



Landesrechnungshof
Schleswig-Holstein



Bemerkungen 2021

mit Bericht zur
Landeshaushaltsrechnung 2019

Kiel, 04. Mai 2021



Bemerkungen 2021

des

Landesrechnungshofs
Schleswig-Holstein

mit Bericht zur
Landeshaushaltsrechnung 2019

Kiel, 4. Mai 2021

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
E-Mail: poststelle@lrh.landsh.de

Druck:

Firma
Hansadruck und Verlags-GmbH & Co KG
Hansastraße 48
24118 Kiel

Inhaltsverzeichnis

	Seite
Einleitung	
1. Allgemeines	11
2. Entlastung des Landesrechnungshofs	12
3. Besondere Prüfungsfälle	13
Bericht zur Landeshaushaltsrechnung und Vermögensübersicht	
4. Entlastung der Landesregierung für das Haushaltsjahr 2018	18
5. Abschluss der Haushaltsrechnung 2019	18
6. Feststellungen zur Haushaltsrechnung und Vermögens- übersicht 2019	27
Finanzministerium	
7. Geschäftsstellen der Finanzämter - es gibt viel zu tun	49
8. Berufliche Erfahrung - zu teuer eingekauft	52
9. Neuregelungen im Umsatzsteuerrecht: Die Landesregierung muss nun zügig handeln	56
10. Am Ziel vorbei gefördert - 200 Mio. € Fördermittel des Bundes großzügig weitergeleitet	62
Staatskanzlei	
11. Konkurrenzfähigkeit des Landes als Arbeitgeber: Eingeschränkt	72
Landtag	
12. Verwendung von Fraktionsmitteln	77
Ministerium für Bildung, Wissenschaft und Kultur	
13. Schulleiter: Verwalter, Gestalter und Lehrer	86
14. Deutscher Schul- und Sprachverein für Nordschleswig auf Kurs	92
15. Leibniz-Institut für die Pädagogik der Naturwissenschaften und Mathematik: Mehr Sensibilität für Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit geboten	97
16. Exzellenz- und Strukturbudget - Fortführung nicht empfehlenswert	111

Ministerium für Energiewende, Landwirtschaft, Umwelt, Natur und Digitalisierung

17.	Zentrale IT-Beschaffung verbesserungsbedürftig	120
18.	Dataport: Offene Baustellen in der Kosten- und Leistungsrechnung und Preiskalkulation angehen	129
19.	Ökolandbau: Förderung aus der Gießkanne stoppen	135

Ministerium für Inneres, ländliche Räume, Integration und Gleichstellung

20.	Förderung kommunaler Sportstätten: Hoher Bedarf seitens der Kommunen	144
-----	--	-----

Ministerium für Wirtschaft, Verkehr, Arbeit, Technologie und Tourismus

21.	Tourismusförderung - Bedarf nicht-investiver Förderungen stärker hinterfragen	153
22.	„Erhaltungsstrategie Landesstraßen“: Millioneninvestitionen nicht immer wirtschaftlich und nachhaltig eingesetzt	163
23.	Überladene Lastkraftwagen belasten unsere Straßen übermäßig	175

Ministerium für Soziales, Gesundheit, Jugend, Familie und Senioren

24.	Ausgleichsabgabe nach § 160 SGB IX: Drohende Finanzierungslücke, weil Rücklage von 45 Mio. € unkontrolliert ausgegeben wurde	184
25.	Rettungsdienst muss zukunftsfähig aufgestellt werden - Kooperationen sind zweckmäßig	194

Rundfunkangelegenheiten

26.	Immobilienmanagement des Norddeutschen Rundfunks	203
-----	--	-----

Abbildungsverzeichnis

Abbildung 1:	Netto-Ausgaben der Eingliederungshilfe	14
Abbildung 2:	Entwicklung der Einnahmereste	31
Abbildung 3:	Entwicklung der Ausgabereste	32
Abbildung 4:	Quote der in Anspruch genommenen Verpflichtungs- ermächtigungen	34
Abbildung 5:	Entwicklung der Landesschulden 1970 - 2019	41
Abbildung 6:	Schulden der Extrahaushalte 2019	42
Abbildung 7:	Pro-Kopf-Verschuldung der Flächenländer inklusive der Extrahaushalte	43
Abbildung 8:	Entwicklung Schuldenstand und Zinsausgaben 2000 bis 2019	45
Abbildung 9:	Zinsausgaben je Einwohner 2010 bis 2019	46
Abbildung 10:	Zins-Steuer-Quoten 2000 bis 2019	46
Abbildung 11:	Verteilung gem. ESB versus Verteilung entsprechend der Höhe der Grundhaushalte	118
Abbildung 12:	Mittelverwendung 2017 bis 2020	146
Abbildung 13:	Verteilung der genehmigten Fördermittel 2017 bis 2020 in €	147
Abbildung 14:	Geförderte investive Projekte	154
Abbildung 15:	Güterbeförderung durch Lastkraftfahrzeuge 2019 in Schleswig-Holstein	176
Abbildung 16:	Schädigungen in Abhängigkeit des Fahrzeuggewichts	177
Abbildung 17:	Entwicklung des Sondervermögens	188

Tabellenverzeichnis

Tabelle 1:	Entwicklung des Haushaltssolls 2019	19
Tabelle 2:	Soll- / Ist-Einnahmen und Ausgaben 2019	20
Tabelle 3:	Rechnungsmäßiges Jahresergebnis 2019	23
Tabelle 4:	Ermittlung des Finanzierungssaldos	24
Tabelle 5:	Kreditermächtigung und ihre Inanspruchnahme im Haushaltsvollzug	25
Tabelle 6:	Herleitung der Obergrenze der zulässigen Nettokreditaufnahme	26
Tabelle 7:	Darlehensvergabe im Landeshaushalt	30
Tabelle 8:	Art der Verwahrungen	36
Tabelle 9:	Rückmeldungen der Ressorts	37
Tabelle 10:	Verteilung Zahlstellen	40
Tabelle 11:	Jährliche Geldleistungen an die Fraktionen	78
Tabelle 12:	Entwicklung von Fraktionsmitteln und Rücklagen	79
Tabelle 13:	Ausgaben für direkt beauftragte Taxifahrten 2015 bis 2018	104
Tabelle 14:	Beantragte und verfügbare Fördermittel	146
Tabelle 15:	Entwicklung des Sondervermögens und der Ist-Ausgaben 2012 - 2020	187

