

Einzelplan 14: Ministerium für Wissenschaft, Forschung und Kunst

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

Unternehmensgründungen und -beteiligungen der Universitätsklinika

23

Die vier Universitätsklinika sind an 19 Kapitalgesellschaften beteiligt und haben in diese Engagements 8,5 Mio. € investiert. Unternehmensgegenstand und tatsächliche Betätigung einzelner Beteiligungsgesellschaften entsprechen nicht der Aufgabenstellung der Universitätsklinika oder verstoßen gegen geltendes Recht; vielfach ergaben sich außerdem finanzielle Defizite. In diesen Fällen sollte sich das jeweilige Universitätsklinikum aus den Unternehmen zurückziehen.

1 Ausgangslage

Mit der Änderung der Rechtsform der Universitätsklinika (UK) zum 01.01.1998 wurde diesen das Recht eingeräumt, sich zur Erfüllung ihrer Aufgaben auf dem Gebiet der Krankenversorgung, der Aus-, Fort- und Weiterbildung des Personals sowie des öffentlichen Gesundheitswesens an Unternehmen zu beteiligen und Unternehmen zu gründen. Von dieser Ermächtigung haben die UK in unterschiedlicher Art und Weise Gebrauch gemacht und dabei erhebliche Mittel eingesetzt.

Der RH hat sich über die von den UK eingegangenen und in naher Zukunft vorgesehenen Unternehmensgründungen und -beteiligungen einen Überblick verschafft und einzelne Aspekte einer Prüfung unterzogen.

1 Art und Umfang der Unternehmensgründungen und -beteiligungen der Universitätsklinika

Insgesamt haben sich die vier UK an einer ausländischen und an 18 inländischen Kapitalgesellschaften beteiligt. 17 Unternehmen haben die Rechtsform einer GmbH. Ein Unternehmen ist als Aktiengesellschaft organisiert.

Die Anteile der UK an den Kapitalgesellschaften bewegen sich zwischen 5 % und 100 % - insgesamt haben die UK für den Erwerb der Gesellschaftsanteile (einschließlich Vorlaufkosten) 7,9 Mio. € ausgegeben. Weiter wurden einigen Gesellschaften Darlehen in Höhe von insgesamt 0,6 Mio. € gewährt.

Die Beteiligungen der vier UK sind in der Übersicht dargestellt.

Übersicht

Rechtsform und Anzahl der Beteiligungen der Universitätsklinik

Universitätsklinik	Rechtsform der Beteiligungen				davon Beteiligungen an Krankenhäusern
	GmbH	gemeinnützige GmbH	AG	ausländische Gesellschaften	
Freiburg	5	2	1	1	-
Heidelberg	2	-	-	-	-
Tübingen	2	2	-	-	1
Ulm	2	2	-	-	2
Gesamt	11	6	1	1	3

Eines der UK plant weitere Beteiligungen und zwar am Betrieb eines Sanatoriums, an einer weiteren Rehabilitationsklinik sowie an einer zentralen Klinikbetriebs- und Servicegesellschaft. Für die zuletzt genannte Beteiligung wird das UK einen Betrag von 1,7 Mio. € investieren müssen.

Die Geschäftsfelder der Unternehmensbeteiligungen sind verschieden: Zum Teil dienen sie der Verbesserung der Eigenversorgung der UK und ersparen - wegen der damit verbundenen umsatzsteuerlichen Organschaft - den UK Umsatzsteuer. Weitere Unternehmensbeteiligungen sollen der Kooperation mit anderen Trägern der Krankenversorgung dienen. Daneben gibt es Unternehmen, mit deren Hilfe die UK in neue Geschäftsfelder vorstoßen und - auf verschiedenen Wegen - zusätzliche Einnahmen erzielen wollen. Dabei dringen sie in einigen Fällen auch in Märkte ein, die bislang von mittelständischen Strukturen geprägt waren und in denen sich die UK aufgrund ihrer Größe, der staatlichen Gewährträgerschaft und ihrer zahlreichen Patientenkontakte einen strukturellen Vorteil gegenüber der mittelständischen Konkurrenz verschaffen können.

Weiterhin ist festzustellen, dass die UK des Landes zunehmend Kooperationen und Partnerschaften mit kommunalen Krankenhäusern eingehen und diese durch formelle Beteiligungen oder gemeinsame Betriebsgesellschaften verfestigen. Das Interesse der kommunalen Krankenhausträger beruht auf der angespannten Lage im Krankensektor und der kritischen Finanzlage der Kommunen. Die Aufgabenverteilung zwischen den Kommunen und dem Land wird immer mehr verändert.

2 Feststellungen des Rechnungshofs

Der RH hat eine Reihe von Beteiligungen eingehender überprüft. Dabei ergaben sich insbesondere bei den untersuchten Beteiligungen des UK Freiburg folgende kritische Feststellungen.

