



Landesrechnungshof
Schleswig-Holstein



Bemerkungen 2017

mit Bericht zur
Landeshaushaltsrechnung 2015
und
Stellungnahme 2016
zum Abbau des strukturellen
Finanzierungsdefizits bis 2020

Kiel, 6. April 2017



Bemerkungen 2017

des

Landesrechnungshofs

Schleswig-Holstein

mit Bericht zur
Landeshaushaltsrechnung 2015

und

Stellungnahme 2016 zur Planung der
Landesregierung vom 06.09.2016 zum
Abbau des strukturellen Finanzierungs-
defizits bis 2020

Kiel, 6. April 2017

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

29. Hochschulen und UKSH: Bauunterhaltung und Energieversorgung zukunftssicher gestalten

Die Bauunterhaltung der Hochschulen und des UKSH ist bisher chronisch unterfinanziert. Trotz eines Wiederbeschaffungswerts von 3,8 Mrd. € standen zur Werterhaltung 2015 nur 11,4 Mio. € zur Verfügung. Tatsächlich wären jährlich 76 Mio. € erforderlich gewesen.

Mit 31,6 Mio. € verursachten die Hochschulen und das UKSH 2015 rund 59 % der Energieversorgungskosten des Landes von 53,4 Mio. €. Hier sind erhebliche Einsparpotenziale vorhanden. Sie zu erschließen, ist sowohl finanziell als auch klimapolitisch besonders lohnend. Dazu sollte die Wärmeversorgung zentral organisiert und das Energiemanagement fest eingerichtet werden.

Der Landesregierung fehlen verbindliche Planungsgrundlagen für die Entwicklung aller Hochschulen, die sich an hochschulpolitischen Leitlinien und Vorgaben orientieren.

Das Land könnte jährlich Kosten sparen, wenn es elektrische Energie zentral einkauft. Das Finanzministerium sollte die Voraussetzungen hierfür weiter prüfen.

Durch die „Energiepolitischen Leitlinien für Schleswig-Holstein 2009“ waren auch die Hochschulen gefordert, Treibhausgase zu reduzieren und die Energiebedarfe zu mindern. Die Landesregierung sieht das Land in der Vorbildfunktion. Bisher haben die Hochschulen ihre Energiebedarfe und Treibhausgasemissionen nicht erkennbar vermindert.

29.1 Vorbemerkung

2012 hatte der LRH die Energieversorgung der Hochschulen und des UKSH geprüft. Ein wesentliches Ergebnis war, dass bei der Energieversorgung der Hochschulen erhebliche finanzielle und energetische Sparpotenziale realisiert werden können. Die Forschungs- und Bildungsaufgaben werden davon nicht beeinträchtigt. Eine Nachschau wurde seinerzeit angekündigt und wird hiermit für den Zeitraum 2011 bis 2015 vorgelegt.

Im Fokus standen insbesondere die

- bauliche Entwicklungsplanung,
- Bauunterhaltung,

- Energieversorgung,
 - versorgungstechnische Infrastruktur und
 - Klimaschutzziele
- der Hochschulen.

29.2 Verbindliche Planungsgrundlagen für die Hochschulen fehlen

Bereits 2012 forderte der LRH das damalige Ministerium für Wissenschaft, Wirtschaft und Verkehr (Wissenschaftsministerium) auf, verbindliche Planungsgrundlagen für alle Hochschulen zu erarbeiten. Die Planungsgrundlagen sollten sich an den hochschulpolitischen Leitlinien und Vorgaben orientieren. Die bauliche Entwicklungsplanung sollte dabei den versorgungstechnischen Infrastrukturaufwand einbeziehen. Hochschulbereiche, die vergleichbare Versorgungsstrukturen benötigen, sollten zusammengefasst werden. Diese Vorgabe ist in den Struktur- und Entwicklungsplänen zu berücksichtigen.

Diesen Empfehlungen ist das Wissenschaftsministerium nicht gefolgt. Eine hochschulpolitisch verbindliche bauliche Entwicklungsplanung existiert bis heute nicht.