Abkürzungsverzeichnis

ABI.EG	Amtsblatt der Europäischen Union
Abs.	Absatz
Amtsbl. Schl.-H.	Amtsblatt Schleswig-Holstein
AöR	Anstalt öffentlichen Rechts
Art.	Artikel
BAföG	Bundesausbildungsförderungsgesetz
BAST	Bundesanstalt für Straßenwesen
BdN	Bund deutscher Nordschleswiger
BFHE	Entscheidungen des Bundesfinanzhofs
BGBI.	Bundesgesetzblatt
Bildungsministerium	Ministerium für Bildung, Wissenschaft und Kultur
BMEL	Bundesministerium für Ernährung und Landwirtschaft
BTHG	Bundesteilhabegesetz
Bund	Bundesrepublik Deutschland
CIO	Chief Information Officer
DEHOGA	Hotel- und Gaststättenverband DEHOGA Schleswig-Holstein e. V.
d. h.	das heißt
Digitalisierungsministerium	Ministerium für Energiewende, Landwirtschaft, Umwelt, Natur und Digitalisierung
DSSV	Deutscher Schul- und Sprachverein
E-Akte	Elektronische Akte
EFRE	Europäischer Fonds für regionale Entwicklung
EGovG	Gesetz zur Förderung der elektronischen Verwaltung (E-Government-Gesetz)
ELER	Europäischer Landwirtschaftsfonds für die Entwicklung des ländlichen Raums
Energiewendeministerium	Ministerium für Energiewende, Landwirtschaft, Umwelt, Natur und Digitalisierung
Epl.	Einzelplan
ESB	Exzellenz- und Strukturbudget
EU	Europäische Union
e. V.	eingetragener Verein

€	Euro
f., ff.	folgende, fortfolgende
FH	Fachhochschule
GAK	Gemeinschaftsaufgabe „Verbesserung der Agrarstruktur und des Küstenschutzes“
ggf.	gegebenenfalls
GMSH	Gebäudemanagement Schleswig-Holstein
GVoBl.	Gesetz- und Verordnungsblatt Schleswig-Holstein
ha	Hektar
HG	Haushaltsgesetz
HL	Lübeck
HS	Hochschule
HSG	Hochschulgesetz
IB.SH	Investitionsbank Schleswig-Holstein AöR
Innenministerium	Ministerium für Inneres, ländliche Räume, Integration und Gleichstellung
IPN	Leibniz-Institut für die Pädagogik der Naturwissenschaften und der Mathematik
IT	Informationstechnik
KInvFG	Gesetz zur Förderung von Investitionen finanzschwacher Kommunen (Kommunalinvestitionsförderungsgesetz)
KLR	Kosten- und Leistungsrechnung
Kulturministerium	Ministerium für Bildung, Wissenschaft und Kultur
Landwirtschaftsministerium	Ministerium für Energiewende, Landwirtschaft, Umwelt, Natur und Digitalisierung
LAsD	Landesamt für soziale Dienste
LBV.SH	Landesbetrieb Straßenbau und Verkehr Schleswig-Holstein
LFH	Landesfunkhaus
LHO	Landeshaushaltsordnung
Lkw	Lastkraftwagen
LRH	Landesrechnungshof
LV	Landesverfassung

LVSH	Landesliegenschaftsverwaltung Schleswig-Holstein
Mio.	Millionen
Mrd.	Milliarden
Musik HS	Musikhochschule Lübeck
Mrd.	Milliarde(n)
MTV-Autobahn	Manteltarifvertrag für „Die Autobahn GmbH des Bundes“
NDR	Norddeutscher Rundfunk
NDR-StV	NDR-Staatsvertrag
n. F.	neue Fassung
Nr.	Nummer
o. Ä.	oder Ähnliches
o. g.	oben genannt
OrgErl ITSH	Organisationserlass Informations- und Kommunikationstechnologien in der Landesverwaltung Schleswig-Holstein
OVG	Oberverwaltungsgericht
Rdnr.	Randnummer
RKiSH	Rettungsdienst-Kooperation in Schleswig-Holstein gGmbH
SchwAV	Schwerbehinderten-Ausgleichsabgabeverordnung
SGB IX	Sozialgesetzbuch Neuntes Buch - Rehabilitation und Teilhabe von Menschen mit Behinderungen
SHBesG	Besoldungsgesetz Schleswig-Holstein
Sozialministerium	Ministerium für Soziales, Gesundheit, Jugend, Familie und Senioren
StVZO	Straßenverkehrszulassungsordnung
StW	Staatssekretär Wissenschaft
TCMS	Tax Compliance Management System
TdL	Tarifgemeinschaft deutscher Länder
TH	Technische Hochschule
TV-L	Tarifvertrag für den öffentlichen Dienst der Länder

TVöD-Bund	Tarifvertrag für den öffentlichen Dienst - Bereich Bund
TVöD-VKA	Tarifvertrag für den öffentlichen Dienst - Bereich der kommunalen Arbeitgeberverbände
Umweltministerium	Ministerium für Energiewende, Landwirtschaft, Umwelt, Natur und Digitalisierung
UStG	Umsatzsteuergesetz
vdek	Verband der Ersatzkassen e. V.
VE	Verpflichtungsermächtigungen
Verbraucherschutzministerium	Ministerium für Justiz, Europa, Verbraucherschutz und Gleichstellung
Verkehrsministerium	Ministerium für Wirtschaft, Verkehr, Arbeit, Technologie und Tourismus
vgl.	vergleiche
VO	Verordnung
VOL/A	Vergabe- und Vertragsordnung für Leistungen, Teil A - Allgemeine Bestimmungen über die Vergabe von Leistungen
Wirtschaftsministerium	Ministerium für Wirtschaft, Verkehr, Arbeit, Technologie und Tourismus
Wissenschaftsministerium	Ministerium für Bildung, Wissenschaft und Kultur
WP	Wahlperiode
z. B.	zum Beispiel

15. **Leibniz-Institut für die Pädagogik der Naturwissenschaften und Mathematik: Mehr Sensibilität für Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit geboten**

Das Leibniz-Institut für die Pädagogik der Naturwissenschaften und Mathematik ist eine Stiftung des öffentlichen Rechts. In den letzten Jahren hat das Institut ohne einen von der Aufsicht genehmigten Haushalt gewirtschaftet. Weder die jährlichen Haushaltsplanungen noch die Jahresrechnungen haben den gesetzlichen Vorgaben entsprochen.

