

## **Zwischenbericht**

**des Haushaltsausschusses**

über die Drucksache

**18/1724: Jahresbericht 2005 des Rechnungshofs über die Prüfung der Haushalts- und Wirtschaftsführung der Freien und Hansestadt Hamburg mit Bemerkungen zur Haushaltsrechnung 2003 hier: Tzn. 297 bis 318 „Gewährung und Inanspruchnahme von Liquiditätshilfen“**  
(Vorlage des Präsidenten des Rechnungshofs)

mit

**Bericht des Rechnungshofs der Freien und Hansestadt Hamburg vom 7. Oktober 2004 über das Ergebnis der Prüfung Gewährung von Liquiditätshilfen an die Anstalten öffentlichen Rechts „Landesbetrieb Krankenhäuser Hamburg (LBK Hamburg)“ und „pflegen & wohnen (p&w)“**  
(Selbstbefassung gemäß § 53 Absatz 2 der Geschäftsordnung)

Vorsitzender: **Rüdiger Kruse** (i. V.)

Schriftführer: **Walter Zuckerer**

### **I. Vorbemerkungen**

Der Rechnungshof der Freien und Hansestadt Hamburg hat die Gewährung von Liquiditätshilfen an die Anstalten öffentlichen Rechts „Landesbetrieb Krankenhäuser Hamburg (LBK Hamburg)“ und „pflegen & wohnen (p&w)“ geprüft. Seinen Bericht vom 7. Oktober 2004 über das Ergebnis der Prüfung hat der Rechnungshof wegen der anstehenden Beratungen in den Ausschüssen zur Teilprivatisierung des LBK Hamburg (Drs. 18/849) mit Schreiben vom 7. Oktober 2004 den Vorsitzenden des Haushalts- und des Gesundheitsausschusses sowie parallel den Präsidien der betroffenen Fachbehörden zugeleitet. Der Bericht des Rechnungshofs ist am 14. Oktober 2004 vom Sekretariat des Haushaltsausschusses mit Zustimmung der Ausschussvorsitzenden an die Mitglieder des Haushalts- und des Gesundheitsausschusses verteilt worden.

Der Haushaltsausschuss hat in seiner Sitzung am 2. November 2004 einstimmig beschlossen, sich im Rahmen einer Selbstbefassung nach § 53 Abs. 2 der Geschäftsordnung mit dem Bericht des Rechnungshofs zu befassen, und den Bericht zur Vorbereitung seiner Beratung in den Unterausschuss „Prüfung der Haushaltsrechnung“ überwiesen.

Der Unterausschuss hat sich in einer – nicht öffentlichen – Sitzung am 4. Februar 2005 mit dem Bericht des Rechnungshofs befasst. Dazu wurden Vertreterinnen und Vertreter des Rechnungshofs, der Finanzbehörde, der Behörde für Wissenschaft und Gesundheit sowie der Behörde für Soziales und Familie hinzugezogen. Über die Ergebnisse seiner Beratung hat der Unterausschuss den Haushaltsausschuss mit Bericht vom 28. Februar 2005 unterrichtet (vgl. unten Abschnitt II.).

Der Rechnungshof hat auch in seinem Jahresbericht 2005 über die Prüfung der Haushalts- und Wirtschaftsführung der Freien und Hansestadt Hamburg mit Bemerkungen zur Haushaltsrechnung 2003 im Rahmen des Entlastungsverfahrens über das Ergebnis der Prüfung Gewährung von Liquiditätshilfen an die Anstalten öffentlichen Rechts „Landesbetrieb Krankenhäuser Hamburg (LBK Hamburg)“ und „pflegen & wohnen (p&w)“ berichtet (vgl. Tzn. 297 bis 318). Den Jahresbericht 2005 hat er am 9. Februar 2005 mit der Drs. 18/1724 der Bürgerschaft vorgelegt. Die Bürgerschaft hat diese Drucksache am 23. Februar 2005 an den Haushaltsausschuss überwiesen.

Der Haushaltsausschuss hat am 8. März 2005 den Bericht des Unterausschusses vom 28. Februar 2005 zusammen mit dem Beitrag „Gewährung und Inanspruchnahme von Liquiditätshilfen“ des Jahresberichts 2005, Tzn. 297 bis 318, beraten. Der Haushaltsausschuss wird seine Beratungen hierzu im Rahmen des jährlichen Entlastungsverfahrens fortsetzen.

## **II. Beratung des Unterausschusses „Prüfung der Haushaltsrechnung“ am 4. Februar 2005**

Der Rechnungshof wies einleitend darauf hin, dass diese Beratung noch nicht Teil des jährlichen Entlastungsverfahrens sei. Die Ergebnisse der Prüfung seien aber auch in den Jahresbericht 2005 aufgenommen worden, den der Rechnungshof in wenigen Tagen Bürgerschaft und Senat vorlegen werde.

Seine Feststellungen fasste der Rechnungshof wie folgt zusammen:

1. LBK Hamburg und p&w hätten von ihrer Gründung als Anstalten bis Ende 2003 aus Kassenverstärkungskrediten der Landeshauptkasse Liquiditätshilfen in Höhe von nahezu 400 Mio. Euro (LBK Hamburg) und 58 Mio. Euro (p&w) unter Verletzung des Haushaltsrechts in Anspruch genommen. Bis zum 31. Dezember 2004 seien die Verbindlichkeiten des LBK Hamburg bei der Landeshauptkasse um weitere 90 Mio. Euro auf – unter Einbeziehung bei Anstaltsgründung bereits bestehender Verbindlichkeiten von 78,6 Mio. Euro – nunmehr über 569 Mio. Euro, bei p&w auf rd. 71,8 Mio. Euro<sup>1</sup> gestiegen. Es müsse davon ausgegangen werden, dass auch die zusätzliche Inanspruchnahme der Landeshauptkasse im Jahr 2004 zu wesentlichen Teilen haushaltsrechtlich beanstandungswürdig sei.
2. Die bis 2003 geflossenen Mittel der Landeshauptkasse seien von den Anstalten im Wesentlichen für Versorgungszahlungen an ausgeschiedene Mitarbeiter, für Investitionen sowie beim LBK Hamburg auch für die Umstellung der Altersversorgung eingesetzt worden.
3. Die wesentliche Ursache für den Finanzbedarf beider Anstalten liege darin, dass ihnen mit ihrer Gründung die aus eigener Kraft nicht finanzierbaren Versorgungslasten für seinerzeit bereits ausgeschiedene Mitarbeiter zugeordnet worden seien.

---

<sup>1</sup> Unter Berücksichtigung noch vorgenommener Korrekturbuchungen beträgt der Saldo der von p&w in Anspruch genommenen Liquiditätshilfen nach den von der Landeshauptkasse korrigierten Auskünften zum Jahresende 2004 rd. - 71,8 Mio. Euro (Betriebsmittelkonto: + 13,8 Mio. Euro, Altersversorgungskonto: - 85,6 Mio. Euro). Über die Höhe des Betrages besteht Einvernehmen zwischen Rechnungshof und Finanzbehörde.

4. Verwaltung und Organe der Anstalten hätten die Unvereinbarkeit der Liquiditätshilfen mit dem Haushaltsrecht und den zwischen den Anstalten und der Finanzbehörde geschlossenen Verträgen<sup>2</sup> zunächst nicht erkannt. Erst 2003 seien in der Finanzbehörde Bedenken aufgekommen.

Die Frage nach den Ursachen und Verantwortlichkeiten habe der Rechnungshof in seinem Bericht ausführlich behandelt. Die Verwaltung sei dem nicht entgegengetreten und habe erklärt, seinerzeit Haushaltsbeschluss und die zu dessen Umsetzung geschlossenen Verträge mit den Anstalten im Sinne der geübten Praxis verstanden zu haben.

Vordringlich erschienen dem Rechnungshof seine Forderungen und Empfehlungen zur

- Herbeiführung haushaltsrechtlich zulässiger Zustände,
- Beseitigung von Kontrolldefiziten und
- Risikominimierung für die Freie und Hansestadt Hamburg,

zu denen die Verwaltung wie aus dem Bericht ersichtlich Stellung genommen habe. Gleichwohl ergäben sich noch offene Fragen.

- Die Verwaltung räume den Haushaltsrechtsverstoß dem Grunde und der Höhe nach ein und wolle eine haushaltsrechtlich beanstandungsfreie Praxis herbeiführen.

Beim LBK Hamburg seien die wesentlichen bevorstehenden Entwicklungen in der Drucksache zur Teilprivatisierung dargestellt. Offen bleibe aber der Zeitrahmen für die Ablösung jenes Teils der Verbindlichkeiten bei der Landeshauptkasse, die von der Besitzanstalt auf dem Kapitalmarkt refundiert werden sollen.

Zu p&w seien außer einer Pressemitteilung zu einem Senatsbeschluss von Juli 2003 keine konkreten Schritte bekannt.

- Kontrolldefizite infolge der automatischen Weiterleitung von Liquiditätshilfen habe die Verwaltung 2004 sowohl beim LBK Hamburg als auch bei p&w durch die Vorgabe einer Kreditlinie und die Notwendigkeit eines zu begründenden Antrags im Fall einer notwendigen Erhöhung beseitigt.

Für p&w bleibe allerdings weiter offen, wie die Haushalts- und Vertragskonformität der künftigen Inanspruchnahme von Liquiditätshilfen innerhalb der vorgegebenen Kreditlinie geprüft werde.

Zu der Forderung des Rechnungshofs, dass Aufsichtsbehörden und Organe der Anstalten ihre Aufsichtspflichten und Kontrollrechte stärker wahrnehmen und insbesondere auch die Vertreter der Stadt in den Aufsichtsräten die Interessen der Stadt berücksichtigen müssten, habe die Finanzbehörde bislang lediglich angekündigt, die künftige Rolle der Aufsichtsbehörden gemeinsam mit den betroffenen Behörden zu definieren.

- Zur Forderung einer Risikominimierung für die Freie und Hansestadt Hamburg durch ein höheres Maß an Transparenz über finanzielle Rahmenbedingungen sowohl bei künftigen als auch bei bestehenden Verselbständigungen habe die Finanzbehörde mitgeteilt, die Frage der Altersversorgung bei Ausgründungen derzeit einer generellen Prüfung zu unterziehen, um hier eine Gesamtlösung herbeizuführen.

---

<sup>2</sup> Im Oktober 2003 hat die Finanzbehörde den Vertrag mit p&w entgegen dem Haushaltsbeschluss ausdrücklich auch auf Versorgungszahlungen erstreckt.

Darüber hinaus habe der Rechnungshof angeregt zu untersuchen,

- für welche Fallkonstellationen bei absehbarer Inanspruchnahme der Stadt für Juristische Personen öffentlichen Rechts eine formale Festschreibung der Verpflichtung zur Unterrichtung des Trägers notwendig sei,
- wie eine solche Regelung inhaltlich ausgestaltet und wo sie verankert werden müsse und
- wie die weitere verfahrensmäßige Abarbeitung einer solchen Unterrichtungsverpflichtung gewährleistet werden könne.

Die Verwaltung habe dem Rechnungshof hierzu bislang mitgeteilt, sie befürworte eine solche Untersuchung, weil sie sich davon zukünftig Klarheit für alle Beteiligten hinsichtlich ihrer gesetzlichen und satzungsmäßigen Aufgabenwahrnehmung verspreche.

Im Übrigen sei mit der Herbeiführung einer haushaltsrechtlich einwandfreien Praxis bei der Weitergabe von Kassenverstärkungskrediten noch keine Lösung der endgültigen Finanzierung aufgelaufener Verbindlichkeiten und weiter entstehender Lasten verbunden. Schließlich stelle sich die Frage nach vergleichbaren Sachverhalten und deren Behandlung bei anderen Juristischen Personen des öffentlichen Rechts, dies betreffe insbesondere das UKE.

Die Senatsvertreter räumten ein, die bisher praktizierte Liquiditätsausstattung der beiden geprüften Anstalten sei haushaltsrechtlich sowie an der ursprünglichen Zielsetzung gemessen verfehlt.

Beim LBK Hamburg würden nunmehr die in der Drs. 18/849 zur Teilprivatisierung dargestellten Finanzierungsschritte erfolgen. Ein Anteil von 200 Mio. Euro der insgesamt bis Ende 2004 tatsächlich in Anspruch genommenen Liquiditätshilfen von 569 Mio. Euro bleibe bis Ende November 2005 als Kassenverstärkungskredit der Besitzanstalt LBK-Immobilien bei der Landeshauptkasse bestehen und werde im Zuge der ersten Kaufpreisrate abgelöst. Die übrigen 369 Mio. Euro würden durch Kreditaufnahme der Besitzanstalt am Kapitalmarkt refundiert. Dabei sei beabsichtigt, diese Refundierung bis Ende des ersten Quartals 2005 in mehreren Schritten durchzuführen, um die für die Stadt bestmöglichen Kreditkonditionen zu erreichen.

Zur weiteren Entwicklung von p&w habe der Aufsichtsrat im Dezember 2004 beschlossen, den Pflegebereich als den hauptsächlichen der drei Geschäftsbereiche mit dem Ziel einer vollständigen Privatisierung auszugliedern. Damit sei verbunden, die Pensionsverpflichtungen, die insbesondere aus zum Zeitpunkt der Ausgründung von der Anstalt übernommenen so genannten Altverpflichtungen bestünden, wieder der Stadt zuzuordnen. Darüber hinaus sei beabsichtigt, die nicht mehr benötigten betriebsnotwendigen Immobilien vom Unternehmen abzutrennen und gesondert zu bewerten. Hieraus ergäben sich folgende Perspektiven: Zum einen gehe die Verwaltung davon aus, dass der 2005 anfallende Restrukturierungsaufwand überwiegend durch den Verkauf des Pflegebereichs finanziert werden könne. Zum anderen bestehe die Erwartung, den aufgelaufenen Landeshauptkassenkredit mit Hilfe der Immobilienveräußerungen substanziell zurückzuführen.

Diese Schritte sollten noch 2005, spätestens jedoch Anfang 2006 abgeschlossen werden. Bis dahin sollten die bereits von p&w in Anspruch genommenen Kassenverstärkungskredite eingefroren und ein weiteres Anwachsen dadurch vermieden werden, dass die zusätzlichen Liquiditätsbedarfe des Unternehmens im Jahr 2005 aus Haushaltsmitteln finanziert würden. Hierbei handele es sich im Wesentlichen um die Finanzierung des laufenden Pensionsaufwandes (rd. 12 Mio. Euro jährlich), den Restrukturierungsaufwand des Unternehmens für Abfindungen (rd. 16 Mio. Euro) und weiteren Aufwand von dann zusammen rd. 35 Mio. Euro. Die Finanzbehörde werde im Rahmen einer verfeinerten Analyse des Restrukturierungsaufwandes auch zwischen Investitionen und Betriebsmitteln differenzieren. Es sei beabsichtigt, noch im Laufe des 1. Quartals 2005 eine Beschlussfassung der Bürgerschaft über entsprechende Zuschüsse aus dem Haushalt an p&w herbeizuführen. Damit erübrige sich die vom Rechnungshof geforderte Sicherstellung eines Controllings für die in Anspruch genommene Landeshauptkassenkreditlinie.

Der Rechnungshof wies darauf hin, dass zwar für den LBK Hamburg durch die Teilprivatisierung eine Lösung des Problems herbeigeführt worden sei und nur mehr die Entscheidungen von Senat und Bürgerschaft sowie die geschlossenen Verträge umzusetzen seien; für Ende November 2005 sei damit von einer Beendigung des beanstandeten haushaltsrechtswidrigen Zustands auszugehen. Anders stelle sich die Situation für p&w dar. Derzeit gebe es hier noch keine Beschlüsse von Senat und Bürgerschaft, und eine Beendigung des haushaltsrechtswidrigen Zustands sei insoweit nicht konkret absehbar. Ein Einfrieren der bislang von p&w in Anspruch genommenen Liquiditätshilfen der Landeshauptkasse stelle noch keine Beseitigung der haushaltsrechtlich unzulässigen Praxis dar.

Die Senatsvertreter erwiderten, die bei p&w zu lösenden Probleme würden in einer entsprechenden Drucksache offen angesprochen. Angestrebt werde, die Kassenverstärkungskredite durch Überschüsse aus Veräußerungserlösen innerhalb eines Jahres zu verringern. Es sei beabsichtigt, dem Senat bis Ende des 1. Quartals 2005 einen entsprechenden Drucksachenentwurf vorzulegen, über den anschließend das Parlament entscheiden werde.

Auf die Frage der Abgeordneten der CDU, wie und in welchem zeitlichen Rahmen die vom Rechnungshof aufgezeigten weiteren Handlungsbedarfe umgesetzt würden, antworteten die Senatsvertreter, dass dies über eine Unternehmenssteuerung sichergestellt werde. Die Landeshauptkasse gebe künftig Kredite grundsätzlich nur noch bis zu der genehmigten Höhe heraus. Darüber hinaus sei innerhalb der Finanzbehörde sichergestellt worden, dass das Amt für Haushalt und Aufgabenplanung unterrichtet werde, sobald sich ein Unternehmen seiner Kreditlinie nähere. In dem Fall werde zudem die Beteiligungs- und Vermögensverwaltung der Finanzbehörde eingeschaltet, um die Entwicklung bei dem Unternehmen zu hinterfragen. Das früher praktizierte Verfahren, Liquiditätshilfen auch zum Beispiel für Investitionen in Anspruch zu nehmen, sei heute gestoppt.

Im Zusammenhang mit der vom Rechnungshof geforderten Beseitigung von Kontrolldefiziten verwiesen die Senatsvertreter auf – neben dem UKE – drei weitere verselbständigte öffentlich-rechtliche Einrichtungen<sup>3</sup>, die allerdings praktisch keine Verbindlichkeiten bei der Landeshauptkasse hätten. Gleichwohl könne sich eine ähnliche Situation auch bei anderen staatlichen Einrichtungen bis hin zu Stiftungen des öffentlichen Rechts stellen, für die die Stadt letztlich finanziell einzustehen habe. Aus diesem Grunde werde die Verwaltung die Vorschläge des Rechnungshofs aufgreifen und ein engmaschigeres Berichtswesen für diese Unternehmen aufbauen, um möglichst vorausschauend über Kenntnisse auch zu Liquiditätsbedarfen und ihren Entwicklungen zu verfügen. Vor diesem Hintergrund seien auch die Hinweise für die Beteiligungsverwaltung mit dem Ziel zu überarbeiten, dass von Unternehmen mit angespannter Liquiditätslage nicht nur eine auf die Ertragslage bezogene Quartalsberichterstattung mit Hochrechnung auf das Jahresergebnis, sondern auch eine zumindest quartalsweise Berichterstattung zur Liquiditätslage vorzusehen sei. Damit werde es auch den Aufsichtsratsmitgliedern möglich werden, die Entwicklung zu verfolgen und in Erörterungen mit der jeweiligen Geschäftsführung zu beeinflussen.

Mit dem Ziel der Risikominimierung werde infolge der Feststellungen des Rechnungshofs zukünftig bei Ausgliederungen auch gegenüber der Bürgerschaft Transparenz über die beim Haushalt verbleibenden Belastungen herzustellen sein. Diese Anforderung stelle sich noch 2005 im Zusammenhang mit der Gründung der Port Authority. Danach dürften bestimmte Verpflichtungen entweder nicht mehr oder nur zusammen mit entsprechenden Vermögenswerten übertragen werden. Allerdings bedeute eine Bewertung von Immobilien nicht gleichzeitig auch einen entsprechenden Liquiditätszuwachs. Insgesamt sei bei künftigen Verselbständigungen mehr als bisher auf die Lebensfähigkeit einer ausgegliederten Einheit zu achten. Im Übrigen zeige sich das vom Rechnungshof an zwei Beispielen dargestellte Problem nicht gebildeter Pensionsrückstellungen für ehemalige Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter in einer sehr viel weitergehenden Dimension auch für die Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter der Kernverwaltung.

