

Klinikum Nürnberg

hier: Betrauung mit Dienstleistungen von allgemeinem wirtschaftlichen Interesse

1. Kurzdarstellung

Die defizitäre duale Krankenhausfinanzierung durch die Länder und Krankenkassen hat bundesweit zu finanziellen Schieflagen zahlreicher Krankenhäuser beigetragen und eine noch andauernde Debatte über eine grundsätzliche Reform der Krankenhausfinanzierung ausgelöst. Trotz dieser schwierigen Ausgangslage hat das Kommunalunternehmen Klinikum Nürnberg in den vergangenen Jahren so gut gewirtschaftet, dass ein städtischer Zuschuss nicht erforderlich war.

Die Ausweitung des TVöD auf die Beschäftigten im Service-Bereich sowie die Notwendigkeit erheblicher Investitionen in die Infrastruktur werden allerdings unter den aktuellen Rahmenbedingungen absehbar das Jahresergebnis in einer Weise belasten, dass die Stadt Nürnberg ihrer gesetzlichen Gewährträgerhaftung für das Kommunalunternehmen als Anstalt des öffentlichen Rechts nachkommen müssen.

Um die auf der gesetzlichen Verpflichtung beruhenden Zuwendungen auch gegenüber den Anforderungen des europäischen Beihilferechts abzusichern, soll die satzungsmäßige Betrauung des Klinikum Nürnberg mit der Sicherstellung der bedarfsgerechten Versorgung der Bevölkerung mit Gesundheitsleistungen im Sinne der Bayerischen Gemeindeordnung einschließlich stationärer und ambulanter Leistungen durch einen gesonderten Betrauungsakt konkretisiert werden.

2. Governance und Rechtsbeziehungen zwischen dem Klinikum Nürnberg und der Stadt Nürnberg

Das Klinikum Nürnberg ist seit 1997 ein selbstständiges Kommunalunternehmen in der Rechtsform der Anstalt des öffentlichen Rechts nach Art. 89 ff. BayGO. Das Klinikum Nürnberg besitzt zwei Organe, den dreiköpfigen Vorstand und den Verwaltungsrat mit dem Oberbürgermeister als Vorsitzenden und elf weiteren stimmberechtigten Mitgliedern, die vom Stadtrat der Stadt Nürnberg berufen werden. Der Verwaltungsrat bestellt den Klinikvorstand und überwacht die Geschäftsführung. Abgesehen von den in der Kliniksatzung aufgelisteten Zuständigkeiten des Verwaltungsrates, leitet der Vorstand das Kommunalunternehmen eigenverantwortlich.

Die Rechtsform des selbstständigen Kommunalunternehmens begründet eine hohe Eigenverantwortlichkeit, ein Weisungsrecht des Stadtrates gegenüber den von ihm entsandten Verwaltungsratsmitgliedern besteht ausschließlich beim Erlass von Satzungen und Verordnungen. Trotz dieser Selbstständigkeit ordnet das Gesetz eine finanzielle Gewährträgerhaftung der Stadt Nürnberg für die finanzielle Ausstattung des Klinikums Nürnberg an.

Nach Art. 89 Abs. 4 BayGO haften Kommunen für die Verbindlichkeiten der von ihnen gegründeten selbstständigen Kommunalunternehmen des öffentlichen Rechts. Diese Gewährträgerhaftung ist in der Verordnung über die Wirtschaftsführung der kommunalen Krankenhäuser (WkKV) konkretisiert. § 10 Abs. 2. S. 5 WkKV sieht vor, dass Verluste des Kommunalunternehmens aus Haushaltsmitteln des Trägers auszugleichen sind, wenn diese nicht innerhalb von fünf Jahren aus Gewinnen oder Gewinnrücklagen gedeckt werden können.

3. Finanzierung des Klinikum Nürnberg

3.1. Die Duale Krankenhausfinanzierung ist unzureichend

Die staatliche Finanzierung der Krankenhäuser teilen sich seit dem Krankenhausfinanzierungsgesetz von 1972 die Bundesländer und die gesetzlichen Krankenkassen im Sinne einer dualen Finanzierung. Demnach sollen Investitionskosten (z. B. Neubauten oder neue Geräte) durch die Bundesländer finanziert werden, während die Betriebskosten (also alle Kosten, die für die Behandlung von Patientinnen und Patienten entstehen) von den Krankenkassen bezahlt werden.