Der Vorsitz im Stiftungsrat des Instituts ist ebenso wie die Abwicklung des Zuwendungsverfahrens und die Rechtsaufsicht über die Stiftung im Wissenschaftsministerium angesiedelt. Um eine unabhängige Kontrolle sicherzustellen, sollte eine Konzentration verschiedener Funktionen bei der gleichen öffentlichen Stelle ausgeschlossen werden.

Bei der Haushaltsführung des Instituts hat der LRH Fälle von unwirtschaftlichem, nicht ordnungsgemäßigem und auch intransparentem Verwaltungshandeln festgestellt.

15.1 **Prüfung mit mehreren Schwerpunkten**

Das Leibniz-Institut für die Pädagogik der Naturwissenschaften und Mathematik (IPN) in Kiel ist eine außeruniversitäre Forschungseinrichtung in der Rechtsform einer Stiftung des öffentlichen Rechts. Als eine Einrichtung mit überregionaler und gesamtstaatlicher Aufgabenstellung soll es durch seine Forschungen die Pädagogik der Naturwissenschaften und der Mathematik weiter entwickeln und fördern.¹ Dabei arbeitet es eng mit der Christian-Albrechts-Universität zu Kiel (Universität Kiel) zusammen: Die am IPN forschenden Professorinnen und Professoren werden in einem gemeinsamen Verfahren der Universität Kiel und des IPN berufen.

Im Rahmen einer Prüfung hat der LRH 2019 und 2020 nicht nur die allgemeine Haushalts- und Wirtschaftsführung, sondern auch organisatorische und personalrechtliche Aspekte des Instituts betrachtet. Auch die Berufungs- und Bleibeverhandlungen mit den am IPN tätigen Professorinnen und Professoren sind in die Prüfung einbezogen worden. Bemerkenswert war hierbei: In den Verhandlungen ist nicht nur die Höhe der Zulagen und die Ausstattung der Professuren ein Thema gewesen. In zahlreichen Fällen haben IPN und Hochschule in diesen Verhandlungen auch konkrete

¹ § 2 Abs. 1 Satz 1 der Satzung für die Stiftung Leibniz-Institut für die Pädagogik der Naturwissenschaften und Mathematik vom 31.03.2017 (IPN-Satzung).

Beschäftigungsangebote zugunsten der jeweiligen Lebenspartnerinnen oder -partner unterbreitet. Der LRH hat dies beanstandet, da es in diesem Zusammenhang weder Stellenausschreibungen noch Auswahlverfahren gegeben hat. Mit dem im öffentlichen Dienst geltenden Grundsatz der Bestenauslese ist ein solches Vorgehen nicht vereinbar. Einzelheiten zu diesen Feststellungen hat der LRH bereits in seinen Bemerkungen 2020 veröffentlicht.¹

15.2 **Haushalt und Rechnungslegung entsprechen nicht den geltenden Vorschriften**

Als Mitglied der Wissenschaftsgemeinschaft Gottfried Wilhelm Leibniz e. V. (Leibniz-Gemeinschaft) wird das IPN vom Bund, der Ländergemeinschaft und dem Land Schleswig-Holstein institutionell gefördert. Das Ministerium für Bildung, Wissenschaft und Kultur (Wissenschaftsministerium) wickelt dabei das Zuwendungsverfahren im Rahmen der gemeinsamen Forschungsförderung ab. Für das Haushaltsjahr 2020 hat es dem IPN einen laufenden Zuschuss von 9,1 Mio. € bewilligt.

Für das Haushaltswesen des IPN sind die Regelungen der Landeshaushaltsordnung (LHO) und des Gesetzes über die Errichtung der Stiftung „Leibniz-Institut für die Pädagogik der Naturwissenschaften und Mathematik“ vom 30.11.2006² (IPN-Gesetz) maßgeblich.³ Diese Vorgaben hat das IPN nicht beachtet. Weder die jährliche Haushaltsplanung noch die Rechnungslegung des IPN haben in den letzten Jahren den gesetzlichen Vorgaben entsprochen.

Keine genehmigten Haushaltsplanungen

Statt kameraler Haushaltspläne hat das IPN Wirtschaftspläne in Form sogenannter „Programmbudgets“ aufgestellt. Solche Programmbudgets müssen alle Einrichtungen der Leibniz-Gemeinschaft im Zuwendungsverfahren vorlegen. Im Rahmen der gemeinsamen Forschungsförderung von Bund und Ländern sind sie das maßgebliche Planungsinstrument für die Bemessung der jährlichen Förderung.

Als (alleinige) Grundlage für den Haushalt des IPN reichen diese Programmbudgets allerdings nicht aus: Die für das Institut geltenden gesetzlichen Regelungen sehen seit Errichtung der Stiftung eine kamerale Haushaltsführung vor. Auch die Buchführung des IPN ist unverändert kameral.

¹ Bemerkungen 2020 des LRH, Nr. 13.

² GVOBl. Schl.-H. 2006, S. 254.

³ § 105 Abs. 1 LHO, § 11 IPN-Gesetz.

Das IPN hätte weiterhin kamerale Haushalte als Grundlage seiner Haushaltsführung aufstellen müssen.

Hinzukommt, dass das IPN seine jährlichen Planungen (hier: die „Programmbudgets“) dem Wissenschaftsministerium als zuständiger Aufsichtsbehörde auch nicht zur Genehmigung vorgelegt hat. Die Verpflichtung zur Vorlage der jährlichen Planungen besteht unabhängig von der Frage, ob kamerale Haushaltspläne oder Wirtschaftspläne aufzustellen sind.

