

Einzelplan 14: Ministerium für Wissenschaft, Forschung und Kunst

Kapitel 1410, 1412, 1415, 1421 Universitäten einschließlich Klinika
Universitätsklinikum Freiburg, Heidelberg, Tübingen, Ulm

32 Zinsen aus Kapitalvermögen und Beihilfe- rückstellungen für Ruhestandsbeamte

Der von den Universitätsklinikum praktizierte Abruf von Investitionsmitteln führte 2001 zu einer vermeidbaren Kreditaufnahme des Landes von rd. 73 Mio. € mit Zinsaufwendungen des Landes von rd. 3 Mio. €. Durch die geänderte Bewirtschaftungsbefugnis für die Mittel der Universitätsklinikum sind diesen in der Zeit von 1998 bis 2001 rd. 41 Mio. € Zinserlöse zugeflossen. Für Beihilfezahlungen an künftige Versorgungsempfänger wurden notwendige Rückstellungen bisher nicht gebildet.

1 Ausgangslage

Zum 01.01.1998 wurden die vier Universitätsklinikum (UK) von Landesbetrieben in rechtsfähige Anstalten des öffentlichen Rechts der Universitäten umgewandelt. Ihnen fließen auch danach erhebliche finanzielle Leistungen des Landes zu.

Nach der Prüfung der Auswirkungen der rechtlichen Verselbstständigung der Zentren für Psychiatrie, über die in den Denkschriften 2001 (Nr. 16) und 2002 (Nr. 20) berichtet wurde, hat der RH nun die entsprechenden Auswirkungen bei den UK untersucht.

2 Zuschüsse des Landes und Mittelbewirtschaftung

2.1 Zuschüsse des Landes

Die UK sind Krankenhäuser der Maximalversorgung. Der Zuschuss für Forschung und Lehre wird vom Land über die bei den Universitäten angesiedelten Medizinischen Fakultäten gewährt, in deren Auftrag die UK die kassenmäßige Abwicklung dieser Mittel übernehmen. Außerdem bezahlt das Land den UK in Form eines Landeszuschusses die nicht pflegesatzfähigen Betriebskosten – Aufwendungen für Instandhaltungen, Mieten, Wohnheime usw. – und die Investitionskosten. Die Landeszuschüsse für die Hochschulmedizin seit 1998 sind in Übersicht 1 dargestellt.

Die darin angegebenen Betriebsmittel basieren auf den LHR, die angegebenen Haushaltsreste bei den Investitionsmitteln geben die im StHpl. bewilligten, aber von den UK noch nicht abgerufenen Zuschüsse an.

Übersicht 1

Finanzielle Leistungen des Landes in Mio. €

Zuschüsse	Jahr	Freiburg	Heidelberg	Tübingen	Ulm	Gesamt
Forschung und Lehre	1998	68,9	85,2	71,4	60,6	286,1
Betriebsmittel		6,0	8,3	7,8	4,0	26,1
Investitionsmittel - Ist ¹⁾		19,9	10,4	16,4	15,7	62,5
Investitionsmittel- Haushaltsrest		6,1	2,5	0,0	0,0	8,7
Zuschüsse gesamt		100,9	106,4	95,7	80,3	383,4
Forschung und Lehre	1999	71,3	91,8	76,6	64,9	304,6
Betriebsmittel		6,0	8,3	6,9	4,0	25,2
Investitionsmittel - Ist ¹⁾		21,3	15,3	15,0	14,2	65,8
Investitionsmittel- Haushaltsrest		10,1	2,3	10,6	0,0	23,0
Zuschüsse gesamt		108,8	117,6	109,1	83,1	418,6
Forschung und Lehre	2000	92,1	107,8	91,2	78,9	370,0
Betriebsmittel		6,4	6,3	7,3	4,1	24,1
Investitionsmittel - Ist ¹⁾		35,2	12,9	8,9	12,2	69,2
Investitionsmittel- Haushaltsrest		3,9	13,1	33,4	1,0	51,4
Zuschüsse gesamt		137,6	140,1	140,8	96,2	514,7
Forschung und Lehre	2001	94,9	107,8	92,0	80,2	374,9
Betriebsmittel		6,2	6,5	6,3	4,0	23,1
Investitionsmittel - Ist ¹⁾		23,5	19,6	36,5	22,2	101,9
Investitionsmittel- Haushaltsrest		3,1	12,9	26,5	0,5	43,1
Zuschüsse gesamt		127,8	146,8	161,4	107,0	542,9
Forschung und Lehre	1998 - 2001	327,2	392,5	331,3	284,6	1.335,6
Betriebsmittel		24,7	29,3	28,3	16,1	98,4
Investitionsmittel - Ist ¹⁾		99,9	58,3	76,9	64,3	299,4
Investitionsmittel- Haushaltsrest		3,1	12,9	26,5	0,5	43,0
Zuschüsse gesamt		454,9	493,0	463,0	365,5	1.776,4

