

Der Landkreis darf nur Aufgaben wahrnehmen, für die er zuständig ist und die seine Leistungsfähigkeit zulassen. Das gilt auch, wenn diese Aufgaben auf kommunale Unternehmen übertragen sind. Dazu muss der Landkreis beteiligungsübergreifend strategische Konzepte erarbeiten, die ihm eine Steuerung und Kontrolle seiner Unternehmen ermöglichen.

Der Landkreis hat den Umfang einer bedarfsgerechten Versorgung mit Krankenhäusern in seinem Gebiet zu ermitteln. Die bestehenden strategischen Überlegungen reichen dafür nicht aus.

Die wirtschaftliche Lage der ELBLAND Polikliniken GmbH und die damit bedingten Risiken für die verbundenen Unternehmen und den Landkreis erfordern eine kritische Analyse der Aufgabenwahrnehmung. Dabei sind die Voraussetzungen kommunaler Betätigung, wie die Erfüllung einer öffentlichen Aufgabe sowie Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit zu beachten. Handlungsbedarf ist in Unternehmenskonzepten abzubilden.

1 Prüfungsgegenstand

- 1 Der SRH hat die Betätigung des Landkreises Meißen bei ausgewählten Unternehmen in Privatrechtsform und einem Eigenbetrieb ab dem Jahr 2019 geprüft. Einbezogen war die Prüfung der Haushalts- und Wirtschaftsführung der ELBLANDKLINIKEN Stiftung & Co. KG sowie deren Tochterunternehmen ELBLAND Polikliniken GmbH und ELBLAND Service- und Logistik GmbH. Zum Konzern „ELBLANDKLINIKEN“ gehören noch weitere Tochterunternehmen. Weitere 7 Beteiligungen wurden über die Prüfung der Aufgabenwahrnehmung der Beteiligungsverwaltung des Landkreises integriert.

2 Prüfungsergebnisse und Folgerungen

2.1 Wirtschaftliche Lage des Landkreises

- 2 Im Frühwarnsystem „Kommunale Haushalte“ des SMI (Stand 12. August 2024) wird der Landkreis Meißen in der Kategorie D (instabile Leistungsfähigkeit) ausgewiesen. Zu Beginn des Prüfungszeitraumes konnte er noch mit B (hinreichende Leistungsfähigkeit) bewertet werden. Der Landkreis stellte aus seinem Haushalt seinen Beteiligungen jährlich steigende Transferaufwendungen zur Verfügung. Im Jahr 2022 betragen diese 11,7 Mio. € und sind somit um rd. 34 % gegenüber 2020 gestiegen.
- 3 Die finanzielle Lage stellt den Landkreis bereits mit den derzeitigen Transferleistungen vor enorme Herausforderungen. Weiterer Geldbedarf ist absehbar. Dies stellt ein zusätzliches Risiko für die zukünftige Haushaltslage des Landkreises dar. Eine alle seine Beteiligungen berücksichtigende und übergreifende strategische Planung hat der Landkreis bislang nicht durchgeführt.
- 4 Der Landkreis Meißen muss strategische Konzepte mit dem Ziel erstellen, Risiken beteiligungsübergreifend zu erkennen und diese durch aktive Steuerung zu vermeiden bzw. zu lösen. Dabei muss er sich an seiner Zuständigkeit und Leistungsfähigkeit orientieren. Der Grundsatz der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit bedingt auch eine aktive Aufgabenkritik.

2.2 ELBLANDKLINIKEN Stiftung & Co. KG

- 5 Erzielte die ELBLANDKLINIKEN Stiftung & Co. KG bis einschließlich 2021 positive Jahresergebnisse, werden seit dem Jahr 2022 negative Ergebnisse ausgewiesen bzw. prognostiziert. Für das Jahr 2023 betrug das Jahresergebnis rd. -6,9 Mio. €. Der Wirtschaftsplan prognostiziert für das Jahr 2024 ein negatives Jahresergebnis von mindestens 5 Mio. €. Es besteht das Risiko, dass zukünftig eine Refinanzierung durch den Landkreis erforderlich wird.

