



Landesrechnungshof Postfach 3180 24030 Kiel

Vorsitzende des
Innen- und Rechtsausschusses des
Schleswig-Holsteinischen Landtages
Frau Barbara Ostmeier, MdL
Landeshaus
24105 Kiel

Schleswig-Holsteinischer Landtag
Umdruck 18/3137

Ihre E-Mail vom
23. Mai 2014

Unser Zeichen
LRH 2

Telefon 0431 988-0
Durchwahl 988-8950

Datum
3. Juli 2014

Anhörung im Innen und Rechtsausschuss

hier: Gesetzentwurf der Fraktion der CDU zur Einrichtung des Amtes eines Landesbeauftragten für politische Bildung (Landtagsdrucksache 18/1764) und Gesetzentwurf der Fraktionen von SPD, Bündnis 90/ Die Grünen und SSW zur Änderung gesetzlicher Vorschriften über die Wahlen von Landesbeauftragten (Landtagsdrucksache 18/1750)

Anlage

Sehr geehrte Frau Vorsitzende,

vielen Dank für die Gelegenheit zur Stellungnahme.

Der Landesrechnungshof hat die Landeszentrale für politische Bildung (Landeszentrale) 2008 geprüft und das Ergebnis in seinen Bemerkungen 2009, Nr. 8 (Anlage) veröffentlicht. Nach dem Votum des Finanzausschusses (Landtagsdrucksache 17/377) erwartete dieser, dass

- der Landtagsbeschluss zur Neuordnung der Landeszentrale zügig umgesetzt werde,

- die Aufgaben und Ziele klar definiert und von anderen Bildungseinrichtungen abgegrenzt würden,
- eine Richtlinie zur Förderung parteinaher Stiftungen und für Projektförderungen politischer Bildungsarbeit vorgelegt würde.

Entsprechend dem Landtagsbeschluss vom 16.12.2010 zur Landtagsdrucksache 17/1102 wurde die Landeszentrale zum 01.01.2011 an die Landtagsverwaltung angebunden. Ihre Aufgaben und Ziele wurden, wie ihre Unabhängigkeit, in der Dienstordnung vom 31.10.2011 niedergelegt. Die Förderung parteinaher Stiftungen und von Projekten politischer Bildungsarbeit ist in dem für Kultur zuständigen Ministerium verblieben, da der Landtag keine Aufgaben der Exekutive wahrnimmt.

Seit Anbindung der Landeszentrale an den Landtag hat der Landesrechnungshof keine Prüfung mehr vorgenommen.

Mit freundlichen Grüßen

gez. Dr. Eggeling

Staatskanzlei - Landtag

8. Landeszentrale für politische Bildung ohne klare Ziele

Die Landeszentrale für politische Bildung hat keine klaren Ziele und handelt unwirtschaftlich. Die Staatskanzlei muss die Aufgaben neu bestimmen und messbare Ziele festlegen.

Seit 2003 ist die Landeszentrale ein Landesbetrieb. Landesbetriebe erfordern erwerbswirtschaftlich ausgerichtete Tätigkeiten. Diese Voraussetzung erfüllt die Landeszentrale nicht. Der Landesbetrieb ist aufzulösen.

8.1 Stellung und Ziele der Landeszentrale für politische Bildung im schleswig-holsteinischen Bildungsgefüge nicht definiert

Zweck der Landeszentrale für politische Bildung (LpB) ist die politische Bildung der Bürger Schleswig-Holsteins.¹ Politische Bildung ist weder im Grundgesetz noch in der Landesverfassung als staatliche Pflichtaufgabe definiert. Sie kann aber den verfassungsrechtlich geschützten Bereichen Schulwesen und Erwachsenenbildung zugeordnet werden.² Stellung und Aufgaben der LpB sind in diesem Bildungsgefüge nicht definiert.

Die LpB ist ein der Staatskanzlei zugeordnetes Amt. Bis 2005 gehörte sie zum Geschäftsbereich des Ministeriums für Bildung, Wissenschaft, Forschung und Kultur (Kultusministerium).³ Das Kultusministerium hat der LpB im Organisationserlass 2003 Aufgaben zugewiesen, aber keine konkreten oder messbaren Ziele festgelegt. Daran hat sich nach dem Wechsel der Ressortzuständigkeit nichts geändert. Es gibt auch keine konkreten Arbeitsziele, obwohl sie laut Geschäftsordnung der LpB zwischen ihrem Leiter und den Dezernenten zu vereinbaren sind.

