

Einzelplan 09: Sozialministerium

Kapitel 0930 Zentren für Psychiatrie

Neuorganisation der Zentren für Psychiatrie

20

Die neun Zentren für Psychiatrie haben die Chancen aus der Neuorganisation unterschiedlich genutzt. Der Rechnungshof zeigt in einzelnen Bereichen Verbesserungsmöglichkeiten auf. Er empfiehlt, lediglich drei Zentren rechtlich zusammenzuschließen.

1 Ausgangslage

Der RH hat in den Jahren 2000 und 2001 geprüft, welche Auswirkungen mit der Umwandlung der neun Psychiatrischen Landeskrankenhäuser (PLK) zum 01.01.1996 in neun Zentren für Psychiatrie (ZfP) verbunden sind. Über ein Teilergebnis dieser Prüfung wurde in der Denkschrift 2001 Nr. 16 berichtet. Weitere Ergebnisse werden im Folgenden dargestellt.

2 Finanz- und Leistungsentwicklung der Zentren für Psychiatrie

2.1 Die wesentlichen Finanzdaten der neun Zentren im Zeitraum von 1995 bis 2000: Erlöse, Aufwendungen, Jahresergebnisse, Betriebsmittel- und Investitionszuschüsse des Landes und vom Land zu tragende Betriebskosten des Maßregelvollzugs (MRV), sind in Übersicht 1 dargestellt.

Übersicht 1a

Wesentliche Finanzdaten der ZfP von 1995 - 1997

ZfP		1995		1996		1997	
		Gesamt Tsd. €	davon MRV Tsd. €	Gesamt Tsd. €	davon MRV Tsd. €	Gesamt Tsd. €	davon MRV Tsd. €
ZfP A	Erlöse	35.674		34.581		34.504	2.340
	Aufwendungen	39.346		35.150		33.574	2.443
	Gewinn/Verlust	-3.673		-570		930	-103
	Betriebsm. + MRV	} 8.881	} 2.253	2.849	2.240	2.865	2.250
	Investitionszusch.			2.877	0	2.305	0
ZfP B	Erlöse	33.202	0	33.091	0	31.667	0
	Aufwendungen	37.232	0	33.089	0	31.503	0
	Gewinn/Verlust	-4.030	0	3	0	164	0
	Betriebsmittel	} 3.994	} 0	644	0	649	0
	Investitionszusch.			2.877	0	1.909	0
ZfP C	Erlöse	60.827	0	59.149	0	58.756	12.733
	Aufwendungen	66.201	0	59.520	0	57.502	12.840
	Gewinn/Verlust	-5.374		-371		1.254	-107
	Betriebsm. + MRV	} 17.378	} 11.633	11.983	11.350	12.914	12.271
	Investitionszusch.			4.699	0	3.119	0
ZfP D	Erlöse	26.753	0	29.126	0	27.445	0
	Aufwendungen	29.934	0	28.964	0	26.575	0
	Gewinn/Verlust	-3.180	0	163	0	869	0
	Betriebsmittel	} 1.834	} 0	1.086	0	1.092	0
	Investitionszusch.			2.704	0	2.305	0
ZfP E	Erlöse	41.510		43.512		43.741	7.213
	Aufwendungen	47.508		45.437		43.058	7.213
	Gewinn/Verlust	-5.998		-1.926		682	0
	Betriebsm. + MRV	} 6.045	} 2.789	7.378	6.766	8.960	6.735
	Investitionszusch.			3.527	0	2.341	0
ZfP F	Erlöse	29.537	0	29.101	0	27.085	3.070
	Aufwendungen	32.265	0	28.849	0	26.729	3.189
	Gewinn/Verlust	-2.728		253		356	-120
	Betriebsm. + MRV	} 7.203	} 2.577	3.300	2.576	3.492	2.758
	Investitionszusch.			2.441	0	1.620	0
ZfP G	Erlöse	28.670	0	27.405	0	28.980	3.387
	Aufwendungen	30.794	0	27.297	0	28.935	3.732
	Gewinn/Verlust	-2.124		108		44	-345
	Betriebsm. + MRV	} 4.282	} 2.439	3.304	2.761	3.493	2.945
	Investitionszusch.			2.258	0	1.499	0
ZfP H	Erlöse	42.063	0	42.771	0	43.507	6.642
	Aufwendungen	45.771	0	42.292	0	43.345	6.857
	Gewinn/Verlust	-3.707		479		163	-215
	Betriebsm. + MRV	} 8.920	} 5.980	7.634	6.294	7.671	6.294
	Investitionszusch.			2.903	0	1.927	0
ZfP I	Erlöse	23.877	0	23.190	0	23.537	4.263
	Aufwendungen	26.427	0	23.693	0	23.385	4.276
	Gewinn/Verlust	-2.550		-503		152	-13
	Betriebsm. + MRV	} 6.263	} 3.717	4.134	3.634	4.440	3.937
	Investitionszusch.			1.938	0	1.286	0
Gesamt	Erlöse	322.114		321.927		319.222	39.649
	Aufwendungen	355.478		324.291		314.608	40.551
	Gewinn/Verlust	-33.364		-2.364		4.614	-902
	Betriebsm. + MRV	} 70.579	} 34.054	42.312	35.621	45.576	37.190
	Investitionszusch. ¹⁾			26.222		18.311	

1) 1995 einschließlich 2.756 TDM für Gemeinschaftseinrichtungen

Übersicht 1b

Wesentliche Finanzdaten der ZfP von 1998 – 2000

ZfP		1998		1999		2000	
		Gesamt Tsd. €	davon MRV Tsd. €	Gesamt Tsd. €	davon MRV Tsd. €	Gesamt Tsd. €	davon MRV Tsd. €
ZfP A	Erlöse	34.872	2.451	36.286	2.631	38.962	3.100
	Aufwendungen	34.385	2.526	35.857	2.586	38.630	2.991
	Gewinn/Verlust	486	-76	428	45	332	109
	Betriebsm. + MRV	2.978	2.372	3.073	2.454	3.121	2.493
	Investitionszusch.	2.308	0	4.533	0	7.207	0
ZfP B	Erlöse	31.382	0	31.340	0	33.601	0
	Aufwendungen	31.275	0	32.133	0	32.416	0
	Gewinn/Verlust	106	0	-793	0	1.185	0
	Betriebsmittel	672	0	685	0	695	0
	Investitionszusch.	2.308	0	2.776	0	3.116	0
ZfP C	Erlöse	60.752	13.336	61.359	14.470	66.265	16.141
	Aufwendungen	60.182	13.450	62.565	15.278	65.662	16.317
	Gewinn/Verlust	570	-114	-1.206	-808	603	-176
	Betriebsm. + MRV	13.633	12.948	14.401	13.703	16.458	15.748
	Investitionszusch.	3.771	0	4.535	0	4.579	0
ZfP D	Erlöse	26.986	0	28.399	0	28.480	0
	Aufwendungen	26.321	0	28.149	0	28.408	0
	Gewinn/Verlust	666	0	250	0	72	0
	Betriebsmittel	1.145	0	1.168	0	1.181	0
	Investitionszusch.	2.170	0	2.610	0	2.930	0
ZfP E	Erlöse	46.356	7.663	47.632	8.221	47.959	9.078
	Aufwendungen	45.735	7.464	47.248	7.587	47.817	8.836
	Gewinn/Verlust	621	199	384	633	143	242
	Betriebsm. + MRV	7.634	7.035	8.483	7.069	8.878	7.567
	Investitionszusch.	2.830	0	3.978	0	3.820	0
ZfP F	Erlöse	27.494	3.384	28.940	3.965	29.532	4.101
	Aufwendungen	26.936	3.451	28.731	3.683	29.224	4.025
	Gewinn/Verlust	558	-67	209	282	307	76
	Betriebsm. + MRV	3.573	2.952	3.932	3.298	4.198	3.553
	Investitionszusch.	1.959	0	2.281	0	2.643	0
ZfP G	Erlöse	33.581	3.821	34.509	4.129	31.712	4.787
	Aufwendungen	33.569	4.041	34.140	4.184	31.472	4.258
	Gewinn/Verlust	12	-220	369	-55	240	529
	Betriebsm. + MRV	3.971	3.381	4.231	3.628	4.860	4.251
	Investitionszusch.	1.813	0	2.178	0	2.971	0
ZfP H	Erlöse	45.175	7.236	48.040	8.039	51.231	8.066
	Aufwendungen	44.895	7.414	47.605	8.117	51.015	8.164
	Gewinn/Verlust	280	-178	435	-78	216	-99
	Betriebsm. + MRV	8.303	6.826	8.661	7.153	8.999	7.465
	Investitionszusch.	2.329	0	2.802	0	3.648	0
ZfP I	Erlöse	24.165	4.439	25.741	4.509	26.918	5.858
	Aufwendungen	23.968	4.315	25.460	4.655	26.502	5.059
	Gewinn/Verlust	197	123	281	-147	416	799
	Betriebsm. + MRV	4.574	4.058	4.719	4.193	5.714	5.182
	Investitionszusch.	1.555	0	1.869	0	1.889	0
Gesamt	Erlöse	330.762	42.329	342.246	45.962	354.660	51.130
	Aufwendungen	327.267	42.661	341.888	46.090	351.146	49.651
	Gewinn/Verlust	3.495	-332	358	-128	3.514	1.480
	Betriebsm. + MRV	46.484	39.571	49.353	41.496	54.104	46.260
	Investitionszusch.	21.044		27.562		32.803	

