So das Ergebnis der oben erwähnten repräsentativen Umfrage unter der 19- bis 64-jährigen Bevölkerung in Schleswig-Holstein.

Danach haben sich 8 % der Schleswig-Holsteiner im Betrachtungszeitraum überhaupt beraten lassen. Davon entfallen die meisten Beratungen auf die Arbeitsagentur (61 %). Der Beratungsanteil der Weiterbildungsverbünde liegt zusammengefasst mit den Beratungen kommunaler Stellen bei nur 2 %.

Dies stellt den Bedarf und das Landesinteresse an einer zusätzlichen Weiterbildungsberatung durch die Weiterbildungsverbünde infrage.

Diese Ergebnisse sind nicht überraschend. Weiterbildungsberatung wird durch viele Stellen angeboten. Dabei spielt offensichtlich die Arbeitsagentur die bedeutendste Rolle. Beratend tätig sind an zweiter Stelle auch die Arbeitgeber. Weitere Beratungen erfolgen durch Weiterbildungsanbieter, Kammern und Kommunen sowie durch förderprogrammabwickelnde Institutionen, z. B. die Investitionsbank Schleswig-Holstein.

25.3.2 **Förderziele Qualitätssicherung und Koordination: Kaum Raum für eigene Aktivitäten der Weiterbildungsverbünde**

Die Weiterbildungsinfrastruktur ist in Schleswig-Holstein vergleichsweise gut ausgebaut. Die Teilnehmer waren mit 95 % der Weiterbildungsaktivitäten zufrieden. Auch diese Schlüsse können aus der aktuellen Umfrage zum Weiterbildungsverhalten in Schleswig-Holstein gezogen werden.

Land und LRH sind sich darin einig, dass die hohe Zufriedenheit der Weiterbildungsteilnehmer vor allem auf die Anstrengungen des Bundes, der Bundesagentur für Arbeit, der Länder und der Weiterbildungsanbieter selbst zurückzuführen ist. Verschiedene Qualitätsmanagementverfahren sind seit Jahren Standard. Was den Weiterbildungsverbünden als mögliche Aufgabe verbleibt, ist das Qualitätsbewusstsein zusätzlich indirekt - z. B. über Information und Beratung - zu befördern. Als Rechtfertigung für

¹ Vgl. www.schleswig-holstein.de/Bildung/DE/InfonetzWeiterbildung/AES/SHAES2010.

eine Finanzierung durch das Land reicht dies aus Sicht des LRH allerdings nicht.

Ausschließlich indirekte Einflussmöglichkeiten haben die Weiterbildungsverbünde ebenfalls beim Thema Koordination. So steht einer verordneten Koordination von Weiterbildungsangeboten durch die Weiterbildungsverbünde etwa auch § 1 des Weiterbildungsgesetzes¹ entgegen. Danach wird den Weiterbildungsanbietern ausdrücklich die freie Lehrplangestaltung garantiert.

25.3.3 Förderziel Transparenzverbesserung: Der Markt ist in Bewegung

Bei der Umfrage 2011 gaben die meisten Befragten (58 %) an, einen guten Überblick über die eigenen Weiterbildungsmöglichkeiten zu haben.

Es ist davon auszugehen, dass sich die Transparenz des Weiterbildungsmarktes seit 1998 bereits allein durch das Internet deutlich verbessert hat. So dürfte es nur wenige Weiterbildungsanbieter geben, die ihr Programm nicht auf der eigenen Homepage im Internet bewerben.

Genutzt werden auch verschiedene Weiterbildungsdatenbanken, z. B. der Bundesagentur für Arbeit oder der Industrie- und Handelskammern. In Schleswig-Holstein betreiben die Weiterbildungsverbünde zusätzlich das Kursportal Schleswig-Holstein. Der Aufwand für das Einpflegen der Weiterbildungsangebote ist Teil der förderfähigen Gesamtkosten. Das Kursportal Schleswig-Holstein hat 2011 in einem Test der Stiftung Warentest das Qualitätsurteil „Sehr gut (1,2)“ erhalten.

Trotz der positiven Bewertung durch die Stiftung Warentest sollte das Land prüfen, ob eine Weiterbildungsdatenbank für Schleswig-Holstein auf Dauer weiter betrieben und öffentlich finanziert werden muss. Dies ließe sich nur mit einem Versagen des Marktes begründen. Derzeit ist dieser Markt stark in Bewegung, wie die Stiftung Warentest auch feststellte. Es kommen nicht nur ständig neue Betreiber hinzu, sondern die Betreiber überarbeiten auch regelmäßig ihre bereits bestehenden Portale, darunter private, kommerzielle und öffentlich finanzierte.

25.4 Dauerförderungen vermeiden

Die Förderung der Weiterbildungsverbünde ist de facto auf Dauer angelegt und hat den Charakter einer institutionellen Förderung angenommen.

¹ Weiterbildungsgesetz Schleswig-Holstein (WBG) vom 06.03.2012, GVOBl. Schl.-H. S. 282.

Der Bund leistet sich so etwas nicht. Er geht bei Förderungen im Bildungsbereich einen anderen Weg. Die Förderungen sind in der Regel zeitlich begrenzt mit degressiven Förderquoten. Auch müssen die Fördermittelempfänger früh nach alternativen Finanzierungsmöglichkeiten suchen. Dies soll die Nachhaltigkeit der Förderung sicherstellen. Das heißt, die geförderten Strukturen müssen sich nach Auslaufen der Förderung selbst tragen und finanzieren.

Die Weiterbildungsverbünde sind hiervon jedoch weit entfernt. Das Land sollte seine Förderpraxis deshalb kritisch überprüfen.

25.5 **Förderverfahren: Aufwendig und missbrauchsanfällig**

Der LRH hat festgestellt, dass das Förderverfahren aufwendig und missbrauchsanfällig ist. Gestützt wird diese Einschätzung durch Vor-Ort-Kontrollen der unabhängigen Prüfbehörde für den EFRE. Bei der Prüfung der förderfähigen Kosten hat sie Folgendes beanstandet:

- Personalausgaben konnten in mehreren Fällen nicht schlüssig über Stundenzettel nachgewiesen werden. Teilweise lagen gar keine Stundenzettel vor.
- Reisekostenabrechnungen wurden nachträglich geändert.
- Originalbelege fehlten.
- Ausgaben für bereits von der Arbeitsagentur gefördertes Personal wurden in voller Höhe abgerechnet.

Hinzu kommt: Die Weiterbildungsverbünde haben Schwierigkeiten, den geforderten eigenen Finanzierungsbeitrag von 30 % der Gesamtkosten zu erbringen. Ihre Mitglieder stellen kaum Geld zur Verfügung. Stattdessen behelfen sich die Mitglieder damit, „Eigenleistungen“ einzubringen. Sie schicken ihre Mitarbeiter zu Sitzungen und Messen, um dann deren Stundenlöhne abzurechnen.

Diese „Eigenleistungen“ - und damit wesentliche Teile der geforderten Eigenmittel - entziehen sich einer effektiven Kontrolle. Die Investitionsbank als Förderabwickler kann die vorgelegten Anwesenheitszettel und Stundennachweise nur auf Plausibilität prüfen. Zudem kann sie nur schwer beurteilen, ob Sitzungen und Messeteilnahmen für den Projekterfolg notwendig sind. Die Probleme eines solchen Förderverfahrens liegen auf der Hand: Letztlich können die Zuwendungsempfänger förderfähige Gesamtkosten, Eigenanteil und Zuschusshöhe selbst gestalten.

Folgendes Beispiel verdeutlicht dies: Ein Weiterbildungsverbund beantragte 2012, an 3 Messen teilzunehmen. 42 Personen sollten jeweils 9 Stunden lang für den Weiterbildungsverbund tätig werden. Die damit verbundenen Kosten sind in dem eingereichten Kostenplan enthalten und erhöhen die

förderfähigen Gesamtkosten. Es bleibt zweifelhaft, ob tatsächlich 42 Personen ganztägig für den Weiterbildungsverbund auf diesen Messen tätig werden müssen.

Im Förderverfahren vermisst der LRH eine angemessene Erfolgskontrolle durch das Wirtschaftsministerium.

Ein Weiterbildungsverbund hat z. B. zwischen 2009 und 2011 Veranstaltungsprogramme für Touristen erstellt. Inwieweit Wattwanderungen, Lesungen und Kurse wie „Lange Nacht der Pinselförderung“ für Touristen dem Landesziel einer höheren Weiterbildungsbeteiligung der Schleswig-Holsteiner dienlich sein können, erschließt sich dem LRH nicht.

25.6 **Land will Weiterbildungsförderung ab 2014 neu ausrichten**

Das Land will seine Weiterbildungsförderung neu ausrichten. Ziel ist es, mit Beginn der neuen Förderperiode 2014 zu einer wirkungsorientierteren Förderung zu kommen.

Der LRH hält diesen Weg aufgrund seiner Prüfungsfeststellungen für richtig. Er hat Zweifel, ob das notwendige Landesinteresse für die weitere Förderung der Weiterbildungsverbünde vorliegt. Es bleibt abzuwarten, ob ein wirklicher Neuanfang gelingt.

Der LRH wird das Vorhaben weiterhin kritisch begleiten und unterstützen.

26. Einzelbetriebliche Investitionsförderung: Mitnahmeeffekte trüben die Förderbilanz

Die einzelbetriebliche Investitionsförderung hat einen positiven Einfluss auf Investitionsvolumen und Beschäftigung der geförderten Betriebe. Dem stehen als Hauptproblem aber gehörige Mitnahmeeffekte gegenüber. Hierauf sollte mit strikteren Förderbedingungen und einer weniger großzügigen Bewilligungspraxis reagiert werden.

Die Arbeitsplatzauflagen werden unzureichend kontrolliert. Hier muss dringend nachgesteuert werden.

Außerdem sollten Ausnahmeförderungen für Großunternehmen restriktiver gehandhabt werden.

26.1 Rahmenbedingungen der einzelbetrieblichen Investitionsförderung

Das Land Schleswig-Holstein förderte bisher einzelbetriebliche Investitionen sowohl aus Mitteln der Gemeinschaftsaufgabe zur Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur (GRW) als auch aus Mitteln des Europäischen Fonds für regionale Entwicklung (EFRE). Gewährt wurden Investitionszuschüsse zur Errichtung, Erweiterung und Modernisierung von Betriebsstätten sowie zur Übernahme stillgelegter oder von Stilllegung bedrohter Standorte. In der Förderperiode 2007 bis 2013 war hierfür ein Fördervolumen von etwa 26 Mio. € pro Jahr vorgesehen. Abgewickelt werden die Zuschüsse von der Investitionsbank Schleswig-Holstein (IB).

Momentan herrscht ein Antragsannahmestopp, da die Landesregierung ihre Wirtschaftsförderung neu aufstellen möchte.¹ Die derzeitigen Überlegungen sehen vor, die Investitionsförderung auf bestimmte Bereiche wie das Tourismusgewerbe und Energieeffizienz zu konzentrieren. Die Prüfungserkenntnisse des LRH sollten herangezogen werden, wenn die Förderbedingungen überarbeitet werden.

26.2 Positive Wirkungen vorhanden - aber Kostenseite nicht vernachlässigen

Ziel der einzelbetrieblichen Investitionsförderung ist es, durch Investitionsanreize Wachstum und Beschäftigung zu erhöhen und damit einen Aufholprozess strukturschwacher Regionen in Gang zu setzen. Sie wird in

¹ Im Einzelfall sind hiervon Ausnahmen möglich.
Vgl. Erlasse des Ministeriums für Wirtschaft, Arbeit, Verkehr und Technologie vom 01.02.2013, Amtsbl. Schl.-H., S. 110 und 114.

weiten Teilen Deutschlands unter vergleichbaren Förderbedingungen eingesetzt. Daher liegen zu ihren Wirkungen bereits einige Studien mit hohen Fallzahlen und empirisch belastbaren Ergebnissen vor.¹ Alles in allem lassen die Studien den Schluss zu, dass die einzelbetriebliche Investitionsförderung das Investitionsvolumen und die Beschäftigung der geförderten Betriebe positiv beeinflusst.

Das bedeutet aber nicht, dass die Förderung zwingend gesamtwirtschaftlich sinnvoll ist. Den positiven Effekten müssen die erheblichen Finanzierungskosten gegenübergestellt werden.

Das Verhältnis von Nutzen und Kosten der Förderung wird insbesondere durch Mitnahmeeffekte beeinträchtigt. Diese treten dadurch auf, dass auch solche Investitionen gefördert werden, die ohnehin realisiert worden wären. Gänzlich ausschließen lassen sich Mitnahmeeffekte bei nahezu keiner Förderung. Einige Merkmale der einzelbetrieblichen Investitionsförderung begünstigen sie aber in besonderer Weise:

- Förderfähig sind nahezu sämtliche Investitionen in das betriebliche Sachanlagevermögen. Ersatzinvestitionen sollen zwar nicht gefördert werden, eine Abgrenzung zu erlaubten Modernisierungsinvestitionen ist aber nach den Prüfungserfahrungen in der Praxis kaum möglich.
- Voraussetzung für eine Förderung ist zwar, dass mit dem Investitionsvorhaben noch nicht begonnen wurde. Dennoch dürfen Grundstücke zur Betriebserweiterung oder -verlagerung schon vorher erworben werden. Hinzu kommt, dass Fragen der betriebswirtschaftlichen Notwendigkeit eines Zuschusses bei der Förderbewilligung keine Rolle spielen. So war bei zahlreichen Förderfällen die Investitionsentscheidung bereits zum Zeitpunkt des Förderantrags mehr oder weniger eindeutig getroffen. Bewilligt wurde trotzdem. Das ist zwar förderrechtlich nicht zu beanstanden, stellt aber die Zielgenauigkeit der Förderung infrage.
- Im Einzelfall ist auch der Erwerb gebrauchter Wirtschaftsgüter förderfähig (u. a. bei Unternehmen in der Existenzgründungsphase). Das führt dazu, dass Unternehmen eine Förderung erhalten, wenn sie ihre bisher angemieteten Betriebsgebäude und -grundstücke erwerben. Der eigentlich angestrebte Zuwachs des Kapitalstocks der schleswig-holsteinischen Wirtschaft wird so nicht erreicht.
- Zeitweise wurde flächendeckend in ganz Schleswig-Holstein gefördert. Gerade im strukturstarken Hamburger Randgebiet gab es keine erkennbaren Gründe, zusätzliche Investitionsanreize durch staatliche Zuschüsse zu setzen. Die oben beschriebenen Mitnahmeeffekte dürften hier noch größer ausgefallen sein. Dem Ansatz, Investitionen gezielt in

¹ Für die neueste Studie siehe *Bade und Alm*, Evaluierung der Gemeinschaftsaufgabe „Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur“ (GRW) durch einzelbetriebliche Erfolgskontrolle für den Förderzeitraum 1999-2008 und Schaffung eines Systems für ein gleitendes Monitoring, 2010.

strukturschwache Gebiete zu locken, wurde durch die landesweiten Fördermöglichkeiten eher entgegengewirkt.

