



Landesrechnungshof  
Schleswig-Holstein



# Bemerkungen 2019

mit Bericht zur  
Landeshaushaltsrechnung 2017  
und  
Stellungnahme  
zum Abbau des strukturellen  
Finanzierungsdefizits bis 2020

Kiel, 16. April 2019



Bemerkungen 2019  
des  
Landesrechnungshofs  
Schleswig-Holstein

mit Bericht zur  
Landeshaushaltsrechnung 2017

und

Stellungnahme zum Bericht der Landes-  
regierung vom 17.09.2018 zum Abbau  
des strukturellen Finanzierungsdefizits

Kiel, 16. April 2019

## Impressum

### Herausgeber:

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

### Druck:

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

## **14. Fehlendes hochschulpolitisches Konzept und unzureichende Investitionskostenkontrolle bei Baumaßnahmen der Universität Kiel**

Das Wissenschaftsministerium verzichtet bis heute auf ein hochschulpolitisches Konzept, das die hochschulpolitischen Weichenstellungen für die gesamte Hochschullandschaft in Schleswig-Holstein formuliert und festlegt.

Im Hinblick auf die Ziel- und Leistungsvereinbarungen mit den Hochschulen sollte das Land seine hochschulpolitischen Ambitionen für alle Hochschulen unter Berücksichtigung der Entwicklung der Studierendenzahlen und der Landesfinanzen in einem Hochschulkonzept zusammenfassen.

Bei der baulichen Entwicklung der Hochschulstandorte sind vorab Technische Infrastrukturkonzepte aufzustellen. Die Finanzierung ist langfristig sicherzustellen und auch umzusetzen. Das sind die Grundlagen für eine zukunftsorientierte Infrastrukturplanung.

Seit 2018 verfügt das Wissenschaftsministerium über ein kennwertgestütztes Verfahren zur Flächenbemessung für die Hochschulen. Es ermöglicht dem Wissenschaftsministerium, die von den Hochschulen beantragten Baumaßnahmen einzuordnen und sich zu Notwendigkeit, Zweckmäßigkeit und Größe qualifiziert zu äußern. Zusätzlich wird es möglich, die Hochschulentwicklung zu steuern. Um dieses anspruchsvolle Instrumentarium einsetzen zu können, muss das Wissenschaftsministerium sich personell entsprechend aufstellen.

Um die bedarfsgerechte und wirtschaftliche Kostenplanung eines Projekts bereits in einem frühen Planungsstadium zu gewährleisten, sollten die vorhandenen Kostenplanungsverfahren verpflichtend eingesetzt werden. Damit können Baumaßnahmen mit wenig Aufwand kalkuliert und auf Wirtschaftlichkeit hin überprüft werden.

### **14.1 Prüfungsansatz**

Laut dem Dritten Infrastrukturbericht Schleswig-Holstein vom November 2018<sup>1</sup> stehen mit den „Sondervermögen Hochschulsanierung“, dem „Infra-

---

<sup>1</sup> Landtagsdrucksache 19/1137, S. 28 bis 31.

strukturmodernisierungsprogramm für unser Land Schleswig-Holstein (IMPULS 2030)“ sowie den in der Finanzplanung 2018 bis 2026 im Kapitel 1212 des Landeshaushalts berücksichtigten Mitteln 1,05 Mrd. € für die schleswig-holsteinischen Hochschulen und die Medizinische Forschung zur Verfügung. Sie dienen dazu, die dringend notwendigen baulichen Maßnahmen zum Abbau des über Jahre aufgelaufenen Bauunterhaltungstaus umzusetzen und die dringlich erforderliche Modernisierung sowie Neu- und Ersatzbaumaßnahmen durchzuführen.

Angesichts der sich eintrübenden Konjunkturaussichten und den damit schwindenden finanziellen Gestaltungsspielräumen für das Land wird es verstärkt darauf ankommen, die jetzt (noch) zur Verfügung stehenden finanziellen Mittel so zu investieren, dass die Hochschulen und die Studierenden auch auf lange Sicht den größtmöglichen Nutzen davon haben.

