



Landesrechnungshof
Schleswig-Holstein



Bemerkungen 2020

mit Bericht zur
Landeshaushaltsrechnung 2018

Kiel, 07. Juli 2020



Bemerkungen 2020

des

Landesrechnungshofs
Schleswig-Holstein

mit Bericht zur
Landeshaushaltsrechnung 2018

Kiel, 07. Juli 2020

Impressum

Herausgeber:

Landesrechnungshof Schleswig-Holstein
Berliner Platz 2, 24103 Kiel
Pressestelle: Tel.: 0431 988-8905
Fax: 0431 988-8686
Internet: www.lrh.schleswig-holstein.de

Druck:

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

16. Landesregierung hätte Vorsorge treffen müssen - Kosten für Einrichtung und Erstausrüstung der UKSH-Neubauten kamen nicht unerwartet

Dem UKSH und allen beteiligten Ministerien hätte bewusst sein müssen, dass es sich beim Immobilien-ÖPP um ein reines Bauprojekt handelt, bei dem Einrichtungs- und Erstausrüstungskosten hinzukommen, für die das Land nach Maßgabe des § 92 Abs. 3 Nr. 3 des Hochschulgesetzes zuständig ist. Dennoch wurden diese Kosten nicht in die Finanzplanung eingestellt.

Der vom UKSH 2018 genannte Bedarf von bis zu 134 Mio. € für Einrichtung und Erstausrüstung kam also nicht unvermittelt. Bereits der Masterplan zur Neugliederung des UKSH wies 2009 ein Investitionsvolumen von 90,1 Mio. € allein für den Klinikbereich aus.

Das UKSH hat es versäumt, die Landesregierung rechtzeitig auf die Kostensteigerung hinzuweisen. Insbesondere die Mehrkosten infolge technologischer Weiterentwicklung von geschätzt 75 Mio. € hätten der Landesregierung deutlich früher angezeigt werden können.

Das Controlling durch die Landesregierung war unzureichend. Es wurde versäumt, eine klare Verantwortlichkeit für Einrichtungs- und Erstausrüstungskosten festzulegen, nachdem diese 2014 aus dem ÖPP-Verfahren herausgelöst wurden.

Die Landesregierung hätte frühzeitig eine Haushaltsvorsorge für Einrichtungs- und Erstausrüstungskosten treffen müssen. Statt direkte Landesmittel nutzen zu können, muss das UKSH weitere Kredite aufnehmen. Der Nebenhaushalt des Landes für das UKSH umfasst bereits 1,65 Mrd. €.

16.1 Vorbemerkungen

Das Universitätsklinikum Schleswig-Holstein (UKSH) und die Immobilienpartner UKSH GmbH (IP) schlossen am 30.09.2014 den Vertrag über die Planung, den Neubau, die Sanierung, Finanzierung und den Betrieb von Immobilien des UKSH (ÖPP-Verfahren). Die Einrichtung und Erstausrüstung der Gebäudeflächen ist von der IP vertraglich nicht geschuldet. Insgesamt müssen 16 Baueinheiten an beiden Campus eingerichtet und ausgestattet werden. Soweit möglich, sollen vorhandene Einrichtungs- und Ausstattungsgegenstände in den neuen oder sanierten Gebäuden weiter

genutzt werden. Die Frage der Kostentragung für den darüber hinausgehenden Bedarf war zwischen der Landesregierung und dem UKSH lange Zeit ungeklärt. Das Land ist nach Maßgabe des § 92 Abs. 3 Nr. 3 des Gesetzes über die Hochschulen und das Universitätsklinikum Schleswig-Holstein (Hochschulgesetz - HSG)¹ dafür zuständig.

Die erste zu nutzende Baueinheit wurde im April 2019 von der IP ans UKSH übergeben. Im August 2019 erfolgte der Umzug in Kiel, im November 2019 in Lübeck.

