



Landesrechnungshof Postfach 3180 24030 Kiel

Vorsitzende des
Bildungsausschusses des
Schleswig-Holsteinischen Landtages
Frau Anke Erdmann, MdL
Landeshaus
24105 Kiel

Nachrichtlich

Ministerium für
Bildung und Wissenschaft
des Landes Schleswig-Holstein
Brunswiker Straße 16 - 22
24105 Kiel

Schleswig-Holsteinischer Landtag
Umdruck 18/2939

Finanzministerium
des Landes Schleswig-Holstein
Düsternbrooker Weg 64
24105 Kiel

Ihre E-Mail vom
16.05.2014, L213

Unser Zeichen
LRH 23

Telefon 0431 988-0
Durchwahl 988-8966

Datum
28. Mai 2014

**Entwurf eines Gesetzes über die Stiftungsuniversität zu Lübeck und zur Änderung hochschulrechtlicher Vorschriften
hier: Stellungnahme zum Gesetzentwurf der Landesregierung (Landtagsdrucksache 18/1724)**

Sehr geehrte Frau Vorsitzende,

der Bildungsausschuss hat den Landesrechnungshof Schleswig-Holstein (LRH) mit Schreiben vom 16.05.2014 die Gelegenheit zur Stellungnahme zum o. g. Gesetzentwurf eingeräumt. Vorbehaltlich späterer Prüfungen nimmt er wie folgt Stellung:

Mit dem Gesetzentwurf wird eine Entscheidung zur strategischen Weiterentwicklung der Hochschullandschaft in Schleswig-Holstein getroffen. Durch die Umwandlung der Universität zu Lübeck in eine Stiftungsuniversität des öffentlichen Rechts soll die Hochschulautonomie erweitert werden. Zudem sollen die Voraussetzungen geschaffen werden, dass die Universität ihre Finanzausstattung durch Spenden und Zustiftungen verbessern kann.

Der Landesrechnungshof hat in den letzten Jahren wiederholt empfohlen, dass das Land strategische Entscheidungen zur Hochschullandschaft trifft, die Eigenverantwortlichkeit der Hochschulen stärkt und den Hochschulen ermöglicht, zusätzliche Finanzquellen zu erschließen (Sonderbericht 2011 des LRH, Tz. 16 und Bemerkungen 2012 des LRH, Nr. 25). Diesen Empfehlungen trägt der Gesetzentwurf Rechnung.

Um den eingeschlagenen Weg konsequent zu Ende zu gehen, sind in folgenden Bereichen noch Veränderungen am Gesetzentwurf erforderlich:

I. Verbesserung der Finanzausstattung versus Kosten und Verwaltungsaufwand

Der Gesetzentwurf geht darauf ein, dass die Umwandlung für die Universität und das Land mit zusätzlichen Kosten und zusätzlichem Verwaltungsaufwand verbunden ist. Demgegenüber steht die Erwartung, dass sich die finanzielle Ausstattung mittel- bis langfristig durch die Einwerbung privater Finanzmittel insgesamt verbessert. Die Angaben sind nicht quantifiziert. Nach Auffassung des Wissenschaftsministeriums ist der tatsächliche Aufwand derzeit nicht abschätzbar.

Nach § 7 Abs. 2 LHO und den dazu erlassenen Verwaltungsvorschriften sind für alle finanzwirksamen Maßnahmen angemessene Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen durchzuführen. Dazu gehören auch Gesetzesvorhaben. Sowohl deswegen als auch im Hinblick auf die als Modellversuch charakterisierte Umwandlung und die spätere Evaluation (§ 14) müssen Universität und Wissenschaftsministerium die erwarteten zusätzlichen Einnahmen und Ausgaben konkret beziffern. Dazu gehören z. B. Zielzahlen für zusätzliche Einnahmen und Kosten für die Umstellung des Rechnungswesens.

Die Zielvereinbarung 2014 bis 2018 der Universität Lübeck sieht eine schrittweise Steigerung des Spendenaufkommens von knapp 55.000 € (Ausgangswert) auf 125.000 € bis 2018 vor. Der Zuwachs von 70.000 € wird allein schon durch einen professionellen Fundraiser (Annahme: Entgeltgruppe E 13) aufgezehrt.