Anhand der Planung und Umsetzung der Baumaßnahmen „Neubau Juridicum“, „Neubau Institut für Geowissenschaften“ und „Neubau Instituts- und Seminargebäude für die Geografie - Ersatz für LMS8“ an der Christian-Albrechts-Universität zu Kiel (Universität Kiel) ist der LRH folgenden Fragen nachgegangen:

- Beruhen die in Ausführung befindlichen und geplanten Baumaßnahmen auf einem übergreifenden hochschulpolitischen Konzept zur Entwicklung des Wissenschaftsstandorts Schleswig-Holstein?
- Gibt es eine die bauliche Entwicklung der Universität Kiel begleitende Planung für die notwendige Ver- und Entsorgungsinfrastruktur?
- Werden die im Landesrecht angelegten Instrumentarien für die Durchführung der Bauaufgabe angewendet?
- Verbessern die der Landesverwaltung zur Verfügung stehenden Kostenplanungsprogramme PLAKODA Planungs- und Kostendaten Module (PLAKODA) und RBK Richtlinien für die Baukostenplanung (RBK) die Bauplanungsprozesse?
- Und ermöglichen sie ein wirksames Finanzcontrolling?

#### 14.2 Hochschulpolitisches Konzept erforderlich

Der LRH hatte bereits 2011 in seinem Sonderbericht „Die schleswig-holsteinische Hochschullandschaft und ihre Finanzierung“<sup>1</sup> angemahnt, dass das Land für die Entwicklung der Hochschullandschaft bis 2020 ein Strategiekonzept entwickeln muss. Darin seien Aufgaben und Ziele der Hochschulen mit der Finanzausstattung in Einklang zu bringen. Dies hatte auch der Landtag in seinem Beschluss zu den Bemerkungen des LRH 2012 von der Landesregierung gefordert.<sup>2</sup>

<sup>1</sup> Vgl. Bemerkungen 2012 des LRH, Nr. 25.

<sup>2</sup> Vgl. Landtagsdrucksache 18/323, 18/400 (neu).

2015 wiederholte der LRH seine Forderung an die (damalige) Landesregierung, dem Landtag ein strategisches Hochschulkonzept vorzulegen.<sup>1</sup> 2017 stellte der LRH erneut fest, dass der Landesregierung verbindliche Planungsgrundlagen für die Entwicklung der Hochschulen fehlen, die sich an hochschulpolitischen Leitlinien und Vorgaben orientieren.<sup>2</sup>

2018 hat der LRH erneut eine langfristige strategische Planung des Landes im Hinblick auf die Personalausstattung der Hochschulen gefordert.<sup>3</sup> Wiederholt hat der LRH deutlich gemacht, dass vom Land zu entscheiden ist, wie viele Studienangebote dauerhaft finanziert werden sollen. Solche Fragen sollten nicht allein den Hochschulen überlassen werden, die sich auch untereinander im Wettbewerb befinden. Hier sind langfristige Planungsentscheidungen unerlässlich, die auf Grundlage eines Gesamtkonzepts getroffen werden müssen.<sup>4</sup>

Festzuhalten bleibt, dass die Landesregierung bis heute keine Vorstellungen formuliert hat, wie viele Studienplätze sie in welchen Bereichen, an welchen Standorten und zu welchen Kosten vorhalten will. Die Entscheidung über die Dimension des Hochschulsystems insgesamt in Schleswig-Holstein ist bislang mit dem regelmäßigen Hinweis auf Ziel- und Leistungsvereinbarungen mit den einzelnen Hochschulen nicht getroffen worden.

Die dem LRH vorgelegten Papiere, Entwicklungskonzepte und Struktur- und Baulichen Entwicklungspläne für die Universität Kiel sind allesamt Pläne oder Konzepte, die von der Universität Kiel selbst oder vom Finanzministerium angestoßen wurden. Eine übergeordnete eigene Planung des Wissenschaftsstandorts Schleswig-Holstein auch im Hinblick auf die bauliche Ausstattung der einzelnen Hochschulstandorte ist nicht zu erkennen.

Das Ministerium für Bildung, Wissenschaft und Kultur (Wissenschaftsministerium) verweist auf die im Hochschulgesetz (HSG)<sup>5</sup> vorgesehenen Ziel- und Leistungsvereinbarungen und die von den Hochschulen zu erstellenden Struktur- und Entwicklungspläne.

Das **Wissenschaftsministerium** führt aus, dass die Landesregierung mit den mehrjährigen Ziel- und Leistungsvereinbarungen einen modernen

---

<sup>1</sup> Vgl. Bemerkungen 2015 des LRH, Nr. 26.

<sup>2</sup> Vgl. Bemerkungen 2017 des LRH, Nr. 29.