Das UKSH ermittelte 2018 den finanziellen Umfang der benötigten Einrichtung und Erstausrüstung aufgrund einer groben Kostenschätzung von Einzelpositionen auf 134 Mio. €. Die Höhe wich dabei enorm von der 2010 ermittelten und 2012 dem ÖPP-Verfahren zugrunde gelegten Größenordnung von 31,6 Mio. € ab.

Im Oktober 2018 beantragte das UKSH bei der zuständigen Gewährträgerversammlung die Zustimmung zur Kreditaufnahme von 134 Mio. €. Im Rahmen der sich anschließenden interministeriellen Abstimmung wurde das UKSH gebeten, die Kostenschätzung durch die Gebäudemanagement Schleswig-Holstein AöR (GMSH) plausibilisieren zu lassen. Daneben wurde befürchtet, dass die beabsichtigte Kreditaufnahme den damals geltenden Gesamtkreditrahmen des UKSH von 1,25 Mrd. € vollständig ausschöpfen, gegebenenfalls sogar überschreiten könnte. Vom Ministerium für Bildung, Wissenschaft und Kultur (Wissenschaftsministerium) wurde das UKSH daher aufgefordert, einen Antrag auf Anhebung des Kreditrahmens zu stellen.

16.2 Frühere Kostenschätzung zeigt bereits Bedarf von 90,1 Mio. €

Die geschätzten Kosten für die Erstausrüstung sind auf 134 Mio. € gestiegen. Die Kostenentwicklung kann für die Landesregierung dem Grunde nach nicht überraschend gekommen sein.

Bereits bei der Aufstellung des baulichen Masterplans UKSH durch die GMSH 2009 gab es Grobkostenschätzungen zur Einrichtung und Erstausrüstung. Bei einem Gesamtinvestitionsvolumen von 1,1 Mrd. € schätzte die GMSH die Kosten für Einrichtung und Erstausrüstung allein im Klinikbereich ohne Forschung und Lehre seinerzeit auf 90,1 Mio. €.

Da die Landesregierung 2009 die zur Umsetzung des baulichen Masterplans notwendigen Investitionsmittel nicht aufbringen konnte, hat das

¹ Gesetz über die Hochschulen und das Universitätsklinikum Schleswig-Holstein (Hochschulgesetz - HSG) in der Fassung der Bekanntmachung vom 05.02.2016, zuletzt geändert durch Artikel 7 des Gesetzes vom 13.12.2019, GVBl. Schl.-H. S. 612.

UKSH den baulichen Masterplan auf Reduzierungspotenziale überprüft. Dabei hat es u. a. die Halbierung der Ersteinrichtungskosten vorgeschlagen, da beim Umzug in neue Gebäudeteile vorhandene Einrichtungsgegenstände mitgenommen werden könnten. Die vom UKSH vorgeschlagene Kostenreduzierung belief sich für die Erstausrüstung auf insgesamt 46,2 Mio. €.

Um eine bauliche Sanierung des UKSH dennoch umzusetzen und eine Privatisierung zu vermeiden, wurde im Auftrag des UKSH das ÖPP-Modell entwickelt und im November 2010 vorgestellt.¹ Danach sollte die Umsetzung des baulichen Masterplans von einer Projektgesellschaft übernommen und die Gebäude dem UKSH über einen Pachtzins in Rechnung gestellt werden. Maßgabe der Planung war dabei die alleinige Finanzierbarkeit aus Mitteln des UKSH. Die Investitionsmaßnahmen wurden auf die Krankenversorgung beschränkt. Das Investitionsvolumen reduzierte sich auf ca. 338 Mio. € ohne Infrastrukturmaßnahmen. Darin enthalten waren Kosten für Einrichtung und Erstausrüstung von 31,6 Mio. €. Die Einrichtungs- und Erstausrüstungskosten hätten danach ursprünglich vom UKSH über die sogenannte „Effizienzrendite“ erwirtschaftet werden sollen.

