



Landesrechnungshof
Schleswig-Holstein



Bemerkungen 2024

mit Bericht zur
Landeshaushaltsrechnung 2022

Kiel, 4. Juni 2024



Bemerkungen 2024

des

Landesrechnungshofs
Schleswig-Holstein

mit Bericht zur
Landeshaushaltsrechnung 2022

Kiel, 4. Juni 2024

Impressum

Herausgeber:

Landesrechnungshof Schleswig-Holstein
Berliner Platz 2, 24103 Kiel
Pressestelle: Tel.: 0431 988-8905
Fax: 0431 988-8686
Internet: <https://landesrechnungshof-sh.de>
E-Mail: poststelle@lrh.landsh.de

Druck:

Schmidt & Klaunig GmbH
Ringstraße 19
24114 Kiel

Inhaltsverzeichnis

	Seite
Einleitung	
1. Allgemeines	13
2. Entlastung des Landesrechnungshofs	14
3. Besondere Prüfungsfälle	15
Bericht zur Landeshaushaltsrechnung und Vermögensübersicht	
4. Entlastung der Landesregierung für das Haushaltsjahr 2021	23
5. Abschluss der Haushaltsrechnung 2022	23
6. Feststellungen zur Haushaltsrechnung und Vermögensübersicht 2022	30
Finanzministerium	
7. Zulagenwesen: Überprüfung und Bereinigung dringend geboten	63
8. Erhebliche Kostensteigerungen beim Neubau des Kriminaltechnischen Instituts	70
9. Immobilienvermögen in Gefahr: Kein Geld für Unterhaltung von medizinischen Forschungsgebäuden der Universitäten Kiel und Lübeck eingeplant	80
10. UKSH: Bessere Steuerung durch die Gremien notwendig	87
11. Kosten für ÖPP-Baumaßnahme am UKSH deutlich höher als geplant - Finanzierung muss neu geregelt werden	95
Ministerium für Allgemeine und Berufliche Bildung, Wissenschaft, Forschung und Kultur	
12. Krankenhausunterricht braucht verlässliche Strukturen	101
13. Unterrichtsorganisation und -versorgung an öffentlichen Gemeinschaftsschulen	110
14. Begabtenförderung an allgemeinbildenden Schulen	120
Ministerium für Energiewende, Klimaschutz, Umwelt und Natur	
15. Kosten für Biotopkartierung müssen sinken	130
16. Klimaschutz-Programm für Bürgerinnen und Bürger: Hohe Nachfrage, aber Nutzen für das Klima unbekannt	136
17. Grüner Wasserstoff - Diese Chance für die Energiewende und den Klimaschutz in Schleswig-Holstein braucht konkrete Zielsetzungen	143

Ministerium für Justiz und Gesundheit

- | | | |
|-----|--|-----|
| 18. | Verwaltung im Justizvollzug kann wirtschaftlicher werden | 152 |
| 19. | Asservatenverwaltung in der Justiz | 158 |

Ministerium für Wirtschaft, Verkehr, Arbeit, Technologie und Tourismus

- | | | |
|-----|---|-----|
| 20. | Tourismus-Agentur Schleswig-Holstein GmbH - Auf Kernaufgaben
konzentrieren und Mängel im Zuwendungsverfahren abstellen | 168 |
| 21. | Start-up-Förderung des Landes braucht mehr Erfolgskontrolle und ein
neues Finanzierungskonzept | 178 |

Ministerium für Soziales, Jugend, Familie, Senioren, Integration und Gleichstellung

- | | | |
|-----|---|-----|
| 22. | Schulsozialarbeit - Uneinigkeit über Aufgaben- und
Finanzierungsverantwortung auflösen | 191 |
| 23. | Sprachförderung für Zugewanderte: Kein Landesinteresse an
Förderung von Doppelstrukturen | 198 |

Rundfunk

- | | | |
|-----|---|-----|
| 24. | Der NDR zahlt zu viel für „ARD-aktuell“ | 208 |
|-----|---|-----|

Abkürzungsverzeichnis

ABl.	Amtsblatt der Europäischen Union
Abs.	Absatz
AHE	Abschiebehaftereinrichtung
Amtsbl. Schl.-H.	Amtsblatt Schleswig-Holstein
AöR	Anstalt öffentlichen Rechts
ARD	Arbeitsgemeinschaft der öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten der Bundesrepublik Deutschland
Art.	Artikel
AufenthG	Gesetz über den Aufenthalt, die Erwerbstätig- keit und die Integration von Ausländern im Bundesgebiet (Aufenthaltsgesetz)
AusfG	Gesetz zur Ausführung von Artikel 61 der Ver- fassung des Landes Schleswig-Holstein (Aus- führungsgesetz)
BAFA	Bundesamt für Wirtschaft und Ausfuhrkontrolle
BaFin	Bundesanstalt für Finanzdienstleistungs- aufsicht
BGBI.	Bundesgesetzblatt
Bildungsministerium	Ministerium für Allgemeine und Berufliche Bildung, Wissenschaft, Forschung und Kultur des Landes Schleswig-Holstein
BMF	Bundesfinanzministerium
BNK	Baunebenkosten
bspw.	beispielsweise
BtM	Betäubungsmittel
BVerfG	Bundesverfassungsgericht
BWK	Bauwerkskosten
bzw.	beziehungsweise
CO ₂	Kohlenstoffdioxid
Dataport	Dataport Anstalt öffentlichen Rechts
DaWi	Dienstleistungen von allgemeinem wirtschaft- lichem Interesse
DaZ	Deutsch als Zweitsprache

DLZP	Dienstleistungszentrum Personal des Landes Schleswig-Holstein
DNA	Desoxyribonukleinsäure (deoxyribonucleic acid)
d. h.	das heißt
EEG	Erneuerbare-Energien-Gesetz
EFRE	Europäischer Fonds für Europäische Entwicklung
ELER	Europäischer Landwirtschaftsfonds für die Entwicklung des ländlichen Raumes
EU	Europäische Union
EWKG	Energiewende- und Klimaschutzgesetz
€	Euro
FEU	sonstige öffentliche Fonds, Einrichtungen und Unternehmen
FFH-Monitoring	Flora- und Fauna-Habitat-Monitoring
FH Kiel	Fachhochschule Kiel
Finanzministerium	Finanzministerium des Landes Schleswig-Holstein
FinTech	Financial Technology
FU -Bau-	Finanzplanungsunterlage -Bau-
FuL	Forschung und Lehre
f., ff.	folgende, fortfolgende
GER	Gemeinsamer Europäischer Referenzrahmen
ggf.	gegebenenfalls
GG	Grundgesetz
GGO	Gemeinsame Geschäftsordnung für die Staatskanzlei und die Ministerien des Landes Schleswig-Holstein
GMBI.	Gemeinsames Ministerialblatt
GMSH	Gebäudemanagement Schleswig-Holstein AöR
GSEA	Gemeinschaftssendungen, -einrichtungen und -aufgaben
GVOBl. Schl.-H.	Gesetz- und Verordnungsblatt Schleswig-Holstein
HG	Haushaltsgesetz

HSG	Gesetz über die Hochschulen und das Universitätsklinikum Schleswig-Holstein (Hochschulgesetz)
IB.SH	Investitionsbank Schleswig-Holstein Anstalt öffentlichen Rechts
IHK Nord	Industrie- und Handelskammer Nord
IMPULS	InfrastrukturModernisierungsProgramm
Innenministerium	Ministerium für Inneres, Kommunales, Wohnen und Sport des Landes Schleswig-Holstein
IQSH	Institut für Qualitätsentwicklung an Schulen Schleswig-Holstein
IT	Informationstechnik
Justizministerium	Ministerium für Justiz und Gesundheit des Landes Schleswig-Holstein
JVA	Justizvollzugsanstalt
JVE	Justizvollzugseinrichtung
KfW	Kreditanstalt für Wiederaufbau
KG	Kostengruppe
KiKA	Kinderkanal von ARD und ZDF
KJP	Kinder- und Jugendpsychiatrie
KoPers	Projekt „Kooperation Personaldienste Schleswig-Holstein“
KPI	Key Performance Indicators
KTU	Kriminaltechnische Untersuchung
KVR	Kostenverrechnungsrichtlinien
LaZuF	Landesamt für Zuwanderung und Flüchtlinge
LBG	Landesbeamtengesetz
LBV.SH	Landesbetrieb Straßenbau und Verkehr
LemaS	Leistung macht Schule
LFöZ	Landesförderzentrum
LfU	Landesamt für Umwelt
LHO	Landeshaushaltsordnung
LKN.SH	Landesbetrieb für Küstenschutz, Nationalpark und Meeresschutz Schleswig-Holstein
LRH	Landesrechnungshof Schleswig-Holstein
LTO	lokale Tourismusorganisationen
LV	Landesverfassung Schleswig-Holstein

LVSH	Liegenschaftsverwaltung Schleswig-Holstein
LVZ	Lehr- und Verwaltungszentrum der Medizinischen Fakultät
MBWFK	Ministerium für Allgemeine und Berufliche Bildung, Wissenschaft, Forschung und Kultur des Landes Schleswig-Holstein
MDR	Mitteldeutscher Rundfunk
MESTA	Mehrländer-Staatsanwalts-Automation
MG	Maßnahmegruppe
Mio.	Millionen
Mrd.	Milliarden
NBl.	Nachrichtenblatt
NDR	Norddeutscher Rundfunk
Nr.	Nummer
NT	Nachtrag
ÖPP	Öffentlich Private Partnerschaft
PV-Balkonanlagen	Photovoltaik-Balkonanlagen
RGBL.	Reichsgesetzblatt
RiStBV	Richtlinien für das Strafverfahren und das Bußgeldverfahren
Rn.	Randnummer
SchiHA	Schleswig-Holsteinische Anzeigen
SchulG	Schulgesetz
SGB II	Sozialgesetzbuch Zweites Buch - Bürgergeld, Grundsicherung für Arbeitsuchende
SGB VIII	Sozialgesetzbuch Aches Buch - Kinder- und Jugendhilfe
SHBesG	Gesetz des Landes Schleswig-Holstein über die Besoldung der Beamtinnen und Beamten sowie Richterinnen und Richter (Besoldungsgesetz Schleswig-Holstein)
SHiB	Schleswig-Holstein inklusive Begabtenförderung
STAFF	Starterpaket für Flüchtlinge in Schleswig-Holstein
StiftULG	Gesetz über die Stiftungsuniversität zu Lübeck
S.	Seite

TA.SH	Tourismus-Agentur Schleswig-Holstein GmbH
TdL	Tarifgemeinschaft der Länder
THG	Treibhausgase
TV-L	Tarifvertrag für den öffentlichen Dienst der Länder
Tz.	Textziffer
UKSH	Universitätsklinikum Schleswig-Holstein
Umweltministerium	Ministerium für Energiewende, Klimaschutz, Umwelt und Natur des Landes Schleswig-Holstein
Universität Kiel	Christian-Albrechts-Universität zu Kiel
Universität Lübeck	Universität zu Lübeck
u. a.	unter anderem
VE	Verpflichtungsermächtigung
vgl.	vergleiche
VV	Verwaltungsvorschrift
VZÄ	Vollzeitäquivalente
Wasserstoffstrategie.SH	Wasserstoffstrategie Schleswig-Holstein
Wirtschaftsministerium	Ministerium für Wirtschaft, Verkehr, Arbeit, Technologie und Tourismus des Landes Schleswig-Holstein
Wissenschaftsministerium	Ministerium für Allgemeine und Berufliche Bildung, Wissenschaft, Forschung und Kultur des Landes Schleswig-Holstein
WT.SH	Wirtschaftsförderungs- und Technologietransfergesellschaft Schleswig-Holstein mbH
XRechnung	Standard für die Art und die technische Zusammensetzung der Rechnungsinformationen in einem XML-Datensatz (elektronische Rechnung)
ZDF	Zweites Deutsches Fernsehen
ZDL	Zentrale Datenstelle der Landesfinanzminister
Ziff.	Ziffer
z. B.	zum Beispiel

Tabellenverzeichnis

	Seite
Tabelle 1: Dem Land gewährte Finanzhilfen des Bundes 2022	17
Tabelle 2: Entwicklung des Haushaltssolls 2022	24
Tabelle 3: Soll-/Ist-Einnahmen 2022	25
Tabelle 4: Soll-/Ist-Ausgaben 2022	26
Tabelle 5: Ermittlung des Finanzierungssaldos	28
Tabelle 6: Kreditermächtigung und ihre Inanspruchnahme im Haushaltsvollzug 2022	29
Tabelle 7: Ermittlung der negativen Verschuldung	32
Tabelle 8: Zusammensetzung der 2022 ausgewiesenen Krediteinnahmen	33
Tabelle 9: Schulden des öffentlichen Gesamthaushalts	34
Tabelle 10: Schulden der Extrahaushalte zum 31.12.2022 und im Vergleich zum Vorjahr	35
Tabelle 11: Zinsausgaben 2022 und 2021	38
Tabelle 12: Übersicht über die Anzahl und den Bestand an Rücklagen	43
Tabelle 13: Herleitung der zulässigen Nettokreditaufnahme	46
Tabelle 14: Tilgung der Corona-Notkreditrücklagen in 2022	47
Tabelle 15: Anzahl Haushaltsüberschreitungen 2019 bis 2022 (ohne VE)	57
Tabelle 16: Verteilung des Auszahlungsvolumens auf Beamte und Tarifbeschäftigte in 2022	65
Tabelle 17: Nachträge für 12 beispielhaft gewählte Gewerke	78
Tabelle 18: Krankenhausunterricht (Standorte und Stellen für Lehrkräfte)	102
Tabelle 19: Unterrichtsversorgung nach Fächern und Fachbereichen	112
Tabelle 20: Anzahl der Springer an öffentlichen allgemeinbildenden Schulen	126
Tabelle 21: THG-Einsparpotenzial durch den Einsatz von Wasserstoff	146
Tabelle 22: Wasserstoffwirtschaft in Norddeutschland	147

Abbildungsverzeichnis

	Seite
Abbildung 1: Entwicklung der Regionalisierungsmittel vom Bund für den ÖPNV	16
Abbildung 2: Entwicklung der Landesschulden 1970 - 2022, jeweils zum 31.12.	32
Abbildung 3: Pro-Kopf-Verschuldung der Flächenländer inklusive der Extrahaushalte 2022	35
Abbildung 4: Entwicklung Schuldenstand und Zinsausgaben 2013 bis 2022	38
Abbildung 5: Zinsentwicklung von Januar 2020 bis Januar 2024	39
Abbildung 6: Zins-Steuer-Quoten 2013 bis 2022	41
Abbildung 7: Durchschnittliche Verzinsung im Vergleich	41
Abbildung 8: Prozentuale Abweichung der Ist-Steuererinnahmen von der Mai-Steuerschätzung	50
Abbildung 9: Veranschlagte und realisierte Zinsausgaben 2016 bis 2023	52
Abbildung 10: Trichtergrafik über tatsächliche und erwartete Zinsausgaben	53
Abbildung 11: Ansatz und tatsächliche Zinsausgaben und deren absolute Abweichungen	55
Abbildung 12: Entwicklung der gebildeten Einnahmereste 2019 bis 2022	58
Abbildung 13: Entwicklung der gebildeten Ausgabereste 2019 bis 2022	59
Abbildung 14: Quote der in Anspruch genommenen Verpflichtungsermächtigungen	60
Abbildung 15: Kostenentwicklung Neubau KTU-Labor in Mio. €	71
Abbildung 16: Kostenentwicklung Neubau und Gebäude 11 und 13	72
Abbildung 17: Lageplan Neubau und Gebäude 11 und 13	72
Abbildung 18: Einflussmöglichkeiten auf die Baukosten in Abhängigkeit vom Projektfortschritt	75
Abbildung 19: Governance des UKSH	89
Abbildung 20: Bandbreite und Verteilung der durchschnittlichen Klassengröße an Gemeinschaftsschulen	114
Abbildung 21: Entwicklung der Asservatenzahlen 2018 bis 2023	162
Abbildung 22: Wer zahlt die Schulsozialarbeit?	194
Abbildung 23: Finanzierungsanteile pro Schüler	195
Abbildung 24: Gegenüberstellung Haushalts-Soll / Haushalts-Ist	204

Finanzministerium

7. Zulagenwesen: Überprüfung und Bereinigung dringend geboten

Die Anzahl der Zulagen, die aktive Beschäftigte ergänzend zum Grundgehalt oder Tabellenentgelt erhalten, hat sich in Schleswig-Holstein in den vergangenen 20 Jahren nochmals erhöht.

