



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](http://www.lrh.schleswig-holstein.de)

Druck:

Firma

Hansadruck und Verlags-GmbH & Co KG

Hansastraße 48

24118 Kiel

# Inhaltsverzeichnis

	<b>Seite</b>
<b>Einleitung</b>	
1. Allgemeines	9
2. Entlastung des Landesrechnungshofs	10
<b>Bericht zur Landeshaushaltsrechnung und Vermögensübersicht</b>	
3. Entlastung der Landesregierung für das Haushaltsjahr 2015	11
4. Abschluss der Haushaltsrechnung 2016	11
5. Feststellungen zur Haushaltsrechnung und Vermögensübersicht 2016	14
<b>Aktuelle Haushaltsslage</b>	
6. Angesichts der guten Einnahmen muss die Landesregierung mehr für den Schuldenabbau tun	35
<b>Stellungnahme 2017 zum Abbau des strukturellen Finanzierungsdefizits</b>	
7. Stellungnahme zum Bericht der Landesregierung vom 23.01.2018 zum Abbau des strukturellen Finanzierungsdefizits	51
<b>Landtag</b>	
8. Höhe der Fraktionsmittel	57
9. Diäten der Abgeordneten	64
<b>Ministerium für Bildung, Wissenschaft und Kultur</b>	
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

## 16. UKSH - Vertragsgestaltung im Ärztlichen Dienst verbessert

Die vom Aufsichtsrat eingezogene Gehaltsgrenze von 300 T€ pro Jahr bei Chef- und Oberärzten sowie Sektionsleitern zeigt eine positive Wirkung.

Bei den Zielvereinbarungen im Ärztlichen Dienst ist seit 2013 eine deutliche Verbesserung der Qualität und Quantität zu verzeichnen. Zielvereinbarungen orientieren sich zunehmend an den Unternehmenszielen.

Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen zu den Verträgen waren zwar meistens vorhanden, bezogen sich aber häufig nur auf die erwarteten Erlöse. Die Kostenseite betrachtete das UKSH selten und zu pauschal.

Komplizierte Vergütungsstrukturen muss das UKSH zukünftig vermeiden. Derartige Verträge führten in der Vergangenheit zu Überzahlungen bei den Ärzten.

Die Vergütung des UKSH für Oberärztinnen und -ärzte nach dem Tarifvertrag für Ärzte ist ausreichend. Trotzdem schloss es daneben weitere privatrechtliche Verträge mit Oberärztinnen und -ärzten ab, die häufig nicht ausreichend begründet wurden.

### 16.1 Umfang der Prüfung und Vertragsarten

Der LRH hat anhand der Vertragsunterlagen deren Gestaltung einschließlich der Anbahnung der Verträge bei 117 ärztlichen Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern untersucht. Davon entfielen 43 auf Klinikdirektorinnen und -direktoren, 7 auf Sektionsleitungen und 67 auf Oberärztinnen und -ärzte.

Mit Klinikdirektionen und Sektionsleitungen schließt das Universitätsklinikum Schleswig-Holstein (UKSH) jeweils einen außertariflichen Arbeitsvertrag ab. Oberärztinnen und -ärzte erhalten neben dem tariflichen Arbeitsvertrag häufig Zusatzverträge. Sie bekommen eine Zusatzvergütung für Tätigkeiten, die über die tariflich vergüteten Tätigkeiten hinausgehen.

### 16.2 Begrenzung der Gehälter im Ärztlichen Dienst

In einer vorangegangenen Prüfung hatte der LRH erhebliche Mängel bei den Vereinbarungen zu Vergütungen und den Vertragsgestaltungen im

ärztlichen Bereich festgestellt.<sup>1</sup> Insbesondere fehlten belastbare Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen im Zusammenhang mit dem Abschluss von außertariflichen Verträgen. Die meisten außertariflichen Vergütungen im Ärztlichen Dienst konnte das UKSH nicht durch entsprechende Erlöse decken.

Der hohe wirtschaftliche Druck, der auf dem UKSH lastet, hat seit 2014 zu Veränderungen bei der Vertragsgestaltung des UKSH mit ärztlichen Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern geführt.

Um die ausufernden Kosten im außertariflichen Bereich einzudämmen, hat der Aufsichtsrat 2014 Gehaltsgrenzen für ärztliche Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter vorgegeben. Seitdem müssen Verträge, die eine Gesamtvergütung von 300 T€ pro Jahr übersteigen, dem Aufsichtsrat zur Genehmigung vorgelegt werden. Außerdem gelten Verträge, die eine Vergütung enthalten, die 55 % der Erlöse aus Privatliquidation übersteigt, generell als unwirtschaftlich.

Um weitere Einsparungen zu erzielen, ergänzte der Aufsichtsrat seine Vorgaben durch entsprechende Zielvereinbarungen mit dem Vorstand. Seit 2014 sind Teile der variablen Vergütung der Vorstandsmitglieder von der Einhaltung einer Durchschnittsvergütung bei neu abzuschließenden Chefarztverträgen von 200 T€ pro Jahr abhängig. Auch mit dieser neu vorgegebenen Grenze gelingt es dem UKSH, die offenen Stellen zu besetzen.