Im Rahmen des durchgeführten Wettbewerblichen Dialogs wurde das Gesamtinvestitionsvolumen auf 561,4 Mio. € angepasst. Durch eine Kostenbereinigung wurden die Einrichtung und Erstausrüstung aus dem Vergabesoll herausgenommen. Sie sind seither nicht mehr Teil des Leistungsumfangs des ÖPP-Partners. Damit ist sie auch nicht mehr vom UKSH über die Effizienzrendite zu erwirtschaften. Ab diesem Zeitpunkt hätte die Landesregierung Vorsorge treffen müssen.

Die von den externen Beratern 2010 im Auftrag des UKSH erstellte Kostenschätzung für Einrichtungs- und Erstausrüstungskosten von 31,6 Mio. € war im Nachhinein nicht realistisch. Es gab - anders als seinerzeit propagiert - kein Kostensenkungspotenzial bei der Einrichtung und Erstausrüstung. Die von den externen Beratern zugrunde gelegten Kosten wichen deutlich von den geltenden Richtwerten im Hochschulbau ab, die auch Grundlage des Masterplans 2009 waren.

Das **UKSH** verweist auf den technischen Fortschritt. Kostentreiber seien insbesondere die Medizintechnik und die Digitalisierungen und weniger das Mobiliar.

Der **LRH** bleibt bei seiner Feststellung: Die 2010 genannte Kostenschätzung für Einrichtungs- und Erstausrüstungskosten von 31,6 Mio. € war

¹ Umdruck 18/3238, S. 4 ff.

nicht realistisch. Dies wird auch durch die Kostenschätzung der GMSH belegt, die im Rahmen des Masterplans bereits 2009 die Kosten für die Einrichtung und Erstausrüstung mit 90,1 Mio. € bezifferte.

16.3 **Aktueller Bedarf: 134 Mio. € für Einrichtung und Erstausrüstung**

Bei seiner aktuellen Planung schätzte das UKSH den Bedarf für alle Übergabeeinheiten auf 134 Mio. €.

Dabei wurden für die folgenden Produktgruppen Auftragswerte auf Basis der im UKSH vorhandenen Marktübersicht geschätzt:

Einrichtung und Erstausrüstung für alle Übergabeeinheiten

	Mio. €
Mobiliar und Stationsbedarf	45
Medizintechnik (ohne Großgeräte)	36
Informationstechnologische Einrichtung und Ausstattung (IT-Technik)	53
Gesamtbetrag	134

Tabelle 15: Einrichtung und Erstausrüstung für alle Übergabeeinheiten

16.3.1 **Späte Bedarfsermittlung von der Immobilienpartner UKSH GmbH verursacht**

Um den Bedarf zu ermitteln, war das UKSH auf Vorleistungen der IP angewiesen. Insbesondere galt es, das Leistungssoll der IP zu ermitteln und zu klären, was durch das UKSH an Erstausrüstung und Einrichtung beschafft werden muss.

Hierbei kam es zu zeitlichen Verzögerungen. Maßnahmen mussten wiederholt werden, Vorlagen erfolgten verspätet oder waren aus Sicht des UKSH unbrauchbar.

Allerdings hätte das UKSH aus Sicht des LRH frühzeitiger darauf hinweisen müssen, dass infolge der technischen Weiterentwicklung der Planwert von 31,6 Mio. € weit überschritten werden würde.

16.3.2 **Bedarfsermittlung: Wurde das Einsparpotenzial vergessen?**

Sobald und soweit im Sommer 2018 brauchbare Ergebnisse vorlagen, ermittelte das UKSH den konkreten Bedarf für die sogenannte Übergabeeinheit 1 am Campus Kiel, da diese Einheit im April 2019 als erste übergeben werden sollte. Bei der Ermittlung wurde vorhandenes Material berücksich-

tigt und es wurde eine Produktliste erstellt. In der weiteren Ermittlung wurden diese Ergebnisse auf die anderen Übergabeeinheiten übertragen, wobei auch die bereits vollendeten Bauvorhaben (Zentral-OP Kiel und Interdisziplinäre Notaufnahme) Berücksichtigung fanden.

