



Landesrechnungshof
Schleswig-Holstein



Bemerkungen 2018

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

Kiel, 20. April 2018



Bemerkungen 2018

des

Landesrechnungshofs

Schleswig-Holstein

mit Bericht zur
Landeshaushaltsrechnung 2016

und

Stellungnahme zum Bericht der Landes-
regierung vom 23.01.2018 zum Abbau
des strukturellen Finanzierungsdefizits
bis 2020

Kiel, 20. April 2018

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

Inhaltsverzeichnis

	Seite
Einleitung	
1. Allgemeines	9
2. Entlastung des Landesrechnungshofs	10
Bericht zur Landeshaushaltsrechnung und Vermögensübersicht	
3. Entlastung der Landesregierung für das Haushaltsjahr 2015	11
4. Abschluss der Haushaltsrechnung 2016	11
5. Feststellungen zur Haushaltsrechnung und Vermögensübersicht 2016	14
Aktuelle Haushaltslage	
6. Angesichts der guten Einnahmen muss die Landesregierung mehr für den Schuldenabbau tun	35
Stellungnahme 2017 zum Abbau des strukturellen Finanzierungsdefizits	
7. Stellungnahme zum Bericht der Landesregierung vom 23.01.2018 zum Abbau des strukturellen Finanzierungsdefizits	51
Landtag	
8. Höhe der Fraktionsmittel	57
9. Diäten der Abgeordneten	64
Ministerium für Bildung, Wissenschaft und Kultur	
10. Inklusive Beschulung an weiterführenden Schulen (Sek I)	68
11. Neue Oberstufen an Gemeinschaftsschulen	77
12. Hochschulpakt 2020 - Teil 1: Viel Geld für neue Studienplätze	85
13. Hochschulpakt 2020 - Teil 2: Entwicklung des Lehrangebots	92
14. Hochschulpakt 2020 - Teil 3: Wie geht es weiter?	100
15. Vorstandsvergütung im UKSH - Zielvereinbarungen müssen langfristiger wirken	104
16. UKSH - Vertragsgestaltung im Ärztlichen Dienst verbessert	109

Ministerium für Inneres, ländliche Räume und Integration

- | | | |
|-----|---|-----|
| 17. | Landesfeuerweherschule - Wirtschaftlichkeit steigern und Steuerungsmöglichkeiten entwickeln | 115 |
| 18. | Zur Zukunft des kommunalen Finanzausgleichs | 124 |

Ministerium für Energiewende, Landwirtschaft, Umwelt, Natur und Digitalisierung

- | | | |
|-----|---|-----|
| 19. | Landwirtschaftskammer muss wirtschaftlicher arbeiten | 133 |
| 20. | Lizenzmanagement - Einführung muss nach mehr als 10 Jahren endlich abgeschlossen werden | 140 |
| 21. | IT-Organisation - positive Ansätze dürfen nicht im Sande verlaufen | 148 |

Finanzministerium

- | | | |
|-----|---|-----|
| 22. | Finanzämter: Erhebungsstellen haben sich bewährt - die Personaldecke ist dünn | 153 |
| 23. | Beihilfe - das lange Warten muss ein Ende haben | 158 |
| 24. | KoPers: Es wird Zeit | 167 |
| 25. | OFD-Sanierung: Ein Fass ohne Boden | 172 |

Ministerium für Wirtschaft, Verkehr, Arbeit, Technologie und Tourismus

- | | | |
|-----|---|-----|
| 26. | Förderung von Gewerbegebieten - Einnahmen konsequent anrechnen und Fehlbelegungen nachgehen | 179 |
| 27. | Förderung von Technologie- und Gründerzentren ist ein Auslaufmodell | 187 |
| 28. | Nahverkehrsverbund Schleswig-Holstein GmbH - Ausgabenanstieg bremsen und Haushaltstransparenz erhöhen | 194 |
| 29. | Vom 40 Mio. €-Projekt zur leeren Lagerhalle: Das bescheidene Ende einer Investitionsförderung | 203 |
| 30. | Marode Infrastruktur auch bei den Kreisstraßen | 208 |

Rundfunkangelegenheiten

- | | | |
|-----|--|-----|
| 31. | Digitales terrestrisches Radio in der Sackgasse? | 218 |
|-----|--|-----|