Das **Wissenschaftsministerium** hält die Erstellung kameraler Haushaltspläne am IPN für nicht (mehr) erforderlich. Es ist der Ansicht, dass die vom IPN erstellten Überleitungsrechnungen zusammen mit den Programmbudgets einer entsprechenden Anwendung des Landeshaushaltsrechts genügen. Auch bedürfe es keiner formalen Genehmigung der Programmbudgets durch das Ministerium. Hierfür sei nach dem Errichtungsgesetz der Stiftungsrat unter dem Vorsitz des Staatssekretärs des Ministeriums zuständig. Vor einer Beschlussfassung würden die zugrundeliegenden Unterlagen und Planungen im Ministerium geprüft, sodass die notwendige Aufsicht gewährleistet sei. Auch wenn das Ministerium die Kritik des LRH nicht teile, werde es gleichwohl prüfen, ob Änderungen des IPN-Gesetzes erforderlich sind.

Der **LRH** bleibt bei seiner Feststellung: Eine „entsprechende“ Anwendung von Vorschriften bedeutet nicht, dass man von den betreffenden Rechtsnormen nach eigenem Ermessen abweichen kann. Wenn gewollt ist, dass das IPN auf der Grundlage von Programmbudgets wirtschaftet, können und müssen hierfür die gesetzlichen Grundlagen im IPN-Gesetz geschaffen und auch eine kaufmännische Buchführung eingeführt werden. Hier-von unabhängig ist nach Landeshaushaltsrecht eine Genehmigung der jährlichen Haushaltsplanung durch die Aufsichtsbehörde erforderlich. Die - stiftungsinterne - Beteiligung des Stiftungsrats an der Willensbildung über den jährlichen Haushalt ersetzt diese Genehmigung nicht.

Rechnungslegung weder kameral noch nach handelsrechtlichen Regeln

Die Jahresrechnungen des IPN für die Jahre 2015 bis 2018 erfüllen nicht die Anforderungen an eine ordnungsgemäße kamerale Rechnungslegung. Die Haushaltsabschlüsse entsprechen nicht den Vorgaben der LHO.

Ab 2017 hat das IPN für die „Vermögensübersicht“ eine bilanzartige Darstellung gewählt. Eine rechtliche Grundlage hierfür gibt es nicht, denn die

Vorschriften für einen Jahresabschluss nach den Regeln des Handelsrechts sind auf das IPN nicht anwendbar.

Das **Wissenschaftsministerium** weist die Kritik des LRH zurück. Auch bei der Frage der Rechnungslegung sei eine wörtliche Anwendung der LHO verfehlt.

Diese Sichtweise des Wissenschaftsministeriums entbehrt einer rechtlichen Grundlage.

Der LRH hat die für das IPN als Stiftung einschlägigen Vorschriften für die Rechnungslegung zugrunde gelegt. Da das IPN bisher kameral wirtschaften muss, gelten für den Abschluss die §§ 80 ff. LHO entsprechend. Sollte das IPN künftig auf Wirtschaftspläne und eine kaufmännische Buchführung umstellen, wäre ein handelsrechtlicher Jahresabschluss zu erstellen. Die Jahresrechnungen des IPN in den Jahren 2015 bis 2018 haben weder dem einen noch dem anderen Regelwerk entsprochen. Dennoch hat das Wissenschaftsministerium diese Abschlüsse im Zuwendungsverfahren ohne Einschränkung akzeptiert.

Intransparente Rücklagen

Das IPN hat in den letzten Jahren durchgängig Mittel seines Grundhaushalts einem Rücklagentitel zugeführt. Ende 2014 waren es 1,45 Mio. €, Ende 2019 noch rund 1,0 Mio. €.

§ 11 Abs. 5 IPN-Gesetz sieht für die Bildung von Rücklagen *„aus nicht verbrauchten Ausgaben und aus nicht zuschussmindernden Mehreinnahmen“* die Zustimmung der an der Finanzierung Beteiligten vor. Eine Zustimmung der Mittelgeber hat es zu Rücklagen des IPN nicht gegeben.

Nach Auffassung des **Wissenschaftsministeriums** ist das Vorgehen nicht zu beanstanden. Es gehe um Beträge, die im laufenden Haushalt - z. B. aufgrund von Verzögerungen bei Investitionen - nicht abgeflossen seien. Diese bildeten am Ende eines Haushaltsjahres dann sogenannte Selbstbewirtschaftungsmittel. Dabei seien auch Finanzierungsanteile des Bundes enthalten. Das Verfahren sei mit Bund und dem Land abgestimmt und werde in allen Ländern bei den Leibniz-Einrichtungen entsprechend praktiziert.

Der **LRH** hält an seiner Kritik fest. Es trifft zwar zu, dass die Einrichtungen der Leibniz-Gemeinschaft einen Teil der ihnen bewilligten jährlichen Förderung „zur Selbstbewirtschaftung“ erhalten können. Entsprechende Mittel stehen dann auch noch im Folgejahr zur Verfügung. Mit den vom LRH

festgestellten Rücklagen hat dieser Sachverhalt allerdings nichts zu tun. Dies zeigt beispielhaft die vom IPN für das Jahr 2015 vorgelegte Jahresrechnung: Dort sind vom IPN beantragte Selbstbewirtschaftungsmittel von 94.000 € neben einem Betrag von knapp 1,6 Mio. € für „*nicht verbrauchte Zuwendungen des Bundes und des Landes*“ ausgewiesen. Genau diese 1,6 Mio. € hat das IPN zum Jahresende 2015 den Rücklagen zugeführt.

Der LRH stellt fest: Das IPN hat Haushaltsüberschüsse des jeweils abgelaufenen Jahres in die Folgejahre übertragen. Am Jahresende sind die entsprechenden Beträge einer Rücklage zugeführt worden. Zu Beginn des nächsten Jahres sind die Beträge dann als Einnahme aus der Rücklage dem Haushalt des IPN wieder zugeflossen. Auf diese Weise haben die über die Jahre „mitgeschleppten“ Überschüsse immer wieder für Ausgaben des IPN zur Verfügung gestanden.

Woher die der Rücklage zugeführten Mittel ursprünglich stammen und für welche Zwecke das IPN sie erhalten hat, ist weiterhin ungeklärt. Offen ist insbesondere, ob und in welchem Umfang auch aus Finanzierungsanteilen des Bundes Rücklagen gebildet wurden. Nach den Zuwendungsregelungen des Bundes wäre dies unzulässig.

