



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

24. UKSH – Betriebsmittelverfahren

Die Teilnahme am Betriebsmittelverfahren ist für das Universitätsklinikum Schleswig-Holstein (UKSH) wirtschaftlich vorteilhaft, weil sich das UKSH bei Bedarf aus der Landeskasse mit Liquidität versorgen kann. Das sichert ihm jederzeitige Zahlungsfähigkeit und spart Zinsen, indem es die in der Regel günstigeren Kreditkonditionen des Landes nutzen kann.

Dieses Vorgehen darf aber nicht dazu führen, dass das UKSH seine Kreditlinie von derzeit 1,25 Mrd. € überschreitet.

Tatsächlich ist dies jedoch möglich. Die Betriebsmittelkredite werden bislang nicht angerechnet, es gibt vonseiten des Wissenschafts- und Finanzministeriums kein ausreichendes Controlling über ihre Inanspruchnahme.

Zukünftig sollte die Höhe der Kreditlinie des UKSH im Haushaltsgesetz festgelegt werden. Schließlich haftet das Land für die Schulden des UKSH als Gewährträger.

24.1 Das UKSH verfügt über eine Kreditlinie

Das Wissenschaftsministerium legt im Einvernehmen mit dem Finanzministerium die Kreditlinie für das Klinikum fest. Grundlage ist § 92 des Hochschulgesetzes Schleswig-Holstein (HSG).¹ Die Kreditlinie beträgt derzeit 1,25 Mrd. €.

Zweck der Kreditlinie ist die Risikobegrenzung des Landes als Gewährträger des UKSH.

Der Landtag als Haushaltsgesetzgeber ist in die Gewährung dieser Kreditlinie nicht eingebunden. Auch die Höhe der Kreditlinie ist gesetzlich nicht festgelegt. Die Landesverfassung Schleswig-Holstein fordert, dass die Aufnahme von Krediten, Bürgschaften, Garantien oder sonstigen Gewährleistungen, die zu Ausgaben in künftigen Haushaltsjahren führen können, einer der Höhe nach bestimmten oder bestimmbaren Ermächtigung durch Gesetz bedürfen, Art. 61 Abs. 4 Landesverfassung.

¹ Gesetz über die Hochschulen und das Universitätsklinikum Schleswig-Holstein vom 05.02.2016, GVOBl. Schl.-H S. 39, zuletzt geändert durch Gesetz vom 10.02.2018, GVOBl. Schl.-H. S. 68.

24.2 **Daneben nimmt das UKSH am Betriebsmittelverfahren des Landes teil.**

Bei Bedarf kann sich das UKSH aus der Landeskasse mit Liquidität versorgen. Dadurch ist seine Zahlungsfähigkeit jederzeit gesichert. Daneben spart das UKSH Zinsen, weil es die in der Regel günstigeren Kreditkonditionen des Landes nutzen kann. Davon profitiert letztendlich auch das Land als Gewährträger.

Gesetzlich geregelt ist dies jährlich wiederkehrend im Haushaltsgesetz des Landes Schleswig-Holstein. Das Nähere regelt die im Februar 2003 zwischen dem UKSH, dem Wissenschaftsministerium und dem Finanzministerium geschlossene Vereinbarung:

- Das UKSH nimmt am Verfahren der Landeskasse zur selbstständigen Kontoverstärkung und Guthabenabführung teil.
- Das UKSH darf weitere eigene Girokonten zulasten der Landesliquidität nur in Höhe des Bedarfs verstärken. Entbehrliche Guthaben auf weiteren Girokonten des UKSH sind zugunsten der Landesliquidität abzuführen.
- Dem UKSH sind eigene Geldanlagen und Kassenkreditaufnahmen nicht gestattet.
- Die täglichen Guthaben- oder Kreditbestände werden verzinst. Die Zinsen werden monatlich nachträglich vom Finanzministerium abgerechnet.

24.3 **Durch die Teilnahme am Betriebsmittelverfahren darf die Kreditlinie nicht überschritten werden.**

Die Teilnahme des UKSH am Betriebsmittelverfahren darf aber nicht dazu führen, dass das UKSH die vom Land vorgegebene Kreditlinie überschreitet.

Nachdem sich der LRH zuletzt in seinen Bemerkungen 2017¹ mit der Inanspruchnahme der Betriebsmittelkredite durch das UKSH befasst hatte, fasste der Landtag hierzu folgenden Beschluss:

„Die Teilnahme des UKSH am Betriebsmittelverfahren des Landes ist geeignet, die Zinslasten des UKSH zu senken. Sie darf aber nicht dazu führen, dass das UKSH die ihm durch Gesetz vorgeschriebene Kreditlinie überschreitet. Der Finanzausschuss fordert das Finanzministerium auf, die

¹ Vgl. Bemerkungen 2017 des LRH, Nr. 5.9.9.