Abgestimmt wurde der Beschaffungsbedarf mit den jeweiligen Nutzern unter Berücksichtigung der wirtschaftlichen Aspekte im Rahmen des Beschaffungsprozesses und im Hinblick auf die neue Betriebsorganisation. Der Bedarf für die jeweiligen Übergabeeinheiten wird fortlaufend konkretisiert.

Bei der Zusammenfassung zu den o. g. Produktgruppen wurde seitens des UKSH festgestellt, dass allein im Zusammenhang mit der Automatisierung und Digitalisierung ein Bedarf von 75 Mio. € besteht.

Größere Kosteneinsparungen durch Mitnahme vorhandener Einrichtungsgegenstände, wie noch 2009 angekündigt, wurden vom UKSH nicht realisiert. Vielmehr hat das UKSH seit 2011 eigenfinanzierte Ersatzbeschaffungen sowohl für Mobiliar und Stationsbedarf als auch im Bereich der Medizintechnik lediglich in reduziertem Umfang vorgenommen und etliche Beschaffungen aufgeschoben. Die gebrauchte und abgenutzte Ausstattung wurde vom UKSH als ungeeignet für einen Umzug und Einsatz im Neubau eingestuft, da sie dem Anspruch an ein modernes Klinikum nicht gerecht werde.

16.4 **Plausibilisierungen bestätigen: Beraterschätzung 2010 unrealistisch**

Die zur Vorbereitung der Gewährträgerversammlung durchgeführten Plausibilisierungen durch die GMSH und das UKSH basieren - anders als die Berechnung der Berater - auf den Werten des anzuwendenden baulichen Rahmenplans.

16.4.1 **Plausibilisierung der GMSH**

Das UKSH hat 2018 die GMSH auf Bitten des Wissenschafts- und des Finanzministeriums mit der Plausibilisierung der von ihm benannten Ersteinrichtungskosten für das in öffentlich privater Partnerschaft durchgeführte Immobilienprojekt zur baulichen Sanierung des UKSH (Immobilien-ÖPP) beauftragt. Die GMSH ermittelte zuerst anhand der vom UKSH gelieferten Daten die Baukosten und die Kosten der Ersteinrichtung. Als Basis für die Plausibilisierung wurde wieder - wie beim baulichen Masterplan 2009 - der gültige Rahmenplan und die Baupreisindexübersicht des Statistischen Bundesamts herangezogen. Um die technologische Weiterentwicklung nach heutigem Standard in die Kosten einzupreisen, nahm die

GMSH 2 aktuelle Bauprojekte aus Nordrhein-Westfalen als Referenzprojekte zu Hilfe. Für alle Übergabeeinheiten ergaben sich laut GMSH Erst-einrichtungskosten von rund 256 Mio. €. Ausgehend von einer Mitnahmequote von 50 % des Bestands, ergab sich ein rechnerischer Bedarf von 128 Mio. €, mithin nur 6 Mio. € Abweichung von der durch das UKSH ermittelten Größe. Dies stuft die GMSH als tolerabel ein. Allerdings wies die GMSH darauf hin, dass noch geklärt werden müsse, ob die vom UKSH angeführten Kosten für die Informationstechnik nicht in Teilen den Baukosten zuzuordnen wären.

16.4.2 **Vergleichsberechnung des UKSH**

Auch das UKSH versuchte, die eigene Kostenschätzung mit Unterstützung eines externen Beraters zu untermauern. Es zog ebenfalls den im Rahmenplan genannten Richtwert als Basis heran und indexierte ihn mit einer Steigerung von 1 % pro Jahr. Ferner berücksichtigte das UKSH eine Mitnahmequote von 50 %. Die so errechneten rund 87 Mio. € addierte es noch mit einem selbst geschätzten Wert von 75 Mio. € für die technologische Weiterentwicklung. Auf diese Weise errechnete das UKSH einen Bedarf von 162 Mio. €.

