



Landesrechnungshof
Schleswig-Holstein



Bemerkungen 2019

mit Bericht zur
Landeshaushaltsrechnung 2017
und
Stellungnahme
zum Abbau des strukturellen
Finanzierungsdefizits bis 2020

Kiel, 16. April 2019



Bemerkungen 2019

des

Landesrechnungshofs
Schleswig-Holstein

mit Bericht zur
Landeshaushaltsrechnung 2017

und

Stellungnahme zum Bericht der Landes-
regierung vom 17.09.2018 zum Abbau
des strukturellen Finanzierungsdefizits

Kiel, 16. April 2019

Impressum

Herausgeber:

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

Druck:

Firma
Hansadruck und Verlags-GmbH & Co KG
Hansastraße 48
24118 Kiel

19. Umgang mit Verwaltungseinnahmen im Umweltministerium muss transparenter werden

Das Umweltministerium muss die Verwaltungskosten vollständig erfassen und den mit der Amtshandlung verbundenen wirtschaftlichen Vorteil ermitteln. Nur so kann es Gebühren in angemessener Höhe festlegen.

Dass dies möglich ist, zeigt das Landeslabor. Hier muss das Umweltministerium die Kosten für Untersuchungen von Miesmuscheln verursachungsgerecht decken.

Gewinne, die die Gesellschaft für die Organisation der Entsorgung von Sonderabfällen in Schleswig-Holstein mbH (GOES) aus Gebühreneinnahmen für abfallwirtschaftliche Aufgaben erzielt, müssen an den Landeshaushalt abgeführt werden. Das Umweltministerium muss den Landtag über die mit der GOES getroffene Regelung informieren.

19.1 Verwaltungseinnahmen realistisch planen

Der Landesrechnungshof hat 2012 die Gebühren im Immissionsschutz geprüft. Er hat jetzt bei einer Nachschau festgestellt, dass die im Landeshaushalt geplanten Gebühreneinnahmen nach wie vor erheblich von den später realisierten Gebühreneinnahmen abweichen.

Das Umweltministerium erzielt für Verwaltungsdienstleistungen Einnahmen aus öffentlich-rechtlichen Gebühren und privaten Entgelten. Sie liegen bei jährlich 15 Mio. €. ¹ Davon entfallen 7,6 Mio. € auf Immissionsschutzgebühren, insbesondere auf die Genehmigung von Windkraftanlagen. Die tatsächlichen Einnahmen übersteigen im Zeitraum 2015 bis 2017 die geplanten Einnahmen um durchschnittlich 3,8 Mio. € pro Jahr. Über die Verwendung dieser erheblichen Mehreinnahmen sollte der Haushaltsgesetzgeber entscheiden und nicht - wie derzeit durch einen Haushaltsvermerk möglich - das Umweltministerium im Haushaltsvollzug.

Die Planung der permanenten erheblichen Abweichungen zwischen Haushalts-Soll und -Ist ist haushaltsrechtlich unzulässig. Das Umweltministerium muss die geplanten Haushaltsansätze realistischer gestalten.

¹ Ohne die Bereiche Strahlenschutz, Reaktorsicherheit und Gemeinschaftsaufgabe „Verbesserung der Agrarstruktur und des Küstenschutzes“.

19.2 Gebühren ordnungsgemäß festlegen

Gebühren werden als Gegenleistung für die besondere Inanspruchnahme der Verwaltung erhoben. So erbringt das Umweltministerium z. B. umfangreiche Genehmigungs- und Kontrollleistungen. Es setzt die Gebühren in der Verwaltungsgebührenverordnung (VerwGebVO)¹ fest. Dies geschieht häufig ohne hinreichende Kenntnis der Verwaltungskosten für die gebührenpflichtige Amtshandlung. Beispielsweise gibt es keine Regelungen zur Erfassung der geleisteten Arbeitsstunden und Sachkosten. Auch wird der wirtschaftliche Vorteil der Gebührenzahler durch die Amtshandlung nicht immer berücksichtigt.

