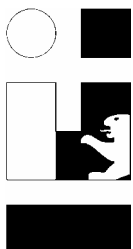


Auszug aus Denkschrift 2007

zur Haushalts- und Wirtschaftsführung des Landes Baden-Württemberg
mit Bemerkungen zur Haushaltsrechnung für das Haushaltsjahr 2005

Beitrag Nr. 29

Haushalts- und Wirtschaftsführung bei einem Unternehmen des
Gesundheitswesens



Rechnungshof Baden-Württemberg

Haushalts- und Wirtschaftsführung bei einem
Unternehmen des Gesundheitswesens
(Kapitel 1412)

Bei einem unter der Aufsicht des Landes stehenden Unternehmen auf dem Gebiet der Krankenversorgung fehlte es an einer effektiven Unternehmenssteuerung. Die interne und externe Kontrolle der Geschäftsführung war bislang unzureichend. Der Rechnungshof hat Einsparungsmöglichkeiten aufgezeigt. Die im Rahmen der Prüfung bereits realisierten Einsparungen belaufen sich auf jährlich mehr als 230.000 €

1 Vorbemerkung

Das vom Land errichtete Unternehmen ist in der Krankenversorgung tätig. Die Krankenversorgung im engeren Sinne wird durch die Kostenträger (in der Regel Krankenkassen) finanziert. Für Investitionen und für die übrigen Leistungen gewährte das Land in den Jahren 2002 bis 2005 Investitions- und Betriebskostenzuschüsse in Höhe von insgesamt rd. 50 Mio. €.

Das Unternehmen wird als öffentlich-rechtliche Stiftung betrieben. Die zur Aufgabenerfüllung eingesetzten Mittel werden nach einem vom Aufsichtsrat beschlossenen Finanzstatut bewirtschaftet; die Bücher sind nach den für große Kapitalgesellschaften geltenden Vorschriften zu führen.

Die Prüfung der Haushalts- und Wirtschaftsführung, die im Jahr 2006 stattfand, erfolgte durch die Auswertung der einschlägigen Geschäftsunterlagen, wie z. B. Jahresabschlüsse und Protokolle der verschiedenen Gremien, sowie durch örtliche Erhebungen bei dem Unternehmen und dem Wissenschaftsministerium als Aufsichtsbehörde.

2 Sicherungs- und Kontrollmechanismen

2.1 Aufsichtsrat

Zu einer effizienten und verantwortungsvollen Unternehmenssteuerung zählt u. a. eine wirksame Kontrolle der Geschäftsführung. Hierzu ist bei dem Unternehmen ein Aufsichtsrat eingerichtet, dessen Aufgaben in einer Satzung geregelt sind. Diese enthält nach Auffassung des Rechnungshofs nicht alle Elemente für eine wirksame Kontrolle der Geschäftsführung.

Es ist nicht näher geregelt, wie der Aufsichtsrat seinen Überwachungs- und Kontrollpflichten nachzukommen hat. Mangels eigener landeseinheitlicher Regelungen für diese Unternehmensbereiche hält es der Rechnungshof für sachgerecht, sich an den aktienrechtlichen Vorschriften zu orientieren. Auf dieser Grundlage hat der Rechnungshof im Einzelnen folgende Maßnahmen zur Optimierung der Aufsichtsrats Tätigkeit vorgeschlagen:

- Die Geschäftsordnung des Aufsichtsrats sollte neben der allgemeinen Zustimmung zum Wirtschaftsplan auch Wertgrenzen enthalten, ab denen der Aufsichtsrat während des Geschäftsjahres mit einer Einzelmaßnahme befasst wird. Dadurch können Managementfehler mit gravierenden finanziellen Auswirkungen verhindert werden. Bei der Essensversorgung wurde der Aufsichtsrat z. B. nur cursorisch informiert.
- In der Satzung bzw. der Geschäftsordnung des Aufsichtsrats sollte eine Regelung zur Feststellung des Jahresergebnisses und zur Entlastung der Geschäftsführung vorhanden sein. Sie sollte berücksichtigen, dass der Aufsichtsrat den Jahresabschluss auch zu prüfen hat. Der Aufsichtsrat hatte das Jahresergebnis 2005 ohne eine solche Grundlage festgestellt und die Geschäftsführung entlastet.