Wenn nicht deutlich mehr Mittel durch Spenden und Zustiftungen eingeworben werden können, ist die Maßnahme unwirtschaftlich.

II. Ausbau der Hochschulautonomie versus Landesaufgaben zur Erfüllung nach Weisung (§ 5)

Die Hochschulautonomie wird bei Personalangelegenheiten erweitert (Dienstherrnfähigkeit § 9). Als Landesaufgabe zur Erfüllung nach Weisung verbleibt dagegen die Bewirtschaftung der zugewiesenen Mittel, soweit Finanzaufweisungen des Landes betroffen sind. Neu hinzu kommt die Aufstellung des Wirtschaftsplans (§ 5 Abs. 1 Nr. 1).

Diese Vorschrift widerspricht der gewollten größeren Eigenständigkeit und Stärkung der Hochschulautonomie, obwohl diese Ziele ausdrücklich auch bei der Bewirtschaftung der Finanzmittel als Ziel genannt werden (vgl. S. 2 des Gesetzesentwurfs). Der Landesrechnungshof hat auf diese Problematik schon im Zusammenhang mit der Ausgliederung der Hochschulen aus dem Landeshaushalt mehrfach hingewiesen (zuletzt im Sonderbericht 2011 des LRH, S. 107 f.). Widersprüchlich ist bei den ausgegliederten Hochschulen (Körperschaften des öffentlichen Rechts), dass sie ihren Haushaltsplan und die Haushaltsrechnung in eigener Rechtszuständigkeit aufstellen. Die Bewirtschaftung der staatlich zugewiesenen Finanzmittel muss aber dessen ungeachtet weiterhin als Landesaufgabe nach Weisung wahrgenommen werden. Die Widersprüchlichkeit wird für die Stiftungsuniversität noch größer: An die Stelle eines Haushaltsplans soll der Wirtschaftsplan treten. Dessen Kern ist gerade die größere Flexibilität gegenüber einem Haushaltsplan. In der Erläuterung zu § 12 heißt es dazu: *„Um der Stiftungsuniversität eine eigenverantwortliche Wirtschaftsführung zu ermöglichen, ist die Einführung eines kaufmännischen Rechnungswesens unter Einbeziehung einer Kosten- und Leistungsrechnung vorgesehen. Die Absätze 1 und 2 legen dementsprechend fest, dass die Stiftungsuniversität entsprechend § 110 LHO einen Wirtschaftsplan aufzustellen hat und dass sich Wirtschaftsführung und Rechnungswesen nach kaufmännischen Grundsätzen richten.“*

Der Landesrechnungshof empfiehlt, die Vorschrift in § 5 Abs. 1 Nr. 1 zu streichen. Der staatliche Einfluss und die Überwachung sind auf andere Weise sicherzustellen. Landesunmittelbare juristische Personen des öffentlichen Rechts und damit auch die künftige Stiftung unterliegen der Rechtsaufsicht des Landes (§§ 50 bis 52 LVwG). Staatliche Vorgaben und Kontrollen zur Wirtschaftsführung können in die Verordnung nach § 12 Abs. 3 aufgenommen werden. Auch der Zuweisungsbescheid und die Genehmigung des Wirtschaftsplans können mit Auflagen versehen werden. Die Kontrolle der Wirtschaftsführung erfolgt über das Entlastungsverfahren (vgl. dazu Änderungsvorschläge zu § 7).

III. Spezialgesetzliche Regelungen versus LHO (§ 12)

Nach § 105 Abs. 1 LHO gelten für landesunmittelbare juristische Personen des öffentlichen Rechts die §§ 106 bis 110 unmittelbar und die §§ 1 bis 87 entsprechend, soweit nicht durch Gesetz oder aufgrund eines Gesetzes etwas anderes bestimmt ist. Es steht dem Gesetzgeber somit frei, für landesunmittelbare juristische Personen des öffentlichen Rechts die Geltung der LHO ganz oder teilweise außer Kraft zu setzen.