Die in der Übersicht 1 angegebenen Werte für 1995, dem letzten Jahr vor der Neuorganisation, sind mit denen der Folgejahre nicht vergleichbar, da die Landesmittel zur Finanzierung von Unterdeckungen, Investitionen und Abschreibungen ab 1996 anders als zuvor in die Jahresergebnisse eingegangen sind. So sind in den „Betriebsmitteln“ für das Jahr 1995 auch Investitionsmittel für kleinere Bauvorhaben enthalten, während die Investitionsmittel für größere Bauvorhaben bis 1995 aus dem Epl. der Allgemeinen Finanzverwaltung (Kap. 1208) bereitgestellt wurden; sie beliefen sich 1995 insgesamt auf nahezu 13,8 Mio. €.

Die Betriebsmittelzuschüsse des Landes sind in den Erlösen für das Jahr 1995 im Gegensatz zu den Folgejahren nicht enthalten. Andererseits sind in diesem Jahr in die Aufwendungen Abschreibungen auf immaterielle Wirtschaftsgüter und Sachanlagen in Höhe von insgesamt rd. 24,3 Mio. € eingeflossen, die in den Folgejahren durch die Auflösung der „Sonderposten/Verbindlichkeiten nach dem Krankenhausfinanzierungsgesetz und auf Grund sonstiger Zuwendungen zur Finanzierung des Anlagevermögens“ bilanzmäßig neutralisiert wurden, sodass sie in den Ergebnissen der Gewinn- und Verlustrechnung nicht mehr enthalten sind.

Berechnet man die Gesamterlöse und -aufwendungen für das Jahr 1995 in der gleichen Weise wie für das Jahr 1996, so ergibt sich, dass die Jahresergebnisse aller neun ZfP zusammen für beide Jahre in etwa gleich hoch sind (s. Übersicht 2).

Übersicht 2

Erlöse und Aufwendungen in den Jahren 1995 und 1996

Ergebnisse lt. Gewinn- und Verlustrechnung	1995 Tsd. €	1996 Tsd. €
Erlöse	322.114	321.927
fiktiv Betriebsmittel 96	6.645	
Zwischensumme I	328.759	321.927
Aufwendungen	355.478	324.291
abzügl. Abschreibungen	24.286	
Zwischensumme II	331.192	324.291
Jahresergebnis (Zwischensumme I abzüglich Zwischensumme II)	- 2.433	- 2.364

2.1.1 Ein Vergleich der Jahressummen 1996 und 2000 zeigt, dass die Zahlungen des Landes für den MRV in diesem Zeitraum um rd. 10,6 Mio. € und damit um rd. 30 % gestiegen sind. Die wesentlichen Steigerungen entfallen auf die ZfP G, I, F und C.

2.1.2 Die Erlöse in den übrigen Leistungsbereichen sind im Zeitraum von 1996 bis 2000 bei allen neun ZfP um rd. 8 % gestiegen. Deutlich über diesem Wert liegen die ZfP A, G, H und I vor allem wegen Mehrerlösen aus zusätzlichen Berechnungstagen oder aus wirtschaftlichen Geschäftsbetrieben auch mit anderen ZfP. Während das ZfP E annähernd den Durchschnittswert erreicht, liegen die ZfP B, C, D und F deutlich darunter; sie konnten den Erlösrückgang nicht ausgleichen, der insbesondere durch den Abbau im Pflegebereich entstand (Übersicht 4 und 5).

2.2 Der Entwicklung der Erlöse steht eine ebenfalls unterschiedliche Entwicklung der Leistungen der ZfP in Form der Berechnungstage (BT) gegenüber. Diese in den Jahren 1996 und 2000 in den einzelnen Leistungsbereichen erbrachten Leistungen sind in Übersicht 3 dargestellt. Dabei sind die neun ZfP entsprechend der derzeitigen Leitung von je drei ZfP durch einen gemeinsamen Geschäftsführer in drei Geschäftsführerbereiche (GFB) gegliedert.

Übersicht 3

Berechnungstage in den Jahren 1996 und 2000

ZFP gegliedert nach Geschäftsführerbereich (GFB)	1996					2000				
	Berechnungstage	davon				Berechnungstage	davon			
		Krankenhaus	MRV	Pflege	Entwöhnung		Krankenhaus	MRV	Pflege	Entwöhnung
ZFP A	181.980	166.015	10.242	183	5.540	184.729	161.799	17.124	233	5.573
ZFP B	185.597	155.721	0	23.000	6.876	156.394	147.931	0	4.021	4.442
ZFP C	405.195	230.146	71.675	95.670	7.704	397.761	220.405	89.035	81.072	7.249
Summe GFB 1	772.772	551.882	81.917	118.853	20.120	738.884	530.135	106.159	85.326	17.264
ZFP D	149.351	141.067	0	8.284	0	146.172	146.172	0	0	0
ZFP E	264.356	195.371	36.149	32.836	0	259.292	182.329	42.212	34.751	0
ZFP F	160.050	93.966	13.270	61.814	0	176.470	94.668	22.221	59.581	0
Summe GFB 2	582.757	430.404	49.419	102.934	0	581.934	423.169	64.433	94.332	0
ZFP G	168.905	85.625	18.865	57.894	6.521	178.590	77.812	21.617	79.161	0
ZFP H	220.031	129.327	33.988	44.062	12.654	224.568	128.998	36.620	46.903	12.047
ZFP I	121.955	82.649	22.198	12.379	4.729	132.943	87.001	28.440	17.502	0
Summe GFB 3	510.891	297.601	75.051	114.335	23.904	536.101	293.811	86.677	143.566	12.047
Gesamt	1.866.420	1.279.887	206.387	336.122	44.024	1.856.919	1.247.115	257.269	323.224	29.311

Die Veränderungen der Berechnungstage im Jahr 2000 gegenüber denen im Jahr 1996 sind in Übersicht 4 dargestellt:

Übersicht 4

Veränderung der Berechnungstage im Jahr 2000 gegenüber 1996

ZFP	Gesamt		davon								Gesamt ohne MRV	
	BT	%	Krankenhaus		MRV		Pflege		Entwöhnung		BT	%
			BT	%	BT	%	BT	%	BT	%		
ZFP A	2.749	1,51	-4.216	-2,54	6.882	67,19	50	27,32	33	0,60	-4.133	-2,41
ZFP B	-29.203	-15,73	-7.990	-5,00	0	0,00	-18.979	-82,52	-2.434	-35,40	-29.203	-15,73
ZFP C	-7.434	-1,83	-9.741	-4,23	17.360	24,22	-14.598	-15,26	-455	-5,91	-24.794	-7,43
Summe GFB 1	-33.888	-4,37	-21.747	-3,94	24.242	29,59	-33.527	-28,21	-2.856	-14,19	-58.130	-8,41
ZFP D	-3.179	-2,13	5.105	3,62	0	0,00	-8.284	-100,00	0	0,00	-3.179	-2,13
ZFP E	-5.064	-1,92	-13.042	-6,68	6.063	16,77	1.915	5,83	0	0,00	-11.127	-4,88
ZFP F	7.420	4,39	702	0,75	8.951	67,45	-2.233	-3,61	0	0,00	-1.531	-0,98
Summe GFB 2	-823	-0,14	-7.235	-1,68	15.014	30,38	-8.602	-8,36	0	0,00	-15.837	-2,97
ZFP G	9.685	5,73	-7.813	-9,12	2.752	14,59	21.267	36,73	-6.521	-100,00	6.933	4,62
ZFP H	4.537	2,06	-329	-0,25	2.632	7,74	2.841	6,45	-607	-4,80	1.905	1,02
ZFP I	10.988	9,01	4.352	5,27	6.242	28,12	5.123	41,38	-4.729	-100,00	4.746	4,76
Summe GFB 3	25.210	4,93	-3.790	-1,27	11.626	15,49	29.231	25,57	-11.857	-49,60	13.584	3,12
Gesamt	-9.501	-0,51	-32.772	-2,56	50.882	24,65	-12.898	-3,84	-14.713	-33,42	-60.383	-3,64

