

Schleswig-Holsteinischer Landtag
Vorsitzende
des Bildungsausschusses
Frau Anke Erdmann, MdB
Landeshaus
Düsternbrooker Weg 70
24105 Kiel

Schleswig-Holsteinischer Landtag
Umdruck 18/1408

Justizariat

Ansprechpartner: Kurt-Peter Zilske

Tel: 0431 597-1065, Fax: -1178

E-Mail: kurt-peter.zilske@uksh.de

www.uksh.de

Datum: 2. Juli 2013

Aktenzeichen: 010-0323-VW-13

Gesetzentwurf der Landesregierung zur Änderung des Hochschulgesetzes Drucksache 18/710

Schreiben - L 213 - vom 6. Juni 2013

Sehr geehrte Frau Vorsitzende,

für die Gelegenheit zur Stellungnahme in dem Anhörungsverfahren danken wir Ihnen. Dabei beschränken wir uns auf die vorgesehene Regelung einer Option zur Übertragung einzelner Bauaufgaben auf das Universitätsklinikum Schleswig-Holstein (s. Art. 1 Nr. 1 des Gesetzentwurfs).

Der Gesetzentwurf der Landesregierung sieht vor, in § 9 Abs. 1 HSG einen Satz 5 anzufügen. Danach würde § 9 Abs. 1 HSG neue Fassung (die Änderung ist gekennzeichnet) wie folgt lauten:

„(1) Planung und Durchführung von Maßnahmen des Neu- und Ausbaus sowie der Sanierung und Modernisierung einschließlich der Beschaffung von Großgeräten der Hochschulen und des Klinikums sind Aufgabe des Landes, soweit es sich nicht um Körperschaftsvermögen handelt. Baumaßnahmen berücksichtigen die barrierefreie Gestaltung für Menschen mit Behinderung. Die Bauunterhaltung obliegt dem Land. Das Ministerium kann durch Verordnung für Baumaßnahmen der Hochschulen und des Klinikums Flächen- und Kostenrichtwerte für einzelne Fächer oder Fachgruppen festlegen. Das Ministerium kann durch Vertrag mit Zustimmung des Finanzministeriums im Einzelfall die dem Land nach den Sätzen 1 und 3 obliegenden Aufgaben projektbezogen ganz oder teilweise auf das Klinikum übertragen, soweit hierdurch die Aufgaben nach den Grundsätzen der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit ebenso gut oder besser wahrgenommen werden können.“

Demgegenüber schlägt das UKSH vor, in § 9 Abs. 1 HSG in Satz 1 drei Wörter zu streichen und einen Satz 5 anzufügen. Danach würde 9 Abs. 1 HSG neue Fassung (die Gesetzesänderung ist durch Eingabe des Veränderungsmodus gekennzeichnet) wie folgt lauten:

„(1) Planung und Durchführung von Maßnahmen des Neu- und Ausbaus sowie der Sanierung und Modernisierung einschließlich der Beschaffung von Großgeräten der Hochschulen ~~und des Klinikums~~ sind Aufgabe des Landes, soweit es sich nicht um Körperschaftsvermögen handelt. Baumaßnahmen berücksichtigen die barrierefreie Gestaltung für Menschen mit Behinderung. Die Bauunterhaltung obliegt dem Land. Das Ministerium kann durch Verordnung für Baumaßnahmen der Hochschulen und des Klinikums Flächen- und Kostenrichtwerte für einzelne Fächer oder Fachgruppen festlegen. Für das Klinikum gelten die Sätze 1 bis 4 sinngemäß; das Ministerium kann die Aufgaben ganz oder teilweise durch Rechtsverordnung dem Klinikum übertragen.“

Der Vorstand ist der Auffassung, dass die vom UKSH vorgeschlagene „Verordnungslösung“ zweckmäßiger und zudem rechtlich sicherer ist als die von der Landesregierung vorgeschlagene „Vertragslösung“. Dies möchten wir wie folgt begründen:

1. Entwurf der Landesregierung (sog. „Vertragslösung“)

Den Vorschlag der Landesregierung halten wir aus folgenden Gründen für problematisch:

a) Gefahr der Nichtigkeit des Vertrages

Die im Gesetzentwurf vorgesehene Regelung, wonach eine Übertragung durch Vertrag zwischen dem Ministerium und dem UKSH mit Zustimmung des Finanzministeriums nur „*im Einzelfall*“ und nur dann möglich ist, „*soweit hierdurch die Aufgaben nach den Grundsätzen der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit ebenso gut oder besser wahrgenommen werden können*“, schafft nicht die erforderliche Transparenz und Rechtssicherheit. Ein solcher Vertrag könnte nach verwaltungsrechtlichen Regelungen nichtig sein, wenn sich im Nachhinein herausstellt, dass die einschränkenden Voraussetzungen der Ermächtigungsgrundlage tatsächlich nicht vorlagen. § 126 Abs. 1 LVwG verweist hinsichtlich der Nichtigkeit eines öffentlich-rechtlichen Vertrages auf

die Vorschriften des bürgerlichen Rechts. Es kommt dann auf die unsichere Auslegungsfrage an, ob die vertragliche Übertragung ohne Einhaltung der genannten einschränkenden Voraussetzungen im Sinne von § 134 BGB strikt verboten sein soll.

Hiergegen ist zwar seitens des Landes angemerkt worden, dass die im Gesetzesentwurf zur Änderung des Hochschulgesetzes vorgeschlagene Ergänzung des § 9 Abs. 1 kein gesetzliches Verbot im Sinne des § 134 BGB enthalte. Dem steht unseres Erachtens jedoch entgegen, dass die Frage, ob eine Übertragung ohne Einhaltung der genannten einschränkenden Voraussetzungen zur Unwirksamkeit des Übertragungsvertrages führen würde, nach der Rechtsprechung in erster Linie vom Zweck der Verbotsnorm abhängt. Annahmen über den Zweck eines Gesetzes sind allerdings stets mit einer Interpretationsunsicherheit behaftet. Eine solche Unsicherheit gilt es so weit als möglich zu vermeiden, da hierdurch in das ÖPP-Verfahren ohne erkennbare Notwendigkeit eine Unsicherheit getragen wird.

b) Kein Erfordernis für einen Hinweis auf § 7 Abs. 1 LHO

Für nicht überzeugend halten wir das in der Entwurfsbegründung des Landes angeführte Argument, es bedürfe eines ausdrücklichen Verweises auf den Rechtsgedanken von § 7 Abs. 1 der Landeshaushaltsordnung, weil das UKSH nach § 92 Abs. 2 HSG an die §§ 1-87 LHO nicht gebunden sei. Denn diese Freistellung ist aus dem guten Grund erfolgt, dem in einem harten Wettbewerb stehenden UKSH hinreichenden unternehmerischen Spielraum zu geben. Schon wegen dieses Wettbewerbsdrucks handelt das UKSH ohnehin so wirtschaftlich wie möglich. Ein Spielraum, der kaufmännisches Denken erlaubt, wird noch wichtiger, wenn dem UKSH – statt einer Finanzierung der erforderlichen Baumaßnahmen aus Landesmitteln – die Verantwortung dafür übertragen wird, die Investitionen selbst durch Kreditaufnahme und letztlich aus der erwarteten Effizienzrendite zu finanzieren. Das Erfordernis einer Beurteilung der „*Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit*“ jeder einzelnen Maßnahme durch das Land steht dem entgegen und würde dem UKSH ein

engeres haushaltsrechtliches Korsett anlegen als dies gegenwärtig der Fall ist.

Das Land hat zudem ein eigenes Interesse an dem Erhalt des unternehmerischen Spielraums des UKSH. Je enger eine haushaltsrechtliche Anbindung an das Land erfolgt, desto höher erscheint die Gefahr, dass die – insbesondere im Rahmen der Immobilien-ÖPP entstehenden – Verbindlichkeiten des UKSH entgegen der bisherigen Sichtweise künftig als dem Land zuzurechnende öffentliche Kreditaufnahme bewertet werden könnten; dies wäre sowohl unter dem Gesichtspunkt der Einhaltung der Maastricht-Kriterien als auch der verfassungsrechtlichen Schuldenbremse problematisch. Daher sollte die Beurteilung der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit der Durchführung der jeweiligen Baumaßnahme, insbesondere bezogen auf die Immobilien-ÖPP, in der Verantwortung des UKSH erfolgen.