16.4.3 **Bewertung des LRH**

Die Plausibilisierung der 134 Mio. € durch die GMSH kann vom LRH grundsätzlich nachvollzogen werden. Der LRH weist aber darauf hin, dass eine derartige Plausibilisierung immer nur so gut sein kann wie die vorhandene Datenbasis. Aufgrund des Alters des Rahmenplans (1995) ist eine Anwendung einer Kostenentwicklung anhand des Baupreisindex immer nur eine grobe Schätzung.

Auch die Vergleichsberechnung des UKSH kann grundsätzlich nachvollzogen werden. Ob die vom UKSH geschätzten Kosten für Automatisierung und Digitalisierung (technologische Weiterentwicklung) tatsächlich anfallen, wird erst nach vollständiger Ausstattung der neuen oder renovierten Gebäude beurteilt werden können.

Die Plausibilisierungen offenbaren allerdings die Schwäche der Kostenschätzung der seinerzeitigen Berater. Der von ihnen 2010 für Einrichtung und Erstausrüstung angesetzte Wert war nicht realistisch.

16.5 **Die Landesregierung übersah Finanzverpflichtung**

Nach § 92 Abs. 3 Satz 2 Nr. 3 HSG kann das Land dem UKSH nach Maßgabe des Haushaltsplans Finanzmittel für Investitionen gewähren. Für die Einrichtung und Erstausrüstung wurde keine Vorsorge im Haushalt getroffen, obwohl den beteiligten Ministerien durch die Herausnahme der Ein-

richtungs- und Erstausrüstungskosten aus dem Vergabesoll hätte bewusst sein müssen, dass diese Kosten durch die Landesregierung zu tragen sind. Zwar erkannte die Landesregierung 2014 mit Abschluss des Vergabeverfahrens, dass durch den ÖPP-Vertrag nicht sämtliche Kosten der Sanierung des UKSH abgedeckt waren. Sie bezifferte den zusätzlichen möglichen Haushaltsbedarf auf 200 bis 250 Mio. €, der in der Finanzplanung der Landesregierung eingestellt werden sollte. „Über eine enge Abstimmung im Planungsprozess zwischen UKSH und Land“ sollte gewährleistet werden, „dass die in die Finanzplanung eingestellten Summen am Bedarf konkretisiert werden können.“¹ Kosten für Einrichtung und Erstausrüstung waren darin nicht enthalten und wurden nicht in die Finanzplanung eingestellt, obwohl seit 2014 klar war, dass diese Kosten nicht Teil des Vergabeverfahrens waren.

16.6 UKSH versäumte es, die Landesregierung in die Pflicht zu nehmen

Seitens des UKSH wurde zwar seit Jahren immer wieder die Forderung auf Erhöhung des Landeszuschusses auf zuletzt 50 Mio. € jährlich erhoben.² Doch es hat versäumt, einen konkreten Zuschuss zur Einrichtung und Erstausrüstung zu beantragen. Zumindest die 31,6 Mio. €, wenn nicht sogar die im baulichen Masterplan 2009 errechneten 90,1 Mio. €, hätten als Richtgröße durch das UKSH frühzeitig genannt und vom Land in der mittelfristigen Finanzplanung eingeplant werden müssen. Stattdessen unterließ es das UKSH, die Landesregierung darauf hinzuweisen, dass der von ihr erkannte und in der Finanzplanung eingestellte Finanzbedarf unvollständig war. Es stellt sich die Frage, warum für die absehbare Beschaffung keine Vorsorge getroffen wurde. Dem UKSH und allen beteiligten Ministerien hätte bewusst sein müssen, dass es sich beim Immobilien-ÖPP um ein reines Bauprojekt handelt, bei dem Einrichtungs- und Erstausrüstungskosten hinzukommen, für die das Land nach Maßgabe des § 92 Abs. 3 Nr. 3 HSG zuständig ist.