Vielfach legt das Umweltministerium Rahmengebühren fest. Die Ausschöpfung des Gebührenrahmens bleibt den Behörden überlassen, die den konkreten Gebührenbescheid erlassen. Diesen fehlen häufig Regelungen zur einheitlichen Ermessensausübung.

Die Gebühren müssen nachvollziehbar unter Beachtung der einschlägigen Rechtsgrundlagen² festgelegt werden. Für die Gebührenpflichtigen muss erkennbar sein, für welche öffentliche Leistung die Gebühr erhoben wird. Zu diesem Zweck muss das Umweltministerium die Kosten der Verwaltung vollständig ermitteln und den wirtschaftlichen Vorteil bestimmen.

Das Umweltministerium und das Landesamt für Landwirtschaft, Umwelt und ländliche Räume sind gefordert, die Defizite bei der Festlegung der Gebührentarife in der VerwGebVO und der Gebührenerhebung im jeweiligen Einzelfall abzustellen.

Der Landesrechnungshof hat die Gebühreneinnahmen auf Landesebene geprüft. Die Tarife der VerwGebVO enthalten jedoch auch eine große Anzahl von Gebührentarifen für Leistungen anderer Träger öffentlicher Aufgaben. Beispielsweise erfüllen die Kreise und kreisfreien Städte Weisungsaufgaben. Die dafür anfallenden Gebühren werden nicht im Landeshaushalt, sondern dort vereinnahmt. Auch für diese gebührenpflichtigen Amtshandlungen gelten die genannten Grundsätze. Das Umweltministerium als Verordnungsgeber steht insofern auch dort in der Pflicht, die rechtlichen Anforderungen an die Gebührenfestlegung zu erfüllen.

¹ Landesverordnung über Verwaltungsgebühren (Verwaltungsgebührenverordnung - VerwGebVO) vom 26.09.2018, GVOBl. Schl.-H. S. 476, zuletzt geändert am 16.01.2019, GVOBl. Schl.-H. S. 30.

² Landeshaushaltsordnung Schleswig-Holstein (LHO) vom 29.06.1992, GVOBl. Schl.-H. S. 381, zuletzt geändert am 21.02.2018, GVOBl. Schl.-H. S. 58, sowie Verwaltungskostengesetz des Landes Schleswig-Holstein (VwKostG) vom 17.01.1974, GVOBl. Schl.-H. S. 37, zuletzt geändert am 16.01.2019, GVOBl. Schl.-H. S. 30.

Durch fehlende und unvollständige Kostenkalkulationen können den betroffenen Haushalten erhebliche Einnahmen entgehen.

Das **Umweltministerium** hat angekündigt, es werde „Leitplanken“ für die Ermessensausübung erarbeiten, um so die Transparenz zu erhöhen.

Der **LRH** bleibt bei seiner Auffassung. Eine ordnungsgemäße Ermessensausübung setzt eine vollständige Kostenkalkulation voraus.

19.3 **Das Landeslabor kennt seine Kosten**

Im Landeslabor basieren die Gebühren grundsätzlich auf einer Vollkostenrechnung.

Bemerkenswert ist in diesem Zusammenhang:

Das Umweltministerium hat mit den Muschelfischern einen Vertrag geschlossen. Aus den vertraglichen Einnahmen finanziert das Umweltministerium Management- und Monitoringaufgaben sowie lebensmittelrechtliche Untersuchungen im Landeslabor. Für die Untersuchungen erhält das Landeslabor seit 2017 aus den Vertragseinnahmen jährlich 43 T€ aus dem Umweltministerium. Diese Zuweisungen sind nicht kostendeckend. Vielmehr würde bei einer Vertragslaufzeit von 15 Jahren ein Verlust von 600 T€ beim Landeslabor entstehen. Tatsächlich deckt ihn das Umweltministerium durch Zuschüsse aus dem Landeshaushalt. Um bereits den Anschein einer verdeckten Subventionierung zu vermeiden, sollte das Umweltministerium die Kosten verursachungsgerecht zuordnen.

