

Bemerkungen 2006

des

Landesrechnungshofs

Schleswig-Holstein

mit Bericht zur

Landeshaushaltsrechnung 2004

Kiel, 31. März 2006

Inhaltsverzeichnis

		Seite
Einleitung		
1.	Allgemeines	9
2.	Entlastung des LRH	9
3.	Auswirkungen der Prüfungstätigkeit des LRH	10
4.	Besondere Prüfungsfälle und Sonderberichte	11
Bericht zur Landeshaushaltsrechnung		
5.	Entlastung der Landesregierung für das Haushaltsjahr 2003	13
6.	Abschluss der Haushaltsrechnung 2004	13
7.	Feststellungen zur Haushaltsrechnung 2004	18
8.	Aktuelle Haushaltslage des Landes	62
Landtag		
9.	Reisen des Landtages, seiner Ausschüsse und der Fraktionen	77
10.	Verwendung der Fraktionsmittel der Jahre 2002 und 2003; hier: Prüfung der Personalausgaben	81
Ministerpräsident - Staatskanzlei -		
11.	Zuwendungen an die Stiftung Schleswig-Holsteinische Landesmuseen Schloss Gottorf	87
Ministerium für Justiz, Arbeit und Europa		
12.	Wirtschaftlichkeit der Serviceeinheiten bei den Amtsgerichten	96
13.	Ausgaben für die Gesundheitsfürsorge der Gefangenen in den Justizvollzugsanstalten	103
Ministerium für Bildung und Frauen		
14.	Zuschüsse an die privaten Schulen der dänischen Minderheit	111
15.	Zuschüsse an den Deutschen Schul- und Sprachverein für Nordschleswig	125
16.	Öffentliche Ganztagsschulen	137
17.	Schülerbezogene Lehrerpersonalkosten an Grundschulen in Abhängigkeit von der Schulgröße	148
Innenministerium		
18.	Aufgabenwahrnehmung durch kleine Polizeistationen	159
Ministerium für Landwirtschaft, Umwelt und ländliche Räume		
19.	Ländlicher Wegebau	168
20.	Prüfung der forstlichen und waldbaulichen Fördermaßnahmen	174
21.	Abfallüberwachungssystem ASYS/GADSYS	179

		Seite
Finanzministerium		
22.	Messgeräte zur Überwachung des Energieverbrauchs	184
23.	Eingruppierung der Mischarbeitsplätze in den Assistenzbereichen und Serviceeinheiten	187
24.	Zentrale IT-Beschaffung einschließlich der neuen Ausschreibung des IT-Bedarfs des Landes	191
25.	Verwaltung von Softwarelizenzen	202
Ministerium für Wissenschaft, Wirtschaft und Verkehr		
26.	IT-Beschaffungen in ausgewählten Bereichen und Instituten der Universitäten und Fachhochschulen	206
27.	Vorstand des Universitätsklinikums Schleswig-Holstein	212
28.	Instandhaltung technischer Anlagen und Einrichtungen in Landesliegenschaften	224
29.	Baumaßnahmen für schleswig-holsteinische Hochschulen	228
30.	Beteiligung des Landes an der AKN Eisenbahn AG	238
31.	Förderung von Forschung, Entwicklung und Innovation zur Stärkung der Wirtschaft	246
Ministerium für Soziales, Gesundheit, Familie, Jugend und Senioren		
32.	Förderung der Ausbildung in der Altenpflege	250
33.	Erstattung der Fahrgeldausfälle für die unentgeltliche Beförderung schwerbehinderter Menschen im öffentlichen Personennahverkehr	255
Juristische Personen des öffentlichen und privaten Rechts		
34.	Unabhängiges Landeszentrum für Datenschutz	260
Rundfunkangelegenheiten		
35.	Norddeutscher Rundfunk	267

Abkürzungsverzeichnis

LRH	Landesrechnungshof Schleswig-Holstein
Justizministerium	Ministerium für Justiz, Arbeit und Europa
Bildungsministerium	Ministerium für Bildung und Frauen
Landwirtschaftsministerium Umweltministerium	Ministerium für Landwirtschaft, Umwelt und ländliche Räume
Wissenschaftsministerium Wirtschaftsministerium Verkehrsministerium	Ministerium für Wissenschaft, Wirtschaft und Verkehr
Sozialministerium	Ministerium für Soziales, Gesundheit, Familie, Jugend und Senioren
Abs.	Absatz
ÄLR	Ämter für ländliche Räume
AIT	Amt für Informationstechnik
AKN	AKN Eisenbahn AG
AMEV	Arbeitskreis Maschinen- und Elektrotechnik staatlicher und kommunaler Verwaltungen
Amtsbl. Schl.-H.	Amtsblatt Schleswig-Holstein
ANBest-P	Allgemeine Nebenbestimmungen für Zuwendungen zur Projektförderung
APAG	Altenpflegeausbildungsgesetz
Art.	Artikel
ASYS	Abfallüberwachungssystem
AWO	Arbeiterwohlfahrt
AWT	Automatischer Warentransport
Az.	Aktenzeichen
BA	Bundesagentur für Arbeit
BAG	Bundesarbeitsgericht
BAT	Bundes-Angestelltentarifvertrag
BdN	Bund deutscher Nordschleswiger
BDSG	Bundesdatenschutzgesetz
BEZ	Bundesergänzungszuweisung
BGBl.	Bundesgesetzblatt
BIP	Bruttoinlandsprodukt
BMBF	Bundesministerium für Bildung und Forschung
BRKG	Bundesreisekostengesetz
BSHG	Bundessozialhilfegesetz
BV	Beschäftigungsvolumen
BVerfG/BVerfGE	Bundesverfassungsgericht/ Bundesverfassungsgerichtsentscheidung
BWaldG	Bundeswaldgesetz
DIN	Deutsche Industrienorm
DRG	Diagnosis Related Groups (Diagnose-orientiertes Fallpauschalensystem)

DSSV	Deutscher Schul- und Sprachverein für Nordschleswig
DSVO	Datenschutzverordnung
DV	Datenverarbeitung
DZ-SH	Datenzentrale Schleswig-Holstein
EKrG	Eisenbahnkreuzungsgesetz
Epl.	Einzelplan
EU	Europäische Union
FH	Fachhochschule
FHH	Freie und Hansestadt Hamburg
FHW	Fachhochschule Westküste
FN	Fußnote
FraktionsG	Fraktionsgesetz
FU -Bau-	Finanzierungsunterlage -Bau-
GADSYS	Gemeinsame Abfall-DV-Systeme
GAK	Gemeinschaftsaufgabe „Verbesserung der Agrarstruktur und des Küstenschutzes“
GG	Grundgesetz
GMG	Gesetz zur Modernisierung der gesetzlichen Krankenversicherung
GMSH	Gebäudemanagement Schleswig-Holstein
GOÄ	Gebührenordnung für Ärzte
GOES	Gesellschaft zur Organisation der Entsorgung von Sonderabfällen mbH
Gr./HGr./OGr.	Gruppe/Hauptgruppe/Obergruppe
GVB	Gesellschaft zur Verwaltung und Finanzierung von Beteiligungen des Landes Schleswig-Holstein mbH
GVFG	Gemeindeverkehrsfinanzierungsgesetz
GVOBl. Schl.-H.	Gesetz- und Verordnungsblatt Schleswig-Holstein
GWB	Gesetz gegen Wettbewerbsbeschränkungen
HBBau SH	Handbuch für die Durchführung von Bauaufgaben des Landes Schleswig-Holstein
HG	Haushaltsgesetz
HGB	Handelsgesetzbuch
HGrG	Haushaltsgrundsätzegesetz
HSG	Hochschulgesetz
HVV	Hamburger Verkehrsverbund
IB	Investitionsbank Schleswig-Holstein
i. d. F. d.	in der Fassung der
i. d. R.	in der Regel
IfM-GEOMAR	Leibniz-Institut für Meereswissenschaften
IfW	Institut für Weltwirtschaft
IKA	InformationsKoordinierende Stelle Abfall
i. S.	im Sinne
IT	Informationstechnik

i. V. m.	in Verbindung mit
JVA	Justizvollzugsanstalt
Kap.	Kapitel
Kfz	Kraftfahrzeug
KMK	Kultusministerkonferenz
LBA	Landesbauamt
LBG	Landesbeamtengesetz
LBV-SH	Landesbetrieb Straßenbau und Verkehr
LDSG	Landesdatenschutzgesetz
LGASH	Landesamt für Gesundheit und Arbeitssicherheit
LHO	Landeshaushaltsordnung
LK	Landwirtschaftskammer
LNatSchG	Landesnaturschutzgesetz
LRH-G	Gesetz über den Landesrechnungshof Schleswig-Holstein
LV	Verfassung des Landes Schleswig-Holstein
LVwG	Landesverwaltungsgesetz
LWaldG	Landeswaldgesetz
LWS	Lehrerwochenstunden
MdL	Mitglied des Landtages
MDR	Monatsschrift für Deutsches Recht
MEGA	Mehrländergerichtsautomation
MFG	Mittelstandsförderungs- und Vergabegesetz
MG	Maßnahmegruppe
Mio.	Million(en)
Mrd.	Milliarde(n)
MRT	Magnet-Resonanz-Tomograph
NBl.	Nachrichtenblatt
NBE	NBE nordbahn Eisenbahngesellschaft mbH & Co. KG
NDR	Norddeutscher Rundfunk
NDR-StV	NDR-Staatsvertrag
n. v.	nicht veröffentlicht
NW	Nordrhein-Westfalen
OECD	Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung
ÖA	Öffentliche Ausschreibung
ÖPNV	Öffentlicher Personennahverkehr
ÖPNVG	Gesetz über den öffentlichen Personennahverkehr in Schleswig-Holstein
OVG	Oberverwaltungsgericht
RegG	Regionalisierungsgesetz
RLW	Richtlinien für den ländlichen Wegebau
RStO	Richtlinien für die Standardisierung des Oberbaues von Verkehrsflächen

SchulG	Schleswig-Holsteinisches Schulgesetz
SchwbG	Schwerbehindertengesetz
SGB	Sozialgesetzbuch
SH AbgG	Schleswig-Holsteinisches Abgeordneten-gesetz
SHB	Schleswig-Holstein Bahn GmbH
SHLM	Schleswig-Holsteinische Landesmuseen
sog.	so genannte
SPNV	Schienenpersonennahverkehr
StVollzG	Strafvollzugsgesetz
SUVO	Sonderurlaubsverordnung
T€	Tausend Euro
TG	Titelgruppe
u. a.	unter anderem
u. Ä.	und Ähnliche
UK SH	Universitätsklinikum Schleswig-Holstein
UL	Universität zu Lübeck
ULD	Unabhängiges Landeszentrum für Datenschutz
VBL	Versorgungsanstalt des Bundes und der Länder
VE	Verpflichtungsermächtigung
VerfGH	Verfassungsgerichtshof
VergGr.	Vergütungsgruppe
vgl.	vergleiche
VgV	Vergabeverordnung
VOL	Verdingungsordnung für Leistungen
VV	Verwaltungsvorschriften
WT SH	Wirtschaftsförderung und Technologietransfer Schleswig-Holstein GmbH
ZKH	Zentralkrankenhaus bei der Untersuchungs-haftanstalt Hamburg
ZNL	Zweigniederlassung
zz.	zurzeit

Einleitung

1. Allgemeines

1.1 Bedeutung und Inhalt der Bemerkungen

Nach Art. 56 Abs. 5 der Landesverfassung (LV) hat der Landesrechnungshof Schleswig-Holstein (LRH) das Ergebnis seiner Prüfungen jährlich gleichzeitig dem Landtag und der Landesregierung zu übermitteln. Das zusammengefasste Prüfungsergebnis ist in den Bemerkungen des LRH enthalten.

Auf diese Informationen des nach der LV unabhängigen LRH ist insbesondere der Landtag angewiesen. Die Bemerkungen bilden neben der Haushaltsrechnung des Finanzministeriums und dem (jeweils zusammen mit den Bemerkungen veröffentlichten) Bericht des LRH zur Haushaltsrechnung die Grundlage für die Entscheidung des Parlaments über die Entlastung der Landesregierung (Art. 55 Abs. 2 LV).

Da sich die Bemerkungen nicht auf ein bestimmtes Haushaltsjahr beziehen, berichtet der LRH in den Bemerkungen überwiegend über aktuelle Prüfungsergebnisse, um dem Landtag Gelegenheit zu geben, rechtzeitig Konsequenzen aus finanzwirksamen Vorfällen zu ziehen.

1.2 Zusammensetzung des Senats

Der Senat des LRH war im Zeitpunkt der Beschlüsse über die Bemerkungen 2006 wie folgt besetzt:

Präsident	Dr. Aloys Altmann
Vizepräsident	Klaus Qualen (bis 28.02.2006)
Ministerialdirigent	Dr. Ulrich Eggeling
Ministerialdirigent	Dr. Bodo Hasenritter (seit 01.01.2006)
Ministerialdirigent	Claus Asmussen
Ministerialdirigent	Dieter Pätschke

Über den Inhalt der Bemerkungen entscheiden die Mitglieder des LRH kollegial als Senat. Den Vorsitz im Senat führt der Präsident, im Hinderungsfall vertritt ihn der Vizepräsident.

1.3 Prüfungsverfahren

Das Prüfungsverfahren gliedert sich in verschiedene Arbeitsphasen. Es beginnt mit der Arbeitsplanung und endet mit der Mitteilung des Prüfungsergebnisses an die zuständige Stelle (§ 96 LHO) und der anschließenden

Erwiderung und Erörterung des Prüfungsergebnisses bzw. mit dem als Bemerkungen bezeichneten Bericht an den Landtag (§ 97 LHO). Die Entwürfe der Bemerkungsbeiträge sind den zuständigen Ministerien jeweils 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 nicht justiziablen Prüfungsergebnisse zu vollziehen. Er sucht deshalb den Dialog mit den geprüften Stellen und Aufsichtsbehörden, um durch Argumente zu überzeugen. In diesem Zusammenhang präsentiert und erläutert der LRH bei Bedarf auch der Öffentlichkeit seine Bemerkungen, Sonderberichte und Gutachten im Rahmen von Pressekonferenzen, Pressemitteilungen und Interviews. In diesem ungehinderten Zugang zur Öffentlichkeit sieht der LRH angesichts seiner fehlenden Weisungsmöglichkeiten ein unverzichtbares Element wirksamer Aufgabenwahrnehmung im demokratischen Staatsgefüge Schleswig-Holsteins.

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 Art. 57 Abs. 1 Satz 2 LV unvereinbar.

2. Entlastung des LRH

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

Der Landtag hat dem LRH am 29.09.2005 einstimmig Entlastung für das Haushaltsjahr 2003 erteilt.[1]

3. Auswirkungen der Prüfungstätigkeit des LRH

Mit dem **Ergebnisbericht 2005**[2] hat der LRH zukunftsgerichtete Empfehlungen für die 16. Legislaturperiode gegeben und ausgeführt, wie in Zeiten knapper Mittel noch wirtschaftlicher und sparsamer mit öffentlichen Geldern in Land und Kommunen umgegangen werden kann. Gleichzeitig dient der Ergebnisbericht der Information des Landtages, der Landesregierung und der Öffentlichkeit darüber, ob und in welchem Umfang die Empfehlungen des LRH der vergangenen Legislaturperiode umgesetzt wurden.

---

1 Landtagsdrucksache 16/249 vom 07.09.2005; Plenarprotokoll 16/11, S. 742.

2 Veröffentlichungen des LRH sind abrufbar unter: www.landesrechnungshof-sh.de.

So hat der LRH in der 15. Legislaturperiode in seinen Prüfungsfeststellungen an einer Vielzahl konkreter, ganz handfester Beispiele aufgezeigt, wo gespart werden kann. Dabei ist die Umsetzungsquote der Vorschläge des LRH mit 70 bis 80 % erfreulich hoch. Politik und Verwaltung bleiben aber aufgefordert, die vom LRH im Rahmen seiner umfangreichen Prüfungen festgestellten, aber noch nicht realisierten Einsparpotenziale zeitnah auszuschöpfen. Allein der Ergebnisbericht 2005 enthält wieder zahlreiche Einsparvorschläge, einige davon sogar im 2-stelligen Millionenbereich.

Der Finanzausschuss hat den Ergebnisbericht 2005 des LRH in seiner Sitzung am 09.02.2006 zur Kenntnis genommen und die Landesregierung aufgefordert, den Weg der Haushaltskonsolidierung konsequent weiterzugehen.

4. Besondere Prüfungsfälle und Sonderberichte

4.1 Stellungnahme zum Haushaltsentwurf 2006

Der LRH hat am 27.10.2005 im Rahmen seiner Beratungsfunktion dem Finanzausschuss eine Stellungnahme zum Entwurf des Haushalts für das Jahr 2006 vorgelegt.

Die Stellungnahme verdeutlicht, dass die Sanierung des Haushalts der einzige Weg ist, die Handlungsfähigkeit des Landes sicherzustellen. Den aktuellen Haushaltsproblemen muss sowohl durch die Ausschöpfung aller vorhandenen Einnahmemöglichkeiten als auch durch verstärkte Einsparbemühungen und nicht durch eine Ausweitung der Kreditaufnahme begegnet werden. Ziel aller Sanierungsmaßnahmen muss also eine drastische und zügige Rückführung der Nettokreditaufnahme unter die von Art. 53 LV vorgegebene Grenze sein, um schneller als bisher geplant zu verfassungsmäßigen Haushalten zurückzukehren. Mit seiner dramatisch hohen Nettokreditaufnahme trägt Schleswig-Holstein dazu bei, dass die Maastricht-Kriterien für die Bundesrepublik Deutschland erneut weit überschritten werden.

Im Interesse des Landes, seiner Bürger und der nachfolgenden Generationen appelliert der LRH dringend an Parlament und Regierung, unverzüglich zu verfassungskonformen Haushalten zurückzukehren. In diesem Zusammenhang begrüßt der LRH ausdrücklich das Personaleinsparkonzept als einen ersten Schritt zur Haushaltssanierung. Gleichzeitig erwartet er aber auch die Ausweitung der Einsparungen auf die bisherigen sog. Tabubereiche wie Polizei, Schulen, Finanzen und Justiz.

4.2 Kommunalbericht 2005

Mit dem Kommunalbericht 2005 hat der LRH zum vierten Mal nach 1999, 2001 und 2003 über seine Prüfungserkenntnisse im kommunalen Bereich informiert.

Die Finanzlage der schleswig-holsteinischen Kommunen hat sich in den Jahren 2003 und 2004 noch weiter verschärft. Trotz der gestiegenen Gewerbesteuereinnahmen sind bei vielen Städten und Kreisen freie Finanzspielräume nicht mehr vorhanden. Die Haushalte sind stark defizitär. Ein Haushaltsausgleich konnte häufig nur noch durch Verkauf des letzten „Tafelsilbers“ oder durch Entnahmen aus der Rücklage erreicht werden; diese Möglichkeiten sind inzwischen weitgehend ausgereizt.

In dem Bericht wird ausgeführt, dass die bisher eingeschlagenen Wege der Kommunen zur Haushaltskonsolidierung nicht mehr ausreichen werden, die unbedingt notwendige finanzpolitische Kehrtwende einzuleiten. Harte Einschnitte bei den Aufgaben und damit bei den Ausgaben sind unerlässlich. Dabei darf es keine Tabus geben: Alles muss auf den Prüfstand. In diesem Zusammenhang kommt auch einer Verwaltungsstrukturreform zur Steigerung der Leistungsfähigkeit und Wirtschaftlichkeit besondere Bedeutung zu. Schleswig-Holstein braucht eine tief greifende Veränderung der Verwaltungsstrukturen auch im kommunalen Bereich. Die inzwischen eingeleiteten Maßnahmen der neuen Landesregierung sind ein wichtiger Schritt für eine zielorientierte Weiterentwicklung der Verwaltungen in Städten, Ämtern und Gemeinden.

4.3 Rechtsstreit des Kreisverbands Kiel der Arbeiterwohlfahrt gegen den LRH

Am 17.03.2006 hat in dem Rechtsstreit des Kreisverbands Kiel der Arbeiterwohlfahrt (AWO) gegen den LRH zur Reichweite seiner Prüfungsrechte die Berufungsverhandlung vor dem Schleswig-Holsteinischen Oberverwaltungsgericht (OVG) stattgefunden. Konkret ging es um die Frage, ob der LRH die Prüfung der Förder- und Finanzierungsstruktur der AWO auf die gesamte Haushalts- und Wirtschaftsführung erweitern durfte. Damit sollte die Angemessenheit der pauschalen Verwaltungskostenerstattung gegenüber der AWO überprüft werden.
Das OVG hat die Entscheidung des Verwaltungsgerichts vom 17.06.2003 aufgehoben und die Klage der AWO gegen die Prüfungserweiterung abgewiesen. Die Revision wurde nicht zugelassen. Nach Auffassung des Gerichts kann der LRH seine Prüfung auf die sonstige Haushalts- und Wirtschaftsführung eines privaten Dritten erstrecken, soweit dieser Zuwendungen aus dem Landeshaushalt erhalten hat.
Der LRH wird jetzt die Angemessenheit der Verwaltungskosten prüfen.

Bericht zur Landeshaushaltsrechnung

5. Entlastung der Landesregierung für das Haushaltsjahr 2003

Der Landtag hat der Landesregierung am 14.12.2005 gem. Art. 55 Abs. 2 Landesverfassung (LV) die Entlastung für das Haushaltsjahr 2003 (Plenarprotokoll 16/16) erteilt.

6. Abschluss der Haushaltsrechnung 2004

6.1 Die Landesregierung hat dem Landtag zu ihrer Entlastung die gedruckte Haushaltsrechnung 2004 mit der Vermögensübersicht 2004 am 27.10.2005[1] vorgelegt.

Die Gesamtergebnisse der Haushaltsführung sind dargestellt im

- kassenmäßigen Abschluss gem. § 82 LHO
  (Ist-Ergebnisse ohne Haushaltsreste),
- Haushaltsabschluss gem. § 83 LHO
  (Ist-Ergebnisse zuzüglich Haushaltsreste) und in der
- Gesamtrechnung
  (Soll-Ist-Vergleich, Gesamtsummen der Einzelpläne).

6.2 **Grundlagen der Haushaltsführung** des Landes im Haushaltsjahr 2004 waren das Gesetz über die Feststellung eines Haushaltsplans für die Haushaltsjahre 2004 und 2005 (Haushaltsgesetz (HG) 2004/2005) vom 11.12.2003[2] und der Haushaltsführungserlass des Finanzministeriums für das Haushaltsjahr 2004 vom 15.12.2003[3].

6.3 **Der Haushaltsplan 2004** weist Einnahmen und Ausgaben von jeweils

10.144.845.100 €

sowie Verpflichtungsermächtigungen (VE) von

673.322.000 € aus.

Das **Haushalts-Soll 2004** nach Vollzug des Haushalts betrug in Einnahmen und Ausgaben

10.147.076.000 €,

es verringerte sich um rd. 568,3 Mio. € oder rd. 5,3 % gegenüber 2003 (10.715.403.700 €).

---

1 Landtagsdrucksache 16/324 vom 27.10.2005.

2 GVOBl. Schl.-H. 2003, S. 697.

3 Umdruck 15/4074 vom 15.12.2003.

Das im Haushaltsvollzug 2004 fortgeschriebene Haushaltssoll stieg gegenüber dem Haushaltsplan 2004 um rd. 2,2 Mio. € oder 0,03 %.

VE wurden in Höhe von

675.154.000 €

bereitgestellt.

Die folgende Übersicht stellt die Entwicklung des **Haushalts-Solls** und der VE dar (in €):

Rechtliche Grundlage	Einnahmen	Ausgaben	VE
(1) Haushaltsplan lt. HG 2004/2005 vom 11.12.2003, zugleich Summe veranschlagter Mittel	10.144.845.100	10.144.845.100	673.322.000
(2) Einwilligungen des Finanzministeriums in zusätzliche Einnahmen, Ausgaben und VE, die als Änderung des Haushalts-Solls gelten:			
§ 7 Abs. 1 HG 2004/2005	+ 635.600	+ 635.600	+ 1.832.000
§ 7 Abs. 4 HG 2004/2005	+ 17.100	+ 17.100	-
§ 29 Abs. 1 HG 2004/2005	+ 1.578.200	+ 1.578.200	-
Summe Einwilligungen des Finanzministeriums	+ 2.230.900	+ 2.230.900	+ 1.832.000
Haushalts-Soll insgesamt	10.147.076.000	10.147.076.000	675.154.000

6.4 Der **kassenmäßige Abschluss** gem. § 82 LHO (Ist-Ergebnisse ohne übertragene Haushaltsreste) war 2004 ausgeglichen.
Die Ist-Einnahmen und Ist-Ausgaben 2004 betrugen

10.407.659.278,22 €.

Sie überschritten das Haushalts-Soll des Jahres um rd. 260,6 Mio. € oder rd. 2,6 %.
Gegenüber den Ist-Einnahmen und Ist-Ausgaben des Jahres 2003 (11.014,5 Mio. €) haben sie sich um 606,8 Mio. € oder rd. 5,5 % reduziert.

Die Verringerung der Einnahmen resultiert insbesondere aus

- den Steuermindereinnahmen von 292,4 Mio. € und
- der um 997,9 Mio. € verminderten Bruttokreditaufnahme am Kreditmarkt.

Diesen standen Mehreinnahmen aus

- der Inanspruchnahme der Zweckrücklagen der Investitionsbank Schleswig-Holstein (IB) in Höhe von 199 Mio. €,
- Erlösen aus der Veräußerung von Beteiligungen und sonstigem Kapitalvermögen von 165 Mio. € (Anteile des Landes an der Landesentwicklungsgesellschaft Schleswig-Holstein und der NordWestLotto GmbH) und

- erhaltenen Zuweisungen und Zuschüssen von 381 Mio. € (348,8 Mio. € Bundesergänzungszuweisungen und Ausgleichszuweisungen im Länderfinanzausgleich)

gegenüber.

Die Ausgabenminderung ergibt sich vorwiegend aus der Reduzierung

- des Schuldendienstes um 610 Mio. € und
- der Investitionsausgaben um 60 Mio. €.

Die Personalausgaben stiegen um 70 Mio. €.

Aus der Differenz der Nettoeinnahmen ohne Einnahmen aus dem Immobilienmodell[1] von 7.138.929.959,31 €
und der Nettoausgaben von 7.942.294.683,82 €
ergibt sich ein **Finanzierungsdefizit** in Höhe von **803.364.724,51 €**.

Dieses wurde durch folgende Finanzierungsmittel gedeckt (in €):

Einnahmen aus Krediten am Kreditmarkt	3.230.791.237,31	
abzüglich Ausgaben zur Tilgung am Kreditmarkt	2.442.653.308,82	
Nettokreditaufnahme am Kreditmarkt		788.137.928,49
zuzüglich Erlöse aus Liegenschaftsübertragungen		6.192.480,82
zuzüglich Entnahme aus Rücklagen	31.745.600,78	
abzüglich Zuführung an Rücklagen	22.711.285,58	
mithin zuzüglich		9.034.315,20
Finanzierungsmittel insgesamt		**803.364.724,51**

Das für 2004 **erwartete Finanzierungsdefizit**[2] von 748.517.000,00 €
wurde um 54.847.724,51 €
oder rd. 7,3 %
überschritten, weil die Nettoeinnahmen um 11,5 Mio. € sanken und die Nettoausgaben um 43,3 Mio. € stiegen.

6.5 Der **Haushaltsabschluss 2004** gem. § 83 LHO weist einen **rechnungsmäßigen Jahresfehlbetrag** von

64.729.293,02 €

aus (2003: Überschuss 59.652.625,03 €).

---

1 2004 wurden - wie bereits seit 1999 an die IB - unentbehrliche Liegenschaften des Landes an die Liegenschaftsverwaltung Schleswig-Holstein übertragen. Die Einnahmen des Landes aus der Veräußerung in Höhe von 6,2 Mio. € sind gem. einstweiliger Anordnung des Bundesverfassungsgerichts vom 17.09.1998 - BvK 1/98 - wie Einnahmen aus Kredit zu behandeln.

2 Haushaltsplan 2004.

Es entspricht der Differenz der aus dem Haushaltsjahr 2003 (97,3 Mio. €) übertragenen und der in das Haushaltsjahr 2005 (162 Mio. €) übertragenen Einnahme- und Ausgabereste.

Die über die Einnahmereste hinaus verbleibenden nach 2005 zu übertragenden Ausgabereste ergeben Ende 2004 einen **rechnungsmäßigen Gesamtfehlbetrag** von

162.025.425,62 € (2003: 98.570.006,70 €).

6.6 Die **Ergebnisse der Haushaltsrechnung 2004** werden in der folgenden Übersicht mit

- dem Haushalts-Soll (Ansätze des Haushaltsplans einschl. Soll-Änderungen im Haushaltsvollzug),
- dem Gesamt-Soll (Haushalts-Soll zuzüglich aus 2003 übertragene Reste),
- dem kassenmäßigen Ergebnis gem. § 82 LHO und
- dem rechnungsmäßigen Ergebnis gem. § 83 LHO

nach Einnahme- und Ausgabearten getrennt dargestellt.

Zuschüsse an die Hochschulen und Fachhochschulen werden in den jeweiligen Kapiteln bei den Hauptgruppen (HGr.) 6 und 8 veranschlagt. Im Haushaltsvollzug werden die Ausgaben weiterhin bei den jeweiligen Personal- und Sachtiteln im Landeshaushalt in den HGr. 4, 5 und 8 und nicht wie in § 21 HSG[1] vorgesehen in einem eigenen Haushaltsplan der Hochschulen gebucht.[2] Damit ergeben sich innerhalb der Ausgabegruppen im Landeshaushalt erhebliche Soll-/Ist-Abweichungen[3]. Der LRH hat die Soll-Zahlen nicht um die Ergebnisse der Hochschulen und Fachhochschulen bereinigt.

---

1 Gesetz über die Hochschulen und das Universitätsklinikum Schleswig-Holstein (Hochschulgesetz - HSG), i. d. F. d. Bekanntmachung vom 04.05.2000, GVOBl. Schl.-H. S. 416, zuletzt geändert durch Gesetz vom 10.12.2004, GVOBl. Schl.-H. S. 477.

2 Vgl. Bemerkungen 2005 des LRH, Nr. 24.6. Ab dem Haushaltsjahr 2006 werden nur noch Zuschusstitel für die Hochschulen und Fachhochschulen in den Landeshaushalt eingestellt. Die Hochschulen haben eigene Haushaltspläne eingerichtet.

3 Bemerkungen 2002 des LRH, Nr. 9.3.5; Bemerkungen 2003 des LRH, Nr. 6.6; Bemerkungen 2004 des LRH, Nr. 5.7; Bemerkungen 2005 des LRH, Nr. 6.6.

Ergebnisse der Haushaltsrechnung 2004

Gruppierungs-Nr.	Bezeichnung	Haushalts-Soll 2004 (nach Haushaltsvollzug)			aus 2003 übertragene Haus-haltsreste	Rest-abgänge in 2004	Gesamt-Soll 2004	kassenmäßiges Ist 2004 gem. § 82 LHO			nach 2005 zu über-tragende Haushalts-reste	rechnungs-mäßiges Ist (Gesamt-Ist) gem. § 83 LHO 2003	rechnungsmäßiges Mehr/Minder (-) (Spalte 13 - 8)		Haushalts-überschreitungen	
		Mio. €	Änderung gegen-über 2003 in %	Anteil in %	Mio. €	Mio. €	Mio. €	Mio. €	Änderung gegen-über 2003 in %	Anteil in %	Mio. €	Mio. €	Mio. €	in % des Gesamt-Solls	Ist Mio. €	in % des Gesamt-Solls
1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	13	14	15	16	17
0	Einnahmen aus Steuern und steuerähnlichen Abgaben	5.130,0	-1,3	50,6	0,0	0,0	5.130,0	4.947,4	-5,6	47,5	0,0	4.947,4	-182,6	-3,6		
1	Verwaltungseinnahmen, Einnahmen aus Schuldendienst und dgl.	795,3	68,9	7,8	0,0	0,0	795,3	810,3	74,3	7,8	0,0	810,3	15,0	1,9		
2	Einnahmen aus Zuweisungen und Zuschüssen mit Ausnahme für Investitionen	1.001,9	25,5	9,9	8,9	0,0	1.010,8	1.226,2	45,0	11,8	12,2	1.238,5	227,7	22,5		
0-2	Fortdauernde Einnahmen	6.927,2	7,1	68,3	8,9	0,0	6.936,1	6.983,9	6,6	67,1	12,2	6.996,1	60,1	0,9		
31-34	Einnahmen aus Schuldenaufnahmen, aus Zuweisungen und Zuschüssen für Investitionen	3.196,3	-23,5	31,5	64,6	0,0	3.260,9	3.382,7	-22,8	32,5	5,8	3.388,5	127,6	3,9		
35-38	Besondere Finanzierungseinnahmen	23,6	-65,8	0,2	0,0	0,0	23,6	41,0	-51,6	0,4	0,2	41,2	17,6	74,5		
0-3	Gesamteinnahmen	10.147,1	-5,3	100,0	73,5	0,0	10.220,6	10.407,7	-5,5	100,0	18,2	10.425,9	205,3	2,0		
4	Personalausgaben	3.050,3	1,9	30,1	7,8	0,0	3.058,0	3.258,6	2,2	31,3	8,2	3.266,8	208,7	6,8	8,2	0,3
51-54	Sächliche Verwaltungsausgaben	448,2	-1,3	4,4	12,4	0,1	460,4	502,6	0,3	4,8	13,1	515,7	55,3	12,0	1,4	0,3
6	Ausgaben für Zuweisungen und Zuschüsse mit Ausnahme für Investitionen	2.756,5	-1,9	27,2	37,6	0,1	2.794,0	2.614,9	-0,7	25,1	33,7	2.648,6	-145,4	-5,2	16,2	0,6
4,51-54,6	Fortdauernde Ausgaben ohne Ausgaben für den Schuldendienst	6.255,0	-0,1	61,6	57,7	0,2	6.312,5	6.376,1	0,9	61,3	55,0	6.431,1	118,6	1,9	25,8	0,4
56-59	Ausgaben für den Schuldendienst	3.150,0	-14,0	31,0	0,0	0,0	3.150,0	3.331,7	-15,5	32,0	0,0	3.331,7	181,7	5,8		
4-6	Fortdauernde Ausgaben	9.404,9	-5,2	92,7	57,7	0,2	9.462,5	9.707,8	-5,4	93,3	55,0	9.762,8	300,4	3,2	25,8	0,3
7	Ausgaben für Baumaßnahmen	166,7	10,5	1,6	12,2	0,5	178,4	162,6	2,2	1,6	13,5	176,0	-2,4	-1,4	0,7	0,4
8	Sonstige Ausgaben für Investitionen und Investitionsförderungsmaßnahmen	629,4	-3,7	6,2	102,1	0,6	730,9	505,3	-10,6	4,9	111,8	617,1	-113,8	-15,6	0,0	0,0
7+8	Ausgaben für Investitionen und Investitionsförderungsmaßnahmen	796,1	-1,1	7,8	114,3	1,1	909,4	667,9	-7,8	6,4	125,3	793,1	-116,2	-12,8	0,7	0,1
9	Besondere Finanzierungsausgaben	-53,9	426,9	-0,5	0,0	0,0	-53,9	32,0	18,2	0,3	0,0	32,0	85,9	-159,3	3,5	-6,5
7-9	Einmalige Ausgaben	742,1	-6,6	7,3	114,3	1,1	855,4	699,9	-6,8	6,7	125,3	825,1	-30,3	-3,5	4,2	0,5
4-9	Gesamtausgaben	10.147,1	-5,3	100,0	172,1	1,3	10.317,9	10.407,7	-5,5	100,0	180,3	10.587,9	270,0	2,6	30,0	0,3
	Ergebnis	0,0			-98,6	-1,3	-97,3	0,0			-162,0	-162,0	-64,7			
Nachrichtlich:																
32	Schuldenaufnahme am Kreditmarkt	2.974,7	-25,4				2.974,7	3.230,8	-23,6			3.230,8	256,1	8,6		
59	Tilgungsausgaben am Kreditmarkt	2.245,2	-19,0				2.245,2	2.442,7	-20,1			2.442,7	197,4	8,8		
	Nettokreditaufnahme am Kreditmarkt	729,5	-39,9				729,5	788,1	-32,7			788,1	58,6	8,0		
	Einnahmen aus dem Immobiliengeschäft	6,0	20,0				6,0	6,2	192,6			6,2	0,2	3,2		
	Nettokreditaufnahme mit Immobiliengeschäft	735,5	-39,6				735,5	794,3	-32,3			794,3	58,8	8,0		

7. Feststellungen zur Haushaltsrechnung 2004

Auch nach dem dritten Jahr des Betriebs des SAP-Verfahrens für die Buchführung des Landes sind viele Jahresabschlussunterlagen noch fehlerhaft.

Die Haushaltsüberschreitungen stiegen von 1,4 Mio. € im Vorjahr auf fast 30 Mio. €. Davon waren 18,1 Mio. € (60 %) nicht gedeckt. Für 4,9 Mio. € (16 %) der Überschreitungen lag keine Einwilligung des Finanzministeriums vor.

Die aus dem Jahr 2004 in das Folgejahr übertragenen Ausgabereste sind in Höhe von 162 Mio. € nicht durch entsprechende Einnahmereste gedeckt. Die zu leistenden Ausgaben sind durch Einsparungen oder durch Bildung von Resten am Ende des neuen Haushaltsjahres 2005 zu decken.

Das Parlament hat einen verfassungswidrigen Haushalt beschlossen. Schon bei Aufstellung des Haushalts wurde die Kreditobergrenze gem. Art. 53 LV mit einer Nettokreditaufnahme von 735,5 Mio. € um 164 Mio. € überschritten. Nach Abschluss des Haushalts betrug die Überschreitung rd. 278,4 Mio. €.
Die Verschuldung des Landes stieg 2004 auf insgesamt 20,3 Mrd. €. Die Pro-Kopf-Verschuldung erhöhte sich auf rd. 7.250 €.

Der LRH fordert, keine Übertragung einer Restkreditermächtigung aus nicht verfassungskonformen Kreditermächtigungen vorzunehmen.

Das Land hat im Jahresdurchschnitt pro Tag rd. 390 Mio. € Liquidität kurzfristig verzinslich angelegt. Von wenigen Ausnahmen abgesehen hat es zeitgleich mit der Geldanlage auch Kredite am Kreditmarkt und Kassenverstärkungskredite aufgenommen. Der LRH empfiehlt, das Kredit- und Zinsmanagement noch enger mit der Liquiditätssteuerung zu verzahnen.

Die Zahlungen im Rahmen des Einsatzes von Finanzderivaten führen erstmals kumuliert zu Mehrbelastungen des Landeshaushalts in Höhe von 12 Mio. €. Nach den Angaben des Finanzministeriums ist die Wirtschaftlichkeit dennoch gegeben, da das Referenzportfolio deutlich unterschritten wurde. Der LRH bemängelt, dass das Controlling für diesen Bereich immer noch nicht einsatzbereit ist.

Künftig sollte in der Haushaltsrechnung auch über die Produkthaushalte des Landes (zusätzliche Erläuterungen in den Gelben Seiten des Haushalts) Rechnung gelegt werden. Dies dient der Transparenz, inwieweit die zwischen Parlament und Regierung vereinbarten Leistungs- und Finanzziele erreicht werden.

7.1 Allgemeine Feststellungen zur Haushaltsrechnung 2004

Gem. Art. 55 Abs. 1 Satz 2 Landesverfassung (LV) hat die Landesregierung dem Landtag im nächsten Haushaltsjahr die Haushaltsrechnung mit einer Übersicht über das Vermögen und die Schulden des Landes vorzulegen. Zur Haushaltsrechnung berichtet der LRH dem Landtag und der Landesregierung unmittelbar.
Die Landesregierung legte die Haushaltsrechnung 2004 dem Landtag am 27.10.2005 mit Landtagsdrucksache 16/324 und dem LRH am 28.10.2005 vor.

7.1.1 Der Vorlagetermin für die dem LRH für die Prüfung der Haushaltsrechnung vorzulegenden Unterlagen, u. a. die **Beiträge** der Ressorts mit den **dazugehörenden Anlagen zur Haushaltsrechnung**, war auf den 20.05.2005 festgelegt worden. Zu diesem Zeitpunkt lagen dem LRH lediglich die vollständigen, richtigen Unterlagen von 4 Einzelplänen (Epl.) und 8 Kapiteln (Kap.) des Epl. 12 vor. Das Innenministerium sowie das Ministerium für Bildung und Frauen hatten auch 2 Monate nach dem Vorlagetermin keine bzw. nur unvollständige Unterlagen geliefert. Sie mussten erst vom LRH schriftlich zur Übersendung der vorzulegenden Unterlagen aufgefordert werden. Insgesamt waren 4 Ergänzungen und 6 Korrekturen bereits abgegebener Unterlagen erforderlich. Dem LRH standen erst am 21.11.2005 alle von den Ressorts für die Prüfung der Haushaltsrechnung vorzulegenden Unterlagen zur Verfügung.

Die Gesamtrechnungsnachweisung für Verwahrungen und Vorschüsse musste mehrfach korrigiert werden, weil einzelne Bestände nicht nachgewiesen wurden und Kapitelabschlüsse unstimmig waren.
Die Hauptrechnung musste wegen unrichtiger Ergebnisse beim Nachweis des kassenmäßigen Gesamtergebnisses erneut erstellt werden.

Die Landeskasse Schleswig-Holstein verbindet die veranschlagten Einnahmen und Ausgaben sowie deren Änderungen mit den abgerechneten Einnahmen und Ausgaben. Die sich daraus ergebende **Haushaltsrechnung** hat das Finanzministerium aufgestellt.
Die Jahresabschlüsse der Landesbetriebe sowie die Übersichten über die Einnahmen, die Ausgaben und die Bestände der Sondervermögen werden in Anlagen zur Haushaltsrechnung dargestellt.

7.1.2 Der endgültige **Abschluss der Bücher** für das Haushaltsjahr 2004 wurde am 15.03.2005 (Vorjahr: 26.02.2004) vorgenommen. Dies verstößt gegen den Beschluss des Landtages, den Jahresabschluss zeitnah vorzulegen und die Bücher des Landes zeitnah abzuschließen.[1]

7.1.3 Auch nach dem dritten Jahr des Betriebs des SAP-Verfahrens für die Buchführung des Landes sind viele Jahresabschlussunterlagen noch fehlerhaft. So mussten z. B.

- die Gesamtrechnungsnachweisung für Verwahrungen und Vorschüsse mehrfach korrigiert werden, weil einzelne Bestände nicht nachgewiesen wurden und Kapitelabschlüsse unstimmig waren (Tz. 7.1.1),
- die Hauptrechnung wegen unrichtiger Ergebnisse beim Nachweis des kassenmäßigen Gesamtergebnisses erneut produziert werden (Tz. 7.1.1),
- der für die Haushaltsrechnung erstellte Bestandsnachweis der Verpflichtungsermächtigungen (VE) korrigiert und erneut gedruckt werden, da die Bestandsvorträge aus dem Haushaltsjahr 2003 in das Haushaltsjahr 2004 Differenzen auswiesen (Tz. 7.5.1),
- ein Fehler in der Programmierung der Nachweisungen für geleistete Abschlagszahlungen beseitigt werden, der bei bestimmten Konstellationen der Dateneingabe einen in 2005 geleisteten Abschlag dem Jahr 2004 zuwies (Tz. 7.6.1),
- unvollständige bzw. fehlerhafte Selektierungen für die Jahresabschlusslisten der Einzelrechnungslegung von Erlassen, befristeten und unbefristeten Niederschlagungen sowie der Stundungen in Zusammenarbeit mit Dataport beseitigt werden (Tz. 7.8).

Der LRH fordert das Finanzministerium auf, die ihm zuzusendenden Jahresabschlussunterlagen künftig vorab sorgfältig zu prüfen, um die Fehler rechtzeitig zu erkennen und insbesondere falsche Selektionen zu beseitigen. Der zusätzliche Kontrollaufwand erschwert die Prüfung des LRH.

Das **Finanzministerium** wird die Landeskasse Schleswig-Holstein anweisen, künftig die Rechnungslegungslisten für den LRH vorab auf Plausibilität und Übereinstimmung mit an anderen Stellen nachgewiesenen Ergebnissen derselben Buchungen zu prüfen. Soweit der LRH darauf bestehe, „richtige“ Unterlagen vorgelegt zu bekommen, werden sich die bisherigen Vorlagetermine in Einzelfällen nicht halten lassen.

Der **LRH** besteht auf einer zeitnahen Vorlage richtiger Listen.

---

1 Landtagsbeschluss vom 12.11.2003, Landtagsdrucksache 15/2985 vom 06.11.2003.

7.1.4 In folgenden Einzelplänen des Haushalts gibt es farblich abgesetzte **Gelbe Seiten** mit **zusätzlichen Erläuterungen** für einzelne Aufgabenbereiche:

Epl. Kap.	**Aufgabenbereich/ Einrichtung**	**Berichtstermin gegenüber dem Finanzausschuss**	**Bericht vom**
0403	Kataster- und Vermessungswesen	01.06.2005	-
0507	Bezügezahlung	01.06.2005	04.07.2005 Umdruck 16/50
0601, Titelgruppe (TG) 64	Schleswig-Holsteinische Seemannsschule Lübeck-Travemünde, Priwall	01.04.2005	28.07.2005 Umdruck 16/107
0721 0722 0723 0725 0726 0727 0728 0729 0734 0742	Universität Kiel Universität Lübeck Universität Flensburg Musikhochschule Lübeck Fachhochschule Flensburg Fachhochschule Kiel Fachhochschule Lübeck Fachhochschule Westküste Muthesius-Hochschule, Fachhochschule für Kunst und Gestaltung[1] Landesarchiv	keiner Berichte nur soweit dies sachlich geboten ist 01.03.2005	keine -
0903	Justizvollzugsanstalt Lübeck	01.06.2005	-
1009	Internatsschule für Körperbehinderte	31.05.2005	13.10.2005 Umdruck 16/136
1116	Kredite, Finanzderivate, Schulden	01.06.2005 sowie unverzüglich bei einer sich abzeichnenden Überschreitung des Limits für das zulässige Zinsänderungsrisiko	24.05.2005 Umdruck 16/33
13	Erlebniswald Trappenkamp	01.05.2005	05.07.2005 Umdruck 16/91[2]

Die Gelben Seiten stellen im Verhältnis zwischen Landesregierung und Landtag Zielvereinbarungen dar, die aufgrund des **Konzepts zur Einführung einer outputorientierten Budgetierung**[3] in den Landeshaushalt aufgenommen wurden. Sie enthalten Festlegungen über Inhalte und Qualitätsstandards für die zu erbringenden Leistungen und die dafür zur Verfügung gestellten Haushaltsmittel und werden von der Landesregierung als Produkthaushalt bezeichnet[4]. Diese leistungsbezogene Planaufstellung und -bewirtschaftung (= outputorientierte Budgetierung) ist „*ein System*

1 Ab 01.01.2005: Muthesius Kunsthochschule.

2 Ergänzende Fragen des Finanzausschusses wurden mit den Umdrucken 16/174 vom 26.08.2005 und 16/274 vom 24.10.2005 beantwortet.

3 Grundzüge des Konzepts zur Einführung einer outputorientierten Budgetierung in der Landesverwaltung Schleswig-Holstein, Umdruck 14/3815 vom 21.09.1999.

4 Intranet des Finanzministeriums, Neue Steuerungsinstrumente im Haushaltswesen, Outputorientierte Budgetierung.

und ein Teil sowohl der Haushaltsaufstellung als auch der Haushaltsausführung“ (VV Nr. 1 zu § 7 a LHO).
Mit externen Jahresberichten soll die Landesregierung ihre Informations- und Unterrichtungspflicht gegenüber dem Landtag zu den o. g. Terminen mit einem Standardrahmen für das Berichtswesen[1] erfüllen. Die Ergebnisse der Haushaltsführung sind dabei den Zieldaten für das vergangene Haushaltsjahr gegenüberzustellen und dem Finanzausschuss vor den Haushaltsberatungen für das Planjahr zur Verfügung zu stellen (VV Nr. 3 zu § 7 a LHO). Die Zieldaten für das Planjahr sind auf der Grundlage der Ist-Daten für das vergangene Jahr zu prüfen und dem Finanzausschuss ggf. in aktualisierter Form zu den Haushaltsberatungen vorzulegen.
Neben Terminen für eine jährliche Berichterstattung zwischen dem 01.03. und 01.06. des Folgejahres - wie in der obigen Tabelle dargestellt - sind auch unterjährige Berichte gegenüber dem jeweiligen Ministerium vorgeschrieben.

Zusätzlich gibt es die sog. § 10 a LHO-Projekte, für die der Finanzausschuss Flexibilisierungs- und Modernisierungsmaßnahmen zugelassen hat. Auch hier ist ein regelmäßiges Berichtswesen zwischen Finanzausschuss und den Dienststellen vereinbart worden. Der Standardrahmen für die Berichte wird sowohl von den mit zusätzlichen Erläuterungen budgetierten Bereichen als auch von den § 10 a LHO-Behörden genutzt.

Mit den Jahresberichten wird über die Einhaltung der zwischen dem Landtag und der jeweiligen Einrichtung getroffenen Zielvereinbarung Rechenschaft abgelegt. Diese Rechenschaftslegung über die Erreichung der Maßnahmen- und Finanzziele nach Vollzug des Haushalts gehört auch in die Haushaltsrechnung des Landes. Der LRH hält es daher für erforderlich, dass

- über alle mit dem Parlament im Haushalt getroffenen Zielvereinbarungen sowohl hinsichtlich der Leistungen als auch der Finanzen in der Haushaltsrechnung des Landes Bericht erstattet werden muss und
- die Vorgaben für die zusätzlichen Erläuterungen an das Grundschema des Haushaltsplans angepasst werden sollten (z. B. Darstellung des Ists des abgelaufenen Haushaltsjahres, Summierungen, etc.).

Gleiches schlägt der LRH auch für die Projekte gem. § 10 a LHO vor, damit auch hier ein zeitnaher Bericht gegenüber dem Parlament sichergestellt wird.
Das Finanzministerium wird gebeten, die VV zu § 7 a LHO diesen Anforderungen anzupassen.

---

1 Musterformular vgl. Anlage 2 der VV zu § 7 a LHO.

Das **Finanzministerium** spricht sich - zumindest gegenwärtig - gegen eine Ausweitung des Inhalts der Haushaltsrechnung aus. Zum einen entstünde zusätzlicher Verwaltungsaufwand, zum anderen würden keine neuen Erkenntnisse aus der erweiterten Rechnungslegung gewonnen, die über die schon jetzt zeitnäher vorzulegenden Berichte hinausgingen. Die vom LRH vorgeschlagene Aufnahme der Berichte in die Haushaltsrechnung könnte in Erwägung gezogen werden, wenn die Produkthaushalte einen wesentlich größeren Umfang annehmen.
Der **LRH** weist darauf hin, dass die Aufnahme aller Berichte in die Haushaltsrechnung dem Parlament zusätzliche Informationen und Erkenntnisse gibt. Die Haushaltsrechnung ist der geeignete Ort, um über die Erfüllung der Vorgaben und Auflagen des Parlaments zu berichten.

7.1.5 In den Gelben Seiten sind auch für die staatlichen Hochschulen Berichtspflichten vorgesehen. Deren Finanzwesen ist durch das HSG[1] geregelt[2] und unterliegt insoweit nicht den Bestimmungen von § 7 a LHO. Im HSG ist auch das Nähere zu den Zielvereinbarungen[3] und zum Berichtswesen bestimmt. Die Hochschulen sind verpflichtet, verschiedene Berichte zu erstellen und zu veröffentlichen.[4] Diese stehen auch dem Landtag zur Verfügung. Spezielle Berichtspflichten gegenüber dem Landtag enthalten weder das HSG noch die Zielvereinbarungen, die zwischen den Hochschulen und dem Wissenschaftsministerium abgeschlossen worden sind.[5]

Der LRH hat darauf aufmerksam gemacht,[6] dass zwischen dem Rechtsstatus der Hochschulen, der Ausgestaltung ihres Finanzwesens sowie dessen Umsetzung im Landeshaushalt Widersprüche bestehen. Gleiches gilt auch für die zusätzlichen Erläuterungen in den Anlagen zu den Hochschulkapiteln im Haushaltsplan (Gelbe Seiten), die Vorgaben für das Berichtswesen enthalten. Im Rahmen des Berichtswesens haben die Hochschulen und Fachhochschulen danach wie Organisationseinheiten der unmittelbaren Landesverwaltung per 30.06., 30.09., 31.10. und 30.11. des jeweiligen Haushaltsjahres unverzüglich dem Ministerium für Wissenschaft, Wirtschaft und Verkehr[7] (Wissenschaftsministerium) zu berichten,

---

1 Gesetz über die Hochschulen und das Universitätsklinikum Schleswig-Holstein (Hochschulgesetz - HSG), i. d. F. d. Bekanntmachung vom 04.05.2000, GVOBl. Schl.-H. S. 416, zuletzt geändert durch Gesetz vom 10.12.2004, GVOBl. Schl.-H. S. 477.

2 Vgl. auch Nr. 6.6 dieser Bemerkungen.

3 § 15 a HSG.

4 § 2 Abs. 8 HSG (Bericht zur Aufgabenerfüllung), § 15 a Abs. 3 HSG (Maßnahmen- und Zielerreichungsbericht), § 71 Abs. 3 HSG (Forschungsbericht), § 81 Abs. 8 HSG (Lehrbericht); für den Jahresbericht des Rektorats (§ 37 Abs. 1 Nr. 4 HSG) ist keine Veröffentlichungspflicht festgelegt; allerdings sind Sitzungen des Konsistoriums, dem der Jahresbericht zur Stellungnahme vorzulegen ist, grundsätzlich öffentlich (§ 67 HSG).

5 Vgl. Empfehlungen des LRH zu einem Hochschulbericht der Landesregierung an den Landtag, Bemerkungen 2005 des LRH, Nr. 24, S. 216.

6 Bemerkungen 2005 des LRH, Nr. 24.

7 Vormals Ministerium für Bildung, Wissenschaft, Forschung und Kultur.

wenn die Ausgaben der Hochschulen die Ansätze um mehr als 10 % überschreiten (Finanzcontrolling). Das Wissenschaftsministerium unterrichtet das Finanzministerium, das wiederum den Landtag informiert, soweit dies sachlich geboten ist. Entsprechende Berichte liegen nicht vor. Überdies ist unklar, auf welche Ausgabeansätze sich die Berichtspflichten beziehen (Zuschüsse des Landes oder Ausgabeansätze in den Hochschulhaushalten). Auch ist eine Berichterstattung allein auf der Basis von Ausgaben zu den Stichtagen nicht zielführend.
Über die Regelungen zum Finanzcontrolling hinaus enthalten die Gelben Seiten auch Festlegungen für ein Maßnahmencontrolling. Danach haben die Hochschulen dem Wissenschaftsministerium jährlich einen Bericht gem. § 15 a Abs. 3 HSG vorzulegen, der Auskunft über die Zielerreichung und die dafür ergriffenen Maßnahmen gibt. Diese Regelung unterscheidet sich von der hochschulgesetzlichen Vorgabe nur durch die Festlegung der Jährlichkeit und betrifft im Übrigen ausschließlich das Verhältnis von Hochschulen und Ministerium. Sie ist deshalb in den Gelben Seiten entbehrlich.

Der Landtag hat sich 2005 der Auffassung des LRH angeschlossen, dass zwischen dem Rechtsstatus der Hochschulen, der Ausgestaltung ihres Finanzwesens sowie dessen Umsetzung im Landeshaushalt ein innerer Zusammenhang besteht, der in sich widerspruchsfreier Regelungen bedarf. Die festgestellten Unverträglichkeiten innerhalb des Hochschulrechts sollen bei der anstehenden Änderung des HSG unter Beachtung des Haushaltsrechts beseitigt werden.[1]

Ungeachtet der noch ausstehenden Neufassung des HSG sind bereits mit dem Haushalt 2006 die haushaltstechnischen Voraussetzungen geschaffen worden, dass die Hochschulen als juristische Personen des öffentlichen Rechts außerhalb des Landeshaushalts buchen. Die gesetzlichen Voraussetzungen für eine Rechnungslegung als juristische Personen des öffentlichen Rechts und deren Prüfung (§ 109 LHO) sind umgehend zu schaffen, um einen prüfungsfreien Raum zu vermeiden. Bis dahin geht der LRH davon aus, dass Rechnungslegung und Rechnungsprüfung der Hochschulen nach bisherigem Verfahren durchgeführt werden.

Das **Wissenschaftsministerium** hat den Entwurf eines in sich widerspruchsfreien und mit dem Haushaltrecht kompatiblen HSG angekündigt. Damit solle auch die Neuausrichtung eines umfassenden Qualitätsmanagements einhergehen, das die Berichtspflichten umfassen werde. Dem LRH wurde eine enge Abstimmung zugesagt.

---

1 Votum zu Nr. 24 der Bemerkungen 2005 des LRH, Landtagsdrucksache 16/355 vom 22.11.2005, S. 13.

Der **LRH** steht für derartige Beratungen zur Verfügung und weist abermals auf die Notwendigkeit hin, über den Landeshaushalt und seine Ausgliederungen in einer Gesamtschau zu berichten.

7.2 Haushaltsüberschreitungen

7.2.1 Die im Haushaltsplan ausgewiesenen Ausgabeansätze und die Ausgabereste ergeben das Gesamt-Ausgabe-Soll. Sollerhöhungen aufgrund § 7 Haushaltsgesetz (HG), der LHO oder von Haushaltsvermerken hat das Parlament bereits zugestimmt. Über diese vom Parlament erteilten Ermächtigungen, Mehrausgaben zu leisten, hinaus darf das Finanzministerium im Falle unvorhergesehener und unabweisbarer Bedürfnisse in über- oder außerplanmäßige Ausgaben einwilligen (Notbewilligungsrecht gem. § 37 Abs. 1 LHO), sofern nicht ein Nachtragshaushalt eingebracht werden muss (§ 37 Abs. 2 und 3 LHO).
Anträge auf über- und außerplanmäßige Ausgaben sind unter Berücksichtigung des Urteils des Bundesverfassungsgerichts[1] für die Ausübung dieses Notbewilligungsrechts zu prüfen.[2] Das Ergebnis ist zu dokumentieren.

Mehrausgaben (Haushaltsüberschreitungen) - mit und ohne Einwilligung des Finanzministeriums -, die sich beim Vollzug des Haushaltsplans ergeben, werden in der Haushaltsrechnung nachgewiesen.

Insgesamt wurden die Haushaltsansätze bei 61 Titeln über- bzw. außerplanmäßig um

29.991.279,25 €

überschritten.
Das Gesamtvolumen der Überschreitungen hat sich gegenüber 2003 von rd. 1,4 Mio. € um 28,6 Mio. € oder um mehr als das 20-fache erhöht. Wie die folgende Übersicht zeigt, waren 60 % der Überschreitungen nicht gedeckt.

7.2.2 Die gesamten Haushaltsüberschreitungen verteilen sich wie folgt auf Ressorts und Hauptgruppen (HGr.) in €:

---

1 Bundesverfassungsgericht (BVerfG), Entscheidung vom 25.05.1977 - 2 BvE 1/74.

2 Vgl. Empfehlungen in den Bemerkungen 1995 des LRH, Nr. 7.4.

Epl.	Personal-ausgaben HGr. 4	Sächliche Verwal-tungs-ausgaben HGr. 5	Zuwen-dungen mit Ausnahme für Investi-tionen HGr. 6	Baumaß-nahmen HGr. 7	Investi-tionen Hgr.8	nicht erbrachte globale Minder-ausgaben HGr. 9	gesamt	davon nicht gedeckt
04	3.243.971	95.394	8.176.209	118.000	13.000	2.191.400	13.837.974	9.408.276
05			29				29	
06			141.274				141.274	
07	2.559.683	11.151	2.702.873				5.273.707	3.266.343
09	1.215.329	452.846	3.719.227				5.387.402	4.093.639
10		576.145	614.351				1.190.497	
11	1.178.418		120.180			1.323.800	2.622.399	1.323.800
12		574		576.296			576.871	
13	1.912	219.692	739.524				961.128	
Sum-me	8.199.313	1.355.802	16.213.667	694.296	13.000	3.515.200	29.991.279	18.092.059

Differenzen zwischen Gesamtzahl und der Summe der Teilzahlen entstehen durch unabhängige Rundungen; allen Rechnungen liegen ungerundete Zahlen zugrunde.
Dies gilt auch für alle folgenden Tabellen.

7.2.3 Mit Einwilligung des Finanzministeriums waren die Überschreitungen gedeckt durch:

- Einsparungen 5.080.460,95 €,
- Einnahmen bzw. Mehreinnahmen 6.799.798,38 €,
- Mehreinnahmen und Minderausgaben in 2005 18.961,23 €.

Nicht gedeckt wurden 60 % 18.092.058,69 €,
darunter 3,5 Mio. € nicht erbrachte globale Minderausgaben.

Da der Haushalt 2004 dennoch ausgeglichen abgeschlossen werden konnte, ist davon auszugehen, dass im Rahmen der Gesamtdeckung die Überschreitung durch Einsparungen in anderen Einzelplänen und durch Kreditaufnahmen finanziert wurde.

Die **Haushaltsüberschreitungen ohne Einwilligung des Finanzministeriums** betrugen rd. 4.882,7 T€ bei 17 Titeln (2003: 550 T€). Die ungenehmigten Überschreitungen waren überwiegend, wie wiederholt seit Jahren festgestellt, auf mangelnde Überwachung sowie auf fehlende oder nicht rechtzeitige Abstimmung während des Haushaltsvollzugs zurückzuführen. Ferner waren auch Fehlinterpretationen des HG und von Haushaltsvermerken für die ungenehmigten Haushaltsüberschreitungen ursächlich. Folgende ungenehmigte Überschreitungen seien exemplarisch erwähnt:

- Der Titel 0410-511 64 TG 64 „Geschäftsbedarf und Kommunikation sowie Geräte, Ausstattungs- und Ausrüstungsgegenstände, sonstige

Gebrauchsgegenstände“ wurde um 64,2 T€ überschritten. Die Begründung „Mehrbedarf“ lässt deutlich die Missachtung der parlamentarischen Vorgaben und der haushaltsrechtlichen Bestimmungen durch die Verwaltung erkennen.

- Bei der Materialprüfanstalt Eckernförde (Kap. 0727 TG 61) wurde am 27.12.2004 eine drohende ungenehmigte Überschreitung der Haushaltsermächtigung in Höhe von ca. 50 T€ festgestellt. Durch Umbuchung aus dem Grundhaushalt der Fachhochschule Kiel (Titel 0727-546 01 „Nicht aufteilbare sächliche Verwaltungsausgaben“) wurde diese Überschreitung buchmäßig ausgeglichen. Für diese Umbuchung fehlt die haushaltsrechtliche Ermächtigung. Sie ist auch nicht mit dem Haushaltsvermerk bei der TG 61 vereinbar, der dort lediglich Ausgaben bis zur Höhe von 70 % der Einnahmen bei Titel 0727-125 01 zulässt.

Der LRH weist darauf hin, dass auch im Zuge der Modernisierung die Haushaltsüberwachung wichtige und notwendige Aufgabe bleibt. Auch die Verfügbarkeitskontrolle im Buchführungsverfahren kann Haushaltsüberschreitungen nicht verhindern, wenn sie nur in der zweiten Hälfte des Jahres aktiviert ist.

Nach § 8 Abs. 31 HG 2004/2005 ist das Finanzministerium ermächtigt, zur Realisierung von globalen Minderausgaben und zur Vermeidung von nicht genehmigten Haushaltsüberschreitungen Ausgaben zu sperren. Das Finanzministerium wurde aufgefordert zu erläutern, weshalb es von dieser Ermächtigung keinen Gebrauch gemacht hat. Es bleibt abzuwarten, ob die für das Haushaltsjahr 2006 angekündigten Sanktionen[1] Wirkung entfalten werden.

Nach Auffassung des **Finanzministeriums** handele es sich bei den infrage stehenden Haushaltsüberschreitungen ohne Einwilligung um versehentliche und finanziell nicht bedeutsame Fälle. Da kein gravierendes Ressortverschulden vorliege, habe das Finanzministerium davon abgesehen, zusätzliche Ausgaben zu sperren.
Der **LRH** vermag dieser Auffassung nicht zu folgen. 17 ungenehmigte Überschreitungen in Höhe von insgesamt rd. 4,9 Mio. € sind finanziell bedeutsam und überwiegend durch eine mangelnde Haushaltsüberwachung bedingt. Das Finanzministerium möge darlegen, wann es Handlungsbedarf gem. § 8 Abs. 31 HG 2004/2005 bzw. entsprechender Regelungen künftiger HG sieht.

---

1 Haushaltsführungserlass 2006, Nr. 5.1, Umdruck 16/462 vom 13.12.2005.

7.3 Haushaltsreste

Als Ausnahme vom Grundsatz der zeitlichen Bindung der Ausgabeermächtigung können **Ausgabereste** gem. § 45 Abs. 2 LHO gebildet werden. Ausgabereste entstehen nicht automatisch in Höhe der am Jahresende verbliebenen Ausgabeermächtigung; sie werden fallweise nach den Voraussetzungen des § 45 Abs. 3 LHO gebildet, nämlich um eingegangene Verpflichtungen zu erfüllen oder um Ausgaben wirtschaftlicher und sparsamer zu leisten. Ausnahmen von diesen Voraussetzungen zur Restebildung können für Modellprojekte im Rahmen der Experimentierklausel nach § 10 a LHO zugelassen werden.
Wie in den Vorjahren lag die Zuständigkeit für die Bildung der Ausgabereste nach § 45 Abs. 3 LHO am Ende des Haushaltsjahres 2004 bei den Ressorts. Das Finanzministerium willigt unter den Voraussetzungen des § 19 Abs. 2 LHO und nach Maßgabe der Bestimmungen des Haushaltsführungserlasses in die Inanspruchnahme der von den Ressorts gebildeten Reste ein, soweit nicht den Ressorts selbst durch das HG eine Inanspruchnahme ohne Einwilligung des Finanzministeriums zugestanden worden ist. Danach werden Reste nur gegen Deckung zulasten der Ansätze des folgenden Haushaltsjahres oder durch die Bildung neuer Ausgabereste in gleicher Höhe am Ende des folgenden Haushaltsjahres freigegeben.

7.3.1 Die in das jeweils folgende Haushaltsjahr übertragenen Ausgabereste entwickelten sich wie folgt (in T€):

Jahr	Ausgabereste (abzüglich Vorgriffe)	Veränderungen gegenüber dem Vorjahr	
			in %
2001	209.978,7	- 6.529,6	- 3,0
2002	193.789,1	- 16.189,6	- 7,7
2003	172.082,9	- 21.706,2	- 11,2
2004	180.263,7	+ 8.180,8	+ 4,8

Im Haushaltsjahr 2004 sind von den aus 2003 übertragenen Ausgaberesten 82.538 T€ (48 %) verausgabt worden. In Abgang gestellt wurden 1.273,9 T€ (0,7 %). Rechnerisch verblieb ein Betrag von 88.271 T€ (51,3 %), der in das Haushaltsjahr 2005 weiter übertragen wurde.
Nach § 45 Abs. 2 LHO können Ausgabereste über das Haushaltsjahr hinaus, in welchem sie gebildet wurden, bis zum Ende des auf die Bewilligung folgenden zweitnächsten Haushaltsjahres verfügbar bleiben. Bei Bauten tritt an die Stelle des Haushaltsjahres der Bewilligung das Haushaltsjahr, in dem der Bau in seinen wesentlichen Teilen in Gebrauch genommen ist. Aus der Buchführung ist nicht erkennbar, in welchem Haushaltsjahr der Ausgaberest gebildet bzw. wann ein Bau in Gebrauch genommen wurde. Diese Daten wurden von den Ressorts und der Landes-

kasse Schleswig-Holstein erstmals bei den übertragenen Resten aus dem Haushaltsjahr 2004 bereitgestellt.[1]
Es wurde eine stichpunktartige Prüfung der Ausgabereste, die vor dem Haushaltsjahr 2002 gebildet wurden, durchgeführt. Die geprüften Reste sind bisher nicht abgewickelt worden, weil es sich um noch nicht abgeschlossene Baumaßnahmen handelt. Die Regelungen des § 45 Abs. 2 LHO wurden beachtet.

7.3.2 Ende 2004 wurden Einnahmereste für noch erwartete Zuweisungen der EU und Erstattungen des Bundes gebildet. Außerdem verblieb wie in den Vorjahren ein Einnahmerest aus der Kreditaufnahme (in T€):

Jahr	Einnahme-reste	Änderung		darunter Einnahmen aus Krediten	Änderungen gegenüber dem Vorjahr	
			in %			in %
2001	30.383,6	- 121.575,7	- 80,0	15.634,8	- 122.970,4	- 88,7
2002	26.602,7	- 3.780,9	- 12,5	17.199,0	+ 1.564,2	+ 10,0
2003	73.512,9	+ 46.910,2	+ 176,3	62.053,9	+ 44.854,9	+ 260,8
2004	18.238,3	- 55.274,6	- 75,2	3.231,1	- 58.822,8	- 94,8

Im Haushaltsjahr 2004 sind 62.583 T€ (85,1 %) von den aus 2003 übertragenen Einnahmeresten in Höhe von 73.512,9 T€ eingegangen, davon 62.053,9 T€ Kredite aus der Restkreditermächtigung. Es wurden keine Einnahmereste in Abgang gestellt. Rechnerisch verblieb damit ein Einnahmerest von 10.929,9 T€. Das sind 14,9 % des Einnahmerests aus 2003, der in das Haushaltsjahr 2005 weiter übertragen wurde.

Die Anordnung zum Einnahmerest „Nettokreditaufnahme Ermächtigung Vorjahr“ war - wie im Vorjahr[2] - dem falschen Buchungsabschnitt[3] zugeordnet worden. Auf die Gesamteinnahmen des Haushalts hat dies keinen Einfluss. Eine Korrektur für das Haushaltsjahr 2004 ist nicht mehr möglich. Das Finanzministerium bucht ab dem Haushaltsjahr 2005 korrekt.

7.3.3 Folgende Tabelle zeigt die Entwicklung der gebildeten Haushaltsreste und der Haushaltsvorgriffe von 1995 bis 2004 nach Angaben des Finanzministeriums (in T€):

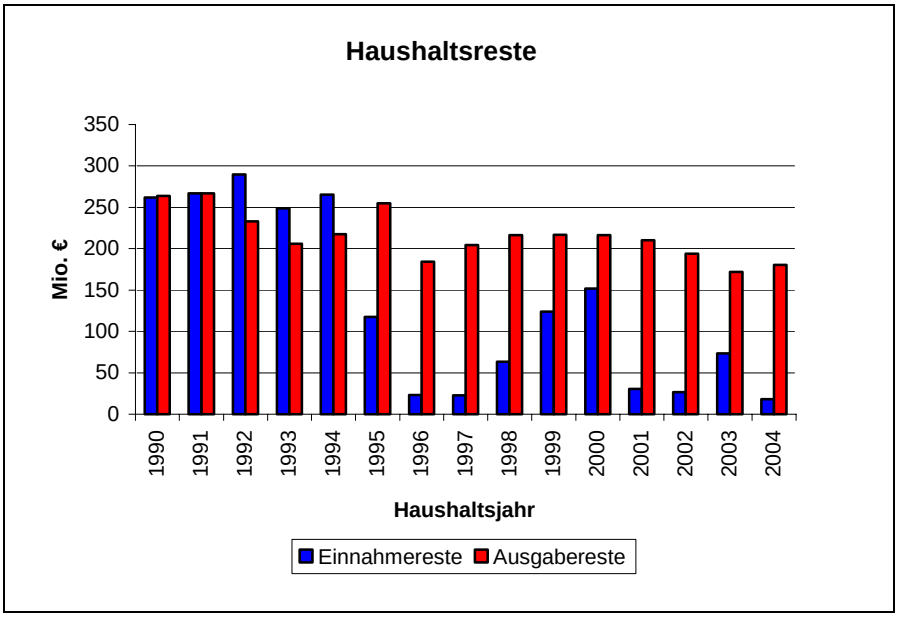
1 Vgl. auch Bemerkungen 2005 des LRH, Nr. 7.5.1.

2 Vgl. Bemerkungen 2005 des LRH, Nr. 7.5.2.

3 Buchungsabschnitt (BA) 401 und nicht wie landesweit für die Reste vorgeschrieben dem BA 005.

Jahr	Einnahme-reste	davon Rest-kredit-ermächtigung	Ausgabe-reste	Vorgriffe	Reste in % des Haushaltssolls	
					Einnahme	Ausgabe
1995	117.481,3	88.451,2	254.902,7	-,-	1,2	2,7
1996	23.257,2	-,-	184.232,1	(405,6)[1]	0,3	2,0
1997	22.654,0	-,-	204.300,6	-,-	0,3	2,2
1998	63.292,9	54.064,1	216.432,0	-,-	0,7	2,4
1999	124.037,8	104.637,6	216.699,4	-,-	1,4	2,5
2000	151.959,3	138.605,2	216.508,3	-,-	1,6	2,3
2001	30.383,6	15.634,8	209.978,7	-,-	0,3	2,3
2002	26.602,7	17.199,0	193.789,1	-,-	0,3	2,0
2003	73.512,9	62.053,9	172.082,9	-,-	0,7	1,6
2004	18.238,3	3.231,1	180.263,7	-,-	0,2	1,8

Wie die folgende Grafik zeigt, sind ab dem Haushaltsjahr 1995 die Ausgabereste nur noch anteilig durch die Einnahmereste gedeckt.



Seit 1995 sind die bestehenden Zahlungsverpflichtungen (Ausgabereste) durch Einsparungen an anderer Stelle oder durch Bildung eines gleich hohen Rests am Ende des Haushaltsjahres zu decken. § 19 Abs. 2 LHO sieht auch die Veranschlagung von Mitteln zur Deckung von Ausgaberesten vor; hiervon ist in der Vergangenheit nur selten Gebrauch gemacht worden.

1 Die Mehrausgaben wurden nicht als Vorgriff dargestellt und Ausgabeermächtigungen des Folgejahres nicht reduziert (§ 37 Abs. 8 LHO), obwohl das Finanzministerium die zusätzliche Ausgabe als Vorgriff bestimmt hatte.

Von den Ausgaberesten 2004 in Höhe von 130,3 Mio. € entfallen rd. 50 % auf einnahmeabhängige Ausgaben, durch die der Haushalt vorfinanziert wurde.

7.4 Festlegungen

Bei der Bewirtschaftung von Ausgaben stellen die jeweiligen Ausgabeansätze im Rahmen ihrer Verfügbarkeit die obere Grenze der Ermächtigung dar, bis zu der Festlegungen vorgenommen bzw. Ausgaben im jeweiligen Haushaltsjahr geleistet werden dürfen.
Am Jahresende dürfen Ausgaben und nicht abgewickelte Festlegungen den Haushaltsansatz nicht überschreiten.
Eingegangene Verpflichtungen aus dem Haushaltsansatz sind in der Buchführung des Landes festzulegen (VV Nr. 7 zu § 34 LHO). Sie werden durch die Anordnung von Ausgaben abgewickelt. Nicht abgewickelte Festlegungen bleiben bestehen, sie belasten das Folgejahr.

Nicht abgewickelte Festlegungen dürfen am Jahresende nur verbleiben, wenn

- bei einer Buchungsstelle Minderausgaben vorhanden sind und als Ausgabereste übertragen werden oder
- es sich um Ausgaben für laufende Geschäfte handelt.

Während des Haushaltsvollzugs ist von den Bewirtschaftern zu kontrollieren, inwieweit die mit den Ansätzen des Haushaltsplans erteilten Ermächtigungen, Verpflichtungen einzugehen und Zahlungen zu leisten, eingehalten worden sind. Hierzu gehört auch die Kontrolle, ob bestehende Festlegungen bereits durch Zahlungen erledigt, in der Buchführung als solche gekennzeichnet sind oder noch weiter gelten. Wenn der Haushaltsansatz durch nicht abgewickelte Festlegungen überschritten worden ist, so handelt es sich um eine unzulässige Haushaltsüberschreitung.

Nach der Haushaltsrechnung waren am Ende des Haushaltsjahres 2004 Festlegungen von insgesamt 131,6 Mio. € (2003: 117,3 Mio. €) nicht abgewickelt; dies stimmt mit den den Ressorts vom Finanzministerium zur Verfügung gestellten Listen über die nicht abgewickelten Festlegungen (Stand: 09.03.2005) aus der Buchführung überein. Bei 230 Buchungsstellen (Vorjahr: 244) mit nicht abgewickelten Festlegungen wurden in 23 Fällen (Vorjahr: 18) die nicht abgewickelten Festlegungen versehentlich nicht im laufenden Haushaltsjahr 2004 aufgehoben bzw. das Kennzeichen „erledigt“ nicht gesetzt.

Der LRH fordert die Ressorts auf, die Festlegungen in der Buchführung anhand der aufgrund des Votums des Landtages[1] erstellten Liste der nicht abgewickelten Festlegungen zu überprüfen.

7.5 Verpflichtungsermächtigungen

VE sind - abweichend vom Jährlichkeitsprinzip - Ermächtigungen zum Eingehen von Verpflichtungen zur Leistung von Ausgaben in künftigen Jahren (§ 6 LHO). Um im Haushaltsvollzug Verpflichtungen eingehen zu können, die erst in künftigen Jahren zu Haushaltsbelastungen führen (§ 38 LHO), ist die Veranschlagung von VE im Haushaltsplan erforderlich.
Zur Buchführung des Landes gehört auch die Buchung der Inanspruchnahme von VE (§ 71 Abs. 1 LHO).

7.5.1 Der für die Haushaltsrechnung erstellte **Bestandsnachweis der VE** musste korrigiert und erneut gedruckt werden, da die Bestandsvorträge aus dem Haushaltsjahr 2003 in das Haushaltsjahr 2004 Differenzen auswiesen. Bei den neu erstellten Bestandsnachweisungen über die noch einzulösenden VE stimmen Anfangsbestand und Endbestand mit den Gesamtrechnungsnachweisungen überein. Bei der Summierung der während des Haushaltsvollzugs erfolgten Zu- und Abgänge von VE ergeben sich jedoch bei den Einzelplänen 04, 06, 10, 12 und 13 und somit auch bei der Gesamtsumme Differenzen von insgesamt 25.139.887,90 €, die in den Nachweisungen mit dem Hinweis „Fälligkeitsänderungen“ begründet werden. Diese Erläuterungen sind nicht plausibel, da sie nicht zu den zugrunde liegenden Sachverhalten passen.

Das **Finanzministerium** erklärt dies wie folgt:
„Der Hintergrund der nicht plausiblen Differenzen sind Buchungsvorfälle, z. B. Buchungsstellenänderungen im Rahmen von Geschäftsumverteilungen, für die ein betragsmäßiger Nachweis in der Rechnungslegungsliste bisher nicht vorgesehen ist. Dataport ist beauftragt, solche Buchungsvorfälle künftig in die neu als „sonstiger Zugang/Abgang“ zu bezeichnende Spalte aufzunehmen, sodass das Rechenwerk damit nachvollziehbar wird.“

7.5.2 Folgende Übersicht zeigt die **Inanspruchnahme der VE** (in €). Zwischen der Buchführung des Landes und den Angaben der Ressorts bestehen zum ersten Mal seit Jahren keine Abweichungen.

---

1 Votum zu Nr. 7.6 der Bemerkungen 2005 des LRH, Landtagsdrucksache 16/355 vom 22.11.2005, S. 5.

Haushaltsjahr der Fälligkeit	Haushaltssoll	lt. Buchführung und lt. Angaben der Ressorts in der Haushaltsrechnung
2005	334.182.000	117.603.493,81
2006	200.893.000	60.151.096,13
2007	62.723.000	22.368.919,18
2008 ff.	77.356.000	53.238.313,91
Summe	675.154.000	253.361.823,03

Nach den Ergebnissen der Buchführung wurden die Ermächtigungen zum Eingehen von Verpflichtungen in kommenden Jahren mit rd. 37,5 % prozentual stärker als im Vorjahr in Anspruch genommen (Vorjahr: 31,2 % von 974.686.000 €).

Nachfolgend sind die veranschlagten VE und deren **Inanspruchnahme** dargestellt (in T€):

Epl.	VE	Inanspruchnahme	Anteil in %
03	76	10	13,2
04	72.259	47.419	65,6
06	240.799	75.557	31,4
07	39.097	5.582	14,3
10	87.374	50.378	57,7
11	35.845	22.782	63,6
12	152.837	37.417	24,5
13	49.867	14.217	28,5
Summe	675.154	253.362	37,5

Wegen der seit Jahren starken Abweichungen zwischen der Bereitstellung der VE im Haushaltsplan und deren Inanspruchnahme regt der LRH an, die Bereitstellung von VE im Haushaltsplan dem tatsächlichen Bedarf anzupassen.

7.5.3 **Nach den Angaben der Ressorts** bestand Ende 2004 eine Vorbelastung der Haushalte 2005 bis 2008 ff. durch die **Inanspruchnahme von VE** in Höhe von insgesamt rd. 611 Mio. €. Die hieraus bestehenden Zahlungsverpflichtungen künftiger Jahre haben sich gegenüber dem Vorjahr um rd. 57 Mio. € verringert. Die einzulösenden Verpflichtungen verteilen sich wie folgt auf die jeweiligen Haushaltsjahre (in €):

Haushaltsjahr	einzulösende Verpflichtungen
2005	232.751.283
2006	117.584.373
2007	55.850.954
2008 ff.	205.179.822
Gesamt	611.366.432

7.6 Abschlags- und Vorauszahlungen

Vorleistungen (Vorauszahlungen) sind Leistungen des Landes vor Empfang entsprechender Gegenleistungen. Abschlagszahlungen sind solche Leistungen, die nach Empfang entsprechender Gegenleistungen gewährt werden (VV Nr. 1 zu § 56 LHO). Die am Jahresende nicht abgerechneten Abschlags- und Vorauszahlungen sind gem. VV Nr. 5 zu § 80 LHO nachzuweisen.

7.6.1 Eine Überwachung aller Abschlags- und Vorauszahlungen durch die Dienststellen ist erforderlich.

Für den Epl. 83 - Landesbetrieb Straßenbau und Verkehr - wird ein im Jahr 2005 geleisteter Abschlag für das Haushaltsjahr 2004 nachgewiesen. Das Buchführungsprogramm des Landes konnte diese Konstellation der Dateneingabe in den Listen nicht korrekt darstellen. Der Fehler in der Programmierung ist inzwischen korrigiert worden.

7.6.2 Von den Landesbezirkskassen nachgewiesene **Bestände nicht abgerechneter Abschlags- und Vorauszahlungen** betrugen am Schluss der jeweiligen Haushaltsjahre (gerundet auf volle €):

Jahr	insgesamt	bis einschl. jeweiliges Vorjahr
2001	20.786.618	649.511
2002	19.378.343	6.004.276
2003	6.151.646	954.657
2004	4.374.327	145.666

Die ältesten nicht abgerechneten Abschläge sind in den Jahren 1989 und 1990 vom damaligen Ministerium für Wirtschaft, Arbeit und Verkehr ausgezahlt worden.
Der LRH fordert alle Ressorts auf, Abschläge und Vorauszahlungen zügig abzurechnen.
Die Rechnungslegungslisten für die Buchungsstellen des Haushaltsplans weisen für das Haushaltsjahr 2004 mit der Gesamtrechnungsnachweisung übereinstimmende Beträge der nicht abgerechneten Abschlags- und Vorauszahlungen aus.

7.7 Verwahrungen und Vorschüsse (Buchungsstellen außerhalb des Haushalts)

7.7.1 In Verwahrung darf eine Einzahlung nur genommen werden, solange sie nicht nach der im Haushaltsplan oder sonst vorgesehenen Ordnung gebucht werden kann (§ 60 Abs. 2 LHO). Zu den Verwahrungen zählen auch Geldbeträge, die dem Land nicht gehören und die für andere verwahrt werden. Verwahrbücher werden fortlaufend geführt, ihre Bestände sind z. T. im Laufe mehrerer Jahre entstanden.

Außerhalb der Haushaltsrechnung wurden in den Büchern der Landeskasse Schleswig-Holstein und der Finanzkassen die zum Jahresende nicht abgewickelten Bestände an Verwahrungen mit 282.702.764,09 € (Vorjahr: 138.973.788,67 €) ausgewiesen.
Der Gesamtbestand der Verwahrungen Ende 2004 setzte sich wie folgt zusammen (in €):

Art der Verwahrung	Gesamtbetrag	davon in der Steuerverwaltung
Verwahrungen mit ungeklärter oder aufgeteilter Gläubigerschaft	39.119.824,43	2.854.608,01
Sicherheiten und Kautionen von Dritten	11.966,75	
Eigene Gelder von Schülern, Heiminsassen u. Ä.	10.911,28	
Beträge, die für andere Gläubiger angesammelt werden	21.911.107,31	
Stiftungen, Treuhandgelder, Körperschaftsvermögen	0,02	
Durchlaufende Gelder	192.474,85	
Kassenverstärkungskredite	-	
Gelder des Landes	221.456.479,45	
Gesamt	282.702.764,09	2.854.608,01

In der Position „Gelder des Landes“ sind Kredite in Höhe von rd. 218,8 Mio. € enthalten, die nach § 2 Abs. 2 HG 2004/2005 als Vorgriff aufgenommen wurden. Der Betrag wurde auf die Kreditermächtigung des Haushaltsjahres 2005 angerechnet.[1]

In der Gesamtrechnungsnachweisung 2004 für die Buchungsstellen außerhalb des Haushalts (Stand: 01.02.2005) fehlten bei den Verwahrungen die Daten der Finanzkasse Pinneberg. Die dem LRH daraufhin neu vorgelegte Gesamtrechnungsnachweisung 2004 (Stand: 17.02.2005) wich erneut von den Bestandslisten der Verwahrungen 2004 ab. Das Finanzministerium hat die Differenzen aufgrund der vom LRH ermittelten Zahlen aufklären können und eine weitere Gesamtrechnungsnachweisung (Stand:

1 Vgl. Tz. 7.13.1.

27.07.2005) erstellt. Es verbleiben nach Mitteilung des Finanzministeriums immer noch Rundungsdifferenzen, die ihren Ursprung in der Währungsumstellung 2002 von DM auf € haben sollen.

Die Buchführung über den Bestand der Geldanlage wies mit 612,9 Mio. € statt 300,7 Mio. € einen fehlerhaften Betrag aus.[1] Das Finanzministerium hat dies mit der im Dezember 2005 erstellten Gesamtrechnungsnachweisung korrigiert.

Im Buchführungsverfahren können Einzahlungen einem Haushaltstitel nur automatisch zugeordnet werden, wenn eine Annahmeanordnung vorliegt. Bei fehlender Anordnung werden die eingehenden Beträge auf Verwahrtitel gebucht und können der Buchungsstelle erst nach Erteilung einer entsprechenden Anordnung durch die Dienststelle zugeordnet werden. Hier kommt es immer wieder zu vermeidbaren Informationsdefiziten aufseiten der Dienststellen hinsichtlich des Eingangs von Zahlungen sowie unnötiger Aufklärungsarbeit bei der Landeskasse. Dennoch konnten die aufzuklärenden Verwahrungen (ohne Zwangsversteigerungserlöse) von der Landeskasse Schleswig-Holstein gegenüber den Vorjahren weiter abgebaut werden.

Um den Bestand der Verwahrungen noch stärker abzubauen und die Landeskasse von der Aufklärungsarbeit für nicht zuzuordnende Zahlungseingänge zu entlasten, sind die Dienststellen aufgefordert, für erwartete Einnahmen bei Kenntnis aller Zahlungsdaten unverzüglich Annahmeanordnungen zu erstellen. Damit können die Einzahlungen direkt den entsprechenden Buchungsstellen zugeordnet und die Einnahmen im Haushalt erhöht werden.
Im Buchführungsverfahren sind die Berechtigungen für die Abfrage von verwahrten Einzahlungen dahingehend erweitert worden, dass die Mittel bewirtschaftenden Dienststellen die Möglichkeit haben, sich im Verwahrbuch gebuchte Einzahlungen anzeigen zu lassen. Die Nutzung dieser Berechtigung kann dazu beitragen, den Bestand an aufzuklärenden Verwahrungen weiter zu reduzieren.

7.7.2 Als Vorschuss darf eine Ausgabe gem. § 60 Abs. 1 LHO nur gebucht werden, wenn die Verpflichtung zur Leistung besteht, die Ausgabe aber noch nicht nach der im Haushaltsplan des Landes oder sonst vorgesehenen Ordnung gebucht werden kann.
Über Vorschüsse wird im Vorschussbuch außerhalb des Haushalts Buch geführt. Am Jahresende nicht aufgelöste Vorschüsse (Bestände der Vorschussbuchungsstellen) werden deshalb nicht in der Haushaltsrechnung

---

1 Vgl. Tz. 7.13.6.

dargestellt. Sie belasten zwar die Liquidität des Landes, beeinflussen aber nicht den kassenmäßigen Abschluss des Haushalts.
Am Ende des Haushaltsjahres 2004 wurden Bestände an Vorschüssen in Höhe von insgesamt 59.897,89 € (Vorjahr: 183.317,48 €) ausgewiesen. Zudem wurde eine Einnahme in Höhe von 107.877,83 € als „Summe Ausgaben des Einzelplan 90“ (Vorschüsse) nachgewiesen. Das Finanzministerium hat festgestellt, dass der Betrag durch eine fehlerhafte und zwischenzeitlich korrigierte Programmierung entstanden ist. Eine neue Liste für 2004 mit dem Stand 16.12.2005 wurde erstellt.

7.8 Forderungen und Veränderung von Ansprüchen des Landes

Die dem Land zustehenden Einnahmen sind rechtzeitig und vollständig zu erheben. Sobald für eine Einzahlung Rechtsgrund, Zahlungspflichtiger, Betrag und Fälligkeit feststehen, hat die anordnende Dienststelle eine Annahmeanordnung zu fertigen. Die Forderungen des Landes werden damit in der Buchführung dargestellt.
Eine Veränderung bestehender Ansprüche des Landes ist nach den Vorschriften von § 59 LHO zulässig. Die Zuständigkeiten und Voraussetzungen für Stundung, Niederschlagung und Erlass von Forderungen des Landes oder die Behandlung von Kleinbeträgen sind in den VV zu § 59 LHO geregelt.