1) Einschließlich der Mittel nach dem Hochschulbauförderungsgesetz

2.2 Mittelbewirtschaftung der Universitätsklinik

Durch die rechtliche Verselbstständigung der UK und die damit einhergegangene Trennung von UK und Medizinischen Fakultäten seit 1998 haben sich die Mittelbewirtschaftung der UK und der Mittelabfluss der Landeszuschüsse vom Land an die UK wesentlich verändert.

Vor 1998 haben die UK ihren gesamten Zahlungsverkehr im Zusammenhang mit Krankenversorgung, Forschung und Lehre und Investitionen über die LOK abgewickelt. Dies hatte zur Folge, dass die UK aus flüssigen Mitteln keine Zinseinnahmen erwirtschaften konnten. Eine Ausnahme galt nur für die Drittmittel, die die UK verwalteten. Ihr Bestand belief sich zum 31.12.1997 auf rd. 30,4 Mio. €. Auch die im StHpl. bewilligten Mittel standen den UK auf einem Konto der LOK zur Verfügung und wurden von dort grundsätzlich erst dann abgerufen, wenn sie für Zahlungen der UK benötigt worden sind. Die verfügbaren Mittel der UK befanden sich damit regelmäßig bei der LOK und damit im Geldkreislauf des Landes.

Seit der rechtlichen Verselbstständigung bewirtschaften die UK ihre Mittel selbst. Deswegen hat das Land zum 01.01.1998 auch die bei den LOK zum 31.12.1997 vorhandenen Mittel von rd. 111,7 Mio. € an die UK zur eigenen Bewirtschaftung ausgezahlt, d.h. auf deren Bankkonten übertragen. Darin enthalten waren rd. 48,2 Mio. € noch nicht in Anspruch genommene Investitionsmittel. Außerdem fließen seit 1998 die Investitionszuschüsse beim Land z.T. früher ab als bisher. Von den LOK-Konten wurden die Mittel von den UK über die Universitäten teilweise unabhängig vom Finanzbedarf der UK abgerufen und auf deren Bankkonten überwiesen. Die einzelnen UK haben sich insoweit unterschiedlich verhalten. Dementsprechend haben sie bei sich in unterschiedlicher Höhe Bestände nicht verbrauchter Investitionsmittel gebildet; deren Umfang ist in Übersicht 2 dargestellt.

Übersicht 2

Umfang der zugeflossenen und nicht verbrauchten Investitionsmittel in Mio. €

UK	01.01.1998	31.12.1998	31.12.1999	31.12.2000	31.12.2001
Freiburg	18,9	14,6	18,1	30,6	32,0
Heidelberg	5,0	5,0	9,7 ¹⁾	5,0	5,0
Tübingen	21,8	34,9	33,3	23,6	33,2
Ulm	2,5	1,8	1,1	0	2,7
Zusammen	48,2	56,3	62,2	59,2	72,9

1) Einschließlich 4,7 Mio. €, die am 22.12.1999 von der Universität überwiesen und am 17.05.2000 von der Klinikumsverwaltung wieder zurück überwiesen worden sind.