Um auch die Unternehmen selbst zu Wort kommen zu lassen, hat der LRH mit mehreren Zuwendungsempfängern Interviews geführt. Diese sind zwar aufgrund der geringen Stichprobengröße nicht repräsentativ. Der aus den Förderakten gewonnene Eindruck erheblicher Mitnahmeeffekte konnte gleichwohl untermauert werden. Bei den befragten Unternehmen war der Einfluss des Zuschusses auf das Zustandekommen der Investition sowie deren Höhe und Standort allenfalls gering. In den meisten Fällen spielte der Zuschuss gar keine Rolle.

Sofern das Land auch in Zukunft einzelbetriebliche Investitionen fördern will, sollte es versuchen, Mitnahmeeffekte zumindest zu begrenzen. Um dies zu erreichen,

- sollte der Erwerb gebrauchter Wirtschaftsgüter auch für Betriebe in der Gründungsphase ausgeschlossen werden,
- sollten Zuschüsse nur noch dann gewährt werden, wenn sie einen gewissen Prozentsatz der Gesamtkosten des Projekts überschreiten und nicht nur wie bisher 5 % der *förderfähigen* Gesamtkosten,
- sollte im Antragsverfahren verstärkt mit Fristsetzungen gearbeitet werden. Antragsverfahren, die vom Antragsteller nicht stringent verfolgt werden und sich über Monate hinziehen, sind ein deutlicher Hinweis auf den geringen Einfluss der Zuschüsse auf das Zustandekommen des Projekts. Sie sollten abgelehnt werden. Gleiches gilt für Anträge, aus denen hervorgeht, dass die Investitions- und Standortentscheidung bereits mehr oder weniger unwiderruflich getroffen ist,
- sollten Fördermittel dauerhaft auf die strukturschwächsten Gebiete (C-Fördergebiet der GRW) begrenzt bleiben, da so am ehesten die gewünschten Lenkungseffekte zu erwarten sind.

Das **Wirtschaftsministerium** hat in seiner Stellungnahme darauf hingewiesen, dass Mitnahmeeffekte nicht leicht zu identifizieren und zu verhindern seien. Hauptanliegen der Förderung sei es, einen Lenkungseffekt auszulösen, indem standortbedingte Nachteile ausgeglichen würden. Zum Antragsverfahren bei Standortverlagerungen führte das Ministerium aus, dass Anträge logischerweise erst dann gestellt werden könnten, wenn die Verlagerungsentscheidung schon getroffen worden sei. Die Vorschläge des LRH zum Verzicht auf die Förderung gebrauchter Wirtschaftsgüter bei Gründungen und zur 5 %-Grenze seien wichtig und würden bei der Neufassung der Richtlinien erörtert. Eine Neuauflage des Hamburg-Rand-Programms sei nicht geplant. Diese Aussage wird jedoch relativiert durch den Erlass des Wirtschaftsministeriums aus dem Februar 2013, der in Ein-

zelfällen erstmals seit 2010 wieder Förderungen im Hamburger Randgebiet ermöglicht.

Der **LRH** begrüßt es, dass seine Vorschläge in künftigen Richtlinien berücksichtigt werden sollen. Hinsichtlich der Lenkungseffekte und Verlagerungsentscheidung stellt sich allerdings die Frage, welche Lenkungseffekte eine Förderung noch haben soll, wenn der Antrag erst nach der Investitionsentscheidung gestellt wird.

26.3 **Kontrolle der Arbeitsplatzauflagen unzureichend**

Mit der Förderung verpflichten sich die Unternehmen, je nach Zuschusssumme eine bestimmte Anzahl an Arbeitsplätzen neu zu schaffen bzw. die bestehenden zu sichern. Diese Auflage wird in den Bewilligungsbescheid aufgenommen, bei Abweichungen kann die Förderung zurückgefordert werden.

Überprüft werden diese Auflagen, indem die IB von den Zuwendungsempfängern Angaben zu den geschaffenen bzw. gesicherten Arbeitsplätzen anfordert. Hierbei genügt es, der IB die entsprechenden Zahlen ohne weiteren Nachweis mitzuteilen. Sofern die Angaben nicht offensichtlich unplausibel sind, werden sie von der IB ohne nähere Prüfung übernommen. Dies gilt sowohl für die Verwendungsnachweisprüfung nach Abschluss der Investition als auch für die Kontrolle der Arbeitsplatzauflagen am Ende der Zweckbindungsfrist.

Diese Vorgehensweise ist nicht ausreichend. Derzeit besteht praktisch keinerlei Entdeckungsrisiko für die Zuwendungsempfänger, sofern sie falsche Angaben machen. Die IB sollte die Arbeitsplatzzahlen daher zumindest stichprobenweise prüfen. Die ausgewählten Unternehmen könnten dann aufgefordert werden, ihre Angaben mittels Testat des Steuerberaters oder anderer aussagekräftiger Unterlagen, z. B. aus dem Lohnabrechnungsprogramm, nachzuweisen. Um den Aufwand hierfür zu begrenzen, könnte sich die Überprüfung auf einzelne Jahre beschränken, anstatt den gesamten Bindungszeitraum zu umfassen.

Die **IB** hat in ihrer Stellungnahme darauf verwiesen, sie verlasse sich auf die subventionserheblich bestätigten Arbeitsplatzangaben der Unternehmen. Damit habe sie gute Erfahrungen gemacht. Dies zeige sich auch daran, dass es aufgrund der Meldungen der Unternehmen immer wieder zu Beanstandungen wegen nicht eingehaltener Arbeitsplatzziele komme. Gleichwohl werde man gemeinsam mit dem Wirtschaftsministerium die Ausweitung der Arbeitsplatzkontrollen bedenken.

Der **LRH** hält dies für unerlässlich. Die bisherigen Erfahrungen der IB werden zwar nicht in Abrede gestellt. Sie lassen aber keinen Rückschluss auf die mögliche Dunkelziffer falscher Angaben zu. Nur solche Auflagen, die auch kontrolliert werden, können ihre Wirkungen ausreichend entfalten.

26.4 **Ausnahmeförderungen begünstigen einseitig Großunternehmen**

Die Richtlinien zur einzelbetrieblichen Investitionsförderung sehen grundsätzlich vor, kleinen und mittleren Unternehmen (KMU) günstigere Förderkonditionen zu gewähren als Großunternehmen. So erhalten sie beispielsweise höhere Fördersätze oder müssen eine geringere Zahl an Arbeitsplätzen in Relation zum erhaltenen Zuschuss schaffen. Die letzte Richtlinienänderung im Jahr 2012 sieht sogar vor, dass Großunternehmen im Regelfall gar nicht mehr gefördert werden.

Das Wirtschaftsministerium kann allerdings auch Ausnahmen von den Richtlinien zulassen. Die Prüfung hat gezeigt, dass solche Ausnahmen meist die Förderhöhe betrafen und fast immer Großunternehmen zugutekamen. Hierzu 2 Beispiele:

In einem Fall bewilligte das Wirtschaftsministerium einem Großunternehmen einen Zuschuss von 70 T€ pro neu geschaffenem Arbeitsplatz (Gesamtförderung 3 Mio. €). Dies entsprach nahezu dem 3-Fachen der laut Richtlinie vorgesehenen 25 T€ für Großunternehmen und dem Doppelten der für KMU festgelegten Förderung von 35 T€. Hinzu kam, dass Arbeitsplatzverlagerungen zwischen der geförderten Betriebsstätte und einer angrenzenden anderen Betriebsstätte des gleichen Unternehmens als zulässig angesehen wurden. In der Gesamtbetrachtung sollen nach den Planungen voraussichtlich sogar Arbeitsplätze abgebaut werden. Formal mag das mit den Bestimmungen der GRW im Einklang stehen, die auf die einzelne Betriebsstätte abzielen. Inhaltlich hält der LRH diese Vorgehensweise für unbefriedigend.

In einem anderen Fall erhielt ein Großunternehmen 2,2 Mio. € für eine Modernisierungsinvestition, ohne neue Arbeitsplätze zu schaffen. Förderungen, die nur der Sicherung bestehender Arbeitsplätze dienen, hätten nach den Richtlinien eigentlich nur KMU mit einem Fördersatz von 10 % gewährt werden dürfen. Da das Unternehmen damit drohte, seinen Standort zu verlagern, wurde nicht nur hiervon abgewichen. Der Fördersatz wurde sogar auf 15 % erhöht und dem Unternehmen wurde zugestanden, seine Arbeitsplätze um 10 % zu reduzieren.

Vergleichbare Ausnahmeförderungen für KMU fanden sich unter den geprüften Förderfällen nicht. Die sich aus den Richtlinien ergebende Intention

einer niedrigeren Förderung von Großunternehmen gegenüber KMU spiegelt sich damit nur bedingt in der tatsächlichen Förderpraxis wider.

Vor diesem Hintergrund ist zwar zu begrüßen, dass Großunternehmen nach den jüngsten Richtlinienanpassungen nicht mehr gefördert werden sollen. Aber auch weiterhin sind Ausnahmeförderungen möglich. Bei einer Wiederaufnahme der Förderung sollte mit solchen Möglichkeiten restriktiv umgegangen werden. Insbesondere sollten keine Ausnahmen dahingehend gemacht werden, dass Großunternehmen in der Praxis bessere Konditionen als KMU gewährt werden.

26.5 **Gewissenhafte, wenn auch arbeitsaufwendige Programmabwicklung**

Abgesehen von der Kontrolle der Arbeitsplatzauflagen gab es bei der Programmabwicklung durch die IB keine gravierenden Probleme. Durch intensive Belegprüfungen und eine hohe Anzahl von Vor-Ort-Kontrollen reduziert die IB deutlich das mit jedem Förderprogramm verbundene Risiko des Fördermittelmissbrauchs. Bei der Dokumentation des Förderverfahrens, der Aufnahme von Auflagen in die Förderbescheide, der Berechnung von Arbeitsplatzkennzahlen sowie der Nutzung der Förderdatenbank wurden zwar einige Mängel festgestellt. Diese wurden aber nach Angaben der **IB** mittlerweile durch Prozessoptimierungen behoben.

Ein grundsätzliches Problem stellt der hohe Arbeitsaufwand dar, der mit der Programmabwicklung verbunden ist. Dies ist u. a. auf strenge Vorgaben der EU insbesondere bei der Belegprüfung zurückzuführen. Deshalb wird empfohlen, EU-konforme Verfahrenserleichterungen einzuführen, soweit diese die Missbrauchsanfälligkeit nicht erhöhen. Ein Schritt in die richtige Richtung ist, dass die IB künftig nicht mehr alle eingereichten Rechnungsbelege inhaltlich prüft, sondern sich auf Stichproben beschränkt. Da aber weiterhin alle Belege vorgelegt und elektronisch erfasst werden müssen, sollte auch der Belegumfang selbst reduziert werden. Dies könnte erreicht werden, indem ein Mindestbetrag für förderfähige Rechnungen von beispielsweise 150 € eingeführt wird.

Die **IB** steht Vereinfachungen bei der Belegprüfung aufgeschlossen gegenüber, verweist aber darauf, dass hierüber das Wirtschaftsministerium zu entscheiden habe. Das sollte das Ministerium tun. Der **LRH** empfiehlt, bei zukünftigen Richtlinienanpassungen entsprechende Regelungen aufzunehmen.

27. Winterdienst

Land, Kreise und Gemeinden leisten den Winterdienst mit Engagement. Große Unterschiede beim Personal- und Geräteeinsatz deuten allerdings auf Einsparpotenziale hin. Deshalb sollten die Verantwortlichen beim Winterdienst voneinander lernen, indem sie Informationen austauschen und verstärkt zusammenarbeiten.

Der Winterdienst wird von den Straßenbaulastträgern durchgeführt. Das sind das Land, die Kreise, kreisfreien Städte und die Gemeinden. Er ist Teil des Straßenbetriebsdienstes. Der LRH hat die Organisation, Durchführung und Wirtschaftlichkeit des Winterdienstes beim Landesbetrieb Straßenbau und Verkehr Schleswig-Holstein (Landesbetrieb), den Kreisen Herzogtum Lauenburg, Pinneberg, Segeberg und Steinburg, den Mittelstädten Bad Oldesloe, Eckernförde, Norderstedt und Wedel und den kleineren Städten Büdelsdorf, Mölln, Nortorf und Preetz geprüft.

27.1 Rechtliche Grundlagen des Winterdienstes auf öffentlichen Straßen

Nach den straßenrechtlichen Bestimmungen sollen die Träger der Straßenbaulast u. a. die Straßen bei Schnee und Eisglätte räumen und streuen. Den Gemeinden obliegt die Straßenreinigung innerorts inklusive Schneeräumung. Bei Glatteis müssen sie Geh- und Radwege und besonders gefährliche Fahrbahnstellen streuen. Das sind Stellen, bei denen die Gefahr auch bei Anwendung der im Verkehr erforderlichen Sorgfalt nicht oder nicht rechtzeitig erkennbar ist.

Daneben ergeben sich noch Anforderungen aus der Verkehrssicherungspflicht nach dem Bürgerlichen Gesetzbuch: Wer eine Gefahrenlage schafft oder andauern lässt, hat auch zumutbare Vorkehrungen zur Abwehr der daraus resultierenden Gefahren zu treffen, das heißt auch gegen Schnee und Glätte.

27.2 Baulastträger erfüllen organisatorische Anforderungen

Die ordnungsgemäße Erfüllung der Sicherungspflicht haben die Straßenbaulastträger sowie die Gemeinden durch eine sachgerechte Organisation ihres Winterdienstes sicherzustellen.

Für die Straßenbauverwaltung des Landes stellen das Winterdienstmerkblatt¹ sowie der Maßnahmenkatalog 6a² interne Handlungsanleitungen für den Winterdienst dar. Einen Rechtsanspruch können Verkehrsteilnehmer nicht daraus ableiten. Die Kreise Segeberg und Steinburg sowie Norderstedt wenden das Winterdienstmerkblatt an, die Kreise Herzogtum Lauenburg und Pinneberg nicht.