2.1 Tätigkeiten außerhalb der Aufgabenstellung

Mehrere der untersuchten Gesellschaften bewegen sich mit ihrer Tätigkeit jenseits der Aufgabenstellung, die der Gesetzgeber den UK gegeben hat.

So hat sich eine der untersuchten Gesellschaften die Aufgabe gestellt, Dritte (z. B. andere Krankenhäuser und Arztpraxen) mit „medizinischen Produkten von hoher Qualität zu moderaten Preisen“ zu beliefern und dabei von den Rabatten zu profitieren, die das UK bei der Beschaffung als Großabnehmer eingeräumt bekommt. Diese Aufgabenstellung dient offenkundig weder der Krankenversorgung, noch allein der Eigenversorgung des UK.

Eine der untersuchten Gesellschaften stellt Dritten Beratungsdienstleistungen auf dem Gebiet der medizinischen Hygiene zur Verfügung. Auch dieser Unternehmenszweck liegt jenseits der gesetzlichen Aufgabenstellung der UK.

2.2 Konkurrenz zu privaten Dritten

Mehrere der untersuchten Gesellschaften bewegen sich in Marktsegmenten, in denen mittelständische Unternehmen erfolgreich tätig sind, und machen diesen - ohne echtes Risiko und mit einer staatlichen Kapitalausstattung im Rücken - Konkurrenz.

Dies gilt insbesondere für das in Pkt. 3.1 genannte Unternehmen, das medizinische Produkte an Krankenhäuser und Arztpraxen liefert. Hier wird mithilfe der starken Stellung, die das UK als staatliche Großeinrichtung hat, in einen mittelständisch strukturierten Markt eingegriffen, ohne dass dafür eine Rechtfertigung bestünde.

Eine weitere Gesellschaft vertreibt - in Kooperation mit einer Apotheke und Sanitätshäusern - Arznei- und Hilfsmittel; sie tritt damit in Konkurrenz zu jenen Apotheken und Sanitätshäusern, die nicht mit ihr kooperieren. Dabei werden die im UK aufgebauten Patientenkontakte genutzt, um den Marktanteil der Gesellschaft zu sichern und auszubauen. In diesem Zusammenhang werden Pflegekräfte des UK im Wege bezahlter Nebentätigkeit in den Räumen des UK tätig und werben die Patienten als Kunden für diese Gesellschaft an.

Eine andere Gesellschaft bietet Labordienstleistungen für Krankenhäuser an. Auch hier besteht ein an sich funktionierender mittelständischer Markt, in den das UK mit seiner Tochtergesellschaft ohne Not eindringt.

2.3 Schlechte wirtschaftliche Ergebnisse

Eine Reihe der untersuchten Gesellschaften erwirtschaftet jährliche Defizite, die durch Nachschüsse des UK ausgeglichen werden, oder vermeidet Defizite nur dadurch, dass das UK seinen Tochterunternehmen unentgeltlich Leistungen oder Ressourcen zur Verfügung stellt.

Eine der untersuchten Gesellschaften hat in den Jahren 2001 und 2002 hohe Defizite erwirtschaftet, die darauf zurückgehen, dass die Preise der erbrachten Dienstleistungen nicht auskömmlich kalkuliert waren. Ein Insolvenzverfahren konnte nur durch ein vom beteiligten UK gewährtes Darlehen und einen teilweisen Forderungsverzicht abgewendet werden.

Eine weitere Gesellschaft, die ihre Tätigkeit im September 2002 aufgenommen hat, kann der drohenden Zahlungsunfähigkeit zum Ende des Jahres 2004 wohl nur dadurch entgehen, dass das UK (wie auch die anderen Gesellschafter) ein weiteres Gesellschafterdarlehen in Höhe von 300.000 € gewährt. Bisher hat das UK dieser Gesellschaft bereits ein Darlehen in Höhe von 275.000 € und eine Bankbürgschaft von mehr als rd. 540.000 € gewährt. Dazu kommen Vorleistungen des UK zur Gründung der Gesellschaft in Höhe von rd. 675.000 €. Der RH befürchtet, dass der Finanzplanung für die kommenden Jahre zu optimistische Annahmen zugrunde liegen und weitere Nachschüsse der Gesellschafter erforderlich werden könnten.

Eine andere Gesellschaft konnte in der Anlaufphase nur deshalb positive Geschäftsergebnisse erzielen, weil ihr das UK weder Personalkostenanteile, noch verauslagte Mietkosten in Rechnung stellte.

Bei einer weiteren Gesellschaft konnte die drohende Insolvenz ebenfalls nur durch Nachschüsse vermieden werden.

2.4 Rechtswidrige Aktivitäten

Bei mehreren Gesellschaften wurden rechtswidrige Aktivitäten festgestellt.