Abkürzungsverzeichnis

a. F.	alte Fassung
Abs.	Absatz
AG NEST	Arbeitsgruppe Neueinrichtung Erhebungsstellen
AöR	Anstalt öffentlichen Rechts
Art.	Artikel
BGBI.	Bundesgesetzblatt
Bildungsministerium	Ministerium für Bildung, Wissenschaft und Kultur
BIS Autismus	Beratungsstelle Inklusive Schule Autismus
bzw.	beziehungsweise
ca.	circa
CDU	Christlich Demokratische Union Deutschlands
CIO	Chief Information Officer
DAB	Digital Audio Broadcasting
Digitalisierungsministerium	Ministerium für Energiewende, Landwirtschaft, Umwelt, Natur und Digitalisierung
DLZP	Dienstleistungszentrum Personal
EFRE	Europäischer Fonds für regionale Entwicklung
EntflechtG	Gesetz zur Entflechtung von Gemeinschaftsaufgaben und Finanzhilfen (Entflechtungsgesetz)
Epl.	Einzelplan
EU	Europäische Union
€	Euro
f., ff.	folgende, fortfolgende
FAG	Finanzausgleichsgesetz
FH	Fachhochschule
G9	Bildungsgang mit 9 Jahrgangsstufen in der Sekundarstufe bis zum Abitur
ggf.	gegebenenfalls
GMSH	Gebäudemanagement Schleswig-Holstein AöR
GRW	Gemeinschaftsaufgabe zur Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur

GVOBl. Schl.-H.	Gesetz- und Verordnungsblatt Schleswig-Holstein
GVFG	Gemeindeverkehrsfinanzierungsgesetz
GVFG-SH	Gemeindeverkehrsfinanzierungsgesetz Schleswig-Holstein
Ham.s.t.er	Haushaltskonformes ressortübergreifendes Inventarisierungs- und Bestandsführungsverfahren
HG	Haushaltsgesetz
HGr.	Hauptgruppe
HH	Haushalt
HS	Hochschule
IB.SH	Investitionsbank Schleswig-Holstein
Innenministerium	Ministerium für Inneres, ländliche Räume und Integration
IT	Informationstechnik
i. V. m.	in Verbindung mit
Jg.	Jahrgangsstufe
KEF	Kommission zur Ermittlung des Finanzbedarfs der Rundfunkanstalten
KFA	Kommunaler Finanzausgleich
KLR	Kosten- und Leistungsrechnung
KoPers	Projekt „Kooperation Personaldienste Schleswig-Holstein und Hamburg“
LaaS	Lizenzmanagement as a Service
Landwirtschaftsministerium	Ministerium für Energiewende, Landwirtschaft, Umwelt, Natur und Digitalisierung
LBV-SH	Landesbetrieb Straßenbau und Verkehr Schleswig-Holstein
LEP	Landesentwicklungsplan
LFS	Landesfeuerweherschule
LHO	Landeshaushaltsordnung
LRH	Landesrechnungshof Schleswig-Holstein

LV	Verfassung des Landes Schleswig-Holstein - Landesverfassung
MA HSH	Medienanstalt Hamburg / Schleswig-Holstein
Mio.	Million(en)
Mrd.	Milliarde(n)
NAH.SH	Nahverkehrsverbund Schleswig-Holstein GmbH bis 10/2014: LVS Schleswig-Holstein Landesweite Verkehrsservicegesellschaft mbH
NBI.	Nachrichtenblatt
Nr.	Nummer
OFD	Oberfinanzdirektion
OLG	Oberlandesgericht
ÖPNV	Öffentlicher Personennahverkehr
ÖPP	Öffentlich-Private Partnerschaft
PZV	Planstellenzuweisungsverfahren
RP 2000	Regionalprogramm 2000
S.	Seite
SAM	Software-Asset-Management
SchulG	Schulgesetz
Sek I	Sekundarstufe I
Sek II	Sekundarstufe II
SPNV	Schienenpersonennahverkehr
SSW	Südschleswigscher Wählerverband
T	Tausend
T€	Tausend Euro
TGZ	Technologie- und Gründerzentren
TV-L	Tarifvertrag für den öffentlichen Dienst der Länder
Tz.	Textziffer(n)
u. a.	unter anderem
UKSH	Universitätsklinikum Schleswig-Holstein
UKW	Ultrakurzwelle