*Einhaltung zu überwachen und dem Finanzausschuss jährlich zu berichten.*¹

Tatsächlich sind jedoch Überschreitungen möglich. Die Betriebsmittelkredite des UKSH werden derzeit nicht auf die Kreditlinie angerechnet.

Darüber hinaus sind die Betriebsmittelkredite weder summenmäßig begrenzt, noch findet ein ausreichendes Controlling durch das Wissenschaftsministerium oder das Finanzministerium statt. Der Landtag wird über die Inanspruchnahme der Betriebsmittel nicht laufend, sondern nur nachträglich einmal jährlich informiert.

24.4 **Wissenschaftsministerium überwacht die Betriebsmittelkredite nicht**

Auch das Wissenschaftsministerium, das die Aufsicht über das UKSH ausüben soll, kann mangels Daten nicht die Inanspruchnahme der Betriebsmittelkredite überprüfen. So kann es seine Steuerungs- und Kontrollaufgaben gegenüber dem UKSH nicht sicherstellen. Damit ist theoretisch eine Betriebsmittelkreditaufnahme in unbegrenzter Höhe möglich.

Durch die Teilnahme des UKSH am Betriebsmittelverfahren werden negative Salden des UKSH-Kontos automatisiert zulasten des Landeskontos ausgeglichen. Ebenso werden Guthabenbestände dem Landeskonto gutgeschrieben. Als Bedingung sieht die Betriebsmittelvereinbarung jedoch vor, dass das UKSH nur in Höhe des tatsächlichen Bedarfs Mittel zulasten der Landesliquidität abrufen. Gleichzeitig sind durch das UKSH die entbehrlichen Guthaben zugunsten der Landesliquidität abzuführen.

Diese Bedingungen der Vereinbarung werden jedoch nicht gesteuert und kontrolliert: Aktuell besteht kein geordnetes Verfahren, um den bedarfsgerechten Mittelabruf bzw. die Ablieferung entbehrlicher Liquidität überwachen zu können. Hierfür wäre es notwendig, dass vor der Inanspruchnahme eines Betriebsmittelkredits das UKSH seinen Bedarf mit dem Wissenschaftsministerium abstimmt.

Jedoch erfährt das Wissenschaftsministerium als Rechtsaufsicht nach eigenen Angaben erst mit Vorlage der nicht-öffentlichen Berichte des Finanzministeriums an den Finanzausschuss von solchen Betriebsmittelkrediten dem Grunde und der Höhe nach.

Das Wissenschaftsministerium wird damit zeitversetzt informiert und wäre nicht in der Lage, bei Fehlentwicklungen rechtzeitig steuernd einzugreifen.

¹ Vgl. Landtagsdrucksache 19/1074 vom 22.11.2018 und Landtagsbeschluss vom 12.12.2018.

24.5 Das Finanzministerium zahlt laufend aus, meldet aber nicht

Im Finanzministerium besteht bislang keine Betragsgrenze, ab der das Wissenschaftsministerium als Rechtsaufsicht über außergewöhnlichen Liquiditätsbedarf des UKSH zu informieren wäre. Daher bestand zum Prüfungszeitpunkt auch kein Controlling, mit dem das Betriebsmittelverfahren gesteuert und kontrolliert werden könnte. Die Vorlage der nicht-öffentlichen Berichte des Finanzministeriums füllt diese Informationslücke nicht aus.

24.6 Bisherige Inanspruchnahme der Betriebsmittelkredite durch das UKSH

Die Landeskasse erfasst, welche Aus- und Einzahlungen über das Betriebsmittelverfahren das Landeskonto be- oder entlasten. Die Salden der letzten 10 Jahre werden in folgender Tabelle dargestellt.

Entwicklung der Salden aus Landessicht in Mio. €

Jahr	Einzahlungen	Auszahlungen	Saldo	Forderungen des Landes an das UKSH
				Übertrag aus 2008:
				31,4
2009	433,8	423,5	+ 10,3	21,1
2010	451,2	462,6	- 11,4	32,5
2011	443,4	477,2	- 33,8	66,3
2012	494,1	543,8	- 49,7	116,0
2013	505,5	536,3	- 30,8	146,8
2014	682,5	577,6	+ 104,9	41,9
2015	585,8	657,2	- 71,5	113,4
2016	721,1	632,0	+ 89,1	24,3
2017	610,0	602,4	+ 7,6	16,7
2018	977,7	998,4	- 20,7	37,4

Quelle: Rechnungswesen des Landes und Berechnungen des LRH; Differenzen zu Bilanzwerten des UKSH von rd. 1 Mio. € sind den Personalzahlungen geschuldet, die nach Auskunft der Landeskasse zeitversetzt gebucht werden.

Die Tabelle zeigt, dass sich die über das Betriebsmittelverfahren abgewickelten Ein- und Auszahlungen in den letzten 10 Jahren mehr als verdoppelt haben. Die Entwicklung der Salden, insbesondere der letzten 3 Jahre, zeigt zudem, dass es zu einer übermäßigen Inanspruchnahme dieser Finanzierungsmöglichkeit noch nicht gekommen ist.