Das Finanzministerium hat es versäumt zu prüfen, ob Zulagen die angestrebten Ziele tatsächlich erreichen und wie das Zulagenwesen ggf. bereinigt werden kann.

Die Möglichkeiten, den Verwaltungsaufwand für die Auszahlung der Zulagen zu verringern, etwa durch einfachere Zulagentatbestände, Automatisierung und Digitalisierung, werden nicht ausreichend genutzt. Bei einzelnen Zulagen besteht ein Missverhältnis zwischen der Höhe der Zulage und dem Verwaltungsaufwand für deren Auszahlung.

7.1 Ausgangslage

Ein großer Teil der aktiven Beschäftigten des Landes erhält neben dem Grundgehalt oder dem Tabellenentgelt zusätzliche finanzielle Leistungen. Diese Leistungen („Zulagen“¹) sollen besondere Sachverhalte oder Erschwernisse abgelden, die im Grundgehalt oder Tabellenentgelt nicht berücksichtigt sind.

Bei Zulagen ist zwischen ständigen und unständigen Zulagen zu differenzieren. Ständige Zulagen werden dauernd als monatlich feste Beträge gezahlt. Beispiel hierfür sind die allgemeine Stellenzulage und die Stellenzulage für Polizei und Steuerfahndung. Unständige Zulagen werden hingegen als individuell zu berechnende Beträge gewährt. Hierzu zählen etwa die Zulage für den Dienst zu ungünstigen Zeiten und das Wegegeld für Straßenbauarbeiter.

¹ Um die Lesbarkeit des Beitrags zu erhöhen, wird der Begriff der „Zulage“ gewählt und in einem weit gefassten Sinne verwendet. Er umfasst auch die in Gesetzen und tariflichen Bestimmungen als „Zuschläge“ bezeichneten Tatbestände.

Der LRH hatte die Gewährung von Zulagen im öffentlichen Dienst bereits 2002 geprüft.¹ Aufgeteilt auf 298 verschiedene Zulagen erfolgten Zahlungen in Höhe von 52,1 Mio. €. Durchschnittlich gab es 66.562 Zulagenzahlungen pro Monat.² Der LRH stellte u. a. fest:

- Durch die Vielzahl zulagenberechtigender Tätigkeiten und die Komplexität der Tatbestände war das Zulagenwesen unübersichtlich.
- Der Verwaltungsaufwand für die Ermittlung, Darstellung und Abrechnung der Zulagen stand häufig nicht in einem angemessenen Verhältnis zur Höhe der Zulage.

Das für das Zulagenwesen verantwortliche Finanzministerium erklärte zu den damaligen Feststellungen, die Auffassung des LRH werde grundsätzlich geteilt. Einigen der vom LRH vorgeschlagenen Änderungen für Zulagen im Beamtenbereich stünde allerdings entgegen, dass dafür die bundesgesetzlichen Vorgaben geändert werden müssten. Bei den Zulagen für Tarifbeschäftigte habe man zusammen mit den anderen öffentlichen Arbeitgebern und den Gewerkschaften vereinbart, eine Neugestaltung vorzunehmen. In seinem Votum³ sprach sich der Landtag für eine grundlegende Neuordnung des Zulagenwesens aus. Ziel müsse u. a. sein, das Zulagenwesen wesentlich zu vereinfachen.

Seit 2002 haben sich die rechtlichen Rahmenbedingungen entscheidend geändert:

Mit der Föderalismusreform I ging die Gesetzgebungskompetenz für die Besoldung und damit auch für das Zulagenwesen am 01.09.2006 auf die Länder über. Mit Wirkung vom 01.11.2006 trat der derzeit gültige Tarifvertrag für den öffentlichen Dienst der Länder (TV-L) in Kraft.

Der LRH wollte mit der erneuten Zulagenprüfung feststellen, ob und ggf. wie das Finanzministerium die neuen Rahmenbedingungen genutzt hat, das Zulagenwesen zu optimieren.

Die Bilanz ist ernüchternd.

7.2 **Summe der Zulagen und Auszahlungsvolumen gestiegen**

Das für die Auszahlungen der Zulagen zuständige Dienstleistungszentrum Personal (DLZP) erstellte eine Übersicht für 2022. Es zeigt sich folgendes Bild:

¹ Vgl. Bemerkungen 2003 des LRH, Nr. 15.

² Ein Beschäftigter kann in einem Monat für verschiedene Zulagen Zahlungen erhalten. Die Anzahl der Zahlungen pro Monat lässt daher keinen Rückschluss über die Anzahl der Zulagenempfänger zu.

³ Vgl. dazu Landtagsdrucksache 15/2985.

Auf 357 verschiedene Zulagen wurden 825.317 Zahlungen (durchschnittlich 68.776 Zahlungen/Monat) mit einem Gesamtvolumen von 139,5 Mio. € gezahlt. Damit stieg von 2002 bis 2022 die Anzahl der Zulagen um 59, das Auszahlungsvolumen um 87,4 Mio. € an.

Die folgende Tabelle veranschaulicht die Verteilung des Auszahlungsvolumens auf Beamte und Tarifbeschäftigte.

**Verteilung des Auszahlungsvolumens auf Beamte und
Tarifbeschäftigte in 2022**

Beschäftigtengruppen	Anzahl der Zahlungen	Zahlungshöhe in €
Beamte	660.580	82.513.535,22
Tarifbeschäftigte	164.737	57.002.521,44
Gesamt	825.317	139.516.056,66

Tabelle 16: Verteilung des Auszahlungsvolumens auf Beamte und Tarifbeschäftigte in 2022
Quelle: LRH.

Die größere Anzahl der Zahlungen und die höhere Gesamtsumme für Zahlungen bei Beamten lässt sich u. a. darauf zurückführen, dass für Schleswig-Holstein mit 45.891 Beamten fast 3-mal so viele Beamte wie Tarifbeschäftigte (16.461) tätig sind.¹

7.3 Zulagenziele prüfen und Zulagenwesen bereinigen

Mit 298 bestehenden Zulagen war das Zulagenwesen bereits 2002 komplex und unübersichtlich ausgestaltet. Es ist nicht erkennbar, dass die Einführung weiterer 59 Zulagen die Situation verbessert hat. Zudem hat die Prüfung anhand ausgewählter Zulagen gezeigt, dass die mit ihnen angestrebten Ziele verfehlt wurden. Darüber hinaus wurde festgestellt, dass der Bund für seine Beschäftigten bei vergleichbaren Zulagen zum Teil bessere Lösungen gefunden hat.

Beispiel: Wegegeld und Zehrgeld

Straßenbauarbeiter erhalten nach den tarifrechtlichen Regelungen ein individuell nach der Entfernung zum Arbeitsplatz kompliziert zu berechnendes Wege- und ein Zehrgeld. Das Wegegeld soll eine Kompensation dafür sein, dass Straßenbauarbeiter zur Arbeitsaufnahme nicht zur Dienststelle, sondern direkt zu den Arbeits- oder Sammelplätzen fahren. In der Realität erfolgt die Arbeitsaufnahme der Straßenbauarbeiter mittlerweile aber in den Straßenmeistereien. Arbeitskolonnen fahren von dort mit Dienstfahrzeugen zum Einsatzort. Mit dem Zehrgeld sollte berücksichtigt werden, dass der Straßenbauarbeiter ab einer bestimmten Entfernung das Mittag-

¹ Vgl. Landtagsdrucksache 20/1680 S. 16: 45.891 Beamte zu 16.461 Tarifbeschäftigten.

essen nicht zu Hause einnehmen kann und eine Überbringung an den Arbeitsplatz nicht zumutbar ist. Der Bund hat seit 2019 für Straßenbauarbeiter die individuelle und komplizierte Berechnung durch eine entsprechende pauschale Entschädigung ersetzt, die tarifvertraglich geregelt wurde.

Beispiel: Teilzeitbeschäftigung gemäß § 7 Abs. 4 SHBesG wegen Altersteilzeit 63plus

Nach § 7 Abs. 4 des Gesetzes des Landes Schleswig-Holstein über die Besoldung der Beamtinnen und Beamten sowie Richterinnen und Richter (Besoldungsgesetz Schleswig-Holstein - SHBesG) kann einem Beamten ein Zuschlag gewährt werden, wenn die regelmäßige Arbeitszeit aufgrund von Altersteilzeit nach § 63a Landesbeamtengesetz (LBG, Altersteilzeit 63plus) reduziert wurde. Erklärtes Ziel bei der Einführung 2016 war es, vorhandene Beamte zum längeren Verbleiben im Dienst zu bewegen. Prognostiziert wurde, dass jährlich 180 Personen die Altersteilzeit 63plus in Anspruch nehmen und die Zulage erhalten. Wohlgemerkt: 180 sind 10 % der 1.800 Beamten pro Jahr, die die Tatbestandsvoraussetzungen erfüllen. Die Zulagenzahlungen für 2022 zeigen indes, dass rechnerisch lediglich 56 Beamte die Altersteilzeit 63plus in Anspruch genommen haben. Hier wurde das Ziel ebenfalls verfehlt, eine vergleichbare Regelung beim Bund gibt es nicht.

Auf die Anfrage des LRH benannte das Finanzministerium keine konkreten, seit 2006 ergriffenen Maßnahmen, um die Anzahl der Zulagen zu reduzieren.

Das **Finanzministerium** weist darauf hin, dass sich die Erhöhung der Zulagentatbestände um 59 zumindest nicht mit den Daten des DLZP belegen lasse, da einzelne Zulagentatbestände doppelt erfasst würden. Bedacht werden müsse zudem, dass das Finanzministerium nicht unmittelbar für alle Zulagentatbestände zuständig und der Abbau von Zulagen vor dem Hintergrund des Fachkräftemangels kritisch zu betrachten sei. Zudem sei das Land im Tarifbereich Mitglied der Tarifgemeinschaft deutscher Länder (TdL) und müsse sich daher an die mit den Gewerkschaften geschlossenen Tarifverträge halten.

Der **LRH** weist darauf hin, dass er die Übersicht des DLZP bereits um doppelt erfasste Zulagentatbestände bereinigt hat. Er bleibt bei seiner Feststellung: Die Anzahl der Zulagentatbestände hat sich seit 2006 nochmals erhöht. Im Übrigen teilt er die Auffassung des Finanzministeriums, dass finanzielle Einbußen angesichts des Fachkräftemangels kritisch hinterfragt werden müssen. Zutreffend ist auch der Hinweis, dass im Tarifbereich Änderungen bei den Zulagen nur über die TdL und in Verhandlungen mit den Gewerkschaften zu erreichen sind.

Dies sind aber keine Gründe dafür, nicht tätig zu werden. Daher muss das Finanzministerium

- in einem ersten Schritt im Zusammenwirken mit allen betroffenen Ressorts prüfen, ob die Zulagen ihr Ziel erreichen;
- soweit dies nicht der Fall ist, muss es die Gründe hierfür feststellen und in einem weiteren Schritt - ggf. auch über eine Initiative bei der TdL - die Zulagen anpassen oder ggf. streichen.

7.4 **Verwaltungsaufwand reduzieren: bestehende Möglichkeiten besser nutzen**

Bevor eine Zulage ausgezahlt wird, werden verschiedene Schritte durchlaufen. Neben der Prüfung und Dokumentation des Zulagentatbestands sowie bei unständigen Zulagen der Berechnung der konkreten Zulagenhöhe muss eine Zahlung im Personalbereich der jeweiligen Dienststelle erfasst und zur Auszahlung an das DLZP weitergeleitet werden.

Insbesondere bei einigen unständigen Zulagen stellte der LRH ein Missverhältnis zwischen dem Verwaltungsaufwand¹ und der ausgezahlten Höhe der Zulage fest:

- Die durchschnittliche Höhe einer Wegegeldzahlung schlug mit 69,22 € zu Buche. Der entstehende Verwaltungsaufwand für die Auszahlung lag bei 39,76 €. ²
- Bei der Taucherzulage erhielten Beamte durchschnittlich 218,56 € je Zahlung, die Tarifbeschäftigten 63,97 €. Während der Verwaltungsaufwand bei den Beamten je Zahlungsfall 5,16 € ausmachte, waren es bei den Tarifbeschäftigten 3,49 €.
- Für Rufbereitschaft betrug die Zahlungshöhe durchschnittlich 149,09 €. Der Verwaltungsaufwand wich zwischen den 5 vom LRH geprüften Dienststellen³ erheblich ab. Er lag im günstigsten Fall bei 1,99 €, im ungünstigsten Fall bei 25,85 €.
- Beim Dienst zu ungünstigen Zeiten wurden an Beamte durchschnittlich 79,79 €, an Tarifbeschäftigte 52,10 € ausgezahlt. Auch hier variierte der Verwaltungsaufwand für die Zahlbarmachung in 6 geprüften Dienststellen⁴ erheblich. Er lag zwischen 0,05 € und 18,24 €.

¹ Den monatlich entstehenden Verwaltungsaufwand berechnete der LRH auf Basis der für die Auszahlung der Zulage anfallenden Personalkosten.

² Synergieeffekte können sich daraus ergeben, dass die Zahlung von Zehrgeld und Rufbereitschaft im gleichen Arbeitsprozess erfolgt.