Des Weiteren gibt es gute Gründe, das UKSH nicht an die haushaltsrechtlichen Grundsätze zu binden, sondern ihm die notwendige Freiheit zum verantwortlichen unternehmerischen Agieren zu geben. Sofern in jedem Einzelfall vom Land geprüft würde, ob eine vom UKSH beabsichtigte Maßnahme wirtschaftlich und sparsam ist, läge hierin eine erhebliche praktisch Einschränkung des Entscheidungs- und Gestaltungsspielraums des UKSH und damit eine Benachteiligung gegenüber Konkurrenzunternehmen. Hinzu kommt, dass im UKSH die Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit von Bauvorhaben von den Mitgliedern des Aufsichtsrats eingehend und gewissenhaft geprüft wird. Denn Bauvorhaben von einigem Gewicht sind außergewöhnliche, über den Rahmen des laufenden Geschäftsbetriebes hinausgehende Rechtsgeschäfte bzw. Maßnahmen, die nach § 85 Abs. 2 Nr. 5 HSG der Zustimmung des Aufsichtsrates bedürfen. Im Aufsichtsrat ist das Land durch drei Staatssekretärinnen oder Staatssekretäre vertreten.

2. Vorschlag des UKSH (sog. „Verordnungslösung“)

Die vorgenannten Probleme würden bei Übernahme des obigen Vorschlags des UKSH nicht entstehen.

Der Vorstand empfiehlt, das Gesetz offen zu halten, damit es der Landesregierung möglich ist, aufgrund einer politischen Entscheidung durch einen klaren Rechtsakt (Verordnung) die Bauherreneigenschaft auf das UKSH zu übertragen. Auch das UKSH erhielte hierdurch die notwendige Rechtssicherheit. Der Landesregierung wäre es selbstverständlich unbenommen, dabei die Grundsätze der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit zu berücksichtigen. Es könnte aber – vermeidbare – Irritationen im Projekt Immobilien ÖPP des UKSH bei den Dialogpartnern und anderen hervorrufen, wenn diese Grundsätze Eingang in den Gesetzestext als Tatbestandsvoraussetzung finden würden.

Bei der späteren Ausgestaltung der Verordnung sollte darauf hingewirkt werden, dass dem UKSH nicht nur die Bauherreneigenschaft für ÖPP- und privatfinanzierte Immobilien, sondern für sämtliche Immobilien, die der Krankenversorgung dienen, übertragen wird. Denn ansonsten wären Reibungsverluste aufgrund von Schnittstellen unausweichlich.

Überdies benötigt der Vorstand für die Wahrnehmung seiner Aufgabe, das Klinikum zu leiten, in baulicher Hinsicht größere unternehmerische Handlungsfreiheiten. Hierzu gehört es, Baumaßnahmen (Kosten, Termine, Qualität etc.) unmittelbar ohne Einschaltung Dritter zeitnah, flexibel und aktiv steuern zu können, da die Funktionalität von Kliniken und Instituten einen unmittelbaren Einfluss auf die Wirtschaftlichkeit der Erbringung von Leistungen in der Krankenversorgung hat. Nicht weniger bedeutend ist die Einhaltung der für Bauvorhaben geplanten Kosten und Zeitvorgaben. Um diese Kernprozesse verantwortlich steuern zu können, benötigt das UKSH die Bauherreneigenschaft für sämtliche Bauaufgaben im Klinikum (Große Baumaßnahmen, wirtschaftsplanfinanzierte, d. h. wertsteigernde und bauunterhaltende Maßnahmen, sowie vom Aufsichtsrat beschlossene kreditfinanzierte Baumaßnahmen).

Daher würde der Vorstand es sehr begrüßen, wenn dem UKSH für sämtliche Immobilien, die der Krankenversorgung dienen, die Bauherreneigenschaft übertragen würde. Das UKSH würde dann die Prozesse der Bauplanung, Baudurchführung und Überwachung in eigener Verantwortung wahrnehmen. Es würde die organisatorischen und personellen Voraussetzungen schaffen, um die sich aus der Bauherreneigenschaft ergebenden Aufgaben in Eigenerledigung mit gezielter externer Unterstützung (z. B. Architektur- und Ingenieurbüros) zu übernehmen. Der Informationsfluss würde im UKSH selbst stattfinden und würde optimiert werden. Durch die interne Vorbereitung der Projekte würden Entscheidungsprozesse verschlankt werden.

Für ein Gespräch zur weiteren Erläuterung unseres Anliegens stehen wir den Mitgliedern des Bildungsausschusses gern zur Verfügung.

Mit freundlichen Grüßen



Prof. Dr. Jens Scholz
Vorstandsvorsitzender



Peter Pansegrau
Kaufmännischer Vorstand