Es besteht jedoch das Risiko, dass ein ansteigender Finanzmittelbedarf des UKSH über Betriebsmittel abgewickelt wird.

24.7 Steigender Finanzmittelbedarf des UKSH

Absehbar ist, dass der Finanzmittelbedarf des UKSH ansteigen wird:

- Die wirtschaftliche Situation¹ des UKSH ist gekennzeichnet durch einen nicht durch Eigenkapital gedeckten Fehlbetrag. Dieser erhöhte sich durch den Jahresfehlbetrag 2017 um 42,3 Mio. € auf 358 Mio. €. Nach der im Lagebericht 2017 dargelegten Auffassung des Vorstands des UKSH verhindert die Gewährträgerhaftung des Landes eine Bestandsgefährdung des Universitätsklinikums. Zudem sieht der Vorstand die Zahlungsfähigkeit durch die Einbindung des UKSH in das Betriebsmittelverfahren des Landes jederzeit als gewährleistet an.
- Die Landesregierung strebt an, durch zinslose Darlehen zugunsten des UKSH dessen jährliche Zinsbelastung abzubauen. Der Landtag beschloss 2016, dass dem UKSH – unter bestimmten Bedingungen – ab 2018 zinslose Darlehen von 100 Mio. € in 3 Tranchen (40 : 40 : 20) zur Verfügung gestellt werden.² Ende 2018 hat das Finanzministerium die erste Tranche von 40 Mio. € überwiesen.
- Im September 2017 erhöhte das Wissenschaftsministerium im Einvernehmen mit dem Finanzministerium die Kreditlinie um 275 Mio. € auf 1,25 Mrd. €. Im Herbst 2018 berichtete die Presse³ darüber, dass eine erneute Anhebung der Kreditlinie in Erwägung gezogen wird. Hintergrund war der Finanzierungsbedarf von 134 Mio. € für die technische Ausstattung und Inneneinrichtung der neuen Zentralgebäude in Kiel und Lübeck.
- Zudem fordert das UKSH vom Landtag künftig zusätzliche Zahlungen von jährlich 50 Mio. €, um seine laufenden Kosten zu decken.⁴

Hierauf wird der Landtag Schleswig-Holstein reagieren müssen, denn das Land haftet nach § 92 Abs. 10 HSG für die Verbindlichkeiten des UKSH, soweit nicht Befriedigung aus dessen Vermögen möglich ist (Gewährträgerhaftung).

¹ Jahresabschluss zum 31.12.2017 und zusammengefasster Lagebericht abrufbar unter www.bundesanzeiger.de.

² Vgl. Landtagsdrucksache 18/3843 vom 09.02.2016.

³ Vgl. „Neue Zentralgebäude werden viel teurer“ vom 23.11.2018, abrufbar unter www.kn-online.de.

⁴ Vgl. „UKSH fordert vom Land mehr Geld“ vom 20.05.2017, abrufbar unter www.kn-online.de.

Nach den derzeitigen Regelungen entscheiden ausschließlich das Wissenschafts- und Finanzministerium, bis zu welcher Höhe das UKSH Kredite aufnehmen darf. Bei gleichbleibender Kreditlinie besteht das Risiko, dass der weitere Finanzierungsbedarf durch die Betriebsmittel gedeckt wird – über die Inanspruchnahme dieser Mittel entscheidet ausschließlich das UKSH.

Beide denkbaren Szenarien finden ohne Beteiligung des Haushaltsgesetzgebers statt, obwohl das Land als Gewährträger für die Verbindlichkeiten des UKSH letztlich eintreten muss.

Es ist daher der Landtag gefordert zu entscheiden, wie ein ansteigender Finanzmittelbedarf des UKSH zu finanzieren ist. Er sollte als Haushaltsgesetzgeber seine Verantwortung wahrnehmen und dies nicht den beteiligten Ministerien bzw. dem UKSH überlassen.

24.8 **Empfehlungen des LRH**

Die Inanspruchnahme von Betriebsmittelkrediten durch das UKSH ist auf seine Kreditlinie anzurechnen.

Die Höhe der Kreditlinie ist im Haushaltsgesetz festzulegen.

Überschreitungen der Kreditlinie im laufenden Haushaltsjahr bedürfen der Zustimmung des Finanzausschusses.

Wissenschafts- und Finanzministerium sollten ein geeignetes Controllingverfahren einführen, um die Inanspruchnahme der Kreditlinie zu überwachen.

Finanzministerium und **Wissenschaftsministerium** haben zugesagt, die Verfahrensabläufe zum Betriebsmittelverfahren und zur Entscheidung über den Gesamtkreditrahmen zu verbessern.

Zudem werde das Finanzministerium ab sofort dem Wissenschaftsministerium unaufgefordert monatlich die Salden übermitteln, sodass dieses laufend über die Inanspruchnahme der Betriebsmittel informiert sei.