

41 Vollzug des Krankenhausfinanzierungsgesetzes (KHG) und des Bayerischen Krankenhausgesetzes (BayKrG)

(Kap. 13 10 TitGr. 71 und 72)

Zur Förderung von Krankenhausbaumaßnahmen wurden nach dem Bayerischen Krankenhausgesetz von 1980 bis 1991 rd. 12,6 Mrd DM an Bundes-, Landes- und Kommunalmitteln bereitgestellt. Beim fachlichen Prüfungsverfahren werden zwar zunehmend die Empfehlungen des ORH aus dem Jahre 1987 berücksichtigt, die Zeit der Abrechnung von Krankenhausbaumaßnahmen übersteigt jedoch häufig die in den Vorschriften vorgesehene Frist um ein Mehrfaches. Beschlüsse des Landtags zur Verwendungsnachweisprüfung werden nur mangelhaft vollzogen.

41.1 Vollzug des KHG und des BayKrG

Für die bedarfsgerechte Versorgung der Bevölkerung mit leistungsfähigen Krankenhäusern werden in Bayern im Vollzug des Krankenhausfinanzierungsgesetzes (KHG) und des Bayerischen Krankenhausgesetzes (BayKrG) jährlich erhebliche Mittel aufgewendet. Bis 1985 wurden die Mittel vom Bund, dem Freistaat und den Kommunen als Mischfinanzierung aufgebracht. Seit dem Gesetz zur Neuordnung der Krankenhausfinanzierung vom 20. Dezember 1984 hat der Bund seine Beteiligung eingestellt. Die Kosten des Krankenhausfinanzierungsgesetzes haben seither ausschließlich das Land und die Kommunen zu tragen. Der Kommunalanteil wird entsprechend Art. 10 b FAG durch eine örtliche Beteiligung und eine Krankenhausumlage aufgebracht; er hat z.B. 1991 rd. 585 Mio DM (45 v.H. der Gesamtausgaben = 1 300 Mio DM) betragen. Nachfolgende Zahlenübersicht 1 zeigt den Mitteleinsatz nach dem jeweiligen Jahreskrankenhausbauprogramm seit 1980 auf.

Förderung nach KHG bzw. BayKrG

Zahlenübersicht 1

Jahres- kranken- hausbau- programm	Große Maßnahmen nach § 9 Abs. 1 KHG, Art. 11 BayKrG	Kleine Maßnahmen nach § 9 Abs. 3 KHG, Art. 11 Abs. 1, 2, 3 BayKrG	Sonst. Förderung Restförderung Schuldendienst- förderung	Pauschalförderung nach § 10 KHG, Art. 12 BayKrG	Zusammen
	Mio DM	Mio DM	Mio DM	Mio DM	Mio DM
1980	423,88	45,00	60,00	100,00	628,88
1981	570,68	123,00	50,00	100,00	843,68
1982	533,75	75,00	225,30	225,00	1 059,05
1983	537,10	75,00	124,40	225,00	961,50
1984	595,00	60,00	19,40	215,00	889,40
1985	615,00	60,00	65,00	225,00	965,00
1986	745,00	55,00	60,00	260,00	1 120,00
1987	825,00	60,00	55,00	260,00	1 200,00
1988	828,49	64,51	53,00	285,00	1 231,00
1989	785,00	80,00	70,00	290,00	1 225,00
1990	815,00	73,00	57,00	310,00	1 255,00
1991	780,00	80,00	70,00	310,00	1 240,00
Insgesamt	8 053,90	850,51	909,10	2 805,00	12 618,51
=====					
Vorwegfestlegungen					
1992 bis 1994					
1992	517,47				
1993	349,24				
1994	699,23				
Insgesamt	1 565,94				

Danach sind in der Zeit von 1980 bis 1991

für große Maßnahmen	8 053,90 Mio DM
für kleine Maßnahmen	850,51 Mio DM
für Schuldendienste, Restförderung usw.	909,10 Mio DM
für Pauschalförderungen	2 805,00 Mio DM
insgesamt:	12 618,51 Mio DM

ausgegeben bzw. bereitgestellt worden.

Der ORH hat wiederholt zu Einzelfragen der Krankenhausfinanzierung Stellung genommen, z.B.