Das Wissenschaftsministerium schließt mit den Hochschulen Zielvereinbarungen ab. Baubedürfnisse werden in den bisherigen Zielvereinbarungen jedoch nicht festgelegt. Stattdessen entscheidet die Hochschule jährlich neu, welche Investitionen oder Sanierungsmaßnahmen durchgeführt werden. Eine strategische Planung und Steuerung des Wissenschaftsministeriums fehlen weiterhin.

Das **Ministerium für Soziales, Gesundheit, Wissenschaft und Gleichstellung (Wissenschaftsministerium)** teilt hierzu mit, dass sich die bauliche Entwicklungsplanung bislang an den Bedarfen aus den vorhandenen Professuren und Studiengängen ergäbe. Aus Anlass stetig steigender Studierendenzahlen im Land wurde das Institut für Hochschulentwicklung Ende 2015 mit der Entwicklung eines kennwertgestützten Verfahrens zur Flächenbedarfsermittlung beauftragt. Ziele seien einheitliche Kriterien und Regeln für eine vergleichbare Flächenbedarfsbemessung der Hochschulen.

Der **LRH** unterstützt die Entwicklung einheitlicher Kennzahlen und Regeln zur Flächenbedarfsbemessung, vermisst aber weiterhin verbindliche Bauplanungsgrundlagen der Hochschulen auf der Grundlage hochschulpolitischer Leitlinien und Vorgaben der Landesregierung.

29.3 Bauunterhaltung bisher chronisch unterfinanziert

Die Bauunterhaltung der Hochschulen und des UKSH ist bisher chronisch unterfinanziert. Gezielte Investitionen zum Werterhalt und zur Verbesserung der Gebäude und der versorgungstechnischen Infrastruktur unterblieben weitgehend. Auch dies wurde bereits 2012 vom LRH kritisiert.

Der Wiederbeschaffungswert aller Hochschulliegenschaften beläuft sich auf rund 3,8 Mrd. €. ¹ Der werterhaltende jährliche Finanzbedarf an Bauunterhaltungsmitteln liegt für Hochschulen und Krankenhäuser bei 2 bis 6 % des Wiederbeschaffungswerts. ²

Tatsächlich hat das Wissenschaftsministerium 2015 insgesamt 11,4 Mio. € Bauunterhaltungsmittel über den Landeshaushalt zugewiesen. Das entsprach einem Anteil von gerade einmal 0,3 % des Wiederbeschaffungswerts. Infolgedessen wächst der Instandhaltungsstau jährlich weiter an.

In ihrem Infrastrukturbericht 2016³ geht die Landesregierung auch weiterhin von einem deutlich zu niedrigen Bauunterhaltungsansatz aus. Hiernach soll für eine angemessene Bauunterhaltung eine Verdoppelung der Bauunterhaltungsmittel ausreichen. Dies wären 22,8 Mio. €. Aber auch 22,8 Mio. € sind völlig unzureichend. Bei dem tatsächlich notwendigen Bauunterhaltungsansatz von mindestens 2 % müsste das Land dauerhaft 76 Mio. € jährlich bereitstellen.

Die **Hochschulen** und das **UKSH** teilen die Feststellung des LRH, dass die Bauunterhaltung mit 0,3 % des Wiederbeschaffungswerts der Hochschulen chronisch unterfinanziert sei.

Die **Hochschulen** geben den jährlichen Finanzbedarf für den Bestandserhalt der Hochschulen (ohne Universitätsmedizin) mit 70 Mio. € an. Sie stützen sich dabei auf eine vom HIS-Institut für Hochschulentwicklung e. V. durchgeführte aktuelle Untersuchung.

Das **Wissenschaftsministerium** teilt mit, das Thema Bauunterhaltung der Hochschulen und des UKSH mit dem Finanzministerium diskutieren zu wollen.

¹ Erstmalige Erhebung der Gebäudemanagement Schleswig-Holstein AöR (GMSH) zum Stichtag 31.12.2011 im Rahmen der Erstellung des Grundvermögenverzeichnis Schleswig-Holstein (GVV), nicht veröffentlicht.

² *Frutig/Reiblich*, „Facility Management: Objekte erfolgreich verwalten und bewirtschaften“, 1995, S. 45.

