

## Krankenhausinvestitionsfinanzierung der stationären Versorgung

Die Mittel der Krankenhausinvestitionsfinanzierung genügen nicht zum Erhalt von Substanz und langfristiger Leistungsfähigkeit der sächsischen Krankenhäuser.

Der im Gesetz über die Errichtung eines Sondervermögens „Zukunftssicherungsfonds Sachsen“ niedergelegte Einwilligungsvorbehalt des HFA führt für die Krankenhausinvestitionsfinanzierung zu einer nicht notwendigen additiven Zustimmung des HFA und zu vermeidbarem Verwaltungsmehraufwand.

Die Form eines Sondervermögens eignet sich nicht zur Regelfinanzierung von fachgesetzlichen Pflichtförderungen, wie der Krankenhausinvestitionskostenförderung. Die Krankenhausinvestitionsfinanzierung als regelmäßige Pflichtaufgabe ist sachgerecht ausschließlich im Kernhaushalt zu finanzieren und zu vollziehen.

### 1 Prüfungsgegenstand

- 1 Der SRH hat die Krankenhausinvestitionsfinanzierung der stationären Versorgung, vorrangig der Jahre 2015 bis 2018, geprüft.
- 2 Der Freistaat Sachsen fördert im Rahmen der Einzelförderung Investitionen für die Errichtung von Krankenhäusern (inkl. Umbau, Sanierung und Erweiterung) einschließlich der zugehörigen Erstausrüstung mit Anlagegütern. Seit dem Krankenhausfinanzierungsgesetz von 1972 teilen sich die Bundesländer und die gesetzlichen Krankenkassen die Krankenhausfinanzierung: Die Investitionskosten werden im Wege der öffentlichen Förderung durch die Bundesländer getragen, die Krankenkassen finanzieren die laufenden Betriebskosten im Rahmen der Krankenhausvergütung.
- 3 Die Krankenhäuser im Freistaat Sachsen haben einen Förderanspruch, soweit und solange sie in den Krankenhausplan des Freistaates und in das Krankenhausinvestitionsprogramm aufgenommen sind. Die Zuständigkeit für die Einzelförderung liegt beim SMS.
- 4 Der SRH untersuchte den Ablauf des Verfahrens von der Anmeldung der Krankenhausträger auf Einzelförderung über die Auswahl der zu fördernden Projekte hin zur Aufnahme in das Krankenhausinvestitionsprogramm und die anschließende Fördermittelbewilligung. Die Prüfung beinhaltete überdies u. a. die Mittelplanung, Haushaltsveranschlagung, das Ausgaberelevanzverfahren sowie die Haushaltstransparenz. Das Auszahlungsverfahren sowie die Prüfung der zweckentsprechenden Mittelverwendung durch das SMS wurden stichprobenweise einbezogen.

### 2 Prüfungsergebnisse

#### 2.1 Bedarfsgerechte Investitionskostenförderung zum Erhalt einer leistungsfähigen Krankenhauslandschaft

- 5 Die in den Haushaltsplänen des Freistaates Sachsen für die Investitionsfinanzierung der Krankenhäuser bereitgestellten Haushaltsmittel lagen regelmäßig unter den ermittelten Bedarfen, sowohl hinsichtlich der anzustrebenden Leistungsfähigkeit (Soll-Substanz), aber auch bereits hinsichtlich des bloßen Substanzerhaltes (Ist-Substanz).

Substanzverlust durch unzureichende Haushaltsmittel

- 6 Das SMS selbst ermittelte einen jährlichen Investitionsbedarf i. H. v. rd. 200 Mio. €. Andere Quellen, u. a. das vom Bundesministerium für Gesundheit 2017 beauftragte Gutachten des RWI - Leibnitz-Instituts für Wirtschaftsforschung, ergaben einen Bedarf bis hin zu fast 350 Mio. €. Die tatsächlich veranschlagten Haushaltsmittel des Freistaates lagen in den Jahren 2015 bis 2020 zwischen rd. 100 und 130 Mio. €.
- 7 Aufgrund der hohen Investitionen im Rahmen der nach der Wiedervereinigung aufgelegten Sonderförderung nach dem Gesundheitsstrukturgesetz bis zum Jahr 2014 verfügt der Freistaat Sachsen über eine in weiten Bereichen erneuerte Krankenhaussubstanz. Ziel sollte es sein, das hohe Niveau der Krankenhaussubstanz zu erhalten, soweit diese weiterhin benötigt wird. Eine dauerhaft nicht auskömmliche Investitionsfinanzierung würde zu einem Vermögensverzehr bei der Krankenhausinfrastruktur führen.