Ausnahmen von diesem Verfahren stellen Allgemeine Zahlungsanordnungen für Einzahlungen dar, bei denen Zahlungen, die der Anzahl und Fälligkeit nach unbestimmt sind, unmittelbar von der Landeskasse als Einnahmen gebucht werden. Bei diesem Verfahren werden nicht die Forderungen des Landes in der Buchführung erfasst, sondern nur die tatsächlich eingegangenen Ist-Zahlungen. Damit werden auch Veränderungen von Ansprüchen (z. B. Erlass einer Forderung) in der Buchführung nicht dargestellt. Unterlagen über Erlasse und unbefristete Niederschlagungen haben nur die Dienststellen vor Ort.

7.8.1

Insgesamt wurden 2004 nach den Angaben der Ressorts ohne den Steuerbereich rd. 7.103 T€ (Vorjahr: 3.768 T€) unbefristet niedergeschlagen und rd. 64 T€ (Vorjahr: 757 T€) erlassen.

In 2004 sind Beträge in der Buchführung erneut als unbefristet niedergeschlagen erfasst worden, obwohl es sich um Solländerungen handelte. Der LRH fordert die Ressorts auf, bei der Buchführung genau auf den rechtlichen Hintergrund des jeweiligen Buchführungsvorgangs und auf die richtige Eingabe der Belegart im Buchführungsverfahren zu achten.

Die für die Einzelrechnungslegung erstellten Listen der Erlasse, der befristeten und unbefristeten Niederschlagungen und der Stundungen weichen

nach wie vor von der Gesamtrechnungsnachweisung ab. Bei den Differenzen handelt es sich nach Angaben des Finanzministeriums um Fehlbuchungen durch die Dienststellen und um unvollständige bzw. fehlerhafte Selektionen für die Jahresabschlusslisten.

Das Finanzministerium hat mitgeteilt, in Zusammenarbeit mit Dataport die aufgezeigten Fehlerquellen bereits für den Jahresabschluss 2005 zu beseitigen.

7.8.2 Die Sollstellungen für die Steuern (Kassensoll) werden nicht in dem Buchführungsverfahren des Landes (SAP-Verfahren), sondern in einer eigenen Buchführung für die Steuerverwaltung dargestellt. Dieses Verfahren steuert auch die Mahnungen, Vollstreckungsmaßnahmen, Stundungen, pp. Die Ist-Zahlen aus diesem Verfahren werden summarisch in das Buchführungsverfahren des Landes überspielt.
Zum Stichtag 31.12. eines Jahres wird für alle Steuerarten eine Rückstandsübersicht erstellt und der Haushaltsrechnung als Anlage beigefügt.[1] Dieses Verfahren wurde mit der Haushaltsrechnung 1994 „übergangsweise“ eingeführt, um zumindest summarisch die Rückstände der Steuerverwaltung in der Haushaltsrechnung nachzuweisen, so lange die Buchführung des Landes dies noch nicht ermöglicht. Der Finanzausschuss hatte das Finanzministerium seinerzeit aufgefordert, im Zusammenhang mit der geplanten Einführung des Besteuerungsverfahrens FISCUS[2] eine Übernahme der Daten aus den Speicherkonten der Steuerverwaltung in das Buchführungsverfahren des Landes vorzunehmen.[3] Das Finanzministerium hatte dem Finanzausschuss dies zugesagt.[4]
Das Projekt FISCUS ist inzwischen gescheitert. Der LRH bittet das Finanzministerium, seinen Einfluss geltend zu machen, um die Anforderungen des o. a. Beschlusses im Nachfolgeprojekt KONSENS[5] zu erfüllen.

7.8.3 Für die Steuerverwaltung wurden in der oben erwähnten Rückstandsübersicht von den Ansprüchen des Landes ausgewiesen als

• erlassen	917 T€ (Vorjahr: 407 T€),
• niedergeschlagen	91.429 T€ (Vorjahr: 91.767 T€),
= nicht durch Zahlung erledigt	92.346 T€ (Vorjahr: 92.174 T€).

Von den Gesamtrückständen von 260.379 T€ (Vorjahr: 275.085 T€) sind

1 Vgl. Haushaltsrechnung 2004, Landtagsdrucksache 16/324 vom 27.10.2005, S. 174.

2 Föderales integriertes standardisiertes computerunterstütztes Steuersystem (FISCUS).

3 Votum zu Nr. 7.1 der Bemerkungen 1995 des LRH, Landtagsdrucksache 13/3130 vom 23.11.1995, S. 4.

4 Umdruck 14/53 vom 27.06.1996.

5 **Ko**ordinierte **N**eue **S**oftware**en**twicklung in der **S**teuerverwaltung.

- gestundet 29.310 T€ (Vorjahr: 31.600 T€),
- ausgesetzt 97.692 T€ (Vorjahr: 96.729 T€),
- echte Rückstände 133.377 T€ (Vorjahr: 146.756 T€).

Die echten Rückstände für das Land Schleswig-Holstein sind durch Maßnahmen der Vollstreckungsstellen zum Stichtag 31.12.2001 von rd. 198.978 T€ auf 133.377 T€ (- 33 %) zum Ende des Jahres 2004 verringert worden.
Die Steuerverwaltung sollte den eingeschlagenen Weg konsequent fortsetzen.

7.9 Globale Minderausgaben

Globale Minderausgaben werden bei Aufstellung eines Haushalts veranschlagt, wenn nicht feststeht, wie der Haushalt im Detail ausgeglichen werden kann. In Höhe der globalen Minderausgaben überträgt das Parlament sein „Königsrecht“ auf die Landesregierung.

Im Haushaltsjahr 2004 waren bei den Epl. 04 bis 13 insgesamt 65.885,1 T€ globale Minderausgaben veranschlagt. Nach den Angaben in der Haushaltsrechnung sind die Minderausgaben in den jeweiligen Epl. - mit Ausnahme der Epl. 04 und 11 - erwirtschaftet worden. Im Epl. 04 wurden 2.191,4 T€ und im Epl. 11 1.323,8 T€ nicht erbracht, diese Fehlbeträge konnten nach den Angaben in der Haushaltsrechnung im Gesamthaushalt erwirtschaftet werden.[1]

7.10 Zahlstellen

Zahlungen des Landes dürfen nur von Kassen und Zahlstellen angenommen und geleistet werden (§ 70 LHO). Die Einrichtung und die Aufgaben, das Verwaltungsverfahren und die Prüfung der Zahlstellen sind in Zahlstellenbestimmungen geregelt (Anlage 2 zu Nr. 5.2 zu § 79 LHO).
Die Abschlussnachweisung der Landeskasse Schleswig-Holstein weist Ende 2004 141 Zahlstellen aus. Anhand der von der Landeskasse vorgelegten Unterlagen über durchgeführte Zahlstellenprüfungen hat der LRH festgestellt, dass die größte Zahl der Zahlstellen in 2004 den Vorschriften entsprechend mindestens 2-mal jährlich von den jeweiligen Beauftragten für den Haushalt geprüft worden ist. Lediglich eine Zahlstelle ist gar nicht, 13 Zahlstellen sind nur einmal geprüft worden.
Die Ressorts werden aufgefordert, innerhalb ihres Bereichs durch Vorgaben über Art und Umfang von Zahlstellenprüfungen sowie deren Protokollierung für die Einhaltung der Bestimmungen der LHO Sorge zu tragen.

---

1 Vgl. Haushaltsrechnung 2004, Landtagsdrucksache 16/324 vom 27.10.2005, S. 175.

7.11 Sonstige Feststellungen bei örtlichen Erhebungen

7.11.1 Im Verlauf örtlicher Erhebungen im Bereich des **Landeskriminalamts** wurden Hinweise für die Anwendung der haushaltsrechtlichen Bestimmungen bei der Bewirtschaftung von Haushaltsansätzen gegeben.

7.11.2 Im Rahmen der Prüfung des Landesbetriebs „**Landeslabor Schleswig-Holstein**“ hatte der LRH auch die Umstellung des Rechnungswesens auf die kaufmännische doppelte Buchführung untersucht.[1] Es wurde u. a. die Bilanzierungspraxis des Landesbetriebs kritisiert, nicht in Anspruch genommene Zuschussmittel des Landes sowohl als Forderungen gegen das Land Schleswig-Holstein auszuweisen als auch ertragswirksam zu erfassen, weil das Land gleichzeitig die nicht verbrauchten Zuschussmittel in den Rücklagen und damit als Vermögen (Rücklage Landesbetrieb „Landeslabor“) ausgewiesen hatte.[2] In der Bilanz zum 31.12.2004 hat der Landesbetrieb „Landeslabor Schleswig-Holstein“[3] erneut eine Forderung gegenüber dem Land aktiviert, die im Reinvermögen des Landesbetriebs enthalten ist. Gleichzeitig wird eine Rücklage Landesbetrieb „Landeslabor“ beim Land Schleswig-Holstein ausgewiesen[4].

Das Finanzministerium hat im Zusammenhang mit dem Beschluss des Landtages zu den Voten zu den Bemerkungen des LRH 2005[5] die Erarbeitung von Leitlinien für eine einheitliche Rechtsanwendung der handels- und haushaltsrechtlichen Regelungen bei Landesbetrieben zugesagt.[6] Der LRH ist der Auffassung, dass in entsprechenden Leitlinien Regelungen getroffen werden sollten, die eine doppelte Vermögensausweisung unterbinden.

7.12 Vermögen des Landes

Gem. Art. 55 Abs. 1 Satz 2 LV hat die Landesregierung durch das Finanzministerium die Haushaltsrechnung mit einer **Übersicht über das Vermögen und die Schulden des Landes** vorzulegen.
Die Darstellung des Kapitalvermögens erfolgt in Teil A, Abschnitt II des Vermögensnachweises 2004.

---

1 Bemerkungen 2005 des LRH, Nr. 7.12.3 und Nr. 29.

2 Haushaltsrechnung 2003, Landtagsdrucksache 15/3765 vom 29.10.2004, S. 175, Ziff. 2.

3 Haushaltsrechnung 2004, Landtagsdrucksache 16/324 vom 27.10.2005, S. 194, Umlaufvermögen, Forderungen, Ziff. 2.

4 Haushaltsrechnung 2004, Landtagsdrucksache 16/324 vom 27.10.2005, S. 201, Ziff. 7.

5 Votum zu Nr. 7.12.3 der Bemerkungen 2005 des LRH, Landtagsdrucksache 16/355 vom 22.11.2005, S. 5.

6 Ein erster Entwurf liegt dem LRH vor (Stand Februar 2006).

2004 hat das Finanzministerium die Angaben der Ressorts überarbeitet, vervollständigt und aktualisiert. Veränderungen gegenüber dem Vorjahr lassen sich nunmehr durch Hinweise in den Fußnoten nachvollziehen.
Die stichpunktartige Prüfung des in der Vermögensübersicht dargestellten Kapitalvermögens mit der Buchführung des Landes hat zu geringfügigen Beanstandungen geführt. Die folgenden Positionen wurden nicht übereinstimmend mit der Buchführung ausgewiesen:

- Bei der **Rücklage des Landes gem. § 10 a LHO** wurde ein Betrag in Höhe von 190,0 T€ nachgewiesen, der aber aufgrund einer falschen Buchungsstellenzuordnung in den **Rücklagen im Hochschulbereich gem. § 8 Abs. 5 HG** enthalten ist. Die zuständige Dienststelle hat die Umbuchung des Betrags in 2005 zugesagt.

- § 8 Abs. 13 HG 2004 ermächtigt, nicht verbrauchte Personalausgaben einer **Rücklage für personalwirtschaftliche Maßnahmen** zuzuführen. Nach Satz 2 dieser Ermächtigung sind die Mittel aus der Rücklage „im Folgejahr“ für Personalausgaben und für Maßnahmen zu verausgaben, die dem Personal zugute kommen. Das Finanzministerium und das Ministerium für Umwelt, Natur und Forsten haben zum Ende des Jahres 2004 nicht verbrauchte Mittel der Rücklage aus 2003 in Höhe von 803.333,36 € bzw. 1.000.000,11 € der Rücklage des Jahres 2004 zugeführt. Damit wurden Mittel der Rücklage aus 2003 über das Folgejahr (2004) hinaus im nächsten Haushaltsjahr (2005) weiterverwendet. Die Bildung der Rücklagen mit diesen Beträgen entspricht nicht den in **2004** geltenden Bestimmungen.[1] Erst mit dem Gesetz über die Feststellung eines Nachtrags zum Haushaltsplan für das Haushaltsjahr 2005[2] hat der Gesetzgeber die Worte „im Folgejahr“ in § 8 Abs. 13 HG 2005 gestrichen. Der LRH weist darauf hin, dass die Rücklagen für personalwirtschaftliche Maßnahmen des Jahres 2004 nur im Folgejahr, also im Haushaltsjahr 2005, in Anspruch genommen werden durften (§ 8 Abs. 13 HG 2004). Bei der Rücklagenbildung am Ende des Haushaltsjahres 2005 dürfen die nicht verbrauchten Mittel der Rücklage aus dem Haushaltsjahr 2004 daher nicht der Rücklage für personalwirtschaftliche Maßnahmen wieder zugeführt werden. Dies ist erst ab dem Haushaltsjahr 2006 statthaft.

  Das **Finanzministerium** schließt sich dieser Auffassung des LRH - wie in den Vorjahren - nicht an.[3]

---

1 Bemerkungen 2005 des LRH, Nr. 7.13.2, S. 43 f.
2 GVOBl. Schl.-H. 2005, S. 333.
3 Vgl. Bemerkungen 2004 des LRH, Nr. 7.12.2.

- Für das **Sondervermögen Ausgleichsabgabe** weist die Haushaltsrechnung mit 24.081.179,99 € einen um 2.483,50 € zu hohen Bestand aus.

Der LRH fordert nachdrücklich alle Ressorts auf, die Vermögensübersicht gewissenhaft zu erstellen, die Bestände nachzuweisen und zum zahlenmäßigen Abgleich der Rücklagen die vorhandenen Möglichkeiten des Buchführungsverfahrens und der Jahresabschlusslisten zu nutzen. Abweichungen gegenüber der Buchführung oder dem Bestand der letzten Haushaltsrechnung sind zu erläutern.

7.13 Kreditaufnahme und Schulden des Landes

Die Kreditaufnahme und die Schulden des Landes haben sich im Haushaltsjahr 2004 wie folgt entwickelt:

7.13.1 Grundlage für die Kreditaufnahme des Landes waren die in der folgenden Übersicht dargestellten Kreditermächtigungen (in €):

Lfd. Nr.	Kreditermächtigungen	Höhe der Ermächtigung	Inanspruchnahme	verbleibende Ermächtigung
1	Restliche Ermächtigung aufgrund von § 2 Abs. 1 HG 2003 gem. § 18 Abs. 3 LHO	61.437.343	61.437.343	-
2	Ermächtigung gem. § 2 Abs. 1 HG 2004 zur allgemeinen Deckung des Haushalts 2004	2.974.721.400	2.974.379.518	149.402
3	Verminderung dieser Ermächtigung in Anwendung von § 2 Abs. 1 Satz 2 HG 2004	- 192.481		
	Ermächtigungen für laufende Kreditaufnahmen	**3.035.966.262**	**3.035.816.861**	**149.402**
4	Zusätzliche Tilgungen gem. § 18 Abs. 5 LHO	191.604.509[1]	191.604.509	-
5	Ankauf eigener Wertpapiere gem. § 18 Abs. 5 LHO	5.835.000[2]	5.835.000	-
	Ermächtigungsrahmen für Umschuldungen gem. § 18 Abs. 5 LHO	**197.439.509**	**197.439.509**	**-**
6	Vorgriffsermächtigung gem. § 2 Abs. 2 HG 2004	507.242.255	218.818.347	-

Am Ende des Jahres 2004 verblieb eine nicht in Anspruch genommene Kreditermächtigung in Höhe von 149,4 T€, die als Restkreditermächtigung in das Haushaltsjahr 2005 übertragen wurde. Insgesamt wurde ein Einnahmerest von 3.231,1 T€ in das Jahr 2005 übertragen.[3] Dieser berück-

---

1 Ansatz gem. Erläuterung Nr. 2 a. zu Titel 1116 MG 01 Titel 325 02: 0 €; gem. § 18 Abs. 5 LHO erhöht auf den Ist-Betrag.

2 Ansatz gem. Erläuterung Nr. 2 b. zu Titel 1116 MG 01 Titel 325 02: 0 €; gem. § 18 Abs. 5 LHO erhöht auf den Ist-Betrag.

3 Vgl. Tz. 7.3.2 und 7.2.3.

sichtigt die gem. Haushaltsvermerk zu Kap. 1116 MG 01 zugunsten des neuen Haushaltsjahres gebuchten 3.081,7 T€, die noch zulasten der Ermächtigung des Haushaltsjahres 2004 abgeschlossen wurden.[1]
Im Gegensatz zur Darstellung in der Haushaltsrechnung (vgl. § 21 HGrG[2]) verbleibt aus der Vorgriffsermächtigung gem. § 2 Abs. 2 HG 2004 keine restliche Ermächtigung.[3] Die Ermächtigung zur Aufnahme von Krediten zur Deckung von Ausgaben gem. § 18 Abs. 2 Nr. 1 LHO i. V. m. § 2 Abs. 1 HG gilt bis zum Ende des nächsten Haushaltsjahres bzw. bis zur Verkündung des Haushaltsgesetzes für das zweitnächste Haushaltsjahr (§ 18 Abs. 3 LHO). Die übertragene Restkreditermächtigung kann auch zum Ausgleich von Mindereinnahmen aus Steuern und bundesstaatlichem Finanzausgleich sowie zur Deckung von auf Rechtsverpflichtungen beruhenden Mehrausgaben bis zur Höhe von 3 % der veranschlagten Einnahmen aus Steuern und bundesstaatlichem Finanzausgleich verwendet werden (§ 18 Abs. 4 LHO). Hieraus resultieren folgende Probleme:

- Da das Land von der objektbezogenen Kreditaufnahme[4] keinen Gebrauch macht, also die Kreditaufnahme nicht einzelnen Investitionen zuordnet, besteht keine Möglichkeit, die Restkreditermächtigung konkreten, im Folgejahr zu leistenden Zahlungen für Investitionsausgaben zuzuordnen. Das Land nimmt deshalb bereits im ersten Quartal des Folgejahres die Restkreditermächtigung pauschal in Anspruch. Am Jahresende wird i. d. R. der verbleibende Teil der Kreditermächtigung für das laufende Haushaltsjahr auf das darauf folgende Jahr übertragen. Der Begrenzungsabsicht aus § 18 Abs. 3 LHO kann so nicht Rechnung getragen werden.

- Die Verwendungsmöglichkeiten der Restkreditermächtigung gem. § 18 Abs. 4 LHO bergen die Gefahr, dass auch konsumtive Ausgaben kreditfinanziert werden und die von der Verfassung vorgegebene Kreditobergrenze im Haushaltsvollzug überschritten wird, wie dies z. B. 2004 mit der aus 2003 übertragenen Ermächtigung geschehen ist.[5] Dies widerspricht der Intention des Art. 53 LV, die Kreditaufnahme auf die Höhe der Investitionen zu begrenzen.

Der LRH schlägt abermals vor, künftig zuerst die neue Kreditermächtigung zu verwenden und erst wenn diese aufgebraucht ist, die Restkreditermächtigung des Vorjahres in Anspruch zu nehmen. Nur so kann die Begrenzungsabsicht des § 18 Abs. 3 LHO, nach der die weiter geltende Kre-

---

1 Vgl. auch Tz. 7.13.2.

2 Haushaltsrechnung 2004, Landtagsdrucksache 16/324 vom 27.10.2005, S. 13.

3 Vgl. auch Tz. 7.7.1.

4 Gesetz über die Grundsätze des Haushaltsrechts des Bundes und der Länder (Haushaltsgrundsätzegesetz - HGrG) vom 19.08.1969, BGBl. I S. 1273, zuletzt geändert durch Gesetz vom 23.12.2003, BGBl. I S. 2848.

5 Zur Verwendung der Restkreditermächtigung aus 2003 in 2004 vgl. Tz. 7.13.3.

ditermächtigung bis zum Ende des nächsten Haushaltsjahres bzw. bis zur Verkündung des HG für das übernächste Jahr gilt, Wirkung entfalten. Dies ist ohne Probleme realisierbar und entspricht dem Grundsatz der Haushaltsklarheit. Der Haushaltsgesetzgeber sollte eine ggf. übertragene Restkreditermächtigung bei der Ermächtigung der Kreditaufnahme für das neue Haushaltsjahr berücksichtigen.[1]

Das **Finanzministerium** weist - wie in den Vorjahren - darauf hin, dass die Übertragung und Verwendung der Restkreditermächtigung vom Gesetzgeber in § 18 Abs. 3 und 4 LHO eindeutig geregelt sei. Die Praxis des Finanzministeriums bei der Bildung und Verwendung dieser Ermächtigung entspräche den gesetzlichen Vorgaben. Zu welchem Zeitpunkt der verfügbare Ermächtigungsrahmen im folgenden Haushaltsjahr im Vollzug in Anspruch genommen wird, sei dabei unerheblich.

Der **LRH** weist darauf hin, dass die praktische Anwendung in § 18 Abs. 3 und 4 LHO nicht geregelt ist. Die Praxis des Finanzministeriums führt dazu, dass die Begrenzungsabsicht des § 18 Abs. 3 LHO, nach der die weitergeltende Kreditermächtigung bis zum Ende des nächsten Haushaltsjahres bzw. bis zur Verkündung des HG für das übernächste Jahr gilt, keine Wirkung entfalten kann.

7.13.2 Gem. Haushaltsvermerk in Kap. 1116 MG 01 (Bruttokreditaufnahme) darf das Finanzministerium in Anwendung von § 72 Abs. 6 LHO und abweichend von § 72 Abs. 2 LHO **Einnahmen in das folgende Haushaltsjahr** umbuchen oder Einnahmen aus der Aufnahme von Krediten, die am Anfang des folgenden Haushaltsjahres eingehen, noch zugunsten des abzuschließenden Haushaltsjahres buchen oder umbuchen. Nach Angaben in der Haushaltsrechnung 2004[2] wurden auf dieser Grundlage rd. 3.081,7 T€, die noch zulasten der Ermächtigung für 2004 aufgenommen wurden, nach 2005 umgebucht (Vorjahr: 616,6 T€).

7.13.3 Der Haushalt 2004 ermächtigte das Land, netto 729.507,6 T€ neue Kredite am Kreditmarkt aufzunehmen. Zusätzlich waren 6.000 T€ (Ist: 6.192,5 T€) Einnahmen aus Liegenschaftsübertragungen[3] veranschlagt, die gem. einstweiliger Anordnung des BVerfG vom 17.09.1998 wie Einnahmen aus Kredit zu behandeln sind[4] und gem. § 2 Abs. 1 HG 2004 die Ermächtigung erhöhen. Damit war das Land bei Aufstellung des Haushalts 2004 **ermächtigt, insgesamt Kredite in Höhe von 735.507,6 T€ zur Deckung**

---

1 Graf, in Heuer: Kommentar zum Haushaltsrecht, RN 6 zu § 18 BHO.

2 Haushaltsrechnung 2004, Landtagsdrucksache 16/324 vom 27.10.2005, S. 13; vgl. auch Tz. 7.13.1.

3 Veranschlagt bei Titel 1111-131 03.

4 Einstweilige Anordnung des BVerfG - Beschluss des Zweiten Senats vom 17.09.1998 - BvK 1/98; vgl. auch Tz. 7.13.1; diese Einnahmen wurden in der Haushaltsrechnung als Veräußerungserlöse und nicht als Einnahmen aus Kredit ausgewiesen.

von Ausgaben aufzunehmen. Die im Haushaltsvollzug entstandenen Mehreinnahmen aus der Liegenschaftsübertragung von 192,5 T€ verminderten die Ermächtigung zur Kreditaufnahme am Kreditmarkt auf 729.315,1 T€. Unter Berücksichtigung der Restkreditermächtigung aus 2003 in Höhe von 61.437,3 T€ standen dem Land damit Kreditermächtigungen in Höhe von 796.944,9 T€ zur Verfügung, die bis auf eine verbleibende und in das Jahr 2005 übertragene Ermächtigung von 149,4 T€ ausgeschöpft wurden.

Bei Aufstellung des Haushalts 2004 wurde damit die durch die Investitionen bestimmte **Kreditobergrenze gem. Art. 53 LV um 163,7 Mio. € überschritten**. Im Vollzug des Haushalts erhöhte sich diese Überschreitung auf 278,4 Mio. €, weil die Nettokreditaufnahme durch die Inanspruchnahme der Restkreditermächtigung um fast 60 Mio. € gestiegen ist und die Ausgaben für Investitionen geringer als geplant ausgefallen sind. Dies zeigt die folgende Tabelle nach dem Berechnungsverfahren des LRH[1] (in T€):

Einnahme-/Ausgabeart	**Ansatz 2004**	**Ist 2004**
Investitionen HGr. 7	165.542,6	162.574,9
Investitionen HGr. 8	627.871,1	505.289,0
Investitionen insgesamt	793.413,7	667.863,9
abzüglich Schuldenaufnahme für Investitionen bei Bund und Ländern, OGr. 31	- 2.921,0	- 1.950,9
Zuweisungen für Investitionen aus dem öffentlichen Bereich, OGr. 33	- 144.795,8	- 103.788,5
Beiträge und sonstige Zuschüsse für Investitionen, OGr. 34	- 73.843,3	- 46.217,4
Nettoinvestitionen	571.853,6	515.907,1
Nettokreditaufnahme[2]	735.507,6	794.330,4
Unterschreitung (+)/ Überschreitung (-) der Kreditobergrenze	- 163.654,0	- 278.423,3

Die Überschreitung der Kreditobergrenze im Haushalt 2004 wurde erstmals mit den Änderungsvorschlägen der Landesregierung zum Entwurf des Doppelhaushalts 2004/2005 vom 21.11.2003[3] angekündigt und begründet. Diese Begründung entspricht nahezu wörtlich derjenigen, die die

---

1 Der Unterschied zum Verfahren des Finanzministeriums liegt in der Einbeziehung der Schuldenaufnahme für Investitionen (OGr. 31) in die LRH-Berechnung. Das Finanzministerium setzt diese nicht von der Obergrenze ab, obwohl die damit finanzierten Investitionen bereits kreditfinanziert sind und erhöht damit die Obergrenze für 2004 um 2,9 Mio. € bzw. 2,0 Mio. €.

2 Einschl. der wie Einnahmen aus Kredit zu behandelnden Einnahmen aus dem Immobilienmodell von 6.000 T€ bzw. 6.192,5 T€.

3 Umdruck 15/3985 vom 21.11.2003.

Landesregierung zeitgleich für die Überschreitung der Kreditobergrenze mit dem zweiten Nachtragshaushalt für das Haushaltsjahr 2003 abgab.[1]
Die Landesregierung erklärt darin, dass die zusätzlichen Steuerausfälle durch ein Vorziehen der dritten Stufe der Steuerreform in 2004 sowie weitere Mehrbelastungen von insgesamt 160,9 Mio. €[2] nicht mehr durch Einsparungen ausgeglichen werden könnten. Sie bittet den Landtag anzuerkennen, dass im Jahr 2004 eine ernsthafte und nachhaltige Störung des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts vorliege, die eine erhöhte Kreditaufnahme rechtfertige. Für die Landesregierung sei es offensichtlich, dass sowohl das gesamtwirtschaftliche Gleichgewicht in der Bundesrepublik gestört sei als auch eine schwerwiegende Störung der Wirtschafts- und Beschäftigungsentwicklung in Schleswig-Holstein vorliege. Die Stagnationsphase der Wirtschaft und auch die hohe Arbeitslosigkeit belegten dies für die Bundesrepublik und auch für das Land.
Weiter wolle die Landesregierung mit der über die Kreditobergrenze hinausgehenden Kreditaufnahme die Störung des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts abwehren und eine prozyklische Politik vermeiden. Mit der dritten Stufe der Steuerreform werde die Binnennachfrage deutlich stärker erhöht als durch die Kreditaufnahme des Landes. So diene die Kreditaufnahme unmittelbar einer Abwehr der Störung des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts und einer schwerwiegenden Störung der Wirtschafts- und Beschäftigungsentwicklung in Schleswig-Holstein.
Darüber hinaus sieht die Landesregierung die erhöhte Kreditaufnahme als Baustein eines abgerundeten Gesamtkonzepts der Landesregierung zur Überwindung der Störung des wirtschaftlichen Gleichgewichts und zu einer Konsolidierung der Landeshaushalte. Dieses Gesamtkonzept würde nach Auffassung der Landesregierung konterkariert, wenn die Einnahmeausfälle in 2004 durch Einsparungen ausgeglichen werden müssten.

Die Landesregierung ist mit diesen Ausführungen in den Änderungsvorschlägen zum Haushaltsentwurf 2004/2005[3] formal ihrer Darlegungspflicht gem. Art. 53 LV und § 18 Abs. 1 LHO nachgekommen. Sie hat damit den Landtag ausdrücklich um Anerkennung der Störung des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts und einer schwerwiegenden Störung der Wirtschafts- und Beschäftigungsentwicklung des Landes gebeten. Dieser Antrag ging jedoch nicht in den „Bericht und Beschlussempfehlung des Finanzausschusses“ ein[4], der Grundlage für die zweite Lesung des Haushaltsentwurfs 2004 und die Verabschiedung des Haushalts durch den

---

1 Gesetzentwurf der Landesregierung: Entwurf eines Gesetzes über die Feststellung eines 2. Nachtrags zum Haushaltsplan für das Haushaltsjahr 2003, Landtagsdrucksache 15/3048 vom 20.11.2003.

2 Nach dem Berechnungsschema des Finanzministeriums.

3 Umdruck 15/3985 vom 21.11.2003.

4 Bericht und Beschlussempfehlung des Finanzausschusses zum Entwurf eines Gesetzes über die Feststellung eines Haushaltsplans für die Haushaltsjahre 2004 und 2005, Landtagsdrucksache 15/3078 vom 04.12.2003.

Landtag war. Ein Beschluss über die ausdrückliche Feststellung einer Störung des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts oder einer schwerwiegenden Störung der Wirtschafts- und Beschäftigungsentwicklung des Landes, der eine Ausnahme von der in Art. 53 LV durch die Investitionen normierten Kreditobergrenze gerechtfertigt hätte, wurde vom Landtag nicht gefasst. Lediglich durch den Beschluss über die Höhe der Kreditermächtigung im Haushalt 2004 hat der Landtag mittelbar die vom Finanzministerium in der Nachschiebeliste dargestellten Gründe für die Anerkennung der Störungen anerkannt.

Gem. Art. 53 Satz 2 LV und § 18 Abs. 1 LHO dürfen die Einnahmen aus Krediten abzüglich der Tilgungsausgaben (Nettokreditaufnahme) die Summe der im Haushalt veranschlagten Investitionen nicht übersteigen (**Kreditobergrenze**). Ausnahmen sind nur zur Abwehr einer Störung des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts oder zur Überwindung einer schwerwiegenden Störung der Wirtschafts- und Beschäftigungsentwicklung des Landes zulässig. In diesen Fällen ist im Gesetzgebungsverfahren insbesondere darzulegen, dass

- das gesamtwirtschaftliche Gleichgewicht oder die Wirtschafts- und Beschäftigungsentwicklung des Landes ernsthaft und nachhaltig gestört ist und
- die erhöhte Kreditaufnahme dazu bestimmt und geeignet ist, die Störung des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts oder der Wirtschafts- und Beschäftigungsentwicklung des Landes abzuwehren.

Bereits in seinen Bemerkungen 2004 und 2005 hat der LRH sich kritisch mit der Begründung der Landesregierung auseinander gesetzt. Er hat erhebliche Zweifel, dass diese Argumentation den Anforderungen der LV und der LHO entspricht und im Lichte der Entscheidung des BVerfG 1989[1] und der Entscheidung des Berliner Verfassungsgerichtshofs aus dem Jahr 2003[2] einer verfassungsrechtlichen Überprüfung standhalten würde.[3] Der Landtag hat keinen Beschluss über die Feststellung der Störung des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts und der schwerwiegenden Störung der Wirtschafts- und Beschäftigungsentwicklung des Landes getroffen. Dies lässt vor dem Hintergrund der Entscheidungen des Verfassungsgerichts Mecklenburg-Vorpommern[4] bezweifeln, dass die Entscheidung über die über der Kreditobergrenze liegende Kreditermächtigung 2004 rechtskonform getroffen wurde.

---

1 Entscheidung vom 18.04.1989, BVerfGE 79, S. 311 ff.

2 Verfassungsgerichtshof (VerfGH) des Landes Berlin, Urteil im Normenkontrollverfahren, VerfGH 125/02 vom 31.10.2003.

3 Vgl. auch Bemerkungen 2004 des LRH, Nr. 8.7.1; Bemerkungen 2005 des LRH, Nr. 7.14.4.

4 Landesverfassungsgericht Mecklenburg-Vorpommern, Urteil in den Normenkontrollverfahren LVerfG 7/04 und 8/04 vom 07.07.2005.

Da die Kreditermächtigungen des Jahres 2004 - soweit sie die Kreditobergrenze übersteigen - auf einer rechtlich zweifelhaften Grundlage beruhen und auch von ihrer Bestimmung her nicht geeignet sind, die Störungen des Gleichwichts zu beseitigen, sieht der LRH keine Rechtfertigung, aus dieser Ermächtigung auch noch Reste in das folgende Haushaltsjahr zu übertragen. Er fordert die Landesregierung auf, die bereits nach 2005 übertragene Restkreditermächtigung in 2006 in Abgang zu stellen. Der LRH hat diese Forderung bereits mehrfach - zuletzt im Zusammenhang mit den Entwürfen des Nachtragshaushalts 2005[1] und des Haushalts 2006[2] - aufgestellt, da für diese Jahre die Kreditaufnahme bei Aufstellung des Haushalts bereits jenseits der von der Verfassung normierten Grenze für die Kreditaufnahme liegt.

Das **Finanzministerium** kann der Forderung des LRH, keine Übertragung einer Restkreditermächtigung aus nicht verfassungskonformen Kreditermächtigungen vorzunehmen, nicht entsprechen.
Der **LRH** bleibt bei seiner Auffassung. Er schlägt anstelle der Verwendung von Kreditermächtigungen, die nicht verfassungskonform gewährt wurden, vor, zur Finanzierung der Ausgabereste Einsparungen in den künftigen Haushalten in Höhe der Restkreditermächtigungen (2004: 149,4 T€ und 2005: 3,2 Mio. €[3]) vorzunehmen.

7.13.4 Gem. § 2 Abs. 6 HG 2004 durfte das Finanzministerium **Kassenverstärkungskredite** in Höhe von bis zu 10 % (Vorjahr: 8 %) des in § 1 HG 2004 für Einnahmen und Ausgaben festgestellten Betrags, d. h. max. rd. 1.014,5 Mio. € (2003: 856,8 Mio. €), aufnehmen. Nach Rückzahlung dieser Kredite darf diese Ermächtigung gem. § 18 Abs. 2 Nr. 2 LHO wiederholt in Anspruch genommen werden.

Im Haushaltsjahr 2004 wurden an 36 Tagen (2003: 68 Tage) Kassenverstärkungskredite zur vorübergehenden Liquiditätssicherung aufgenommen. Der Ermächtigungsrahmen wurde nicht überschritten.

Der Höchstbetrag der an einem Tag in Anspruch genommenen Kassenverstärkungskredite belief sich auf 110 Mio. € vom 01. bis 02.06.2004 (Vorjahr: 299 Mio. €).
Für Kassenverstärkungskredite wurden Zinsen aus Titel 1116-575 04 MG 01 in Höhe von rd. 0,13 Mio. € gezahlt (2003: 0,5 Mio. €). Die Zinssätze für die Kredite lagen zwischen 2,03 % und 2,36 % (2003: 2 % und 3,45 %).

---

1 Vgl. Schreiben des LRH vom 12.08.2005, Umdruck 16/150.

2 Vgl. Schreiben des LRH vom 27.10.2005, Umdruck 16/321.

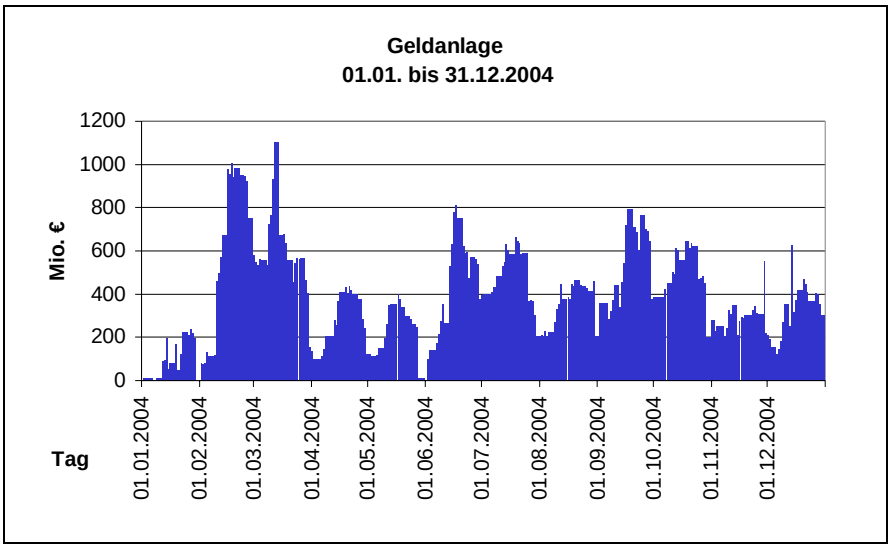
3 Lt. Angaben des Finanzministeriums im Umdruck 16/573 vom 10.02.2006 - Haushaltsvollzug im Jahr 2005, S. 2.

Am Ende des Haushaltsjahres 2004 waren alle Kassenverstärkungskredite zur Liquiditätssicherung des Landes getilgt (Vorjahresbestand: 60,7 Mio. €).

7.13.5 Im Jahr 2003 hat der LRH die Aufnahme weiterer Kassenverstärkungskredite durch **Überziehung der Girokonten** moniert.[1] Hierfür waren Zinsausgaben in Höhe von rd. 11,8 T€ geleistet worden. Ursächlich für diese Überziehungen war nach Angabe des Finanzministeriums die fehlende Berücksichtigung der Wertstellung der Kontengutschriften (sog. Valuta) im Zuge des Kontenclearings. In diesem Verfahren werden nicht benötigte Guthaben auf ein Sammelkonto übertragen, um Geldanlagen tätigen zu können. Das Finanzministerium hat die Kontenübertragung bei der HSH Nordbank entsprechend der Wertstellung veranlasst.
In 2004 wurden die Girokonten nicht mehr überzogen.

Das Finanzministerium hat erklärt, dass es eine schriftliche Vereinbarung mit der damaligen Landesbank über die Art und Weise der Kontenübertragung nicht gab. Demzufolge könne der HSH Nordbank als Rechtsnachfolgerin der Landesbank nicht die Verletzung einer vertraglichen Verpflichtung angelastet werden und auch keine Schadensersatzpflicht begründet werden.

7.13.6 Das Land hat an 360 Tagen überschüssige Liquidität bei Banken oder anderen Ländern angelegt. Die höchste Summe der **Geldanlage** pro Tag lag bei 1.103,1 Mio. € (12. bis 14.03.2004). Lediglich an 6 Tagen wurde kein Geld angelegt. Im Jahresdurchschnitt wurden pro Tag rd. 390 Mio. € angelegt. Am Jahresende waren vom 30. bis 31.12.2004 liquide Mittel in Höhe von 300,7 Mio. € angelegt.



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

Von wenigen Ausnahmen abgesehen hat das Land zeitgleich mit der Geldanlage auch Kredite am Kreditmarkt und Kassenverstärkungskredite aufgenommen. An 25 der 36 Tage, an denen das Land Kassenverstärkungskredite aufgenommen hat, hat es gleichzeitig auch Geld bei Banken oder anderen Ländern angelegt. I. d. R. standen überschüssige Liquidität und Kreditaufnahme in einem zeitlichen Zusammenhang.

Aus der Geldanlage erzielte das Land Zinserträge in Höhe von rd. 8,1 Mio. €. Die Zinssätze variierten von 1,62 % (am 08.06.2004) bis 2,73 % (11.10.2004).
Für die Kassenverstärkungskredite zahlte das Land Zinssätze zwischen 2,03 % (15.03.2004) und 2,36 % (01. und 02.01.2004).[1]
An den Tagen, an denen gleichzeitig Geld angelegt und Kassenkredite aufgenommen wurden, lagen die Zinssätze für die Geldanlage durchweg unter denen für die Kreditaufnahme. Für die Kreditaufnahmen aus der Ermächtigung zur Deckung laufender Ausgaben zahlte das Land durchschnittlich Zinssätze von 4 % für Kreditaufnahme einschl. Derivateinsatz.[2]
Unterstellt man im Durchschnitt eine Zinsdifferenz zwischen der Geldanlage und der Kreditaufnahme von 1 Prozentpunkt, so entstehen dem Land durch diese frühzeitige Liquiditätsbeschaffung überschlägig Mehrausgaben von rd. 4 Mio. € im Jahr.

Das **Finanzministerium** führt aus, dass die Kernelemente des Kredit- und Zinsmanagements für die Beurteilung der Wirtschaftlichkeit zu berücksichtigen seien. Die vom LRH dargestellte Liquiditätssteuerung sei nur ein Teilaspekt des gesamten Entscheidungsprozesses des Kredit- und Zinsmanagements. Die tageweise Finanzierung bzw. Anlage von Kassenmitteln diene lediglich dem Spitzenausgleich im Rahmen der Gesamtfinanzierung des Haushalts. Der Prozess der Kreditfinanzierung unter Berücksichtigung der mittel- bis langfristigen Auswirkungen sei wesentlich komplexer. Die Entscheidungen erfolgten unter Unsicherheiten und seien wesentlich bestimmt durch die erwartete Zinsentwicklung, die Höhe des Kreditbedarfs und die Verfügbarkeit der angestrebten Laufzeit- bzw. Zinsbindungsstruktur. Insbesondere diese Aspekte führten im Vergleich zum Kreditbedarf zu einer zeitlich leicht vorgezogenen Kreditaufnahme von ca. einem Monat. Die mittel- bis langfristigen Kosten der Kreditfinanzierung würden im Kern durch die Festlegung der Laufzeit- bzw. Zinsbindungsstruktur bestimmt. Die wirtschaftlichen Auswirkungen des kurzfristigen Liquiditätsausgleichs durch die Anlage bzw. Aufnahme von Kassenmitteln seien demgegenüber vergleichsweise nachrangig.

---

1 Vgl. Tz. 7.13.4.

2 Vgl. Jahresbericht 2004 für den budgetierten Aufgabenbereich „Kredite, Finanzderivate, Schulden“ (Kap. 1116), Schuldverpflichtungen und Bürgschaften des Landes Schleswig-Holstein Ende 2004, Umdruck 16/33 vom 24.05.2005.

Der **LRH** sieht die Liquiditätssteuerung des Landes nicht grundsätzlich als unwirtschaftlich an. Es besteht sowohl die Notwendigkeit, Kassenverstärkungskredite aufzunehmen, als auch überschüssige Liquidität anzulegen.
Der LRH empfiehlt, das Kredit- und Zinsmanagement künftig noch enger mit der Liquiditätssteuerung zu verzahnen. Darüber hinaus sollten die Ressorts darauf hingewiesen werden, dass sie erwartete Einnahmen rechtzeitig bekannt geben, um die Liquiditätssteuerung des Landes zu unterstützen.

7.13.7 Auch im Verlauf des Jahres 2004 hat das Land dem **Universitätsklinikum Schleswig-Holstein** (UK SH) auf der Grundlage des **Betriebsmittelverfahrens** gem. § 9 Abs. 9 HG 2004 in erheblichem Umfang Mittel zur Verfügung gestellt. Sie erreichten im März 2004 mit 78,5 Mio. € einen Höchststand und betrugen am Jahresende noch 9,4 Mio. €.

Ursächlich für den Rückgang ist neben einem verminderten Liquiditätsbedarf des UK SH durch Verbesserung des Abrechnungsverhaltens, einer Optimierung des Forderungsmanagements und einer permanenten Überwachung der Liquiditätsentwicklung ein Kreditrahmenvertrag über 35 Mio. €, den das UK SH zum 01.08.2004 befristet bis zum 01.08.2005 mit einem Kreditinstitut geschlossen hat.
Der Gesamtbedarf des UK SH an Kassenverstärkungskrediten belief sich danach am 31.12.2004 auf 44,4 Mio. €.

Die Gewährung von Betriebsmitteln in den ersten 7 Monaten des Jahres war nicht mit der haushaltsgesetzlichen Ermächtigung vereinbar. Die bereitgestellten Betriebsmittel, die dem kurzfristigen Ausgleich von Liquiditätsschwankungen dienen sollen, hatten eine dauerhafte Finanzierungsfunktion übernommen. Sofern dem UK SH neben den Zuweisungen weitere finanzielle Unterstützungen durch das Land gewährt werden, bedarf dies einer Ermächtigung durch das Parlament. Darauf hatte der LRH bereits im Vorjahr[1] hingewiesen. Er begrüßt, dass den Regelungen des HG mit Aufnahme eines Betriebsmitteldarlehens unmittelbar bei einem Kreditinstitut insoweit Rechnung getragen wurde. Die Wirtschaftlichkeit dieser Maßnahme würde sich jedoch nur erschließen, wenn die gewählte Finanzierung zumindest zu den gleichen Zinssätzen erfolgte, die bei einer entsprechenden Kreditgewährung durch das Land - mit Ermächtigung - gegolten hätten.

Nach Angaben des UK SH setzte sich die schlechte Erlös-Kosten-Situation des Geschäftsjahres 2003 im Geschäftsjahr 2004 fort. Für 2004 hat sich ein Jahresfehlbetrag in Höhe von 15,6 Mio. € ergeben, der zur

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

Aufzehrung des Eigenkapitals und zu einem nicht durch Eigenkapital gedeckten Fehlbetrag in Höhe von 13,4 Mio. € geführt hat; das UK SH ist zum 31.12.2004 bilanziell überschuldet. Eine Gefährdung des Fortbestands des UK SH sieht der Abschlussprüfer deshalb nicht, weil die Gewährträgerhaftung des Landes besteht. Zur Vermeidung des Eintritts der Gewährträgerhaftung ist der Vorstand nachdrücklich gefordert, die aufgelaufenen Kreditverbindlichkeiten zurückzuführen und für eine dauerhafte Verbesserung des Betriebsergebnisses zu sorgen. Es bleibt abzuwarten, inwieweit dazu die vom Vorstand des UK SH im Ausblick des Lageberichts für das Geschäftsjahr 2004 genannten Maßnahmen beitragen werden.

Das **UK SH** berichtet, dass der mit einem Kreditinstitut geschlossene Kreditrahmenvertrag mittlerweile auf 22,5 Mio. € abgesenkt werden konnte. Die Kreditkonditionen seien ungünstiger als die des Landes. Dies führe bei einem Kreditvolumen von 35 Mio. € zu Mehrkosten von rd. 73 T€. Das **Finanzministerium** und das **Wissenschaftsministerium** sind der Auffassung, dass der Vergleich der Kreditkonditionen des UK SH mit denen des Landes nicht systemkonform sei.

Sowohl für das UK SH als auch für den Gewährträger Land sind diese Kreditaufnahmen unwirtschaftlich. Der **LRH** empfiehlt zu prüfen, inwieweit die Kredite durch das Land beschafft und eine entsprechende haushaltsgesetzliche Ermächtigung erwirkt werden kann.

7.13.8 Im Haushaltsjahr 2004 hat das Land insgesamt Kredite (Bruttokreditaufnahme) in Höhe von

3.238.934.587,03 € (2003: 4.234.580.973,47 €)

aufgenommen. Davon entfielen auf

- Kredite am Kreditmarkt 3.230.791.237,31 €,
- Kredite im öffentlichen Bereich 1.950.868,90 €,
- die wie Einnahmen aus Kredit zu behandelnden Einnahmen aus dem Immobilienmodell[1] 6.192.480,82 €.

Damit lag die **gesamte Bruttokreditaufnahme** des Landes 2004 um rd. 995,6 Mio. € oder 23,5 % unter der des Vorjahres.

7.13.9 Die Bruttokreditaufnahme des Landes setzt sich aus **Schuldentilgung und Nettokreditaufnahme** zusammen.

Die **Schuldentilgung am Kreditmarkt und bei öffentlichen Haushalten** verminderte sich von 3.057.916.248,40 € im Haushaltsjahr 2003 um

---

[1] In der Haushaltsrechnung wurden die Einnahmen aus dem Immobilienmodell nicht als Kredite, sondern als Erlöse aus Liegenschaftsübertragungen ausgewiesen.

614.717.022,20 € auf 2.443.199.226,20 € in 2004. Die Ausgaben für Schuldentilgungen waren geringer als die Einnahmen aus Krediten. Damit stieg der Schuldenstand des Landes weiter an.
Der LRH fordert das Finanzministerium auf darzulegen, ob und inwieweit die Kredite, die die Investitionsbank Schleswig-Holstein (IB) zur Finanzierung der Liegenschaftsübertragungen im Rahmen des Immobilienmodells aufnehmen musste und deren Erlöse das Land wie Einnahmen aus Kredit zu behandeln hatte[1], bislang zurückgeführt wurden. Dies ist der Haushaltsrechnung nicht zu entnehmen.
Das **Finanzministerium** weist darauf hin, dass die wie Einnahmen aus Kredit zu behandelnden Erlöse aus dem Immobilienmodell nicht die Schulden des Landes erhöhten und lehnt eine Darlegung deren Zurückführung ab.
Der **LRH** erwartet vom Finanzministerium eine Darlegung, inwieweit die Kredite, die die IB zur Finanzierung der Liegenschaftsübertragungen seit 1999 aufnehmen musste, bislang zurückgeführt wurden.

Die **Nettokreditaufnahme des Landes** am Kreditmarkt, bei öffentlichen Haushalten und aus dem Immobilienmodell lag 2004 **insgesamt** bei

795.735.360,83 € (2003: 1.176.664.725,07 €).

Davon entfielen

794.330.409,31 € (2003: 1.173.581.359,52 €)

auf die **Nettokreditaufnahme am Kreditmarkt einschl. der Einnahmen aus dem Immobilienmodell**.
Die Netto-Kreditaufnahme lag um rd. 278,4 Mio. € über der von der Verfassung normierten Obergrenze.[2]
Die **Nettokreditaufnahme im öffentlichen Bereich** ist um rd. 1,7 Mio. € oder 54,4 % gesunken. Sie belief sich auf

1.404.951,52 € (2003: 3.083.365,55 €).

7.13.10 Die **fundierten Schulden** des Landes (Schulden aus Kreditmarktmitteln, aus kreditähnlichen Rechtsgeschäften und Schulden bei Verwaltungen), erhöhten sich um rd. 765,8 Mio. € oder rd. 4,0 % gegenüber dem Vorjahr auf insgesamt

19.818,7 Mio. € (2003: 19.053,0 Mio. €).

Einschl. der wie Einnahmen aus Kredit zu behandelnden Einnahmen aus dem Immobilienmodell[3] belaufen sich die fundierten Schulden des Landes Ende 2004 auf insgesamt

20.262,1 Mio. € (2003: 19.490,2 Mio. €).

Sie stiegen damit um 771,9 Mio. € oder 4,0 % gegenüber dem Vorjahr.

---

1 Einstweilige Anordnung des BVerfG vom 17.09.1998 - BvK 1/98.
2 Vgl. Tz. 7.13.3.
3 1999 bis 2004: 443,4 Mio. €.

7.13.11 Die Haushaltsrechnung 2004[1] weist eine Umstellung bei der Berechnung der **Pro-Kopf-Verschuldung** aus. Diese wurde nicht wie bislang üblich auf der Basis der fundierten Schulden, sondern auf der Grundlage der Schulden in der Abgrenzung der Schuldenstatistik der Länder[2] berechnet. Damit werden auch die Schuldenaufnahmen für das Haushaltsjahr 2005 mit einer Valuta vor dem 31.12.2004 (221.900.080,97 €) und die Hypothekendarlehen (- 6.847,37 €) in der Berechnung berücksichtigt. Das Land hat diese Umstellung vorgenommen, um die Vergleichbarkeit mit anderen Ländern herzustellen.

Der LRH berücksichtigt zusätzlich die nicht in die Schuldenstatistik einfließenden und wie Einnahmen aus Kredit zu behandelnden Erlöse aus dem Immobilienmodell.

Die so ermittelten **Schulden des Landes je Einwohner** (Pro-Kopf-Verschuldung) stiegen 2004 um 332 € oder 4,8 % auf rd. **7.250 €**[3] (Vorjahr: 6.918 €).[4] Die gegenüber der Steigerung der Schulden geringere prozentuale Erhöhung der Schulden je Einwohner beruht auf einem Anstieg der Einwohnerzahlen vom 30.06.2003 zum 30.06.2004 um 0,3 % auf 2.825.497.

7.14 Eventualverbindlichkeiten

Die Landesregierung hat mit der Haushaltsrechnung 2004 den Nachweis über die Ermächtigungen zur Übernahme von Eventualverbindlichkeiten und deren Inanspruchnahmen in der Haushaltsrechnung entsprechend den Anregungen des LRH geändert. Nunmehr werden Ermächtigung und Obligo getrennt und damit transparent dargestellt.

Das HG 2004 ermächtigte das Land auf der Grundlage von Art. 53 LV zur Übernahme von Bürgschaften, Garantien und sonstigen Gewährleistungen (**Eventualverbindlichkeiten**) in Höhe von 2.218.625.725,90 € (2003: 2.214.529.076,40 €). Diese Ermächtigungen wurden nach Angaben der Landesregierung in Höhe von 1.183.380.482,70 € in Anspruch genommen[5], das entspricht 53,3 %. (Vorjahr: 1.321.251.643,89 € bzw. 59,7 %).

Die Ermächtigungen erhöhten sich im Vergleich zum Vorjahr um 0,2 % bzw. rd. 4,1 Mio. €.

---

1 Haushaltsrechnung 2004, Landtagsdrucksache 16/324 vom 27.10.2005, S. 10.

2 Haushaltsrechnung 2004, Landtagsdrucksache 16/324 vom 27.10.2005; S. 209.

3 Davon entfallen 157 € je Einwohner auf die Einnahmen aus dem Immobilienmodell.

4 Nach der bisherigen Berechnungsmethode der Vorjahre:
2004: 7.171,3 € und 2003: 6.917,5 € je Einwohner.

5 Haushaltsrechnung 2004, Landtagsdrucksache 16/324 vom 27.10.2004; S. 211 f.

Dem Wegfall einer Ermächtigung zur Förderung des Wohnungsbaus aus dem Jahr 1959 in Höhe von 40,9 Mio. € steht ein Zugang nach § 16 Abs. 8 HG 2004/2005 zur Sicherung der Finanzierung der GVB[1] mittels Bürgschaften, Garantien oder sonstiger Gewährleistungen in Höhe von 45 Mio. € gegenüber.

Damit verfügte das Finanzministerium von 2001 bis 2004 über Ermächtigungen für Bürgschaften zugunsten der GVB in Höhe von insgesamt rd. 1.073,6 Mio. €. Tatsächlich hat das Land Ende 2004 Bürgschaften in Höhe von 855,7 Mio. € übernommen. Im Zusammenhang mit der Übernahme von Bürgschaften des Landes zugunsten der GVB, einer 100 %igen Tochter des Landes, stellen diese Kredite faktisch eine Kreditaufnahme des Landes dar, die weder in der Haushaltsrechnung transparent dargestellt noch auf die Kreditobergrenze angerechnet wird.[2]

Das **Finanzministerium** teilt diese Auffassung nicht. Die der GVB gewährten Bürgschaften seien auf der Grundlage der vom Parlament beschlossenen Bürgschaftsermächtigungen erteilt worden. Sie stellten damit Eventualverbindlichkeiten des Landes dar und würden als solche auch in der Haushaltsrechnung ausgewiesen. Der Schuldenstand des Landes werde hingegen durch die von der GVB aufgenommenen Kredite nicht ausgeweitet. Die GVB nehme vielmehr die vom Land verbürgten Kredite auf eigene Rechnung auf und finanziere damit gem. ihrem Gesellschaftszweck den Ankauf von Beteiligungswerten. Die Kreditaufnahme und der damit finanzierte Beteiligungserwerb seien rechtlich und wirtschaftlich der GVB und nicht dem Land zuzuordnen. Das Land trüge hingegen das in der Schuldenübersicht und in der Haushaltsrechnung ausgewiesene Bürgschaftsobligo gegenüber der GVB. Von daher sei die Feststellung des LRH, dass es sich hierbei faktisch um eine Kreditaufnahme des Landes handele, nicht nachvollziehbar.

Der **LRH** stellt die formalen Aspekte, die das Finanzministerium aufführt, nicht infrage. Die GVB wird anstelle des Landes tätig und handelt mit ihrer Kreditaufnahme ausschließlich im Auftrag des Landes. Insoweit vertritt sie das Land und insoweit tritt deren Kreditaufnahme an die Stelle von Kreditaufnahmen des Landes.
Der LRH weist noch einmal darauf hin, dass er bei der Darstellung von ausgegliederten Bereichen (inkl. ihrer Kreditaufnahme), z. B. im Beteiligungsbericht des Landes, die Verknüpfung mit dem Kernhaushalt und seinen Finanzbeziehungen für erforderlich hält.

---

1 Gesellschaft zur Verwaltung und Finanzierung von Beteiligungen des Landes Schleswig-Holstein mbH (GVB).

2 Bemerkungen 2004 des LRH, Nr. 7.15, S. 58 f.; Bemerkungen 2005 des LRH, Nr. 7.15 f.

Neben den oben dargestellten Eventualverbindlichkeiten war das Land zur Übernahme weiterer bürgschaftsähnlicher Zusagen in Höhe von 1.596.393.900 € ermächtigt. Die Haushaltsrechnung weist darauf beruhende Zusagen in Höhe von 877.440.449,49 € (Vorjahr: 876.524.434,91 €) aus.[1] Seit dem Jahr 2000 wurden die Ermächtigungen für die Garantieerklärung gegenüber der IB zur Förderung des sozialen Wohnungsbaus für die bei der IB entstehenden Darlehensforderungen (zuletzt § 16 Abs. 7 HG 2004/2005) von insgesamt 505,8 Mio. € nicht mehr in Anspruch genommen. Der LRH empfiehlt zu prüfen, ob diese Ermächtigung weiterhin erforderlich ist.

Das **Innenministerium** hält diese Garantieerklärungen weiterhin für erforderlich. Ihre Notwendigkeit werde jeweils im Rahmen der Haushaltsanmeldung überprüft.

7.15 Einsatz derivativer Finanzinstrumente

Das Finanzministerium wird durch § 18 Abs. 7 LHO ermächtigt, im Rahmen der Kreditfinanzierung ergänzende Verträge zur Optimierung der Kreditkonditionen und zur Begrenzung von Zinsänderungsrisiken (derivative Finanzinstrumente) abzuschließen.

7.15.1 Bei der Planung und Steuerung der Zinsausgaben orientiert sich das Finanzministerium an der Ergebnis-Risiko-Struktur eines vorgegebenen Referenzportfolios (§ 3 Abs. 3 HG 2004). Grundlage ist das seit 2002 eingeführte Portfolioverfahren für das Kredit- und Zinsmanagement. Im Rahmen dieses Verfahrens werden die im Haushalt veranschlagten Zinsausgaben aus dem Gesamtbestand an Krediten und Derivaten im Vergleich zu einem vorgegebenen Referenzportfolio unter Ergebnis-Risiko-Abwägungen gesteuert. Dieses Referenzportfolio setzt sich aus Festsatzdarlehen mit Laufzeiten bis zu 10 Jahren zusammen und dient als Vergleichsmaßstab. Ziel ist die Optimierung der Zinsausgaben unter Berücksichtigung der vom Haushaltsgesetzgeber vorgegebenen Grenzen für die zulässigen Zinsänderungsrisiken.

Auf der Basis des Zinsänderungsrisikos des Referenzportfolios wird in § 2 Abs. 4 HG 2004 die **Höchstgrenze für Zinsänderungsrisiken** auf 36 Mio. € festgesetzt.

Das Finanzministerium erklärt in seinem Jahresbericht 2004 für den budgetierten Aufgabenbereich „Kredite, Finanzderivate, Schulden“[2], dass diese Höchstgrenze für Zinsänderungsrisiken im Haushaltsvollzug 2004 stets eingehalten wurde. Es hat zugesagt, eine entsprechende Darstellung künf-

---

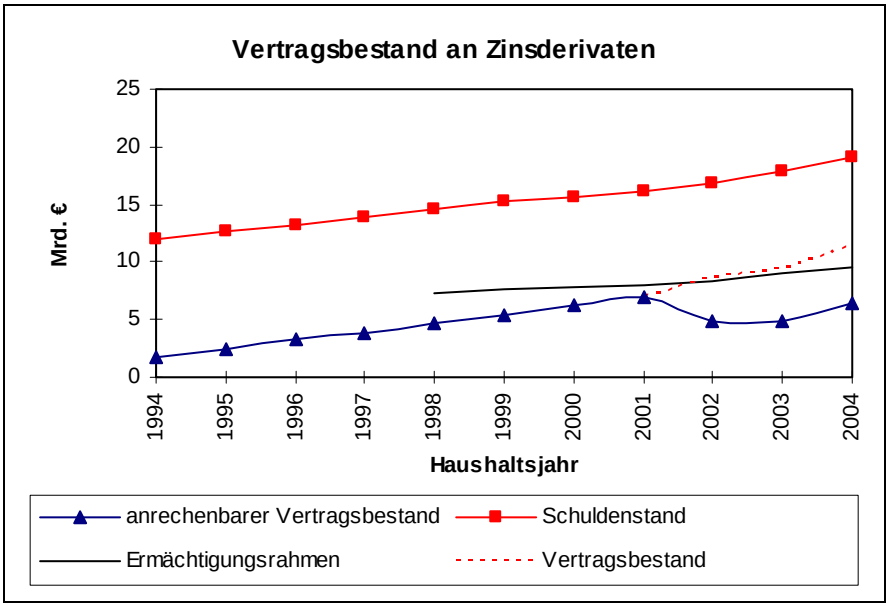
1 Haushaltsrechnung 2004, Landtagsdrucksache 16/324 vom 27.10.2005, S. 215.

2 Umdruck 16/33 vom 24.05.2005, S. 11.

tig auch in die Haushaltsrechnung aufzunehmen, da diese Information nicht mit Daten aus der Buchführung belegt werden kann.

7.15.2 Der nominale Vertragsbestand an Zinsderivaten darf gem. § 18 Abs. 7 LHO höchstens 50 % des Gesamtschuldenstands am Ende des vorangegangenen Haushaltsjahres betragen. Diese Ermächtigungsgrenze lag 2004 bei 9.526,5 Mio. €. Ihr standen Vertragsbestände am Ende des Haushaltsjahres 2004 in Höhe von 11.449 Mio. € gegenüber, von denen Sicherungsgeschäfte (Begrenzungen des Zinsänderungsrisikos) in Höhe von 4.978 Mio. € gem. § 18 Abs. 7 Satz 4 LHO nicht auf die Ermächtigung angerechnet werden. Der anrechenbare Vertragsbestand betrug Ende 2004 rd. 6.470 Mio. € (Vorjahr: 4.823 Mio. €).
Auflösungsgeschäfte wurden in 2004 auskunftsgemäß nicht getätigt.

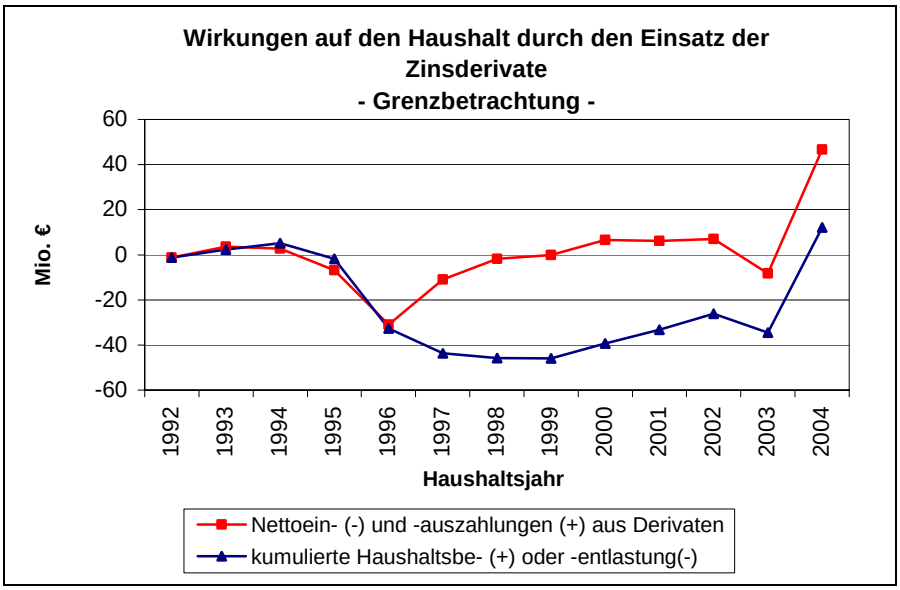
Die folgende Grafik veranschaulicht die Entwicklung des Vertragsbestands der Zinsderivate seit 1994:



2004 hat sich der Vertragsbestand um ein Volumen von 2.861 Mio. € gegenüber 2003 erhöht. Davon entfallen Verträge über 985 Mio. € auf Sicherungsgeschäfte, die gem. § 18 Abs. 7 Satz 4 LHO seit 2002[1] nicht mehr auf die Ermächtigung angerechnet werden. So erhöht sich im Haushaltsjahr 2004 der anrechenbare Vertragsbestand um 1.876 Mio. € auf 6.470 Mio. €.

1 Änderung der LHO durch Art. 5 Haushaltsbegleitgesetz zum Haushaltsplan 2002 (Haushaltsbegleitgesetz 2002) vom 12.12.2001, GVOBl. Schl.-H. S. 365, geändert durch Landesverordnung vom 16.09.2003, GVOBl. Schl.-H. S. 503.

7.15.3 Nach Angaben in der Haushaltsrechnung 2004 geht die Steigerung von Ausgaben für Zinsen in Höhe von rd. 46,6 Mio. € auf den Einsatz von Zinsderivaten zurück. In der **haushaltsmäßigen Grenzbetrachtung** wird die Entwicklung aus dem Einsatz der derivativen Finanzinstrumente auf den Landeshaushalt seit 1992 kumulativ dargestellt:



Die Zahlungsströme aus dem Einsatz von Finanzderivaten haben mit dem Jahr 2004 - isoliert nach den Ergebnissen der Buchführung des Landes betrachtet - den haushaltsmäßigen Vorteil des Einsatzes von Derivaten aufgezehrt und damit kumuliert seit 1992 zu Mehrbelastungen von mehr als 12 Mio. € geführt.

Das **Finanzministerium** weist darauf hin, dass seit Einführung des Portfolioverfahrens die separate Betrachtung von Zinsausgabenentwicklungen im Kredit- und Derivatbereich nicht mehr sachgerecht und nicht aussagekräftig sei. Auch werde sie den in § 18 Abs. 7 LHO festgelegten Kriterien für den Einsatz derivativer Finanzgeschäfte nicht gerecht. Die dargestellten Mehrbelastungen aus den Derivatabschlüssen ab dem Jahre 2000 seien vor allem darauf zurückzuführen, dass im Kreditbereich variabel verzinsliche Darlehen aufgenommen worden seien. Im Derivatbereich wären hierzu ergänzend Sicherungsgeschäfte über entsprechende Swapgeschäfte abgeschlossen, bei denen das Land den höheren Festzins zahle. Den Mehrbelastungen im Derivatbereich stünden gleichermaßen Entlastungen bei den Zinsausgaben aus den Kreditmarktmitteln gegenüber.

Der **LRH** schlägt vor, die bisherige Veranschlagung zu überdenken.

7.15.4 Das Finanzministerium stellt in der Haushaltsrechnung neben haushaltsmäßigen Daten auch das sog. **wirtschaftliche Ergebnis** dar.

Ein wirtschaftliches Ergebnis wird erzielt, wenn die Zinsausgaben des Ist- und Planportfolios niedriger sind als die Zinsausgaben des Referenzportfolios. Für 2004 ergibt sich ein wirtschaftliches Ergebnis in Höhe von rd. 108,2 Mio. € (Plan 2004: 98,8 Mio. €).

7.15.5 Die in der Haushaltsrechnung dargestellten Zinsausgaben und deren Verstetigung sind in dem Maße fiktiv, wie sie verrechnete Rücklagenzuführungen oder -entnahmen enthalten.[1]

Gem. § 3 Abs. 5 HG 2004 sind Einnahmen aus dem Verkauf von Zinsoptionen zur Risikovorsorge der Zinsausgleichsrücklage zuzuführen und zweckgebunden zum Ausgleich von Zinsmehrausgaben zu verwenden. Soweit Rücklagenmittel nicht mehr zur Abdeckung optionaler Zinsänderungsrisiken benötigt werden, sind sie zum Ausgleich von Zinsmehrausgaben während des Haushaltsvollzugs und zur Verstetigung der Zinsausgabenentwicklung im Finanzplanungszeitraum einzusetzen.

Neben den Zinsausgaben für Kredite und Finanzderivate wurden im Haushaltsjahr 2004 netto Zinsbestandteile in Höhe von rd. 9,85 Mio. € (Vorjahr: 1,7 Mio. €) der **Zinsausgleichsrücklage** zugeführt. Damit hatte die Zinsausgleichsrücklage zum 31.12.2004 einen Gesamtbestand in Höhe von rd. 61,5 Mio. € (Vorjahr: 51,6 Mio. €), der sich auf die Bereiche

- bedingte Zinsänderungsrisiken Kredite 22,0 Mio. €,
- bedingte Zinsänderungsrisiken Derivate 20,8 Mio. €,
- unbedingte Zinsänderungsrisiken Derivate 10,5 Mio. €

sowie

- zur Verstetigung Kredite und Finanzderivate 8,2 Mio. €

aufteilt.

7.15.6 Wie bereits im vergangenen Jahr hat auch in 2004 die in der Allgemeinen Abteilung des Finanzministeriums eingerichtete unabhängige Controllingeinheit die **Controllingfunktionen** für das Referat „Kredit- und Zinsmanagement, Schulden- und Derivatverwaltung“ nicht in erforderlichem Umfang wahrnehmen können. Insbesondere bedarf es einer Qualitätsverbesserung und einer Steigerung der Akzeptanz des Controllings auf allen Ebenen. Der LRH empfiehlt dringend, durch Schulungsmaßnahmen eine Controllinginstanz aufzubauen, die fachlich in der Lage ist, ihre Controllingaufgaben wahrzunehmen.[2]

---

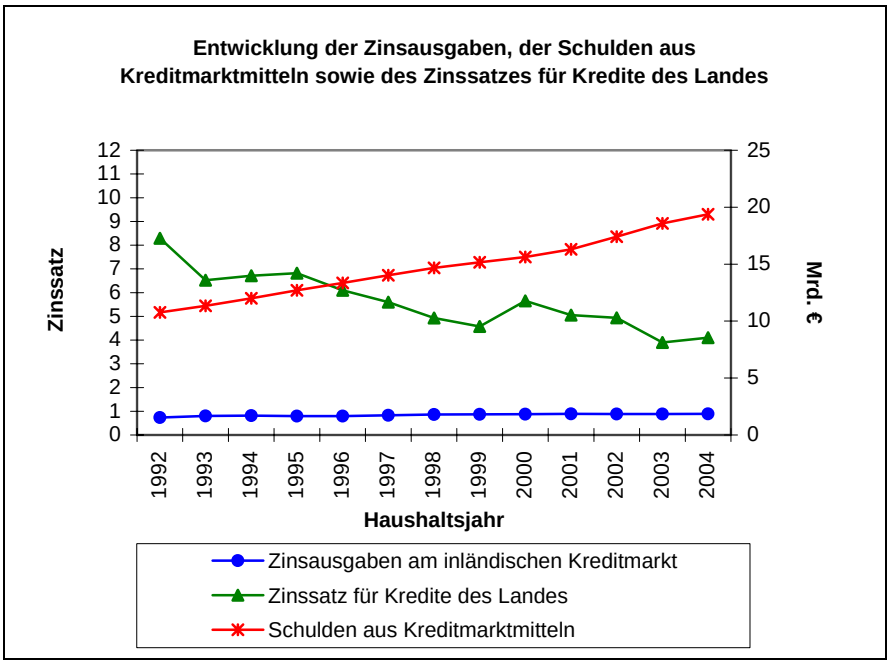
1 Bemerkungen 2003 des LRH, Nr. 7.12.3.

2 Umdruck 15/1632 vom 14.11.2001.

7.15.7 Das Finanzministerium hat 2004 mit seinem Kredit- und Derivatmanagement die **Strategie** verfolgt, die Niedrigzinsphase möglichst weit in die Zukunft hinein zu sichern. Entsprechend wurden 82 % (Vorjahr: 69 %) der Darlehen festverzinslich gegen Zinsänderungsrisiken abgesichert. Über den Derivateinsatz wurde dieser Anteil auf 92 % erhöht. Die durchschnittliche Laufzeit der Kredite wurde auf rd. 12,3 Jahre (Vorjahr: 5 Jahre) verlängert und durch den Derivateinsatz auf rd. 8 Jahre reduziert.[1] Sollte der erwartete Zinsanstieg eintreten, hätte sich das Finanzministerium mit dieser Strategie gut positioniert.

Das Finanzministerium hat erklärt, dass es auch angesichts der steigenden Zinssätze die Risiken aus den Derivatgeschäften nicht durch den Abschluss risikoreicherer Geschäfte erhöhen wolle. Dies begrüßt der LRH ausdrücklich.

Die folgende Grafik zeigt in einer Gesamtbetrachtung die Entwicklung der Zinsausgaben aus Kredit- und Derivatgeschäften, die Entwicklung der Schulden des Landes am Kreditmarkt und die Entwicklung des Zinssatzes, den das Land für seine Kredite leisten muss.



Dank sinkender Zinssätze und des Kredit- und Derivatmanagements des Landes konnten die Zinsausgaben auch 2004 relativ konstant gehalten werden. Allerdings zeichnen sich angesichts der Tendenz steigender Zins-

1 Die Angaben entstammen dem Jahresbericht 2004 für den budgetierten Aufgabenbereich „Kredite, Finanzderivate, Schulden“ (Kap. 1116), Schuldverpflichtungen und Bürgschaften des Landes Schleswig-Holstein Ende 2004, Umdruck 16/33 vom 24.05.2005.

sätze und der beschleunigten Verschuldung des Landes für die Zukunft bereits steigende Zinsausgaben ab.

Die Zinsausgaben hielten sich auch 2004 wieder relativ konstant bei rd. 890 Mio. €. Die aufgrund des Zinsmanagements, der bisherigen Rücklagenbuchung sowie des günstigen Zinsniveaus erreichte Verstetigung der Zinsausgaben darf nicht zu dem Trugschluss führen, dass sich diese Entwicklung fortsetzt. In Zukunft ist aufgrund der jüngsten Tendenz zu steigenden Zinssätzen und des starken Anstiegs der Neuverschuldung des Landes mit steigenden Zinsausgaben zu rechnen. Bis 2009 werden die Zinsausgaben bereits um 144 Mio. € auf dann über 1,1 Mrd. € ansteigen.[1] Dies ist auch nicht durch ein professionelles Kredit- und Derivatmanagement zu verhindern. Die Notwendigkeit, über eine Verringerung der (Neu-)Verschuldung die Zinsausgaben effektiv zu senken, darf nicht aus den Augen verloren werden.

1 Finanzplan 2005 bis 2009 des Landes, Landtagsdrucksache 16/198 vom 12.08.2005, S. 49.

8. Aktuelle Haushaltslage des Landes

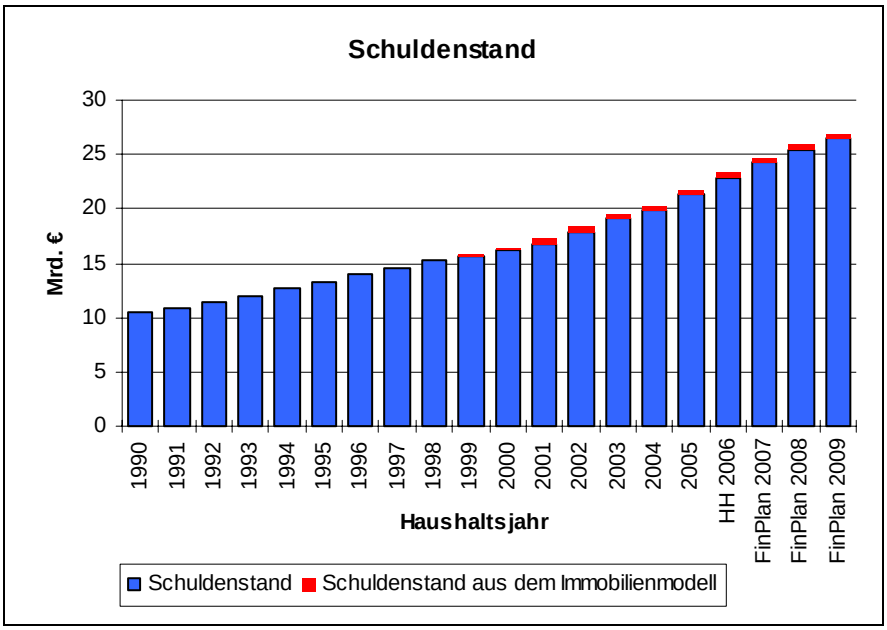
Seit 2002 überschreitet das Land die von der Verfassung vorgesehene Obergrenze für die Kreditaufnahme. Im Jahr 2005 hat sich die geplante Neuverschuldung mit fast 1,6 Mrd. € gegenüber früheren Jahren und gegenüber der von der Verfassung vorgegebenen Obergrenze verdreifacht. Damit werden in großem Umfang konsumtive Ausgaben des Landes über Kredite finanziert. Bis 2010 will die Landesregierung die jährliche Neuverschuldung lediglich halbieren; damit wird diese weiterhin die Obergrenze gem. Art. 53 LV dauerhaft überschreiten. Wenn keine Störung des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts festgestellt wird, ist dies eine Missachtung der Verfassung. Das Parlament muss sich fragen lassen, wie es die Verabschiedung derart verfassungswidriger Haushalte gegenüber den Bürgern rechtfertigt.

Schleswig-Holstein überschreitet mit seiner Neuverschuldung und seinem Schuldenstand auch die Maastricht-Kriterien.

Die von der Landesregierung eingeleiteten Maßnahmen zur Entlastung des Haushalts und die Bemühungen des Finanzministers zur Haushaltssanierung finden die Unterstützung des LRH.
Im Interesse des Landes, seiner Einwohner und der nachfolgenden Generationen appelliert der LRH eindringlich an Regierung und Parlament, die Sanierung der Landesfinanzen zu forcieren und noch in dieser Legislaturperiode zu einem verfassungskonformen Haushalt zurückzukehren. Die Finanzplanung bis 2009 lässt eine Haushaltssanierung noch nicht erkennen; die Finanzierungslücken werden sogar noch größer, wenn die Sanierung des Haushalts nicht konsequent und wirksam betrieben wird.

8.1 Ausufernde Verschuldung des Landes

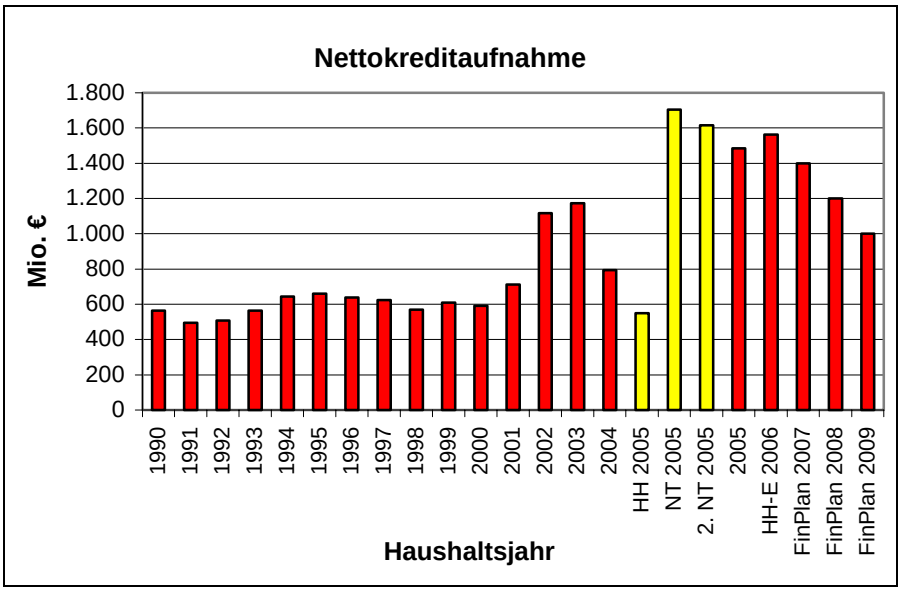
Seit mehr als 30 Jahren nimmt das Land Jahr für Jahr höhere Kredite auf. Ein Abbau der dadurch aufgelaufenen Altschulden findet nicht statt; bei den im Haushalt ausgewiesenen Tilgungen handelt es sich lediglich um Umschuldungen und Anschlussfinanzierungen. Im Ergebnis war das Land am Ende des Jahres 2005 mit insgesamt rd. 21,7 Mrd. € verschuldet.



Mit seinen Schulden pro Einwohner von 7.250 €[1] liegt Schleswig-Holstein 2004 weit über dem Bundesdurchschnitt (4.690 €[2]) und steht mit an höchster Stelle unter den alten Flächenländern.

In den nächsten 4 Jahren wird die Verschuldung um fast 25 % auf 26,9 Mrd. € steigen, da bis zum Ende des Finanzplanungszeitraums 2009 noch weitere 5,2 Mrd. € neue Schulden (2006: 1.562,3 Mio. €, 2007: 1.400 Mio. €, 2008: 1.200 Mio. €, 2009: 1.000 Mio. €) eingeplant sind. Dies wird zu einem Anstieg der Zinsausgaben von 2005 bis 2009 um 259 Mio. € auf insgesamt 1,1 Mrd. € führen und die Zinsausgabenquote, d. h. den Anteil der Zinsausgaben an den bereinigten Ausgaben, um 3 %-Punkte auf 13,5 % erhöhen. Am Ende des Finanzplanungszeitraums werden fast 20 % der Steuereinnahmen für Zinsen des Landes benötigt.
Auch wenn die Finanzplanung eine rückläufige jährliche Neuverschuldung bis 2009 vorsieht, wird diese Ende 2009 immer noch um 400 Mio. € höher liegen als Ende der 90er-Jahre.

1 Vgl. Nr. 7.13.11 dieser Bemerkungen.
2 Finanzplan 2005 bis 2009, Landtagsdrucksache 16/198 vom 12.08.2005, S. 13.



Ob diese Finanzplanung realisiert werden kann oder sich die Finanzlage des Landes weiter verschärft, hängt u. a. davon ab, inwieweit es gelingen wird, die in die Finanzplanung eingestellten globalen Minderausgaben zu erwirtschaften und die globalen Mehreinnahmen zu erzielen. Die globalen Minderausgaben werden sich nach derzeitiger Planung von Jahr zu Jahr nahezu in demselben Umfang erhöhen, wie die Nettokreditaufnahme abnehmen soll. Die Veranschlagung der globalen Mehreinnahmen beruht auf der Erwartung steigender Steuereinnahmen aufgrund der Steuerpolitik der Bundesregierung ab 2007. Erst die Addition der globalen Minderausgaben, der globalen Mehreinnahmen und der Neuverschuldung zusammen zeigt die gesamte Finanzierungslücke in der Finanzplanung. Aus dieser Planung lässt sich bislang kein Einstieg in eine nachhaltige Haushaltssanierung im Finanzplanungszeitraum ableiten (in Mio. €):

Haushaltsjahr	Neuverschuldung	Globale Minderausgaben	Globale Mehreinnahmen	Finanzierungslücke insgesamt
2007	1.400,0	121,9	85,0	1.606,9
2008	1.200,0	329,9	157,0	1.686,9
2009	1.000,0	502,6	234,0	1.736,6

Die Finanzierungslücke wird sich bis 2009 nur dann vermindern lassen, wenn

- es gelingt, die steigenden globalen Minderausgaben bei Aufstellung der kommenden Haushalte aufzulösen und die Haushalte tatsächlich in dieser Höhe zu entlasten und
- die globalen Mehreinnahmen tatsächlich erzielt und darüber hinausgehende Mehreinnahmen zur Reduzierung der Neuverschuldung verwendet werden.

8.2 Verfassungswidrige Kreditaufnahme

Nach Art. 53 LV dürfen die Einnahmen des Landes aus Krediten die Summe der im Haushalt veranschlagten Investitionen nicht überschreiten. Ausnahmen hiervon sind nur zulässig zur Abwehr einer Störung des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts oder zur Überwindung einer schwerwiegenden Störung der Wirtschafts- und Beschäftigungsentwicklung des Landes. In diesen Fällen ist gem. § 18 Abs. 1 LHO im Gesetzgebungsverfahren zur Feststellung des Haushaltsplans insbesondere darzulegen, dass

- das gesamtwirtschaftliche Gleichgewicht oder die Wirtschafts- und Beschäftigungsentwicklung ernsthaft und nachhaltig gestört ist oder eine solche Störung unmittelbar bevorsteht und
- die erhöhte Kreditaufnahme dazu bestimmt und geeignet ist, die Störung des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts oder der Wirtschafts- und Beschäftigungsentwicklung abzuwehren.

8.2.1 Bereits der Nachtragshaushalt 2002 sowie die Haushalte 2003 und 2004 sahen **Kreditaufnahmen des Landes** vor, die erheblich über der von der Verfassung gesetzten Grenze lagen. Parlament und Regierung haben dies unter Berufung auf die Ausnahmeregeln von Art. 53 LV gerechtfertigt.[1]

Der erste Nachtragshaushalt 2005 stellt indes mit Blick auf die Höhe der Neuverschuldung und den Umgang mit der Verfassung eine neue „Qualität“ in der Gesetzgebung des Landes dar. Der als zweiter Haushalt des Doppelhaushalts 2004/2005 im Dezember 2003 beschlossene Haushalt 2005 sah ursprünglich mit 550 Mio. € eine verfassungskonforme Neuverschuldung vor. Er enthielt darüber hinaus Risiken in Höhe von 400 Mio. €.[2] Im Mai 2004 ergab die Steuerschätzung für den Haushalt 2005 eine weitere Finanzierungslücke von mindestens 445 Mio. €, die sich mit der November-Schätzung auf 470 Mio. € erhöhte. Anstatt in dieser Situation rechtzeitig gegenzusteuern und eine Vergrößerung der Haushaltslücken zu verhindern, hat die seinerzeitige Landesregierung keine hinreichenden Maßnahmen ergriffen, um der drohenden Haushaltslücke entgegenzuwirken. Mit einer Nettokreditaufnahme von 1,7 Mrd. €[3] wurde bei Aufstellung des ersten Nachtragshaushalts 2005 die von Art. 53 LV vorgegebene Obergrenze für die Kreditaufnahme von rd. 552 Mio. € mehr als verdreifacht. Die Regierung bemühte sich nicht einmal, die über die Verfassungs-

---

1 Bemerkungen 2003 des LRH, Nr. 8.2.3; Bemerkungen 2004 des LRH, Nr. 7.13.9; Nr. 7.13.3 dieser Bemerkungen.

2 Stellungnahme des LRH zum Entwurf des Doppelhaushalts 2004/2005 vom 28.10.2003, www.landesrechnungshof-sh.de.

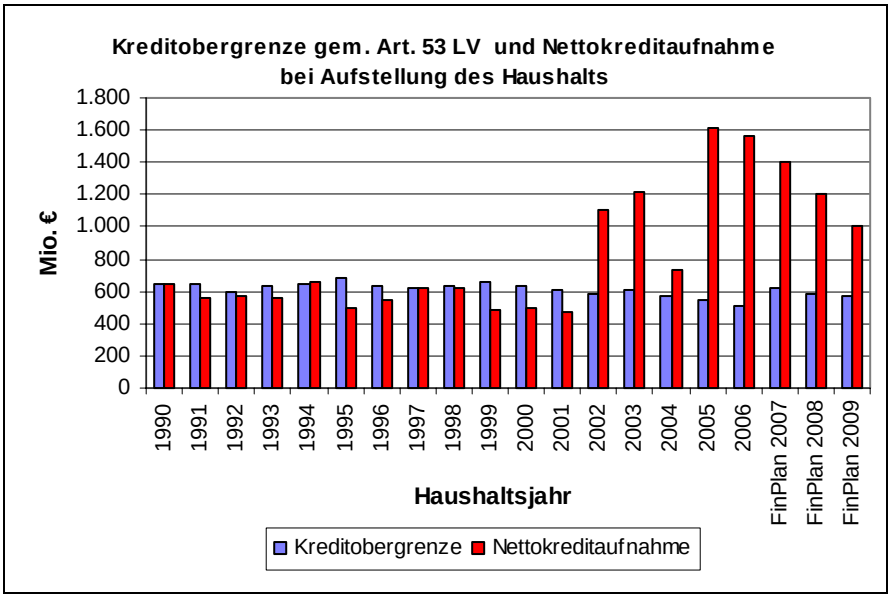
3 Diese verminderte sich mit dem zweiten Nachtragshaushalt 2005 auf rd. 1,6 Mrd. € und im Ist-Ergebnis 2005 auf 1,48 Mrd. €.

grenze hinausgehende Kreditaufnahme nach den in der Verfassung und der LHO vorgesehenen Verfahren zu rechtfertigen.