Von den vier UK sind im Wesentlichen die UK Freiburg und Tübingen im Besitz hoher Investitionsmittel des Landes, die sie noch nicht verausgabt haben. Wären den UK diese Landesmittel erst beim entsprechenden Bedarf ausgezahlt worden, wären auf Seiten des Landes Ende 2001 Mittel in Höhe von rd. 73 Mio. € mehr vorhanden gewesen, denen allerdings Verpflichtungen in gleicher Höhe gegenüberstanden hätten. In dieser Höhe hätten zu diesem Zeitpunkt deswegen Kreditaufnahmen des Landes vermieden werden können.

3 Zinseinnahmen der Universitätsklinik

Während die UK bis Ende 1997 statusbedingt nur Zinseinnahmen aus der Anlage von Drittmitteln erwirtschaften konnten, bewirtschaften sie seit ihrer rechtlichen Selbstständigkeit sämtliche Mittel selbst und haben seitdem erhebliche Zinseinnahmen erzielt. Deren Höhe ist aus Übersicht 3 ersichtlich.

Übersicht 3

Zinserträge der Universitätsklinik in Mio. €

Jahr	Freiburg	Heidelberg	Tübingen	Ulm	Gesamt
1997	0,30	0,05	0,03	0,03	0,41
1998	1,40	2,70	3,30	0,70	8,10
1999	1,90	2,60	4,00	1,10	9,60
2000	4,10	3,70	5,00	1,70	14,50
2001	5,40	4,90	6,10	2,10	18,50

Die positive Entwicklung der Zinseinnahmen der UK ist auf einen Zuwachs der liquiden Mittel und auf eine verbesserte Anlagepolitik zurückzuführen.

Gliedert man die Zinseinnahmen nach ihrer Herkunft, geht von einem errechneten Zinssatz aus allen Einzelanlagen eines UK aus und legt für die Anlagenhöhe den Mittelwert der Gelder am Jahresanfang und -ende zu Grunde, so ergibt sich das in Übersicht 4 dargestellte Bild.

Übersicht 4

Gliederung der Zinserträge der Universitätsklinika nach ihrer Herkunft in Mio. €

Ergebnisse der vier UK	1998	1999	2000	2001	1998 bis 2001
Zinserträge insgesamt	8,1	9,6	14,5	18,5	50,7
davon aus:					
Drittmitteln	1,2	1,3	2,0	2,5	7,0
Pensionsrückstellungen	0,0	0,1	0,2	0,4	0,7
Rückstellungen Altersteilzeit	0,0	0,1	0,6	1,3	2,0
zugeflossenen und nicht verbrauchten Investitionsmitteln	2,0	1,9	2,7	3,0	9,6
sonstigen liquiden Mitteln	4,9	6,2	9,0	11,3	31,4

Die in Übersicht 4 vorgenommene Gliederung der Zinserträge berücksichtigt deren unterschiedlichen Charakter:

Die UK konnten bereits vor ihrer rechtlichen Selbstständigkeit Zinsen aus der Anlage von Drittmitteln erzielen. Den seitdem zusätzlich erzielten Zinsen aus Pensionsrückstellungen stehen jährlich wesentlich stärker zunehmende Pensionsverpflichtungen gegenüber. Entsprechendes gilt für die Rückstellungen für Altersteilzeit. Lediglich die Zinseinnahmen aus noch nicht verbrauchten Investitionsmitteln – 2001 in Höhe von rd. 3,0 Mio. € – und die sonstigen Zinserträge – 2001 in Höhe von rd. 11,3 Mio. € – stellen Einnahmen der UK dar, die durch die Veränderung ihrer Rechtsform bedingt sind und den UK seit 1998 insoweit zusätzlich zur Verfügung stehen. Bezogen auf die vier Jahre seit der Rechtsformänderung handelt es sich um insgesamt 41 Mio. €, die den UK auf diese Weise zusätzlich zugeflossen sind.

Eine Auswertung der von den UK durchschnittlich erzielten Habenzinsen und ein Vergleich mit den durchschnittlichen Sollzinsen, die das Land in derselben Zeit für Kredite zu zahlen hatte, ergibt gegenüber den Habenzinsen der UK einen um rd. 1,25 Prozentpunkte höheren Sollzins des Landes (Zinsspanne).