Das Wissenschaftsministerium teilte mit, dass zu den Fragen „Wertgrenzen für die Zustimmung des Aufsichtsrates“ und „Entlastung der Geschäftsführung“ die Geschäftsordnung in der nächsten Sitzung des Aufsichtsrats im Sinne der Vorschläge des Rechnungshofs ergänzt werden soll.

2.2 Prüfung des Jahresabschlusses

Eine gewisse Kontrolle der Geschäftsführung ergibt sich aus der Prüfung des Jahresabschlusses durch einen externen Abschlussprüfer. Die Prüfung der Ordnungsmäßigkeit und Wirtschaftlichkeit der Geschäftsführung nach § 53 Haushaltsgrundsätzegesetz geht erheblich darüber hinaus. Mit ihr erhalten das Land und der Aufsichtsrat einen Überblick über die Geschäftstätigkeit des Unternehmens.

Bei dem Unternehmen wurde nach einem Hinweis des Rechnungshofs im Laufe des Prüfungsverfahrens erstmals für das Geschäftsjahr 2005 die Ordnungsmäßigkeit und Wirtschaftlichkeit der Geschäftsführung von einer Wirtschaftsprüfungsgesellschaft gemäß § 53 Haushaltsgrundsätzegesetz geprüft. Die Prüfung entsprach allerdings nur zum Teil den Prüfungsanforderungen. Dies hatte unvollständige und zum Teil unverwertbare Aussagen zur Folge.

Die Prüfung gemäß § 53 Haushaltsgrundsätzegesetz ist eine gesetzliche Befugnis des Landes. Bei der künftigen Auftragsvergabe ist auf die Einhaltung der Prüfungsvorgaben durch die Prüfungsgesellschaft zu achten.

Das Wissenschaftsministerium teilte mit, dass diese Prüfungspflicht bei der nächsten Änderung der Satzung aufgenommen werden soll. Im Übrigen werde die Prüfung nach § 53 Haushaltsgrundsätzegesetz einen Schwerpunkt bei der Prüfung des Jahresabschlusses 2006 bilden.

2.3 Innenrevision

Die Erhebungen vor Ort zeigten, dass die Chancen, die sich aus einer wirksamen Innenrevision ergeben können, nicht genutzt wurden. Nur so ist beispielsweise zu erklären, dass die Vergabe der Essensversorgung erst lange nach der im Jahr 2001 erfolgten Vertragsunterzeichnung geprüft werden konnte, obwohl die Innenrevision bereits am 21.07.2000 die Unterlagen für eine Prüfung der Wirtschaftlichkeitsberechnung beim Kaufmännischen Direktor angefordert hatte. Die Ausschreibung der Küchenleistungen erfolgte am 22.12.2000, der Vertragsabschluss mit dem Dienstleister am 21.05.2001. Der Innenrevision wurden die Unterlagen erst im Frühjahr 2003 zur Verfügung gestellt.

Die Innenrevision wurde Ende 2005 aufgelöst. Das Unternehmen beabsichtigte, die Aufgaben der Innenrevision künftig dem Abschlussprüfer zu übertragen. Der Rechnungshof hält dies wegen der Gefahr von Interessenkollisionen für bedenklich.

Das Unternehmen hat mitgeteilt, die Innenrevision an eine Wirtschaftsprüfungsgesellschaft zu vergeben, die nicht gleichzeitig mit der Prüfung des Jahresabschlusses beauftragt ist.

3 Vertragsmanagement

3.1 Allgemeines

Vertragliche Vereinbarungen spielen eine zentrale Rolle innerhalb eines Geschäftsbetriebes. Die vom Rechnungshof vorgefundene Vertragsvielfalt bei dem Unternehmen macht ein Vertragsmanagement ratsam, durch das folgende Ziele sichergestellt bzw. besser erreicht werden können:

- vollständige, geordnete und zentrale Verfügbarkeit aller Dokumente sowie jederzeitige Auskunftsfähigkeit gegenüber den Organen der Gesellschaft,
- Transparenz der geltenden Vertragslandschaft und der daraus resultierenden Rechte, Verpflichtungen und Risiken.

Der Rechnungshof hat Vergaben von Leistungen an Dritte, wie Arzneimittelversorgung, medizinischer Sachbedarf, Essensversorgung, Reinigungsleistungen, Waschleistungen, Sicherheitsdienste, geprüft. In allen Fällen waren die vom Unternehmen geführten Unterlagen unvollständig; teilweise wurden sie von verschiedenen Organisationseinheiten geführt. Bei einigen Vergaben fehlten Unterlagen; die entsprechenden Aufträge wurden offenbar mündlich erteilt.