IPN und Wissenschaftsministerium bleiben aufgefordert, in diesen Fragen Transparenz herzustellen.

15.3 **Übermäßige Aufgabenkonzentration im Wissenschaftsministerium**

Gemäß den Vorgaben des IPN-Gesetzes übernimmt immer eine Vertreterin oder ein Vertreter des Wissenschaftsministeriums den Vorsitz im Stiftungsrat des IPN.¹ Der Stiftungsrat des IPN ist als Organ der Stiftung für alle Angelegenheiten von „*grundsätzlicher Bedeutung*“ zuständig, insbesondere auch für die Genehmigung des jährlichen Haushalts und der Jahresrechnung. Die Stimme des oder der Vorsitzenden des Stiftungsrats ist bei Beschlüssen von besonderem Gewicht, da sie bei Stimmgleichheit entscheidet.

Der Vorsitz im Stiftungsrat des Instituts ist ebenso wie die Abwicklung des Zuwendungsverfahrens und die Rechtsaufsicht über die Stiftung im Wissenschaftsministerium angesiedelt. Bei einer solchen Konzentration von Zuständigkeiten gibt es keine hinreichend klare Abgrenzung verschiedener Rollen. Um bei einer rechtlich selbstständigen Stiftung öffentlichen Rechts eine unabhängige Kontrolle sicherzustellen, sollten Interessenkollisionen durch eine Kumulation von Aufsichts- und operativen Funktionen ausge-

¹ § 6 Abs. 1 Nr. 1 IPN-Gesetz.

geschlossen werden. Möglich ist dies beispielsweise, wenn einzelne Aufgaben auf ein anderes Ressort übertragen werden.

Das **Wissenschaftsministerium** lehnt diesen Vorschlag ab. Die Verlagerung von Aufgaben auf ein anderes Ressort sei kostenintensiv und zur Sicherung einer wirksamen Kontrolle nicht erforderlich. Die Finanzierung von Leibniz-Einrichtungen basiere auf Verwaltungsabkommen und ergänzenden Vereinbarungen zwischen Bund und Ländern. Das Land Schleswig-Holstein sei nicht frei in seiner Entscheidung, ob, in welcher Höhe und in welchem Verfahren Leibniz-Einrichtungen mit Sitz in Schleswig-Holstein finanziert werden - sondern in allen Punkten vertraglich gebunden. Da die Kontrolle des Instituts immer auch in Zusammenarbeit und Abstimmung mit dem Bund wahrgenommen werde und dieser auch im Stiftungsrat vertreten sei, bestehe nicht die Gefahr, dass sich das Land allein kontrolliere.

Der **LRH** weist diese Argumentation zurück. Das auf Bund-Länder-Ebene vereinbarte Förderverfahren für Leibniz-Einrichtungen entbindet das Land nicht von seinen gesetzlichen Aufgaben als Aufsichtsbehörde. Bei der Wahrnehmung dieser Aufgabe müssen Interessenkonflikte vermieden werden. Öffentliche Stellen sollten nicht ihre eigenen Entscheidungen kontrollieren.

15.4 **Haushaltsführung des IPN: Oft unwirtschaftlich, nicht ordnungsgemäß und intransparent**

Ausgehend von einer Auswertung der Zahlungsbelege des Haushaltsjahres 2018 hat der LRH die Haushaltsführung des IPN geprüft. Der Fokus lag dabei auf den Ausgaben des Grundhaushalts, also auf der Frage: Wie und wofür hat das IPN die im Rahmen der gemeinsamen Forschungsförderung bereitgestellten Mittel verwendet?

Der LRH hat dabei zahlreiche Fälle von unwirtschaftlichem, nicht ordnungsgemäßigem und intransparentem Verwaltungshandeln festgestellt.

Bemerkenswert sind vor allem die folgenden Beispiele:

Intransparente Zahlungsvorgänge

Bei mehreren Einzelvorgängen ist der rechtliche Grund für Zahlungen des IPN nicht nachvollziehbar:

- Das IPN hat 2.300 € für die Übersetzung eines Aufsatzes gezahlt. Ein entsprechender Auftrag ist den zahlungsbegründenden Unterlagen nicht zu entnehmen.

- Im Zusammenhang mit einem Honorarvertrag hat das IPN Reisekosten von 1.600 € erstattet, bei denen weder ein Bezug zu dem Honorarvertrag noch zu den Aufgaben des IPN belegt ist.
- Das IPN hat 6.400 € aus seinem Grundhaushalt im Rahmen eines Bremer Bildungsprojekts ausgegeben. Mit dem Betrag sind „Give-aways“ (u. a. Turnbeutel, Lätzchen, Teller) mit dem Logo des Projekts beschafft worden. Ein Zusammenhang mit den Forschungsaufgaben des IPN ist nicht dokumentiert.

Das IPN teilt mit, es werde sich zukünftig um eine bessere Dokumentation der Vorgänge bemühen. Der LRH weist darauf hin, dass die dargestellten Sachverhalte noch nicht hinreichend aufgeklärt sind. Dass eine Rechtspflicht des IPN zur Zahlung bestand, ist weiterhin nicht belegt.

Mobiltelefonie ohne erkennbare Regeln

2018 hat das IPN bei 17 Geräten insgesamt 13.000 € für mobiles Telefonieren ausgegeben. Es gab keine Regeln über die Beschaffung, die Nutzung und den möglichen Privaterwerb dieser Geräte. Die Nutzung der Mobiltelefone am IPN ist nicht transparent. Nicht belegt ist beispielsweise der Bedarf für den Kauf eines Mobiltelefons im High End-Bereich mit einem besonders teuren Vertrag. Wer welche Mobilfunkausstattung erhält und ob ein dienstliches Mobiltelefon überhaupt anzuschaffen ist, muss sich allein an den dienstlichen Erfordernissen orientieren.

Das IPN räumt ein, dass die Verträge in der Zukunft so weit wie möglich vereinheitlicht werden sollten. Allerdings benötigten die Abteilungsleitungen leistungsstarke Mobiltelefone. Insbesondere bei Dienstreisen seien solche für die Durchführung von Videokonferenzen sowie das Speichern und den Versand großer Datenmengen erforderlich. Bei fehlendem WLAN könnten diese auch als „Hot Spot“ genutzt werden.