Aus Sicht des LRH hat der Aufsichtsrat mit dieser Maßnahme das richtige Signal gegeben. Die unwirtschaftlichen und überdurchschnittlich hohen Arztgehälter der Vergangenheit werden das UKSH allerdings noch auf Jahre hinaus belasten, weil die alten Verträge weiterhin Bestand haben.

### 16.3 Zielvereinbarungen - deutliche Verbesserungen erkennbar

Das UKSH schließt jährliche Zielvereinbarungen im Wert von insgesamt 3 Mio. € mit den Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern des Ärztlichen Dienstes ab. 2015 hatten 94 Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter des Ärztlichen Dienstes einen vertraglichen Anspruch auf eine Zielvereinbarung mit entsprechender Vergütung.

Bevor das Dezernat Strategisches Controlling 2013 das Thema der Zielvereinbarungen neu organisierte, schloss das UKSH häufig gar keine Zielvereinbarungen ab. Wenn überhaupt Zielvereinbarungen abgeschlossen

---

<sup>1</sup> Vgl. Bemerkungen 2011 des LRH, Nr. 23.

wurden, dann geschah das häufig so spät, dass eine steuernde Wirkung entfiel. Die Ziele betrafen in der Regel das Abteilungsergebnis oder aber das Erreichen bestimmter Leistungszahlen. Damit war in der Vergangenheit der über eine Zielvereinbarung zu vergütende erfolgsabhängige Gehaltsbestandteil faktisch zu einem festen Vergütungsbestandteil für die Ärzte geworden.

Dieses ist seit 2013 nicht mehr so. Mittlerweile sind die Zielvereinbarungen vielfältiger und die Ziele sind anspruchsvoller formuliert. Es ist außerdem sichergestellt, dass mit allen Betroffenen frühzeitig Zielvereinbarungen abgeschlossen werden, sodass die steuernde Wirkung von Zielvereinbarungen noch eintreten kann.

Zielvereinbarungen über konkrete Mengen medizinischer Leistungen hat das UKSH aufgrund einer gemeinsamen Empfehlung der Deutschen Krankenhausgesellschaft und der Bundesärztekammer weitgehend eingestellt. Zwar gibt es noch immer einige Zielvereinbarungen über medizinische Leistungsentwicklungen. Diese muss das UKSH im Einzelfall kritisch prüfen und ggf. kurzfristig auf andere Parameter, die keine Mengenvorgaben für medizinische Leistungen enthalten, umstellen.

#### 16.4 **Wirtschaftlichkeitsbetrachtungen weiterhin mangelhaft**

Bei der vorangegangenen Prüfung des LRH waren Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen im Zusammenhang mit dem Abschluss von Arbeitsverträgen für ärztliche Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter weitgehend nicht vorhanden. Dies hat sich nun deutlich verbessert. In den meisten eingesehenen Unterlagen hatte das UKSH Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen dokumentiert.

Dabei fiel auf, dass das UKSH häufig nur die Erlösseite betrachtete und die Kostenseite unberücksichtigt ließ. Vielfach begründete das UKSH die Wirtschaftlichkeit allein damit, dass durch den Abschluss eines außertariflichen Arbeitsvertrags mit ärztlichen Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern die Umsätze dieses Bereichs steigen würden. Das UKSH hofft also, dass aufgrund der außertariflichen Vergütung des ärztlichen Mitarbeiters dieser mehr Patienten behandelt und höhere Umsätze erzielt.

Dies hat 2 Nachteile. Es ist nicht klar, ob die Umsatzzuwächse tatsächlich eintreten. Selbst wenn die Leistungssteigerungen und damit Umsatzsteigerungen eintreten, heißt das nicht, dass diese für das UKSH auch wirtschaftlich vorteilhaft sind.

Wenn das UKSH die Kostenseite in die Wirtschaftlichkeitsbetrachtungen mit einbezog, so geschah dies überwiegend mittels pauschaler Kostensätze, die häufig nicht den tatsächlichen Kosten entsprachen.

In mehreren Fällen ging das UKSH ohne nachvollziehbare Begründungen davon aus, dass mit den Leistungen des jeweiligen Arztes Überschüsse erzielt würden. In einem Fall erkannte sogar das eigene Controlling die Wirtschaftlichkeitsbetrachtung nicht an. Dies blieb jedoch ohne Folgen. Der Vorstand des UKSH schloss den Vertrag trotzdem ab.

Der **LRH** hält eine Wirtschaftlichkeitsbetrachtung ohne Berücksichtigung der Kostenseite für nicht aussagekräftig. Er erwartet, dass künftige Wirtschaftlichkeitsbetrachtungen ohne Ausnahmen auch die mit dem Abschluss von außertariflichen Vereinbarungen mit ärztlichen Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern entstehenden Kosten mit einbeziehen.

Das **UKSH** will künftig darauf achten, dass bei Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen auch die Kostenseite betrachtet wird.

Das **Ministerium für Bildung, Wissenschaft und Kultur (Wissenschaftsministerium)** teilt die Kritik des LRH und hat das UKSH aufgefordert, ein Konzept für Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen vorzulegen, das die Kritik des LRH aufnimmt.