In dieser Legislaturperiode soll die Neuverschuldung gegenüber dem ersten Nachtragshaushalt 2005 halbiert werden.[1] Dies ist aus Sicht der Landesregierung ein ehrgeiziges Ziel. Für den Haushalt 2006 sowie für die Finanzplanungsjahre 2007 bis 2009 ist damit weiterhin eine hohe Überschreitung der Kreditobergrenze bei Aufstellung des Haushalts geplant. **In der gesamten Legislaturperiode wird es damit keinen verfassungskonformen Haushalt geben**. In der Folge werden deshalb in großem Umfang konsumtive Ausgaben des Landes über Kredite finanziert.

Zwar hat sich das Parlament in seinem Entschließungsantrag zum Haushaltsgesetz 2006[2] mit der Überschreitung der Kreditobergrenze auseinander gesetzt, allerdings ohne eine Ausnahmesituation nach Art. 53 LV festzustellen.

8.2.2 Während die **Kreditobergrenze**[3] infolge der zurückgehenden Investitionen des Landes sinkende Tendenz zeigt, koppelt sich die Nettokreditaufnahme[4] vollständig von dieser Obergrenze ab und liegt in 2005 sogar 3-mal so hoch. Die folgende Grafik veranschaulicht die **Entwicklung seit 1990** - jeweils für die Haushalte einschl. Nachtragshaushalte:



1 „In Verantwortung für Schleswig-Holstein: Arbeit, Bildung, Zukunft“, Koalitionsvertrag zwischen der Christlich Demokratischen Union (CDU) und der Sozialdemokratischen Partei Deutschlands (SPD) in Schleswig-Holstein für die 16. Legislaturperiode des Schleswig-Holsteinischen Landtages von 2005 bis 2010 vom 16.04.2005, Zeile 184 f.

2 Antrag der Fraktionen von CDU und SPD, Landtagsdrucksache 16/235 vom 01.09.2005.

3 Nach der Methode des LRH einschl. der Kreditaufnahmen bei Bund und Ländern (Obergruppe (OGr.) 31).

4 Einschl. der wie Einnahmen aus Kredit zu behandelnden Veräußerungserlöse aus dem Immobilienmodell.

Z. T. konnten die Haushalte in den vergangenen Jahren nur durch die Veräußerung von Landesvermögen ausgeglichen werden.[1] Auch die vergleichsweise niedrigere Nettokreditaufnahme in 2004 ist auf die Vergütung der Inanspruchnahme der Zweckrücklage der Investitionsbank mit 199 Mio. €, auf den Verkauf von NordwestLotto mit 60 Mio. € und auf die Veräußerung der Landesentwicklungsgesellschaft Schleswig-Holstein mit 105 Mio. €, insgesamt also auf zusätzliche einmalige Einnahmen in Höhe von 364 Mio. €, zurückzuführen. Wenn die einmaligen Einnahmen nicht erzielt worden wären, hätte in 2004 die Nettokreditaufnahme bei rd. 1,1 Mrd. € gelegen.

8.2.3 Keine andere haushaltsrechtliche Bestimmung war so oft Gegenstand verfassungsrechtlicher Auseinandersetzungen wie die **Kreditbegrenzungsregel** des Art. 115 GG bzw. entsprechender verfassungsrechtlicher Normen der Länder. Für deren Anwendung und Auslegung gibt es höchstrichterliche Vorgaben, die jedoch seit dem ersten Nachtragshaushalt 2005 von der Landesregierung und dem Landesparlament faktisch außer Kraft gesetzt wurden.

Der LRH sieht darin „eine **bedenkliche Erosion des Rechtsbewusstseins und der Rechtstreue**“[2], die mit den Grundsätzen eines demokratischen Rechtsstaats nicht vereinbar ist. Eine verfassungsgerichtliche Überprüfung dieses Vorgehens ist faktisch ausgeschlossen, weil die qualifizierte Minderheit für eine Verfassungsklage nach Art. 44 LV derzeit nicht erreichbar ist.

8.2.4 Bei den Betrachtungen bleibt unberücksichtigt, dass die durch die Investitionen begrenzte Kreditaufnahme durch eine sehr weite Auslegung des **Investitionsbegriffs** bereits künstlich in die Höhe getrieben und die Investitionen des Landes überhöht dargestellt wurden.[3] Die Obergrenze für die Kreditaufnahme hat sich zu einer Normalgrenze entwickelt, an die sich alle gewöhnt haben. Der Koalitionsvertrag sieht daher zu Recht vor, den Investitionsbegriff neu zu fassen.[4]
Der LRH empfiehlt der Landesregierung, für die geplante Neufassung des Investitionsbegriffs sowohl die Leitlinien des LRH aus den Bemerkungen 2000[5] als auch seine Stellungnahme zum Investitionsbegriff an den

---

1 Bemerkungen 2001 des LRH, Nr. 9.2.3 und Bemerkungen 2002 des LRH, Nr. 9.5.3.

2 Vgl. Stellungnahme des LRH zum Entwurf des ersten Nachtragshaushaltsgesetzes 2005 vom 12.08.2005, Umdruck 16/150.

3 Vgl. Stellungnahme des LRH vom 13.01.2004, Umdruck 15/4129.

4 Vgl. „In Verantwortung für Schleswig-Holstein: Arbeit, Bildung, Zukunft“, Koalitionsvertrag zwischen der Christlich Demokratischen Union (CDU) und der Sozialdemokratischen Partei Deutschlands (SPD) in Schleswig-Holstein für die 16. Legislaturperiode des Schleswig-Holsteinischen Landtages von 2005 bis 2010 vom 16.04.2005, Zeile 313 f.

5 Bemerkungen 2000 des LRH, Nr. 10.3.2.

Finanzausschuss vom 13.01.2004[1] zugrunde zu legen. Besonders sollte dabei beachtet werden, dass

- eine neue Kreditobergrenze keinesfalls eine höhere Neuverschuldung als bisher legitimieren darf,
- eine Verpflichtung zur Vermeidung der Neuverschuldung in die Haushaltsordnung aufgenommen wird,
- auch die vollständige und echte Tilgung der Kredite (anstelle der bisherigen Umschuldung und Anschlussfinanzierung) verbunden mit einer tatsächlichen Verminderung des Schuldenstands zur Pflicht gemacht werden,
- die künftige Kreditbegrenzung sich nicht nur auf Finanzschulden bezieht, sondern Verwaltungsschulden und kreditähnliche Rechtsgeschäfte, wie z. B. Leasing und Public Private Partnership (PPP), einbezieht.

Es sollte auch geprüft werden, inwieweit die Rückkehr zur Objektbezogenheit der Kreditaufnahme (§ 13 Abs. 3 HGrG[2]) zu deren Begrenzung führen kann.

Das **Finanzministerium** teilt nicht die Auffassung des LRH, dass der Investitionsbegriff künftig enger zu fassen ist.

8.3 Maastricht-Kriterien

Für die Bundesrepublik Deutschland gelten neben den nationalen Verfassungsnormen zur Begrenzung der Kreditaufnahme im Grundgesetz bzw. in den Länderverfassungen über die Mitgliedschaft in der Währungsunion der EU auch die sog. Maastricht-Kriterien. Der Europäische Stabilitäts- und Wachstumspakt[3] fordert grundsätzlich ausgeglichene öffentliche Gesamthaushalte. Während die nationalen Regeln eine Abhängigkeit der Kreditaufnahme von den Investitionen vorsehen, begrenzen die Maastricht-Kriterien die Kreditaufnahme der öffentlichen Haushalte anhand von gesamtwirtschaftlichen Rahmendaten:

- Die jährliche Nettokreditaufnahme darf 3 % des Bruttoinlandsprodukts (BIP) nicht überschreiten,
- der Schuldenstand eines Mitgliedstaats ist begrenzt auf maximal 60 % des BIP.

Bund und Länder sind in ihrer Haushaltswirtschaft selbstständig und voneinander unabhängig (Art. 109 Abs. 1 GG). Sie haben aber gem. § 51 a HGrG ihrer Verantwortung zur Einhaltung der Bestimmungen in Art. 104 des Vertrags zur Gründung der Europäischen Gemeinschaft und des euro-

---

1 Stellungnahme vom 13.01.2004, Umdruck 15/4129.

2 Gesetz über die Grundsätze des Haushaltsrechts des Bundes und der Länder (Haushaltsgrundsätzegesetz - HGrG) vom 19.08.1969, BGBl. I S. 1273, zuletzt geändert durch Gesetz vom 23.12.2003, BGBl. I S. 2848.

3 Art. 104 EG-Vertrag.

päischen Stabilitäts- und Wachstumspakts nachzukommen und eine Rückführung der Nettoneuverschuldung mit dem Ziel ausgeglichener Haushalte anzustreben.

Bei Übertragung der Maastricht-Kriterien auf Schleswig-Holstein zeigt eine überschlägige Betrachtung, dass das Land bereits 2004 beide Maastricht-Kriterien überschritten hat. Unter Einbeziehung der anteiligen Schulden bzw. des Schuldenstands des Bundes liegen für Schleswig-Holstein

- die Neuverschuldung bei 3,1 oder 3,2 % des BIP - je nachdem, welcher Verteilungsschlüssel der anteiligen Bundesschulden gewählt wird[1] - und
- der Schuldenstand statt bei maximal 60 % des BIP bei mehr als 70 % des BIP, also um mehr als 10 %-Punkte über der Maastricht-Grenze.

Mit der hohen Neuverschuldung 2005 trägt Schleswig-Holstein dazu bei, dass die Bundesrepublik Deutschland sowohl 2005 als auch voraussichtlich 2006 den Maastricht-Vertrag - nunmehr zum fünften Mal - verletzt. Das Land kommt seinen Verpflichtungen gem. § 51 a HGrG nicht nach. Dies ist umso bedenklicher, als es bereits Kreditaufnahmen in steigendem Umfang auf Nebenhaushalte verlagert, die nicht unter die Begrenzung des Maastricht-Vertrags fallen, für die das Land aber ggf. eintreten muss (z. B. Gesellschaft zur Verwaltung und Finanzierung von Beteiligungen des Landes Schleswig-Holstein mbH - GVB).

Das **Finanzministerium** weist darauf hin, dass Bund, Länder und Gemeinden sich während der 103. Sitzung des Finanzplanungsrats am 16.02.2006 erneut zu ihrer Verantwortung für die Einhaltung des Europäischen Stabilitäts- und Wachstumspakts bekannt haben. Die Anwendung der Maastricht-Kriterien auf ein einzelnes Land sei nicht üblich.
Der **LRH** weist darauf hin, dass in einem föderalen Staat jedes Land seinen Beitrag zur Erreichung der gemeinsamen Ziele leisten muss und zeigt auf, dass Schleswig-Holstein dieser Verpflichtung bisher nicht nachgekommen ist.

8.4 Entwicklung des Haushalts und wesentlicher Kennzahlen

Zu der ausufernden Neuverschuldung mit dem ersten Nachtragshaushalt 2005 hat insbesondere die mangelnde Steuerung der Haushalte 2004 und 2005 durch die vorherige Landesregierung wesentlich beigetragen - und dies, obwohl rechtzeitig bekannt war, dass drastische Steuermindereinnahmen bevorstanden. Bereits im Zusammenhang mit der Steuerschätzung 2004 wäre ein Nachtragshaushalt angebracht gewesen.

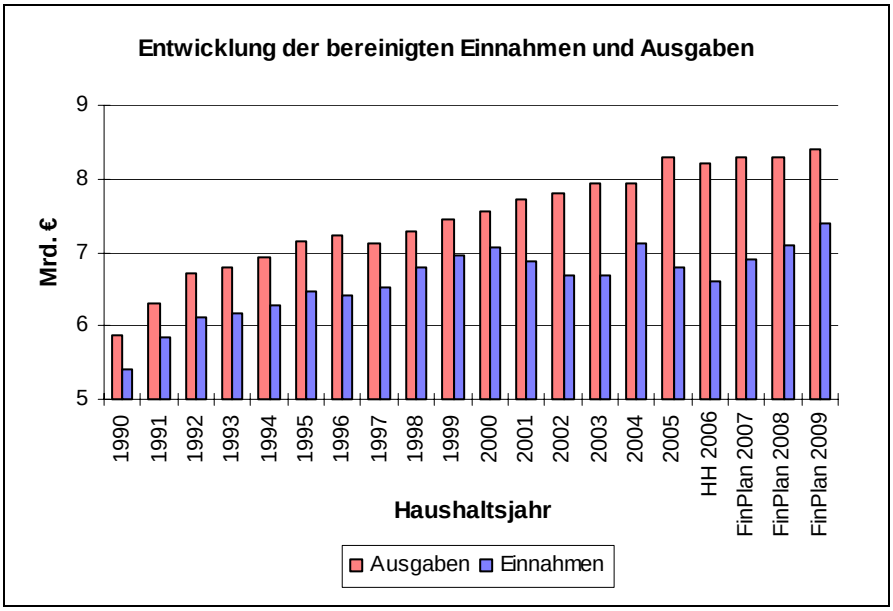
---

1 Einwohnerzahl oder Königsteiner Schlüssel.

8.4.1 Vor dem Hintergrund dieser Erfahrungen hält es der LRH für einen Fehler, für die Haushaltsjahre 2007 und 2008 wieder einen **Doppelhaushalt** aufstellen zu wollen. Gerade in Zeiten einer derart dramatischen und unsicheren Finanzlage eignet sich ein Doppelhaushalt nicht. Mit einem Einzelhaushalt kann aktueller geplant und auf Ereignisse jedweder Art schneller reagiert werden. Einsparvorgaben und -ziele können jährlich vom Parlament verändert, angepasst und verschärft werden.[1]

8.4.2 Neben einer unzureichenden Haushaltssteuerung auf der Ausgabenseite haben in der Vergangenheit immer wieder unrealistisch hohe Einnahmeerwartungen zur dramatischen Finanzsituation des Landes beigetragen. Die **Einnahmen** blieben häufig und z. T. erheblich hinter den Prognosen zurück. Dennoch wurden die Ausgaben wie geplant realisiert, anstatt sie - auch im Haushaltsvollzug - den geringeren Einnahmen anzupassen.

Die folgende Grafik[2] verdeutlicht, wie die Ausgaben des Landes entgegen dem Verlauf der Einnahmen noch weiter erhöht wurden:



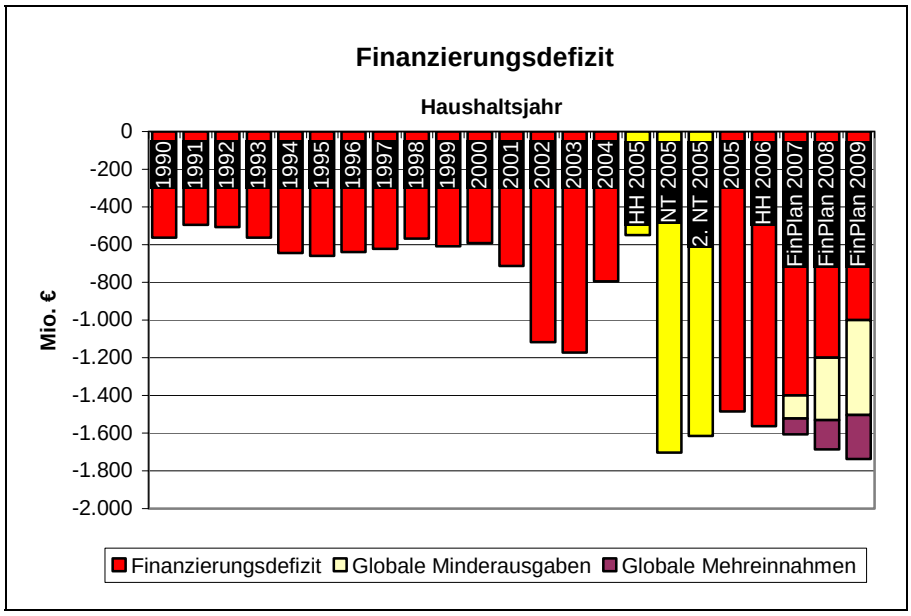
8.4.3 Logische Folge dieser Finanzpolitik ist das weiter anwachsende **Finanzierungsdefizit** und ein zunehmender Kreditbedarf des Landes. Aus der folgenden Grafik ergeben sich die in der Finanzplanung ausgewiesenen weiteren Deckungslücken unter Einschluss der globalen Minderausgaben und globalen Mehreinnahmen[3]:

---

1 Vgl. Bemerkungen 2005 des LRH, Nr. 8.4.

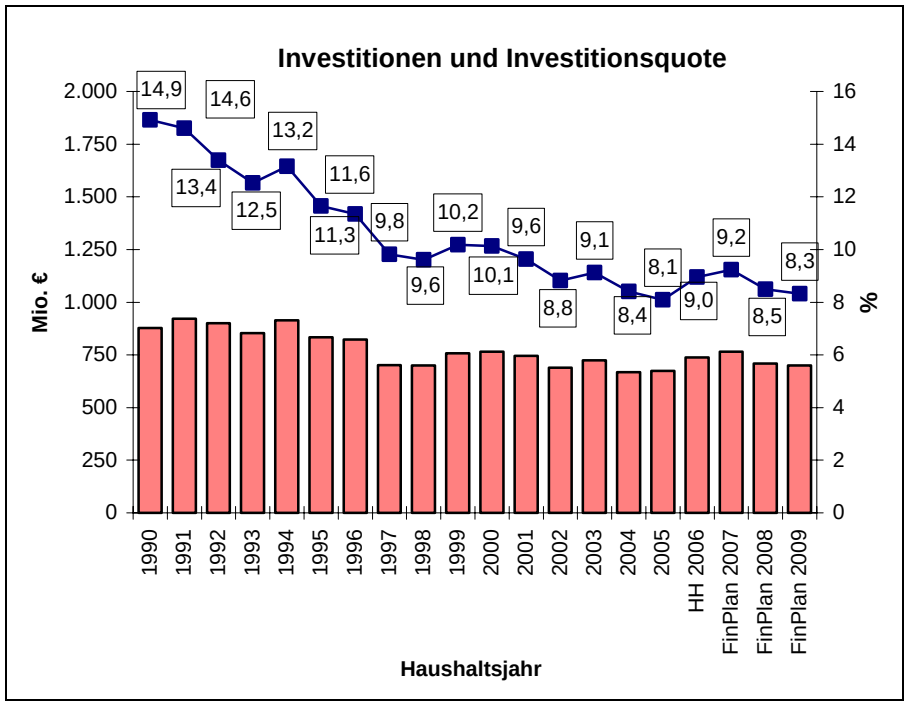
2 Bereinigte Ausgaben = Gesamtausgaben abzüglich OGr. 59, 91, 96 und 98.
Bereinigte Einnahmen = Gesamteinnahmen abzüglich OGr. 32, 35, 36 und 38.

3 Vgl. Tz. 8.1.



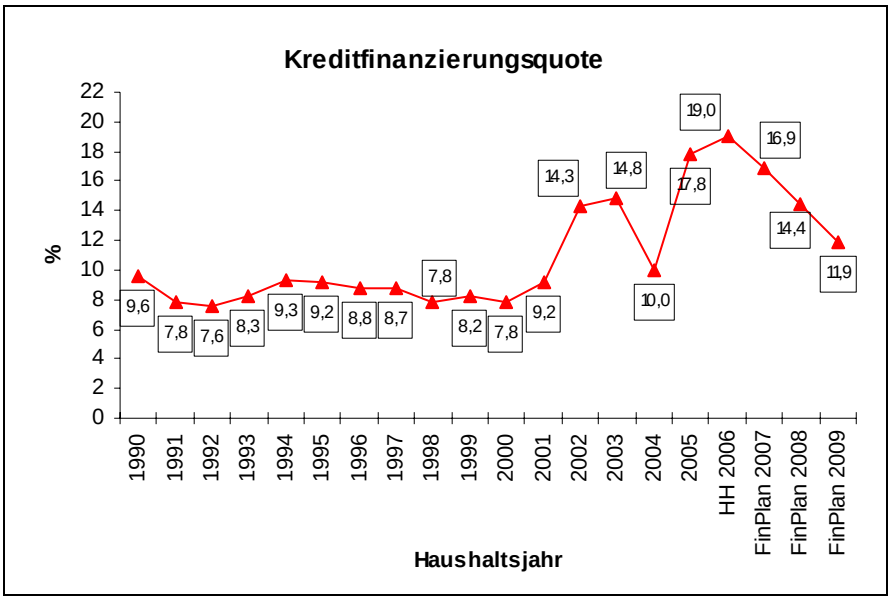
Bemerkenswert ist, dass die Landesregierung das tatsächliche Finanzierungsdefizit bisher nicht ausgewiesen hat, sondern Einnahmeerwartungen und globale Minderausgaben zugrunde legt, deren Realisierung zz. noch offen ist.

8.4.4 Obwohl mit dem ersten Nachtragshaushalt 2005 die Ausgaben insgesamt stiegen, sanken die **Investitionen** und auch die **Investitionsquote**[1] weiter. Diese Entwicklung wird sich im Finanzplanungszeitraum fortsetzen:



1 Anteil der Investitionen an den bereinigten Ausgaben.

8.4.5 Mit der zunehmenden Neuverschuldung steigt auch die **Kreditfinanzierungsquote** des Landes stark an. Erst bis zum Ende des Finanzplanungszeitraums soll sie auf 11,9 % zurückgeführt werden, liegt damit aber immer noch weit über dem Niveau bis 2000:



8.5 Sanierung des Landeshaushalts

In dieser dramatischen Finanzsituation des Landes sind das Parlament und die Regierung aufgefordert, alles zu tun, um noch in dieser Legislaturperiode zu einem verfassungskonformen Haushalt zurückzukehren und den Haushalt nachhaltig zu sanieren.

8.5.1 Die **Absicht der Landesregierung,** den Haushalt durch Aufgabenverzicht, Bürokratieabbau und neue effizientere Verwaltungsstrukturen zu entlasten, findet die Unterstützung des LRH. Die Einsparvorgaben im Personalhaushalt, die beabsichtigte Konzentration der Investitionen auf wachstumswirksame Bereiche, der Abbau von Aufgaben und die Erzielung von Synergieeffekten durch die Verlagerung von Aufgaben auf die kommunale Ebene sind richtige und notwendige Schritte auf diesem Weg.

8.5.2 Die eingeleiteten Maßnahmen sind bisher aber noch nicht ausreichend.

So hat bislang das **Personaleinsparkonzept** nur zu unwesentlichen Einsparungen geführt. Die große Zahl der Tabubereiche (insbesondere Polizei, Steuer, Justiz und Bildung) steht einem erfolgreichen Einsparkonzept entgegen. Durch sie werden allein rd. 85 % der Personalstellen der unmittelbaren Landesverwaltung von dem Sparkonzept nicht erfasst und bleiben bislang von Einsparungen verschont. Tabubereiche in diesem Umfang kann sich das Land nicht leisten.

Das **Finanzministerium** wendet ein, dass die Personalkostenbudgets in den Kernbereichen nicht erhöht würden und dass es keine Tabubereiche gebe.

Nach den bisherigen Planungen steht noch nicht fest, ob das Personaleinsparkonzept und die Verwaltungsmodernisierung zu den von der Landesregierung angekündigten Stelleneinsparungen in Höhe von 2.000 Stellen führen werden. Auch der Beitrag der Zuschussempfänger des Landes steht noch aus.
Ab dem Haushalt 2007 fordert der LRH deutlich höhere Einsparungen.

Der **Schleswig-Holstein-Fonds** wird mit seinen insgesamt geplanten 415 Mio. € im Finanzplanungszeitraum nur insoweit die Investitionen des Landes und die Wirtschafts- und Beschäftigungsentwicklung des Landes fördern, wie neue Investitionen initiiert werden. Da der Fonds in erster Linie durch Haushaltsumschichtungen finanziert wird, fehlen hierfür die wesentlichen Voraussetzungen. Die Mittel des Fonds werden nur z. T. für investive Zwecke eingesetzt. Eine kleinteilige Förderung für konsumtive Zwecke führt zudem zu unnötigen bürokratischen Verfahren.

8.5.3 Ob die weiteren Vorhaben der Landesregierung zu einer Haushaltsentlastung führen, bleibt abzuwarten:

Parlament und Regierung erwarten, dass in dieser schwierigen Haushaltslage mit **PPP** die Investitionen des Landes verstärkt werden können. Die Politik verspricht sich davon wirtschaftliche Verfahren und Finanzierungen sowie die Mobilisierung privaten Kapitals. PPP geht dabei über reine Finanzierungskonzepte hinaus. Es bietet in der Übernahme von Aufgaben und Finanzierung durch Private gleichzeitig die Möglichkeit, dass im Rahmen von Verwaltungsmodernisierung die Erfüllung öffentlicher Aufgaben und Tätigkeiten auf Private übertragen werden, die diese möglicherweise besser und kostengünstiger übernehmen können.

Z. T. wird der Eindruck erweckt, dass mit PPP die Investitionen ohne den Einsatz von Landes- oder Kommunalmitteln finanziert werden könnten. PPP kann aber nicht die Finanzprobleme des Landes lösen. Bei wirtschaftlicher Betrachtungsweise besteht kein Unterschied zwischen einer Haushaltsbelastung aus Zins- und Tilgungsausgaben und Zahlungen aus Dauerschuldverhältnissen. Wenn das Land zur Realisierung eines Projekts nicht über die erforderlichen Finanzmittel verfügt, kann es sich auch keine Projekte mittels PPP leisten. Ist das Land wirtschaftlich nicht in der Lage, die Finanzierungskosten einer vom Land durchgeführten Maßnahme aus Haushaltsmitteln zu tragen, so wird - abgesehen von Gebührenmodellen -

die Nutzung alternativer Finanzierungsformen im Rahmen von PPP-Modellen an diesem Zustand per se nichts ändern.

Vor der Realisierung eines Projekts mittels PPP muss zunächst - wie bei allen Projekten - eine umfassende Prüfung des Bedarfs und eine Wirtschaftlichkeitsuntersuchung stehen, die einen Vergleich zwischen konventioneller Aufgabenerledigung einschl. deren Finanzierung und einem PPP-Projekt ermöglicht. Hierfür bedarf es Parallelausschreibungen, um belastbare Vergleichsdaten zu erhalten. Nur nachgewiesene Effizienzgewinne aus PPP-Modellen können zur Haushaltsentlastung beitragen.

Das **Finanzministerium** schließt sich dem Votum der Finanzministerkonferenz vom 26.01.2006 an, dass Parallelausschreibungen unterbleiben sollen. Dies wird mit hohen Transaktionskosten und der das Marktinteresse verringernden Wirkung sowie mit vergaberechtlichen Bedenken begründet.

Der **LRH** sieht hierin eine Verzerrung der Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen mit der Folge, dass kein klarer Nachweis der Effizienz der Projekte erbracht wird. Einerseits sehen die Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen „knallhart“ kalkulierte Angebote von PPP-Anbietern vor, denen andererseits nur an pauschalen Angaben und Vergleichswerten orientierte Kosten für die Leistungen Dritter bei der Auftragsvergabe im konventionellen Verfahren gegenüberstehen. Damit wird die Belastbarkeit der Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen infrage gestellt. Der Verzicht auf Parallelausschreibungen führt darüber hinaus zu erheblichen Zeitverzögerungen bei der Realisierung einer Maßnahme, bei der nach Ausschreibung im Rahmen von PPP festgestellt wird, dass diese nicht wirtschaftlich ist und konventionell realisiert werden muss.

Die angekündigten Personaleinsparungen aus der **Verwaltungsmodernisierung** und der **Verwaltungsstrukturreform** führen nicht zwangsläufig zu hinreichenden Einsparungen im Landeshaushalt. So wird beispielsweise keine Haushaltsentlastung erzielt, wenn Aufgaben auf die Kommunen verlagert werden und hierfür nach dem Konnexitätsprinzip Ausgleichszahlungen des Landes fällig werden. Bei der Höhe der Ausgleichszahlungen müssen eintretende Synergieeffekte berücksichtigt werden. Soll die Verwaltungsmodernisierung zu einer Sanierung des Haushalts beitragen, so muss die Landesregierung mehr Aufgaben abbauen, auf hohe Standards verzichten und erheblich höhere Einsparungen erbringen.

8.5.4 Der LRH hat bereits in der Vergangenheit umfangreiche Vorschläge zur Sanierung des Haushalts gemacht, von denen nunmehr einige aufgegriffen werden.[1] Dies erkennt der LRH ausdrücklich an.

Eine wesentliche Voraussetzung für das Erkennen weiterer Einsparmöglichkeiten ist die Schaffung von Transparenz. Diese Transparenz muss nicht nur für den Landeshaushalt allein, z. B. durch Ausweis der künftigen Pensionsverpflichtungen, sondern auch einschl. seiner Nebenhaushalte geschaffen werden.[2]

Der LRH ist davon überzeugt, dass das kamerale Rechnungswesen der Herstellung der Transparenz nicht entgegensteht. Er hält vor weiteren Überlegungen über eine Umgestaltung des Rechnungswesens eine Bestandsaufnahme und die Konsolidierung der seit mehr als 10 Jahren betriebenen **Modernisierung des Haushaltswesens** für unabdingbar. Um die Kosten- und Leistungsrechnung einzuführen[3], wurde ab 2001 das SAP-Verfahren eingeführt. Der LRH stellt bei seinen Prüfungen immer wieder fest, dass die Kostenrechnung nicht hinreichende Kostentransparenz schafft und zu Datenfriedhöfen führt. Auch die outputorientierte Budgetierung steckt immer noch in den Kinderschuhen. Hier gilt es, die Konzeptionen zu überdenken und zu einem sinnvollen Einsatz oder Wegfall der Instrumente zu kommen.

Keinesfalls sollte die Landesregierung vorschnell der Versuchung erliegen, durch ein neues Rechnungswesen die Verwaltung wieder auf Jahre hinaus mit sich selbst zu beschäftigen und darüber die wesentlichen Maßnahmen zur Haushaltssanierung aus dem Auge zu verlieren.

8.6 Fazit

Der LRH stimmt mit dem Finanzminister überein, dass eine Sanierung des Haushalts auf der Ausgabenseite ansetzen muss, und unterstützt ihn ausdrücklich in seinem Kurs. Dies kann aber nur gelingen, wenn die gesamte Landesregierung und das Parlament diesen Kurs mittragen und mitgestalten. Der LRH appelliert eindringlich, die Rückkehr zu einem verfassungskonformen Haushalt noch in dieser Legislaturperiode zu forcieren. Nur so wird es möglich sein, den Weg des Landes in eine Haushaltsnotlage abzuwenden.

---

1 Bemerkungen 2005 des LRH, Nr. 8.7.

2 Bemerkungen 2004 des LRH, Nr. 9.

3 Vgl. neuerdings: Abschlussbericht der Projektgruppe Verwaltungsmodernisierung und Entbürokratisierung im Finanzministerium Schleswig-Holstein vom 31.01.2006, S. 307 f.

Sollte das Land in den kommenden Jahren höhere Einnahmen erhalten, so müssen diese zunächst zur Rückführung der Neuverschuldung und nicht für neue Aufgaben eingesetzt werden. Ziel muss es sein, die Ausgaben des Landes wieder seinen Einnahmen anzupassen.

Auch wenn es gelingen sollte, mittelfristig einen Haushalt ohne Neuverschuldung zu erreichen, ist das Land von einem Abbau seines hohen Schuldenstands immer noch weit entfernt.

Das **Finanzministerium** teilt die Auffassung des LRH zur aktuellen Haushaltssituation des Landes. Die Landesregierung habe die in dieser Situation erforderlichen finanzpolitischen Ziele definiert und erste Maßnahmen zu einer Kurswende eingeleitet. Ursächlich für die sich seit mehreren Jahren zuspitzende Finanzsituation des Landes seien stagnierende Steuereinnahmen und höhere Sozialausgaben aufgrund der hohen Arbeitslosigkeit. Angesichts des hohen strukturellen Defizits des Landeshaushalts gebe es keine realistische Alternative zur hohen Kreditaufnahme. Einsparungen seien angesichts der Versteinerung der Haushalte kurzfristig objektiv unmöglich. Durch gesetzlich festgelegte Ausgaben, Zinsausgaben, Personalausgaben und bereits eingegangene Verpflichtungen seien derzeit über 92 % der Ausgaben gebunden und nicht oder nur mittelfristig beeinflussbar.
Das Finanzministerium hält es deshalb für unausweichlich und in diesem Sinne für vertretbar, wenn das Defizit des Haushalts vorübergehend durch eine erhöhte Kreditaufnahme ausgeglichen wird.

Diese Auffassung des Finanzministeriums steht im Widerspruch zur Verfassung des Landes. Der **LRH** erkennt an, dass die neue Landesregierung mit der überfälligen Haushaltssanierung vor einer Herkulesaufgabe steht und auch eine Umkehrung des finanzpolitischen Kurses nicht sofort zu wirksamen Einsparungen führen kann. Er warnt jedoch davor, die Ziele zu vage zu definieren und den Kurs ungenau abzustecken. Keinesfalls sollte das Finanzministerium der Versuchung erliegen, die Kreditaufnahmemöglichkeiten der öffentlichen Haushalte zu erleichtern, da dies dem Ziel der dringend notwendigen Sanierung der Haushalte entgegensteht.

Landtag

9. Reisen des Landtages, seiner Ausschüsse und der Fraktionen

Bei den Reisen des Landtages, seiner Ausschüsse und der Fraktionen werden die Grundsätze der Ordnungsmäßigkeit, Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit in aller Regel beachtet. Der LRH gibt einige organisatorische Hinweise, die die Planung, Durchführung und Abrechnung der Reisen erleichtern. Die politische Erforderlichkeit der Reisen hat der LRH nicht geprüft.

9.1 Allgemeines

Nach § 14 SH AbgG[1] werden den Abgeordneten für Reisen außerhalb Schleswig-Holsteins, Hamburgs und Nordschleswigs die Kosten für die Bahnfahrt der 1. Klasse, für Flüge der Touristenklasse oder bei Benutzung des eigenen Kraftfahrzeugs das Kilometergeld sowie die nachgewiesenen Übernachtungskosten erstattet.

Der LRH hat die Planung, Durchführung und Abwicklung aller Reisen seit Beginn der 15. Wahlperiode geprüft.

Der Haushalt des Landtages weist nach Nr. 6 der Erläuterungen zur Maßnahmegruppe (MG) 02, Titel 0101-411 07 - Reisekostenentschädigungen der Abgeordneten - die entsprechenden Haushaltsmittel hierfür aus:

2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006
86.920 €	84.517 €	158.500 €	163.000 €	163.000 €	113.000 €	150.000 €

Die im Landtag vertretenen Fraktionen[2] bestreiten die Aufwendungen für Fraktionsreisen aus den ihnen gem. § 6 FraktionsG[3] aus dem Landeshaushalt zufließenden Fraktionsmitteln (MG 05, Titel 0101-684 05 bis 684 11).

---

1 Gesetz über die Rechtsverhältnisse der Mitglieder des Schleswig-Holsteinischen Landtages (Schleswig-Holsteinisches Abgeordnetengesetz - SH AbgG -) i. d. F. d. Bekanntmachung vom 13.02.1991, GVOBl. Schl.-H. S. 100, ber. 1992, S. 225, zuletzt geändert durch Gesetz vom 16.12.2002, GVOBl. S. 269.

2 Der LRH verwendet einheitlich den Begriff „Fraktion“; den Abgeordneten des SSW stehen nach § 1 Abs. 2 FraktionsG die Rechte einer Fraktion zu.

3 Gesetz über die Rechtsstellung und Finanzierung der Fraktionen im Schleswig-Holsteinischen Landtag (FraktionsG) vom 18.12.1994, GVOBl. Schl.-H. 1995, S. 4, geändert durch Gesetz vom 26.05.1999, GVOBl. S. 134.

Die Abgeordneten des Schleswig-Holsteinischen Landtages haben im Prüfungszeitraum insgesamt an 97 Reisen mit 386 Reisetagen und 960 Personen (808 Mitglieder des Landtages, 129 Verwaltungsangehörige, 23 Vertreter der Landesregierung, der Wirtschaft u. a.) teilgenommen. Hierfür wurden rd. 855.000 € aufgewendet.

	2000	**2001**	**2002**	**2003**	**2004**	**2005**	**zusammen**
Anzahl aller Reisen	8	12	28	23	19	7	**97**
Anzahl der Reisetage	35	52	108	83	75	33	**386**
Teilnehmerzahl	118	117	241	204	181	99	**960**
Aufwendungen	137.568 €	111.104 €	248.573 €	127.939 €	134.404 €	95.975 €	**855.564 €**

Die Reisen verteilen sich wie folgt auf den Ältestenrat, interfraktionelle Reisen sowie auf Reisen der Ausschüsse und der Fraktionen des Landtages:

Gremium	**Anzahl der Reisen**	**Anzahl der Reisetage**	**Teilnehmer-zahl**	**Kosten**
Ältestenrat	6	43	55	199.816 €
Interfraktionelle Reisen	3	24	51	179.077 €
Ausschüsse	39	137	330	174.799 €
Fraktionen	49	182	524	301.872 €
Gesamt	**97**	**386**	**960**	**855.564 €**

9.2 Feststellungen und Empfehlungen

Die Reisen des Ältestenrats, die interfraktionellen Reisen sowie die der Landtagsfraktionen werden professionell organisiert und abgewickelt; die Zuständigkeit für diese Aufgaben liegt jeweils in einer Hand. Dies empfiehlt der LRH auch für die Reisen der Ausschüsse.

Die Programme der Reisen waren anlassbezogen. Die politische Erforderlichkeit und die Programmauswahl hat der LRH nicht geprüft. Die bisherige Praxis, ca. 90 % des Reiseprogramms für Fachinformationen und nur ca. 10 % für Rahmenprogramme vorzusehen, ist vorbildlich und sollte beibehalten werden. Der LRH begrüßt, dass 3 Landtagsfraktionen bei ihren Fraktionsreisen - in unterschiedlicher Höhe je nach Kostenumfang und Programmgestaltung - eine Eigenbeteiligung der Abgeordneten festlegen. Bei den interfraktionellen Reisen, den Reisen des Ältestenrats sowie der

Ausschüsse beteiligen sich die Abgeordneten bisher nur an den Aufwendungen für Trinkgelder und für Reisegepäckversicherungen.

Nach § 14 Abs. 1 SH AbgG werden den Abgeordneten bei Flügen die Kosten der Touristenklasse ersetzt. Der Ältestenrat reiste im Jahr 2005 in der Business-Class nach China. Die Flugkosten hat der Landtag in voller Höhe getragen. Wenn den Abgeordneten die Mehrkosten für Langzeitflüge der Business-Class erstattet werden sollen (in diesem Fall rd. 25.000 €), müsste das SH AbgG entsprechend geändert werden.

Der Ältestenrat wurde bei dieser Reise auf ausdrücklichen Wunsch der chinesischen Gastgeber vom ehemaligen Landtagspräsidenten begleitet. Dies entsprach auch den Wünschen des jetzigen Landtagspräsidenten sowie des Ältestenrats, da der ehemalige Landtagspräsident diese Reise noch während seiner aktiven Dienstzeit federführend geplant und zusammen mit der chinesischen Seite vorbereitet hat. Daher wurde er auf Kosten des Landtages zu der Reise eingeladen. Alle anderen externen Reiseteilnehmer haben ihren vollen Reisekostenanteil selbst getragen bzw. an den Landtag erstattet. Die Übernahme der Reisekosten in diesem Fall ist unter Berücksichtigung der besonderen Umstände vertretbar.

Bei der Planung, Durchführung und Abrechnung der Ausschussreisen gibt es Verfahrensmängel. Der LRH hat während der Prüfung Verbesserungen vorgeschlagen, die mit der Landtagsverwaltung in konstruktiven Gesprächen erörtert wurden. Die Landtagsverwaltung arbeitet bereits an der Umsetzung.

Entgegen der Regelung in den Ausführungsbestimmungen zu § 14 SH AbgG reisen die Ausschüsse vermehrt als Gesamtausschuss und nicht als Kommission. Sollte diese Praxis künftig beibehalten werden, müsste die Regelung geändert werden. Aus wirtschaftlichen Gründen empfiehlt der LRH jedoch, diese nicht zu ändern und damit den Vorrang für Kommissionsreisen beizubehalten.

Bei 4 der 5 Fraktionen gibt es kaum zusammengefasste Reiseunterlagen und Abrechnungen. Grundsätzlich werden dort die einzelnen Belege nach den Buchungsdaten zwischen allen anderen Belegen aufbewahrt. Teilnehmerlisten liegen meist nicht vor. Die Teilnehmer der Reisen sind nur in einigen Fällen aus den Rechnungen der reservierten Flugtickets oder aus den Hotelrechnungen zu entnehmen. Künftig sollten alle Fraktionen die Unterlagen über die Planung und Durchführung der Reisen zusammengefasst aufbewahren. Daraus sollten die Teilnehmer, das Programm und eine Abrechnung aller Reisekosten einschl. der ggf. vereinbarten Teilnehmerbeiträge und gezahlten Tagegelder zu entnehmen sein. Der Reisever-

lauf und die Reisekosten werden dadurch transparent und leicht nachvollziehbar. Dies erleichtert zudem die Planung und Vorbereitung späterer Reisen.

Im Jahr 2005 wurden die 24 Mitglieder des Landtages einer der beiden großen Fraktionen auf ihrer Fraktionsreise von 9 Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern begleitet. Bei 2 der kleineren Fraktionen sind weitgehend alle Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter mitgefahren. Die Zahl der mitreisenden Verwaltungsangehörigen sollte bei allen Reisen entweder auf ein Mindestmaß begrenzt oder gegen eigene Kostenerstattung erfolgen.

Der **Landtagspräsident** teilt mit, dass die Anregungen zur Anpassung der Regelungen im SH AbgG aufgegriffen würden. Die mit der Landtagsverwaltung abgestimmten Hinweise für die Planung, Durchführung und Abrechnung der Ausschussreisen seien in den Entwurf eines Merkblatts zur Durchführung von Ausschussreisen aufgenommen worden. Das neue Verfahren sei bereits mit den Ausschussvorsitzenden abgestimmt.

10. Verwendung der Fraktionsmittel der Jahre 2002 und 2003; hier: Prüfung der Personalausgaben

Die Prüfung der Personalausgaben bei den im Schleswig-Holsteinischen Landtag vertretenen Fraktionen führte zu keinen Beanstandungen. Alle Fraktionen wenden den BAT und seine Zusatztarifverträge sinngemäß an. Unterschiedliche Handhabungen gibt es u. a. bei der Befristung von Arbeitsverträgen sowie der Zusatzversorgung. Der LRH gibt hierzu Hinweise, damit die Fraktionsbeschäftigten im Vergleich mit den Landesbediensteten nicht besser, aber auch nicht schlechter gestellt werden.

10.1 Vorbemerkung

Der LRH hat die Verwendung der Fraktionsmittel der Jahre 2002 und 2003 bei den im Schleswig-Holsteinischen Landtag vertretenen Fraktionen[1] geprüft und über die Prüfung in seinen Bemerkungen 2005[2] berichtet. Von dieser Prüfung waren zunächst die Personalausgaben der Fraktionen ausgenommen, da bei der Prüfung der Fraktionsmittel der Jahre 1998 bis 2001 die SPD-Landtagsfraktion die Herausgabe der Personalunterlagen ihrer Fraktionsbeschäftigten verweigerte[3] und der LRH daraufhin Klage vor dem Verwaltungsgericht Schleswig erhoben hat.

Mit dem inzwischen rechtskräftigen Urteil[4] hat das Verwaltungsgericht Schleswig entschieden, dass dem LRH die Personalakten der Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer - hier der beklagten SPD-Landtagsfraktion für den Zeitraum 1998 bis 2001 - vorzulegen sind. Ausgenommen hiervon sind in diesem konkreten Fall die Registerfächer „Gesundheit/Abwesenheit“ und „Abmahnungen/Verweise“, die auch nicht Gegenstand dieser Prüfung waren. Der LRH hat nunmehr bei allen Fraktionen die Personalausgaben der Jahre 2002 und 2003 geprüft.

---

1 Der LRH verwendet einheitlich den Begriff „Fraktion“; den Abgeordneten des SSW stehen nach § 1 Abs. 2 FraktionsG die Rechte einer Fraktion zu.

2 Bemerkungen 2005 des LRH, Nr. 11.

3 Bemerkungen 2003 des LRH, Nr. 9.6.

4 Urteil vom 30.09.2004, Az. 6 A 17/03.

10.2 Personalausgaben der Fraktionen in den Jahren 2002 und 2003

Die Fraktionen haben in den Jahren 2002 und 2003 insgesamt jeweils rd. 79 % ihrer Gesamtausgaben für die Personalkosten aufgewendet.

Jahr	Gesamtausgaben der Fraktionen in T€	Personal-ausgaben in T€	in %	Sachkosten in T€	in %
2002	4.026,2	3.160,8	79	865,4	21
2003	4.099,0	3.247,2	79	851,8	21

Der hohe Anteil der Personalkosten an den Gesamtausgaben der Fraktionen macht deutlich, dass der LRH einer Prüfung der Jahresrechnung sowie der den Fraktionen nach § 6 Abs. 1 FraktionsG[1] zur Verfügung gestellten Geld- und Sachleistungen auf ihre wirtschaftliche und ordnungsgemäße Verwendung nur dann gerecht werden kann, wenn diese Prüfung die Personalaufwendungen einschließt.

Etwa 97 % der Gesamtausgaben der Fraktionen werden aus den Geldleistungen nach § 6 Abs. 1 FraktionsG, der Rest aus sonstigen Einnahmen finanziert (z. B. für die Beteiligung der Abgeordneten an den Ausgaben der Innenrepräsentation).

Im Jahr 2003 wiesen die Jahresrechnungen[2] der Fraktionen insgesamt folgende Geldleistungen nach dem FraktionsG sowie davon aufgewendete Personalkosten aus:

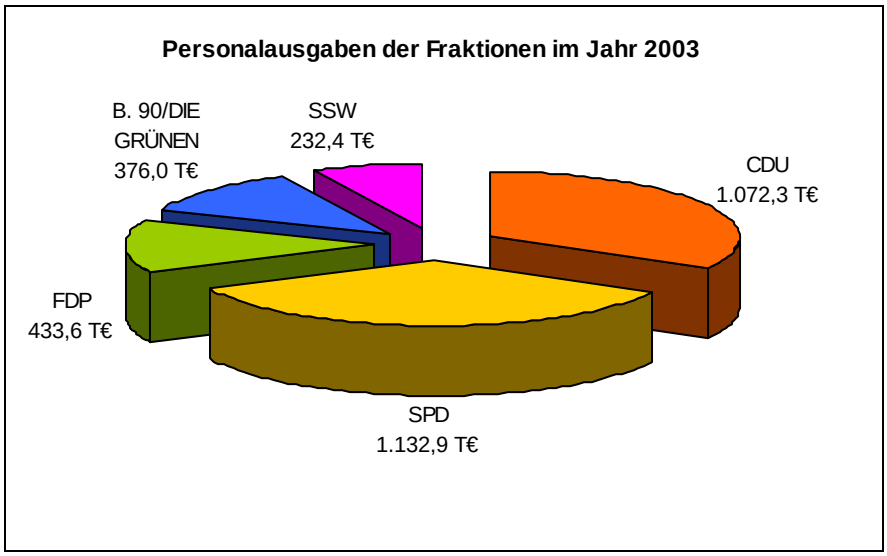
Geldleistungen nach § 6 Abs. 1 FraktionsG im Jahr 2003 (Einnahmen)

Fraktion	Geldleistungen in T€	davon für Personalausgaben	
		Betrag in T€	in %
CDU	1.296,1	1.072,3	83
SPD	1.306,4	1.132,9	87
FDP	621,2	433,6	70
B. 90/DIE GRÜNEN	462,7	376,0	81
SSW	300,4	232,4	77
Gesamt	**3.986,8**	**3.247,2**	**81**

1 Gesetz über die Rechtsstellung und Finanzierung der Fraktionen im Schleswig-Holsteinischen Landtag (FraktionsG) vom 18.12.1994, GVOBl. Schl.-H. 1995, S. 4, geändert durch Gesetz vom 26.05.1999, GVOBl. Schl.-H. S. 134.

2 2003: Landtagsdrucksache 15/3312 vom 12.03.2004 (SPD), Landtagsdrucksache 15/3458 vom 17.05.2004 (CDU), Landtagsdrucksache 15/3514 vom 01.06.2004 (B. 90/ DIE GRÜNEN), Landtagsdrucksache 15/3536 vom 08.06.2004 (FDP), Landtagsdrucksache 15/3218 vom 04.02.2004 (SSW).

Der Gesamtbetrag der Personalausgaben im Jahr 2003 in Höhe von 3.247,2 T€ verteilt sich wie folgt auf die einzelnen Fraktionen:



In der folgenden Übersicht ist die in den Erläuterungen zur Maßnahmegruppe 05 - Fraktionsmittel - für die Haushaltsjahre 2003 bzw. 2004/2005 ausgewiesene Anzahl der Fraktionsbeschäftigten an den Stichtagen 01.07.2002 bzw. 01.04.2003 dargestellt:

Wissenschaftliche und nichtwissenschaftliche Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter

Fraktion	am **01.07.2002**		am **01.04.2003**	
	wissenschaftlich	nichtwissenschaftlich	wissenschaftlich	nichtwissenschaftlich
CDU	11	8	8	11
SPD	10	11	9	12
FDP	5	3	5	3
B.90/DIE GRÜNEN	5	5	4	8
SSW	3	1	3	1

10.3 Feststellungen und Empfehlungen

Alle Fraktionen wenden den BAT und seine Zusatztarifverträge sinngemäß an. Die Arbeitsverträge sowie deren Änderungen und Ergänzungen werden schriftlich geschlossen.

2 Fraktionen schließen ihre Arbeitsverträge befristet bis zum Ende des Monats der laufenden Wahlperiode ab, d. h. bis zum Ende des Monats, in dem sich der neue Landtag konstituiert. Die übrigen Fraktionen haben bis zum Ende der 15. Wahlperiode grundsätzlich unbefristete Verträge geschlossen.

Die **Befristung von Verträgen für Fraktionsbeschäftigte** ist rechtsfehlerfrei und sachlich gerechtfertigt. Nach der Rechtsprechung des Bundesarbeitsgerichts (BAG)[1] ist für die Befristung der Arbeitsverhältnisse von Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern einer Parlamentsfraktion die besondere verfassungsrechtliche Stellung der Abgeordneten und der von ihnen gebildeten Parlamentsfraktionen maßgebend. Mit jeder Wahl ändere sich die personelle Zusammensetzung einer Fraktion. Diese habe das verfassungsrechtlich geschützte Recht, die von ihr in der kommenden Legislaturperiode zu verfolgenden politischen Ziele festzulegen. Dazu müsse sie auch diejenigen Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter bestimmen können, von denen sie fachlich und in Übereinstimmung mit ihren politischen Zielsetzungen beraten werden könne. Das werde durch eine auf die jeweilige Legislaturperiode bezogene Befristung der Arbeitsverhältnisse sichergestellt.

Der LRH empfiehlt, alle Arbeitsverträge jeweils bis zum Ende der Wahlperiode zu befristen. Im Falle einer Weiterbeschäftigung auch in den nächsten Wahlperioden würden keine Vertragsverlängerungen, sondern jeweils neue wiederum bis zum Ende der Wahlperiode befristete Verträge zu schließen sein. Dies sichert die notwendige Dispositionsfreiheit der Fraktion bei der Festlegung aktueller politischer Zielsetzungen und der in Abhängigkeit von diesen Zielsetzungen einzustellenden Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter.

Nach Auffassung einer **Fraktion** ist eine Befristung aller Verträge nicht zwingend. Sie wird daher der Empfehlung des LRH nicht folgen und wie bisher in jedem Einzelfall entscheiden.

Alle Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter werden entsprechend der **Vergütungsordnung zum BAT** eingruppiert. Grundlage für die Eingruppierungen und die folgenden Höhergruppierungen sollten Arbeitsplatzbeschreibungen für jeden Arbeitsplatz sein. Diese wurden schon in den früheren Prüfungen vom LRH gefordert, liegen aber in 3 Fraktionen bis heute nicht vor. Beispielhaft hat die SPD-Landtagsfraktion funktionsbezogene Arbeitsplatzbeschreibungen gefertigt, die allen Fraktionen - mit Einverständnis der SPD-Fraktion - als Muster zur Verfügung gestellt wurden.

Der LRH hat festgestellt, dass in allen Fraktionen Beschäftigte, die dem gehobenen oder mittleren Dienst zuzuordnen sind, über eine entsprechende abgeschlossene Ausbildung z. B. in der Verwaltung bzw. als Bürokauffrau, Büro- oder Rechtsanwalts-/Notargehilfin, Chefsekretärin u. a. verfügen. Beschäftigte, die vergleichbar dem höheren Dienst zuzuordnen

---

1 Urteil des BAG vom 26.08.1998, Az.: 7 AZR 450/97, in: MDR 1999, S. 366 f.
und Urteil des Thüringer Landesarbeitsgerichts vom 25.09.2001, Az. 7 Sa 522/2000, Bibliothek BAG.

sind und als (wissenschaftliche und persönliche) Referenten oder als Pressesprecher eingestellt wurden, können bis auf eine Ausnahme ein abgeschlossenes Hochschulstudium bzw. eine andere den Erfordernissen entsprechende Vorbildung nachweisen. Diese Beschäftigten wurden wie im Landesdienst während der 6-monatigen Probezeit zunächst in die Vergütungsgruppe III BAT und anschließend in die Vergütungsgruppe II a BAT eingruppiert. Nicht einheitlich erfolgt nach einem bis 5 Jahren die folgende Höhergruppierung nach I b BAT.

Die **wöchentliche Arbeitszeit der Fraktionsbeschäftigten** beträgt seit Januar 2005 in allen Fraktionen einheitlich 38,5 Stunden. Bis Dezember 2004 hatte eine Fraktion noch eine Wochenarbeitszeit von 37 Stunden vereinbart. Eine Fraktion hat in den ab 2005 geschlossenen Arbeitsverträgen bereits auf eine eventuell erforderlich werdende Anpassung der regelmäßigen wöchentlichen Arbeitszeit verwiesen, sofern es hierzu tarifrechtliche Änderungen im Landesbereich geben wird.

Angefallene Mehrarbeitsstunden werden grundsätzlich durch Arbeitsbefreiung ausgeglichen. In einem Fall wird bei einer Fraktion eine pauschale Überstundenvergütung ohne dokumentierte Begründung gewährt. Die Fraktion hat die Zahlungen erklärt und zugesagt, die Personalakte um eine nachvollziehbare Begründung zu ergänzen.

Urlaubsgeld und Sonderzuwendung (Weihnachtsgeld) werden seit 2005 von allen Fraktionen in gleicher Höhe wie für den öffentlichen Dienst gewährt. Bis zum Jahr 2004 hat eine Fraktion die Zuwendungen in Höhe von 100 % der jeweiligen Vergütung gezahlt.

Die **Reisekosten** werden weitgehend nach den Vorschriften des Bundesreisekostenrechts[1] abgerechnet. Abweichend davon gewährt eine Fraktion für alle dienstlich veranlassten Fahrten mit dem privaten Kraftfahrzeug die Wegstreckenentschädigung in Höhe des Höchstsatzes für im öffentlichen Dienst anerkannte Privatfahrzeuge (0,30 €/km). Die Landesbediensteten erhalten den Höchstsatz nur, soweit die Fahrleistung 6.000 km im Jahr überschreitet. Im Übrigen beträgt die Wegstreckenentschädigung 0,22 €/km. Damit sind die Fraktionsbeschäftigten gegenüber den Landesbediensteten besser gestellt. Eine Fraktion zahlt den Beschäftigten abweichend von den Vorschriften des Bundesreisekostenrechts eine niedrigere Wegstreckenentschädigung (0,15 €/km) und hat mit ihnen den Verzicht auf Tagegeldzahlungen vereinbart. Dadurch sind die Fraktionsbeschäftigten

---

1 Für den Prüfungszeitraum 2002 und 2003 galt das Bundesreisekostengesetz (BRKG) i. d. F. d. Bekanntmachung vom 13.11.1973, BGBl. I S. 1621, außer Kraft gesetzt durch Art. 18 des Gesetzes vom 26.05.2005, BGBl. I S. 1418. Das neue Bundesreisekostengesetz trat am 01.09.2005 in Kraft.

schlechter gestellt als Landesbedienstete. Der LRH empfiehlt, eine Besser- oder Schlechterstellung zu vermeiden.

Die Fraktionen setzen die für die Angestellten des öffentlichen Dienstes geltenden Regelungen zur **Zusatzversorgung** unterschiedlich um. Nach § 46 BAT haben alle Angestellten einen „*Anspruch auf Versicherung unter eigener Beteiligung zum Zwecke einer zusätzlichen Alters- und Hinterbliebenenversorgung nach Maßgabe eines besonderen (Versorgungs-)Tarifvertrags*“[1]. Nach § 4 dieses Versorgungs-Tarifvertrags hat der Arbeitgeber den Arbeitnehmer bei der Versorgungsanstalt des Bundes und der Länder (VBL) so zu versichern (Pflichtversicherung), dass der Versicherte eine Anwartschaft auf eine dynamische Versorgungsrente für sich und seine Hinterbliebenen im Rahmen einer Gesamtversorgung erwerben kann. Nach der Satzung der VBL vom 19.09.2002 können u. a. auch die Fraktionen der Parlamente der Bundesländer Mitglied der VBL sein, wenn sie das für den öffentlichen Dienst von Bund, Ländern bzw. Kommunen geltende Tarifrecht oder ein Tarifrecht wesentlich gleichen Inhalts anwenden. Die monatliche Umlage zur VBL beträgt nach deren Satzung seit dem 01.01.2002 für die Landesbediensteten zz. 7,86 % des zusatzversorgungspflichtigen Entgelts, davon 6,45 % als Arbeitgeberanteil und 1,41 % als Arbeitnehmeranteil.

Eine Fraktion ist seit 1985 Mitglied der VBL. Die Mitgliedschaft ist für alle Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter verbindlich. Die monatliche Umlage beträgt - wie für alle Landesbediensteten - für den Arbeitgeber 6,45 % und für die Beschäftigten 1,41 % des zusatzversorgungspflichtigen Entgelts. Die 4 anderen Fraktionen sind nicht Mitglied in der VBL oder eines anderen Versorgungswerks. Die Zusatzversicherung ist daher auf andere geeignete Weise sicherzustellen, z. B. im Rahmen einer Einzel- oder Gruppenlebensversicherung bzw. durch Zahlung eines Zuschusses zu einer privat abgeschlossenen Versicherung.

Die Beschäftigten, für die bisher keine Zusatzversicherung abgeschlossen wurde, sind später benachteiligt. Dies gilt auch für diejenigen Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter, die zwar bereits einen Zusatzversicherungsvertrag haben, deren Zusatzversorgung aber aufgrund des geringeren Beitrags niedriger ausfallen wird.

---

1 Tarifvertrag über die Versorgung der Arbeitnehmer des Bundes und der Länder sowie von Arbeitnehmern kommunaler Verwaltungen und Betriebe (Versorgungs-TV) vom 04.11. 1966 i. d. F. des Tarifvertrags zur Einführung der Zusatzversorgung Ost vom 01.02.1996.

Ministerpräsident - Staatskanzlei -

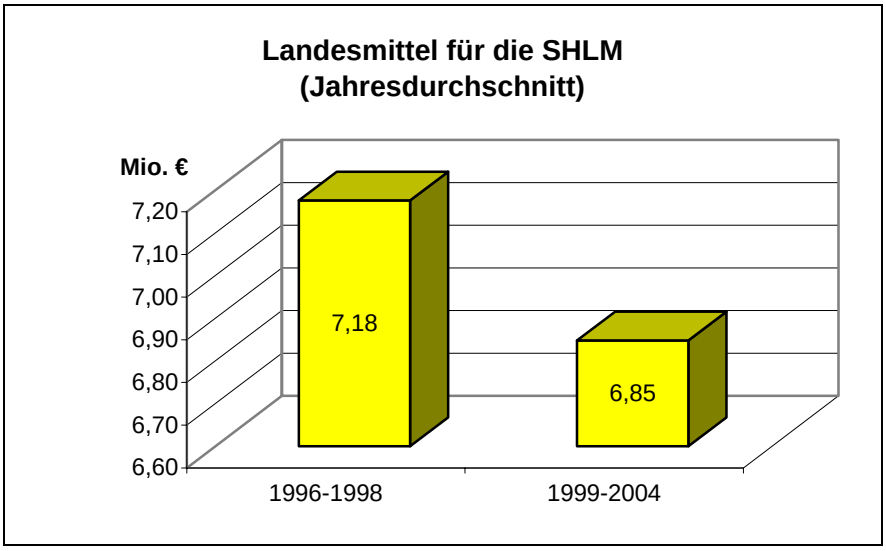
11. Zuwendungen an die Stiftung Schleswig-Holsteinische Landesmuseen Schloss Gottorf

Seit der Errichtung der Stiftung Schleswig-Holsteinische Landesmuseen Schloss Gottorf im Jahr 1999 sind Landesmittel in Höhe von knapp 2 Mio. € eingespart worden. Die Eigenerträge der Stiftung haben sich mehr als verdoppelt.

Die Neuordnung der Landesmuseen sollte ein Beitrag zur Modernisierung des öffentlichen Sektors sein. Effektivitäts- und Effizienzsteigerungen des Museumsbetriebs sind jedoch nicht nachweisbar, weil dafür notwendige Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen fehlen.

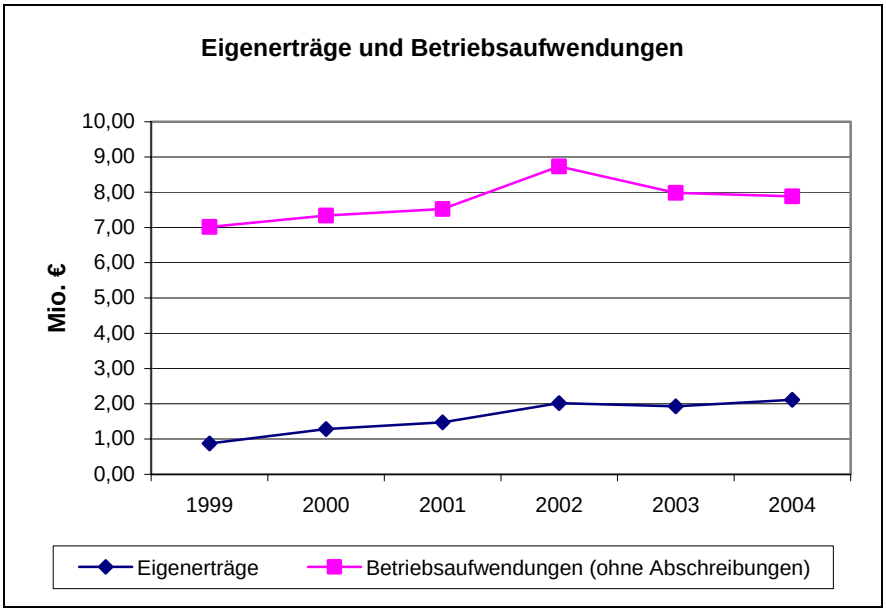
Die Stiftung bleibt weiterhin von der Alimentation durch das Land abhängig. Zuwendungen sind zur staatlichen Finanzierung von gesetzlichen Aufgaben der Stiftung nicht sachgerecht.

11.1 Das mit der Errichtung der Stiftung Schleswig-Holsteinische Landesmuseen Schloss Gottorf (SHLM) im Jahr 1999 verbundene Ziel, Landesmittel einzusparen, ist erreicht worden.



Insgesamt hat das Land zwischen 1999 und 2004 seine Mittel für die SHLM um 1,97 Mio. € gegenüber dem Referenzzeitraum 1996 bis 1998 verringert.

11.2 Der SHLM ist es gelungen, die Eigenerträge auf mehr als das Doppelte zu steigern.



Der Anteil der **Eigenerträge** an den Betriebsaufwendungen (ohne Abschreibungen) hat sich ebenfalls mehr als verdoppelt und ist von 12,5 auf 26,8 % gestiegen[1]. Ungeachtet dieses Erfolgs bleibt die SHLM weiterhin von der Alimentation durch das Land abhängig.

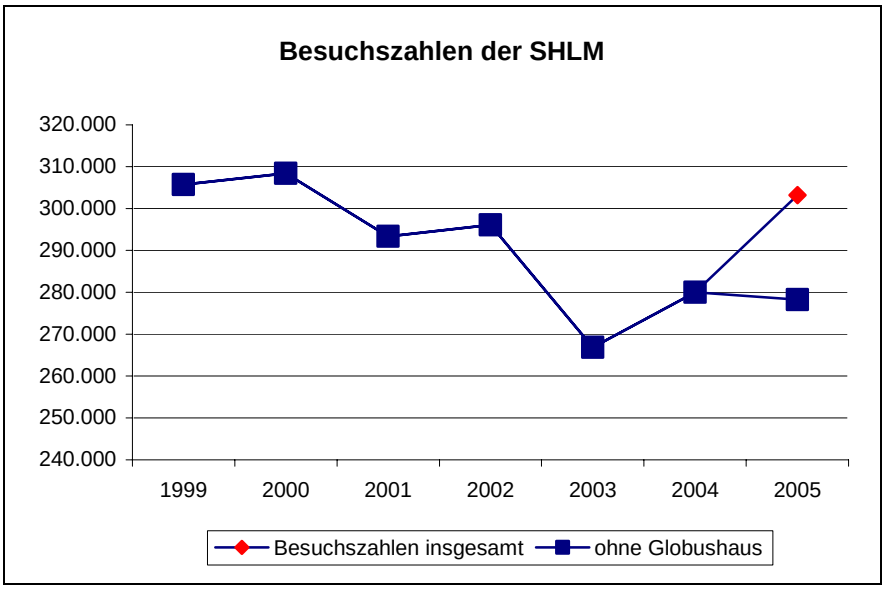
11.3 Der **Personalaufwand** ist von 1999 bis 2002 um 19 % auf 5,8 Mio. € gestiegen. Insbesondere Bewirtschaftungsmaßnahmen der SHLM, aber auch die Übernahme der Beihilfe- und Versorgungsansprüche von Beamten der SHLM durch das Land führten seitdem zu einer Reduzierung des Personalaufwands. Er betrug im Jahr 2004 noch 5,1 Mio. €. Die Personalkostenquote (Anteil der Personalkosten an den Betriebsaufwendungen) ist zwischen 1999 und 2004 von knapp 70 auf 64,5 % gesunken.

11.4 Die SHLM ist ihren im Errichtungsgesetz und in der Satzung beschriebenen **Kernaufgaben als Museum** grundsätzlich nachgekommen. Dazu gehören das Sammeln, Bewahren, Präsentieren und Erforschen von dinglichen Quellen kultureller Überlieferung des Landes und der Region. Die angestrebte organisatorische Zusammenführung der vormals getrennten Museen ist eingeleitet worden, im Sommer 2005 hat erstmals eine abteilungsübergreifend konzipierte Ausstellung „Wege ins Jenseits“ stattgefunden.

---

1 Hinzu kommen eingeworbene Drittmittel in Höhe von rd. 3,5 Mio. € für die großen Entwicklungsprojekte (vgl. Tz. 11.4), die nicht ertragswirksam gebucht worden sind.

Mit der Errichtung der SHLM war das Ziel verbunden, den Besucherrückgang aufzuhalten und die **Besuchszahlen** zu steigern. Eine Trendwende ist erst 2004 eingetreten. Der Anstieg im Jahr 2005 ist fast ausschließlich auf die große Besucherresonanz des Globushauses zurückzuführen.



Unbefriedigend sind die Besuchszahlen des Volkskunde Museums Hesterberg, die seit 1999 um rd. 40 % auf knapp 13.000 im Jahr 2005 gesunken sind.

Der **Sammlungsbestand** ist seit 1999 im Wesentlichen durch Schenkungen und Spenden Dritter um Objekte im Wert von rd. 3,6 Mio. € erweitert worden. Ein Sammlungskonzept entsprechend den Richtlinien des Internationalen Museumsrats liegt nicht vor.

Die **Staatskanzlei** teilt mit, dass der Stiftungsrat im August 2005 Eckdaten für eine systematische Sammlungs- und Ausstellungsarbeit beschlossen habe.

Ebenfalls mit Mitteln Dritter[1] ist es der SHLM in den letzten Jahren gelungen, durch große Entwicklungsprojekte **neue Ausstellungsbereiche** zu erschließen. Dies betrifft vor allem die Restituierung des Neuwerk-Gartens mit dem Globushaus und die Siedlungsrekonstruktion Wikingermuseum Haithabu. Die erforderliche Kofinanzierung durch die SHLM sowie die Deckung der künftigen Kosten für Betrieb, Pflege und Unterhalt der neuen Einrichtungen sind bislang nicht gesichert.

---

1 Vgl. Tz. 11.2, FN 1.

Die **Staatskanzlei** weist darauf hin, dass das „Segment Globushaus“ im ersten, verkürzten Betriebsjahr 2005 eine 100 %ige Kostendeckung erzielt habe.

Seit 2002 hat die SHLM ein **Entwicklungskonzept** erarbeitet, das vom Stiftungsrat im August 2005 beschlossen worden ist. Danach soll der Platzvorteil der Archäologie gegenüber Hamburg stärker in den Vordergrund gerückt und weniger eine Ausstellungspolitik verfolgt werden, die sich auf dem Gebiet der Kunst- und Kulturgeschichte mit den Hamburger Museen messen möchte, aber wegen der regionalen Abgelegenheit und nicht vergleichbarer Ressourcen von vornherein unterlegen sei.

11.5 Durch die Errichtung der SHLM sind die **Organisations- und Verwaltungsstrukturen** komplexer, das Verwaltungshandeln ist aufwändiger geworden. An die Stelle einer einheitlich vom Kultusministerium wahrzunehmenden Dienst- und Fachaufsicht sind seit 1999 Zuständigkeiten der SHLM und verschiedener Ministerien getreten.
Im Kultusministerium bzw. in der Staatskanzlei[1] ist die notwendige Trennung zwischen der Wahrnehmung von staatlichen Bewilligungs- und Kontrollaufgaben und Stiftungsratsaufgaben bisher nicht gewährleistet.
Die **Staatskanzlei** wird die Trennung herbeiführen.

11.6 Die Neuordnung der Landesmuseen sollte ein Beitrag zur **Modernisierung des öffentlichen Sektors** sein. Das Kultusministerium hat es versäumt, eine Wirtschaftlichkeitsuntersuchung gem. § 7 LHO durchzuführen und die angestrebten Ziele der Reform anhand von Indikatoren präzise zu beschreiben. Damit fehlt der notwendige Bezugsrahmen für die Evaluierung der Reformmaßnahme. **Effektivitäts- und Effizienzsteigerungen des Museumsbetriebs** lassen sich deshalb nicht nachweisen.

Die **Staatskanzlei** räumt ein, dass eine Wirtschaftlichkeitsuntersuchung als Bezugsrahmen fehlt. Sie verweist aber darauf, dass mit der Errichtung der SHLM verbundene administrative und finanzielle Ziele erreicht worden seien. Auf der Basis des 2005 verabschiedeten Entwicklungskonzepts werde eine Ziel- und Leistungsvereinbarung abgeschlossen. Mit dem Aufbau eines Berichtswesens als Grundlage für eine spätere Evaluierung sei schon 2002 begonnen worden.

11.7 Das Errichtungsgesetz, die Satzung und die LHO sind weder von der SHLM noch von den zuständigen Ministerien hinreichend beachtet wor-

---

1 Landesverordnung zur Anpassung von Rechtsvorschriften an geänderte Zuständigkeiten der obersten Landesbehörden und geänderte Ressortbezeichnungen vom 12.10.2005, GVOBl. Schl.-H. 2005, S. 487.

den. Der Stiftungsrat hat seine Kontroll- und Beschlussaufgaben nicht immer konsequent genug wahrgenommen.
Das Errichtungsgesetz schreibt ein **Rechnungswesen** nach kameralen Grundsätzen vor. Gleichwohl hat die SHLM seit 2001 die kamerale Erfassung von Einnahmen und Ausgaben durch die kaufmännische Buchführung ersetzt und rückwirkend seit 1999 Jahresabschlüsse nach HGB aufgestellt.
Bei der Abwicklung der **Zuwendungsverfahren** sind die LHO und die zugehörigen Verwaltungsvorschriften (VV) vielfach nicht eingehalten worden. Projektförderungen sind teilweise bewilligt worden, um bestehende Finanzierungslücken zur Erfüllung der gesetzlichen Aufgaben zu schließen. Dieser Bedarf hätte bei den Zuwendungen zur institutionellen Förderung berücksichtigt werden müssen. Durch vorzeitige Auszahlung von Mitteln zur Projektförderung hat das Kultusministerium in den Jahren 2002 und 2004 gegen das Gebot der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit verstoßen.
Zuwendungen sind freiwillige Leistungen an Stellen außerhalb der Landesverwaltung und unterliegen dem Subsidiaritätsprinzip. Die SHLM ist jedoch Träger der öffentlichen Verwaltung, soweit sie mit Landesmitteln gesetzlich übertragene Aufgaben erfüllt. Zur Finanzierung dieser Aufgaben (Grundlast) ist die Bereitstellung von Mitteln über das Zuwendungsverfahren nicht sachgerecht.
Nach Mitteilung der **Staatskanzlei** werden die LHO und die dazugehörigen VV künftig konsequent beachtet.

11.8 Die SHLM ist gesetzlich verpflichtet, ihr Stiftungsvermögen zu erhalten. Dazu gehört auch eine angemessene **Bauunterhaltung**. Die **GMSH**[1] hat in einem Gutachten dafür mindestens 830 T€ jährlich angesetzt. In den Wirtschaftsplänen der SHLM sind jedoch nur durchschnittlich rd. 280 T€ pro Jahr veranschlagt worden. Die tatsächlichen Aufwendungen sind laut Rechnungslegung der SHLM mit durchschnittlich 421 T€ zwar deutlich höher, erreichen aber lediglich rd. die Hälfte des von der GMSH ermittelten Bedarfs.

Die **Staatskanzlei** weist darauf hin, dass die Haushaltssituation des Landes bei der SHLM wie anderswo nur sehr begrenzte Handlungsspielräume zulasse, hält aber die Bauunterhaltungssituation für zumindest verantwortbar.

Der **LRH** bleibt bei seiner Bewertung. Das Stiftungsvermögen, zu dem der Gebäudebestand gehört, ist in seiner Substanz zu erhalten. Dazu bedarf es einer angemessenen Bauunterhaltung nach den Richtlinien der Landesregierung[2].

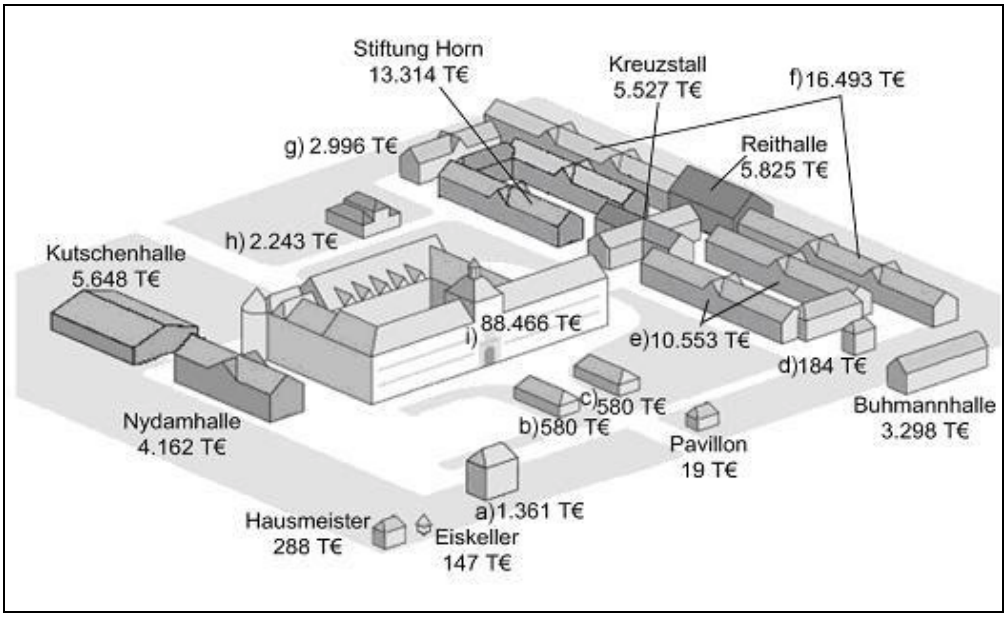
---

1 Gebäudemanagement Schleswig-Holstein Anstalt des öffentlichen Rechts (GMSH).

2 Handbuch für die Durchführung von Bauaufgaben des Landes Schleswig-Holstein (vormals Richtlinie Bau).

11.9 Die freiwillige Entscheidung der SHLM, Jahresabschlüsse nach HGB aufzustellen, hat zur Folge, dass das Stiftungsvermögen zu bilanzieren ist. Es ist in der **Eröffnungsbilanz** mit 546,3 Mio. € aktiviert worden. Davon entfallen 223,1 Mio. € auf den Gebäudebestand der SHLM insgesamt. Die Gebäude auf der Schlossinsel sind mit 165,2 Mio. € bewertet worden.

Bewertung der Gebäude[1] auf der Schlossinsel zum 01.01.1999



Es handelt sich um überwiegend historische Bausubstanz. Der **Gebäudebewertung** sind grundsätzlich fiktive Anschaffungskosten zugrunde gelegt worden, und zwar auf der Basis von durchschnittlichen Baukosten je m^3 umbauten Raums[2].

Die sog. **Buhmannhalle** (ein gewerblich genutzter Backsteinbau aus dem ausgehenden 19. Jahrhundert) wurde bereits im Jahr 2000 wegen starker Baufälligkeit abgerissen. Das Gebäude war zum Zeitpunkt der Bewertung schon langjährig durch starke Dachschäden nur noch sehr eingeschränkt nutzbar. Die sog. **Kutschenhalle** ist mit 5,6 Mio. € ebenfalls deutlich überbewertet worden. Sie wurde Anfang der 80er-Jahre für rd. 0,6 Mio. € Baukosten[3] errichtet und wird von der SHLM selbst wegen Schäden als abgängig bezeichnet. Erhebliche Zweifel bestehen auch an der Bewertung von Gebäuden außerhalb der Schlossinsel. So ist eine von der GMSH als „definitiv abbruchreif“ bezeichnete **Lagerhalle** der Liegenschaft Hester-

1 a) Gebäude 4 (Museumspädagogik), b) Gebäude 2 (Kasse und Information), c) Gebäude 3 (ehemaliges Wachgebäude), d) Gebäude 22 (Werkstatt), e) Gebäude 19 (Magazin und Werkstätten), f) Gebäude 20 (u. a. Bibliothek), g) Gebäude 16 (Magazin), h) Gebäude 15 (Werkstatt), i) Schloss.

2 Rd. 767 € (Stand 1999).

3 Herstellungskosten der Kutschenhalle rd. 640 T€ (1,26 Mio. DM), lt. Unterlagen der GMSH.

berg zum 01.01.1999 mit rd. 2,4 Mio. € bewertet worden. Für einen Neubau wurden damals Baukosten von rd. 1 Mio. € ermittelt.

Wäre die Wertermittlung des Gebäudebestands der SHLM auf der Grundlage des Neubauwerts 1936 und der nachfolgenden Baupreisentwicklung gem. Bauindex[1] vorgenommen worden, hätte sich mit rd. 88,4 Mio. € für das Jahr 1999 eine deutlich niedrigere und realitätsnähere Bewertung ergeben. Ein Gutachter ist nicht eingeschaltet worden.

Durch die hohen **Abschreibungen** auf die Gebäudewerte hat sich das Anlagevermögen bis 2004 buchmäßig um rd. 26,2 Mio. € verringert.

Weder die SHLM noch die zuständigen Ministerien haben dem **Kapitalerhaltungsgebot** bei der Aufstellung der Eröffnungsbilanz und der Festlegung der Bilanzierungsgrundsätze hinreichend Beachtung geschenkt. Das gilt im Hinblick auf die Substanzerhaltung auch für die Bereitstellung der notwendigen Mittel für die Bauunterhaltung.

Die **Staatskanzlei** hat für abgängige oder baufällige Gebäude Wertberichtigungen angekündigt.

Der **LRH** verweist darauf, dass abgängige Gebäude bereits in der Bilanz erfasst sind. Bei Beibehaltung des kaufmännischen Rechnungswesens hält er eine Wertberichtigung nur für baufällige Gebäude nicht für hinreichend, sondern empfiehlt eine Überprüfung der Bilanzierungsgrundsätze für das Stiftungsvermögen. Vermögensgegenstände des Grundstockvermögens und Zustiftungen sollten mit ggf. vorsichtig geschätzten Zeitwerten bewertet werden. Bei Immobilienvermögen einer Stiftung kann der einmal ermittelte Wert beibehalten werden, solange keine wesentlichen Wertänderungen eintreten[2].

11.10 Empfehlungen

Die SHLM sollte den erfolgreich eingeschlagenen Weg nachhaltig weiterverfolgen, ihre **Erträge zu erhöhen** und den **Aufwand zu reduzieren**.

Der Stiftungsrat hat dafür Sorge zu tragen, dass Umfang und Qualität der für notwendig erachteten **Aufgabenwahrnehmung und die Finanzausstattung** der SHLM im Einklang miteinander stehen. Bei finanziellen Zielkonflikten ist dem Vermögenserhalt Vorrang vor der Erschließung neuer Aufgabenfelder einzuräumen.

---

1 Handbuch für die Durchführung von Bauaufgaben des Landes Schleswig-Holstein (vormals Richtlinie Bau), Anhang 1.

2 Vgl. Koss, C., Rechnungslegung der Stiftung, Düsseldorf 2003, S. 126 f.

Auf der Grundlage des Entwicklungskonzepts der SHLM sollten **Zielvereinbarungen** zwischen der SHLM und dem Land abgeschlossen werden. Die staatliche Alimentation der SHLM sollte auf ein **Finanzierungsverfahren** umgestellt werden, das den Unterhaltungspflichten des Landes gerecht wird (vgl. § 26 Abs. 3 Nr. 1 LHO). Dafür ist die Novellierung des Errichtungsgesetzes und der Satzung erforderlich.

Im Hinblick auf die **Rechnungslegung** der SHLM ist auf der Grundlage einer Wirtschaftlichkeitsuntersuchung nachzuweisen, welche Art der Rechnungslegung die erforderlichen Daten auf wirtschaftliche Weise liefert. Bei Beibehaltung des kaufmännischen Rechnungswesens, das für eine Stiftung sinnvoll sein kann, sind die gesetzlichen Voraussetzungen dafür zu schaffen. Die Eröffnungsbilanz bedarf der Prüfung durch einen Wirtschaftsprüfer.

Die SHLM muss unabhängig von der Art der Rechnungslegung dafür Sorge tragen, dass ihr **Stiftungsvermögen erhalten** bleibt. Dazu gehört auch die Bereitstellung ausreichender Mittel zur Bauunterhaltung. Unter Berücksichtigung der erforderlichen Instandhaltungsmaßnahmen sollte der Stiftungsrat ein mittel- und langfristiges **Kapitalerhaltungskonzep**t beschließen.

Der Standort des **Volkskunde Museums Hesterberg** sollte überprüft werden. Langfristig sollte die Zusammenführung mit dem Freilichtmuseum Molfsee unter dem Dach der SHLM angestrebt werden. Dazu bedarf es zunächst einer Wirtschaftlichkeitsuntersuchung.

Die **Staatskanzlei** stimmt den Empfehlungen weitgehend zu. Insbesondere hat sie angekündigt,

- im Zuge der beabsichtigten Novellierung des Errichtungsgesetzes die gesetzlichen Voraussetzungen für die Einführung des kaufmännischen Rechnungswesens zu schaffen und im Konsens mit dem Finanzministerium und dem LRH eine neue tragfähige Lösung anstelle des bisherigen Zuwendungsverfahrens zu entwickeln,
- mit der SHLM Ziel- und Leistungsvereinbarungen abzuschließen,
- die im Ansatz bereits begonnene Kooperation mit dem Freilichtmuseum Molfsee unter der Prämisse einer Wirtschaftlichkeitsuntersuchung ggf. auch strukturell weiterzuentwickeln.

Im Hinblick auf den vom LRH verlangten Vorrang des Vermögenserhalts macht sie geltend, dass die Entwicklung neuer Produkte im kulturwirtschaftlichen Segment Museum einen bedeutenden Beitrag zur Gesamtfinanzierung der SHLM durch entsprechende Eigeneinnahmen leiste.

Der **LRH** bleibt bei seiner Empfehlung und verweist auf die mit den Entwicklungsprojekten verbundenen Finanzrisiken und die bisher nicht angemessene Bauunterhaltung[1].

1 Tz. 11.4 und Tz. 11.8.

Ministerium für Justiz, Arbeit und Europa

12. Wirtschaftlichkeit der Serviceeinheiten bei den Amtsgerichten

Der Personaleinsatz in den Serviceeinheiten der Amtsgerichte sollte auch auf der Grundlage objektiver Kriterien erfolgen. Hierfür stehen die sog. Belastungszahlen zur Verfügung. Mit ihrer Hilfe können ineffiziente Strukturen aufgedeckt und Personalführungsmaßnahmen ergriffen werden.

Durch die bessere Nutzung des Programms MEGA kann bei der Erstellung und Verwaltung von Schriftstücken wertvolle Arbeitszeit eingespart werden. Weitere Effizienzgewinne sind möglich, wenn auch Richtern und Rechtspflegern ein stärker auf ihre Bedürfnisse zugeschnittener IT-Arbeitsplatz zur Verfügung gestellt und so ein medienbruchfreies Arbeiten mit der Serviceeinheit ermöglicht wird.

Um eine weitere, spürbare Effizienzsteigerung für die Serviceeinheiten zu erreichen, ist die derzeit vom Justizministerium geplante Einführung eines kennzahlengestützten, gerichtsübergreifenden Qualitätsmanagements erforderlich.

Der LRH hat bei den Präsidialamtsgerichten Kiel und Lübeck sowie den Amtsgerichten Geesthacht, Kappeln, Eckernförde, Meldorf und Neumünster die Wirtschaftlichkeit der Serviceeinheiten[1] geprüft.

12.1 Personaleinsatz

12.1.1 Im Rahmen der Prüfung hat sich gezeigt, dass der Personaleinsatz in den Serviceeinheiten in erster Linie nach Maßgabe der persönlichen Leistungsfähigkeit und der bestehenden Arbeitsrückstände erfolgt. Das Ziel einer gleichmäßigen Belastung der Servicekräfte wurde häufig nur als nachrangiges Kriterium berücksichtigt. Ein Vergleich des Personaleinsatzes in den geprüften Amtsgerichten macht dabei deutlich, in welchem Umfang die Arbeitsbelastung der Servicekräfte voneinander abweicht. So reichte das Spektrum bei den geprüften Amtsgerichten im Bereich der Familiensachen von einem Arbeitspensum in Höhe von 80 % bis zu

---

1 Im Zuge der Reorganisation der Amtsgerichte (1996 bis 2002) wurden die dem Aufgabenbereich der Richter und Rechtspfleger vor- und nachgelagerten Tätigkeiten (Geschäftsstellen- und Kanzleidienst) zu einem Arbeitsplatz, der sog. Serviceeinheit, zusammengefasst.

130 %.[1] In Betreuungssachen betrug das Arbeitspensum 125 % bis 183 %. Auch ein Vergleich unterschiedlicher Fachabteilungen desselben Amtsgerichts zeigt die unterschiedliche Arbeitsbelastung. So betrug in einem Amtsgericht das Arbeitspensum pro Servicekraft in Familiensachen 123 %, in Insolvenzsachen jedoch 241 %. In einem anderen Amtsgericht wurde im Bereich der Mahnsachen ein Arbeitspensum pro Servicekraft von 71 % und in Betreuungssachen von 183 % festgestellt.

Der LRH ist der Auffassung, dass die Steuerung des Personaleinsatzes auch auf der Grundlage objektiver Kriterien zu erfolgen hat. Hierfür stehen Fallzahlen zur Verfügung, die auch Grundlage der Personalbedarfsberechnung sind und aus denen sich die sog. Belastungszahlen ableiten lassen. Den Personaleinsatz vor allem an subjektiven Kriterien wie der persönlichen Leistungsfähigkeit oder an den aufgelaufenen Arbeitsrückständen auszurichten, birgt die Gefahr, ineffiziente Strukturen zu verfestigen.

Die objektiven Belastungszahlen sollten von den Gerichtsverwaltungen zum Auffinden ineffizienter Strukturen und als Grundlage für Personalführungsmaßnahmen genutzt werden. Besonders leistungsfähige Servicekräfte sollten eine leistungsbezogene Vergütung bzw. Besoldung erhalten.[2] An den Arbeitsplätzen von leistungsschwachen Servicekräften sollten die Arbeitsabläufe untersucht werden. Ggf. sind von der Gerichtsverwaltung verbindliche Vorgaben zur Nutzung von Rationalisierungsmöglichkeiten zu machen. Parallel dazu sind leistungsschwache Servicekräfte zum Besuch von Fortbildungsveranstaltungen anzuhalten.

12.1.2 Im Rahmen der Prüfung wurde deutlich, dass die meisten Servicekräfte Fortbildungsangebote lediglich per Sammel-E-Mail erhielten. Die Servicekräfte gaben an, aufgrund ihrer Arbeitsbelastung und wegen unzureichender Berücksichtigung von Teilzeitbeschäftigung von diesen Angeboten keinen Gebrauch zu machen. Teilweise erklärten sie, dass am Bedarf vorbei fortgebildet werde. Der LRH hält es für erforderlich, Servicekräfte persönlich auf geeignete Fortbildungsveranstaltungen anzusprechen. Dabei sollten der Abteilungsleiter bzw. der zuständige Richter oder Rechtspfleger bei der Feststellung des Fortbildungsbedarfs mitwirken. Die Ergebnisse einer solchen Fortbildungsbedarfsermittlung sind Voraussetzung für gezielte Fortbildungen. Auch hausinterne Fortbildungen sollten bei Bedarf angeboten werden.

---

1 Der Berechnung liegen die sog. Basiszahlen zugrunde. Die Basiszahlen variieren nach Rechtsgebieten und geben vor, welche Fallzahl eine Servicekraft bearbeiten muss, um zu 100 % ausgelastet zu sein.