Winterdienstmerkblatt und Maßnahmenkatalog differenzieren nach Verkehrsfunktion der Straßen und unter Beachtung der Witterungssituation,

- wann geräumt und gestreut und
- ob die Fahrbahnen „befahrbar“ oder nur noch „benutzbar“ sein sollen.

Zur Sicherstellung des Qualitätsniveaus muss der Einsatz morgens so frühzeitig beginnen, dass er vor Beginn der vorgegebenen Zeiträume abgeschlossen werden kann. Wenn es im Einzelfall erforderlich oder wirtschaftlich zweckmäßig ist, kann ein verstärkter Winterdienst durchgeführt werden.

Winterdienst erfordert frühzeitige Vorbereitungen. Alle Baulasträger hielten Personal und Geräte vor und hatten ausreichend Salz in den Lagern. Sie stellten Rufbereitschaftspläne auf und schlossen Verträge mit Unternehmern, die den Streu- und Räumdienst leisten sollten.

27.3 Unterschiedliche zeitliche Vorgaben für den Winterdienst

In zeitlicher Hinsicht muss der Streu- und Räumdienst so eingerichtet sein, dass der Haupt- und Berufsverkehr sicher stattfinden kann. Das beginnt zwischen 07:00 und 08:00 Uhr morgens und endet regelmäßig mit dem Ende des allgemeinen Tagverkehrs.³

Bei Schneefall, Eis- und Reifglätte sollen Autobahnen 24 Stunden täglich, Bundes- und Landesstraßen von 06:00 bis 22:00 Uhr befahrbar sein. Bei sonstigen öffentlichen Straßen richtet sich der Zeitraum nach den örtlichen Verkehrsbedürfnissen. Diese Priorisierung ist von den Baulasträgern bei der Routenplanung zu berücksichtigen. Bundes- und Landesstraßen sollen regelmäßig bis 06:00 Uhr gestreut und geräumt sein, Kreisstraßen können nachrangig bedient werden.

Innerorts gaben die Kommunen in den Satzungen vor, dass nächtliche Glätte bis 07:00 bzw. 08:00 Uhr beseitigt werden soll. Daran schließt sich bei Bedarf der Winterdienst am Tage an, der einheitlich bis 20:00 Uhr durchgeführt werden soll. Der LRH gibt zu bedenken, dass ein großer Teil

¹ Merkblatt für den Winterdienst auf Straßen, Ausgabe 1997, eingeführt durch Landesamt für Straßenverkehr am 03.08.2000; Ausgabe 2010, FGSV 416, FGSV Verlag 2010, ISBN 978-3-941-790-52, noch nicht eingeführt.

² Bundesministerium für Verkehr, Bau- und Wohnungswesen (BMVBS) Maßnahmenkatalog Straßenbetriebsdienst (MK 6a), eingeführt mit Allgemeinem Rundschreiben Straßenbau (ARS) 27/2004.

³ *Kodal*, Handbuch Straßenrecht, S. 1544, Rn. 136.

des Berufsverkehrs bereits weit vor 08:00 Uhr abläuft. Auch der Schulunterricht beginnt bereits vor dieser Zeit. Insoweit sollten Gemeinden, die das Beseitigen der Glätte bis 08:00 Uhr fordern, überprüfen, ob der späte Beginn den realen örtlichen Bedürfnissen entspricht.

27.4 **Kaum Informationsaustausch zwischen den Verantwortlichen**

Erstaunlich ist, dass die Winterdienstaktivitäten zwischen den Baulastträgern, aber auch unter den Straßenmeistereien des Landesbetriebs nicht oder kaum vernetzt waren. Die Verantwortlichen tauschten selten Informationen aus, beklagten dies jedoch. Für die Verkehrsteilnehmer wurde dies oft an den Streugrenzen zwischen Baulastträgern, Straßenmeistereien oder Streubezirken sicht- und spürbar. Landesweite Auswertungen des zurückliegenden Winters, gemeinsame Problemlösungen, Erfahrungsaustausche fehlten. Regelmäßige gemeinsame Winterdiensttagungen aller Baulastträger könnten helfen, um voneinander zu lernen und das Know-how zu verbessern. Dabei sollten auch fortschrittliche technische Entwicklungen vorgestellt werden, die bisher kaum angewendet werden.

Der **Landesbetrieb** sieht sich mit den derzeit zur Verfügung stehenden Ressourcen außerstande, derartige Winterdiensttagungen durchzuführen. Der **LRH** bleibt bei seinem Vorschlag.

27.5 **Routenoptimierung hilft sparen, ohne den Service zu verringern**

Die erhobenen Vergleichszahlen lassen den Schluss zu, dass die geprüften Stellen in unterschiedlichem Maße im Winterdienst Personal einsparen könnten. Positiv fiel der Wege-Zweck-Verband im Kreis Segeberg auf, der für sein 570 km großes Netz aus Kreis- und Gemeindestraßen nur 14 Mitarbeiter einsetzte und 3 Dienstleister. In Nortorf waren für 134 km städtisches Netz nur 11 Mitarbeiter tätig, in Norderstedt dagegen für 209 km 60 Mitarbeiter. Auch bei den Fahrzeugen gab es große Unterschiede. Sie waren von der Anzahl und vom Fassungsvermögen oft nicht auf das Betreuungsnetz ausgelegt.

Zwar stellten alle Verantwortlichen Streu- und Räumpläne auf, doch Routenpläne gab es nicht überall. Kein Verantwortlicher hatte seine Routen mittels entsprechender Computerprogramme optimiert. Beim Landesbetrieb und dem Kreis Segeberg lag die Optimierung viele Jahre zurück. Damit verschenken die Verantwortlichen bares Geld. Der LRH ermittelte, dass sie „den einen oder anderen Tausender“ für Diesel sparen können. Regelmäßig optimierte Routen bedeuten in fast allen Fällen aber auch weniger Personalaufwand und Fahrzeuge. Leerwege sowie der Zeitaufwand für den Streu- und Räumdienst können deutlich reduziert werden. Der Erfolg neuer Streu- und Räumrouten hängt stark von der Bereitschaft

der Leiter der Straßenmeistereien und Bauhöfe ab, an den Planungsvarianten aktiv mitzuwirken. Die Niederlassungs- bzw. Fachbereichsleiter Bau sind gefordert, um mit den Leitern der Straßenmeistereien und Bauhöfe Vorbehalte gegen eine Routenoptimierung auszuräumen.

Der **Landesbetrieb** sieht hierfür keinen Bedarf und hält die Kosten einer professionellen Routenoptimierung für zu hoch.

Der **LRH** bleibt bei seiner Auffassung.

27.6 **Auch der Salzeinsatz kann noch weiter verbessert werden**

Positiv ist, dass fast alle geprüften Stellen Feuchtsalz auf den Fahrbahnen anwendeten. Auf Gehwegen verwendeten die Städte überwiegend Sand- oder Sand-Salzgemische. Vorbeugende Streuungen mit Salzlösungen wurden in Schleswig-Holstein bisher nur in einer Autobahnmeisterei beim Landesbetrieb erprobt. Mit Salzlösungen gibt es in anderen Ländern bereits erste Erfahrungen, die auf einen sparsameren Salzeinsatz und gute Wirksamkeit hinweisen. Innovativ ist auch der Kreis Herzogtum Lauenburg: Er setzt Infrarottechnik an den Streugeräten für gezieltere Streuungen ein. Insgesamt gilt für die Salzstreuung auf den Fahrbahnen: so wenig wie möglich, so viel wie nötig. Im Regelfall werden 10 g Feuchtsalz/m² gestreut. Bei besonderen Wetterbedingungen kann es erforderlich sein, bis zu 40 g/m² oder mehr einzusetzen, um zusätzliche Gefahren zu minimieren und die Straßen befahrbar zu halten. Wichtig ist: Das Personal muss regelmäßig geschult werden, um Salz wirksam einzusetzen.

27.7 **Salzlager zum Teil größer als Jahresverbrauch**

Alle Baulastträger verfügten über ausreichende Lagerkapazitäten für Streu- und Abstumpfstoffe. Zum Teil war der Lagerraum weit größer als der Jahresverbrauch. Dennoch kam es bei einigen Lagern in schneereichen Wintern zu Engpässen beim Salznachschub.

Die Forschungsgesellschaft für Straßen- und Verkehrswesen und der Verband Kommunalen Unternehmen e.V.¹ haben ein Strategiepapier zur Vermeidung eines Salznotstands erarbeitet. Anlass waren Streusalzengpässe im Winter 2009/2010. Der LRH hat einzelnen Baulastträgern geraten, die Empfehlungen des Strategiepapiers vorsorglich mit den eigenen Erfahrungen abzugleichen.

¹ Länderfachgruppe Straßenbetrieb der Forschungsgesellschaft für Straßen- und Verkehrswesen (FGSV) und VKS-Ausschuss Winterdienst (Verband Kommunalen Unternehmen e. V. Abfallwirtschaft und Stadtreinigung).

27.8 **Wie immer: Mit Öffentlichen Ausschreibungen kann gespart werden**

Der LRH hat die Salzlieferungen ausgewertet und festgestellt, dass

- die Bestellmenge keinen Einfluss auf den Preis hatte,
- die Preise ohne Öffentliche Ausschreibung um bis zu 50 % höher sind.

Die günstigsten Preise werden erzielt, wenn man öffentlich ausschreibt und vor dem Winter, bis Ende Oktober, beschafft. Der Landesbetrieb bezieht schon seit vielen Jahren Salz im Frühbezug und spart damit.

Die Ergebnisse der Auswertung bestätigen die Forderung des LRH, grundsätzlich öffentlich auszuschreiben. Frühbezug sollte die Regel sein. Die Kreise und Städte können auch bei geringeren Beschaffungsmengen deutlich sparen.

27.9 **Teure Rufbereitschaft**

Sehr viel Geld kostete die Rufbereitschaft des Betriebspersonals im Winter. Allerdings ordneten die Straßenmeistereien und Bauhöfe Rufbereitschaft sehr unterschiedlich an. Die Spanne reicht von 400 € bis 80 T€ pro Winter und Straßenmeisterei bzw. Bauhof.

Die Ursachen für die großen Unterschiede zwischen den Straßenmeistereien des Landesbetriebs konnte dieser nicht erklären. 760 T€ gab der Landesbetrieb allein im Winter 2009/2010 für Rufbereitschaft aus.

Die Städte, Kreise und der Landesbetrieb sollten alle technischen und arbeitsorganisatorischen Möglichkeiten ausschöpfen, um die Kosten für die Rufbereitschaft zu senken. Auch hier ist ein Informations- und Wissensaustausch unerlässlich, um die Kosten zu reduzieren.

27.10 **Winterdienst: Gewaltige Kostenlast**

Die Kosten für den Winterdienst sind gewaltig. Sie betrugen z. B. beim Landesbetrieb 2009 12,5 Mio. € und 2010 31,5 Mio. €, das sind 20 bzw. 39 % der Gesamtkosten des Straßenbetriebs über das Jahr. Am meisten kosteten das Streuen und Räumen der Fahrbahnen und das Salz. Die Straßenmeistereien erledigten die Aufgaben selbst oder setzten Fremdunternehmer dafür ein.

**Vergleich der Kosten
für das Streuen und Räumen der Fahrbahnen in €***

Jahr	Eigene Kosten Landesbetrieb**	Kosten Landesbetrieb für beauftragte Dritte	Kosten Salz
2008	659.070	677.447	1.128.181
2009	1.868.667	1.323.660	2.701.078
2010	6.066.121	4.561.439	5.773.597

* Auswertung der Kosten- und Leistungsrechnung des Landesbetriebs, Straßenmeistereien, ohne Autobahnmeistereien und Autobahn- und Straßenmeistereien

** Lohnkosten eigenes Personal und Fahrzeuge/Geräte der Straßenmeistereien

Beachtlich waren die Kostensteigerungen durch härtere Winter. Es fällt auf, dass die Lohn- und Fahrzeugkosten der Straßenmeistereien um das 3- bzw. 9-Fache anstiegen, bei den Fremdunternehmern dagegen nur um das Doppelte bzw. 7-Fache. Dies, obwohl die Fremdunternehmer auf fast doppelt so vielen Routen arbeiteten wie die Straßenmeistereien selbst. Zwischen den Straßenmeistereien des Landesbetriebs bestehen große Kostenunterschiede. Es erstaunt, dass der Landesbetrieb die Ursachen hierfür bisher noch nicht untersucht hat. Denn die Kosten- und Leistungsrechnung liefert, wie der Landesbetrieb mitteilte, seit 2008 verlässliche Daten.

Nur wenige Straßenbaulastträger erhoben bisher die Kosten für den Winterdienst. Es waren kaum vergleichbare Zahlen vorhanden. Positiv: Die geringsten Herstellkosten pro Netzkilometer entstehen im Kreis Segeberg. Fast alle Straßenbaulastträger müssen deutlich intensiver die Leistungs- und die Kostenseite des Winterdienstes auswerten. Dazu sollten sie Kostenrechnungen aufstellen. Der LRH regt freiwillige Kostenvergleiche unter den Straßenbaulastträgern an. Darüber können sie Kostensenkungspotenziale aufspüren. Dies ist mit Blick auf die Haushaltslage bei Land und Kommunen dringend nötig. Die insgesamt positiven Ergebnisse der Kreise Herzogtum Lauenburg und Segeberg drücken sich auch in den Kosten aus und sollten hierfür Ansporn sein.

Ministerium für Soziales, Gesundheit, Familie und Gleichstellung

28. Teurer Kurswechsel beim Landesblindengeld

Die zum 01.01.2013 in Kraft getretene Erhöhung des Landesblindengeldes ist willkürlich. Das Landesblindengeld sollte gänzlich gestrichen werden.

28.1 Landesblindengeld - Streichung versus Erhöhung

Die Landesregierung hat zum 01.01.2013 das Landesblindengeld um 100 € für erwachsene blinde Menschen¹ auf monatlich 300 € angehoben. Als Mehrausgaben sind im Haushalt 3,7 Mio. € veranschlagt. Die Erhöhung soll durch Einsparungen bei der Blindenhilfe gegenfinanziert werden.²

Der LRH hat in den Bemerkungen 2011 empfohlen, das Landesblindengeld ganz zu streichen.³ Finanziell bedürftige blinde Menschen fallen durch die Streichung des Landesblindengeldes nicht durch die Maschen des Sozialnetzes. Auf Antrag erhalten sie bis zu 628,40 €⁴ Blindenhilfe nach dem SGB XII, sofern Bedürftigkeit vorliegt. Die Auffangregelung des § 72 SGB XII rechtfertigt den Wegfall. Das Nebeneinander beider Leistungen würde durch die Streichung des Landesblindengeldes beseitigt. Eine mit dem Landesblindengeld vergleichbare Leistung erhalten andere schwerbehinderte Menschen nicht. Nicht bedürftigen blinden Menschen kann zugemutet werden, ihre Mehraufwendungen aus ihrem Einkommen und Vermögen zu tragen.