³ Der LRH prüfte den Verwaltungsaufwand bei den folgenden Dienststellen: LBV.SH, LKN.SH, Universität Kiel, FH Kiel, JVA Lübeck.

⁴ Der LRH prüfte den Verwaltungsaufwand bei den folgenden Dienststellen: Polizei, Fahrbereitschaft im Innenministerium, JVA Lübeck, LaZuf (für AHE Glückstadt), Universität Kiel, FH Kiel.

Die oben dargestellten Missverhältnisse und Unterschiede zwischen einzelnen Dienststellen lassen sich auf einzelne Umstände oder eine Kombination dieser zurückführen. Im Wesentlichen sind dies

- komplexe Tatbestände und der damit einhergehende Prüfungs- und Dokumentationsaufwand,
- fehlende Automatisierung in Gestalt der nicht selbstständig erfolgenden Weiterleitung von bereits erhobenen Daten aus Zeiterfassungssystemen,
- fehlende Digitalisierung und die damit einhergehenden Medienbrüche.

Die nachfolgenden Beispiele machen dies deutlich. Ergänzend wird aufgezeigt, in welcher Form Optimierungen denkbar wären.

Hochkomplexer Tatbestand mit Dokumentationspflichten: die Taucherzulage

Die Taucherzulage wird sowohl bei Beamten als auch Tarifbeschäftigten nach Stunden gezahlt. Zeiten von weniger als 10 Minuten bleiben unberücksichtigt; Zeiten von 10 bis 30 Minuten werden auf eine halbe Stunde, von mehr als 30 Minuten auf eine volle Stunde aufgerundet. Wie hoch die Zulage im Ergebnis pro Stunde ist, hängt dann allerdings noch von weiteren Faktoren ab, u. a.

- der Tauchtiefe (gestaffelt nach 5-Meter-Intervallen),
- der Strömung und
- ob es sich um eine Seewasserstraße, die offene See oder um eine Binnenwasserstraße handelt.

Diese finanziell relevanten Umstände müssen vom eingesetzten Taucher jeweils dokumentiert, von einem Vorgesetzten geprüft und bestätigt, vom Personalbereich der Dienststelle ausgerechnet und über das DLZP ausbezahlt werden. Es geht erfreulicherweise auch weniger komplex:

Die Freie Hansestadt Bremen und das Land Berlin haben ihre seit 2006 bestehende Regelungskompetenz bei der Taucherzulage für Beamte genutzt und den Verwaltungsaufwand vereinfacht: Sie gelten Tauchertätigkeiten mit einer monatlichen Pauschale ab.

Automatisierung und Digitalisierung sparen Verwaltungsaufwand: der Dienst zu ungünstigen Zeiten

Für den Dienst zu ungünstigen Zeiten - also etwa für die Arbeit in der Nacht, an Sonn- und an Feiertagen - erhalten Beamte und Tarifbeschäftigte eine Zulage. Im Idealfall werden für die Berechnung der entsprechenden Zulage die durch die Zeiterfassung ohnehin erhobenen Daten genutzt. So berechnet etwa bei der Polizei das Zeiterfassungssystem die für die Zulagen maßgebenden Stundenanteile automatisch. Es erzeugt dann je Mitarbeiter eine Datei, die automatisiert an das DLZP geschickt und in das

Auszahlungsprogramm KoPers importiert wird. Der Verwaltungsaufwand für die Auszahlung ist in diesem Fall gering: Er liegt bei 0,05 € je Auszahlung.

Die Fahrbereitschaft im Innenministerium leistet ebenfalls Dienst zu ungünstigen Zeiten. Hier entsteht mit 18,24 € pro Auszahlung aber ein deutlich höherer Verwaltungsaufwand. Dieser beruht auf fehlender Automatisierung und Digitalisierung. Die Fahrer füllen zunächst einen „Stundennachweis der Dienststunden mit Zuschlägen“ in Papierform aus. Dieser wird vom Vorgesetzten geprüft und zur Berechnung des genauen Betrags in eine Excel-Tabelle übertragen. Ein Papierausdruck mit den errechneten Beträgen wird zur Zahlung der Zuschläge an das DLZP übersandt. Das DLZP muss die genannten Werte dann in das Auszahlungsprogramm KoPers übertragen.

Das Innenministerium gab an, dass bereits über die Anschaffung eines elektronischen Fahrtenbuchs mit mobiler Zeiterfassung nachgedacht wurde. Dieses sei jedoch wegen fehlender Personalressourcen nicht weiterverfolgt worden.

Die vorgenannten Beispiele belegen: Der Verwaltungsaufwand zur Auszahlung von Zulagen kann deutlich reduziert werden.

Das Finanzministerium muss daher zusammen mit den Ressorts zügig für alle Zulagen prüfen, ob der Verwaltungsaufwand reduziert werden kann durch pauschalisierte Zulagen, medienbruchfreie automatisierte und digitalisierte Auszahlungsverfahren, Synergien durch gemeinsame Abwicklung oder Übernahme kostengünstigerer Verfahren von anderen Dienststellen.

Die Erkenntnisse daraus muss das Finanzministerium nutzen, um eine wirtschaftlichere Auszahlung der Zulagen sicherzustellen.

Das **Finanzministerium** kündigt an, die Zulagentatbestände auf Optimierungsmöglichkeiten zu prüfen und sich auch in der TdL für mehr Übersichtlichkeit bei den Zulagentatbeständen einzusetzen. Angesichts von Aufwand und Nutzen sei dies aber kein Thema mit hoher Priorität. Die Sicherstellung der Alimentation vor dem Hintergrund einer herausfordernden Haushaltslage genieße absoluten Vorrang.

Der **LRH** begrüßt die grundsätzliche Bereitschaft des Finanzministeriums, sich des Themas anzunehmen. Da der LRH bereits 2003 gefordert hatte, das Zulagenwesen zu optimieren, sollte das Finanzministerium seine Prüfung nunmehr auch kurzfristig beginnen. Mittelfristig kann dann insbesondere die Reduzierung des Auszahlungsaufwands bei den Zulagen den Landeshaushalt finanziell entlasten.

8. Erhebliche Kostensteigerungen beim Neubau des Kriminaltechnischen Instituts

Die bereits 2014 begonnene Zielplanung für das gesamte Polizeizentrum Eichhof muss endlich abgeschlossen werden. Sie muss Klarheit über den Flächen- und Baubedarf der Polizei sowie über die baulichen Möglichkeiten auf dem Eichhof schaffen.

Der Neubau des Kriminaltechnischen Instituts auf dem Eichhof in Kiel kostet statt der 2017 genehmigten 26,54 Mio. € bisher 43,58 Mio. €. Der Neubau mit seinen Laboren wurde 2023 an die Kriminalpolizei übergeben und damit 4 Jahre später als geplant.

Die bereits begonnene Planung für die Sanierung und Aufstockung der angrenzenden Gebäude 11 und 13, die in Teilen ebenfalls vom Kriminaltechnischen Institut genutzt werden sollen, muss sich an dieser Zielplanung ausrichten. Die Herausforderungen dieser Maßnahme müssen im Vorhinein abschließend geklärt werden, um eine teure baubegleitende Planung zu vermeiden, die beim Neubau des Kriminaltechnischen Instituts zu unzähligen Nachträgen und Kostensteigerungen geführt hat.

8.1 Ausgangslage

Der LRH hat den Neubau eines Labor- und Funktionsgebäudes für die Kriminaltechnische Untersuchung (KTU) der Kriminalpolizei auf dem Polizeizentrum Eichhof in Kiel geprüft. Das Kriminaltechnische Institut erhält einen Neubau mit 4.200 m² und moderne Räumlichkeiten und Labore. Hier sollen u. a. DNA¹-Spuren untersucht, Schusswaffen- und Brandanalysen durchgeführt und Tatabläufe rekonstruiert sowie Asservate gelagert werden.

Der Neubau war notwendig, weil die Lüftungstechnik der alten Labore nicht mehr dem Stand der Technik entsprach. Daher drohte den Laboren der Verlust ihrer Akkreditierung. Ein Gutachten aus dem Mai 2012 empfahl deshalb, die Labore und Labornebenräume in einem Erweiterungsbau unterzubringen.

¹ DNA = deoxyribonucleic acid = Desoxyribonukleinsäure.

Der Bau des Gebäudes hat sich erheblich verzögert und wurde deutlich teurer als ursprünglich geplant. Die Planung begann 2011 mit dem Auftrag zur vorplanerischen Untersuchung. Ursprünglich sollte der Bau 2019 an den Nutzer übergeben werden. Der Bau wurde schließlich am 04.09.2023 übergeben.

Die genehmigte Finanzplanungsunterlage -Bau- (FU -Bau-) vom 30.03.2017 ging von Gesamtkosten von 26,54 Mio. € aus. Letzter Stand: Im Februar 2023 standen mit dem vierten Nachtrag zur FU -Bau- Gesamtkosten von 43,58 Mio. € an. Ein fünfter, nicht bezifferter Nachtrag soll nunmehr im Zuge der Abrechnung der Maßnahme vorgelegt werden.

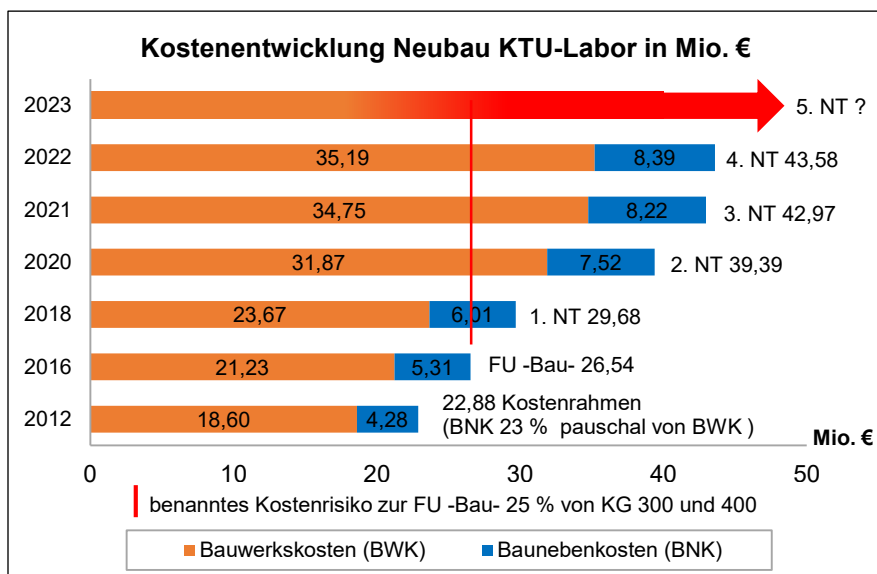


Abbildung 15: Kostenentwicklung Neubau KTU-Labor in Mio. €

NT = Nachtrag

KG 300 = Kostengruppe 300, Bauwerk - Baukonstruktionen

KG 400 = Kostengruppe 400, Bauwerk - Technische Anlagen

Quelle: LRH.

Hinzu kommen weitere Kostensteigerungen bei der Sanierung und Erweiterung zweier angrenzender Gebäude (11 und 13). Das Finanzministerium wollte 2014 zunächst nur Maßnahmen für 9,4 Mio. € und einen Verbindungsgang zum Neubau umsetzen. Nach aktuellem Stand ist eine komplette Sanierung mit Aufstockung um 2 Geschosse vorgesehen. Kostenprognose: weitere 41 Mio. €.

Der Neubau des Laborgebäudes und die Maßnahmen bei den Gebäuden 11 und 13 werden zusammen mindestens 84,8 Mio. € kosten. Der Planungsauftrag des Finanzministeriums zur Erstellung der FU -Bau- ging 2014 noch von Bauwerkskosten einschließlich Baunebenkosten von 30 Mio. € aus.

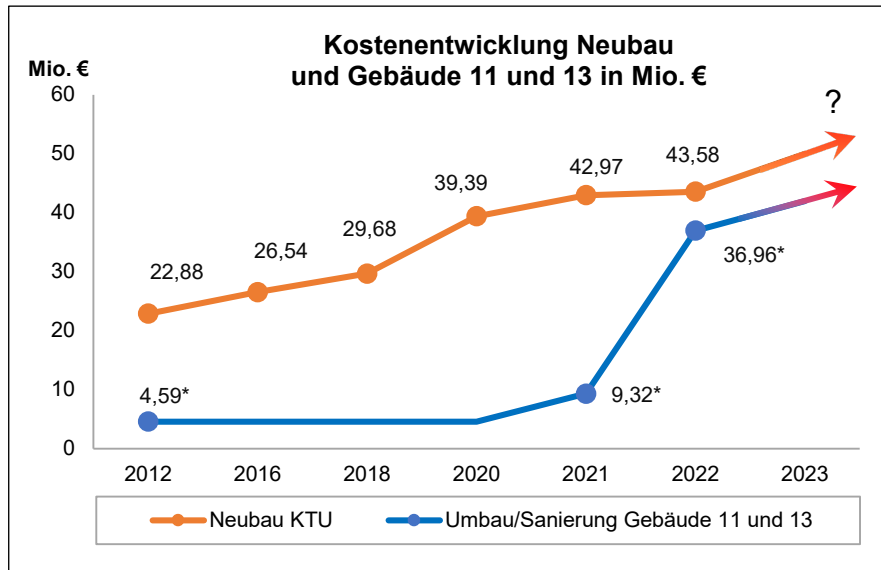


Abbildung 16: Kostenentwicklung Neubau und Gebäude 11 und 13

* Anteil Baunebenkosten Gebäude 11 und 13 pauschal mit 20 % von KG 300 und 400 angenommen.

Quelle: LRH.

8.2 Erst planen, dann bauen

Der Neubau der KTU auf dem Eichhof steht im engen Zusammenhang zu der Sanierung der Gebäude 11 und 13. Deshalb wurde der Planungsauftrag für beide Baumaßnahmen in den ersten und zweiten Teilauftrag aufgeteilt. Damit sollte eine ganzheitliche Laborplanung sichergestellt werden.