Diese Ausführungen überzeugen nicht. Für die genannten Zwecke können in aller Regel die am IPN vorhandenen Notebooks genutzt werden. Eine dienstliche Notwendigkeit, sämtliche Abteilungsleitungen am IPN mit kostspieligen Mobiltelefonen auszustatten, ist nicht belegt.

Das **Wissenschaftsministerium** teilt mit, es werde sich dafür einsetzen, dass das Institut den Stiftungsrat über den Fortgang in dieser Angelegenheit unterrichtet.

Mängel bei der Gewährung von Zulagen

Das IPN hat für die Leitung von Forschungsgruppen Leistungszulagen gewährt. Die monatliche Zulage hat in einem Fall 2.000 €, in 2 weiteren 1.000 € betragen. Diese Zulagen sind tarifrechtlich nicht korrekt. Die Leitung einer Forschungsgruppe ist keine „besondere Leistung“ im Sinne des Tarifrechts, sondern ein allein für die korrekte tarifliche Eingruppierung relevantes Tätigkeitsmerkmal.

Das **Wissenschaftsministerium** sieht dies anders: Die Leitung einer Forschungsgruppe setze hervorragende wissenschaftliche Leistungen voraus, die die Vergütung mit einer entsprechenden Zulage rechtfertigen. In anderen Ländern werde - je nach Stellensituation - eine solche Aufgabe ggf. mit einer Nachwuchsprofessur oder einer W2- Professur vergütet.

Der **LRH** hält an seiner Feststellung fest. Im Tarifrecht findet sich für die Argumentation des Wissenschaftsministeriums keine Grundlage. Wenn von den Beschäftigten tatsächlich Aufgaben einer Professur wahrgenommen werden, belegt dies, dass die Stellenbewertung am IPN nicht korrekt gewesen ist. Stellen für entsprechende Professuren sind am IPN nicht vorhanden.

In 8 weiteren Fällen hat das IPN einmalige Leistungsprämien an Beschäftigte gewährt. Die Prämien lagen zwischen 250 und 2.400 €, in einem Fall sogar bei 8.000 €. Die Begründungen für diese Prämien waren unzureichend. Im Fall der 8.000 € war die Begründung rechtlich nicht tragfähig.

Taxifahrten ohne Begründung

Neben den von Beschäftigten abgerechneten Taxikosten hat das IPN 2015 bis 2018 insgesamt 29.816 € für von ihm beauftragte Taxifahrten aus seinem Grundhaushalt verausgabt. Davon hat es 23.331 € aus dem Reisekostentitel des Instituts gezahlt.

Ausgaben für direkt beauftragte Taxifahrten 2015 bis 2018

Direkt beauftragte Taxifahrten	2015	2016	2017	2018
	€	€	€	€
Aus Grundhaushalt IPN	7.745	7.121	9.024	5.926
Davon aus dem Reisekostentitel	6.502	6.239	6.718	3.800

Tabelle 13: Ausgaben für direkt beauftragte Taxifahrten 2015 bis 2018

Die Ausgaben für Taxifahrten aus dem Reisekostentitel betreffen weit überwiegend Fahrten der am IPN tätigen Professorinnen und Professoren. Ein erheblicher Teil entfällt dabei auf Fahrten zum und vom Flughafen

Hamburg. Für eine Einzelfahrt sind dabei regelmäßig 80 € berechnet worden.

Das IPN bestätigt, dass man den Abteilungsdirektorinnen und Abteilungsdirektoren sowie deren Stellvertretungen für Fahrten zum und vom Flughafen die Taxinutzung grundsätzlich zugestehe. Dies verkürze die Transferzeiten und erlaube auch während der Fahrten zum Flughafen, Dienstgeschäfte weiter zu erledigen.

Soweit Taxifahrten auf Dienstreisen der am IPN tätigen Personen entfallen, sind die Ausgaben an den Maßstäben des Bundesreisekostenrechts zu messen. Hiernach gilt: Nur wenn aus „*triftigem Grund*“ ein Taxi benutzt worden ist, werden die entstandenen notwendigen Kosten erstattet.¹ Wenn das IPN unabhängig vom Vorliegen dieser Voraussetzungen Taxifahrten zum Flughafen aus seinem Grundhaushalt zahlt, stellt dies einen systematischen Verstoß gegen die für das IPN geltenden Vorschriften dar. Der LRH fordert das IPN auf, diese Praxis zu beenden und künftig bei allen abgerechneten Taxifahrten die reisekostenrechtlichen Voraussetzungen ordnungsgemäß zu dokumentieren.

Das **Wissenschaftsministerium** wird darauf hinwirken, dass Dienstreisen am IPN nach dem Bundesreisekostenrecht abgerechnet und Taxifahrten zum und vom Flughafen auf das notwendige Maß reduziert werden.

Honorar für die Weiterbetreuung einer Dissertation

Mit einem vormals am IPN tätigen Professor hat das IPN eine Vereinbarung über die Betreuung einer Dissertation geschlossen. Die Fortsetzung der Betreuung des bereits laufenden Dissertationsvorhabens sollte auch nach dem Weggang des betreuenden Forschers aus Kiel sichergestellt werden. Für diese Leistung sind bei einer Laufzeit von nicht ganz einem Jahr ein Honorar von 3.500 €, ein Budget für Tagungsreisen von 1.500 € sowie 2.000 € für Reisen zu Projekttreffen vereinbart worden. Der Vertrag ist nach Ablauf zu den gleichen Konditionen, allerdings mit einer Laufzeit von knapp 22 Monaten, verlängert worden. Das IPN hat für die Betreuung dieser Dissertation somit bis zu 14.000 € bereitgestellt.

Die Betreuung von Doktoranden gehört zu den hauptamtlichen Tätigkeiten eines Universitätsprofessors und ist durch die beamtenrechtliche Besoldung abgegolten.

¹ § 4 Abs. 4 BRKG.

Das IPN sieht hierin kein Problem. Der neue Dienstherr des betreffenden Professors erwarte sicher nicht, dass dieser im Rahmen seiner Tätigkeiten eine Dissertation am IPN betreue. Man habe diese zusätzliche Leistung honorieren wollen.