---

<sup>3</sup> Anstalten öffentlichen Rechts Stadtreinigung Hamburg, Hamburger Stadtentwässerung, Hamburger Friedhöfe

Der Vorsitzende dankte dem Rechnungshof und den Vertretern des Senats für die umfassenden Darlegungen. Gleichzeitig zeige die Antwort der Verwaltung, dass der Rechnungshof ein virulentes Thema aufgegriffen habe. Die Fragen des Vorsitzenden,

- weshalb die Finanzbehörde die Landeshauptkassenkredite einerseits erst im Jahre 2003 problematisiert und dies andererseits noch nicht zu Konsequenzen für den Entwurf des Haushalts 2004 geführt habe,
- welche weiteren öffentlichen Einrichtungen in welcher Höhe per 31.12.2004 bei der Landeshauptkasse Kassenkredite in Anspruch genommen hätten und inwieweit beim UKE die tatsächliche Entwicklung der Altersversorgung von der Planung abweiche,
- ob der Senat, wie angekündigt, im 1. Quartal 2005 eine aktuelle Altersversorgungsdrucksache vorlege und welche Lösungsvorschläge sie enthalten werde,

beantworteten die Senatsvertreter wie folgt:

Nachdem die Finanzbehörde 2003 erkannt habe, dass das Volumen der Liquiditätshilfen nicht mehr nur mit der Vorfinanzierung von Pflegesatzleistungen zu begründen sei, habe sie wegen der beabsichtigten Privatisierung des LBK Hamburg davon abgesehen, gesonderte Regelungen für die Anstalt zu treffen. Das Problem habe im Zusammenhang mit dem Verkauf gelöst werden sollen. Die Frage des Ausweises und der Finanzierung der Altersversorgung stelle sich nicht nur für Hamburg, sondern für die ganze Bundesrepublik als problematisch dar. Nach der Einführung des Passivierungswahlrechts für Altersversorgungsrückstellungen sei z. B. bekannt gewesen, dass Krankenhäuser bereits bei ihrer Verselbständigung überschuldet gewesen seien. Beihilfswise seien im Anhang der Bilanz die aufgrund des Wahlrechts nicht passivierten Altersversorgungslasten ausgewiesen worden. Erst ab Gründungsdatum hätten Pensionsrückstellungen gebildet werden müssen. Dieses Problem stelle sich faktisch für die gesamte Altersversorgung der öffentlichen Hand. Für Hamburg bedeute dies Lasten von etwa 1 Mrd. Euro für die ausgegründeten Einrichtungen (im Wesentlichen UKE und LBK Hamburg), für die anfänglich keine Rückstellungen gebildet worden seien. Dazu kämen im Übrigen etwa 17 Mrd. Euro für die Kernverwaltung.

In einem ersten Schritt sei beabsichtigt, den ausgegründeten Einrichtungen diese Lasten abzunehmen oder zumindest so darzustellen, dass sich diese selbst tragen können. Dazu müsse zunächst ein bilanzieller Ausgleich geschaffen werden wie z. B. beim UKE in Form einer ausdrücklichen Gewährleistungszusage für die Altersversorgung. Schwieriger sei es, entsprechende Erträge sicherzustellen. Weder das von der Stadt den Einrichtungen übertragene Vermögen noch Erträge von dritter Seite reichten aus, um den Aufwand für die Altersversorgung abzudecken.

Insgesamt gebe es eine Reihe von Einrichtungen, die darauf angewiesen seien, dass die Altersversorgungslasten von Hamburg – jeweils rückwirkend vom Gründungszeitpunkt – übernommen würden. Mögliche Erträge, z. B. aus Grundstücksverkäufen, seien hier anzurechnen. Darüber hinaus werde die Stadt ggf. durch den Liquiditätsbedarf der Unternehmen in Höhe ihrer Erträge zumindest temporär belastet (Liquiditätshilfen). Die Prognose hinsichtlich der Erträge stehe indes mit dem laufenden Abtrag der Kreditlasten nicht im Einklang. So werde zum UKE, das mit mindestens 80 Mio. Euro bei der Landeshauptkasse verschuldet sei<sup>4</sup>, demnächst eine eigene Drucksache vorgelegt werden, weil die Umstrukturierung beim Klinikum nicht so schnell verlaufe wie erwartet, z. B. aufgrund von Verschiebungen durch das Bauplanungsrecht oder der neuen DRG-Fallpauschalenabrechnung, und sich dadurch ähnliche Probleme ergäben wie beim LBK Hamburg und bei p&w.

Ausdrücklich wiesen die Senatsvertreter darauf hin, dass es mit Einführung der Doppik für alle Bereiche der Stadt kein Passivierungswahlrecht, sondern eine Passivierungspflicht der Altersversorgungslasten geben solle. Damit werde letztlich transparent, wie schlecht Hamburg finanzwirtschaftlich dastehe. Vor diesem Hintergrund

---

<sup>4</sup> Lt. Auskunft der Landeshauptkasse vom 7. Februar 2005 beträgt der Saldo auf dem Betriebsmittelkonto des UKE Ende 2004 rd. 91,1 Mio. Euro.

erwäge die Finanzbehörde, nicht die Einführung der Doppik abzuwarten, sondern sämtliche Versorgungsverpflichtungen geschlossen in ein negatives Sondervermögen aufzunehmen. In diesem Zusammenhang sei auch eine Darstellung der hamburgischen Vermögenswerte vorzusehen, damit die Deckung der Lasten zu erkennen sei.

Zur Frage der Abgeordneten der CDU nach der Refinanzierung der Lasten erklärten die Senatsvertreter, dass – soweit Vermögen zur Refinanzierung nicht kurzfristig veräußert werden könne – die laufenden Zahlungen kurzfristig aus dem Betriebshaushalt finanziert werden müssten. Sobald die Stadt bilanziere und Rückstellungen für die Altersversorgung gebildet habe, sei die Altersversorgung auch kein normales Aufwands- oder Ertragsproblem mehr, weil der Aufwand aus den Zuführungsbeträgen zu den Rückstellungen – auch wegen abnehmenden Personals – geringer sei als der Ertrag aus den Auflösungsbeträgen. Allerdings sei damit noch keine Liquidität hergestellt. Dieses müsse durch Einnahmen jeglicher Art geschehen.

Die Abgeordneten der CDU wollten wissen, ob die vertrags- und haushaltsrechtswidrige Inanspruchnahme von Liquiditätshilfen oder das Verhalten der Aufsichtsratsmitglieder strafrechtlich relevant seien. Der Rechnungshof erläuterte, dass die über Jahre geübte unzulässige Praxis der Inanspruchnahme von Kassenverstärkungskrediten die Notwendigkeit einer Lösung der strukturellen Probleme der beiden Anstalten überdeckt und zu einem zunehmenden Haushaltsrisiko geführt habe. Insbesondere sei in diesem Zusammenhang von Bedeutung, dass ein finanzieller Schaden für die Stadt nicht erkennbar sei; die Zinsen für Kassenkredite lägen unter denen für Deckungskredite. Eine Vertrags- oder Haushaltsrechtsverletzung einem Straftatbestand zuzuordnen, sei problematisch. Auch bei unterlassener Aufsichtspflicht durch Organe sehe die Gesetzeslage eine Strafbarkeit nicht vor. Überdies sei auch die Frage des Unrechtsbewusstseins zu betrachten. Die Vertreter der Einrichtungen hätten bei ihrem Handeln das Ziel gehabt, die Unternehmen materiell funktionsfähig zu erhalten. Ergänzend wies der Rechnungshof darauf hin, dass die Staatsanwaltschaft die Jahresberichte des Rechnungshofs auswerte und – wie schon in der Vergangenheit geschehen – bei entsprechender Verdachtslage ggf. Ermittlungen aufnehme.

Der Vorsitzende führte aus, es sei zwar bedauerlich, dass hier erhebliche Beträge aufgelaufen seien, aber auch aus seiner Sicht seien keine Strafrechtsnormen verletzt worden. Vielmehr sei im Unterausschuss von Interesse, wie solche Entwicklungen künftig verhindert und eine Informationskultur so organisiert werden könnten, dass sowohl die zuständigen Behörden als auch das Parlament rechtzeitig über Fehlentwicklungen informiert würden.

Mit Blick auf den Vorwurf, erst zu einem späten Zeitpunkt Transparenz hergestellt zu haben, wiesen die Senatsvertreter darauf hin, dass eine erhebliche Zunahme der vom LBK Hamburg bei der Landeshauptkasse aufgenommenen Kassenverstärkungskredite mit der Umstrukturierung der Altersversorgung des LBK Hamburg zusammengefallen sei. Im Oktober 2000 habe der Senat in einer Drucksache die Umstellung der Altersversorgung umfassend dargestellt und darauf hingewiesen, dass in den Jahren 2001 bis 2004 der Aufwand hierfür erheblich höher liegen würde als in der Vergangenheit. Insofern sei die Dimension bekannt gewesen. Die Frage der haushaltsrechtlichen Zulässigkeit sei deswegen in den Hintergrund geraten, weil angesichts der Anstaltslast der Freien und Hansestadt Hamburg eine materielle Lösung angestrebt worden sei. Aus wirtschaftlicher Sicht habe es hierzu keine Alternative gegeben. Der Senat sei damals noch von der Perspektive ausgegangen, dass die Landeshauptkassenkredite langfristig zurückgeführt werden könnten. Als ihm sich dieses Ziel als unrealistisch dargestellt habe, habe er sich für eine Privatisierung entschieden. Die Verwaltung habe also an Lösungen zum Problem LBK Hamburg gearbeitet. Entsprechendes gelte für p&w. Bereits vor Jahren seien Untersuchungen zu den Altersversorgungslasten des Unternehmens angestellt worden. Die nunmehr angestrebten materiellen Lösungen hätten zwar fünf Jahre gedauert, verfolgten aber auch den Anspruch, die Lasten für die Stadt zu minimieren.

Die Abgeordneten der CDU problematisierten, ob bereits durch mangelnde bzw. nicht rechtzeitige Herstellung von Transparenz ein Schaden entstanden sein könne. Alternativ hätte politisch und unternehmerisch gegengesteuert werden müssen, um Fehlentwicklungen zu verhindern. Die Abgeordneten der CDU kritisierten, dass die Behördenvertreter über Jahre hinweg die ihnen bekannte Problematik der beiden Anstalten

ignoriert hätten. Auch sei es aus finanzwirtschaftlicher Sicht problematisch, dass damals dem LBK Hamburg rd. 15,6 Mio. Euro an Betriebsmittelkreditzinsen erlassen worden seien.

Der Rechnungshof erläuterte hierzu, dass beim LBK Hamburg der damalige Vorstand den ersten Kreditvertrag dem seinerzeit noch amtierenden Verwaltungsrat nicht vorgelegt habe, obwohl es auch in dem noch übergangsweise weiter geltenden Betriebsstatut eine entsprechende Verpflichtung gegeben hätte. Der neue Aufsichtsrat habe hingegen lange Zeit keine Kenntnis von dem Vertrag gehabt. Er hätte daher allenfalls aufgrund allgemein gehaltener Hinweise in den Abschlussberichten der Wirtschaftsprüfer die Finanzierungsproblematik hinterfragen können. Konkret sei aber erst im Abschlussbericht 2002 auf den Vertrag mit der Finanzbehörde hingewiesen worden; spätestens zu diesem Zeitpunkt hätte der Aufsichtsrat aktiv werden müssen. Bei p&w hätten dagegen alle Beteiligten von Anfang an Kenntnis von der Problematik gehabt und den Vertrag mit der Finanzbehörde in der Praxis überstrapaziert.

Der Rechnungshof wies darauf hin, in seinem Bericht Maßnahmen aufgezeigt zu haben, um künftig entsprechende Fehlentwicklungen zu vermeiden. Nach seiner Auffassung seien Vorstand bzw. Geschäftsführung einer Anstalt schon nach derzeitiger Rechtslage verpflichtet, den Träger über den drohenden Eintritt der Anstaltslast zu informieren. Am Beispiel des LBK Hamburg sei klar gewesen, dass er ohne die praktizierte Inanspruchnahme von Liquiditätshilfen zahlungs- und damit funktionsunfähig gewesen wäre. Um eine derartige langjährige Tolerierung rechtlich und ggf. wirtschaftlich inakzeptabler Zustände künftig zu vermeiden, sei es sinnvoll, eine Verpflichtung zur rechtzeitigen Information des Trägers auch ausdrücklich und verbindlich zu formulieren und damit einen Zwang zu einer konkreten Entscheidung über das weitere Vorgehen herbeizuführen.

Die Abgeordnete der GAL kritisierte, dass die Beschaffung von Tagesgeldern für öffentlich-rechtliche Einrichtungen bisher zu einfach gewesen sei. Von vorrangigem Interesse müsse daher die Verbesserung von Kontrollen sein, um künftig ähnliche Konstellationen zu vermeiden. Dies sei auch vor dem Hintergrund weiterer Verselbstständigungen wie z. B. dem UKE oder künftig der Port Authority erforderlich.

Die Senatsvertreter legten dar, die Lösung der gesamten Altersversorgungslasten der Stadt erfordere einen separaten Antrag, der nicht kurzfristig vorliegen könne. Die vom Rechnungshof geforderte gesonderte Unterrichtung des Trägers durch die Anstalt befinde sich derzeit noch in der Diskussionsphase. Nach dem Verständnis der Verwaltung werde die Anstaltslast nicht erst in einer Krisensituation ausgelöst, sondern werde in der Literatur als Verpflichtung des Anstaltsträgers verstanden, den Finanzbedarf einer Anstalt zu decken, soweit eigene Einnahmen hierfür nicht ausreichen. Bei einer derartigen dauerhaften Verpflichtung sei es relativ schwierig, einen Zeitpunkt der „Inanspruchnahme“ zu ermitteln. Bei einer bestehenden Linie bei der Landeshauptkasse müsse ggf. die hypothetische Frage beantwortet werden, ob anderenfalls eine Anstalt am privaten Kapitalmarkt noch kreditwürdig sei. Wenn hierfür eine besondere Unterrichtungsverpflichtung festgeschrieben werden solle, müsse untersucht werden, ob ein für die jeweilige Geschäftsleitung eindeutiger Zeitpunkt einer Unterrichtungsverpflichtung definiert werden könne.

Der Rechnungshof erläuterte, dass die Anstaltslast erst bei (drohender) Funktionsunfähigkeit der Anstalt greife. Die Kreditgewährung an die beiden Anstalten durch die Landeshauptkasse bis zur Erstattung durch die Sozialleistungsträger lasse sich nicht mit der Anstaltslast begründen. Es sei die Aufgabe des nach kaufmännischen Grundsätzen handelnden Vorstands, die Lage des Unternehmens einzuschätzen und Hamburg als Anstaltsträger auf die (drohende) Funktionsunfähigkeit ausdrücklich hinzuweisen. Senat und Bürgerschaft müssten in die Lage versetzt werden, geordnet auf solch eine Situation zu reagieren.

Nach Auffassung der Abgeordneten der SPD müsse die Berichterstattung nicht nur gegenüber den Gremien, sondern auch gegenüber dem Parlament intensiviert werden. Außerdem sei auch bei eingeräumter Kreditlinie die Verwendung der Mittel nachzuweisen. Schließlich sei zu erörtern, ob durch die Gewährung von Überbrückungskrediten an die Krankenhäuser Beihilferichtlinien der EU verletzt worden seien.

Der Rechnungshof wies darauf hin, dass der Träger seine eigenen Unternehmen bei der Bewältigung solcher finanziellen Probleme unterstützt habe, die er ihnen zuvor selbst aufgelastet habe. Insoweit könne man nicht von unrechtmäßiger Subventionierung oder einem Eingriff in den Wettbewerb sprechen. Auch die Einbeziehung letztlich zur Verwaltung zählender Unternehmen in den Finanzkreislauf der Stadt durch echte Liquiditätshilfen stelle nach Einschätzung des Rechnungshofs nicht ohne weiteres einen Verstoß gegen Beihilfebestimmungen der EU dar. Im Übrigen schützten die Beihilfeverbote nur den Wettbewerb auf zwischennationaler Ebene. Die Senatsvertreter ergänzten, dass das Thema Subventionierung aufgrund von Anträgen deutscher Unternehmen seit einiger Zeit auf EU-Ebene diskutiert werde. Dies betreffe auch die Krankenhausfinanzierung. Eine Entscheidung liege dazu aber noch nicht vor. Insofern könne die Frage jetzt noch nicht i. E. beantwortet werden.

Die Abgeordneten der CDU hielten einen Zwischenbericht des Senats zur weiteren Entwicklung vor dem 30. September 2005 für sinnvoll. Die Senatsvertreter sagten einen solchen Bericht zu.

Der Vorsitzende wies darauf hin, dass der Haushaltsausschuss den Prüfungsbericht des Rechnungshofs vom 7. Oktober 2004 (s. Anlage) als Selbstbefassungsangelegenheit behandle und in diesem Zusammenhang an den Unterausschuss zur Beratung überwiesen habe. Deshalb werde der Unterausschuss in seinem Bericht an den Haushaltsausschuss und dieser in seinem Bericht an die Bürgerschaft nur eine Beschlussempfehlung im Sinne einer Kenntnisnahme unterbreiten.

Wegen der aktuellen Bedeutung des Prüfungsberichts des Rechnungshofs bestand im Unterausschuss Einigkeit darüber, im Haushaltsausschuss anzuregen, dass dieser nach Überweisung des Jahresberichts 2005 den dort enthaltenen Beitrag „Gewährung und Inanspruchnahme von Liquiditätshilfen“ auf der Grundlage des Berichts des Unterausschusses zeitnah gesondert berate und zu diesem Jahresberichtsbeitrag bereits vor der Überweisung an den Unterausschuss einen Ersuchensbeschluss fasse. Hierzu schlage er mit Zustimmung des gesamten Unterausschusses dem Haushaltsausschuss folgenden Beschluss vor:

„Der Haushaltsausschuss empfiehlt der Bürgerschaft zu beschließen:

Die Bürgerschaft ersucht den Senat,

1. darzulegen, wie die haushaltsrechtlich unzulässige Weitergabe von Kassenverstärkungskrediten beendet wird,
2. ein Konzept vorzulegen, wie die auf den LBK Hamburg Immobilien - Anstalt öffentlichen Rechts - übergegangenen und die bei pflegen & wohnen - Anstalt öffentlichen Rechts - bestehenden Verpflichtungen aus Altersversorgungslasten haushaltsrechtskonform und mit dem Ziel einer haushaltsverträglichen Lösung finanziert werden sollen,
3. mitzuteilen, inwieweit vergleichbare Sachverhalte auch bei anderen hamburgischen Juristischen Personen des öffentlichen Rechts gegeben sind und welche Folgerungen daraus gezogen werden sollen,
4. für die hamburgischen Juristischen Personen des öffentlichen Rechts inhaltliche und verfahrensmäßige Regelungen zu prüfen und ggf. zu schaffen, die eine rechtzeitige Information des Senats und der Bürgerschaft (z. B. im Rahmen der Berichterstattung über den Haushaltsverlauf) über eine absehbare finanzielle Inanspruchnahme der Stadt sicherstellen,
5. dafür Sorge zu tragen, dass bei künftigen Verselbständigungen sowie bei der Steuerung und Kontrolle bestehender verselbständigter Einrichtungen für die Bürgerschaft ein höheres Maß an Transparenz über die finanziellen Rahmenbedingungen und die für den Haushalt der Stadt verbleibenden Risiken geschaffen wird, und
6. der Bürgerschaft bis zum 30. September 2005 zu berichten.“

### **III. Beratung im Haushaltsausschuss am 8. März 2005**

Es bestand seitens der Fraktionen kein weiterer Beratungsbedarf.

### **IV. Beschlussempfehlung**

*Der Haushaltsausschuss empfiehlt der Bürgerschaft,*

- *von dem vorstehenden Bericht Kenntnis zu nehmen,*
- *einstimmig, das vom Unterausschuss „Prüfung der Haushaltsrechnung“ vorgeschlagene Ersuchen der Bürgerschaft an den Senat zu beschließen.*

Walter Zuckerer, Berichterstatter

Anlage



Rechnungshof  
der Freien und Hansestadt Hamburg

GZ.: -37- 1.2003.LBK/p&w

Hamburg, den 07. Oktober 2004

**Ergebnis der Prüfung**

**Gewährung von Liquiditätshilfen an die Anstalten öffentlichen Rechts**

**'Landesbetrieb Krankenhäuser Hamburg (LBK Hamburg)'**

**und 'pflegen & wohnen (p&w)'**

...