28.2 Einführung und Entwicklung des Landesblindengeldes

Der Schleswig-Holsteinische Landtag hat am 29.03.1971 das „Gesetz über Landesblindengeld“ beschlossen.⁵ Blinden und stark sehbehinderten Menschen sollte losgelöst von sozialhilferechtlich definierter Bedürftigkeit

¹ Im Folgenden werden blinde und stark sehbehinderte Menschen als „blinde Menschen“ bezeichnet.

² Entwurf eines Haushaltsbegleitgesetzes 2013, Landtagsdrucksache 18/221, S. 3, vom 24.10.2012.

³ Vgl. Bemerkungen 2011 des LRH, Nr. 25.

⁴ Gemäß § 72 Abs. 2 SGB XII verändert sich die Blindenhilfe jeweils zu dem Zeitpunkt und in dem Umfang, wie sich der aktuelle Rentenwert in der gesetzlichen Rentenversicherung verändert. Der aktuelle Wert ergibt sich aus der Rentenbestimmungswertverordnung 2012 vom 15.06.2012.

⁵ Gesetz über Landesblindengeld i. d. F. der Bekanntmachung vom 12.05.1997, GVOBl. Schl.-H. S. 313 - Landesblindengeldgesetz (LBIGG), geändert am 15.12.2005, GVOBl. Schl.-H. S. 568.

ein Landesblindengeld gewährt werden. Sie erhalten seitdem ein einkommens- und vermögensunabhängiges Landesblindengeld als Ausgleich für die durch Blindheit bedingten Mehraufwendungen. Von 2006 bis 2010 betrug das Landesblindengeld für erwachsene blinde Menschen monatlich 400 €. Kinder und Jugendliche bis zum 18. Lebensjahr erhielten 200 €. Zum 01.01.2011 wurde das Landesblindengeld für Erwachsene - ausgenommen taubblinde Erwachsene - auf 200 € gesenkt.¹

28.3 Landesblindengeld in anderen Bundesländern

Landesblindengeld wird in allen Bundesländern gezahlt. Die gesetzlichen Regelungen zur Berechnung und die Höhe weichen voneinander ab.

Landesblindengeld in den Bundesländern

Bundesland	Landesblindengeld in €		Dynamisierung
	ab 18 Jahre	unter 18 Jahre	
Nordrhein-Westfalen	614,99	308,02	Ja
Hessen	540,44	314,21	Ja
Bayern	534,00	534,00	Ja
Berlin	502,72	502,72	Ja
Hamburg	478,72	478,72	Ja
Saarland	438,00	293,00	Nein
Mecklenburg-Vorpommern	430,00	273,05	Nein
Rheinland-Pfalz	410,00	205,00	Nein
Baden-Württemberg	409,03	204,52	Nein
Durchschnitt	406,96	295,05	
Bremen	369,52	184,76	Ja
Sachsen-Anhalt	350,00	250,00	Nein
Sachsen	333,00	249,75	Nein
Schleswig-Holstein	300,00	200,00	Nein
Thüringen	270,00	270,00	Nein
Brandenburg	266,00	133,00	Nein
Niedersachsen	265,00	320,00	Nein

Stand 15.01.2013

Im Bundesdurchschnitt erhalten erwachsene blinde Menschen monatlich 406,96 € Landesblindengeld. Der Unterschied zwischen den Bundesländern ist erheblich: In Niedersachsen muss ein blinder Mensch seine Mehraufwendungen mit weniger als der Hälfte wie beispielsweise in Bayern, Hessen und Nordrhein-Westfalen decken. Die durch Blindheit bedingten Mehraufwendungen sind nie festgestellt worden.

¹ Art. 19 Haushaltsbegleitgesetz 2010/2011 vom 17.12.2010, GVOBl Schl.-H. S. 789 ff.

2011 hat der Landtag die Landesregierung gebeten, eine einheitliche Lösung zum Nachteilsausgleich für Menschen mit Behinderung auf Bundesebene zu initiieren.¹ Das Sozialministerium hat berichtet², dass die von der Arbeits- und Sozialministerkonferenz eingesetzte Arbeitsgruppe den Auftrag habe, zum Nachteilsausgleich für Menschen mit Behinderungen Vorschläge zu erarbeiten. Gegenstand der Beratungen seien u. a. die Leistungen nach den Landesblindengeldgesetzen. Es sei zurzeit nicht abzuschätzen, ob und in welcher Weise die bisherigen Überlegungen in die Reform der Eingliederungshilfe einfließen werden.

28.4 Finanzierungsansatz falsch

Für das Landesblindengeld sind 7,9 Mio. € im Haushalt 2012 veranschlagt. Tatsächlich wurden 7,1 Mio. € ausgegeben. Aufgrund der Erhöhung des Landesblindengeldes am 01.01.2013 sind 11,6 Mio. € für 2013 veranschlagt.

Ausgaben des Landesblindengeldes und der Blindenhilfe im Überblick

	2010 in Mio. €	2011 in Mio. €	2012 in Mio. €	2013 in Mio. €
	Soll Ist	Soll Ist	Soll Ist	Soll
Landesblindengeld	17,2 16,4	7,9 7,5	7,9 7,1	11,6 -
Blindenhilfe	0,8 1,0	5,5 2,7	5,5 -*	1,9 -
Gesamtaufwand (Soll)	18,0	13,4	13,4	13,5
Gesamtaufwand (Ist)	17,4	10,2		

* Die Daten lagen zum Erhebungszeitraum noch nicht vor.

Die Landesregierung will 2013 die Erhöhung des Landesblindengeldes durch Einsparungen in der Blindenhilfe finanzieren.³ Dieser Finanzierungsansatz ist falsch. Die Kürzung des Landesblindengeldes 2011 zeigt, dass die Blindenhilfe im Gegenzug nicht in gleichem Umfang steigt. Durch die Kürzung des Landesblindengeldes 2011 um 200 € monatlich wurden 8,9 Mio. € gegenüber 2010 gespart. Die Ausgaben für die Blindenhilfe stiegen dagegen nur um 1,7 Mio. €. Grund: Nur ein geringer Teil der Empfänger von Landesblindengeld hatte einen Anspruch auf Blindenhilfe und

¹ Bericht- und Beschlussempfehlung des Finanzausschusses, Landtagsdrucksache 17/2036.

² Umdruck 17/3929 des Schleswig-Holsteinischen Landtages vom 05.04.2012 - Schreiben des Ministeriums für Arbeit, Soziales und Gesundheit vom 31.03.2012.

³ Entwurf eines Haushaltsbegleitgesetzes 2013, Landtagsdrucksache 18/221, S. 3, vom 24.10.2012.

machte sein Recht geltend. Deshalb werden bei einer Erhöhung des Landesblindengeldes von 200 € auf 300 € die Ausgaben für Blindenhilfe nicht in gleichem Umfang fallen.

Das **Sozialministerium** teilt mit, dass die Mehrausgaben für das Landesblindengeld durch das zur Finanzierung von Ausgaben der Sozialhilfe geringer anzusetzende Budget nach § 7 Abs. 2 AG-SGB XII¹ kompensiert würden.

Der **LRH** weist darauf hin, dass die neue Argumentation des Sozialministeriums nicht trägt: Das Gesamtbudget nach AG-SGB XII ist so knapp bemessen, dass daraus nicht einmal der Ausgabenanstieg für die Eingliederungshilfe, geschweige die Mehrausgaben durch die Erhöhung des Landesblindengeldes finanziert werden können.

28.5 **Was kann durch die Streichung des Landesblindengeldes gespart werden?**

Wenn das Landesblindengeld vollständig entfällt, erhöht sich die Blindenhilfe. Erste Erfahrungswerte gab es 2011 mit der Halbierung des Landesblindengeldes. Die Ausgaben für das Landesblindengeld sind von 2010 bis 2011 um 8,9 Mio. € gesunken. Die Ausgaben für die Blindenhilfe sind dagegen gegenüber dem Vorjahr um 1,7 Mio. € gestiegen. Jede eingesparte Mio. € Landesblindengeld hat also 190 T€ mehr an Ausgaben für Blindenhilfe nach sich gezogen. Wird diese Relation auch bei Wegfall des Landesblindengeldes unterstellt, würde sich die Blindenhilfe auf 4,9 Mio. € erhöhen. Bei gänzlicher Streichung des Landesblindengeldes wird sich die Zahl der blinden Menschen, die ihren Rechtsanspruch geltend machen werden, nochmals erhöhen. Der LRH geht von einem 20%igen Anstieg aus. Damit würden sich die Ausgaben für die Blindenhilfe von 4,9 Mio. € um 1 Mio. € auf 5,9 Mio. € erhöhen. Das Land spart bei Wegfall des Landesblindengeldes mindestens 5,7 Mio. €:

¹ Gesetz zur Ausführung des Zwölften Buches Sozialgesetzbuch vom 17.10.2010 (AG-SGB XII), GVOBl. Schl.-H. S. 789, 813.

**Modellrechnung:
Nettoeinsparung bei Streichung des Landesblindengeldes**

	Mio. €	Mio. €
Haushaltsansatz Landesblindengeld 2013		11,6
Ist-Ausgaben Blindenhilfe (Basis 2011)	2,7	
+ Anstieg der Blindenhilfe 190 T€ je 1 Mio. Landesblindengeld (11,6 x 190 T€)	2,2	
Summe	4,9	
+ 20 % erwarteter Anstieg	1,0	
Ausgaben Blindenhilfe	5,9	- 5,9
Nettoeinsparung		5,7

Die Landesregierung muss auch im Sozialhaushalt sparen. Aus diesem Grund sollte das Landesblindengeld gestrichen werden.

Das **Sozialministerium** teilt die Einschätzung des LRH, dass der Wegfall der Leistungen nach dem Landesblindengeld den Landeshaushalt entlasten würde. Ungeachtet dessen hält es in Umsetzung der im Koalitionsvertrag getroffenen Verabredungen nicht nur die Beibehaltung, sondern auch die Erhöhung des Landesblindengeldes für einen notwendigen, dem Ausgleich der besonderen Nachteile von blinden und sehbehinderten Menschen tragenden Schritt. Es bedauere, dass es bisher nicht gelungen sei, ein Blindengeld in bundesweit einheitlicher Höhe festzulegen. Mit dem für die nächste Legislaturperiode des Deutschen Bundestages angekündigten Bundesleistungsgesetz erwarte es auch eine Diskussion über pauschale Nachteilsausgleiche für Menschen mit Behinderung. Mit dem Bundesteilhabegeld könnte ein solcher Nachteilsausgleich nach bundesweit einheitlichen Kriterien gewährt werden.

29. **Hilfeplanung, zentrales Steuerungsinstrument der Eingliederungshilfe**

Die Ausgaben der Eingliederungshilfe für Menschen mit Behinderung steigen ungebremst. Durch systematische Hilfeplanung kann der Ausgabenanstieg gesteuert und begrenzt werden. Mit flankierenden Maßnahmen, die die Hilfeplanung wirkungsvoll unterstützen, können mehr als 25 Mio. € jährlich gespart werden.

29.1 **Was ist Eingliederungshilfe und wer hat Anspruch?**

Die Eingliederungshilfe soll Menschen mit Behinderung helfen, möglichst ohne öffentliche Hilfe auszukommen. Drohende Behinderungen sollen vermieden, bestehende Behinderungen sollen gemindert oder deren Folgen begegnet werden. Ziel ist, dass der Mensch mit Behinderung am Leben in der Gesellschaft teilhaben kann und in der Lage ist, eine angemessene berufliche Tätigkeit auszuüben.

Anspruch auf Eingliederungshilfe haben Menschen mit Behinderung, die durch eine nicht nur vorübergehende körperliche, geistige oder seelische Behinderung wesentlich in ihrer Fähigkeit, an der Gesellschaft teilzuhaben, eingeschränkt oder von einer solchen wesentlichen Behinderung bedroht sind.

Die Hilfen werden ambulant oder in teilstationären bzw. stationären Einrichtungen erbracht.

29.2 **Wer ist zuständig und wer finanziert die Eingliederungshilfe?**

Die Kreise und kreisfreien Städte¹ sind - mit Ausnahme der Hilfe zur Überwindung besonderer sozialer Schwierigkeiten - für alle Leistungen der Sozialhilfe² sachlich zuständig. Zum 01.01.2007 hat das Land auch die Eingliederungshilfe für die stationär betreuten Personen unter 60 Jahre auf die Kommunen übertragen.³ Ziel der Kommunalisierung der Eingliederungshilfe ist, dass die Hilfen aus einer Hand gewährt werden. Der Übergang von stationären auf ambulante Leistungen wird erleichtert. Damit soll der Grundsatz „ambulant vor stationär“ verwirklicht werden.⁴

¹ Im Folgenden: Örtliche Sozialhilfeträger. Vgl. § 1 AG-SGB XII.

² § 8 SGB XII (Sozialgesetzbuch Zwölftes Buch - Sozialhilfe) vom 27.12.2003, zuletzt geändert durch Artikel 9 des Gesetzes vom 21.03.2013, BGBl. I S. 556.

³ Gesetz zur Ausführung des Zwölften Buches Sozialgesetzbuch (AG-SGB XII) - verkündet als Art. 8 des Haushaltsstrukturgesetzes 2006 vom 15.12.2005, GVOBl. S. 568, ber. 2006, S. 25.

⁴ § 13 Abs. 1 SGB XII.