Der LRH stellt fest: Derartige Entgeltvereinbarungen sind nicht zulässig.

Das **Wissenschaftsministerium** teilt mit, es werde den Sachverhalt prüfen.

22.000 € für Werbemittel - in einem Jahr

Das IPN verausgabt auch erhebliche Beträge für Werbemittel. 2015 bis 2018 beliefen sich die Gesamtausgaben hierfür auf fast 60.000 €. Allein 2018 waren es 21.900 €, die sich auf folgende Beschaffungen verteilt haben:

- 6.130 Kugelschreiber (6.900 €),
- 1.000 USB Sticks (6.000 €),
- 3.000 Lanyards (2.900 €),
- 1.000 Baumwolltaschen (1.700 €),
- 5.120 Bleistifte (1.700 €),
- 45 T-Shirts und 20 Fleece-Jacken (900 €),
- 2.000 Päckchen Gummibärchen (700 €),
- 1.200 Blöcke (700 €),
- Diverses (300 €).

Bei allen Beschaffungen handelte es sich um Nachbestellungen. Ein großer Teil der beschafften Artikel ist zur kostenlosen Abgabe bestimmt. Die Liste der kostenlos abzugebenden Werbeartikel 2018 weist ohne die Forschungsberichte und das „IPN Journal“ 45 unterschiedliche Positionen aus. Für welche Zwecke die Artikel beschafft wurden, ist nicht dokumentiert.

Das IPN teilt mit, dass es 2018 13 nationale und internationale Tagungen und Workshops mit insgesamt über 1.000 Gästen durchgeführt habe. Die Tagungsprogramme seien den Teilnehmenden auf USB-Sticks ausgehändigt, „Give-aways“ an Personen mit besonderem Aufgaben ausgegeben worden.

Die Abgabe einer Vielzahl kostenloser Werbeartikel ist mit den Aufgaben einer Forschungseinrichtung nicht zu vereinbaren. Die Ausgaben des IPN für Werbung sind insgesamt deutlich zu hoch. Auch die Durchführung von Veranstaltungen mit 1.000 Gästen kann die großen Mengen der 2018 beschafften Werbeartikel nicht plausibel erklären.

15.5 Unzulässige Bewirtungen aus öffentlichen Mitteln

Essen und Trinken sind grundsätzlich der privaten Lebensführung zuzuordnen und nicht aus öffentlichen Mitteln zu finanzieren. Ausnahmen von diesem Grundsatz sind zulässig, wenn es um Maßnahmen der Außenrepräsentation geht und ein angemessener Rahmen eingehalten wird. Die Bewirtungspraxis am IPN hat diesen Rahmen mehrfach überschritten: Es hat Gäste, Gremienmitglieder und auch Angehörige des eigenen Hauses zum Teil zu großzügig aus öffentlichen Mitteln bewirtet.

Unzulässig waren insbesondere Bewirtungen im Zusammenhang mit den Sitzungen des Stiftungsrats und des wissenschaftlichen Beirats des IPN. Der aus 12 Mitgliedern bestehende Stiftungsrat gehört zu den Organen der Stiftung.¹ Eine Bewirtung zu repräsentativen Zwecken kommt bei Sitzungen interner Gremien nicht in Betracht, denn Repräsentation setzt ein Hervortreten nach außen voraus. Auch die (Arbeits-)Sitzungen des wissenschaftlichen Beirats des IPN (ebenfalls 12 Mitglieder) dienen nicht repräsentativen Zwecken.

Zu beanstanden ist darüber hinaus, dass das IPN nicht nur die Gremienmitglieder bewirtet hat: An einem Abendessen in einem Restaurant haben neben 11 Mitgliedern des Wissenschaftlichen Beirats 14 weitere Personen aus dem IPN teilgenommen. Bei einem Rechnungsbetrag von 1.162 € hat das IPN an diesem Abend pro Person 46 € ausgegeben. Am Folgetag sind der wissenschaftliche Beirat und der Stiftungsrat mittags nochmals gemeinsam bewirtet worden. An diesem Essen haben insgesamt 37 Personen teilgenommen.

Die Bewirtung am IPN sollte sich an den für die Hochschulen geltenden Richtlinien des Wissenschaftsministeriums orientieren. Die Einhaltung der Vorgaben ist künftig sorgfältig zu dokumentieren.

Das IPN teilt mit, es werde den Stiftungsrat um Prüfung der am IPN geltenden Bewirtungsrichtlinien bitten. Warum für außeruniversitäre Einrichtungen keine anderen Maßstäbe gelten dürften als für Universitäten, verstehe man nicht. Schon allein im Zusammenhang mit den regelmäßig stattfindenden Evaluierungen des Instituts gebe es zahlreiche zusätzliche Bewirtungsanlässe.

Das **Wissenschaftsministerium** ist der Auffassung, dass es gesellschaftlicher Konsens und nicht zu beanstanden sei, wenn ehrenamtlich tätige

¹ § 5 IPN-Gesetz, Stand Januar 2021.

Mitglieder solcher Evaluationsgremien zum Essen eingeladen würden - soweit die dafür verausgabten Mittel angemessen seien.

Auch der **LRH** ist nicht grundsätzlich gegen eine angemessene Bewirtung in solchen Fällen. Aber: Er sieht keine Notwendigkeit, wegen der Evaluationsverfahren am IPN von den sonst geltenden Grundsätzen abzuweichen. Wie bei den Hochschulen kann auch am IPN im Rahmen „*externer Begutachtungsverfahren*“ ein kleiner Imbiss für alle Sitzungsteilnehmer angeboten werden. Erhalten externe Gutachter Sitzungspauschalen, können und sollen sie ihre Verpflegung ansonsten aus diesen bestreiten. Werden keine Sitzungspauschalen gezahlt, könnten die Gutachter - aber auch nur diese - auf Kosten des Instituts eingeladen werden. Teilnehmer aus dem eigenen Haus müssten in solchen Fällen ihre Rechnung aber selbst tragen.