- | -

## Inhaltsverzeichnis

		<u>Textzahl(en)</u>
<b>1</b>	<b>Vorbemerkung</b>	<b>1</b>
<b>2</b>	<b>Wesentliche Prüfungsfeststellungen</b>	<b>2</b>
<b>3</b>	<b>Liquiditätshilfen an den LBK Hamburg</b>	<b>3 - 49</b>
3.1	Verselbständigung der staatlichen Krankenhäuser	3
3.2	Grundlagen für Liquiditätshilfen	4 - 8
3.3	Inanspruchnahme von Kassenverstärkungskrediten	9
3.4	Äußerungen des Senats	10
<b>3.5</b>	<b>Verwendung der Kassenverstärkungskredite</b>	<b>11 - 19</b>
3.5.1	Anteil der Liquiditätshilfen	12
3.5.2	Verwendung der übrigen Kredite der Landeshauptkasse	13
3.5.3	Bewertung	14 - 19
<b>3.6</b>	<b>Ursachen des Kreditbedarfs</b>	<b>20 - 27</b>
3.6.1	Ausgangslage	20
3.6.2	Altfälle der Altersversorgung	21 - 25
3.6.3	Investitionen	26
3.6.4	Umstellung der Altersversorgung	27
<b>3.7</b>	<b>Wahrnehmung von Steuerungsaufgaben</b>	<b>28 - 49</b>
3.7.1	Ausgangslage	28 - 29
3.7.2	Vorstand	30 - 36
3.7.3	Aufsichtsrat	37 - 39
3.7.4	Finanzbehörde	40 - 45
3.7.5	Aufsichtsbehörde	46 - 48
3.7.6	Fazit	49
<b>4</b>	<b>Liquiditätshilfen an p&amp;w</b>	<b>50 - 76</b>
<b>4.1</b>	<b>Verselbständigung von p&amp;w</b>	<b>50 - 56</b>
4.1.1	Errichtung der Anstalt	50
4.1.2	Eigenkapital und auf die Anstalt übergegangene Lasten	51 u. 52
4.1.3	Finanzierung und Ertragslage	53
4.1.4	Rahmenbedingungen	54 - 56
<b>4.2</b>	<b>Vertrag zwischen p&amp;w und Finanzbehörde</b>	<b>57</b>
<b>4.3</b>	<b>Entwicklung der Inanspruchnahme von Kassenverstärkungskrediten seit 1996</b>	<b>58 - 61</b>
<b>4.4</b>	<b>Betriebliche Altersversorgung</b>	<b>62 - 66</b>

...

- II -

<b>4.5</b>	<b>Bewertung</b>	<b>67 - 70</b>
4.5.1	Verwendung der Kassenverstärkungskredite	67
4.5.2	Rahmenbedingungen bei Anstaltsgründung und weitere Auswirkungen	68 - 70
<b>4.6</b>	<b>Wahrnehmung von Steuerungsaufgaben</b>	<b>71 - 76</b>
<b>5</b>	<b>Handlungsbedarfe und Forderungen</b>	<b>77- 84</b>

- III -

**Abkürzungsverzeichnis**

=====

AK	Allgemeines Krankenhaus
AöR	Anstalt/Anstalten öffentlichen Rechts
BAGS	Behörde für Arbeit, Gesundheit und Soziales
BPfIV	Bundespfllegesatzverordnung
BSF	Behörde für Soziales und Familie
BWG	Behörde für Wissenschaft und Gesundheit
EGHGB	Einführungsgesetz zum Handelsgesetzbuch
FHH	Freie und Hansestadt Hamburg
GSG	Gesetz zur Stabilisierung der Krankenhausausgaben (Gesundheitsstrukturgesetz)
HGB	Handelsgesetzbuch
HGV	Hamburger Gesellschaft für Vermögens- und Beteiligungsverwaltung mbH
HV	Hamburger Verfassung
KHG	Krankenhausfinanzierungsgesetz
LBK Hamburg	Landesbetrieb Krankenhäuser Hamburg
LBKHG	Gesetz zur Errichtung der Anstalt Landesbetrieb Krankenhäuser Hamburg (LBK Hamburg-Gesetz)
LHK	Landeshauptkasse
LHO	Landeshaushaltsordnung
PBV	Pflegebuchführungsverordnung
PflegeVG	Pflege-Versicherungsgesetz
p&w	pflegen & wohnen
PWG	Gesetz zur Errichtung der Anstalt öffentlichen Rechts ‚pflegen & wohnen‘
VBL	Versorgungsanstalt des Bundes und der Länder

...

- 1 -

## **1      Vorbemerkung**

- (1) Nach § 18 Abs. 2 Nr. 2 LHO dürfen zur Aufrechterhaltung einer ordnungsgemäßen Kassenwirtschaft Kassenverstärkungskredite aufgenommen werden. Zu diesem Zweck werden kurzfristige Darlehen (sog. Tagesgelder) in Abhängigkeit von den Liquiditätsbedarfen im Regelfall von Tag zu Tag aufgenommen, erneuert oder zurückgezahlt. Gegenüber langfristigen Darlehen sind Tagesgelder in der Regel zinsgünstiger.

Seit ihrer Gründung in den Jahren 1995 bzw. 1997 partizipieren die Anstalten öffentlichen Rechts (AöR) Landesbetrieb Krankenhäuser Hamburg (LBK Hamburg) und pflegen & wohnen (p&w) - wie schon zuvor als Landesbetriebe nach § 26 LHO - auf der Grundlage eines entsprechenden Haushaltsbeschlusses an der Aufnahme von Kassenverstärkungskrediten durch die Landeshauptkasse. Durch so genannte Liquiditätshilfen in Form von Betriebsmittelkrediten soll der kurzfristige Finanzbedarf ausgeglichen werden, der in beiden Anstalten regelmäßig aus der Vorfinanzierung betrieblicher Leistungen bis zur Abrechnung und Erstattung durch die Kostenträger resultiert.<sup>1</sup>

Das maximal zulässige Volumen an Kassenverstärkungskrediten bestimmt der Haushaltsbeschluss. Dort ist seit 1998 ein zusätzlicher Ermächtigungsrahmen von 700 Mio DM (ab 2002: 350 Mio Euro) für verzinsliche Liquiditätshilfen zugunsten von „Anstalten öffentlichen Rechts, die zuvor Teile der Gebietskörperschaft Freie und Hansestadt Hamburg waren, sowie später der Körperschaft des öffentlichen Rechts ‚Universitätsklinikum Hamburg-Eppendorf‘ und der HGV Gesellschaft für Vermögens- und Beteiligungsverwaltung mbH“<sup>2</sup> vorgesehen.

Zwischenzeitlich - auch in der Finanzbehörde - aufgekommene Zweifel darüber, inwieweit die Weitergabe von Kassenverstärkungskrediten an den LBK Hamburg und p&w mit dem Haushaltsrecht vereinbar ist, haben den Rechnungshof zu dieser Prüfung veranlasst.

## **2      Zusammenfassung**

### **2.1      Verwendung von Kassenkrediten durch den LBK Hamburg sowie pflegen & wohnen**

- (2) Die beiden AöR LBK Hamburg und p&w erhalten seit Jahren von der FHH verzinsliche Liquiditätshilfen aus Kassenverstärkungsmitteln der Landeshauptkasse. Zweck solcher Liquiditätshilfen ist es, den kurzfristigen Finanzbedarf auszugleichen, der den Anstalten aus der Vorfinanzierung ihrer Leistungen bis zur Erstattung durch die Kostenträger regelmäßig entsteht. Grundlage hierfür ist der Haushaltsbeschluss der Bürgerschaft.

Der LBK Hamburg und p&w haben bis zum 31.12.2003 aus als Liquiditätshilfen gewährten Darlehen Verbindlichkeiten gegenüber der FHH von zusammen rd.

<sup>1</sup> Zu Gunsten der Lesbarkeit beschränkt sich die Äußerung auf die Begriffe Liquiditätshilfen - zur Vorfinanzierung von Leistungen der Kostenträger - und Kassenverstärkungskredite als Oberbegriff.

<sup>2</sup> Haushaltsbeschluss 2003.

- 2 -

534 Mio Euro aufgebaut.<sup>3</sup> Davon entfallen auf den LBK Hamburg rd. 476 Mio Euro und auf p&w rd. 58 Mio Euro. Bis Ende 2004 wird sich dieser Betrag allein für den LBK Hamburg voraussichtlich um rd. 90 Mio Euro erhöhen.

Über die Jahre haben beide Anstalten erheblich mehr Kassenverstärkungsmittel der Landeshauptkasse in Anspruch genommen als an Liquiditätshilfen zur Vorfinanzierung ihrer betrieblichen, von Kostenträgern refinanzierten Leistungen erforderlich war.

So hat der LBK Hamburg im Zeitraum von 1995 bis 2003 zwar Liquiditätshilfen auch zur Vorfinanzierung von Leistungen im pflegesatzrelevanten Bereich genutzt. Über den gesamten Betrachtungszeitraum (Stand jeweils am 31.12.) ergibt sich aber für diesen Betriebsbereich ein saldierter Finanzüberschuss in Höhe von rd. 105 Mio Euro<sup>4</sup>; zum 31.12.2003 betrug der Überschuss 31,4 Mio Euro (Tzn. 11 - 13).

Dem gegenüber bestand in anderen Bereichen jedoch ein saldierter Finanzbedarf von insgesamt rd. 502 Mio Euro, der aus diesen Finanzüberschüssen nicht gedeckt werden konnte, und zwar

- 351,7 Mio Euro für Versorgungszahlungen an ausgeschiedene Mitarbeiter,
- 54,7 Mio Euro für die Umstellung der Altersversorgung auf ein kapitalgedecktes Versicherungssystem und
- 95,4 Mio Euro für Investitionen.

In Höhe der Differenz zwischen Finanzüberschüssen und -bedarfen von nahezu 400 Mio Euro wurden Kassenverstärkungskredite mithin nicht zur Finanzierung nur temporärer Liquiditätsschwankungen, sondern zur Finanzierung struktureller Defizite eingesetzt.

Bei p&w lag der tatsächliche Liquiditätsbedarf zur Vorfinanzierung betrieblicher Leistungen bis einschließlich 2003 jeweils zum Jahresende zwischen 18 Mio EUR (1996) und -0,7 Mio EUR (2001); zuletzt (2003) betrug er 0,3 Mio EUR. Dem gegenüber hat die Anstalt als Liquiditätshilfen gewährte Kredite der Landeshauptkasse von etwa 58 Mio Euro zur Deckung struktureller Defizite einschließlich Investitionen von mindestens 6,4 Mio Euro genutzt (Tzn. 60, 62 und 74).

## **2.2      Einhaltung des Haushaltsbeschlusses**

Kassenverstärkungskredite sind gem. § 18 Abs. 2 Nr. 2 LHO nur zur Aufrechterhaltung einer ordnungsgemäßen Kassenwirtschaft zulässig. Sie haben die ausschließliche Funktion, aus unterschiedlichen Fälligkeiten von Einnahmen und Ausgaben resultierende Liquiditätsengpässe in der Kasse auszugleichen und dürfen deshalb nur zur temporären Deckung von Ausgaben verwandt werden.

<sup>3</sup> Aufgrund der ständigen Veränderung (tagtägliche Neuaufnahme und Tilgung) der Höhe der Inanspruchnahme von Liquiditätshilfen durch die Anstalten ist allein eine stichtagsbezogene Betrachtung der Inanspruchnahme leistbar. Der Betrag der in einem Jahr bzw. im Gesamtzeitraum insgesamt gewährten Liquiditätshilfen kann mit vertretbarem Aufwand nicht festgestellt werden.

<sup>4</sup> Der Finanzüberschuss vermindert den Finanzbedarf im nicht pflegesatzrelevanten Bereich in Höhe von insgesamt rd. 502 Mio Euro auf rd. 400 Mio Euro.

- 3 -

Dauerhaft dürfen Ausgaben nicht aus Kassenverstärkungskrediten finanziert werden; hierfür sind Haushaltsmittel zu veranschlagen (Art. 66 HV und § 11 LHO).

Diesen rechtlichen Grundlagen entsprechend hat die Bürgerschaft erstmals mit dem Haushaltsbeschluss 1995 und dann für die nachfolgenden Jahre den Senat ermächtigt, den Anstalten öffentlichen Rechts Liquiditätshilfen aus Kassenverstärkungskrediten zu gewähren.

Aus der Begründung des Senats für seinen entsprechenden Antrag zum Haushaltsbeschluss 1995 sowie aus der Begründung des Haushaltsbeschlusses selbst geht eindeutig hervor, dass Liquiditätshilfen ausschließlich zur Vorfinanzierung von Anstaltsleistungen bis zum Eingang von Gebühren bzw. Entgelten bestimmt sind.

Die Inanspruchnahme von Kassenverstärkungskrediten der Landeshauptkasse durch den LBK Hamburg in einer Größenordnung von 400 Mio Euro<sup>5</sup> und durch p&w von etwa 58 Mio Euro über diese Zweckbestimmung hinaus ist nicht durch den Haushaltsbeschluss der Bürgerschaft gedeckt. Diese Darlehen zum Ausgleich struktureller Betriebsdefizite oder zur Finanzierung von Investitionen hätten einer Veranschlagung im Haushaltsplan bedurft.

Dieser - nach wie vor bestehende - Haushaltsverstoß wird von den beteiligten Behörden eingeräumt (*Tzn. 14 - 19 und 67*).

### **2.3      Beachtung vertraglicher Regelungen**

Auf der Grundlage der genannten Haushaltsbeschlüsse hat die FHH - Finanzbehörde - seinerzeit mit beiden Anstalten Verträge zur Betriebsmittelausstattung durch die Landeshauptkasse geschlossen:

Mit Vertrag vom 13.05.1996 verpflichtete sich die Finanzbehörde gegenüber dem LBK Hamburg, die Vorfinanzierung insbesondere der Pflegesatzleistungen sicherzustellen.

Der Vertrag mit p&w vom 15./22.12.1997 hat ebenfalls die Verpflichtung der Finanzbehörde zum Gegenstand, für die Vorfinanzierung insbesondere der Pflegesatzleistungen bis zur Höhe von 20,45 Mio Euro zu sorgen. Dieser Betrag wurde 2000 auf 51,1 Mio Euro und 2003 auf 60,0 Mio EUR erhöht, über weitere Erhöhungen ist noch nicht entschieden.

Die Inanspruchnahme von für die Vorfinanzierung vorgesehenen Mitteln für darüber hinausgehende Zwecke war von beiden, mit dem Haushaltsbeschluss in Übereinstimmung stehenden Verträgen nicht gedeckt (*Tzn. 6 - 8, 18, 57 und 67*).

Verwaltung und p&w teilen diese Bewertung. Dem gegenüber sieht der LBK Hamburg in dem Vertrag nach wie vor ein Instrument, das seine erforderliche Betriebsmittelausstattung umfassend sicherstellen solle.

---

<sup>5</sup> Ohne die Verbindlichkeiten gegenüber der Landeshauptkasse bei Anstaltsgründung.

- 4 -

## **2.4      Ursachen für den Kreditbedarf der Anstalten**

Wesentliche Ursache für die von den Haushaltsbeschlüssen abweichende und über die Verträge hinausgehende Inanspruchnahme von Kassenverstärkungskrediten sind die auf die beiden Anstalten mit ihrer Gründung übergegangenen Altersversorgungslasten. Diese Altersversorgungslasten hat die FHH nicht übernommen und sie werden auch von den Kostenträgern nicht oder nur in geringem Umfang erstattet. Über die Altlasten aus der Altersversorgung hinaus haben der LBK Hamburg und p&w Investitionen finanziert. Bereits im Jahr des Vertragsabschlusses 1996 hat der LBK Hamburg Kassenverstärkungsmittel der Landeshauptkasse für diesen Zweck eingesetzt. Darüber hinaus hat der LBK Hamburg ab 2001 mit dem Einverständnis der Finanzbehörde Kassenverstärkungsmittel zur Deckung nicht refinanzierbarer Kosten der zukunftsbezogenen Umstellung der Altersversorgung genutzt.

Der LBK Hamburg erwartete zunächst aufgrund eines Vertrages mit den Sozialleistungsträgern, dass diese die Altpensionslasten erstatten würden. Im Hinblick auf das Krankenhausfinanzierungsrecht erwiesen sich diese Annahme später als nicht mehr haltbar und damit die Forderungen aus dem Vertrag als nicht mehr werthaltig. Damit standen den Ausgaben für die Altersversorgung keine entsprechenden Einnahmen gegenüber. Gleichwohl hat der LBK Hamburg weiterhin Mittel für Altersversorgung aus Kassenverstärkungskrediten in Anspruch genommen.

Bei p&w war die Finanzierung der Altersversorgung von Anbeginn der Verselbständigung nicht geklärt. p&w war faktisch schon zum Zeitpunkt der Anstaltsgründung überschuldet. Dies war indes nicht transparent, weil Pensionsverpflichtungen nicht ausgewiesen und die nach der Pflegebuchführungsverordnung vorgeschriebene Passivierung vom Errichtungsgesetz ausgeschlossen wurden. Der Senat ist im Rahmen der Verselbständigung auf Umfang und Höhe der von p&w übernommenen Altlasten weder dem Grunde noch der Höhe nach eingegangen. Mit der Entscheidung, die Lösung des Problems p&w aufzulasten, war die heutige Situation vorbestimmt (*Tzn. 20 - 27, 61 - 66 und 69*).

## **2.5      Verantwortlichkeiten**

Defizite bei der Wahrnehmung von Steuerungsaufgaben sowohl auf Seiten der beteiligten Behörden als auch auf Seiten der beiden Anstalten haben zu der nicht durch Haushaltsbeschlüsse und Verträge gedeckten Inanspruchnahme von Kassenverstärkungskrediten geführt:

Insbesondere die Finanzbehörde als die für die Einhaltung des Haushaltsrechts und die Landeshauptkasse zuständige Behörde sowie als Vertragspartner der beiden Anstalten ist nicht mit dem Ziel tätig geworden, eine haushaltsrechtlich und vertraglich einwandfreie Praxis der Weitergabe von Kassenverstärkungskrediten zu gewährleisten (*Tzn. 40 und 41*). Dies gilt auch für die Aufsichtsbehörden der Anstalten, die Kenntnis jedenfalls von der Höhe der bei der Landeshauptkasse in Anspruch genommenen Mittel und vom Umstand eines Vertragsabschlusses mit der Finanzbehörde hatten (LBK Hamburg, *Tzn. 46 bis 48*) bzw. den Vertrag kannten (p&w, *Tzn. 74 und 75*). Zudem hat die Finanzbehörde zugestimmt, dass im Rahmen der Umstellung der betrieblichen Altersversorgung beim LBK Hamburg nicht refinanzierbare Ausgaben der Anstalt abweichend von Haushalts-

- 5 -

beschluss und Vertrag aus Mitteln der Landeshauptkasse finanziert werden (*Tzn. 43 und 44*).