<sup>3</sup> Vgl. Bemerkungen 2018 des LRH, Nr. 14.

<sup>4</sup> Vgl. Bemerkungen 2018 des LRH, Nr. 14.

<sup>5</sup> Gesetz über die Hochschulen und das Universitätsklinikum Schleswig-Holstein (Hochschulgesetz - HSG) vom 28.02.2007, GVOBl. Schl.-H. S. 184, aktuelle Fassung vom 05.02.2016, GVOBl. Schl.-H. S. 39, zuletzt geändert durch Gesetz vom 10.02.2018, GVOBl. Schl.-H. S. 68.

Prozess der Hochschulplanung und -steuerung verfolge. Er gewährleiste Flexibilität und schnelles Reagieren auf sich ständig verändernde Rahmenbedingungen. Grundlage der Ziel- und Leistungsvereinbarungen seien die im Koalitionsvertrag der Landesregierung festgelegten Eckpunkte der Hochschul- und Wissenschaftspolitik. Die Vereinbarungen mit den Hochschulen würden in den Struktur- und Entwicklungsplänen jeder Hochschule konkretisiert. Die Ziel- und Leistungsvereinbarungen würden dem Landtag zur Zustimmung vorgelegt.

In den kommenden Ziel- und Leistungsvereinbarungen 2020 bis 2024 werde das Wissenschaftsministerium in einem erweiterten Hochschulvertrag die wissenschafts- und hochschulpolitischen strategischen Ziele der Landesregierung darlegen und die Entwicklung des Hochschulsystems im Sinne einer Hochschulplanung skizzieren.

Der **LRH** hält nach wie vor ein hochschulpolitisches Konzept der Landesregierung für unverzichtbar, das den Rahmen für die Entwicklung der Hochschullandschaft in Schleswig-Holstein insgesamt definiert. Ein erweiterter Hochschulvertrag kann dieses Konzept nicht ersetzen.

Auf der Grundlage eines solchen Konzepts kann dann das Wissenschaftsministerium die Ziel- und Leistungsvereinbarungen und die Struktur- und Entwicklungspläne mit den einzelnen Hochschulen vereinbaren. Nur so kann das Wissenschaftsministerium auch in baulicher Hinsicht die notwendigen und erforderlichen baulichen Maßnahmen an dem Immobilienbestand der Hochschulen steuern. Dies ist auch deshalb notwendig, da es sich bei den Hochschulen des Landes um Liegenschaften des Wissenschaftsministeriums handelt. Das Immobilienvermögen des Wissenschaftsministeriums betrug Ende 2011 bereits 1,8 Mrd. €.<sup>1</sup>

Das **Wissenschaftsministerium** trägt vor, es habe eine Stabsstelle für Hochschulbauentwicklungsplanung eingerichtet, um der strategisch wichtigen Aufgabe der Hochschulbauentwicklung nachkommen zu können. Ziel sei die Erarbeitung eines Gesamtkonzepts Hochschulbau, auf dessen Grundlage der Haushaltsgesetzgeber Entscheidungen mit langfristigen Auswirkungen treffen könne und die Hochschulen langfristig planen und sich entsprechend ihren Profilen entwickeln könnten. Die Stabsstelle ergänze das Baureferat um die politisch-strategische Ausrichtung des Hochschulbaus in Schleswig-Holstein.

Der **LRH** hält dies für einen richtigen Schritt. Eine strategische Hochschulbauentwicklungsplanung wird ohne ein dem zugrunde liegendes Hoch-

---

<sup>1</sup> Erstmalige Erhebung der Gebäudemanagement Schleswig-Holstein AöR zum Stichtag 31.12.2011 im Rahmen der Erstellung des „Grundvermögensverzeichnisses Schleswig-Holstein (GVV)“, nicht veröffentlicht.

schulpolitisches Konzept nicht funktionieren. Darüber hinaus ist sicherzustellen, dass Stabsstelle und Baureferat abgestimmt handeln.

#### 14.3 **Kennwertgestütztes Verfahren zur Flächenbedarfsermittlung der Hochschulen 2018 eingeführt**

Erst 2018 liegt dem Wissenschaftsministerium ein kennwertgestütztes Verfahren zur Flächenbedarfsermittlung für die Hochschulen in Schleswig-Holstein vor, das durch das HIS-Institut für Hochschulentwicklung e.V. (HIS-HE) erarbeitet wurde. Für die Fachhochschulen steht ein solches noch aus. Damit sollen nunmehr einheitliche Kriterien und Regeln für eine vergleichbare Flächenbedarfsbemessung aller Hochschulen sowie bedarfsgerechte Flächenausstattung für verschiedene Nutzungsbereiche der fachlichen Einrichtungen geschaffen werden.