Nach den Berechnungstagen in den Jahren 1996 und 2000 sind die Leistungen des MRV um rd. 24,4 % gestiegen. Dieser Zuwachs korrespondiert mit der Zunahme der Zahlungen des Landes für den MRV um rd. 30 %, sodass für die in den vier Jahren eingetretenen Lohn- und Preissteigerungen bei gleichem Personalbestand 5,6 % mehr Landesmittel zur Verfügung standen. Bezogen auf die einzelnen ZfP entsprechen die Zuwächse bei diesen Berechnungstagen jedoch nicht den Zunahmen der entsprechenden Landeszahlungen. Dies liegt im Wesentlichen daran, dass die im Jahr 1996 mit einer Spanne von bis zu rd. 31 % sehr weit auseinanderliegenden Pflegesätze im Jahr 2000 näher zusammengeführt worden sind, sodass die maximale Spanne nur noch rd. 13 % beträgt.

In allen anderen Leistungsbereichen sind die Berechnungstage aller neun ZfP um insgesamt 60.383 zurückgegangen; dies entspricht einem Rückgang von 3,64 %. Insgesamt wird dieser Rückgang von einer Erlössteigerung um 8 % begleitet, sodass sich in diesen Bereichen bis zum Jahr 2000 die Finanzausstattung im Vergleich zum MRV wesentlich besser entwickelt hat. Die nach Geschäftsführerbereichen gegliederten Veränderungen der Berechnungstage zeigt Übersicht 5.

Übersicht 5

Veränderung der Berechnungstage nach Geschäftsführerbereichen

Geschäftsführerbereich	Pflegebereich Summe		Entwöhnung Summe		Krankenhaus Summe		Gesamt o. MRV Summe	
	BT	%	BT	%	BT	%	BT	%
1	- 33.527	- 28,21	- 2.856	- 14,19	- 21.747	- 3,94	- 58.130	- 8,41
2	- 8.602	- 8,36	0	0,00	- 7.235	- 1,68	- 15.837	- 2,97
3	29.231	25,57	- 11.857	- 49,60	- 3.790	- 1,27	13.584	3,12
Gesamt	- 12.898	- 3,84	- 14.713	- 33,42	- 32.772	- 2,56	- 60.383	- 3,64

Danach ergibt sich für den GFB 1 ein Rückgang von rd. 58.000 BT und beim GFB 2 ein solcher von rd. 16.000 BT gegenüber einer Zunahme von rd. 13.500 BT beim GFB 3. Diese Veränderungen sind weitgehend auf die Entwicklung der BT im Pflegebereich zurückzuführen. Beim GFB 1 beläuft sich dieser Rückgang auf rd. 33.500 BT und beim GFB 2 auf rd. 8.600 BT, während beim GFB 3 eine Steigerung von rd. 29.200 BT das insgesamt positive Gesamtergebnis von rd. 13.500 BT bewirkt.

2.3 Das SM weist ergänzend darauf hin, dass seit 1996 zugleich die gemeindenahere stationäre, teilstationäre und ambulante Behandlung ausgebaut worden ist. Im MRV sieht es einen erheblichen zusätzlichen Bedarf an therapeutischem Personal.

3 Strukturelle Veränderungen

Durch das Gesetz zur Errichtung der Zentren für Psychiatrie (EZPsychG) wurden die bisher als Landesbetriebe nach § 26 LHO geführten PLK ab 01.01.1996 in rechtsfähige Anstalten des Öffentlichen Rechts umgewandelt und in Zentren für Psychiatrie umbenannt. Damit verbunden waren strukturelle Veränderungen.

3.1 Bis dahin hatten die PLK mit allen Geschäftsbereichen der Rechts- und Fachaufsicht des SM unterstanden. Mit der Neuorganisation hat das Land – außer beim „Vollzug der freiheitsentziehenden Maßregeln der Besserung und Sicherung“ (Maßregelvollzug) – die Fachaufsicht aufgegeben und beschränkt sich auf die Rechtsaufsicht und eine Einflussnahme durch seine Vertreter im Aufsichtsrat.

3.2 Bei den PLK vertrat der Betriebsdirektor das Krankenhaus nach außen und war im Innenverhältnis für den Verwaltungsbereich zuständig; für den Krankenhausbereich und die zentralen medizinischen Einrichtungen war der Ärztliche Direktor zuständig, für den Pflegebereich einschließlich der Langzeitpflege der Pflegedirektor.

Die Geschäfte der ZfP führt ein Geschäftsführer, der vom Aufsichtsrat bestellt wird und der für alle Angelegenheiten zuständig ist, die nicht dem Aufsichtsrat zugewiesen sind.

Von Anfang an wurden mehrere ZfP von ein und demselben Geschäftsführer geleitet. Ursprünglich leiteten drei Geschäftsführer jeweils zwei ZfP und ein Geschäftsführer drei ZfP. Seit Ende 1999 sind nach dem Ausscheiden eines Geschäftsführers drei Geschäftsführer für jeweils drei ZfP zuständig. Für ihre Gehälter einschließlich Bonuszahlungen haben die neun ZfP z. Z. insgesamt rd. 540.000 € je Jahr aufzubringen.

Zur Unterstützung der Geschäftsführer wurde in einem GFB eine Unternehmensentwicklungsgruppe gebildet und dem Geschäftsführer als Stabstelle zugeordnet, in einem anderen GFB werden der Geschäftsführer und die Führungskräfte z. B. beim Controlling durch zwei Geschäftsführungsassistenten unterstützt, während beim dritten GFB keine zusätzlichen Stellen für derartige Aufgaben eingerichtet worden sind.

Für die Betriebsdirektoren hat die Neuorganisation zu einer Einschränkung ihrer Zuständigkeit geführt; sie erstreckt sich grundsätzlich nur noch auf den Geschäftsbereich Verwaltung. Sechs der früheren Betriebsdirektoren sind inzwischen im Alter zwischen dem 49. und 61. Lebensjahr krankheitsbedingt in den Ruhestand versetzt worden; ein weiterer soll nach seinem voraussichtlichen Ausscheiden im Jahr 2003 nicht mehr ersetzt werden. Die Ruhegehaltszahlungen sind entsprechend der im Errichtungsgesetz festgelegten Regelung zum weit überwiegenden Teil vom Land zu tragen.

Die weit gehende Konzentration der Führungsaufgaben auf eine Person hat die Handlungsfähigkeit der Einrichtungen wesentlich gestärkt. Im Inneren wurden die ZfP neu gegliedert. Der bisherige zweisäulige Aufbau mit den Bereichen Krankenhaus und Verwaltung wurde durch die drei Geschäftsbereiche Krankenhaus, Heim und Verwaltung ersetzt, die untereinander gleichwertig sind.

Der Geschäftsbereich Krankenhaus, der die akute Versorgung aller „nicht pflegebedürftigen“ Patienten umfasst, wird vom Ärztlichen Direktor und vom Pflegedirektor geleitet. Der alte dreistufige Aufbau in Stationen, Bereiche und Fachgebiete wurde durch eine zweistufige Struktur ersetzt, die nur noch Abteilungen und Stationen vorsieht. Während früher der Ärztliche Direktor und der Pflegedirektor jeweils nur für „ihren“ nachgeordneten Bereich zuständig waren, leiten sie nun gemeinsam den gesamten nachgeordneten Bereich. Dieses duale System gilt bis hin zur Stationsebene. Lediglich die zentralen medizinischen Einrichtungen wie Labore, Röntgen, Apotheken fallen – wie bisher – in die alleinige Zuständigkeit des Ärztlichen Direktors. Die bisher im Zuständigkeitsbereich des Pflegedirektors gelegene Langzeitpflege ist aus dem Krankenhausbereich ausgegliedert und einem Geschäftsbereich Heim zugeordnet worden. Seine Neubildung trägt zu einer klaren Aufgaben- und Kostenabgrenzung bei. Der Geschäftsbereich Verwaltung hat sich insofern verändert, als die Zuständigkeit für das gesamte Personal und für die Liegenschafts- und Bauaufgaben auf die einzelnen ZfP übergegangen ist.