Der LBK Hamburg nimmt Kassenverstärkungsmittel für Aufwendungen der Altersversorgung, der Umstellung der Altersversorgung sowie Investitionen und damit für Zwecke in Anspruch, die durch den Vertrag von 1996 mit der FHH über die Betriebsmittelausstattung zur Vorfinanzierung allein von Pflegesatzleistungen nicht gedeckt sind. Nachdem Mitte 1999 ein vom LBK Hamburg in Auftrag gegebenes Gutachten zu dem Ergebnis kam, dass - aus Kassenverstärkungsmitteln der Landeshauptkasse finanzierte - Forderungen gegen die Sozialleistungsträger nicht mehr werthaltig waren, hätte die Anstalt über die Fortsetzung von Maßnahmen zur Restrukturierung im Unternehmen und zur Umstellung der Altersversorgung ab 2001 hinaus Konsequenzen daraus ziehen müssen, dass eine Tilgung der entsprechenden Verbindlichkeiten gegenüber der Landeshauptkasse und die Finanzierung der künftigen Altersversorgungslasten aus eigenen Mitteln nicht möglich war. Jedenfalls mit der Bilanz 1999 stand fest, dass eine Vorfinanzierung bis dahin von der Anstalt als refinanzierbar angesehener Altersversorgungslasten nicht mehr in Betracht kam. Überdies war davon auszugehen, dass die Anstalt die bis dahin geleistete Altersversorgung wie auch die weiteren Leistungen nicht selbst würde erwirtschaften können. Hierüber hat der LBK Hamburg den Anstalts-träger nicht gesondert unterrichtet (*Tzn. 13, 25, 35 und 36*).

Der Aufsichtsrat konnte seiner Aufsichtsfunktion zunächst nicht hinreichend gerecht werden, weil er die Inhalte des mit der FHH geschlossenen Vertrags über die erforderliche Betriebsmittelausstattung zur Vorfinanzierung der Pflegesatzleistungen nicht kannte. Der Vorstand hatte ihm den Vertrag entgegen den im Gesetz zur Errichtung der Anstalt Landesbetrieb Krankenhäuser Hamburg (LBK Hamburg Gesetz - LBKHG -) festgelegten Pflichten und den Regelungen des Betriebsstatuts<sup>6</sup> nicht vorgelegt (*Tzn. 30 und 36*). Die Wirtschaftsprüfer beschränkten sich in ihren Äußerungen und Testaten im Rahmen der Prüfungen der Jahresabschlüsse zunächst auf den Hinweis, dass die Liquidität des Unternehmens aufgrund der Inanspruchnahme von Mitteln der Landeshauptkasse gesichert war; erst zum Jahresabschluss 2002 wiesen sie darauf hin, dass die Liquidität durch die vertragsgemäße Inanspruchnahme der Landeshauptkasse gesichert sei (*Tz. 37*). Auch vonseiten des Vertreters der Finanzbehörde im Aufsichtsrat ist dieser nicht auf die über den Vertrag hinausgehende Inanspruchnahme von Kassenverstärkungskrediten aufmerksam gemacht worden (*Tz. 39*). Aufsichtsrat und Aufsichtsbehörde hätten sich indes auch unabhängig von einer Kenntnis des Vertrags aufgrund des ihnen bekannten Ausmaßes der Verschuldung des Unternehmens bei der Landeshauptkasse Kenntnis über die dem zugrunde liegenden Umstände verschaffen müssen (*Tzn. 38 und 48*).

Die Entwicklung wurde maßgeblich dadurch gefördert, dass die Zahlung von Mitteln der Landeshauptkasse für die Anstalt im Wege eines automatisierten Verfahrens, d. h. ohne inhaltliche Prüfung durch die Finanzbehörde, erfolgte (*Tz. 7*).

Der Verwaltungsrat von p&w - als Vorgänger des Aufsichtsrats - hat dem mit der FHH auf der Grundlage des Haushaltsbeschlusses geschlossenen Vertrag über die erforderliche Betriebsmittelausstattung zugestimmt. Die spätere, vom Vertrag abweichende Inanspruchnahme von Kassenverstärkungskrediten wurde vom Aufsichtsrat billigend hingenommen (*Tz. 72*).

<sup>6</sup> Nach Anstaltsgründung bis zum Erlass der Satzung in 1997 galt das Betriebsstatut vom 09.04.1991 als Satzung fort (s. Drucksache 15/2793 S. 6 Nr. 4).

- 6 -

Die Verwaltung hat erklärt, seinerzeit Haushaltsbeschluss und Verträge mit den Anstalten im Sinne der geübten Praxis der Gewährung von Liquiditätshilfen verstanden zu haben. Folgerichtig habe für ihre Vertreter in den Aufsichtsräten auch keine Veranlassung zur Problematisierung dieser Praxis bestanden. Anders als p&w erachtet der LBK Hamburg seine Inanspruchnahme von Kassenverstärkungskrediten als nach wie vor von seinem Vertrag mit der Finanzbehörde gedeckt.

## **2.6 Handlungsbedarfe**

Bei der Bereitstellung von Mitteln aus Kassenverstärkungskrediten für den LBK Hamburg und p&w ist die Finanzbehörde bereits zu einem geänderten Verfahren gekommen, das zwar Kontrollmechanismen einführt, aber noch keine haushaltsrechtskonforme Praxis gewährleistet.

Der Rechnungshof sieht dringenden Handlungsbedarf (*Tzn. 77 - 84*), um das Risiko einer erheblichen Inanspruchnahme des Haushalts durch das bislang insbesondere für die Bürgerschaft intransparente Anwachsen von Verbindlichkeiten der beiden Anstalten nicht noch weiter zu erhöhen. Neben der Herbeiführung einer haushaltsrechtlich einwandfreien Praxis bei der Gewährung von Liquiditätshilfen aus Kassenverstärkungsmitteln an Anstalten muss die Frage beantwortet werden, wie das strukturelle finanzielle Defizit der Anstalten beseitigt werden soll.

Bei der Verselbständigung von Teilen der Verwaltung und der Steuerung und Kontrolle verselbständigter Unternehmen muss künftig ein höheres Maß an Transparenz über die finanziellen Rahmenbedingungen einschließlich bestehender Verpflichtungen, deren Finanzierung und vorhandener Risiken geschaffen werden.

Die Finanzbehörde als die für Grundsatzfragen der Verwaltung von Vermögen und Beteiligungen der FHH zuständige Stelle muss nachdrücklich darauf hinwirken, dass die Organe der Anstalten und die Behörden stärker als bisher ihre gesetzlichen und satzungsmäßigen Aufsichtspflichten und Kontrollrechte wahrnehmen. Dazu müssen die Behörden sicherstellen, dass die auf Veranlassung der FHH in den Aufsichtsrat entsandten Mitglieder bei ihrer Tätigkeit auch insoweit die Interessen der Stadt berücksichtigen.<sup>7</sup>

Der Rechnungshof hat die Finanzbehörde gebeten zu prüfen, für welche Fallkonstellationen eine explizite Regelung der nach seiner Rechtsauffassung schon jetzt gegebenen Unterrichtsverpflichtung der Anstalt bei absehbarer Inanspruchnahme der Anstaltslast bzw. Gewährträgerhaftung getroffen werden sollte, wie die Regelung ausgestaltet sein müsste und wie sie das Aufnehmen von anschließenden Prüfungs- und Entscheidungsprozessen in den für den Anstaltsräger handelnden Behörden gewährleisten könnte.

Die Verwaltung teilt zwar die Rechtsauffassung einer schon jetzt gegebenen Unterrichtsverpflichtung der Anstalt nicht, befürwortet indes die vom Rechnungshof angeregte Untersuchung zur formalen Festschreibung der Unterrichtsverpflichtungen, ihrer inhaltlichen Ausgestaltung und verfahrensmäßigen

---

<sup>7</sup> So auch Hinweise der Finanzbehörde für die Verwaltung von Beteiligungen der FHH von 1997 (Rdnnr. 2, 71).

- 7 -

Abarbeitung, weil sie hiervon Klarheit für alle Beteiligten hinsichtlich ihrer gesetzlichen bzw. satzungsmäßigen Aufgabenwahrnehmung erwartet. Vor dem Hintergrund dieser Übereinstimmung zwischen Rechnungshof und Verwaltung kann die offene Rechtsfrage unentschieden bleiben.

### **3            Liquiditätshilfen an den LBK Hamburg**

#### **3.1        Verselbständigung der staatlichen Krankenhäuser**

- (3) Die staatlichen Krankenhäuser der Freien und Hansestadt Hamburg (FHH) sind 1981 in einen Landesbetrieb nach § 26 LHO überführt worden.<sup>8</sup> Die damalige Neuorganisation ging zurück auf Vorgaben<sup>9</sup> des Gesetzes zur wirtschaftlichen Sicherung der Krankenhäuser und zur Regelung der Krankenhauspflegesätze (Krankenhausfinanzierungsgesetz - KHG -) vom 26.06.1972. Die einzige verbliebene Krankenhauswäscherei des ehemaligen AK Ochsenzoll wurde 1990 ebenfalls Landesbetrieb nach § 26 LHO.

Zum 01.05.1995 wurden die beiden § 26 LHO-Betriebe in eine Anstalt öffentlichen Rechts „Landesbetrieb Krankenhäuser Hamburg“<sup>10</sup> (LBK Hamburg) umgewandelt. Die Verselbständigung hatte insbesondere das Ziel, den Einschnitten des Gesundheitsstrukturgesetzes in die Krankenhausfinanzierung Rechnung zu tragen und die für den wirtschaftlichen Erfolg notwendigen operativen und strategischen Entscheidungen in eigener Zuständigkeit sachgerecht und zeitnah treffen zu können.

Die FHH ist als Träger der gesetzlichen Anstaltslast verpflichtet, den LBK Hamburg mit den zur Aufgabenerfüllung nötigen Mitteln auszustatten und so für die Dauer seines Bestehens funktionsfähig zu erhalten (s. § 14 Abs. 1 Satz 2 LBKHG).

#### **3.2        Grundlagen für Liquiditätshilfen**

- (4) Mit Beschluss über das LBK Hamburg-Gesetz folgte die Bürgerschaft 1995 dem Antrag des Senats und ergänzte Nr. 11 des Artikels 2 des Haushaltsbeschlusses 1995, der den Senat bis dahin ermächtigte, „Kassenverstärkungsmittel bis zum Höchstbetrag von 8 v.H. des für ein Jahr festgestellten Haushaltsvolumens“ aufzunehmen. Diese Änderung erlaubte es dem Senat, dass „im Rahmen dieser Obergrenze ... den Anstalten öffentlichen Rechts „Landesbetrieb Krankenhäuser Hamburg“, „Stadtreinigung Hamburg“ und „Hamburger Stadtentwässerung“ verzinsliche Liquiditätshilfen gewährt werden.“ Die Begründung des Haushaltsbeschlusses wurde dabei um folgenden neuen Absatz 4 ergänzt:

“Die Anstalten waren vor ihrer Gründung als rechtlich unselbständige Landesbetriebe ... Teile der Gebietskörperschaft Freie und Hansestadt Hamburg, für deren Liquidität die Landeshauptkasse sorgte. Da auch künftig damit zu rechnen ist, dass Anstaltsleistungen bis zur Gebühren- und Entgelterhebung vorfinanziert

<sup>8</sup> Mit Ausnahme des Universitätsklinikums Hamburg-Eppendorf und des Bernhard-Nocht-Instituts für Tropenmedizin.

<sup>9</sup> U. a. Deckung der Betriebskosten über Pflegesätze; wirtschaftliche Betriebsführung; Sicherung einer medizinisch und wirtschaftlich rationellen Versorgung der Patienten durch die Krankenhäuser.

<sup>10</sup> Gesetz zur Errichtung der Anstalt Landesbetrieb Krankenhäuser Hamburg (LBK Hamburg Gesetz - LBKHG -) vom 11.04.1995.

- 8 -

werden müssen und Liquiditätsschwankungen eintreten, die am wirtschaftlichsten im Verbund gegenseitiger Liquiditätsversorgung ausgeglichen werden, soll das bisherige Verfahren bei Wahrung der jeweiligen Entscheidungskompetenzen zumindest übergangsweise beibehalten werden können.“

Damals hatte der Senat seinen Antrag u. a. damit begründet, dass der LBK Hamburg - wie schon als Landesbetrieb - aufgrund bundeseinheitlich festgelegter Abrechnungsmodalitäten für den Kostenbereich vorleistungspflichtig sei, weil die Kassen erst nach Leistung zahlten. Ab 1997 wurde die Ermächtigung auf alle Anstalten öffentlichen Rechts erweitert, die zuvor Landesbetriebe nach § 26 LHO waren.

Damit und mit der Begründung des Haushaltsbeschlusses ist die Inanspruchnahme von Kassenverstärkungsmitteln eindeutig mit der Vorfinanzierung von Leistungen für den pflegesatzrelevanten Bereich verknüpft und insoweit begrenzt.

- (5) Ab 1998 hat die Bürgerschaft beschlossen, dass zur Deckung des Liquiditätsbedarfs der Anstalten zusätzliche Kassenverstärkungskredite bis zum Betrag von 700 Mio DM (ab 2002: 350 Mio Euro) aufgenommen werden dürfen.<sup>11</sup> Dabei ging die Finanzbehörde davon aus, dass dieser Betrag keine Obergrenze darstelle.

Die Gewährung von Liquiditätshilfen an Anstalten über 350 Mio Euro hinaus sei soweit möglich, wie der allgemeine Ermächtigungsrahmen für die Aufnahme von Kassenverstärkungskrediten nicht ausgeschöpft sei. Nach Auffassung des Rechnungshofs legten allerdings der Wortlaut und die Zielrichtung des Haushaltsbeschlusses, den Ermächtigungsrahmen für den Kernhaushalt von Liquiditätsbedarfen der Anstalten freizuhalten, den Schluss nahe, dass mit der Ausweitung der Kassenkreditermächtigung um die Liquiditätsbedarfe der Anstalten diese auf den genannten maximalen Betrag begrenzt waren.

Die Finanzbehörde hat inzwischen eingeräumt, dass die Formulierung im Haushaltsbeschluss unterschiedlich interpretiert werden könne. Vor diesem Hintergrund hat der Haushaltsbeschluss 2004 folgende Fassung erhalten, die die Auffassung der Finanzbehörde verdeutlicht (Änderungen siehe Unterstreichungen):

“Den Anstalten ... dürfen Liquiditätshilfen gewährt werden. ... Soweit der Liquiditätsbedarf dieser Einrichtungen nicht im Rahmen der vorstehenden Ermächtigung gedeckt werden kann, dürfen zusätzliche Kassenverstärkungskredite bis zum Betrag von 350 Mio. Euro aufgenommen werden.“

- (6) Nach Ergänzung des Haushaltsbeschlusses 1995 hat die FHH<sup>12</sup> am 13.05.1996 mit dem LBK Hamburg einen Vertrag geschlossen, der sie u. a. verpflichtet,
- die erforderliche Betriebsmittelausstattung zur Vorfinanzierung der Pflegesatzleistungen und der Leistungen von Teilen des Ausgliederungsbereichs<sup>13</sup> des LBK Hamburg durch die Gewährung von (nunmehr verzinslichen<sup>14</sup>) Betriebsmittelkrediten sicherzustellen,

<sup>11</sup> Die Änderung des Haushaltsbeschlusses ging auf die Anregung des Rechnungshofs zurück, die Kassenkreditermächtigung um denjenigen Betrag auszuweiten, der von aus dem Haushalt ausgegliederten Bereichen im Rahmen des Liquiditätsausgleichs in Anspruch genommen wird (vgl. Jahresbericht 1997, Tzn. 539 - 566 „Das Schuldenmanagement Hamburgs“).

<sup>12</sup> Vertreten durch die Finanzbehörde -Kassenabteilung-.

<sup>13</sup> Ausgliederungsbereiche umfassen z. B. den Maßregelvollzug, die Massageschule.

<sup>14</sup> Tatsächlich zahlt der LBK Hamburg erst seit 1999 Betriebsmittelkreditzinsen. Für die Jahre 1995 - 1998 wurden ihm die Zinsforderungen in Höhe von insgesamt rd. 15,6 Mio Euro erlassen (s. hierzu Jahresbericht 2000, Tzn. 610 - 618).

- 9 -

- für den LBK Hamburg die zeitgerechte Deckung dieses Finanzbedarfs (cash-management) zu übernehmen.
- (7) In der Praxis erfolgte das cash-management im Rahmen eines Verfahrens, bei dem Bestände auf den Konten des LBK Hamburg bei der HSH-Nordbank ohne weiteres Zutun der Landeshauptkasse automatisiert, d. h. ohne Bedarfsprüfung und betragsmäßige Begrenzung aus der Liquidität der Kasse ausgeglichen wurden. Positive Bestände erhöhen, negative Bestände verringern die Liquidität der Kasse. Die Landeshauptkasse hat für jedes Krankenhaus des LBK Hamburg ein Vorschusskonto eingerichtet, auf dem sie die jeweiligen Ausgleichsbeträge bucht (im Weiteren: Betriebskonten). Negative Salden auf den Betriebskonten werden insbesondere im Umfang der Erstattungen durch die Kostenträger der Krankenhausleistungen<sup>15</sup> zurückgeführt. Da bei stationären Behandlungen Kosten unmittelbar mit der Patientenaufnahme entstehen und die Krankenkassen-/versicherungen diese Kosten im Allgemeinen erst erhebliche Zeit nach Beendigung der Behandlungen erstatten, muss der LBK Hamburg fortlaufend in Vorlage treten. Schon aus diesem Grund weisen die Betriebskonten - abgesehen von Sondereffekten - auch regelmäßig negative Salden auf.
- (8) Der o. a. Vertrag sieht zudem vor, dass die Anstalt den Finanzbedarf für Investitionen nach dem KHG oder im Zusammenhang mit sonstigen Fördermaßnahmen unter Beteiligung Hamburgs über separat geführte Vorschusskonten abrufen, deren Salden nicht verzinst werden (im Weiteren: Investitionskonten).

Zahlungen aus den Investitionskonten an den LBK Hamburg sind keine Liquiditätshilfen im Sinne des Haushaltsbeschlusses. Für diese Investitionen hat die Bürgerschaft bereits mit ihrem Beschluss über den jeweiligen Haushaltsplan Mittel bereitgestellt. Lediglich die finanzielle Abwicklung erfolgt über die außerhalb des Haushaltsplans geführten Investitionskonten, wofür es - im Gegensatz zur Gewährung von Liquiditätshilfen aus Kassenverstärkungskrediten - keiner zusätzlichen haushaltsrechtlichen Ermächtigung im Haushaltsbeschluss bedarf. Insofern handelt es sich bei der Bedienung der Investitionskonten mit Haushaltsmitteln zunächst nur um einen kasseninternen Buchungsvorgang, der zwar den jeweiligen Haushaltstitel belastet, aber noch keinen Zahlungsfluss auslöst. Dadurch wird sichergestellt, dass dem LBK Hamburg Investitionsmittel ohne sofortigen Liquiditätsverlust der Kasse zur Verfügung stehen.

### **3.3 Inanspruchnahme von Kassenverstärkungskrediten**

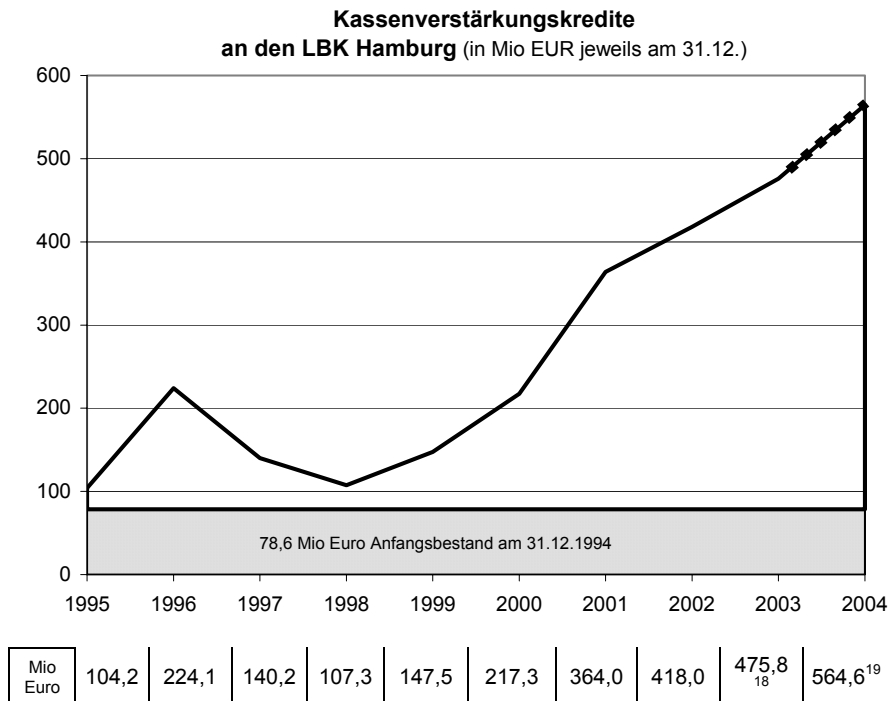
- (9) Schon der § 26 LHO-Betrieb Krankenhäuser Hamburg hatte 78,6 Mio Euro Liquiditätshilfen aus Kassenverstärkungskrediten in Anspruch genommen (Stand: 31.12.1994<sup>16</sup>). Seither hat sich deren Inanspruchnahme durch die Anstalt wie folgt entwickelt:<sup>17</sup>

<sup>15</sup> Kostenträger sind z. B. gesetzliche Krankenkassen, private Krankenversicherungen, Selbstzahler.