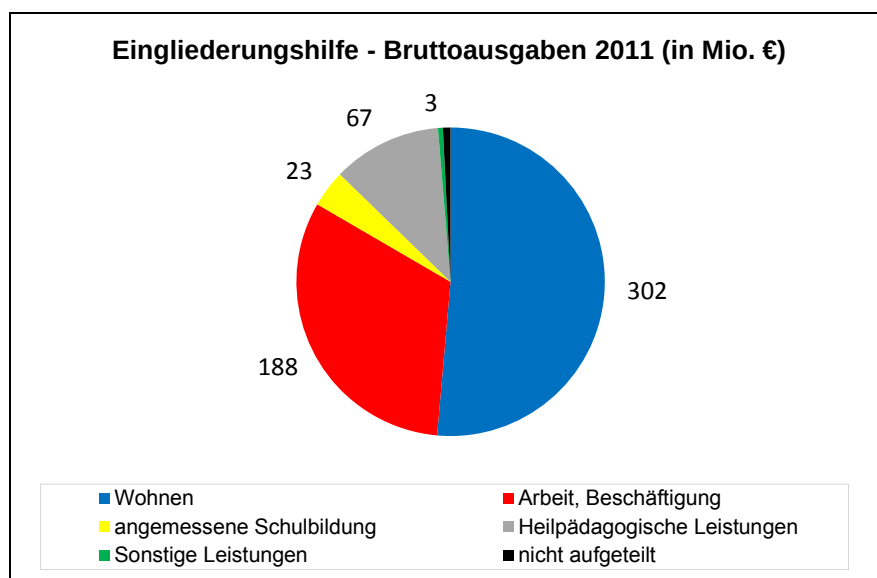
Das Land stellt den Kommunen Mittel zur Refinanzierung der Sozialhilfeleistungen einschließlich der Eingliederungshilfe zur Verfügung.¹ Für 2013 sind hierfür insgesamt 683 Mio. € vorgesehen. Hierin enthalten sind

- 17 Mio. € für die Umsteuerung von stationären auf ambulante Eingliederungshilfen,
- 9 Mio. € zum Ausbau der Hilfeplanung und
- 2 Mio. € für den Koordinierungsaufwand.

Weist ein örtlicher Sozialhilfeträger nach, dass seine Nettoaufgaben das vorgesehene Budget übersteigen², gleicht das Land die notwendigen Mehraufgaben aus.³ Diese Nachfinanzierungspflicht besteht nur für stationäre Leistungen.

29.3 Wie entwickeln sich die Ausgaben für Eingliederungshilfe?

Hauptlast der Sozialhilfeleistungen ist die Eingliederungshilfe für Menschen mit Behinderung. Die Bruttoausgaben⁴ für die Eingliederungshilfe sind von 1999 bis 2011 von 345 Mio. € auf 587 Mio. € und damit um 70 % gestiegen. Die Ausgaben 2011 gliedern sich in die Hilfebereiche Wohnen, Arbeit, Beschäftigung, heilpädagogische Leistungen, angemessene Schulbildung und sonstige Leistungen:



Der Trend zu höheren Ausgaben setzt sich fort. Für die Sozialhilfeleistungen des Landes ist der Haushaltsansatz 2013 auf 683 Mio. € erhöht wor-

¹ § 7 AG-SGB XII.

² § 7 Abs. 2 Nr. 1 und Nr. 2 AG SGB XII.

³ § 11 Abs. 1 AG-SGB XII.

⁴ In der Eingliederungshilfe gilt das sogenannte Bruttoprinzip. Dies bedeutet, dass der Leistungsträger dem Leistungserbringer das volle Entgelt auszahlt. Bei den Nettoaufgaben sind die Einnahmen von anderen Sozialleistungsträgern und die übergeleiteten Unterhaltsansprüche berücksichtigt.

den. Für die darin enthaltene Eingliederungshilfe ist ein Ausgabenanstieg von lediglich 2,25 % veranschlagt. Das wird nicht ausreichen: Durch Fallzahl- und Entgeltsteigerungen muss mit einer Finanzierungslücke von mindestens 5,5 Mio. € gerechnet werden. Es ist zu befürchten, dass die Einrichtungsträger nach Auslaufen des Moratoriums¹ 2013 auf Entgelterhöhungen drängen werden. 2020 muss mit 815 Mio. € Eingliederungshilfe gerechnet werden.²

Das **Sozialministerium** führt aus, dass die den kommunalen Sozialhilfeträgern im Haushalt 2013 zur Verfügung gestellten Mittel zur Deckung des Finanzbedarfs nach dem SGB XII ausreichen. Die Haushaltsansätze seien nach den gesetzlichen Vorgaben des § 7 Abs. 1 Satz 2 AG-SGB XII und den Meldungen der Kreise und kreisfreien Städte nach § 10 Abs. 2 AG-SGB XII über die voraussichtliche Kostenentwicklung kalkuliert worden. Wegen der Vielfalt der Faktoren, die Fallzahlen und Kosten insbesondere in der Eingliederungshilfe bestimmen, sei eine exakte Vorhersage der Entwicklungen naturgemäß nicht möglich. Diese Einschätzung werde von den Kommunen geteilt.

Der LRH hat sich in den vergangenen Jahren mehrfach mit dem Thema Eingliederungshilfe befasst. Er empfahl umfangreiche Maßnahmen, um den Ausgabenanstieg zu begrenzen.³ 2012 hat er erstmals bei den örtlichen Sozialhilfeträgern das zentrale Steuerungsinstrument der Eingliederungshilfe, die Hilfeplanung, landesweit geprüft. Er hat auch den Einfluss der Hilfeplanung auf die Ausgabenentwicklung untersucht.

29.4 **Wodurch werden die Ausgaben der Eingliederungshilfe beeinflusst?**

Die Ausgaben in der Eingliederungshilfe werden durch eine Reihe von Faktoren beeinflusst. Zu ihnen gehören hauptsächlich

- die Verfahren bei der Hilfestellung, insbesondere Hilfeplanung,
- die rechtlichen und finanziellen Rahmenbedingungen (z. B. Landesrahmenvertrag nach § 79 SGB XII, AG-SGB XII),
- das vorhandene Leistungsangebot,
- die soziale und demografische Struktur mit dem Anteil von Menschen mit Behinderung bzw. drohender Behinderung an der Bevölkerung,
- die Infrastruktur und sozialräumliche Entwicklung,
- die Lern-, Förder- und Arbeitsbedingungen in Kindertagesstätten, Schulen, Ausbildungsstätten und Betrieben,

¹ Zur Ausgabenbegrenzung haben die Vereinigungen der Einrichtungsträger, das Sozialministerium und die kommunalen Landesverbände am 21.05.2010 eine Vereinbarung (Moratorium) geschlossen. Auf die jeweilige individuelle Gesamtvergütung ist eine pauschale Steigerungsrate 2011 von 0,9 % und 2012 von 1 % vereinbart worden.

² Vgl. Bemerkung 2012 des LRH, Nr. 31, S. 198.

³ Vgl. Bemerkungen 2003 des LRH, Nr. 30; Bemerkungen 2009 des LRH, Nr. 26; Bemerkungen 2012 des LRH, Nr. 31.

- die Schnittstellen zu anderen Hilfebereichen (Arbeitsförderung, Jugendhilfe, Gesetzliche Krankenversicherung, Pflegeversicherung),
- die Standards der medizinischen Versorgung.

Werden diese Faktoren hinsichtlich ihrer Beeinflussbarkeit durch die örtlichen Sozialhilfeträger bewertet, steht Hilfeplanung an erster Stelle. Sie ist die Grundlage für ausschließlich am individuellen Bedarf ausgerichtete Hilfen.

29.5 Systematische Hilfeplanung - was ist das?

Systematische Hilfeplanung läuft als Prozess ab. Anfangs werden die Hilfesuchenden in einer Erstberatung in der Regel durch einen Sozialpädagogen informiert, indem ihre persönliche Situation und die Möglichkeiten der Hilfestellung besprochen werden. Stellt der Hilfesuchende einen Antrag auf Eingliederungshilfe, wird der Hilfebedarf unter Federführung des verantwortlichen Fallmanagers (in der Regel Verwaltungsmitarbeiter) ermittelt (Assessment). Dies geschieht im Dialog zwischen dem Hilfesuchenden und/oder dessen Angehörigen und/oder Betreuer sowie im Regelfall den Mitarbeitern des örtlichen Sozialhilfeträgers (Fallmanager und Sozialpädagoge). Dabei wird geprüft, über welche Fähigkeiten der Hilfesuchende verfügt und in welchen Bereichen er unterstützt werden muss. Auch das Umfeld wird auf vorhandene Hilfsmöglichkeiten und Ressourcen untersucht. Parallel holt der örtliche Sozialhilfeträger eine fachärztliche Stellungnahme zur Behinderung ein, sofern noch kein Gutachten vorliegt. Steht der genaue Hilfebedarf fest, werden Ziele definiert, die der Hilfesuchende zur Eingliederung erreichen soll. Die Ziele müssen konkret, erreichbar und prüfbar sein. Sie werden rechtswirksam im Hilfeplan vereinbart. Im Hilfeverlauf wird regelmäßig geprüft, ob die Ziele erreicht worden sind.

Ziele des Verfahrens sind

- die Gewährung von individuell passgenauen Hilfen für Menschen mit Behinderung und
- eine verstärkte Steuerung durch die örtlichen Sozialhilfeträger bei Gewährung von Einzelfallhilfen und bei der Gestaltung eines regionalen Angebots.

Hilfeplanung ist rechtlich vorgeschrieben.¹ Sie ist Aufgabe des örtlichen Sozialhilfeträgers und damit der Kreise und kreisfreien Städte. Sie sind verpflichtet, die Hilfen gemeinsam mit den Leistungsberechtigten zu vereinbaren, zu dokumentieren, regelmäßig zu überprüfen und fortzuschreiben.

¹ § 12 SGB XII; § 58 SGB XII.

Die Hilfeplanung für Eingliederungshilfe der Kreise und kreisfreien Städte ist unterschiedlich organisiert. Teilweise sind mehrere Fachdienste zuständig. Dies führt zu Reibungsverlusten. Idealerweise ist die Hilfeplanung in einem interdisziplinär zusammengesetzten Team unter Leitung des verantwortlichen Fallmanagers organisiert.

Die Erstberatung ist wegweisend für die Steuerung der Hilfe. Nur ein Viertel der Hilfesuchenden wendet sich jedoch unmittelbar an den örtlichen Sozialhilfeträger. Der Erstkontakt findet in der Mehrzahl über Leistungserbringer¹, Kliniken und Ärzte, Beratungsstellen, Träger anderer Dienste, Betreuer und Angehörige oder Kindertagesstätten und Schulen statt. Der überwiegende Teil der Anträge wird mit einer Vorprägung des Hilfesuchenden durch die Leistungserbringer ausgerichtet auf eine bestimmte Leistung gestellt. Dabei werden Leistungserbringer tendenziell im Sinne ihres Angebots beraten und mit dem Hilfesuchenden bzw. dessen Bezugsperson/Betreuer/Berater den Antrag auf Kostenübernahme der ausgewählten Leistung stellen. Dies erschwert für den Sozialhilfeträger die Steuerung der Hilfe. Es ist Aufgabe des örtlichen Sozialhilfeträgers, den Hilfebedarf zu ermitteln und die passende Hilfe auszuwählen. Deshalb liegt es im Interesse der Sozialhilfeträger, den Anteil von Anträgen, die nicht auf eine bestimmte Hilfe ausgerichtet sind, zu erhöhen.²

29.6 **Wie wird Hilfeplanung umgesetzt?**

29.6.1 **Neufälle**

Als Neufälle hat der LRH alle seit dem 01.01.2011 gewährten Leistungen gewertet. Für den überwiegenden Teil der Neufälle führen die Kreise und kreisfreien Städte systematische Hilfeplanung durch. Eine lückenlose systematische Hilfeplanung besteht nur in den Kreisen Dithmarschen und Herzogtum Lauenburg. Der Kreis Herzogtum Lauenburg wendet für einen Teil der Hilfen ein vereinfachtes Hilfeplanverfahren an.

Alle kreisfreien Städte sowie die Mehrzahl der Kreise klammern die Eingliederungshilfen für den Arbeitsbereich in Werkstätten für behinderte Menschen (WfbM) von systematischer Hilfeplanung aus. Sie begründen dies mit fehlenden alternativen Eingliederungsmöglichkeiten. Diese Argumentation trifft zu. Hilfeplanung ist dennoch notwendig, um den individuellen Bedarf zu ermitteln. Es sollten alternative Arbeits- und Beschäftigungsangebote initiiert werden.

¹ Private Träger und Einrichtungsträger der Wohlfahrtspflege.

² Gilt nur eingeschränkt für den Kreis Nordfriesland. Mit dem dort seit dem 01.01.2013 begonnenen Sozialraumbudget wird die Erstberatung zu einem erheblichen Teil bewusst den Leistungserbringern überlassen.

Die systematische Hilfeplanung ist lückenhaft bei

- ambulanten und teilstationären Hilfen für seelisch behinderte Menschen,
- stationären Leistungen für körperlich und geistig behinderte Menschen und
- den heilpädagogischen Leistungen.

29.6.2 Bestandsfälle

Als Bestandsfälle hat der LRH alle vor 2011 eingeleiteten Hilfen gewertet. Im Verhältnis zu den Neufällen ist bei den Bestandsfällen ein größerer Nachholbedarf in der Hilfeplanung vorhanden. Die größten Rückstände bestehen bei den teil- und vollstationären Hilfen für Menschen mit geistiger und körperlicher Behinderung. Bei diesen Hilfen sehen die kreisfreien Städte und Kreise gegenüber den Hilfen für seelische Behinderungen ein geringeres Steuerungspotenzial. Dennoch bestehen auch bei seelischen Behinderungen Defizite in der Hilfeplanung. Insbesondere die stationären Hilfen unterliegen nicht in allen Kommunen systematischer Hilfeplanung.

Die Kommunen haben sich vorrangig auf die Hilfen mit vermutetem Steuerungspotenzial konzentriert. Angesichts knapper personeller Ressourcen war dieses Vorgehen richtig. In den „brachliegenden“ Bestandsfällen liegt jedoch Umsteuerungspotenzial. Die Kommunen sollten es nutzen und die im Wege stehenden personellen Engpässe beseitigen.

29.7 Wirkt sich Hilfeplanung auf die Ausgaben aus?

Angesichts ständig steigender Fallzahlen und Ausgaben ist Hilfeplanung zur Steuerung der Eingliederungshilfe unerlässlich. Für die örtlichen Sozialhilfeträger ermöglicht Hilfeplanung, die bestehenden Mittel effizient und wirtschaftlich einzusetzen. Hilfeplanung wirkt sich auf die Ausgaben aus. Der Effekt tritt jedoch nicht kurzfristig, sondern mittel- bis langfristig ein.

Der LRH hat die Hilfeplanverfahren und die Ausgaben der Kreise und kreisfreien Städte analysiert. Im Hilfebereich Wohnen haben die Städte Kiel und Neumünster sowie die Kreise Dithmarschen, Herzogtum Lauenburg, Nordfriesland, Ostholstein, Pinneberg, Plön, Rendsburg-Eckernförde und Segeberg erfolgreich umgesteuert. Mithilfe systematischer Hilfeplanung haben sie für Neufälle überwiegend ambulante Leistungen bewilligt. Dadurch konnten sie den Fallzahlenzuwachs im stationären Wohnen stoppen bzw. begrenzen.