4 Empfehlungen des Rechnungshofs

Durch die geänderte Mittelbewirtschaftung, die Auszahlung der noch nicht in Anspruch genommenen Investitionsmittel zum Zeitpunkt der Rechtsformänderung und den vorzeitigen Abruf von rd. 24,7 Mio. € Investitionsmitteln durch die UK sind diesen im Vergleich zu der Zeit vor der Rechtsformänderung zu Lasten des Landes finanzielle Zinsvorteile entstanden. Die jährlichen Zinserträge der UK sind seit 1998 deutlich angestiegen und haben im Jahr 2001 insgesamt 18,5 Mio. € betragen. Soweit sie aus den UK zugeflossenen und noch nicht verbrauchten Investitionsmitteln stammen, werden sie künftig durch stringenteren Regelungen des Mittelabrufs entfallen. Die in Übersicht 4 als sonstige liquide Mittel dargestellten Zinsanteile sind eine

notwendige Folge der Rechtsformänderung und der damit verbundenen Mittelbewirtschaftung, die vom Land auf die rechtlich selbstständigen UK übergegangen ist. Dadurch stehen derzeit steigenden Finanzmitteln der UK, die diesen Zinsen einbringen, Kreditaufnahmen des Landes gegenüber, die ohne rechtliche Verselbstständigung der UK nicht nötig gewesen wären. Zugleich nehmen allerdings die Risiken der UK im Bereich der Krankenversorgung zu, da die Deckungslücke zwischen den Personalkostensteigerungen und der Erlösentwicklung zunehmend größer wird.

Der RH hat den Ministerien vorgeschlagen,

- das Abrufverfahren so zu regeln, dass diese Mittel vom Land künftig erst dann ausbezahlt werden, wenn sie von den UK unmittelbar benötigt werden. Soweit die UK derzeit nicht verbrauchte Investitionsmittel besitzen, können sie weitere Haushaltsmittel erst in Anspruch nehmen, wenn die vorzeitig abgerufenen Mittel verbraucht sind,
- politisch zu entscheiden, ob die gegenwärtige Mittelbewirtschaftung korrigiert werden soll,
- im Zuge der Haushaltsberatungen zu entscheiden, wie Zinserträge der UK bei den Finanzausschüssen des Landes zu berücksichtigen sind.

5 Stellungnahme der Ministerien und Position des Rechnungshofs

Das MWK und das FM haben die entsprechende Änderung des Abrufverfahrens der Investitionsmittel zugesagt. Hierbei ist ab dem Jahr 2004 eine Verfahrensweise wie bei den Zentren für Psychiatrie vorgesehen, sodass Investitionsmittel erst dann abgerufen werden dürfen, wenn die jeweils vorhandenen, vorzeitig abgerufenen Mittel verbraucht sind. Durch einen Haushaltsvermerk soll bei der Aufstellung des Haushalts 2004 sichergestellt werden, dass die veranschlagten und nicht abgeflossenen Investitionsmittel auch in den Folgejahren zur Verfügung stehen. Im Übrigen weisen die Ministerien darauf hin, dass die UK seit 1998 wesentliche, den Betrag der vorzeitig abgerufenen Mittel weit übersteigende, Investitionsaufwendungen aus eigenen Mitteln vorgenommen und für 1998 und 1999 den Zuschuss des Landes für Forschung und Lehre in Höhe von insgesamt rd. 29 Mio. € zinslos vorfinanziert hätten (vgl. StHpl. 2000 – 2003, Kap. 1410, 1412, 1415, 1421 jeweils Tit. 682 97 – Erläuterungen zu den Finanzplänen). Dem Land sei deswegen insoweit kein Nachteil aus der Rechtsformänderung entstanden.

Eine Rückübertragung des Cash Managements der UK zum Land ist nach Ansicht des FM und des MWK nicht möglich. Die Ministerien seien aber bereit – nachdem ein früherer erster Anlauf ergebnislos geblieben war – mit den UK Gespräche über eine für alle Beteiligten vorteilhafte Anlage ausgewählter langfristiger liquider Mittel der UK beim Land wieder aufzunehmen.