Lageplan Neubau (grün) und Gebäude 11 und 13

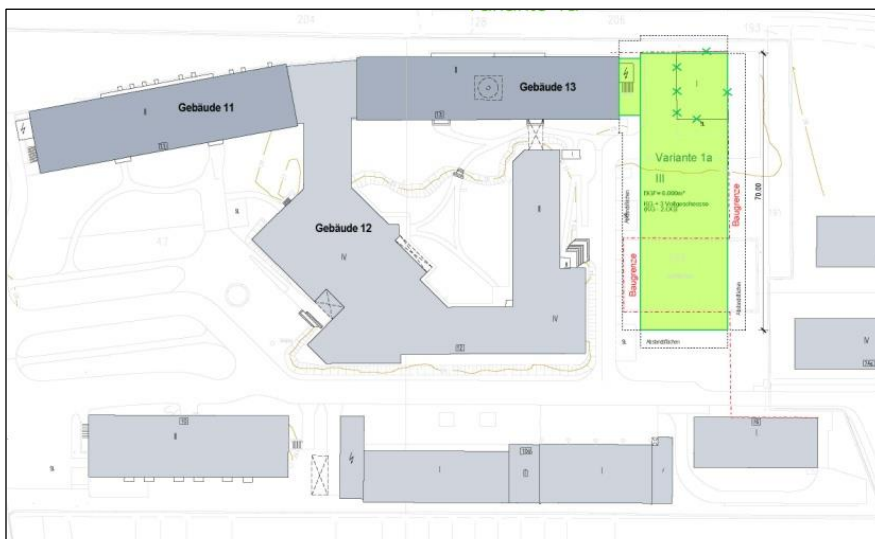


Abbildung 17: Lageplan Neubau und Gebäude 11 und 13

Quelle: GMSH, Machbarkeitsstudie Erweiterung Landeskriminalamt Kiel 2012, S. 10.

Beim Neubau der KTU sorgten Baugrundprobleme für erhebliche Verzögerungen und Kostensteigerungen. Dabei war von Anfang an bekannt, dass der Baugrund sowohl in Hinsicht auf die Zusammensetzung des Aushubs, die aufwendige Wasserhaltung sowie notwendige Kampfmittelsondierung problematisch war. Daher war eine umfangreiche Altlastensanierung erforderlich. Schon die FU -Bau- wies auf die erheblichen Risiken der Maßnahme am gewählten Standort hin.

Weder wurde der Abklärung dieser Probleme im Vorwege ausreichend Aufmerksamkeit geschenkt, noch wurde der Abarbeitung dieser Probleme die hierfür notwendige Zeit vor Baubeginn eingeräumt. Dadurch kam es zu erheblichen kostenträchtigen Verzögerungen, die Auswirkungen auf Folgegewerke hatten. Diese wiederum stellten Kosten infolge des gestörten Bauablaufs in Rechnung. Die Folge waren Nachträge, die regelmäßig u. a. mit der Bauzeitverlängerung wegen der Baugrundprobleme begründet wurden.

Das **Finanzministerium** weist auf den drohenden Verlust der Akkreditierung der Labore und den dadurch gegebenen Zeitdruck hin. Der Auftrag für eine vorplanerische Untersuchung stamme aus dem Juni 2011, der Planungsauftrag für eine FU -Bau- vom Juni 2014. Der Baubeginn sei für 2016 und die Fertigstellung für 2020 vorgesehen gewesen.

Aus Sicht des **LRH** wird aus dem zeitlichen Ablauf deutlich, dass schon die Planung der Maßnahme und die bauvorbereitenden Maßnahmen nicht mit der notwendigen Sorgfalt durchgeführt worden sind.

Die durch die unzureichende Vorbereitung des KTU-Neubaus verursachte Bauzeitverlängerung zieht sich wie ein roter Faden durch die Begründung immer neuer Mehrkosten, die nicht absehbar gewesen seien. Aus Sicht des LRH wären sie aber vermeidbar gewesen, wenn mit dem Bau nicht vor Abschluss der Planung angefangen und der Vorbereitung der Baumaßnahme mehr Augenmerk geschenkt worden wäre.

Auch der Umfang der geplanten Maßnahmen für die Gebäude 11 und 13 hat sich in kurzer Zeit enorm entwickelt. Zunächst sollten die beiden Gebäude nur funktional und energetisch saniert werden. Nunmehr ist eine Totalentkernung beider Gebäude mit Aufstockung um 2 Staffelgeschosse vorgesehen. Lautete die Kostenprognose im Januar 2021 noch 8,46 Mio. € für Umbau und Sanierung, sind es im März 2022 bereits 31,5 Mio. € (jeweils ohne Baunebenkosten). Vor dem Hintergrund, dass bereits 2014 eine Bestandsaufnahme vorgenommen werden sollte und eine vom Finanzministerium bereits im September 2014 in Auftrag gegebene Zielplanung ein Raum- und Entwicklungskonzept für das Polizeizentrum Eich-

hof einschließlich Bestandserfassung liefern sollte, überrascht das. Die Zielplanung wurde erst wieder ab 2019 aktiv betrieben und führte dazu, dass nunmehr die Gebäude 11 und 13 ausschließlich von Fachbereichen des Landeskriminalamts genutzt und in Mietobjekten extern ausgelagerte Fachbereiche hier untergebracht werden sollen. Deshalb kam es zu Planungen zur Aufstockung der Gebäude.

Das **Finanzministerium** verweist darauf, dass sich der 2014 zunächst nur für 3 Etagen beabsichtigte Umbau zu Büroflächen und die energetische Fassadensanierung nach Einschaltung von Fachplanern und Erstellung einer Machbarkeitsstudie zu dem aktuellen Umfang entwickelt habe. Im Übrigen seien die Baupreisindexsteigerungen, auf die die Gebäudemanagement Schleswig-Holstein AöR (GMSH) frühzeitig hingewiesen habe, zu berücksichtigen. Wie hoch die Kosten tatsächlich würden, werde sich erst mit Vorlage der FU -Bau- herausstellen.

Der **LRH** kritisiert nicht in erster Linie die tatsächliche Höhe der Kosten der Baumaßnahme, sondern die Vorgehensweise.

Der LRH mahnt dringend an, dass bei absehbaren Problemen, wie hier dem Baugrund, diese Probleme zunächst gelöst werden, bevor mit dem Bau begonnen wird. Nur so lassen sich die finanziellen Risiken hinreichend abschätzen und in die Kalkulation aufnehmen. Die Annahme von GMSH und Finanzministerium, die Kosten ließen sich über das eingeplane Kostenrisiko von 25 % abdecken, war sehr optimistisch und bereits 2018 obsolet.

Der LRH erinnert daran, dass die Einflussmöglichkeiten auf die entstehenden Baukosten abhängig sind vom Projektfortschritt. Der Projektverlauf der geprüften Baumaßnahme zeigt eindrücklich, wie wichtig eine umfassende Grundlagenermittlung ist. Die frühen Projektphasen bestimmen den weiteren Verlauf einer Baumaßnahme.

Je weiter ein Projekt fortgeschritten ist, desto geringer sind die Einflussmöglichkeiten. Deshalb ist es wichtig, der Bedarfsplanung und Grundlagenermittlung besonderes Augenmerk zu widmen. Alle relevanten Informationen, die erst in der fortgeschrittenen Projektplanung oder der Ausführungsphase einfließen, erhöhen das Kostenrisiko. Dazu heißt es im Handbuch für die Durchführung von Bauaufgaben des Landes Schleswig-Holstein:

„Mit der frühen Phase der Projektentwicklung werden die Weichen für den Erfolg eines Bauprojekts gestellt. Ein präzise und umfassend ermittelter Handlungsrahmen ist grundlegend für bedarfsgerechte Untersuchungen

und Planungen und bildet die Voraussetzung für die Zielerreichung von Qualität, Terminen und Kosten. Die Bedarfsbeschreibung ist Voraussetzung für die Bedarfsprüfung und -anerkennung durch das Fachministerium und die Erstellung eines Bedarfsplans durch die GMSH. Der gebilligte Bedarfsplan ist Voraussetzung für die Variantenuntersuchung und weitere Entscheidungsfindung.“¹

Einflussmöglichkeit auf die Baukosten in Abhängigkeit vom Projektfortschritt

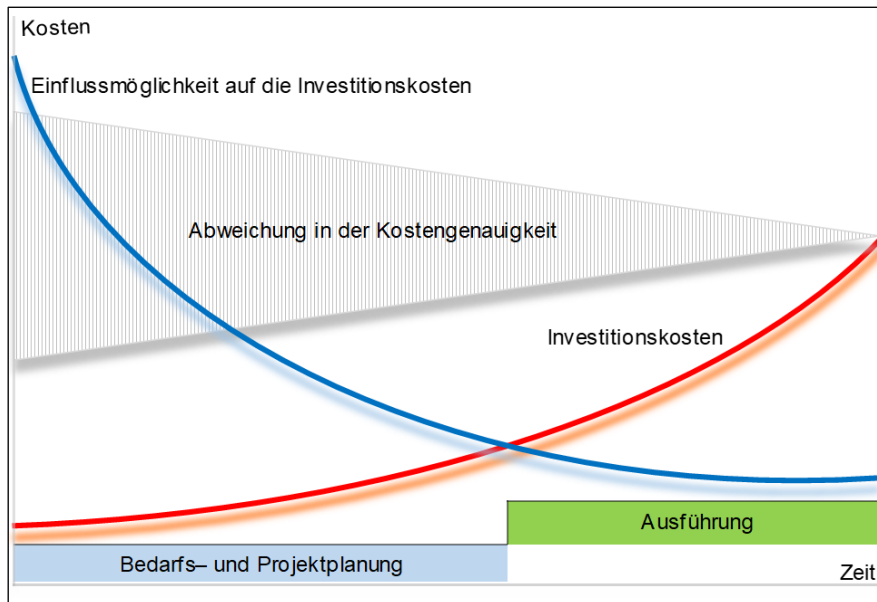


Abbildung 18: Einflussmöglichkeiten auf die Baukosten in Abhängigkeit vom Projektfortschritt
Quelle: LRH.

Die Planung für die Sanierung und Aufstockung der Gebäude 11 und 13 muss mit der Zielplanung abgestimmt und dann zum Abschluss gebracht werden. Hierbei sind die An- und Herausforderungen einer Aufstockung um 2 Geschosse im Vorhinein abschließend zu klären, um eine teure baubegleitende Planung zu vermeiden.

Besonderes Augenmerk bei Erarbeitung der Ausschreibungsunterlagen ist auf die Vollständigkeit der benötigten Leistungen zu legen, um Nachträge zu vermeiden.

Der LRH mahnt weiter an, dass bei der Überplanung von räumlich begrenzten Liegenschaften zunächst ein Plan für die Nutzung der gesamten Liegenschaft erstellt wird, bevor einzelne Baumaßnahmen geplant und umgesetzt werden. Der Abschluss der Zielplanung für den Eichhof wäre vordringlich gewesen.

¹ Handbuch für die Durchführung von Bauaufgaben des Landes Schleswig-Holstein, Abschnitt K21 S. 1.

Das **Finanzministerium** entgegnet, dass seit 2014 eine nahezu kontinuierliche Bearbeitung perspektivischer Konzepte stattgefunden habe, sodass die bisherigen Ergebnisse der zielplanerischen Voruntersuchungen bei dem Neubau KTU sowie den Gebäuden 11 und 13 hätten berücksichtigt werden können. Aktuell dringliche Bedarfe hätten stets fortlaufend mit im Planungsprozess berücksichtigt werden können.

Der **LRH** bleibt bei seinen Feststellungen. Eine kontinuierliche Bearbeitung perspektivischer Konzepte hat nicht stattgefunden. Dieser Mangel hat einzelne Bedarfe erst dringlich werden lassen und damit die Bauzeit verlängert und die Kosten erhöht.

8.3 Zielplanungen vernachlässigt

Der LRH hat bereits 2005 für die damals anstehende, dringend erforderliche Sanierung der Justizvollzugsanstalten in Schleswig-Holstein ein übergreifendes Konzept, eine Zielplanung, gefordert und die daraufhin erstellte Zielplanung 2010 einer Prüfung unterzogen.¹ 2019 hat er für die Christian-Albrechts-Universität zu Kiel entsprechend eine umfassende bauliche Planung auf Basis eines hochschulpolitischen Konzepts gefordert.²

Die Liegenschaften beider Institutionen wiesen und weisen einen erheblichen Bauunterhaltungs- und Sanierungsstau auf, der Sanierungs-, Modernisierungs- und Neubaumaßnahmen erforderlich macht. An beiden Standorten ist nur wenig Platz, weshalb eine vorlaufende Überplanung der gesamten Liegenschaft wichtig ist. Dies gilt in gleicher Weise für die Liegenschaft Eichhof.

Ab 2022 findet nunmehr unter federführender Leitung der GMSH die aktive Projektarbeit in der Zielplanung statt. Die Ziele für das bereits 2021 gestartete Projekt Gebäude 11 und 13 sind

- Gebäudenutzung ausschließlich durch Fachbereiche des Landeskriminalamts,
- Aufstockung der Gebäude,
- Rückführung von in Mietobjekten extern ausgelagerten Fachbereichen in das zu projektierende Gebäudeensemble sowie
- erhebliche Verbesserung der Funktions- und Arbeitsprozesse.

¹ Vgl. Bemerkungen 2005 des LRH, Nr. 32 „Baumaßnahmen an Justizvollzugsanstalten“ und Bemerkungen 2010 des LRH, Nr. 10 „Bauen mit Plan: Zielplanung für den Justizvollzug“.

² Vgl. Bemerkungen 2019 des LRH, Nr. 14 „Fehlendes hochschulpolitisches Konzept und unzureichende Investitionskostenkontrolle bei Baumaßnahmen der Universität zu Kiel“.

Tatsächlich wurde aber auf dem Eichhof völlig unabhängig von einer Zielplanung seit 2012 an Planung und Bau der KTU und der Sanierung der Gebäude 11 und 13 gearbeitet. Diese Projekte nähern sich mittlerweile bei den Kosten der 100 Mio. €-Marke. Von einer abgeschlossenen Zielplanung ist man aber nach wie vor weit entfernt.

Für die hier beschriebenen Maßnahmen kommt die Zielplanung zu spät. Vielmehr wird die Zielplanung auf die bereits geschaffenen Fakten Rücksicht nehmen müssen.

Die Fertigstellung des Neubaus KTU und die Fortsetzung der Planung für die Gebäude 11 und 13 sind das Gebot der Stunde. Bevor weitere Baumaßnahmen auf der Liegenschaft angegangen werden, sollte zuallererst die Zielplanung für die Liegenschaft abschließend erstellt werden. Das Ministerium für Inneres, Kommunales, Wohnen und Sport (Innenministerium) muss sich hier einbringen, um Unterbringung und Arbeitsfähigkeit der Polizei zu optimieren.

8.4 **Von Nachtrag zu Nachtrag**

Die Ursprungs-FU -Bau- vom März 2016 bezifferte die reinen Baukosten auf 21,23 Mio. € zuzüglich Baunebenkosten. Diese vom Finanzministerium genehmigte FU -Bau- wurde inzwischen um 5 Nachträge (4 genehmigte sowie einen fünften, noch nicht bezifferten) ergänzt.

Grund für diese 5 Nachträge sind erhebliche Kostensteigerungen beim Erstellen der Baugrube und Folgekosten der Bauzeitverlängerung. Zudem fehlten in den Ausschreibungsunterlagen Leistungen, die zur Erstellung des Bauwerks erforderlich waren und vom beauftragten Generalplaner schlicht vergessen worden waren. Entsprechende Schadensersatzansprüche prüft die GMSH derzeit.