³ Landtagsdrucksache 18/4903 vom 22.11.2016.

Das **Finanzministerium** hält den vom LRH genannten Prozentsatz von mindestens 2 % des Wiederbeschaffungswerts für zu hoch, begründet diese Feststellung aber nicht.

Derzeit erarbeite das Finanzministerium ein neues Verfahren zur Bemessung des Bauunterhaltungsbedarfs, das mit dem LRH abgestimmt werden solle.

Der **LRH** unterstützt diese Initiative des Finanzministeriums.

29.4 **Baufachliche Zuständigkeiten im Finanzministerium bündeln**

Der LRH sprach sich 2012 zudem dafür aus, die Zuständigkeit für Kleine Baumaßnahmen vom Wissenschaftsministerium zum Finanzministerium zu verlagern, da nur dort das notwendige Fachpersonal vorhanden ist. Zukünftig sollten die gezielte Sanierung und Instandhaltung der bestehenden Hochschulliegenschaften Vorrang vor Neubauprojekten haben.

Auch dieser Empfehlung ist das Wissenschaftsministerium nicht gefolgt.

Im Gegenteil: Anfang 2014 schloss das Wissenschaftsministerium mit der Christian-Albrechts-Universität zu Kiel eine Vereinbarung, wonach die CAU zukünftig für ihre Kleinen Baumaßnahmen allein verantwortlich ist.

Die **Hochschulen** führen aus, dass eine Zentralisierung der baufachlichen Zuständigkeiten im Finanzministerium nicht zu einem bedarfsgerechteren Einsatz der knappen Mittel führen würde.

Der **LRH** bleibt bei seiner Feststellung. Die Zuständigkeit für die fachliche Prüfung von Baumaßnahmen bis 500 T€ liegt weiterhin beim Wissenschaftsministerium, obwohl das notwendige Fachpersonal dort nicht vorhanden ist.

Das **Wissenschaftsministerium** hält die Auffassung des LRH, die Universität Kiel habe die Bauunterhaltung vernachlässigt und stets dem Neubau von Hochschulgebäuden untergeordnet, für nicht haltbar. Es sei zwar wünschenswert und notwendig, dass die Hochschulen ihren Bestand an Gebäuden und sonstiger Infrastruktur pflegen. Man könne aber nicht verlangen, sich nur darauf zu beschränken.

Der **LRH** teilt diese Auffassung nicht. Unterlassene Bauunterhaltung führt zwangsläufig zu Nutzungseinschränkungen im Hochschulbetrieb und stetig steigendem Bauinvestitionsbedarf. Ein Beleg für diesen Sachverhalt ist der an der Universität Kiel mittlerweile aufgelaufene Sanierungsbedarf.

29.5 Nachhaltiges Infrastrukturmanagement aufbauen

Ein vollständiges Anlagenkataster der versorgungstechnischen Infrastruktureinrichtungen aller Hochschulen existiert bisher nicht. Ein solches Kataster wird bis heute nicht aus dem Landeshaushalt finanziert.

Die Dokumentation der Anlagewerte, der technischen Daten und auch der exakten Lage der Fernwärme- und Mittelspannungsnetze liegen bei den Hochschulverwaltungen und bei der GMSH nicht vollständig vor. Allenfalls für Anlagen der jüngsten Vergangenheit und für das UKSH existieren verlässliche Informationen und Pläne.

Die versorgungstechnische Infrastruktur der Hochschulen ist zusammen mit den örtlichen Hochschulstrukturen historisch gewachsen. Eine grundsätzliche Infrastrukturplanung fehlte. Die Netze werden betrieben, ohne systematisch instandgehalten und ausgebaut zu werden. Es wird nur daran gearbeitet, wenn Schäden akut auftreten oder Netze erweitert werden müssen. Damit überlässt die Landesregierung die Versorgungssicherheit der Hochschulen eher dem Zufall.

29.6 Einsparpotenziale bei der Energieversorgung lohnen sich

Insgesamt 53,4 Mio. € hat das Land 2015 für die elektrische Energieversorgung, die Wärmeversorgung und die Wasserversorgung seiner Landesliegenschaften aufgewendet. Allein 31,6 Mio. € - also 59 % - entfielen davon auf den Bereich der Hochschulen und des UKSH. Hier liegen erhebliche Einsparpotenziale. Sie zu erschließen, ist sowohl finanziell als auch klimapolitisch besonders lohnend.