Das **Umweltministerium** hat angekündigt, die Kostenverteilung einer Prüfung mit dem Ziel zu unterziehen, den Anteil des Landeslabors zu erhöhen.

19.4 **Gewinne aus Gebühreneinnahmen bei der GOES an den Landeshaushalt abführen**

Das Umweltministerium hat hoheitliche abfallwirtschaftliche Aufgaben auf die GOES übertragen. Das sind im Wesentlichen die zentrale Erfassung, Kontrolle und Lenkung der Entsorgungsvorgänge mit dem Ziel der Optimierung der Vermeidung, der Verwertung und sonstigen Entsorgung der Sonderabfälle.¹ Das Umweltministerium hat die Fachaufsicht nach

¹ <https://www.goes-sh.de>

§ 11 Absatz 3 Landesabfallwirtschaftsgesetz (LAbfWG)¹ inne und legt die Verwaltungsgebühren bzw. den Gebührenrahmen nach § 12 Absatz 2 des Gesetzes fest.

Die GOES füllt den Gebührenrahmen durch eine eigene Gebührenordnung aus. Sie kontrolliert mit einer Vollkostenrechnung, ob die Verwaltungsgebühren die Kosten der Verwaltung decken. Die Gebührenordnung der GOES wurde nicht zeitgerecht an Änderungen der Rahmenvorgaben angepasst. Das führte dazu, dass teilweise unter der Rahmenvorgabe liegende Gebühren erhoben wurden. Die GOES hat die Gebührenordnung² zum Stand 01.02.2019 aktualisiert.

Die Gebühreneinnahmen verbleiben bei der GOES. Über die Jahre hat sich eine Rücklage von über 300 T€ aus den Gebühreneinnahmen aufgebaut. Dies ist vertraglich so vereinbart. Die Rücklage dient dem Ausgleich von Ergebnisschwankungen des hoheitlichen Bereichs. Weiterhin ist vereinbart, dass die GOES die Gebühren und Auslagen mit dem Ziel einer Anpassung neu kalkuliert, wenn die Rücklage 300 T€ erreicht hat und mit weiteren positiven Ergebnissen zu rechnen ist. Ob dies mit dem Verwaltungskostengesetz³ im Einklang steht, ist zweifelhaft.

Die über die Rücklage von 300 T€ hinausgehenden Gebühreneinnahmen sollten an den Landeshaushalt abgeführt werden. Dafür sind die Rechtsgrundlagen zu schaffen. Das Umweltministerium ist aufgefordert, seine Kalkulation des Gebührenrahmens gegenüber dem Finanzausschuss darzulegen.

Das **Umweltministerium** hat mitgeteilt, zur Verwendung des die Rücklage übersteigenden Überschusses werde ein Konzept erarbeitet und dieses dem Finanzausschuss des Landtages nach Billigung durch die Gremien der GOES vorgestellt. Damit wolle es die bislang unterbliebene Unterrichtung nachholen.

Der **LRH** bittet, das angekündigte Konzept zeitnah vorzulegen.

¹ Abfallwirtschaftsgesetz für das Land Schleswig-Holstein in der Fassung der Bekanntmachung vom 18.1.1999, GVOBl. Schl.-H. S. 26, zuletzt geändert am 8.1.2019, GVOBl. Schl.-H. S. 16

² Abrufbar unter <https://www.goes-sh.de>

³ Verwaltungskostengesetz des Landes Schleswig-Holstein (VwKostG) vom 17.01.1974, GVOBl. Schl.-H. S. 37, zuletzt geändert am 16.01.2019, GVOBl. Schl.-H. S. 30.