In der Begründung zu § 12 Abs. 3 heißt es, dass die LHO abweichend von § 105 Abs. 1 LHO auf die Stiftungsuniversität nur eine teilweise Anwendung finde. Die Anwendung werde auf einige essentielle Vorschriften beschränkt. Die Paragraphen der LHO, die für die Stiftung entsprechend gelten sollen, werden explizit aufgezählt. Allerdings erschließt sich aus der Begründung zu § 12 nicht, warum dafür abweichend von § 105 Abs. 1 LHO der Weg der expliziten Aufzählung geltender Paragraphen gewählt wird. Der Landesrechnungshof empfiehlt die Formulierung: *„Die LHO findet mit Ausnahme der §§ ... keine Anwendung.“* Dieser Wortlaut findet sich z. B. auch in § 92 Abs. 2 HSG, bezogen auf das UKSH.

IV. Weitere Empfehlungen zur Klarstellung und Präzisierung

1. Vermögensübertragung (§ 3)

Rechtsfähige Stiftungen des öffentlichen Rechts nehmen mit einem Kapital- oder Sachbestand Aufgaben der öffentlichen Verwaltung wahr (§ 46 LVwG). Der Stiftungsuniversität sollen Grundstücke und dingliche Rechte des Landes (laut Anlage) unentgeltlich übertragen werden. Ebenso sollen das Vermögen, die beweglichen Vermögensgegenstände im Eigentum des Landes und das Körperschaftsvermögen der Universität unentgeltlich auf die Stiftungsuniversität übergehen. Auch vom Land für die Universität erworbene und von dieser verwaltete Nutzungsrechte tritt das Land an die Universität ab. Der Landesrechnungshof empfiehlt für den Nachweis, worum es sich im Einzelnen handelt, als Stichtag den 31.12.2014 einzufügen.

Die Grundstücke werden unentgeltlich übertragen. Für den Aufbau des Grundstockvermögens ergibt sich daraus die Frage, welcher Wert in der Eröffnungsbilanz anzusetzen ist. Die Begründung zu § 3 des Gesetzentwurfs geht auf diese Problematik nicht ein.

2. Stiftungsvermögen und Finanzierung (§ 4)

Beim Stiftungsvermögen wird unterschieden zwischen

- dem Grundstockvermögen, das zu erhalten ist, und
- weiteren Vermögenswerten.

Das Grundstockvermögen besteht zunächst nur aus den vom Land übertragenen Grundstücken. Das Wissenschaftsministerium erwartet, dass durch einen mittel- und langfristigen Aufbau des Grundstockvermögens Erträge erwirtschaftet werden können, die zur Erfüllung des Stiftungszwecks eingesetzt werden (Begründung zu § 4 Abs. 2, S. 36). § 4 Abs. 2 Satz 1 sollte entsprechend klar formuliert werden: *„Das Grundstockvermögen wird zunächst aus den in § 3 Abs. 1 bezeichneten Grundstücken gebildet und kann durch Zustiftungen des Landes oder Dritter erhöht werden, soweit die zugeführten Vermögenswerte diesem Zweck ausdrücklich gewidmet sind.“*

Die Grundstücke des Grundstockvermögens sollen in ihrem Bestand körperlich erhalten bleiben. In den Erläuterungen heißt es dazu auf S. 36: *„Die Stiftungsuniversität ist dementsprechend nicht verpflichtet, Abschreibungen auf den übergebenen Gebäudebestand vorzunehmen.“* Daraus ergeben sich im Hinblick auf die Eröffnungsbilanz Probleme für die Bewertung des übergebenen Gebäudebestands. Nach § 94 BGB gehören Gebäude, die mit dem Grund und Boden verbunden sind, zu den wesentlichen Bestandteilen eines Grundstücks. Eine Abschreibung auf die Gebäude kann nur dann ausgeschlossen werden, wenn die übertragenen Gebäude als Teil der Grundstücke als bereits abgeschrieben bewertet werden. Spätere Neu- und Ausbauten und andere Investitionen aus Landesmitteln (§ 4 Abs. 3 Nr. 2) sind danach dem sonstigen Stiftungs-, nicht dem Grundstockvermögen zuzuordnen und abzuschreiben.