29.6.1 Wärmeversorgung der Hochschulen des Landes und des UKSH zentral organisieren

Die bestehenden Wärmeversorgungsnetze der Hochschulen sind größtenteils überaltert. Sehr hohe Fernwärmeverluste und Betriebskosten sind die Folge.

Zentral organisierte und technisch gut unterhaltene Wärmeversorgungsnetze eröffnen die Möglichkeit, alternative Versorgungsstrukturen aufzubauen. Die sich daraus ergebenden Möglichkeiten lohnen ausgearbeitet und bewertet zu werden. Hierzu müsste der GMSH ein Planungsauftrag erteilt werden.

Das Finanzministerium sollte hierfür auch alternative Finanzierungskonzepte in Betracht ziehen. Trotz fehlender Investitionsmittel im Landeshaushalt könnten die Fernwärmeversorgungsanlagen in den Hochschulen und

im UKSH saniert werden. Dies ist dringend erforderlich. Möglich wäre ein Anlagen-Contracting oder die Vergabe einer Konzession. Damit verbunden wären auch erhebliche Synergieeffekte bei der Wartung und Instandhaltung der Fernwärmenetze.

Diese Leistungen müssten dem Wettbewerb unterstellt und öffentlich ausgeschrieben werden. Die notwendigen Investitionen und Instandhaltungskosten würden dabei über den Fernwärmepreis und die Vertragslaufzeit finanziert. Als Vertragspartner kämen neben privatwirtschaftlichen Investoren auch eine dann neu zu gründende landeseigene Wärmeversorgungsgesellschaft oder die GMSH in Betracht.

Es gibt erste Ansätze, die Wärmeversorgung der Hochschulen in Eigenregie zu betreiben. Beispiele hierfür sind beide Standorte des UKSH, Planungen der Universität Kiel zu einer Teilwärmeversorgung mit einem Blockheizkraftwerk sowie das Fernwärmeanlagen- und -liefercontracting für die Fachhochschule Lübeck und die Universität zu Lübeck.

29.6.2 **Energiemanagement für die Hochschulen fest einrichten**

Das Energiemanagement ist ein wesentlicher Teil des Facility Managements. Die Hochschulen nahmen dies sowohl fachlich als auch organisatorisch sehr unterschiedlich wahr. An den meisten Hochschulen fehlen dem Facility Management aber Personal und materielle Ausstattung. Die Leistungsfähigkeit des Energiemanagements ist dadurch eingeschränkt.

2015 haben die Hochschulen und das UKSH für den Bezug von Wärme und elektrischer Energie 27,3 Mio. € aufgewendet. Das sind 5,1 Mio. € mehr als 2010.

Ein fest eingerichtetes Energiemanagement ist angesichts steigender Energieverbräuche, steigender Primärenergiepreise und der eingegangenen Verpflichtungen zum Klimaschutz unverzichtbar. Dies könnte sowohl in den Hochschulverwaltungen selbst oder auch bei der GMSH angegliedert werden.

Das **Wissenschaftsministerium** begrüßt die Ansätze des LRH zur Zentralisierung der Wärmeversorgung und zur Einführung eines institutionalisierten Energiemanagements. Es verweist aber auf das Hochschulgesetz. Danach obliege den Hochschulen die Verwaltung der ihnen zur Verfügung gestellten Gebäude und Grundstücke.

Der **LRH** sieht darin keinen Widerspruch. Das Wissenschaftsministerium sollte vielmehr das Instrument der Ziel- und Leistungsvereinbarungen mit

den Hochschulen nutzen, um diese als sinnvoll und notwendig erachteten Maßnahmen einzuführen bzw. umzusetzen.