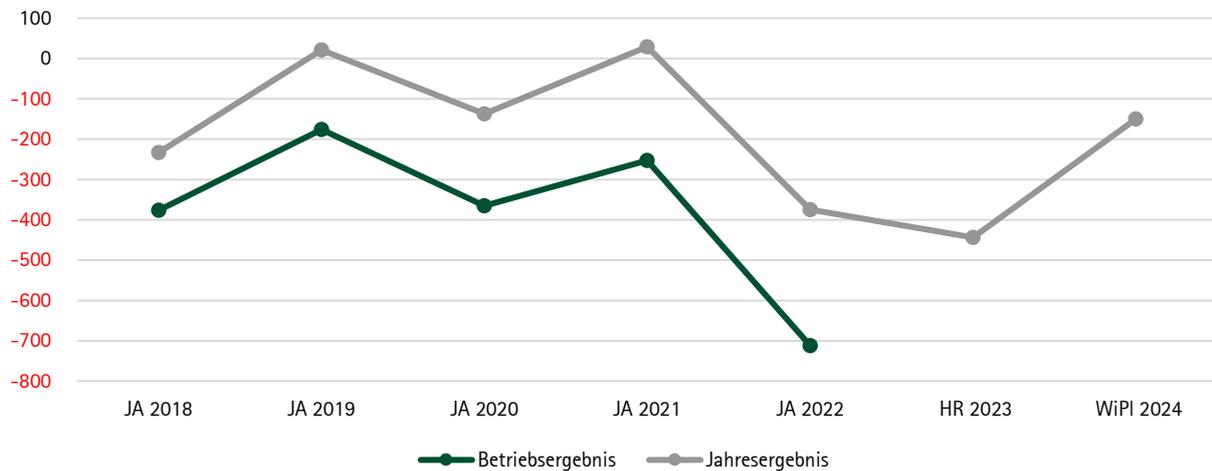
Die im Rahmen der Anhörung zum Jahresberichtsbeitrag übersandte Zusammenfassung eines Strategiekonzeptes beinhaltet rein medizinisch-strategische Betrachtungen. Ein konkretes Zahlenwerk mit Angaben zu wirtschaftlichen Auswirkungen (u. a. Erträge, Aufwendungen, erwartete Ergebnisse sowie Einsparungen) war nicht abgebildet. Wie sich diese Überlegungen auf die oben dargestellte Entwicklung wirtschaftlich auswirken, wird nicht thematisiert. Dies soll in der Wirtschaftsplanung 2025 ff. erfolgen.

- 6 Ebenso fehlte eine Auseinandersetzung mit der Aufgabe des Landkreises. Nach § 1 Abs. 2 Satz 2 Sächsisches Krankenhausgesetz hat er Krankenhäuser bedarfsgerecht zu errichten, zu betreiben und weiterzuentwickeln, soweit sich kein anderer Träger für die Erfüllung dieser Aufgabe findet. Eine Bedarfsanalyse war nicht dokumentiert. Insbesondere fehlten Angaben zu prognostizierten Patientenzahlen unter Beachtung der demografischen Entwicklung des Landkreises und darauf aufbauend eine Betrachtung des sich daraus ableitenden personellen und sachlichen Bedarfs.
- 7 Der Landkreis und die ELBLANDKLINIKEN Stiftung & Co. KG erwarten mit der begonnenen Marktberreinigung auf dem Krankenhaussektor einen Patientenstrom aus umliegenden kleineren stationären Einrichtungen außerhalb des Landkreises. Damit werden Ressourcen über den eigenen Bedarf des Landkreises vorgehalten, ohne dass wirtschaftliche Auswirkungen dargestellt wurden. Diese Strategie ist im Hinblick auf den Grundsatz der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit zu hinterfragen.
- 8 Notwendig sind detaillierte Unternehmenskonzepte, aus denen konkrete wirtschaftliche Auswirkungen, Risiken, zukünftiger Handlungsbedarf und Entwicklungsstrategien abgeleitet werden können. Der Grundsatz der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit erfordert eine Ausrichtung an den originären kommunalen Aufgaben des Landkreises, insbesondere einer bedarfsgerechten Versorgung der eigenen Einwohner.