2 Vgl. Bemerkungen 2003 des LRH, Nr. 15, und Kommunalbericht 2003 des LRH, Nr. 9.

Das **Ministerium für Justiz, Arbeit und Europa** (Justizministerium) teilt die Auffassung des LRH zum Personaleinsatz, weist jedoch darauf hin, dass die Präsidien der Gerichte alle Geschäfte nach pflichtgemäßem Ermessen und unter Berücksichtigung der Leistungsfähigkeit einzelner Personen zu verteilen haben. Bezüglich der Fortbildung wird sich das Justizministerium unter Beteiligung des OLG um eine verstärkte und bedarfsgerechte Schulung der Servicekräfte bemühen.

12.2 Einsatz von Informationstechnologie

12.2.1 Den größten Teil ihrer Arbeitszeit wenden die Servicekräfte für die Erstellung von Schriftstücken (Urteile, Verfügungen, Anschreiben, etc.) auf. Dazu steht ihnen die Software MEGA[1] mit dem Textverarbeitungsprogramm MEGA-SAT[2] zur Verfügung, mit dem wiederum auf diverse Formularvorlagen zurückgegriffen werden kann. Die Nutzung dieser Vorlagen hat den Vorteil, dass die im System zu einem Vorgang vorhandenen Verfahrensdaten automatisch in ein Dokument eingefügt werden und so der Arbeitsaufwand erheblich reduziert wird.

Im Zuge der Erhebungen wurde deutlich, dass ein großer Teil der Servicekräfte die vorhandenen Anwenderprogramme nur unzureichend nutzt. So wurde häufig das Textverarbeitungsprogramm Word anstelle von MEGA-SAT benutzt. Dies hatte zur Folge, dass weder auf die Verfahrensdaten noch auf die Formularvorlagen zugegriffen werden konnte. Eine aufwändige Neueingabe von Verfahrensdaten und Text war daher erforderlich.

Nach Auffassung des LRH kann bei der Erstellung und Verwaltung von Schriftstücken wertvolle Arbeitszeit durch die bessere Nutzung des Programms MEGA mit MEGA-SAT eingespart werden. Verfahrensdaten müssen hier nur einmal erfasst werden; anschließend stehen sie in Form von Datensätzen für jedes Anschreiben und alle weiteren Schriftstücke zur Verfügung. Allerdings sollten die Formularvorlagen zur Optimierung der Ablauforganisation vereinheitlicht und vollständig in MEGA-SAT eingebunden werden.

Das **Justizministerium** erhofft sich mit der Einführung der neuen MEGA-SAT 2003 eine höhere Akzeptanz der Schreibauftragstechnik und will ihren Einsatz abwarten.

Das Programm MEGA sieht zudem die Möglichkeit vor, den Aktenstandort und die Wiedervorlagefristen in das System einzugeben. Diese Funktionen

---

1 Mehrländergerichtsautomation.

2 MEGA-**S**chreib**A**uftrags**T**echnik, Bestandteil der MEGA-Software; unterstützt die Erstellung von Schriftstücken.

wurden jedoch lediglich von etwa einem Viertel der geprüften Serviceeinheiten genutzt. In den übrigen Serviceeinheiten wurden alle Akten einmal wöchentlich auf Fristabläufe durchgesehen. Befand sich eine benötigte Akte nicht im Aktenschrank, wurde teilweise mehrere Stunden nach der Akte gesucht. Da die Eingabe des Aktenstandorts und der Wiedervorlagefrist in das System MEGA nur wenige Sekunden in Anspruch nimmt, kann auch hier wertvolle Arbeitszeit eingespart werden.

Das **Justizministerium** stimmt dem grundsätzlich zu.

Für die Kostenerhebung bietet MEGA eine Arbeitshilfe, die das nochmalige Erfassen von Daten erspart. Lediglich ein Sechstel der geprüften Serviceeinheiten nutzte jedoch regelmäßig diese Möglichkeit der Arbeitserleichterung. Die Servicekräfte sollten daher dazu angehalten werden, die Möglichkeiten der IT auszuschöpfen.

Das Problem ist dem **Justizministerium** bekannt. Weitere Schulungsangebote sollen erstellt werden. Daneben soll eine praktikablere Lösung unter Mitwirkung der Organisationsberater der Gerichte erarbeitet werden.

12.2.2 Ein nachahmenswertes Beispiel der IT-Nutzung durch die Serviceeinheit unter Einbindung des beteiligten Richters fand der LRH beim Amtsgericht Eckernförde vor. In der Familienabteilung des Gerichts wurden die regelmäßig wiederkehrenden Richterverfügungen bereits von der Servicekraft mit MEGA-SAT unterschriftsreif vorbereitet. Zusätzlich stand dem von der Servicekraft unterstützten Familienrichter eine modifizierte Anwendersoftware zur Verfügung, mit der er selbst Urteile und Beschlüsse erstellen und in der Dateiablage speichern konnte. Diese wiederum konnte die Servicekraft dann aufrufen und die erforderlichen Ausfertigungen erstellen.

Auf die vorstehend beschriebene Weise wird der Servicekraft mehr Verantwortung übertragen und die Arbeitszufriedenheit gesteigert. Gleichzeitig wird der Richter von Routinearbeiten entlastet und kann sich auf seine eigentliche Tätigkeit konzentrieren. Voraussetzung für eine Nachahmung dieser medienbruchfreien Arbeitsteilung ist jedoch, dass nicht nur den Servicekräften, sondern auch den Richtern und Rechtspflegern ein stärker auf ihre Bedürfnisse zugeschnittener IT-Arbeitsplatz zur Verfügung gestellt wird. Schriftstücke können dann mit geringem Zeitaufwand selbst erstellt und im System abgespeichert werden. Der Servicekraft wird ein nochmaliges Abschreiben und damit Arbeitszeit erspart. Das Justizministerium ist aufgefordert, bei Richtern und Rechtspflegern für ein medienbruchfreies Arbeiten zu werben.

Das **Justizministerium** merkt an, dass nur im Bereich des Familienrechts die Möglichkeit besteht, standardisierte Urteile mit dem PC zu entwerfen. Zudem sei die unterschriftsreife Vorbereitung von Verfügungen nur dort möglich, wo standardisiert gearbeitet werden kann.

Der **LRH** bleibt bei seiner Auffassung und fordert das Justizministerium auf, nach weitergehenden Lösungen insbesondere für den Richterarbeitsplatz in allen Bereichen zu suchen.

12.3 Qualitätsmanagement

Das Justizministerium hat im Bereich der Amtsgerichte begonnen, ein Qualitätsmanagementsystem einzuführen. Basis ist ein in Zusammenarbeit mit dem Amtsgericht Flensburg nach den Grundsätzen der EN ISO 9000 ff.[1] entwickeltes Modell. Es beschreibt einen Regelkreis aus formulierten Qualitätszielen, der Feststellung des Ist-Zustands mithilfe festgelegter Indikatoren, der Planung und Umsetzung von Maßnahmen zur Verbesserung und anschließender Erfolgsmessung mithilfe von Kennzahlen. Ziel des Qualitätsmanagements ist es, die Qualität der im Rahmen der Reorganisation der Amtsgerichte durchgeführten Veränderungen zu sichern und eine Stärkung der Managementkompetenz in den Gerichten herbeizuführen.

Zum Zeitpunkt der örtlichen Erhebungen des LRH im Jahr 2005 war in 6 geprüften Amtsgerichten ein Qualitätsmanagementsystem eingerichtet, in 2 Amtsgerichten allerdings erst seit wenigen Monaten. Bei einem Teil der Amtsgerichte wurde das Qualitätsmanagement unvollständig dokumentiert. Weitere Amtsgerichte hatten Erfolgsmessungen nur zu jeweils einem Einzelziel vorgenommen. Die Mitarbeiter der Amtsgerichte wurden nicht immer ausreichend über den Stand des Qualitätsmanagements informiert.

Der LRH begrüßt, dass die Amtsgerichte im Rahmen des Qualitätsmanagements versuchen, Arbeitsabläufe zu optimieren, die in erheblichem Umfang auch die Servicekräfte betreffen. Dabei sollte jedoch der vorstehend beschriebene Regelkreis eingehalten werden. Dies erfordert insbesondere eine Dokumentation der im Rahmen des Qualitätsmanagements entwickelten Ansätze und die Erfolgsmessung bezüglich der Einzelziele. Die Mitarbeiter sollten häufiger als bisher über den Stand des Qualitätsmanagements unterrichtet werden.

---

1 Name der von der International Organization for Standardization (ISO) geschaffenen und als Europanorm (EN) übernommenen Norm.

Das dargestellte Qualitätsmanagement soll nach Planung des Justizministeriums zu einem gerichtsübergreifenden, kennzahlengestützten Qualitätsmanagement weiterentwickelt werden. Hierzu hat das Justizministerium den Entwurf einer „Allgemeinen Verfügung zur Umsetzung des Qualitätsmanagements und zur Neuordnung der Geschäftsprüfungen bei den Gerichten und Staatsanwaltschaften“ vorgelegt. Der LRH unterstützt die Einführung eines solchen gerichtsübergreifenden Qualitätsmanagements. Denn wie gerade die Ausführungen zum Personaleinsatz der Servicekräfte zeigen, bieten gerichtsübergreifende Kennzahlenvergleiche eine Grundlage für das Aufspüren von Ineffizienzen.

12.4 Organisation

Zu welchen positiven Ergebnissen das Qualitätsmanagement führen kann, wird am Beispiel des Amtsgerichts Kiel deutlich. Hier wurde im Rahmen eines Qualitätszirkels ein Abteilungsleitersystem eingerichtet, um ein Bindeglied zwischen den mehr als 200 Beschäftigten und der Geschäftsleitung zu schaffen. Dazu wurden zunächst die Aufgaben und Anforderungsprofile der Abteilungsleiter festgelegt. Im November 2003 wurden dann nach Ausschreibung 8 Abteilungsleiter bestellt, die einen Teil der Aufgaben der Geschäftsleitung übernahmen und diese so entlasteten. Der LRH hält ein solches Abteilungsleitersystem bei größeren Amtsgerichten für geeignet, Arbeitsabläufe abteilungsintern zu optimieren und die Gerichtsleitungen von Verwaltungsaufgaben ohne grundsätzliche Bedeutung zu entlasten. Gerade bei den Präsidialamtsgerichten Kiel und Lübeck wird dadurch die zu große Leitungsspanne des Geschäftsleiters auf ein überschaubares Maß reduziert.

Das **Justizministerium** weist darauf hin, dass derzeit eine Arbeitsgruppe der Verwaltungsreferenten der Gerichte und Staatsanwaltschaften ein allgemeines Anforderungs- und Aufgabenprofil für Abteilungsleiter erarbeitet.

Nur in 2 der geprüften Amtsgerichte fanden regelmäßig Geschäftsprüfungen der Serviceeinheiten durch die Geschäftsleiter statt. Der Verzicht auf regelmäßige Geschäftsprüfungen ist nach der noch geltenden Allgemeinen Verfügung über die Geschäftsprüfungen jedoch nicht zulässig. Ein Verzicht auf die Überprüfung der Arbeit der Serviceeinheiten ist wegen der im Rahmen der Erhebungen festgestellten Mängel auch nicht angezeigt. Durch solche Prüfungen wird eine sachliche Kontrolle der Arbeit der Servicekräfte gewährleistet. Zudem können hierdurch zusätzliche wertvolle Erkenntnisse zum besseren Ressourceneinsatz gewonnen werden. Auf die Ausführungen zur „Wahrnehmung von Prüfungsaufgaben im Bereich

der Gerichte und Staatsanwaltschaften“ in den Bemerkungen 2001 wird Bezug genommen.[1]

Zur Unterstützung seiner Reorganisationsbemühungen bei den Amtsgerichten hat das Justizministerium Organisationsberater bestellt. 2 von 3 befragten Organisationsberatern gaben an, die ihnen zugewiesenen Aufgaben nur unvollständig wahrzunehmen. Weder eigene Organisationsuntersuchungen noch Kennzahlenerhebungen zur Aufbau- und Ablauforganisation waren durchgeführt worden. Der LRH begrüßt zwar die Bestellung von Organisationsberatern. Er spricht sich jedoch dafür aus, sie verstärkt zur Optimierung der Aufbau- und Ablauforganisation bei den Amtsgerichten einzusetzen.

1 Bemerkungen 2001 des LRH, S. 264, 268.

13. Ausgaben für die Gesundheitsfürsorge der Gefangenen in den Justizvollzugsanstalten

Sowohl der Kostenvergleich der medizinischen Versorgung der Gefangenen in den einzelnen Ländern als auch der Vergleich der Ausgaben für die Gesundheitsfürsorge der 3 geprüften schleswig-holsteinischen Justizvollzugsanstalten lassen bisher nicht ausgeschöpfte Wirtschaftlichkeitspotenziale erkennen.

Würden die Ausgaben für die Gesundheitsfürsorge in Schleswig-Holstein auf den Durchschnittswert der Länder reduziert, so könnte jährlich ein Betrag von rd. 320 T€ eingespart werden.

Der LRH empfiehlt, die Gefangenen grundsätzlich bei der Gesundheitsfürsorge den gesetzlich Versicherten gleichzustellen. So sollten auch die Gefangenen in angemessenem Umfang Kostenbeteiligungen und Eigenleistungen entsprechend den Regelungen zur gesetzlichen Krankenversicherung tragen.

13.1 Vorbemerkung

Der LRH hat im Jahr 2005 die Ausgaben für die Gesundheitsfürsorge der Gefangenen in den Justizvollzugsanstalten (JVA) Kiel, Lübeck und Neumünster geprüft. Dabei zeigte sich, dass weder im Ministerium für Justiz, Arbeit und Europa (Justizministerium), dem die Aufsicht für den Bereich der Gesundheitsfürsorge obliegt, noch in den JVA die für eine Steuerung der Ausgaben erforderlichen Informationen vorhanden sind. Das Justizministerium sollte daher dafür Sorge tragen, dass es über alle steuerungsrelevanten Informationen verfügt und diese entsprechend nutzt.

Das **Justizministerium** hat erklärt, künftig entsprechende Daten im Hinblick auf Steuerungsrelevanz im zuständigen Fachreferat zu aggregieren und aufzubereiten.

13.2 Kostenvergleich der Sanitätsabteilungen

Sowohl der Kostenvergleich der medizinischen Versorgung der Gefangenen in den einzelnen Ländern[1] als auch der Vergleich der Ausgaben für die Gesundheitsfürsorge der 3 geprüften schleswig-holsteinischen JVA lassen bisher nicht ausgeschöpfte Wirtschaftlichkeitspotenziale erkennen. Würden die Ausgaben in Schleswig-Holstein auf den Durchschnittswert

[1] Quelle: Hessisches Ministerium der Justiz, Ergebnis der Länderumfrage vom 26.11.2003. Verglichen wurden die Ausgaben für Medikamente und Hilfsmittel, externe Fachärzte und Krankentransporte im Jahr 2002. Nicht berücksichtigt werden konnten Bayern und Niedersachsen.

der Länder reduziert, so könnte jährlich ein Betrag von rd. 320 T€ eingespart werden. Würden die Kosten der Gesundheitsfürsorge pro Gefangenen und pro Hafttag in den JVA Kiel und Lübeck auf das Niveau der JVA Neumünster gebracht, so wäre auf der Basis der Ist-Ausgaben des Jahres 2004 eine Kostenreduzierung um mehr als 550 T€ möglich. Hierbei sind die Bewachungskosten, die in Lübeck und Kiel insbesondere durch die häufigen Vorführungen bei externen Fachärzten entstanden, noch nicht berücksichtigt.

Das **Justizministerium** hält die für den Ländervergleich herangezogene Aufstellung des Hessischen Justizministeriums aufgrund unterschiedlicher Versorgungssysteme, der teilweisen Lückenhaftigkeit und der Heranziehung von lediglich 3 Sachkostentiteln für nicht verwertbar. Auch einen Vergleich der geprüften schleswig-holsteinischen JVA lehnt das Justizministerium ab, da dabei die Unterschiede in der Gefangenenbelegung nicht berücksichtigt würden.

Der **LRH** bleibt bei seiner Auffassung. Die bundesweite Erhebung sowie der landesinterne Vergleich geben zumindest einen Anhalt für Wirtschaftlichkeitspotenziale in der genannten Größenordnung. Das Justizministerium sollte sich einem Kennzahlenvergleich nicht verschließen. Gerade die Wirtschaftlichkeit der medizinischen Versorgung der Gefangenen in der JVA Neumünster sollte nicht mit der pauschalen Bezugnahme auf Unterschiede in der Gefangenenbelegung in den anderen JVA relativiert werden. Der LRH hat sich bei seinen örtlichen Erhebungen davon überzeugt, dass die Wirtschaftlichkeit in der JVA Neumünster in erster Linie auf die Arbeit der Anstaltsärztin und ihrer Mitarbeiter zurückzuführen ist.

Zur Reduzierung der Ausgaben in diesem Bereich sind folgende Maßnahmen kurzfristig erforderlich:

- Einführung von Behandlungsstandards (zumindest für häufig wiederkehrende Untersuchungen, insbesondere die Eingangsuntersuchungen),
- Einführung einer aussagefähigen Kosten- und Leistungsrechnung,
- Einsatz einer zeitgemäßen IT-Unterstützung der Dokumentation in den Sanitätsabteilungen, vergleichbar den Praxisprogrammen bei niedergelassenen Ärzten,
- Übertragung der wirtschaftlichen Verantwortung für die Gesundheitsfürsorge auf den Anstaltsarzt und Zuweisung eines festen Jahresbudgets für die Versorgung der Gefangenen,
- laufende Kontrolle der Budgeteinhaltung durch den Anstaltsleiter bzw. Verwaltungsleiter als Beauftragten des Haushalts.

Das Budget für die Sanitätsabteilungen ist auf der Basis der durchschnittlichen Kosten aller JVA der letzten 3 Jahre pro Hafttag zu ermitteln. Als Orientierung für die Budgetfestlegung sollten die Durchschnittskosten der JVA Neumünster dienen. Budgetsteigerungen sollten erst erfolgen, wenn vorhandene Unwirtschaftlichkeiten beseitigt wurden.

Auch die Ärzte der JVA müssen ihr Handeln am Wirtschaftlichkeitsgebot ausrichten; die Angemessenheit und Notwendigkeit der jeweiligen Therapie muss stets geprüft werden.

Das **Justizministerium** begrüßt bzw. prüft die Vorschläge des LRH. Eine Ausrichtung der Budgetfestlegung an den Durchschnittskosten der JVA Neumünster wird jedoch wegen der unterschiedlichen Gefangenenbelegungen für nicht sachgerecht gehalten. Zudem weist das Justizministerium in Bezug auf den Einsatz von Controlling- und Steuerungsinstrumenten darauf hin, dass die Anstaltsärzte im medizinischen Bereich weisungsunabhängig arbeiten.

Der **LRH** konnte die aus der Gefangenenbelegung resultierenden großen Unterschiede nicht feststellen. Auch die Weisungsunabhängigkeit der Anstaltsärzte steht den Forderungen des LRH nicht entgegen. Denn es geht hier ausschließlich um den wirtschaftlichen Einsatz von Haushaltsmitteln. Auch Kassen- und Krankenhausärzte müssen sich dem Wirtschaftlichkeitsgebot unterordnen. Zudem können die Anstaltsleiter nach den Verwaltungsvorschriften zum Strafvollzugsgesetz - ungeachtet ihrer Pflicht zur Rechtsaufsicht - auch in fachlichen Angelegenheiten vom Anstaltsarzt Auskunft verlangen und Anregungen geben. Auf dieses Steuerungsinstrument sollten die Anstaltsleiter nicht verzichten.

13.3 Stationäre Leistungen für Gefangene

13.3.1 Für die stationäre Betreuung von Gefangenen besteht zwischen Hamburg und Schleswig-Holstein seit 1993 ein Abkommen, wonach behandlungsbedürftige Gefangene aus Schleswig-Holstein in das Zentralkrankenhaus bei der Untersuchungshaftanstalt Hamburg (ZKH) eingewiesen werden können. Die Unterbringung im ZKH hat den Vorteil, dass anders als in öffentlichen Krankenhäusern die spezielle Bewachung der Gefangenen durch Justizvollzugsbeamte entfällt, da die Einrichtung in der Untersuchungshaftanstalt untergebracht ist.

Im Jahr 2002 haben Hamburg und Schleswig-Holstein den Berechnungssatz für die durch das ZKH erbrachten Leistungen auf Basis von Kostendaten aus 2001 neu vereinbart. Diesen Pflegesätzen des ZKH lag jedoch keine belastbare Kostenermittlung zugrunde. Das ZKH ist daher vom Justizministerium aufzufordern, kurzfristig eine transparente und nachvollzieh-

bare Berechnung der Pflegesätze vorzulegen; diese muss vom Justizministerium kritisch geprüft werden.

Die Zusammenarbeit zwischen den geprüften JVA und dem ZKH ist unbefriedigend. Die Zahl der Überweisungen in das ZKH durch die schleswig-holsteinischen Anstaltsärzte ist trotz dort bestehender freier Kapazitäten stark zurückgegangen. Die Gründe für diese Entwicklung wurden weder vonseiten Hamburgs noch vom Justizministerium untersucht.

Das Justizministerium ist aufgefordert, den Ursachen für den Belegungsrückgang im ZKH nachzugehen. Insbesondere ist zu prüfen, ob die derzeit in öffentlichen Krankenhäusern untergebrachten Gefangenen nicht im ZKH behandelt werden können. Soweit erforderlich sollte das Justizministerium darauf hinwirken, dass die Anstaltsärzte die Möglichkeit der Verlegung in das ZKH stärker nutzen.

Das **Justizministerium** wird gemeinsam mit der Justizbehörde Hamburg die Zusammenarbeit zwischen dem ZKH und dem schleswig-holsteinischen Justizvollzug auf Möglichkeiten der Verbesserung überprüfen. Im Gespräch mit den Anstaltsärzten soll die stärkere Nutzung des ZKH thematisiert werden.

13.3.2 Die Sanitätsabteilung der JVA Lübeck verfügt über 9 Krankenbetten. Diese werden in erster Linie für die postoperative Versorgung und die Unterbringung von Gefangenen mit Rücken- oder Hauterkrankungen genutzt. Die Auslastung der Krankenbetten in 2004 war starken Schwankungen unterworfen. Im Jahresdurchschnitt lag die Auslastung bei rd. 23 %.

Die äußerst geringe Auslastung der Krankenbetten in der JVA Lübeck bei einer Personalausstattung für eine Vollbelegung bei gleichzeitigem jährlichen Aufwand für das ZKH von rd. 300 T€ ist nicht vertretbar. Das Justizministerium sollte mit dem ZKH vereinbaren, dass verlegungsfähige Patienten so schnell wie möglich nach Lübeck verlegt werden. Die Rückverlegung scheiterte bisher häufig an den Anstaltsärzten; diese sollten vom Justizministerium angesprochen werden. Sollte es nicht gelingen, den stationären Bereich in der JVA Lübeck kurzfristig deutlich besser auszulasten, muss der Personalbestand reduziert werden.

Das **Justizministerium** will Möglichkeiten einer stärkeren Nutzung der Sanitätsabteilung prüfen. Unabhängig davon sei eine Kürzung der Personalausstattung nicht möglich, da dann nicht mehr sichergestellt wäre, dass zu jeder Zeit ein ausgebildeter Beamter im Dienst ist.

Der **LRH** teilt diese Auffassung nicht. Die dauernde Bereitstellung von Personal für nicht belegte Krankenbetten ist nicht vertretbar. In den JVA in Neumünster und Kiel ist eine vergleichbare Personalausstattung nicht erforderlich.

13.4 Arzneimittelversorgung

13.4.1 Das Justizministerium hat im Jahr 2004 unter Einbindung der GMSH[1] eine Ausschreibung zur zentralen Beschaffung von Arzneimitteln für den Justizvollzug durchgeführt. Dieses Vergabeverfahren begegnet in mehrfacher Hinsicht vergaberechtlichen Bedenken. So hatte insbesondere eine Apotheke durch vorangehende Konsultationen seitens des Justizministeriums einen unzulässigen Wettbewerbsvorteil. Zudem führte der Verzicht auf die Veröffentlichung der Ausschreibung in den einschlägigen Fachzeitschriften zu einem sehr kleinen Bieterkreis. Der LRH fordert das Justizministerium dazu auf, künftig die Bestimmungen des Vergaberechts einzuhalten. Bei der Auslegung einzelner Bestimmungen der VOL/A[2] ist als Leitlinie zu beachten, dass öffentliche Auftraggeber Waren, Bau- und Dienstleistungen nach Maßgabe des GWB[3] im Wettbewerb und im Wege transparenter Vergabeverfahren beschaffen. Die Eröffnung eines echten Wettbewerbs führt zu einem breiten Bieterkreis und günstigen Angeboten.

Nach Ansicht des **Justizministeriums** ist ein Wettbewerbsvorteil nicht eingetreten. Hinsichtlich der Veröffentlichungspraxis sei die GMSH um Stellungnahme gebeten.

Der **LRH** teilt die Auffassung des Justizministeriums nicht. Mit der Apotheke, die schließlich den Zuschlag erhalten hat, bestand ausweislich der Vergabeakten vor und während des Vergabeverfahrens ein reger Schrift- und Telefonverkehr. Sogar eine Regelung des Vertragstextes wurde mit der Apotheke abgestimmt. Die Ausschreibung sah dann schließlich vor, dass neben der Lieferung von Arzneimitteln auch die Bereitstellung und Pflege eines Online-Bestellsystems vertraglich geschuldet sein sollte, eine Leistung, für die die Apotheke zuvor in ihrem Schriftverkehr mit dem Justizministerium nachdrücklich geworben hatte.

13.4.2 Eine stichprobenartige Prüfung der Rechnungen der Vertragsapotheke für die Monate Januar bis März 2005 bei einer JVA ergab, dass rd. 83 % der Arzneimittel und apothekenüblichen Waren vertragsgemäß in Rechnung

---

1 Gebäudemanagement Schleswig-Holstein Anstalt des öffentlichen Rechts (GMSH).

2 Verdingungsordnung für Leistungen Teil A (VOL/A) vom 17.09.2002, Bundesanzeiger Nr. 216 a vom 20.11.2002.

3 Gesetz gegen Wettbewerbsbeschränkungen (GWB) i. d. F. d. Bekanntmachung vom 15.07.2005, BGBl. I S. 2114, zuletzt geändert durch Art. 1 des Gesetzes vom 01.09.2005, BGBl. I S. 2676.

gestellt wurden. Für rd. 13 % der Präparate wurde ein zu hoher Preis berechnet. Für rd. 4 % der Präparate wurde ein zu geringer Preis berechnet. Das Justizministerium sollte die Vertragsapotheke zu einer vertragsgemäßen Berechnung der Arzneimittelpreise anhalten und künftig die Einhaltung der Preisvereinbarungen überwachen. Angesichts der Probleme, die Einhaltung der Preisvereinbarungen zu überwachen, bedarf das Vertragswerk bei künftigen Vergaben einer Überarbeitung.

Das **Justizministerium** hat mitgeteilt, dass die Fehler in den Rechnungen der ersten Monate durch Rückzahlungen ausgeglichen würden. Weitere Überprüfungen seien veranlasst.

13.4.3 Die mit der Vertragsapotheke geschlossene Vereinbarung legt der Apotheke umfangreiche Berichtspflichten auf. Danach hat die Vertragsapotheke Listen vorzulegen, die den jeweiligen Anstaltsarzt bei der Verordnung des wirtschaftlichsten Arzneimittels unterstützen. Nach Auffassung des LRH sind die von der Vertragsapotheke bislang vorgelegten Zusammenstellungen aber nur begrenzt geeignet, die Wirtschaftlichkeit der Verordnungspraxis der Anstaltsärzte zu erhöhen. Der LRH hat hier verbesserte Aufstellungen der Vertragsapotheke gefordert, die es auch dem Justizministerium und den JVA ermöglichen sollen, das Arzneimittelbudget zu steuern.

Nach Auskunft des **Justizministeriums** hat die Apotheke zugesagt, zu jedem Artikel den Hinweis auf die jeweils vereinbarte Preiskondition aufzunehmen.

13.5 Vergabewesen

Sowohl bei der Auftragsvergabe an externe Fachärzte zur Behandlung der Gefangenen als auch bei der Beschaffung der Ausstattung der Sanitätsabteilungen wurde durch alle 3 JVA gegen das Vergaberecht verstoßen. Der LRH erwartet, dass alle Beschaffungen und Vergaben von Dienstleistungen künftig auf der Basis geltenden Rechts erfolgen. Sollte es den Mitarbeitern nur ungenügend vertraut sein, müssen entsprechende Schulungen durchgeführt werden.

Das **Justizministerium** hat mitgeteilt, dass die Empfehlung des LRH hinsichtlich der Auftragsvergabe an externe Fachkräfte aufgenommen werde. Im Übrigen hätten sich die verantwortlichen Bediensteten nunmehr mit den einschlägigen Regelungen vertraut gemacht.

13.6 Dokumentation und EDV-Einsatz

Die Vielzahl der unterschiedlichen sowohl manuell als auch IT-geführten Listen der JVA ist für Dokumentationszwecke nicht geeignet. Insgesamt sind die Dokumentation und der IT-Einsatz in den Sanitätsabteilungen der JVA nicht ausreichend und entsprechen nicht dem heutigen Standard. Der LRH hält es für erforderlich, die Leistungen und Kosten in den Sanitätsabteilungen IT-gestützt zu dokumentieren. Daneben ist es erforderlich, die Leistungen und Kosten der Sanitätsabteilungen der verschiedenen JVA miteinander zu vergleichen, um Unwirtschaftlichkeiten zu beseitigen.

Das **Justizministerium** hat die Einführung des Programms „BASIS-Ärztlicher Dienst“ angekündigt. Die Dokumentation von Kosten und Leistungen sei bei diesem Programm jedoch nicht vorgesehen. Das Justizministerium beabsichtige, die Forderung des LRH in den BASIS-Lenkungskreis der an der Entwicklung des Programms beteiligten Länder einzubringen.

13.7 Personal

In 2 JVA wurden mit den Anstaltsärzten Arbeitszeitvereinbarungen getroffen, die gegen geltendes Recht verstoßen. So wurde in einem Fall zugelassen, dass die vorgeschriebene Arbeitszeit durch Anrechnung von Rufbereitschaftszeiten erbracht werden konnte. In einem anderen Fall wurde die regelmäßige Verlängerung der täglichen Arbeitszeit zur Ansammlung eines Stundenkontingents erlaubt. Das Justizministerium und die JVA sind aufgefordert, mit den Anstaltsärzten rechtlich einwandfreie Arbeitszeitregelungen zu vereinbaren.

Das **Justizministerium** hat erklärt, die Arbeitszeitvereinbarungen mit den Anstaltsärzten künftig an den bestehenden Arbeitszeitvorschriften auszurichten.

13.8 Gesundheitsversorgung der Gefangenen im Vergleich zu gesetzlich versicherten Patienten

Durch das sog. Äquivalenzprinzip in § 61 StVollzG[1] sind die Regelungen zur gesetzlichen Krankenversicherung (SGB V)[2] auf die Gesundheitsfürsorge der Gefangenen anwendbar. Das bezieht sich nach Auffassung des LRH nicht nur auf den Leistungskatalog, sondern auch auf die nach dem

---

1 Gesetz über den Vollzug der Freiheitsstrafe und der freiheitsentziehenden Maßregeln der Besserung und Sicherung (Strafvollzugsgesetz - StVollzG) vom 16.03.1976, BGBl. I S. 58, zuletzt geändert durch Gesetz vom 23.03.2005, BGBl. I S. 930.

2 Sozialgesetzbuch (SGB) Fünftes Buch (V) - Gesetzliche Krankenversicherung - vom 20.12.1988, BGBl. I S. 2477, zuletzt geändert durch Art. 2 des Gesetzes vom 22.12.2005, BGBl. I S. 3686.

In-Kraft-Treten des Gesundheitsmodernisierungsgesetzes[1] veränderten Zuzahlungsregelungen für die gesetzlich versicherten Patienten. Damit begründet das StVollzG einen Anspruch der Gefangenen auf Krankenbehandlung in dem Umfang, wie ihn § 27 SGB V gesetzlich Versicherten einräumt. Die Verweisung bedeutet aber auch, dass die Änderung des Umfangs der Leistungen für die gesetzlich Versicherten ebenso für Gefangene gilt. Deshalb muss auch dann eine Angleichung der Leistungen für die Gefangenen an die Leistungsgrundsätze für die gesetzlich Versicherten vorgenommen werden, wenn sich dies zuungunsten des Gefangenen auswirkt. Da die Auslegung des § 61 StVollzG stark umstritten ist, ist die Landesregierung aufgefordert, sich im laufenden Gesetzgebungsverfahren für eine entsprechende gesetzliche Klarstellung und Konkretisierung im StVollzG einzusetzen.

Der LRH empfiehlt, unter Anwendung des Äquivalenzprinzips die Gefangenen grundsätzlich bei der Gesundheitsfürsorge den gesetzlich Versicherten gleichzustellen. Daher sollten auch die Gefangenen Kostenbeteiligungen, Eigenleistungen und eine Praxisgebühr tragen. Die mit diesen Instrumenten beabsichtigte Kostendämpfung ist auch im Bereich der Gesundheitsfürsorge der Gefangenen erforderlich.

Ob die Kostenbeteiligung der Gefangenen in gleicher Höhe wie bei den gesetzlich Versicherten verlangt werden oder aufgrund der speziellen Einkommenssituation ein geringerer oder gar kein Eigenanteil erhoben werden sollte, ist durch das Justizministerium zu entscheiden. Unabhängig von den Kostenbeteiligungen sollten jedoch nicht verschreibungspflichtige Arzneimittel und Pflegemittel grundsätzlich von den Gefangenen selbst bezahlt werden. Nach den Feststellungen des LRH hat der überwiegende Teil der Gefangenen neben dem nichtantastbaren Taschengeld und Überbrückungsgeld ausreichende Eigenmittel, um sich an den Kosten der Krankenversorgung zu beteiligen.

Das **Justizministerium** weist auf das laufende Gesetzgebungsverfahren hin.

---

1 Gesetz zur Modernisierung der gesetzlichen Krankenversicherung (GKV-Modernisierungsgesetz - GMG) vom 14.11.2003, BGBl. S. 2190.

Ministerium für Bildung und Frauen

14. Zuschüsse an die privaten Schulen der dänischen Minderheit

Die gesetzlichen Zuschüsse des Landes zu den laufenden Kosten sind in den Jahren 1999 bis 2004 von rd. 23,6 Mio. € auf rd. 25,2 Mio. € gestiegen. In etwa gleicher Höhe erhielt der Schulverein finanzielle Mittel vom Königreich Dänemark. Darüber hinaus gewährte das Land in den Jahren 1999 bis 2004 Zuwendungen für Baumaßnahmen in Höhe von rd. 2,8 Mio. €.

Die schülerbezogenen Ausgaben sind mehr als doppelt so hoch wie an den öffentlichen Schulen. Der Vergleich der wichtigsten Ausgabendeterminanten (Lehrergehälter, Klassengröße, Unterrichtsverpflichtung der Lehrkräfte, Unterrichtsversorgung, Ausstattung mit Lehr- und Lernmittel) mit denen der öffentlichen Schulen zeigt, dass Effizienzreserven bestehen.

Angesichts der finanziellen Situation und der vorhandenen Effizienzreserven ist ein Bedarf für eine Erhöhung der schülerbezogenen Zuschüsse nicht gegeben.

14.1 Die dänische Minderheit in Südschleswig

Träger der privaten Schulen der dänischen Minderheit ist der Schulverein für Südschleswig e. V. (Dansk Skoleforening for Sydslesvig) in Flensburg. Die erforderlichen Gebäude werden dem Schulverein von der Dansk Skoleforening GmbH zur Verfügung gestellt. Der Geschäftsführer des Schulvereins ist auch mit der Geschäftsführung der GmbH betraut. Sie unterhält eine Zentrale für Lehr- und Lernmittel und für die Lehrerfortbildung.

Im Schuljahr 2004/05 gab es in der kreisfreien Stadt Flensburg und in den Kreisen Nordfriesland, Rendsburg-Eckernförde (nördlich des Nord-Ostsee-Kanals und der Eider) und Schleswig-Flensburg 49 private Schulen der dänischen Minderheit mit insgesamt 5.776 Schülerinnen und Schülern.

14.2 Rechtliche Grundlagen

Im Jahr 1992 verabschiedete das Ministerkomitee des Europarats eine Europäische Charta der Regional- und Minderheitensprachen. In der Bun-

desrepublik Deutschland wurde die Sprachencharta mit Wirkung vom 01.01.1999 durch Bundesgesetz[1] in innerstaatliches Recht umgesetzt.
Die Sprachencharta schützt die Sprachen, die traditionell in einem bestimmten Gebiet von Staatsangehörigen gesprochen werden, deren Anzahl kleiner ist als die Bevölkerung insgesamt.
Hinsichtlich der Minderheitensprache Dänisch hat das Land die Verpflichtung übernommen, Maßnahmen (Unterricht in der Minderheitensprache, Sprachunterricht u. a.) denjenigen Schülerinnen und Schülern anzubieten, „*deren Familien dies verlangen, wenn die Zahl der Schüler als genügend groß angesehen wird*“ [2].
Nach Art. 5 Abs. 2 LV steht die kulturelle Eigenständigkeit nationaler Minderheiten und Volksgruppen unter dem Schutz des Landes, der Gemeinden und Gemeindeverbände. Darüber hinaus wird klargestellt, dass die dänische Minderheit einen Anspruch auf Schutz und Förderung genießt.
Nach Art. 5 Abs. 1 LV ist das Bekenntnis zu einer nationalen Minderheit frei. Damit ist für die Zugehörigkeit zu einer nationalen Minderheit allein das Bekenntnis zu ihr maßgeblich, d. h. sie ist einer Überprüfung anhand objektiver Kriterien wie etwa Fremdsprachigkeit oder Abstammung entzogen. Nach Art. 8 Abs. 4 LV entscheiden die Erziehungsberechtigten, ob ihre Kinder die Schule einer nationalen Minderheit besuchen sollen.

14.3 Zuschüsse an die privaten Schulen der dänischen Minderheit

Nach § 60 Abs. 1 SchulG[3] gewährt das Land bei Bedarf Trägern von Ersatzschulen Zuschüsse zu den laufenden Kosten (Sachkosten) und den Kosten der Lehrkräfte (Personalkosten). Als Zuschuss werden für jede Schülerin und jeden Schüler höchstens **80 %** des Betrags gezahlt, der im Landesdurchschnitt an Sachkosten (§ 53 Abs. 1 SchulG) sowie an Personalkosten (§ 85 Abs. 2 SchulG) für den lehrplanmäßigen Unterricht einer vergleichbaren öffentlichen Schule aufgewendet worden ist (§ 63 Abs. 2 SchulG). Über die Zuschüsse zu den Sach- und Personalkosten hinaus können nach § 60 Abs. 4 SchulG Zuschüsse zu Bauinvestitionen gewährt werden.

Abweichend davon enthält das SchulG für die Schulen der dänischen Minderheit die Regelung, dass die Zuschüsse **unabhängig vom Bedarf** gewährt werden (§ 60 Abs. 3 SchulG). Zudem wird der Zuschuss bei den

---

1 Gesetz vom 09.07.1998 zu der Europäischen Charta der Regional- oder Minderheitensprachen des Europarats vom 05.11.1992, BGBl. II S. 1314.

2 Bericht der Landesregierung über die Umsetzung der Europäischen Charta der Regional- und Minderheitensprachen in Schl.-H. - Sprachenchartabericht 2003, Landtagsdrucksache 15/2880 vom 09.09.2003, S. 28 und S. 34.

3 Schleswig-Holsteinisches Schulgesetz (SchulG) i. d. F. d. Bekanntmachung vom 02.08.1990, GVOBl. Schl.-H. S. 451, zuletzt geändert durch Gesetz vom 15.02.2005 GVOBl. Schl.-H. S. 168; §§ 18 und 63 für das Jahr 2006 geändert durch § 28 Haushaltsstrukturgesetz 2006, GVOBl. Schl.-H. S. 568.

Schulen der dänischen Minderheit in Höhe von **100 %** des Betrags gewährt, der im Landesdurchschnitt für eine Schülerin oder einen Schüler einer vergleichbaren öffentlichen Schule an Sachkosten und Personalkosten aufgewendet wurde (§ 63 Abs. 5 SchulG). Nach der Gesetzesbegründung[1] beruht die höhere Bezuschussung der Ersatzschulen der dänischen Minderheit auf der Landessatzung i. V. m. dem Ergebnis der dänisch-deutschen Besprechungen[2].

In den Jahren 1999 bis 2003 sind die Ist-Ausgaben von rd. **23,6 Mio. €** auf rd. 24,6 Mio. € und mit dem Auslaufen einer Übergangsregelung für die Jahre 2002 und 2003 auf rd. **25,2 Mio. €** im Jahr 2004 gestiegen[3].

Maßgebend für die Höhe der Zuschüsse sind nach § 63 Abs. 2 SchulG die Durchschnittsbeträge, die vom Statistischen Landesamt nach Maßgabe der amtlichen Schulstatistik für das Jahr 2001 für eine Schülerin oder einen Schüler einer vergleichbaren öffentlichen Schule ermittelt worden sind zuzüglich der Erhöhung der Personalkostenanteile um den Prozentsatz, um den die Gehälter der beamteten Lehrkräfte an öffentlichen Schulen jährlich erhöht werden. Der Schulverein kritisiert, dass durch diese Regelung die Zuschüsse an die dänischen Schulen nicht so stark gestiegen seien wie die Schülerkosten an den öffentlichen Schulen und daher die im SchulG vorgesehene Gleichstellung nicht erreicht werde.[4] Das Ministerium für Bildung und Frauen (Bildungsministerium) weist demgegenüber darauf hin, dass die Höhe der Zuschüsse der gesetzlichen Regelung entspreche.

Auf Anregung der Landesregierung wurde im Frühsommer 2002 in Abstimmung mit der Minderheitenbeauftragten und unter Federführung des Bildungsministeriums mit dem Schulverein eine Arbeitsgruppe **Dänische Schulen/Förderung der dänischen Minderheit** gebildet. Ziel war es, eine Lösung der zwischen der Landesregierung und der dänischen Minderheit offenen Haushaltsfragen zu entwickeln.
Im Mittelpunkt der Erörterungen sollten Fortschritte in der Rechts- und Finanzierungssicherheit bzw. bei der Eigenverantwortlichkeit der dänischen Minderheit stehen. Der Schulverein hat den Schwerpunkt auf eine Erhöhung der Fördersätze und eine Erstattung der Schülerbeförderungskosten gelegt.

Nach dem **Abschlusskommuniqué** vom 24.11.2004 haben sich der Schulverein und die Landesregierung u. a. darauf verständigt, im Rahmen

---

1 Landtagsdrucksache 12/546 vom 17.10.1989 - Entwurf eines Gesetzes zur Änderung des Schleswig-Holsteinischen Schulgesetzes.

2 Bekanntmachung des Ministerpräsidenten vom 01.04.1955, Amtsbl. Schl.-H. S. 145.

3 Im Haushaltsjahr 2005 sind die Zuschüsse auf rd. 25,8 Mio. € gestiegen; Umdruck 16/413 vom 28.11.2005.

4 Schreiben des Dänischen Schulvereins vom 01.11.2005, Umdruck 16/336.

der Haushaltsverhandlungen für das Jahr 2006 unter Berücksichtigung der Haushaltslage des Landes und der Situation des Schulvereins zu prüfen, inwieweit die Berechnung des Zuschusses in Höhe von 100 % verändert wird.[1] Im Koalitionsvertrag für die 16. Legislaturperiode des Schleswig-Holsteinischen Landtages vom 16.04.2005[2] wurde festgelegt, dass diese Prüfung in das Jahr 2008 verschoben wird. Darüber hinaus wurde in dem Abschlusskommuniqué vereinbart, dass Betreuungsangebote an Verlässlichen Grundschulen und Ganztagsangebote sowie Baumaßnahmen an den Schulen der dänischen Minderheit finanziell gefördert werden.
Im Gegenzug hat der Schulverein zumindest für den Zeitraum der 16. Legislaturperiode davon Abstand genommen, eine weitergehende und von der Berechnung der Schülerkostensätze gesonderte Bezuschussung[3] der Schülerbeförderungskosten durch das Land einzufordern.

Die Landesregierung beabsichtigt, in den Entwurf für die Änderung des SchulG eine Regelung aufzunehmen, ab dem Schuljahr 2008 den Zuschuss auf der Basis der jährlich jeweils gültigen Schülerkostensätze zu zahlen. Damit soll eine noch engere Orientierung der Förderung der Dänischen Schulen an den Verhältnissen im öffentlichen Schulwesen erreicht werden. Eine solche Umstellung führe nicht zwingend zu einer Erhöhung der Zuschüsse. Denkbar sei auch eine negative Entwicklung der öffentlichen Schülerkostensätze, die in einigen Schularten schon eingetreten sei und die der Schulverein dann ebenso hinzunehmen hätte.

Die Kreise Nordfriesland, Schleswig-Flensburg und Rendsburg-Eckernförde gewähren dem Schulverein Zuwendungen für die Schülerbeförderung, obwohl sie nach § 80 Abs. 2 i. V. m. § 80 Abs. 1 Satz 1 SchulG nur verpflichtet sind, die Kosten der Schülerbeförderung für die Schülerinnen und Schüler der öffentlichen Schulen zu tragen. Die Beteiligung an den Kosten der Schülerbeförderung trägt der in Art. 5 Abs. 2 LV enthaltenen Verpflichtung Rechnung, die nationalen Minderheiten zu schützen und zu fördern. Aus Art. 5 Abs. 2 LV ergibt sich jedoch aufgrund seines Programmsatzcharakters kein unmittelbarer, gerichtlich durchsetzbarer Anspruch auf bestimmte Fördermaßnahmen.

Der Schulverein hat in der Vergangenheit eine weitergehende Bezuschussung der Schülerbeförderungskosten damit begründet, dass der Anteil an

---

1 Bisher wurden die durchschnittlichen Schülerkosten des Jahres 2001 zugrunde gelegt, erhöht um die jährlichen Gehaltserhöhungen. Die Kosten der Ausgleichsstunden für die Lehreraus-, -fort- und -weiterbildung sowie der Unterrichtsbefreiung der Lehrerpersonalräte u. Ä. werden bisher beim Schülerkostensatz nicht berücksichtigt. Gleiches gilt für die Kosten der Abordnungsstellen, Beurlaubungen mit Dienstbezügen sowie für Ausgleichsstunden für Tätigkeiten bei Dritten.

2 www.spd.ltsh.de.

3 In den Schülerkostensätzen ist ein Drittel der Ausgaben für die Schülerbeförderung an öffentlichen Schulen berücksichtigt (vgl. § 80 Abs. 3 SchulG).

Fahrschülerinnen und Fahrschülern höher und die Fahrtstrecken länger seien als an den öffentlichen Schulen. Dies habe zur Folge, dass der Schulverein über die Mittel des Landes und der Kreise hinaus in beträchtlichem Umfang eigene finanzielle Mittel einsetzen müsse.

Bei den „eigenen“ Mitteln des Schulvereins handelt es sich tatsächlich um Zuschüsse des Königreichs Dänemark. Sie werden zusätzlich zu den Zuschüssen des Landes gewährt, da die schülerbezogenen Ausgaben der Schulen des Schulvereins aufgrund besonderer Umstände höher sind als an den öffentlichen Schulen. Dazu gehören auch die Schülerbeförderungskosten. Eine weitergehende Förderung der Schülerbeförderungskosten durch das Land und die Kommunen würde damit unter Berücksichtigung der wirtschaftlichen Situation zu einer Überfinanzierung des Dänischen Schulvereins führen.

Unabhängig davon ist unter dem Aspekt der Gleichbehandlung zu berücksichtigen, dass die übrigen Schulen in freier Trägerschaft ebenfalls keine gesonderten Mittel für die Schülerbeförderung erhalten und die Kreise zunehmend vorsehen, dass sich die Eltern der Schülerinnen und Schüler an öffentlichen Schulen an den Kosten beteiligen.

14.4 Zuwendungen des Landes für Baumaßnahmen

Nach § 60 Abs. 4 SchulG können neben den Zuschüssen zu den Sach- und Personalkosten auch Zuschüsse zu Bauinvestitionen gewährt werden. Da nach dem SchulG eine gesetzliche Festlegung der Höhe nach nicht besteht, sondern die Förderung nur im Rahmen verfügbarer Haushaltsmittel nach pflichtgemäßem Ermessen durchgeführt werden darf, handelt es sich dabei um Zuwendungen nach § 23 LHO. In den Jahren 1999 bis 2004 betrugen die Zuwendungen für Baumaßnahmen rd. 2,8 Mio. €.

Zuwendungen dürfen nur dann im Landeshaushalt veranschlagt und an Stellen außerhalb der Landesverwaltung vergeben werden, wenn das Landesinteresse ohne die Zuwendung nicht oder nicht im notwendigen Umfang befriedigt werden kann. Dieser Subsidiaritätsgrundsatz ergibt sich nicht nur aus § 23 LHO, sondern auch aus dem Grundsatz der Wirtschaftlichkeit (§ 7 LHO) und dem Grundsatz der Notwendigkeit (§ 6 LHO), die ebenfalls verlangen, dass Landesmittel stets nur im notwendigen Umfang eingesetzt werden. Das Bildungsministerium hat die Zuwendungen für die Errichtung der Schulgebäude gewährt, ohne hinreichend zu prüfen, ob der Schulverein trotz seiner eigenen Mittel der Förderung bedarf.

Aus der Sicht des **Bildungsministeriums** hat der Landtag durch die zweckgebundene Veranschlagung der Mittel im Haushalt das erhebliche

Interesse des Landes (§ 23 LHO) dokumentiert. Darüber hinaus sei mit § 60 Abs. 3 SchulG eine spezialgesetzliche Grundlage für eine bedarfsunabhängige Förderung gegeben.

Der **LRH** weist darauf hin, dass eine gesetzliche Festlegung der Höhe nach nicht besteht, sodass die Förderung nur erfolgen darf, wenn Mittel aufgrund eines erheblichen Interesses des Landes im Haushalt veranschlagt sind (§ 23 LHO) und der Zuwendungsempfänger nach dem Ergebnis der Antragsprüfung durch die Bewilligungsbehörde der Förderung bedarf (VV zu § 44 LHO).

Die Vorgaben für das Antragsverfahren wurden in den vom LRH geprüften Fällen nicht eingehalten. Schriftliche Anträge lagen vereinzelt nicht vor. Vermerke des Bildungsministeriums über das Ergebnis der Antragsprüfung konnten nicht vorgelegt werden. Das Bildungsministerium hat lediglich die zuwendungsfähigen Ausgaben berechnet und schriftlich festgehalten. Es wurde nicht dokumentiert, ob Notwendigkeit und Angemessenheit der Zuwendungen vom Bildungsministerium geprüft wurden.

14.5 Jahresabschlüsse des Dänischen Schulvereins

Der Schulverein erstellt jährlich zum 31.12. einen Abschluss in dänischer Sprache. Dieser enthält eine Einnahmen-/Ausgabenüberschussrechnung aus laufender Tätigkeit und eine als Bilanz bezeichnete Vermögensrechnung mit Aufstellungen über Forderungen, Verbindlichkeiten, abgeschlossene und nicht abgeschlossene Bauprojekte und deren Finanzierung sowie einem Zwischenrechnungskonto mit dem Königreich Dänemark.

Die Einnahmen- und Ausgabenrechnungen der Jahre 2001 bis 2003 weisen nur geringfügige Überschüsse aus laufender Tätigkeit in Höhe von 0,6 bis 6,9 T€ aus. Dennoch konnte der Schulverein erhebliche Rücklagen bilden. Die mit den in der Einnahmen- und Ausgabenrechnung ausgewiesenen „Ausgaben in Verbindung mit der Nutzung der Gebäude der Dansk Skoleforening GmbH“ korrespondierenden Einnahmen bei der GmbH wurden in den jeweiligen Geschäftsjahren nicht vollständig verausgabt. Diese nicht verwendeten Mittel wurden projektbezogen an den Schulverein zurückgeführt, ohne sie in der Einnahmen- und Ausgabenrechnung als Einnahmen zu berücksichtigen. Der Schulverein verwendete diese Mittel nicht sofort für die Baumaßnahmen, sondern bildete daraus Rücklagen. Tatsächlich erzielte der Schulverein also höhere Überschüsse als es in der Einnahmen- und Ausgabenrechnung ausgewiesen wurde.

Der Schulverein verfügte zu den Stichtagen der Jahresabschlüsse über Guthaben bei Kreditinstituten zwischen 10,5 und 11,0 Mio. €, wovon etwa die Hälfte in Termingeldern angelegt war.
Der LRH spricht sich nicht generell gegen eine gewisse Liquiditätsreserve in Form von Rücklagen aus. Sie müssen jedoch ausdrücklich vom Zuwendungsgeber zugelassen werden und angemessen sein. Darüber hinausgehende Rücklagen, die aus Zuwendungen des Landes gebildet wurden, sind zurückzufordern, um finanzielle Nachteile für das Land zu vermeiden.

Anhand der vorgelegten Jahresabschlüsse 2001 bis 2003 hat der LRH eine Vermögensrechnung erstellt, bei der die ausgewiesenen Vermögensgegenstände den Schulden gegenübergestellt werden.
Da ein Ausweis der Sachanlagen und der Vorräte in den Jahresabschlüssen fehlt und keine geeigneten Unterlagen hierüber vorlagen, konnten diese Vermögensgegenstände nicht in die Vermögensrechnung einbezogen werden. Auch die mit Mitteln des Schulvereins vorgenommenen Sanierungsmaßnahmen wurden nicht vermögenswirksam erfasst.
Nach Abzug der Verbindlichkeiten verfügte der Schulverein zum 31.12.2003 über ein Reinvermögen von rd. 5,6 Mio. €. Davon entfielen rd. 2,1 Mio. € auf vom Schulverein als Hensættelser (Rückstellungen) bezeichnete Rücklagen für geplante oder bereits begonnene Sanierungs- und Bauvorhaben. Weitere rd. 2,9 Mio. € sammelte der Schulverein auf dem „Mellemregningskonto med tilskudsgiver“ (Zwischenrechnungskonto über Zuschüsse) als Rücklagen an. Auf diesem Konto werden die Überschüsse aus laufender Tätigkeit angesammelt.

Aufgrund von Tarifverhandlungen und der damit verbundenen Erwartung, dass rückwirkend Gehaltserhöhungen zu zahlen sind, wurden in den Jahren 2001 bis 2003 Rückstellungen von bis zu 2,8 Mio. € gebildet. Diese Rückstellungen wurden nach Abschluss des Tarifvertrags im Haushaltsjahr 2004 bis auf einen Betrag von 635,6 T€ aufgelöst. Um diesen Betrag erhöhte sich im Jahr 2004 das Reinvermögen des Schulvereins.

Zuwendungen dürfen nur dann bewilligt werden, wenn das Interesse des Landes ohne die Zuwendung nicht oder nicht im notwendigen Umfang befriedigt werden kann. Da die Schulen über Rücklagen verfügten, waren die Voraussetzungen für die Gewährung von Zuwendungen nicht gegeben.

Das **Bildungsministerium** teilt nicht die Auffassung des LRH, dass die Zuwendungen mangels Bedarfs nicht hätten bewilligt werden dürfen. Die dänische Minderheit genieße besonderen Schutz und Förderung aufgrund Art. 5 Abs. 2 LV.

Der **LRH** weist darauf hin, dass die Verwaltung an die bestehenden Gesetze gebunden ist. Dieses gilt uneingeschränkt für die gesamte Verwal-

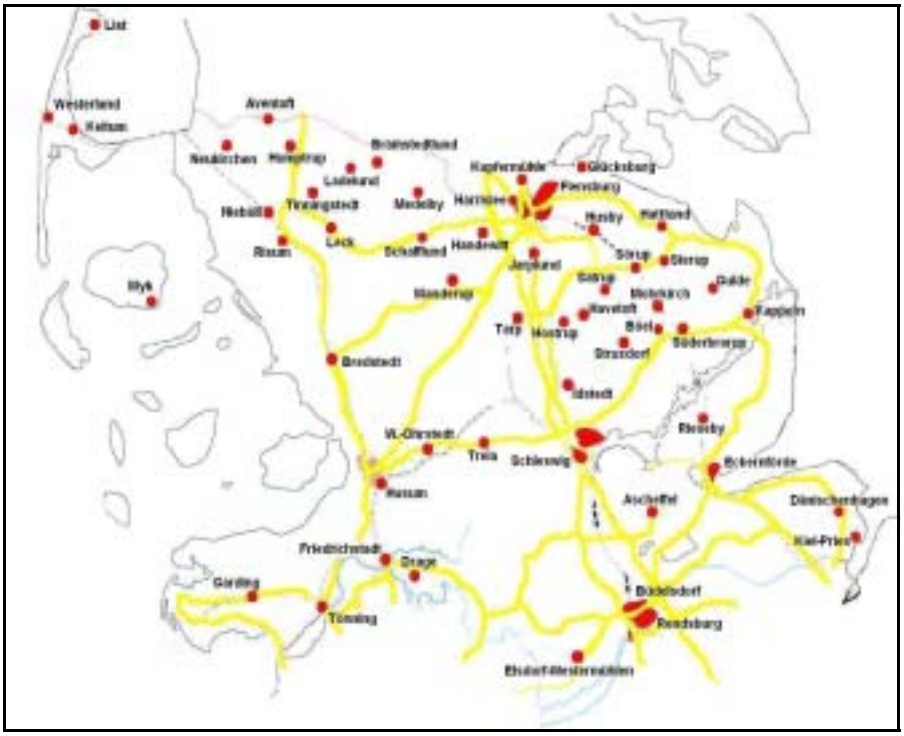
tung und damit auch für den Bereich der Minderheitenförderung. Eine bedarfsunabhängige Förderung setzt das Bestehen einer spezialgesetzlichen Grundlage voraus.

14.6 Organisation der Schulen der dänischen Minderheit

Zielsetzung der privaten Schulen der dänischen Minderheit ist es, neben den üblichen allgemeinen pädagogischen Aufgaben den Schülerinnen und Schülern die dänische Sprache und Kultur zu vermitteln. Die Fächer Deutsch und Dänisch sind in der Stundentafel deshalb mit einer hohen Stundenzahl berücksichtigt. Beide Sprachen werden als gleichberechtigte Hauptsprachen gelehrt. Die Unterrichtssprache ist Dänisch.

Der Schulverein hat für seine Schulen nicht das Schulsystem Dänemarks, die 9/10-jährige Folkeskole (Volksschule) für alle Schülerinnen und Schüler, übernommen. Einzelne Schulen, wie z. B. die Schulen in Bredstedt und in Risum, haben sich als Folkeskole organisiert, grundsätzlich ist aber vorgesehen, dass die Schülerinnen und Schüler nach der 6. Klassenstufe die Haupt- oder Realschule bzw. das Gymnasium oder die Gesamtschule besuchen.

Kindergarten- und Schulstandorte des Dänischen Schulvereins



Der Schulverein beabsichtigt, an zentralen Standorten die Schularten der Sekundarstufe I in Integrierte Gesamtschulen (Fællesskolen) umzuwandeln. Die Jes-Kruse-Skole in Eckernförde ist bereits eine Integrierte Ge-

samtschule, allerdings ohne eine gymnasiale Oberstufe. Der Schule sind eine Grundschule und Klassen für Förderschülerinnen und -schüler angegliedert. Die dänische Schule in Husum ist eine Integrierte Gesamtschule im Entstehen. Auch hier gehören die Grundschule und Klassen für Förderschülerinnen und -schüler zur Schule. Die dänischen Schulen in Leck und Süderbrarup sollen nach dem gleichen Muster in Integrierte Gesamtschulen umgewandelt werden. Entscheidungen für die dänischen Schulen in Schleswig und Flensburg stehen noch aus.
Im Gegensatz zu den öffentlichen Integrierten Gesamtschulen, die über 3 Leistungsebenen verfügen, werden aufgrund der geringen Schülerzahlen die dänischen Gesamtschulen lediglich mit 2 Leistungsebenen eingerichtet.

Über die Hälfte der Schulen wird von weniger als 60 Schülerinnen und Schülern besucht, obwohl selbst die kleinen Schulen, bis auf eine Ausnahme, die Jahrgangsstufen 1 bis 6 unterrichten.
Die Schulen mit einer geringen Schülerzahl und niedrigen Klassen- bzw. Lerngruppenfrequenzen sind besonders personal- und damit kostenintensiv. Gerade bei zurückgehenden Schülerzahlen sollten Möglichkeiten der Kooperation und der organisatorischen Verbindung gesucht werden, um ein ortsnahes Schulangebot erhalten zu können.

Aus der Sicht der **Staatskanzlei** sind flächendeckende Schulstandorte im Landesteil Schleswig für die Minderheit unverzichtbar. Die dänischen Schulen würden zwar in der Rechtsform staatlich anerkannter Ersatzschulen betrieben, hätten aber für die Minderheit die Bedeutung von Regelschulen.

Der **LRH** weist darauf hin, dass sich in den nördlichen Gebieten der Kreise Nordfriesland und Schleswig-Flensburg einschl. der Stadt Flensburg bei der Zusammenlegung von Schulen noch vertretbare Fahrzeiten ergeben würden. Zudem bestehen aufgrund der Nähe der Schulen Kooperationsmöglichkeiten, die bisher nicht hinreichend genutzt wurden. So hat der Dänische Schulverein überlegt, 3 kleine Schulen in Ladelund-Tinningstedt (18 Schülerinnen und Schüler), Jarplund-Weding (41 Schülerinnen und Schüler) und Gulde (Stoltebüll) (44 Schülerinnen und Schüler) aus wirtschaftlichen Gründen zu schließen.[1]

---

1 Umdruck 16/336 vom 01.11.2005.
Nunmehr soll nur die Schule in Stoltebüll geschlossen werden, vgl. Dithmarscher Landeszeitung vom 04.02.2006, S. 4.

Die Entwicklung der Schülerzahlen stellt sich wie folgt dar:

Entwicklung der Schülerzahlen

	Schuljahr					
	1995/96	**2000/01**	**2001/02**	**2002/03**	**2003/04**	**2004/05**
Schülerzahl	5.534	5.793	**5.821**	5.752	5.710	5.776

Nachdem der Schülerhöchststand im Schuljahr 2001/02 erreicht wurde, nahmen die Schülerzahlen bis zum Schuljahr 2004/05 wieder leicht ab.

Aufgrund der zahlreichen kleinen Schulstandorte sind die Klassenfrequenzen je nach Schulart um 19 bis 33 % niedriger als an den öffentlichen Schulen. Nur die Klassen des Duborg Gymnasiums wiesen höhere Frequenzen auf als die der öffentlichen Gymnasien.
Durchschnittlich erhalten die Schülerinnen und Schüler der dänischen Schulen wöchentlich 4 Stunden bzw. 15 % mehr Unterricht als die Schülerinnen und Schüler der öffentlichen Schulen. In den Grund- und Förderschulklassen wird durchschnittlich 27 bzw. 20 % mehr Unterricht erteilt.
Aufgrund der niedrigen Klassenfrequenzen ist der Wert der Relation „Unterrichtsstunden je Schüler“ an den dänischen Schulen um rd. 68 % höher als an den öffentlichen Schulen. Am Duborg Gymnasium ist dieser Wert um fast 15 % höher als an den öffentlichen Gymnasien.
Dazu werden an den dänischen Schulen bezogen auf die Schülerzahl 1,8-mal so viele Vollzeitlehrer-Einheiten eingesetzt wie an den öffentlichen Schulen.

Eine Besonderheit des Duborg Gymnasiums ist die Aufnahme von Schülerinnen und Schülern nach ihrem Realschulabschluss in so genannte K-Klassen (Vorbereitungsklassen) der 10. Klassenstufe. Die Schülerinnen und Schüler werden in den K-Klassen auf den Besuch des 11. Jahrgangs der Oberstufe vorbereitet. Damit wiederholen sie freiwillig ein Schuljahr. Ihre Schulzeit beträgt somit mindestens 14 Jahre, wenn sie das Abitur erlangen. Das Land ist nicht verpflichtet, für diese Schülerinnen und Schüler Zuschüsse nach Schülerkostensätzen zu zahlen (rd. 292 T€ im Schuljahr 2004/05).

Das **Bildungsministerium** schließt sich den Feststellungen des LRH an. Zukünftig würden keine Zuschüsse für Schülerinnen und Schüler der K-Klassen gewährt werden.

14.7 Arbeitszeit und Vergütung der Lehrkräfte

Die Lehrkräfte der dänischen Schulen unterrichten je nach Schulart zwischen rd. 3,5 Stunden (14,4 %) und rd. 6,3 Stunden (28,1 %) weniger als die Lehrkräfte der öffentlichen Schulen. Diese erheblichen Differenzen ergeben sich daraus, dass die Unterrichtsverpflichtung der Lehrkräfte an den dänischen Schulen aufgrund einer niedrigeren Jahresarbeitszeit und der Anrechnung verschiedener Aufgaben, die nicht in direkter Verbindung zum Unterricht stehen (Teilnahme an Elternsprechtagen, Konferenzen, administrative Aufgaben etc), geringer ist. Zudem sind die Möglichkeiten, den Lehrkräften Ausgleichs- und Ermäßigungsstunden zu gewähren, umfangreicher als an öffentlichen Schulen.

Die für die Lehrkräfte an den Schulen der dänischen Minderheit geltende Tarifstruktur weicht von der Tarif- bzw. Besoldungsstruktur im öffentlichen Bereich deutlich ab. Die Vergütung der Lehrkräfte ist z. T. erheblich höher als an den öffentlichen Schulen.

Werden die Zahl der Stellen und die Höhe der Personalausgaben zugrunde gelegt, ergibt sich, dass die Lehrkräfte des Schulvereins im Ergebnis durchschnittlich etwa 15 bis 20 % mehr verdienen als diejenigen an den öffentlichen Schulen. Aufgrund der niedrigeren Unterrichtsverpflichtungen liegen die durchschnittlichen Stundenvergütungen der Lehrkräfte sogar um rd. **50 %** über den Vergütungen der Lehrkräfte an den öffentlichen Schulen.
Der Schulverein begründet die Unterschiede damit, dass es für die Anwerbung von Lehrkräften und damit auch aus minderheitspolitischen Gründen von existenzieller Bedeutung sei, dass seine Tarife und Arbeitszeitregelungen denen in Dänemark angeglichen sind. Der darüber hinaus gezahlte Zuschlag in Höhe von 10 % bzw. 15 % sei durch die höheren Lebenshaltungskosten gerechtfertigt.

Nach einer Studie[1] liegen die Lehrergehälter im Königreich Dänemark kaufkraftbereinigt jedoch um bis zu 30 % unter den Gehältern in der Bundesrepublik Deutschland. Die Argumentation des Schulvereins bezüglich der Höhe der Gehälter und der Zahlung einer Ausgleichszulage trägt daher nicht. Die hohen Gehälter entsprechen nicht dem Grundsatz einer sparsamen Mittelverwendung.

Der Dänische Schulverein beabsichtigt, die Ausgleichszulage mit Wirkung vom 01.04.2006 um 30 % zu kürzen.[2]

---

1 Bildungsstudie OECD 2003 vom 16.09.2003, Kapitel D 5 „Lehrergehälter an öffentlichen Schulen des Primar- und Sekundarbereichs“, Tab. D 5.4.

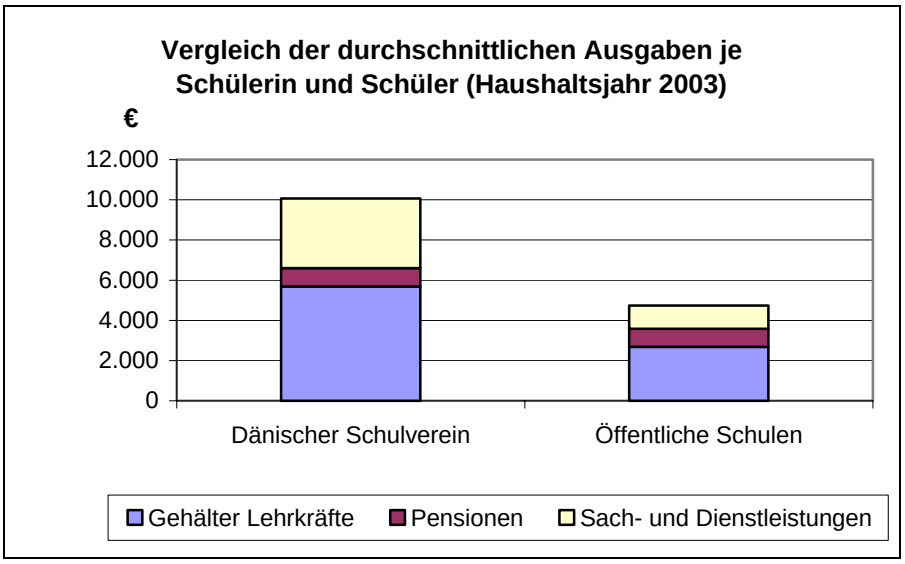
2 Vgl. Flensborg Avis vom 20.12.2005, „Lærere i Sydslesvig skal ned i løn“.

14.8 Durchschnittliche Ausgaben je Schülerin und Schüler

Die Gesamtausgaben des Schulvereins betrugen im Haushaltsjahr 2003 rd. 69,4 Mio. €. Die Einnahmen- und Ausgabenrechnung des Schulvereins beinhaltet neben dem Schulbereich die Bereiche Kindergärten und Volkshochschulen. Nach einer aus der Einnahmen- und Ausgabenrechnung abgeleiteten Aufstellung des Schulvereins betrugen die Gesamtausgaben für den Schulbereich im Haushaltsjahr 2003 rd. **52,7 Mio. €**.

Werden die Ausgaben des dänischen Staates für die Folkepension in die Berechnung der schülerbezogenen Ausgaben mit einbezogen, betrugen die durchschnittlichen Ausgaben je Schülerin und Schüler **10.060,00 €**.

Demgegenüber ergaben sich für die öffentlichen Schulen aus den in den Schülerkostensätzen enthaltenen Sach- und Personalkosten und aus weiteren zu berücksichtigenden Ausgaben durchschnittliche Gesamtausgaben von **4.742,95 €** je Schülerin und Schüler im Haushaltsjahr 2003.



Insgesamt sind die Ausgaben je Schülerin und Schüler mehr als doppelt so hoch wie an den öffentlichen Schulen in Schleswig-Holstein. Während die Ausgaben für die Gehälter der Lehrkräfte in etwa das **2,1-fache** betragen, liegen die Ausgaben für Sach- und Dienstleistungen in etwa um das **3-fache** über dem Wert für die öffentlichen Schulen.

Der Unterschied bei den schülerbezogenen Ausgaben für die Lehrergehälter ist insbesondere auf die höhere Versorgung mit Lehrkräften zurückzuführen. Im Gegensatz zu den öffentlichen Schulen werden die Stundentafeln, die aufgrund des doppelten muttersprachlichen Unterrichts eine höhere Zahl von Wochenstunden enthalten, zu 100 % erfüllt.
Ein weiterer und gewichtiger Grund ist die hohe Zahl von kleinen Schulen.

Darüber hinaus haben auch die im Durchschnitt deutlich niedrigere Unterrichtsverpflichtung und die höheren Gehälter der Lehrkräfte des Schulvereins zu dem Unterschied bei der Höhe der Ausgaben beigetragen.
Von den Ausgaben für Sach- und Dienstleistungen in Höhe von 19,7 Mio. € entfielen rd. 3,4 Mio. € auf Ausgaben für Schülerbeförderungen. Aufgrund des hohen Anteils an Fahrschülerinnen und -schülern und der zum Teil sehr langen Schulwege sind die Ausgaben höher als an den öffentlichen Schulen. Die strukturbedingten Mehrausgaben für die Schülerbeförderung beliefen sich auf rd. 2,6 Mio. €. Die Ausgaben für die Ungdomsskole Ladelund und das Schülerwohnheim (Ungdomskollegiet) in Flensburg betrugen rd. 1,6 Mio. €. Bleiben diese Ausgaben bei dem Vergleich der Ausgaben für Sach- und Dienstleistungen unberücksichtigt, lag der Wert für die Schulen des Schulvereins (**2.715 €** je Schülerin und Schüler) um etwa das **2,3-fache** über dem Wert für die öffentlichen Schulen in Schleswig-Holstein (**1.158 €** je Schülerin und Schüler). Dieser Unterschied lässt sich auf eine bessere Sachausstattung der Schulen zurückführen.

Der Vergleich der wichtigsten Ausgabendeterminanten mit denen der öffentlichen Schulen zeigt, dass weitgehende Effizienzreserven bestehen. Ein Bedarf für eine Erhöhung der schülerbezogenen Zuschüsse ist daher nicht gegeben.

Die Ergebnisse bilden nach Auffassung des **Bildungsministeriums** eine wichtige Voraussetzung, um Fragen der Förderung des dänischen Schulvereins auf transparenter und sachlicher Grundlage erörtern zu können. Es weist jedoch auch darauf hin, dass die bedarfsunabhängige Förderung der Schulen der dänischen Minderheit politisch gewollt sei und von einem breiten politischen Konsens getragen werde. Es sei in erster Linie eine interne Angelegenheit des dänischen Schulvereins bzw. der dänischen Minderheit, wie die Mittel des Landes eingesetzt werden. Von der sich aus Art. 5 Abs. 2 LV ergebenden Verpflichtung, die dänische Minderheit zu schützen und zu fördern, könne sich das Land nicht unter Hinweis auf finanzielle Mittel, die der dänische Schulverein vom Königreich Dänemark erhält, entlasten.

Die Frage, ob Effizienzsteigerungen und Einsparungen möglich sind, dürfte aus der Sicht der **Staatskanzlei** in erster Linie die dänische Seite berühren. Da die minderheitenpolitisch bedingten Mehrkosten vorrangig durch das Königreich Dänemark aufgebracht werden, müssten etwaige Einsparungen dem Königreich zufließen. Die bedarfsunabhängige Förderung der Schulen der dänischen Minderheit sei minderheitenpolitisch gewollt. Die Sonderstellung gegenüber anderen Schulen in freier Trägerschaft gründe sich auf den in Art. 5 Abs. 2 LV festgelegten Anspruch der dänischen Minderheit auf Schutz und Förderung.

Der **LRH** weist darauf hin, dass der sich aus Art. 5 Abs. 2 LV ergebende besondere Schutz der Minderheiten nicht bedeutet, dass ihre Einrichtungen, die institutionell mit öffentlichen Mitteln gefördert werden, einer staatlichen Finanzkontrolle entzogen sind. Der Landtag hat, gerade in der schwierigen Finanzlage, in der sich das Land derzeit befindet, einen Anspruch und auch eine Verpflichtung zu erfahren, ob die von ihm bewilligten Mittel ordnungsgemäß, sparsam und wirtschaftlich verwendet werden. Dabei hat der LRH nicht nur zu prüfen, ob mit den zur Verfügung gestellten Mitteln die minderheitenpolitischen Ziele erreicht worden sind, sondern auch, ob die Ziele mit weniger Mitteln hätten erreicht werden können oder ein höherer Zuschussbedarf gegeben ist.

15. Zuschüsse an den Deutschen Schul- und Sprachverein für Nordschleswig

Die finanzielle Förderung des Bundes deutscher Nordschleswiger durch die Bundesrepublik Deutschland und das Land Schleswig-Holstein ist ausreichend.

Die Schulen mit einer geringen Schülerzahl und niedrigen Klassen- bzw. Lerngruppenfrequenzen sind personal- und damit kostenintensiv. Dieses gilt insbesondere für Schulen mit einer Schülerzahl von unter 40 Schülerinnen und Schülern. Zukünftig sind Möglichkeiten der Kooperation und der organisatorischen Verbindung zu suchen, um auch bei zurückgehenden Schülerzahlen ein ortsnahes Schulangebot erhalten zu können.

15.1 Die deutsche Minderheit in Nordschleswig

Die deutsche Minderheit in Nordschleswig (Dänemark) wird auf 12.000 bis 15.000 Menschen (6 % der Bevölkerung in Nordschleswig) geschätzt. Sie leben im gesamten Gebiet des Sønderjylland Amts, überwiegend jedoch in den Bereichen der Städte Hadersleben, Tondern, Apenrade und Sonderburg sowie besonders im Bereich Tingleff.
Dachverband der deutschen Minderheit ist der Bund deutscher Nordschleswiger (BdN). Dessen Gesamtetat beläuft sich auf etwa 235 Mio. DKr (rd. 31,5 Mio. €), wobei etwa 45 % aus dem Königreich Dänemark, 33 % aus der Bundesrepublik Deutschland und 22 % aus eigenen Einnahmen stammen. Dem BdN gehören verschiedene Einrichtungen und Organisationen an, wie z. B. der Deutsche Schul- und Sprachverein für Nordschleswig (DSSV) mit Sitz in Apenrade.

Im Schuljahr 2004/05 unterhielt die deutsche Minderheit an 15 Schulstandorten 17 Schulen mit insgesamt 1.440 Schülerinnen und Schülern, darunter das Gymnasium in Apenrade und die Nachschule in Tingleff. Das Angebot richtet sich primär an die Mitglieder der deutschen Volksgruppe, aber jeder, der die Zielsetzung der Einrichtungen anerkennt, wird aufgenommen.

15.2 Rechtliche Grundlagen

Im Jahr 1992 verabschiedete das Ministerkomitee des Europarats eine **Europäische Charta der Regional- und Minderheitensprachen**. Mit der Ratifizierung der Charta in Dänemark am 01.01.2001 wurde gleichzeitig erklärt, dass sie auch für den Sprachraum der deutschen Minderheit in Nordschleswig (Sønderjylland) gelte. Die Sprachencharta schützt die Sprachen, die traditionell in einem bestimmten Gebiet von Staatsangehö-

rigen gesprochen werden, deren Anzahl kleiner ist als die Bevölkerung insgesamt.

Gesetzliche Grundlage für die Schulen der deutschen Minderheit ist das **dänische Freischulgesetz**. Durch die liberale Schulgesetzgebung Dänemarks (Unterrichtspflicht und keine Schulpflicht) verbunden mit einer finanziellen Förderung, die bereits bei der Gründung einer Privatschule gewährt wird (keine Wartezeit), ist der Anteil der Privatschulen in Dänemark gegenüber den öffentlichen Schulen wesentlich höher als in Schleswig-Holstein. Das Freischulgesetz regelt den Unterricht, die Aufsicht, die Zuschüsse für die Privatschulen und die Schulen der deutschen Minderheit sowie die Bilanzierung und die Revision.

Die Prüfung wurde auf der Grundlage einer Prüfungsvereinbarung zwischen dem Bundesrechnungshof (BRH) und dem LRH durchgeführt. Danach prüft der LRH die Verwendung der Zuwendungen des Bundes und des Landes Schleswig-Holstein für die deutsche Volksgruppe in Nordschleswig. Eine Ausnahme bilden die finanziellen Mittel für Baumaßnahmen, deren Verwendung vom BRH geprüft wird.
Nach der Verwaltungsvereinbarung vom 21.11.1988 über die Prüfung der Verwendung von Bundes- und Landeszuwendungen hatte der BdN den Nachweis der Verwendung gegenüber dem Bildungsministerium des Landes Schleswig-Holstein zu führen. Mit Wirkung vom 01.06.2005 sind die diesbezüglichen Aufgaben vom Ministerium für Bildung und Frauen (Bildungsministerium) in den Geschäftsbereich der Staatskanzlei übergegangen.[1]

15.3 Deutscher Schul- und Sprachverein für Nordschleswig

Der DSSV ist der Dachverband für die Kindergärten- und Schulvereine und für das Deutsche Gymnasium für Nordschleswig. Der Verein hat zum Ziel, die deutsche Sprache und Kultur sowie das deutsche Erziehungs- und Bildungswesen in Nordschleswig zu erhalten und zu pflegen.
Die Mitgliedsvereine (u. a. die örtlichen Schulvereine) sowie das Deutsche Gymnasium für Nordschleswig werden aus Mitteln des Gesamthaushalts der deutschen Volksgruppe finanziell unterstützt. Die Trägervereine dürfen ökonomische Absprachen und Übereinkünfte mit den Kommunen nur auf der Basis der vom DSSV anerkannten Satzungen abschließen. Der Hauptvorstand koordiniert die Gesamtarbeit des DSSV und beschließt den Gesamthaushalt.

---

1 Vom Haushaltsjahr 2006 an sind die Zuschüsse an die deutschen Schulen in Nordschleswig im Einzelplan 03, Ministerpräsident - Staatskanzlei -, in den Titeln 0301-684 11 bis 14 (Maßnahmegruppe 12) aufgeführt.

Der Schulrat des DSSV (im Deutschen Gymnasium für Nordschleswig die Direktorin) hat die Aufsicht über die Lehrkräfte und andere pädagogische Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter. Gleichzeitig ist der Schulrat organisatorischer Dienststellenleiter der Geschäftsstelle sowie des Schulamts. Der DSSV ist zuständig für die Anstellung und Entlassung von pädagogischen Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern (Lehrkräfte und sonstiges pädagogisches Personal) an den Schulen.

Die Zielsetzung der Schulen der deutschen Minderheit wird vom DSSV wie folgt beschrieben:[1]
Die Schule ist eine deutsche Schule. Sie will Schülerinnen und Schüler in deutscher Sprache in die deutsche Kulturwelt hineinführen und die deutsche Gemeinschaft (Volksgruppe) festigen.
Die Schule ist eine deutsche Schule im dänischen Staat. Sie will daher ihre Schülerinnen und Schüler in die dänische Kultur- und Sprachwelt einführen und auf das Leben als Bürger dieses Staates vorbereiten.
Die Schule ist eine offene Schule und will so einen aktiven Beitrag zur kultur- und gesellschaftspolitischen Entwicklung des Grenzlandes leisten.
Die dritte Zielsetzung berücksichtigt, dass nach dem Grundsatz der **Bonn-Kopenhagener Erklärungen von 1955** das Bekenntnis zum deutschen Volkstum (in Nordschleswig) frei ist und von Amts wegen nicht bestritten oder nachgeprüft werden darf. Daher können grundsätzlich alle Kinder aufgenommen werden, sofern sie die allgemeinen Einschulungsvoraussetzungen erfüllen oder in besonderen Fällen ihre Unterrichtspflicht bisher an einer anderen Schule erfüllten.

15.4 Förderung durch das Land Schleswig-Holstein und die Bundesrepublik Deutschland

Das Land und der Bund stellen Mittel zur Förderung der deutschen Minderheit in Nordschleswig zur Verfügung. Sie werden als institutionelle Förderung sowie als Projektförderung für Investitionen (Baumaßnahmen) gewährt. Empfänger der Mittel ist der BdN, der einen Teil je nach Höhe des Bedarfs an den DSSV weiterleitet. Von dort aus werden die Mittel den örtlichen Trägervereinen (Schulen, Kindergärten) zur Verfügung gestellt.

Die Versorgung der Schulen mit Lehrkäften erfolgt überwiegend durch das Land Schleswig-Holstein[2]. Die Lehrkräfte werden für die Dauer ihrer Tätigkeit in Nordschleswig beurlaubt. Das Land gewährt den Lehrkräften eine Ausgleichszulage für ihre Tätigkeit in Nordschleswig sowie Kindergeld, Sonder- und Jubiläumszuwendungen und Versorgungsbezüge nach dem

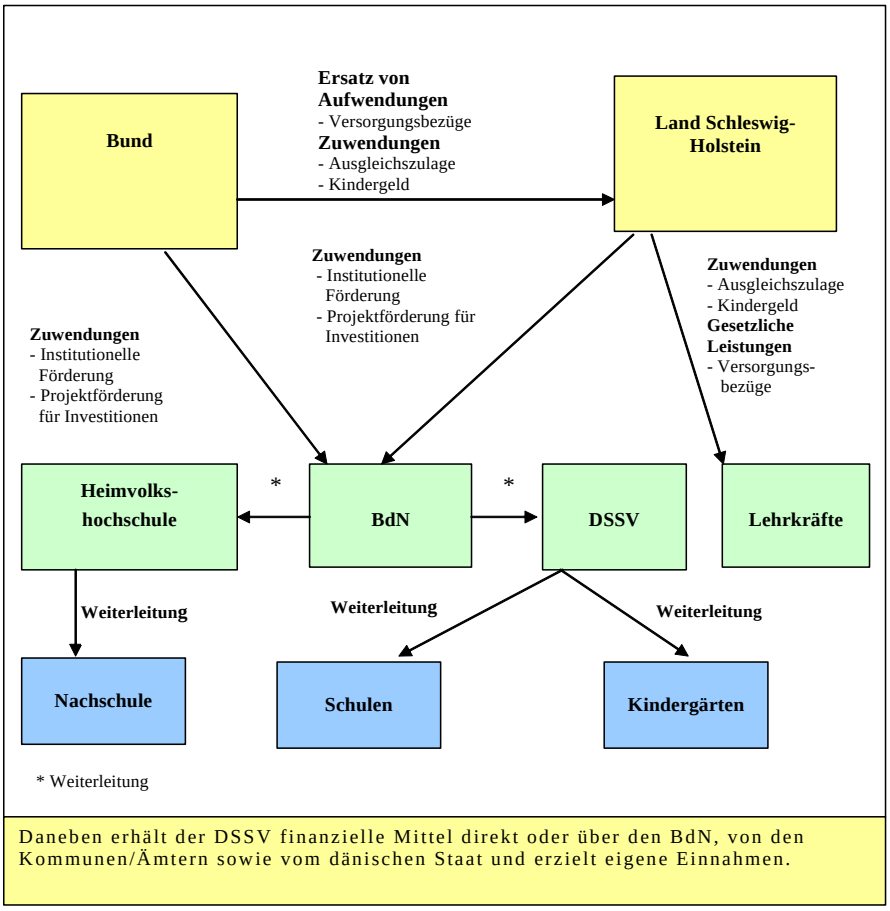
---

1 Die dänische Grundschule unter besonderer Berücksichtigung des Frei- und Privatschulwesens und des deutschen Minderheitsschulwesens in Nordschleswig, DSSV, Apenrade.

2 Die Beurlaubung von Lehrkräften für den Schuldienst in Nordschleswig ist im Geschäftsbereich des Bildungsministeriums verblieben.

altersbedingten Ausscheiden aus dem Schuldienst. Diese Mittel werden von der Bundesrepublik Deutschland zu 100 % (Kindergeld), 90 % (Ausgleichszulage) bzw. je nach Dauer der Tätigkeit in Nordschleswig (Versorgungsbezüge) erstattet.

Finanzielle Förderung der Schulen der deutschen Minderheit



Daneben erhält der DSSV finanzielle Mittel direkt oder über den BdN, von den Kommunen/Ämtern sowie vom dänischen Staat und erzielt eigene Einnahmen.

Das Königreich Dänemark gibt den privaten Schulen einen generellen Betriebszuschuss nach der Anzahl der Jahresschüler. Ein Zuschuss kann nur gewährt werden, wenn mindestens 28 Schülerinnen und Schüler der Klassenstufen 1 bis 7 die Schule besuchen. Dagegen gilt für die Schulen der deutschen Minderheit eine Untergrenze von 10 Schülerinnen und Schülern. Insgesamt decken die Zuschüsse rd. 75 % der Gesamtkosten der Schulen.

Der DSSV verfügte zum 24.12.2004 über ein Nettovermögen in Höhe von rd. **20,9 Mio. €**. Die Vermögensgegenstände setzen sich zusammen aus Grundstücken und Gebäuden (Schulen, Turnhallen, Kindergärten) sowie den dazugehörigen Sachanlagen und damit aus Vermögensgegenständen, die unmittelbar dem Vereinszweck des DSSV dienen. Der DSSV wies eine ausreichende **Liquidität** (Kassenbestand, Guthaben bei Kreditinstitu-

ten) aus, um die regelmäßigen finanziellen Verpflichtungen zu erfüllen. Im Übrigen war nur eine geringe Liquiditätsreserve vorhanden.
Die vom BdN an den DSSV weitergeleiteten Mittel des Bundes und des Landes wurden zur Deckung der laufenden Ausgaben verbraucht. Es wurden keine nennenswerten Überschüsse erzielt. Die Höhe der Förderung durch den Bund und das Land ist ausreichend.

15.5 Institutionelle Förderung durch das Land

In den Jahren 2002 bis 2004 haben sich die Ausgaben für die institutionelle Förderung wie folgt entwickelt:

Entwicklung der Ist-Ausgaben des Landes für die institutionelle Förderung des DSSV in den Jahren 2002 bis 2004

	2002 T€	2003 T€	2004 T€
Titel 0710 - 684 11*	1.073,3	1.140,0	1.167,0
Titel 0710 - 681 11**	18,4	20,4	-
Insgesamt	1.091,7	1.160,4	1.167,0
Veränderung		+ 6 %	+ 1 %

* Zweckbestimmung lt. Haushalt: Zuschüsse an die deutschen Schulen in Nordschleswig.
** Zweckbestimmung lt. Haushalt: Wirtschaftliche Förderung von Schülerinnen und Schüler und Studentinnen und Studenten in Nordschleswig.

Die Ausgaben des Landes für die institutionelle Förderung sind vom Haushaltsjahr 2002 bis zum Haushaltsjahr 2004 um insgesamt rd. 7 % gestiegen.

15.5.1 Antrags-, Bewilligungs- und Auszahlungsverfahren

Das Land bewilligt dem BdN zur Erfüllung der Aufgaben eine institutionelle Förderung als **Festbetragsfinanzierung**. Die Höhe der Förderung erfolgt auf Antrag unter Beifügung eines Gesamtwirtschaftsplans, der sowohl die Einnahmen und Ausgaben des BdN als auch die Einnahmen und Ausgaben der einzelnen rechtlich selbstständigen Verbände (wie z. B. DSSV) umfasst. Die Auszahlung der Mittel erfolgt in monatlichen Teilbeträgen.
Beim BdN handelt es sich rechtlich um eine **ausländische** juristische Person. Zwar können Zuwendungen unter den Voraussetzungen des § 23 LHO auch an Empfänger im Ausland gewährt werden. Dabei scheidet unter Berücksichtigung des Territorialprinzips die Bewilligung von Zuwendungen in Form eines Verwaltungsakts (oder öffentlich-rechtlichen Vertrags) jedoch regelmäßig aus, da hierfür ein Verfahren zur Anerkennung des deutschen Hoheitsakts durch den ausländischen Staat erforderlich wäre. Da eine solche Anerkennung nicht vorhanden ist, hätten die Zuwen-

dungen in Form eines **privatrechtlichen Zuwendungsvertrags** gewährt werden müssen.
Die Staatskanzlei sieht die Bonn-Kopenhagener Erklärungen als Grundlage für die gewählte Form der Zuwendungen an.