29.7 **Jährliche Einsparungen bei der Energieversorgung sind möglich**

Mit dem Erwerb des Energieversorgerstatus für das Land ergäben sich finanzielle Vorteile. Zu diesem Schluss kommt die GMSH in ihrer Machbarkeitsstudie aus 2016.¹ In der Machbarkeitsstudie werden mögliche Einsparungen von 820 T€ aufgezeigt, die sich aus Umsatzsteuervorteilen und Mengenrabatten ergeben sollen.

Bisher schreibt die GMSH den Bezug von elektrischer Energie und Gas für die Landesverwaltung und andere Träger öffentlicher Verwaltung regelmäßig gebündelt aus. Die Energieversorgungsverträge schließen die einzelnen Dienststellen dann direkt mit dem erfolgreichen Bieter ab. Die Dienststellen rechnen auch einzeln mit dem Energieversorger ab.

Das **Finanzministerium** erklärt, sein Justitiariat habe den Sachverhalt zur möglichen Umsatzsteuerersparnis im August 2016 geprüft und als nicht aussichtsreich bewertet. Gleichwohl werde im Finanzministerium zurzeit geprüft, welche Vorteile ein Energieversorgerstatus für die GMSH mit sich bringen würde.

29.8 **Klimaschutzziele bisher verfehlt - entschlossenes Handeln notwendig**

Durch die „Energiepolitischen Leitlinien für Schleswig-Holstein 2009“ waren auch die Hochschulen gefordert, Treibhausgase zu reduzieren und ihre Energiebedarfe zu mindern. 25 Jahre nach dem Basisjahr 1990 und 35 Jahre vor dem Zieljahr 2050 ist aktuell nicht erkennbar, dass sich die Energiebedarfe und damit die Treibhausgasemissionen verringert haben.

85 % der Energiebedarfe und der Energiekosten der Hochschulen des Landes entfallen auf die Universität Kiel und das UKSH mit seinen Standorten Kiel und Lübeck. Hier ist das höchste Einsparpotenzial vorhanden. Nennenswerte Energieeinsparungen konnten im Prüfzeitraum nur im UKSH festgestellt werden. Alle weiteren Hochschulen wiesen gleichbleibende oder stark steigende Energiebedarfe auf.

2010 formulierte die Bundesregierung im „Energiekonzept 2050“² die Ziele der zukünftigen Energiepolitik der Bundesrepublik Deutschland.

¹ Vermerk der GMSH, Geschäftsbereich Gebäudebewirtschaftung - Fachbereich Energie- und Abfallmanagement vom 11.08.2016, nicht veröffentlicht.

² Bundesministerium für Wirtschaft und Energie und Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit, „Energiekonzept für eine umweltschonende, zuverlässige und bezahlbare Energieversorgung - 28.09.2010“.

Das Land Schleswig-Holstein hat sich zur Einhaltung dieser Klimaschutzziele verpflichtet.¹ Die Landesregierung sieht das Land in der Vorbildfunktion. Aus dieser Intention heraus verschärft es die Anforderungen für Landesliegenschaften, zu denen *„grundsätzlich auch Liegenschaften ... der meisten Hochschulen des Landes“* zu zählen sind.² Mit dem „Energiewende- und Klimaschutzgesetz Schleswig-Holstein“³ geht die Landesregierung weit höhere Verpflichtungen ein. An diesen Zielen muss sich die Landesregierung messen lassen.

Die **Hochschulen** merken an, dass sie sich mit dem Anliegen, die Nutzung regenerativer Energien bei anstehenden Baumaßnahmen stärker zu berücksichtigen, bisher nicht beim zuständigen Finanzministerium durchsetzen konnten.

¹ Landtagsdrucksache 16/2743 „Klimaschutzbericht 2009“ vom 01.07.2009, S. 20.

² Anlage „Begründungen - Teil B Einzelbegründungen“ zu § 2 Nr. 7 des Entwurfs zum Gesetz zur Energiewende und zum Klimaschutz in Schleswig-Holstein (Energiewende- und Klimaschutzgesetz Schleswig-Holstein - EWKG), Landtagsdrucksache 18/4388.

³ „Gesetz zur Energiewende und zum Klimaschutz in Schleswig-Holstein (Energiewende- und Klimaschutzgesetz Schleswig-Holstein - EWKG)“ vom 07.03.2017, GVOBl Schl.-H. S. 124.