Mit einer angemessenen Zeitplanung und einer gründlichen Voruntersuchung des Bauplatzes wären diese Folgen vermeidbar gewesen. Die Problematik des Bauplatzes war von Anfang an bekannt. Dennoch sind in der FU -Bau- die möglichen Kosten für Sanierung und Wasseraufbereitung für die Baugrube lediglich grob geschätzt und dem Risiko zugeschlagen worden. Den Auswirkungen möglicher Bauzeitverlängerungen wurde keine Aufmerksamkeit geschenkt. Die terminlichen Vereinbarungen mit den Auftragnehmern wurden offensichtlich einem engen Zeitplan folgend gemacht, bevor abschließend geklärt war, welche Herausforderungen die Erstellung der Baugrube bringen würde.

Allein in 12 vom LRH beispielhaft ausgewählten Gewerken wurden 254 Nachtragsanträge gestellt, die zu 108 Nachtragsvereinbarungen führten.

Nachträge für 12 beispielhaft gewählte Gewerke

Gewerk	Auftrags- summe in €	Anzahl Nachtragsbegehren	Anzahl Nachtragsvereinbarungen	Nach- trags- summe in €	Gesamt- auftrags- summe in €	Auftragssteigerung in % zur Auftragssumme
Spezialtiefbau Baugrube	2.717.965,88	41	14	2.664.457,23	5.382.423,11	98,03
Rohbau- und Verblend- arbeiten	4.045.452,86	19	4	1.514.861,26	5.560.314,12	37,45
Gerüstarbeiten	183.460,82	6	6	236.182,53	419.643,35	128,74
Dachdichtungs- und Klempnerarbeiten	289.812,21	13	2	77.594,23	367.406,44	26,77
Metallbauarbeiten Fassade	1.835.771,21	28	16	218.372,69	2.054.143,90	11,90
Metallbau Innentüren	527.851,87	21	7	75.375,42	603.227,29	14,28
Malerarbeiten Ausbau	154.557,02	10	4	371.319,80	525.876,82	240,25
Sanitärtechnische Anlagen	834.665,64	31	15	269.214,85	1.103.880,49	32,25
Heizungs- und Kälte- technische Anlagen	922.690,44	19	11	375.002,88	1.297.693,32	40,64
Lüftung, Gebäudeauto- mation	2.751.162,73	27	12	632.072,26	3.383.234,99	22,97
Elektrotechnik	3.044.202,64	34	14	719.192,21	3.763.394,85	23,62
Freianlagen	371.684,60	5	3	190.968,69	562.653,29	51,38
	17.679.277,92	254	108	7.344.614,05	25.023.891,97	41,54

Tabelle 17: Nachträge für 12 beispielhaft gewählte Gewerke

Quelle: LRH.

Hierbei kommen in diesen 12 Gewerken 7,34 Mio. € als Nachträge zusammen bei einer ursprünglichen Auftragssumme von 17,68 Mio. €. 41,54 % der Gesamtauftragssumme dieser 12 Gewerke wurden also über Nachträge beauftragt und damit letztendlich dem Wettbewerb entzogen.

Spitzenreiter ist das Gewerk Malerarbeiten mit einer Kostensteigerung von 240 %, gefolgt von den Gerüstbauarbeiten mit 129 % und vom Spezialtiefbau mit 98 %.

Nachträge wurden aber auch durch mangelhaft erstellte Leistungsverzeichnisse erforderlich. Schlicht vergessene, aber notwendige Leistungen wurden über Nachtragsvereinbarungen beauftragt. Für die Erstellung der

Leistungsverzeichnisse trägt der beauftragte Generalplaner die Verantwortung. Auch in diesen Fällen wurden die Leistungen dem Wettbewerb entzogen.

Viele der gestellten Nachtragsforderungen gehen auch auf Kosten zurück, die durch eine unzureichende Baustellenkoordination entstanden sind, oder auf Mehrfachleistungen durch nicht erkannte Kollisionen. Zu den Kosten der Bauzeitverlängerung zählen auch Mehrkosten für Interims- und Beschleunigungsmaßnahmen, die noch hinzukommen und durch den verzögerten Bauablauf verursacht wurden. Der Generalplaner hat nur unzureichende Anstrengungen unternommen, diese Mehrkosten (z. B. bei Malerarbeiten) zu verhindern.

Die GMSH prüft, inwieweit sie Schadenersatzansprüche gegen den Generalplaner geltend machen kann und ist aufgefordert, diese, soweit sie bestehen, durchzusetzen.

9. Immobilienvermögen in Gefahr: Kein Geld für Unterhaltung von medizinischen Forschungsgebäuden der Universitäten Kiel und Lübeck eingeplant

Seit Jahren plant die Landesregierung bei der Haushaltsaufstellung keine Bauunterhaltungsmittel für die Gebäude und Flächen für medizinische Forschung und Lehre der Universitäten in Kiel und Lübeck im Landeshaushalt ein.

Die Finanzierung wird stattdessen aus anderen Haushaltstiteln gedeckt und erreicht nicht die notwendige Höhe. Das ist aktiver Werteverzehr an Landes- bzw. Stiftungsvermögen.

Beide Universitäten sind dabei, die medizinische Forschung und Lehre auf einem eigenen Campus zu konzentrieren. Sowohl die hierfür bereits errichteten als auch die derzeit noch geplanten Gebäude sind vom ersten Tag an zu unterhalten. Hierfür müssen Wissenschaftsministerium und Finanzministerium die erforderlichen Mittel für die Bauunterhaltung im Landeshaushalt transparent bereitstellen.

Für den voraussichtlich in 2030 fertiggestellten Forschungscampus in Kiel wird jährlich überschlägig 1 Mio. € für eine ordnungsgemäße Bauunterhaltung erforderlich sein. Für den Forschungscampus in Lübeck wird mindestens die gleiche Summe hinzukommen. Diese Haushaltsbedarfe muss die Landesregierung in ihren Planungen künftig berücksichtigen.

9.1 Ausgangslage

Forschung und Lehre (FuL) im medizinischen Bereich finden in der Regel im Zusammenspiel von Universitäten und Universitätskliniken statt. In Schleswig-Holstein bildet sich das wie folgt ab:

Die Universitätskliniken Kiel und Lübeck bilden seit der Fusion 2003 das Universitätsklinikum Schleswig-Holstein (UKSH) mit den Standorten Kiel und Lübeck. Die Christian-Albrechts-Universität zu Kiel (Universität Kiel) verfügt über eine Medizinische Fakultät, die Universität zu Lübeck (Universität Lübeck) über eine Sektion Medizin. Die Universität Lübeck ist seit 2015 eine Stiftungsuniversität. Beide Universitäten betreiben Forschung und Lehre an ihren Standorten auch in Zusammenarbeit mit dem UKSH und in räumlicher Nähe des UKSH.

Sowohl das UKSH an den Standorten Kiel und Lübeck als auch die Universität Kiel nutzen Gebäude, die dem Ressortvermögen des Ministeriums für Allgemeine und Berufliche Bildung, Wissenschaft, Forschung und Kultur des Landes Schleswig-Holstein (Wissenschaftsministerium) zugeordnet sind. Dem UKSH sind das Grundvermögen und damit die Gebäude gemäß § 92 Abs. 7 Gesetz über die Hochschulen und das Universitätsklinikum Schleswig-Holstein (Hochschulgesetz - HSG)¹ dauerhaft zur Verfügung gestellt. Der Universität Lübeck sind die von ihr genutzten Gebäude als Stiftungsvermögen im Zuge der Errichtung der Stiftungsuniversität übertragen worden.²

Der Gebäudebestand des UKSH weist seit langem einen hohen baulichen Sanierungs- und Investitionsstau auf. Zur Sicherstellung der medizinischen Maximalversorgung in Schleswig-Holstein war es laut Finanzministerium³ daher erforderlich, dass dieser Sanierungs- und Investitionsstau zeitnah mit entsprechenden Baumaßnahmen behoben wird.

Um zu überprüfen, ob neben der konventionellen Umsetzung ggf. eine Lösung mit einem privaten Partner vorteilhafter wäre, fand eine Überarbeitung des baulichen Masterplans statt. Dabei wurden die Bauten für FuL herausgelöst und nur noch die Gebäude für Krankenversorgung betrachtet - inklusive einem Mindestansatz des für ein Universitätsklinikum erforderlichen Flächenbedarfs an patientennahe FuL.⁴

Daraus ergab sich, dass an beiden Standorten des UKSH je ein neues Zentralklinikum mit einem privaten Partner im Wege einer Öffentlich Privaten Partnerschaft (ÖPP) errichtet wurde. Die zentralen Neubauten wurden 2019 fertiggestellt. Der Abschluss ist für 2028 geplant.

Die Gebäude für nicht patientennahe FuL waren davon nicht betroffen. Für deren Bauunterhaltung ist nach wie vor das Wissenschaftsministerium verantwortlich. Die Immobilien der Universität Kiel sind nach wie vor Ressortvermögen des Wissenschaftsministeriums. Die Immobilien der Universität Lübeck gingen 2015 in deren Stiftungsvermögen über.

¹ Gesetz über die Hochschulen und das Universitätsklinikum Schleswig-Holstein (Hochschulgesetz - HSG) vom 05.02.2016, GVOBl. Schl.-H. 2016 S.39, zuletzt geändert durch Artikel 1 des Gesetzes vom 03.02.2022, GVOBl. Schl.-H. 2022 S. 102.

² Vgl. § 3 Abs. 1 Gesetz über die Stiftungsuniversität zu Lübeck (StiftULG) vom 24.09.2014, GVOBl. Schl.-H. 2014 S. 306.

³ Umdruck 18/3238 vom 29.08.2014 „FAQ zum UKSH“ S. 4 ff.

⁴ Vgl. Umdruck 18/3238 S. 4.

Sowohl bei der Universität Lübeck wie der Universität Kiel findet eine Neuausrichtung im Bereich der medizinischen Forschung und Lehre statt. Mit Neubaumaßnahmen sollen an beiden Standorten die Flächen für FuL auf dem eigenen Campus konzentriert werden. Hierbei soll der entstandene Modernisierungs- und Sanierungsstau aufgelöst und die künftig als notwendig eingeschätzte flexible Nutzung bzw. Umnutzung von Flächen ermöglicht werden. Gerade letzterer Punkt lässt sich in bestehenden Altbauten aufgrund deren Gebäudestruktur nur schwer bis gar nicht umsetzen.

9.2 **Flächenzuwachs bis 2030 durch Neubau**

Die für nicht patientennahe FuL zur Verfügung stehenden Gebäude und Flächen ließen sich für beide Universitäten nicht exakt feststellen. Dies liegt zum einen daran, dass die Nutzung von Flächen im Betrieb eines Universitätsklinikums wie einer medizinischen Universität einem schnelleren und häufigeren Wechsel unterliegt. Zum anderen werden auch Teilflächen der Gebäude des UKSH für nicht patientennahe FuL genutzt, die von der Gebäudemanagement Schleswig-Holstein AöR (GMSH) im Auftrag des UKSH bauunterhalten werden.

Bis 2030 wollen beide Universitäten ihre Forschungs-Campi verwirklicht haben.

In Lübeck entsteht neben den bereits bestehenden Forschungseinrichtungen des Center for Brain, Behavior and Metabolism (CBBM) und des Zentrums für Biomedizinische Forschung (BMF) mit über 27.000 m² als reine FuL-Gebäude der Universität ergänzend das Center for Research on Inflammation of the Skin (CRIS), das 2026 mit 6.000 m² fertiggestellt werden soll.

Insgesamt stünden der **Universität Lübeck** dann 33.000 m² Fläche zur Verfügung.

Der neue FuL-Campus der **Universität Kiel** wird sich von 10.000 m² auf ebenfalls 33.000 m² erhöhen.

9.3 **Im Haushalt 0 € eingeplant**

Der Landeshaushalt sah erstmals 2021 einen eigenen Haushaltstitel für die „Unterhaltung der Grundstücke und baulichen Anlagen für FuL in der Hochschulmedizin“ vor. Geld wurde allerdings nicht veranschlagt. Dies ist bis 2024 so geblieben.

Zwar gibt es für die beiden Universitäten im Haushalt im Kapitel 12 12¹ Geld für die „Unterhaltung der Grundstücke und baulichen Anlagen der Universität“.

Aber laut Aussage der Universität Lübeck, der Universität Kiel und des Wissenschaftsministeriums finanzieren die Universitäten die Bauunterhaltung der Gebäude für FuL, die sie ihrer Sektion Medizin (Universität Lübeck) oder ihrer Medizinischen Fakultät (Universität Kiel) zurechnen, nicht aus den ihnen als Universitäten zugewiesenen Mitteln für Bauunterhaltung. Dennoch wurden Bauunterhaltungsmaßnahmen durchgeführt.

Das **Wissenschaftsministerium** verweist auf die den Hochschulen pauschal zur Bewirtschaftung zugewiesenen Haushaltsmittel, aus denen auch die medizinische Fakultät bzw. Sektion Medizin Mittel für Bauunterhaltung erhalten sollte. Es räumt gleichzeitig ein, dass es den vom LRH festgestellten Sachverhalt seit Jahren kenne, dieser eben solange zwischen Wissenschaftsministerium und Hochschulen strittig sei und es erstmals 2021 einen eigenen Titel für die Bauunterhaltung der FuL-Gebäude in der Hochschulmedizin eingerichtet habe, um der Konfliktlage entgegenzuwirken. Da der mit 0 € angesetzte Titel in der Maßnahmengruppe 02 des Haushalts mit anderen Titeln der Maßnahmengruppe gegenseitig deckungsfähig sei, hätten hier nach Ansicht des Wissenschaftsministeriums bestimmungsgebundene Mittel nicht zur Verfügung gestellt werden müssen.

Der **LRH** stellt fest, dass das Wissenschaftsministerium offensichtlich seit Jahren eine Vorgehensweise der Universitäten duldet, die zwischen den beiden Institutionen umstritten ist. Als Lösung präsentiert es die Einrichtung eines nicht mit Mitteln ausgestatteten Haushaltstitels, den es ausschließlich über die gegenseitige Deckungsfähigkeit finanziert wissen will. Damit räumt es weder den bestehenden Konflikt mit den Universitäten aus, noch stellt es die nachvollziehbare Finanzierung der Bauunterhaltung seines Ressortvermögens bzw. zum Stiftungsvermögen gehörender Immobilien sicher.

Vor dem Hintergrund der bei beiden Universitäten erstellten bzw. geplanten Neubauten allein in Kiel im Wert von 174 Mio. € ist das keine zukunftsfähige Vorgehensweise. Das Wissenschaftsministerium ist dringend aufgefordert, die Bauunterhaltung der Gebäude auf eine solide Grundlage zu stellen und seiner Verantwortung für seine Hochschulliegenschaften, einen der größten und werthaltigsten Immobilienbestände des Landes, gerecht zu werden.