15.6 Hohe Ausgaben für Kooperationsverträge

Das IPN-Gesetz sieht Kooperationen mit Hochschulen und anderen wissenschaftlichen Einrichtungen im In- und Ausland „*zur Erlangung und Nutzbarmachung der Ergebnisse (der) Arbeit in Wissenschaft, Beratung sowie Aus- und Weiterbildung*“ vor.¹

2015 bis 2018 ist das IPN im Rahmen solcher Verträge finanzielle Verpflichtungen mit einem Gesamtvolumen von knapp 1,5 Mio. € eingegangen. Die Verträge sind ohne eine haushaltsrechtliche Grundlage und - mit einer Ausnahme - auch ohne erkennbare Einbindung des Stiftungsrats geschlossen worden.

Das größte Volumen hat ein Vertrag mit einer anderen außeruniversitären Forschungseinrichtung. In diesem Vertrag beteiligt sich das IPN mit 50 % der geplanten Kosten (entspricht bis zu 900.000 €) an einer für 6 Jahre geplanten Forschungsgruppe. Diese Forschungsgruppe soll bestimmte im Vertrag grob umrissene Themenfelder bearbeiten.

Problematisch hieran ist, dass das Personal dieser Forschungsgruppe ausschließlich an der anderen Forschungseinrichtung beschäftigt wird. Forscherinnen oder Forscher des IPN sind nicht Teil dieser Gruppe. Dennoch sieht der Kooperationsvertrag vor, dass die Forschungsleistungen der Gruppe, insbesondere die dort entstandenen Publikationen, auch dem IPN als wissenschaftlicher Erfolg zugerechnet werden. Dies ist nicht sachgerecht. Die bloße Mitfinanzierung von Forschungsstellen rechtfertigt nicht die Zurechnung wissenschaftlicher Leistungen. Nach einer Empfehlung der Hochschulrektorenkonferenz (HRK) sollen sich Hochschulen Publika-

¹ § 2 Abs. 2 IPN-Gesetz.

tionen grundsätzlich nur bei konkreten rechtlichen Beziehungen zum jeweiligen Wissenschaftler zurechnen lassen, insbesondere bei Bestehen eines Arbeitsverhältnisses oder bei einer Berufung auf eine Professur an der Hochschule.¹ Solche Rechtsbeziehungen fehlen hier.

Auch haushaltsrechtlich ist die finanzielle Beteiligung des IPN an dieser Forschungsgruppe zu beanstanden. Aufgrund der Festlegungen im jährlichen Zuwendungsbescheid erhält das IPN seine Grundhaushaltsmittel ausschließlich für „*eigene*“ Forschung, nicht für die Förderung der Forschung an anderen Einrichtungen.

Das IPN bestätigt, dass Publikationen der gemeinsam finanzierten Forschungsgruppe in die Leistungsbilanz des IPN eingeflossen sind, sobald ein Mitglied der Gruppe Autor bzw. Koautor war und die Arbeiten einen Bezug zu der von den Vertragspartnern vereinbarten Forschungsagenda hatten. Die weiteren Feststellungen des LRH zu diesem Vertrag weist das IPN zurück: Das IPN erhalte nicht nur Geld für eigene, sondern auch für „*kooperative Forschung*“. Die Mittel des IPN würden im Rahmen dieses Vertrags für kooperative Großprojekte (z. B. BIJU-Studie, Berlin-Studie, Europa-Studie) eingesetzt, deren Themen sämtlich im Forschungsprogramm des IPN verankert seien. Der Hinweis des LRH auf die Empfehlungen der HRK sei verfehlt: Bei gemeinsam finanzierten Forschungsgruppen entspreche es den guten Regeln wissenschaftlicher Praxis, dass von den finanzierten Personen beide Einrichtungen angegeben würden.

Nach Auffassung des **Wissenschaftsministeriums** ist es nicht zu beanstanden, wenn Grundhaushaltsmittel an andere Einrichtungen fließen, soweit dies den Forschungszweck - in diesem Fall den des IPN - unterstütze. Kooperationen außeruniversitärer Forschungseinrichtungen zu anderen Einrichtungen dieser Art oder auch zu Universitäten seien die Basis notwendiger übergreifender fachlicher Zusammenarbeit und ein Ausweis von vernetztem Denken und Qualität in Wissenschaft und Forschung. Das Ministerium werde gleichwohl darauf hinwirken, dass in diesem Zusammenhang entstehende Kosten zukünftig besser dokumentiert und transparenter dargestellt werden.

Der **LRH** bleibt bei seiner Feststellung: Wenn eigene Mittel auch an andere Einrichtungen weitergegeben werden sollen, müssen hierfür künftig im Zuwendungsbescheid zunächst die Voraussetzungen geschaffen werden. Bisher sind diese Voraussetzungen nicht gegeben.

Über die Frage der Zurechnung einer von Dritten erbrachten wissenschaftlichen Leistung ist unabhängig davon zu entscheiden. Da der wissen-

¹ <https://www.hrk.de/positionen/beschluss/detail/leitlinien-zur-nennung-von-affiliationen-bei-publikationen/>.

schaftliche Output einer Forschungseinrichtung, z. B. die Anzahl eigener Publikationen, auch im Rahmen der Förderung gemessen wird, sollte es hierfür klare Kriterien geben. Solche hat die HRK in ihren o. g. Empfehlungen definiert und die außeruniversitären Forschungspartnereinrichtungen aufgefordert, für sich vergleichbare Regelungen zu treffen.

15.7 **Fazit**

Insgesamt ist festzuhalten, dass das IPN die im Umgang mit öffentlichen Mitteln erforderliche Sorgfalt und Sensibilität in der Vergangenheit in zahlreichen Fällen hat vermissen lassen. Der Grundsatz der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit ist nicht nur bei knappen Ressourcen zu beachten.

Das **Wissenschaftsministerium** begrüßt, dass die Prüfung des LRH für das Institut Anlass ist, Ausgaben und insbesondere die dahinterliegenden Begründungen künftig besser zu dokumentieren und transparenter zu gestalten. Bei der Bewirtschaftung der zugewiesenen Mittel sei aber durchaus ein gewisses Ermessen gegeben, z. B. bei der Beschaffung sogenannter „Give-aways“.

Der **LRH** betont, dass bei einer Stiftung des öffentlichen Rechts auch geringwertige Beschaffungen nur im Rahmen der durch Gesetz und Satzung definierten Aufgaben zulässig sind - eine „Bagatellgrenze“ gibt es bei öffentlichen Ausgaben nicht.