3.3 Die neuerdings vom SM ins Auge gefasste Holdingstruktur für die ZfP würde einen wesentlichen Teil der bisherigen Reform zurücknehmen. Soweit das aus vier Personen bestehende Geschäftsführergremium der Holding für die zentrenübergreifende zentrale Steuerung und die Planung und Verwendung der Fördermittel zuständig sein sollte, würde dadurch die derzeitige Alleinentscheidungszuständigkeit der Geschäftsführer vor Ort durch eine übergeordnete Gremienentscheidung ersetzt. Die Holding erhielte gegenüber den einzelnen ZfP Zuständigkeiten, die vor 1996 bei dem fachaufsichtsführenden Ministerium lagen. Die Holdingstruktur käme im Ergebnis einer privatisierten Fachaufsicht gleich. Prüfungsrechte des RH beständen gegenüber der Holding und den Betriebsgesellschaften nur, wenn sie vertraglich eingeräumt werden; soweit sie mit dem RH nicht nach §104 LHO vereinbart würden, wären sie inhaltlich auf den Umfang einer Betätigungsprüfung im Sinne von §92 LHO beschränkt.

Das SM führt dazu aus, mit der Schaffung einer Holding-Struktur sollten nicht die mit der Rechtsformänderung im operativen Geschäft vor Ort erreichten eindrucksvollen Fortschritte zurückgenommen oder gar abgeschafft werden, die insbesondere auch durch die Alleinentscheidungszuständigkeit der Geschäftsführer erreicht wurden. Eine Holding-Struktur habe Vorteile vor allem durch eine koordinierte Steuerung der weiteren Entwicklung der Zentren und deren einheitlichen Aufgaben sowie durch eine koordinierte Planung und Verwendung der Fördermittel. Aufgaben, die vor 1996 beim fachaufsichtsführenden Ministerium lagen, könnte eine Holding mit klaren Entscheidungsstrukturen schon deshalb flexibler als ein fachaufsichtsführendes Ministerium wahrnehmen, weil sie wieder die Alleinentscheidungszuständigkeit hätte und nicht in das Zuständigkeitsgeflecht z. B. verschiedener Ministerien eingebunden wäre.

4 Beteiligungen

Nach § 2 Abs. 8 EZPsychG können sich die ZfP zur Erfüllung ihrer Aufgaben Dritter bedienen, Unternehmen gründen und sich an fremden Unternehmen beteiligen. Die bis zum April 2001 eingegangenen Beteiligungen, der jeweilige Gesellschaftsanteil der ZfP und der Unternehmenszweck sind in Übersicht 6 dargestellt.

Übersicht 6

Beteiligungen der ZfP

GFB	Bezeichnung/Gründung/Stammkapital	Gesellschafter/Anteil ZfP	Unternehmenszweck
GFB 1	Energie GmbH Dez. 1998 51.126 €	ZfP A 51 % weiterer Gesellschafter: eine staatliche Fernwärme- gesellschaft	Versorgung des ZfP A mit Wärme, Strom und Wasser
	Heilpädagogischer Wohn- und Beschäftigungs- verbund eGmbH April 2001 25.000 €	ZfP C 38 % weitere Gesellschafter: sechs soziale regionale Einrichtungen	Betrieb eines heilpädagogischen Wohn- und Beschäftigungs- verbundes mit einem Kernwohnhaus und mehreren Wohngruppen
GFB 3	Neues Kloster GmbH Dez. 1997 383.469 €	ZfP G 70 % weitere Gesellschafter: eine Kommune und ein Landkreis	Dienstleistungsgesellschaft zur Nutzung einer historischen Klosteranlage
	Trägergesellschaft Psychiatrie gGmbH, B. Aug./Nov. 1999 25.000 €	ZfP G 48,8 % weiterer Gesellschafter: Freundeskreis e.V. 51,2 %	Betreuung und Versorgung psychisch kranker und psychisch behinderter Menschen
	Suchthilfe gGmbH Febr. 1996 35.279 €	ZfP H 27,54 % weitere Gesellschafter: ein Landkreis sowie vier kirch- liche bzw. soziale Einrichtungen	Therapie, Beratung, Begleitung und Betreuung junger Menschen im Rahmen der Sucht- und Drogenhilfe
	Trägergesellschaft Psychiatrie gGmbH, R. Dez. 1998 25.565 €	ZfP H 49 % weiterer Gesellschafter: eine gGmbH	Betreuung und Versorgung psychisch kranker und psychisch behinderter Menschen
	Gemeinn. Gesellschaft für Psychiatrie GmbH April 2001 100.000 €	ZfP I 49 % weiterer Gesellschafter: eine Stiftung	Betreuung und Versorgung psychisch kranker und psy- chisch behinderter Menschen an zwei Krankenhäusern

Von den bisherigen sieben Unternehmensbeteiligungen beziehen sich fünf unmittelbar auf die Patientenversorgung; davon entfallen auf einen der drei GFB vier und auf einen anderen GFB eine Beteiligung.

Der RH ist zu unterrichten, wenn sich ein ZfP an einem Unternehmen beteiligt; bei einer Mehrheitsbeteiligung sind dem RH alle dem ZfP zugänglichen Unterlagen im Sinne des § 69 LHO zu übersenden. Beides ist bisher regelmäßig nicht erfolgt.

Ein Prüfungsrecht des RH bei Unternehmen, an denen ein ZfP beteiligt ist, ist – anders als z.B. gemäß § 3 Abs. 6 UG bei Beteiligungen der Universitäten – im Errichtungsgesetz nicht verankert. Der RH hatte dies im Rahmen seiner damaligen Anhörung gefordert. Das SM hatte dies abgelehnt, teilte aber die Auffassung, dass möglichst ein Prüfungsrecht vereinbart wird, worüber jedoch jeweils im Einzelfall entschieden werden soll.

Bisher sind dem RH Prüfungsrechte lediglich bei drei Beteiligungen eingeräumt worden; eine von diesen dient der unmittelbaren Patientenversorgung. Bei den anderen vier Beteiligungen ist bisher keine Prüfungsvereinbarung getroffen worden. Der RH hält eine umfassende Prüfungsmöglichkeit gerade auch bei Einrichtungen für wichtig, die im Kernbereich der ZfP tätig sind, da sonst im Laufe der Entwicklung eine vergleichende Kostenüberprüfung bei der Erfüllung der Hauptaufgaben nicht mehr uneingeschränkt möglich wäre. Er hat gegenüber dem SM gefordert, eine nachträgliche Entscheidung über die Einräumung eines Prüfungsrechts in diesen vier Beteiligungsfällen herbeizuführen und seine Unterrichtung sowie ein Prüfungsrecht bei künftigen Beteiligungen der ZfP sicherzustellen.

Die ZfP haben eine künftige Unterrichtung des RH zugesagt und wollen darauf drängen, dass die anderen Gesellschafter der Einräumung eines Prüfungsrechts des RH bei den Beteiligungsgesellschaften zustimmen. Das Ergebnis bleibt abzuwarten.

5 Grundvermögen

Mit dem Errichtungsgesetz sind zum 01.01.1996 sämtliche Rechte, Verbindlichkeiten, Pflichten und Zuständigkeiten der PLK auf die ZfP übergegangen. Das Eigentum an den zum Betriebsvermögen gehörenden Grundstücken wurde den ZfP entsprechend der in diesem Gesetz festgelegten Absicht größtenteils schenkungsweise übertragen. Nur einzelne Liegenschaften wie landwirtschaftlich genutzte Flächen der Gutshöfe oder Wohngebäude für ZfP-Bedienstete verblieben im Eigentum des Landes und dürfen von den ZfP nur unentgeltlich genutzt werden, solange dies betrieblich notwendig ist. Bei der späteren Neuorganisation der Universitätsklinik hat das Land von einer schenkungsweisen Eigentumsübertragung der maßgeblichen Grundstücke allgemein abgesehen und nur deren Nutzung unentgeltlich überlassen.