UN-BRK	UN-Behindertenrechtskonvention
Universität Flensburg	Europa-Universität Flensburg
Universität Kiel	Christian-Albrechts-Universität zu Kiel
Universität Lübeck	Universität zu Lübeck
VE	Verpflichtungsermächtigung
Verkehrsministerium	Ministerium für Wirtschaft, Verkehr, Arbeit, Technologie und Tourismus
VOL/A	Vergabe- und Vertragsordnung für Leistungen Teil A
VV	Verwaltungsvorschriften
Wirtschaftsministerium	Ministerium für Wirtschaft, Verkehr, Arbeit, Technologie und Tourismus
Wissenschaftsministerium	Ministerium für Bildung, Wissenschaft und Kultur
WP	Wahlperiode
z. B.	zum Beispiel
ZEB	Zustandserfassung und -bewertung
ZIT	Zentrales IT-Management

15. Vorstandsvergütung im UKSH - Zielvereinbarungen müssen langfristiger wirken

Die Vergütungsstruktur für die einzelnen Vorstandsmitglieder ist wenig transparent, soweit es die Vergütungshöhe und die Vergütungszusammensetzung angeht.

Eine variable Vergütung muss dazu beitragen, dass der Vorstand Entscheidungen im Sinne des Eigentümers fällt. Die definierten Ziele standen nur teilweise im Zusammenhang mit dem Erfolg des Unternehmens und der Leistung der einzelnen Vorstandsmitglieder.

Der Abgleich zwischen Wirtschaftsplanansätzen und Geschäftsergebnis für die Gewährung variabler Vergütungen ist nur bedingt tauglich. Es besteht die Gefahr, dass kein ausreichender Anreiz für eine mittel- bis langfristige Weiterentwicklung des Unternehmens gesetzt wird.

Das Land Schleswig-Holstein als Eigentümer des UKSH sollte darauf hinwirken, dass alle Gehälter von Vorstand und Geschäftsführern offengelegt werden.

15.1 Anforderungen an die Vergütungsregelungen des UKSH-Vorstands

Die Gesamtvergütung 2016 des 3-köpfigen Vorstands des Universitätsklinikums Schleswig-Holstein (UKSH) lag bei 1,184 Mio. €.

Die Ausgestaltung der Vergütungsregelungen sowohl in der festen als auch der variablen Vergütung muss in 2-facher Hinsicht angemessen sein. Zum einen hat der Aufsichtsrat bei der Festlegung und Ausgestaltung der Vergütungsbestandteile darauf zu achten, dass diese in einer angemessenen Relation sowohl zu den Aufgaben des Vorstandsmitglieds als auch zur wirtschaftlichen Situation des UKSH-Konzerns stehen. Zum anderen fordert der Corporate Governance Kodex - Schleswig-Holstein, dass die Vergütung im Vergleich zur Branche und zur Unternehmensgröße, aber auch im Vergleich zum gesamten Gehaltsgefüge des UKSH-Konzerns angemessen ist. In allen Vorstandsverträgen wird Bezug auf den Corporate Governance Kodex - Schleswig-Holstein genommen.

Die variable Vergütung muss sich an einer nachhaltigen Unternehmensentwicklung orientieren. Unter „nachhaltig“ wird hier die langfristig erfolgreiche wirtschaftliche Entwicklung des UKSH-Konzerns verstanden. Das

kann bedeuten, dass variable Vergütungsbestandteile eine mehrjährige Bemessungsgrundlage haben und auch zeitlich versetzt auszuzahlen sind.

Der Umfang der Vergütung und die Struktur der variablen Vergütungsbestandteile einzelner Vorstandsmitglieder genügen diesen Anforderungen an eine angemessene Vergütungsstruktur nicht.

Das **UKSH** hält die Vergütungen des Vorstands für angemessen und transparent. Der **LRH** bleibt bei seiner Feststellung, dass die Vergütungen des Vorstands kritisch begleitet werden müssen.

15.2 Anforderungen an die variable Vergütung des Vorstands

Ziel einer variablen Vergütung muss es sein, einen Anreiz dafür zu setzen, die wesentlichen vom Eigentümer (Land Schleswig-Holstein) vorgegebenen Unternehmensziele zu erreichen.¹

Es muss gewährleistet sein, dass die variable Vergütung für Leistungen gezahlt wird, die einer besonderen Anstrengung des Vorstands bedürfen und somit besonders hohen Ansprüchen genügen.