2.3 ELBLAND Polikliniken GmbH

- 9 Das Unternehmen erwirtschaftet mindestens seit dem Jahr 2018 negative Betriebsergebnisse und trotz Gewinnausschüttungen eines Tochterunternehmens auch weit überwiegend negative Jahresergebnisse.

Abbildung: Betriebs- und Jahresergebnisse der ELBLAND Polikliniken GmbH (T€)



Quelle: ELBLAND Polikliniken GmbH, Jahresabschlüsse für die Geschäftsjahre 2018-2022; für die Jahre 2023 und 2024 wurde der Wirtschaftsplan 2024 der ELBLANDKLINIKEN Stiftung & Co. KG inkl. der Tochterunternehmen herangezogen, ohne Auflistung der Plan-Betriebsergebnisse.

- 10 Die Liquidität wird über einen Cash-Pool sichergestellt. Dieser wird bislang durch die ELBLANDKLINIKEN Stiftung & Co. KG und die weiteren Tochterunternehmen finanziert. Die Eigenkapitalquote der ELBLAND Polikliniken GmbH ist besorgniserregend. Im Jahr 2022 fiel sie im Vergleich zum Vorjahr um 12,2 % auf nur noch 1,7 %.

- 11 Die wirtschaftliche Lage der ELBLAND Polikliniken GmbH sowie die damit bedingten Risiken für die verbundenen Unternehmen und den Landkreis erfordern eine kritische Analyse der Aufgabenwahrnehmung. Dabei sind die Voraussetzungen kommunaler Betätigung, wie die Erfüllung einer öffentlichen Aufgabe sowie Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit zu beachten. Handlungsbedarf ist in Unternehmenskonzepten abzubilden.
- 12 Die ELBLAND Polikliniken GmbH erwarb im Prüfungszeitraum im und außerhalb des Landkreises mehrere Praxen. Weiterhin mietete sie Räume in einem Neubauobjekt für Bestandspraxen langfristig an. Eine mit der gebotenen Sorgfalt durchgeführte Berechnung sowie die Eruiierung und Bewertung von mit den Investitionsentscheidungen verbundenen Risiken konnte nicht nachvollzogen werden.
- 13 Wirtschaftlichkeitsanalysen sind unter Berücksichtigung aller maßgeblichen Faktoren anzustellen.

2.4 Beteiligungsverwaltung des Landkreises

- 14 Nicht in allen mittelbaren Beteiligungen des Landkreises war ein Aufsichtsrat installiert. Die Geschäftstätigkeit in diesen Unternehmen erfolgte weitgehend durch Entscheidungen der Geschäftsführung. Eine Steuerung durch den Landkreis war bei der Wahrnehmung von Gesellschafterfunktionen in mittelbaren Beteiligungen nicht immer gegeben. Dies überließ der Landkreis weitgehend der Geschäftsleitung der Mutterunternehmen, so insbesondere bei der ELBLAND Polikliniken GmbH.
- 15 Die Wahrnehmung der Gesellschafterfunktion in mittelbaren Beteiligungen durch die Geschäftsführung der Mutterunternehmen entbindet den Landkreis Meißen nicht von seiner Überwachungs- und Steuerungs-pflicht. Zur Sicherstellung des kommunalen Einflusses ist auch bei mittelbaren Beteiligungen ein Aufsichtsrat oder ein entsprechendes Überwachungsorgan zu installieren.
- 16 Die Beteiligungsverwaltung informiert den Kreistag nicht immer vollständig über die tatsächliche Lage der Unternehmen. Der Kreistag ist das Hauptorgan des Landkreises. Ihm obliegt die Aufgabe der Festlegung der Grundsätze für die Verwaltung. Er berät und beschließt die Haushaltssatzung und trifft Entscheidungen über wesentliche Angelegenheiten der Beteiligungen des Landkreises. Kenntnis über die wesentliche Lage der Beteiligungen ist für die Erfüllung dieser Aufgaben elementar.
- 17 Die Beteiligungsverwaltung hat den Kreistag frühzeitig über alle Angelegenheiten von besonderer Bedeutung der Beteiligungen des Landkreises umfassend zu unterrichten.