Bei einer der untersuchten Gesellschaften wurde festgestellt, dass ein wesentlicher Anteil der Einnahmen planmäßig auf der Grundlage falscher Abrechnungen gegenüber den Krankenkassen und sonstigen Kostenträgern erfolgte.

In einem anderen Fall sollte das UK von den Aktivitäten seiner Tochtergesellschaft allein dadurch profitieren, dass es die von der Gesellschaft angemieteten Räume kostenlos mitbenutzen durfte. Hierbei handelt es sich um eine verdeckte Gewinnausschüttung, die von vornherein beabsichtigt war.

Bei einer Gesellschaft, an der neben einem privatrechtlichen Verein das UK Tübingen beteiligt ist, entstand infolge von jahrelang unentdeckt gebliebenen Untreuehandlungen des Geschäftsführers ein Schaden von mehr als 1 Mio. €, der u. a. aus Mitteln der Universität und des UK Tübingen sowie durch einen teilweisen Forderungsverzicht von Gläubigern ausgeglichen werden muss. Bei dieser Gesellschaft hatte sich der RH seit fünf Jahren vergeblich um ein Prüfungsrecht bemüht. Dabei war er vom UK unterstützt worden, das sich jedoch gegen den Mitgesellschafter nicht durchsetzen konnte.

2.5 Verstöße gegen haushaltsrechtliche und arbeitsrechtliche Vorschriften

Bei mehreren Gesellschaften wurden Verstöße gegen haushaltsrechtliche oder arbeitsrechtliche Vorschriften festgestellt.

So hat eine Gesellschaft in mehreren Jahren ihrer Existenz keinen Jahresabschluss erstellt, der den gesetzlichen Anforderungen genügen würde. Eine Prüfung der Jahresabschlüsse durch einen Abschlussprüfer ist nicht erfolgt.

In mehreren Fällen arbeiten Bedienstete des UK in Nebentätigkeit für Tochtergesellschaften, obwohl ein offenkundiger Interessenkonflikt die Erteilung von Nebentätigkeitsgenehmigungen eigentlich hätte ausschließen müssen.

3 Schlussfolgerungen des Rechnungshofs

Der RH erwartet, dass auch die Tochtergesellschaften der UK die gesetzlichen Bestimmungen einhalten. Besonders die UK als staatliche Einrichtungen sind verpflichtet, ihre Gesellschafterrechte so auszuüben, dass Rechtsverstöße von vornherein unterbunden werden.

Weiterhin verlangt der RH die Auflösung bzw. die Veräußerung der Anteile jener Gesellschaften, die sich auf Geschäftsfeldern außerhalb der Aufgabenstellung eines UK bewegen oder ohne Rechtfertigung in mittelständisch strukturierte Märkte eindringen.

Beteiligungen an Unternehmen, die keine nachhaltige betriebswirtschaftliche Perspektive aufweisen, sind ebenfalls zu beenden.

Um weitere Fehlentwicklungen in Zukunft auszuschließen, schlägt der RH vor, im Universitätsklinik-Gesetz klarzustellen, dass Beteiligungen und die Gründung von Tochterunternehmen von der Erfüllung folgender materieller Bedingungen abhängig ist:

- Der Zweck des Unternehmens dient der Erfüllung der gesetzlichen Aufgaben des UK.
- Das Unternehmen steht nach Art und Umfang in einem angemessenen Verhältnis zur Leistungsfähigkeit des UK und zum voraussichtlichen Bedarf.
- Der Zweck des Unternehmens kann nicht besser und wirtschaftlicher durch einen Anderen erfüllt werden (Subsidiarität).
- Das UK hat einen angemessenen Einfluss in den Organen des Unternehmens.
- Die Einzahlungsverpflichtung des UK wird auf einen bestimmten und seiner Leistungsfähigkeit angemessenen Betrag begrenzt.

Diese Bedingungen folgen im Wesentlichen den im Entwurf des neuen Landeshochschulgesetzes normierten Voraussetzungen für die Gründung eines Unternehmens oder den Erwerb einer Unternehmensbeteiligung durch die Universität.

Für all diese Unternehmen ist ein umfassendes Prüfungsrecht des RH im Gesetz zu verankern.

Darüber hinaus muss politisch entschieden werden, ob an dem subsidiären Verhältnis der Krankenversorgung durch UK gegenüber dem flächendeckenden Versorgungsauftrag der kommunalen Krankenhäuser festzuhalten ist oder ob die UK in die flächendeckende Krankenversorgung im Land einsteigen sollen und dadurch das Land als Gewährträger der UK einen Teil der finanziellen Risiken der allgemeinen Krankenversorgung übernimmt.