Die in der Vergangenheit vom Aufsichtsrat festgelegten Zielvorgaben zur Gewährung variabler Vergütungsbestandteile waren im geprüften Zeitraum (2011 bis 2016) von unterschiedlich hohem Anforderungsanspruch an die Vorstandsmitglieder geprägt. Die Zielvereinbarungen wurden grundsätzlich für den Zeitraum eines Kalenderjahres aufgestellt. Langfristige Zielvereinbarungen, die sowohl die langfristige wirtschaftliche Entwicklung oder auch die strategische Entwicklung des UKSH zum Inhalt hatten, gab es nicht.

15.3 Inhalte von Zielvereinbarungen

Die Ziele und Bedingungen für die variablen Vergütungen der Vorstandsmitglieder schlägt der Finanzausschuss des Aufsichtsrats des UKSH seinem Aufsichtsrat vor. Die in den Dienstverträgen der Vorstandsmitglieder sehr weit gefassten Regelungen zur variablen Vergütung geben dem Aufsichtsrat ausreichend Gestaltungsspielraum hinsichtlich der Zieldefinitionen.

Trotz dieses großen Gestaltungsspielraums vereinbarte der Aufsichtsrat mit dem Vorstand zunächst nur das Erreichen des Wirtschaftsplans als Ziel. 2010, 2012 und 2013 war die Auszahlung der gesamten Höhe der variablen Vergütung vom Erreichen dieses Ziels abhängig. 2011 wurden

¹ *Ziegenbein*, Kompendium der praktischen Betriebswirtschaft „Controlling“, 6. Auflage 1998, Kapitel 2.1.2 Planungsebenen, S. 46 ff.

zwar auch individuelle Ziele vereinbart, trotzdem blieben 80 % der variablen Vergütung vom Erreichen des gemäß Wirtschaftsplan vereinbarten Jahresergebnisses abhängig.

Der Anspruch, ein geringeres Defizit als im Vorjahr zu erreichen, kann nicht allein für die Zahlung einer variablen Vergütung ausreichen. Dieses Ziel gehört zu den originären Aufgaben des Vorstands und wird bereits durch die Grundvergütung abgegolten. Insofern muss ein Mehr an Leistung den Vorstandsmitgliedern abverlangt werden, um eine leistungsabhängige Vergütung zu rechtfertigen.

Darüber hinaus besteht bei Orientierung an dem Wirtschaftsplan des UKSH die Gefahr, dass eine Erfolgssteuerung nicht durch den Aufsichtsrat, sondern letztlich durch den Vorstand selbst erfolgt, der bei der Aufstellung des Wirtschaftsplans entsprechende Spielräume und Ergebnisziele einarbeiten kann. Da der Vorstand des UKSH den Wirtschaftsplan selbst erstellt, wird faktisch nur die richtige Planung vergütet. Keineswegs werden Leistungen vergütet, die zur Ergebnisverbesserung nötig wären.

Erst 2014 und 2015 sank der vom Erreichen des Wirtschaftsplans abhängige Anteil der variablen Vergütung auf 55 %, um für 2016 weiter auf 50 % abgesenkt zu werden.

Es werden nun zunehmend individuelle Ziele mit den einzelnen Vorstandsmitgliedern abgeschlossen. Diese umfassen z. B. die Beschäftigtenstruktur, das Einrichten von Home-Office-Plätzen oder die Begrenzung der Chefarztgehälter. Damit versucht der Aufsichtsrat, zumindest ansatzweise längerfristige, wirtschaftliche und strategische Zielvereinbarungen für den Vorstand zu etablieren.

Das **UKSH** vertritt die Auffassung, dass die im Prüfungszeitraum definierten Ziele im Zusammenhang mit dem Erfolg des Unternehmens und den Leistungen der einzelnen Vorstandsmitglieder stünden.

Es ist außerdem der Auffassung, dass der Abgleich zwischen den Wirtschaftsplanansätzen und den Geschäftsergebnissen ein geeignetes Mittel für die Gewährung variabler Vergütungen sei.

15.4 **Überprüfung von Zielvereinbarungen mit dem Vorstand**

Die Überprüfung der Zielerreichung durch den Aufsichtsrat sollte einfach und eindeutig sein und auch konsequent durchgeführt werden. Dieses erfolgte im UKSH nur zum Teil.