- zu der Verwendungsnachweisprüfung (s. hierzu ORH-Bericht 1983 TNr. 32.7),
- zu den Nutzflächen im Krankenhaus (s. hierzu ORH-Bericht 1987 TNr. 31.1),
- zur Verwendung der pauschalen Fördermittel (s. hierzu ORH-Bericht 1989 TNr. 24),
- zu einzelnen Bauvorhaben (s. hierzu ORH-Bericht 1990 TNr. 42 und ORH-Bericht 1987 TNr. 31.2).

Angesichts der hohen Ausgaben für die Krankenhausfinanzierung hat der ORH weitere Untersuchungen zum Vollzug des KHG und des BayKrG angestellt und sich dabei schwerpunktmäßig mit Fragen der Bedarfsfeststellung, der fachlichen Billigung sowie mit der Aufstellung und Prüfung der Verwendungsnachweise befaßt.

41.2 Bedarfsfeststellung

Die Bedarfsfeststellung obliegt dem Staatsministerium für Arbeit, Familie und Sozialordnung unter Mitwirkung des Bayerischen Krankenhausplanungsausschusses (Art. 6, 7 BayKrG); sie erfolgt durch Aufnahme eines Krankenhauses in den Krankenhausplan des Freistaates Bayern.

Entscheidungen im Rahmen der Bedarfsfeststellung sind von hoher finanzieller Tragweite. Ihre finanzwirtschaftlichen Auswirkungen müssen vor der endgültigen Entscheidung über die Bedarfsnotwendigkeit abgeklärt werden.

Der ORH hat jedoch festgestellt, daß der finanzielle Aspekt bedarfsplanerischer Entscheidungen bei Einzelmaßnahmen nicht immer eingehend geprüft worden war. So wurden in mehreren Fällen Maßnahmen mit finanziellen Auswirkungen, wie z.B. Erhöhungen der Bettenzahlen, in den Krankenhausplan aufgenommen, ohne daß die daraus entstehenden Kosten vorher abgeklärt worden waren. Dies hatte zur Folge, daß mit der Aufnahme nicht vorhergesehene finanzielle Belastungen für den Staat und die Kommunen verbunden waren.

Der ORH hat auf die im Haushaltsrecht und im BayKrG vorgegebene Verpflichtung hingewiesen, den Versorgungsauftrag auf dem Gebiet des Krankenhauswesens sparsam und wirtschaftlich zu erfüllen und die finanziellen Auswirkungen einer Aufnahme in den Krankenhausplan nicht außer acht zu lassen.

Die Verwaltung hat sich die Auffassung des ORH zu eigen gemacht. Sie wird künftig:

- in den Vorlagen für den Krankenhausplanungsausschuß die Kostenschätzungen des jeweiligen Trägers erwähnen, um zu verdeutlichen, mit welcher finanziellen Größenordnung in etwa gerechnet werden muß,
- bei Anträgen auf Aufnahme bereits in Betrieb befindlicher Krankenhäuser in den Krankenhausplan vor Behandlung bzw. abschließender Entscheidung im Krankenhausplanungsausschuß vorab die finanziellen Auswirkungen abklären,
- in die Bedarfsfeststellungsbescheide einen Widerrufsvorbehalt aufnehmen, nach dem die Bedarfsfeststellung für den Träger ganz oder teilweise aufgehoben werden kann, wenn sich im Laufe der weiteren Planung herausstellen sollte, daß die Deckung des hier festgestellten Bedarfs in der konkret beabsichtigten Form nicht den Grundsätzen der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit entspricht und durch wirtschaftlichere Alternativen ersetzt werden kann (vgl. auch Art. 4 Abs. 10 BayKrG).

41.3 Fachliche Billigung der Bau- und Ausstattungsplanung

Neben der Bedarfsfeststellung ist das Staatsministerium für Arbeit, Familie und Sozialordnung auch zuständig für die Freigabe des Raum- und Funktionsprogramms der einzelnen Maßnahmen. Das Staatsministerium regelt bei der Freigabe des Raum- und Funktionsprogramms die Zuständigkeit für die fachliche Billigung der Bau- und Ausstattungsplanung, wobei kleinere und andere geeignete Errichtungsmaßnahmen der Regierung zur Entscheidung übertragen werden (§ 6 Abs. 2 DVBayKrG/FAG).