4 Stellungnahme des Ministeriums

In seiner Stellungnahme weist das MWK darauf hin, dass sich die Ertragssituation aller UK durch die Einführung des neuen Entgeltsystems spürbar verschärft habe und es vor diesem Hintergrund legitim sei und im Interesse des Landes als Gewährträger liege, dass sich die UK neue Geschäftsfelder mit neuen Ertragsmöglichkeiten öffneten. Dabei falle die Betätigung der UK im Rahmen von Tochterunternehmen und Beteiligungen gegenüber dem eigentlichen Kerngeschäft der UK finanziell kaum ins Gewicht und sei von allenfalls untergeordneter Bedeutung.

Das Ministerium hält in allen vom RH geprüften Fällen die gesetzlich normierten Voraussetzungen für die Unternehmensgründung und -beteiligung für gegeben. Das entsprechende Engagement der UK erfolge jeweils auf der Grundlage von Beschlüssen des jeweiligen Aufsichtsrats.

Das Ministerium sagt allerdings zu, das vom RH als rechtswidrig bewertete Abrechnungssystem, wie es von einem Unternehmen praktiziert wird, einer gründlichen Prüfung zu unterziehen und auf dieser Grundlage auch über die Frage zu entscheiden, ob die betreffende Beteiligung aufgegeben werden soll.

Die zunehmende Zahl von Kooperationen mit kommunalen und privaten Krankenhäusern außerhalb der Universitätsstädte gehe vor allem auf entsprechende Wünsche der dortigen Krankenhausträger zurück, die sich durch eine Kooperation mit den UK eine Verbesserung der Krankenversorgung und eine nachhaltige Sicherung ihrer Krankenhausstandorte versprechen. Diese Kooperationen liegen nach Auffassung des MWK auch im Interesse der UK, die sich auf diese Weise den Zugang zu Patienten mit „normalen“ Krankheitsbildern sicherten, was für Forschung und Lehre unabdingbar sei. Außerdem werde dadurch die Wirtschaftlichkeit der UK weiter verbessert.

Die vom RH behauptete Aufgabenteilung zwischen den UK einerseits und den kommunalen Krankenhäusern andererseits bestehe faktisch längst nicht mehr und liege angesichts der zunehmenden Dynamik des Gesundheitswesens auch nicht mehr im öffentlichen Interesse, seien doch die kommunalen Krankenhäuser künftig kaum mehr in der Lage, ihren flächendeckenden Versorgungsauftrag zu erfüllen. Da es sich um Aufgaben der Krankenversorgung handele, sei diese Erweiterung des regionalen Einzugsbereichs auch von den Bestimmungen des Universitätsklinik-Gesetzes gedeckt.

Weiterhin wendet sich das MWK gegen den Vorschlag des RH, Unternehmensgründungen und -beteiligungen unter den Vorbehalt der Subsidiarität zu stellen. Die UK müssten sich angesichts der wirtschaftlichen Herausforderungen dem Wettbewerb mit privaten und kommunalen Anbietern stellen dürfen. Dies liege auch im Interesse des Landes als Gewährträger der UK.

5 Schlussbemerkung

Der RH bleibt bei seiner Einschätzung, dass die kommunalen sowie ggf. die freigemeinnützigen, die privaten und die kirchlichen Krankenhäuser für die flächendeckende Krankenversorgung außerhalb der Universitätsstädte zuständig sind. Wenn das Land durch seine UK in diesem Sektor Verantwortung übernehmen will, sind damit angesichts der Dynamik des Gesundheitswesens erhebliche finanzielle Risiken verbunden. Vor diesem Hintergrund hält der RH bei einer Änderung der künftigen sektoralen Aufteilung der Krankenversorgung zwischen kommunalen und privaten Krankenhäusern einerseits und den UK andererseits eine Grundsatzentscheidung für erforderlich.

Die vom MWK behauptete Verbesserung der Ertragslage der UK durch die untersuchten Beteiligungen kann der RH nach dem Ergebnis seiner Prüfung nicht bestätigen. In nahezu allen Fällen erfüllten sich die an die Gesellschaften gerichteten wirtschaftlichen Erwartungen nicht; es mussten z. T. sogar beträchtliche Zahlungen zur Abdeckung von Verlusten oder der Abwendung einer Insolvenz geleistet werden.

Bei der Mehrzahl der in Freiburg untersuchten Unternehmensbeteiligungen liegt der vom Gesetz verlangte Zusammenhang mit Aufgaben der Forschung, der Lehre oder der Krankenversorgung nach Auffassung des RH nicht vor.

Der RH sieht keinen Bedarf an wirtschaftlichen Aktivitäten der UK und ihrer Töchter in Bereichen, in denen funktionierende mittelständische Märkte die Versorgung sicherstellen, und hält an seiner Auffassung fest, dass die UK sich von jenen Beteiligungen trennen sollten, die zu den oben genannten kritischen Feststellungen geführt haben.