Die finanzielle Förderung der Minderheiten durch den jeweiligen „Heimatstaat" ist nicht Gegenstand der Bonn-Kopenhagener Erklärungen. Unabhängig davon ist die Durchsetzung von Rückforderungsbescheiden nicht gesichert. Der LRH empfiehlt, die Zuwendungen an den BdN privatrechtlich durch Abschluss eines Zuwendungsvertrags zu gewähren, da das Land im Ausland grundsätzlich nicht hoheitlich tätig werden kann und die Durchsetzung von Rückforderungsbescheiden nicht gesichert ist. Dabei ist auch ein Prüfungsrecht der externen öffentlichen Finanzkontrolle zu vereinbaren.

Die **Staatskanzlei** nimmt die Empfehlungen des LRH zum Anlass für eine Prüfung der Form der Zuwendungsgewährung. Sie weist allerdings vorsorglich darauf hin, dass sich in Jahrzehnten der Erlass von Zuwendungsbescheiden durch das Land und den Bund bewährt habe und es keinerlei Schwierigkeiten mit dem Zuwendungsempfänger und dem Königreich Dänemark gegeben habe.

15.5.2 Nachweis der Verwendungen

Als Verwendungsnachweis wird von der Staatskanzlei der Gesamtwirtschaftsplan des BdN für das übernächste Haushaltsjahr herangezogen, der die Ist-Zahlen für das jeweils zu prüfende Haushaltsjahr sowie einen Tätigkeitsbericht enthält. Einen gesonderten Verwendungsnachweis hat der BdN nicht vorgelegt. Der „Gesamt-Verwendungs- und Vermögensnachweis" umfasst die Jahresrechnung für

- den Hauptverein (Geschäftsstelle/Schulamt),
- die 15 Schulen sowie das Deutsche Gymnasium für Nordschleswig,[1]
- die 24 Kindergärten und das Freizeitheim Apenrade sowie
- die 15 Hauskonten und Separatkonten.

Die Staatskanzlei hat über den Umfang und die Ergebnisse der Prüfungen der Verwendungsnachweise Prüfungsvermerke erstellt.

In den Prüfungsvermerken wird die zweckentsprechende und zweckerreichende Verwendung der Mittel bestätigt, ohne dass dieses im Prüfungsvermerk näher erläutert wird. Eine begleitende oder abschließende Erfolgskontrolle hat die Staatskanzlei nicht vorgenommen. Dazu wäre es er-

---

[1] Den Nachweis über die Verwendung der Mittel der Nachschule Tingleff führt der Volkshochschulverein.

forderlich gewesen, die mit den Zuwendungen verfolgten Ziele im Vorwege im Rahmen eines Konzepts oder zumindest in den Zuwendungsbescheiden zu konkretisieren.
Der LRH empfiehlt der Staatskanzlei, ein Konzept zu erarbeiten, in dem die konkreten Ziele der Förderung der Schulen der deutschen Minderheit genannt, die Förderung begründet und die förderfähigen Maßnahmen im Einzelnen beschrieben werden. In Bezug auf die Förderung der deutschen Minderheit sollte dabei auch dokumentiert werden, welche Vorstellungen zur Entwicklung der nationalen, sprachlichen und kulturellen Identität für die Zukunft bestehen.

Die **Staatskanzlei** weist darauf hin, dass mit dem BdN seit Herbst 2003 Verhandlungen über ein Förderkonzept laufen. Diese Verhandlungen seien aus verschiedenen Gründen ins Stocken geraten, inzwischen aber wieder aufgenommen worden. Die Erfolgskontrolle werde durch einen fortwährenden engen Kontakt zu der deutschen Volksgruppe sichergestellt, insbesondere durch Treffen mit den gewählten Repräsentanten der Minderheit, durch Besichtigungen, Besuche und Teilnahme an Veranstaltungen.

15.6 Zuwendungen des Landes für Investitionen

In den Jahren 2002 bis 2004 betrugen die Ausgaben des Landes jährlich 51,1 T€. Bei der Förderung der Baumaßnahmen des DSSV handelt es sich um eine nicht rückzahlbare Festbetragsfinanzierung zur Projektförderung. Dabei wurden die Zuwendungen zur Vollfinanzierung gem. VV Nr. 2.3 zu § 44 LHO bewilligt.
Obwohl nach VV Nr. 1.4 zu § 44 LHO Zuwendungen grundsätzlich nur bewilligt werden sollen, wenn das zuständige Ministerium Förderrichtlinien erlassen hat, fördert das Land die Baumaßnahmen an den Schulen des DSSV ohne eine entsprechende Richtlinie.
Der BdN hätte die Mittel gem. Nr. 1.4 ANBest-P[1] zu § 44 LHO nur insoweit und nicht eher anfordern dürfen, als sie innerhalb von 2 Monaten nach der Auszahlung für fällige Zahlungen benötigt werden. Diese Vorgabe wurde in 4 Fällen nicht beachtet. Der LRH fordert die Staatskanzlei auf, darauf zu achten, dass die Mittel des Landes nicht zu früh an den BdN ausgezahlt werden, um Zinsverluste für das Land zu vermeiden.

Die Zuwendungen hätten in Form eines **privatrechtlichen Zuwendungsvertrags** vergeben werden müssen (vgl. Tz. 15.5.1).

---

1 Allgemeine Nebenbestimmungen für Zuwendungen zur Projektförderung (ANBest-P).

15.7 Organisation der Schulen der deutschen Minderheit

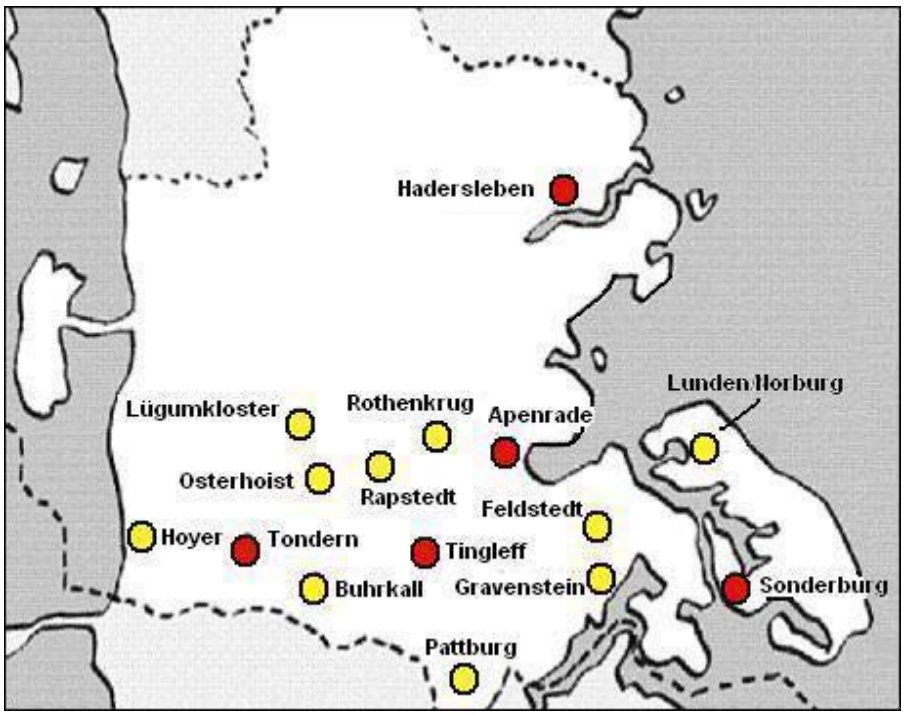
Die Schulen der deutschen Minderheit sind grundsätzlich wie die öffentlichen kommunalen Schulen in Dänemark organisiert.
Die **15 „Folkeskolerne“** (Volksschulen, ungeteilte Schulen) gliedern sich in 5 Zentralschulen in Apenrade, Hadersleben, Sonderburg, Tingleff und Tondern (Klassenstufen 1 bis 9/10) und in 10 kleine Schulen mit Lerngruppen bis zur Klassenstufe 7. Nach der 7. Klassenstufe besuchen die Schülerinnen und Schüler die jeweilige Zentralschule. Die Vorschulklassen können Bestandteil der Schule sein.
In den 60er-Jahren gab es noch 29 deutsche Schulen mit über 1.600 Schülerinnen und Schülern. Im Rahmen der Zentralisierung der kleinen ländlichen Schulen wurden in den 70er- bis 90er-Jahren 12 Schulen aufgelöst bzw. zusammengelegt. Ob mittelfristig alle Schulstandorte des Jahres 2005 aufrechterhalten werden können, ist fraglich, da an einigen Schulen keine bzw. geringe Einschulungszahlen vorliegen. Allerdings ist aus der Sicht des DSSV die Aufrechterhaltung der kleinen Schulstandorte entscheidend für den Zusammenhalt der deutschen Minderheit.

Die Unterrichtsinhalte (Lehrpläne) der Schulen der deutschen Minderheit haben sich nach denen der öffentlichen kommunalen Schulen auszurichten. Die Schule kann einen einjährigen Unterricht für die 10. Klassenstufe und für die Kindergartenklasse (Vorschulklasse) anbieten. Werden private Grundschulen gebildet, so müssen sie die Klassenstufen 1 bis 7 umfassen.
An den Schulen der deutschen Minderheit ist die Unterrichtssprache Deutsch.

Das **Deutsche Gymnasium für Nordschleswig in Apenrade** entspricht in der Organisationsform und im Fächerangebot dem dänischen Amtsgymnasium, das aus einer 3-jährigen Oberstufe besteht. Das Gymnasium nimmt Schülerinnen und Schüler auf, die die 9./10. Klasse der Volksschule abgeschlossen und schriftliche und mündliche Prüfungen erfolgreich abgelegt haben. Dem Deutschen Gymnasium für Nordschleswig ist ein Internat für auswärtige Schülerinnen und Schüler angegliedert.

Der Volkshochschulverein für Nordschleswig ist der Förderverein der eigenständigen Institution **Deutsche Nachschule Tingleff**. Die Schule ist die einzige Nachschule der deutschen Minderheit und gehört zum nordschleswigschen Schulwesen. Sie wird personalpolitisch durch das Schulamt des DSSV betreut. Die Nachschule ist eine Internatsschule für Schülerinnen und Schüler der 9. und 10. Klassenstufe.

Schulstandorte



Zentralschulen in Tondern, Tingleff, Sonderburg, Apenrade und Hadersleben; Deutsches Gymnasium für Nordschleswig in Apenrade und Deutsche Nachschule in Tingleff.

Schulen mit Klassenstufen 1 bis 7 in Hoyer, Buhrkall, Pattburg, Gravenstein, Feldstedt, Norburg, Rothenkrug, Rapstedt, Osterhoist und Lügumkloster.

An den Zentralschulen, der Nachschule und dem Gymnasium können neben den obligatorischen dänischen Schulabschlüssen auch Schulabschlüsse erreicht werden, die dem schleswig-holsteinischen Haupt- und Realschulabschluss bzw. dem Abitur entsprechen.

Den Schülerinnen und Schülern der Schulen der deutschen Minderheit wurde bisher eine kostenlose **Schülerbeförderung** gewährt. Zukünftig müssen sie sich mit einem Eigenanteil von 100 bis 175 DKr (13 bis 23 €) im Monat an den Kosten der Schülerbeförderung beteiligen.

Die Gesamtschülerzahl stellt sich für den Zeitraum vom Schuljahr 1995/96 bis zum Schuljahr 2004/05 wie folgt dar:

Entwicklung der Schülerzahlen

Schule	**Schuljahr**					
	1995/96	**2000/01**	**2001/02**	**2002/03**	**2003/04**	**2004/05**
Volksschulen	1.160	1.243	1.228	**1.275**	1.244	1.220
Gymnasium	113	114	120	124	**140**	135
Nachschule	78	80	78	81	82	**85**
Insgesamt	1.351	1.437	1.426	**1.480**	1.466	1.440

Vom Schuljahr 1995/96 bis zum Höchststand im Schuljahr 2002/03 stiegen die Schülerzahlen insgesamt um 129 (rd. 11 %). In den beiden darauf folgenden Schuljahren sank die Schülerzahl wieder um insgesamt 40 bzw. 2,7 %.
Existenzbedrohend für einzelne Schulen sind die zeitweise fehlenden Einschulungen an den Schulen in Hoyer, Rapstedt und Osterhoist und die geringen Einschulungen von bis zu 3 Kindern an den genannten Schulen sowie vereinzelt an den Schulen in Lügumkloster, Norburg, Rothenkrug, Feldstedt und Pattburg.

Die Schulen der deutschen Minderheit sind unter Berücksichtigung der **Relationen** (Klassenfrequenzen, Unterrichtsstunden je Klasse und je Schüler, Schüler je Lehrer) im Schuljahr 2004/05 gut versorgt. Dies gilt auch für das Deutsche Gymnasium für Nordschleswig.

Die Schulen mit einer geringen Schülerzahl und niedrigen Klassen- bzw. Lerngruppenfrequenzen sind besonders personal- und damit kostenintensiv. Das gilt insbesondere für Schulen mit einer Schülerzahl von unter 40 Schülerinnen und Schülern. Hier sollten zukünftig Möglichkeiten der Kooperation und organisatorischen Verbindung gesucht werden, um auch bei zurückgehenden Schülerzahlen ein ortsnahes Schulangebot erhalten zu können.

Der DSSV hat für seine Schulen eine Stundentafel vorgegeben. Das Fächerangebot berücksichtigt die Stundentafeln der öffentlichen Schulen in Schleswig-Holstein und die der öffentlichen kommunalen Schulen in Dänemark.
Die Unterrichtssprache an den Schulen der deutschen Minderheit ist grundsätzlich deutsch. Da der überwiegende Teil der Schülerinnen und Schüler mit nicht ausreichenden Deutschkenntnissen eingeschult wird, werden in den 1. und 2. Klassenstufen 6 Wochenstunden, danach 5 Wochenstunden Deutsch unterrichtet. In allen Klassenstufen wird das Fach Dänisch nach Angabe des DSSV als muttersprachlicher Unterricht erteilt (3 Wochenstunden in der Vorklasse und in den Klassenstufen 1 und 2, in den übrigen Klassenstufen 5 Wochenstunden).

15.8 Lehrkräfte an den Schulen der deutschen Minderheit

Die Versorgung der Schulen der deutschen Minderheit mit Lehrkräften erfolgt überwiegend durch das Land Schleswig-Holstein. Zusätzlich werden Lehrkräfte mit einer dänischen Lehrerausbildung, Erzieherinnen bzw. Erzieher und auch Personen mit einer handwerklichen oder sonstigen Ausbildung beschäftigt.

Nach § 17 Abs. 3 SUVO[1] kann das Bildungsministerium für die Tätigkeit an den Schulen der deutschen Minderheit Lehrkräften bis zu einer Dauer von 5 Jahren Sonderurlaub unter vollem oder teilweisem Wegfall der Besoldung bewilligen. Eine Verlängerung ist zulässig.
Im Jahr 2005 waren 19 Lehrkräfte an das Deutsche Gymnasium und 98 Lehrkräfte an den übrigen Schulen der Minderheit beurlaubt. Die Lehrkräfte schließen mit dem DSSV einen Anstellungsvertrag ab. Es gelten die Tarifverträge der dänischen Privatschulen.

Ferner gewährt das Land Schleswig-Holstein Jubiläumszuwendungen, Sonderzuwendungen (Weihnachtsgeld) und Beihilfen.
Die Lehrkräfte erhalten vom Königreich Dänemark einen Kinderzuschuss (Kindergeld), sofern sie ihren Wohnsitz in Dänemark genommen haben. Der Kinderzuschuss wird im Höchstfall bis zum 18. Lebensjahr eines Kindes gewährt und ist steuerfrei.
Außerdem erhalten sie von der Bundesrepublik Deutschland Kindergeld in analoger Anwendung des Bundeskindergeldgesetzes. Der dänische Kinderzuschuss wird gegengerechnet.

Aufgrund der hohen Steuerbelastungen in Dänemark sind die Nettogehälter der Lehrkräfte in Nordschleswig geringer als die der Lehrkräfte im schleswig-holsteinischen Schuldienst. Nach einer OECD-Studie[2] liegen die dänischen Lehrergehälter kaufkraftbereinigt deutlich unter dem Einkommen in der Bundesrepublik Deutschland. Somit ist die Zahlung einer Ausgleichszulage zur Angleichung an die deutschen Gehälter gerechtfertigt.

Der Bund übernimmt die jährlichen Versorgungs- und Hinterbliebenenbezüge für die beurlaubten Lehrkräfte in Höhe des prozentualen Anteils an ruhegehaltfähigen Dienstzeiten in Nordschleswig. Aufgrund der Altersstruktur der Lehrkräfte und der steigenden Lebenserwartung geht der DSSV davon aus, dass die Ausgaben für die Versorgungsbezüge in den nächsten Jahren weiter steigen werden.

Die Schulleiterinnen und Schulleiter erteilen wesentlich weniger Unterricht als es an den öffentlichen Schulen in Schleswig-Holstein vorgesehen ist, da sie nach dem Tarifvertrag für die dänischen Privatschulen keinen Unterricht erteilen müssen. Nach einer Vereinbarung mit dem DSSV sollen die Schulleiterinnen bzw. die Schulleiter an den Schulen mit Oberstufe

---

1 Landesverordnung über die Bewilligung von Urlaub aus anderen Anlässen für die Beamtinnen und Beamten (Sonderurlaubsverordnung - SUVO) vom 14.01.1998, GVOBl. Schl.-H. S. 29, zuletzt geändert durch Landesverordnung vom 05.07.2005, GVOBl. Schl.-H. S. 276.

2 Bildungsstudie OECD 2003 vom 16.09.2003, Kapitel D 5 „Lehrergehälter an öffentlichen Schulen des Primar- und Sekundarbereichs“, Tab. D 5.4.

(Klassenstufen 8 bis 9/10) wöchentlich durchschnittlich 4 bis 6 Stunden unterrichten, wobei die Zahl der Stunden von Schuljahr zu Schuljahr variieren darf. Durch die Erhöhung der Unterrichtsverpflichtung der Schulleiterinnen und Schulleiter wären Einsparungen von Lehrerstunden möglich.

Das **Bildungsministerium** nimmt die Empfehlung des LRH zum Anlass für eine Beratung mit dem DSSV über die Unterrichtsverpflichtung von Schulleiterinnen und Schulleitern. Es weist aber vorsorglich darauf hin, dass der Schulausschuss des DSSV über den Rahmen der Unterrichtsverpflichtung der Schulleiterinnen und Schulleiter entscheidet. Berücksichtigt würden dabei die rechtlichen Vorgaben für die dänischen Privatschulen.

16. Öffentliche Ganztagsschulen

Zu Beginn des Schuljahres 2005/06 hielten insgesamt 201 öffentliche allgemein bildende Schulen und Sonderschulen einen Ganztagsbetrieb vor. Rd. 50 % der Schülerinnen und Schüler nahmen am Ganztagsbetrieb teil. Bezogen auf alle Schülerinnen und Schüler der Primar- und Sekundarstufe I waren es rd. 11 %. Dieses entspricht in etwa dem Bundesdurchschnitt.

Während die gebundenen Ganztagsschulen überwiegend (79 %) der Auffassung sind, dass die praktizierte Form des Ganztagsbetriebs den aktuellen schulischen Herausforderungen gerecht wird, sind es bei den Offenen Ganztagsschulen und Schulen mit Ganztagsangeboten lediglich 32 % bzw. 37 %.

Die Entwicklung der Zahl der Ganztagsschulen und der Zahl der teilnehmenden Schülerinnen und Schüler belegt das Interesse an weiteren Schulen mit einem Ganztagsbetrieb. In Schleswig-Holstein werden neue Ganztagsschulen ausschließlich in der offenen Form eingerichtet. Angesichts eines weiteren schrittweisen Ausbaus sind eine belastbare Evaluierung anhand der Zielsetzungen und eine Feststellung zur Kosten-Nutzen-Relation erforderlich.

16.1 Durchführung der Prüfung

Seit dem Jahr 2003 werden vom Ministerium für Bildung und Frauen (Bildungsministerium) vorrangig Offene Ganztagsschulen genehmigt. Sie befinden sich derzeit im Aufbau.[1] Aufgrund der erheblichen finanziellen Mittel, die von öffentlicher Seite (Bund, Land, Kommunen) für den Ausbau der Ganztagsschulen aufgewendet werden, hat der LRH eine zeitnahe Prüfung dieser Maßnahme durchgeführt.
Der LRH hat den öffentlichen allgemein bildenden Schulen und Sonderschulen mit einem Ganztagsbetrieb Anfang September 2005 einen Erhebungsbogen zugesandt. Ziel war es u. a. festzustellen, inwieweit die Vorgaben des Bildungsministeriums eingehalten werden und welche Kosten entstehen.

---

1 Im Schuljahr 2005/06 gibt es nach Auskunft des Bildungsministeriums (02.03.2006) 291 Schulen mit einem Ganztagsbetrieb.

16.2 Organisation der Ganztagsschulen

Die Kultusministerkonferenz[1] definiert Ganztagsschulen sowohl unter dem Gesichtspunkt der ganztägigen Beschulung als auch dem der Betreuung.[2] Ganztagsschulen sind Schulen, bei denen im Primar- und Sekundarbereich I

- über den vormittäglichen Unterricht hinaus an mindestens 3 Tagen in der Woche ein ganztägiges Angebot für Schülerinnen und Schüler bereitgestellt wird, das täglich mindestens 7 Zeitstunden umfasst,
- an allen Tagen des Ganztagsbetriebs den teilnehmenden Schülerinnen und Schülern ein Mittagessen bereit gestellt wird,
- die nachmittäglichen Angebote unter der Aufsicht und Verantwortung der Schulleitung organisiert, in enger Kooperation mit der Schulleitung durchgeführt werden und in einem konzeptionellen Zusammenhang mit dem vormittäglichen Unterricht stehen.

Dabei werden die Ganztagsschulen in der Definition der KMK in 3 Formen unterschieden:

- In der **voll gebundenen Form** sind alle Schülerinnen und Schüler verpflichtet, an mindestens 3 Wochentagen für jeweils 7 Zeitstunden an den ganztägigen Angeboten der Schule teilzunehmen.
- In der **teilweise gebundenen Form** verpflichtet sich ein Teil der Schülerinnen und Schüler (z. B. einzelne Klassen oder Klassenstufen), an mindestens 3 Wochentagen für jeweils mindestens 7 Zeitstunden an ganztägigen Angeboten der Schule teilzunehmen.
- In der **offenen Form** können einzelne Schülerinnen und Schüler auf Wunsch an den ganztägigen Angeboten teilnehmen. Für die Schülerinnen und Schüler ist der Aufenthalt, verbunden mit einem Bildungs- und Betreuungsangebot in der Schule an mindestens 3 Wochentagen von täglich 7 Zeitstunden, möglich. Die Teilnahme an den ganztägigen Angeboten ist jeweils für mindestens ein Schulhalbjahr zu erklären.

Darüber hinaus gibt es in Schleswig-Holstein Ganztagsangebote an Haupt- und Sonderschulen als eine weitere Form der Ganztagsschule. Die Zeitspanne reicht von einem Angebot an mindestens 2 Tagen bis zu einem ganztägigen Angebot an 4 oder 5 Tagen in der Woche. Die Ganztagsangebote sind gekennzeichnet durch die freie Auswahl aus dem Gesamtangebot und eine freiwillige Teilnahme, zu der sich die Schülerinnen und Schüler über einen festgelegten Zeitraum verpflichten.

---

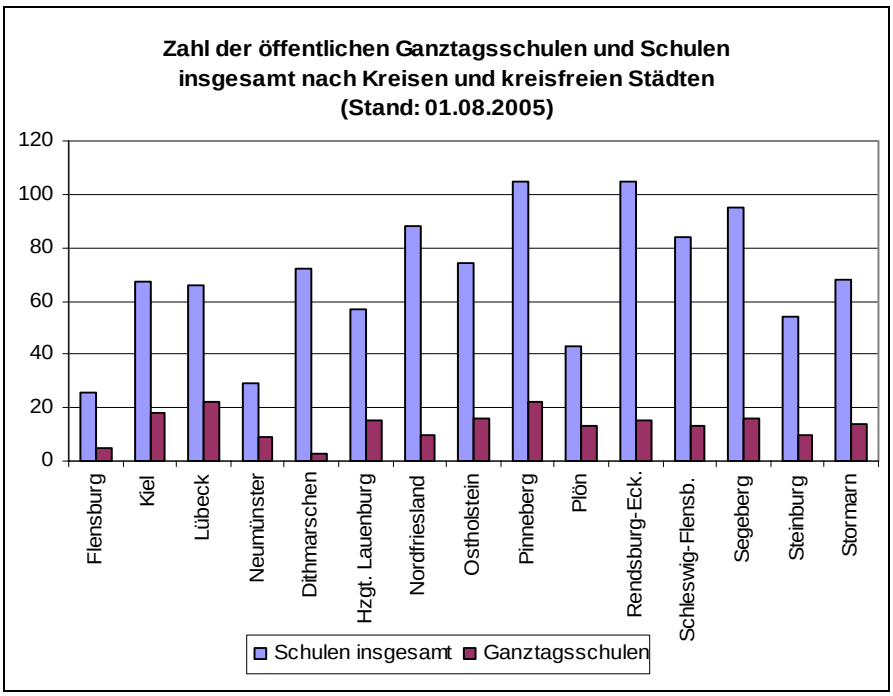
1 Ständige Konferenz der Kultusminister der Länder in der Bundesrepublik Deutschland (KMK).

2 Bericht der KMK über die allgemein bildenden Schulen in Ganztagsform in den Ländern der Bundesrepublik Deutschland - 2002 und 2003 - vom 02.03.2005.

In Schleswig-Holstein werden neue Ganztagsschulen ausschließlich in der offenen Form eingerichtet.

Zu Beginn des Schuljahres 2005/06 hielten insgesamt 201 öffentliche allgemein bildende Schulen und Sonderschulen einen Ganztagsbetrieb vor. Darunter befanden sich 23 (teilweise) gebundene Ganztagsschulen, 159 Offene Ganztagsschulen sowie 19 Schulen mit einem Ganztagsangebot. Von den 67.556 Schülerinnen und Schülern der Klassenstufen 1 bis 10 nahmen 33.663 am Ganztagsbetrieb teil.
Bezogen auf die Gesamtschülerzahl (Klassenstufen 1 bis 10) von rd. 306.000 wurde für etwa ein Fünftel der Schülerinnen und Schüler ein Ganztagsangebot vorgehalten, von denen die Hälfte dieses Angebot annahm.
Den höchsten Anteil an Ganztagsschulen verzeichneten die selbstständigen Hauptschulen (50 %), die Gesamtschulen (80 %) und die Sonderschulen für Geistig- und Körperbehinderte (rd. 42 %).

Auch zwischen den einzelnen Kreisen und kreisfreien Städten sind deutliche Unterschiede vorhanden. Zum Zeitpunkt der Untersuchung wiesen die höchsten Anteile an Ganztagsschulen die Hansestadt Lübeck (rd. 33 %), die Stadt Neumünster (31 %) und der Kreis Plön (rd. 30 %) auf, den geringsten Anteil dagegen der Kreis Dithmarschen (rd. 4 %). Dort waren nur 3 Ganztagsschulen vorhanden. Relativ wenige Ganztagsschulen waren auch in den Kreisen Nordfriesland, Rendsburg-Eckernförde, Schleswig-Flensburg, Segeberg und Steinburg eingerichtet. Im Landesdurchschnitt hatte ein Fünftel der öffentlichen allgemein bildenden Schulen und Sonderschulen einen Ganztagsbetrieb eingerichtet.



Die Zahl der Schulen, die sich zu Offenen Ganztagsschulen entwickeln, soll nach den Zielvorstellungen des Bildungsministeriums weiter erhöht werden. Der LRH empfiehlt, zunächst zu bestimmen, welche konkreten Ziele mit der Einrichtung eines Ganztagsbetriebs vorrangig verfolgt werden sollen. Eine Förderung der Vereinbarkeit z. B. von Familie und Beruf würde eher eine flächendeckende Einrichtung von Ganztagsschulen erfordern, sodass die Schulen in den Kreisen eingerichtet werden müssten, in denen sie bisher unterrepräsentiert sind. Soweit die Förderung von sozial benachteiligten Schülerinnen und Schülern im Vordergrund steht, wären weitere Ganztagsschulen vorrangig an sozialen Brennpunkten einzurichten.

Das **Bildungsministerium** weist darauf hin, dass es beim Auf- und Ausbau Offener Ganztagsschulen der Eigenverantwortung der Schulträger und der Schulen eine hohe Priorität gegeben habe, um den lokalen und regionalen Bedarf bestmöglich abdecken zu können. Die vom LRH genannten Ziele fasse das Bildungsministerium nicht als alternative, sondern als sich gegenseitig ergänzende auf.

Zur Wirkung ganztägiger Schulorganisation auf die Entwicklung der Schülerinnen und Schüler liegen erst wenige empirische Forschungsergebnisse vor. Es wird davon ausgegangen, dass von einer bloßen zeitlichen Ausweitung schulischer Angebote auf den ganzen Tag ohne ein spezifisches pädagogisches Konzept keine direkten Wirkungen auf die Schülerleistungen zu erwarten sind. Belege ließen sich eher dafür finden, dass schulische Ganztagsangebote für Aspekte des sozialen Lernens und das Schulklima bedeutsam sind.
Vor einem weiteren Ausbau des Ganztagsbetriebs an öffentlichen Schulen sind eine unabhängige Evaluierung des Projekts anhand der Zielsetzungen und eine Feststellung zur Kosten-Nutzen-Relation erforderlich. Der LRH hat in seinem Bericht über die Prüfung der Unterrichtsversorgung, des Lehrerbedarfs sowie der Schulentwicklung der öffentlichen allgemein bildenden Schulen des Landes Schleswig-Holstein bis zum Schuljahr 2009/10[1] darauf hingewiesen, dass bei einer flächendeckenden Einführung von Ganztagsschulen (Modell Rheinland-Pfalz) 3.000 bis 4.000 Lehrerstellen (180 bis 240 Mio. €/Jahr Personalkosten) geschaffen werden müssten. Daneben entstünden Baukosten in Höhe von mehr als 500 Mio. €. Eine flächendeckende Einführung von Ganztagsschulen mit Unterricht am Vor- und Nachmittag sei sowohl aus finanzieller Sicht als auch im Hinblick auf das vorhandene Lehrerangebot nicht realistisch.

---

1 Sonderbericht des LRH vom 04.06.2004, S. 22, 94 ff.

16.3 Förderung der Offenen Ganztagsschulen

Die Höhe der Förderung beträgt nach der Richtlinie zur Förderung von Ganztagsangeboten an Offenen Ganztagsschulen[1] maximal 30 T€ je Schule und Schuljahr.[2] Eine Angebotsstunde wird mit höchstens 0,35 € je Schülerin und Schüler gefördert. Bei Sonderschulen für Geistigbehinderte und für Körperbehinderte bzw. Förderschulen erhöht sich der Betrag auf 0,84 € bzw. 0,60 €. Die Förderung darf höchstens 50 % der Gesamtausgaben betragen.

Die entsprechenden Fördermittel sind im Einzelplan des Bildungsministeriums (Kapitel 0710 - Maßnahmegruppe (MG) 17) beim Titel 0710-684 18 (Förderung von Ganztagsangeboten an Schulen) veranschlagt. Der Titel ist im Rahmen der MG mit den Titeln 0710-681 17 (Ausbildungsbeihilfen in besonderen Fällen) und 0710-684 17 (Förderung von Betreuungsangeboten an Grund- und Förderschulen sowie an Verlässlichen Grundschulen) gegenseitig deckungsfähig.

In den Jahren 2002 bis 2005 entwickelten sich die Ist-Ausgaben der MG wie folgt:

Maßnahmegruppe Betreuungsangebote und Ausbildungsbeihilfen

	2002		2003		2004		2005		2006
	T€	T€	T€	T€	T€	T€	T€	T€	T€
Titel	Soll	Ist	Soll	Ist	Soll	Ist	Soll	Ist*	Soll
0710 - 681 17	25,7	23,4	18,7	17,7	19,1	18,8	19,1	17,5	19,1
0710 - 684 17	648,8	812,7	1.076,8	1.228,9	1.076,8	1.464,7	1.076,8	1.612,1	2.000,0
0710 - 684 18	283,2	271,6	897,0	685,3	1.510,0	740,7	1.841,0	1.162,6	2.200,0
MG insgesamt	955,7	1.107,7	1.992,5	1.931,9	2.605,9	2.224,2	2.936,9	2.792,2	4.219,1

* Stand 11.01.2006

Die im Laufe der Jahre immer größer werdende Diskrepanz zwischen Haushaltsansatz und Ist-Ausgabe bei den Titeln 0710-684 17 und 0710-684 18 entspricht nicht dem Haushaltsgrundsatz von Wahrheit und Klarheit. Die Haushaltsansätze hätten der tatsächlichen Ausgabenentwicklung angepasst werden müssen; eine erste Korrektur ist im Haushalt 2006 erfolgt.

---

1 Bekanntmachung des Ministeriums für Bildung, Wissenschaft, Forschung und Kultur vom 17.12.2004, Amtsbl. Schl.-H. 2005, S. 5.

2 Grundschulen können zudem Fördermittel nach der Richtlinie zur Förderung von Betreuungsangeboten an Verlässlichen Grundschulen erhalten. Pro Schuljahr wird jede Betreuungsstunde pauschal mit 1.000 € unterstützt, zusätzlich wird der Schule ein von der Gesamtschülerzahl abhängiger Zuschuss gezahlt, der 125 € im Jahr je 22 Schülerinnen/Schüler beträgt. In den Gebieten, in denen die Verlässliche Grundschule noch nicht eingeführt ist, richtet sich die Förderung nach der Richtlinie zur Förderung von Betreuungsangeboten an Grund- und Förderschulen.

Um die Entwicklung und den Ausbau von Offenen Ganztagsschulen zu finanzieren, hat das Land Schleswig-Holstein insgesamt 45 Planstellen in den Jahren 2002 bis 2004 in Fördermittel (rd. 1,8 Mio. €) umgewandelt. Die Umwandlung der Planstellen erfolgte zulasten der Gymnasien, Gesamtschulen und berufsbildenden Schulen. Gleichzeitig erhalten Schulen jeweils 2 Lehrerwochenstunden (LWS) für die Organisation des Ganztagsbetriebs (12 Planstellen). Diese Planstellen stehen somit dem stundenplanmäßigen Unterricht nicht mehr zur Verfügung. Die 23 gebundenen Ganztagsschulen erhielten rd. 83 Planstellen. Insgesamt wurden rd. 140 Planstellen für den Ganztagsbetrieb an öffentlichen Schulen zur Verfügung gestellt (Personalkosten von rd. 8,4 Mio. €).

Die Förderung der Ganztagsangebote erfolgt im Wege der Projektförderung. Der Antrag auf eine Förderung nach der Richtlinie zur Förderung von Ganztagsangeboten an Offenen Ganztagsschulen muss neben den Angaben über die voraussichtliche Teilnehmerzahl einen Kosten- und Finanzierungsplan enthalten. Die Anträge werden in der Reihenfolge ihres Eingangs berücksichtigt, wobei auf eine ausgewogene regionale Verteilung der Fördermittel geachtet werden soll. Es handelt sich um eine nicht rückzahlbare Fehlbedarfsfinanzierung. Die Richtlinie zur Förderung von Ganztagsangeboten an Schulen gibt jedoch als Finanzierungsart die Festbetragsfinanzierung vor. Dementsprechend wird die Höhe der Zuwendung mit einem festen Betrag bewilligt. In den Zuwendungsbescheiden sollte zukünftig die richtige Finanzierungsart gewählt werden.

Das **Bildungsministerium** hat mitgeteilt, dass die Richtlinie geändert und künftig eine Fehlbedarfsfinanzierung vorsehen werde.

Ein Verwendungsnachweis ist in vereinfachter Form bis zum 1. November des Folgejahres vorzulegen. Das Bildungsministerium hat bisher keine systematische Evaluierung auf der Grundlage von Erfahrungsberichten durchgeführt. Die Prüfung der Verwendungsnachweise erfolgt dadurch, dass anhand der im zahlenmäßigen Nachweis aufgeführten Teilnehmerzahlen untersucht wird, ob Abweichungen von den im Antrag enthaltenen Angaben bestehen und daher ein Erstattungsanspruch geltend zu machen ist.

Eine Zweckerreichungs- und Erfolgskontrolle erfolgt auf der Grundlage der vorgelegten Sachberichte, in denen der Zeitumfang des Ganztagsangebots, die einzelnen Angebote einschl. der Teilnehmerzahlen sowie die Kooperationspartner aufgeführt werden. Anhand dieser Unterlagen hat das Bildungsministerium geprüft, ob die in der Förderrichtlinie enthaltenen Mindestvoraussetzungen für die Förderung der Ganztagsangebote erfüllt

worden sind. Eine weitergehende Erfolgskontrolle i. S. einer Prüfung der Effektivität und Effizienz der Förderung wurde bisher nicht durchgeführt.

Der LRH empfiehlt, die Erreichung der Zielsetzungen (Lernleistungen, Sozialverhalten, Vereinbarkeit von Familie und Beruf) zu evaluieren. Auf dieser Basis sind Entscheidungen über Art und Umfang des Ganztagsschulprogramms zu treffen.

Mit dem Investitionsprogramm des Bundes „Zukunft, Bildung und Betreuung“ werden Finanzhilfen für Investitionen zur Förderung zusätzlicher Ganztagsplätze im Schulbereich gewährt. Das Programm begann im Jahr 2003 und ist bis 2008 befristet, wobei das Jahr 2008 nur noch der Abwicklung dient. In diesem Zeitraum werden dem Land Schleswig-Holstein insgesamt **135 Mio. €** Bundesmittel zur Verfügung gestellt. Förderfähig sind insbesondere erforderliche Neubau-, Ausbau, Umbau- und Renovierungsmaßnahmen, Ausstattungsinvestitionen sowie die mit den Investitionen verbundenen Dienstleistungen. Die geförderten Räume und Ausstattungen dürfen auch für Dritte außerhalb der schulischen Nutzung bereitgestellt werden. Zuwendungsempfänger ist der Schulträger.
Voraussetzung für die Inanspruchnahme von Fördermitteln ist, dass die Ganztagsschule durch das Bildungsministerium genehmigt wurde.

Da die Schulträger nur bedingt bereit und in der Lage sind, die Kosten für das betreuende Personal zu tragen, ist eine dauerhafte und auskömmliche Finanzierung der Offenen Ganztagsschulen nicht gewährleistet. Es ist sicherzustellen, dass bei einer Förderung der Investitionsmaßnahmen durch das Land auch die Verpflichtungen des Schulträgers (§ 53 Abs. 2 Nr. 7 SchulG[1]) erfüllt werden.

16.4 Teilnahme am Ganztagsbetrieb

Von allen Offenen Ganztagsschulen verpflichteten je nach Klassenstufe bis zu 8 % der Schulen Schülerinnen und Schüler der Klassenstufen 1 bis 10 an nachmittäglichen Förderangeboten oder an einer Hausaufgabenhilfe bzw. -betreuung teilzunehmen. Für einzelne Schülerinnen und Schüler setzten bis zu 22 % der Offenen Ganztagsschulen eine verpflichtende Teilnahme an nachmittäglichen Angeboten um.
Deutlich höhere Werte wiesen die gebundenen Ganztagsschulen auf. In den Klassenstufen 2 bis 4 war die Teilnahme für alle Schülerinnen und Schüler verpflichtend. In den Klassenstufen 5 und 6 galt dieses noch für

---

1 Schleswig-Holsteinisches Schulgesetz (SchulG) i. d. F. d. Bekanntmachung vom 02.08.1990, GVOBl. Schl.-H. S. 451, zuletzt geändert durch Gesetz vom 15.02.2005, GVOBl. Schl.-H. S. 168; §§ 18 und 63 für das Jahr 2006 geändert durch § 28 Haushaltsstrukturgesetz 2006, GVOBl. Schl.-H. S. 568.

90 % der Schülerinnen und Schüler, während der Anteil danach von Klassenstufe zu Klassenstufe auf bis zu 10 % zurückging.
Insgesamt nahmen rd. 50 % der Schülerinnen und Schüler zumindest tageweise an den Ganztagsangeboten teil. Ziel der Schulen sollte es sein, die Teilnehmerzahlen kontinuierlich zu erhöhen, um die pädagogischen Zielsetzungen stärker zu erreichen und damit die Effektivität der getroffenen Maßnahmen zu erhöhen.

16.5 Öffnungszeiten

Die gebundenen Ganztagsschulen hielten sich an die Vorgabe, mindestens an 3 Tagen in der Woche ein nachmittägliches Angebot bzw. Unterricht anzubieten. 74 % der Schulen erweiterten das Angebot auf 4 bzw. 5 Tage. Auch der weit überwiegende Teil der Offenen Ganztagsschulen (rd. 95 %) hielt die Mindestvorgabe ein. Rd. 30 % bzw. 27 % der Schulen erweiterten ihr Ganztagsangebot auf 4 bzw. 5 Wochentage.

16.6 Einsatz von Lehrerwochenstunden

Neben den gebundenen Ganztagsschulen setzten auch 78 Offene Ganztagsschulen sowie 8 Schulen mit einem Ganztagsangebot LWS für nachmittägliche Angebote ein, obwohl ihnen über die 2 LWS für die Organisation und Koordinierung hinaus keine zusätzlichen LWS zugewiesen werden.

Dieses gilt insbesondere für die Gymnasien (rd. 18,5 LWS je Schule) und die Sonderschulen für Geistig- bzw. Körperbehinderte (11,8 LWS je Schule). Durchschnittlich wurden rd. 10 LWS je Schule für nachmittägliche Angebote eingesetzt. Insgesamt waren es rd. 32 Planstellen mit einem Gegenwert von rd. 1,9 Mio. € an Personalkosten.

Deutlich wird, dass nach Auffassung der geprüften Ganztagsschulen ein erheblicher Bedarf an LWS (u. a. für Fördermaßnahmen) besteht. Soweit die LWS jedoch für reine Betreuungsmaßnahmen eingesetzt werden, ist dieses unwirtschaftlich, da diese Aufgabe kostengünstiger von anderen Personen übernommen werden kann.

16.7 Mittagessen

Bis auf wenige Ausnahmen boten die Schulen ein Mittagessen an. Die Preisgestaltung bewegte sich in einer Bandbreite von 1,50 € bis über 3,00 € pro Essen. Kostendeckend waren die Erlöse an 71 % der Schulen. Der durchschnittliche Preis pro Essen betrug 2,30 €. Obwohl an den Sonderschulen der durchschnittliche Preis pro Essen mit 1,77 € vergleichsweise niedrig war, gaben die Schulen Probleme bei der Bezahlung des Mit-

tagessens an. Die Eltern sind häufig nicht in der Lage bzw. bereit, das Mittagessen für ihre Kinder zu bezahlen. Für das Defizit kamen u. a. die Schulträger, die Elternvereine, Sponsoren oder sogar Lehrkräfte der Schule auf. In einigen Fällen wurden die Kinder vom Ganztagsbetrieb abgemeldet, obwohl sie einer nachmittäglichen Förderung und Betreuung bedurft hätten. Das Land und die Kommunen sind aufgefordert, hier eine zielgruppenorientierte Lösung zur Finanzierung des Mittagessens zu finden.

16.8 Ziele der Ganztagsschulen und Zielerreichung

Weitgehend bestand Übereinstimmung, dass die Schulen folgenden Zielen eine hohe Priorität einräumen:

- verlässliche Schülerbetreuung,
- Gemeinschaftserfahrung, soziales und interkulturelles Lernen und
- Erweiterung der Lern- und Erfahrungsmöglichkeiten.

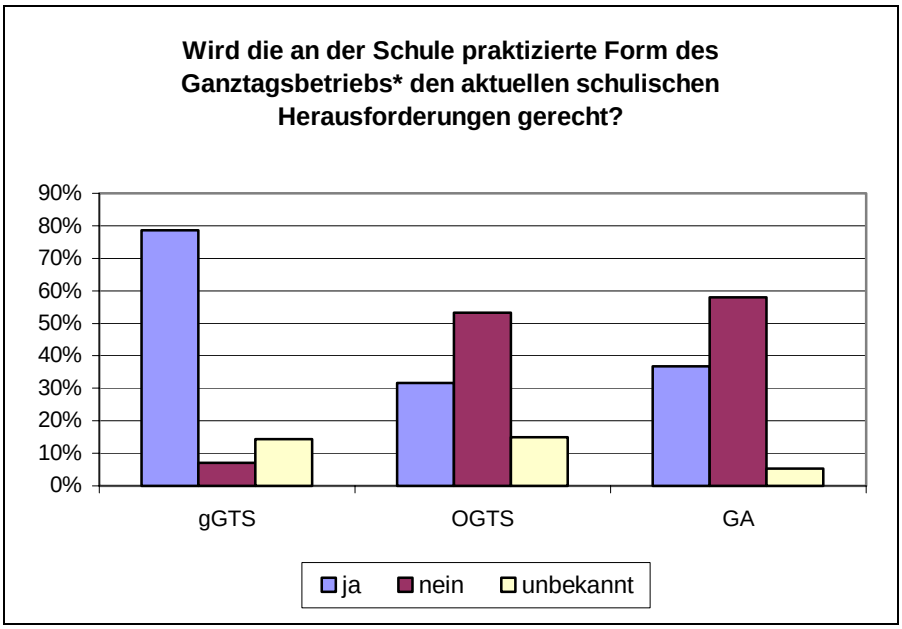
Bei der Zielerreichung gibt es jedoch Unterschiede. Während bei den gebundenen Ganztagsschulen die verlässliche Schülerbetreuung an 70 % der Schulen als erreicht angesehen wird, gilt dieses bei den Offenen Ganztagsschulen und Schulen mit Ganztagsangeboten nur an 40 % bzw. 52 % der Schulen.

Den Zielen

- individuelle Schülerförderung,
- Begabungsförderung und -entwicklung,
- Erwerb von Schlüsselqualifikationen und
- bessere Vermittlung von Basiskompetenzen

wurde nur eine mittlere bis geringere Priorität eingeräumt. Dies ist ein Grund dafür, dass diese Ziele nur von wenigen Schulen als erreicht angesehen werden. So gilt dies bezogen auf die individuelle Schülerförderung bei den gebundenen Ganztagsschulen für 15 %, bei den Offenen Ganztagsschulen für 8 % und bei den Schulen mit Ganztagsangeboten für 14 % der Schulen.

Bei einer Gesamtbewertung sind die gebundenen Ganztagsschulen überwiegend (79 %) der Auffassung, dass die an der Schule praktizierte Form des Ganztagsbetriebs den aktuellen schulischen Herausforderungen gerecht wird. Bei den Offenen Ganztagsschulen und den Schulen mit Ganztagsangeboten sind es lediglich 32 bzw. 37 %.



***** gGTS = gebundene Ganztagsschule; OGTS = Offene Ganztagsschule; GA = Ganztagsangebot.

Die Ergebnisse zeigen, dass die gebundenen Ganztagsschulen bezogen auf die Auswirkungen auf die Schülerleistungen nach Einschätzung der Schulleitungen ein deutlich positiveres Ergebnis erzielen als die Offenen Ganztagsschulen bzw. Schulen mit einem Ganztagsangebot. Die wesentlichen Unterschiede zwischen den gebundenen Ganztagsschulen und den übrigen Schulen mit einem Ganztagsbetrieb sind der Einsatz von Lehrkräften im Nachmittagsbereich sowie die teilweise verpflichtende Teilnahme der Schülerinnen und Schüler.

16.9 Bewertung und Empfehlungen

Die quantitativen Ergebnisse (Teilnehmerzahlen, Öffnungszeiten) und die Angaben der Schulen über die Zielerreichung deuten darauf hin, dass ein Bedarf für den Einsatz von zusätzlichen LWS und weiteren finanziellen Mitteln besteht, um die Effektivität des Ganztagsbetriebs bezogen auf die Zielsetzungen „Bessere Förderung“ und „Vereinbarkeit von Familie und Beruf“ zu erhöhen. Finanziert werden können die erforderlichen Mittel in Anbetracht der Situation der öffentlichen Haushalte nur durch Einsparungen an anderer Stelle oder durch zusätzliche Einnahmen.

Soweit es bei den Ganztagsschulen vorrangig um eine Betreuung der Schülerinnen und Schüler am Nachmittag geht, sieht der LRH in der Erhebung von Entgelten eine geeignete Möglichkeit, die personelle Ausstattung der Ganztagsschulen in qualitativer und quantitativer Hinsicht zu verbessern. Die Erhebung von Entgelten darf jedoch nicht zum Ausschluss von

Schülerinnen und Schülern von der Teilnahme an Ganztagsangeboten führen.
Steht dagegen die Kompensationsfunktion der Ganztagsschule bei der Erziehung und Sozialisation im Vordergrund, wie es insbesondere an den Haupt- und Sonderschulen der Fall ist, sollte auf eine Erhebung von Entgelten verzichtet werden.
Hier sollten Möglichkeiten gefunden werden, die Kinder- und Jugendhilfe stärker in den Ganztagsbetrieb einzubinden. Durch die Zusammenfassung der bisherigen Angebote im Schul- und Jugendhilfebereich unter dem Dach der Schule könnten Parallelstrukturen abgebaut bzw. verhindert werden.

Das **Bildungsministerium** sieht sich durch die Feststellungen des LRH in der grundsätzlichen Richtigkeit ihres Konzepts zum Aufbau der Offenen Ganztagsschulen bestätigt. Die Weiterentwicklung der Offenen Ganztagsschulen werde die bereits laufende Auswertung der bisher erzielten Ergebnisse berücksichtigen. Es werde auch die Anregungen des LRH zur Bestimmung der Ziele, die mit dem Ausbau verfolgt werden, zur Finanzierungsart und zur Ausgabenentwicklung bei den Haushaltsansätzen für die einzelnen Betreuungsangebote aufgreifen.
Der Wunsch vieler Schulen nach erhöhter materieller und personeller Ausstattung wirke vor dem Hintergrund ihres pädagogischen Engagements zwar verständlich, könne jedoch nicht zur Richtschnur des Handelns der Landesregierung werden. Die Planung der Regierung sehe die Unterstützung des weiteren schrittweisen Ausbaus der Ganztagsschulen für die gesamte Legislaturperiode vor. Eine nicht nur quantitative, sondern auch qualitativ angelegte Kosten-Nutzen-Analyse sei dabei einbezogen.
Die Zusammenarbeit von Schule und Kinder- und Jugendhilfe unter dem Dach der Schule sei bereits jetzt prägend für die Offene Ganztagsschule. Der Vorschlag, dies noch stärker auszubauen, werde daher begrüßt, wobei eine partnerschaftliche Kooperation sichergestellt werden müsse.

17. Schülerbezogene Lehrerpersonalkosten an Grundschulen in Abhängigkeit von der Schulgröße

Das Festhalten an kleinen Schulstandorten hat negative Auswirkungen auf die Wirtschaftlichkeit des Lehrereinsatzes.

Die schülerbezogenen Lehrerpersonalausgaben sind an den Schulen mit einer geringen Schülerzahl deutlich höher als an den übrigen Schulen. Dieses gilt insbesondere für Schulen mit weniger als 80 Schülerinnen und Schülern. Hauptursachen sind die niedrigeren Klassenfrequenzen, ein höherer Bedarf für Differenzierungsstunden in klassenstufenübergreifenden Klassen und die im Verhältnis zur Schülerzahl höheren Kosten für die Schulleitung.

Die zurückgehenden Schülerzahlen und die Einführung der Verlässlichen Grundschule werden die Wirtschaftlichkeitsdefizite weiter erhöhen.

17.1 Entwicklung der Schülerzahl an öffentlichen Grundschulen

Die Zahl der Schülerinnen und Schüler an den öffentlichen Grundschulen wird sich nach der Schülervorausberechnung des Ministeriums für Bildung und Frauen (Bildungsministerium) bis zum Schuljahr 2015/16 wie folgt entwickeln[1]:

Entwicklung der Schülerzahl an öffentlichen Grundschulen bis zum Schuljahr 2015/16

	Ist	Prognose		
Schuljahr	2004/05	2005/06	2010/11	2015/16
Schülerzahl	118.127	117.973	104.897	93.717
Veränderung in %*		- 0,1	- 11,2	- 20,7

* Veränderung gegenüber dem Schuljahr 2004/05.

Auch nach dem Schuljahr 2015/16 soll die Zahl der Schülerinnen und Schüler bis zum Jahr 2050 voraussichtlich um 20.000 auf rd. 70.000 weiter zurückgehen. Dies wären rd. 40 % weniger als im Schuljahr 2004/05.

1 Zur Entwicklung der Schülerzahl vgl. Sonderbericht des LRH vom 26.07.2001 und Sonderbericht des LRH vom 04.06.2004.

17.2 Schulgröße nach der Anzahl der Schülerinnen und Schüler

Ein Merkmal der öffentlichen Grundschulen in Schleswig-Holstein sind bereits heute die teilweise extrem niedrigen Schülerzahlen. Sie werden von der Landesregierung akzeptiert, soweit dadurch unzumutbar lange oder schwierige Schulwege vermieden werden können[1].

Schulgröße der Grundschulen* nach der Anzahl der Schülerinnen und Schüler (Schuljahr 2004/05)

Schulgröße (Schülerzahl)	bis 80	81 - 120	121 -180	181 - 360	361 - 540	über 540
Anzahl der Schulen	84	79	71	152	35	1

* Ohne Grundschulteile an Haupt- und Realschulen.

Von den insgesamt 422 Grundschulen wiesen 84 Schulen und damit in etwa 20 % der Schulen eine Schülerzahl von 80 und weniger auf. Dieses hat Auswirkung auf die Klassenbildungen. Im Schuljahr 2004/05 erfüllten 47 Schulen nicht die nach dem Schulgesetz[2] vorgesehene Einzügigkeit (§ 11 Abs. 2 Satz 2 SchulG). Bei dem überwiegenden Teil dieser Schulen liegt keine sog. „Insellage bzw. Randlage“ vor, die das Abweichen von der vorgegebenen Einzügigkeit rechtfertigen würde. 5 weitere Schulen bildeten 4 Klassen, hielten jedoch die zz. als Richtwert vorgegebene Mindestgröße von 15 Schülerinnen und Schülern nicht ein. Weitere 10 Schulen erfüllten nicht den von der Landesregierung angekündigten neuen Richtwert von 18 Schülerinnen und Schülern je Klasse[3].

17.3 Planstellenbemessungsverfahren

Die Planstellenzuweisung des Bildungsministeriums an die Schulämter erfolgt gesondert für die Grund- und Hauptschulen, Sonderschulen/Förderzentren und Realschulen.
Für die Grund- und Hauptschulen wurden im Schuljahr 2004/05 insgesamt 7.081,50 Planstellen verteilt. Maßgeblich für die Höhe der Zuweisung ist vor allem die **Schülerzahl** in den einzelnen Kreisen, nach der insgesamt 6.640 und damit 93,8 % der Planstellen verteilt wurden.

---

1 Rösner, Ernst, Veränderungen der Schulstruktur in Schleswig-Holstein als Konsequenz demografischer und gesellschaftlicher Entwicklungen, Dortmund, September 2004, S. 10.

2 Schleswig-Holsteinisches Schulgesetz (SchulG) i. d. F. d. Bekanntmachung vom 02.08.1990, GVOBl. Schl.-H. S. 451, zuletzt geändert durch Gesetz vom 15.02.2005, GVOBl. Schl.-H. S. 168; §§ 18 und 63 für das Jahr 2006 geändert durch § 28 Haushaltsstrukturgesetz 2006, GVOBl. Schl.-H. S. 568.

3 Staatssekretär Dr. Meyer-Hesemann, Stärkung des Bildungsstandortes durch zukunftsgerechte Schulentwicklungsplanung, Mitteilungen des Schleswig-Holsteinischen Landkreistages 3/2003, S. 2.

Die Verteilung der den Schulämtern zugewiesenen Stellen auf die einzelnen Schulen wird durch die Schulrätinnen und Schulräte eigenverantwortlich wahrgenommen. Die Hauptkriterien sind dabei die Schülerzahl und die Klassenzahl. Die Schulrätinnen und Schulräte haben damit dem Umstand Rechnung getragen, dass eine Zuweisung allein nach Schülerzahlen für Schulen mit geringen Klassenfrequenzen nicht ausreichend ist.

Mit der Einführung der Verlässlichen Grundschule kommt der Zahl der Klassen eine größere Bedeutung zu, da die Schulen unabhängig von ihrer Schülerzahl und ihren Klassengrößen ein Mindestangebot an Unterrichtsstunden vorhalten müssen.

17.4 Lehrerpersonalkosten je Schüler

Um den Zusammenhang der schülerbezogenen Lehrerpersonalkosten mit der Schulgröße darstellen zu können, wurden die Stundenzuweisungen für Fördermaßnahmen, die flexible Eingangsphase, Ausgleichs- und Ermäßigungsstunden (mit Ausnahme der Ausgleichsstunden für die Schulleitung) u. a. besondere Zuweisungstatbestände bei der Berechnung der Lehrerpersonalkosten nicht berücksichtigt. Die zusätzlichen Stunden für die Verlässliche Grundschule wurden bei der Berechnung der Lehrerpersonalkosten nur in den Kreisen und kreisfreien Städten berücksichtigt, in denen sie im Schuljahr 2004/05 bereits flächendeckend eingeführt war. Damit die unterschiedlichen Gehälter (aufgrund des Dienstalters, Familienstands etc.) die Ergebnisse nicht beeinflussen, wurden die Lehrerpersonalkosten anhand der Personalkostentabelle des Finanzministeriums für die Landesverwaltung Schleswig-Holstein[1] ermittelt.

Daraus ergeben sich für das Schuljahr 2004/05 in den einzelnen Kreisen und kreisfreien Städten folgende Lehrerpersonalkosten in Abhängigkeit von der Schulgröße:

---

1 Personalkostentabelle für die Landesverwaltung Schleswig-Holstein 2003/04, Finanzministerium des Landes Schleswig-Holstein.

Schülerbezogene Lehrerpersonalkosten in Abhängigkeit von der Schulgröße nach Kreisen und kreisfreien Städten (Schuljahr 2004/05)

Kreisfreie Stadt/ Kreis*	**Höchster Wert €**	Schüler-zahl	**Niedrigster Wert €**	Schüler-zahl	**Differenz zum Höchst-wert**	Mittel-wert €	Differenz zum Mittel-wert
Flensburg	**3.125,65**	125	**2.363,34**	252	**32%**	2.643,00	18%
Kiel	**3.064,93**	144	**2.462,07**	301	**24%**	2.659,27	15%
Lübeck	**3.525,69**	70	**2.461,24**	281	**43%**	2.685,04	31%
Neumünster	**2.669,16**	169	**2.545,96**	204	**5%**	2.580,21	3%
Nordfriesland	**3.032,46**	36	**2.391,21**	389	**27%**	2.487,28	22%
Ostholstein	**2.867,16**	52	**2.441,33**	534	**17%**	2.523,28	14%
Plön	**3.162,32**	50	**2.305,26**	334	**37%**	2.431,66	30%
Rendsburg-Eckernförde	**3.524,03**	36	**2.204,89**	201	**60%**	2.466,75	43%
Schleswig-Flensburg	**2.805,45**	34	**2.218,62**	220	**26%**	2.367,53	18%
Steinburg	**3.169,39**	69	**2.462,95**	453	**29%**	2.602,94	22%
Herzogtum Lauenburg	**2.965,86**	109	**2.117,68**	489	**40%**	2.294,79	29%
Pinneberg	**3.089,41**	55	**2.290,11**	418	**35%**	2.398,32	29%
Segeberg	**2.680,21**	52	**2.070,05**	451	**29%**	2.271,45	18%
Stormarn	**2.969,60**	61	**2.230,93**	484	**33%**	2.473,63	20%
Mittelwert	**3.014,10**	76	**2.315,83**	358	**30%**	2.494,46	21%

***** Für den Kreis Dithmarschen lagen keine auswertbaren Unterlagen vor.

Die schülerbezogenen Lehrerpersonalausgaben sind an den Schulen mit einer geringen Schülerzahl in allen Kreisen und kreisfreien Städten höher als an den Schulen mit einer größeren Schülerzahl.

Im Durchschnitt lag der Wert der Schule mit den höchsten Lehrerpersonalausgaben in den einzelnen Kreisen um rd. **30 %** über dem Wert der Schule mit den niedrigsten Lehrerpersonalausgaben und noch rd. 21 % über dem Mittelwert des jeweiligen Kreises.
Am deutlichsten war der Unterschied im Kreis Rendsburg-Eckernförde, wo der Wert der Schule mit den höchsten schülerbezogenen **Personalausgaben** um rd. **60 %** über dem Wert der Schule mit den niedrigsten Lehrerpersonalausgaben und noch rd. **43 %** über dem Mittelwert aller Grundschulen des Kreises lag.

Die Unterschiede bei den Durchschnittswerten der einzelnen Kreise sind u. a. darauf zurückzuführen, dass in den kreisfreien Städten sowie in den Kreisen Herzogtum Lauenburg, Pinneberg, Segeberg und Stormarn die Verlässliche Grundschule ganz oder teilweise eingeführt wurde. Zudem

sind die durchschnittlichen Klassenfrequenzen in den einzelnen Kreisen und kreisfreien Städten unterschiedlich.

Die Hauptursachen für die entstandenen Unterschiede sind

- die niedrigeren Klassenfrequenzen an Schulen mit einer geringen Schülerzahl,
- ein höherer Bedarf für Differenzierungsstunden an klassenstufenübergreifend gebildeten Klassen und
- die an kleineren Schulen verhältnismäßig höheren Kosten für die Schulleitung.

17.4.1 Klassenfrequenzen

Obwohl an den Schulen mit einer geringen Schülerzahl klassenstufenübergreifende Klassen gebildet werden[1], sind die Klassenfrequenzen regelmäßig niedriger als der Landesdurchschnitt.

Beispiel: Kreis Rendsburg-Eckernförde (Schuljahr 2004/05)

Schulgröße (Schülerzahl)	**bis 79**	**80 - 179**	**180 und mehr**
Klassenfrequenz	17,7	20,4	21,7

Im Kreis Rendsburg-Eckernförde waren die Klassenfrequenzen an den Schulen mit weniger als 80 Schülerinnen und Schülern im Durchschnitt etwa um 20 % niedriger als an den Schulen mit 180 und mehr Schülerinnen und Schülern.

Beispiel: Kreis Schleswig-Flensburg (Schuljahr 2004/05)

Schulgröße (Schülerzahl)	**bis 79**	**80 - 179**	**180 und mehr**
Klassenfrequenz	19,3	21,1	23,0

Im Kreis Schleswig-Flensburg waren die Klassenfrequenzen an den Schulen mit weniger als 80 Schülerinnen und Schülern[2] im Durchschnitt etwa um 16,5 % niedriger als an den Schulen mit 180 und mehr Schülerinnen und Schülern.

Das **Bildungsministerium** weist darauf hin, dass mithilfe der mit den Schulämtern geschlossenen Zielvereinbarungen erreicht werden konnte, dass in den Grundschulen im Schuljahr 2005/06 weniger Klassen gebildet wurden. Erste Auswertungen würden zeigen, dass bei einer gegenüber

1 I. d. R. werden dabei die Klassenstufen 1 und 2 bzw. 3 und 4 zusammengefasst.

2 Dabei wurde an 10 von den 12 Schulen mit weniger als 80 Schülerinnen und Schülern bereits klassenstufenübergreifender Unterricht durchgeführt.

dem Vorjahr um rd. 215 verringerten Grundschülerzahl 37 Klassen weniger gebildet worden seien. Festzustellen sei ein Anstieg der durchschnittlichen Klassenfrequenz um rd. 0,2 Schüler je Klasse. Dieses entspräche einem Gegenwert von gut 50 Stellen, der direkt dem Unterricht zugute gekommen sei.

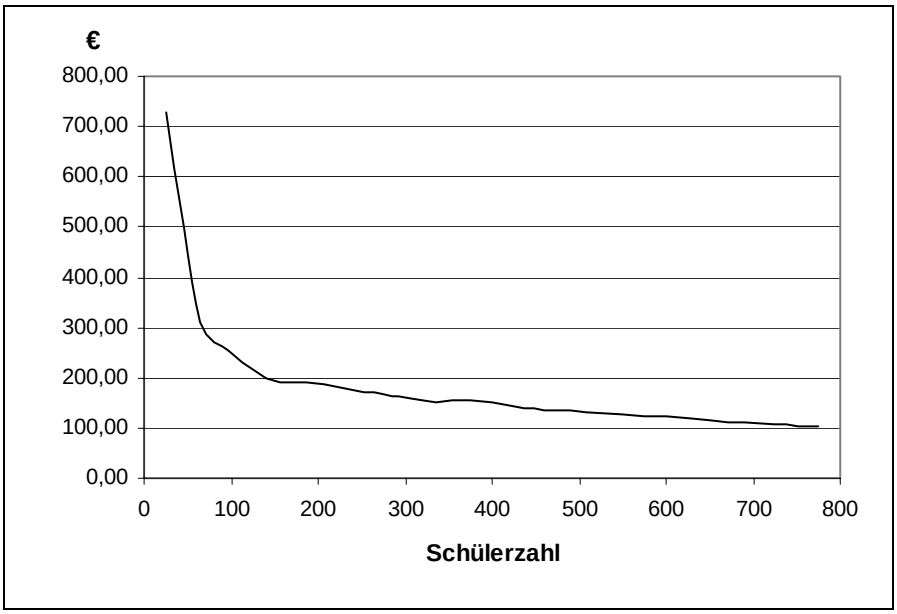
17.4.2 Differenzierungsstunden

Die Hauptfächer Deutsch und Mathematik werden in den klassenstufenübergreifend eingerichteten Klassen häufig nach Klassenstufen getrennt unterrichtet. Ein Grund hierfür ist, dass die Lehrkräfte für den klassenstufenübergreifenden Unterricht nicht mehr umfassend ausgebildet sind und aus pädagogischen Gründen Unterricht nach Jahrgängen bevorzugen (Anfangsunterricht).

17.4.3 Schulleitung

Aus dem Erlass über die Bemessung der schulischen Zeit-Budgets (Neuer Ausgleichsstundenerlass) ergeben sich in Abhängigkeit von der Schülerzahl zwischen 7,5 und 29,5 Ausgleichsstunden für die Leitung einer Schule (einschl. Stellvertretung). Unter Berücksichtigung der verschiedenen Besoldungsstufen der Schulleiterinnen und Schulleiter (A 12 Z bis A 14[1]) resultieren daraus folgende schülerbezogene Personalausgaben für die Schulleitung:

Schülerbezogene Personalausgaben pro Jahr für die Schulleitung in Abhängigkeit von der Schulgröße



1 Ab einer Schulgröße von 360 Schülerinnen und Schülern.

An der größten Grundschule des Landes (Matthias-Claudius-Schule in Reinfeld, Kreis Stormarn, mit rd. 650 Schülerinnen und Schülern) betragen die schülerbezogenen Personalausgaben für die Schulleitung rd. 115 € jährlich. An den Grundschulen mit weniger als 200 Schülerinnen und Schülern sind die Ausgaben nahezu doppelt so hoch und steigen mit weiter abnehmender Schülerzahl deutlich an. Bei einer Schülerzahl von 50 betragen die jährlichen Ausgaben für die Schulleitung nahezu das **Vierfache** gegenüber den Ausgaben an den größten Schulen. Daraus ergeben sich bei einer Grundschule mit 50 Schülerinnen und Schülern für den 4-jährigen Schulbesuch Mehrausgaben in Höhe von rd. **63 T€**. Gegenüber einer Schule mit rd. 150 bis 200 Schülerinnen und Schülern entstehen noch Mehrausgaben von rd. **46 T€**.

Das **Bildungsministerium** bleibt bei seiner Auffassung, dass die Grundschulstandorte weitgehend erhalten werden sollten. Gleichzeitig unterstütze es die Überlegungen von Schulträgern, kleine Schulen größeren anzugliedern bzw. Schulen organisatorisch zu verbinden und unter einer gemeinsamen Leitung zu führen.

17.5 Veränderungen durch die Einführung der Verlässlichen Grundschule

Seit dem Schuljahr 2003/04 gibt es in den Kreisen Segeberg, Pinneberg, Stormarn und Herzogtum Lauenburg 108 Verlässliche Grundschulen.[1] Mit Beginn des Schuljahres 2004/05 wurden auch die 96 Grundschulen in den kreisfreien Städten Flensburg, Kiel, Lübeck und Neumünster verlässlich. Mit Beginn des Schuljahres 2005/06 folgten die fehlenden Gebiete der Kreise Segeberg, Pinneberg und Herzogtum Lauenburg sowie die Schulen des Kreises Steinburg. Zum Schuljahr 2006/07 werden die Grundschulen in den Kreisen Ostholstein, Plön und Rendsburg-Eckernförde und ab dem Schuljahr 2007/08 in den Kreisen Dithmarschen, Nordfriesland und Schleswig-Flensburg verlässlich.

In der Verlässlichen Grundschule soll die tägliche Schulzeit für alle Erst- und Zweitklässler 4 Zeitstunden, für die Dritt- und Viertklässler 5 Zeitstunden betragen.[2] Dabei ist folgende Zeitstruktur vorgesehen:

---

1 Vgl. Sonderbericht des LRH vom 04.06.2004, S. 85 ff.

2 Erlass des Bildungsministeriums vom 21.05.2003, NBl. Schule, S. 193.

Zeitstruktur einer Verlässlichen Grundschule nach Klassenstufen

Klassenstufe	Unterrichtszeit/ Woche	Pausen*/ Woche	Ergänzungszeit/ Woche
1	15 Std.	2,1 Std.	2,9 Std.
2	15 Std.	2,1 Std.	2,9 Std.
3	18 Std.	3,3 Std.	3,7 Std.
4	18 Std.	3,3 Std.	3,7 Std.

* Zugrunde gelegt wurden 25 Minuten täglich in den Klassenstufen 1 und 2 sowie 40 Minuten täglich in den Klassenstufen 3 und 4.

Die Ergänzungszeiten werden mit 50 % auf die Unterrichtsverpflichtung der Lehrkraft angerechnet, da sie im Gegensatz zu Unterrichtsstunden keine besondere Vor- und Nachbereitung erfordern. Die Pausen werden nicht auf die Lehrerarbeitszeit angerechnet. Daraus ergibt sich folgender Bedarf an Lehrerstunden[1]:

Lehrerbedarf an Verlässlichen Grundschulen nach Klassenstufen

Klassen-stufe	Lehrerstunden* für Unterricht/ Woche	Anrechnung der Ergänzungszeit/Woche (Lehrerstunden)	Gesamtbedarf an Lehrer-stunden/Woche
1	20,0	2,0	22,0
2	20,0	2,0	22,0
3	24,0	2,5	26,5
4	24,0	2,5	26,5

* Ohne Differenzierungs-, Förderstunden und sonstige Stunden für besondere Maßnahmen.

Danach entsteht in den Klassenstufen 1 und 2 jeweils ein Bedarf in Höhe von 22,0 Lehrerwochenstunden (LWS) und in den Klassenstufen 3 und 4 von 26,5 LWS je Klasse. Im Durchschnitt werden an den Verlässlichen Grundschulen unabhängig von der Klassengröße 24,25 LWS benötigt, um die vorgesehenen Unterrichts- und Ergänzungszeiten zu gewährleisten. Nicht enthalten sind darin Differenzierungs-, Förderstunden und sonstige Stunden für besondere Maßnahmen.

Die Einführung der Verlässlichen Grundschule hat zu einer Umstellung der Planstellenbemessung in allen betroffenen Kreisen und kreisfreien Städten geführt. Dabei hat sich der Unterschied bei den schülerbezogenen Lehrerkosten weiter erhöht:

Beispiel: Kreis Steinburg

Schuljahr	Niedrigster Wert in €	Höchster Wert in €	Differenz in %
2003/04	2.281,28	2.646,72	16
2005/06	2.698,77	3.422,22	27

1 Eine Lehrerstunde entspricht 0,75 Zeitstunden.

Aus der Tabelle ergibt sich, dass sich die Unterschiede bei den schülerbezogenen Lehrerpersonalkosten mit Einführung der Verlässlichen Grundschule im Schuljahr 2005/06 weiter vergrößert haben. Gleiches gilt auch für die übrigen Kreise bzw. kreisfreien Städte.

Beispiel: Landeshauptstadt Kiel

Schuljahr	Niedrigster Wert in €	Höchster Wert in €	Differenz in %
2003/04	2.283,19	2.397,30	5
2004/05	2.462,07	3.064,93	24

Aufgrund der rein **schülerbezogenen** Planstellenbemessung (Grundzuweisung) wiesen die Kieler Grundschulen im Schuljahr 2003/04 unabhängig von ihrer Größe etwa gleich hohe schülerbezogene Lehrerpersonalkosten auf, wobei die geringen Unterschiede auf die Ausgleichsstunden für die Schulleitung zurückzuführen sind. Mit Einführung der Verlässlichen Grundschule im Schuljahr 2004/05 und der Umstellung der Planstellenbemessung, bei der zusätzlich zur Schülerzahl die Klassenzahl zugrunde gelegt wird, hat sich die Bandbreite deutlich vergrößert. Dabei liegen die Schulen mit den geringsten Schülerzahlen mit einer Ausnahme (Adolf-Reichwein-Schule) am oberen Rand der Bandbreite.

Das **Bildungsministerium** nimmt dieses Ergebnis zum Anlass, darauf hinzuwirken, dass insbesondere in den Verlässlichen Grundschulen bei der Klassenbildung die Mindestklassengröße strikt beachtet werde.

17.6 Schlussfolgerung

Die schülerbezogenen Lehrerpersonalausgaben an den Schulen mit einer geringen Schülerzahl sind z. T. deutlich höher als an den Schulen mit einer größeren Schülerzahl. Die bisherigen Maßnahmen des Bildungsministeriums zur Erhöhung der Wirtschaftlichkeit im Grundschulbereich (schülerbezogene Planstellenzuweisung, Öffnung der Stundentafel, klassenstufenübergreifender Unterricht) haben diesem Ergebnis nicht in ausreichendem Maße entgegenwirken können.

Die zurückgehenden Schülerzahlen in den nächsten Jahren und Jahrzehnten und die flächendeckende Einführung der Verlässlichen Grundschule bis zum Schuljahr 2007/08 werden die festgestellten Wirtschaftlichkeitdefizite im Grundschulbereich weiter erhöhen.

Diese Entwicklung wirft die Frage auf,

- wie der Einsatz der öffentlichen Mittel an den veränderten Bedarf angepasst werden kann und
- wie die zurückgehenden Schülerzahlen zur Entlastung der Landeshaushalte beitragen können, bzw.
- inwieweit die frei werdenden Ressourcen zu einer Verbesserung der Unterrichtsversorgung und zu einer Qualitätsverbesserung eingesetzt werden können.

Die Prüfung der schülerbezogenen Lehrerpersonalkosten in Abhängigkeit von der Schulgröße hat gezeigt, dass ein Festhalten an den Schulstandorten einer Lösung der finanziellen und qualitativen Herausforderungen entgegensteht. Die Schulträger haben bisher wenig zur Erhöhung der Wirtschaftlichkeit im Grundschulbereich beigetragen. Von den Städten und Kommunen wird bei Fragen der äußeren Schulentwicklung immer wieder auf die zentrale Bedeutung der Schule hingewiesen. Insbesondere in kleinen Gemeinden sei sie häufig kultureller und sozialer Mittelpunkt der Gemeinde. Dabei sei die Schule auch ein „weicher“ Standortfaktor für die Ansiedlung von Gewerbetreibenden sowie den Zuzug junger Familien. Der LRH verkennt nicht den Stellenwert einer Schule gerade für die kleineren Gemeinden. Er ist aber der Auffassung, dass dies allein kein hinreichender Grund für den Erhalt von Standorten sein kann.

Die Schulträger haben ihre schulorganisatorischen Entscheidungen weitgehend ohne Berücksichtigung der Auswirkungen auf die Personalausgaben des Landes getroffen, die 80 % aller Schulkosten betragen. Der LRH empfiehlt, die Schulträger durch eine verbindliche und eindeutige Festsetzung von Mindestgrößen zu einer Ressourcen sparenden Schulentwicklungsplanung zu veranlassen.

Die Landesregierung hat im Mai 2003 vor dem Hintergrund der sinkenden Schülerzahlen und des Gebots der Wirtschaftlichkeit Grundsätze für eine Neuorientierung der Schulentwicklung beschlossen[1]. Bestandteil dieser Grundsätze ist, dass die Schulstandorte im Wesentlichen erhalten bleiben. Hiervon ausgenommen sind grundsätzlich Schulstandorte, deren Schulen die Mindestgröße schon jetzt nicht erreichen und auch in der mittelfristigen Perspektive nicht erreichen werden. Ein weiterer Bestandteil ist, dass die durchschnittliche Klassenfrequenz an allen Schulen angehoben werden soll, um mehr Unterricht erteilen zu können. Bei der Klassenbildung wird von einem Richtwert von 18 bis 29 Schülerinnen und Schülern ausgegangen. Im Eckpunktepapier zur Sicherung eines wohnortnahen leistungs-

---

1 Staatssekretär Dr. Meyer-Hesemann, Stärkung des Bildungsstandortes durch zukunftsgerechte Schulentwicklungsplanung, Mitteilungen des Schleswig-Holsteinischen Landkreistages 3/2003, S. 2.

fähigen Schulangebots in Schleswig-Holstein vom 26.09.2005 hält das Bildungsministerium an diesen Grundsätzen fest. Es hat angekündigt, dazu anlassbezogene Gespräche mit den Schulträgern zu führen[1].

Das **Bildungsministerium** weist in seiner Stellungnahme darauf hin, dass im Planstellenzuweisungserlass für das Schuljahr 2006/07 deutliche Hinweise zur Steuerung der Klassenbildung gegeben werden. Neben der schon im laufenden Schuljahr verbindlichen Absprache über die Klassenbildungen in den Klassenstufen 1, 3 und 5 sei jede Klassenbildung von 18 und weniger Schülerinnen und Schülern abzustimmen mit dem Ziel, dort, wo es pädagogisch vertretbar und vom Schüleraufkommen durchführbar sei, eine Klassenfrequenz von mehr als 18 Schülerinnen und Schülern zu erreichen.

Der LRH begrüßt, dass damit seine langjährige Forderung aufgegriffen wurde, die Klassenfrequenzen zu erhöhen, um so die Wirtschaftlichkeit des Lehrereinsatzes zu vergrößern.[2] Es muss sich jedoch zeigen, ob das in den Grundsätzen für eine Neuorientierung der Schulentwicklung und in dem Eckpunktepapier zum Ausdruck gebrachte Prinzip der Freiwilligkeit ausreichend ist oder ob normative Vorgaben erfolgen müssen.

Das **Bildungsministerium** ist sich mit dem LRH einig, dass es gelte, kontinuierlich Anstrengungen zu einer noch effizienteren Nutzung knapper werdender Ressourcen zu unternehmen. Es habe sich die unter dem Kapitel Schlussfolgerung gestellten Fragen frühzeitig zu Eigen gemacht und werde sie in der Haushaltsplanung dieser Legislaturperiode berücksichtigen.

---

1 Vgl. Sonderbericht des LRH vom 04.06.2004, S. 36 ff.

2 Vgl. Bemerkungen 1995, Nr. 35; Sonderbericht des LRH vom 26.07.2001; Sonderbericht des LRH vom 04.06.2004.

Innenministerium

18. Aufgabenwahrnehmung durch kleine Polizeistationen

Mit dem Wegfall der Residenzpflicht und des Ermessensdienstes sind die wesentlichen Grundlagen für die frühere Leistungsstärke der ein- und zweimännigen Polizeistationen nicht mehr vorhanden. Die für eine effiziente Polizeiarbeit notwendige und an Bedeutung gewinnende Ausstattung mit moderner IT fehlt ihnen.

Beträchtliche Mehrausgaben für IT, Dienst-Kfz, Unterbringung und später den Digitalfunk wären erforderlich, um sie auf den Standard größerer Polizeistationen zu bringen.

Aufgrund der Besetzung mit nur einem oder 2 Beamten können kleine Polizeistationen keine verlässlichen Sprechstunden für die Bevölkerung anbieten.

Wirtschaftliche Gründe und die hohen Anforderungen an die Polizeiarbeit vor Ort machen eine Konzentration auf leistungsstarke Einrichtungen notwendig. Unter Einbeziehung der Maßstäbe und Gründe für die Neuordnung der kommunalen Verwaltungsstrukturen sollten die Polizeistationen in den zentralen Orten konzentriert werden.

Der LRH empfiehlt, in diesem Sinne ein Konzept zur Organisation der Polizei unterhalb der Ebene der Polizeidirektionen zu entwickeln, das sich an den polizeifachlichen und wirtschaftlichen Erfordernissen ausrichtet und darüber hinaus die angespannte Finanzsituation des Landes berücksichtigt.

18.1 Allgemeines

Der LRH hat 2005 die Aufgabenwahrnehmung durch 55 ein- und 40 zweimännige (kleine) Polizeistationen geprüft. In Schleswig-Holstein gab es in der Vergangenheit ein im Vergleich zu den heutigen Verhältnissen dichtes Netz kleiner Polizeistationen. Bis vor rd. 10 Jahren prägten noch Merkmale wie die Bereitstellung eines Dienstgehöfts durch den Dienstherrn, die Residenzpflicht des Beamten und die Dienstausübung im Rahmen des Ermessensdienstes, der den Beamten grundsätzlich an allen Tagen der Woche eine ständige Dienstbereitschaft auferlegte, den ländlichen Polizeidienst.

Mit dem Wegfall dieser Grundlagen hat sich das Selbstverständnis dieser kleinen Polizeistationen in der polizeilichen Praxis verändert. Politischen Diskussionen, die insbesondere im kommunalen Raum bei Initiativen zur Schaffung größerer und leistungsfähigerer Polizeistationen aufkommen, liegt aber noch sehr oft dieses Bild des immer im Dienst befindlichen und im Ort ansässigen Dorfpolizisten zugrunde. Von den Kommunen werden Zusammenlegungen grundsätzlich abgelehnt, und zwar auch dann, wenn die Polizei Zusammenschlüsse kommunaler Verwaltungen nachvollzieht.

Diese an vergangenen Verhältnissen orientierte Betrachtungsweise erschwert Zusammenlegungen und konzeptionelle Überlegungen zur Verbesserung der Polizeistruktur, die in den letzten Jahren, aber auch ganz aktuell auf Inspektions- bzw. Direktionsebene[1] angestellt wurden bzw. werden. Es hat in den vergangenen Jahren zwar auch erfolgreiche Bemühungen zur Zusammenlegung von Polizeistationen gegeben. Diese Verfahren zogen sich aber i. d. R. über mehrere Jahre hin. Den jeweiligen Entscheidungen lag keine Planung nach polizeifachlichen Kriterien zugrunde. Sie waren u. a. abhängig von der Zustimmung oder dem Ausscheiden des jeweiligen Dienstposteninhabers. Die Schließung einer Polizeistation erfolgte im Übrigen nicht gegen den Willen der Gemeinde. Das Ergebnis dieser Entscheidungspraxis ist ein überwiegend unstrukturierter Rest eines vor Jahrzehnten noch sehr dichten Netzes kleiner Polizeistationen.

18.2 Aufgaben und Organisation

Polizeistationen können den Polizeirevieren und Polizei-Zentralstationen nachgeordnet werden. Sie zählen - wie diese - zu den Regeldienststellen einer Polizeidirektion. Gemeinsam haben sie in Zusammenarbeit mit dem zuständigen Stabsbereich der Polizeidirektion eine ständige Beobachtung und Bewertung der Sicherheitslage vorzunehmen. Lageabhängig sind Einsatzmaßnahmen für ihren Zuständigkeitsbereich zu initiieren und eigene operative Maßnahmen ggf. im Zusammenhang mit anderen Dienststellen und dem Führungsstab der Polizeidirektion umzusetzen. Wesentlicher Bestandteil ihrer Aufgaben ist die Gewährleistung eines ständigen flächendeckenden Funkstreifendienstes.

Die Personalstärke der nachgeordneten Polizeistationen ist sehr unterschiedlich. Neben den geprüften ein- und zweimännigen Polizeistationen gibt es auch Stationen mit bis zu 22 Polizeibeamten.

---

1 Zz. der Prüfung waren die Polizeistationen Teil der Polizeiinspektionen. Mit der Umsetzung der Ergebnisse der Reformkommission III Ende 2005 sind an die Stelle der 15 Polizeiinspektionen und 4 Polizeidirektionen die neuen Polizeidirektionen (8) getreten.

Die Anzahl der kleinen Polizeistationen war zum Zeitpunkt der Prüfung in den Polizeiinspektionen Rendsburg (13), Ratzeburg (13) und Husum (15) am höchsten. Lediglich 4 gab es in den Inspektionen Bad Oldesloe, Heide, Neumünster und Plön. In den Inspektionen Flensburg, Kiel und Lübeck gab es keine kleinen Polizeistationen.

18.3 Belastung

Aufbereitetes Zahlenmaterial über die Arbeitsbelastung der einzelnen Polizeistationen gibt es nicht. Um sich dennoch ein Bild zu verschaffen, hat der LRH die ihm mitgeteilten Zahlen aus den in den einzelnen Polizeistationen geführten Ordnungsbüchern ausgewertet und dem Innenministerium dargestellt. Obwohl sie aus Sicht der Polizeiführung im Einzelnen keine verwertbare Aussage zur Belastungssituation der einzelnen Polizeistationen darstellen, lässt sich aus ihnen doch grundsätzlich eine sehr unterschiedliche Belastung der Polizeistationen ablesen.

Bestätigt wird dieser Eindruck durch eine Beispielrechnung des LRH für eine Polizeiinspektion auf der Basis der Zahlen der Polizeilichen Kriminalstatistik und der Statistik der Schutzpolizei (nur Verkehrsstraftaten, Verkehrsunfallaufnahmen sowie allgemeine Straftaten). Zwischen den kleinen Polizeistationen gibt es Belastungsunterschiede von bis zu 180 %.

18.4 Vorteile kleiner Polizeistationen

Vorteile kleiner Polizeistationen sind oft auf die dienstälteren Polizeibeamten zurückzuführen, die ihre noch aus der Zeit des Ermessensdienstes stammenden Verhaltensweisen und damit Inhalte der früheren Dienststruktur beibehalten haben. Dazu gehört das Wohnen in der Dienststelle bzw. am Dienstort, verbunden mit einer ständigen Ansprechbarkeit. Es darf aber nicht unerwähnt bleiben, dass es zunehmend schwieriger wird, geeignete Beamte zu finden, die ihren Dienst aus eigener Entscheidung heraus an den obigen Grundsätzen orientieren.

Darüber hinaus ist die große Mobilität der Polizeibeamten in den kleinen Polizeistationen hervorzuheben. In den einmännigen Stationen steht jedem Beamten ein Kraftfahrzeug (Kfz) (wenn auch nur in Form eines pauschalierten Privat-Kfz) zur Verfügung. Bei den zweimännigen Polizeistationen teilen sich die beiden Beamten ein Dienst-Kfz. Diese hohe Mobilität wird bei keiner anderen Polizeidienststelle erreicht.

Die bei den örtlichen Erhebungen spürbare Identifikation mancher Polizeibeamter mit ihrem Dienstbezirk und die Vorgangsbearbeitung aus einer Hand, die sich zwangsläufig ergibt, mögen Grundlage dafür sein, dass

auch kleine Polizeistationen sowohl bei der Aufklärungsquote als auch bei den Fallzahlen Spitzenplätze belegen.

18.5 Nachteile kleiner Polizeistationen

Durch die Besetzung mit nur einem oder 2 Polizeibeamten verfügt die Polizeistation i. d. R. über eine geringere Leistungsstärke. Die Personalausstattung ist nicht ausreichend, um in der Zeit des Einsatzgeschehens (z. B. zwischen 07:00 Uhr und 19:00 Uhr) durchweg präsent zu sein. Kleine Polizeistationen sind daher auf Unterstützung durch Polizeibeamte anderer Stationen oder der übergeordneten Polizei-Zentralstation angewiesen. Ein personeller Ausgleich unterschiedlicher Belastungen ist erschwert. Einen systematischen Leistungsvergleich zwischen den Polizeistationen einer Polizeidirektion gibt es nicht.

Die Beamten der kleinen Stationen werden oft außerhalb ihres eigenen Dienstbezirks eingesetzt. Viele übergeordnete Polizei-Zentralstationen sind zu klein, um selbst die überörtliche Präsenz durch Schutzbereichsstreifen zu gewährleisten.

Die Dienststellenpräsenz der kleinen Polizeistationen ist daher auf wenige Stunden an 3 bis 5 Tagen in der Woche begrenzt. Sie können **keine verlässlichen Sprechstunden** anbieten.

Die Polizeibeamten der kleinen Polizeistationen sind Generalisten, was aus ihrer Sicht u. a. auch den Reiz dieser Stellung ausmacht. Eine Spezialisierung, z. B. im Bereich der Bekämpfung von Jugendkriminalität, ist nicht möglich.

Die **kleinteilige Organisation** erhöht den Koordinierungsaufwand insbesondere der Polizeidirektionen und Polizei-Zentralstationen mit vielen kleinen Polizeistationen. Dies betrifft sowohl Planung wie auch Durchführung des Regeldienstes (z. B. bei Personalausfällen), der Einsätze und die Abarbeitung größerer Ermittlungskomplexe, aber auch die Verpflichtungen aus der Vorgesetztenfunktion. Darüber hinaus erschwert sie eine gleichmäßige Verteilung der Arbeit innerhalb des Bereichs einer Polizei-Zentralstation.

Kleinen Polizeistationen fehlt aus finanziellen Gründen eine den größeren Stationen vergleichbare Ausstattung mit Informationstechnik (IT). Sie haben keinen Anschluss an das Landesnetz. Dieser hat jedoch eine zunehmende Bedeutung für eine effiziente Polizeiarbeit. Die fehlende Vernetzung der kleinen Polizeistationen mit anderen Bereichen und der Bevölkerung wird vonseiten der Polizei als nicht hinnehmbar eingestuft.