Diese Form der Krankenhausfinanzierung ist seit Jahren defizitär und hat wesentlich zur finanziellen Schieflagen zahlreicher Krankenhäuser in Deutschland beigetragen und eine noch andauernde Debatte über eine grundsätzliche Reform der Krankenhausfinanzierung ausgelöst. Insbesondere die Investitionskostenförderung durch die Länder ist unzureichend. Nach den Berechnungen der deutschen Krankenhausgesellschaft hat sich das Fördervolumen seit 1991 inflationsbereinigt halbiert. Die Investitionsbedarfe seien derzeit doppelt so hoch wie das Fördervolumen.

3.2. Rolle der Stadt Nürnberg in der Krankenhausfinanzierung

Die Stadt Nürnberg ist gegenwärtig in zweifacher Hinsicht gesetzlich in die Krankenhausfinanzierung involviert. Zum einen über das bayerische Krankenhausgesetz und zum anderen über die Gewährträgerhaftung für ihr Kommunalunternehmen auf Grundlage der Gemeindeordnung.

3.2.1. Kommunale Krankenhausfinanzierung über die bayerische Krankenhausumlage

Obwohl im System der dualen Finanzierung für die Investitionskosten eigentlich die Bundesländer in der Pflicht stehen, müssen sich die bayerischen Kommunen bereits heute an der Krankenhausfinanzierung beteiligen. Denn nach dem bayerischen Krankenhausgesetz werden die Mittel für die Finanzierung der Investitionskosten gemäß Art. 10b Abs. 1 BayFAG vom Freistaat Bayern und den Kommunen je zur Hälfte getragen. Der Kommunalanteil wird von den Landkreisen und kreisfreien Städten in Form der Krankenhausumlage erbracht. Der Haushalt der Stadt Nürnberg wird durch die Krankenhausumlage durchschnittlich mit ca. 13 Mio. € jährlich belastet. Im Haushaltsjahr 2024 wird die Belastung den Haushaltsansatz um ca. 4 Mio. € überschreiten. Die Stadt Nürnberg wird sich im Jahr 2024 mit 16,9 Mio. € an den Investitionskosten aller Krankenhäuser beteiligen, die im bayerischen Krankenhausplan aufgenommen sind, unabhängig von der jeweiligen Trägerschaft.

3.2.2. Gewährträgerhaftung nach Art. 89 Abs. 4 BayGO für das Klinikum Nürnberg

Für ihr eigenes selbstständige Kommunalunternehmen Klinikum Nürnberg ist die Stadt Nürnberg im Rahmen der Gewährträgerhaftung nach Art. 89 Abs. 4 BayGO verantwortlich. Ein Verlustausgleich nach § 10 Abs. 2 S. 5 WkKV war in den vergangenen Jahren jedoch nicht erforderlich. In den vergangenen 15 Jahren hat die Stadt Nürnberg zur Bereinigung der Ausgliederung des Klinikums aus dem Jahr 1997 zweimal die bilanzielle Situation des Klinikum Nürnbergs verbessert. Mit Beschluss des Stadtrates vom 23.06.2010 wurde das Sondervermögen Klinikum aufgelöst und zur Stärkung des Eigenkapitals in das Klinikum Nürnberg integriert. Mit Beschluss vom 22.11.2018 wurden Teile der Rückstellungen für die Altersversorgung und Beihilfen beim Klinikum Nürnberg durch die Stadt Nürnberg übernommen, soweit sie sich auf die Zeiten vor der Ausgliederung 1997 bezogen.

Ein Verlustausgleich wurde in dieser Zeit nicht geleistet. Entstandene Jahresfehlbeträge wurden vorgetragen und waren bilanziell durch das vorhandene Eigenkapital gedeckt.

3.3. Aktuelle wirtschaftliche Lage des Klinikums Nürnberg

Trotz der schwierigen Ausgangslage hat das Kommunalunternehmen Klinikum Nürnberg in den vergangenen Jahren gut gewirtschaftet, so dass ein städtischer Verlustausgleich nicht erforderlich war. Entstehende Jahresfehlbeträge waren durch vorhandene Rücklagen bilanziell abgedeckt. Das Klinikum war außerdem hinsichtlich laufender Investitionen in der Lage, die unzureichende staatliche Investitionsfinanzierung durch eine Eigenfinanzierung aus dem laufenden Betrieb auszuglei-

chen. Durch diverse Reformen und Strukturvorgaben haben sich die Spielräume zur Erwirtschaftung freier Mittel aus dem Krankenhausbetrieb jedoch zunehmend verkleinert. Zudem hat der Verwaltungsrat des Klinikums Nürnberg am 15.07.2021 und 10.02.2022 die Überführung der Beschäftigten der Servicegesellschaft in den TVöD beschlossen, wodurch das Klinikum Nürnberg ab dem Jahr 2024 einen zusätzlichen Personalaufwand erwirtschaften muss, der sich im ersten Jahr auf ca. 6,68 Mio. € beziffert und entsprechend den Tarifsteigerungen über die Jahre wachsen wird.