Beispielsweise vereinbarte der Aufsichtsrat mit dem Vorstand für 2014 als Konzernergebnis entsprechend dem Wirtschaftsplanansatz -30,14 Mio. €. Das UKSH erreichte jedoch laut handelsrechtlichem Jahresabschluss ein Konzernergebnis von -30,88 Mio. €. Somit lag der tatsächliche Wert 0,74 Mio. € schlechter als geplant.

Trotz dieser Zielverfehlung erhielt der Vorstand den Betrag für die Zielerreichung des Konzernergebnisses in voller Höhe ausgezahlt. Der Aufsichtsrat begründete dies damit, dass sich durch das ÖPP-Verfahren (Öffentlich-Private Partnerschaft) Kosten für das UKSH ergeben hätten, die bei der Wirtschaftsplanaufstellung im Dezember 2013 für den Vorstand noch nicht erkennbar gewesen seien.

Der **LRH** bleibt bei seiner Auffassung, dass für die Gewährung variabler Vergütungen nur das tatsächliche testierte Jahresergebnis herangezogen werden kann. Das Herausrechnen von Komponenten, das keiner Kontrolle unterliegt, ist dabei nicht hilfreich. Zielvereinbarungen können auch auf der Basis testierter Jahresergebnisse formuliert werden. Diese wären dann auch jederzeit nachprüfbar.

Das **Ministerium für Bildung, Wissenschaft und Kultur (Wissenschaftsministerium)** erklärt, dass eine langfristige Strategie zur Verminde- rung des Schuldenstands des UKSH als Vergütungskriterium problematisch sei, weil sich die finanziellen Rahmenbedingungen einerseits ändern könnten, andererseits das Land und das UKSH nur einen begrenzten Einfluss auf die Rahmenbedingungen hätten.

Der **LRH** bleibt bei seiner Auffassung, dass Zielvereinbarungen für den Vorstand auch langfristig angelegt sein sollten, um damit auch eine langfristige Entwicklung und Verbesserung der wirtschaftlichen Lage des UKSH zu erreichen. Auch gilt es besser als bisher zwischen Aufgaben zu differenzieren, die der Vorstand kraft seines Amtes ohnehin durchführen muss, und zwischen Aufgaben, die im Rahmen von Zielvereinbarungen darüber hinaus erfüllt werden sollen.

15.5 **Fehlende Transparenz der Bezüge von Geschäftsführungsorganen**

Das UKSH ist ein öffentlich-rechtliches Unternehmen im Sinne von § 1 des Vergütungsoffenlegungsgesetzes¹. Das Land hat gemäß der Landeshaushaltsordnung darauf hinzuwirken, dass die für die Tätigkeit im jeweili-

¹ Gesetz zur Offenlegung von Bezügen und sonstigen Leistungen bei Unternehmen in der Rechtsform einer landesunmittelbaren juristischen Person des öffentlichen Rechts, bei deren Unternehmensbeteiligungen und bei institutionell geförderten Zuwendungsempfängerinnen und Zuwendungsempfängern (Vergütungsoffenlegungsgesetz - VergütungsOG) vom 07.07.2015, GVOBl. Schl.-H. S. 200.

gen Geschäftsjahr gewährten Bezüge und Leistungen jedes einzelnen Mitglieds der Geschäftsführung veröffentlicht werden. Eine Offenlegung der Vergütungen weiterer Geschäftsführer von Tochtergesellschaften des UKSH erfolgte bisher aber nicht vollständig.

Die Landesregierung, hier vertreten durch die von ihr gestellten Mitglieder des Aufsichtsrats im UKSH, und die im Wissenschaftsministerium angesiedelte Rechtsaufsicht sind angehalten, auf eine individualisierte Veröffentlichung der Bezüge der Mitglieder der Geschäftsführungsorgane nach dem Vergütungsoffenlegungsgesetz hinzuwirken. Dazu gehört eine entsprechende Darstellung der erfolgsunabhängigen und erfolgsbezogenen (variablen) Vergütungskomponenten aller Geschäftsleitungsorgane - nicht nur die der Vorstandsmitglieder des UKSH.

Das **Wissenschaftsministerium** und das **UKSH** verweisen darauf, dass sie den Anforderungen des Vergütungsoffenlegungsgesetzes weitgehend nachgekommen seien.

Der **LRH** erwartet, dass das Offenlegungsgebot auch bei den 3 verbliebenen Verträgen und damit vollständig umgesetzt wird.