Soweit Grundstücke von den ZfP nicht mehr benötigt werden, können sie diese verkaufen und über die Erlöse frei verfügen. Eine Zweckbindung besteht rechtlich nicht. Seit ihrer Errichtung haben verschiedene ZfP Betriebsteile aufgegeben; die wohnortnahe Versorgung wurde ausgebaut. Dadurch sind auch Liegenschaften frei geworden, für deren Nutzung kein Eigenbedarf mehr bestand. In der Folge wurde Grundvermögen auch verkauft oder dessen Verkauf ins Auge gefasst. Die bisher erzielten Verkaufserlöse belaufen sich auf rd. 7,8 Mio. €, die zu erwartenden Erlöse aus beabsichtigten Verkäufen auf mehr als 9,5 Mio. €.

Die drei GFB sind daran unterschiedlich beteiligt. Zwei ZfP des GFB 1 haben aus Verkäufen und der Einräumung eines Erbbaurechts bisher insgesamt 2,7 Mio. € eingenommen. Davon wurden 1,5 Mio. € für den Kauf und Umbau einer Außenstelle des ZfP C verwendet, die restlichen 1,2 Mio. € sind für die Generalsanierung von Krankengebäuden vorgesehen. Geplant ist der weitere Verkauf von nahezu 10 ha Baugelände mit einem Wert von mindestens 8,5 Mio. €. Davon sind rd. 8,2 Mio. € für die Errichtung einer weiteren Außenstelle des ZfP C vorgesehen, der Restbetrag soll für Baumaßnahmen für den Heimbereich eingesetzt werden. Ein ZfP des GFB 2 hat aus Grundstücksverkäufen bisher rd. 0,7 Mio. € eingenommen, die für Baumaßnahmen im Bereich der Krankenversorgung eingesetzt werden sollen. Ein ZfP des GFB 3 erzielte aus einem Grundstücksverkauf einen Betrag von rd. 0,3 Mio. €. Ein anderes hat vor einem Grundstücksverkauf rd. 1,8 Mio. € in ein Gebäude investiert und das Anwesen dann für rd. 4 Mio. € an das Land verkauft, daraus aber nur buchmäßige und keine real verfügbaren Erlöse erzielt. Der Ablauf dieses Verkaufs stellt sich im einzelnen wie folgt dar: Ein ZfP hatte den Krankenhausbetrieb in einem Klostergebäude aufgegeben. Um Leerstandskosten von rd. 100.000 €/Jahr zu vermeiden, wurde unter wesentlicher Beteiligung dieses ZfP eine GmbH gegründet, die in dem Gebäude ein Dienstleistungs- und Tagungszentrum betreiben sollte. Zu diesem Zweck hat sie rd. 1,8 Mio. € in das Gebäude investiert, darunter 400.000 € für den Ausbau eines „Chorherrenkellers“, obwohl im Kloster mehrere Speisesäle vorhanden

waren. Die Investitionen sollten sich durch den Tagungsbetrieb amortisieren. Nachdem die ursprüngliche Unternehmenskonzeption gescheitert war und die Insolvenz der Gesellschaft drohte, übernahmen die drei ZfP Investitionskosten der GmbH in Höhe von rd. 2,1 Mio. €; als Gegenleistung erhielten sie kostenlose Nutzungsrechte am Klostergebäude. Die GmbH ihrerseits wird einen Teil des Klosters bis 2023 kostenlos nutzen. Das Land kaufte dann das dem ZfP bei dessen Errichtung schenkungsweise übereignete Kloster in der Weise zurück, dass der Kaufpreis ebenfalls in Form eines kostenlosen Nutzungsrechts für rd. 14 Jahre bezahlt wurde. Diese Form des Rückkaufs durch das Land wurde gewählt, weil eine unentgeltliche Rückübertragung der den ZfP vom Land geschenkten Grundstücke mit der Gemeinnützigkeit der ZfP nicht in Einklang stünde.

Die den ZfP vom Land geschenkten Grundstücke unterliegen bei der Veräußerung nicht mehr den Bestimmungen der LHO; eine Zustimmung des FM oder des Landtags gemäß § 64 LHO ist dafür nicht erforderlich. Die Regelungen über die Verwaltung und Verwendung von Einnahmen aus der Veräußerung von Grundstücken gemäß § 113 LHO – Grundstock – gelten für sie nicht. Von Verkaufserlösen haben die drei GFB bisher unterschiedlich profitiert. Deren Verwendung entsprach § 113 Abs. 2 Satz 2 LHO, soweit andere Grundstücke gekauft worden sind; soweit sie für reine Baumaßnahmen verwendet wurden, hätte dies, wenn die Bestimmungen über den Grundstock anzuwenden gewesen wären, die Einwilligung des FM vorausgesetzt. Die ZfP werden auch künftig Grundstücke verkaufen. Bereits die ins Auge gefassten Verkäufe sind von einer nicht unbeträchtlichen Größenordnung. Der RH hält es für angezeigt, dass das Land künftig bei der Bewilligung der Investitionszuschüsse an die ZfP prüft und berücksichtigt, ob Erlöse aus dem Verkauf nicht mehr benötigter Grundstücke den Zuschussbedarf eines ZfP deutlich vermindert haben.

Das SM und das FM haben diesen Vorschlag aufgegriffen und wollen ihn – soweit möglich – im Rahmen der Aufstellung der künftigen StHpl. umsetzen.

6 Rückstellungen für Beihilfeaufwendungen

Die ZfP sind verpflichtet, neben der Besoldung der aktiven Beamten auch deren künftige Versorgungszahlungen zu übernehmen, wobei sie von den Kosten für Ansprüche aus Dienstzeiten vor dem 01.01.1996 vom Land freizustellen sind. In den Bilanzen wurden dafür Rückstellungen gebildet. Sie belaufen sich für das Jahr 2000 auf insgesamt rd. 100 Mio. €, der von den ZfP daran zu tragende Eigenanteil beträgt rd. 14,16 Mio. €. Dabei wurden regelmäßig die Beihilfeansprüche der künftigen Ruhestandsbeamten nicht mit einbezogen. Lediglich zwei ZfP haben auch dafür Rückstellungen – allerdings in nicht ausreichender Höhe – gebildet. Die Bilanzen der ZfP genügen insoweit den handelsrechtlichen Erfordernissen nicht.

In den Jahren 1997 bis 2000 machten in den Haushaltsrechnungen des Landes die Beihilfeaufwendungen für alle Versorgungsempfänger etwa 14 % der Pensionszahlungen aus. Dieser Prozentsatz stellt für die ZfP die Untergrenze der notwendigen Rückstellungen dar. Ihr Versorgungsbereich ist versicherungsmathematisch ein geschlossenes System, weil ausscheidende Beamte nur noch durch Angestellte ersetzt werden; mit dem deshalb zunehmenden durchschnittlichen Lebensalter der Versorgungsempfänger ist mit steigenden Beihilfeaufwendungen zu rechnen.

Die Realisierung der seit 1996 unterbliebenen Beihilferückstellungen für Versorgungsempfänger erhöht in den Abschlüssen für das Jahr 2000 die notwendigen Rückstellungen um insgesamt mindestens 14 Mio. €; davon entfallen rd. 12 Mio. € auf die Forderungen der ZfP gegenüber dem Land auf Freistellung von Versorgungslasten, rd. 2 Mio. € stellen den verbleibenden Eigenanteil der ZfP dar. Bisher wurden insoweit lediglich von zwei ZfP Rückstellungen in Höhe von zusammen rd. 194.000 € gebildet.

Das SM und die ZfP teilen die Auffassung des RH, dass von den ZfP in den Jahresabschlüssen 2002 die entsprechenden Rückstellungen gebildet werden. Zuvor sollen die auf die einzelnen ZfP entfallenden Beträge versicherungsmathematisch ermittelt und in den Jahresabschlüssen 2001 Teilrückstellungen ausgewiesen werden.

7 Vergleichbarkeit der Jahresabschlussberichte

Die ZfP haben ihre Jahresabschlüsse in entsprechender Anwendung des HGB und der ergänzenden Vorschriften der Krankenhausbuchführungsverordnung aufzustellen und prüfen zu lassen. Durch die anfänglich unterschiedliche Darstellung der Jahresabschlussberichte in verschiedenen Punkten war es zunächst nicht immer möglich, betriebliche Daten der einzelnen ZfP miteinander zu vergleichen, wodurch die Informationsmöglichkeiten der Adressaten der Jahresabschlussberichte, insbesondere der Aufsichtsräte und des SM, eingeschränkt waren.