Die Kreise Herzogtum Lauenburg, Nordfriesland, Rendsburg-Eckernförde und Steinburg haben die heilpädagogischen Leistungen durch Hilfeplanung gesteuert. Diese Kommunen erfassen durch systematische Hilfeplanung nahezu alle heilpädagogischen Leistungen. Die Zahl der Kinder, die

Eingliederungshilfe erhalten, hat sich verringert und/oder die Leistungsdichte¹ liegt unter dem Kreisdurchschnitt. Neumünster hat statt teilstationärer Hilfen in Kindertagesstätten verstärkt mobile ambulante Hilfen bewilligt. Eine Reduzierung der über die Eingliederungshilfe finanzierten heilpädagogischen Leistungen ist jedoch nicht uneingeschränkt positiv zu bewerten. Sie kann auch durch Kostenverlagerungen erreicht werden und führt unter Umständen langfristig zu höheren Förderbedarfen in der Eingliederungshilfe.

In Teilbereichen hat Hilfeplanung die Leistungen und die Ausgaben nicht beeinflusst. Einige Kreise planen die Hilfen im Arbeitsbereich der WfbM systematisch. Dies konnte weder den Anstieg der Zahl der Leistungsempfänger noch der Ausgaben verhindern. Die Stadt Flensburg sowie die Kreise Schleswig-Flensburg und Stormarn haben die Hilfeplanung für den Bereich Wohnen systematisch ausgebaut. Gleichwohl ist die Zahl der im stationären Wohnen betreuten Menschen von 2008 bis 2011 gestiegen.

Dennoch ist Hilfeplanung das wichtigste Steuerungsinstrument. Erforderlich sind flexible Hilfen. Sie sollten nicht mehr an den bisherigen Strukturen ausgerichtet sein. Außerdem sollten sie fließende Übergänge zwischen stationärer und ambulanter Versorgung ermöglichen. Um dem weiteren ungebremsten Ausgabenanstieg entgegenzuwirken, muss die systematische Hilfeplanung intensiviert werden:

- Alle Hilfen müssen in die systematische Hilfeplanung einbezogen werden.
- Die Hilfen sollten ausschließlich nach dem individuellen Bedarf bewilligt werden. Dadurch können die Kreise und kreisfreien Städte das Leistungsangebot in Richtung konkurrierende Angebote und flexibilisierte Leistungen beeinflussen. Durch den stärkeren Wettbewerb können Hilfen kostengünstiger werden.
- Die Hilfeplanverfahren sind qualitativ zu verbessern. Persönliche Gespräche mit dem Hilfesuchenden bzw. dessen Betreuer und Angehörigen müssen zum Standard gehören wie auch die Recherche vor Ort.
- Die Kreise und kreisfreien Städte müssen das Benchmarking für die Hilfeplanung verbessern. Umfang und Inhalt der zu erfassenden Daten müssen klar definiert, abgestimmt und hinsichtlich ihrer Plausibilität geprüft werden. Die Verläufe und die Verfahren der Hilfeplanung und der Leistungsgewährung sollten datenbankgestützt festgehalten werden.
- Die Kreise und kreisfreien Städte müssen sich stärker mit den Ergebnissen aus dem Benchmarking² zur Entwicklung der Empfängerzahlen und der Ausgaben der Eingliederungshilfe auseinandersetzen.

¹ Zahl der Leistungsempfänger je 1.000 Einwohner.

² Im Auftrag der Zentralen Koordinierungsstelle soziale Hilfen der Kreise (KOSOZ) und der kreisfreien Städte besteht seit 2007 ein Benchmarking der Eingliederungshilfe.

- Die Kreise und kreisfreien Städte sollten die Entwicklung sozialräumlicher Strukturen forcieren. Damit sind Angebote gemeint, die sich im Wohnumfeld befinden und nicht das Schwergewicht auf professionelle Hilfe setzen. Der Hilfebedarf wird vielmehr durch kommunikative, ehrenamtliche und nachbarschaftliche Strukturen abgedeckt bzw. vermieden.

29.8 Sind die Kommunen mit genügend Personal ausgestattet?

Die Personalausstattung für das Fallmanagement ist nicht ausreichend. 2012 wiesen die Kommunen 177 Vollzeitstellen¹ für die Hilfeplanung aus. Durchschnittlich bearbeitet ein Hilfeplaner 174 Fälle. Die Bandbreite liegt zwischen 131 und 370 Fällen. Die Zahl der von den einzelnen Hilfeplanern zu bearbeitenden Fälle sollte sich an der Bandbreite von 130 bis 160 orientieren. Eine Aufstockung des Personals ist erforderlich. Dazu müssen die Stellen von 177 um 42 auf 219 erhöht werden. Dies entspricht durchschnittlich 145 zu bearbeitenden Fällen pro Hilfeplaner.

Die Personalausstattung in den Kreisen und kreisfreien Städten ist sehr unterschiedlich. Die Kreise Dithmarschen, Nordfriesland und Schleswig-Flensburg erreichen den vorgeschlagenen Fallzahlschlüssel. Erheblicher Personalbedarf besteht bei den Kreisen Stormarn, Pinneberg, Segeberg und Steinburg.

Zur Finanzierung der 42 Stellen müssen die Landesmittel für die Hilfeplanung erhöht werden. Bei einer pauschalierten Förderung von 50 T€ pro Stelle erhöhen sich die Landesausgaben für Hilfeplanung von 9 Mio. € um 2,1 Mio. € auf 11,1 Mio. €. Die Mehrausgaben rechnen sich: Bereits knapp 250 von stationärem auf ambulant betreutes Wohnen umgesteuerte Fälle decken die zusätzlichen Personalausgaben.

Die Landesförderung ist einheitlich zu bemessen. Als Verteilungsmaßstab sollte die Zahl der Leistungsempfänger dienen. Die Landesmittel müssen ermöglichen, dass die systematische Hilfeplanung auf alle Hilfebereiche ausgedehnt wird.

Das **Sozialministerium** ist der Auffassung, dass die Hilfeplanung in Schleswig-Holstein weiter verbessert werden muss. Es vermag sich jedoch nicht der Forderung des LRH anzuschließen, das finanzielle Engagement des Landes zur Verbesserung der Stellensituation in der Hilfeplanung auszuweiten. Es sei in erster Linie Aufgabe der Kreise und kreisfreien Städte, das für die ordnungsgemäße Aufgabenerfüllung notwendige Personal bereitzustellen und qualifizierte Prozesse der Hilfeplanung zu etablieren und zu verfestigen. Die zum Aufbau einer Hilfeplanung seit 2007 geleistete Anschubfinanzierung dürfe nicht dazu führen, dass auch

¹ Stellenanteile für die Hilfeplanung ohne Assistenz- und Führungsaufgaben: Sozialpädagogik, Medizin, Psychologie, Verwaltung und Sonstige.

eine weitere Verbesserung der Hilfeplanung aus Landesmitteln pauschal zu finanzieren sei.

29.9 **Welche Handlungsfelder zur Begrenzung des Ausgabenanstiegs bestehen außerhalb der Hilfeplanung?**

29.9.1 **Landesrahmenvertrag nach § 79 Abs. 1 SGB XII**

Wesentliche landesrechtliche Grundlagen sind im Landesrahmenvertrag nach § 79 SGB XII geregelt. Er ist neu verhandelt worden und am 01.01.2013 in Kraft getreten. Der Landesrahmenvertrag hat eine Laufzeit von mindestens 3 Jahren und endet spätestens am 31.12.2017. Einige Kritikpunkte des LRH am bisherigen Landesrahmenvertrag sind beseitigt worden. Die Vergütungen sind nach den tatsächlichen Personalkosten zu kalkulieren und die von den Einrichtungsträgern eingesetzten Eigenmittel werden marktüblich verzinst.

Eine wesentliche Forderung des Landtages, dem LRH ein nicht anlassbezogenes Prüfungsrecht der Qualität und der Wirtschaftlichkeit der Leistungen einzuräumen, ist nicht umgesetzt worden.¹ Dies ist nicht länger hinnehmbar.

Das **Sozialministerium** bedauert, dass die Verbände der Leistungserbringer bei den Verhandlungen über einen neuen Landesrahmenvertrag die Verankerung eines eigenständigen, nicht anlassbezogenen Prüfungsrechts des LRH abgelehnt hätten. Das Sozialministerium werde die kommunalen Leistungsträger unterstützen, die mit dem neuen Landesrahmenvertrag geschaffenen erweiterten Prüfungsrechte der Kostenträger konsequent wahrzunehmen.

29.9.2 **AG-SGB XII**

Der finanzielle Rahmen für die Eingliederungshilfe wird durch das Schleswig-Holsteinische Gesetz zur Ausführung des Zwölften Buches Sozialgesetzbuch (AG-SGB XII) bestimmt. Das Land stellt den Kommunen als örtlichen Sozialhilfeträgern Mittel zur Finanzierung der Sozialhilfeleistungen zur Verfügung. Für 2013 sind 683 Mio. € vorgesehen. Hierin sind 17 Mio. € für die Umsteuerung von stationären auf ambulante Eingliederungshilfen enthalten. Die Ausgaben für ambulante Leistungen der Eingliederungshilfe werden von den Kommunen getragen.

17 Mio. € sind zu wenig - die Kommunen schöpfen die vorhandenen Umsteuerungspotenziale nicht aus. Das AG-SGB XII sieht zwar eine Nachfinanzierungspflicht des Landes gegenüber den Kommunen vor. Diese

¹ Vgl. Nr. 30 dieser Bemerkungen.

besteht jedoch nicht für ambulante Hilfen. Die dem aktuellen Finanzierungssystem des AG-SGB XII zugrunde liegende Differenzierung in ambulante und stationäre Leistungen wird den Anforderungen an eine inhaltliche Steuerung der Leistungen nicht gerecht. Das Finanzierungssystem sollte geändert werden. Dabei ist es notwendig, den Kommunen ausreichend Anreize für die Gewährung passgenauer und ambulanter Leistungen zu bieten. Der LRH unterstützt die Absicht von Land und Kommunen, ab 2014 die Finanzierung der Sozialhilfe grundlegend zu verändern.

29.9.3 **Örtlicher Sozialhilfeträger**

Die örtlichen Sozialhilfeträger sollten sich regelmäßig mit den Leistungserbringern austauschen. Der Dialog ist erforderlich, um zukünftige Bedarfe zu ermitteln und um daraus Angebote zu konzipieren. Teure und nicht passgenaue Leistungen können so vermieden werden.

Damit vermehrt ambulante Hilfen gewährt werden können, muss für Wohnraum geworben und ein Netzwerk aller Akteure (örtliche Sozialhilfeträger, Leistungserbringer, Behörden, Wohnungsbaugesellschaften) geschaffen werden.

Es besteht Nachholbedarf für ambulant betreute Wohnformen, insbesondere für Menschen mit geistiger und körperlicher Behinderung.

Auf die Eingliederungshilfe kommt ein neuer Hilfebedarf zu. Menschen mit Behinderung erhalten die Eingliederungsleistungen unabhängig von ihrem Alter. Zunehmend scheiden ältere Menschen mit Behinderung aus WfbM aus. Der Bedarf an tagesstrukturierenden Hilfen wird steigen. Weiterer Bedarf entsteht dadurch, dass die Bezugspersonen aufgrund ihres Alters die behinderten Familienangehörigen nicht mehr häuslich betreuen können. Dadurch kann es vermehrt zu stationären Aufnahmen kommen. Um diesem möglichen Ausgabenschub zu begegnen, müssen die Menschen mit Behinderung ambulant bzw. in betreuten Wohngemeinschaften versorgt werden.

Die Leistungserbringer haben den örtlichen Sozialhilfeträgern die tatsächlichen Belegungstage der stationären Einrichtungen halbjährlich mitzuteilen. Die örtlichen Sozialhilfeträger müssen die Belegung konsequent überwachen. Bei Belegungsänderung sind die Vergütungen zeitnah anzupassen.

Die örtlichen Sozialhilfeträger müssen ihr nicht anlassbezogenes Prüfungsrecht bei den Einrichtungsträgern regelmäßig wahrnehmen.

Der LRH empfiehlt die landesweite Einrichtung eines DV-gestützten Angebots- und Belegungsmanagements. Damit ist der Grundsatz umsetzbar, dass bei gleicher Leistung der günstigste Anbieter berücksichtigt wird.

29.9.4 Land und Integrationsamt

Die Informationen über Fördermöglichkeiten für Arbeitgeber sollten verbessert werden. Hierfür müssen die Mittel der Ausgleichsabgabe¹ gezielt eingesetzt werden. Ende 2012 betrug die Rücklage des Sondervermögens „Ausgleichsabgabe“ 42 Mio. €.

Um Übergänge in den allgemeinen Arbeitsmarkt zu ermöglichen, sollten die durch die Ausgleichsabgabe finanzierten Integrationsfachdienste, die Kommunen, die WfbM, die Bundesagentur für Arbeit und die Fachberater der Handwerkskammern stärker zusammenwirken.

Das Instrument der „Unterstützten Beschäftigung“ muss stärker genutzt werden, um Werkstattbetreuung zu vermeiden. Mit der „Unterstützten Beschäftigung“ soll ein sozialversicherungspflichtiges Arbeitsverhältnis ermöglicht und gehalten werden. Sie umfasst eine betriebliche Qualifizierung und Berufsbegleitung. Das Integrationsamt und die Bundesagentur für Arbeit müssen kooperieren.

Der Kreis Nordfriesland richtet ab 2013 als Modellprojekt die Eingliederungshilfe für erwachsene Menschen mit Behinderung sozialräumlich aus. Dabei übernehmen Einrichtungsträger - auch als Verbund - in einem Sozialraum die Verantwortung für die bedarfsgerechte Hilfestellung und erhalten hierfür ein Budget. Das Sozialministerium muss das Projekt intensiv begleiten und auswerten.

Immer mehr behinderte Kinder und Jugendliche besuchen Regelschulen statt Förderzentren, an denen aufgrund erhöhter sonderpädagogischer Förderung kein Integrationshelfer notwendig war. Dadurch ist der Inklusionsbedarf gestiegen. Die Regelschulen sind durch ihre personelle und sachliche Ausstattung nicht auf diesen zunehmenden Bedarf vorbereitet. Sie sind nicht in der Lage, das Bildungsziel einer inklusiven Beschulung aus eigener Kraft umzusetzen. Die Kreise und kreisfreien Städte müssen zunehmend aus der Eingliederungshilfe finanzierte Integrationshelfer einsetzen. Die Ausgaben hierfür haben sich von 2009 bis 2011 um 30 % auf rund 10 Mio. € erhöht.