<sup>16</sup> 1994 ist das letzte Jahr, das dem LBK Hamburg als § 26 LHO-Betrieb vollständig zuzurechnen ist.

<sup>17</sup> Der Betrachtung liegen die Daten der Anstalt über die Inanspruchnahme von Kassenverstärkungskrediten auf dem Betriebs- und Investitionskonto zugrunde. Eine Trennung in Betriebs- und Investitionskontensalden seit Anstaltsgründung wäre nach Angabe des LBK Hamburg mit erheblichem Aufwand verbunden gewesen. Für die notwendige Ermittlung der in Anspruch genommenen Kassenverstärkungskredite auf dem Betriebskonto wurden deshalb von der Landeshauptkasse gelieferte Investitionskontensalden in Abzug gebracht.

Grafik 1



Nach dem ersten Jahr der Verselbständigung sind die Zahlungen an den LBK Hamburg auf über 200 Mio Euro gestiegen. In den Jahren 1997 und 1998 halbierten sich die Zahlungen; danach sind sie bis Ende 2003 auf nahezu das Sechsfache des Anfangsbestands angewachsen.

### 3.4 Äußerungen des Senats

- (10) Der Bürgerschaft hat der Senat im November 2003 ohne weitergehende Erläuterung mitgeteilt, die Kredite der Landeshauptkasse an den LBK Hamburg hätten außer der Vorfinanzierung von „Forderungen des städteigenen Krankenhausbetriebes gegenüber Krankenkassen“ auch die Funktion gehabt, den Liquiditätsbedarf aus nicht refinanzierten Alt-Pensionsverpflichtungen zu decken.<sup>20</sup>

Im Februar 2004 hat der Senat im Rahmen der Beantwortung einer Schriftlichen Kleinen Anfrage den jährlichen Kreditbedarf des LBK Hamburg seit Ende 1994 einschließlich der Bedarfe auf den Investitionskonten<sup>21</sup> dargestellt und dabei dar-

<sup>18</sup> Nach vorläufigem Abschluss (Stand: 13.05.2004).

<sup>19</sup> Soll-Zahlen laut Wirtschaftsplan 2004.

<sup>20</sup> Vgl. Drs. 17/3691 „Teilprivatisierung des LBK Hamburg“ vom 18.11.2003, S. 8 Nr. 7.2.

<sup>21</sup> Vgl. Drs. 17/4188 „Defizit beim Landesbetrieb Krankenhäuser Hamburg“ vom 10.02.2004, Seite 4 Nr. 6. Die vom Senat genannten Beträge bilden nicht die in Anspruch genommenen Kassenverstärkungskredite für den betrieblichen Bereich ab, sondern berücksichtigen bis einschließlich 2002 auch die Salden auf dem Investitionskonto. Die Senatsantwort enthält insoweit den Netto-Kreditbedarf des LBK Hamburg und nicht die für den betrieblichen Bereich tatsächlich in Anspruch ge-

- 11 -

auf hingewiesen, dass der Anstieg des Darlehens bei der Landeshauptkasse insbesondere seit 2000 nicht nur durch nicht ausfinanzierte Altersversorgungslasten verursacht worden sei, sondern neben der Finanzierung von Investitionen und der Vorfinanzierung von Forderungen gegen Krankenkassen auch Ursachen im betrieblichen Bereich habe. Um welche Ursachen im betrieblichen Bereich es sich handelt, hat er offen gelassen.

### 3.5 Verwendung der Kassenverstärkungskredite

(11) Der Rechnungshof hat eine stichtagsbezogene Betrachtung der Finanzbedarfe des LBK Hamburg und ihrer Deckung angestellt, die Rückschlüsse über die Verwendung der Kassenverstärkungskredite ermöglicht. Dabei hat er Finanzflussrechnungen des LBK Hamburg bezogen jeweils auf das Jahresende<sup>22</sup> mit dem Ziel ausgewertet,

- den Umfang des Finanzbedarfs festzustellen, der entsprechend dem Haushaltsbeschluss und dem vertraglich fixierten Rahmen Liquiditätshilfen zur temporären Deckung der Vorleistungen im pflegesatzrelevanten Bereich<sup>23</sup> erforderlich gemacht hat,
- Umfang und Verwendungszwecke der darüber hinaus in Anspruch genommenen Kassenverstärkungskredite zu ermitteln.

Die Finanzflussrechnungen weisen Finanzbedarfe und Finanzdeckungen für den Zeitraum von 1995 bis 2003 aus. Ihre Daten und Fakten sind 2004 im Rahmen eines Auftrags der Aufsichtsbehörde von einer Wirtschaftsprüfungsgesellschaft mit den Zahlen aus dem Rechnungswesen des LBK Hamburg abgeglichen und bestätigt worden.

#### 3.5.1 Anteil der Liquiditätshilfen

(12) Die sich aus dem Finanzbedarf des (durch Erstattungen der Krankenkassen zu refinanzierenden) pflegesatzrelevanten Bereichs ergebenden Liquiditätshilfen haben sich danach im Vergleich zur gesamten Inanspruchnahme von Kassenverstärkungskrediten wie folgt entwickelt:

---

nommenen Kassenverstärkungskredite. Sie ist deshalb auch nicht als Grundlage für die Ermittlung geeignet, inwieweit Kassenverstärkungskredite entsprechend dem Haushaltsbeschluss als Liquiditätshilfen (s. Tz. 7) verwendet worden sind.

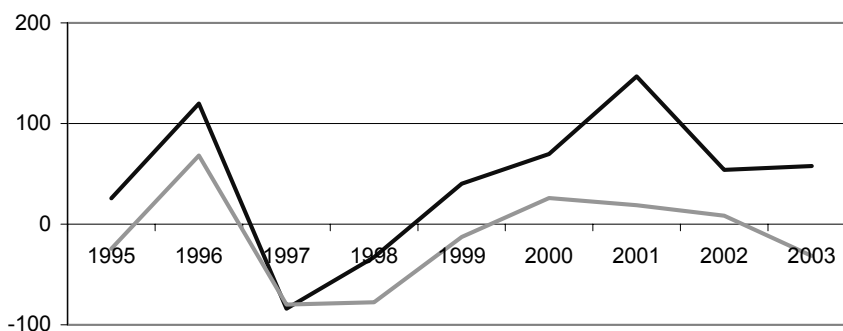
<sup>22</sup> Die Analyse der Verwendung von Kassenverstärkungskrediten ist aus den Daten der Landeshauptkasse nicht möglich. Eine taggenaue Erfassung der Finanzströme hätte im LBK Hamburg einen unverhältnismäßigen Aufwand verursacht.

<sup>23</sup> Die Krankenkassen erstatteten bzw. erstatten die finanziellen Vorleistungen nach Pflegesätzen, Sonderentgelten oder Fallpauschalen. Auf eine gesonderte Darstellung des Finanzbedarfs der den Ausgliederungsbereich (vgl. Tz. 6) betreffenden Vorleistungen hat der Rechnungshof angesichts des geringen Umfangs verzichtet. Sofern hier Liquiditätshilfen gezahlt wurden, sind diese im "pflegesatzrelevanten Bereich" mit erfasst.

- 12 -

Grafik 2

**Kredite und Liquiditätshilfen der Landeshauptkasse an  
den LBK Hamburg**  
(jährliche Inanspruchnahme am 31.12. in Mio EUR)



<b>LHK-Kredite *</b>	<b>25,6</b>	<b>119,9</b>	<b>-83,9</b>	<b>-32,9</b>	<b>40,2</b>	<b>69,8</b>	<b>146,7</b>	<b>54,0</b>	<b>57,8</b>
<b>Liquiditätshilfen **</b>	<b>-24,5</b>	<b>68,3</b>	<b>-80,1</b>	<b>-77,5</b>	<b>-12,8</b>	<b>25,8</b>	<b>18,9</b>	<b>8,4</b>	<b>-31,4</b>

\* Aufnahme (+) / Rückzahlung (-)

\*\* Finanzbedarfe (+) / Finanzüberschüsse (-) aus Vorfinanzierung pflegesatzrelevanter Leistungen

Die Gegenüberstellung mit der Gesamtinanspruchnahme von LHK-Krediten verdeutlicht, dass der LBK Hamburg seit seiner Gründung mit Ausnahme eines Jahres durchgängig erheblich mehr Kredite erhalten hat, als er an Liquiditätshilfen zur temporären Deckung seines Finanzbedarfs für den pflegesatzrelevanten Bereich benötigte:

- Lediglich 1997 sind die in Anspruch genommenen Kassenverstärkungskredite in der Größenordnung des Finanzüberschusses im pflegesatzrelevanten Bereich zurückgegangen.
- 1998 sind zwar sowohl Landeshauptkassenkredite als auch Liquiditätshilfen zurückgezahlt worden, der Rückgang an Krediten der Landeshauptkasse fiel aber um rd. 45 Mio Euro geringer aus als der Rückgang an Liquiditätshilfen.
- In den Jahren 1996 und 2000 bis 2002 lag die Kreditaufnahme bei der Landeshauptkasse zwischen rd. 44 Mio Euro und 128 Mio Euro über den erforderlichen Liquiditätshilfen für den pflegesatzrelevanten Bereich.

- 13 -

- Trotz vorhandener Finanzüberschüsse im pflegesatzrelevanten Bereich in den Jahren 1995, 1999 und 2003 sind die Landeshauptkassenkredite in diesen drei Jahren um insgesamt rd. 124 Mio Euro gestiegen.

Insgesamt stand für die Jahre 1995 bis 2003 Krediten der Landeshauptkasse in Höhe von 397 Mio Euro<sup>24</sup> ein Finanzierungsüberschuss von 105 Mio Euro<sup>25</sup> im pflegesatzrelevanten Bereich gegenüber, der im Wesentlichen auf besondere Effekte<sup>26</sup> in den Jahren 1997 bis 1999 und 2003 zurückzuführen war. Hierbei ist allerdings zu berücksichtigen, dass bereits der § 26 LHO-Betrieb Liquiditätshilfen in Höhe von rd. 79 Mio Euro in Anspruch genommen hatte (s. Tz. 9). Bei Berücksichtigung dieses Anfangsbestandes reduziert sich der Finanzierungsüberschuss auf 26 Mio Euro. Der jährliche Anteil der Liquiditätshilfen im Sinne des Haushaltsbeschlusses (Tz. 4) und des Wortlauts der vertraglichen Vereinbarung aus 1996 (Tz. 6) an den insgesamt aus Kassenverstärkungskrediten der Landeshauptkasse erhaltenen Mitteln lag zwischen 0 % und 57 %.

### **3.5.2      Verwendung der übrigen Kredite der Landeshauptkasse**

(13) Die von dem Finanzbedarf für den pflegesatzrelevanten - d.h. im Wesentlichen durch die Sozialleistungsträger zu refinanzierenden - Bereich abweichende Inanspruchnahme von Kassenverstärkungskrediten lässt sich folgenden Ausgabebereichen des LBK Hamburg zuordnen

- betriebliche Investitionen,
- Altersversorgung ehemaliger Mitarbeiter/Mitarbeiterinnen, die bereits vor oder nach Anstaltsgründung und bis zur Umstellung der betrieblichen Altersversorgung zum 01.01.2001 auf ein kapitalgedecktes Versicherungssystem ausgeschieden sind (sog. Altfälle),
- Zahlungen im Zusammenhang mit der Umstellung des Altersversorgungssystems.

<sup>24</sup> Grafik 2-Tabelle: LHK-Kredite kumuliert.

<sup>25</sup> Grafik 2-Tabelle: Liquiditätshilfen kumuliert.

<sup>26</sup> In den Jahren 1997 bis 1999 hatte der Abbau von Ausgleichsansprüchen nach Bundespflegesatzverordnung sowie der Forderungen aus Lieferungen und Leistungen zur Freisetzung von Finanzmitteln von insgesamt rd. 140 Mio Euro geführt. In 2003 haben nach Angaben des LBK Hamburg - der geprüfte Jahresabschluss liegt dem Rechnungshof noch nicht vor - insbesondere der Abbau von Forderungen gegenüber zwei Krankenkassen sowie veränderte Zahlungstermine bei Personalausgaben, Steuern und Abgaben zu dem Finanzierungsüberschuss beigetragen.

- 14 -

Tab. 1

Jährliche Finanzbedarfe (+) bzw. Finanzüberschüsse (-) für nicht pflegesatzrelevante Bereiche *)									
Jahr	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003
	- in Mio Euro -								
Investitionen	16,2	20,8	-39,3	9,6	14,5	-4,5	30,7	25,0	22,4
Altersversorgung - Altfälle -	33,8	31,0	35,3	35,0	38,6	48,3	48,2	48,4	33,1
Altersversorgung - Umstellung - <sup>27</sup>							48,9	-27,9 <sup>28</sup>	33,7
Finanzbedarf / -überschuss ohne pflegesatzrel. Bereich	<b>50,0</b>	<b>51,8</b>	<b>-4,0</b>	<b>44,6</b>	<b>53,1</b>	<b>43,8</b>	<b>127,8</b>	<b>45,5</b>	<b>89,2</b>

\*) Abweichungen in den Summen durch Runden.

Kumuliert bestand für die Jahre 1995 bis 2003 ein Finanzbedarf aus den drei hier genannten Ausgabenbereichen von insgesamt rd. 502 Mio Euro, der zusammen mit dem Finanzüberschuss aus dem pflegesatzrelevanten Bereich in vollem Umfang in die Finanzierung aus Krediten der Landeshauptkasse eingegangen ist:

Tab. 2

Jährliche Finanzbedarfe (+) bzw. Finanzüberschüsse (-) des LBK Hamburg *)									
Jahr	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003
	- in Mio Euro -								
Finanzbedarf / -überschuss (ohne pflegesatzrel. Bereich)	50,0	51,8	-4,0	44,6	53,1	43,8	127,8	45,5	89,2
Finanzbedarf / -überschuss (aus pflegesatzrel. Bereich)	-24,5	68,3	-80,1	-77,5	-12,8	25,8	18,9	8,4	-31,4
Finanzbedarf / -überschuss ges. (= Kreditaufnahme/ -tilgung)	<b>25,6</b>	<b>119,9</b>	<b>-83,9</b>	<b>-32,9</b>	<b>40,2</b>	<b>69,8</b>	<b>146,7</b>	<b>54,0</b>	<b>57,8</b>

\*) Abweichungen in den Summen durch Runden.

<sup>27</sup> Von den in der Finanzflussrechnung ausgewiesenen Zahlen ist jeweils ein jährlicher Betrag in Höhe von 20 Mio Euro abgesetzt worden. Hierbei handelt es sich um den von den Krankenkassen grundsätzlich erstattungsfähigen branchenüblichen Aufwand (4,25 % des Personalaufwands).

<sup>28</sup> Die Finanzflussrechnung des LBK Hamburg berücksichtigt eine Zahlung der Stadt i.H.v. 53,3 Mio Euro aus der Vorfinanzierung von Erlösen aus dem Verkauf entbehrlicher Grundstücke zur teilweisen Finanzierung der Umstellungskosten. Weitere Mittel hat Hamburg nicht bereitgestellt (vgl. Drs. 16/4914 „Konsolidierung des Landesbetriebs Krankenhäuser Hamburg im Bereich der betrieblichen Altersversorgung“ vom 10.10.2000, S. 4 u. 5).

Die fehlenden Finanzmittel haben für die o. a. Investitionen, die Altfälle der Altersversorgung sowie die Umstellung der Altersversorgung - mit Ausnahme des Jahres 1997 - eine Rückzahlung von Krediten der Landeshauptkasse aus Finanzüberschüssen des pflegesatzrelevanten Bereichs von insgesamt rd. 113 Mio Euro verhindert<sup>29</sup> bzw. zu einer (zusätzlichen) Kreditaufnahme des LBK Hamburg über den Liquiditätsbedarf hinaus von insgesamt rd. 393 Mio Euro geführt.<sup>30</sup>

Die kumulierte Betrachtung der in Tabellen 1 und 2 ausgewiesenen Jahresendbestände 1995 bis 2003 zeigt, dass neben dem Finanzüberschuss im pflegesatzrelevanten Bereich (s. Tz. 12) insbesondere ein nicht aus Eigenmitteln des LBK Hamburg zu deckender Finanzbedarf aus Altfällen der Altersversorgung und darüber hinaus nennenswerte Finanzbedarfe für betriebliche Investitionen sowie der Umstellung der Altersversorgung bestanden haben.

Tab. 3

Finanzbedarfe (+) bzw. Finanzüberschuss (-) des LBK Hamburg					
1995 - 2003 (kumuliert)					
	pflegesatz-relevanter Bereich	Altersver-sorgungs-Alt-fälle	Investitio-nen	Umstellung Altersvers.	gesamt
- in Mio Euro -					
Finanzbedarf / -überschuss	-104,9	+351,7	+95,4	+54,7	+396,9

Im Wesentlichen werden die Kredite der Landeshauptkasse damit nicht zur Finanzierung vorübergehender Liquiditätsbedarfe, sondern zur Finanzierung struktureller Defizite verwendet.

### 3.5.3 Bewertung

- (14) Kassenverstärkungskredite sind gem. § 18 Abs. 2 Nr. 2 LHO nur zur Aufrechterhaltung einer ordnungsgemäßen Kassenwirtschaft zulässig. Sie haben die ausschließliche Aufgabe, durch unterschiedliche Fälligkeiten von Einnahmen und Ausgaben sich ergebende Liquiditätsengpässe in der Kasse auszugleichen,<sup>31</sup> d. h. sie dürfen nur zur temporären Deckung von Ausgaben verwandt werden. Die dauerhafte Finanzierung von Ausgaben aus Kassenverstärkungskrediten ist nicht zulässig; hierfür sind Haushaltsmittel zu veranschlagen (Art. 66 HV und § 11 LHO).

Diesen rechtlichen Grundlagen entsprechend hat die Bürgerschaft den Senat ermächtigt, den Anstalten öffentlichen Rechts zur Vorfinanzierung von Anstalts-

<sup>29</sup> Die Verbindlichkeiten gegenüber der Landeshauptkasse hätten ohne Deckung von Finanzbedarfen der nichtpflegesatzrelevanten Bereiche aus Finanzüberschüssen im pflegesatzrelevanten Bereich um folgende Beträge zurückgeführt werden können: 1995 24,5 Mio Euro ; 1998: 44,6; 1999: 12,8; 2003: 31,4.

<sup>30</sup> Folgende Beträge, die nicht aus ggf. vorhandenen Finanzüberschüssen im pflegesatzrelevanten Bereich gedeckt werden konnten, haben die Verbindlichkeiten gegenüber der Landeshauptkasse erhöht: 1995: 25,6 Mio Euro; 1996: 51,8; 1999: 40,2; 2000: 43,8; 2001: 127,8; 2002: 45,5; 2003: 57,8.

<sup>31</sup> Vgl. Piduch, Bundshaushaltsrecht RN 10 zu § 18 BHO.