Ein solches objektiviertes Verfahren setzt das Wissenschaftsministerium in die Lage, den Überblick über die vorhandenen, die gewünschten und die aus seiner Sicht notwendigen Flächen für die jeweiligen Hochschulstandorte zu bekommen. Nur so kann es auf einer sortierten Datengrundlage seine fachliche Sicht auf gewünschte oder beantragte Flächen gewinnen und diese gegenüber der jeweiligen Hochschule artikulieren.

Die Mittel für den Hochschulbau sind endlich, weshalb die Verteilung auf die einzelnen Hochschulen des Landes nachvollziehbar sein sollte, um die notwendige Akzeptanz dafür zu erreichen. Eine Steuerung des Wissenschaftsministeriums mithilfe eines Hochschulkonzepts und auf der Basis objektiver Daten kann hier zu einer allen Interessen gerecht werdenden und damit für alle akzeptablen Verteilung der Mittel beitragen.

Voraussetzung hierfür ist, dass das Wissenschaftsministerium sich im Bereich Hochschulbau personell so aufstellt, dass dies auch geleistet werden kann. Der notwendige Sachverstand muss dafür beim Wissenschaftsministerium angesiedelt sein. Die Personalausstattung 2018 im Umfang von 4 Stellen reicht angesichts der regen Bautätigkeit nicht aus.

Das **Wissenschaftsministerium** führt aus, dass das HIS-HE mit den 4 Fachhochschulen, den 3 Universitäten und dem Wissenschaftsministerium die Strukturen und Rahmenbedingungen für das kennwertgestützte Verfahren entwickelt habe. Ziele seien einheitliche Kriterien und Regeln für eine vergleichbare Flächenbedarfsbemessung aller Hochschulen sowie bedarfsgerechte Flächenausstattung für verschiedene Nutzungsbereiche der fachlichen Einrichtungen. Mit dem Abschluss der Verfahrensentwicklung erfolge nun der Prozess der Umsetzung.



Eine Personalverstärkung um 2 Kräfte, die zunächst von der Gebäudemanagement Schleswig-Holstein AöR (GMSH) abgeordnet worden seien, habe bereits stattgefunden.

Darüber hinaus weist der aktuelle Geschäftsverteilungsplan des Wissenschaftsministeriums aus, dass weitere 2 Stellen hinzugekommen sind.

#### 14.4 Technische Infrastrukturkonzepte fehlen

Bei der baulichen Entwicklung der Hochschulstandorte hat das Land vorab Technische Infrastrukturkonzepte aufzustellen, deren Finanzierung langfristig sicherzustellen und diese auch umzusetzen. Voraussetzung für ein Technisches Infrastrukturkonzept sind Informationen zu absehbaren Entwicklungsplanungen der Hochschulen sowie belastbare Kataster, Informationen zum technischen Zustand und Alter der Infrastruktur. Sie sind Grundlagen für eine zukunftsorientierte Infrastrukturplanung.

Die aus Forschung und Lehre resultierenden Anforderungen an die Technische Infrastruktur werden zunehmend anspruchsvoller. Insbesondere Gebäude naturwissenschaftlicher Fakultäten sind technisch hoch installiert. Die technischen Anlagen bedürfen einer intensiven Betriebsüberwachung und benötigen viel Energie.

Technische Infrastrukturkonzepte sparen mittel- und langfristig Kosten und erhöhen die Versorgungssicherheit der Hochschulstandorte. Abgängige, überalterte oder unwirtschaftliche Einrichtungen können so vorausschauend durch neue - den zukünftigen Anforderungen entsprechend dimensionierte Anlagenteile - ersetzt werden. Das ist eine Investition in die Zukunft. Gleichzeitig werden teure und arbeitsaufwendige Ad-hoc-Reparaturen im Schadensfall weitgehend vermieden. In der Mittelspannungs- und in der Kälteversorgung können Investitions- und Folgekosten minimiert werden, wenn Nutzergruppen organisatorisch zusammengelegt werden.