Diese Entwicklung gefährdet die Finanzierung der anstehenden Investitionen. Das Klinikum Nürnberg geht bis zum Jahr 2030 allein für größere Baumaßnahmen von einem Investitionsvolumen im Umfang von rund 578 Mio. € aus (insb. Kinderklinikum, Zentrum für seelische Gesundheit, Notfallzentrum), von denen 148 Mio. € nicht durch Fördermittel gedeckt sind. Hinzu kommen Maßnahmen zur Verbesserung der IT-Infrastruktur und der Medizintechnik sowie weitere Umbauten.

Eine Eigenfinanzierung aus dem operativen Geschäft ist aufgrund der dargestellten Entwicklung nur noch in sehr eingeschränktem Umfang möglich. Dabei ist klar festzuhalten, dass eine Refinanzierung der fehlenden Eigenmittel über den Kapitalmarkt unrealistisch erscheint, da aus dem operativen Ergebnis weder die daraus entstehende jährliche Zinsbelastung erwirtschaftet werden könnte, noch eine Tilgung der Darlehen möglich wäre.

Die aktuelle wirtschaftliche Lage des Klinikums Nürnberg macht deshalb eine Inanspruchnahme der Gewährträgerhaftung durch die Stadt Nürnberg erforderlich. Im städtischen Haushaltsplan 2024 wurden deshalb vorsorglich Mittel zum Verlustausgleich in Höhe von 6,68 Mio. € sowie ein Investitionszuschuss in Höhe von 10 Mio. € vorgesehen.

4. Betrauungsakt im Sinne des europäischen Beihilferechts

Um die auf der gesetzlichen Verpflichtung beruhenden Zuwendungen auch gegenüber den Anforderungen des europäischen Beihilferechts abzusichern, wird die satzungsmäßige Betrauung des Klinikums Nürnberg mit der Sicherstellung der bedarfsgerechten Versorgung der Bevölkerung mit Gesundheitsleistungen im Sinne der Bayerischen Gemeindeordnung einschließlich stationärer und ambulanter Leistungen durch einen gesonderten Betrauungsakt im Sinne des europäischen Beihilferechts konkretisiert.

Nach dem sogenannten Freistellungsbeschluss der europäischen Kommission vom 20.12.2011 (2012/21/EU) über die Anwendung von Art. 106 Abs. 2 AEUV sind Ausgleichsleistungen für die Erbringung von Dienstleistungen von allgemeinem wirtschaftlichem Interesse durch Krankenhäuser unter den dort genannten Voraussetzungen mit dem europäischen Wettbewerbsrecht vereinbar.

Der als Anlage beigefügte Entwurf des Betrauungsaktes erfüllt die dortigen Voraussetzungen. Insbesondere grenzt er auf der Grundlage einer externen Rechtsberatung die vom Klinikum Nürnberg geleisteten und beihilfefähigen Dienstleistungen von allgemeinem wirtschaftlichem Interesse von denjenigen Dienstleistungen ab, die nicht beihilfefähig sind. Das Klinikum Nürnberg wird dementsprechend verpflichtet, auf Basis ihrer Wirtschaftsplanung im Rahmen einer Trennungsrechnung genau auszuweisen, welcher Anteil des Jahresfehlbetrages auf diese betrauten Dienstleistungen von allgemeinem wirtschaftlichem Interesse entfällt.

Der Betrauungsakt konkretisiert dabei die bereits nach § 2 Abs. 1 der Unternehmenssatzung bestehende Beauftragung mit der bedarfsgerechten Versorgung der Bevölkerung mit Gesundheitsleistungen, insbesondere der stationären und ambulanten Krankenhausbehandlung einschließlich dem Notfalldienst. Gleichzeitig werden in § 2 Abs. 2 des Betrauungsaktes diejenigen Leistungen explizit von der Betrauung ausgeschlossen, für die keine Beihilfe geleistet werden kann, deren etwaige Verluste in der Trennungsrechnung gesondert auszuweisen sind und für die keine Gewährträgerhaftung übernommen wird. Hierzu zählen beispielsweise die medizinischen Versor-

gungszentren, die Privatuniversität und alle wirtschaftlichen Geschäftsbetriebe im Sinne des deutschen Steuerrechtes.

Der Betrauungsakt soll durch die Verwaltung in Form eines Verwaltungsaktes gegenüber dem Klinikum Nürnberg für verbindlich erklärt werden. Ein eigener Rechtsanspruch auf Zahlungen ergibt sich aus dem Betrauungsakt nicht, insoweit verbleibt es bei den gesetzlichen Regelungen aus Art. 89 BayGO sowie § 10 WkKV.