Ziele sind erforderlich, um die Effizienz und Effektivität der LpB beurteilen zu können. Ihre Aufgaben sind seit 2003 unverändert, während die Personalausstattung verringert worden ist. Verfügte die LpB 2003 noch über 3,5 besetzte Dezernentenstellen, waren es 2008 nur noch 2,25 besetzte Stellen.

¹ Organisationserlass, Amtsbl. Schl.-H. vom 22.05.2003, S. 401.

² Art. 7 GG, Art. 8 und 9 LV.

³ Landesverordnung zur Anpassung von Rechtsvorschriften an geänderte Zuständigkeiten der obersten Landesbehörden und geänderte Ressortbezeichnungen vom 12.10.2005, GVObI. Schl.-H. S. 487.

Der Bildungsausschuss des Schleswig-Holsteinischen Landtages hat die zukünftige inhaltliche und strukturelle Ausrichtung der LpB unter neuer Leitung thematisiert. Beschlüsse sind nicht gefasst worden.¹

8.2 **Einrichtung der Landeszentrale für politische Bildung als Landesbetrieb nicht sachgerecht und faktisch nicht umgesetzt**

Das Kultusministerium hat die LpB 2003 als Landesbetrieb nach § 26 LHO eingerichtet. Eine Wirtschaftlichkeitsuntersuchung nach § 7 LHO liegt nicht vor.

„Landesbetrieb“ ist keine Rechtsform, sondern eine haushaltsrechtliche Möglichkeit, außerhalb des Haushaltsplans zu wirtschaften. Die Stellung der LpB als zugeordnetes Amt bleibt davon unberührt. Wesentliches Merkmal eines Landesbetriebs ist die erwerbswirtschaftliche Ausrichtung.

Die Einnahmen und Ausgaben der LpB sind weiterhin in einem eigenen Kapitel des Einzelplans 03 veranschlagt. Die Stellen der Beschäftigten werden nach wie vor im Haushalt des Landes ausgebracht. Damit wirtschaftet die LpB nicht außerhalb des Haushalts.

Die LpB soll vor allem Beratungs-, Unterstützungs- und Informationsaufgaben erfüllen. Diese werden bereits von Weiterbildungsverbänden und Einrichtungen der Erwachsenenbildung wahrgenommen, die vom Land gesondert gefördert werden. Für ein solches Angebot der LpB besteht keine erwerbswirtschaftlich nutzbare Nachfrage.

Das Verwaltungshandeln der LpB entspricht ebenfalls nicht dem eines Landesbetriebs. Den Großteil ihrer Einnahmen erzielt sie mit Studienreisen. Die Teilnahmegebühren sind nicht kostendeckend kalkuliert. Für andere Veranstaltungen erhebt die LpB selten oder allenfalls geringe Teilnahmegebühren.

8.3 **Sinkendes Geschäftsvolumen trotz gestiegener Einnahmen**

Zwar sind die Einnahmen der LpB von 86.000 € (Durchschnitt 1984 bis 2002) auf 119.000 € pro Jahr (Durchschnitt 2004 bis 2007) gestiegen. Sie bleiben aber hinter dem seit 2004 durchschnittlich veranschlagten Soll zurück.

Gleichzeitig ist der Landeszuschuss von durchschnittlich 614.000 € auf 527.000 € zurückgegangen. Dies ist auf einen Haushaltsvermerk zurück-

¹ Protokoll des Bildungsausschusses 16/63 vom 27.11.2008, S. 5.

zuführen, der die Landesmittel seit 2004 auf einen jährlich sinkenden Betrag begrenzt.

Der LpB ist es nicht gelungen, die verringerten Landeszuschüsse durch entsprechend hohe Einnahmezuwächse auszugleichen. Damit ist das Geschäftsvolumen der LpB gegenüber dem langjährigen Mittel von 700.000 € auf durchschnittlich 646.000 € pro Jahr nach Einrichtung des Landesbetriebs geschrumpft. Diese Entwicklung wirkt sich insbesondere beim Kerngeschäft der LpB, den „Maßnahmen zur Vertiefung der politischen Bildung“¹, negativ aus.

Der Haushaltsvermerk im Kapitel 0305 sieht auch künftig einen sinkenden Landeszuschuss vor. Bei weiter verringerter Finanzausstattung muss die LpB ihre Leistungen entsprechend einschränken. Dann ist der Fortbestand der Einrichtung infrage zu stellen.

8.4 Arbeit der Landeszentrale für politische Bildung nur teilweise durch Organisationserlass gedeckt

Die LpB führt Studienreisen durch, obwohl sie anders als in der Dienstvereinbarung von 1995 im Organisationserlass nicht mehr ausdrücklich vorgesehen sind.