¹ Bis 2022 im Kapitel 12 07, ab 2023 im Kapitel 12 12.

9.4 **Die Finanzierung der Bauunterhaltung ist komplett intransparent**

Es wurden Bauunterhaltungsmaßnahmen durchgeführt, die teilweise aus Mitteln finanziert wurden, die nicht für Bauunterhaltung vorgesehen waren. In Kiel wurden aus Mitteln für FuL an der Universität Maßnahmen der Bauunterhaltung bezahlt, die später wieder der Medizinischen Fakultät vom Wissenschaftsministerium erstattet wurden. Für die Bauunterhaltung der Gebäude des Wissenschaftsministeriums ist aber das Land, nicht die Universität zuständig. Weder die Universitäten noch das Wissenschaftsministerium konnten hinreichende Angaben zur Finanzierung der Bauunterhaltungsmaßnahmen an FuL-Gebäuden machen.

Das **Wissenschaftsministerium** beruft sich darauf, den Universitäten Mittel global zur Verfügung zu stellen und auf die gegenseitige Deckungsfähigkeit der Titel. Es sei der Universität Kiel und ihrer Medizinischen Fakultät nicht untersagt, finanziell für Bauunterhaltungsleistungen in Vorleistung zu gehen und sich das Geld dann vom Wissenschaftsministerium erstatten zu lassen.

Der **LRH** bleibt bei seinen Feststellungen. Wenn das Wissenschaftsministerium die millionenschwere Bauunterhaltung aus der gegenseitigen Deckungsfähigkeit von Haushaltstiteln sicherstellt, obwohl seit 2021 ein eigener Haushaltstitel für die Bauunterhaltung der FuL-Gebäude vorhanden ist, werden die haushaltsrechtlichen Grundsätze der Haushaltswahrheit und -klarheit nicht beachtet. Der Haushaltsgesetzgeber kann nicht erkennen, wofür er letztlich Mittel zur Verfügung stellt.

Dieser Zustand kann aber angesichts der bereits erstellten und in den nächsten Jahren noch geplanten Neubauten für die medizinischen Forschungs-Campi an beiden Standorten insbesondere keine tragfähige Lösung für die Zukunft sein. Auch Neubauten müssen vom ersten Tag an bauunterhalten werden. Dafür muss Geld im Haushalt zur Verfügung gestellt werden. Nur dann können die geschaffenen Werte langfristig und nachhaltig ihrer Bestimmung gemäß genutzt werden. Für die Stiftungsuniversität, für deren Bauunterhaltung sich das Land im Stiftungsgesetz verpflichtet hat, bedeutet fehlende Bauunterhaltung in der Konsequenz auch einen schleichenden Abbau des Stiftungsvermögens.¹

Die **Universität Lübeck** begrüßt die Feststellungen des LRH. Insbesondere die kurzfristige Bereitstellung von ausreichenden Bauunterhaltungsmitteln werde von der Universität für absolut notwendig erachtet. Dies bezieht sie ausdrücklich auf alle Gebäude der Universität.

¹ Vgl. § 4 Abs. 3 Ziffer 2 StiftULG.

Aus Sicht der **Universität Kiel** beschreibt der Bericht des LRH insgesamt den aktuellen Zustand und die Entwicklung der Flächen und Gebäude sowie die Situation der Mittel für die Bauunterhaltung auf dem Medizin-Campus sehr gut. Um akuten und einzelfallbezogenen Bauunterhalt zu decken, sei in der Vergangenheit der „pragmatische“ Weg über die gegenseitige Deckungsfähigkeit und Vorfinanzierung durch die Medizinische Fakultät gewählt worden, was aber keine zukunftsfähige Lösung sei. Es fehle die Planbarkeit bei den Bauunterhaltungsmaßnahmen und bestehe das Risiko, dass die verauslagten Kosten nicht erstattet würden.

9.5 **Bauunterhaltung muss auf solide Basis gestellt werden**

Das Wissenschaftsministerium muss zunächst klären, welche Gebäude und welche Flächen FuL im medizinischen Bereich an den Standorten Lübeck und Kiel zuzuordnen sind. Der Zustand der Gebäude und der erforderliche Bedarf an jährlichen Bauunterhaltungsmitteln ist festzustellen. Soweit in Gebäuden eine Mischnutzung mit Krankenversorgung (UKSH) und FuL (Universität) besteht, sind die jeweiligen Anteile zu bestimmen und ggf. auf Basis der jährlich zu schließenden Gemeinkostenregelungen Vereinbarungen über die Bauunterhaltung dieser Gebäude und die anteilige Finanzierung zu treffen.

Im Landeshaushalt muss ein entsprechender Titel vorgehalten werden. Aus Sicht der Medizinischen Fakultät (Universität Kiel) und der Sektion Medizin (Universität Lübeck) wäre von Vorteil, wenn der bereits bestehende Titel 12 12 - 519 30 „Unterhaltung der Grundstücke und baulichen Anlagen für Forschung und Lehre in der Hochschulmedizin“ bestehen bliebe und künftig mit den erforderlichen Mitteln ausgestattet würde. Da beide Universitäten daran arbeiten, ihre Flächen für FuL im medizinischen Bereich räumlich zu konzentrieren und von den Flächen des UKSH zu entflechten, wäre dies eine transparente Lösung.

Alternativ wäre auch eine entsprechende finanzielle Ausstattung der Bauunterhaltungstitel der jeweiligen Universität ausreichend, aus denen dann auch die FuL-Gebäude der Medizinischen Fakultät in Kiel und der Sektion Medizin in Lübeck bauunterhalten werden müssten.

Eine überschlägige Rechnung des LRH ergibt, dass allein für die 3 Neubauten der Universität Kiel - das Quincke Forschungszentrum, den Forschungsneubau 2 und das Zentrum für Integrative Systemmedizin - nach deren geplanter Fertigstellung 2030 jährlich überschlägig 1 Mio.€ für eine ordnungsgemäße Bauunterhaltung und damit den Werterhalt der Gebäude im Haushalt zu veranschlagen wären. Für die FuL-Gebäude der

Universität Lübeck werden Mittel in mindestens vergleichbarer Höhe erforderlich sein.

Wissenschaftsministerium und Finanzministerium müssen im Haushalt die erforderlichen Mittel im Rahmen einer Prioritätensetzung erwirtschaften.

Das **Wissenschaftsministerium** konstatiert, dass es selbst die Trennung zwischen FuL an Universitäten und am UKSH nicht genau genug vornimmt und veranschlagt. Zudem würden die Mittel an das UKSH nicht getrennt für den Bereich des Bauunterhalts zugewiesen und veranschlagt.

Das Wissenschaftsministerium und das **Finanzministerium** würden deshalb die hilfreichen Vorschläge des LRH aufnehmen, eine Neuberechnung der Flächen und des Bauunterhalts vornehmen. Außerdem sollen die Mittel des Bauunterhalts künftig neu berechnet und einschließlich der Medizinischen Fakultät bzw. Sektion Medizin alleine bei dem Bauunterhaltungstitel der Hochschulen veranschlagt werden. Die gegenseitige Deckungsfähigkeit solle aber zur Absicherung unabsehbarer Bedarfe beibehalten werden.

Es werde darüber zu sprechen sein, ob auch dem UKSH ein eigener Bauunterhaltungstitel für seine Flächen zugewiesen und dieser nicht mehr aus dem allgemeinen FuL-Zuschuss bestritten werde.

10. UKSH: Bessere Steuerung durch die Gremien notwendig

Um die mit der Novellierung des Hochschulgesetzes 2017 beabsichtigte transparentere und nachvollziehbare Steuerung des UKSH zu erreichen, sind weitere Anpassungen erforderlich.

Eine bessere Steuerung durch die Gewährträgerversammlung und den Aufsichtsrat ist notwendig, um die wirtschaftlichen Risiken für das Land als Gewährträger beherrschbar zu machen.

Der UKSH-Vorstand konnte maßgeblich Einfluss auf die Zuständigkeit der Gremien und die Ausgestaltung der Hauptsatzung nehmen. Demgegenüber machte der Aufsichtsrat als Satzungsgeber von seinem Gestaltungsspielraum bisher kaum Gebrauch.

Die Gewährträgerversammlung in ihrer jetzigen Besetzung mit leitenden Ministerialbeamten kann ihrer Aufgabe nur sehr begrenzt gerecht werden. Sie muss höherrangig besetzt werden, damit das Land seine Interessen gegebenenfalls auch gegen Unternehmensinteressen durchsetzen kann.

Das UKSH hält die Vorlagefristen für die Sitzungsvorbereitungen der Gremien nicht immer ein. Das Land sollte den Vorstand stärker in die Pflicht nehmen und Vorgaben zu Form und Umfang der Berichte machen. Verstöße gegen die Vorgaben und Fristen sollten künftig sanktioniert werden.

10.1 Ausgangslage

Mit der ersten Novellierung¹ des Gesetzes über die Hochschulen und das Universitätsklinikum Schleswig-Holstein (Hochschulgesetz - HSG)² 2017 wollte das Land seine Überwachung und Steuerung des UKSH anpassen. Die Standards, die sich das Land im Hinblick auf eine transparente und nachvollziehbare Unternehmensführung gegeben hatte, wurden auf das UKSH übertragen.³ Um das Spannungsfeld zwischen Unternehmens- und Landesinteressen aufzulösen, trat neben den Aufsichtsrat die Gewährträgerversammlung.⁴

¹ Durch das Gesetz zur Neuordnung der Hochschulmedizin vom 14.03.2017 GVOBl. Schl.-H. S. 142.

² Gesetz über die Hochschulen und das Universitätsklinikum Schleswig-Holstein (Hochschulgesetz - HSG) vom 05.02.2016, GVOBl. Schl.-H. S. 39, zuletzt geändert durch Art. 1 des Gesetzes vom 03.02.2022, GVOBl. Schl.-H. S. 102.

³ Vgl. Landtagsdrucksache 19/2658 S. 3.

⁴ Vgl. Landtagsdrucksache 18/4813 S. 5.

Der 9-köpfige Aufsichtsrat, dem landesseitig von 2017 bis Mitte 2019 3 leitende Ministerialbeamte angehörten und der seitdem mit 3 Staatssekretären besetzt ist, ist den Unternehmensinteressen verpflichtet. Er soll als Aufsichtsorgan weiterhin die Geschäfte des Vorstands überwachen und über grundlegende Ziele und Angelegenheiten des Klinikums im Bereich der Krankenversorgung entscheiden. Die Aufsichtsratsmitglieder sind nicht an Weisungen gebunden.¹

Nachdem die neue 3-köpfige Gewährträgerversammlung zunächst mit Staatssekretären besetzt war, nehmen seit Mitte 2019 leitende Ministerialbeamte deren Aufgaben wahr. Sie soll dem Land als Gewährträger bessere Steuerungsmöglichkeiten geben, insbesondere in betriebswirtschaftlichen und haushaltsrelevanten Angelegenheiten. Die Mitglieder der Gewährträgerversammlung sind an die Beschlüsse der Landesregierung und ihre Weisungen gebunden. In der Gewährträgerversammlung soll das Land die Landesinteressen auch dann wahrnehmen und durchsetzen können, wenn diese mit den Unternehmensinteressen des UKSH kollidieren.² Dies war und ist erforderlich, weil dem Land als Gewährträger³ aus den Bauvorhaben des UKSH erhebliche finanzielle Risiken erwachsen.⁴

¹ Vgl. Ziff. 3.1.1 Satz 1 und Ziff. 5.3 BHB-SH.

² Landtagsdrucksache 18/4813 S. 5.

³ Vgl. § 92 Abs. 10 HSG.

⁴ Vgl. hierzu Tz.11 dieser Bemerkungen.

Governance des UKSH

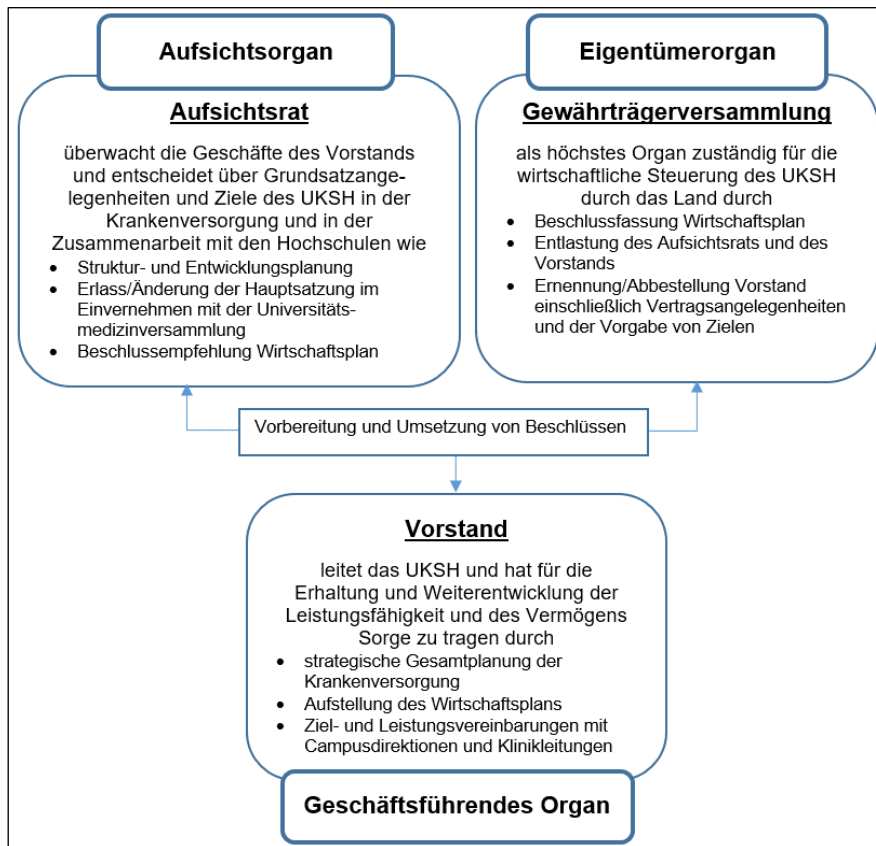


Abbildung 19: Governance des UKSH

Quelle: LRH auf Grundlage des HSG und des Selbstberichts der Universitätsmedizin Schleswig-Holstein aus Wissenschaftsrat (2023), Drucksache 1558-23: Stellungnahme zur Weiterentwicklung der Universitätsmedizin Schleswig-Holstein; Köln.
<https://doi.org/10.57674/t6c9-f224>, S. 55.

10.2 Maßgeblicher Einfluss des UKSH-Vorstands auf Ausgestaltung der eigenen Steuerung

Zwischen 2017 und heute ist das HSG mehrfach geändert worden. Die Mehrzahl der Änderungen betraf die Aufgabenverteilung der Gremien und deren Besetzung. Dabei ging es vor allem um die Zuständigkeit für solche Aufgaben, die die alltägliche Vorstandstätigkeit, z. B. durch Zustimmungsbefugnisse, einschränken. Diese vorstandsrelevanten Aufgaben wurden an das Gremium gebunden, das mit den Staatssekretären besetzt ist.