Wissenschafts- und Finanzministerium weisen darauf hin, dass die erforderliche Kreditaufnahme nicht im Wirtschaftsplan 2018 des UKSH enthalten war, obwohl sie dort hätte aufgenommen werden müssen. Mit dem **UKSH** wurde eine Verbesserung der Wirtschaftsplanung und deren Abstimmung vereinbart.

Der **LRH** stellt fest:

Die Landesregierung ist ihrem eigenen Anspruch, das für den Landeshaushalt mit finanziellen Risiken verbundene ÖPP-Verfahren „engmaschig

¹ Umdruck 18/3238, S. 20.

² Vgl. nur „UKSH fordert vom Land mehr Geld“ vom 20.05.2017, abrufbar unter www.kn-online.de.

zu begleiten“¹, nicht gerecht geworden. Obschon ein reger Austausch zwischen der Projektgruppe Sanierung UKSH, dem Wissenschaftsministerium und der Gewährträgersversammlung sowie durch viele Befassungen in diversen Ausschusssitzungen erfolgte, blieb die Thematik der Einrichtung und Erstausrüstung bis Oktober 2018 unberücksichtigt. Dabei standen die Eröffnungstermine längst fest und das UKSH plante seit 2016 den Umzug.

Die Aufteilung der Aufsicht über das UKSH auf 2 Ministerien, das Wissenschaftsministerium und die dem Finanzministerium unterstellte Projektgruppe Sanierung UKSH, hat sich als problematisch erwiesen. Erst mit dem Antrag des UKSH auf Gewährung eines Kredits für die Einrichtungs- und Erstausrüstungskosten im Herbst 2018 wurde offenbar, dass sich die Ministerien in der Vergangenheit nicht ausreichend mit diesem Thema befasst hatten. Die Zuständigkeit für Einrichtung und Erstausrüstung wurde von den beteiligten Ministerien unterschiedlich betrachtet. Denn obwohl viele Fragen zur Einrichtung und Erstausrüstung, wie die Abgrenzung mit der IP, thematisch mit dem ÖPP-Verfahren verknüpft sind und in Terminen zwischen der Projektgruppe Sanierung UKSH und dem UKSH thematisiert wurden, unterfiel die Frage der Finanzierung der Einrichtung und Erstausrüstung seit 2014 formal nicht (mehr) dem ÖPP-Verfahren.

Die Zuständigkeitsproblematik ist mittlerweile von den Ministerien erkannt. Die Geschäftsverteilung der Ministerien wurde angepasst und dem Finanzministerium u. a. die Aufsicht über die betriebswirtschaftlichen Angelegenheiten des UKSH übertragen.² Außerdem wurde der Aufsichtsrat neu besetzt und ist fachlich gestärkt.

Wissenschafts- und Finanzministerium ergänzen, dass zur Optimierung der Überwachung des UKSH zusätzlich ein Wirtschaftsrat als Unterausschuss des Aufsichtsrats eingerichtet wurde.

16.7 Beschaffung

Aus den vom LRH geprüften Unterlagen zu den Beschaffungsverfahren ergaben sich keine Hinweise auf offensichtliche Fehler. Es zeigt sich aber, dass die Kostenschätzung des UKSH großzügig war und die Kreditobergrenze von 134 Mio. € nicht ausgeschöpft ist. Für die Inbetriebnahme der Übergabeeinheiten 1 an beiden Campus wurden Stand November 2019 Bestellungen für 55 Mio. € und Ausgaben von knapp 40 Mio. € getätigt. Die Anhebung des Kreditrahmens für die Beschaffung war damit nicht erforderlich.

¹ Schleswig-Holsteinischer Landtag Umdruck 18/3238, S. 35.

² Vgl. Geschäftsverteilung der Landesregierung, GVOBl. Schl.-H. vom 19.12.2019 S. 637 f.