Weitere Probleme gibt es bei der Eigensicherung der Beamten der einmännigen Polizeistationen, weil Einsätze generell allein und mit einem Privat-Kfz wahrgenommen werden.

18.6 Ausgaben

Die Ist-Ausgaben 2004 für Diensträume und Kfz ergeben sich aus der nachfolgenden Übersicht:

Polizeistation	Ausgaben 2004 für			Anzahl der PVB[2]	Ausgaben pro PVB
	Miete und Bewirtschaftung[1]	Kfz	Gesamt		
	€	€	€		€
einmännig	160.227	141.337	301.564	55	5.483
zweimännig	350.750	196.226	546.976	80	6.837
Gesamt	510.977	337.563	848.540	135	6.285

[1] einschl. Nutzungsentgelt und Landesbeamtenpauschale.
[2] Polizeivollzugsbeamter.

Die Durchschnittsausgaben der einmännigen Polizeistationen sind bedingt durch niedrige Entgelte für die Nutzung eines Dienstzimmers im Hause des Beamten deutlich niedriger als die der zweimännigen Stationen. **Diensträume** wurden bei den Polizeivollzugsbeamten (26 x), bei der LVSH[1] (18 x) und bei Dritten (51 x) angemietet.

Die Unterbringung der einmännigen Polizeistationen verursachte in 2004 im Durchschnitt Ausgaben in Höhe von 2.900 €; für eine zweimännige Polizeistation wurden 8.800 € ausgegeben. Im Einzelnen gab es extrem große Unterschiede, und zwar bei den einmännigen Stationen von 900 € (Nutzung eines Dienstzimmers im Hause des Beamten) bis 8.700 € (Drittanmietung) und bei den zweimännigen Stationen von 2.600 € (LVSH-Objekt) bis 22.800 € pro Jahr (Drittanmietung).

Am niedrigsten waren die Ausgaben für die einmännigen Polizeistationen, die im Privathaus der Beamten untergebracht sind. Erfahrungen aus der Vergangenheit machen aber deutlich, dass diese Form der Unterbringung künftig, insbesondere nach einem Personalwechsel, nicht mehr gewährleistet werden kann. Die Ausgaben für die Unterbringung können dann um das 9-fache steigen. Wenn in den nächsten Jahren für nur 10 weitere einmännige Polizeistationen Räumlichkeiten neu angemietet werden, kann dies zu jährlichen **Mehrausgaben von bis zu 80.000 €** führen.

Des Weiteren ist zu beachten, dass der Raumbedarf einer größeren Polizeistation in Relation zur Anzahl der Polizeibeamten deutlich geringer ist

[1] Liegenschaftsverwaltung Schleswig-Holstein Anstalt des öffentlichen Rechts (LVSH).

als der einer einmännigen Station. Die Zusammenfassung von 5 einmännigen Polizeistationen zu einer fünfmännigen Station ergäbe eine **Einsparung von 55 %**.[1]

Zweimännige Polizeistationen sind mit einem **Dienst-Kfz** ausgestattet. Auf den einmännigen Stationen werden Privat-Kfz eingesetzt, für deren Benutzung die Beamten eine Pauschale erhalten. Bei bestimmten Anlässen, z. B. bei personeller Verstärkung im Rahmen des Bäderdienstes, werden die einmännigen Polizeistationen ebenfalls mit einem Dienst-Kfz ausgestattet. Im Jahr 2004 entstanden folgende Ausgaben:

Fahrzeugart	Anzahl	Ausgaben 2004	Durchschnitt pro Kfz
		€	€
pauschalierte Privat-Kfz	53	126.125	2.380
Dienst-Kfz	43	211.438	4.917
Gesamt	96	337.563	3.516

Pauschalierte Privat-Kfz sind für das Land kostengünstig. Nachteilig ist, dass sie beim Einsatz nicht sofort als Dienst-Kfz der Polizei erkannt werden. Dies wird zu einer vermehrten Ausstattung der einmännigen Polizeistationen mit Dienst-Kfz führen. Wenn alle einmännigen Polizeistationen mit Dienst-Kfz ausgestattet werden würden, entstünden **Mehrausgaben von 140.000 €/Jahr**.

Neben diesen Mehrausgaben für die Unterbringung und den zusätzlichen Einsatz von Dienst-Kfz drohen weitere Ausgabensteigerungen durch **Verbesserung der technischen Ausstattung** der kleinen Polizeistationen. Sie können insbesondere entstehen durch:

- Anschluss der ein- und zweimännigen Polizeistationen an das Landesnetz und
- Einführung des Digitalfunks.

Mit der Einführung des Digitalfunks sind beträchtliche Aufwendungen zur Ausstattung der Polizeidienststellen verbunden. Über die Höhe der Kosten konnte das Innenministerium noch keine Angaben machen.

Ein Anschluss der kleinen Polizeistationen an das Landesnetz würde **Mehrausgaben von 230.000 €** ergeben. Zusätzlich würden jährliche Betriebskosten von 34.000 € bis 80.000 € entstehen. Die Mehrausgaben für die Anwenderbetreuung sind darin noch nicht enthalten.

---

1 Nach dem Raumbedarfsplan A des Innenministeriums hat eine einmännige Polizeistation einen Raumbedarf von rd. 46 m^2. Eine fünfmännige Polizeistation hat dagegen einen Raumbedarf von rd. 100 m^2.

Es würde sich um eine finanzwirksame Maßnahme nach § 7 Abs. 2 LHO handeln, für die eine Wirtschaftlichkeitsuntersuchung durchzuführen ist. Dabei müsste auch untersucht werden, ob der Einsatz zusätzlicher Finanzmittel bei größeren Polizeistationen wirtschaftlicher ist.

18.7 Bewertung und Empfehlungen

Die Präsenz der Polizei stellt sich heute, bedingt durch die deutlich verbesserten Kommunikationsmöglichkeiten, anders dar als früher (Polizeiruf 110, verbesserte Mobilität der Polizei und der Bevölkerung).

Ohne die Leistungen der Polizeibeamten in kleinen Polizeistationen schmälern zu wollen, kann festgestellt werden, dass die Veränderungen der letzten Jahre die aus der Vergangenheit herrührenden Leistungsstärken der kleinen Polizeistationen beeinträchtigt haben. Diese nicht umkehrbare, gegen die kleinen Polizeistationen laufende Entwicklung wird sich fortsetzen.

In den Polizeistationen sollen die Bürger ihre direkten Ansprechpartner finden. Dort pflegt die Polizei ihre Bürgerkontakte basisnah, stärkt das subjektive Sicherheitsgefühl, schafft bei Bürgern Vertrauen in die Polizei, das u. a. für Anzeigeverhalten und Aufklärung von Straftaten bei der Kriminalitätsbekämpfung ein nicht zu unterschätzender Erfolgsfaktor ist.

Ob kleine Polizeistationen dies weiter leisten können, ist fraglich, da sie keine verlässlichen Sprechstunden für die Bevölkerung bieten können. Darüber hinaus fehlt es ihnen an einer modernen, auf eine effiziente Polizeiarbeit ausgerichteten Ausstattung mit IT. Effizienzsteigerungen sind auf der Ebene der kleinen Polizeistationen nicht zu erwarten.

Schon heute wird deutlich, dass die kleinen Polizeistationen relativ teuer sind. In Zukunft wird sich die Kostensituation durch notwendig werdende Verbesserungen bei der technischen Ausstattung (IT, Dienst-Kfz, Digitalfunk) und der Unterbringung weiter zuungunsten der kleinen Polizeistationen entwickeln.

Der LRH sieht angesichts der angespannten Haushaltslage des Landes die Notwendigkeit, **Ausgabensteigerungen zu vermeiden**. Die oben dargestellten Investitionen in die kleinteilige, von weiteren Schließungen betroffene und nicht zukunftsfähige Organisation wären unwirtschaftlich.

Es ist nicht zu rechtfertigen, die knappen Investitionsmittel auf viele kleine Polizeistationen zu verteilen, statt sie mit höherem Wirkungsgrad auf weniger, dafür größere und leistungsstarke Einrichtungen zu konzentrieren.

Die kommunale Seite sollte bei Zusammenlegungen gehört werden. Diese sollten allerdings nicht von der Zustimmung der kommunalen Entscheidungsträger abhängig gemacht werden.

Bei der Arbeitsbelastung der kleinen Polizeistationen gibt es große Unterschiede. Diese werden hingenommen, weil die geringen Mitarbeiterkapazitäten und Fallzahlen personelle Veränderungen kaum zulassen. Einen Vergleich zwischen den Polizeistationen mit dem Ziel einer Optimierung der Prozesse der Aufgabenerfüllung, wie z. B. bei der Aufnahme und Endbearbeitung von Verkehrsunfällen oder Straftaten, gibt es nicht.
Der LRH regt an, durch ein **Benchmarking** einen systematischen Leistungsvergleich zwischen Polizeidienststellen zu ermöglichen. Es sollte das Ziel sein, in einem kontinuierlichen Veränderungsprozess eine Leistungsverbesserung durch Optimierung der Prozesse der Aufgabenerfüllung und damit eine stärker am Bedarf orientierte Personalverteilung und im Endergebnis auch eine Personaleinsparung ohne Einschränkung der Leistungsfähigkeit zu erreichen. In diesem Rahmen könnte auch geprüft werden, inwieweit positive Arbeitsweisen kleiner Polizeistationen die Aufgabenerfüllung in anderen Polizeidienststellen verbessern können.

Der LRH empfiehlt daher, ein **Konzept zur Organisation der Polizei unterhalb der Ebene der Polizeidirektionen** zu entwickeln, das sich an den polizeifachlichen und wirtschaftlichen Erfordernissen ausrichtet und darüber hinaus die angespannte Finanzsituation des Landes berücksichtigt. Dazu hat der LRH eine Anschlussprüfung eingeleitet.

Die hohen Anforderungen machen eine Konzentration auf leistungsstarke Einrichtungen notwendig. Unter Einbeziehung der Maßstäbe und Gründe für die Neuordnung der kommunalen Verwaltungsstrukturen sollten die Polizeistationen in den zentralen Orten konzentriert werden. Dies entspräche dem Grundsatz der zweckmäßigen und wirtschaftlichen Verwaltung (§ 26 Abs. 1 LVwG[1]). Die Bürger würden dort ein umfangreiches und zuverlässiges Angebot öffentlicher Dienstleistungen erhalten, das darüber hinaus mit dem Angebot privater Dienstleistungen korrespondiert. Die Polizei würde dabei im Gleichklang mit der kommunalen Entwicklung handeln. Im Endergebnis sollten die Polizeistationen in den zentralen Orten konzentriert werden.

Das **Innenministerium** hat die Empfehlungen des LRH positiv aufgenommen und angekündigt, nach einer Konsolidierungsphase im Anschluss an die mit Jahresbeginn 2006 formell abgeschlossene Neuorganisation

---

1 Allgemeines Verwaltungsgesetz für das Land Schleswig-Holstein (Landesverwaltungsgesetz - LVwG) i. d. F. d. Bekanntmachung vom 02.06.1992, GVOBl. Schl.-H. S. 243, zuletzt geändert durch Gesetz vom 15.12.2005, GVOBl. Schl.-H. S. 542.

(Reformkommission III) eine Gesamtkonzeption mit Kriterien für landeseinheitliche Standards zur Optimierung der Organisation unterhalb der Ebene der neuen Polizeidirektionen zu entwickeln. Oberste Priorität genießt zunächst die Feinabstimmung und Stabilisierung der Arbeitsabläufe in den Stabsorganisationen der neuen Aufbaustruktur.
Der Empfehlung des LRH folgend wird mit dem Instrument des Benchmarking ein systematischer Leistungsvergleich zwischen Polizeiorganisationen erfolgen, der die Möglichkeit eröffnet, vom „Besseren zu lernen“. Damit wird das Ziel verfolgt, in einem kontinuierlichen Veränderungsprozess eine Leistungsverbesserung durch Optimierung der Prozesse der Aufgabenerfüllung zu erreichen.
Der bisher geübte Zustimmungsvorbehalt der Kommunen bei der Zusammenlegung von Polizeistationen soll durch eine Anhörung ersetzt werden.

Ministerium für Landwirtschaft, Umwelt und ländliche Räume

19. Ländlicher Wegebau

Das ländliche Wegenetz in Schleswig-Holstein ist mit ca. 25.000 km hinreichend dicht und gut ausgebaut. Neue Wege werden kaum noch gebaut.

Die ländlichen Wege zu erhalten ist Sache der Gemeinden. Der LRH sieht daher keine Notwendigkeit, die bisherige Form der Förderung des ländlichen Wegebaus beizubehalten. Vielmehr sollte vorrangiges Ziel die Förderung der integrierten ländlichen Entwicklung sein.

Mehr als bisher müssen auch im ländlichen Wegebau die Grundsätze von Sparsamkeit und Wirtschaftlichkeit beachtet werden.

19.1 Ländliches Wegenetz

Die ländlichen Wege in Schleswig-Holstein wurden überwiegend im 18. und 19. Jahrhundert angelegt. Durch Agrarreformen entstanden örtlich begrenzte Wegenetze. Gemeindeverbindungen und Vernetzungen waren noch die Ausnahme. Erst in der letzten Hälfte des vorigen Jahrhunderts entstanden die heute vorhandenen Wegenetze, überwiegend im Zuge von umfangreichen Flurbereinigungen.
Das ländliche Wegenetz erstreckt sich auf etwa 25.000 km, von denen

- 10.000 km mit Asphaltvollbahnen in 3 m Breite befestigt,
- 1.000 km mit Betonvollbahnen in 2,5 bis 3 m Breite befestigt,
- 4.000 km mit Betonspurbahnen befestigt,
- 5.000 km kieswassergebunden befestigt,
- 5.000 km unbefestigt

sind.

Das ländliche Wegenetz als Teil der ländlichen Infrastruktur ist hinreichend dicht und gut ausgebaut, sodass nur noch selten neue Wege gebaut werden müssen. Flurbereinigungsverfahren, in denen Wegebaumaßnahmen Voraussetzung oder Ergebnis der Flächenänderungen sind, werden kaum noch durchgeführt. Im Vordergrund steht die Aufgabe, das ländliche Wegenetz in seiner Struktur zu erhalten und ggf. zu verbessern. In Einzelfällen sind Netzzusammenschlüsse erforderlich. Einzelne Wege müssen, da sie nicht ausreichend befestigt sind, Befestigungen erhalten, die auf die örtlichen Anforderungen abgestimmt sind (z. B. Grünwege), oder sie müssen verbreitert werden.

19.2 Förderung des ländlichen Wegebaus

Der ländliche Wegebau innerhalb und außerhalb von Flurbereinigungsverfahren wird mit Mitteln der EU und im Rahmen der Gemeinschaftsaufgabe „Verbesserung der Agrarstruktur und des Küstenschutzes“ mit Mitteln des Bundes und des Landes gefördert. In den Jahren 2000 bis 2004 betrug das Gesamtinvestitionsvolumen für den Wegebau innerhalb von Flurbereinigungsverfahren ca. 10,2 Mio. € und außerhalb der Flurbereinigungsverfahren ca. 32,2 Mio. €. Die Förderung wurde nach den Richtlinien für die Förderung der Flurbereinigung[1] und für die Förderung des ländlichen Wegebaus[2] abgewickelt. Künftig wird die Förderung nach den Richtlinien zur Förderung der integrierten ländlichen Entwicklung erfolgen.

Für eine Beibehaltung der Förderung des ländlichen Wegebaus in der bisherigen Form sieht der LRH keine Notwendigkeit. Er hat festgestellt, dass auch Maßnahmen gefördert wurden, die nicht den Förderungskriterien entsprachen, und dass förderungsfähige Maßnahmen nicht immer sparsam und wirtschaftlich abgewickelt wurden. Das Ministerium für Landwirtschaft, Umwelt und ländliche Räume (Landwirtschaftsministerium) sollte seine Förderpraxis künftig auf die Förderung der integrierten ländlichen Entwicklung[3] ausrichten. Dabei sollte stets kritisch hinterfragt werden, welchen konkreten Beitrag die geförderten Maßnahmen zur Erreichung der Entwicklungsziele leisten.

Das **Landwirtschaftsministerium** bleibt dabei, dass die Förderfähigkeit der Maßnahmen unter sachgerechter Auslegung der Förderrichtlinien festgestellt worden sei. Bei zukünftiger Förderung des ländlichen Wegebaus werde ein noch strengerer Maßstab angelegt.

Der **LRH** hat die Anlegung eines solchen strengen Maßstabs bisher vermisst.

---

1 Richtlinien für die Förderung der Flurbereinigung als Gemeinschaftsaufgabe „Verbesserung der Agrarstruktur und des Küstenschutzes“ vom 05.08.1991, Amtsbl. Schl.-H. S. 525, zuletzt geändert durch Erlass des Innenministeriums vom 12.03.2003 (n. v.).

2 Richtlinien für die Förderung des ländlichen Wegebaus (außerhalb von Flurbereinigungsverfahren) als Gemeinschaftsaufgabe „Verbesserung der Agrarstruktur und des Küstenschutzes“ vom 31.07.1986, Amtsbl. Schl.-H. S. 371, zuletzt geändert durch Erlass des Ministeriums für Ernährung, Landwirtschaft, Forsten und Fischerei vom 29.03.1995 (n. v.).

3 Tz. 2.3.2 der Grundsätze für die Förderung der integrierten ländlichen Entwicklung, Rahmenplan der Gemeinschaftsaufgabe „Verbesserung der Agrarstruktur und des Küstenschutzes“ für den Zeitraum 2005 bis 2008, Bundestagsdrucksache 15/5820 vom 22.06.2005.

19.3 Planung

Die für die Planung zuständigen Ämter für ländliche Räume (ÄLR) und die Gemeinden begründeten fast alle geprüften Maßnahmen mit mangelhafter Tragfähigkeit und gestiegenen Belastungen durch landwirtschaftlichen Verkehr, wobei sie die Formulierungen der Förderrichtlinien benutzten. Allerdings machten sie in keinem Fall Angaben zur Tragfähigkeit der Wege und zu den zukünftigen Belastungen. Eine Abschätzung dieser Werte hält der LRH bei einer ordnungsgemäßen Planung bei jedem Weg für erforderlich. Bereits 1979[1] hatte der LRH darauf hingewiesen, dass in mehreren Fällen schon beim Ausbau der Wege Gesichtspunkte der späteren Unterhaltung (Folgekosten) zu wenig berücksichtigt worden seien, indem z. B. versäumt wurde, die Ausführung voll auf die besonderen Untergrundbedingungen abzustellen und Entwässerungseinrichtungen (Gräben, Mulden) vorzusehen. Dieser Hinweis wurde nicht hinreichend beachtet. Über die landwirtschaftliche Entwicklung und die damit verbundenen Einflüsse auf die ländlichen Wege fand der LRH kaum Angaben.
Der LRH hat Fehler bei den Planungen der geprüften Wegebaumaßnahmen vorgefunden, die weder vom Landwirtschaftsministerium noch von den ÄLR gerügt wurden. Einfluss auf die Planung wurde selten und dann nur über eine Reduzierung der Fördermittel genommen.
Bei der Fortschreibung regionaler Wegenetze müssen Gemeinden, Ämter und Kreise Prioritäten setzen, um die zur Verfügung stehenden Mittel so effektiv wie möglich einzusetzen. Ländliche Wege sind ein bedeutender Teil der ländlichen Infrastruktur. Ihre im Regelfall geringe Verkehrsbelastung unterscheidet sie jedoch von klassifizierten Straßen. Deshalb kann unter Beachtung der Gewährleistung der Verkehrssicherheit der Anspruch an den Ausbauzustand (z. B. Ebenheit, Griffigkeit, Spurrinnentiefe, Fahrkomfort, Linienführung) deutlich geringer sein. Unter den verstärkten Zwängen zu Sparsamkeit und Wirtschaftlichkeit müssen mehr als bisher bereits bei der Planung der ländlichen Wegebaumaßnahmen Ausbaunotwendigkeit und Bauweise kritisch geprüft und die Bauweise mit der zukünftigen Wegebedeutung in Einklang gebracht werden.

Das **Landwirtschaftsministerium** kündigt an, dass eine Förderung ländlicher Wege zukünftig grundsätzlich nur noch auf der Basis integrierter Wegekonzepte erfolgen solle.

Der **LRH** erwartet, dass die von ihm festgestellten Planungsmängel künftig vermieden werden.

---

1 Bemerkungen 1979 des LRH, Nr. 6.

19.4 Bauweisen

Nach den Richtlinien für den ländlichen Wegebau[1] sollen ländliche Wege bedarfsgerecht ausgebaut werden. Dabei sind die Verkehrsbelastung (Schwerlast und Anzahl der Lastübergänge), der Baugrund und die Entwässerung von besonderer Bedeutung. Die in den Richtlinien empfohlenen Bauweisen wurden nur eingeschränkt angewendet. Die geprüften Maßnahmen wurden überwiegend in Asphaltbauweise ausgeführt. Das von der Landesregierung erklärte Ziel, gebundene Befestigungen weitgehend zu vermeiden, wurde verfehlt. Dabei sehen die Richtlinien ungebundene Befestigungen auch bei mittleren und höheren Belastungen vor. Das Landwirtschaftsministerium sollte zukünftig darauf achten, dass dem Ausbau der Wege eine Bedarfsermittlung vorangeht und dokumentiert wird. Soweit nicht objektiv belegte Gründe im Einzelfall entgegenstehen, sollten ungebundene Wegebefestigungen wegen ihrer geringen Baukosten und ökologischen Vorteile bevorzugt werden.
Klassifizierte Gemeindeverbindungswege mit höherer Verkehrsbelastung sollten nach den Richtlinien für die Standardisierung des Oberbaus von Verkehrsflächen[2] gebaut werden, damit sie langfristig ihre Funktion erfüllen können.

Das **Landwirtschaftsministerium** teilt die Auffassung des LRH zu den gewählten Ausbauvarianten nicht. Es betont aber, durch den Einsatz eines integrierten Wegekonzepts werde künftig sichergestellt, dass in Abhängigkeit von den jeweiligen Entwicklungszielen die wirtschaftlichste Lösung gefunden wird.

Der **LRH** sieht es als erforderlich an, dass hierzu seine Hinweise zu den Bauweisen beachtet werden.

19.5 Unterhaltung der Wege

Der LRH hat Anhaltspunkte dafür gefunden, dass die Unterhaltungspflichtigen, im Regelfall die Gemeinden, ihrer gesetzlichen Verpflichtung nicht im erforderlichen Maße nachkommen. Viele der geprüften Maßnahmen hätten bei ordnungsgemäßer Unterhaltung auf einen späteren Zeitpunkt verschoben oder die Gebrauchsdauer hätte durch rechtzeitige und geeignete Instandhaltungsmaßnahmen verlängert werden können. Zu wenig wurde die Bedeutung der Unterhaltung und Instandsetzung der Nebenanlagen, wie Seitenstreifen, Entwässerungsanlagen und Knicks, für den

---

1 Richtlinien für den ländlichen Wegebau (RLW), 137/1999, Wirtschafts- und Verlagsgesellschaft Gas und Wasser mbH, Bonn.

2 Richtlinien für die Standardisierung des Oberbaues von Verkehrsflächen (RStO), Ausgabe 2001, Hg.: Forschungsgesellschaft für Straßen- und Verkehrswesen e. V., FGSV-Verlag, Köln.

Substanzerhalt der Wege beachtet. In weiter Auslegung der einschlägigen Richtlinien sind in den vergangenen Jahren Asphaltdeckenerneuerungen wie ein Wegeneubau oder -ausbau gefördert worden. Der LRH empfiehlt dem Landwirtschaftsministerium, zukünftig in den Gemeinden, die ihre Unterhaltungspflicht vernachlässigen, die Höhe der Förderung infrage zu stellen.

Das **Landwirtschaftsministerium** will der Empfehlung des LRH in der Weise folgen, dass künftig die Unterhaltungspraxis der Gemeinden als ein Förderkriterium stärker gewichtet wird.

19.6 Ausschreibung, Vergabe und Vertragsabwicklung der Baumaßnahmen

Die Ausschreibungen der durch die ÄLR durchgeführten Wegebaumaßnahmen innerhalb der Flurbereinigung basierten auf den vereinfachten Planungs- und Genehmigungsunterlagen. Dort enthaltene Fehler wurden übernommen. Die Leistungsbeschreibungen wurden überwiegend nicht mit hinreichender Sorgfalt erstellt. So kamen ausgeschriebene Positionen nicht zur Ausführung, wurden Nachträge fehlerhaft vereinbart. Aufgrund von erheblichen Massenmehrungen kam es zu Kostensteigerungen, die bei sorgfältiger Planung und Ausschreibung vermeidbar gewesen wären. Lieferscheine waren nicht auf der Baustelle entgegengenommen und auch nicht unterschrieben worden. Damit waren sie als zahlungsbegründende Unterlage wertlos. Weitere Belege, wie Aufmaße oder Vermerke, fehlten häufig, selbst dann, wenn keine Lieferscheine vorhanden waren. Somit wurden in Rechnung gestellte Asphaltmengen in erheblichem Umfang ungeprüft bezahlt.

Auch außerhalb der Flurbereinigung durchgeführte Wegebaumaßnahmen wurden nicht immer korrekt abgewickelt. Allerdings waren die von Ingenieurbüros erstellten Unterlagen meist besser als die der ÄLR.

Bei der Überprüfung der Lieferscheine stellte der LRH fest, dass viele Fahrzeuge überladen waren. Diese Schwerlastfahrzeuge führen gerade bei den schwach belastbaren ländlichen Wegen zur Zerstörung nicht nur der Deckschicht, sondern auch des Unterbaus. Was aufgebaut werden soll, wird an anderer Stelle zerstört.

Die vom LRH gerügten Mängel und Fehler führten zu erheblichen Kostensteigerungen. Das Landwirtschaftsministerium muss dafür Sorge tragen, dass solche Fehler zukünftig vermieden werden.

Das **Landwirtschaftsministerium** will durch geänderte Vertragsgestaltung und verstärkte Fachaufsicht künftig sicherstellen, dass Fahrzeugüber-

ladungen geahndet und Fehler und Mängel bei Planung und Ausführung vermieden werden.

19.7 Aufgabenwahrnehmung, Organisation

Das Landwirtschaftsministerium sollte Überlegungen anstellen, wie unter dem Ansatz der Verwaltungsvereinfachung die Förderung des ländlichen Wegebaus noch bedarfsgerechter, zeitnäher und zügiger durchgeführt werden kann. So könnte auf die Einleitung eines Flurbereinigungsverfahrens für Maßnahmen verzichtet werden, bei denen lediglich eine alte Fahrbahndecke gegen eine neue ersetzt wird oder auf eine alte eine neue aufgebracht wird, ohne dass die Breite oder sonstige Anlagen verändert werden.
Bei Wegebaumaßnahmen außerhalb der Flurbereinigung könnten die Zuwendungen direkt den Gemeinden bzw. Ämtern bewilligt werden. Die Kreise würden nachrichtlich informiert werden. Dieses Verfahren wird bereits zwischen einem ALR und den Gemeinden eines Kreises versuchsweise praktiziert.

Ziel des Landwirtschaftsministeriums sollte es sein, die fachliche Kompetenz in der Planung und Baudurchführung zu stärken, die Verwaltung zu entlasten und Haushaltsmittel einzusparen. Beispielsweise stehen die vom LRH vorgefundenen Mängel und Fehler bei den Entwurfs- und Bauunterlagen in einem krassen Gegensatz zu den bei Maßnahmen der Gemeinden festgestellten zahlreichen örtlichen Besichtigungsterminen mit vielen Beteiligten.

Dienst- und Fachaufsicht im Bereich des ländlichen Wegebaus müssen durch die zuständigen Stellen verstärkt wahrgenommen werden.

Das **Landwirtschaftsministerium** sagt zu, durch den Einsatz integrierter Wegekonzepte und eine verstärkte Fachaufsicht eine effektivere Aufgabenwahrnehmung und -organisation sicherzustellen.

20. Prüfung der forstlichen und waldbaulichen Fördermaßnahmen

Bei der Vergabe von Aufträgen für vom Land und der EU geförderte waldbauliche und forstliche Maßnahmen wurde in einigen Fällen das Vergaberecht nicht eingehalten.
Nicht benötigte Förderangebote sollten zurückgenommen werden.

20.1 Grundsatz

Nach § 1 BWaldG[1] ist der Wald wegen seines wirtschaftlichen Nutzens und seiner Bedeutung für die Umwelt zu erhalten und zu mehren, seine ordnungsgemäße Bewirtschaftung ist nachhaltig zu sichern. Die Forstwirtschaft ist zu fördern, es ist ein Ausgleich zwischen dem Interesse der Allgemeinheit und den Belangen der Waldbesitzer herbeizuführen. Diese Vorgaben wurden in das Landeswaldgesetz[2] aufgenommen, ergänzt durch Grundsätze für die nachhaltige Bewirtschaftung und die fachliche und finanzielle Förderung sowie Nutzung des Waldes durch die Bevölkerung.

20.2 Haushalt

Die Mittel für die waldbaulichen Fördermaßnahmen des Landesprogramms werden im Einzelplan (Epl.) 13 veranschlagt. Die Mittel für die forstlichen Maßnahmen im Rahmen der Gemeinschaftsaufgabe „Verbesserung der Agrarstruktur und des Küstenschutzes“ (GAK) waren in den Jahren 2000 und 2001 im Epl. 08, in den Jahren 2002 bis 2005 im Epl. 04 und werden ab 2006 ebenfalls im Epl. 13 veranschlagt.

Mittelvolumen		
Jahr	Landesprogramm T€	GAK T€
2000	992,5	2.934,3
2001	1.192,1	4.401,9
2002	1.074,7	3.466,8
2003	905,8	1.951,7
2004	864,6	4.017,2
2005	1.126,9*	4.239,5*
2006	1.389,7*	4.239,5*

* Soll.

1 Gesetz zur Erhaltung des Waldes und zur Förderung der Forstwirtschaft (Bundeswaldgesetz - BWaldG) vom 02.05.1975, BGBl. I S. 1037, zuletzt geändert durch Gesetz vom 07.07.2005, BGBl. I S. 1954.

2 Waldgesetz für das Land Schleswig-Holstein (Landeswaldgesetz) i. d. F. d. Bekanntmachung vom 11.08.1994, GVOBl. Schl.-H. S. 438, ersetzt durch Waldgesetz für das Land Schleswig-Holstein (Landeswaldgesetz - LWaldG) vom 05.12.2004, GVOBl. Schl.-H. S. 461.

20.3 Richtlinien

Die EU hat den Mitgliedstaaten Beihilfen für die Forstwirtschaft zugesagt. Diese dienen insbesondere der nachhaltigen Bewirtschaftung der Wälder und Entwicklung der Forstwirtschaft, der Erhaltung und Verbesserung der forstlichen Ressourcen sowie der Erweiterung der Waldflächen. In den Rahmenplänen der GAK sind die Grundsätze für die Förderung forstwirtschaftlicher Maßnahmen vorgegeben, die das Ministerium für Landwirtschaft, Umwelt und ländliche Räume (Landwirtschaftsministerium) in Förderrichtlinien des Landes übernommen hat. Daneben bestehen noch weitere Richtlinien für verschiedene Maßnahmen, die zwar eine Förderung zugunsten des Waldes ermöglichen, aber keinen forstwirtschaftlichen Charakter besitzen. Einige Richtlinien sind schon älter als 3 bzw. 5 Jahre. Diese müssen, sofern die Förderung beibehalten wird, nach den Grundsätzen für Förderrichtlinien[1] überarbeitet werden.

20.4 Zuständigkeiten

Die Verwaltung und Durchführung der verschiedenen Fördermaßnahmen obliegt je nach Maßnahme dem Landwirtschaftsministerium, dem Landesbetrieb „ErlebnisWald Trappenkamp“ (Erlebniswald) oder der Landwirtschaftskammer Schleswig-Holstein (LK). Bewilligende Stelle ist für die Förderung der forstwirtschaftlichen Maßnahmen die LK, im Übrigen das Landwirtschaftsministerium. Die Abwicklung der Förderung waldbaulicher und forstlicher Maßnahmen wurde der LK durch Landesverordnung[2] übertragen und durch Verwaltungsvereinbarungen näher geregelt. Das Landwirtschaftsministerium ist als Richtliniengeber auch für die Mittelbewirtschaftung und -zuweisung an die LK zuständig. Die LK führt die Antrags- und Bewilligungsverfahren für die zu fördernden Maßnahmen von der Antragstellung bis zur Auszahlung durch. Für die Prüfung der geförderten Maßnahmen vor Ort werden seit 2001 unter Leitung des für die Forstförderung zuständigen Referats des Landwirtschaftsministeriums 2 Prüfgruppen eingesetzt, zu denen jeweils ein Beratungsförster der LK und ein Mitarbeiter der unteren Forstbehörde gehören.

20.5 Einzelne Fördermaßnahmen

Die zweite **Bundeswaldinventur** wurde in den Jahren 2000 bis 2002 durchgeführt. Die Leistungen wurden vom Landwirtschaftsministerium beschränkt ausgeschrieben. 6 Forstplaner wurden zur Abgabe eines Angebots aufgefordert. Alle gaben nur Teilangebote ab mit dem Ergebnis, dass

---

1 Anlage 8 zu VV Nr. 14.2 zu § 44 LHO.

2 Landesverordnung zur Übertragung von Aufgaben auf die Landwirtschaftskammer Schl.-H. vom 17.01.1996, GVOBl. 1996, S. 92, zuletzt geändert durch Landesverordnung vom 15.03.2002, GVOBl. Schl.-H. S. 56.

das Gebiet des Landes ohne Überschneidungen gleichmäßig unter den 6 Bewerbern aufgeteilt war. Die Unterlagen lassen auf Absprachen und Verhandlungen entweder zwischen den Bietern oder zwischen dem Auftraggeber und den Bietern schließen. Dies würde in grobem Maße den vergaberechtlichen Grundsätzen des Wettbewerbs, der Chancengleichheit und der Gleichbehandlung widersprechen. Eine Aufteilung in Lose wäre eine vergaberechtlich korrekte Möglichkeit gewesen, die Leistung auf mehrere Bieter zu verteilen.

Das **Landwirtschaftsministerium** betont, das von ihm gewählte Ausschreibungsverfahren habe im Endergebnis zu Gesamtkosten geführt, die deutlich unter dem Durchschnitt aller Bundesländer lagen.

Damit ist die wettbewerbsrechtlich begründete Kritik des **LRH** nicht ausgeräumt. Dieses Ergebnis hätte auch mit einem korrekt durchgeführten Vergabeverfahren erreicht werden können.

Die **Waldschadenserhebung** erfolgt aufgrund von Vorgaben der EU über ca. 200 Beobachtungspunkte zur Feststellung der Immissionsschäden. Diese werden von externen Gutachtern optisch beurteilt. Die Kosten hat das Land zu tragen. Das Verfahren zur Vergabe dieser Leistungen ist nur unzureichend dokumentiert. Es ist nicht ersichtlich, warum auf eine öffentliche Ausschreibung verzichtet wurde.

Nach Ansicht des **Landwirtschaftsministeriums** erschien eine Ausschreibung der Waldschadenserhebung nicht geeignet, die notwendige Qualität und Vergleichbarkeit sicherzustellen. Es handele sich dabei um eine Sachverständigenleistung, die freihändig vergeben werden könne. Mängel bei der Dokumentation seien einzuräumen.

Der **LRH** hält weiterhin diese Leistungen für beschreibbar und durch mehrere potenzielle Auftragnehmer ausführbar, sodass eine Ausschreibung erforderlich war.

Die den Privatwaldbesitzern aufgrund des Landeswaldgesetzes gewährten Zuschüsse für die **Waldbrandversicherung**, für Maßnahmen zur **Verhütung von Waldbränden** und für die **Beseitigung von Schäden** sollten künftig nicht mehr gezahlt werden. Die Förderung der Waldbrandversicherung beträgt 0,50 €/ha. Die Beseitigung von Schäden wurde bisher nur mit Bagatellbeträgen gefördert. Die Übernahme dieser Kosten ist den Waldbesitzern zuzumuten.

Das **Landwirtschaftsministerium** wird bei der anstehenden Novellierung des LWaldG prüfen, ob diese Leistungen künftig entfallen können.

Bei der Förderung der „**Maßnahmen zur ökologischen Stabilisierung der Wälder**“ traten erhebliche Mitnahmeeffekte auf, denn

- die weitere waldbauliche Nutzung der Flächen, mit Ausnahme der gekennzeichneten Bäume, ist dem Waldbesitzer auch weiterhin gestattet,
- die Nutzung der gekennzeichneten Bäume ist nach 30 Jahren wieder zulässig,
- bei vernünftiger Betrachtung würde eine große Anzahl der gekennzeichneten Bäume nie genutzt werden.

Im Übrigen verursachten diese Maßnahmen einen großen Verwaltungsaufwand. Es sollten daher keine neuen Verträge nach dem bisherigen Muster abgeschlossen werden.

Das **Landwirtschaftsministerium** plant keine Neuauflage des Programms.

Die Förderung der **forstwirtschaftlichen Zusammenschlüsse** soll ihre Leistungskraft stärken. Nach dem Rahmenplan der GAK ist eine degressive Förderung der Verwaltungskosten der Zusammenschlüsse vorgesehen. Der mögliche Zeitrahmen für eine Förderung aus Mitteln der GAK ist in Schleswig-Holstein seit Jahren überschritten. Die forstwirtschaftlichen Zusammenschlüsse werden daher mit Zuwendungen von bis zu 40 % der angemessenen Verwaltungs- und Beratungskosten aus Landesmitteln gefördert. Die degressive Förderung nach der GAK hatte die finanzielle Eigenständigkeit der Zusammenschlüsse zum Ziel. Dass dies in vielen Fällen erreicht wurde, zeigt sich auch darin, dass etliche Zusammenschlüsse über erhebliche Rücklagen verfügen. Die Förderung der Verwaltungs- und Beratungskosten sollte eingestellt werden.

Das **Landwirtschaftsministerium** wird die Förderung künftig auf der Grundlage des nach der GAK veränderten Ansatzes gewähren. Entscheidende Voraussetzung sei jedoch die Neugründung oder Fusion anerkannter Zusammenschlüsse.

Der **LRH** empfiehlt, künftig auch die finanzielle Leistungskraft der Zusammenschlüsse zu berücksichtigen.

Seit 2003 ist nicht mehr die Schutzgemeinschaft Deutscher Wald, sondern der Erlebniswald für die Förderung der **Schulwälder, Schulgärten, sonstigen Schulbiotope und Waldlehreinrichtungen** zuständig. Seitdem hat sich die Antragstellung und Abwicklung verbessert, während die Verwendungsnachweise regelmäßig verspätet vorgelegt werden und Abnahmen der Maßnahmen fehlen. Für neue Schulwälder werden kaum noch Mittel beantragt. Die einzelnen Zuwendungsbeträge gingen ständig zurück und betragen nur noch wenige hundert Euro je Maßnahme. Dem steht ein Ver-

waltungsaufwand gegenüber, der trotz der Nutzung von Vereinfachungsregelungen unverhältnismäßig hoch ist. Die Förderung sollte daher eingestellt werden. Die Träger der Maßnahmen sollten in der Lage sein, diese geringen Mittel selbst bzw. durch Fördervereine oder Sponsoren aufzubringen.

Das **Landwirtschaftsministerium** beabsichtigt, die Förderung einzustellen.

21. Abfallüberwachungssystem ASYS/GADSYS

Zur Einführung und Anwendung einheitlicher Programmsysteme zur Überwachung der Sonderabfallströme errichteten die Länder eine gemeinsame rechtlich unselbstständige Geschäftsstelle unter der Bezeichnung „InformationsKoordinierende Stelle Abfall DV-Systeme - IKA -“. Mit der Abwicklung der Aufgaben der IKA wurde als Geschäftsbesorger die GOES beauftragt.

Die Verwaltung des Vermögens der Länderarbeitsgemeinschaft und die Abrechnung der der Geschäftsstelle IKA zur Verfügung gestellten Mittel durch die GOES erfordern eine gesonderte Buchführung. Das Vermögen der Länder ist als solches erkennbar getrennt vom Vermögen des Geschäftsbesorgers auszuweisen.

21.1 Rahmenbedingungen

Im Jahr 1997 haben sich zunächst 14 Bundesländer (Baden-Württemberg und Bayern kamen später dazu) darauf geeinigt, zur Überwachung der Sonderabfallströme das bereits bestehende Abfallüberwachungssystem fortzuschreiben. Sie vereinbarten, bei dem Aufbau und der Nutzung einer gemeinsamen Programmbasis für ein **A**bfallüberwachungs**sys**tem mit dem Projektnamen ASYS zusammenzuarbeiten, welches auf Arbeitsteilung und gegenseitigem Datenaustausch basiert. Mit dem Programm werden unter Berücksichtigung bestimmter Verfahrensregeln die für den Bereich (Sonder-)Abfall wichtigen Inhalte des Kreislaufwirtschafts- und Abfallgesetzes[1] und der übrigen relevanten Regelungen abgebildet. Hierzu gehören u. a. Entsorgungsnachweise, Begleitscheine, Abfallbilanzen und -wirtschaftskonzepte.

Einzelheiten der Übereinkunft und die organisatorische Ausgestaltung der Abwicklung werden in einer Verwaltungsvereinbarung der Länder und in einer Geschäftsordnung näher beschrieben. Handelndes Gremium der Länder ist eine Länderarbeitsgruppe. Zur Abwicklung der anfallenden Aufgaben wurde die InformationsKoordinierende Stelle Abfall DV-Systeme - IKA - als Geschäftsstelle der Länderarbeitsgruppe eingerichtet. Da die IKA weder über eigenes Personal noch über eigene Geschäftsräume verfügt, hat die Länderarbeitsgruppe im Jahr 1998 die GOES Gesellschaft zur Organisation der Entsorgung von Sonderabfällen mbH (GOES) in Neu-

---

[1] Gesetz zur Förderung der Kreislaufwirtschaft und Sicherung der umweltverträglichen Beseitigung von Abfällen (Kreislaufwirtschafts- und Abfallgesetz - KrW-/AbfG) vom 27.09.1994, BGBl. I S. 2705, zuletzt geändert durch Gesetz vom 01.09.2005, BGBl. I S. 2618.

münster mit der Einrichtung der IKA und Durchführung der Aufgaben beauftragt.
Die Rechnungshöfe der Länder haben eine Prüfungsvereinbarung geschlossen. Danach prüft der Rechnungshof des Sitzlandes die Tätigkeiten der IKA und unterrichtet die anderen Rechnungshöfe darüber. Die Prüfungsrechte der anderen Rechnungshöfe bleiben davon unberührt.

Der LRH hat gem. § 2 LRH-G[1], §§ 88 ff. LHO und § 16 der Verwaltungsvereinbarung sowie § 11 des Vertrags zur Einrichtung der IKA (IKA-Vertrag) die Abwicklung des Vertrags durch die GOES geprüft. Die Länder und deren Rechnungshöfe wurden über das Ergebnis der Prüfung unterrichtet.

Für die Länderarbeitsgruppe hat sich das Landesumweltamt Nordrhein-Westfalen (Landesumweltamt NW) mit Schreiben vom 13.10.2005 zu den Prüfungsfeststellungen geäußert. Die GOES hat am 11.10.2005 Stellung genommen.

21.2 Vertragliche Grundlagen

Die Leistungsbeziehungen zwischen der GOES und der Länderarbeitsgruppe wurden bzw. werden maßgeblich durch folgende Verträge und Vereinbarungen bestimmt:

- Verwaltungsvereinbarung für das DV-Verfahren zur Abfallüberwachung ASYS (Verwaltungsvereinbarung) vom 28.01.1998, in Kraft getreten am 25.03.1998, ersetzt mit Wirkung vom 01.08.2004 durch die Verwaltungsvereinbarung für die **G**emeinsamen **A**bfall-**D**V-**Sys**teme GADSYS (Verwaltungsvereinbarung GADSYS).
- Geschäftsordnung zur Verwaltungsvereinbarung ASYS (Geschäftsordnung) vom 17.07.1998, ersetzt mit Wirkung vom 01.08.2004 durch die Geschäftsordnung zur Verwaltungsvereinbarung GADSYS (Geschäftsordnung GADSYS).
- Vertrag zur Einrichtung einer IKA vom 01.01.1998, ersetzt mit Wirkung vom 01.08.2004 durch den Vertrag zur Einrichtung einer Informations-Koordinierenden Stelle Abfall DV-Systeme - IKA - (jeweils IKA-Vertrag).

21.3 Aufgaben und Finanzierung

Der IKA-Geschäftsstelle obliegt die geschäftsführende Vertretung der Länder. Dazu gehören die Erstellung, der Betrieb, die Pflege und die Weiterentwicklung von Abfall DV-Verfahren, die Koordination, die Erfassung

---

1 Gesetz über den Landesrechnungshof Schleswig-Holstein (LRH-G) vom 02.01.1991, GVOBl. Schl.-H. S. 3, zuletzt geändert durch Gesetz vom 04.05.2004, GVOBl. Schl.-H. S. 128.

und die Pflege von Daten sowie die Gewährleistung des elektronischen Datenaustausches zwischen den Ländern. Die Dienstleistungen der IKA werden von der GOES im Namen und für Rechnung der Länder erbracht.

Die Finanzierung der Aufgaben erfolgt durch die Länder anteilig auf der Grundlage des Königsteiner Schlüssels. Zur Abwicklung der Aufgaben erhält die GOES insbesondere ein Eigenbudget, das sowohl zur Abdeckung des eigenen Aufwands dient als auch Leistungen an Dritte z. B. für die Softwarepflege umfasst. Für die Mittelverwaltung, die Abrechnung und deren Prüfung hat die GOES Vorgaben der Länder zu beachten.

21.4 Prüfungsfeststellungen

21.4.1 Buchführung

Eine gesonderte Buchführung der IKA bestand nicht. Die Einnahmen und Ausgaben sowie das Vermögen der IKA ergaben sich aus dem Rechnungswesen der GOES. Die Herleitung der Einnahmen und Ausgaben der IKA erforderte jedoch Zwischenschritte, die einem modernen Rechnungswesen nicht vollständig gerecht werden und ausreichende Transparenz vermissen ließen. Der LRH hat aber keine fehlerhaften Daten festgestellt.

Die seit Jahren identisch aufgebauten und durch Wirtschaftsprüfer testierten Berichte über die Prüfung der Leistungen und Zahlungen sowie des Nachweises der ordnungsgemäßen Mittelverwendung der IKA (IKA-Berichte) sind z. T. nicht in sich schlüssig und sollten angepasst werden.

Da die GOES die Geschäfte der Länderarbeitsgruppe besorgt und eine Trennung der Vermögen gewollt ist, hält der LRH eine gesonderte Buchführung für die IKA-Tätigkeit für erforderlich.

Die Geschäftsordnung und deren Anlagen sowie der IKA-Vertrag sind im Hinblick auf Änderungen in der Finanzierung und Abrechnung nicht ausreichend transparent. Der LRH empfiehlt klarstellende Anpassungen.

Das **Landesumweltamt NW** teilte mit, dass die gesonderte Buchführung unverzüglich, beginnend mit dem Jahr 2005, einzuführen sei. Weitere Feststellungen des LRH sollten damit für die Zukunft bereinigt werden. Die **GOES** erläuterte, sie führe seit dem 01.01.2005 die IKA in einem gesonderten Buchungskreis in Form einer Einnahmen- und Ausgabenrechnung mit separatem Abschluss.

21.4.2 Mittelanforderungen

Die Mittelanforderungen der IKA gingen in den vergangenen Jahren deutlich über den Bedarf für die zeitnahe Begleichung der Leistungen hinaus. Die vorzeitigen Mittelanforderungen sind unwirtschaftlich.

Die **GOES** wendete ein, sie habe nur Mittel abgerufen, die durch die Länderarbeitsgruppe zugewiesen worden seien. Die Rückzahlung nicht verbrauchter Mittel wäre nur nach einem entsprechenden Beschluss der Länderarbeitsgruppe möglich gewesen.

Das **Landesumweltamt NW** äußerte die Auffassung, dass die Eigenmittelbestände zum Jahresende kein nachvollziehbarer Beleg für eine über den Bedarf hinausgehende Mittelanforderung seien. Zeitweise seien die Mittelanforderungen für die Finanzierung der Software-Entwicklung höher gewesen. Aufgrund von Vertragsstrafen gegen Software-Hersteller und durch das Aushandeln guter Konditionen sowie den nachträglichen Beitritt Bayerns seien Mittel in den Übertrag für das folgende Jahr geflossen. Künftig werde es keine nennenswerte Mittelübertragung in das Folgejahr geben.

21.4.3 Vermögensnachweise

Guthaben der IKA wurden als Bankguthaben der GOES, mit der Unterbezeichnung IKA, verzinslich angelegt. Es handelt sich jedoch um Mittel der Länder, die kein Vermögen der GOES darstellen und entsprechend auszuweisen sind.
Eigentümer der Nutzungsrechte an der erstellten Software sind die Länder, vertreten durch die Länderarbeitsgruppe. Auf Kosten der Länder beschaffte Geräte und Gegenstände verbleiben im Eigentum der Länder und werden der GOES zur Nutzung für die Aufgaben der IKA überlassen. Entsprechende Vermögensnachweise sind künftig zu führen.

Das **Landesumweltamt NW** hat angekündigt, den Anregungen des LRH zu folgen, indem der Geschäftsbesorgungsvertrag so gestaltet wird, dass künftig für die Länderarbeitsgruppe ein Konto der IKA eingerichtet wird, auf das der Geschäftsbesorger bevollmächtigt zugreifen kann. Die **GOES** teilte mit, die Konten seien nunmehr entsprechend umgestellt. Vermögen der Länder werde künftig als solches erkennbar ausgewiesen.

21.4.4 Vergabeverfahren

Das Vergabeverfahren für die Entwicklung der Software gab keinen Anlass zu Beanstandungen, jedoch wurden Aufträge zur Weiterentwicklung bzw.

Ergänzung des Programms sowie zur Beschaffung von Hardware stets freihändig vergeben.

Das **Landesumweltamt NW** teilte mit, den geltenden Vergabebestimmungen sei uneingeschränkt nachzukommen. Der sich aus den Prüfungsmitteilungen des LRH ergebende Handlungsbedarf werde aufgegriffen. Die **GOES** erklärte, Vergabeentscheidungen würden künftig ausführlicher in Vergabevermerken dokumentiert.

Finanzministerium

22. Messgeräte zur Überwachung des Energieverbrauchs

Eine gezielt Energie sparende Bewirtschaftung öffentlicher Liegenschaften scheitert oftmals schon daran, dass notwendige Messgeräte nicht eingebaut werden.

Beispielsweise liegt zum Pilotprojekt der Fachhochschule Westküste in Heide auch 5 Jahre nach der Betriebsaufnahme noch keine Erfolgskontrolle vor. Hier wurde für die Hörsäle anstelle mechanischer Lüftungsanlagen eine über eine Doppelglasfassade geführte natürliche Belüftung vorgesehen. Die notwendige Wirtschaftlichkeitsuntersuchung fehlt bislang auch deswegen, weil keine Messgeräte installiert sind, mit denen die tatsächliche Energiekosteneinsparung ermittelt werden könnte.

22.1 Problemlage

Bereits im Jahr 2005 hat der LRH bei seinen Prüfungen „Umbau mit teilweiser Neugestaltung des Landeshauses“[1] und „Nachhaltiges Bauen (Bibliotheksbauten)“[2] bemängelt, dass auch bei diesen von der GMSH[3] betreuten Bauwerken die für eine wirksame Betriebsführung und Betriebsüberwachung notwendigen Messgeräte zur Energieverbrauchsbestimmung und -überwachung nicht ausreichend installiert und abgelesen wurden. Dies hat dort bislang ein solides Energiemanagement verhindert, das den jeweiligen Nutzer anhand konkreter Kontrollergebnisse in die Lage versetzen könnte, Energieverbrauch und -kosten gezielt abzusenken.

Bei einem weiteren Bau - diesmal bei der Fachhochschule Westküste (FHW) - musste der LRH gleichartige Probleme feststellen.

22.2 Pilotprojekt Doppelfassade bei der Fachhochschule Westküste in Heide

22.2.1 Lüftungskonzept

Das 1995 entwickelte Konzept zur Belüftung der Hörsäle in der FHW sah einen Verzicht auf die Investition für eine Lüftungsanlage vor, wodurch auch die für deren Betrieb ansonsten erforderlichen Stromkosten entfallen. Die notwendige Be- und Entlüftung erfolgt über eine ca. 325 m² große

---

1 Bemerkungen 2005 des LRH, Nr. 12.4.4.

2 Bemerkungen 2005 des LRH, Nrn. 22.3, 22.4 und 22.6.

3 Gebäudemanagement Schleswig-Holstein Anstalt des öffentlichen Rechts (GMSH).

Doppelglasfassade („zweite Haut“). Der zwischen der inneren (Wärmeschutz-)Verglasung und der ca. 1,15 m davor aufgebauten äußeren (Einfach-)Verglasung insbesondere in den Sommermonaten entstehende thermische Luftauftrieb sorgt über Dauerluftöffnungen und ggf. zusätzlich geöffnete Hörsaalfenster für eine natürliche Durchlüftung der Hörsäle. Dabei sollen sowohl die erforderliche Luftqualität als auch die thermische Behaglichkeit gewährleistet werden.

Im Nebeneffekt soll diese Doppelglasfassade eine Reduzierung von Energieverbrauch und -kosten für Raumwärme um ca. ein Drittel bewirken.

Das Vorhaben wurde als Pilotprojekt für die im Jahr 2000 in Betrieb genommene FHW eingestuft.

22.2.2 Erfolgskontrolle

Für das alternative Lüftungskonzept waren investive Mehrkosten von rd. 205 T€ veranschlagt. Die vom Planer 1995 angestellte Wirtschaftlichkeitsuntersuchung wies eine Amortisationsdauer für die Doppelglasfassade von 7 bis 9 Jahren aus.

Auch weil diese Wirtschaftlichkeitsuntersuchung nicht überzeugend war, hat der LRH der mit der Bauausführung befassten GMSH bereits Anfang 2000 nahe gelegt, zur Erfolgskontrolle für dieses Pilotprojekt (VV Nr. 2.2 zu § 7 LHO) folgende Daten zu ermitteln:

- tatsächliche investive Mehrkosten (Nachkalkulation),
- tatsächliche Energiekosteneinsparung bei der Raumwärme für einen Zeitraum von 3 bis 5 Jahren (Messgeräteeinbau notwendig),
- jährliche Zusatzkosten für Reinigung und Instandhaltung (Inspektion, Wartung und Reparatur).

Im Herbst 2005 - nach 5 Jahren Betriebszeit - war eine Erfolgskontrolle immer noch nicht durchgeführt. Messgeräte, mit denen die Energiekosteneinsparung beim Raumwärmebedarf hätte ermittelt werden können, waren nicht installiert. Die notwendige Wirtschaftlichkeitsuntersuchung konnte schon deswegen nicht angestellt werden. Auch zu den tatsächlichen investiven Mehrkosten lag keine Nachkalkulation vor.

22.2.3 Bewertung

Dieses Pilotprojekt sollte auch ermöglichen, belastbare Aussagen zur Sinnhaftigkeit der gewählten Lösung und damit etwaiger Folgeprojekte zu treffen. Darum wäre neben der Funktionsfähigkeit dieses alternativen Lüftungskonzepts (Gewährleistung von Luftqualität und sommerlichem Wärmeschutz) die Wirtschaftlichkeit der ausgeführten Konstruktion - auch an-

hand konkreter Betriebsdaten aus mehrjährigem Betrieb - zu untersuchen gewesen. Dazu hätte es zunächst der Installation geeigneter Messgeräte bedurft, um die tatsächlich erreichte Energiekosteneinsparung bei der Raumwärme überhaupt erst zu bestimmen.

Das **Finanzministerium** erklärt in Absprache mit dem Ministerium für Wissenschaft, Wirtschaft und Verkehr, der FHW sowie der GMSH, die Funktionsfähigkeit des Lüftungskonzepts werde bis zum Mai 2006 anhand von Simulationsrechnungen überprüft. Zudem werde bis zum Sommer 2006 eine Wirtschaftlichkeitsbetrachtung angestrebt, der zur Abschätzung der Energieeinsparung ebenfalls Simulationsrechnungen zugrunde gelegt werden sollen.
Im Übrigen sei das Baubedürfnis für die Nachrüstung zusätzlicher Messinstrumente zwischenzeitlich anerkannt worden.

Der **LRH** hält es für erforderlich, anhand von Messdaten über den tatsächlichen Wärmeverbrauch während mehrerer Jahre den Nachweis zu führen, dass die Ergebnisse der Simulationsrechnungen zutreffen.

22.3 Fazit

Insbesondere bei den vom Nutzer zu beeinflussenden betrieblichen Maßnahmen liegt ein wesentlicher Schlüssel zur Senkung von Energieverbrauch und -kosten. Dies setzt allerdings die Kenntnis über tatsächliche Verbräuche und Kosten voraus, die nur durch den Einsatz von Messgeräten zu gewinnen ist.

Daher muss die GMSH generell dafür Sorge tragen, dass die für eine wirksame Betriebsführung und Betriebsüberwachung notwendigen Messgeräte zukünftig im erforderlichen Umfang installiert und abgelesen werden. Erst die damit zu realisierende Transparenz bei der Energiekostenentwicklung lässt eine gezielt sparsame Bewirtschaftung der öffentlichen Liegenschaften mit dem Ziel der weiteren Kostensenkung zu.

23. Eingruppierung der Mischarbeitsplätze in den Assistenzbereichen und Serviceeinheiten

Die Eingruppierung von 106 geprüften Mischarbeitsplätzen mit Schreibdienstanteil war nur in 45 Fällen gerechtfertigt. In 18 Fällen wurden fehlerhafte Eingruppierungen festgestellt. In den übrigen 43 Fällen waren die Angaben in den Personalakten für eine Prüfung der Eingruppierung unzureichend.

Bei den obersten Landesbehörden führten die Einrichtung dieser 106 Mischarbeitsplätze sowie die Umwandlung von weiteren 33 Stellen des Schreibdienstes in Stellen für Sachbearbeiterinnen und Sachbearbeiter zu einer Entlastung auf Referenten- und Sachbearbeiterebene, ohne dass im Gegenzug entsprechende Einsparungen erfolgten. Diese Entlastung kostet das Land etwa 1,6 Mio. € jährlich. Hinzu kommen pro Jahr etwa weitere 1,32 Mio. € durch die Verbesserung der Stellenstruktur der obersten Landesbehörden im Bereich der Mischarbeitsplätze.

In den Jahren 1995 bis 2005 ist bei der unmittelbaren Landesverwaltung zwar die Anzahl der Stellen der VergGr. V b bis VIII BAT um insgesamt 1.032 zurückgeführt worden, jedoch betraf dies fast ausschließlich die VergGr. VII, VII (S) und VIII. Dagegen erhöhte sich die Anzahl der besser bewerteten Stellen der VergGr. V b und V c um insgesamt 545.

23.1 Allgemeines

Seit den 90er-Jahren wurde mit erheblichem Finanzaufwand die IT-Infrastruktur des Landes weiterentwickelt; die Arbeitsplätze wurden sukzessive mit PC ausgestattet. Das ermöglicht den Beschäftigten, ihre Schriftstücke am Arbeitsplatz größtenteils selbst zu fertigen und zu einer ganzheitlichen Vorgangsbearbeitung zu kommen. Damit entfällt das typische Aufgabenspektrum der Schreibkräfte. Ersatzweise wurden dem überwiegenden Teil der bisherigen Schreibkräfte zusätzlich oder ausschließlich Assistenz- bzw. Sachbearbeitungsaufgaben übertragen, um sie weiterhin auszulasten und ihnen Entwicklungsmöglichkeiten für die Wahrnehmung höherwertigerer Aufgaben zu eröffnen. Es entstanden Mischarbeitsplätze, die i. d. R. dezentral an Fachbereiche angeschlossen wurden. Bei den Gerichten und Staatsanwaltschaften wurden Mischarbeitsplätze in Serviceeinheiten geschaffen.

23.2 Prüfung der Eingruppierungen

Der Begriff des Mischarbeitsplatzes ist weder gesetzlich noch tariflich normiert. Ein Mischarbeitsplatz liegt regelmäßig dann vor, wenn sich die Gesamttätigkeit aus funktionell trennbaren Arbeitsvorgängen zusammensetzt, die nach unterschiedlichen Tätigkeitsmerkmalen derselben Vergütungsgruppe oder sogar verschiedener Vergütungsgruppen zu bewerten sind.

Nach den Meldungen der Dienststellen und den Recherchen des LRH wurden 1.212 Mischarbeitsplätze eingerichtet, davon 106 bei den obersten Landesbehörden und 1.106 in den nachgeordneten Bereichen.
In die Prüfung der Eingruppierungen wurden sämtliche 106 Mischarbeitsplätze bei den obersten Landesbehörden einbezogen. Die Frage, ob die jeweilige Eingruppierung gerechtfertigt ist, konnte vom LRH nur in 45 Fällen positiv beantwortet werden. In 17 Fällen wurde eine zu hohe Eingruppierung und in einem Fall eine zu niedrige Eingruppierung festgestellt. Für 41 Schreibkräfte nach VergGr. VII (S) und für 2 andere Eingruppierungen mit einem Anteil Assistenztätigkeiten konnte anhand der Personalakten nicht abschließend festgestellt werden, ob die Eingruppierungen gerechtfertigt sind.

23.3 Neustrukturierung des Stellenhaushalts

Die Auflösung der zentralen Schreibdienste und die Schaffung von dezentralen Mischarbeitsplätzen mit Schreibdiensttätigkeiten bzw. von reinen Assistenz- oder Sachbearbeitungsarbeitsplätzen hat die Struktur des Stellenhaushalts verändert.

In den Jahren 1995 bis 2005 ist bei der unmittelbaren Landesverwaltung dadurch, aber auch durch Stelleneinsparungen im Zuge der Verbesserung der IT-Infrastruktur und der Neuordnung des Schreibdienstes sowie durch die Ausgliederung von Aufgaben in Nebenhaushalte des Landes die Anzahl der Stellen der VergGr. V b bis VIII um insgesamt 1.032 (14,3 %) auf 6.206 Stellen zurückgeführt worden. Dies betraf fast ausschließlich die VergGr. VII, VII (S) und VIII. Dagegen erhöhte sich die Anzahl der besser bewerteten Stellen der VergGr. V b und V c um 545 (26,1 %) auf 2.631 Stellen.

Bei den obersten Landesbehörden sowie bei der Polizei, der Justiz und der Steuerverwaltung kam es bei den VergGr. V b und V c zu beträchtlichen Stellenvermehrungen. Der Anteil der Stellen bei den VergGr. VI b bis VIII wurde fast ausnahmslos in annähernd gleichem Umfang zurückgeführt. Die Anzahl der Stellen der VergGr. VII (S) bei den obersten Landesbehörden wurde um 85 reduziert. Eingespart wurden aber lediglich

25 Stellen, während 54 Stellen gehoben sowie je eine Stelle umgewandelt oder herabgruppiert wurden. Allein 22 Hebungen erfolgten nach VergGr. V c.

Die bei den obersten Landesbehörden vorhandenen 106 Mischarbeitsplätze haben einen Schreibdienstanteil von durchschnittlich 52,0 %. Da nicht alle Mischarbeitsplätze mit Vollzeitkräften besetzt sind, entspricht dies einem Beschäftigungsvolumen (BV)[1] von 84,61. Ihr Schreibdienstanteil beträgt 44,02 BV, der Umfang der auf diesen Mischarbeitsplätzen wahrgenommenen Sachbearbeitungs- und Assistenztätigkeiten 40,59 BV (48,0 %).

Zusätzlich wurden weitere 33 Stellen, die aus dem Schreibdienst hervorgegangen sind, in Stellen für Sachbearbeiterinnen und Sachbearbeiter umgewandelt. Demnach werden im Umfang dieser 33 Stellen sowie der 40,59 BV zusätzliche Sachbearbeitungs- und Assistenztätigkeiten wahrgenommen, ohne dass entsprechende Stelleneinsparungen erfolgten. Der zusätzliche Aufwand dafür beträgt bei einer Vollauslastung der Stellen jährlich etwa 2,92 Mio. €.

23.4 Schlussfolgerungen und Empfehlungen

Es müssen die erforderlichen Konsequenzen aus den fehlerhaften Eingruppierungen gezogen werden. Können den betreffenden Kräften keine ihren Eingruppierungen entsprechenden höherwertigen Tätigkeiten übertragen werden, sind Änderungsverträge oder Änderungskündigungen notwendig.

Die weitgehende Ausstattung der Arbeitsplätze auf Referenten- und Sachbearbeiterebene mit IT hat dazu geführt, dass Schreibarbeiten i. d. R. von diesen selbst erledigt werden. Dies führt dazu, dass Schreibkräfte entbehrlich werden. Der LRH hat Verständnis dafür, Referentinnen und Referenten sowie Sachbearbeiterinnen und Sachbearbeiter von einfachen Arbeiten entlasten zu wollen und zugleich den Schreibkräften durch die Übertragung von Sachbearbeitungs- oder Assistenztätigkeiten und die fachliche Qualifizierung attraktive Alternativen und Entwicklungsmöglichkeiten zu eröffnen. Die finanzielle Lage des Landes und der Grundsatz der Sparsamkeit und Wirtschaftlichkeit erlauben es aber nicht, Arbeitsplätze, die durch die aufwändige Verbesserung der IT-Infrastruktur überflüssig geworden sind, durch Aufgabenverlagerungen zu erhalten und aufzuwerten, ohne dass im Gegenzug entsprechende Einsparungen erfolgen. Letzteres ist in der Vergangenheit regelmäßig unterblieben.

---

1 Das Beschäftigungsvolumen misst die Anzahl der Beschäftigten und deren Arbeitszeit, umgerechnet in Vollzeitbeschäftigte.

Das in der ganzheitlichen Vorgangsbearbeitung liegende Rationalisierungspotenzial ist auf allen Ebenen auszuschöpfen. Sollten sich Einsparungen bei den entlasteten Beschäftigtengruppen nicht umsetzen lassen, muss die Einrichtung von Mischarbeitsplätzen sowie Sachbearbeitungs- und Assistenzarbeitsplätzen, die zu den Entlastungen geführt haben, auf den Prüfstand gestellt werden. Im Ergebnis muss ein angemessener Stellenabbau oder die weitestgehende Zurückführung der strukturellen Verbesserungen erreicht werden.

23.5 Stellungnahme des Finanzministeriums

Die betroffenen Ressorts wollen die Feststellungen des LRH hinsichtlich der Eingruppierung von Mischarbeitsplätzen aufgreifen und sorgfältig prüfen. Im Zuge der zz. laufenden Initiative der Landesregierung zur Modernisierung der Verwaltung und zur Einsparung von Personalkosten würden alle Arbeitsplätze durchleuchtet und die wahrgenommenen Aufgaben auf ihre Notwendigkeit hin überprüft. In diesem Zusammenhang komme es zur Umverteilung von Aufgaben und zwangsläufig auch zu einer Überprüfung der Eingruppierung von Angestellten.

Bei einer alle Zusammenhänge einbeziehenden Betrachtung werde erkennbar, dass im zeitlichen Kontext mit der Einrichtung von Mischarbeitsplätzen durchaus Einsparungen im Bereich der Sachbearbeiter und Referenten realisiert worden seien. Wegen der Komplexität der Aufgaben in den einzelnen Arbeitsbereichen sei es für die Landesregierung aber nicht möglich, im Einzelnen zu belegen, an welchen Stellen die Einsparungen tatsächlich realisiert worden seien. Bei der vom LRH vorgenommenen Gesamtbetrachtung seien möglicherweise keine Stelleneinsparungen erkennbar, weil die freigewordenen Kapazitäten benötigt worden seien, um die seither entstandenen bzw. zusätzlich übernommenen neuen Aufgabengebiete ohne zusätzliches Personal bearbeiten zu können. Im Nachhinein sei es mit vertretbarem Aufwand nicht möglich zu benennen, welche Stellenanteile konkret durch die Übernahme von Assistenzaufgaben eingespart bzw. durch neue Aufgaben aufgefangen worden seien.

24. Zentrale IT-Beschaffung einschließlich der neuen Ausschreibung des IT-Bedarfs des Landes

Das Finanzministerium nimmt seine Steuerungs- und Aufsichtspflicht gegenüber dem zentralen IT-Dienstleister Dataport nicht hinreichend wahr.

Für die EU-weite Ausschreibung des IT-Bedarfs im Jahr 2005 mit einem prognostizierten Vergabevolumen von über 100 Mio. € liegt keine angemessene Wirtschaftlichkeitsuntersuchung des Finanzministeriums vor.

24.1 Vorbemerkung

Dataport ist lt. Staatsvertrag[1] für die Länder Schleswig-Holstein und Hamburg der zentrale IT-Dienstleister. Die Rechnungshöfe beider Länder haben zeitgleich und in enger Abstimmung die in 2005 erfolgte EU-weite Ausschreibung (s. Tz. 24.5) einschl. der Beauftragung durch das Finanzministerium Schleswig-Holstein und die Finanzbehörde Hamburg geprüft.

Der LRH hat bereits 2004 die zentrale IT-Beschaffung geprüft.[2] Grundlage für eine zentrale IT-Beschaffung ist die Landesbeschaffungsordnung. Mit der Neufassung zum 01.01.2005 wird nicht mehr zwischen Standard- und Sonderbedarf unterschieden. Es gilt der Grundsatz, dass sämtliche Artikel und Dienstleistungen für den IT-Bedarf durch die bei Dataport eingerichtete Zentrale IT-Beschaffungsstelle zu beschaffen sind. Mit Erlass vom 30.06.2005 hat das Finanzministerium klargestellt, dass Dataport als Zentrale IT-Beschaffungsstelle für alle Beschaffungen im IT-Bereich zuständig ist.

Der LRH erwartet, dass IT-Beschaffungen nunmehr ausschließlich über die Zentrale IT-Beschaffungsstelle durchgeführt werden.

---

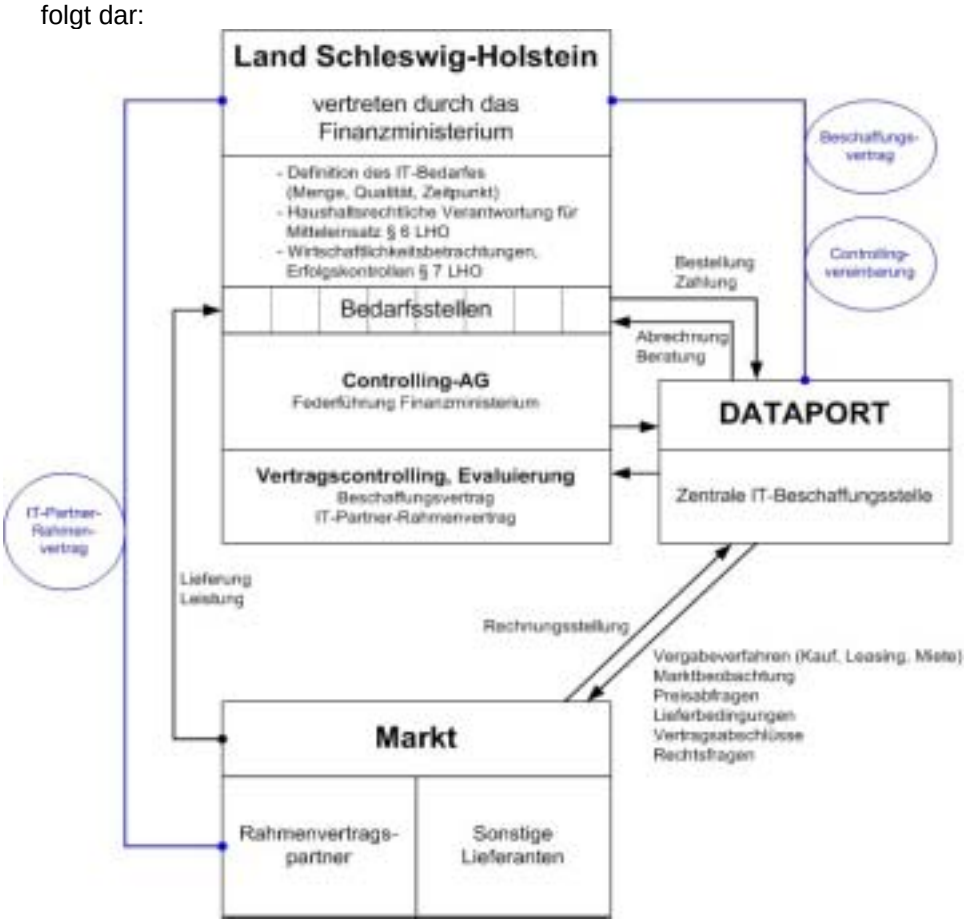
1 Gesetz zu dem Staatsvertrag zwischen dem Land Schleswig-Holstein und der Freien und Hansestadt Hamburg über die Errichtung von "Dataport" als rechtsfähige Anstalt des öffentlichen Rechts vom 15.11.2003, GVOBl. Schl.-H. S. 557, zuletzt geändert durch Gesetz vom 15.12.2005, GVOBl. Schl.-H. S. 547. Danach ist Dataport zum 01.01.2004 aus der Fusion der Datenzentrale Schleswig-Holstein (DZ-SH), dem Landesamt für Informationstechnik Hamburg und der Zentralstelle Informations- und Kommunikationswesen der Bezirksverwaltung im Senatsamt für Bezirksangelegenheiten der Freien und Hansestadt Hamburg hervorgegangen.

2 Bemerkungen 2005 des LRH, Nr. 16.

24.2 Steuerung und Controlling der zentralen IT-Beschaffung durch das Finanzministerium

Im Dezember 2000 wurde eine Controlling-AG eingerichtet, die seitdem in 30 Sitzungen die von der DZ-SH und später von Dataport vorgelegten Auswertungen und Statistiken zu realisierten Umsatzzahlen, Aufstellungen zum Beschaffungsumfang der Ressorts sowie die Ergebnisse der durchgeführten Kundenzufriedenheitsumfragen und Marktbeobachtungen analysiert und erörtert hat. Obwohl bereits im Verlauf der ersten Sitzungen deutlich wurde, dass für das vereinbarte Vertragscontrolling ein Controlling-System aufzubauen und Auswertungsmöglichkeiten, Berichte und Kennzahlen insbesondere zu den Themen Losvergabe, Gewährleistung und Marktbeobachtung zu erarbeiten sind, ist die hierfür erforderliche Datenbasis nicht oder nur unzureichend definiert worden. Dies hat nach wie vor zur Folge, dass die zur Verfügung gestellten Auswertungen und Statistiken den Informationsbedarf nur teilweise decken und somit von den Entscheidungsträgern als Steuerungsinformationen nicht genutzt werden können.

Die im Beschaffungsprozess bestehenden Verantwortlichkeiten des Finanzministeriums, Dataports und der Controlling-AG stellen sich wie folgt dar:



Der Controlling-AG ist es in nunmehr fast 5 Jahren nicht gelungen, ein effektives Controllingsystem mit aussagefähigen Berichten und Kennzahlen zu implementieren. Der LRH erwartet, dass Art, Umfang und Ausprägung der zur Steuerung benötigten Informationen nunmehr gemeinsam von Dataport und dem Finanzministerium definiert, in einem Controllingsystem zusammengefasst und entsprechend den bestehenden Informationsbedürfnissen von den in der Controlling-AG vertretenen Stellen ausgewertet werden.

Das Finanzministerium hat am 19.01.2006 eine Controllingvereinbarung mit Dataport geschlossen. Das Controlling solle künftig durch eine Fachkraft erfolgen.

24.3 Finanzierung der Zentralen IT-Beschaffungsstelle

Der LRH hat bereits im Rahmen der Prüfung „Auswirkungen der zentralen IT-Beschaffung“[1] festgestellt, dass die prozentualen Vergütungssätze zur Finanzierung der Zentralen IT-Beschaffungsstelle nicht auf der Grundlage einer fundierten betriebswirtschaftlichen Kalkulation festgesetzt, sondern von den vertragsschließenden Parteien auf der Grundlage mehrerer - teils prognostischer - Annahmen ausgehandelt worden sind. Ob die daraus resultierenden Entgelte die mit dem Betrieb der Zentralen IT-Beschaffungsstelle entstehenden Kosten decken, konnte bisher weder von Dataport noch von der Controllingstelle des Finanzministeriums zweifelsfrei nachgewiesen werden. Die hierzu von Dataport vorgelegte Deckungsbeitragsrechnung und die dazu verfassten Erläuterungen sind nur bedingt aussagefähig, da diese die Aufwands- und Ertragssituation nur unzureichend widerspiegeln.

Der LRH erwartet vom Finanzministerium und von Dataport, dass die Prognosen zur bisherigen Vergütungsregelung durch belastbare betriebswirtschaftliche Betrachtungen ersetzt werden. Die Finanzierungsgrundlagen der Zentralen IT-Beschaffungsstelle sind in einer Wirtschaftlichkeitsuntersuchung nachzuweisen und regelmäßig zu evaluieren. Dabei sind auch

- die Inanspruchnahme der Zentralen IT-Beschaffungsstelle durch die Freie und Hansestadt Hamburg,
- die Bündelung von Abrufen aus Rahmenverträgen,
- eine Reduzierung der Beschaffungsaufträge und
- eine Vereinheitlichung und Vereinfachung von IT-Beschaffungsprozessen

zu berücksichtigen, um zu einer nachhaltigen Reduzierung der Beschaffungsprozesskosten zu kommen.

---

1 Bemerkungen 2005 des LRH, Nr. 16.

Das Finanzministerium hat zugesagt, die neue Vergütungsregelung in den IT-Gesamtplan aufzunehmen und erstmalig in den Haushaltsmeldungen 2007 auszuweisen. Der Beschaffungsvertrag vom 19.01.2006 sieht eine jährliche Anpassung der pauschalen Vergütung vor. Dataport hat zugesagt, den Personalaufwand in geeigneter Form nachzuweisen.

24.4 Dataport als Zentrale IT-Beschaffungsstelle des Landes

Dataport nutzt den IT-Partner-Rahmenvertrag zunehmend auch zur Beschaffung von Fremdprodukten, die ursprünglich nicht im Ausschreibungsverfahren berücksichtigt wurden. Der LRH fordert Dataport auf, künftig das Vergaberecht strikt einzuhalten und eine unzulässige Beschränkung des Wettbewerbs durch eine missbräuchliche Nutzung des IT-Partner-Rahmenvertrags zu unterlassen. Die Wirtschaftlichkeit der Nutzung von Rahmenvereinbarungen ist von Dataport auch im Interesse der IT-Bedarfsstellen des Landes zu prüfen. Die Ergebnisse sind zu dokumentieren.

Dataport hat hierzu erklärt, dass die bisherige Vorgehensweise sich im Rahmen der Vereinbarungen des alten Rahmenvertrags bewege. Die Erfahrungen auch hinsichtlich möglicher Rechtsverstöße seien im neuen Partner-Rahmenvertrag berücksichtigt worden.

Der LRH hat bereits in vorangegangenen Beschaffungsprüfungen und insbesondere bei der Prüfung der „Auswirkungen der zentralen IT-Beschaffung“[1] gefordert, an die Freihändigen Vergaben einen strengen Maßstab anzulegen und die Entscheidungsgründe nachvollziehbar zu dokumentieren. Die Zentrale IT-Beschaffungsstelle ist diesem Verlangen des LRH bisher nicht ausreichend nachgekommen. Dataport hat die Aufträge grundsätzlich öffentlich auszuschreiben und von der Möglichkeit der Beschränkten Ausschreibung und der Freihändigen Vergabe nur in den begründeten Ausnahmefällen des Vergaberechts Gebrauch zu machen.

Eine wesentliche Ursache für die Vielzahl der Freihändigen Vergaben besteht darin, dass es Dataport bisher nicht gelungen ist, die Beschaffungsabläufe an den Notwendigkeiten einer Zentralen IT-Beschaffungsstelle auszurichten. Jeder Einzelauftrag einer Bedarfsstelle löst einen Bestellvorgang und häufig damit auch eine Freihändige Vergabe aus.

Dataport führt hierzu aus, dass die Einzelbearbeitung von Aufträgen im Beschaffungsvertrag vorgesehen sei. Den Anregungen des LRH, Bedarfe zu bündeln und die Anzahl Freihändiger Vergaben zu reduzieren, werde Dataport nachkommen.

---

1 Bemerkungen 2005 des LRH, Nr. 16.

24.5 EU-weite Ausschreibung

24.5.1 Planungsprozess der EU-weiten Ausschreibung

Die Vorbereitung einer komplexen IT-Ausschreibung für eine bzw. mehrere große Organisationseinheiten erfordert einen erheblichen Aufwand und einen ausreichenden zeitlichen Vorlauf. Die vorbereitenden Arbeiten sollten bereits im September 2004 beginnen.[1] Für eine komplexe IT-Ausschreibung mit einem Vergabevolumen von über 100 Mio. € waren erhebliche Vorbereitungen zu treffen, um u. a.

- eine Evaluierung der bestehenden Rahmenverträge durchzuführen,
- die zukunftsgerichteten technischen und organisatorischen Planungen und Entscheidungen des Zentralen IT-Managements einzubinden,
- die notwendigen Daten auszuwerten und fortzuschreiben und
- letztendlich die umfangreichen Vergabeunterlagen vorzubereiten.

Darüber hinaus mussten die Vorbereitungsaufgaben frühzeitig beginnen, um rechtzeitig vor dem Auslaufen des geltenden IT-Partner-Rahmenvertrags neue Beschaffungsverträge zu schließen. Die bisherigen Rahmenverträge endeten zum 05.12.2005 (Hamburg) bzw. 20.12.2005 (Schleswig-Holstein).

Der LRH hat die dokumentierten Arbeitsergebnisse des von Dataport initiierten Vergabeprojekts geprüft und festgestellt, dass mit den Vorbereitungen erst im Januar 2005 begonnen wurde. Die erste dokumentierte Einbindung der Auftraggeber Finanzministerium Schleswig-Holstein und Finanzbehörde Hamburg erfolgte in der Besprechung „Vorbereitung der Hardware-Ausschreibung“ am 03.03.2005.

Die von der Controlling-AG erarbeiteten Auswertungen und Statistiken sind hinsichtlich ihres Informationsgehalts unzureichend und konnten von den Entscheidungsträgern im Planungsprozess der EU-weiten Ausschreibung nur in stark eingeschränktem Umfang genutzt werden. Dies hatte zur Folge, dass weder der Beschaffungsvertrag noch der IT-Partner-Rahmenvertrag in dem erforderlichen Umfang evaluiert werden konnten.

Das Finanzministerium hat den Ausschreibungsprozess in der Vorbereitungsphase nicht wirksam gesteuert.
Der LRH fordert, dass sowohl der neue Rahmenvertrag als auch der am 19.01.2006 geschlossene Beschaffungsvertrag in regelmäßigen Abständen evaluiert werden. Die dabei gewonnenen Erkenntnisse sind nachvoll-

---

[1] Stellungnahme des Finanzministeriums vom 22.09.2004 zur Prüfung „Auswirkung der zentralen IT-Beschaffung“.

ziehbar zu dokumentieren und in das aufzubauende Controllingsystem einzustellen.

24.5.2 EU-weites Ausschreibungsverfahren

Dataport hat im Auftrag des Finanzministeriums Schleswig-Holstein und der Finanzbehörde Hamburg die Beschaffung von Hardware für die öffentlichen Stellen beider Länder[1] mit einem prognostizierten Vergabevolumen von über 100 Mio. € ausgeschrieben[2]. Insgesamt wird ein jährlicher Absatz von ca. 16.000 Rechnern verschiedener Konfigurationen sowie von rd. 11.000 Druckern erwartet. Die genannten Leistungen sollen im Rahmen einer längerfristig angelegten Partnerschaft erbracht werden.

Die Auftraggeber haben in der Vorbereitungsphase die folgenden wesentlichen Rahmenbedingungen für die Ausschreibung definiert:

- Abschluss eines Rahmenvertrags,
- Laufzeit von 3,5 Jahren,
- keine Aufteilung in verschiedene Lose und
- optionales Angebot einer erweiterten Gewährleistung.

Die Rechnungshöfe beider Länder haben vorab Auftraggeber und Dataport auf das Erfordernis hingewiesen, vor einer Ausschreibung diese Rahmenbedingungen einer Wirtschaftlichkeitsuntersuchung zu unterziehen und dabei auch Alternativen zum Kauf der IT-Geräte[3] in Betracht zu ziehen.

Für alle finanzwirksamen Maßnahmen sind gem. § 7 Abs. 2 LHO angemessene Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen durchzuführen.[4]

Weder der von Dataport gefertigte Vergabevermerk noch die Auftragsunterlagen beim Finanzministerium ließen erkennen, dass die beteiligten Stellen sich hinreichend gründlich mit der Möglichkeit wirtschaftlicher Alternativen auseinander gesetzt haben. Auch haben weder Dataport noch das Finanzministerium die definierten Rahmenbedingungen hinreichend auf ihre Wirtschaftlichkeit überprüft. Die Rahmenbedingungen und deren

---

1 Zuzüglich ggf. weiterer Trägerländer sowie der sonstigen Kunden von Dataport.

2 Die Ausschreibung umfasst das gesamte Leistungsspektrum Clients, Notebooks und Serversysteme mit verschiedenen Betriebssystemausprägungen, die Peripherie, den Netzwerkbereich sowie im Zusammenhang mit diesen Produkten benötigte Dienstleistungen.

3 Z. B. Miete oder Leasing.

4 Gem. den VV zu § 7 LHO müssen mindestens Angaben u. a. zu den Teilaspekten
- Analyse der Ausgangslage und des Handlungsbedarfs,
- relevante Lösungsmöglichkeiten und deren Nutzen und Kosten und
- Eignung der einzelnen Lösungsmöglichkeiten zur Erreichung der Ziele unter Einbeziehung der rechtlichen, organisatorischen und personellen Rahmenbedingungen

enthalten sein.

Wirtschaftlichkeit wurden zwar in einer Anlage zum Vergabevermerk begründet, diese Ausführungen beruhten jedoch in den wesentlichen Punkten lediglich auf groben Schätzungen sowie auf nicht quantifizierten Annahmen.[1]

Das **Finanzministerium** sieht die Verantwortung für die Vorbereitung der Ausschreibung in erster Linie bei Dataport. Unter Berücksichtigung der Diskussionen zwischen Dataport, der Finanzbehörde Hamburg und dem Finanzministerium finde sich die Wirtschaftlichkeitsbetrachtung des Finanzministeriums im Dataport-Vermerk vom 07.06.2005 (Vergabevermerk) wieder. Das Finanzministerium könne sich i. S. der Aufgabenteilung nur auf eine Plausibilitätskontrolle beschränken.

Der **LRH** vermag dieser Auffassung nicht zu folgen. Es obliegt dem Finanzministerium im Rahmen der Aufgabenwahrnehmung „Zentrales IT-Management“, die Eckwerte für die wirtschaftliche IT-Beschaffung des Landes festzulegen. Wie in jedem anderen Handelsgeschäft liegt es in der Verantwortung des Kunden festzulegen, welche Ware er wie beschafft haben möchte.
Der LRH beanstandet, dass für die EU-weite Ausschreibung des IT-Bedarfs mit einem prognostizierten Vergabevolumen beider Länder von über 100 Mio. € keine angemessene Wirtschaftlichkeitsuntersuchung des Finanzministeriums vorliegt und die notwendige Steuerung gegenüber dem Dienstleister nicht wahrgenommen wird.

24.5.3 Vertragslaufzeit

Bei einer Vertragslaufzeit von 3,5 Jahren[2] nehmen die Auftraggeber einen Verzicht auf Wettbewerb in Kauf. Dataport hat die lange Laufzeit mit dem geringeren Verwaltungsaufwand für die Beschaffungsstelle begründet. Bei kürzeren Vertragslaufzeiten würde zusätzlicher Aufwand[3] auch bei den Anbietern zu höheren Angebotspreisen führen. Auf etwaige Preissenkungen während der Vertragslaufzeit könnte mit Preisanpassungsklauseln reagiert werden.

Nach Auffassung des LRH hätte eine so langjährige Bindung bei einem Ausschreibungsvolumen dieser Größenordnung im Hinblick auf die in die-

---

1 Bei der Bewertung alternativer Handlungsmöglichkeiten für die einzelnen Rahmenbedingungen finden sich z. B. folgende Formulierungen: „*können allerdings über die Höhe der dadurch entstehenden Minderausgaben nur Vermutungen angestellt werden*“, „*kann in der Tat nur spekuliert werden*“, „*ist zu vermuten*“, „*Aufwendungen ... nicht seriös ermittelt werden können*“.

2 Möglich ist eine Verlängerung um maximal 6 Monate bei Verzögerungen durch ein Nachprüfungsverfahren.

3 Z. B. für die Erstellung von Angeboten und für das Vorhalten von Logistikleistungen in örtlicher Nähe.

sem Zeitraum stattfindende technische Weiterentwicklung der Absicherung durch eine Kosten-Nutzen-Betrachtung bedurft. Dabei wären auch die Entwicklung in dem dynamischen Marktsegment mit kurzen Entwicklungszyklen sowie teils bereits geplante Veränderungen des IT-Einsatzes durch neue Technologien innerhalb der geplanten Vertragslaufzeit zu berücksichtigen gewesen. Der Nachweis, dass es im Rahmen des bisherigen Vertrags mit 4-jähriger Laufzeit insgesamt gelungen ist, die erheblichen Vorteile infolge starken Preisverfalls durch Anpassungsklauseln auch nur annähernd an die Verwaltung weiterzugeben, wurde nicht erbracht.

Aus den Protokollen der Projektlenkungsgruppe sowie der Controlling-AG geht hervor, dass z. B. für Notebooks, Monitore und insbesondere Drucker selbst bei kleineren Abnahmemengen auf dem freien Markt bessere Konditionen als über den bestehenden Rahmenvertrag erzielt werden konnten. Aus diesem Grund wurden z. B. im

- März 2002 insgesamt 36 Drucker für das Ministerium für Bildung, Wissenschaft, Forschung und Kultur,
- April 2002 insgesamt 60 Drucker für das Landesamt für Soziale Dienste,
- Juli 2002 insgesamt 170 PC für das Finanzministerium,
- Mai 2003 insgesamt 60 Notebooks für das Amt für Informationstechnik (AIT),
- August 2003 insgesamt 100 Drucker für das AIT,
- Oktober 2003 insgesamt 200 Drucker für das AIT,
- November 2003 insgesamt 19 FSC TFT-Monitore

von der Zentralen IT-Beschaffungsstelle außerhalb des Rahmenvertrags beschafft.