Unter bestimmten Voraussetzungen können Grundstücke trotz des Erhaltungsgebots veräußert werden. In § 4 Abs. 2 Satz 5 sollte bestimmt werden: *„Die aus einer Veräußerung erzielten Erlöse müssen zum Erwerb gleichwertiger Grundstücke oder für eine dauerhaft bessere Nutzung der vorhandenen Grundstücke des Grundstockvermögens eingesetzt werden.“*

Aus § 4 Abs. 3 Nr. 4 ist ersichtlich, dass - zumindest mittel- und langfristig - Erträge aus Stiftungsvermögen erwartet werden. Hier sollte die Bestimmung ergänzt werden: *„Soweit Geldvermögen Ertrag bringend angelegt wird, ist die Richtlinie für die Anlage von Stiftungsvermögen des Finanzministeriums zu beachten.“*

Die Finanzierung des laufenden Betriebs ist weiterhin von den Zuweisungen des Landes abhängig. Ein Haushaltsvorbehalt sollte deshalb nicht nur in § 4 Abs. 3 Nr. 2, sondern auch in § 4 Abs. 3 Nrn. 1 und 3 vorgesehen werden.

3. Selbstverwaltungsangelegenheiten und Landesaufgaben (§ 5)

Mit dem Eigentumsübergang der bisher von der Universität genutzten Grundstücke und Gebäude auf die Stiftungsuniversität gehen auch sämtliche Bauaufgaben auf die Stiftungsuniversität über. Gleiches gilt für die Bauherrenaufgaben.

Der Landesrechnungshof begrüßt, dass die Gebäudemanagement Schleswig-Holstein (GMSH) auch weiterhin die Bauaufgaben der Stiftungsuniversität erfüllt. Die Bauherrenaufgaben nimmt die GMSH zukünftig als eigene Aufgaben der Stiftungsuniversität wahr. Bei Baumaßnahmen, die ganz oder überwiegend aus privaten Mitteln finanziert werden, beschränkt sich die Tätigkeit der GMSH zukünftig auf die Leitung der Entwurfsarbeiten, die Bauüberwachung und die Vergaben. Damit bleibt sichergestellt, dass die bauliche Sanierung und Modernisierung der Stiftungsuniversität zwischen dem Land und dem UKSH weiterhin abgestimmt wird.

4. Stiftungsrat (§ 7)

Der Stiftungsrat soll aus 5 externen und 4 internen Mitgliedern bestehen. Als externe Mitglieder gelten nach § 7 Abs. 2 auch Personen, die nach § 13 Abs. 4 HSG den Mitgliedern nach § 13 Abs. 1 bis 3 HSG gleichgestellt sind. Das sind

- die in den Ruhestand getretenen Professorinnen und Professoren,
- die hauptberuflich, jedoch nur vorübergehend in der Hochschule Tätigen,
- die Lehrbeauftragten, soweit sie nicht Mitglieder nach Abs. 1 Nr. 2 sind,
- Honorarprofessorinnen, Honorarprofessoren, Privatdozentinnen, Privatdozenten sowie die sonstigen an der Hochschule nebenberuflich Tätigen,
- die in einer Forschungseinrichtung hauptberuflich Tätigen, beurlaubten Professorinnen und Professoren der Hochschule und
- die Ehrenbürgerinnen und Ehrenbürger, Ehrensensatorinnen und Ehrensensatoren der Hochschule.

Ebenfalls als Externe gelten Mitglieder des Stiftungskuratoriums.