Bei ihren Austausch- und Weiterbildungsangeboten kommt die LpB ihrer Aufgabe der „politischen Bildung der Bürger Schleswig-Holsteins“ allenfalls mit den Reisen schleswig-holsteinischer Lehrkräfte nach Polen nach. Die LpB hat aber auch europäische Lehrkräfte, amerikanische Sozialkundelehrer und litauische Polizeiführungskräfte aus- und fortgebildet. Das gehört nicht zu ihren Aufgaben.

Auch die übrigen Veranstaltungen der LpB entsprechen nur in wenigen Ausnahmen den vorgegebenen Aufgaben. Nach dem Organisationserlass ist die Entwicklung von Kooperationen mit anderen Anbietern der politischen Bildung, insbesondere den Volkshochschulen (VHS), wesentliche Aufgabe der LpB. In ihren Geschäftsberichten weist sie nahezu alle Veranstaltungen als Kooperationen aus. Die meisten Veranstaltungen rechtfertigen diese Einordnung nicht. Der Aufgabe, Kooperationen mit den VHS zu entwickeln, ist die LpB nicht gerecht geworden. Die VHS werden in den Geschäftsberichten 2005 bis 2007 nur 11-mal als Kooperationspartner genannt.

¹ Titel 0305 534 01.

Die **Staatskanzlei** teilt mit, dass der Komplex Studienfahrten und die Kooperation mit Partnern innerhalb und außerhalb der politischen Bildung bei der beabsichtigten Umstrukturierung thematisiert würden.

8.5 **Publikationsabgabe wirtschaftlich nicht erfolgreich**

Die Anregung, Förderung und Verbreitung von Publikationen mit politischen Inhalten ist Aufgabe der LpB. Im Bund-Länder-Vergleich verfügt sie mit 652 Titeln über den höchsten Bestand unterschiedlicher Publikationen. Davon wurde 2007 allenfalls die Hälfte nachgefragt. Der Lagerbestand ist umfangreich und teilweise veraltet. Eine titelbezogene Übersicht über den Umfang der Bestände existiert nicht. Eine Inventur wird nicht vorgenommen.

Die LpB kauft Publikationen überwiegend bei der Bundeszentrale für politische Bildung (BpB), aber auch bei Verlagen. Bei Verlagen erworbene Exemplare sind mit denen des Buchhandels identisch. Über die BpB bezogene Titel unterscheiden sich häufig nur äußerlich von Buchhandels-exemplaren.

Die Abgabegebühren für Publikationen bilden neben den Studienreisen die Haupteinnahmequelle der LpB. Welche Regel dem Einkauf und der Preisgestaltung zugrunde liegt, ist nicht erkennbar. So verfügt die LpB über verschiedene Auflagen eines Titels, weil sie vor Verbrauch des Restbestands nachkauft. Dabei handelt es sich nicht immer um inhaltlich veränderte Auflagen. Bei Verlagen erworbene Exemplare gibt sie nicht nur unter Buchhandels-, sondern häufig auch unter Einkaufspreisen ab. Mit ihrem Publikationsangebot tritt die LpB in Konkurrenz zum gewerblichen Buchhandel.

Die Einnahmen aus der Publikationsabgabe sind zwar seit 2003 gestiegen, stehen aber im Missverhältnis zu den Ausgaben für den Publikationsan-kauf.

Publikationsan-kauf und Einnahmen aus Publikationsabgabe (in €)

Jahr	geplante Ausgaben	tatsächliche Ausgaben	Einnahmen
2003	15.000	28.597	8.000
2004	15.000	20.730	15.231
2005	15.000	107.849	17.915
2006	5.200	6.629	19.421
2007	8.500	33.876	21.453
Summe	58.700	197.681	82.019

Auffällig ist der Unterschied zwischen den geplanten und den tatsächlichen Ausgaben insbesondere 2005. Aufgrund eines Missverständnisses zwischen Staatskanzlei und LpB hat die LpB in diesem Jahr ihren Haushalt um 90.500 € überzogen. Die Staatskanzlei hat die Überschreitung innerhalb des Einzelplans 03 ausgeglichen. Die LpB hat den überwiegenden Teil der zuviel verausgabten Mittel für Publikationsankäufe verwendet, ohne dass dafür ein Bedarf vorhanden war. Die Beschaffung auf Vorrat ist unzulässig.¹

8.6 **Verwaltungshandeln der Landeszentrale für politische Bildung nicht immer ordnungsgemäß**

Die LpB gibt Veranstaltungen mit ihren Jahresprogrammen und gesonderten Einladungen bekannt. Dazu nutzt sie unentgeltlich den Postversand des Innenministeriums. Weder die LpB noch das Innenministerium kennen die Höhe der entsprechenden Ausgaben. Wenn Landesbetriebe beteiligt sind, sind Aufwendungen stets zu erstatten. Zwar können zur Verwaltungsvereinfachung andere Regelungen getroffen werden. Das ist bei der LpB aber nicht geschehen. Der Verzicht auf die Erstattung stellt einen Verstoß gegen § 61 Abs. 3 LHO dar.