Durch die mangelhafte Führung der Vertragsakten hatte die Geschäftsführung keinen Überblick über die finanziellen Auswirkungen der jeweiligen Verpflichtungen. Das führte u. a. dazu, dass die mit der Vergabe von Leistungen erhofften Einsparungen nicht immer erreicht, bestehende Einsparungspotenziale nicht erkannt und steuerliche Fragen nicht geklärt wurden.

Das Unternehmen will die Anregungen des Rechnungshofs durch ein geordnetes Vertragsmanagement umsetzen und den Einkauf mithilfe eines externen Beratungsunternehmens neu organisieren.

3.2 Einzelfälle des Vertragsmanagements

3.2.1 Arzneimittelversorgung

Die Vergabe der derzeitigen Arzneimittelversorgung erfolgte ohne Ausschreibung, obwohl die maßgeblichen EU-Schwellenwerte überschritten waren. Mit der Lieferung von medizinischem Bedarf wurde ein anderes Unternehmen beauftragt; ob eine Ausschreibung erfolgt ist, war aus den Unterlagen des Unternehmens nicht zu entnehmen. Die medizinische Notfallversorgung wird durch nahe gelegene Apotheken sichergestellt.

Um Synergieeffekte bei der Ausschreibung des Apothekenbedarfs zu erzielen, sollten in die Ausschreibung auch der medizinische Sachbedarf und die Notfallversorgung mit einbezogen werden.

Das Unternehmen hat entsprechende Schritte eingeleitet.

3.2.2 Essensversorgung

Die Kostenkalkulation im Vorfeld der Vergabe an Dritte berücksichtigte nicht alle relevanten Fakten. Bei vollständiger Berücksichtigung der Kosten hätte sich kein finanzieller Vorteil für eine Fremdvergabe der Essensversorgung ergeben. Zwischen den angebotenen und vereinbarten Leistungen und Preisen bestehen erhebliche Diskrepanzen. Diese Abweichungen sowie nach Vertragsabschluss zusätzlich vereinbarte Leistungen konnten wegen einer lückenhaften Aktenführung nicht nachvollzogen werden. Die kurz nach Vertragsabschluss akzeptierten Preiserhöhungen widersprechen zum Teil den vertraglichen Festlegungen; die zusätzlich vergüteten Nebenkosten haben keine vertragliche Grundlage.

Ein vom Rechnungshof vorgenommener Leistungsvergleich mit externen Einrichtungen zeigt, dass das Unternehmen jährlich erhebliche Einsparungen bei der Essensversorgung erzielen könnte. Dies sollte im Rahmen der anstehenden Neukonzeption des Küchenbereichs überprüft werden. Durch einen Systemwechsel bei der Speisenherstellung könnten die Kosten weiter verringert werden.

Das Unternehmen hat Maßnahmen zur Optimierung der Essensversorgung eingeleitet und erwartet kurzfristig Einsparungen von jährlich rd. 110.000 €. Mittelfristig ist eine Neukonzeption der Essensversorgung geplant.

3.2.3 Reinigungs-, Wasch- und Sicherheitsleistungen

Leistungen Dritter für Reinigungs-, Wasch- und Sicherheitsleistungen mit teilweise beträchtlichem Finanzvolumen wurden über einen längeren Zeitraum (bis zu zehn Jahren) nicht dem Wettbewerb unterworfen. Damit kann die Wirtschaftlichkeit dieser eingekauften Leistungen nicht beurteilt werden. Der Rechnungshof hält deren baldige Ausschreibung für erforderlich.

Das Unternehmen konnte die Preise für externe Reinigungsleistungen inzwischen reduzieren und damit Kosten in Höhe von jährlich 120.000 € einsparen. Außerdem ist vorgesehen, dass der Vertrag über Sicherheitsdienstleistungen gekündigt und neu ausgeschrieben wird.

3.3 Umsatzsteuerliche Aspekte

Die Leistungen des Unternehmens unterliegen wegen ihrer Zuordnung zur Krankenversorgung größtenteils nicht der Umsatzsteuer. Daher ist die von Dritten in Rechnung gestellte Umsatzsteuer ein zusätzlicher Kostenfaktor.