Der ORH hatte bereits in den Jahren 1986 und 1987 im Rahmen seiner Mittelstellenuntersuchung festgestellt, daß die Aufgaben zwischen Staatsministerien und Regierungen nicht immer eindeutig abgegrenzt waren und hierzu einige Empfehlungen gegeben (s. ORH-Bericht 1987 TNr. 14.4.2.2).

Der ORH hat bei drei Regierungen ergänzende Erhebungen über das Verfahren nach Freigabe des Raumprogramms bis zur fachlichen Billigung durchgeführt. Er hat dabei festgestellt, daß bei neueren Verfahren, insbesondere für Maßnahmen, für die ein lösungsbezogenes Raum- und Funktionsprogramm mit begleitenden Planskizzen erforderlich ist, zunehmend nach unseren im Jahresbericht 1987 enthaltenen Empfehlungen verfahren wird. Außerdem sieht der Entwurf der Novellierung der Durchführungsverordnung eine verstärkte Delegation des Verfahrens vom Staatsministerium an die Regierungen vor. Damit wäre das Anliegen des ORH erfüllt.

41.4 Aufstellen und Prüfen der Verwendungsnachweise bei Errichtungsmaßnahmen

Der ORH hatte bereits im Jahresbericht 1983 unter T Nr. 32.7 die ungewöhnlich schleppende Behandlung der Verwendungsnachweise von größeren Krankenhausbaumaßnahmen in einem Regierungsbezirk angesprochen. Damals hatte er die Abwicklung des Verfahrens bei großen Maßnahmen zwischen 1973 und 1981 untersucht und eine lange Zeitdauer sowohl bei der Aufstellung als auch bei der Prüfung der Verwendungsnachweise festgestellt.

Der Landtag hat daraufhin in Nr. 3 Buchst. m seines Beschlusses vom 9. Mai 1984 (Drucksache 10/3744) die Staatsregierung ersucht, dafür Sorge zu tragen, daß die Regierungen die Verwendungsnachweise über die Fördermittel nach dem KHG rechtzeitig prüfen und, soweit nötig, die organisatorischen Voraussetzungen verbessern.

Der ORH hat bei seinen Prüfungen der letzten Jahre festgestellt, daß diesem Beschluß nur unzureichend Rechnung getragen wurde. Die nach den Vorschriften einzuhaltende Frist zur Vorlage des Verwendungsnachweises von 18 Monaten ab Inbetriebnahme wurde in den meisten Fällen ganz wesentlich überschritten. Zeiten von 50 bis 88 Monaten statt der vorgeschriebenen 18 Monate waren keine Seltenheit. Auch der Zeitraum der Prüfung der Verwendungsnachweise beträgt des öfteren bis zu fünf Jahre.

Eine so lange Zeitdauer zwischen Hauptinbetriebnahme und Vorlage des Verwendungsnachweises wirkt sich im allgemeinen ungünstig, vor allem aber unwirtschaftlich auf alle mit dem Abschluß des Förderverfahrens zusammenhängenden Arbeitsabläufe sowohl auf seiten der Krankenhausträger als auch auf seiten der staatlichen Behörden aus.

Der Nachweis der Ausgaben und damit auch die endgültige Ermittlung des Förderbetrages wird für alle Beteiligten immer schwieriger, je größer der zeitliche Abstand zur aktuellen Bauabwicklung wird.

Auch eine zeitnahe Prüfung durch den ORH wird in solchen Fällen erschwert, da einzelne Sachverhalte nicht oder nur noch mit unwirtschaftlichem Aufwand aufgeklärt werden können. Des öfteren sind für die Prüfung notwendige Unterlagen, wie z.B. die gebilligten Pläne, überhaupt nicht mehr auffindbar.