Für die finanzielle Unterstützung von Projekten Dritter stehen der LpB im Haushalt seit 2001 keine Mittel mehr zur Verfügung. Ungeachtet dessen hat sie solche Projekte durch Zuschüsse und Kostenübernahmen gefördert.

2005 und 2007 hat die LpB zum Jahresende Ausgaben für Leistungen getätigt, die noch nicht erbracht waren. Die Haushaltsregel „Zahlung nach Leistung“ (§ 56 LHO) hat sie nicht eingehalten.

Die **Staatskanzlei** wird die Sachverhalte prüfen.

8.7 **Wirkungsgrad der Landeszentrale für politische Bildung gering**

Die LpB verwendet in ihren Geschäftsberichten „Veranstaltungen“, „Teilnehmer“ und „Publikumskontakte“ als Kennzahlen zur Darstellung ihrer Aktivitäten. Diese Kennzahlen werden uneinheitlich und nicht systematisch erfasst. Die LpB hat sich häufig nur finanziell an Veranstaltungen Dritter beteiligt, die Veranstaltung aber als Kooperation ausgewiesen und die Teilnehmer als eigene Teilnehmer gezählt. Die Darstellung in den Geschäftsberichten spiegelt die Aktivitäten der LpB nicht zutreffend wider.

¹ § 34 Abs. 2 LHO.

Selbst bei Berücksichtigung aller in den Geschäftsberichten dokumentierten Kontakte einschließlich der Internetzugriffe haben nur 1,4 % der Bürger Schleswig-Holsteins, die älter als 15 Jahre sind, das Angebot der LpB 2007 wahrgenommen.

8.8 **Beratungsgremien zu unkritisch gegenüber der Landeszentrale für politische Bildung**

Die LpB soll vom Kuratorium für politische Bildungsarbeit im Lande Schleswig-Holstein (Kuratorium) und dem Planungs- und Steuerungsausschuss (PSA) beraten und unterstützt werden.

Das Kuratorium besteht aus 10 Abgeordneten aller im Landtag vertretenen Parteien und hat die Pflicht, sich über die Planung und Tätigkeit der LpB zu unterrichten. Damit ist es für den Umfang und die Qualität der politischen Bildung in Schleswig-Holstein mitverantwortlich. Eine kritische Auseinandersetzung mit der Aufgabenwahrnehmung der LpB und ihrer wirtschaftlichen Situation ist nur gering ausgeprägt.

Der PSA besteht aus 9 Vertretern gesellschaftlicher Gruppen. Er soll die Vernetzung der LpB und anderer Anbieter politischer Bildung, die Weiterentwicklung der Aufgaben und die Eigenwirtschaftlichkeit unterstützen. Diese Aufgaben hat er kaum wahrgenommen. Erst 2008 hat er eine umfassende Zielbestimmung für die LpB und eine Stärken-Schwächenanalyse angeregt.

Die **Staatskanzlei** betont die Beratungs- und Unterstützungsfunktion beider Gremien. Es handle sich nicht um Aufsichts- und Kontrollorgane. Die Mitglieder des Kuratoriums begleiteten die Arbeit der LpB wohlwollend, hätten sie jedoch stets kritisch hinterfragt. Bei den PSA-Mitgliedern sei das freiwillige bürgerschaftliche Engagement anzuerkennen und zu würdigen. Die angeregte Stärken- und Schwächenanalyse solle gemeinsam mit der neuen Leitung der LpB und dem Kuratorium umgesetzt werden.

8.9 **Förderung der parteinahen Stiftungen nicht im Einklang mit dem Haushaltsrecht**

Die institutionelle Förderung sogenannter parteinaher Stiftungen gibt es seit 1968, sie ist historisch gewachsen. Seit 1997 ist die LpB für die Zuwendungsverfahren zuständig. Förderrichtlinien gibt es nicht.