- 16 -

leistungen Liquiditätshilfen aus Kassenverstärkungskrediten zu gewähren (*Tzn. 4 und 5*). Die seit 1995 praktizierte Weitergabe von Kassenverstärkungskrediten an den LBK Hamburg, soweit sie nicht der Vorfinanzierung von Leistungen Dritter und damit dem temporären Ausgleich von Liquiditätsschwankungen, sondern faktisch der dauerhaften Finanzierung struktureller Betriebsdefizite dienen (*Tzn. 12 und 13*), war nicht durch Haushaltsbeschluss der Bürgerschaft gedeckt.

In den Haushaltsplänen 1995 bis 2003 waren mit Ausnahme der Umstellung der Altersversorgung (*s. Tz. 27*) auch keine Zahlungen der FHH, etwa in Form von Darlehen, zur Deckung dieser strukturellen Betriebsdefizite veranschlagt. Im Ergebnis sind damit seit Anstaltsgründung in 1995 bis Ende 2003 aus Kassenverstärkungskrediten revolvingende Kreditzahlungen an den LBK Hamburg in einer Größenordnung von 400 Mio Euro entgegen Art. 66 HV und § 11 LHO ohne entsprechende haushaltsrechtliche Ermächtigung und damit unter Verletzung des Budgetrechts der Bürgerschaft erfolgt. Der größte Teil der so in Anspruch genommenen Kassenverstärkungskredite (rd. 350 Mio Euro) entfiel auf Altersversorgungsalasten - also auf Ausgaben, die auch vor Verselbständigung des LBK Hamburg als Betriebsausgaben Hamburgs nicht dauerhaft kreditär finanziert werden durften (§ 18 Abs. 1 LHO).

- (15) Die Ende 2003 allein vom LBK Hamburg in Anspruch genommenen Kassenverstärkungskredite von rd. 475 Mio Euro (*Tz. 9, Grafik 1*) liegen 125 Mio Euro über dem im Haushaltsbeschluss bis 2003 für Liquiditätshilfen an alle Anstalten genannten Betrag von 350 Mio Euro. Allerdings deutet die Größenordnung der dem LBK Hamburg seit seiner Verselbständigung aus Kassenverstärkungsmitteln gewährten Liquiditätshilfen im Sinne des Haushaltsbeschlusses zu keinem Zeitpunkt auf eine Überschreitung dieses Betrages hin. Ende 2003 hat der LBK Hamburg im pflegesatzrelevanten Bereich vielmehr einen Finanzüberschuss von rd. 32 Mio Euro erzielt. Hinsichtlich der durch den Haushaltsbeschluss ohnehin nicht gedeckten Inanspruchnahme von Kassenverstärkungskrediten außerhalb des pflegesatzrelevanten Bereichs für strukturelle Betriebsdefizite kommt es daher auch nicht darauf an, ob die 350 Mio Euro bis 2003 eine Obergrenze darstellten (*Tz. 5*).
- (16) Die Darstellung des Senats gegenüber der Bürgerschaft Ende 2003, die dem LBK Hamburg gewährten Kredite dienten - abweichend von ihrer eigentlichen Funktion - auch zur Deckung von Alt-Pensionsverpflichtungen (*Tz. 10*), trug zwar zur Transparenz in der Sache bei. Indes hat der Senat damit weder eine haushaltsrechtliche Bewertung der Kreditgewährung noch Maßnahmen verbunden, um die Weitergabe von Kassenverstärkungskrediten auf eine haushaltsrechtlich einwandfreie Grundlage zu stellen.
- (17) Mit der kontinuierlichen Gewährung von Kassenverstärkungsmitteln stellt die FHH - ungeachtet der fehlenden haushaltsrechtlichen Grundlage - zwar die Funktionsfähigkeit des LBK Hamburg sicher, ohne bisher allerdings ausreichend wirksame strukturelle Maßnahmen zur Sicherung der Existenzfähigkeit der Anstalt umgesetzt zu haben.
- (18) Die Kreditleistungen zur dauerhaften Finanzierung struktureller Betriebsdefizite stehen zudem nicht mit dem zwischen Hamburg und der Anstalt 1996 geschlossenen Vertrag im Einklang, der die Finanzbehörde verpflichtet, lediglich die erforderliche Betriebsmittelausstattung zur Vorfinanzierung der Pflegesatzleistun-

- 17 -

gen und der Leistungen von Teilen des Ausgliederungsbereiches sicherzustellen.<sup>32</sup>

- (19) Die Verwaltung hat in ihrer gemeinsamen Stellungnahme eingeräumt, dass die Gewährung von Liquiditätshilfen an den LBK Hamburg in dem vom Rechnungshof festgestellten Umfang nicht vom Haushaltsbeschluss und auch nicht von dem zwischen der Anstalt und der Finanzbehörde geschlossenen Vertrag gedeckt gewesen ist. Ungeachtet methodischer Unterschiede bei der Ermittlung der seitens des LBK Hamburg unzulässig in Anspruch genommenen Kassenverstärkungskredite stimmt die Finanzbehörde mit dem Rechnungshof ausdrücklich auch hinsichtlich der Höhe der insoweit unzulässigen Liquiditätshilfen in der Größenordnung von rd. 400 Mio Euro überein. Dennoch sei hervorzuheben, dass die Gewährung von Kassenverstärkungskrediten wirtschaftlich gewesen und der FHH hierdurch kein finanzieller Nachteil entstanden sei.

Die Verwaltung verweist darüber hinaus auf zwischenzeitlich eingeleitete Maßnahmen zur Sicherung der Anstalt wie z. B. die Umstellung auf eine kapitalgedeckte Altersversorgung, Teilprivatisierung und Reduzierung der Beschäftigten.

Der Rechnungshof weist darauf hin, dass wirtschaftliches Handeln allein innerhalb des rechtlich gesetzten Rahmens möglich und geboten und damit ein Handeln außerhalb der von Haushaltsrecht und eingegangener vertraglicher Verpflichtungen gesetzten Grenzen nicht zulässig ist. Im Übrigen hat die über Jahre anhaltende unzulässige Inanspruchnahme von Kassenverstärkungskrediten

- die Notwendigkeit überdeckt, die strukturellen Probleme der Anstalt zu lösen und wird außerdem
- aufgrund der Verschuldung der Anstalt auf über 560 Mio Euro bis Ende 2004 zu einem zunehmenden Haushaltsrisiko führen.

### **3.6 Ursachen des Kreditbedarfs**

#### **3.6.1 Ausgangslage**

- (20) Die Budgetverhandlungen des LBK Hamburg mit den Krankenkassen gestalteten sich vor dem Hintergrund veränderter gesetzlicher Rahmenbedingungen für die Krankenhausfinanzierung<sup>33</sup> und des im Branchenvergleich hohen Kostenniveaus der Hamburger Krankenhäuser schwierig. Der Budgetabschluss für die Jahre 1996 bis 1998 führte für 1996 nicht nur zu einer nachträglichen Budgetabsenkung, sondern für die Folgejahre auch zu drastischen Rückgängen der Umsatzerlöse. Diese Tendenz setzte sich nach 1998 fort. Um den sinkenden Umsätzen zu begegnen, begann der LBK Hamburg auf mehrere Jahre angelegte und teilweise über 2005 hinaus laufende umfassende Modernisierungs- und Rationalisierungsprogramme, die zwar nach Mitteilung des Senats bis 2000 zu Kostensenkungen

---

<sup>32</sup> Auch in der Zeit zwischen Anstaltsgründung und Vertragsschluss hat der LBK Hamburg bereits Betriebsmittelkredite in Anspruch genommen. Insoweit liegen keine Verstöße gegen den Vertrag, sondern allein gegen den Haushaltsbeschluss vor.

<sup>33</sup> Gesundheitsstrukturgesetz (GSG) vom 21.12.1992; Gesetz zur Stabilisierung der Krankenhausaussgaben vom 29.04.1996 (rückwirkend zum 01.01.1996 in Kraft getreten).

- 18 -

von über 128 Mio Euro geführt haben,<sup>34</sup> aber zusammen mit von Hamburg gewährten Darlehen in Höhe von 52,2 Mio Euro<sup>35</sup> nicht ausreichen, um den jährlichen Finanzbedarf der Anstalt auch nur annähernd den sinkenden Krankenkassenerlösen anzupassen.

### **3.6.2      Altfälle der Altersversorgung**

- (21) Mit 351,7 Mio Euro hat der LBK Hamburg den größten Teil der in Anspruch genommenen Kassenverstärkungskredite für Altfälle der Altersversorgung<sup>36</sup> eingesetzt.
- (22) Vor Anstaltsgründung hatten die damalige Behörde für Arbeit, Gesundheit und Soziales (vertreten durch den LBK Hamburg) und die Sozialleistungsträger vor dem Hintergrund hoher Gesamtverpflichtungen aus Altersversorgungszusagen eine Vereinbarung geschlossen, die am 15.12.1992 in Kraft trat und Klarheit hinsichtlich der „Refinanzierung des pflegesatzrelevanten Altersversorgungsaufwands der Krankenhäuser“ des § 26 LHO-Landesbetriebes Krankenhäuser Hamburg bringen sollte. Danach verpflichteten sich die Sozialleistungsträger,
- alle Versorgungsaufwendungen für die Mitarbeiter und Hinterbliebenen zu refinanzieren, die bis zum 31.12.1983 aus Alters- oder Gesundheitsgründen aus dem aktiven Dienst des LBK Hamburg ausgeschieden waren,
  - alle auf eine Dienstzeit im LBK Hamburg zurückzuführenden anteiligen Versorgungsaufwendungen für die Mitarbeiter und Hinterbliebenen zu refinanzieren, die nach dem 31.12.1983 aus dem aktiven Dienst der FHH ausgeschieden waren oder ausscheiden werden.

Dies sollte auch für Versorgungsaufwendungen gelten, die auf einer Tätigkeit in den jetzt zum LBK Hamburg gehörenden Krankenhäusern vor der Gründung des LBK Hamburg beruhten.

Die Versorgungszusagen, die die FHH für die Beschäftigten gegeben hatte, gingen auf die Anstalt als Rechtsnachfolgerin über.<sup>37</sup>

- (23) Die zunächst bis zum 31.12.1995 geltende Vereinbarung sollte fortgesetzt werden, „wenn der LBK Hamburg bis zu diesem Zeitpunkt für alle neu eingestellten Mitarbeiter Beiträge an die Versorgungsanstalt des Bundes und der Länder (VBL) entrichtet“.<sup>38</sup> Im November 1995 trat der LBK Hamburg der VBL bei. Die Vereinbarung stand insgesamt unter dem Vorbehalt einer Anpassung an Änderungen der zugrunde gelegten gesetzlichen Regelungen.
- (24) Tatsächlich hat der LBK Hamburg keine Zahlungen der Sozialleistungsträger zur Altersversorgung in dem vertraglich vereinbarten Umfang erhalten: Mit Abschaffung des Selbstkostendeckungsprinzips infolge des zum 01.01.1993 in Kraft ge-

<sup>34</sup> Vgl. Drs. 16/4914, a.a.O., S. 2 Nr. 2.2. Die Finanzbehörde verweist hier insbesondere auf die Schließung oder Fusion von Krankenhäusern, Reduzierung der Beschäftigtenzahl, die Zentralisierung von Servicebereichen und eine Senkung der Fallkosten.

<sup>35</sup> Vgl. ebd., S. 4.

<sup>36</sup> Einschließlich Beihilfen an Ruheständler.

<sup>37</sup> Vgl. Drucksache 16/4914, a.a.O., Nr. 1.

<sup>38</sup> S. § 10 der Vereinbarung.

tretenen GSG berücksichtigten die Krankenkassen in den neu eingeführten Budgets und Pflegesätzen/Entgelten/Fallpauschalen/Preisen nicht mehr die tatsächlich anfallenden Kosten aus Altersversorgungszusagen, sondern nur noch einen durchschnittlichen Altersversorgungsanteil. Die Kostenbelastung des LBK Hamburg im Bereich der Altersversorgung überstieg die anderer Krankenhäuser aufgrund der maßgeblichen Versorgungsregelungen indes um mehr als das Zweifache (rd. 13 % des Personalaufwands mit steigender Tendenz). Damit erfolgten keine entsprechenden Erstattungen durch die Sozialversicherungsträger mehr. Die Differenz ging vielmehr zu Lasten des Ergebnisses des LBK Hamburg. Gleichzeitig bewirkten die Änderungen des Gesundheitsstrukturgesetzes, dass die Erlöse der Anstalt zurückgingen. In der Folge hat der LBK Hamburg seit Anstaltsgründung in 1995 Altersversorgungszahlungen aus Kassenverstärkungskrediten in einer jährlichen Größenordnung zwischen 31 und 49 Mio Euro geleistet, die nicht aus Mitteln der Sozialversicherungsträger refinanziert werden.

- (25) Nachdem die Wirtschaftsprüfer bereits bei ihrer Prüfung des Jahresabschlusses 1998 Zweifel an der Werthaltigkeit der Forderungen des LBK Hamburg aus der Vereinbarung von 1992 geäußert hatten und nach Einholung eines Rechtsgutachtens<sup>39</sup> durch den Vorstand des LBK Hamburg wurden im Rahmen der Aufstellung des Jahresabschlusses 1999 32,6 Mio Euro ausgebucht.

### 3.6.3 Investitionen

- (26) Hierbei handelt es sich nicht um Ausgaben für Investitionen nach dem Krankenhausfinanzierungsgesetz (Tz. 7), sondern um Maßnahmen, die der LBK Hamburg mindestens anteilig aus eigenen Mitteln zu finanzieren hat (z. B. das neue Rechenzentrum im AK Eilbek und SAP-Projektkosten). Nach Angaben der Anstalt und der Finanzbehörde sollen sich diese Investitionen in kurzer Zeit amortisiert und die Wettbewerbsfähigkeit des LBK Hamburg verbessert haben. Dieser Umstand ändert aber nichts daran, dass die auf fehlendes Eigenkapital zurückzuführende Inanspruchnahme von über 95 Mio Euro für diese Zwecke seit Anstaltsgründung entgegen dem Vertrag vom 13.5.1996 erfolgte (Tz. 13, Tab. 1). Dieses Volumen wurde entgegen dem Haushaltsbeschluss über Kassenverstärkungskredite finanziert.<sup>40</sup>

### 3.6.4 Umstellung der Altersversorgung

- (27) Die Gesamtverpflichtungen des LBK Hamburg aus der Altersversorgung betragen im Oktober 2000 über 500 Mio Euro. Vor diesem Hintergrund und um dauerhaft eine mit anderen Krankenhausträgern vergleichbare Belastung für die Altersversorgung der Mitarbeiter/Mitarbeiterinnen zu erreichen, wurde die betriebliche Altersversorgung des LBK Hamburg ab 01.01.2001 auf ein kapitalgedecktes Rückversicherungssystem umgestellt. Der Rückversicherer übernimmt für jeden Arbeitnehmer, dessen Arbeitsverhältnis am 01.01.2001 fortbestand, bei Errei-

<sup>39</sup> Wesentliches Ergebnis des Gutachtens vom 22.06.1999: Die Refinanzierungsvereinbarung sei zwar rechtswirksam, nicht aber die uneingeschränkte Übernahme der aus den Ruhegeldgesetzen resultierenden Verpflichtungen. Auch stelle die Refinanzierungsvereinbarung kein selbständiges Garantieverprechen dar, sondern sei eine pflegesatz- und personalkostenbezogene Vereinbarung. Absenkungsverpflichtungen und Budgetobergrenzen setzten den zu vereinbarenden Pflegesätzen nicht überschreitbare Grenzen.

<sup>40</sup> Der LBK Hamburg hat darauf hingewiesen, dass per 31.12.2003 auf den Investitionskonten bei der Landeshauptkasse eine Forderung in Höhe von 10,5 Mio Euro ausgewiesen wird. Sie wirkt sich indes nicht auf das o. a. Investitionsvolumen von mehr als 95 Mio Euro aus.

- 20 -

chen des Rentenregelalters die Zusatzversorgung. Der Senat hat gegenüber der Bürgerschaft dargelegt, dass mit Abschluss der kapitalgedeckten Versicherungen zusätzliche Altersversorgungslasten von ca. 164 Mio Euro in den Jahren 2001 bis 2006 entstehen würden und für die Umstellung die Beteiligung des Unternehmens, der Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer sowie des Anstaltsträgers an den Kosten entscheidend sei.<sup>41</sup> So sollen Rationalisierungsmaßnahmen die Kosten mittelfristig um ca. 148 Mio Euro senken und die tarifliche Umstellung der Altersversorgung weitere Kostenentlastungen bringen. Angesichts des mit der Umstellung verbundenen hohen anfänglichen Finanzierungsbedarfs beabsichtige der LBK Hamburg ferner, sich von nicht benötigten Grundstücksanteilen zu trennen. Zur Vorfinanzierung der Verkaufserlöse hat die FHH dem LBK Hamburg 56,2 Mio Euro aus dem Grundstock für Grunderwerb verzinslich bereitgestellt. Spätere Verkaufserlöse sollen diese Vorfinanzierung schrittweise ausgleichen. Gleichzeitig hat die FHH der Anstalt rd. 55 Mio Euro des bei ihrer Gründung gewährten Gesellschafterdarlehens in Höhe von rd. 80 Mio Euro mit dem Ziel erlassen, den kumulierten Bilanzverlust, zu dessen Entstehung die Altersversorgungslasten beigetragen haben, teilweise zu kompensieren. Eine Auswirkung auf die Liquiditätslage der Anstalt war damit nicht verbunden.

Dieses von der FHH gewährte Darlehen reichte allerdings nicht aus, die mit der Umstellung verbundenen nicht refinanzierbaren Kosten - wie Ablösezahlungen an die VBL und Zahlungen für frühere Jahre - zu decken. Die Differenz von etwa 55 Mio Euro hat der LBK Hamburg mit Zustimmung der Finanzbehörde aus Kassenverstärkungskrediten finanziert. Ein Ausgleich insbesondere der für Altersversorgungslasten genutzten Kassenverstärkungskredite war mit der Umstellung der Altersversorgung ab 2001 nicht verbunden.

### **3.7 Wahrnehmung von Steuerungsaufgaben**

#### **3.7.1 Ausgangslage**

(28) Das LBKHG legt für die Anstalt fest:

- Der Vorstand, das zentrale Leitungsorgan des LBK Hamburg, ist an das LBKHG, allgemeine Rechtsvorschriften sowie die Bestimmungen der Satzung gebunden und hat Beteiligungs-, Informations- und Zustimmungsrechten des Aufsichtsrats Rechnung zu tragen.<sup>42</sup>
- Der Aufsichtsrat bildet das wesentliche Instrument zur Ausübung der Kontrolle. Er besteht aus 18 Mitgliedern, darunter mindestens je einem Vertreter der Aufsichtsbehörde (als Vorsitzenden) und der Finanzbehörde.<sup>43</sup> Seine Hauptaufgabe ist die Überwachung der Geschäftsführung auch auf Ordnungsmäßigkeit und die Entlastung des Vorstands.<sup>44</sup>
- Die Finanzbehörde erteilt dem Aufsichtsrat Entlastung.<sup>45</sup>

<sup>41</sup> Vgl. Drs. 16/4914, a.a.O. und 16/6042 „Bericht des Haushaltsausschusses über die Drs. 16/4914“ vom 16.05.2001.

<sup>42</sup> Vgl. § 8 Abs. 1 LBKHG.

<sup>43</sup> Vgl. § 5 Abs. 1 LBKHG.

<sup>44</sup> Vgl. § 5 Abs. 3 LBKHG.

<sup>45</sup> Vgl. § 14 Abs. 4 LBKHG.

- 21 -

- Die für das Gesundheitswesen zuständige Behörde (Aufsichtsbehörde) beaufsichtigt die Einhaltung des LBKHG und der Satzung und ist - ebenso wie die Finanzbehörde - berechtigt, sich von der Ordnungsmäßigkeit des Geschäftsgebarens zu überzeugen.<sup>46</sup>

Bis zum Inkrafttreten der Satzung im April 1997 galt der Senatsbeschluss über die Aufgaben und Organisation des Landesbetriebes Krankenhäuser - Betriebsstatut - vom 09.04.1991 fort.<sup>47</sup>

- (29) Unabhängig vom LBKHG und der Satzung obliegen der Finanzbehörde als Vertragspartner der Anstalt Kontrollpflichten - insbesondere in Bezug auf die Einhaltung des Vertrages von 1996. In ihrer haushaltsrechtlichen und finanzpolitischen Gesamtverantwortung hat sie ferner u. a. auf die Einhaltung des Budgetrechts sowie auf finanzielle Risiken zu achten und ggf. frühzeitig Lösungen zu entwickeln.