Das Sozialministerium und die kommunalen Landesverbände sollten sich mit dem Bildungsministerium abstimmen. Ziel muss sein, der schleichenden Verlagerung von schulischen Leistungen auf die Eingliederungshilfe

¹ Vgl. Bemerkungen 2010 des LRH, Nr. 25.

zu begegnen. Schulische und unterstützende Leistungen müssen klar voneinander abgegrenzt werden.

Das **Sozialministerium** begrüßt den Vorschlag des LRH, den Fallzahlen- und Kostenanstieg im Bereich der WfbM näher zu betrachten und dabei auch das mit der Ausgleichsabgabe zur Verfügung stehende Förderinstrument in den Blick zu nehmen. Es werde gemeinsam mit den Kommunen, der Bundesagentur für Arbeit und dem Integrationsamt Maßnahmen entwickeln, um Menschen mit Behinderung bessere Chancen auf dem allgemeinen Arbeitsmarkt zu eröffnen und dabei das System der Werkstätten zu entlasten.

29.9.5 **Örtlicher Sozialhilfeträger, Land und Integrationsamt**

Um alternative Beschäftigungsmöglichkeiten zu den WfbM zu schaffen, sollten die Beteiligten (Leistungserbringer, örtliche Sozialhilfeträger, Bundesagentur für Arbeit, Job-Center, Integrationsfachdienste, Unternehmen) kooperieren.

Die in den interdisziplinären Frühförderstellen angebotenen Komplexleistungen sind umfassende, auch medizinische Leistungen einschließende Hilfen. Sie entlasten mittel- bis langfristig die Eingliederungshilfe. Das Sozialministerium und die örtlichen Sozialhilfeträger sollten sich um eine flächendeckende Versorgung bemühen.

29.10 **Ausgabenzuwachs kann begrenzt werden**

Um die Eingliederungshilfe nachhaltig finanzieren zu können, muss gehandelt werden. Dabei muss der Rechtsanspruch der Hilfeempfänger und die UN-Konvention vom 13.12.2006 über die Rechte von Menschen mit Behinderungen Grundlage aller Reformen sein. Eine Mittelkürzung der Eingliederungshilfe steht nicht zur Debatte. Ziel ist es, den Ausgabenanstieg zu stoppen, zumindest zu verlangsamen. Der Ausgabenzuwachs kann mittelfristig begrenzt werden, ohne die Qualität der Leistungen für die Hilfeempfänger zu verschlechtern. Der LRH schätzt das Volumen zur Ausgabenbegrenzung auf mehr als 25 Mio. € jährlich, wenn seine Empfehlungen umgesetzt werden:

In der Vergangenheit haben die örtlichen Sozialhilfeträger die Belegung der stationären Einrichtungen, insbesondere der WfbM, nicht konsequent überwacht. Wenn die Vergütungen rechtzeitig an die tatsächliche Belegung angepasst werden, könnten jährlich rund 10 Mio. € gespart werden. Nicht anlassbezogene Prüfungen der Qualität und Wirtschaftlichkeit der Leistungen sollten regelmäßig durchgeführt werden. Hierdurch könnten Sparpotenziale von mehreren Mio. € erschlossen werden.

Um den weiteren Ausgabenanstieg im Hilfebereich Wohnen zu begrenzen, müssen die ambulanten Wohnleistungen ausgebaut und stationäre Leistungen möglichst vermieden werden. Dies kann nur durch eine intensivere Hilfeplanung, bessere Betreuung der Leistungsberechtigten, Akquise von geeignetem Wohnraum und durch vernetzte sozialräumliche Angebote erreicht werden. Viele örtliche Sozialhilfeträger haben dieses Umsteuerungspotenzial bisher nicht ausgeschöpft. Eine ambulante Betreuung ist in der Regel kostengünstiger als eine stationäre Unterbringung. Die Bundesarbeitsgemeinschaft der überörtlichen Träger der Sozialhilfe (BAGÜS) hat eine Erhebung zu den fiskalischen Auswirkungen der Ambulantisierung vorgenommen.¹ In einem bundesweiten Kostenvergleich zu der stationären Wohnform wurden 448 Wechselfälle von stationär auf ambulant im Zeitraum September bis November 2010 erhoben. Dabei wurden die Nettoaussgaben der Sozialhilfe miteinander verglichen, die insgesamt beim örtlichen oder/und überörtlichen Träger der Sozialhilfe angefallen sind (Eingliederungshilfe, Grundsicherung, Kosten der Unterkunft und Hilfe zur Pflege). Einmalige Zuschüsse, z. B. für die Erstausrüstung einer Wohnung, wurden mit einbezogen. Die BAGÜS ermittelte eine durchschnittliche jährliche Ersparnis von 8.436 € je Fall. Für die Kostenersparnis zog die BAGÜS auch den Median² heran. Danach beträgt die jährliche Ersparnis 6.924 € je Fall. Werden diese Ergebnisse auf Schleswig-Holstein angewendet, könnten durch den Ausbau des ambulant betreuten Wohnens von 45,2 % (Wert 2011) auf 55 % jährlich 13,5 Mio. € (durchschnittliche Ersparnis) bzw. 11 Mio. € (Ersparnis nach Median) gespart werden.

Für eine ausgebaute und qualitativ verbesserte Hilfeplanung müssten im Gegenzug die Landesmittel für die Hilfeplanung um rund 2 Mio. € erhöht werden. Diese Investition rechnet sich.

Das **Sozialministerium** begrüßt die Feststellungen des LRH zur zentralen Bedeutung der Hilfeplanung als Steuerungsinstrument in der Eingliederungshilfe. Es schließt sich der Bewertung des LRH vorbehaltlos an und hebt in diesem Zusammenhang das bereits 2007 verankerte finanzielle Engagement des Landes zum Aufbau einer Hilfeplanung bei den örtlichen Trägern der Sozialhilfe hervor.

¹ Vgl. Heck, Nachrichtendienst des Deutschen Vereins für öffentliche und private Fürsorge e. V., 1/2013, S. 5 ff.

² Der Median liegt in der Mitte aller Werte, das heißt, die gleiche Zahl der gefundenen Werte liegt jeweils darüber oder darunter.

30. Prüfungsrechte bei der Eingliederungshilfe: 20 Jahre Ohnmacht des Parlaments

Einrichtungen und Dienste der Eingliederungshilfe erbringen Sozialleistungen nach dem SGB XII für Menschen mit Behinderung. Sie erhalten jährlich über 600 Mio. €. Ein Prüfungsrecht des LRH lehnen sie jedoch strikt ab. Damit werden zwei Drittel des Haushalts des Sozialministeriums der externen Finanzkontrolle entzogen.

Seit 20 Jahren bemüht sich der Landtag um mehr Transparenz und Kontrolle bei den Einrichtungen und Diensten. Bis heute vergeblich. Es ist an der Zeit zu handeln: Dem LRH sollte per Gesetz ermöglicht werden, die bestehenden Prüfungsrechte der Kreise und kreisfreien Städte aus dem SGB XII zu nutzen.

30.1 Einrichtungen und Dienste der Eingliederungshilfe - welche Leistungen erbringen sie und wie werden die Leistungen vergütet?

Einrichtungen und Dienste der Eingliederungshilfe sind Institutionen, die überwiegend von Trägern der freien Wohlfahrtspflege und anderen gemeinnützigen oder gewerblichen Anbietern betrieben werden. Sie haben es sich zur Aufgabe gemacht, Leistungen der „Eingliederungshilfe für Menschen mit Behinderung“ nach dem SGB XII¹ zu erbringen. Zu diesem Zweck richten sie ambulante Dienste ein und unterhalten teil- und vollstationäre Einrichtungen, wie beispielsweise Wohnheime, Tagesförderstätten oder Werkstätten für Menschen mit Behinderung.

Für ihre Leistungen erhalten die Einrichtungen und Dienste eine Vergütung von den Kreisen und kreisfreien Städten (örtliche Träger der Sozialhilfe). Die Abrechnung erfolgt auf vertraglicher Basis. In den Vereinbarungen wird neben Leistung und Vergütung auch geregelt, wie die Sozialhilfeträger die Wirtschaftlichkeit und Qualität der Leistungen prüfen können. Das Recht dazu gibt ihnen das SGB XII.

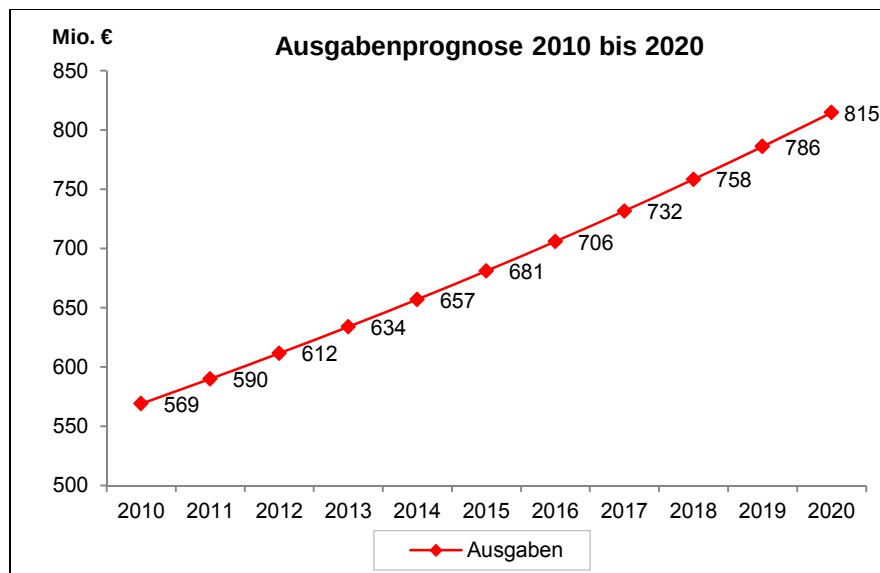
Nimmt ein Mensch mit Behinderung Eingliederungshilfe in Anspruch, zahlen Kreise und kreisfreie Städte die vereinbarte Vergütung direkt an die Träger der Einrichtungen und Dienste.

Das Land stellt den Kreisen und kreisfreien Städten Mittel zur Finanzierung der Eingliederungshilfe zur Verfügung. Es schließt außerdem als überörtlicher Träger der Sozialhilfe mit den kommunalen Landesverbänden

¹ Sozialgesetzbuch Zwölftes Buch - Sozialhilfe vom 27.12.2003, zuletzt geändert durch Artikel 9 des Gesetzes vom 21.03.2013, BGBl. I S. 556.

den und den Vereinigungen der Einrichtungsträger einen Landesrahmenvertrag mit landesweiten, einheitlichen Vorgaben.

Ein Blick in die Vergangenheit zeigt, dass die Bruttoausgaben¹ für Eingliederungshilfe hohen Steigerungsraten unterliegen. Der LRH erwartet hochgerechnet für 2013 Ausgaben von 634 Mio. €. ² Setzt sich der Trend fort, werden die Ausgaben 2020 bis zu 815 Mio. € betragen:



Der „Benchmarkingkreis Eingliederungshilfe für Menschen mit Behinderung“ geht sogar von einem noch höheren Ausgabenanstieg aus. 2015 betragen die Bruttoausgaben danach 725,3 Mio. €. 2020 sind dies bereits 925,7 Mio. €. ³

Ausgaben in dieser Größenordnung und mit einer derartigen Wachstumsdynamik können nicht auf Dauer ungeprüft bleiben.

30.2 Prüfung der Leistungen durch die Kreise und kreisfreien Städte

Nach dem SGB XII sind die Kreise und kreisfreien Städte berechtigt, bei den Einrichtungen und Diensten die „Wirtschaftlichkeit und Qualität der Leistungen“ zu prüfen. ⁴ Die konkreten Bedingungen der Prüfung werden

¹ In der Eingliederungshilfe gilt im teilstationären und stationären Bereich das sogenannte Bruttoprinzip. Dies bedeutet, dass der Leistungsträger dem Leistungserbringer das volle Entgelt auszahlt. Sofern vom Leistungsempfänger ein Eigenanteil zu fordern ist, wird dieser vom Leistungsträger geltend gemacht. Differenz zwischen den Bruttoausgaben und den Einnahmen aus Eigenanteilen sind die Nettoausgaben.

² Vgl. Bemerkungen 2012 des LRH, Nr. 31.4; Hochrechnung LRH.

³ Con_sens, Consulting für Steuerung und soziale Entwicklung GmbH, Hamburg, Bericht 2010 vom 02.01.2012, Benchmarking der Eingliederungshilfe für Menschen mit Behinderung in Schleswig-Holstein, S. 25.

⁴ Vgl. § 75 Abs. 3 SGB XII sowie Tz. 30.1.

im Landesrahmenvertrag sowie in den dezentralen Vereinbarungen beschrieben.

Das Prüfungsrecht der Kreise und kreisfreien Städte hat in der Praxis allerdings nur theoretische Bedeutung. Faktisch besteht ein prüfungsfreier Raum. Die Kreise und kreisfreien Städte haben nicht genug Personal, um die Prüfungen flächendeckend durchzuführen. Nach den Feststellungen des LRH muss eine Einrichtung nur alle 240 Jahre mit einer Prüfung rechnen.¹ Dies ist evident unzureichend. Die Wirtschaftlichkeit des Mitteleinsatzes und der Kosten-Nutzen-Effekt können so nicht bewertet werden.

Das **Sozialministerium** weist darauf hin, dass es durch den ab 2013 gültigen Landesrahmenvertrag gelungen sei, erleichterte Voraussetzungen und Bedingungen für Wirtschaftlichkeits- und Qualitätsprüfungen durch die Träger der Sozialhilfe zu vereinbaren. Bei der Wahrnehmung dieser erweiterten Prüfungsrechte werde es die kommunalen Leistungsträger unterstützen.

30.3 Prüfungsrecht des LRH im Landesrahmenvertrag?

Der LRH besitzt kein eigenes Prüfungsrecht bei Einrichtungen und Diensten der Eingliederungshilfe. Der Landtag fordert deshalb schon seit 20 Jahren, dass ein Prüfungsrecht des LRH vertraglich vereinbart wird. Das Sozialministerium hat diese Forderung auch regelmäßig in die Verhandlungen über den Abschluss der Landesrahmenverträge eingebracht. Allerdings ohne Erfolg. Die Verbände der Einrichtungsträger lehnen das Prüfungsrecht des LRH rigoros ab.