Im Rahmen der Vergabe von Leistungen an Dritte wurden Vereinbarungen über eine kostenlose Personalgestellung durch das Unternehmen getroffen, aus denen sich für das Unternehmen erhebliche umsatzsteuerliche Verpflichtungen ergeben können. Die Abklärung mit der Finanzverwaltung sowie eine daraus resultierende Neugestaltung des Vertrags über die Essensversorgung wurden nunmehr vom Unternehmen veranlasst. Aufgrund der Vielzahl der an Dritte vergebenen Dienstleistungen hat der Rechnungshof dem Unternehmen die Gründung einer Servicegesellschaft in Verbindung mit einer umsatzsteuerlichen Organschaft empfohlen. Die daraus für das Unternehmen gegebenenfalls einzusparende Umsatzsteuer beläuft sich auf jährlich rd. 220.000 €.

Die Geschäftsführung hat diese bei der örtlichen Prüfung aufgezeigte Möglichkeit bereits aufgegriffen und dem Aufsichtsrat deren Umsetzung vorgeschlagen.

4 Nichtbeachtung der Folgekosten bei der Konzeption des Laborgebäudes

Beim Neubau des Laborgebäudes wurde die Frage der Folgekosten erst kurz vor Fertigstellung thematisiert. Eine teilweise Refinanzierung der Kosten durch Vermietungen an Dritte wurde nicht auf wirklichkeitsnaher Basis geprüft. Beide Aspekte wurden in den Gesamtkontext der Planung und Finanzierung nicht einbezogen. Wäre dies erfolgt, hätte möglicherweise das Bauvolumen reduziert werden können.

Das Unternehmen musste die für das Jahr 2005 angefallenen Folgekosten in Höhe von rd. 350.000 € selbst finanzieren. Dies führte mit zu dem negativen Betriebsergebnis. Seitdem hat das Land wegen der Folgekosten einen zusätzlichen jährlichen Zuschuss von rd. 900.000 € zu leisten. Eine Ablehnung der Finanzierung würde das Unternehmen mittelfristig in seiner Existenz gefährden.

Der Rechnungshof empfiehlt, bei künftigen Baumaßnahmen nicht nur die Investitionsfinanzierung, sondern auch die Folgekosten sowie ggf. realistische Berechnungen über die Refinanzierung der Kosten durch Vermietung bereits in die Planung derartiger Projekte einzubeziehen.

Das Wissenschaftsministerium wird den Vorschlag des Rechnungshofs aufgreifen und dem Unternehmen empfehlen, das Finanzstatut um Regelungen über die Planung und Finanzierung von Investitionskosten unter Berücksichtigung der Folgekosten zu ergänzen. Diese Regelungen werden dann auch Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen vorsehen.

5 Schlussbemerkung

Der Rechnungshof hat bei dem Unternehmen administrative Fehler und ein mangelhaftes Vertragsmanagement festgestellt. Das Unternehmen muss künftig eine sorgfältigere und effizientere Behandlung der geprüften Sachverhalte sicherstellen. Dies gilt umso mehr, als die wettbewerbliche Situation von Unternehmen auf dem Gesundheitsmarkt und die angespannte finanzielle Lage der öffentlichen Haushalte immer weniger Spielräume für unwirtschaftliches Verhalten lassen.

Eine Möglichkeit, die Kosten zu reduzieren, besteht in der Auslagerung von Unternehmensteilen. Entscheidend für den Erfolg dieses Weges ist allerdings, dass eine Geschäftsführung die eigenen wirtschaftlichen Ressourcen realistisch einschätzt sowie sich zeitnah und umfassend über die jeweilige Marktsituation informiert. Dazu bedarf es neben der einschlägigen Fachkenntnisse auch regelmäßiger Ausschreibungen, um laufende Verträge an die aktuelle Marktsituation anzupassen. Zu beachten sind auch die aus der Zusammenarbeit mit Dritten eventuell resultierenden steuerrechtlichen Auswirkungen.

Wichtig für eine wirtschaftliche Betriebsführung ist auch, dass die installierten Sicherungs- und Kontrollmechanismen, beginnend vom Aufsichtsrat über die interne Revision bis hin zum externen Wirtschaftsprüfer, greifen. Dies war nicht immer in ausreichendem Maße der Fall.

Das Unternehmen und das Wissenschaftsministerium haben einen Großteil der Empfehlungen des Rechnungshofs aufgegriffen und eine innerbetriebliche Optimierung der Abläufe sowie Maßnahmen für eine Verbesserung der Kostensituation eingeleitet. Der Rechnungshof hält gleichwohl eine Überprüfung der Umsetzung seiner Empfehlungen für erforderlich.