### **3.7.2      Vorstand**

- (30) Der Vorstand hat die Vorschriften des LBKHG, allgemeine Rechtsvorschriften sowie die Bestimmungen der Satzung des LBK Hamburg zu beachten und auf ihre Einhaltung zu achten (§ 8 Abs. 1 LBKHG). Nach § 6 Abs. 4 Nr. 7 LBKHG bedarf die Aufnahme von Krediten ab einer vom Aufsichtsrat zu bestimmenden Wertgrenze der Zustimmung des Aufsichtsrats. Zum Zeitpunkt des zwischen der Anstalt und der FHH in 1996 geschlossenen Vertrags zur Vorfinanzierung von Leistungen hatte der Aufsichtsrat noch keine derartigen Wertgrenzen festgelegt (dies geschah erst mit Vorlage der Satzung des LBK Hamburg im April 1997). Das bis dahin geltende Betriebsstatut sah allerdings eine generelle Zustimmung<sup>48</sup> des Aufsichtsrats bei „für die Entwicklung des LBK ... in ... finanzieller ... Hinsicht bedeutsamen Angelegenheiten“ vor.<sup>49</sup> Der zwischen der FHH und dem LBK Hamburg geltende Vertrag zur Betriebsmittelausstattung sollte der Vorfinanzierung von Anstaltsleistungen bis zur Gebühren- oder Entgeltfinanzierung dienen. Ohne die Gewährleistung der Zahlungsfähigkeit über Kredite in Form verzinslicher Liquiditätshilfen wäre der Anstalt die Durchführung des Krankenhausbetriebs nicht möglich gewesen. Der Vertrag war damit zweifelsohne als finanziell bedeutsam für die Entwicklung des LBK Hamburg im Sinne des Betriebsstatuts anzusehen. Der Aufsichtsrat hat aber dem Vertrag nicht zugestimmt, weil der Vorstand ihn - abweichend vom LBKHG und Betriebsstatut - nicht zum Zeitpunkt des Vertragsabschlusses vorgelegt hat.
- (31) Die Verwaltung macht geltend, dass das seinerzeitige Betriebsstatut zwar eine generelle, aber keine spezielle Vorschrift zur Beteiligung des Aufsichtsrats bei der Kreditaufnahme enthalten habe. Eine solche Regelung sei erst mit der Satzung 1997 getroffen worden.

Der Rechnungshof verweist darauf, dass die nach dem seinerzeit gültigen Betriebsstatut gegebene Zustimmungspflicht in finanziell bedeutsamen Angelegenheiten zweifelsfrei auch den Vertrag über die Gewährung von Liquiditätshilfen erfasste.

<sup>46</sup> Vgl. § 14 Abs. 2 LBKHG; § 11 Abs. 1 u. 2 der Satzung.

<sup>47</sup> S. Drs. 15/2793 „Gesetz zur Errichtung der Anstalt Landesbetrieb Krankenhäuser“ vom 07.02.1995, S. 6 Nr. 4.

<sup>48</sup> Nach dem Betriebsstatut hatte der damalige Verwaltungsrat „zu entscheiden“.

<sup>49</sup> Ebenda, § 8 Abs. 3 Nr. 5.

- 22 -

- (32) Der LBK Hamburg vertritt die Ansicht, eine Befassung des Aufsichtsrats habe sich schon deswegen erübrigt, weil der Vertrag zwischen Anstalt und Finanzbehörde wesentlicher Bestandteil der von der Bürgerschaft beschlossenen Verselbständigung des LBK Hamburg sei. Vorstand und Aufsichtsrat hätten keine Entscheidungsalternative gehabt. Dieser Auffassung steht entgegen, dass weder die gesetzlichen Regelungen im Zusammenhang mit der Anstaltsgründung und erst recht nicht der Haushaltsbeschluss dem LBK Hamburg einen Anspruch auf Betriebsmittelkredite einräumten. Den „potentiellen Vertragspartnern“ sollte „die Möglichkeit eröffnet (werden), in eigener Entscheidungskompetenz unter Wirtschaftlichkeitsaspekten von dieser Möglichkeit Gebrauch zu machen...“<sup>50</sup> Auch wenn es wirtschaftlich für den LBK Hamburg keine vorzugswürdige Alternative zur (zulässigen) Inanspruchnahme von Betriebsmittelkrediten der LHK Hamburg gegeben haben mag, beruhte der Abschluss des Vertrags auf einer freiwilligen Entscheidung des Vorstands, die schon deshalb dem Zustimmungsvorbehalt des Aufsichtsrats unterlag. Dessen ungeachtet dienen Zustimmungsvorbehalte des Aufsichtsrats dazu, ihm die Wahrung seiner Kontrollfunktionen nach eigener Einschätzung zu ermöglichen. Die nach alledem erforderliche Zustimmung des Aufsichtsrats zum Vertrag liegt im Übrigen auch nicht in seiner Genehmigung der jährlichen Finanzpläne.
- (33) Der Vorstand ist nur hinsichtlich der Kosten für die Umstellung der betrieblichen Altersversorgung ausdrücklich tätig geworden und hat deren Finanzierung aus Kassenverstärkungskrediten bei der Finanzbehörde beantragt (s. Tz. 43). Ansonsten hat er Mittel der Landeshauptkasse weit über den Vertrag von 1996 hinaus im Rahmen des automatischen Saldenausgleichs (Tz. 7) in Anspruch genommen.
- (34) Der von der Anstalt im Prüfungsverfahren vertretenen Auslegung des Vertrags als Grundlage eines umfassenden Betriebsmittelkredits vermag der Rechnungshof nicht beizutreten. Schon der eindeutig auf die Vorfinanzierung von Pflegesatzleistungen abstellende Wortlaut des Vertrags von 1996 steht dem entgegen. Er bezieht sich abschließend auf bestehende, aber noch nicht realisierte Zahlungsansprüche, denen Vorleistungen der Anstalt gegenüberstehen, und schließt damit etwa den Kreditbedarf für Investitionen, die sich durch spätere betriebliche Einsparungen amortisieren, oder die Deckung von Aufwand für die Umstellung der Versorgung der aktiv Beschäftigten auf ein kapitalgedecktes Versicherungssystem aus. Dies gilt auch für Altfälle der Altersversorgung, die nicht in den ausstehenden Pflegesatzleistungen enthalten und damit durch den Wortlaut des Vertrages wie auch der Bürgerschaftsdrucksache 15/2793 („bis zur Gebühren- und Entgelterhebung vorfinanziert werden müssen“) nicht gedeckt waren. Ebenso wenig kann vor dem Hintergrund des Wortlauts und der haushaltsrechtlichen Zulässigkeit von Haushaltsbeschluss und Vertrag der Auffassung der Anstalt gefolgt werden, die FHH habe angesichts der unzureichenden Betriebsmittelausstattung des LBK Hamburg mit der Gewährung eines umfassenden Betriebsmittelkredits ihrer Anstaltslast genügen wollen, weil dies auf diesem Weg gerade nicht möglich war. Der LBK Hamburg hat sich im Übrigen zur Auslegung des Vertrags selbst ausdrücklich auf die Bürgerschaftsdrucksache 15/2793 bezogen, die auch schon den maßgeblichen Haushaltsbeschluss nebst Begründung enthält.

---

<sup>50</sup> Drucksache 15/2793 vom 07.02.1995, Ziffer VI.

- (35) Nach Ausbuchung der nicht mehr werthaltigen Forderungen gegenüber den Sozialleistungsträgern aus der Altersversorgung in der Bilanz 1999 (s. Tz. 25) war unverkennbar, dass die bis zu diesem Zeitpunkt aus Mitteln der Landeshauptkasse geleisteten Altersversorgungszahlungen eine endgültige Finanzierung erforderten.

In der Folge hat der Vorstand zwar Maßnahmen zur Konsolidierung im Bereich der betrieblichen Altersversorgung eingeleitet.<sup>51</sup> Jedoch wurden in den Jahren 2000 bis 2003 weitere Mittel im Umfang von nahezu 180 Mio Euro für Altfälle der Altersversorgung in Anspruch genommen.

- (36) Eine besondere Unterrichtung des Anstaltsträgers durch den Vorstand (unter Beteiligung des Aufsichtsrats), dass insoweit die Anstaltslast in Anspruch genommen werden müsse, ist nicht festzustellen.

Nach Auffassung des Rechnungshofs besteht - korrespondierend zur Verpflichtung des Trägers, die Anstalt funktionsfähig zu halten (Anstaltslast) und unabhängig vom Fehlen einer expliziten Regelung - bereits heute die Verpflichtung der Anstalt, dem Träger zum frühest möglichen Zeitpunkt mitzuteilen, dass die Anstalt die Anstaltslast voraussichtlich in Anspruch nehmen muss, weil der LBK Hamburg nicht mehr aus eigener Kraft funktionsfähig ist. Der Vorstand ist aufgrund seiner Kenntnisse über das Unternehmen sowie der Pflicht, die Geschäfte ordnungsgemäß zu führen und die künftige Geschäftspolitik zu gestalten, gehalten, die (absehbare) Inanspruchnahme dem Träger mitzuteilen. Im Interesse der grundsätzlichen Existenzsicherung (oder geordneten Teil-/Auflösung) der Anstalt ist eine Unterrichtung des Anstaltsträgers - unbeschadet der Beteiligung des Aufsichtsrats - unverzichtbar, um dem Träger die notwendigen Entscheidungsprozesse und die rechtzeitige Wahrnehmung der Anstaltslast zu ermöglichen. Dazu bedarf es einer zunächst von der Anstalt zu treffenden Einschätzung auch der kurzfristigen wirtschaftlichen Entwicklung. Diese Verpflichtung des Vorstands besteht unabhängig von den Kenntnissen des Aufsichtsrats bzw. seiner Mitglieder und der Aufgabe, den Vorstand zu beraten und dessen Geschäftsführung zu überwachen (§ 6 LBKHG). Die Berichtspflichten des Vorstands gegenüber dem Aufsichtsrat über die wirtschaftliche Lage des Unternehmens sowie die Berichtspflichten der vom Senat entsandten Aufsichtsratsmitglieder gegenüber ihrer Fachbehörde entsprechen in ihrer Wirkung nicht einer besonderen Unterrichtung des Trägers durch die Anstalt selbst; dies gilt schon unter zeitlichen Gesichtspunkten ebenso für die geprüften Jahresabschlüsse und die Lageberichte des Vorstands.

Die Anstalt und ihre Aufsichtsbehörde wenden ein, dass eine Verpflichtung des Vorstands, diesen Eintritt der Anstaltslast besonders mitzuteilen, weder formell geregelt noch - im Hinblick auf die dem Aufsichtsrat und dem Träger der Anstalt bekannte Lage des Unternehmens sowie die als Ausdruck der Anstaltslast verstandene bestehende Betriebsmittelkreditgewährung - der Sache nach notwendig gewesen sei. Die Finanzbehörde verneint im vorliegenden Fall eine besondere Informationspflicht des Vorstands, weil sie und die Aufsichtsbehörde jeweils umfassend über die finanzielle Situation des LBK Hamburg informiert gewesen seien. Im Übrigen sei eine Inanspruchnahme der Anstaltslast nicht erforderlich gewesen, weil die Finanzierung durch die Landeshauptkasse die Liquidität der Anstalten sicher gestellt habe.

---

<sup>51</sup> Vgl. Drs. 16/4914, a.a.O.

- 24 -

Das Fehlen einer spezifischen und formellen Regelung ändert nichts an den allgemein bestehenden und im Einzelfall konkretisierungsbedürftigen rechtlichen und unternehmerischen Verpflichtungen einer öffentlich-rechtlichen Anstalt gegenüber ihrem Träger. Die tatsächlichen Voraussetzungen für die Unterrichtsverpflichtung waren gegeben: Nach dem Rechtsgutachten vom 22.06.1999 waren die Forderungen gegen die Sozialleistungsträger nicht mehr werthaltig und daher auszubuchen (Tz. 25). Dieser für den Träger neue Sachverhalt hätte der besonderen Mitteilung durch den Vorstand bedurft, weil spätestens zu diesem Zeitpunkt - wenn nicht bereits früher aufgrund der Hinweise der Wirtschaftsprüfer im Jahresabschluss 1998 - davon auszugehen war, dass im Hinblick auf die Altersversorgungslasten die Funktionsfähigkeit der Anstalt dauerhaft nicht (mehr) gewährleistet war. Dem Einwand der Verwaltung, hier habe kein Fall der Anstaltslast vorgelegen, steht entgegen, dass die Inanspruchnahme der Anstaltslast bei budgetrechtlich korrekter Handlungsweise unumgänglich gewesen wäre.

### 3.7.3      Aufsichtsrat

(37) Der Vorstand hat den Aufsichtsrat nicht über die einzelnen Vertragsinhalte unterrichtet (s. Tz. 30). Inwieweit unabhängig hiervon der Aufsichtsrat insgesamt von der Existenz des Vertrages und den konkreten Vertragsinhalten Kenntnis hatte, geht aus der Aktenlage, insbesondere den Protokollen über die Aufsichtsratsitzungen, nicht hervor. Der Wirtschaftsprüferbericht über den Jahresabschluss 2002 weist auf den Vertrag hin<sup>52</sup> und enthält ohne nähere Erläuterung den ausdrücklichen Hinweis, dass „ ... die Liquidität durch die vertragsgemäße Inanspruchnahme der Landeshauptkasse gesichert ist.“<sup>53</sup> Vorangegangene Prüfberichte und ihre Anlagen enthalten zur Zahlungsfähigkeit der Anstalten Erklärungen wie beispielsweise

- „die Zahlungsbereitschaft war durch die unbeschränkte Möglichkeit der Mittelinanspruchnahme bei der Landeshauptkasse jedoch jederzeit gegeben“<sup>54</sup> und
- „Finanzierungsprobleme ergeben sich ... im Hinblick auf ... die noch unbeschränkte Möglichkeit der Mittelinanspruchnahme bei der Landeshauptkasse derzeit nicht.“<sup>55</sup>

Ein direkter Hinweis auf den Vertrag von 1996 erfolgte hingegen nicht. Insoweit ist davon auszugehen, dass der Aufsichtsrat insgesamt erst nach Vorlage des Wirtschaftsprüferberichts für 2002 im September 2003 von der Existenz des Vertrages Kenntnis hatte und ihm insoweit bis dahin die Grundlage dafür fehlte, sich mit der Frage zu befassen, inwieweit die Inanspruchnahme und Verwendung von Krediten der Landeshauptkasse vertraglichen Regeln entsprach.

(38) Auch wenn der Vorstand dem Aufsichtsrat den Vertrag nicht zur Zustimmung vorgelegt hat und der Aufsichtsrat bis 2003 keine Kenntnis von dem Vertrag und seiner Bedeutung für die Zahlungsfähigkeit der Anstalt gehabt haben sollte, be-

---

<sup>52</sup> S. dort S. 28.

<sup>53</sup> S. dort S. 9.

<sup>54</sup> Vgl. z. B. Berichte über die Prüfung der konsolidierten Jahresabschlüsse 1997 und 1998 (Seite 101 bzw. 105).

<sup>55</sup> Vgl. z. B. Bericht über die Prüfung des Lageberichts und des konsolidierten Jahresabschlusses für das Geschäftsjahr 1999 (Anlage 4 Blatt 35).

- 25 -

stand für den Aufsichtsrat angesichts der Erklärungen der Wirtschaftsprüfer gleichwohl Anlass zur Nachfrage. Insbesondere vor dem Hintergrund der ihm bekannten ab Ende der 90er Jahre steil angestiegenen Verbindlichkeiten gegenüber der Landeshauptkasse<sup>56</sup> lag es nahe, sich in Ausübung seiner Aufsichtsfunktion über die Grundlagen der „unbeschränkten“ Mittelaufnahme bei der Landeshauptkasse zu informieren und von seinem Recht auf Einsicht in Unterlagen bzw. Berichterstattung<sup>57</sup> Gebrauch zu machen. Dabei wäre auch offenbar geworden, dass nur die Vorfinanzierung pflegesatzrelevanter Ausgaben und Leistungen von Teilen des Ausgliederungsbereichs aus Mitteln der Landeshauptkasse durch den Vertrag gedeckt ist und eine von diesem Vertrag abweichende Finanzierung notwendig geworden war. Zudem wäre dem Aufsichtsrat deutlich geworden, dass es an seiner Entscheidung bzw. Zustimmung zum Vertrag fehlte.

- (39) Der jeweils vom Senat bestellte Vertreter der Finanzbehörde im Aufsichtsrat des LBK Hamburg ist regelmäßig gleichzeitig Vorsitzender des Finanz- und Organisationsausschusses des Aufsichtsrats. Die Finanzbehörde hatte bei der Vertragsgestaltung darauf hingewirkt, die erforderliche Betriebsmittelausstattung auf die Vorfinanzierung der Pflegesatzleistungen und der Leistungen für den Ausgliederungsbereich zu beschränken. Obwohl ihr der Vertragsinhalt damit bekannt war, hat ihr Vertreter im Aufsichtsrat - insbesondere nachdem die Forderungen gegen die Krankenkassen aus dem Vertrag vom 15.12.1992 ausgebucht worden waren (Tz. 25) - nach Angaben der Finanzbehörde nicht problematisiert, inwieweit die dem Aufsichtsrat bekannte Praxis der unbeschränkten Inanspruchnahme von Kassenverstärkungskrediten zur Finanzierung struktureller Betriebsdefizite vom Vertrag gedeckt war. Mit einem entsprechenden Hinweis hätte der Vertreter der Finanzbehörde im Übrigen dienstliches Wissen nicht unrechtmäßig weitergegeben, sondern dazu beigetragen, dass der Aufsichtsrat als maßgebliches Instrument zur Wahrung auch der Interessen der FHH als Anstaltseigner seinen Aufgaben hätte nachkommen können.

Die Finanzbehörde hat erläutert, dass sie die Inanspruchnahme der Kassenverstärkungskredite seinerzeit als vertragsgemäß angesehen und es deshalb keinen Anlass für ihren Vertreter im Aufsichtsrat gegeben habe, diesen auf die über den Vertrag hinausgehende Inanspruchnahme von Kassenverstärkungskrediten aufmerksam zu machen. Auch für Vorstand und Aufsichtsrat habe es damit keine Veranlassung gegeben, die Rechtmäßigkeit der Inanspruchnahme der Kassenverstärkungskredite zu hinterfragen.

#### 3.7.4 Finanzbehörde

- (40) Die Finanzbehörde hat die Regelungen zur Gewährung von Liquiditätshilfen aus Kassenverstärkungskrediten an AöR im Entwurf der Änderung des Haushaltsbeschlusses 1995 (vgl. Tz. 4) inhaltlich formuliert und redaktionell aufbereitet. Sie hat ferner 1996 den Vertrag mit dem LBK Hamburg zur Betriebsmittelausstattung für Hamburg ausgestaltet und geschlossen.
- (41) Bei der Kreditgewährung an den LBK Hamburg hat die Finanzbehörde

<sup>56</sup> Die Verbindlichkeiten gegenüber der Landeshauptkasse sind im Jahresabschluss ausgewiesen.

<sup>57</sup> Vgl. § 6 Abs. 1 LBKHG.