Bereits 2012 hat der LRH festgestellt, dass der Instandhaltungs- und Sanierungsbedarf der versorgungstechnischen Infrastruktur bisher überhaupt nicht erfasst wurde.<sup>1</sup> Eine vorausschauende Planung oder Konzeption der Technischen Infrastruktur existierte nicht. 2016 hatte sich die Situation nicht grundlegend verbessert.<sup>2</sup> Trotz eindringlicher Hinweise und Empfehlungen des LRH in 2012 waren die Hochschulen und die GMSH dem Erfordernis, ein funktionierendes Infrastrukturmanagement aufzubauen - oder zumindest zu instrumentalisieren - nicht nachgekommen. Die Hoch-

<sup>1</sup> Prüfungsmittelung des LRH 31 - Pr 1664/2011 „Energieversorgung von Universitäten, Fachhochschulen und Universitätskliniken“ vom 19.03.2012, nicht veröffentlicht.

<sup>2</sup> Vgl. Bemerkungen 2017 des LRH, Nr. 29.

schulen und insbesondere die Universität Kiel können bis heute keine vollständigen und aktuellen Anlagenkataster der Technischen Infrastruktur vorlegen.

Das **Wissenschaftsministerium** kündigt nunmehr an, den Ansatz des LRH in die Beratungen mit dem Finanzministerium und der GMSH auch im Rahmen des Projekts zur Erarbeitung eines Konzepts für die energetische Sanierung der Landesliegenschaften einbeziehen zu wollen.

#### 14.5 **Kostenkontrolle von Großen Baumaßnahmen durch Einsatz von Kostenplanungsinstrumenten sicherstellen**

Die im „Handbuch für die Durchführung von Bauaufgaben des Landes Schleswig-Holstein (HBBau)“<sup>1</sup> eingeführten Verfahren hinsichtlich Planung und Durchführung von Baumaßnahmen sind vorhanden und ausreichend, um eine bedarfsgerechte und kostensichere Erstellung von Gebäuden sicherzustellen. Alle am Bauprozess Beteiligten müssen ihre Aufgaben in den Verfahren dann aber auch wahrnehmen.

Um die bedarfsgerechte und wirtschaftliche Kostenplanung eines Projekts bereits in einem frühen Planungsstadium zu gewährleisten, sollten die Kostenplanungsverfahren PLAKODA und RBK verpflichtend eingesetzt werden. Sie beinhalten einheitliche Berechnungsmethoden über alle Projektplanungsphasen.

PLAKODA ist ein im Auftrag der Bauministerkonferenz entwickeltes Kostenplanungsprogramm. Bereits in sehr frühem Stadium eines angedachten Bauprojekts werden überschlägig Investitionskosten durch die Mittelwertmethode ermittelt.

Das Verfahren RBK ermöglicht die nutzungsorientierte Betrachtung des konkreten Bauprojekts. Auf der Grundlage des Raumprogramms werden die erforderlichen Nutzungs-, Verkehrs- und Technikflächen über Qualität und Quantität bewertet.

Beide Verfahren, das hat die Prüfung gezeigt, werden bislang unzureichend genutzt.

Der LRH hat die Kostenplanungsinstrumente PLAKODA und RBK beispielhaft auf die 3 Baumaßnahmen „Neubau Juridicum“, „Neubau Institut für Geowissenschaften“ und „Neubau Instituts- und Seminargebäude für die Geografie - Ersatz für LMS8“ angewendet. Ergebnis: Werden diese

---

<sup>1</sup> Handbuch für die Durchführung von Bauaufgaben des Landes Schleswig-Holstein (HBBau SH) - Stand: Juli 2018.

länderübergreifend finanzierten Programme konsequent angewendet, ist mit wenig Aufwand eine frühzeitige Kostenplanung und eine Kostenkontrolle gewährleistet. Die einheitliche Anwendung muss das Finanzministerium über die Regelungen des HBBau sicherstellen.

Das **Finanzministerium** führt aus, dass der Hinweis des LRH zu den mit dem HBBau eingeführten Verfahren hinsichtlich Planung und Durchführung von Baumaßnahmen auch die dortige Auffassung bestätige.

Im Rahmen der derzeitigen Überarbeitung des Abschnitts E HBBau solle die Ableitung überschlägiger Kosten auf der Basis von PLAKODA, RBK oder sonstiger Kostenkennwerte und Vergleichspreise aufgenommen werden.

Der **LRH** bleibt bei seiner Forderung, dass die Kostenplanungsinstrumente PLAKODA und RBK auch verpflichtend eingesetzt werden.