Der LRH beanstandet, dass das Finanzministerium es versäumt hat, im Rahmen einer angemessenen Wirtschaftlichkeitsuntersuchung den zusätzlichen Aufwand für die Beschaffungskomplexität und Konfigurationsvielfalt sowie die Wirksamkeit von Preisanpassungsklauseln auf der Grundlage der Erfahrungen mit unterschiedlichen Anbietern zu den o. g. Beschaffungsvorgängen zu prüfen.

24.5.4 **Losbildung**

Vergaberechtlich ist vorgesehen, dass Auftraggeber in jedem Fall, in dem dies nach Art und Umfang zweckmäßig ist, die zu vergebende Leistung - z. B. nach Menge und Art - in Lose zu zerlegen haben, damit sich auch

kleinere und mittlere Unternehmen um Lose bewerben können (§ 97 Abs. 3 GWB[1] i. V. m. § 5 VOL/A[2]).

Angesichts des Umfangs und der Komplexität der EU-weiten Ausschreibung wirkt sich die Entscheidung, ob in Lose aufgeteilt wird oder nicht, auch unmittelbar auf die Wirtschaftlichkeit der gesamten Beschaffung aus. Das Finanzministerium hat hierzu auf die von Dataport durchgeführte vergaberechtliche Interessenabwägung verwiesen. Diese hat zu dem Ergebnis geführt, *„dass bei der Beschaffungsstelle und hinsichtlich der Abwicklung auch bei den Bedarfsstellen weniger Aufwand bei der Durchführung von Beschaffungsvorgängen entsteht, wenn das gesamte Portfolio bei einem einzigen Lieferanten bezogen wird. Dabei sinkt gleichzeitig das Risiko von Fehlbestellungen aufgrund von Konfigurationsfehlern und wird die Durchsetzung von Gewährleistungsansprüchen gestärkt. Zudem werden die Standardisierungsprojekte der Auftraggeber wirksam unterstützt. Allein bei Dataport summiert sich der Mehraufwand bei einer Aufteilung der zu beschaffenden Komponenten in Lose auf bis zu 5 Stellen.“*[3]

Die von Dataport vorgenommene Abwägung behandelt das Erfordernis der Wirtschaftlichkeit einer Vergabe in Losen jedoch nicht hinreichend gründlich. Auch hier beruhen wesentliche Daten lediglich auf groben Schätzungen z. B. zum Verwaltungsmehraufwand bei mehreren Auftragnehmern. Dataport hätte die Erfahrungen aus früheren Ausschreibungen, die eine Erzielung günstigerer Preise bei einer losweisen Vergabe hätten erwarten lassen können, in die Wirtschaftlichkeitsuntersuchung einbeziehen müssen. Darüber hinaus ist dem geltend gemachten Mehraufwand Dataports für die notwendige Integration der zu beschaffenden Komponenten in die gesamte Systemumgebung und der Gewährleistung aus einer Hand[4] nicht der korrespondierende Mehraufwand des künftigen Auftragnehmers, der sich in seiner Preiskalkulation niederschlagen wird, gegenübergestellt worden.

Eine Auswertung des aktuellen Ausschreibungsergebnisses[5] führt im Vergleich der nachgefragten Warenkörbe dazu, dass die Angebotspreise der beiden günstigsten Anbieter bei einer fiktiven Losbildung rechnerische Vorteile von bis zu 5,6 Mio. € bezogen auf die Vertragslaufzeit von

---

1 Gesetz gegen Wettbewerbsbeschränkungen (GWB) vom 26.08.1998, BGBl. I S. 2521, zuletzt geändert durch Art. 1 des Gesetzes vom 01.09.2005, BGBl. I S. 2676.

2 Verdingungsordnung für Leistungen, Teil A (VOL/A) vom 17.09.2002, BAnz. Nr. 216 vom 20.11.2002.

3 Anlage 5.1 zum Vergabevermerk, ÖA RS3/1045/05, Abschnitt 7.

4 Gem. den Verdingungsunterlagen darf der Bieter bis zu 70 % der zu vergebenden Komponenten und Leistungen von Dritten beziehen.

5 Ausgewertet wurden die von Dataport erstellten Gesamtergebnisse aus dem Vergabeverfahren ÖA RS3/1045/05. Berücksichtigt wurden die jeweils günstigsten Angebotspreise zu den Warenkörben der Anbieter Rang 1 und 2.

3,5 Jahren ermöglicht hätten. Der von Dataport aufgezeigte Mehraufwand hätte sich hieraus problemlos finanzieren lassen.

Der LRH beanstandet, dass Dataport im Einvernehmen mit dem Finanzministerium den Rahmenvertrag ausgeschrieben hat, ohne die Wirtschaftlichkeit des Verzichts auf eine Aufteilung in Lose hinreichend geprüft zu haben.

24.5.5 Optionale Ausschreibung einer erweiterten Gewährleistung

Auftraggeber und Dataport haben die Option einer um ein Jahr erweiterten Gewährleistung in die Ausschreibung aufgenommen, ohne deren Wirtschaftlichkeit - entgegen der in der Vorbereitungsphase von ihnen getroffenen Vereinbarung - hinreichend geprüft zu haben. Eine dafür von Dataport eingesetzte Arbeitsgruppe konnte die zur Begründung des Bedarfs erforderliche Ausfallhäufigkeit für den erweiterten Zeitraum nicht belegen. Dataport hat hierzu erklärt, die erweiterte Gewährleistung sei bewusst als Option ausgeschrieben worden, über deren Inanspruchnahme jede IT-Bedarfsstelle - bei durchaus unterschiedlichen Bedarfslagen - selbst solle entscheiden können.

Bei dieser Betrachtung ist aber der notwendige Aufwand für innerbehördliche Einzelfallprüfungen wie auch das Kostenrisiko einer mangels sorgfältiger Prüfung nicht bedarfsgerechten Inanspruchnahme der Option durch einzelne Behörden nicht hinreichend berücksichtigt worden.

Die vom LRH im Rahmen seiner Beratungsaktivitäten vorgebrachten Bedenken, dass die Erweiterung der Gewährleistung unwirtschaftlich sei, konnten mangels aussagefähiger Daten nicht ausgeräumt werden. Nach den Erhebungen des LRH wurde für den Zeitraum 2001 bis 2004 allein für das Land Schleswig-Holstein rd. 1,7 Mio. € für eine erweiterte Gewährleistung gezahlt.

Der LRH beanstandet, dass die erweiterte Gewährleistung in der EU-weiten Ausschreibung trotz nicht erhobener Daten und nicht durchgeführter Wirtschaftlichkeitsuntersuchung optional ausgeschrieben worden ist.

Der LRH fordert das Finanzministerium auf, eine Wirtschaftlichkeitsuntersuchung zur Inanspruchnahme der erweiterten Gewährleistung zu erstellen und den Nachweis zu erbringen, dass der Einsatz der Haushaltsmittel gerechtfertigt ist.

24.5.6 Rügen und Nachprüfverfahren

In einem Fall hat ein potenzieller Bieter die fehlende Losbildung in einem vergaberechtlichen Verfahren gerügt. Die Vergabekammer beim schleswig-holsteinischen Ministerium für Wissenschaft, Wirtschaft und Verkehr hat sich mit Mängeln in den Verdingungsunterlagen nicht auseinandergesetzt. Sie hat den Nachprüfungsantrag aus formellen Gründen für unzulässig erklärt.

In einem weiteren Nachprüfverfahren war seit dem 25.01.2006 ein Beschwerdeverfahren beim Oberlandesgericht Schleswig anhängig. Zwischenzeitlich wurde die Beschwerde zurückgenommen, das Hauptsacheverfahren ist damit beendet.

25. Verwaltung von Softwarelizenzen

Das Land weiß derzeit nicht, über wie viele Softwarelizenzen es verfügt, ob diese genutzt werden und was sie gekostet haben. Zudem lässt eine fehlende Koordinierung bei der Beschaffung von Softwarelizenzen Einsparmöglichkeiten ungenutzt.

Der LRH hat dem Finanzministerium empfohlen, ein zentrales Lizenzmanagement für die ressortübergreifende Koordinierung bei der Beschaffung von Softwarelizenzen einzurichten. Bei der Umsetzung ist bislang kein wesentlicher Fortschritt erkennbar.

25.1 Prüfungsgegenstand

Mit dem Kauf eines Softwareprodukts[1] wird i. d. R. das als Lizenz bezeichnete Recht zur Installation auf einer bestimmten Anzahl von Rechnern oder zur Benutzung durch eine bestimmte Anzahl von Anwendern erworben. Umfang und Grenzen der Nutzungsrechte regeln die jeweiligen Lizenzbedingungen.

Der Einsatz von Software ohne die nach den Lizenzbedingungen erforderliche Anzahl von Lizenzen (Raubkopien) verbietet sich von selbst. Nach dem Grundsatz der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit des Verwaltungshandelns (§ 7 LHO) gilt es aber auch, nur so viele Lizenzen wie erforderlich zu den jeweils günstigsten Bedingungen zu beschaffen. Dies zu gewährleisten, bedarf es eines stets aktuellen Überblicks über die vorhandenen und die genutzten Lizenzen.

25.2 Prüfungsziele

Die Prüfung sollte im Wesentlichen folgende Fragen beantworten:

- Sind die Daten verfügbar, die für das ressortübergreifende IT-Management benötigt werden (z. B. für Vertragsverhandlungen)?
- Welche Softwareprodukte werden in welcher Anzahl im Landesbereich eingesetzt?
- Welche Lizenzen sind dafür vorhanden?
- Wie hoch sind die einmaligen und laufenden Lizenzkosten?
- Ist die Abstimmung zwischen den Dienststellen ausreichend für eine optimale Lizenznutzung?
- Werden vorhandene Rahmenverträge genutzt? Erfolgt eine Prüfung der Wirtschaftlichkeit bei der Nutzung bzw. beim Abschluss von Rahmenverträgen?

---

1 Der Erwerb von Standardsoftware wird nach ständiger Rechtsprechung wie ein Kaufvertrag behandelt. Zu beachten ist dabei, dass Software nach dem Urhebergesetz urheberrechtlich geschützt ist.

25.3 Prüfungsergebnis

Die Prüfung hat erhebliche Defizite bei der Verwaltung von Softwarelizenzen aufgezeigt. Beschaffung und Einsatz von Software werden nicht koordiniert, eine zentrale Auswertung von Rahmenverträgen findet nicht statt. Der LRH hat festgestellt, dass sich daraus wirtschaftliche Nachteile für das Land ergeben haben, indem

- mehr Softwarelizenzen beschafft wurden, als erforderlich waren,
- Rabattstaffeln nicht optimal genutzt wurden, weil die Nachfrage nicht gebündelt wurde,
- Softwarelizenzen zu teuer beschafft wurden, weil Rahmenverträge unberücksichtigt blieben.

Die Verzeichnisse über vorhandene Softwarelizenzen sind derart lückenhaft, dass keine gesicherten Aussagen getroffen werden können,

- über welche Nutzungsrechte an Software das Land verfügt,
- welche Software in welchem Umfang genutzt wird,
- über welche nicht (mehr) genutzten Softwarelizenzen das Land verfügt,
- wie hoch die für Softwarelizenzen angefallenen Kosten sind. Im Verlauf der Prüfung hat der LRH lediglich feststellen können, dass das Land im Jahr 2003 Mittel in der Größenordnung von mindestens 8,14 Mio. € für Softwarelizenzen aufgewendet hat.

Bereits seit Anfang der 90er-Jahre gibt es Bemühungen, für die Inventarisierung von Hard- und Software eine landesweit einheitliche Softwareunterstützung einzuführen. Sie sollte sowohl den Anforderungen genügen, die unter Aspekten der Ordnungsmäßigkeit und des Haushaltsrechts zu stellen sind, als auch denen aus der täglichen Arbeit der Administratoren. Im Dezember 1999 kündigte das Finanzministerium an, die Anforderungen künftig im Rahmen der Anlagenbuchhaltung des SAP-Verfahrens erfüllen zu wollen. Die Ressorts wurden aufgefordert, von Eigenentwicklungen abzusehen. Die im Mai 2005 eingeführte Lösung entspricht zwar den haushaltsrechtlichen Vorschriften. Für die Anforderungen aus Sicht der Systemadministration und die Dokumentation unter Ordnungsmäßigkeitsgesichtspunkten fehlt aber weiterhin eine Softwareunterstützung.

Vor diesem Hintergrund hat der LRH im Rahmen verschiedener Prüfungen wiederholt beanstandet, dass der Vermögensnachweis auf dem Gebiet der IT lückenhaft ist.[1] Als wesentliche Ursache hatte der LRH die fehlende Softwareunterstützung festgestellt und Abhilfe angemahnt.

---

1 Bemerkungen 1999 des LRH, Nr. 12 (Innenministerium); Bemerkungen 2003 des LRH, Nr. 11 (Polizei) und Nr. 18 (Oberfinanzdirektion).

25.4 Empfehlungen

Um die Missstände zu beseitigen, hat der LRH folgende Maßnahmen empfohlen:

- Einrichtung eines zentralen Lizenzmanagements,
- Durchführung einer Bestandsaufnahme,
- Einrichtung eines zentralen Lizenzinventars,
- Einrichtung einer einheitlichen Softwareunterstützung,
- praxisgerechte Ausgestaltung der Vorschriften,
- Einrichtung eines ressortübergreifenden Lizenzpools, in den nicht (mehr) benötigte Lizenzen übertragen werden,
- Einrichtung eines zentralen Informationspools über Rahmenverträge,
- Bereitstellung von Mitteln für Ersatzbeschaffungen nur noch für Hard- und Software, die in den Bestandsverzeichnissen enthalten sind.

25.5 Stellungnahme der Landesregierung

Das Finanzministerium hat die Feststellungen des LRH anerkannt und sich dessen Empfehlungen zu Eigen gemacht. Es kündigte an, das zentrale Lizenzmanagement solle grundsätzlich von Dataport erledigt werden. In einem ersten Schritt werde Dataport beauftragt, ein Konzept zu Realisierungsmöglichkeiten, -zeiträumen und Kosten für den Betrieb zu erstellen. Dieses sollte Empfehlungen zur Bestandsaufnahme, zur Einrichtung eines zentralen Lizenzinventars und zu einer einheitlichen Softwareunterstützung umfassen. Der Umgang mit nicht genutzten Lizenzen werde zeitnah geregelt. Nach der Sommerpause 2005 werde ein Konzept für einen zentralen Informationspool über Rahmenverträge erstellt. Verhandlungen mit Dataport über die Möglichkeiten der Umsetzung und Finanzierung eines zentralen Lizenzmanagements würden ab August 2005 aufgenommen.

Bereits während der Prüfung ist eine ressortübergreifende Arbeitsgruppe eingerichtet worden, in der das Thema Inventarisierung von Hard- und Software wieder aufgegriffen werden sollte.

25.6 Stand des Verfahrens

Bis 31.03.2006 (Redaktionsschluss) ist weder der Umgang mit nicht genutzten Lizenzen geregelt noch ein Konzept für einen zentralen Informationspool über Rahmenverträge vorgelegt worden. Ein Ergebnis von Verhandlungen mit Dataport über die Möglichkeiten der Umsetzung und Finanzierung eines zentralen Lizenzmanagements liegt ebenfalls nicht vor.

Die ressortübergreifende Arbeitsgruppe ist bereits nach kurzer Zeit ohne Ergebnis wieder aufgelöst worden, nachdem das Finanzministerium erklärt hat, eine integrierte Lösung zur Inventarisierung und Bestandsverwaltung

sei zz. nicht (mehr) geplant. Die Prioritäten des Finanzministeriums bei der Fortentwicklung des SAP-Verfahrens hätten sich in den letzten Jahren geändert. Eine andere Arbeitsgruppe[1] wurde beauftragt, mit dem Fokus „administrative Unterstützung der IT-Leitstellen“ (d. h. ohne Integration des Vermögensnachweises) über ein einheitliches Tool für die Hard- und Softwareverwaltung nachzudenken.

25.7 Fazit

Die Verwaltung von Softwarelizenzen und die Einführung eines zentralen Lizenzmanagements werden im Finanzministerium nicht mit der gebotenen Priorität verfolgt.

Der LRH empfiehlt weiterhin eine integrierte Lösung, die auch den Vermögensnachweis umfasst. Er fordert das Finanzministerium auf, seinen Standpunkt zu überdenken und dabei die Vorschriften, in denen die Anforderungen an Bestandsverzeichnisse festgelegt werden (in erster Linie die VV zur LHO), einer Normenkritik zu unterziehen. Es ist möglich, den Arbeitsaufwand für das Führen der Bestandsverzeichnisse spürbar zu verringern, ohne den wesentlichen Informationsgehalt zu schmälern. Dadurch könnte ein Beitrag zur Entbürokratisierung geleistet und eine integrierte, Doppelerfassungen vermeidende Lösung doch noch realisiert werden. Ziel sollte sein, die bestehenden Verwaltungsverfahren und Prozesse zunächst einer Aufgabenkritik zu unterziehen, anstatt sie eins zu eins elektronisch nachzubilden.

Das **Finanzministerium** hat in seiner Stellungnahme angekündigt, eine Änderung der VV zur LHO zu prüfen. Der **LRH** wird die Angelegenheit weiter verfolgen.

---

1 Arbeitsgruppe „Infrastruktur“ der IT-Kommission.

Ministerium für Wissenschaft, Wirtschaft und Verkehr

26. IT-Beschaffungen in ausgewählten Bereichen und Instituten der Universitäten und Fachhochschulen

Die Hochschulen verstoßen bei der Beschaffung von IT-Geräten in erheblichem Maße gegen das Vergaberecht.

Die Landesregierung ist aufgefordert, im Rahmen der Evaluation zu prüfen, ob die Einbeziehung der Bereiche Forschung und Lehre in die zentrale IT-Beschaffung eine ordnungsgemäße und wirtschaftliche IT-Beschaffung fördert.

Zur Gewährleistung des Datenschutzes sind umfangreiche organisatorische Maßnahmen bei allen Hochschulen erforderlich.

26.1 Vorbemerkung

Der LRH prüft in einem Zyklus den ordnungsgemäßen und wirtschaftlichen Einsatz der Informationstechnik der Hochschulen des Landes. Er hat in der ersten Phase die IT-Beschaffung in ausgewählten Bereichen der Universitäten, Fachhochschulen und Forschungsinstitute untersucht und darüber hinaus in einer Orientierungsprüfung Erkenntnisse über die IT-Infrastruktur und den ordnungsgemäßen Einsatz der Informationstechnik gewonnen.

Die Hochschulen sind Körperschaften des öffentlichen Rechts und zugleich staatliche Einrichtungen. Sie erfüllen sowohl eigene als auch staatliche Aufgaben. Nach den Vorschriften des schleswig-holsteinischen Hochschulgesetzes[1] nehmen die Hochschulen ihre Aufgaben als eigene Angelegenheiten wahr, soweit sie ihnen nicht als Aufgaben zur Erfüllung nach Weisung (Landesaufgaben) obliegen (§ 9 Abs. 2 HSG). Als Landesaufgaben nehmen die Hochschulen die ihnen übertragenen Personalangelegenheiten, die Bewirtschaftung der zugewiesenen Haushaltsmittel und die Ausstattung mit beweglichem Gerät wahr (§ 11HSG). Soweit die Hochschulen Landesaufgaben wahrnehmen, unterliegen sie der Fachaufsicht. Die Rechts- und Fachaufsicht obliegt dem Ministerium für Wissenschaft, Wirtschaft und Verkehr (Wissenschaftsministerium).

---

1 Gesetz über die Hochschulen und das Universitätsklinikum Schleswig-Holstein (Hochschulgesetz - HSG) i. d. F. d. Bekanntmachung vom 04.05.2000, GVOBl. Schl.-H. S. 416; zuletzt geändert am 10.12.2004, GVOBl. Schl.-H. 2004, S. 477.

26.2 Rückblick auf vorangegangene Beschaffungsprüfungen

Der LRH hat bereits 1997/98 seine Prüfungsreihe „Beschaffung von Geräten der Informationstechnik (IT)“ mit einer Querschnittsprüfung in der Landesverwaltung begonnen.[1] Er hat im Rahmen dieser Prüfungen[2] festgestellt, dass

- gegen vergaberechtliche und haushaltsrechtliche Bestimmungen verstoßen wurde,
- unwirtschaftliche Beschaffungsmaßnahmen über Freihändige Vergaben erfolgten und
- die Korruptionsprävention nicht ausreichend beachtet wurde.

In seinen Empfehlungen hat sich der LRH für eine zentrale Beschaffung von IT-Geräten ausgesprochen.

In der Neufassung der Landesbeschaffungsordnung[3], die zum 01.01.2005 in Kraft trat, ist Dataport als Zentrale IT-Beschaffungsstelle bestimmt worden.

26.3 Vergabepraxis der Hochschulen

Die Hochschulen sind als öffentliche Auftraggeber an das Haushalts- und Vergaberecht gebunden. Aufträge können somit nicht frei, sondern nur unter Beachtung der Vergabevorschriften erteilt werden. Dies ist insbesondere deshalb von Bedeutung, weil durch die rechtskonforme Anwendung des Vergaberechts sichergestellt werden soll, dass

- das wirtschaftlichste Angebot ausgewählt,
- die Transparenz des Vergabeverfahrens gewährleistet,
- die Nachprüfbarkeit des Verfahrens z. B. durch eine Vergabeprüfstelle ermöglicht,
- der Wettbewerb nicht unzulässig beschränkt und
- eine Diskriminierung von Anbietern ausgeschlossen

wird.

Darüber hinaus leisten Transparenz und Dokumentation des gesamten Vergabeverfahrens einen wichtigen Beitrag zur Korruptionsprävention und -bekämpfung.

---

1 Bemerkungen 1999 des LRH, Nr. 12.

2 Bemerkungen 2001 des LRH, Nr. 16; Bemerkungen 2003 des LRH, Nr. 11; Bemerkungen 2003 des LRH, Nr. 18; Bemerkungen 2004 des LRH, Nr. 17; Bemerkungen 2005 des LRH, Nr. 16.

3 Landesbeschaffungsordnung, i. d. F. d. Bekanntmachung vom 18.02.2005, Amtsbl. Schl.-H. S. 205.

Der LRH hat auch bei den Hochschulen die bereits in früheren Prüfungen festgestellten typischen Fehler bei der Vergabe und Beschaffung festgestellt:

- Beschaffungen sind nur in Ausnahmefällen über die Zentrale IT-Beschaffungsstelle durchgeführt worden.
- Die hierarchisch abgestufte Rangfolge der Vergabearten ist unzureichend beachtet worden. Die Freihändige Vergabe ist nicht die Ausnahme, sondern der Regelfall. Damit wird das Regel-Ausnahme-Prinzip ins Gegenteil verkehrt.
- Die Auswahl der Vergabeart wurde nicht ausreichend dokumentiert. Vergabevermerke wurden nicht angefertigt.
- Beschaffungsmaßnahmen wurden teilweise in Einzelaufträge aufgeteilt, um Wertgrenzen zu umgehen.
- Vergabebegründungen sind nicht immer nachvollziehbar oder entsprechen nicht dem tatsächlichen Sachverhalt.
- Preisumfragen bei Freihändigen Vergaben wurden selten dokumentiert.
- Der Anbieterkreis wurde kaum gewechselt.
- Auf einzelne Anbieter entfielen überproportionale Anteile des Vergabevolumens.
- Vergleichsangebote sind nicht oder nicht im erforderlichen Umfang eingeholt worden.

Der LRH hat bereits in vorangegangenen Prüfungen[1] festgestellt, dass die Zentrale IT-Beschaffungsstelle noch nicht von allen IT-Bedarfsstellen mit der vollständigen Beschaffung des IT-Bedarfs betraut wird. Die seinerzeit von den IT-Bedarfsstellen vorgetragenen Begründungen sind im Rahmen dieser Prüfung auch von den Hochschulen genannt worden.

Als häufigstes Argument wird angeführt, dass die Preise der Zentralen IT-Beschaffungsstelle einem Vergleich mit Angeboten auf dem freien Markt nicht standhalten könnten. Bei dieser Betrachtungsweise werden jedoch die bei der individuellen Vergabe vor Ort anfallenden **Beschaffungsprozesskosten** außer Acht gelassen. Diese sind umso höher, je mehr Stellen an dem Beschaffungsvorgang beteiligt sind. Im Übrigen müsste bei einer Betrachtung der Prozesskosten von vergaberechtskonformem Beschaffungsverhalten ausgegangen werden. Letzteres hat der LRH jedoch überwiegend nicht feststellen können.

Unabhängig von der künftigen Gestaltung des Regelwerks haben die Hochschulen bei IT-Beschaffungen für die Bereiche Forschung und Lehre die Vergabevorschriften strikt einzuhalten. An die Freihändige Vergabe ist

---

1 Bemerkungen 2004 des LRH, Nr. 17; Bemerkungen 2005 des LRH, Nr. 16.

ein strenger Maßstab unter Beachtung der Rechtsvorschriften anzulegen. Die Entscheidungen müssen nachvollziehbar dokumentiert werden.

Die Fachaufsicht hat bisher nicht auf eine Einhaltung der Beschaffungsregeln hingewirkt. Das Wissenschaftsministerium muss die Aufgaben der Fachaufsicht auch für den Beschaffungsbereich wahrnehmen.

Die Hochschulen haben die Beachtung der Landesbeschaffungsordnung und des Vergaberechts zugesagt. Das **Wissenschaftsministerium** will sich zeitnah über die Umsetzung der Empfehlungen unterrichten lassen.

26.4 Verpflichtung der Hochschulen zur Nutzung der Zentralen IT-Beschaffungsstelle

Während der örtlichen Erhebungen ist von den geprüften Stellen häufig angeführt worden, dass sich der in der Landesbeschaffungsordnung enthaltene Kontrahierungszwang nicht auf den Bereich der Hochschulen erstrecke und demzufolge keine Verpflichtung zur Nutzung der Zentralen IT-Beschaffungsstelle bestehe.

Für den Bereich der Hochschulverwaltung hat das Finanzministerium mit Erlass vom 30.06.2005 die zwingende Nutzung der Zentralen IT-Beschaffungsstelle des Landes bestätigt, aber für die Bereiche Forschung und Lehre eine Ausnahmeregelung getroffen. „*Die Regelung gilt für den Geltungsbereich der Landesbeschaffungsordnung, d. h. für alle Dienststellen des Landes. Ausgenommen sind die Bereiche Forschung und Lehre der Hochschulen, nicht jedoch die Hochschulverwaltungen.*“

Der LRH erwartet, dass diese Regelung von den Hochschulverwaltungen beachtet wird. Die Landesregierung sollte die zunächst bis zum 30.06.2007 befristete Regelung evaluieren und dabei insbesondere den Zielerreichungsgrad feststellen.

Die Hochschulen und das **Wissenschaftsministerium** haben in ihren Stellungnahmen darauf hingewiesen, dass eine Verpflichtung zur zentralen Beschaffung dem hochschulpolitischen Ziel einer stärkeren Autonomie der Hochschulen widerspreche.

Die Entscheidung, ob und mit welchen Leistungsmerkmalen der IT-Bedarf für die Bereiche Forschung und Lehre beschafft werden soll, liegt im Rahmen der bereitgestellten Finanzmittel in der alleinigen Entscheidungsgewalt der Hochschule. Allgemeine Verfahrensregelungen durch landesrechtliche Vorschriften und eine Fachaufsicht sind jedoch bei der administrativen und kaufmännischen Abwicklung der Beschaffung des IT-Bedarfs im Rahmen des Art. 5 Abs. 3 GG zulässig.

Der LRH empfiehlt zu prüfen, ob die Einbeziehung der Bereiche Forschung und Lehre in die zentrale IT-Beschaffung eine ordnungsgemäße und wirtschaftliche IT-Beschaffung fördert und die Beschaffungsprozesskosten reduziert. Der LRH wird zu gegebener Zeit die Wirtschaftlichkeit der IT-Beschaffung in den Bereichen Forschung und Lehre im Rahmen einer Nachschau prüfen.

Das **Wissenschaftsministerium** hat erklärt, es wolle mit dem Finanzministerium prüfen, ob in Zukunft die Einbeziehung der Bereiche Forschung und Lehre in die zentrale IT-Beschaffung eine wirtschaftliche IT-Beschaffung fördere.

26.5 Datenschutz und Datensicherheit

Die Informationstechnik hat sich in den Hochschulen zu einem unverzichtbaren Teil der täglichen Arbeit entwickelt. Diese Entwicklung verstärkt die Anforderungen an einen gut organisierten Datenschutz. Neue Organisationsstrukturen, wie z. B. die dezentrale Personal- und Ressourcenverwaltung und die Ausweitung von Campus- und Landesnetzen, stellen die Hochschulen vor besondere Herausforderungen. Die Kommunikationswege müssen nicht nur schnell, einfach, effektiv und transparent sein, sondern auch ein Höchstmaß an Vertraulichkeit bieten und den personenbezogenen Daten einen angemessenen Schutz gewähren.

Zu den wesentlichen Aufgaben im Rahmen des Datenschutzes und der IT-Sicherheit gehören:

- Schaffung der technischen und organisatorischen Voraussetzungen gem. § 5 LDSG[1],
- Erstellung der Verfahrensdokumentation gem. § 3 DSVO[2] in Zusammenarbeit mit den Fachbereichen,
- Erstellung der Verfahrensverzeichnisse gem. § 7 LDSG und
- Einleitung der Vorabkontrolle gem. § 9 LDSG.

Der LRH hat zahlreiche Verstöße gegen datenschutzrechtliche Bestimmungen festgestellt. § 5 LDSG verpflichtet die Hochschulen dazu, die technischen und organisatorischen Maßnahmen einzuleiten, die nach dem Stand der Technik und der Schutzbedürftigkeit der Daten erforderlich und angemessen sind. Dabei ist insbesondere

---

1 Schleswig-Holsteinisches Gesetz zum Schutz personenbezogener Informationen (Landesdatenschutzgesetz - LDSG) vom 09.02.2000, GVOBl. Schl.-H. S. 169, zuletzt geändert durch Gesetz vom 15.02.2005, GVOBl. Schl.-H. S. 168.

2 Landesverordnung über die Sicherheit und Ordnungsmäßigkeit automatisierter Verarbeitung personenbezogener Daten (Datenschutzverordnung - DSVO) vom 02.04.2001, GVOBl. Schl.-H. S. 49.

- Unbefugten der Zugang zu Datenträgern, auf denen personenbezogene Daten gespeichert sind, zu verwehren,
- zu verhindern, dass personenbezogene Daten unbefugt verarbeitet werden oder Unbefugten zur Kenntnis gelangen können und
- zu gewährleisten, dass die Daten verarbeitende Person und der Zeitpunkt und Umfang der Datenverarbeitung festgestellt werden können.

Zur Gewährleistung des Datenschutzes sind umfangreiche organisatorische Maßnahmen bei allen Hochschulen erforderlich.

Das **Wissenschaftsministerium** teilt mit, dass sich alle Hochschulen verpflichtet haben, organisatorische Maßnahmen einzuleiten und umzusetzen. An allen Hochschulen würden - soweit noch nicht geschehen - Datenschutzbeauftragte bestellt.

27. Vorstand des Universitätsklinikums Schleswig-Holstein

Das Universitätsklinikum Schleswig-Holstein beschäftigt einen der teuersten Vorstände der Universitätsklinika in Deutschland.

Bei gleichen gesetzlichen Aufgaben stieg die Vergütung des neuen Vorstands gegenüber dem Gesamtaufwand für die alten Vorstände der Klinika Kiel und Lübeck ab 01.10.2003 insgesamt um 73 %.[1]

Die Aufsicht über das Handeln des Universitätsklinikums Schleswig-Holstein und seiner Organe war nicht ausreichend.

27.1 Vorbemerkungen

Das Universitätsklinikum Schleswig-Holstein (UK SH) wurde am 01.01.2003 als rechtsfähige Anstalt des öffentlichen Rechts errichtet.[2] Organe des Klinikums sind der Vorstand und der Aufsichtsrat. Der Vorstand besteht aus 4 Mitgliedern. In der ersten Amtsperiode gehören dem Vorstand an:

- der Vorstand für Krankenversorgung als Vorsitzender,
- der kaufmännische Vorstand,
- der Vorstand für Forschung und Lehre und
- der Vorstand für Krankenpflege und Patientenservice.

Die erste Amtsperiode des Vorstands beträgt 6 Jahre[3]. Der kaufmännische Vorstand und der Vorstand für Krankenpflege und Patientenservice üben ihre Tätigkeit hauptberuflich aus. Die übrigen Mitglieder des Vorstands können ihre Tätigkeit hauptberuflich ausüben (§ 122 Abs. 1 und 2 HSG[4]). Die ärztlichen Vorstandsmitglieder wurden für die Wahrnehmung dieser Tätigkeit zu 90 % bzw. 50 % von ihren Lehrstuhl- und Chefarztverpflichtungen befreit.

Die Vorstandsmitglieder börsennotierter Aktiengesellschaften wurden durch das Vorstandsvergütungs-Offenlegungsgesetz[5] verpflichtet, einmal im Jahr ihre Vergütungen offen zu legen.

---

1 In 2004 stieg die Vergütung um 55 % wegen verminderter leistungsbezogener Vergütung, vgl. S. 216.

2 Gesetz zur Errichtung des Universitätsklinikums Schleswig-Holstein und zur Änderung des Hochschulgesetzes vom 12.12.2002, GVOBl. Schl.-H. S. 240 ff.

3 Die jetzigen Vorstandsmitglieder nahmen ihre Tätigkeit ab 01.10.2003 auf.

4 Gesetz über die Hochschulen und das Universitätsklinikum Schleswig-Holstein (Hochschulgesetz - HSG) vom 04.05.2000, GVOBl. Schl.-H. S. 416, zuletzt geändert durch Gesetz vom 10.12.2004, GVOBl. Schl.-H. S. 477.

5 Vorstandsvergütungs-Offenlegungsgesetz (VorstOG) vom 03.08.2005, BGBl. I S. 2267 ff.

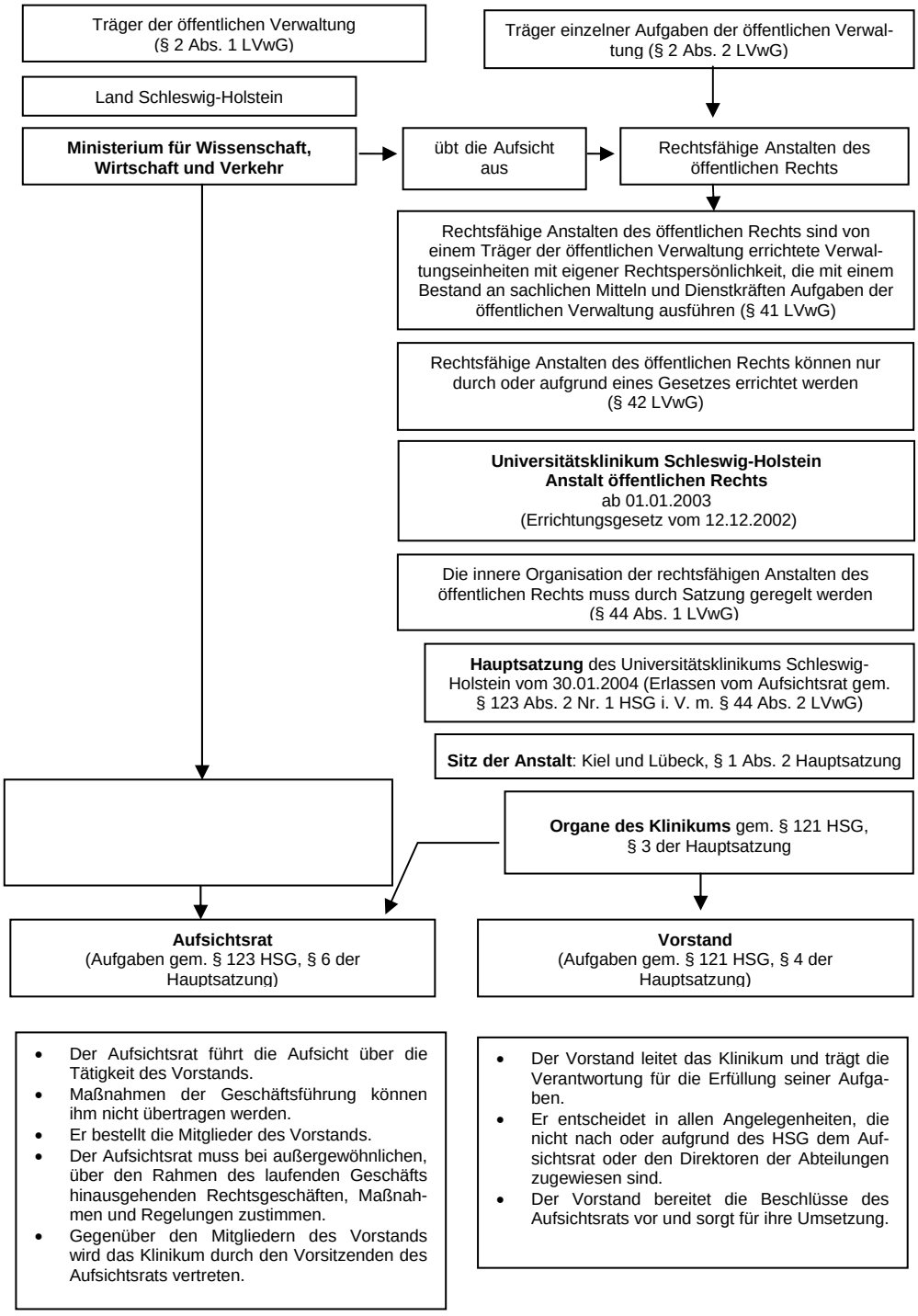
Für das UK SH leitet sich danach zwar keine rechtliche Verpflichtung ab, die Vorstandsgehälter zu veröffentlichen. Transparenz, die von der Privatwirtschaft gefordert wird, sollte jedoch erst recht ein öffentliches „Unternehmen“ schaffen.

Das **Ministerium für Wissenschaft, Wirtschaft und Verkehr** (Wissenschaftsministerium) vertritt die Auffassung, dass bei Anstalten des öffentlichen Rechts eine Kontrollfunktion durch die Rechtsaufsicht des Wissenschaftsministeriums und den LRH gegeben sei.

Der **LRH** bleibt bei seiner Empfehlung. Als ersten Schritt zu mehr Transparenz sollte die Landesregierung im Rahmen ihrer Berichtspflicht nach § 126 Abs. 9 HSG gegenüber dem Finanzausschuss auch über die Entwicklung der Vorstandsvergütungen (aufgeschlüsselt und individualisiert einschl. der Hochschullehrergehälter und der Einkünfte aus Nebentätigkeiten) berichten.

27.2 Rechtsgrundlagen und Organisation des UK SH

Das UK SH ist seit dem 01.01.2003 auf der Grundlage der §§ 41 ff. LVwG[1] und §§ 118 ff. HSG wie folgt organisiert:



[1] Allgemeines Verwaltungsgesetz für das Land Schleswig-Holstein (Landesverwaltungsgesetz - LVwG) i. d. F. d. Bekanntmachung vom 02.06.1992, GVOBl. Schl.-H. S. 243, zuletzt geändert durch Gesetz vom 15.12.2005, GVOBl. Schl.-H. S. 542.

Der **Sitz** des UK SH ist gem. § 1 Abs. 2 der Hauptsatzung[1] **Kiel** und **Lübeck**. Um eine eindeutige Zuordnung der Fahrten der Vorstandsmitglieder zum Campus Kiel und zum Campus Lübeck als Dienstreise bzw. als Fahrt zwischen Wohnung und Arbeitsstätte zu ermöglichen, wurde für den Vorstandsvorsitzenden als Dienstort Kiel und für die anderen Vorstandsmitglieder als Dienstort Lübeck vom Aufsichtsratsvorsitzenden festgesetzt. Daher sind die Fahrten zu dem jeweils anderen Standort Dienstfahrten.

27.3 Dienstverträge der Vorstandsmitglieder

27.3.1 Allgemeines

Die Bestellung und Abberufung der Mitglieder des Vorstands des Klinikums sowie die Entscheidung über die haupt- oder nebenberufliche Ausübung der Tätigkeit der Vorstandsmitglieder für „Forschung und Lehre“ und für „Krankenversorgung“ gehören zu den Aufgaben des Aufsichtsrats des Klinikums.

Die Landesregierung und der Aufsichtsrat des UK SH stimmten der Bestellung der heutigen Vorstandsmitglieder für die Dauer von 6 Jahren zu. Weder der Landesregierung noch dem Aufsichtsrat wurden die ausgehandelten Dienstverträge vorgelegt. Sie wurden lediglich über „die Prinzipien der Vertragsgestaltung“ und das „Verfahren für die Ermittlung der erfolgsabhängigen Bezüge“ unterrichtet.

Das **Wissenschaftsministerium** erklärt, dass der Finanzausschuss des Aufsichtsrats und die Landesregierung künftig bei Angelegenheiten der Vorstandsverträge detailliert informiert und in die Entscheidung einbezogen werden sollen.

Da die Bestellung und Abberufung der Mitglieder des Vorstands nach § 122 HSG zu den gesetzlichen Aufgaben des Aufsichtsrats gehören, hält es der **LRH** für unerlässlich, dass sich der Aufsichtsrat in seiner Gesamtheit mit den Verträgen der Vorstandsmitglieder befasst.

Gem. § 123 Abs. 1 HSG obliegt dem Aufsichtsrat die Aufsicht über die Tätigkeit des Vorstands. Zur Wahrnehmung dieser Aufgabe ist es notwendig, detaillierte Kenntnisse über die Rechte und Pflichten der Vorstandsmitglieder zu haben. Auch über die vereinbarten Vergütungszahlungen hätte der Aufsichtsrat unterrichtet werden müssen.

---

1 Hauptsatzung des Universitätsklinikums Schleswig-Holstein Anstalt des öffentlichen Rechts vom 04.12.2003, Amtsbl. Schl.-H. 2004 S. 195 f., zuletzt geändert durch Satzung vom 25.10.2004, Amtsbl. Schl.-H. S. 993.

27.3.2 Vertragliche Regelungen

Aufgabengebiet und Pflichten

Alle Vorstandsmitglieder sind vertraglich verpflichtet, an beiden Standorten des UK SH die ihnen übertragenen Aufgaben gewissenhaft zu erfüllen. Aus diesem Grund ist in den Verträgen vereinbart, dass jedes Vorstandsmitglied an beiden Standorten ein Dienst- und ein Vorzimmer erhält. Die damit verbundenen finanziellen Auswirkungen für das UK SH sind erheblich.

Dauer der Dienstverhältnisse

Für alle Vorstandsmitglieder endet das Dienstverhältnis, ohne dass es einer Kündigung bedarf, mit Ablauf des 30.09.2009. Eine erneute Bestellung ist in allen Fällen möglich. Erfolgt keine erneute Bestellung mit Abschluss eines neuen Dienstvertrags für mindestens 4 weitere Jahre, wurde allen Vorstandsmitgliedern eine Abfindung in Höhe des mehrfachen eines Monatsbruttobetrags der vereinbarten festen Jahresvergütung zugesichert.

Der LRH sieht keine Notwendigkeit für diese Vereinbarungen in Bezug auf die beiden ärztlichen Vorstandsmitglieder, die zur Wahrnehmung ihrer Tätigkeit als Vorstand des UK SH gem. § 33 LBG[1] aus dienstlichen Gründen zu 90 % bzw. 50 % abgeordnet worden sind. Nach Ablauf der Abordnung lebt das Beamtenverhältnis als Hochschullehrer wieder auf. Obwohl den abgeordneten Vorstandsmitgliedern für ihre Lehrstuhltätigkeit nur noch 10 bzw. 50 % Zeitanteile verbleiben, wird in beiden Fällen das Hochschullehrergehalt in voller Höhe weitergezahlt. Dies verstößt gegen § 34 Abs. 2 LHO, wonach Ausgaben nur soweit geleistet werden dürfen, als sie zur wirtschaftlichen und sparsamen Verwaltung erforderlich sind.

Das **Wissenschaftsministerium** weist darauf hin, dass die Konstruktion der Verträge nach dem sog. „Hannoveraner Modell“ rechtlich geprüft worden sei. Es habe keine Bedenken gegen diese Vertragsgestaltung gegeben.

Der **LRH** erwidert, dass das sog. „Hannoveraner Modell“ davon ausgehe, dass der Direktor einer Abteilung für die Dauer der Ausübung der Vorstandstätigkeit von seinen Aufgaben als Abteilungsdirektor beurlaubt wird. Eine Nebentätigkeitsgenehmigung solle es weiterhin erlauben, für eine bestimmte Anzahl von Stunden in der stationären und ambulanten Krankenversorgung sowie wissenschaftlich tätig zu sein. Diese Konstruktion solle sicherstellen, dass der Abteilungsdirektor den Bezug zur medizinischen

---

1 Beamtengesetz für das Land Schleswig-Holstein (Landesbeamtengesetz - LBG) i. d. F. d. Bekanntmachung vom 03.08.2005, GVOBl. Schl.-H. S. 283, zuletzt geändert durch Gesetz vom 14.12.2005, GVOBl. Schl.-H. S. 541.

Praxis und zur Wissenschaft sowie den Anschluss an den medizinischen Fortschritt in seinem Fachgebiet nicht verliert. Der **LRH** kritisiert nicht die grundsätzliche Konstruktion dieses Modells. Zweifel bestehen allerdings dann, wenn bei geringem Einsatz in einer Klinik von ungekürzten Nebentätigkeitserträgen ausgegangen wird. Dann treten Konflikte mit § 4 Abs. 2 GOÄ[1] auf.
Das bisherige Hochschullehrergehalt darf an Vorstandsmitglieder nur in dem Umfang gezahlt werden, wie diese Aufgabe noch wahrgenommen wird.

Vergütung
Die Vergütung der Vorstandsmitglieder besteht aus einer festen und einer erfolgsabhängigen Vergütung. Die **feste Jahresvergütung** wird in 12 gleichen Teilbeträgen zum Ende eines jeden Monats gezahlt. Mit der Zahlung der Jahresvergütung sind auch Mehrarbeit, Überstunden, Wochenend-, Feiertags- und Nachtarbeit abgegolten.

Die **erfolgsabhängige Vergütung** richtet sich einerseits nach vom Aufsichtsrat bestimmten wirtschaftlichen Zielen und andererseits nach vom Aufsichtsrat definierten sonstigen Leistungszielen. Maßgeblich für die Höhe der erfolgsabhängigen Vergütung ist der Grad des Erreichens bzw. Überschreitens der definierten wirtschaftlichen Ziele und der sonstigen Leistungsziele, die vom Aufsichtsrat jeweils im 4. Quartal eines Jahres für das Folgejahr bestimmt werden sollen.

Die vom Aufsichtsratsvorsitzenden des UK SH vereinbarten Gehälter übersteigen - mit Ausnahme der Vereinbarungen für den kaufmännischen Vorstand - die dem LRH bekannten Vergütungsregelungen in anderen Hochschulklinika erheblich. Im UK SH bestehen weder bei den Betten- und Mitarbeiterzahlen noch bei den Umsätzen im Vergleich zu anderen Hochschulklinika Besonderheiten, die derartige Abweichungen rechtfertigen. Da der größte Teil der Einkünfte der ärztlichen Vorstandsmitglieder früher durch ärztliche Wahlleistungen erzielt wurde, hat das UK SH durch die geschlossenen Vereinbarungen diesen Vorstandsmitgliedern bisherige Nebentätigkeitserträge für die nächsten 6 Jahre garantiert, losgelöst davon, ob aufgrund der Entwicklung im Gesundheitsbereich diese Erträge tatsächlich erzielt werden können.

Variable Vergütung, Leistungsziele
Für das Jahr 2003 hat der Finanzausschuss des Aufsichtsrats am 23.09.2004 die 100 %ige Erreichung der vorgegebenen Leistungsziele der

---

1 § 4 Abs. 2 GOÄ: Der Arzt kann Gebühren nur für selbstständige Leistungen berechnen, die er selbst erbracht hat oder die unter seiner Aufsicht nach fachlicher Weisung erbracht wurden (eigene Leistungen).

Vorstandsmitglieder festgestellt und beschlossen, dass allen Vorstandsmitgliedern eine erfolgsabhängige Vergütung in Höhe von 3/12 der jeweils vertraglich vereinbarten Höchstbeträge der erfolgsabhängigen Vergütung ausgezahlt wird. Diesen Vergütungszahlungen lagen nach Feststellung des Finanzausschusses folgende Leistungsziele zugrunde:

Ziel	***Zielerreichung***
Einführung des DRG[1]-Systems ab 15.12.2003.	*Ziel erreicht.*
Erarbeitung und Umsetzung der Eckpunkte für ein Führungs- und Steuerungssystem der medizinischen Leistungszentren.	*Ziel erreicht.* *Der Vorstand hat dem Aufsichtsrat eine vorläufige Zentrumsordnung vorgelegt, der dieser in der Sitzung am 28.01.2004 zugestimmt hat. Die Zentren haben daraufhin am 01.03.2004 ihren Betrieb aufgenommen.*
Konkretisierung eines Maßnahmenkatalogs zur weiteren Verbesserung der wirtschaftlichen Situation des UK SH in 2004.	*Ziel erreicht.* *Der Vorstand hat effizienzsteigernde Projekte (ESP der Kategorien A-D) definiert, die im Wirtschaftsplan 2004 hinterlegt wurden.*
Erstellung eines Nutzungskonzepts für den mit Mitteln des BMBF[2] geförderten MRT[3].	*Ziel erreicht.* *Das Nutzungskonzept liegt vor.*

Die genannten Ziele sind keine Erfolgskriterien, mit denen eine echte, eigenständige Leistung der Vorstandsmitglieder messbar ist.

Für das Jahr 2004 beschloss der Finanzausschuss des Aufsichtsrats des UK SH, die variablen Vergütungsbestandteile der leistungsbezogenen Vergütungen zu 50 % an das Jahresergebnis und zu 50 % an qualitative Ziele zu koppeln. Für den ergebnisabhängigen Teil der leistungsbezogenen Vergütung (50 %) wurde vorgesehen, dass bei einem ausgeglichenen Jahresergebnis (Jahresfehlbetrag = 0) die leistungsbezogene Vergütung in voller Höhe gezahlt wird. Mit steigendem Jahresfehlbetrag verringert sich die leistungsbezogene Vergütung der Vorstandsmitglieder im ergebnisabhängigen Teil. Bis zu einem Jahresfehlbetrag von 13 Mio. € wird eine leistungsbezogene Vergütung an die Vorstandsmitglieder fällig. Bei einem höheren Jahresfehlbetrag entfällt dieser Teil der leistungsbezogenen Vergütung. Das war 2004 der Fall.

1 Diagnosis Related Group (Diagnose-orientiertes Fallpauschalensystem).

2 Bundesministerium für Bildung und Forschung.

3 Magnet-Resonanz-Tomograph.

Als **qualitative Leistungsziele**, die ebenfalls 50 % der erfolgsabhängigen Vergütung umfassen, wurden für das Jahr 2004 genannt:

- 25 % bei erfolgreicher Zentrumseinführung sowie
- 25 % bei Entwicklung und Vorlage eines strategischen Unternehmenskonzepts, dessen Planungen bis zum Jahr 2010 reichen.

Ein Unternehmenskonzept bis zum Jahr 2010 ist zu begrüßen; das Konzept kann allerdings kein Ziel sein, sondern erst die Umsetzung des Konzepts wäre ein qualitatives und messbares Ziel. Der LRH hält es für notwendig, dass zwecktaugliche, belastbare Leistungsziele künftig konkret definiert werden. Die Umsetzung bestehender Gesetze ist eine generelle Verpflichtung, die nicht zu leistungsbezogenen Vergütungsansprüchen führen sollte.

Das **Wissenschaftsministerium** erwidert, dass sich das wirtschaftliche Ergebnis für das Geschäftsjahr 2003 weitgehend der Einflussnahme des jetzigen Vorstands entzogen habe. Daher seien für 2003 rein qualitative Leistungsziele definiert worden. Künftig solle der Anteil der wirtschaftlichen Komponenten erhöht werden.

Der **LRH** ist der Auffassung, dass auch die qualitativen Ziele des Jahres 2003 nur unwesentlich vom neuen Vorstand hätten beeinflusst werden können. So dürfte die Einführung des DRG-Systems innerhalb von 10 Wochen kaum möglich gewesen sein.

Allen Vorstandsmitgliedern steht ein eigenes Dienstfahrzeug (ohne Fahrer) zur Verfügung, das auch privat gegen Kostenerstattung genutzt werden darf.

27.3.3 Sonstiger Vorstandsbereich

Neben den Vergütungsaufwendungen für die Vorstände entstehen für den unmittelbaren Vorstandsbereich folgende zusätzliche Kosten:

- **Personalausgaben** für
  - persönliche Referenten,
  - Sekretärinnen und
  - die Pressestelle
- **Sachausgaben** für
  - Dienstwagen und
  - Reisekosten.

Ein wesentliches Fusionsziel ist die deutliche Reduzierung von Kosten in den Dienstleistungsbereichen des Klinikums, primär der Verwaltung und des Vorstands durch Ausschöpfen von Synergieeffekten durch die Zusammenlegung von Verwaltungsbereichen. Der Vorstand ist aufgefordert,

diese Mitarbeiter in andere Bereiche des UK SH umzusetzen und die Aufgaben mit dem bereits vorhandenen Personal zu lösen.

27.4 Kostenvergleiche

Die mit den Vorstandsmitgliedern vereinbarten Vergütungen belaufen sich seit 01.01.2005 auf insgesamt über 1 Mio. € (inkl. erfolgsabhängige Vergütung). Rechnet man diesem Betrag noch die Kosten für den unmittelbaren Vorstandsbereich von rd. 650 T€ hinzu, ergeben sich für den Vorstandsbereich jährliche Personalkosten von mindestens 1,65 Mio. €.

Eine Umfrage über die derzeitigen Vorstandsvergütungen anderer Universitätsklinika belegt die außergewöhnliche Höhe der Vergütungen. Bemerkenswert ist, dass selbst in einem finanziell deutlich besser gestellten Bundesland konsequent eine Begrenzung der Vorstandsvergütungen erfolgt. So beträgt die Differenz zwischen den Vorstandsvergütungen beim UK SH und einem vergleichbaren Universitätsklinikum eines finanziell deutlich besser gestellten Bundeslandes insgesamt rd. 700 T€, wobei dort die Vorstandstätigkeit für Forschung und Lehre in Nebentätigkeit ohne Vergütung wahrgenommen wird.

Noch deutlicher werden die Unterschiede bei Einbeziehung der Entwicklungen ab 01.03.1979. Das von diesem Zeitpunkt an geltende HSG sah in § 65 Abs. 2 für die Leitung der Klinika Folgendes vor:

„Das Klinikum hat eine einheitliche Personal- und Wirtschaftsverwaltung. Organe des Klinikums sind das Direktorium und der Verwaltungsrat.“

Das **Direktorium** bestand aus dem ärztlichen Direktor als Vorsitzendem, dem Vorsitzenden des Verwaltungsrats und dem Verwaltungsdirektor. Während die beiden ärztlichen Mitglieder ihre Aufgaben unentgeltlich wahrnahmen und trotz erheblicher Zusatzbelastungen auch keine Aufwandsentschädigung erhielten, wurden die Verwaltungsdirektoren nach Besoldungsgruppe A 16 (in Kiel) bzw. A 15 (in Lübeck) besoldet.

Mit dem Gesetz zur Neuordnung der Universitätsklinika in Schleswig-Holstein (Änderung des Hochschulgesetzes) vom 28.10.1998[1] wurden die Klinika Kiel und Lübeck rechtsfähige Anstalten des öffentlichen Rechts. Seit diesem Zeitpunkt sind die Organe der Klinika der Vorstand und der Aufsichtsrat. § 121 Abs. 1 HSG beschrieb die Aufgaben des Vorstands wie folgt:

---

1 GVOBl. Schl.-H. 1998 S. 297 f.

„Der Vorstand leitet das Klinikum und trägt die Verantwortung für die Erfüllung seiner Aufgaben. Er hat für die Erhaltung und Weiterentwicklung der Leistungsfähigkeit des Klinikums und seines Vermögens Sorge zu tragen. Zu seinen Aufgaben gehören die Sicherung der Ausbildungsqualität und die Frauenförderung. Er entscheidet in allen Angelegenheiten, die nicht nach diesem Gesetz oder aufgrund dieses Gesetzes dem Aufsichtsrat oder den Direktorinnen und Direktoren der Abteilungen zugewiesen sind."

Diese gesetzliche Aufgabenbeschreibung ist identisch mit den heutigen Aufgaben des Vorstands des UK SH.

Obwohl sich die Aufgabenbeschreibung für den Vorstand mit Errichtung des UK SH nicht verändert hat, stiegen die Gehälter der Vorstandsmitglieder ab 01.10.2003 im Vergleich zu den Gehältern der Vorgänger insgesamt um 73 %, im Jahr 2004 um 55 %. Bei voller Auszahlung der erfolgsabhängigen Vergütung betrüge die Steigerung ab 01.01.2005 82 %.

Das **Wissenschaftsministerium** bestätigt, dass sich die gesetzliche Aufgabenbeschreibung für den Vorstand in § 121 HSG vor der Fusion mit der nach der Fusion deckt. Die dahinter stehenden konkreten Aufgaben hätten sich verändert und erweitert, auch durch die Aufgabe „Umsetzung der Fusion". Die zunehmend schwierigeren Rahmenbedingungen im Bereich der Hochschulmedizin erhöhten das faktische Anforderungsprofil an die Aufgabe des Vorstands ebenfalls. Insofern sei ein Vergleich der Vorstandsvergütungen im Zeitablauf auf Basis der gesetzlichen Grundaufgaben lediglich eingeschränkt aussagefähig.
Im Übrigen sei der Vorstand „Forschung und Lehre" gem. § 122 Abs. 1 HSG zugleich Vorsitzender des gemeinsamen Ausschusses nach § 59 a Abs. 4 HSG, dem als Koordinierungs- und Abstimmungsgremium eine besondere Aufgabe zukomme, die vor der Klinikfusion nicht bestanden habe.

Der **LRH** bezweifelt nicht, dass sich die tatsächlichen Vorstandstätigkeiten in den letzten Jahren verändert haben. Der LRH sieht hierin jedoch einen natürlichen Veränderungsprozess aller gesellschaftlichen Bereiche. Diese Veränderungen rechtfertigen keinesfalls die seit dem 01.10.2003 erfolgten Gehaltssteigerungen. Insbesondere der Vergleich mit anderen Universitätsklinika verdeutlicht, dass es in allen anderen Bundesländern möglich gewesen ist, deutlich niedrigere Gehaltsvereinbarungen vorzunehmen. Weder die Umsetzung der Fusionsaufgabe noch die Übernahme eines Ausschussvorsitzes rechtfertigen die hohen Vergütungsvereinbarungen.

27.5 Aufsicht

Das UK SH unterliegt gem. § 50 LVwG der Aufsicht des Landes (Wissenschaftsministerium).
Nach § 124 Abs. 1 Ziff. 1 HSG gehört der Wissenschaftsminister oder der Staatssekretär dieses Ministeriums dem Aufsichtsrat des UK SH als Vorsitzender an. Auch die Staatssekretäre des Finanzministeriums und des Ministeriums für Soziales, Gesundheit, Familie, Jugend und Senioren sind gesetzliche Mitglieder des Aufsichtsrats des UK SH. Diese Regelung soll die Interessen des Landes beim UK SH sichern.

Die vom Aufsichtsratsvorsitzenden mit den Vorstandsmitgliedern geschlossenen Dienstverträge widersprechen angesichts der vereinbarten Vergütungen sowohl den Interessen des Landes als auch denen des UK SH. Eine Aufsicht über das Handeln des UK SH und seiner Organe durch das Wissenschaftsministerium hat nicht ausreichend stattgefunden. Das Wissenschaftsministerium hat lediglich die Dinge umgesetzt, die der Aufsichtsrat beschlossen hat. Die bisherige Konstellation bedarf der Änderung. Sie hat sich nicht bewährt.

Der LRH hält es für geboten, die Verbindung zwischen Aufsichtsratstätigkeit und Aufsicht in einer Person über die Anstalt des öffentlichen Rechts organisatorisch aufzulösen.

Das **Wissenschaftsministerium** verweist auf die gesetzliche Regelung, sowohl die strategische Führung im Aufsichtsrat als auch die Rechtsaufsicht dem für Hochschulen zuständigen Ministerium zuzuordnen. Dieses sei folgerichtig, da beim UK SH sowohl wirtschaftliche als auch hochschulpolitische Fragestellungen relevant seien.

27.6 Abschließende Bewertung des LRH

Die Vorstandsverträge des UK SH führen dazu, dass Schleswig-Holstein einen der teuersten Vorstände der Universitätsklinika in Deutschland beschäftigt. Der Aufwand für die Vorstandsgehälter stieg insgesamt ab 01.10.2003 um 73 % gegenüber dem Gesamtaufwand für die alten Vorstände der Klinika Kiel und Lübeck. In einem Fall stieg das Gehalt gegenüber den Gesamtaufwendungen für die beiden vorherigen Vorstände um ein Mehrfaches, ohne dass sich die gesetzlichen Anforderungen erhöht haben.
Der Vorstand ist aufgefordert, insbesondere in seinem unmittelbaren Bereich deutlich sparsamer zu agieren.

Der Aufsichtsrat sollte sich dafür einsetzen, dass das UK SH seinen Sitz nur noch an einem Ort (Kiel oder Lübeck) hat, damit sowohl die doppelten Vorstandssekretariate als auch die permanenten Fahrten der Vorstandsmitglieder entfallen können. Auch wenn die wöchentliche Arbeitszeit der Vorstandsmitglieder mit derjenigen der übrigen Mitarbeiter nicht vergleichbar sein dürfte, ist es nicht zu vertreten, dass der Gesamtvorstand pro Woche mindestens 24 Stunden für Fahrtzeiten einsetzen muss.

Das **Wissenschaftsministerium** vertritt die Auffassung, dass es sich beim UK SH um das zweitgrößte Klinikum Deutschlands handele. Bei der Ansiedlung des UK SH sowohl in Kiel als auch in Lübeck handele es sich nicht nur um eine unternehmenspolitische, sondern auch um eine landespolitische Entscheidung.

Es ist Aufgabe des **LRH**, wirtschaftliche Auswirkungen politischer Entscheidungen zu untersuchen und ggf. auf negative Folgen hinzuweisen. Eine Wirtschaftlichkeitsuntersuchung i. S. von § 7 LHO über die Auswirkung dieses Beschlusses fehlt nach wie vor.

28. Instandhaltung technischer Anlagen und Einrichtungen in Landesliegenschaften

Ziel der Instandhaltung muss es bleiben, die technischen Anlagen und Einrichtungen in den Landesliegenschaften uneingeschränkt funktionsfähig zu halten und damit zugleich schadens- und ausfallbedingte Kosten zu vermeiden bzw. zu minimieren. Unter strikter Beibehaltung dieser Vorgabe sollten alle Möglichkeiten zur Senkung der Instandhaltungskosten identifiziert und umgesetzt werden. Dazu ist es u. a. erforderlich, dass die GMSH die Betriebsüberwachung wie vorgegeben wahrnimmt.

28.1 Allgemeines

Der LRH hat bei den Fachhochschulen (FH) Kiel und Flensburg, der Universität Kiel, dem Institut für Weltwirtschaft an der Universität Kiel (IfW) und dem Leibniz-Institut für Meereswissenschaften in Kiel (IfM-GEOMAR) geprüft, ob die Haushaltsmittel für die Instandhaltung technischer Anlagen und Einrichtungen in den Liegenschaften sparsam und wirtschaftlich eingesetzt werden. Zur Instandhaltung gehören nach DIN 31051[1] Wartung, Inspektion, Instandsetzung und Verbesserung. Die Prüfung umfasste den Zeitraum 1999 bis 2003, teilweise bis 2004.

28.2 Ansätze zur Kostenreduzierung

Bei den 5 geprüften Institutionen wurden deutliche Unterschiede in der Abwicklung und bei den Kosten von Instandhaltungsmaßnahmen festgestellt. Sie bestätigen die Prüfungsergebnisse bei anderen Landesliegenschaften.[2]

28.2.1 Fremdvergabe der Instandhaltung oder Durchführung in Eigenregie?

Während die Instandhaltung bei der Universität Kiel vorwiegend mit Eigenpersonal durchgeführt wird, stützen sich die anderen geprüften Einrichtungen insbesondere auf die Dienstleistung Externer. Z. B. verfügt das IfM-GEOMAR nicht über vergleichbares Eigenpersonal. Die Fachhochschule Kiel beabsichtigt, die Durchführung dieser Arbeiten in Eigenregie zu stärken.

Der LRH hat empfohlen, insbesondere für die kostenintensiven Instandhaltungsbereiche gezielt einen Kostenvergleich zwischen Eigenleistung und Fremdvergabe durchzuführen und die Instandhaltungspraxis erforderli-

---

1 DIN 31051 Grundlagen der Instandhaltung, Fassung Juni 2003.

2 Bemerkungen 2004 des LRH, Nr. 22.

chenfalls umzustellen. Auch die Universität Kiel will jetzt dieser Empfehlung folgen. Den notwendigen Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen sollten die Bestandslisten und der Leistungskatalog[1] für das jeweilige Gewerk zugrunde gelegt werden, um überhaupt vergleichbare Ergebnisse für die jeweiligen Alternativen zu erzielen.
Der Leistungskatalog ist - auf der Basis der Bestandsliste - auch für die Durchführung der Instandhaltung in Eigenregie gut geeignet. Er stellt eine konkrete Arbeitsanweisung dar, deren Ausführung durch entsprechende Aufzeichnungen dokumentiert werden kann. Damit wird zudem eine Leistungs- und Aufwandskontrolle möglich.

Im Übrigen darf nicht nur deswegen zur Instandhaltung durch eigenes Personal übergegangen werden, weil dieses mit solchen Aufgaben ausgelastet werden soll.

28.2.2 **Wettbewerb**

Es war vielfach festzustellen, dass der Vergabe von Wartungsverträgen kein Wettbewerb voranging.

Wartungsverträge sind im Wettbewerb zu vergeben (§ 55 LHO, § 14 Abs. 3 MFG[2]). Dies gilt nicht nur für die Instandhaltung neu zu errichtender technischer Anlagen und Einrichtungen. Auch die Instandhaltung bereits vorhandener technischer Anlagen und Einrichtungen sollte über die gesamte Nutzungsdauer regelmäßig alle 5 Jahre erneut einem Wettbewerb unterstellt werden.

Die Wartungsverträge wurden i. d. R. unbefristet abgeschlossen. Entsprechend den vertraglichen Regelungen werden sie jeweils um ein Jahr verlängert, sofern nicht fristgerecht zum Jahresende gekündigt wird. Der LRH rät, diese Verträge so rechtzeitig zu kündigen und neue befristete Verträge abzuschließen, dass nach spätestens 5 Jahren ein erneuter Wettbewerb stattfindet.

Zudem sollten Wartungsverträge für gleiche Anlagentypen (z. B. Aufzüge, Feuerlöscher, Brandmeldeanlagen, Lüftungsanlagen) gebündelt werden,

---

1 **Bestandsliste** und **Leistungskatalog** nach den AMEV-Hinweisen „Wartung 2002“ (AMEV = Arbeitskreis Maschinen- und Elektrotechnik staatlicher und kommunaler Verwaltungen, Bonn).

2 Gesetz zur Förderung des Mittelstandes (Mittelstandsförderungs- und Vergabegesetz - MFG) vom 17.09.2003, GVOBl. Schl.-H. S. 432, zuletzt geändert durch Art. 2 des Gesetzes vom 15.05.2004, GVOBl. Schl.-H. S. 142.

um unter Nutzung des Wettbewerbs die jährlichen Instandhaltungskosten weiter zu senken[1].

So zahlt z. B. eine der geprüften Einrichtungen einer Firma bislang für die Instandhaltung der Feuerlöscher am Standort einer ihrer 2 Liegenschaften um rd. 52 % höhere Einheitspreise als an dem gut 7 km entfernt liegenden Standort des anderen Teils ihrer Liegenschaften.

Die 5 geprüften Institutionen wollen den Empfehlungen des LRH zur Stärkung des Wettbewerbs folgen.

28.2.3 Personalbedarfsbemessung

Der Personalstand für die Aufgabe „Instandhaltung technischer Anlagen und Einrichtungen“ ist in den zurückliegenden Jahrzehnten offenbar in Anpassung an einen geschätzten Bedarf gewachsen. Eine nachvollziehbare Bedarfsbemessung gab es jedoch nirgends.

Der LRH schlägt vor, künftig den Bedarf an Personal für die Instandhaltung nach einheitlichen Kriterien zu bemessen. Dies kann nach Maßgabe der AMEV-Hinweise „Personalbedarf 2000“[2] geschehen.

Lediglich das **IfW** erklärt, es wolle diese AMEV-Hinweise für weitere Planungen heranziehen. Der **LRH** fordert die anderen Einrichtungen auf, diesem Beispiel zu folgen.

28.2.4 GMSH muss die Betriebsüberwachung wahrnehmen

Im Rahmen der von ihr wahrzunehmenden Betriebsüberwachung hat die GMSH die vom jeweiligen Nutzer bei der Betriebsführung durchzuführenden Tätigkeiten zu überprüfen. Dies betrifft u. a.:

- die Durchführung der Instandhaltungsarbeiten,
- die fristgerechte Durchführung vorgeschriebener Prüfungen,
- die Einhaltung von Betriebsanweisungen,
- das Führen von Betriebsaufzeichnungen,
- die Wirtschaftlichkeit und den Energieverbrauch.

---

1 Welches enorme Einsparpotenzial im Einzelfall vorhanden ist, zeigt z. B. die gebündelte Ausschreibung von Aufzügen in Landesliegenschaften durch die Gebäudemanagement Schleswig-Holstein Anstalt des öffentlichen Rechts (GMSH): Das ursprünglich für 2002 vorgesehene Pilotverfahren „Aufzugsanlagen“ wurde 2005 endlich ausgeschrieben. Es soll nach Angaben der GMSH ab 01.01.2006 eine Kostenreduzierung um ca. 80 % von 250.000 €/a (in 2003) auf nunmehr 45.000 €/a erbringen (GMSH-Info vom Februar 2006).

2 AMEV, Hinweise zur Ermittlung des Personalbedarfs für das Betreiben der technischen Anlagen in öffentlichen Gebäuden.

Das Ergebnis dieser wiederkehrenden Überprüfung ist in einem Bericht zu dokumentieren.[1] Bislang fehlt ein aussagefähiger (jährlicher) Bericht der GMSH zum Ergebnis ihrer Überprüfung. Ohne Darstellung festgestellter Mängel und abzuleitender Verbesserungsvorschläge können Kosteneinsparpotenziale, die erst bei derart vergleichenden Überprüfungen sichtbar werden, nicht erkannt und genutzt werden.

Zu den festgestellten Defiziten erklärt das **Finanzministerium** wie schon im Vorjahr[2], im Zuge der Neustrukturierung der Aufgabenwahrnehmung durch die GMSH werde eine organisatorisch und wirtschaftlich sinnvolle Lösung erarbeitet. Die Neuregelung der Betriebsüberwachung wäre mit der GMSH entsprechend aufbereitet und werde unter Beteiligung des LRH abgestimmt. Auf diese Weise sollten kurzfristig die Rahmenbedingungen für eine künftig der Bedeutung der Betriebsüberwachung angemessene Aufgabenwahrnehmung geschaffen werden.

Der **LRH** hält die zeitnahe Umsetzung dieser Neuregelung für überfällig.

28.2.5 Energiebewirtschaftung verbesserungsbedürftig

Bei der Prüfung fiel auf, dass nicht in allen Fällen eine Energiebewirtschaftung mit dem Ziel durchgeführt wird, Energiekosten und -verbräuche zu senken. Dazu fehlen bislang zumeist hinreichende Datenerhebungen, -analysen und -auswertungen.
Auch hier fehlt der jährliche Bericht der GMSH zum Ergebnis der Betriebsüberwachung (vgl. Tz. 28.2.4).

Lediglich die **FH Flensburg** erklärt, sie werde die Anregungen für Verbesserungen aufnehmen. Der **LRH** fordert auch die anderen Einrichtungen zu den notwendigen Verbesserungen auf.

28.3 Ausblick

Über die aufgezeigten Ansätze hinaus sollte durch eine jährliche Analyse der Kostenentwicklung für die Instandhaltung sichergestellt werden, dass die möglichen Kostenminderungseffekte erkannt und umgesetzt werden. Dies kann die Grundlage dafür schaffen, erforderlichenfalls zeitnah und gezielt kostenmindernd einzuwirken.

---

1 Handbuch für die Durchführung von Bauaufgaben des Landes Schleswig-Holstein (HBBau SH), Ausgabe 03.03, Abschnitt K 19, Ziffer 4.1 (Betriebsüberprüfung als Teil der Betriebsüberwachung).

2 Bemerkungen 2005 des LRH, Nr. 22, insbesondere Nr. 22.6, letzter Absatz.

29. Baumaßnahmen für schleswig-holsteinische Hochschulen

Bei Baumaßnahmen an den Hochschulstandorten waren extrem lange Planungsphasen darin begründet, dass Fachministerium und Nutzer sich nicht auf ein gemeinsames Ergebnis einigen konnten. Dies erzeugte Zeitnot mit der Folge „baubegleitender" Planung, was die Maßnahmen verteuerte und auch dazu genutzt wurde, Nutzerwünsche nachzuschieben.

Die eingeschalteten Architekten und Fachplaner sind nicht immer ausreichend qualifiziert überwacht und angeleitet worden, was zu Fehlplanungen und Ausführungsmängeln führte. Die Folge waren kostenträchtige Überplanungen und Nachträge. Die GMSH muss in Zukunft ihre Aufgaben als fachkundiger Bauherr noch aktiver wahrnehmen.

Eine wirksame Kostenkontrolle ist nach wie vor ein Problem, das dringend gelöst werden muss.

29.1 Prüfungsumfang

Der LRH hat in den Jahren 2004 und 2005 an den Hochschulstandorten Kiel, Lübeck und Flensburg Baumaßnahmen für Fachhochschulen, Universitäten und das Universitätsklinikum Schleswig-Holstein (UK SH) geprüft.

Auf dem Campus Flensburg wurden die Neubauten Mensa und Zentrales Hörsaalgebäude und das Universitätsgebäude, auf dem Campus Kiel der Neubau des Neurozentrums und auf dem Campus Lübeck die Neubauten Informatik und Medizintechnik der Universität zu Lübeck (UL)[1] und der Fachhochschule Lübeck (FHL) sowie Baumaßnahmen des UK SH (Pädiatrie und Orthopädie, Neurowissenschaften und Zentralsterilisation) geprüft. Bauherr war jeweils das Land, die Bauaufgabe haben die zuständigen Zweigniederlassungen (ZNL) der GMSH[2] wahrgenommen.

---

1 Universität zu Lübeck (UL), 10.05.1985 bis 29.05.2002 Medizinische Universität zu Lübeck.

2 Gebäudemanagement Schleswig-Holstein Anstalt des öffentlichen Rechts (GMSH).

29.2 Campus Flensburg

29.2.1 Mensa und Zentrales Hörsaalgebäude

Von der Stellung des ersten Bauantrags im Mai 1988 bis zum tatsächlichen Baubeginn im März 1999 vergingen 11 Jahre, bevor sich die Entscheidungsträger darüber einig waren, welche Größe, Aufteilung und Ausstattung Mensa und Hörsaalgebäude letztlich erhalten sollten. Nutzer und Bauverwaltung waren den erheblichen Anforderungen der Planung der kompletten Neuanlage eines Hochschulstandorts anscheinend nicht gewachsen. Dies hatte auch zur Folge, dass die Unsicherheit über die in der Mensa zu verpflegende Zahl von Studierenden - die Kapazität der Mensa wuchs innerhalb von 3 Jahren von 250 über 295 auf 565 Sitzplätze - zu wiederholten Änderungen der Planung führte. Bezeichnend ist in diesem Zusammenhang auch, dass die Entscheidung über die Struktur des zentralen Hörsaalgebäudes über Jahre verschleppt wurde. Die Nutzer wünschten zwar einen teilbaren Hörsaal, Gegenstand der Planung war aber ein einzelner Hörsaal mit 800 Plätzen. 2 Ministerinnen erkannten bei ihren Besuchen vor Ort sofort, dass der vorgesehene große Hörsaal mit 800 Plätzen eine Fehlplanung war, während die an der Planung beteiligten Fachleute diese Frage bewusst nicht zur Entscheidung brachten und damit überflüssige Planungskosten verursachten.

29.2.2 Universitätsgebäude

Der Neubau des Universitätsgebäudes wurde vom Landesbauamt (LBA) Flensburg, später der ZNL Flensburg der GMSH, in Eigenregie errichtet. Auch hier hatten die Beteiligten erhebliche Schwierigkeiten, den tatsächlichen Bedarf festzustellen. Nur weil das LBA Flensburg eine flexible Stahlbetonrahmenkonstruktion für die Ausführung gewählt hatte, war es letztlich überhaupt möglich, im Rahmen der vorhandenen Planung den zwischenzeitlich neu definierten Raumbedarf zu decken. Anderenfalls hätte zu diesem Zeitpunkt die gesamte Planung umgestellt werden müssen.

Die Ausführung der Baumaßnahme ist in einigen Fällen kritisch zu sehen:

- Für den Bodenbelag in den Fluren wurde ein vom Nutzer nach optischen Kriterien ausgewählter spezieller 2-lagiger Estrich entgegen begründeter Bedenken des LBA eingebaut. Dieser wurde angesichts festgestellter erheblicher Mängel unter Vorbehalt, den der Auftragnehmer akzeptierte, abgenommen, von einem Sachverständigen begutachtet und nachgebessert. Da der Estrich optisch mangelhaft blieb, was nach Ansicht der GMSH hinsichtlich der Gebäudenutzung mit Öffentlichkeitswirkung nicht vertretbar gewesen wäre, wurde eine zusätzliche Verschleißschicht neu aufgebracht. Es entstanden über 228.000 €

Mehrkosten, allein für die neu aufgebrachte Verschleißschicht rd. 166.000 €. Dem steht ein Einbehalt von 12.700 € für die optischen Mängel gegenüber.

- Von den über 1.900 eingebauten Aluminiumfenstern müssen fast 70 % von in die Mechanik eingedrungenen Schmutzpartikeln gereinigt, bei über 47 % muss die Verriegelung nachgestellt, über 300 Fenster müssen justiert werden. Den noch vor Abnahme der Bauleistung erkannten Problemen mit den Fenstern wurde nicht rechtzeitig nachgegangen, sodass der Grund der Verschmutzung nicht mehr feststellbar ist und die Kosten für die Beseitigung aus öffentlichen Mitteln zu tragen sind. Die regelmäßig wieder notwendige Nachjustierung der Fenster wäre überflüssig, wenn bei der Planung beachtet worden wäre, dass Fenster mit Drehfunktion i. d. R. nicht breiter als hoch sein sollten.
  In ihrer Stellungnahme macht die **GMSH** nunmehr geltend, die Fenster seien mangelfrei abgenommen worden. Über danach entstandene Mängel habe man sich mit dem Auftragnehmer schließlich verständigt.

- Das mit 46 Lichtkuppeln und diversen sonstigen Dachdurchführungen versehene Aluminium-Pultdach ist von einer Firma nicht fachkundig gefertigt worden. Seit Bezug des Hauses sind mehrfach Undichtigkeiten festgestellt worden, durch die Wasser ins Gebäude eindrang. Der von der Universität beauftragte Gutachter hat als Grund die nicht DIN-gerechte und unsachgemäße Ausführung der Arbeiten festgestellt. Allein für die Reparatur der eingetretenen Schäden hat die GMSH 2005 137.000 € aufgewandt, die aufgrund der Insolvenz der ausführenden Firma von der öffentlichen Hand zu tragen sind. Sollten die Mängel im gesamten Dachbereich vorliegen, kann eine Neueindeckung notwendig werden.
  Die **GMSH** weist darauf hin, dass das Dach jetzt dicht sei und derzeit keine Anhaltspunkte für weitere Mängel im gesamten Dachbereich vorlägen.

29.3 Campus Kiel

Gegenstand der Prüfung war der Neubau des Neurozentrums des UK SH.

Nachdem bereits 1998 offenkundig war, dass der Mietvertrag über das Anschargelände zum 31.12.2003 auslaufen und somit ein Umzug der dort untergebrachten Neurochirurgie notwendig werden würde, konnte mit dem Bau des neuen Gebäudes auf dem Gelände des Universitätsklinikums erst im Mai 2001 begonnen werden. Vorangegangen war eine lange Planungsphase, die letztlich bis ins Jahr 1985 zurückreicht, während der es die beteiligten Ministerien und der Nutzer nicht verstanden haben, eine

zeitgerechte genehmigungsfähige Planung auf den Weg zu bringen. Mit Baubeginn war die Planungsphase aber keinesfalls beendet. Vielmehr zeichnet sich diese Baumaßnahme durch eine intensive „baubegleitende“ Planung infolge zahlreicher nachträglicher Nutzerwünsche und einer unzureichenden Bearbeitung durch den Architekten aus. Der LRH verkennt hierbei nicht die Schwierigkeiten in der Zusammenarbeit zwischen ministerieller Verwaltung und Ärzteschaft einer Universitätsklinik, vermisst aber den Willen des Fachministeriums, konsequent Entscheidungen herbeizuführen und sie auch durchzusetzen.

Die **GMSH** weist auf die von ihr nicht zu vertretenden schwierigen Rahmenbedingungen für diesen hochkomplexen Neubau hin, wie z. B. die nachlaufende Bewilligung und Beschaffung der in den Neubau zwingend zu integrierenden neuroradiologischen Großgeräte.

Der **LRH** erkennt diese Schwierigkeiten an. Deshalb hat er auch die beteiligten Fachministerien und die Nutzer aufgefordert, eine zeit- und fachgerechte Planung in Zukunft sicherzustellen.

Die eingeschalteten Fachplaner entwickelten ihre Detailplanung auf Grundlage der vom Architekten einzig zur Verfügung gestellten FU -Bau-[1], während dieser diese Planung zwischenzeitlich fortentwickelt und dabei grundlegend verändert hatte. Dies hatte für die Fachplaner, die über diese fortentwickelten Planunterlagen vom Architekten nicht informiert wurden, spätere kostenträchtige Änderungen in der Ausführung zur Folge. Eine umfassende Ausführungsplanung existierte zum Zeitpunkt des Baubeginns nicht, wichtige Details wurden vom Architekten erst im Zuge des Baufortschritts, häufig zu spät, erstellt.

Die **GMSH** erklärt hierzu, sie habe die modifizierte Planung in der Startbesprechung am 07.08.2000 zur verbindlichen Grundlage der weiteren Planung erklärt. Eine etwaige vorlaufende Weiterbearbeitung der Planung durch die Fachplaner auf Grundlage der alten Planung sei von ihr nicht beauftragt worden.

Der **LRH** merkt hierzu an, dass nach den ihm vorgelegten Unterlagen der Architekt erst auf Grundlage seines Honorarangebots vom 24.10.2000 von der ZNL mit der Überarbeitung der gem. FU -Bau- genehmigten Planung beauftragt wurde. 2001 legte er diese vor. Diese Überarbeitung wurde den Fachplanern offensichtlich nicht bekannt gegeben. Das technische Raumprogramm lag erst am 11.07.2002 vor.

---

1 Finanzierungsunterlage -Bau- (FU -Bau-).

Insgesamt stand aufgrund der Verzögerungen während der Planungsphase vor Baubeginn und der unzureichenden Planung das Vorhaben von Anfang an unter einem erheblichen selbst erzeugten Zeitdruck. Vor diesem Hintergrund ist allerdings positiv zu vermerken, dass das Neurozentrum schließlich in nur 34 Monaten Bauzeit erstellt wurde.

Die Kostenkontrolle durch den Architekten war nicht dazu geeignet, die Durchführung der Baumaßnahme im Kostenrahmen zu halten, da die von ihm aufgestellten Kostenkontrolleinheiten in vielen Fällen nicht der Realität entsprachen. Erschwerend kam hinzu, dass sich die Ausschreibungsverfahren viel zu lange hinzogen. Bei zeitgerechter Ausschreibung aller kostenintensiven Gewerke hätte bereits zu einem wesentlich früheren Zeitpunkt auf mögliche Kostenerhöhungen reagiert werden können und müssen. Gegenüber der genehmigten FU -Bau- werden rd. 4,13 Mio. € zusätzlich benötigt werden. Das entspricht Mehrkosten in Höhe von 11,8 %.

Darüber hinaus war das Zeitmanagement des Architekten absolut unzureichend. Allein die durch Verschiebung des Fertigstellungstermins verursachte Mietzeitverlängerung für das Anschargelände hat zu Mehrkosten in Höhe von 225 T€ geführt.

Die **GMSH** weist darauf hin, dass die Aufstellung der sog. Kostenkontrolleinheiten zu Baubeginn schlüssig gewesen sei. Aufgrund des umfassenden Fortschreibungsbedarfs der Planung hätten jedoch laufend Anpassungen vorgenommen werden müssen. Fehlleistungen des Architekten hierbei seien für die GMSH nicht sofort erkennbar gewesen. Gegenüber der genehmigten FU -Bau- seien rd. 3,03 Mio. € reine Baukosten, d. h. ca. 7 % mehr aufgewandt worden. Eine Prüfung der Arbeitsgruppe Baukostenprüfung des Wissenschaftsrats habe ergeben, dass sich die tatsächlichen Gesamtbaukosten im Rahmen vergleichbarer Vorhaben bewegten. Die Aufwendungen aus Bauzeitverlängerung und verlängerter Mietzeit für das Anschargelände stellten bei einer vom LRH angenommenen planmäßig längeren Bauzeit keine Mehrkosten dar.

Der **LRH** beschränkt sich darauf festzustellen, dass die Mängel in der Kostenkontrolle unstreitig zu erheblichen Mehrkosten geführt haben. Das Land hat die Chance vertan zu beweisen, dass ein solches Projekt auch günstiger als vergleichbare Vorhaben gebaut werden kann. Die vom LRH für erforderlich gehaltene längere Bauzeit hätte nicht durch Hinausschieben des Fertigstellungstermins, sondern durch früheren Baubeginn auf der Grundlage einer abgeschlossenen Planung ermöglicht werden müssen, dann wären z. B. auch keine zusätzlichen Mietkosten entstanden.

Die GMSH hat es unterlassen, Architekten und Fachplaner ausreichend qualifiziert zu überwachen und anzuleiten. Mängel in der Bearbeitung durch den Architekten sind dadurch nicht bzw. viel zu spät aufgefallen und konnten dann nicht mehr behoben werden. Die GMSH muss in Zukunft ihre Aufgaben als fachkundiger Bauherr noch aktiver wahrnehmen.

Die **GMSH** räumt ein, dass in der Nachschau bei der Überwachung der Leistungen der freiberuflich Tätigen die Schwerpunkte z. T. nicht richtig gesetzt waren. Diese Erkenntnis belege die Notwendigkeit, die Fortentwicklung von den Verfahren der früheren staatlichen Bauverwaltung zu einer effizienten Bauherrenorganisation, die ihre Schwerpunkte in der Projektsteuerung setzt, nachhaltig zu beschleunigen. Nach dem neuen Organisationsmodell durchgeführte Baumaßnahmen zeigten aufgrund der eindeutigeren Weisungsstrukturen und Verantwortlichkeiten in dieser Hinsicht deutlich bessere Ergebnisse.

29.4 Campus Lübeck

29.4.1 Neubau Informatik und Medizintechnik

Die Kosten für den technischen Ausbau waren für das hoch technisierte Gebäude mit einem Anteil von nur 29,6 % bereits in der FU -Bau- viel zu gering veranschlagt. Im Wissen um die Umstellung des vorhandenen Campus-Netzes auf die Gigabit-Ethernet-Technologie wurde auch die zweite Änderung der FU -Bau- im Herbst 1999 von der ZNL Lübeck nicht dazu genutzt, die zwingend erforderlichen Kostenanpassungen vorzunehmen und die für das Gebäude vorgesehenen Aktivkomponenten dem Standard des neuen Campus-Netzes anzupassen.

Die **GMSH** trägt vor, die Veranschlagung der Technikkosten sei auf Basis datenbankgestützter Richtwerte und Berechnungsmethoden erfolgt, die möglicherweise die technologische Weiterentwicklung noch nicht berücksichtigten. Kostensteigerungen basierten im Wesentlichen auf der zukunftsorientierten Netzwerktechnologie mit einem Quantensprung in der Preisentwicklung und der drastischen Reduzierung ursprünglich veranschlagter Kosten im Zusammenhang mit der Gesamtkostendeckelung. Zwar sei im Mai 1999 vom Nutzer auf die Umstellung des Campus-Netzes auf Gigabit-Ethernet-Technologie hingewiesen worden, zum Zeitpunkt des Nachtrags habe die GMSH aber nicht absehen können, ob dies auch erfolgen werde. Die entscheidenden Kostensteigerungen seien erst im ersten Halbjahr 2002 entstanden.

Der **LRH** hält fest, dass danach der Technikanteil für dieses zu Forschungszwecken gebaute und damit zwingend mit zukunftsorientierter Technik auszurüstende Gebäude zu niedrig veranschlagt war. Obwohl seit

Anfang 1999 bekannt war, dass das Klinikkommunikationssystem auf die aktuelle Gigabit-Ethernet-Technologie umgestellt werden sollte, wurde dieses bei der Planung des Informatikgebäudes nicht berücksichtigt.

Trotz Kostendeckelung durch das Finanzministerium wurden Nachträge in einer Höhe von 2,0 Mio. € genehmigt. Dabei haben die beiden Fachgruppen Maschinenbau und Elektrotechnik der ZNL die in der Ursprungs-FU -Bau- genehmigten Kosten um 597 bzw. 1.786 T€ überschritten.