Obwohl sich auf Veranlassung des SM die Vergleichbarkeit der Jahresabschlüsse verbessert hat, empfiehlt der RH, im Sinne einer weiteren Optimierung darauf hinzuwirken, dass die Abschlußberichte zum Zwecke eines größtmöglichen Informationsgewinns für alle Beteiligten noch einheitlicher gestaltet werden. Das SM ist hierzu grundsätzlich bereit, will jedoch Unterschiede dann tolerieren, wenn abweichende Darstellungen von Zahlenwerten im dazugehörigen Text ausreichend und differenziert erläutert werden.

8 Vergaberecht

Nach § 55 LHO muss dem Abschluss von Verträgen über Lieferungen und Leistungen eine öffentliche Ausschreibung vorausgehen. Für die bis zum 31.12.1995 als Landesbetriebe gemäß § 26 LHO geführten PLK galt § 55 LHO unmittelbar. Die VOL und VOB waren zu beachten.

Nach § 9 Abs. 4 des Errichtungsgesetzes ist § 55 LHO auf die ZfP nicht anzuwenden, jedoch waren bis zum Hj. 2000 die ANBest-I Bestandteil der Zuschussbescheide des SM mit der Folge, dass alle Lieferungen und Leistungen wie bisher auszuschreiben waren. Ab dem Hj. 2001 bewirtschaften die ZfP die Haushaltsmittel selbst; der Erlass des SM zur Bewirtschaftung dieser Mittel nimmt auf die ANBest-I nicht mehr Bezug.

Nach dem Gesetz gegen Wettbewerbsbeschränkungen (GWB) i. d. F. vom 01.01.1999 sind die ZfP öffentliche Auftraggeber und haben eine öffentliche Ausschreibung vorzunehmen, wenn bei Liefer- und Dienstleistungsaufträgen ein Schwellenwert von 200.000 € zuzüglich Umsatzsteuer überschritten wird. Bei Daueraufträgen ist der Gesamtwert von maximal 4 Jahren maßgeblich. Nach dem 01.01.1999 unterlassene Ausschreibungen können zu Schadensersatzforderungen führen.

In drei von vier Fällen sind zwischen den Zentren z.B. im Geschäftsjahr 2000 Umsätze getätigt worden, bei denen bereits der Umfang eines Jahres über dem Schwellenwert lag, ohne dass der Auftragsvergabe s. Z. eine Ausschreibung vorausgegangen war.

Der RH hat die ZfP auf die Einhaltung des für sie geltenden Vergaberechts hingewiesen. Er hält darüber hinaus den Verzicht auf die Einhaltung der ANBest-I und damit auf die Einhaltung des Vergaberechts bei Verträgen unterhalb des Schwellenwertes für bedenklich. Dies vermindert die Transparenz der Entscheidungsfindung, ohne dass eine kostengünstigere Vergabe dadurch gesichert wäre. Die Universitätsklinik, die sich rechtlich in derselben Lage wie die ZfP befinden, haben sich freiwillig bereit erklärt, das öffentliche Vergaberecht grundsätzlich auch bei Auftragserteilungen unterhalb der Schwellenwerte zu beachten.

Das SM teilt hierzu mit, dass die ZfP die Regelungen des GWG künftig einhalten und die VOL und VOB grundsätzlich auch dann anwenden werden, wenn die Schwellenwerte nach § 2 der Vergabeverordnung nicht erreicht werden.

9 Veränderungen im Geschäftsführerbereich 3

Im GFB 3 wurde die Wahrnehmung einzelner Aufgaben bei einem ZfP konzentriert. Die Verwaltung der drei ZfP wurde beim ZfP G zentralisiert, die Wäscherei des ZfP H hat die Wäschereileistungen auch für die beiden anderen ZfP übernommen. Der RH hat die Auswirkungen dieser beiden Maßnahmen und die Personalausstattung der Abteilungen Technik bei den drei ZfP analysiert.

9.1 Zentralisierung der Verwaltung

Nach der Neuorganisation der ZfP wurde im GFB 3 die Zentralisierung der Verwaltung eingeleitet. Dazu wurde ein „Betriebsstättenmodell“ entwickelt, bei dem im Wesentlichen alle Mitarbeiter der Verwaltung zentral im ehemaligen Personalwohnheim des ZfP G arbeiten, die Büros von den Stammhäusern angemietet werden, die dort tätigen Sachbearbeiter weiterhin Mitarbeiter ihres ZfP bleiben und nur einige von ihnen, in beschränktem Umfang zu nicht mehr als 20 %, Tätigkeiten für die anderen ZfP erledigen. Nur diese für die anderen ZfP geleisteten Tätigkeiten werden dabei mit einem ermäßigten Satz von 7 % umsatzsteuerpflichtig. Das Vorhaben umfasste die Allgemeine Verwaltung einschließlich EDV, die Personalverwaltung, das Finanzwesen und die Leitung der Wirtschaftsabteilung einschließlich des zentralen Einkaufs. Die Zentralisierung war Mitte 1999 im Wesentlichen abgeschlossen.

Zur Feststellung der finanziellen Auswirkungen der damit verbundenen Personalveränderungen hat der RH die Zahl der Vollkräfte und die Personalaufwendungen in den Jahren 1995 und 1999 miteinander verglichen. Der Geschäftsführer und die Auszubildenden wurden in den Vergleich nicht einbezogen. Unberücksichtigt bleiben bei diesem Vergleich Vorteile der Zentralisierung, die außerhalb der Einsparung von Personalkosten liegen. So weist das ZfP z. B. darauf hin, dass nur durch die Zentralisierung der Verwaltung eine dezentrale Patienten- und Heimbewohnerstruktur aufgebaut werden kann, ohne dass dies zugleich mit einer Verteuerung der Verwaltungskosten verbunden sei.

Die Entwicklung der Personalausstattung der einzelnen Verwaltungsbereiche ist in Übersicht 7 dargestellt.

Übersicht 7

Vollkräfte (VK) 1995 und 1999

Verwaltungs- bereich/ Kostenstelle	VK 1995				VK 1999				Ent- wicklung 1995-1999
	ZfP G	ZfP H	ZfP I	Gesamt	ZfP G	ZfP H	ZfP I	Gesamt	
Sekr. für GF	0	0	0	0	0,2	1	0	1,2	+ 1,2
Verwaltung allg.	2,0	2,0	1,9	5,9	0	1,6	1,0	2,6	- 3,3
Abt. 1 Allg. Verw. (davon EDV)	6,0 (3,0)	11,5 (3,1)	5,4 (4,0)	22,9 (10,1)	7,0 (3,0)	7,8 (4,1)	1,8 (1,2)	16,6 (8,3)	- 6,3 (- 1,8)
Abt. 2 Personal	5,0	8,2	4,0	17,2	4,5	6,0	4,0	14,5	- 2,7
Abt. 3 Finanzwesen	13,8	18,1	9,0	40,9	13,5	16,0	9,5	39,0	- 1,9
Abt. 4 Wirtschaftswesen	2,0	4,2	1,3	7,5	1,0	5,4	2,0	8,4	+ 0,9
Gesamt	28,8	44,0	21,6	94,4	26,2	37,8	18,3	82,3	- 12,1
Veränderung 1999 zu 1995					- 2,6	- 6,2	- 3,3	- 12,1	

Insgesamt wurden bei der Zentralverwaltung in der Zeit zwischen den Jahren 1995 und 1999 rd. 12,1 VK abgebaut. Die Sekretärinnen, die in der Übersicht 7 im Jahr 1999 für den Geschäftsführer ausgewiesen sind, sind 1995 in der Rubrik „Verw. allg.“ enthalten, da sie s. Z. für den Betriebsdirektor tätig waren.

In der selben Zeit kamen 3,5 neue Stellen für die „Unternehmensentwicklung“ (1,0 VK), für die „Öffentlichkeitsarbeit“ (rd. 1,5 VK) und für den „Datenschutz“ (1 VK) hinzu. Die entsprechenden Funktionen werden bei den anderen GFB vom Verwaltungspersonal wahrgenommen, wie es zu Vergleichszwecken in Übersicht 8 dargestellt ist.

Bezieht man auch diese neuen Stellen als Verwaltung im weiteren Sinne mit ein, ergibt sich per Saldo ein Stellenabbau von 8,6 Stellen. Dem stehen Höhergruppierungen, zusätzliche Überstunden, vereinbarte Fahrtkostenentschädigungen und Zusatzurlaub für Personal, das weitere Anfahrtswege zur Arbeit hat, und USt.-Zahlungen für Verwaltungsleistungen zwischen den drei ZfP gegenüber. Im Ergebnis ergeben sich daraus bis Ende 1999 Einsparungen von 127.900 € (s. Übersicht 8).