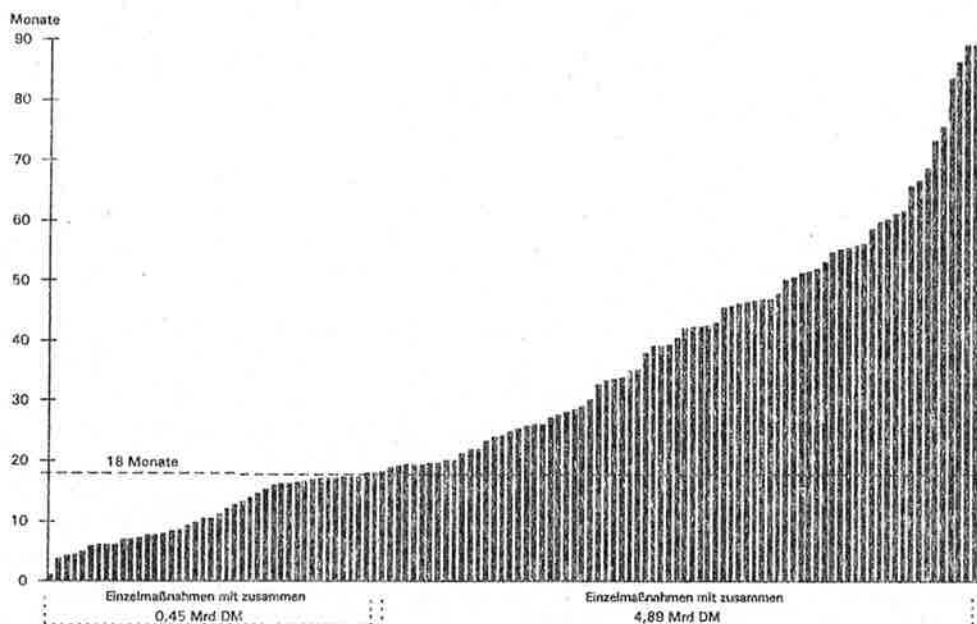
Der ORH hat die entsprechenden Daten aller seit 1980 nach den jeweiligen Jahreskrankenhausbauprogrammen fertiggestellten und abfinanzierten Krankenhausbaumaßnahmen erhoben und dabei folgendes festgestellt:

41.4.1 Aufstellung und Vorlage der Verwendungsnachweise

Von 1980 bis 1. Juli 1989 sind insgesamt 126 Maßnahmen mit einem förderfähigen Kostenvolumen von 5,34 Mrd DM fertiggestellt worden. Der in den Vorschriften für die Vorlage zulässige Zeitraum von 18 Monaten wurde aber nur bei 39 Maßnahmen mit förderfähigen Kosten von insgesamt 0,45 Mrd DM eingehalten, während für 87 Maßnahmen mit förderfähigen Kosten von 4,89 Mrd DM die Vorlagezeit 19 bis 88 Monate betragen hat (s. Schaubild 1):

Zeitdauer für die Vorlage der Verwendungsnachweise durch die staatlichen, kommunalen und privaten Träger

Schaubild 1



Der ORH ist bei drei Regierungen den Ursachen der verspäteten Vorlage der Verwendungsnachweise nachgegangen; er hat dabei festgestellt, daß die Regierungen den Vorlagetermin nicht mit dem notwendigen Nachdruck verfolgt haben.

Von der gesetzlichen Möglichkeit, bei nicht rechtzeitiger Vorlage einen Betrag bis zur Höhe der Pauschalförderung zurückzufordern, haben die Regierungen keinen Gebrauch gemacht.

Die Regierungen führten hierzu aus, daß

- die Frist von 18 Monaten für die Erstellung von Verwendungsnachweisen, insbesondere für große Maßnahmen (ab rd. 50 Mio DM), zu knapp bemessen sei,
- die Krankenhausträger eine mangelhafte Unterstützung der von ihnen beauftragten Planer hätten, zumal diese meist bei Abschluß der Maßnahme bereits ihr volles Honorar ausbezahlt bekommen hätten,
- insbesondere den freigemeinnützigen und privaten Maßnahmeträgern die Erstellung der Verwendungsnachweise besondere Schwierigkeiten bereite, weil sie meist kein eigenes Fachpersonal hierfür hätten,
- die in den Vorschriften enthaltene Möglichkeit, einen Betrag bis zur Höhe der Pauschalförderung zurückzufordern, aus kommunalhaushaltswirtschaftlichen Gründen problematisch sei, weil hier eine nachträglich entstehende Deckungslücke auf andere Weise abgedeckt werden müßte,
- sie auch deswegen von dieser Sanktion absähen, weil sie - was leider die Regel sei - aus personellen und zeitlichen Gründen nicht in der Lage seien, einen Verwendungsnachweis nach dessen Eingang umgehend und zügig zu prüfen; die Sanktionen würden in diesen Fällen den Krankenhausträgern besonders unverständlich erscheinen.