Von einer gleichberechtigten Verteilung der Verantwortung zwischen Aufsichtsrat und Gewährträgerversammlung konnte man allenfalls 2017 sprechen. In dem Jahr war der seinerzeit mit leitenden Ministerialbeamten besetzte Aufsichtsrat für die Überwachung der alltäglichen Vorstandstätigkeit zuständig.

Seit 2018 spielt das mit den leitenden Ministerialbeamten jeweils besetzte Gremium (bis 2018 der Aufsichtsrat, ab 2019 die Gewährträgerversammlung) für die Überwachung der alltäglichen Vorstandstätigkeit nur noch eine untergeordnete Rolle. Diese Entwicklung geht maßgeblich auf die Intervention des UKSH-Vorstands zurück, der diese Zuordnung schon in der allerersten Gewährträgerversammlung nicht einmal 3 Monate nach Inkrafttreten der Neuregelung initiierte. Daraufhin wurde dem Aufsichtsrat die Aufgabe der Überwachung der alltäglichen Vorstandstätigkeit entzogen und in die seinerzeit mit Staatssekretären besetzte Gewährträgerversammlung überführt. 2020 wurden diese Aufgaben wieder in den Aufsichtsrat verlagert, nachdem zuvor die Staatssekretäre in den Aufsichtsrat wechselten.

Laut **Finanzministerium** existiert zumindest seit 2020 eine klare Abgrenzung und Aufgabentrennung zwischen Aufsichtsrat und Gewährträgerversammlung. Der jetzige Aufgabenzuschnitt spiegelt die klassische Aufgabenverteilung zwischen Überwachungs- und Eigentümerorgan wider und sollte losgelöst von etwaigen künftigen personellen Veränderungen Bestand haben.

Der **LRH** teilt die Auffassung, dass die derzeitige Aufgabenzuordnung auch bei künftigen personellen Umbesetzungen der Gremien Bestand haben sollte.

Obwohl der Erlass und die Änderung der Hauptsatzung originäre Aufgaben des Aufsichtsrats sind,¹ hat der UKSH-Vorstand sie faktisch in seinem Sinne ausgestaltet. Hierdurch hat sich der Aufsichtsrat seine Gestaltungsmöglichkeiten aus der Hand nehmen lassen. Die Rechtsaufsicht wies in ihren Stellungnahmen zu den Satzungsentwürfen des UKSH-Vorstands zwar darauf hin, dass oft andere Lösungen und Ausgestaltungen möglich gewesen wären. Teilweise wurden die vorgelegten Satzungsentwürfe als rechtlich grenzwertig und gerade noch genehmigungsfähig angesehen. Dennoch griff der Aufsichtsrat nur in einem Fall korrigierend ein und forderte den Vorstand auf, die rechtlichen Vorgaben einzuhalten. Erst als sich der UKSH-Vorstand weiter diesen Vorgaben widersetzte, ergänzte der Aufsichtsrat die abweichenden Punkte, beispielsweise konkretisierte er die Berichtspflichten des Vorstands gegenüber dem Aufsichtsrat. Ansonsten beschloss er aber den vom Vorstand vorgelegten Entwurf.

UKSH und **Finanzministerium** verweisen auf die geübte Praxis, dass Geschäftsleitungen die Vorsitzenden der Aufsichts- und Eigentümerorgane unterstützen. Das UKSH ergänzt, dass es im Sinne der bestmöglichen

¹ Vgl. § 85 Abs. 2 HSG.

Steuerung des Unternehmens gehandelt und immer die Unternehmens- und damit auch die Landesinteressen im Fokus gehabt habe.

Das **Wissenschaftsministerium** führt weiter aus, dass es ihm vor allem darum ging, einen im Vorstand geeinten Vorschlag für die Hauptsatzung zu erhalten und diesem keinen eigenen Entwurf aufzudrängen. Der Vorstand sollte nicht aus seiner Verpflichtung entlassen werden, die Beschlüsse des Aufsichtsrats vorzubereiten.

Der **LRH** bleibt bei seiner Kritik, dass der UKSH-Vorstand zu viel Einfluss auf die Gesetzgebung und auf die Ausgestaltung der Hauptsatzung hatte. Immerhin ging es bei der Novellierung 2017 auch darum, die Landes- und die Unternehmensinteressen in einen besseren Ausgleich zu bringen. Weder der Gesetzgeber noch der Aufsichtsrat als Satzungsgeber sind ihrer Verantwortung gerecht geworden. Sie haben den Vorstellungen des UKSH-Vorstands einen zu großen Raum gelassen und sich lediglich auf solche Korrekturen beschränkt, die aus Perspektive der Rechtsaufsicht zwingend geboten waren. Die eigenen Steuerungsmöglichkeiten wurden nicht genutzt.

10.3 **Ziel der Novellierung nicht erreicht: Landesregierung muss Gremienstruktur rechtskonform gestalten**

Ende 2018 mussten sich die Aufsichtsgremien und der Finanzausschuss sehr kurzfristig und unter vermeidbarem Zeitdruck mit einem Kreditbedarf des UKSH in dreistelliger Millionenhöhe befassen. Der LRH prüfte den Vorgang und zeigte Verbesserungspotenzial auf.¹ Auch die Landesregierung erkannte dies und änderte zur besseren Steuerung die ministerielle Zuständigkeit. Für die betriebswirtschaftlichen Angelegenheiten und sämtliche Baumaßnahmen des UKSH ist seither das Finanzministerium zuständig.² Zudem wurden die Gremien umbesetzt und ein Wirtschaftsausschuss als Unterausschuss des Aufsichtsrats etabliert. Damit entspricht die Gremienstruktur seit 2020 im Wesentlichen wieder der Situation vor der Novellierung 2017, d. h.:

- Es gibt einen mit den Staatssekretären besetzten Aufsichtsrat, der für die vorstandsrelevanten Aufgaben zuständig ist, und
- einen mit den Staatssekretären und externen Sachverständigen besetzten Unterausschuss des Aufsichtsrats.

Zwar existiert daneben formal noch die Gewährträgerversammlung. Die Entscheidungen der Gewährträgerversammlung in ihrer jetzigen Besetzung sind allerdings eine reine Formalität. Empfehlungen des Aufsichtsrats

¹ Vgl. Bemerkungen 2020 des LRH, Nr. 16.6.

² Vgl. Geschäftsverteilung der Landesregierung vom 03.12.2019, GVOBl. Schl.-H. S. 637 f.

werden durch die Gewährträgersammlung ohne inhaltliche Auseinandersetzung häufig im Umlaufverfahren umgesetzt. Eigene Aufgaben, wie beispielsweise Vertragsangelegenheiten mit dem Vorstand, werden nicht von den Mitgliedern der Gewährträgersammlung, sondern vorbereitend von den Staatssekretären wahrgenommen.

Lediglich die finale Beschlussfassung der Gewährträgersammlung erfolgt - formal korrekt - durch die leitenden Ministerialbeamten. Diese gaben zuletzt allerdings ihre Stimmen aufgrund der bestehenden Weisungsbefugnis erst nach Anweisung der Staatssekretäre ab. Der LRH hält dieses Vorgehen wegen möglicher Interessenkollisionen und der Besorgnis der Befangenheit für kritisch.

Im Ergebnis hat sich die Besetzung der Gewährträgersammlung mit ministeriellen Mitarbeitern nicht bewährt.

Der Wissenschaftsrat empfiehlt, die Aufgaben der Gewährträgersammlung nach einer Analyse ihrer Funktionalität in den Verantwortungsbereich des Aufsichtsrats zu überführen.¹ Dies wäre jedoch aus Sicht des LRH der falsche Weg: Die Gesellschafter- und Überwachungsaufgaben müssen von unterschiedlichen Gremien übernommen werden. Immerhin handelt es sich beim UKSH um die Landesbeteiligung mit dem mittlerweile höchsten finanziellen Risiko.²

Die Landesregierung muss deshalb sicherstellen, dass die vom HSG vorgegebene Gremienstruktur des UKSH künftig rechtskonform gelebt wird. Hierzu muss die Landesregierung die Gewährträgersammlung aufwerten. Immerhin ist sie *„aus Sicht des Landes das höchste Gremium des UKSH“*.³ Im Vergleich zum Aufsichtsrat sollte sie künftig zumindest gleichrangig, wenn nicht höherrangig durch die Ministerebene besetzt sein. Eine Umbesetzung ist ohne Gesetzesänderung möglich.

Sowohl das **Finanzministerium** als auch das **Wissenschaftsministerium** teilen die Einschätzung des LRH, dass an der Zweiteilung zwischen Eigentümer- und Überwachungsorgan festgehalten werden soll. Eine höherrangige Besetzung der Gewährträgersammlung werde durchweg befürwortet. Die Ministerien hätten die Empfehlung bereits aufgegriffen.

¹ Wissenschaftsrat (2023), Drucksache 1558-23: Stellungnahme zur Weiterentwicklung der Universitätsmedizin Schleswig-Holstein; Köln. <https://doi.org/10.57674/t6c9-f224> S. 16 f.

² Vgl. hierzu Tz. 11 dieser Bemerkungen.

³ Wissenschaftsrat (2023), Drucksache 1558-23: Stellungnahme zur Weiterentwicklung der Universitätsmedizin Schleswig-Holstein; Köln. <https://doi.org/10.57674/t6c9-f224> S. 274.

Aktuell würden in einer Arbeitsgruppe die Möglichkeiten eruiert und Vorschläge für die zukünftige Governancestruktur erarbeitet.

10.4 **Sitzungsvorbereitung durch das UKSH oft ungenügend - Gremien müssen stärker auf Einhaltung der Vorgaben bestehen und Verstöße sanktionieren**

Die Vorbereitung der Gremiensitzungen durch das UKSH ist sowohl inhaltlich als auch zeitlich oft verbesserungsfähig. Bislang sind alle Versuche der Gremien gescheitert, das UKSH zu einer transparenteren und rechtzeitigen Unterrichtung zu bewegen. Die in der Vergangenheit erteilten Hinweise und Ermahnungen, die Vorlagefristen einzuhalten und nur entscheidungsreife Unterlagen einzureichen, führten zu keiner dauerhaften Verbesserung. Bis auf einen Fall fanden die Sitzungen auch dann statt, wenn die Unterlagen erst kurz vor der Sitzung eingereicht wurden. Die vorbereitende Prüfung im Finanzministerium beschränkte sich dadurch oft nur auf Teilaspekte. Nachfragen konnten infolge der Zeitnot teilweise nicht gestellt werden bzw. wurden nicht rechtzeitig beantwortet. Erschwerend kommt hinzu, dass die Unterlagen oft nicht mit der nötigen Sorgfalt erstellt werden und fehlerbehaftet sind.

Die beiden zuständigen Ministerien müssen über den ihnen obliegenden Vorsitz der beiden Gremien stärker als bisher vom UKSH-Vorstand eine angemessene, transparente und fristgerechte Sitzungsvorbereitung einfordern. Hierfür sollten die Gremien künftig dem Vorstand verbindlich vorgeben, welche Informationen in welcher Form und unter welchen Fristen vorgelegt werden müssen. Die bereits erfolgte Umstellung auf deutlich gekürzte, übersichtlichere Monatsberichte ist hier ein Anfang. Dies sollte auf andere Berichtsformate, wie beispielsweise die Quartalsberichte, ausgeweitet werden.

In zeitlicher Hinsicht sollten die Landesvertreter in den Gremien weiter darauf bestehen, dass die in den Geschäftsordnungen normierten Vorlagefristen eingehalten werden. Dringlichkeitsvorlagen sollten wieder zur Ausnahme werden. Die Einhaltung der Vorgaben und Vorlagefristen sollte in die Zielvereinbarungen mit dem Vorstand aufgenommen werden. Verstöße könnten so künftig sanktioniert werden.

Sowohl das **UKSH** als auch das **Finanzministerium** weisen auf den engen und konstruktiven Austausch auf Arbeitsebene hin. Das UKSH betont, dass sich zeitkritische Vorlagen insbesondere in Krisensituationen nicht vermeiden ließen. Das Finanzministerium konkretisiert, dass es inhaltliche und zeitliche Abstimmungsprobleme vor allem bei den als komplex zu bewertenden Finanzunterlagen des UKSH gebe.

Dies betreffe beispielsweise die Quartals- und Monatsberichte, die dem Wirtschaftsausschuss vorgelegt würden.

Der **LRH** betont, dass gerade für die regelmäßig vorzulegenden komplexen, umfangreichen Finanzunterlagen eine sorgfältige Vorbereitung der Gremien durch die ministerielle Arbeitsebene erforderlich ist. Insbesondere für diese Unterlagen sollte die Einhaltung der Vorlagefristen künftig eingefordert werden.

11. Kosten für ÖPP-Baumaßnahme am UKSH deutlich höher als geplant - Finanzierung muss neu geregelt werden

Zu Beginn der ÖPP-Baumaßnahme am UKSH 2014 betrug die voraussichtlichen Gesamtkosten 2,5 Mrd. €. Nun steht fest: Sie werden sich bis zum Ende der Projektlaufzeit 2044 auf mindestens 3,7 Mrd. € erhöhen.

Die Kosten hierfür soll das UKSH aus der Effizienzrendite nahezu vollständig selbst erwirtschaften. Die hierfür erforderlichen und prognostizierten Expansions- und Einsparungspotenziale blieben bisher weit unter den Erwartungen.

Den Großteil der Kosten finanziert das UKSH daher mit Bankdarlehen. Die Kostentragungspflicht für Investitionen liegt allerdings nach dem Hochschulgesetz beim Land. Es wäre somit konsequent, wenn das Land das UKSH von sämtlichen Aufwendungen aus der Investitionstätigkeit entlasten würde.

Mit der Übernahme der Investitionsverpflichtungen durch das Land wäre ein wichtiger Schritt getan, um die jährlichen Verluste des UKSH deutlich zu senken. Allerdings muss das UKSH seine hohen Verluste auch durch Kosteneinsparungen und Effizienzsteigerungen im operativen Geschäft minimieren.

11.1 Einleitung

Weil die Gebäudestruktur des Universitätsklinikums Schleswig-Holstein (UKSH) einen hohen baulichen Sanierungs- und Investitionsstau aufwies, wurde 2009 der Masterplan zur baulichen Sanierung des UKSH vorgestellt. Die Kosten hierfür wurden mit 1,1 Mrd. € beziffert. Für das Land Schleswig-Holstein war die bauliche Sanierung des UKSH seinerzeit nicht finanzierbar. Die Landesregierung und das UKSH suchten daher nach einer Lösung ohne Kostenbeteiligung des Landes. Hierfür wurde der bauliche Masterplan weiterentwickelt. Dies erfolgte unter der Prämisse, dass das UKSH die Kosten durch die Effizienzrendite selbst erwirtschaften kann. Die Sanierung sollte in Form einer Öffentlich-Privaten-Partnerschaft (ÖPP) mit einem privaten Investor (Immobilienpartner) umgesetzt werden.