Im Hinblick auf die gegenüber § 19 HSG erweiterten Beschluss- und Kontrollaufgaben sollte die Zusammensetzung des Stiftungsrats die nötige Unabhängigkeit gegenüber den übrigen Stiftungsorganen aufweisen. Das setzt

nicht nur voraus, dass die internen Mitglieder keinem anderen Organ oder Gremium angehören (§ 7 Abs. 2 Satz 1), sondern auch, dass die externen Mitglieder tatsächlich von außen kommen und nicht der Universität in der Weise verbunden sind, dass sie hochschulgesetzlich den Mitgliedern gleichgestellt sind (§ 13 Abs. 4 HSG). § 7 Abs. 2 Satz 3 sollte daher gestrichen werden.

In § 7 Abs. 6 werden die Aufgaben des Stiftungsrats festgelegt. Der Begründung zufolge orientieren sich die Kompetenzen an den Zuständigkeiten in § 19 Abs. 1 HSG. Davon abweichende Regelungen und zusätzliche Aufgaben werden in der Begründung explizit erläutert. Solche Erläuterungen fehlen zu § 7 Abs. 6 Satz 3. Falls hier die Zuständigkeiten des Hochschulrats nach § 20 HSG (Medizin-Ausschuss) und nach § 23 Abs. 6 HSG (Findungskommission zur Wahl des Präsidenten) gemeint sind, sollte dies auch so formuliert werden.

Der Stiftungsrat ist für die Entgegennahme des Rechenschaftsberichts des Präsidiums, die Feststellung des Jahresabschlusses und die Entlastung des Präsidiums als Stiftungsvorstand zuständig (§ 7 Abs. 6 Nr. 13). Der Jahresabschluss und dessen Prüfung richten sich künftig nach den Vorgaben des HGB und § 53 HGrG (§ 12 Abs. 2).

Im Stiftungsrat ist - anders als bei den Aufsichtsorganen anderer Stiftungen oder Anstalten des öffentlichen Rechts - kein Mitglied des Wissenschafts- oder Finanzministeriums vertreten. Um regelmäßige und systematische Kontrollen der Wirtschaftsführung zu gewährleisten, sollte die Entlastung des Präsidiums nicht nur vom Stiftungsrat beschlossen, sondern auch vom zuständigen Ministerium und dem Finanzministerium genehmigt werden. Der Gesetzentwurf sollte entsprechend ergänzt werden.

5. Dienstherrnfähigkeit und Personalübergang (§ 9)

§ 9 Abs. 2 und 3 sollten präziser formuliert werden. Unklar ist, ob die Aufzählung in Abs. 2 kumulativ, additiv oder alternativ gemeint ist. Wenn mit „berufenen“ nur Professoren gemeint sind, wären weitere vom Land ernannte Beamte, die entweder an der Universität oder an der Universität und zugleich am UKSH tätig sind, bei der jetzigen Formulierung nicht übergeleitet. In § 9 Abs. 3 Satz 1 müsste aus demselben Grund das „und“ durch ein „und/oder“ ersetzt werden.

6. Dienst- und arbeitsrechtliche Befugnisse (§ 10)

In § 10 Abs. 4 Satz 1 sollte in Anlehnung an die Arbeitsvertragsmuster des Landes ergänzt werden: *„Für die Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer der Stiftungsuniversität finden die für Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer des Landes geltenden Tarifverträge und sonstige zugehörige Bestimmungen so wie die diese ergänzenden, ändernden und ersetzenden Tarifverträge in der jeweils gelten Fassung Anwendung.“*

8. Wirtschaftsplan und Wirtschaftsführung (§ 12)

In § 12 Abs. 6 sollte Satz 4 ersetzt werden durch den Hinweis, dass die Universität die Leistungen des Finanzverwaltungsamtes vergüten muss. Der Verzicht auf eine solche Vergütung widerspricht § 61 Abs. 1 Satz 2 LHO. Im Gesetzentwurf heißt es außerdem unter „Kosten und Verwaltungsaufwand“ ausdrücklich: *„Sämtliche stiftungsbezogene Mehrkosten werden von der Stiftungsuniversität aus ihren Einnahmen finanziert.“*

In § 12 Abs. 9 sollte neben dem Wissenschaftsministerium auch der Zustimmungsvorbehalt durch das Finanzministerium für derartige Versicherungen vorgesehen werden.

Mit freundlichen Grüßen
gez. Dr. Eggeling