Die Zinserträge der UK aus dem Cash Management könnten bei der Bemessung der Landeszuschüsse nicht berücksichtigt werden, weil sie überwiegend aus ihrer wirtschaftlichen Betätigung in der Krankenversorgung stammten und sie auch deren finanzielle Risiken zu tragen hätten, die sich durch die Einführung des neuen Vergütungssystems der Fallpauschalen noch verschärfen würden. Eine Anrechnung der Zinserträge auf die Landeszuschüsse wäre kontraproduktiv, weil dadurch die Möglichkeiten der UK zu einer selbstständigen und nachhaltigen Wirtschaftsführung beschnitten und durch fehlende Anreize die Erfolge der Hochschulmedizinreform massiv eingeschränkt würden. Die beiden Ministerien hielten das für eine Fehlsteuerung, die gerade angesichts der strukturellen Umbrüche im Gesundheitswesen, letztlich auch die Beeinträchtigung des Landes als Gewährträger zur Folge haben könnte.

Es ist zutreffend, dass die UK seit 1998 nicht nur den Landeschuss für Forschung und Lehre zeitweise vorfinanziert, sondern auch Investitionen aus eigenen Mitteln bestritten haben. Der RH weist aber darauf hin, dass auch in den letzten Jahren vor der Rechtsformänderung Investitionen aus Mitteln der UK in vergleichbarem Umfang finanziert worden sind. Die rechtliche Verselbstständigung der UK hat im Bereich des Cash Managements zu einer Verlagerung der Zinseinnahmen auf die UK geführt. Damit verlagert sich nicht nur die Entscheidung, wie über sie verfügt wird, letztlich vom Haushaltsgesetzgeber auf die Entscheidungsgremien der UK. Zugleich werden dadurch beim Land höhere Kreditaufnahmen als vor der Rechtsformänderung ausgelöst, mit der Folge von Sollzinsen des Landes, welche die Habenzinsen der UK übertreffen. Bei einer Zinsspanne von 1,25 % entsprach dies im Jahr 2001 einem Betrag von rd. 4,5 Mio. €. Die von den Ministerien angestrebte Änderung bei der Anlage ausgewählter langfristiger liquider Mittel verringert diese Auswirkung nur teilweise.

6 Pensionsrückstellungen

Als rechtsfähige Anstalten sind die UK seit 1998 verpflichtet, für ihre Beamten die Versorgungslasten zu erwirtschaften, §11 Abs. 6 Universitätsklinik-Gesetz. Zu diesem Zweck bilden sie Rückstellungen. Pensionsverpflichtungen aus der Zeit vor 1998 sind vom Land zu tragen. Die Pensionsrückstellungen der UK entlasten das Land von künftigen Pensionslasten, die das Land ohne Rechtsformänderung der UK selbst zu tragen gehabt hätte, ohne dafür Rückstellungen gebildet zu haben. Die Höhe der Pensionsverpflichtungen insgesamt sowie der auf das Land und der auf die UK entfallende Anteil daran sind in Übersicht 5 dargestellt.

Übersicht 5

Höhe und Aufteilung der Pensionsrückstellungen in Mio. €

UK	1998			1999			2000			2001		
	Anteil Land	Anteil UK	Gesamt	Anteil Land	Anteil UK	Gesamt	Anteil Land	Anteil UK	Gesamt	Anteil Land	Anteil UK	Gesamt
FR	9,9	0,7	10,6	10,2	1,5	11,7	10,5	2,3	12,8	10,6	9,5 ¹⁾	20,1
HD	15,5	0,7	16,2	16,5	1,4	17,9	17,5	2,0	19,5	17,2	2,5	19,7
TÜ	6,4	0,4	6,8	7,0	1,0	8,0	7,6	1,6	9,2	7,5	2,1	9,6
UL	5,0	0,4	5,4	5,3	0,9	6,2	5,6	1,4	7,0	5,4	1,9	7,3
Zus.	36,8	2,2	39,0	39,0	4,8	43,8	41,2	7,3	48,5	40,7	16,0	56,7

1) einschließlich rd. 6,1 Mio. € Sanierungszuschlag an die Versorgungsanstalt des Bundes und der Länder (VBL)

Die UK haben in ihren Jahresabschlüssen ihren Anteil an den Pensionsrückstellungen als Eigenanteil ausgewiesen, der sich auf das Jahresergebnis auswirkt. Der Anteil des Landes erscheint in der Bilanz als Forderung aus Pensionsverpflichtungen an das Land; er beeinflusst das jeweilige Jahresergebnis der UK nicht.