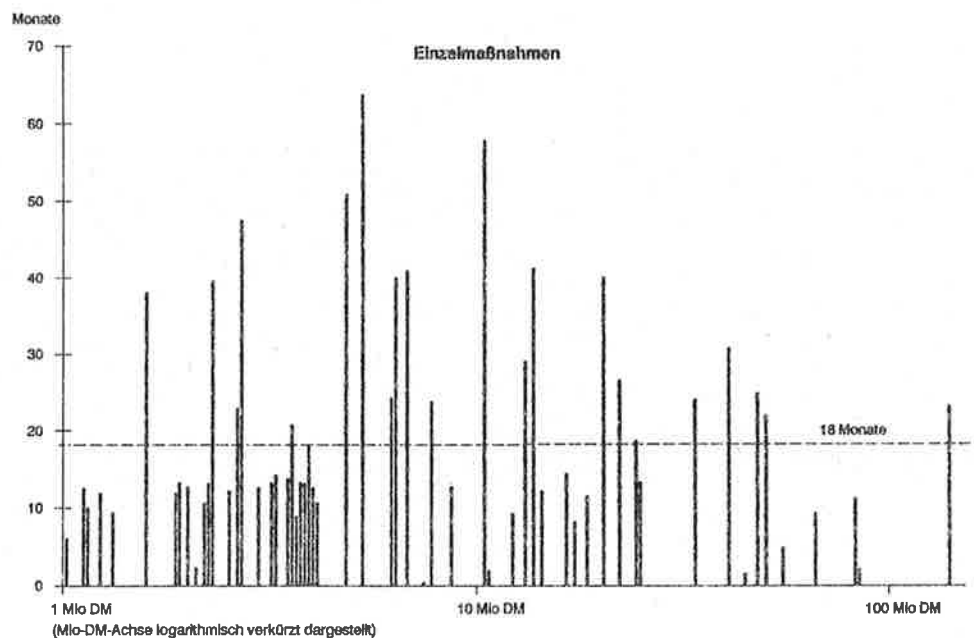
Der ORH bemerkt hierzu folgendes:

Die Frist von 18 Monaten ist nach Meinung des ORH in jedem Fall ausreichend, wenn schon bei der Durchführung der Maßnahme die notwendigen organisatorischen Vorkehrungen getroffen und z.B. sämtliche Ausgaben nach einem Ordnungssystem erfaßt werden, das dem Schema des späteren Verwendungsnachweises entspricht. So konnte bei einer Maßnahme eines privaten

Krankenhausträgers nach dieser Methode, die zudem durch die Datenverarbeitung unterstützt worden war, ein ausreichender Verwendungsnachweis für eine schwierige Umbau- und Erweiterungsmaßnahme (40 Mio DM) bereits einen Monat nach Fertigstellung vorgelegt werden. Auch haben unsere Erhebungen ergeben, daß es keine Proportionalität zwischen Höhe der Baukosten und der Vorlage der Verwendungsnachweise gibt (s. Schaubild 2):

Vergleich der förderfähigen Gesamtkosten (aufsteigend) und der Bearbeitungszeiten für die Erstellung des Verwendungsnachweises durch die Träger

Schaubild 2



Auch kann der Hinweis auf eine mangelnde Unterstützung durch die beauftragten Planer nicht überzeugen, da bei vertragsgerechter Erbringung aller Grundleistungen - wie Kostenfeststellung, Abrechnung, Kostenkontrolle, Dokumentation usw. - ohne weiteres ein ausreichender Verwendungsnachweis erstellt werden kann. Allerdings versäumen die Krankenhausträger häufig, mit Nachdruck auf die Vertragserfüllung bei den Planern hinzuwirken.