#### 16.5 **Komplizierte Vergütungsvereinbarungen führen zu Überzahlungen**

Die außertariflichen Verträge mit ärztlichen Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern enthalten grundsätzlich 3 Vergütungskomponenten; einen erfolgsunabhängigen (festen) Bestandteil, eine leistungsabhängige und eine erfolgsabhängige Vergütung. Immer wieder verknüpft das UKSH diese einzelnen Vergütungsbestandteile miteinander, z. B. durch gegenseitige Verrechnung der einzelnen Vergütungsbestandteile. Dieses Vorgehen erfordert ein stringentes einzelfallbezogenes Vertragscontrolling, um Über- oder Unterzahlungen zu vermeiden.

In einzelnen Fällen verknüpfte das UKSH die leistungsabhängige Vergütung mit der festen Vergütung. Die feste Vergütung stellt die monatliche Grundvergütung des Arztes dar. Die leistungsabhängige Vergütung erhält der Arzt in der Regel als Beteiligung an den Erlösen für die behandelten Privatpatienten. In einzelnen Verträgen vereinbarte das UKSH, dass am Jahresende von der leistungsabhängigen Vergütung die feste Vergütung abzuziehen ist.

Diese Vertragsgestaltung setzt aber zwingend voraus, dass im UKSH am Jahresende auch eine entsprechende Verrechnung vorgenommen wird. In einem Fall geschah dies über mehrere Jahre nicht. Hieraus entstand eine Überzahlung von annähernd 1 Mio. € an den betreffenden Arzt. Aufgrund der Verjährungsfristen konnte das UKSH hiervon lediglich 324 T€ zurückfordern.

## 16.6 **Mangelhafte Begründungen von außertariflichen Oberarztverträgen**

Für das UKSH ist der Tarifvertrag für Ärzte maßgebend. Die Funktion des Oberarztes und sogar die Position des ständigen Vertreters eines Klinikdirektors werden im Rahmen dieses Tarifvertrags definierten Vergütungsgruppen zugeordnet, sodass grundsätzlich kein Bedarf für zusätzliche Vergütungen besteht.

Zwar ermöglicht das Hochschulgesetz des Landes Schleswig-Holstein<sup>1</sup> den Abschluss von privatrechtlichen Dienstverträgen auch mit Oberärztinnen und -ärzten. Dies gilt aber nur für Leistungen, die nicht bereits durch tarifliche Vereinbarungen abgedeckt sind.

Diese übertariflichen Leistungen zu definieren ist für das UKSH in seiner Vertragsgestaltung regelmäßig schwierig. In vielen Fällen werden dafür einzelne Leistungen herausgesucht und als zusätzliche Leistungen für den Arzt definiert, obwohl sie den tariflichen Tätigkeiten zuzuordnen sind. Trotzdem schließt das UKSH privatrechtliche Dienstverträge mit Oberärztinnen und -ärzten ab.

Der LRH verkennt nicht, dass in Einzelfällen angezeigt sein kann, derartige Verträge zu schließen. Sie müssen allerdings nachvollziehbar und stichhaltig begründet sein.

In den eingesehenen Verträgen fand der LRH unter anderem folgende Leistungen, die eine zusätzliche außertarifliche Vergütung aus Sicht des UKSH begründen sollten:

- die gesundheitliche Versorgung aller Patienten,
- die Sicherstellung des Dienstbetriebs im Fachbereich sowie
- Eingriffe am Hüftgelenk oder anderen Gelenken der unteren Extremitäten als Leistungsanforderung bei einem Unfallchirurgen.

Der LRH bezweifelt, dass es sich hierbei um Leistungen handelt, die zusätzlich vergütet werden müssen. Vielmehr handelt es sich um

---

<sup>1</sup> Gesetz über die Hochschulen und das Universitätsklinikum Schleswig-Holstein (Hochschulgesetz - HSG) in der Fassung vom 05.02.2016, zuletzt geändert durch das Gesetz zur Neuordnung der Hochschulmedizin vom 14.03.2017, GVOBl. Schl.-H. 2017 S. 142.

selbstverständliche Dienstaufgaben eines Oberarztes, die mit der tariflichen Vergütung abgegolten sind.

Das **UKSH** erklärt, außertarifliche Dienstverträge mit Oberärztinnen und -ärzten würden nur abgeschlossen, wenn Aufgaben übertragen werden sollen, die nicht bereits aufgrund des bestehenden Arbeits- oder Dienstverhältnisses zu erbringen seien. Voraussetzung sei, dass ein solcher Vertrag für das UKSH wirtschaftlich vorteilhaft sei.

Der **LRH** begrüßt diese Absicht, bleibt aber bei seiner Feststellung, dass in der Vergangenheit weder der Nachweis erbracht wurde, dass die abgeschlossenen Verträge vorteilhaft für das UKSH waren, noch dass die übertragenen Aufgaben nicht bereits innerhalb der bestehenden Arbeits- oder Dienstverhältnisse erbracht werden mussten.