3 Stellungnahmen

- 18 Der Landkreis arbeite unternehmensspezifisch kontinuierlich an Strategien, um den jeweiligen Gesellschaftszweck bestmöglich zu erreichen. Der Mehrwert eines übergreifenden Gesamtkonzeptes für alle Beteiligungen könne nicht erkannt werden. Eine Steuerung durch den Landkreis sei jederzeit ausreichend gegeben.
- 19 Die aktuelle wirtschaftliche Schieflage der ELBLANDKLINIKEN betreffe aufgrund bundespolitischer Entscheidungen nahezu alle deutschen Krankenhäuser. Bei jeder Investitionsentscheidung bestünden Unsicherheiten und Risiken, da in der Regel Annahmen zur Refinanzierung zu treffen seien. Nicht alle Annahmen bestätigen sich.
- 20 Das SMI hält ein Unternehmenskonzept für die ELBLANDKLINIKEN Stiftung & Co. KG für sinnvoll. Hinsichtlich der ELBLAND Polikliniken GmbH werde die Forderung des SRH nach einer kritischen Aufgabenanalyse unterstützt, um weitere Verluste unbedingt zu vermeiden. Überdies führe der konzeptionelle Ansatz der ELBLAND Polikliniken GmbH, im gesamten Kreisgebiet eine ambulante medizinische Versorgung anzubieten, tendenziell zu einem oft defizitären Betrieb von Hausarztpraxen im ländlichen Raum. Nur bei günstigem Geschäftsverlauf sei durch Facharztpraxen in den Städten durch erwirtschaftete Überschüsse ein Ausgleich möglich. Dieses Ziel sei – zumindest 2022 – deutlich verfehlt.

- ²¹ Das SMI hat das SMS einbezogen. Dieses weist darauf hin, dass durch die Landkreise Krankenhäuser bedarfsgerecht zu betreiben seien. Die wirtschaftliche Lage der Plankrankenhäuser in der gesamten Bundesrepublik habe sich insbesondere seit dem Jahr 2021 durch erhebliche Fallzahlrückgänge im Zuge der SARS-CoV-2-Pandemie und die fortschreitende Ambulantisierung, aber auch erhebliche Preis- und Kostensteigerungen verschlechtert. Zudem befinde sich das Krankenhausvergütungssystem derzeit in einem Reformprozess. Auch der SLKT verweist auf die kritische Gesamtlage der Krankenhäuser.

4 Schlussbemerkungen

- ²² Der SRH weist darauf hin, dass der Landkreis durch eine kritische Betrachtung seiner Aufgaben auf dem Gesundheitssektor unter Berücksichtigung des Grundsatzes der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit zunächst selbst Potenzial zur Verbesserung der wirtschaftlichen Lage der ELBLANDKLINIKEN eruieren muss. Für die Bewältigung der anstehenden Herausforderungen im Rahmen der bundesweiten Entwicklungen ist aus Sicht des SRH eine belastbare strategische Vorgehensweise unabdingbar, die Lösungsansätze auch im bestehenden Umfeld herausarbeitet.