Im übrigen hat der ORH festgestellt, daß gerade private und freigemeinnützige Träger um eine rechtzeitige Vorlage der Verwendungsnachweise bemüht sind, offenbar deshalb, weil sie in besonderem Maße auf eine noch

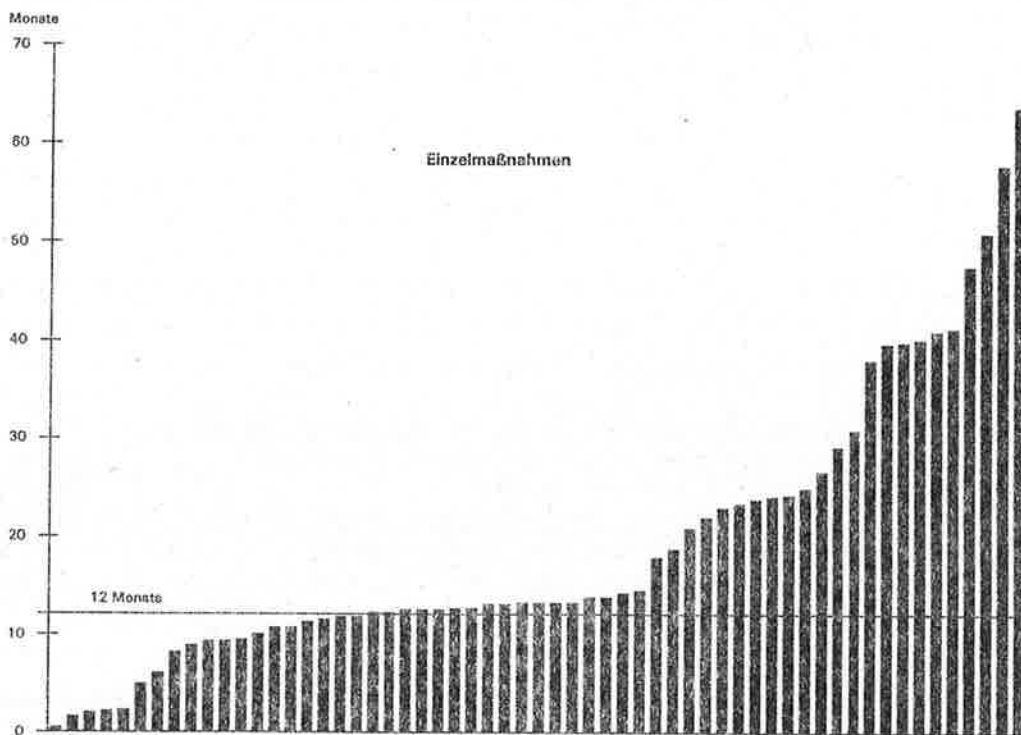
ausstehende Restförderung, die erst nach endgültiger Verwendungsnachweisprüfung ausbezahlt werden kann, angewiesen sind. So betrug die Zeit für die Vorlage der Verwendungsnachweise der im Erhebungszeitraum fertiggestellten zehn Maßnahmen privater und freigemeinnütziger Träger im Durchschnitt nur 16,5 Monate. Wenn es bei diesen Trägern möglich ist, den Zeitrahmen von 18 Monaten einzuhalten, so müßte das erst recht bei den öffentlichen Trägern, die meist - anders als die privaten Träger - über geschultes Fachpersonal verfügen, zu erreichen sein.

41.4.2 Prüfung der Verwendungsnachweise durch die Regierungen und die von ihr beauftragten Stellen

Der ORH hat bei allen Maßnahmen, deren Verwendungsnachweisprüfung 1980 bis 1990 abgeschlossen worden ist, den Zeitraum zwischen Vorlage des Verwendungsnachweises und Erteilung des Schlußbescheids erhoben. Er hat dabei festgestellt, daß dieser Verfahrensabschnitt zuweilen bis zu fünf Jahre dauert. Der ORH ist der Auffassung, daß wegen etwaiger Rückforderungsansprüche die Verwendungsnachweisprüfung innerhalb eines Jahres abgewickelt werden muß. Dieser Zeitraum wurde nur bei 17 von insgesamt 58 Maßnahmen erreicht (s. Schaubild 3).

Zeitdauer für die Prüfung der Verwendungsnachweise und Erstellung der Schlußbescheide durch die Regierungen

Schaubild 3



Der ORH hat im Rahmen einer Querschnittsuntersuchung bei drei Regierungen die Gründe für diese langen Zeiträume untersucht und dabei im wesentlichen die gleichen Mängel wie bei der ersten Untersuchung 1982 (s. ORH-Bericht 1983 TNr. 32.7) festgestellt:

Wie die Regierungen z.T. selbst eingeräumt haben, ist der derzeitige Ablauf des Verfahrens unbefriedigend. So werden die Verwendungsnachweise z.T. nacheinander komplett den einzelnen, nur für Teilbereiche zuständigen Sachgebieten zugeleitet. Durch unvollständige Unterlagen werden Rückfragen notwendig, die die Bearbeitungszeit verlängern. Nach Aussage fast aller Regierungen kommen personelle Schwierigkeiten, insbesondere die Unterbesetzung einzelner Sachgebiete, hinzu.