Die **GMSH** macht geltend, allein 1,2 Mio. € an ausgewiesenen Mehrkosten seien Folge der innovativen Entwicklung der IT-Technologie und der bedarfsorientierten Konzeptplanung durch den Nutzer. Die übrigen Mehrkosten (ca. 22 %) hätten vielfältige Gründe wie etwa Kostensteigerungen im Bereich technische Ausrüstung, zusätzliche nicht veranschlagte Maßnahmen oder Anpassungen von Anlagen an geänderte Vorschriften.

Die Fachgruppe Elektrotechnik der ZNL hat von Beginn der Baumaßnahme an bekannte Forderungen der Nutzer teilweise ignoriert und durch Massenreduzierungen, ohne die die Elektroinstallationsarbeiten wegen Kostenüberschreitung nicht hätten in Auftrag gegeben werden können, spätere Nachträge und damit erhebliche Mehrkosten in Kauf genommen. Bei ordnungsgemäßer Bearbeitung hätte für den Bereich Elektroinstallationsarbeiten bereits im Frühjahr 2002 ein entsprechender Nachtrag zeitnah aufgestellt werden müssen. Durch die Reduzierung des Hauptauftrags wurden allein bei diesem Auftrag Volumina von mehr als 700 T€ dem vorgeschriebenen Wettbewerb entzogen.

Die **GMSH** wendet ein, dass ein die Haushaltsansätze weit übersteigendes Ausschreibungsergebnis zur Aufhebung der Ausschreibung, zur Modifizierung des Leistungsverzeichnisses und zu den erheblichen Massenreduzierungen geführt habe.

Der **LRH** weist darauf hin, dass der hierauf basierende Auftrag nicht alle erforderlichen Leistungen enthielt.

Die Planung dieser Baumaßnahme ist teilweise kritisch zu sehen, was die folgenden Beispiele belegen:

- Durch den Verzicht auf den Einbau von 137 Sonnenschutzanlagen an der Nordwestfassade hätten rd. 100 T€ eingespart werden können (Gesamtkosten: rd. 390 T€). Dagegen wurde im nach Süden ausgerichteten Gebäudeteil, der komplett verglast ist, aus architektonischen Gründen auf jeglichen außen liegenden Sonnenschutz verzichtet. Die hier arbeitenden Mitarbeiter sind allein auf die bei entsprechender Son-

neneinstrahlung nicht ausreichende Wirksamkeit der eingebauten Sonnenschutzverglasung angewiesen.

- Für die EDV-Verteiler wurden keine separaten Räume vorgesehen. Da die Unterbringung dieser Schränke in Arbeitsräumen unzumutbar ist, wurden für die nachträgliche Behebung dieses Planungsmangels Mehrkosten in Höhe von 200 T€ genehmigt.

- Im Erdgeschoss wurde ein Lastenaufzug mit Kosten in Höhe von 35 T€ eingebaut, der an dieser Stelle gar nicht benötigt wird. Herstellungs- wie Folgekosten hätten eingespart werden können.

Die **GMSH** erwidert, die Südfassade bestehe aus einer Alu-Glas-Systemfassade mit integrierten Fenstern mit Sonnenschutzverglasung, die eine unangenehme Aufheizung der Innenräume verhindere. Der GMSH sei Kritik seitens der Nutzer nicht bekannt.
Für die EDV-Verteiler seien keine eigenen Räume notwendig gewesen, weil die im Planungsstand zugrunde gelegten Geräte den Grenzwert der Arbeitsstättenrichtlinie (55 dB (A)) eingehalten hätten. Erst das neue Netzwerkkonzept des Nutzers hätte zu EDV-Verteilern geführt, deren Schallpegelwerte im Bereich von ca. 70 dB (A) lagen.
Der Lastenaufzug sei gem. dem genehmigten Raumprogramm ausgeführt worden. Seine Nutzung durch den Nutzer entziehe sich der Kenntnis der GMSH.

Der **LRH** hält seine Feststellungen aufrecht.

29.4.2 Pädiatrie

Die Pädiatrie als Teil des Zentralklinikums wurde schon 1999 fertig gestellt. Die stichprobenweise Prüfung von Vergaben hat gezeigt, dass in Gewerken, die in einem Neubau exakt planbar sind (u. a. Trockenbau, Sonnenschutz, Heizung, Elektro) viele umfangreiche Leistungen nachträglich in Auftrag gegeben wurden. Diese Nachträge überstiegen die Auftragssummen z. T. deutlich bis hin zum Vierfachen. Die bereits zum Zeitpunkt der Übergabe aufgetretenen Mängel an dem für die Nutzung ungeeigneten Bodenbelag sowie der Brandschutzdecke sind auch 5 Jahre nach Fertigstellung nicht beseitigt, da die Feststellung der Verantwortlichkeiten und die Verhandlungen mit den am Bau Beteiligten sich seitdem hinziehen.

Die **GMSH** teilt mit, sie werde dem Problem der Nachträge zukünftig durch eine nachhaltigere Ausführungsplanung begegnen.
Hinsichtlich der Brandschutzdecken habe es erheblichen Klärungsbedarf hinsichtlich der Verantwortlichkeit gegeben. Die Sanierung, die im Mai

2006 abgeschlossen werde, habe gründlich geplant werden müssen. Die Sanierung des Bodenbelags wird nach langwieriger Schadensfeststellung, Ursachenforschung, Probesanierung und Streckung der Schadenskosten noch in 2006 abgeschlossen.

29.4.3 Orthopädie, Neurowissenschaften, Zentralsterilisation

Die im Zusammenhang mit der Orthopädie und den Neurowissenschaften zu errichtende Zentralsterilisation wurde von dem eingeschalteten Fachplaner unzureichend geplant. Umfangreiche Umplanungen haben zu Mehrkosten von ca. 1 Mio. € geführt. Der dem Land dadurch entstehende Schaden wird von der GMSH auf ca. 320 T€ beziffert und ist gegenüber dem Fachplaner geltend zu machen.
Die **GMSH** bereitet eine entsprechende Klage vor.

Durch die zeitliche Streckung des Neubaus infolge fehlender Haushaltsmittel und vom Architekten nicht ausreichend berücksichtigter Wasserhaltungsprobleme wurden im Gewerk „Erweiterte Rohbauarbeiten“ bislang - die Maßnahme befindet sich noch im Bau - bereits 6 Nachträge erforderlich, die bei gewissenhafter Planung weitgehend hätten vermieden werden können. Es wurden vergaberechtswidrig Leistungen in Höhe von rd. 820 T€ ausgeschrieben, die erst ein Jahr später in Auftrag gegeben werden konnten, da zum Zeitpunkt der Ausschreibung keine Mittel zur Verfügung standen.

Die **GMSH** erklärt, die durch die zeitliche Streckung entstandenen Mehrkosten seien zunächst nicht absehbar gewesen. Weitere Mehrkosten seien durch nachträgliche baufachliche Anerkennungen entstanden, die sie nicht zu vertreten habe. Nachtragsforderungen hinsichtlich der Wasserhaltungsprobleme seien zurückgewiesen worden. Es seien keine Leistungen vergaberechtswidrig ausgeschrieben worden, da ausreichende Verpflichtungsermächtigungen in den Folgejahren zur Verfügung gestanden hätten.

Der **LRH** stellt fest, dass ausweislich der ihm vorgelegten Unterlagen zum Zeitpunkt der Ausschreibung der AWT[1]-Kanal-Ringschluss wegen fehlender Mittel zurückgestellt worden war. Erst ein Jahr später wurden diese Mittel frei gegeben.

---

1 Automatischer Warentransport.

29.5 Fazit

Der LRH mahnt bei allen an Baumaßnahmen des Landes Beteiligten - Ministerien, GMSH und Nutzern - an, der Planung der Baumaßnahmen mehr Augenmerk zu schenken. Der Bau eines Gebäudes sollte erst begonnen werden, wenn eine abgeschlossene Planung vorliegt. Andernfalls muss „baubegleitend“ geplant werden, was nicht nur i. d. R. zu teureren Lösungen führt, sondern oftmals auch Einfallstor für nachgeschobene zusätzliche Nutzerwünsche ist. Dabei ist die Planung regelmäßig kritisch zu hinterfragen, um krasse Fehlplanungen, wie z. B. außen liegende Sonnenschutzeinrichtungen an der nördlichen Seite eines Gebäudes, zu vermeiden.
Das zuständige Fachministerium ist dringend aufgerufen, bei Baumaßnahmen im Hochschulbereich spürbar Einfluss zu nehmen. Begehrlichkeiten und Wünsche seitens der Nutzer, wie sie beispielsweise während der langen Planungsphase des Neurozentrums in Kiel zu beobachten waren, muss das Fachministerium auf Notwendigkeit und Wirtschaftlichkeit hin prüfen und ihnen ggf. entgegentreten. Andererseits sind berechtigte Nutzerwünsche ernst zu nehmen, damit keine Fehlplanungen - wie beim Hörsaalgebäude in Flensburg oder dem technischen Standard der Informatik- und Medizintechnik in Lübeck - erfolgen.

Die GMSH muss die Baumaßnahmen mit einer wirksamen Kostenkontrolle begleiten und die von ihr eingeschalteten freiberuflich Tätigen qualifiziert anleiten und überwachen.

Die **GMSH** erklärt, sie sei sich dieser Problemstellungen bewusst und greife diese Anmerkung auf. Durch eine Qualifizierung der Projektleiter, umfassende Vorgaben für Beauftragung und Überwachung freiberuflich Tätiger und die Einführung quartalsweise vorzulegender Statusberichte zur Kostenkontrolle sei man die erkannten Probleme engagiert angegangen.

Die Nutzer sind schließlich dringend aufgefordert, rechtzeitig und dann abschließend ihren Beitrag zur Planung zu erbringen und hierbei angesichts der schwierigen Haushaltslage Augenmaß walten zu lassen.

30. Beteiligung des Landes an der AKN Eisenbahn AG

Weder Steigerungen der Betriebs- und Verkehrsleistungen noch interne Rationalisierungsmaßnahmen konnten den deutlichen Anstieg der Defizite der landeseigenen AKN verhindern. Ursächlich sind neben einer seit 1999 vereinbarten erheblichen Verringerung der Anteile an den Einnahmen innerhalb des Hamburger Verkehrsverbundes insbesondere Finanzierungskosten, Abschreibungen, Altlasten sowie insgesamt hohe Fixkosten.

Seit der ebenfalls ab 1999 zuungunsten des Landes veränderten Aufteilung der Verluste auf die Eigentümer übernimmt das Land rd. 75 % dieser Defizite.

Um den damit verbundenen von Jahr zu Jahr noch steigenden hohen finanziellen Belastungen entgegenzuwirken, sind grundlegende strukturelle Veränderungen erforderlich. Auf der Grundlage entsprechender Vorüberlegungen des Verkehrsministeriums ist in Abstimmung mit dem Mitgesellschafter, der Freien und Hansestadt Hamburg, umgehend eine finanziell tragbare Lösung zu entwickeln und zu verwirklichen.

30.1 Vorbemerkung

Die AKN Eisenbahn AG (AKN) ist seit 1884 in Schleswig-Holstein und Hamburg tätig. Sie befindet sich seit Jahrzehnten im überwiegenden Eigentum der Freien und Hansestadt Hamburg (FHH) (50 %) und des Landes (49,89 %) und stellt eines der finanziell bedeutendsten Unternehmen im Beteiligungsbestand Schleswig-Holsteins dar. Tochterunternehmen sind die Schleswig-Holstein Bahn GmbH (SHB), die Güterkraftverkehr Hamburg-Holstein GmbH sowie zu gleichen Teilen gemeinsam mit der Hamburger Hochbahn AG die NBE nordbahn Eisenbahngesellschaft mbH & Co. KG (NBE).

Der LRH hat die Betätigung des Landes Schleswig-Holstein als Gesellschafter bei der AKN und deren Tochtergesellschaften unter Beachtung kaufmännischer Grundsätze gem. § 92 LHO geprüft.

Im Hinblick auf die hohen an die AKN geflossenen und weiterhin fließenden Betriebs- und Investitionszuschüsse für den Schienenpersonennahverkehr (SPNV) und für Güterverkehre hat der LRH zusätzlich eine Zuwendungsprüfung nach § 91 LHO durchgeführt.

30.2 Betriebliche Tätigkeit der AKN

Die AKN betreibt öffentlichen Personennahverkehr (ÖPNV) und Güterverkehr. Während die Eigenverkehre ausschließlich auf eigenem Streckennetz geleistet werden, laufen Auftragsverkehre in der Personen- und Güterbeförderung sowohl auf eigener als auch auf fremder Infrastruktur.

Das in Eigenregie betriebene Netz der AKN hat eine Streckenlänge von 115,5 km. Im Rahmen ihrer Auftragsverkehre nutzt sie die Infrastruktur der DB Netz AG sowie der Verkehrsgesellschaft Norderstedt mbH. Unter Einbeziehung der Auftragsverkehre auf den Eisenbahnstrecken Dritter betreibt die AKN Verkehre auf einem Netz von rd. 255 km.

Im Bereich des Hamburger Verkehrsverbundes (HVV) betreibt die AKN überwiegend Verkehre nach Schnellbahnkriterien auf den Linien von Neumünster[1] nach Hamburg-Eidelstedt (-Hauptbahnhof) (A 1), von Ulzburg Süd nach Norderstedt Mitte (A 2) und von Ulzburg Süd nach Elmshorn (A 3).

Mit ihren Tochterunternehmen betreibt die AKN die Strecken Neumünster-Heide-Büsum (SHB) und die Strecke Neumünster-Bad Oldesloe (NBE).

30.3 Wesentliche Einnahmequellen

Die mit der Regionalisierung des ÖPNV verbundene strukturelle Neuordnung der Finanzverantwortung für den HVV führte im Jahr 1999 zu einem neuen Einnahmeaufteilungsvertrag. Basis für die Aufteilung der Fahrgeldeinnahmen ist hiernach nicht mehr das Verkehrsangebot, sondern die Verkehrsnachfrage. Da im Innenbereich des HVV höhere Verkehrsleistungen anfallen als in dessen Außenbereich, hatte die AKN mit der methodischen Änderung der Einnahmeaufteilung auch einen starken Rückgang der Einnahmen zu verzeichnen. Angesichts ihres geringen Anteils von lediglich 0,83 % an den Einnahmen des HVV (Stand 2003) war eine andere Aufteilung nicht durchsetzbar.

Die AKN ist seit Jahren lediglich in der Lage, rd. die Hälfte ihrer betriebsgewöhnlichen Aufwendungen durch eigene Erträge zu decken (50,1 % in 2004). Die Abschlüsse der AKN sind seit Jahrzehnten hoch defizitär, Verluste werden durch die beiden Hauptgesellschafter ausgeglichen. Hierbei sind die umfangreichen Investitionszuschüsse nur insoweit berücksichtigt, als die AKN die Abschreibungen auf ihre Eigenanteile zu erwirtschaften hat. Bis zur Bahnreform Mitte der 90er-Jahre lag den Ergebnissen der Gedanke zugrunde, dass der SPNV als öffentliche Aufgabe letztlich nicht ge-

1 HVV bis Boostedt.

winnbringend gestaltbar sei und insofern strukturelle Verluste der AKN unvermeidbar hingenommen werden müssten.

Investitionen werden i. d. R. anteilig und im Wesentlichen nach den Regeln des Gesetzes über Finanzhilfen des Bundes zur Verbesserung der Verkehrsverhältnisse der Gemeinden[1], des Eisenbahnkreuzungsgesetzes[2] und des Gesetzes zur Regionalisierung des öffentlichen Personennahverkehrs[3] gefördert. Diese Zuschüsse an die AKN werden zu einem großen Teil von den beiden Hauptgesellschaftern FHH und Land aufgebracht. Daneben übernimmt die öffentliche Hand auch Ausgleichsleistungen für Schwerbehindertenbeförderung, Schülerbeförderung sowie für Auftragsverkehre.

Im Jahr 1981 einigten sich die Gesellschafter FHH und Land darauf, Verluste der AKN jeweils zur Hälfte auszugleichen. Mit der Regionalisierungsvereinbarung aus dem Jahr 2000 sind rückwirkend ab 1999 detaillierte Regelungen zur Aufteilung der Verluste, orientiert an der territorialen Zuordnung der Verlustentstehung, getroffen worden. Mit der Regionalisierung des SPNV ging das Bestreben einher, Verkehrsleistungen im Wettbewerb erbringen zu lassen. Soweit nicht Eigenwirtschaftlichkeit der Verkehre vorliegt, wären die Belastungen aus dem als gemeinwirtschaftliche Leistung vereinbarten Betrieb solcher Strecken damit von den jeweiligen Auftraggebern (Bestellern) auszugleichen. Das Land entsprach damit der ihm gesetzlich zugewiesenen Finanzverantwortung für den SPNV.[4]

Im Ergebnis führte dies für das Land zu einer Erhöhung des Anteils am Verlustausgleich von 50 % auf rd. 75 %. Der Verlustanteil des Landes stieg dabei aufgrund der neuen Aufteilungen überproportional von 6 Mio. € für das Geschäftsjahr 1998 auf rd. 13,9 Mio. € für das Geschäftsjahr 2004, während sich die Verluste insgesamt in diesem Zeitraum von 12,5 Mio. € auf 18,9 Mio. € erhöht haben. Bei der Höhe der Verluste ist zu berücksichtigen, dass die AKN für die Verkehrsleistungen auf ihren Stammstrecken keine vertraglich vereinbarten Ausgleichsleistungen erhält.
Die von den Gesellschaftern auszugleichenden jährlichen Verluste haben sich seit 1994 wie folgt entwickelt:

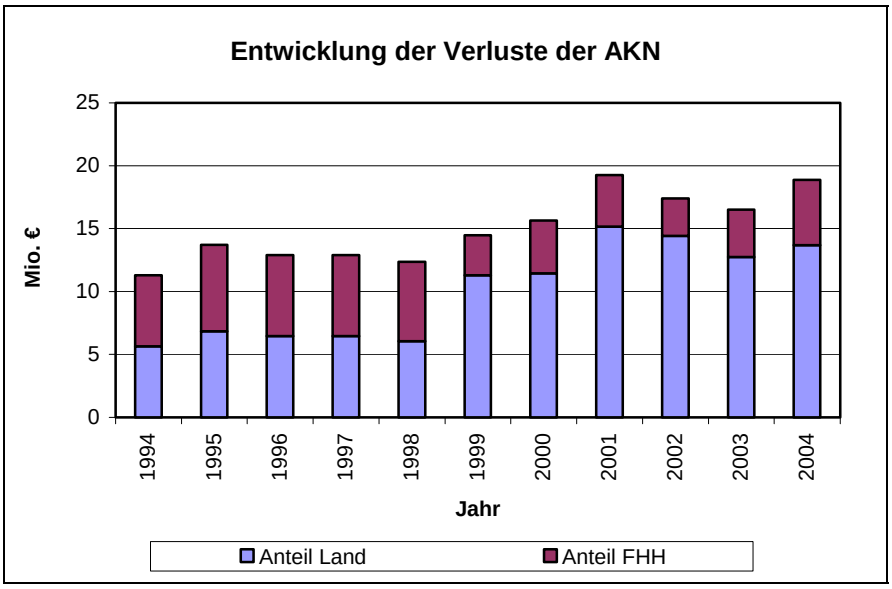
---

1 Gesetz über Finanzhilfen des Bundes zur Verbesserung der Verkehrsverhältnisse der Gemeinden (Gemeindeverkehrsfinanzierungsgesetz - GVFG) i. d. F. d. Bekanntmachung vom 28.1.1988, BGBl. I S. 100, zuletzt geändert durch Art. 23 des Gesetzes vom 29.12.2003, BGBl. I S. 3076.

2 Gesetz über Kreuzungen von Eisenbahnen und Straßen (Eisenbahnkreuzungsgesetz - EKrG) i. d. F. d. Bekanntmachung vom 21.3.1971, BGBl. I. S. 337, zuletzt geändert durch Art. 2 des Gesetzes vom 22.4.2005, BGBl. I S. 1128.

3 Gesetz zur Regionalisierung des öffentlichen Personennahverkehrs (Regionalisierungsgesetz - RegG) vom 27.12.1993, BGBl. I S. 2378, zuletzt geändert durch Art. 25 des Gesetzes vom 29.12.2003, BGBl. I S. 3076.

4 § 6 des Gesetzes über den öffentlichen Personennahverkehr in Schleswig-Holstein (ÖPNVG) vom 26.06.1995, GVOBl. Schl.-H. S. 262.



Das **Ministerium für Wissenschaft, Wirtschaft und Verkehr** (Verkehrsministerium) bestätigt die Feststellung des LRH, dass die Umstellung der Defizitaufteilung nach dem Territorialprinzip, die mit einer Finanzierung aus Regionalisierungsmitteln einhergehe, dem Ziel der Bahnstrukturreform entspreche. Damit sei zwangsläufig ein höherer Landesanteil am Verlustausgleich verbunden. Dies habe für Schleswig-Holstein die positive Folge, dass keine originären Landesmittel mehr eingesetzt werden müssten.

Die Erhöhung des Defizits sei maßgeblich auf die von der AKN zu tragenden Eigenfinanzierungsanteile an den Investitionsmaßnahmen zurückzuführen und nicht etwa auf eine unwirtschaftliche Leistungserstellung seitens der AKN. Dass die AKN ein gut geführtes Unternehmen sei, belege die aktuelle Untersuchung einer renommierten Unternehmensberatung. Danach habe die AKN in wesentlichen Geschäftsfeldern Wettbewerbsniveau erreicht und Rationalisierungspotenziale ausgeschöpft. Lediglich in Bereichen, in denen sie - im Gegensatz zu anderen Eisenbahnunternehmen - Altlasten (insbesondere Pensionslasten und Personalzusatzkosten aus älteren Tarifverträgen) tragen müsse, bestünden noch Wettbewerbsnachteile.

Die Wirtschaftlichkeit der AKN wird nach den Feststellungen des **LRH** und gem. den Ausführungen des Gutachters von größenbedingten Nachteilen des Betriebs bzw. hohen Fixkosten beeinflusst. Im Übrigen werden mittels des AKN Besitzstandssicherungsfonds e. V. bereits weite Teile der Altlasten getragen.

30.4 Bedeutende Investitionen

Als finanziell bedeutende Schwerpunkte der von der AKN im Zeitraum 1995 bis 2005 vorgenommenen Investitionen sind der 2-gleisige Ausbau der AKN (HVV)-Linie A 1 zwischen den Bahnhöfen Hamburg-Eidelstedt und Kaltenkirchen sowie die Tieferlegung des Bahnhofs Kaltenkirchen hervorzuheben. Diese Maßnahmen führten bis Mitte 2005 zu Gesamtinvestitionen in Höhe von rd. 175 Mio. €. Mit rd. 36 Mio. € erforderten sie einen erheblichen Eigenmitteleinsatz der AKN. Das mit der Ausbaumaßnahme angestrebte Ziel, den ÖPNV durch Taktverdichtungen zu verbessern, wurde jedoch noch nicht erreicht. Die LVS Schleswig-Holstein Landesweite Verkehrsservicegesellschaft mbH und das Land haben den Bedarf und die mit der Bestellung zusätzlicher Nahverkehrsleistungen verbundenen Finanzierungsfragen noch nicht abschließend geklärt.

Trotz hoher Investitionsförderungen stellen die von der AKN selbst zu erwirtschaftenden Abschreibungen und Finanzierungskosten eine starke Belastung dar. Hier wirkt sich der gute Ausbauzustand der Infrastruktur (Netz und Stationen) aus, der nicht nur an den verkehrlichen Erfordernissen orientiert ist, sondern auch einen technisch hohen Standard aufweist. Interne Vergleichsrechnungen haben ergeben, dass der fiktive Trassenpreis der AKN für ihre eigenen Strecken deutlich über den von der DB Netz AG geforderten Preisen liegt.

Die Stellungnahme des **Verkehrsministeriums** hierzu zielt darauf ab, den Vergleich des LRH mit den vermeintlich günstigeren Trassenkosten der DB AG zu relativieren. Bei bundeseigenen Eisenbahnen würden die Kosten für Neubau- und Grundinstandsetzungsmaßnahmen größtenteils aus Bundesmitteln finanziert. Demgegenüber habe die AKN bei Neubaumaßnahmen vergleichsweise hohe Eigenfinanzierungsanteile zu tragen; ferner würden ihr für Instandsetzungen keine Zuschüsse gewährt. Sie sei von daher aus wirtschaftlichen Gründen gehalten, ihr Schienennetz kontinuierlich durch laufende Instandhaltung in einem guten Zustand zu halten. Der damit erreichte, vergleichsweise hohe Standard der Infrastruktur sei unter verkehrswirtschaftlichen Aspekten sinnvoll.

Der **LRH** hält dem entgegen, dass gerade die Erhaltung des hohen Infrastrukturstandards kostenintensiv ist und damit das Ergebnis der AKN erheblich belastet.

30.5 Landesinteresse

Um ihren Leistungserstellungsprozess zu analysieren und ihre Wettbewerbsfähigkeit zu verbessern, hat die AKN umfassende Organisations- und Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen durchführen lassen. Als Problem-

felder wurden u. a. die Personalkosten, hohe Fixkosten, hohe Investitionen und damit verbundene Abschreibungen, veränderte Einnahmeaufteilung im HVV sowie Lasten aus der Vergangenheit identifiziert. Weder Steigerungen der Betriebs- und Verkehrsleistungen noch interne Rationalisierungsmaßnahmen konnten den deutlichen Anstieg der Defizite der AKN verhindern. Die Änderungen in der Einnahmeaufteilung tragen zu diesem Anstieg zwar bei, sie können ihn aber nur zu einem geringen Teil erklären.

Die von der AKN eingeleiteten Maßnahmen sind auf das Unternehmen selbst begrenzt und im Ergebnis erkennbar nicht ausreichend, die notwendige Umkehr zu bewirken. Die inzwischen fortgeschrittene wettbewerbliche Ausgestaltung des SPNV in Schleswig-Holstein zeigt insbesondere, dass die Vergabe der zur Abdeckung der Verkehrsbedürfnisse erforderlichen Leistungen an Schienenverkehrsunternehmen auf der Basis von Ausschreibungen zu Einsparungen beim Land führt.

Das Vorhalten einer Landesgesellschaft als besondere Daseinsvorsorge für den Großraum Hamburg zur Abwicklung dortiger Verkehre ist insbesondere unter dem Gesichtspunkt der Erbringung von Verkehrsleistungen nicht mehr erforderlich.

Das **Verkehrsministerium** teilt die Auffassung, dass für die Beteiligung an dem Eisenbahnbetrieb der AKN kein hinreichendes Landesinteresse besteht. Hinsichtlich der Eisenbahninfrastruktur könne das wichtige Landesinteresse dann gegeben sein, wenn sich im weiteren Verfahren keine Lösung finde, die dem öffentlichen Versorgungsauftrag auch weiterhin die Grundlagen für eine erforderliche dauerhafte Qualität liefere. Bei einer Trennung von Netz und Betrieb sei zu berücksichtigen, dass bei einem relativ kleinen Unternehmen wie der AKN in erheblichem Maße Synergieeffekte verloren gingen.

Der **LRH** weist darauf hin, dass die AKN in ihrer derzeitigen Ausgestaltung nicht über eine optimale Betriebsgröße verfügt. Insofern stellen Synergiepotenziale auch für mögliche Erwerber eine wichtige Kalkulationsgröße dar.

30.6 Handlungsmöglichkeiten des Landes

Angesichts der seit Jahren veränderten Rahmenbedingungen im SPNV hat das Land den weiter steigenden Verlustausgleichszahlungen endlich durch grundlegende Strukturveränderungen entgegenzutreten und hierfür eine finanziell tragbare Lösung zu entwickeln und zu verwirklichen. Ausgehend von entsprechenden Vorüberlegungen des Verkehrsministeriums eröffnen sich hierzu verschiedene Handlungsmöglichkeiten.

Der Abschluss eines langfristigen Verkehrsvertrags für die Stammstrecken der AKN ohne weitere Schritte mindert nicht die finanzielle Last des Landes und entlässt es nicht aus seiner Verantwortung als Gesellschafter.

Die mögliche Ausschreibung der Stammstrecken der AKN würde zusätzliche finanzielle Belastungen auslösen, wenn ein Dritter den Zuschlag für die Erbringung der Verkehrsleistungen erhielte. Beim Land würden damit die verlustträchtigen Bereiche nebst Altlasten verbleiben, während Verkehrsbereiche, die sich durch vertraglich vereinbarte Ausgleichsleistungen selbst tragen oder Gewinne erbringen, in private Hand übergingen.

Eine nennenswerte Verringerung der haushaltsmäßigen Belastungen auch im investiven Bereich kann nach Ansicht des LRH erreicht werden, wenn entsprechend einem vorläufigen Umstrukturierungsmodell des Verkehrsministeriums ein langfristiger Verkehrsvertrag geschlossen wird und anschließend der Verkauf des Unternehmens an einen strategischen Partner erfolgt, sowie ggf. der Abschluss eines Bewirtschaftungsvertrags für die in öffentlicher Hand verbleibende Infrastruktur. Sollten sich im weiteren Verfahren andere in rechtlich einwandfreier Weise umsetzbare Wege zur (Teil-)Privatisierung ergeben, die wirtschaftlicher sind, ist selbstverständlich diesen der Vorzug zu geben.

Im Hinblick auf die Tatsache, dass der Bereich Infrastruktur die betriebswirtschaftlich kritische Größe bei Weitem nicht erreicht, sollte auch die Infrastruktur nicht von vornherein aus der Begutachtung und den Verkaufsüberlegungen ausgeschlossen werden. Der gute bauliche Zustand der Strecke sowie ihre verkehrsgeografisch interessante Lage machen die Infrastruktur nach Einschätzung des LRH zu der finanziell bedeutendsten Vermögensposition der AKN. Die Einbindung in die Organisation möglicher Erwerber, die aufgrund ihrer Struktur nennenswerte Synergiepotenziale nutzen können, lässt entsprechendes Interesse an der AKN erwarten.

Nicht zuletzt weil eine Abstimmung mit dem Mitgesellschafter FHH unabdingbar ist, hält es der LRH für zielführend, in einem ersten Schritt zu sondieren, welche Optionen gemeinsam für möglich gehalten werden.

Wirtschaftspolitische Anforderungen zum Erhalt von Arbeitsplätzen und zur weiteren zweckentsprechenden Bereitstellung der geförderten Infrastruktur für den SPNV nach den Vorgaben des Landes lassen sich vertraglich regeln.

Das **Verkehrsministerium** teilt die Auffassung des LRH, wonach das AKN-Defizit durch den Abschluss eines Verkehrsvertrags - wie sonst im

SPNV üblich - deutlich reduziert wird. Damit sei allerdings noch keine Haushaltsentlastung verbunden. Diese könne möglicherweise durch einen Verkauf der AKN erreicht werden. Diese Frage lasse sich nur durch einen Vergleich des jetzigen Zustands mit konkreten Übernahmeangeboten beantworten, die im Rahmen eines Interessenbekundungs- und Ausschreibungsverfahrens eingeholt werden müssten. Entscheidend sei letztlich, ob die Verkehrsleistung bei Berücksichtigung aller Aspekte für das Land kostengünstiger erbracht werden könne. Mit dem Mitgesellschafter FHH solle kurzfristig in Gespräche eingetreten werden, mit dem Ziel einer einvernehmlichen Lösung.

Nachdem bereits umfangreiche Gutachten vorliegen und die Landesregierung detaillierte Überlegungen angestellt hat, erwartet der **LRH**, dass eine Lösung in absehbarer Zeit gefunden wird.

31. Förderung von Forschung, Entwicklung und Innovation zur Stärkung der Wirtschaft

Gegenstand, Umfang und Notwendigkeit von Förderungen sind vor Aufstellung der Programme nicht ausreichend analysiert und definiert worden.

Um den Erfolg der Programme zu messen, sind die für die einzelnen Maßnahmen erfassten Angaben gezielt und umfassend auszuwerten und zu bewerten. Dem wurde bisher nicht die notwendige Aufmerksamkeit gewidmet.

31.1 Vorbemerkung

Die Steigerung der Innovationskraft und der Wettbewerbsfähigkeit der schleswig-holsteinischen Wirtschaft sind wichtige Ziele der Technologiepolitik der Landesregierung. Durch eine effiziente Förderung von Forschung und Entwicklung[1] sollen eine leistungsfähige Technologieinfrastruktur und ein optimales Innovationsklima geschaffen werden.

31.2 Förderprogramme

Das Ministerium für Wissenschaft, Wirtschaft und Verkehr (Wirtschaftsministerium) fördert die wirtschaftsnahe Forschung und den Technologietransfer über Entwicklungsprojekte von Hochschulen, wirtschaftsnahen Forschungsinstituten und durch Unterstützung von Produktinnovationen gewerblicher Unternehmen. Eingerichtet hat es hierzu die Förderprogramme „Forschung, Entwicklung und Technologietransfer“, „Betriebliche Innovationen“ und „Darstellung Schleswig-Holsteins als Technologiestandort (Messebeteiligungen)“. Die Fördermodalitäten hat das Wirtschaftsministerium in den letzten Jahren mehrfach modifiziert und den finanziellen Möglichkeiten des Landeshaushalts angepasst.

31.3 Haushaltsmittel

Für das Förderprogramm „Forschung, Entwicklung und Technologietransfer“ sind die erforderlichen Haushaltsmittel in der Maßnahmegruppe (MG) 07 den Titeln 0602-85 13 und 0602-894 01 veranschlagt. Das Förderprogramm „Betriebliche Innovationen“ ist mit den im Titel 0602-683 04 MG 07 veranschlagten Haushaltsmitteln ausgestattet. Es wird durch Mittel des Europäischen Fonds für Regionale Entwicklung und der Gemeinschafts-

---

1 Wirtschaftsbericht 2001, Bericht der Landesregierung vom 24.04.2001, Landtagsdrucksache 15/920, und Anmeldung des Landes Schleswig-Holstein zu Teil III des 34. Rahmenplans der Gemeinschaftsaufgabe „Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur für den Zeitraum 2005 bis 2008 (2009), Bericht der Landesregierung vom 17.11.2004, Landtagsdrucksache 15/3841.

aufgabe „Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur“ bzw. des Regionalprogramms 2000 ergänzt (0602 - MG 15 - und Titel 0603-683 01). Für die „Darstellung Schleswig-Holsteins als Technologiestandort (Messebeteiligungen)“ sind die erforderlichen Haushaltsmittel im Titel 0602-685 13 MG 07 mit veranschlagt.

Seit dem Jahr 2000 wurden mit diesen Programmen insgesamt 124 zwischenzeitlich weitgehend abgeschlossene Einzelprojekte, 44 Messen und Ausstellungen sowie 4 Veröffentlichungen mit insgesamt rd. 37,5 Mio. € gefördert.

Programm	**Zahl der Projekte**	**Bewilligte Zuschüsse in €**	**Projekt-Volumen in €**
Forschung, Entwicklung und Technologietransfer	45	12.781.230	19.733.079
Betriebliche und arbeitsplatzschaffende Innovationen	79	22.236.400	69.600.167
Darstellung als Technologiestandort	48	2.500.636	.
Summe	172	37.518.266	

Der LRH hat davon 58 Einzelprojekte aus den Bereichen der betrieblichen Innovationsförderung und der Forschungs- und Entwicklungsförderung vertieft geprüft.

31.4 Notwendigkeit der Förderprogramme

Die Entscheidung, Förderprogramme aufzulegen, stützte das Wirtschaftsministerium wesentlich auf die auch von ihm vertretene allgemeine Ansicht, die vornehmlich von kleineren und mittleren Unternehmen geprägte Wirtschaft des Landes Schleswig-Holstein verfüge zum größten Teil weder über hinreichende eigene Forschungs- und Entwicklungskapazitäten noch über hierfür erforderliche Finanzierungsmittel. Insofern komme der finanziellen Unterstützung von Technologietransferstrukturen und Kooperationsprojekten zwischen Wissenschaft und Wirtschaft sowie von Forschungs- und Entwicklungsprojekten der gewerblichen Wirtschaft besondere Bedeutung zu.

Der LRH hält eine solche generelle Begründung allein nicht für ausreichend. Vielmehr wäre es erforderlich gewesen, vor der Aufstellung der Förderprogramme und der Aufnahme von Vorhaben in die Förderung den

Ist-Zustand zu analysieren und daraus eine Begründung für Art und Umfang gerade dieser Förderungen abzuleiten. Dies ist unterblieben.

Das **Wirtschaftsministerium** hat eingeräumt, es habe vor der Einführung von Förderprogrammen den jeweiligen Ist-Zustand im Sinne einer Evaluierung nicht in ausreichendem Maße geprüft. Belastbare Aussagen zu Ergebnissen, Effizienz und Wirkung von Förderprogrammen hätten daher nicht vorgelegen. Dies habe erfolgreiche Neuausrichtungen der Förderungen erschwert.

Weil schon in den Jahren zuvor, im Rahmen vergleichbarer Programme, ausschließlich nicht rückzahlbare Zuschüsse gewährt wurden, sind Alternativen hierzu (Bürgschaften, Darlehen, bedingt rückzahlbare Zuschüsse) nicht untersucht worden, obwohl dies haushaltsrechtlich verlangt wird (VV zu § 23 LHO). Das Subsidiaritätsprinzip wurde damit nicht ausreichend beachtet.

Hierzu hat das **Wirtschaftsministerium** entgegnet, es habe immer wieder Alternativen zur Gewährung nicht rückzahlbarer Zuschüsse erwogen. Deren Umsetzung sei jedoch an dem zu erwartenden hohen Kontrollaufwand gescheitert.

31.5 Abwicklung der Förderprogramme

Das Wirtschaftsministerium hat die Abwicklung der Programme der Wirtschaftsförderung und Technologietransfer Schleswig-Holstein GmbH (WT SH) übertragen. Die Bestimmung der Förderziele, die fachliche Programmausgestaltung, die Abfassung von Förderrichtlinien und die projektübergreifende Kontrolle der Programmerfolge hat es sich selbst vorbehalten. Die WT SH wirkt hieran in jeweils unterschiedlicher Intensität mit.

Die WT SH wickelte die Förderprogramme auf vertraglicher Basis gegen Kostenerstattung (Titel 0601-671 02 MG 01) ab. Vor ihren Entscheidungen über Anträge untersuchte und bewertete sie die Projekte im Hinblick auf die Zielsetzungen der Programme. Dies wurde ausführlich und nachvollziehbar dokumentiert. Diese kritische Bewertung, die sowohl die technologischen als auch die wirtschaftlichen Erfolgsaussichten einschloss, hat mit dazu beigetragen, dass die meisten Projekte sachgerecht abgewickelt wurden. Nur in wenigen Einzelfällen musste die WT SH gewährte Förderungen zurücknehmen.

31.6 Prüfung und Bewertung der Programmerfolge

Das Wirtschaftsministerium und die WT SH haben in der Vergangenheit verschiedentlich versucht, die Auswirkungen der Förderung der wirtschaftsnahen Forschung und des Technologietransfers zu bewerten oder hierfür Maßstäbe zu entwickeln. Belastbare Ergebnisse wurden jedoch nicht erzielt. Dem LRH erscheint der von der WT SH erarbeitete und an die Zuwendungsempfänger gerichtete Fragenkatalog grundsätzlich geeignet, Informationen zu gewinnen, die die Basis für Projekt- und Programmerfolgskontrollen durch das Wirtschaftsministerium bilden könnten.

Der Notwendigkeit, den Erfolg von Programmen kontinuierlich zu kontrollieren, hat das Wirtschaftsministerium bisher nicht genügend Rechnung getragen. In den letzten Jahren vorgenommene Programmänderungen sind daher nicht durch tatsächlich belegte Förderergebnisse begründet. Vielmehr folgte das Wirtschaftsministerium neuen Ideen bzw. es setzte aus allgemeinen Diskussionen abgeleitete neue Schwerpunkte. Damit ist aber die Frage offen geblieben, ob bei durchaus sinnvollen Programmen bzw. Programmzielsetzungen nur im Einzelfall Zuwendungen auch für ungeeignete Projekte bewilligt worden sind oder ob die Förderkonzeptionen schon vom Ansatz her ungeeignet waren, die selbst gesteckten Ziele zu erreichen.

Das **Wirtschaftsministerium** bestätigt, kontinuierliche Programmkontrollen sowie Zwischenevaluierungen hätten bisher nur unzureichend stattgefunden. Insoweit bestehe noch erheblicher Korrekturbedarf und die Notwendigkeit eines systematischen Programmcontrollings. Mit den Fördereinrichtungen des Landes werde es hierzu ein entsprechendes Konzept ausarbeiten. Der von der WT SH eingesetzte, an die Zuwendungsempfänger gerichtete Fragenkatalog bilde einen pragmatischen Ansatz und eine geeignete Basis für eine solche effiziente Projekt- und Programmerfolgskontrolle. Modifikationen seien gleichwohl noch erforderlich.

Ministerium für Soziales, Gesundheit, Familie, Jugend und Senioren

32. Förderung der Ausbildung in der Altenpflege

Das Sozialministerium hat die Ausbildung in der Altenpflege fehlerhaft und nicht bedarfsgerecht gefördert. Es hat inzwischen die Beanstandungen des LRH aufgegriffen und das Förderverfahren grundlegend geändert.
2 Zuwendungsempfänger haben 226 T€ an das LGASH zurückgezahlt.

32.1 Vorbemerkung

In Schleswig-Holstein bieten insbesondere[1] Verbände der freien Wohlfahrtspflege an 17 Schulen Ausbildungslehrgänge zur Altenpflege an. Das Land beteiligt sich seit 1989 an der Finanzierung der Altenpflegeausbildung durch Zuwendungen an die Ausbildungsträger. Daneben förderte die Bundesagentur für Arbeit (BA) die Altenpflegeausbildung im Rahmen der beruflichen Weiterbildung nach § 85 SGB III[2].

Das Landesamt für Gesundheit und Arbeitssicherheit (LGASH) ist seit 1999 für die Anerkennung der Altenpflegeschulen, die Aufsicht über die Altenpflegeschulen und die Gewährung von Zuwendungen zu den Personal- und Sachausgaben zuständig.[3]

Der LRH hat bei 7 Ausbildungsträgern die ordnungsgemäße und wirtschaftliche Verwendung der Fördermittel geprüft.

32.2 Finanzierung der Altenpflegeausbildung

Seit 01.08.2003 erhalten die Altenpflegeschulen nach dem Gesetz zur Durchführung des Altenpflegegesetzes und zur Ausbildung in der Altenpflegehilfe[4] Zuwendungen aus Landesmitteln auf der Grundlage eines festgelegten Angebots an Ausbildungsplätzen.

---

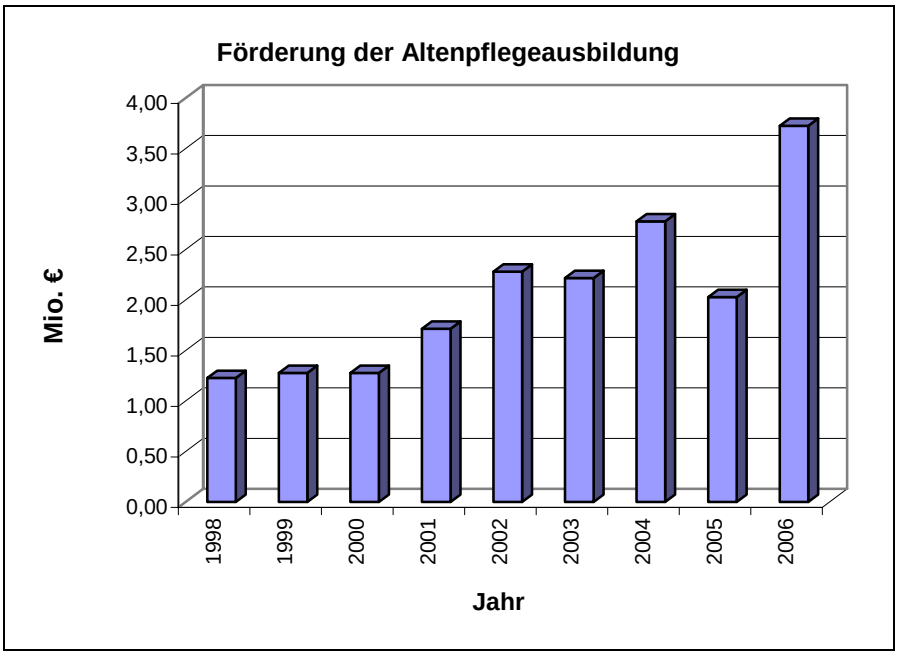
1 12 Schulen befinden sich in der Trägerschaft der Verbände der freien Wohlfahrtspflege; 5 Schulen werden von privaten Trägern betrieben.

2 Sozialgesetzbuch (SGB) Drittes Buch (III) - Arbeitsförderung - vom 24.03.1997, BGBl. I S. 594, zuletzt geändert durch Gesetz vom 22.12.2005, BGBl. I S. 3686.

3 § 8 des Gesetzes über die Altenpflegeausbildung in Schleswig-Holstein (Altenpflegeausbildungsgesetz - APAG) vom 08.03.1999, GVOBl. Schl.-H., S. 62.

4 Gesetz zur Durchführung des Altenpflegegesetzes und zur Ausbildung in der Altenpflege vom 12.06.2004, GVOBl. Schl.-H., S. 152.

Von 1998 bis 2004 sind die Haushaltsmittel für die Förderung der Altenpflegeausbildung - insbesondere durch die Pflegequalitäts-Offensive - von 1.227 T€ auf 2.775 T€ gestiegen. Für die Jahre 2005 und 2006 sind 2.028 T€ bzw. 3.724 T€ veranschlagt.



1998 bis 2004 Ist-Ausgaben; 2005 und 2006 Soll-Ausgaben.

Das LGASH förderte in Abstimmung mit dem Ministerium für Soziales, Gesundheit, Familie, Jugend und Senioren (Sozialministerium) die Altenpflegeschulen in den Jahren 2000 bis 2002 anhand von Platzkontingenten. Diese umfassten nicht nur die Zahl der Erstausbildungen, sondern auch die von der BA und durch Dritte finanzierten Umschüler. Die Verteilung der Zuwendungen nahm das LGASH anhand von Berechnungsmodellen vor, die sie zuvor mit den „großen“ Ausbildungsträgern abgesprochen hatte. Der Finanzierungsbedarf der Ausbildungsträger war damit nicht Grundlage der Förderung. Diese strukturellen Fehler bei der Berechnung der Fördersätze und die fehlende Berücksichtigung der Teilzeitausbildung haben sich bis 2003 fortgesetzt. Das Förderverfahren war durch ständige Änderungen gekennzeichnet. Weder das Sozialministerium noch das LGASH entwickelten klare konzeptionelle Zielvorstellungen. Sie legten Förderparameter fest, die das Verfahren unnötig komplizierten und zu einer **nicht bedarfsgerechten Förderung** führten. Die Ausbildungsträger erfuhren die tatsächliche Förderhöhe erst zum Jahresende, nachdem die neuen Kurse bereits angelaufen waren. Die Träger hatten dadurch nur eingeschränkte Möglichkeiten, ihre Ausgaben zu steuern. Die Verfahren waren durch mangelnde Transparenz gekennzeichnet.

Das **Sozialministerium** wendet ein, dass es Ziel gewesen sei, eine bedarfsgerechte Förderung der Schulen sicherzustellen. Bei der Entwicklung der Förderkriterien sei man aber in der Vergangenheit von anderen Parametern als der alleinigen Einzelplatzförderung ausgegangen. Mit den gewählten Kriterien „Zahl der Auszubildenden“, „Zahl der Kurse“ und „Zahl der Auszubildenden ohne Förderung nach dem SGB III“ wollte man der Tatsache Rechnung tragen, dass es in einem Schulbetrieb fixe Kosten unabhängig von den konkreten Schülerzahlen gibt. Auch die Sicherung der Schulstandorte für eine bedarfsgerechte Ausbildungskapazität sei ein wichtiges Ziel gewesen. Die Problematik dieser Art der Förderung sei jetzt entfallen, weil das Land im Entwurf der Förderrichtlinie eine Ausbildungsplatzregelung mit Höchstbetragsbegrenzung als Fehlbedarfsfinanzierung vorsehe und damit den Empfehlungen des LRH ohne Einschränkung folge.

Um eine ausreichende Zahl von Altenpflegerinnen und Altenpflegern für den steigenden Bedarf sowie die Weiterentwicklung der Pflegequalität sicherzustellen, hat das Sozialministerium am 04.04.2000 ein als Pflegequalitäts-Offensive bezeichnetes Maßnahmenkonzept auf den Weg gebracht. Zunächst wurden 150 zusätzliche Ausbildungsplätze mit rd. 0,5 Mio. € jährlich gefördert. Im Rahmen der Pflegequalitäts-Offensive beschloss die Landesregierung am 14.04.2004 1.000 Ausbildungsplätze auf Dauer durch Zuwendungen zu finanzieren.

Das LGASH gewährte für die „allgemeine“ Förderung und die Förderung im Rahmen der Pflegequalitäts-Offensive unterschiedliche platzbezogene Zuwendungen. Da die Kosten für diese Kurse gleich hoch sind, sind unterschiedliche Fördersätze nicht gerechtfertigt.

Das **Sozialministerium** stimmt der Kritik des LRH an den unterschiedlichen Fördersätzen und der Feststellung fehlender Planungssicherheit durch Veränderungen der Förderhöhe in laufenden Ausbildungsgängen zu. Es will sich dafür einsetzen, dass den Ausbildungsträgern die Förderung für die Dauer der Ausbildung von 3 Jahren zugesichert wird. Deshalb sei die derzeitige jährliche Gesamtförderhöhe von rd. 3,724 Mio. € in gleicher Höhe in die mittelfristige Finanzplanung aufgenommen worden.

Seit 2004 gewährt das LGASH den Ausbildungsträgern - unabhängig von der Zuordnung der Schülerinnen und Schüler nach der „allgemeinen“ Förderung oder der Förderung im Rahmen der Pflegequalitäts-Offensive - einen einheitlichen Fördersatz von 290 € pro Schüler und Monat. Es differenziert erstmals die Förderung nach Vollzeit- und Teilzeitausbildung und passt den Förderbetrag entsprechend der verlängerten Ausbildungszeit an. Auf Empfehlung des LRH bewilligt das LGASH die Zuwendungen als Fehlbedarfsfinanzierung.

32.3 Förderverfahren

Das Sozialministerium hat für die Förderung der Ausbildung in der Altenpflege **keine Förderrichtlinien** erlassen. Es ist damit der Verpflichtung, nach der Zuwendungen grundsätzlich nur bewilligt werden sollen, wenn das zuständige Ministerium aufgrund eines Gesetzes oder eines Programms Richtlinien erlassen hat, nicht nachgekommen.[1] Der LRH hat das Sozialministerium aufgefordert, eine Richtlinie zu erlassen und die Förderung von der Festbetragsfinanzierung auf eine Fehlbedarfsfinanzierung mit Höchstbetragsbegrenzung umzustellen. Die Förderhöhe sollte auf der Grundlage der tatsächlichen Teilnehmerzahlen und der vorgesehenen Unterrichtstunden ermittelt werden.

Das **Sozialministerium** hat die Empfehlungen des LRH für die zu erstellende Förderrichtlinie aufgegriffen und in einem Entwurf weitestgehend berücksichtigt. Das Ministerium plant, die Förderrichtlinie zum 01.03.2006 in Kraft zu setzen[2].

32.3.1 Antragsverfahren

Die Anträge zur Förderung der Ausbildung in der Altenpflege haben die Ausbildungsträger überwiegend im ersten Quartal eines Jahres formlos an das LGASH gerichtet. Sie erstellten häufig die Finanzierungspläne erst, nachdem das LGASH ihnen die zur Verfügung stehenden Fördermittel mitgeteilt hatte. Die Höhe der beantragten Zuwendung orientierte sich an dem vom LGASH mitgeteilten Förderbetrag und nicht an dem tatsächlichen Bedarf.

Bei der Prüfung der Anträge hat sich das LGASH auf die Durchsicht der Finanzierungspläne beschränkt. Die vom LGASH bewilligten Zuwendungen waren z. T. höher als der vom Antragsteller im Finanzierungsplan nachgewiesene Fehlbedarf.

32.3.2 Bewilligung und Auszahlung

Das LGASH hat die Bewilligungsbescheide i. d. R. erst am Ende eines Haushaltsjahres erlassen. Dadurch fehlten den Ausbildungsträgern verlässliche Planungsgrundlagen.

Das LGASH hat in den Jahren 2000 bis 2003 die Zuwendungen als Projektförderung im Wege der **Festbetragsfinanzierung** bewilligt. Die Bedingung „Festbetragsfinanzierung“ wurde durch eine Klausel in den Förderbescheiden aufgehoben, wodurch die Zuwendungen quasi als Fehlbe-

---

1 Vgl. VV Nr. 1.4 zu § 44 LHO.

2 Stand 25.01.2006.

darfsfinanzierung bewilligt wurden. Das LGASH hätte aufgrund dieser Klausel zuviel gewährte Fördermittel zurückfordern können. Dies hat es nur in wenigen Fällen getan. Die Gewährung der Zuwendung als Fehlbedarfsfinanzierung wäre einfacher gewesen und hätte sowohl die Verbindlichkeit des Finanzierungsplans sichergestellt als auch eine Bedarfsanpassung ermöglicht.

32.3.3 Nachweis und Verwendung

Einige Ausbildungsträger haben die Verwendungsnachweise erst Ende des nächsten Haushaltsjahres, manche erst nach 2 Jahren vorgelegt. Das LGASH ist diesen Fristüberschreitungen nicht konsequent nachgegangen. Es hat die Förderbeträge im Folgejahr an die Ausbildungsträger ausgezahlt, ohne dass die Verwendungsnachweise vorlagen.

Das LGASH hat die von den Ausbildungsträgern vorgelegten Verwendungsnachweise unzureichend geprüft. Obwohl die jährliche Förderung der Träger stets über 50 T€ lag und die ANBest-P[1] zu § 44 LHO den Bewilligungen zugrunde lagen, legten die Zuwendungsempfänger vereinfachte Verwendungsnachweise vor. In den Verwendungsnachweisen ausgewiesene nicht zuwendungsfähige Ausgaben (z. B. Abschreibungen, Rücklagen, Rückstellungen, Mindereinnahmen) hat das LGASH nicht beanstandet.

Durch die zu hohe Förderung erzielten Zuwendungsempfänger Überschüsse, die sie in Rücklagen einstellten und z. T. in den Verwendungsnachweisen offen auswiesen. Das LGASH hat die Bildung von Rücklagen nicht beanstandet und die zuviel gezahlten Fördermittel nicht zurückgefordert. Anhand der in den Zuwendungsbescheiden enthaltenen Klausel hätte es die Förderung im Nachhinein dem tatsächlichen Bedarf anpassen können.

Der LRH hat bei 2 Ausbildungsträgern erhebliche Überschüsse aus den Jahren 1997 bis 2003 festgestellt, die in die Rücklagen geflossen sind. Das Sozialministerium hat daraufhin unter Beteiligung des LRH Verhandlungen mit den Zuwendungsempfängern geführt, worauf insgesamt 226 T€ zurückgezahlt wurden.

Das **Sozialministerium** teilt die Feststellungen des LRH zu der Erstellung der Zuwendungsbescheide und zur Prüfung der Verwendungsnachweise. Die sachgerechte Mittelverteilung und die Prüfung der Verwendungsnachweise seien Gegenstand der durchgeführten Fortbildung aller zuständigen Mitarbeiterinnen gewesen. Zukünftig werde sichergestellt, dass die Hauptkritikpunkte des LRH beachtet werden.

---

1 Allgemeine Nebenbestimmungen für Zuwendungen zur Projektförderung (ANBest-P).

33. Erstattung der Fahrgeldausfälle für die unentgeltliche Beförderung schwerbehinderter Menschen im öffentlichen Personennahverkehr

Für die unentgeltliche Beförderung schwerbehinderter Menschen im öffentlichen Personennahverkehr erstattet das Land die entstandenen Fahrgeldausfälle.

Das Erstattungsverfahren ist für alle Beteiligten aufwändig, fehleranfällig und weitgehend nicht prüfbar. Es sollte durch eine grundlegende Verfahrensänderung entbehrlich gemacht werden.

33.1 Vorbemerkung

Schwerbehinderte Menschen, die infolge ihrer Behinderung in ihrer Bewegungsfähigkeit im Straßenverkehr erheblich beeinträchtigt oder hilflos oder gehörlos sind, werden im öffentlichen Personennahverkehr (ÖPNV) unentgeltlich befördert. Das Land erstattet den Unternehmen des öffentlichen Personennahverkehrs (ÖPNV-Unternehmen) die entstehenden Fahrgeldausfälle. Für die Erstattung errechnet das Land jährlich einen pauschalen Satz. Sofern Unternehmen nachweisen, dass sie einen höheren Anteil an schwerbehinderten Menschen befördern, können sie nach einer Härtefallregelung unter bestimmten Voraussetzungen eine höhere Erstattung beanspruchen.[1]

Mit Wirkung zum 01.01.2002 ist dem Landesbetrieb Straßenbau und Verkehr (LBV-SH) das Erstattungsverfahren übertragen worden[2].

Der LRH hat das Antrags-, Bewilligungs- und Nachweisverfahren für die Erstattung der Fahrgeldausfälle geprüft. Im Jahr 2003 nahmen mehr als die Hälfte der Unternehmen die Härtefallregelung in Anspruch. Diese Unternehmen erhielten mehr als 80 % der gesamten Erstattungen. Der LRH hat daher insbesondere die ÖPNV-Unternehmen in die Prüfung einbezogen, die hohe Beförderungsquoten für Schwerbehinderte angaben und die Erstattungen nach der Härtefallregelung beanspruchten.

---

1 Kapitel 13 Sozialgesetzbuch (SGB) Neuntes Buch (IX) - Rehabilitation und Teilhabe behinderter Menschen - vom 19.06.2001, BGBl. I S. 1046, zuletzt geändert durch Gesetz vom 21.03.2005, BGBl. I S.818.

2 Landesverordnung zur Übertragung der Ermächtigung zum Erlass einer Verordnung nach § 148 Abs. 4 und zur Bestimmung der Zuständigkeiten nach § 150 Abs. 3 und 4 SGB IX vom 10.12.2001, GVOBl. Schl.-H. S. 433.

33.2 Finanzierung

Bis zum Jahr 2000 hat das Land die Aufwendungen für die unentgeltliche Beförderung schwerbehinderter Menschen im ÖPNV fast ausschließlich aus Landesmitteln finanziert. Seit 2001 setzt es überwiegend Regionalisierungsmittel des Bundes zur Finanzierung der Erstattung der Fahrgeldausfälle ein.

Entwicklung der Ist-Ausgaben für die Erstattung der Fahrgeldausfälle für die unentgeltliche Beförderung schwerbehinderter Menschen im ÖPNV (in T€)

Titel	1999	2000	2001	2002	2003	2004
MG 02	**Regionalisierungsmittel**					
682 04	312,1	233,6	6.500,9	8.197,2	9.210,1	5.000,0
683 04	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Summe	**312,1**	**233,6**	**6.500,9**	**8.197,2**	**9.210,1**	**5.000,0**
TG 73	**Landesmittel**					
682 73	7.740,2	7.072,3	2.514,4	1.027,0	1.000,0	246,2
683 73	1.963,8	2.329,2	1.309,0	2.883,0	1.050,0	4.196,9
Summe	**9.704,0**	**9.401,5**	**3.823,4**	**3.910,0**	**2.050,0**	**4.443,1**
Gesamt	**10.016,1**	**9.635,1**	**10.324,3**	**12.107,2**	**11.260,1**	**9.443,1**

Nach § 7 RegG[1] sind die Regionalisierungsmittel aus dem Mineralölsteueraufkommen insbesondere für den Schienenpersonennahverkehr zu verwenden.
Die überwiegende Finanzierung der Fahrgeldausfälle für die unentgeltliche Beförderung von Schwerbehinderten durch Regionalisierungsmittel stimmt mit den Intentionen des § 6 ÖPNVG[2]

- der Förderung des schienengebundenen Nahverkehrs und
- der Förderung der Infrastruktur zur Verbesserung des Nahverkehrsangebots

nicht überein. Das Land sollte künftig keine Regionalisierungsmittel zur Regelfinanzierung der Erstattungsleistungen einsetzen.

Das **Ministerium für Wissenschaft, Wirtschaft und Verkehr** (Verkehrsministerium) weist darauf hin, dass die Verwendung von Regionalisierungsmitteln für die Erstattung der Fahrgeldausfälle zulässig sei. Die Empfehlung des LRH, keine Regionalisierungsmittel zur Regelfinanzierung der Erstattungsleistungen einzusetzen, werde in den Verhandlungen zur Aufstellung der Haushalte 2007 ff. zu diskutieren sein.

---

1 Gesetz zur Regionalisierung des öffentlichen Personennahverkehrs (Regionalisierungsgesetz - RegG) vom 27.12.1993, BGBl. I S. 2378, zuletzt geändert durch Art. 25 des Gesetzes vom 29.12.2003, BGBl. I S. 3076.

2 Gesetz über den öffentlichen Personennahverkehr in Schleswig-Holstein (ÖPNVG) vom 26.06.1995, GVOBl. S. 262, zuletzt geändert durch Landesverordnung vom 16.09.2003, GVOBl. Schl.-H. S. 503.

33.3 Ermittlung der Fahrgastzahlen

In den Grundsätzen zur Erstattung der Fahrgeldausfälle im Nahverkehr nach § 62 SchwbG[1] (Grundsätze) sind die Anspruchsvoraussetzungen und die Verfahren für die Erstattung der Fahrgeldausfälle im Nahverkehr für Schleswig-Holstein festgelegt. Für die Ermittlung der Fahrgastzahlen sind bei der Inanspruchnahme der Härtefallregelung folgende Verfahren anwendbar:

- eingeschränkte Vollerhebung,
- Stichprobenverfahren (Linienerhebung oder Querschnitterhebung).

Bei den Stichprobenverfahren war eine Kontrolle der ermittelten Beförderungsquoten nicht möglich, da die Zählergebnisse im Nachhinein nicht rekonstruiert werden können.

Bei der überwiegenden Zahl der vom LRH geprüften ÖPNV-Unternehmen hat der LRH Mängel bei der Erhebung der Fahrgastzahlen festgestellt. Die Unternehmen haben i. d. R. keine mathematisch-statistisch abgesicherten Verfahren für die Auswahl der Linien- und Wageneinheiten angewandt. Beispielsweise hat ein ÖPNV-Unternehmen für die Fahrgasterhebung Zeiten und Linien ausgewählt, bei denen die Zahl der schwerbehinderten Fahrgäste i. d. R. höher als normal ist (Linienfahrten zwischen 6:00 Uhr und 20:00 Uhr sowie Linien zu Wochenmärkten und Altenheimen). Andere Unternehmen planten und führten die Fahrgasterhebungen nicht stichprobenartig, sondern nach dem wirtschaftlichen Einsatz der Zählteams durch.

Der LRH empfiehlt dem Verkehrsministerium, durch Rechtsverordnung festzulegen, dass die Fahrgasterhebungen nur noch durch unabhängige Dritte auf Kosten der ÖPNV-Unternehmen durchgeführt werden[2].

Das **Verkehrsministerium** teilt mit, aufgrund der vom LRH festgestellten Mängel und Fehler werde der LBV-SH alle ÖPNV-Unternehmen schriftlich darauf hinweisen, dass zukünftig in den Unternehmen die Zählung der Fahrgäste zur Ermittlung der Schwerbehindertenquote und die Zusammensetzung der Fahrgeldeinnahmen stichprobenartig überprüft werde, bzw. die Zählprotokolle vorgelegt werden müssten.

---

1 Gesetz zur Sicherung der Eingliederung Schwerbehinderter in Arbeit, Beruf und Gesellschaft (Schwerbehindertengesetz - SchwbG) i. d. F. d. Bekanntmachung vom 26.08.1986, BGBl. I S. 1421, zuletzt geändert durch Art. 1 des Gesetzes vom 29.09.2000, BGBl. I S. 1394.

2 § 148 Abs. 5 S. 2 SGB IX.

33.4 Ermittlung der Fahrgeldeinnahmen

Die Ermittlung der Fahrgeldeinnahmen als Grundlage für die Berechnung der Fahrgeldausfälle erfolgt überwiegend nachvollziehbar und korrekt. Die vermehrte Zusammenlegung von Unternehmen hat jedoch dazu geführt, dass die Fahrgeldeinnahmen nicht nur auf der Basis der verkauften Fahrkarten, sondern aufgrund der Verkehrsanteile und der entsprechenden Einnahmeanteile des jeweiligen Pools berechnet werden.

Bei der Überarbeitung der Grundsätze sollte darauf geachtet werden, dass die Berechnungsgrundlagen für die Schlüsselzahlen prüfbar sind und dass die Verteilung der Fahrgeldeinnahmen durch die Wirtschaftsprüfer kontrolliert werden kann.

33.5 Erstattungsverfahren

Nach den Grundsätzen müssen die Höhe der Fahrgeldeinnahmen und die Ermittlung der Beförderungsquote von Wirtschaftsprüfern, Steuerberatern oder Sachverständigen testiert werden. Die Testate lagen stets vor.
Obwohl die Ermittlungen z. T. erhebliche Mängel aufwiesen, erhielten sie das erforderliche Testat. Sofern Wirtschaftsprüfer oder Steuerberater die Ermittlung der Beförderungsquote testierten, konnten sie jedoch lediglich die Korrektheit des formalen Verfahrens bestätigen.

Der LBV-SH hat die eingegangenen Anträge unzureichend geprüft. Er verließ sich auf die testierten Ergebnisse, auch wenn diese erheblich von den Vorjahren abwichen.
Sofern das Erstattungsverfahren beibehalten wird, sollte der LBV-SH künftig intensiver und sorgfältiger die Erstattungsanträge prüfen.

33.6 Empfehlungen des LRH

Das Verfahren für die Erstattung der Fahrgeldausfälle ist für alle Beteiligten aufwändig, fehleranfällig und weitgehend nicht prüfbar. Der LRH schlägt vor, das Erstattungsverfahren durch eine grundlegende Verfahrensänderung - der Handhabung im Schienenpersonennahverkehr entsprechend - entbehrlich zu machen. Er regt an, dass auch die ÖPNV-Unternehmen im Rahmen der Ausschreibung von Beförderungsleistungen die unentgeltliche Beförderung von Schwerbehinderten bereits im Angebotspreis berücksichtigen. Im Gegenzug müssten sie - wie auch die Schienenpersonennahverkehrsunternehmen - auf die Geltendmachung des gesetzlichen Erstattungsanspruchs verzichten. Die Erstattungsleistungen des Landes könnten im kommunalen Finanzausgleich berücksichtigt werden.

Das **Verkehrsministerium** teilt mit, der Vorschlag des LRH, das aufwändige Erstattungsverfahren zu vereinfachen bzw. durch grundlegende Verfahrensänderungen entbehrlich zu machen, entspräche seinen bisherigen Bemühungen. Im Rahmen einer Arbeitsgruppe würden Vorschläge zur Kommunalisierung der Ausgleichsleistungen erarbeitet, die sich jedoch erst längerfristig umsetzen ließen.
Sofern das bisherige Erstattungsverfahren beibehalten wird, werde das Verkehrsministerium die Grundsätze unter Berücksichtigung der Anregungen des LRH überarbeiten, um die Fehleranfälligkeit zu minimieren.

Juristische Personen des öffentlichen und privaten Rechts

34. Unabhängiges Landeszentrum für Datenschutz

Das ULD sollte sich auch mit Blick auf die Finanzlage des Landes wieder überwiegend seinen Pflichtaufgaben zuwenden. Der Gesetzgeber sollte bestimmen, ob sich das Land die umfangreichen personalintensiven Serviceleistungen des ULD auch in Zukunft noch leisten kann und will. Zudem schlägt der LRH eine Straffung der Organisation vor, die zu einer angemessenen und sachgerechten Personalreduzierung des ULD sowie zu einfacheren und zweckmäßigen Verwaltungsabläufen führt.

34.1 Prüfungsgegenstand

Zum 01.07.2000 errichtete das Land Schleswig-Holstein das Unabhängige Landeszentrum für Datenschutz (ULD) als eine rechtsfähige Anstalt des öffentlichen Rechts mit Sitz in der Landeshauptstadt Kiel. Träger der Anstalt ist das Land Schleswig-Holstein. Diese Rechtsform hat außer Schleswig-Holstein kein anderes Bundesland gewählt. Weit überwiegend sind die Datenschutzbeauftragten der Länder beim Präsidenten des Landtags angegliedert wie zuvor auch in Schleswig-Holstein. In einigen Ländern wird der Landesdatenschutzbeauftragte unverändert organisatorisch dem Innenministerium zugeordnet bzw. ist die Rechtsform als oberste Landesbehörde ausgestaltet.

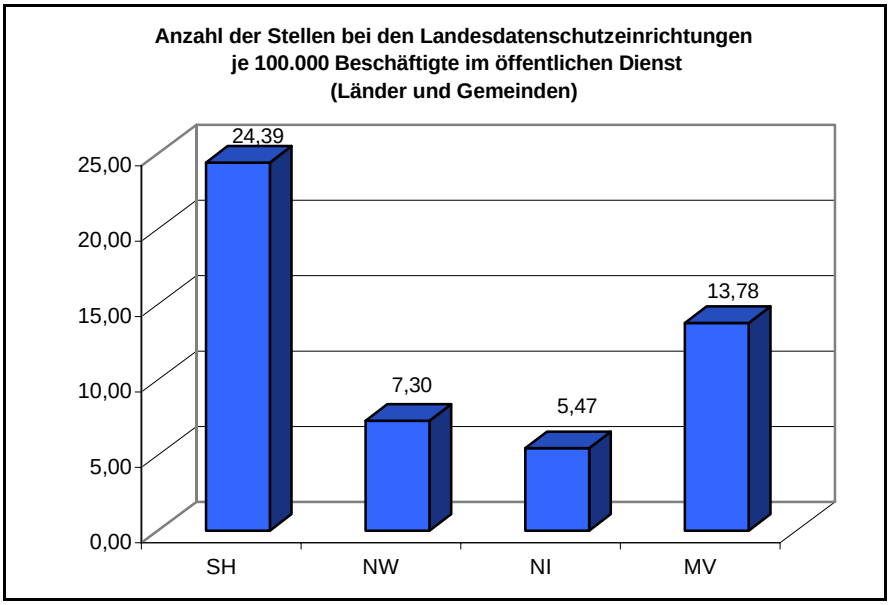
Während die Anstalt rechtlich so ausgestaltet worden ist, dass die Datenschutzkontrolle im öffentlichen Bereich weiterhin weisungsunabhängig ist, unterliegt sie im nichtöffentlichen Bereich wegen der weitgehenden Eingriffsbefugnisse der Rechtsaufsicht des Innenministeriums als der fachlich zuständigen obersten Landesbehörde.

34.2 Aufgabenwahrnehmung durch das ULD

Dem ULD wurden die seinerzeitigen Aufgaben des beim Präsidenten des Schleswig-Holsteinischen Landtages eingerichteten Landesbeauftragten für den Datenschutz sowie die dem Innenministerium obliegende Aufgabe der Datenschutzaufsicht über nichtöffentliche Stellen nach § 38 BDSG[1] übertragen. Gleichzeitig wurde durch Änderung des Landesdatenschutz-

[1] Bundesdatenschutzgesetz (BDSG) i. d. F. der Bekanntmachung vom 14.01.2003, BGBl. I S. 66, geändert durch Gesetz vom 05.09.2005, BGBl. I S. 2722.

gesetzes[1] eine erhebliche Ausweitung der Aufgaben über die Erfüllung der Pflichtaufgaben hinaus insbesondere im Servicebereich vorgenommen. Dies spiegelt sich im Personalbestand des ULD wider. Im Vergleich zu anderen Landesdatenschutzeinrichtungen ist er außergewöhnlich hoch[2]. Auch trägt eine weit gefächerte Organisationsstruktur zum hohen Personalbestand bei.



MV = Mecklenburg-Vorpommern; NI = Niedersachsen; NW = Nordrhein-Westfalen;
SH = Schleswig-Holstein

Bei der Ausgestaltung der Aufgaben des ULD wird zwischen Aufsicht (einschl. Beratung) und Serviceaufgaben unterschieden. Die Aufsichtstätigkeit des ULD erstreckt sich sowohl auf den öffentlichen als auch auf den nichtöffentlichen Bereich (§§ 39 ff. LDSG bzw. § 38 BDSG i. V. m. § 39 Abs. 2 LDSG). Zu den Serviceaufgaben des ULD zählen die Auditierungs- und Gütesiegelverfahren, Fortbildungsangebote und die Beratung der Bürgerinnen und Bürger sowie nichtöffentlicher Stellen (§ 43 LDSG).

Das ULD hat sich in den vergangenen Jahren vom „klassischen Aufsichtsansatz“ verabschiedet und ist einen Sonderweg - mit überwiegend beratenden Elementen - gegangen. Keine andere Datenschutzbehörde bei Bund und Ländern ist diesem Weg bis heute gefolgt.

Mit Errichtung der Anstalt wurden, um stärker auf die Bedürfnisse der Bürgerinnen und Bürger einzugehen, Räumlichkeiten in der Fußgängerzone

---

1 Schleswig-Holsteinisches Gesetz zum Schutz personenbezogener Informationen (Landesdatenschutzgesetz - LDSG) vom 09.02.2000, GVOBl. Schl.-H. S. 169, zuletzt geändert durch Art. 2 des Gesetzes vom 15.02.2005, GVOBl. Schl.-H. S. 168.

2 Vergleich ausgewählter Flächenländer mit Verhältniszahlen.

im Zentrum Kiels angemietet.[1] Der LRH hat festgestellt, dass die Zahl der Besucher, die das ULD persönlich aufsuchen, zu vernachlässigen ist; vielmehr erfolgt die Kommunikation über Telefon und Internet. Aufgrund einer Forderung des ULD musste der Vermieter das Mietobjekt zusammen mit 15 Garagenstellplätzen für dienstlich anerkannte Fahrzeuge in einem Vertrag anbieten.[2] Der LRH hat festgestellt, dass die Stellplätze weder dienstlich erforderlich waren noch erforderlich sind. Im Übrigen fordert der LRH seit Jahren, dass den Bediensteten Einstellplätze grundsätzlich nur gegen angemessenes Entgelt überlassen werden.[3]

34.3 Empfehlungen des LRH

Mit Blick auf die Haushaltslage des Landes hat die Landesregierung beschlossen, sich auf wesentliche Aufgaben zu konzentrieren, die Verwaltung unter Einbeziehung der ausgegliederten Bereiche zu verschlanken und Personal in nennenswertem Umfang einzusparen. Dieses vom LRH nachdrücklich unterstützte Ziel setzt voraus, alle staatlichen Aktivitäten auf den Prüfstand zu stellen. Dies gilt in besonderem Maße für wünschenswerte, aber nicht zwingend erforderliche Leistungen.

Der LRH stellt die Notwendigkeit eines wirksamen Datenschutzes nicht infrage. Gleichwohl ist es geboten, die Aufgabe wirtschaftlich und sparsam durchzuführen. Der LRH sieht anstelle der bisher vom ULD geforderten Personalaufstockung als Lösung erhebliche Einsparpotenziale, wenn das ULD wieder zu der überwiegenden Erfüllung der sich aus § 39 LDSG ergebenden Aufgaben unter Verzicht auf darüber hinausgehende Aktivitäten zurückkehrt.

Das LDSG vom 09.02.2000 enthält bundesweit erstmals und bisher einmalig Bestimmungen zu einer Überprüfung der Datenschutzkonzepte öffentlicher Stellen (sog. Behördenauditverfahren, § 43 Abs. 2 LDSG) und zu Zertifizierungen für IT-Produkte aus dem nichtöffentlichen Bereich (Datenschutzaudit, § 4 LDSG). Sowohl das Behördenauditverfahren als auch das Datenschutzauditverfahren sind in Deutschland weiterhin nur auf der Grundlage und im Geltungsbereich des schleswig-holsteinischen Datenschutzrechts möglich.

Bei den vom ULD entwickelten Auditierungs- und Gütesiegelverfahren hat der LRH festgestellt, dass

- die Verfahren personalintensiv sind,
- die Gebühren nicht die Kosten decken,

---

1 Tätigkeitsbericht 2002 des ULD; Landtagsdrucksache 15/1700 vom 16.04.2002, S. 7.

2 Vgl. auch Niederschrift des Finanzausschusses, 33. Sitzung am 18.01.2001.

3 Bemerkungen 1997 des LRH, Nr. 13.

- mindestens 2 Stellen eingespart werden könnten,
- die Verfahren keine bundesweite Anerkennung und auch keine Nachahmung im Bundesgebiet gefunden haben und
- die Verfahren nur schwach nachgefragt werden.

Der Gesetzgeber muss sich entscheiden, ob das Land diese Verfahren weiterhin finanzieren will.

Das **ULD** bestätigt, dass einzelne Verfahren personalintensiv sind und die Gebühren die Kosten nicht decken. Es bestreitet jedoch, 2 Stellen einsparen zu können. Im Übrigen treffe es nicht zu, dass die Verfahren keine bundesweite Anerkennung gefunden hätten und nur schwach nachgefragt würden.

Das **Innenministerium**[1] spricht sich gegen die Aufgabe der Auditierungs- und Gütesiegelverfahren aus. So werde mit dem Behördenauditverfahren u. a. ein präventiver Datenschutz verfolgt und die Selbstverantwortung der Daten verarbeitenden Stelle gefördert. Für die Behörden der öffentlichen Verwaltung in Schleswig-Holstein erleichtere sich durch den vorrangigen Einsatz von zertifizierten IT-Produkten die Entscheidung für die richtigen Produkte mit der Gewissheit, dass es sich um datenschutzkonforme IT-Produkte handele.

Der **LRH** bleibt bei seinen Feststellungen und Empfehlungen.

Das ULD hat bundesweit als einzige Datenschutzbehörde in größerem Umfang Projekte durchgeführt. Der Gesetzgeber sollte prüfen, ob das Land sich Projekte, die nicht vollständig aus Drittmitteln finanziert werden, auch in Zukunft leisten will. Dabei verkennt der LRH nicht, dass diese Projekte wesentlich zu der bundesweiten Anerkennung und dem hohen Ansehen des ULD auf seinem Fachgebiet beigetragen haben. Er gibt aber zu bedenken, ob sich ein kleines und finanzschwaches Land wie Schleswig-Holstein hier mit erheblichen Kosten profilieren sollte. Ein Verzicht auf diese Projekte von überregionaler Bedeutung würde zu dauerhaften Einsparungen von mindestens 4 Stellen führen.

Das **ULD** führt aus, dass die Projekte aufgrund einer 100 %igen Fremdfinanzierung zu keiner zusätzlichen Haushaltsbelastung führten. Eine Einsparmöglichkeit von 4 Stellen sei unzutreffend.

Die Feststellungen des **LRH** hinsichtlich der Projektfinanzierungen werden durch die Ausführungen des ULD nicht widerlegt.

---

1 Das Innenministerium übt die Rechtsaufsicht über das ULD für die Datenschutzaufsicht im nichtöffentlichen Bereich aus und ist zuständiges Fachressort für das Datenschutzrecht.

Die bei den Auditierungs- und Gütesiegelverfahren sowie bei den Projekten vorgeschlagenen Stelleneinsparungen errechnen sich aus den von den Mitarbeitern selbst aufgezeigten Arbeitszeitanteilen.

Im LDSG vom 09.02.2000 wird dem ULD erstmals ausdrücklich die Aufgabe zugewiesen, Fortbildungsveranstaltungen zu den Themen Datenschutz und Datensicherheit durchzuführen (§ 43 Abs. 3 LDSG). Hierzu bedient sich das ULD in erster Linie der Datenschutzakademie, die vom ULD und der Nordsee Akademie in Leck, einer Einrichtung des Deutschen Grenzvereins, gemeinsam getragen wird, wobei die gesamte inhaltliche Konzeption und Ausgestaltung dem ULD obliegt.

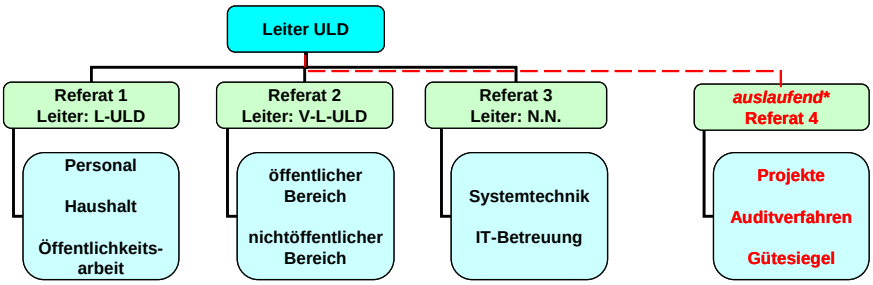
Der Gesetzgeber sollte festlegen, ob das ULD selbst weiterhin dieses Fortbildungsangebot bereithalten soll. Durch eine vollständige Abkopplung und Eigenständigkeit der Datenschutzakademie einschl. der jährlichen Sommerakademie würde eine weitere finanzielle und personelle Entlastung erreicht. Es ist vom ULD sicherzustellen, dass Leistungen des ULD, insbesondere Referententätigkeiten, nur außerhalb der geregelten Arbeitszeit und gegen vollständige Kostenerstattung der Nutzer dieser Akademie geleistet werden. Darüber hinaus werden vom ULD für die Datenschutzakademie auch Verwaltungsleistungen ohne angemessene Kostenerstattung erbracht.

Das **ULD** weist darauf hin, dass sich die Akademie weitgehend selbst trage; im Übrigen würden mit dieser Einrichtung auch Menschen von außerhalb Schleswig-Holsteins „in unser schönes Land gelockt“ werden.

Der **LRH** hält an seinen Prüfungsfeststellungen fest.

Der LRH schlägt zudem organisatorische Veränderungen vor, die zu einer weiteren angemessenen und sachgerechten Personalreduzierung des ULD sowie zu einfacheren und zweckmäßigen Verwaltungsabläufen führen. Derzeit verfügt das ULD über 10 Klein- und Kleinstreferate. Aus den vorstehenden Vorschlägen sowie vergleichenden Betrachtungen bzw. Auswertungen der Organisationsstrukturen der übrigen Datenschutzbeauftragten hat der LRH aus dem bisherigen Organigramm einen neuen Organisationsvorschlag entwickelt: die 10 Organisationseinheiten sollten in 3 bzw. 4 Referaten zusammengefasst werden:

Organigramm Soll



*auslaufend, wenn auf diese Serviceleistungen verzichtet werden soll.

Am 01.07.2005 verfügte das ULD über insgesamt 26 Stellen. Daneben wurden eine Aushilfskraft und zur Durchführung von Projekten weitere 7 Kräfte mit Zeitverträgen beschäftigt.

Das ULD könnte seine pflichtigen und Serviceaufgaben mit weniger als 20 Stellen erfüllen. Selbst bei nur noch 10 Stellen würde bei einem Vergleich z. B. mit Nordrhein-Westfalen oder Niedersachsen der Personalbestand des ULD in Relation zur Einwohnerzahl, aber auch zur Zahl der im öffentlichen Dienst Beschäftigten noch immer einen Spitzenplatz einnehmen.

Das **ULD** verweist beim Ländervergleich auf qualitative Unterschiede beim Datenschutz und stellt insbesondere auf seine Tätigkeitsberichte und Internet-Präsentationen ab.

Der **LRH** erkennt durchaus qualitative Unterschiede. Gleichwohl sind die ausgewählten Vergleichsmethoden zulässig und aussagekräftig.

Zum Nachweis einer angemessenen Personalausstattung ist das ULD aufgefordert, eine wie auch bei anderen Landesbeauftragten übliche betriebsstatistische Datenerhebung und -veröffentlichung einzuführen. Dies sollte insbesondere auch im eigenen Interesse einer sachgerechten Dienststellenleitung und Personalsteuerung bei der vorzugsweisen Erledigung von Pflichtaufgaben erfolgen.

Das **ULD** bestätigt, dass es keine betriebsstatistische Datenerhebung durchführt und sieht auch keine Notwendigkeit, dies künftig vorzunehmen.

Die gesetzlich garantierte Unabhängigkeit des ULD und die damit verbundene Eigenständigkeit als rechtsfähige Anstalt des öffentlichen Rechts finden sich insgesamt für den Haushalt des ULD nicht wieder. So sind gem.

§ 39 Abs. 5, 2. Halbsatz LDSG die Mittel des ULD im Einzelplan (Epl.) des Landtages in einem gesonderten Kapitel (Kap.) (0102) auszuweisen.

Der LRH empfiehlt, für das ULD auch im Bereich des Haushalts klare Verantwortlichkeiten zu schaffen. Dies kann ohne Gesetzesänderungen geschehen, indem innerhalb des Epl. 01[1] dem ULD für das Kap. 0102 die Zuständigkeit für den Haushaltsvollzug und die Rechnungslegung übertragen wird. In jedem Fall sollte ein Haushaltsvermerk ausgebracht werden, wonach die in § 20 Abs. 1 und 2 LHO getroffenen Regelungen zur gegenseitigen Deckungsfähigkeit innerhalb desselben Epl. auf das Kap. 0102 nicht anzuwenden sind. Darüber hinaus könnte in einer Erläuterung zum Kap. 0102 die Unabhängigkeit und Eigenständigkeit des ULD als Anstalt des öffentlichen Rechts gem. §§ 32, 38 LDSG zum Ausdruck gebracht werden.

Der Mehraufwand für die auch im Bereich des Haushalts geschaffene Eigenständigkeit des ULD hält sich in engen Grenzen und ist damit vertretbar. Dieses belegen die geringen Fallzahlen im Haushaltsvollzug[2].

Das **ULD** will die Anregung aufgreifen und mindestens einen entsprechenden Haushaltsvermerk ausbringen.

---

1 Alternativ käme auch der Epl. 04 in Betracht. Dies würde der Zuständigkeit des Innenministeriums und der Rechtsaufsicht für den Datenschutz im nichtöffentlichen Bereich entsprechen.

2 Im Haushaltsjahr 2004 bei angenommenen 200 Arbeitstagen rechnerisch 5 Buchungen (sowohl Einnahme und Ausgabe) am Tag.

Rundfunkangelegenheiten

35. Norddeutscher Rundfunk

35.1 Allgemeines

Nach § 34 des Staatsvertrags über den Norddeutschen Rundfunk (NDR) prüfen die Rechnungshöfe von Mecklenburg-Vorpommern, Niedersachsen, Schleswig-Holstein sowie der Freien und Hansestadt Hamburg die Wirtschaftsführung des NDR gemeinsam. Im Rahmen der Novellierung des NDR-Staatsvertrags[1] (NDR-StV) ist in Bezug auf die Finanzkontrolle die Reihenfolge und die Dauer der Federführung für Prüfungen an die der Rechtsaufsicht der Länder angepasst worden (§ 34 Abs. 1 Satz 2 NDR-StV). Nach der Federführung des LRH Schleswig-Holstein in den Jahren 2003 und 2004 waren der Rechnungshof der Freien und Hansestadt Hamburg vom 01.01. bis 31.07.2005 sowie der Niedersächsische LRH vom 01.08. bis 31.12.2005 federführend tätig. Ab 01.01.2006 bis zum 30.06.2007 ist diese Aufgabe wiederum durch den LRH Schleswig-Holstein wahrzunehmen.

Grundlage für die Durchführung der gemeinsamen Prüfungen ist eine Rahmenvereinbarung der Rechnungshöfe über die Finanzkontrolle i. d. F. vom 20.07.2005.

Weiterhin ist bei der Neufassung des NDR-StV die langfristige Forderung der Rechnungshöfe der Staatsvertragsländer des NDR nach umfassenden Prüfungsrechten bei den Beteiligungsgesellschaften[2] erfüllt worden. Der NDR ist verpflichtet, für die Aufnahme der erforderlichen Regelungen in den Gesellschaftsvertrag oder die Satzung der Unternehmen zu sorgen. Bei der Unterrichtung über die Ergebnisse von Prüfungen müssen die Rechnungshöfe darauf achten, dass die Wettbewerbsfähigkeit der geprüften Unternehmen nicht beeinträchtigt wird und insbesondere Betriebs- und Geschäftsgeheimnisse gewahrt werden.

Im Übrigen sind die Vorschriften der Landeshaushaltsordnungen der Länder über Unternehmen in der Rechtsform einer landesunmittelbaren juristischen Person des öffentlichen Rechts in der jeweils geltenden Fassung entsprechend anzuwenden.

---

1 Staatsvertrag über den Norddeutschen Rundfunk vom 17./18.12.1991, i. d. F. d. Staatsvertrags vom 01./02.05.2005, in Kraft getreten am 01.08.2005, umgesetzt durch Gesetz zu dem Staatsvertrag über den Norddeutschen Rundfunk vom 21.06.2005, GVOBl. Schl.-H. S. 254.

2 § 35 Abs. 6 NDR-StV.

35.2 Betätigung des NDR als Gesellschafter

Die Rechnungshöfe der NDR-Staatsvertragsländer haben unter Federführung des LRH Schleswig-Holstein die Betätigung des NDR als Gesellschafter geprüft.

Das Ergebnis der Prüfung wurde dem NDR als Grundlage für eine Schlussbesprechung am 28.10.2005 mitgeteilt.

Im Hinblick auf die nunmehr in § 35 Abs. 6 NDR-StV verankerten Prüfungsrechte und die geplante Prüfung von Beteiligungen des NDR ist die Prüfung der Betätigung des NDR als Gesellschafter für beendet erklärt worden. Der NDR ist gebeten worden, die in dem ihm vorliegenden Entwurf einer Prüfungsmitteilung aufgezeigten Handlungsoptionen zu berücksichtigen.

35.3 Gebäudemanagement

Unter Federführung des Rechnungshofs der Freien und Hansestadt Hamburg ist gemeinsam mit dem Niedersächsischen LRH in 2005 die Prüfung des Gebäudemanagements des NDR begonnen worden.

Kiel, 31. März 2006

Landesrechnungshof Schleswig-Holstein

Dr. Aloys Altmann

Dr. Ulrich Eggeling	Dr. Bodo Hasenritter
Claus Asmussen	Dieter Pätschke