### 2.2 Anpassung der Krankenhausinfrastruktur an den Bedarf

Verpflichtung des Landes zur Investitionsfinanzierung nur für bedarfsnotwendige Strukturen

- 8 Dem Freistaat Sachsen obliegt im Rahmen der Krankenhausplanung die Sicherstellung einer bedarfsgerechten Versorgung der Bevölkerung mit leistungsfähigen, eigenverantwortlich wirtschaftenden Krankenhäusern. Die Krankenhäuser haben nach § 8 Abs. 1 Satz 1 Krankenhausgesetz dem Grunde nach Anspruch auf Investitionskostenförderung, soweit und solange sie in den Krankenhausplan eines Landes aufgenommen sind.
- 9 Der Krankenhausplan für den Freistaat Sachsen ist regelmäßig fortzuschreiben. Die zum 01.09.2018 in Kraft getretene 12. Fortschreibung des Krankenhausplans (SächsABl. Sonderdr. 4/2018) wies entgegen einer ursprünglich geplanten Bettenreduzierung in der Gesamtsumme für den somatischen Bereich ein Plus an vollstationären Betten aus. Die Bedarfsnotwendigkeit war auf der Grundlage der Bevölkerungsentwicklung und des Leistungsgeschehens nicht in allen Bereichen ausreichend fachlich begründet und sollte erneut geprüft werden.
- 10 Das Vorhalten nicht bedarfsnotwendiger Krankenhausstrukturen verstärkt den im Krankenhausbereich ohnehin großen Wettbewerbsdruck um finanzielle Mittel und Personal.

### 2.3 Investitionsmittel aus dem „Zukunftssicherungsfonds Sachsen“

- 11 Der Freistaat errichtete im Jahr 2012 mit dem „Zukunftssicherungsfonds Sachsen“ ein Sondervermögen zur Verstetigung von wichtigen Investitionsvorhaben u. a. auch im Bereich des Krankenhausbaus. Mit der Änderung des Gesetzes über die Errichtung eines Sondervermögens „Zukunftssicherungsfonds Sachsen“ wurde im Jahr 2015 eingeführt, dass die Bindung der zugeführten Mittel im Staatshaushalt nunmehr der Einwilligung des HFA des Landtags bedurfte.

#### 2.3.1 Einwilligungsvorbehalt des Haushalts- und Finanzausschusses

Nicht notwendige additive Zustimmung des HFA

- 12 Mit der Verabschiedung des Haushaltes durch das Parlament wurden die Haushaltsmittel für die Krankenhausinvestitionsförderung beschlossen. Höhe und Zweck der Mittel wurden ohne Einschränkungen rechtlich abschließend bestimmt. Für die additive Zustimmung des HFA zu bereits durch das Gesamtparlament beschlossenen Mitteln waren sachliche und rechtliche Gründe im Rahmen der Prüfung nicht erkennbar.
- 13 Der Einwilligungsvorbehalt ermöglicht dem HFA theoretisch, aktiv in die fachliche Entscheidung einzugreifen. Einzelfördermaßnahmen könnten durch eine Verweigerung der Einwilligung verhindert werden. Würde der HFA anstelle des SMS die konkrete Förderentscheidung treffen wollen, wäre er ebenso an alle rechtlichen Vorgaben gebunden und hätte diese vollumfänglich zu prüfen. Der HFA wäre dann jedoch exekutiv tätig.