Nach einer mehrjährigen Planungs- und Vergabephase erteilte das UKSH 2014 den Auftrag für die bauliche Sanierung. Es betraute den Immobilienpartner dabei als Generalunternehmer nicht nur mit der Planung und Errichtung der neuen Zentralgebäude in Kiel und Lübeck sowie der Sanierung der weiter nutzbaren Bestandsgebäude, sondern auch mit dem

Betrieb und der Instandhaltung der neu errichteten und sanierten Gebäude bis 2044. Geplant war, dass die Bauphase bis Ende 2020 abgeschlossen sein sollte.

Das Finanzministerium des Landes Schleswig-Holstein (Finanzministerium) und das UKSH bezifferten die voraussichtlichen Gesamtkosten für das ÖPP-Projekt mit 1,7 Mrd. €. ¹ Darin waren jedoch keine Zinsaufwendungen des UKSH für die zur Vorfinanzierung erforderlichen Darlehen und keine künftigen Preissteigerungen für Betriebs- und Instandhaltungsmaßnahmen berücksichtigt. Aus Sicht des LRH waren unter Berücksichtigung aller Kostenbestandteile bereits zu Beginn der Baumaßnahmen Gesamtkosten von 2,5 Mrd. € absehbar. Die zur Finanzierung prognostizierte Effizienzrendite beinhaltet sowohl Einsparungspotenziale, vorrangig durch Personaleinsparungen, als auch Expansionspotenziale, im Wesentlichen aufgrund von geplanten Fallzahlsteigerungen.

11.2 **Kosten für die ÖPP-Baumaßnahme haben sich deutlich erhöht**

Knapp 10 Jahre nach Auftragserteilung zeigt sich, dass die ursprüngliche Kostenprognose zu optimistisch war: Die voraussichtlichen Gesamtprojektkosten werden sich auf mindestens 3,7 Mrd. € erhöhen. Die Kostensteigerung gegenüber der Ausgangsplanung hat mehrere Ursachen: Zunächst haben zahlreiche Bauanpassungen in Form von Leistungsänderungen zu Mehrkosten geführt. Des Weiteren sind die Baupreise stärker gestiegen als bei der Ausgangsplanung angenommen. Darüber hinaus wurden bereits bekannte Risiken nicht ausreichend in der Kostenprognose berücksichtigt. Nach dem ÖPP-Projektvertrag gehen Abweichungen in den zu sanierenden Bestandsgebäuden gegenüber dem bei Vertragsunterzeichnung vereinbarten Gebäudezustand zu Lasten des UKSH. Das diesbezügliche Kostenrisiko, das sich inzwischen realisiert hat, wurde bei der Prognose der Projektkosten ausgeklammert.

Das Bauzeitende ist nach aktuellem Stand auf Ende 2028 terminiert, also 8 Jahre später als nach der ursprünglichen Planung. Auch die Bauzeitverzögerung führt zu Mehrkosten.

Das **UKSH** und das **Finanzministerium** sind der Auffassung, dass die Bauzeitverzögerungen und die Kostensteigerungen auch bei einer konventionellen Umsetzung der Baumaßnahmen entstanden wären und mutmaßlich sogar höher ausgefallen wären als im ÖPP-Projekt. Das **UKSH** kritisiert zudem, dass der LRH die Betriebs- und Instandhaltungskosten des

¹ https://www.uksh.de/Service/Presse/Presseinformationen/2014/Bauliche+Erneuerung+des+UKSH+_Vertragsunterzeichnung+mit++Bieterkonsortium+BAM+_+VAMED+zur+-Realisierung+des+Gro%C3%9Fprojektes-p-35871.html.

Neubaus für über 20 Jahre in die Projektkosten eingerechnet habe. Es hebt hervor, dass der ÖPP-Vertrag den Immobilienpartner verpflichte, durch Instandhaltungsmaßnahmen den Werterhalt der Gebäude auf einem vertraglich definierten Niveau zu sichern. Dies verhindere einen erneuten großen Instandhaltungsstau am Ende der Vertragslaufzeit.

Der **LRH** stellt klar, dass er die voraussichtlichen Gesamtkosten bis 2044 erhoben hat, damit die Frage nach deren Finanzierung frühzeitig geklärt werden kann. Aktuell ist das UKSH nicht in der Lage, diese Kosten selbst zu erwirtschaften. Die Angemessenheit der Kosten und die Umsetzung als ÖPP-Projekt wurden weder bewertet noch in Frage gestellt. Im Übrigen waren die Betriebs- und Instandhaltungskosten auch in den vom UKSH und Finanzministerium kommunizierten 1,7 Mrd. € Gesamtprojektkosten enthalten.

11.3 **Geplante Effizienzrendite kann bisher nicht realisiert werden**

Die zur Finanzierung der ÖPP-Projektkosten benötigte Effizienzrendite konnte bislang nicht wie geplant realisiert werden. Bis Ende 2023 wollte das UKSH 246 Mio. € erreichen, tatsächlich sind es nach eigenen Angaben aber nur 120 Mio. €. Die mittelfristige Finanzplanung des UKSH geht davon aus, dass sich dieses Delta bis Ende 2027 weiter vergrößern wird. Aber selbst in Hinblick auf die bislang nach Angaben des UKSH erzielte und bis 2027 in Aussicht gestellte Effizienzrendite vermag die Darstellung des UKSH nicht zu überzeugen, da die zu Grunde liegende Berechnung nach Ansicht des LRH nicht plausibel ist.

Ursprünglich waren stationäre Fallzahlsteigerungen und eine Reduzierung der Personalkosten durch die Einsparung von Personal, hauptsächlich in der Pflege, Basis für die Berechnung der Effizienzrendite. In Bezug auf die Personalkosteneinsparungen hat sich herausgestellt, dass aufgrund der ohnehin knappen Personalressourcen in der Pflege gar kein Personal abgebaut werden konnte.

Hinzu kommt, dass aufgrund von gesetzlichen Regelungen zu Personalmindestvorgaben und der Herauslösung der Kosten für das Pflegepersonal aus den Fallpauschalen die ursprünglichen Berechnungen zur Effizienzrendite im Pflegebereich obsolet wurden.

Auch zu der geplanten kontinuierlichen Fallzahlsteigerung ist es nicht gekommen. Vielmehr gehen seit 2018 die stationären Fälle deutlich zurück - 2022 im Vergleich zu 2014 um mehr als 7.000 Fälle bzw. 6,9 %.

Das **UKSH** stellt klar, dass es ohne die Gesetzesänderungen das geplante Einsparungspotenzial gehoben hätte.

Zudem verweisen sowohl das UKSH als auch das **Finanzministerium** auf die eingetretene Bauzeitverzögerung. Das UKSH habe immer darauf hingewiesen, dass die vollständige Effizienzrendite erst bei vollständiger Umsetzung aller Maßnahmen gehoben werden könne.

Ob dies dem UKSH künftig in voller Höhe gelingt, kann aus Sicht des **LRH** dahinstehen. Er hält fest, dass das Finanzministerium die Einschätzung des LRH teilt, dass aus heutiger Sicht die Aufwendungen aus dem ÖPP-Projekt nicht allein aus der Effizienzrendite gedeckt werden können. Hier muss die Landesregierung handeln, um die veränderten Bedingungen in der Finanzierung abzubilden und das Defizit des UKSH nicht weiter ungesteuert anwachsen zu lassen.

11.4 **Wirtschaftliche Situation des UKSH ist kritisch**

Dass die Aufwendungen für das ÖPP-Projekt das UKSH stark belasten und ein Großteil der geplanten Effizienzrendite bislang ausgeblieben ist, verdeutlicht auch die wirtschaftliche Entwicklung. Zwischen 2014 und 2019 erwirtschaftete das UKSH jährliche Verluste von durchschnittlich knapp -43 Mio. €. In den Jahren 2020 und 2021 konnten die Jahresverluste zwar verringert werden, aber nur, weil das Land dem UKSH einen Corona-Ausgleich von 46,8 Mio. € bzw. 62,2 Mio. € zahlte. 2022 erzielte das UKSH trotz eines erneuten Corona-Ausgleichs von 51,5 Mio. € einen weiteren Verlust von -53,5 Mio. €. Das heißt, ohne den Ausgleich hätte der Jahresverlust des UKSH für 2022 bei -105 Mio. € gelegen. Es ist davon auszugehen, dass sich die jährlichen Verluste des UKSH in dieser Größenordnung fortsetzen werden.

Durch die jahrelangen Verluste wies das UKSH in seiner Bilanz zum 31.12.2022 eine Überschuldung von 544 Mio. € aus. Bis Ende 2027 wird sich die Überschuldung voraussichtlich auf über 1 Mrd. € erhöhen, sofern keine Gegenmaßnahmen eingeleitet werden.

Das **Finanzministerium** teilt die Einschätzung des LRH, dass es erforderlich sei, beim UKSH Unwirtschaftlichkeiten zu identifizieren und Einsparpotenziale zu nutzen. Dies sei insbesondere Managementaufgabe des Vorstands. Dass die Anstrengungen zur Binnenoptimierung noch einmal intensiviert werden müssen, sei laut Aussage des **UKSH** auch dem Führungsteam „absolut bewusst“. Gemeinsam mit den Aufsichtsgremien sei deshalb bereits 2023 ein großes Optimierungsprojekt „Audit & Strategie“ beschlossen worden, das 2024 durchgeführt werde.

Der **LRH** bewertet die ergriffene Maßnahme als folgerichtig.

11.5 **Kostenübernahme durch das Land ist notwendig**

Aufgrund der Tatsache, dass die Effizienzrendite als Finanzierungsquelle für die ÖPP-Projektkosten weitgehend ausfällt und die erforderlichen Mittel auch nicht aus dem laufenden Geschäft erwirtschaftet werden können, bedarf es einer geänderten Finanzierungsstrategie.

Bislang finanziert das UKSH die für das ÖPP-Projekt anfallenden Kosten sowie darüber hinausgehende Investitionen größtenteils selbst durch Bankdarlehen. Darüber hinaus nimmt das UKSH als Folge der anhaltenden Jahresverluste weitere Darlehen in Anspruch, um eine ausreichende Liquidität sicherzustellen. Dies führte dazu, dass die Darlehensverbindlichkeiten in den vergangenen 10 Jahren kontinuierlich angestiegen sind. Der bislang vom Land gewährte Gesamtkreditrahmen des UKSH von 1,65 Mrd. € wird im Sommer 2024 ausgeschöpft sein. Er soll daher um 600 Mio. € auf insgesamt 2,25 Mrd. € erhöht werden.¹ Ohne Gegenmaßnahmen werden die Darlehensverbindlichkeiten aufgrund von weiteren für die kommenden Jahre geplanten kreditfinanzierten Investitionen sowie zu erwartenden Verlusten weiter ansteigen.

Das Land hat bis heute eine Beteiligung an den Bau-, Planungs- und Finanzierungskosten von lediglich 328 Mio. € übernommen bzw. zugesagt, obwohl die Finanzierung der Investitionskosten seine ureigene Aufgabe ist. Daher sollte das Land das UKSH konsequenterweise von sämtlichen Aufwendungen in Zusammenhang mit Investitionstätigkeiten entlasten, insbesondere für das ÖPP-Projekt. Dies gilt neben der Übernahme der Investitionsdarlehen auch für die in der Vergangenheit dafür entstandenen Zinsaufwendungen. Aufgrund der angespannten Haushaltslage sollte das Land im Gegenzug die dem UKSH im Zukunftspakt 2019 zugesagte Finanzierung für weitere Investitionen außerhalb des ÖPP-Projekts erneut auf den Prüfstand stellen und auf das unbedingt erforderliche Maß reduzieren.

11.6 **Weitere Kosteneinsparungsmaßnahmen im UKSH notwendig**

Mit der Übernahme der Investitionsverpflichtungen durch das Land wäre ein wichtiger Schritt getan, um die jährlichen Verluste des UKSH deutlich zu senken. Allerdings muss das UKSH auch seine hohen Verluste im stationären Bereich deutlich verringern. Seit 2016 sind diese Verluste kontinuierlich gestiegen.

¹ Vgl. Landtagsdrucksache 20/2171.

Ein Grund hierfür ist das auffällige Missverhältnis zwischen der Entwicklung der stationären Behandlungsfälle und der Beschäftigtenzahl.¹ Während die jährliche Fallzahl von 2014 bis 2022 um 7.000 Fälle bzw. 6,9 % zurückgegangen ist, hat sich in demselben Zeitraum die Beschäftigtenzahl gegenläufig entwickelt. So ist es z. B. beim Ärztlichen Dienst und beim Funktionsdienst zu einem Anstieg der Beschäftigten von mehr als 20 % gekommen.

Auffällig ist auch die Kostenentwicklung für das Verwaltungspersonal. Die Kosten sind von 2014 zu 2022 um 41 % gestiegen und haben inzwischen eine Größenordnung von jährlich 54 Mio. € erreicht. Diese Kostensteigerungen konnten beim UKSH aufgrund rückläufiger Fallzahlen nicht gegenfinanziert werden und führen daher zu Verlusten.

Aus diesem Grund sind Maßnahmen des UKSH-Vorstands zur Verlustreduzierung erforderlich. Das Land sollte den UKSH-Vorstand über die Aufsichtsgremien dazu verpflichten, Unwirtschaftlichkeiten lückenlos zu identifizieren und Kosteneinsparungsmaßnahmen umzusetzen.

Das **UKSH** weist darauf hin, dass der LRH bei seiner Darstellung bundesweit neu eingeführte Vorgaben zu vorzuhaltendem ärztlichen Personal ebenso wenig betrachtet habe wie notwendige Verschiebungen bei den Dienstarten. Letzteres habe u. a. zu einem Aufwuchs des Verwaltungspersonals geführt. Außerdem habe sich das Verwaltungspersonal in den zurückliegenden 10 Jahren mit erheblichen zusätzlichen bürokratischen Verfahren und Prozessen auseinandersetzen müssen. Die Kostenentwicklung des Verwaltungspersonals bewege sich prozentual auf dem Niveau der Bruttolohnsteigerungen.

Der **LRH** bleibt bei seiner Auffassung. Er hat auf Auffälligkeiten hingewiesen, die er bei der Durcharbeit der ihm zur Verfügung gestellten Unterlagen identifiziert hat. Die genannten Bereiche müssen dem UKSH als Anregung dienen, diese auf mögliche Einsparungspotenziale hin zu überprüfen.

¹ Berechnet auf der Grundlage von Vollzeitäquivalenten.