Nach Meinung des ORH, die sich auf Prüfungserfahrungen gerade bei den Regierungen stützt, müßte es möglich sein, die Verwendungsnachweisprüfung innerhalb eines Jahres abzuschließen.

Dazu wäre folgendes zu beachten:

- Um zu gewährleisten, daß die von den Krankenhausträgern vorgelegten Verwendungsnachweise den Anforderungen entsprechen, sollten die Regierungen die Krankenhausträger schon während der Bauausführung entsprechend beraten. Die laufende Bauabrechnung sollte dabei nach der Gliederung und den Notwendigkeiten des Verwendungsnachweises abgelegt werden. Im Idealfall könnte gleichzeitig mit dem Ende der Bauabrechnung auch der Verwendungsnachweis fertiggestellt werden.
- Da meistens mehrere Sachgebiete mit der Prüfung der Verwendungsnachweise befaßt sind, sollten die speziellen Unterlagen den beteiligten Sachgebieten nicht nacheinander, sondern parallel zugeleitet werden.
- Für die einzelnen Arbeitsschritte sollten zeitliche Vorgaben gemacht werden mit dem Ziel, die Frist von einem Jahr einzuhalten. Wir hielten folgenden Zeitablauf für durchaus praktikabel:

• Vorprüfung durch das federführende Sachgebiet und Einzelprüfungen durch die Fachsachgebiete ohne Prüfung der Baunebenkosten:	5 bis 6 Monate
• Anhörung des Krankenhausträgers nach Art. 28 Abs. 1 BayVwVfG und Prüfung von Differenzpunkten:	2 bis 3 Monate
• Prüfung der Baunebenkosten:	1 Monat
• Feststellung der endgültigen förderfähigen Kosten und Erstellen des abschließenden Bescheides:	<u>2 Monate</u>
Insgesamt:	10 bis 12 Monate

Da in den nächsten Jahren Verwendungsnachweise von Krankenhäusern mit einem Finanzvolumen von 7 Mrd DM vorgelegt und geprüft werden müssen, hält es der ORH für geboten, nunmehr den Beschluß des Landtags vom 9. Mai 1984 (vgl. TNr. 41.4) mit Nachdruck zu vollziehen und die vorgenannten Erkenntnisse bei der anstehenden Neufassung der Vollzugsvorschriften zum BayKrG zu berücksichtigen.

Die Verwaltung beabsichtigt derzeit, zur Vereinfachung der Verwendungsnachweisprüfung bereits genehmigte Höchstbetragsförderungen in Festbetragsförderungen umzuwandeln und verspricht sich davon eine Beschleunigung des Verfahrens und Freisetzung von Personal. Der ORH ist der Meinung, daß diese Art der Förderung nicht nur bei bereits genehmigten Maßnahmen, sondern insgesamt vermehrt angewandt werden sollte.

Die Staatsregierung hat mittlerweile beschlossen, zur Schaffung von Personalreserven für die neuen Bundesländer nicht zwingend notwendige Aufgaben abzubauen und Verwaltungsverfahren zu vereinfachen. In diesem Zusammenhang wurden auch für den Bereich der Krankenhausförderung Einschränkungen der Verwendungsnachweisprüfung vorgeschlagen, mit dem Ziel, Personal freizustellen. Der ORH hat nach den Verhandlungen im Normprüfungsausschuß sein Einverständnis zu wesentlichen Vereinfachungen - die auf zwei Jahre befristet sind - erklärt. Danach sind die meisten Verwendungsnachweise nur stichprobenweise zu prüfen. Die Stichproben können auf die Durchsicht des Verwendungsnachweises beschränkt werden; jedenfalls muß die Vollständigkeit der Unterlagen und die Plausibilität der Angaben geprüft werden.

Bei einer sinnvollen und sachgerechten Methode der Verwendungsnachweisprüfung kann auch unabhängig von diesen zeitweisen Prüfungserleichterungen die Zeit der Verwendungsnachweisprüfung erheblich vermindert werden.