Übersicht 8

Einsparungen und Aufwand in Folge der Zentralisierung der Verwaltung

	Einsparungen (-) und Aufwendungen (+)
Personaleinsparung 12,1 VK:	- 511.000 €
Höhergruppierungen	+ 42.200 €
Überstunden	+ 17.100 €
Fahrtkosten/Zusatzurlaub	+ 39.900 €
USt. für Verwaltungsleistungen	+ 67.900 €
Zwischensumme I	- 343.900 €
Personal für Unternehmensentwicklung, Datenschutz und Öffentlichkeitsarbeit	+ 216.000 €
Zwischensumme II	216.000 €
Gesamteinsparung:	- 127.900 €

Berücksichtigt man auch die Veränderungen in der Zeit nach 1999, wie die Einsparung der Stelle eines Ende 2000 ausgeschiedenen Betriebsdirektors, die beabsichtigte Einsparung der 0,8-Teilzeitstelle eines weiteren ausscheidenden Betriebsdirektors sowie einer 0,2-Stelle für dessen Sekretärin, einen künftigen Wegfall der Fahrtkosten und des Zusatzurlaubs sowie mehrere Höhergruppierungen, so erhöht sich das errechnete Einsparpotential um rd. 129.000 € auf letztlich rd. 257.000 €.

Der RH hat die drei GFB hinsichtlich ihrer Ausstattung mit Verwaltungspersonal verglichen. Berücksichtigt man dabei den unterschiedlichen Leistungsumfang der GFB und bezieht ihre jeweilige Personalausstattung der Einfachheit halber auf die Zahl ihrer Berechnungstage als Benchmark, so erhält man einen groben Vergleich, dessen Ergebnis in Übersicht 9 dargestellt ist.

Übersicht 9

Verwaltungspersonal und Berechnungstage der drei GFB im Jahr 1999

Fachbereich	GFB 1				GFB 2				GFB 3			
	ZfP A VK	ZfP B VK	ZfP C VK	Ge- samt VK	ZfP D VK	ZfP E VK	ZfP F VK	Ge- samt VK	ZfP G VK	ZfP H VK	ZfP I VK	Ge- samt VK
Geschäftsleitung ¹⁾	0,5	0	0	0,5	0	0,7	0,5	1,2	1,0	1,5	0	2,5
Sekr. Gesch.führer	0,5	0,2	0,5	1,2	0,3	0,5	0,5	1,3	0,2	1,0	0	1,2
Verwaltung allgem.	2,0	0,8	2,0	4,8	2,8	0,7	3,2	6,7	1,0	1,6	1,0	3,6
Summe	3,0	1,0	2,5	6,5	3,1	1,9	4,2	9,2	2,2	4,1	1,0	7,3
Abt. 1 Allg. Verwalt. davon EDV	7,4 3,1	7,4 4,7	14,0 7,1	28,8 14,9	4,1 3,0	8,4 3,4	3,0 2,5	15,5 8,9	7,0 3,0	7,8 4,1	1,8 1,2	16,6 8,3
Abt. 2 Personal	7,0	5,7	9,6	22,3	5,0	6,8	5,1	16,9	4,5	6,0	3,9	14,4
Abt. 3 Finanzwesen	13,1	11,5	15,9	40,5	10,8	16,6	13,0	40,4	13,5	16,0	9,5	39,0
Abt. 4 Wirtschaftswesen	4,5	3,1	5,9	13,5	1,0	3,7	2,3	7,0	1,0	5,4	2,0	8,4
Summe Abt. 1 – 4	32,0	27,8	45,3	105,1	20,8	35,5	23,5	79,8	26,0	35,2	17,2	78,4
Gesamtverwaltung	35,0	28,8	47,8	111,6	23,9	37,4	27,7	89,0	28,2	39,3	18,2	85,7
Berechnungstage	724.144				583.928				525.906			
VK je 10.000 BT	1,541				1,524				1,629			
VK gem. Faktor 1,524	110,35				89				80			
Personal- überhang-VK	1,25				0				5,7/3,7 ²⁾			

1) ohne Geschäftsführer

2) bei Berücksichtigung von zwei Stelleneinsparungen nach 1999

Auch nach der Zentralisierung der Verwaltung im GFB 3 ist deren Personalbestand, gemessen an den Berechnungstagen der ZfP, noch etwas höher als bei den anderen beiden GFB.

Die neun ZfP beabsichtigen nunmehr, diesen Weg der vergleichenden Bewertung im Rahmen eines übergreifenden Controlling zu verfeinern und zu präzisieren. Sie wollen für die verschiedenen Bereiche aussagefähigere Kriterien wie Fallzahlen oder die Anzahl der betreuten Mitarbeiter heranziehen.

9.2 Personalausstattung in den Abteilungen Technik

Jedes der drei ZfP unterhält eine Abteilung Technik. Auch in diesem Bereich wurde Personal abgebaut. Ein Vergleich der Personalausstattungen der drei Abteilungen in den Jahren 1995 und 1999 ist in Übersicht 10 dargestellt. Auszubildende wurden mit 0,2 VK berücksichtigt.

Übersicht 10

Personalausstattung der Technischen Abteilungen der ZfP des GFB 3

Bereich/ Kostenstelle	ZfP G			ZfP H			ZfP I			Gesamt
	1995 VK	1999 VK	Ver- ände- rung VK	1995 VK	1999 VK	Ver- ände- rung VK	1995 VK	1999 VK	Ver- ände- rung VK	
Techn. Leiter	1,0	0,6	- 0,4	1,0	0,6	- 0,4	1,0	1,0	0	- 0,8
Techn. Leitung ¹⁾	0,6	1,5	+ 0,9	2,2	1,5	- 0,7	1,5	0,9	- 0,6	- 0,4
Werkstatt allg. m. Elektrotechn. u. Schlosserei	10,5	8,7	- 1,8	16,3	17,4	+ 1,1	7,7	6,0	- 1,7	- 2,4
Schreinerei/Glaserei	1,8	1,2	- 0,6	5,2	4,0	- 1,2	1,0	1,7	+ 0,7	- 1,1
Malerei	2,0	1,0	- 1,0	4,7	4,1	- 0,6	2,0	1,8	- 0,2	- 1,8
Bautrup/Maurer	1,9	2,0	+ 0,1	4,7	3,0	- 1,7	1,0	1,0	0	- 1,6
Heizung	4,0	2,0	- 2,0	2,0	2,0	0	0	0	0	- 2,0
Personentransport, Kfz.Werkst.	2,0	0	- 2,0	3,1	3,1	0	2,0	2,0	0	- 2,0
Umweltberater	0	1,0	+ 1,0	0	0,9	+ 0,9	0	0	0	+ 1,9
Gesamt	23,8	18,0	- 5,8	39,2	36,6	- 2,6	16,2	14,4	- 1,8	- 10,2

1) Stellvertretung, Verwaltungstätigkeit

Insgesamt wurden bei allen drei ZfP per Saldo 10,2 VK abgebaut. Dem entspricht im Jahr 1999 bei einem durchschnittlichen Aufwand von rd. 39.000 €/VK in diesem Bereich ein Einsparvolumen von rd. 396.000 €. Zugleich entstand ein Mehraufwand von rd. 17.000 € durch die Vergabe von Patienten- und Personentransporten an ein Taxiunternehmen, von rd. 9.000 € für USt.-Zahlungen für häuserübergreifende Tätigkeiten und von rd. 5.600 € für die Zahlung einer Überstundenpauschale. Das Einsparvolumen beträgt danach per Saldo rd. 363.000 €. Berücksichtigt man die Veränderungen nach 1999, so erhöht sich dieses auf rd. 414.000 € dadurch, dass im Jahr 2001 eine weitere Stelle auf der Leitungsebene weggefallen ist.

In den Abteilungen Technik wurden durch Personalabbau damit letztlich höhere Einsparungen erreicht, als sich aus der Zentralisierung der Verwaltung ergeben haben. Inwieweit die Personalreduzierung zu einen erhöhten Sachaufwand führt, konnte zuverlässig nicht veranschlagt werden.