7 Rückstellungen für Beihilfeverpflichtungen gegenüber künftigen Versorgungsempfängern

Die UK haben bisher bei ihren Pensionsrückstellungen die Beihilfeansprüche künftiger Ruhestandsbeamter nicht berücksichtigt. Nach den Haushaltsrechnungen der Jahre 1997 bis 2000 entsprechen diese Ansprüche – bezogen auf alle Versorgungsempfänger des Landes – wertmäßig 14 % der Pensionsleistungen. Dieser Prozentsatz stellt für die UK die Untergrenze der notwendigen Rückstellungen dar, weil bei ihnen ausscheidende Beamte nur noch durch Angestellte ersetzt werden und wegen des deshalb ansteigenden durchschnittlichen Lebensalters der Versorgungsempfänger mit einem stärkeren Anstieg der Beihilfeaufwendungen als beim Land zu rechnen ist. Die Höhe der bis 2001 erforderlichen Rückstellungen ist in Übersicht 6 dargestellt.

Übersicht 6

Rückstellungen für Beihilfen zum 31.12.2001 in Mio. €

UK	Anteil Land		Anteil UK		Gesamt	
	Pensionsrückstellung	Beihilferückstellung (14 %)	Pensionsrückstellung	Beihilferückstellung (14 %)	Pensionsrückstellung	Beihilferückstellung (14 %)
Freiburg	10,6	1,5	3,3 ¹⁾	0,5	14,0	2,0
Heidelberg	17,2	2,4	2,5	0,3	19,7	2,7
Tübingen	7,5	1,0	2,1	0,3	9,5	1,3
Ulm	5,4	0,8	1,9	0,2	7,3	1,0
Zusammen	40,7	5,7	9,8	1,3	50,5	7,0

1) ohne 6,1 Mio. € Sanierungszuschlag an die VBL

Die seit 1998 in den Jahresrechnungen nicht erfolgten Rückstellungen für Beihilfeaufwendungen für Versorgungsempfänger betragen bei den vier UK auf der Grundlage der für das Geschäftsjahr 2001 maßgeblichen Beträge insgesamt rd. 7 Mio. €.

Die UK werden in ihren Jahresabschlüssen 2002 erstmalig auch Rückstellungen für Beihilfeaufwendungen ausweisen. Ob eine anteilige Übernahme der Beihilfeaufwendungen durch das Land erfolgt, war bisher ungeklärt. Der RH hat insoweit darauf hingewiesen, dass das Land bei den Zentren für Psychiatrie eine anteilige Erstattung der Beihilfeaufwendungen entsprechend dem Anteil der vom Land zu tragenden Pensionsverpflichtungen für Ruhestandsbeamte vornimmt. Das FM hat zugesagt, ab dem Hj. 2004 auch bei den UK so zu verfahren. Dies wird in Form einer entsprechenden Forderungsposition gegenüber dem Land (entsprechend den Pensionsrückstellungen) in den Jahresabschlüssen berücksichtigt werden.

8 Schlussbetrachtung

Die Rechtsformänderung zum 01.01.1998 hat den UK neue Handlungsspielräume eröffnet und sie nach Einschätzung der Landesregierung in die Lage versetzt, sachgerechter auf Veränderungen und Risiken im Gesundheitswesen zu reagieren. Mit der größeren Selbstständigkeit sind aber auch zwangsläufig Nachteile und neue Belastungen für den Landeshaushalt verbunden. Es gilt, diese im Rahmen der rechtlichen Möglichkeiten einzugrenzen. Der Spielraum des Landes ist allerdings als Folge der rechtlichen Verselbstständigung der UK gering.