Eingriffsmöglichkeit in bereits gebundene Entscheidungen des SMS

- 14 Die Grundsatzentscheidung, ob eine Maßnahme durch die Investitionsfinanzierung des Freistaates gefördert werden soll, wird durch das SMS nach Maßgabe des Krankenhausfinanzierungsgesetzes des Bundes unter Beteiligung des Krankenhausplanungsausschusses bereits mit der Aufnahme in das Krankenhausinvestitionsprogramm getroffen.
- 15 Die vollständige Deckung des Haushaltsansatzes für Ausgaben der Einzelförderung aus Mitteln des Sondervermögens „Zukunftssicherungsfonds Sachsen“ im Doppelhaushalt 2019/2020 bedingte, dass das SMS ab dem Jahr 2019 für jegliche Einzelförderung jeweils unter Einhaltung des Antragsprozedere die Einwilligung des HFA einholen musste. Erhöhter Verwaltungsaufwand
- 16 Diese Verfahrensweise stellte einen signifikanten verwaltungsinternen Mehraufwand dar und verursachte zeitliche Verzögerungen im Bewilligungsprozess.
- 2.3.2 Zukunftssicherungsfonds keine geeignete Finanzierungsquelle – Pflichtaufgaben im Kernhaushalt abbilden**
- 17 Über die dem „Zukunftssicherungsfonds Sachsen“ zugewiesenen Haushaltsmittel für den Bereich Krankenhausbau wurde nicht im rechtlich notwendigen Maß transparent und ordnungsgemäß Rechnung gelegt. Es fehlt an einem nach Zwecken und Titeln aufgegliederten Wirtschaftspland, sodass über die Mittelzuführung und Mittelverwendung kein Nachweis vorliegt. Fehlende Transparenz
- 18 Gemäß §§ 81, 85 i. V. m. § 113 SÄHO hätten durch das SMF als Verwalter des Sondervermögens im Rahmen der Rechnungslegung titelbezogen die Ist-Ausgaben dem Soll gegenübergestellt werden müssen. Durch die Nichtbeachtung dieser haushaltsrechtlichen Regelungen ergeben sich erhebliche Defizite im Nachweis und der Rechnungslegung der Zuführungen auch für den Bereich Krankenhausbau. Kein jahresübergreifender Mittelnachweis im Sondervermögen vorhanden
- 19 Die Form eines Sondervermögens eignet sich nicht zur Regelfinanzierung von fachgesetzlichen Pflichtförderungen, wie der Krankenhausinvestitionskostenförderung. Die Finanzierung regulärer Pflichtaufgaben ist ausschließlich im Kernhaushalt sicherzustellen und nicht mittels Einmal-einnahmen aus Sondervermögen. Regelfinanzierung von Pflichtaufgaben im Kernhaushalt abbilden
- 20 Die Krankenhausinvestitionsfinanzierung ist keine gesonderte und begrenzte Aufgabe, die außerhalb des Kernhaushaltes zu finanzieren und zu vollziehen wäre. Bei näherer Betrachtung der gesetzlichen und haushalterischen Ausgestaltung ist zu erkennen, dass es sich bei dem „Zukunftssicherungsfonds Sachsen“ überwiegend um eine investive Rücklage handelt und nicht um ein Sondervermögen im materiellen Sinne des Art. 93 Verfassung des Freistaates Sachsen und § 26 SÄHO.
- 3 Folgerungen**
- 21 **3.1** Der Freistaat Sachsen sollte für den Erhalt einer leistungsfähigen sächsischen Krankenhauslandschaft und zur Verhinderung dauerhaften Vermögensverzehr eine bedarfsgerechte Investitionskostenförderung sicherstellen.
- 22 **3.2** SMS und SMF sollten hinsichtlich des Einwilligungsvorbehaltes des HFA eine Änderung des Gesetzes über die Errichtung eines Sondervermögens „Zukunftssicherungsfonds Sachsen“ anregen.
- 23 **3.3** Der SRH empfiehlt, nach Ausschöpfung der im Sondervermögen für Krankenhausinvestitionen zugeordneten Mittel die Investitionskostenförderung der Krankenhäuser nicht mehr über den „Zukunftssicherungs-

fonds Sachsen" zu finanzieren, sondern die Finanzierung durch reguläre Einnahmen sicherzustellen.

#### 4 Stellungnahme des Ministeriums

- 24 **4.1** Das Ministerium stimmte mit dem SRH darin überein, dass eine bedarfsgerechte Krankenhausinvestitionskostenförderung zum Erhalt einer leistungsfähigen Krankenhauslandschaft unerlässlich sei.
- 25 **4.2 und 4.3** Der Zukunftssicherungsfonds sei Ende 2012 vor dem Hintergrund der auslaufenden Sonderbedarfsbundesergänzungszuweisungen (SoBEZ) errichtet worden. Die Zuweisungen des Bundes hätten bis dahin einen erheblichen Beitrag zum Abbau des infrastrukturellen Nachholbedarfs geleistet und die Finanzierung und die verlässliche Planbarkeit von Investitionsmaßnahmen auf einem bestimmten Niveau sichergestellt. Mit den Mitteln des Fonds sei – wie seitens des SRH ausgeführt – vorausschauend die Möglichkeit geschaffen worden, eine Verstetigung von Investitionen in ausgewählten wichtigen Themenfeldern abzusichern. Das Erfordernis einer Einwilligung des HFA sei mit dem Haushaltsbegleitgesetz 2015/2016 durch entsprechende Anpassung des Gesetzes über die Errichtung eines Sondervermögens „Zukunftssicherungsfonds Sachsen" aufgenommen worden.
- 26 In Abstimmung mit dem SMF teilte das SMS in seiner Stellungnahme mit, dass die zum Errichtungsgesetz „Zukunftssicherungsfonds Sachsen" übermittelten Auffassungen und Anregungen des SRH zur Kenntnis genommen und in den Entscheidungsfindungsprozess einer etwaigen Gesetzesinitiative der Staatsregierung zum Zukunftssicherungsfondsgesetz einbezogen würden.

#### 5 Schlussbemerkung

- 27 Der SRH nimmt die Stellungnahme des SMS zur Kenntnis und weist nochmals darauf hin, dass im Falle einer dauerhaften Unterfinanzierung ein Vermögensverzehr bei der Krankenhausinfrastruktur droht. Vorhandene Strukturen sind deshalb auch regelmäßig auf Anpassungsbedarf zu untersuchen.
- 28 Der SRH begrüßt die Bereitschaft von SMS und SMF, seine Anregungen hinsichtlich des „Zukunftssicherungsfonds Sachsen" aufzugreifen.