9.3 Kosten für Wäschereileistungen

Bis September 1997 haben zwei ZfP eigene Wäschereien betrieben. Die Wäscherei des ZfP G arbeitete mit einer Waschleistung von rd. 600 Tonnen Wäsche im Wesentlichen für den Eigenbedarf und für das ZfP I. Als im Jahr 1997 im Zuge der zu erneuernden Heizzentrale Renovierungskosten in Höhe von rd. 307.000 € anstanden, wurde der Wäschereibetrieb aufgegeben. Seitdem wird die Wäsche aller drei ZfP in der Wäscherei des ZfP H gewaschen. Eine Ausschreibung ist dem nicht vorausgegangen. Die Waschleistung im ZfP H stieg von rd. 570 t auf rd. 1.000 t/Jahr.

Mit dieser Zentralisierung der Waschleistungen ist der Aufwand für die eigene Wäscheversorgung bei den drei ZfP deutlich zurückgegangen. Er sank von rd. 1,20 Mio. € im Jahr 1995 auf rd. 1 Mio. € im Jahr 1999. Im Aufwand des Jahres 1999 sind dabei rd. 75.000 € USt. enthalten. Die zusätzlichen Investitionskosten für die Wäscherei beim ZfP G wurden demnach erfolgreich vermieden.

Eine Analyse zeigt, dass die Reduzierung des errechneten Gesamtaufwands im Wesentlichen auf einen Mengenabbau zurückzuführen ist (s. Übersicht 11).

Übersicht 11

Auswirkung der Mengenveränderung auf den errechneten Aufwand

ZfP	Aufwand	Errechneter Aufwand 1999				
		Aufwand/kg 1999	Menge 1999	Gesamt- aufwand (Sp. 3x4)	Menge 1995	fiktiver Ge- samtaufwand (Sp.3x6)
1	2	3	4	5	6	7
	€	€	kg	€	kg	€
ZfP G	439.845	1,32	302.523	402.149	409.649	542.476
ZfP H	437.445	1,07	324.594	348.521	316.877	340.234
ZfP I	322.235	1,61	146.581	236.114	214.994	346.263
Gesamt	1.199.525	-	773.698	986784	941.520	1.228.973

Ein Preisvergleich hat ergeben, dass die Preise, die das ZfP H den beiden anderen ZfP in Rechnung stellt, über denen liegen, die andere ZfP für externe Waschleistungen zu bezahlen haben. Das ZfP weist darauf hin, dass bereits in den vorangegangenen Jahren die Wirtschaftlichkeit der eigenen Wäscherei u. a. von einem externen Sachverständigen überprüft worden sei, der zum Ergebnis kam, der Betrieb der eigenen Wäscherei für die drei ZfP sei für diese kostengünstiger als eine externe Wäschevergabe. Dies mag auf Grund der örtlichen Gegebenheiten zutreffen, auch dann bleibt im Ergebnis aber festzuhalten, dass auch nach der Zentralisierung die Wäschereikosten im GFB 3 jedenfalls nicht unter denen liegen, die in den anderen GFB anfallen.

10 Steuerpflichtige Leistungen und Zusammenschluss von Zentren für Psychiatrie

10.1 Steuerpflichtige Leistungen

Leistungen der ZfP an Dritte und somit auch an andere ZfP können steuerpflichtig, insbesondere umsatzsteuerpflichtig sein. Die Rechtslage zur Steuerpflicht stellt sich wie folgt dar:

Die Leistungen eines Krankenhauses sind nach § 4 Nr. 16 UStG von der Umsatzsteuer befreit. Dies gilt nicht für Umsätze an Dritte durch wirtschaftliche Geschäftsbetriebe und Zweckbetriebe der Krankenhäuser. Ein wirtschaftlicher Geschäftsbetrieb eines ZfP liegt vor, wenn es durch eine selbständige nachhaltige Tätigkeit Einnahmen oder andere wirtschaftliche Vorteile erzielt. Als Zweckbetrieb betrachtet das Gesetz einen Betrieb, wenn er zu Anderen nicht in größerem Umfang in Wettbewerb tritt. Dies ist der Fall, wenn der Umsatz mit Dritten weniger als 20 % des Gesamtumsatzes ausmacht. Für Leistungen im Rahmen eines solchen Zweckbetriebes beträgt der Steuersatz nur 7 %.

Der Umfang umsatzsteuerpflichtiger Leistungen zwischen den ZfP im Geschäftsjahr 2000 ist äußerst unterschiedlich. Innerhalb des GFB 1 wurden nennenswerte Umsätze nur durch Wäschereilieferungen vom ZfP C an das ZfP A getätigt. Sie kosteten rd. 205.000 € und führten zu einer Umsatzsteuer von rd. 33.000 €. Im GFB 2 sind bis zum Jahr 2000 keine umsatzsteuerlich relevanten Umsätze angefallen. Im GFB 3 wird demgegenüber ein intensiver Leistungsaustausch zwischen den drei betroffenen ZfP betrieben. Lieferungen und Leistungen zwischen den drei ZfP in Höhe von rd. 2.130.000 € führten im Jahr 2000 zu einer Umsatzsteuerbelastung von insgesamt 207.478 € (s. Übersicht 12).

Übersicht 12

Lieferungen und Leistungen (L+L) und Umsatzsteuer im GFB 3 - in € -

Umsatzarten	ZfP G		ZfP H		ZfP I		Gesamt	
	L+L	USt.+	L+L	USt.	L+L	USt.	L+L	USt.
Wäscherei	302.569	48.411	0	0	166.109	26.577	468.677	74.989
Druckerei	37.336	2.614	0	0	8.257	578	45.593	3.191
Apotheke	0	0	0	0	76.694	12.271	76.694	12.271
Küche	0	0	55.607	3.892	0	0	55.607	3.892
Personal Zentralverwaltung	377.801	26.446	264.890	18.543	327.693	22.939	970.384	67.927
sonst. Personal	226.618	15.744	145.053	15.385	138.200	13.453	509.871	44.582
sonst. L+L	1.674	268	0	0	2.234	357	3.908	625
Summe	945.999	93.483	465.549	37.820	719.186	76.175	2.130.734	207.478

Bei der Apotheke wurde nur der Verwaltungskostenzuschlag berücksichtigt, da die Lieferungen im Übrigen zu Selbstkosten berechnet wurden und sich dabei Umsatzsteuer und Vorsteuer gegenseitig aufheben.

Die Versteuerung der umsatzsteuerpflichtigen Personalleistungen erfolgte bisher mit 7 %, da die Fremdumsatzanteile mit 20 % oder weniger angesetzt worden sind. Würde der 20 % Anteil am Gesamtumsatz überschritten, hätte dies eine Versteuerung der Leistungen mit 16 % zur Folge und bei einem Leistungsumfang wie im Jahr 2000 zu einem Mehraufwand von rd. 92.000 €/Jahr geführt.

10.2 Zusammenschluss von Zentren für Psychiatrie

Bei den Zentren des GFB 3 ist der Umfang gegenseitiger Leistungen verhältnismäßig groß. Die Umsatzsteuerpflicht beträgt derzeit mehr als 200.000 €/Jahr. Künftige größere Auftragsvergaben zwischen den drei ZfP setzen öffentliche Ausschreibungen voraus, wenn Schadensersatzforderungen nicht zum Zuge gekommener Unternehmen vermieden werden sollen. Der RH hat dem SM deshalb empfohlen, die drei ZfP zu einer Anstalt des öffentlichen Rechts zusammenzufassen; dadurch entfielen die Umsatzsteuerpflicht und die Pflicht zu Ausschreibungen für Leistungen, die ein ZfP für das andere erbringt. Das im Auftrag der ZfP erstellte Rechtsgutachten hält neben einer Holdingstruktur eine solche Gestaltung für rechtlich möglich; sie würde eine Gesetzesänderung voraussetzen und auch nach Ansicht der Gutachter zu einem „vergleichsweise übersichtlichen“ Ergebnis führen. Bedenken, dass daraus den einzelnen Teilen des neuen Unternehmens Nachteile entstehen könnten, kann durch gesellschaftsrechtliche Konstruktionen innerhalb eines gemeinsamen Unternehmens, z. B. durch Beiräte, begegnet werden.

Bei den ZfP der GFB 1 und 2 hat der RH aus deren Tätigkeit bis zum Jahr 2000 für einen Zusammenschluss bisher keine entsprechende Notwendigkeit gesehen. Vergleichbare steuerliche Belastungen bestanden in dieser Zeit nicht. Einspareffekte sind nicht zwingend mit der Zentralisierung von Leistungen oder dem Leistungsaustausch zwischen den ZfP verbunden. Er hat sich deshalb dafür ausgesprochen, über weitere Zusammenschlüsse nicht grundsätzlich, sondern abhängig von den jeweiligen Entwicklungen und Erfordernissen zu entscheiden.