Die Zuwendungen sind seit 1995 von 511.300 € auf 293.000 € gesunken. Nach dem Soll 2008 entfallen auf

- die Hermann-Ehlers-Stiftung e. V. - Hermann-Ehlers-Akademie 109.800 €
- die Gesellschaft für Politik und Bildung S.-H. e. V. - Gustav-Heinemann-Bildungsstätte 109.800 €
- das Bildungswerk anderes lernen e. V. 28.550 €
- die Friedrich-Naumann-Stiftung e. V., Regionalbüro Lübeck 28.550 €
- den Sydslesvigk Oplysningsforbund e. V. 16.300 €

Die Höhe der Förderung ist nicht am Bedarf der Bildungseinrichtungen ausgerichtet. Sie ist ein Indiz, dass die Veranschlagung im Haushalt politischem Proporzdenken folgt. Die Abwicklung der Zuwendungsverfahren entspricht nicht den Rechts- und Verwaltungsvorschriften der §§ 23 und 44 LHO.

8.10 **Empfehlungen: Aufgaben der Landeszentrale für politische Bildung neu bestimmen und Ziele konkret festlegen**

Die Stellung der LpB innerhalb der schulischen und außerschulischen Bildungslandschaft muss bestimmt werden. Ihre Aufgaben sind von denen anderer Bildungseinrichtungen abzugrenzen. Unwirtschaftliche Doppelarbeit ist zu vermeiden.

Die Einrichtung der LpB als Landesbetrieb hat sich nicht bewährt und ist zu beenden. Ihre Stellung als zugeordnetes Amt bleibt davon unberührt. Auch als zugeordnetes Amt ist sie gehalten, ihre Ressourcen sparsam und wirtschaftlich einzusetzen und ein entsprechendes Kostenbewusstsein zu entwickeln.

Aufgabenumfang und Ressourcenausstattung der LpB müssen im Einklang stehen. Der Organisationserlass, die Geschäftsordnung und die Geschäftsverteilung sind entsprechend neu zu gestalten.

Die Arbeitsschwerpunkte der LpB sind im Haushalt transparent darzustellen. Dafür müssen die bisher bei einem Titel zusammengefassten Mittel für „Maßnahmen zur Vertiefung der politischen Bildung“ getrennt veranschlagt werden. Insbesondere sollte erkennbar sein, welche Ausgaben für eigene Aktivitäten geplant und ausgegeben werden.

Den Aufgaben sind messbare Ziele zuzuordnen. Die erforderlichen Kennzahlen müssen systematisch, sorgfältig und einheitlich ermittelt werden. Das setzt eine differenzierte Erfassung z. B. von Veranstaltungen und Teilnehmern voraus.

Die Publikationsbeschaffungen sind den Zielen anzupassen. Die Beschaffung sollte zwischen dem Fachdezernenten und dem Leiter der LpB abgestimmt werden. Das Einkaufs- und Abgabeverfahren der Publikationen ist mit elektronischer Unterstützung abzuwickeln. Dabei sollte darauf geachtet werden, dass auch Auswertungen der Angebotsnachfrage und Nutzerstrukturen möglich sind.

Die Staatskanzlei muss Richtlinien zur Förderung politischer Bildungsarbeit erlassen. Für Projektförderungen sind die entsprechenden haushaltsrechtlichen Voraussetzungen zu schaffen. Wenn die institutionellen Förderungen fortgeführt werden sollen, müssen die Zuwendungsempfänger ihren tatsächlichen Bedarf nachweisen.

Die **Staatskanzlei** schließt sich den Empfehlungen des LRH an. Sie teilt mit, dass eine Umstrukturierung der LpB anstehe. Unter neuer Leitung solle eine Neuausrichtung erfolgen. Der Landesbetrieb werde aufgelöst, die Stellung als zugeordnetes Amt der Staatskanzlei solle beibehalten werden. Organisationserlass, Geschäftsordnung und -verteilung würden neu gefasst. Eine Angleichung des Aufgabenspektrums an die personelle und finanzielle Situation werde Thema sein, wobei die Finanzausstattung dem Haushaltsgesetzgeber vorbehalten sei.

Bei der Umstrukturierung werde ein Hauptaugenmerk auf der Definition von Aufgaben und Zielen liegen. Die Festsetzung quantitativer Kennzahlen und deren systematische, einheitliche Erfassung würden geprüft, wengleich diese allein noch kein Indiz für Qualität seien. Eine Erhöhung des Wirkungsgrades der LpB sei anzustreben.

Auch bei der Publikationsabgabe bestehe Handlungsbedarf. Im Vordergrund stehe die Versorgung der Bürgerinnen und Bürger unabhängig von deren Einkommen mit Informationsmaterial.

Für die institutionelle Förderung parteinaher Stiftungen und die Projektförderungen politischer Bildungsarbeit werde eine Richtlinie erarbeitet.