Sie erklärten, eine juristische Prüfung habe ergeben, dass ein Prüfungsrecht des LRH bei Einrichtungen nach § 75 SGB XII nicht bestehe. Eine Verankerung im Landesrahmenvertrag sei aus diesem Grunde nicht möglich.²

Der LRH kann dieser Argumentation nicht folgen. Das SGB XII enthält keine Regelung, die es untersagen würde, ein Prüfungsrecht durch freiwillige Vereinbarung einzuräumen.³ Die Argumentation der Verbände ist daher nur vordergründig. Tatsächlich bemühen sich die Verbände nicht um Wege, ein Prüfungsrecht des LRH rechtskonform zu verankern. Sie lehnen das Prüfungsrecht und die Forderung nach mehr Transparenz prinzipiell ab. Die juristische Prüfung bezog sich überdies auf die Frage, ob dem LRH nach den gesetzlichen Vorgaben der LHO und des SGB XII ein Prüf-

¹ Vgl. Bemerkungen 2009 des LRH, Nr. 26.3.1.

² Vgl. Ergebnisprotokoll über die Verhandlung des Landesrahmenvertrags nach § 79 Abs. 1 SGB XII im Diakonischen Werk, Rendsburg, am 12.12.2007 - TOP 3.

³ Vgl. Brüning in „Prüfungskompetenzen der Rechnungshöfe bei ausgegliederter Aufgabenwahrnehmung“, Arbeitspapier 99 des Lorenz-von-Stein-Instituts, S. 78.

recht zustehe. Die Forderung des Landtages richtet sich jedoch auf eine vertragliche Vereinbarung des Prüfungsrechts.¹

Die ablehnende Haltung der Einrichtungsträger gegenüber einem Prüfungsrecht des LRH ist nicht gerechtfertigt. Wer freiwillig Leistungen der Sozialhilfe erbringt und dafür öffentliche Mittel erhält, muss auch akzeptieren, dass die Wirtschaftlichkeit der Mittelverwendung geprüft wird. Dabei kann es im Ergebnis nicht darauf ankommen, ob die Zahlung als Zuwendung oder vertragliche Vergütung ausgestaltet ist.² Maßgeblicher Grundgedanke muss sein, dass die öffentlichen Mittel möglichst effektiv und effizient für die hilfebedürftigen Personen eingesetzt werden. Die dafür notwendige Transparenz ist derzeit nicht gewährleistet.

Ausgaben in Höhe von über 600 Mio. € jährlich können nicht auf Dauer der Kontrolle entzogen bleiben. Der Landtag muss seine Forderung, ein Prüfungsrecht des LRH im Landesrahmenvertrag zu verankern, durchsetzen.

30.4 **Nutzung des Prüfungsrechts der Kreise und kreisfreien Städte durch den LRH?**

Der Landtag sollte dem LRH per Gesetz zumindest ermöglichen, die bestehenden Prüfungsrechte der Kreise und kreisfreien Städte aus dem SGB XII zu nutzen.

Hierzu könnte das Kommunalprüfungsgesetz³ (KPG) ergänzt werden. Nach § 6 Abs. 2 KPG hat der LRH schon jetzt das Recht, Auskunfts- und Herausgabeansprüche der Kreise und kreisfreien Städte gegenüber Dritten an ihrer Stelle wahrzunehmen. Die gesetzliche Formulierung könnte dahingehend ergänzt werden, dass der LRH überdies Prüfungsrechte der Kreise und kreisfreien Städte nutzen kann. Die Zuständigkeit der Kreise und kreisfreien Städte bliebe daneben bestehen.

Das Prüfungsrecht der Kreise und kreisfreien Städte aus dem SGB XII ist zwar nicht so weitreichend wie die sonst üblichen Prüfungsrechte des LRH. Seine Nutzung wäre aber zumindest ein Anfang, um die Transparenz bei der Eingliederungshilfe zu erhöhen.

Der LRH verfügt über das erforderliche Fachwissen für die Prüfungen. Er kann die Prüfungsrechte der Kreise und kreisfreien Städte zudem überörtlich nutzen: Während die Kreise und kreisfreien Städte bei ihren Prüfungen

¹ Vgl. Bemerkungen 2011 des LRH, Nr. 26.2.

² Bei Zuwendungen gibt es seit jeher ein Prüfungsrecht des LRH in der LHO, vgl. §§ 91, 104 LHO.

³ Gesetz über die überörtliche Prüfung kommunaler Körperschaften und die Jahresabschlussprüfung kommunaler Wirtschaftsbetriebe (Kommunalprüfungsgesetz -KPG) in der Fassung vom 28.02.2003, GVOBl. Schl.-H. S. 129.

auf den eigenen Zuständigkeitsbereich beschränkt bleiben, hätte der LRH die Möglichkeit, landesweit vergleichende Querschnittsprüfungen durchzuführen. Dies würde den Erkenntnisgewinn und die Transparenz deutlich erhöhen.

Durch das Prüfungsrecht aus dem SGB XII wäre der LRH in der Lage, die Informationsbasis von Landtag, Landesregierung, Kreisen und kreisfreien Städten zu verbessern und Empfehlungen für die künftige Steuerung der Eingliederungshilfe auszusprechen. Dies ist nicht zuletzt vor dem Hintergrund der enormen Ausgabensteigerungen bei der Eingliederungshilfe dringend notwendig. Der LRH bittet die Abgeordneten des Landtages und die Landesregierung, die vorgeschlagene Änderung des KPG zu prüfen.

Auch das **Sozialministerium** hält es für notwendig, mehr Transparenz und Kontrolle zu gewährleisten. Insofern unterstütze es den Vorschlag, eine Änderung des KPG zu prüfen, um zu einem eigenen Prüfungsrecht des LRH zu gelangen.

Norddeutscher Rundfunk

31. Kommerzielle Tätigkeiten des NDR und seiner Beteiligungsunternehmen

Die Rechnungshöfe haben erstmals die kommerziellen Tätigkeiten des NDR und seiner Beteiligungsunternehmen geprüft. Sie stellten Schwachstellen in den Verfahren und in den entsprechenden Berichten der Wirtschaftsprüfer fest.

Durch den 12. Rundfunkänderungsstaatsvertrag wurden neue Vorgaben eingeführt, unter welchen Bedingungen die Rundfunkanstalten und deren Tochtergesellschaften kommerzielle Tätigkeiten ausüben dürfen. Außerdem wurde festgelegt, wie die kommerziellen Tätigkeiten zu kontrollieren sind.¹ Der LRH hat in seinen Bemerkungen 2012 das Verfahren ausführlich erläutert.² Die Rechnungshöfe der NDR-Staatsvertragsländer müssen ab 2010 die Wirtschaftsprüferberichte auswerten. Sie können aber auch durch eigene Prüfungen feststellen, ob der NDR und seine Beteiligungsunternehmen ihre kommerziellen Tätigkeiten marktkonform erbringen.

31.1 Welche kommerziellen Tätigkeiten übt der NDR noch selbst aus?

Der NDR beauftragte Wirtschaftsprüfer, auf der Basis der Daten 2009 seine Tätigkeiten einzustufen. Die Wirtschaftsprüfer untersuchten, ob alle kommerziellen Tätigkeiten des NDR identifiziert wurden. Darüber hinaus stellten sie fest, ob diese auszulagern waren oder wegen geringer Marktrelevanz beim NDR verbleiben konnten. Die Rechnungshöfe stimmen den Feststellungen der Wirtschaftsprüfer im Wesentlichen zu.

Der überwiegende Teil der kommerziellen Tätigkeiten wurde auf Tochtergesellschaften ausgelagert. Der NDR vermietet weiterhin selbst Sendesäle, Wohnungen und Gewerbeflächen. Außerdem führt er bestimmte Konzerte der Orchester durch. In diesen Fällen sind die Wirtschaftsprüfer von einer geringen Marktrelevanz ausgegangen. Sie haben den Bereich der Vermietungen trotz signifikanter Einnahmen betragsunabhängig bewertet. Ihr Urteil basiert auf einer Analyse der Verhältnisse der Wohn- und Gewerbeflächen des NDR zu den Gesamtflächen der jeweiligen Städte/Stadtteile.

Der Rundfunkstaatsvertrag definiert den Begriff „geringe Marktrelevanz“ nicht. Es ist zu beurteilen, ob die jeweilige Tätigkeit den Markt mehr als ge-

¹ §§ 16 a bis e Rundfunkstaatsvertrag.

² Bemerkungen 2012 des LRH, Nr. 32.

ring beeinflusst. In schwierigen Einzelfällen sollten der NDR und die Rechnungshöfe sich deshalb künftig verständigen.

Der **NDR** hat zugesagt, sich in Zweifelsfällen mit den Rechnungshöfen abzustimmen. Diese haben zwischenzeitlich die Staats- und Senatskanzleien der Länder gebeten, zu prüfen, ob der Rundfunkstaatsvertrag entsprechend konkretisiert werden kann.

31.2 **Sind die Berichte der Wirtschaftsprüfer aussagekräftig?**

Die Rechnungshöfe haben zu prüfen, ob der NDR sich in den Beziehungen zu seinen kommerziell tätigen Beteiligungsunternehmen marktkonform verhält. Grundlage für die Rechnungshöfe ist in erster Linie, was die Wirtschaftsprüfer festgestellt haben. Deren Berichte sollen aussagekräftig und ausführlich genug sein, damit die Rechnungshöfe die Sachverhalte eigenständig bewerten können.

Der NDR hat die Abschlussprüfer mit der Marktkonformitätsprüfung beauftragt, ohne die Rechnungshöfe zu beteiligen. Die Rechnungshöfe halten es für unerlässlich, beteiligt zu werden. Nur so kann sichergestellt werden, dass die konkreten Fragen der Rechnungshöfe vollständig beantwortet werden. Der NDR wird seine Beteiligungsunternehmen zukünftig bitten, die Rechnungshöfe bei der Auftragsvergabe zu beteiligen.

Die Berichte der Wirtschaftsprüfer für das Jahr 2010 sind verglichen mit den Probeberichten für das Jahr 2009 deutlich besser geworden. Dennoch ist nicht immer schlüssig, was die Wirtschaftsprüfer festgestellt haben. Die Darstellung ist zum Teil nicht ausführlich genug. Außerdem fehlen eigene Bewertungen. Insbesondere bei der NDR Media GmbH sind die Prüfungshandlungen besser zu dokumentieren. Die Rechnungshöfe konnten erst Unklarheiten ausräumen, nachdem sie selbst Daten erhoben bzw. bei den Wirtschaftsprüfern nachgefragt hatten.

Bezüglich der Kapitalausstattung der Beteiligungsgesellschaften haben sich die Wirtschaftsprüfer darauf beschränkt, die erforderlichen Kennzahlen zu errechnen. Sie haben bestätigt, dass bei der Prüfung keine Sachverhalte bekannt geworden seien, wonach die Eigenkapitalausstattung nicht betriebsnotwendig gewesen sei. Bei der Studio Hamburg GmbH ist zudem nur deren Eigenkapitalausstattung knapp dargestellt worden, ohne die Eigenkapitalausstattung und die wirtschaftlichen Verhältnisse ihrer weiteren Beteiligungen zu erörtern.

Die Rechnungshöfe erwarten, dass bewertet wird, ob die Kapitalausstattung aller Beteiligungsgesellschaften betriebsnotwendig ist. Dabei sind

auch etwaige Risiken im Zusammenhang mit der Holdingfunktion sowohl der NDR Media GmbH als auch der Studio Hamburg GmbH zu analysieren und darzustellen.

Der **NDR** wird die Wirtschaftsprüfer bitten, die Prüfungsdokumentation soweit möglich zu verbessern.

31.3 **Bei der NDR Media GmbH sind die besonderen Verhältnisse bei der Werbung zu beachten**

Den Rechnungshöfen war es nicht möglich, die Marktkonformität bei der NDR Media GmbH vollständig zu prüfen. Das Werbegeschäft der NDR Media GmbH wird im Wesentlichen über die AS&S GmbH und die AS&S Radio GmbH, die Werbetochtergesellschaften aller Rundfunkanstalten, abgewickelt. Die Prüfrechte für diese Gesellschaften liegen beim Hessischen Rechnungshof. Die Wirtschaftsprüfer haben die Leistungsbeziehungen (Verträge/Provisionen) zwischen der NDR Media GmbH und den AS&S Gesellschaften nicht geprüft. In Zukunft wird die NDR Media GmbH die Wirtschaftsprüfer bitten, das Ergebnis der Prüfung bei der AS&S GmbH im Prüfbericht aufzunehmen. Bezogen auf die Frage, ob die Werbeeinnahmen der NDR Media GmbH mit dem NDR marktkonform abgerechnet werden, enthält der Bericht der Wirtschaftsprüfer lediglich die Aussage, dass die steuerlichen Regelungen des Körperschaftsteuergesetzes folgerichtig angewendet worden seien.

Ob eine steuerliche Vorschrift richtig angewendet wird, ist per se nicht entscheidend für die Marktkonformität der Werbung. Die Wirtschaftsprüfer haben konkret zu untersuchen, ob die Werbeeinnahmen mit dem NDR nach den Grundsätzen der Marktkonformität abgerechnet werden.

Der **NDR** hat mitgeteilt, dass das Thema derzeit auf Ebene der ARD-Anstalten diskutiert werde und veränderte Verfahren erörtert würden.

31.4 **Besondere Verhältnisse liegen auch bei der Studio Hamburg Gruppe vor**

Nach dem Wortlaut im Rundfunkstaatsvertrag ist jedem Bericht über die Jahresabschlussprüfung ein Bericht über die Prüfung der Marktkonformität beizufügen. Die Studio Hamburg GmbH hat die Ergebnisse der Marktkonformitätsprüfung für alle Gesellschaften der Studio Hamburg Gruppe mit Mehrheitsbeteiligung in einem Bericht dargestellt.

Entscheidend ist, ob in einem zusammengefassten Bericht Verstöße gegen die Marktkonformität bei einzelnen Gesellschaften verschleiert werden

könnten und ob die Prüfungstiefe derjenigen bei Einzelprüfungen entspricht. Die Rechnungshöfe halten einen aggregierten Bericht für vertretbar. Dies gilt insbesondere, weil gesellschaftsübergreifend geprüft wurde und die Prüfungsfeststellungen für die einzelnen Gesellschaften umfassend dargestellt wurden. Die Rechnungshöfe gehen davon aus, dass die Prüfungstiefe 2010 derjenigen bei Einzelprüfungen entsprochen hat.

Kiel, den 23. April 2013

Landesrechnungshof Schleswig-Holstein

Dr. Aloys Altmann

Aike Dopp

Dr. Ulrich Eggeling

Dr. Gaby Schäfer

Claus Asmussen