- 26 -

- weder als die für die Kreditgewährung zuständige Stelle auf die Einhaltung des Vertrages durch die Anstalt hingewirkt,
  - noch als Träger der finanzwirtschaftlichen und haushaltspolitischen Gesamtverantwortung Maßnahmen veranlasst, die die Einhaltung des Haushaltsbeschlusses und Aufklärung über das entstandene Haushaltsrisiko sicherstellten.<sup>58</sup>
- (42) Eine Information durch den Finanzbehördenvertreter im Aufsichtsrat und Initiativen der Finanzbehörde hätten nicht nur vor dem Hintergrund des Haushaltsbeschlusses der Bürgerschaft im Interesse Hamburgs gelegen. Zwar hat die Anstalt über Jahre hinweg aus Kassenverstärkungskrediten zinsgünstige Liquiditätshilfen erhalten, gleichwohl wäre aber mit einer frühzeitigen Beteiligung von Senat und Bürgerschaft die Chance geschaffen worden, im Zuge eines so entstandenen Entscheidungszwangs ein weiteres Aufwachsen der Verbindlichkeiten der Anstalt gegenüber der Landeshauptkasse in eine Dimension zu verhindern, die heute insbesondere die FHH als Kreditgeber und Träger der Anstaltslast vor gravierenden Finanzierungsprobleme stellt.
- (43) Die Finanzierung der Kosten aus der Umstellung der betrieblichen Altersversorgung (Tz. 27) ist mit ausdrücklicher Zustimmung der Finanzbehörde erfolgt:
- Im Oktober 2000 bat die Anstalt die Finanzbehörde -Kassenabteilung- zu prüfen, ob die Landeshauptkasse den durch die Umstellung der Altersversorgung auftretenden Finanzmittelbedarf in der Größenordnung von rd. 102 Mio Euro im Januar 2001 „im Rahmen des bestehenden Betriebsmittelvertrages vom 13.05.96 decken kann.“<sup>59</sup> Für die Kassenabteilung ließ der Vertrag dies nicht zu. Unter Hinweis auf diese Auffassung bat sie daher ihrerseits das Amt für Haushalt und Aufgabenplanung sowie die Vermögens- und Beteiligungsverwaltung um Prüfung, „ob dem LBK Kredite für die Umstellung der Altersversorgung gewährt werden sollen.“<sup>60</sup>
  - Die Vermögens- und Beteiligungsverwaltung verstand die Anfrage der Anstalt lediglich als eine Frage der technischen und volumenmäßigen Machbarkeit, „aber in keiner Weise als eine Frage der grundsätzlichen Zulässigkeit“.<sup>61</sup> Sie sprach sich für die Gewährung von Krediten für die Umstellung des Altersversorgungssystems aus und begründete dies im Kern damit, dass
    - Personal beim LBK Hamburg weit überwiegend zur Erbringung von Pflegesatzleistungen und Leistungen des Ausgliederungsbereichs eingesetzt werde und
    - Aufwendungen für Altersversorgung Bestandteil des Personalaufwands seien.

<sup>58</sup> Der Rechnungshof hatte 1999 festgestellt, dass die vom LBK Hamburg an die Landeshauptkasse zu zahlenden Betriebsmittelkreditzinsen erlassen bzw. nicht geltend gemacht wurden. (Jahresbericht 2000, Tzn. 609 ff.). Der Senat erklärte in seiner Stellungnahme (Drs. 16/4340 v. 06.06.00), dass nach seiner Erwartung die bei der Anstalt eingeleiteten Maßnahmen zu einem kurz- bis mittelfristigen Abbau der Betriebsmittelkreditzinsen führen würde.

<sup>59</sup> Schreiben des LBK Hamburg vom 24.10.2000.

<sup>60</sup> Schreiben der Finanzbehörde -Kassenabteilung- vom 06.11.2000.

<sup>61</sup> Schreiben der Finanzbehörde, Vermögens- und Beteiligungsverwaltung, vom 13.11.2000.

- 27 -

Wie bisher sei daher der aus dem Bereich der Personalaufwendungen entstehende Anteil am Liquiditätsbedarf und damit am Betriebsmittelkreditbedarf des LBK Hamburg eindeutig sowohl vom Sinn und Zweck als auch vom Wortlaut des Kreditvertrages abgedeckt. Der Mehrbedarf an Liquidität würde u. a. unter Berücksichtigung einer Ablösezahlung an die VBL von 18,9 Mio Euro voraussichtlich 73,5 Mio Euro betragen.

- Das Amt für Haushalt und Aufgabenplanung hatte „keine materiellen Bedenken“, den Finanzbedarf aus der Systemumstellung der Altersversorgung aus Betriebsmittelkrediten zu decken, „soweit die Inanspruchnahme von Betriebsmittelkrediten für den vorübergehenden Liquiditätsbedarf der Systemumstellung nicht dem Senatsbeschluss“ zur Konsolidierung des LBK Hamburg im Bereich der betrieblichen Altersversorgung zuwiderlaufe.<sup>62</sup>
  - Die Kassenabteilung hat daraufhin dem LBK Hamburg im Dezember 2000 mitgeteilt, dass der zusätzliche Finanzmittelbedarf im Rahmen des bestehenden Betriebsmittelvertrages bei der Landeshauptkasse abgefordert werden könne.<sup>63</sup>
- (44) Für die Prüfung der haushaltsrechtlichen und vertraglichen Voraussetzungen für die Weitergabe von Kassenverstärkungskrediten zur Deckung des Finanzbedarfs aus der Umstellung der betrieblichen Altersversorgung sind die von der Vermögens- und Beteiligungsverwaltung zugrunde gelegten Kriterien - Zugehörigkeit der Aufwendungen zur Altersversorgung zu den Personalausgaben und Umfang der Personalausgaben an Pflegesatzleistungen (s. Tz. 43, 2. Spiegelstrich) - nicht maßgeblich. Die Finanzbehörde hätte vielmehr dafür Sorge tragen müssen, dass bei der Umstellung Kassenverstärkungskredite entsprechend dem Haushaltsbeschluss und Vertrag nur zur temporären Deckung der dort genannten finanziellen Vorleistungen des LBK Hamburg bereitgestellt werden. Jedenfalls der von der Vermögens- und Beteiligungsverwaltung bei Berechnung des Finanzbedarfs berücksichtigten Ablösezahlung an die VBL von 18,9 Mio Euro standen keine Ansprüche an Kostenträger gegenüber. Der LBK Hamburg hat darüber hinaus auch Zahlungen aus Kassenverstärkungskrediten an den Rückversicherer geleistet, die Nachholeffekte für frühere Jahre enthielten und die ebenfalls von den Krankenkassen nicht refinanziert werden.<sup>64</sup>

Die Zustimmung der Finanzbehörde hat dazu geführt, dass auch nach Berücksichtigung eines Darlehens der FHH an die Anstalt in Höhe von ursprünglich 56,2 Mio Euro<sup>65</sup> Kosten der Umstellung der betrieblichen Altersversorgungskosten in einer Größenordnung von ca. 55 Mio Euro (Tz. 27) entgegen dem Haushaltsbeschluss und abweichend vom Vertrag mit dem LBK Hamburg dauerhaft mit ungeklärter Tilgung aus Kassenverstärkungskrediten finanziert wurden.

- (45) In der Finanzbehörde sind zwischenzeitlich Zweifel an der haushaltsrechtlichen Zulässigkeit der Gewährung von über ‚echte‘ Liquiditätshilfen hinausgehenden Krediten aufgekommen: Anlässlich der Prüfung, ob der Vereinigung Hamburger Kindertagesstätten e.V. nach einem Wechsel der Rechtsform Liquiditätshilfen

<sup>62</sup> Schreiben des Amtes für Haushalt und Aufgabenplanung vom 22.11.2000 (vgl. a. Drs. 16/4914 vom 10.10.2000).

<sup>63</sup> Vgl. Schreiben der Kassenabteilung vom 04.12.2000.

<sup>64</sup> Schreiben des Wirtschaftsprüfers KPMG an den Vorstand des LBK Hamburg vom 11.03.2004, S. 7.

<sup>65</sup> Hieraus sind dem LBK Hamburg 2002 53,3 Mio Euro zugeflossen; in 2003 hat er 15,8 Mio Euro getilgt.

- 28 -

aus Kassenverstärkungskrediten gewährt werden können, kam das Amt -2- im Mai 2003 zu dem Ergebnis, dass

- die dem LBK Hamburg gewährten Mittel erheblich über dem aus unterschiedlichen Fälligkeiten von Einnahmen und Ausgaben resultierenden Liquiditätsbedarf der Anstalt liegen,
- die den Liquiditätsbedarf übersteigenden Zahlungen nicht durch Haushaltsbeschluss gedeckt sind,
- in Höhe dieses Betrages dem LBK Hamburg tatsächlich ein Gesellschafterdarlehen gezahlt wird, das im Haushaltsplan entsprechend hätte veranschlagt werden müssen.

### **3.7.5      Aufsichtsbehörde**

(46) Durchgängig seit Anstaltsgründung hat der Präses der Aufsichtsbehörde (zunächst die BAGS, ab 2002 die Behörde für Umwelt und Gesundheit und ab 2004 die BWG) den Vorsitz im Aufsichtsrat. Zudem hatte der Senat jeweils eine/n weitere/n Mitarbeiter/Mitarbeiterin der Behörde in den Aufsichtsrat entsandt.

(47) Der Vertrag zur Betriebsmittelausstattung ist zwischen Finanzbehörde und dem LBK Hamburg ohne Beteiligung der damaligen Aufsichtsbehörde vereinbart worden. Die Aufsichtsbehörde hatte zwar Kenntnis vom Vertragsabschluss; der Vertrag selbst lag ihr aber nicht vor. Die seit 2004 zuständige BWG hat erklärt, sie habe den Vertrag Anfang 2004 von der Finanzbehörde erbeten. Im Einzelnen sei er der Behörde bzw. ihren Vorgängerinnen vorher nicht bekannt gewesen. Unabhängig hiervon ist davon auszugehen, dass auch die früheren Aufsichtsbehörden die ihren Geschäftsbereich berührenden Teile des Haushaltsbeschlusses gekannt haben. Mit dieser Kenntnis hatten sie Veranlassung, die vom Haushaltsbeschluss abweichende Praxis bei der Inanspruchnahme von Mitteln der Landeshauptkasse im Aufsichtsrat zu hinterfragen (vgl. Tz. 39). Keine der Aufsichtsbehörden ist verwaltungsmäßig gegenüber der Finanzbehörde nachvollziehbar tätig geworden.

(48) Angesichts der hohen Bedeutung des Vertrages für die Zahlungsfähigkeit der Anstalt und des seit 1998 permanenten Anwachsens der Verbindlichkeiten gegenüber der Landeshauptkasse wäre es für die Aufsichtsbehörde geboten gewesen, sich zur Wahrnehmung ihrer gesetzlich vorgesehenen Aufsichtspflichten frühzeitig Einsicht in den Vertrag zur Betriebsmittelausstattung zu verschaffen. Die Tatsache, dass die für die Einhaltung des Haushaltsrechts und Vorlage des Haushaltsbeschlusses generell zuständige Finanzbehörde, die zugleich Vertragspartner der Anstalt war, nicht tätig geworden ist, berührt die Handlungspflicht der Aufsichtsbehörde nicht.

Die Finanzbehörde hat erklärt, sie werde die zukünftige Rolle der Aufsichtsbehörde gemeinsam mit den Behörden definieren.

### **3.7.6      Fazit**

- 29 -

(49) Defizite bei der Wahrnehmung von Steuerungsaufgaben sowohl auf Seiten des LBK Hamburg als auch auf Seiten der Behörden haben zu einer Inanspruchnahme von Kassenverstärkungskrediten geführt, die durch den Haushaltsbeschluss der Bürgerschaft und den zwischen der FHH und der Anstalt geschlossenen Vertrag nicht gedeckt war:

- Der Vorstand hat die FHH als Träger der Anstaltslast nicht unterrichtet, dass der LBK Hamburg nicht mehr aus eigener Kraft funktionsfähig sei und die FHH - über die Bereitstellung von bloßen Liquiditätshilfen hinaus - finanziell eintreten müsse.
- Der Aufsichtsrat der Anstalt konnte seiner Aufsichtsfunktion zunächst nicht hinreichend gerecht werden, weil er die Inhalte des mit der FHH geschlossenen Vertrages über die erforderliche Betriebsmittelausstattung zur Vorfinanzierung der Pflegesatzleistungen nicht kannte (Tz. 37). Der Vorstand hatte ihm den Vertrag nicht zur Zustimmung vorgelegt (Tz. 30). Vonseiten des Vertreters der Finanzbehörde ist im Aufsichtsrat nicht auf die weit über den Vertrag hinausgehende Inanspruchnahme von Kassenverstärkungskrediten hingewiesen worden (Tz. 39). Entsprechend ihren Funktionen waren Aufsichtsrat und Aufsichtsbehörde gehalten, sich Kenntnis über die Vertragsinhalte zu verschaffen (Tzn. 38 und 48).
- Finanzbehörde und auch Aufsichtsbehörde sind trotz des Haushaltsbeschlusses der Bürgerschaft nicht mit dem Ziel tätig geworden, eine haushaltsrechtlich einwandfreie Praxis der Weitergabe von Kassenverstärkungskrediten zu erreichen (Tzn. 41 und 47). Zudem hat es die Finanzbehörde mit ihrer Zustimmung ermöglicht, dass im Rahmen der Umstellung der betrieblichen Altersversorgung nicht refinanzierbare Ausgaben der Anstalt abweichend vom Haushaltsbeschluss aus Mitteln der Landeshauptkasse finanziert werden (Tz. 44).

Diese Defizite sind aufgetreten, nachdem der Vorstand der Anstalt und die Finanzbehörde die vom Vertrag nicht gedeckte Inanspruchnahme von Mitteln der Landeshauptkasse zugelassen haben (Tzn. 33 und 43). Diese Entwicklung wurde maßgeblich gefördert durch die

- Zahlung von Mitteln der Landeshauptkasse für die Anstalt im Wege eines automatisierten Verfahrens, d. h. ohne inhaltliche Prüfung durch die Finanzbehörde (Tz. 7),
- Äußerungen und Testate der Wirtschaftsprüfungsgesellschaften im Rahmen ihrer Prüfungen der Jahresabschlüsse, die bis 2001 gar nicht und 2002 ohne Wiedergabe seines Inhalts auf den Vertrag Bezug nahmen (Tz. 37).

#### **4            Liquiditätshilfen an p&w**

##### **4.1        Verselbständigung von p&w**

###### **4.1.1     Errichtung der Anstalt**

- 30 -

- (50) Die städtischen Pflege-, Wohn- und Behinderteneinrichtungen<sup>66</sup> sind zum 01.01.1991 zur Steigerung der Wirtschaftlichkeit und zur Verbesserung der Aufgabenabgrenzung in einen Landesbetrieb nach § 26 LHO überführt worden.

Mit dem „Gesetz zur Errichtung der Anstalt öffentlichen Rechts ‚pflegen & wohnen‘ (p&w)“ vom 11.06.1997 (PWG) wurde für den Landesbetrieb Pflegen & Wohnen die Betriebsform nach § 26 LHO zum 01.08.1997 aufgehoben und p&w Anstalt öffentlichen Rechts. Der Landesbetrieb Landwirtschaft des Heinrich-Eisenbarth-Heimes wurde in die neue Anstalt eingegliedert. Gemäß § 1 Abs. 3 PWG gelten diese Landesbetriebe ab dem 01.08.1996 wirtschaftlich als für Rechnung der AöR geführt.

Maßgeblich für die Umwandlung in eine Anstalt war nach Darstellung des Senats die seinerzeitige Beschränkung des Kompetenzrahmens des Landesbetriebs Pflegen & Wohnen für eine resultatsverantwortliche Unternehmensleitung insbesondere hinsichtlich der unternehmerischen Disposition über Finanzen und Personal. Infolge des Pflege-Versicherungsgesetzes (PflegeVG) bestünden im Unternehmensbereich Heime in erheblichem Umfang wirtschaftliche Risiken, weil anstelle bisheriger mit dem Sozialhilfeträger ausgehandelter Pflegesätze nunmehr Pflegevergütungen auf der Basis von Pflegestufen, gesonderte Sätze für Unterkunft und Verpflegung, Investitionskostensätze sowie Zuschläge für Zusatzleistungen getreten seien. Der Konkurrenz freigemeinnütziger und gewerblicher Träger könne sich p&w nur durch eine gleichwertige betriebliche und unternehmerische Struktur stellen. Für den Unternehmensbereich Wohnunterkünfte würden sich die Probleme eines freien Marktes nicht in dem Ausmaß stellen wie im Heimbereich, doch seien auch hier alle Möglichkeiten auszuschöpfen, die Kostenstruktur zu verbessern.<sup>67</sup>

Durch die Errichtung der Anstalt sollten für den Haushalt der Stadt keine zusätzlichen Belastungen entstehen. Wie schon in der Zeit als Landesbetrieb wurden auch der Anstalt p&w Kassenverstärkungskredite als Liquiditätshilfen der Landeshauptkasse zur Vorfinanzierung der Anstaltsleistungen bis zur Entgelterhebung und zum Ausgleich von Liquiditätsschwankungen eingeräumt.<sup>68</sup> Hierüber wurde ein Vertrag zwischen p&w und der Finanzbehörde geschlossen (vgl. Tz. 57).

#### **4.1.2 Eigenkapital und auf die Anstalt übergegangene Lasten**

- (51) Die Anstalt hat sämtliche den Landesbetrieben zugeordnete Vermögenswerte und Verbindlichkeiten übernommen.

Bei Anstaltsgründung wurde p&w mit einem Eigenkapital von 162 Mio Euro ausgestattet, aufgeteilt in ein Stammkapital von 76,7 Mio Euro, eine Kapitalrücklage von 76,7 Mio Euro und eine zweckgebundene Rücklage von 8,6 Mio Euro<sup>69</sup>. Die FHH gewährte der Anstalt ein Trägerdarlehen von 248,2 Mio Euro durch Übertragung von Grundstücken und Gebäuden. Bei Grundstücksrückkäufen ist das Trägerdarlehen anteilig zu mindern.

<sup>66</sup> Insbes. Betriebsbereich Heime der seinerzeitigen Behörde für Arbeit, Gesundheit und Soziales.

<sup>67</sup> Vgl. Drs. 15/6978 „Entwurf eines Gesetzes zur Errichtung der Anstalt öffentlichen Rechts ‚pflegen und wohnen‘ (p&w)“ vom 18.02.1997, Nr. III. 1 und 2.

<sup>68</sup> Vgl. ebd., Nr. V. 2.

<sup>69</sup> Zur Finanzierung des Anlagevermögens und von Aufwendungen (Software, Betriebs- und Geschäftsausstattung).

Die Anstalt sollte sich gem. § 13 Abs. 2 PWG vorrangig durch privatrechtliche Entgelte finanzieren, die aufgrund vertraglicher Vereinbarungen für erbrachte Leistungen erhoben werden. Für die Inanspruchnahme ihrer Einrichtungen im Rahmen öffentlicher Unterbringungen besteht Anspruch auf Zahlung von Benutzungsgebühren, für die Wahrnehmung von Auftragsangelegenheiten erhält p&w Kostenersatz aus dem Haushalt der FHH.

Die Arbeitsverhältnisse der Mitarbeiter/Mitarbeiterinnen des Landesbetriebs sind unter umfassender Besitzstandswahrung auf die Anstalt übergeleitet worden. Eine Aufteilung der zu zahlenden Versorgungsbezüge zwischen p&w und der FHH ist in dem Maß vorgesehen, wie sie auf zugrunde liegenden Tätigkeiten bei der Anstalt bzw. den städtischen Vorgängereinrichtungen (einschl. Landwirtschaft) einerseits und den übrigen Bereichen der hamburgischen Verwaltung andererseits beruhen (§ 18 Abs. 4 PWG).

- (52) Damit besteht die Zahlungspflicht der Anstalt nicht nur für die Versorgungsansprüche des gegenwärtig vorhandenen sowie des zukünftigen Personals, sondern im Rahmen der dargestellten Aufteilung auch für die sog. Altfälle. Diese wurden vor Anstaltsgründung aus dem laufenden Haushalt finanziert. Für die AöR wurde keine Vorsorge getroffen. Auch ist weder - wie bei anderen Gebietskörperschaften - eine Versicherung bei der VBL oder ähnlichen Einrichtungen abgeschlossen noch sind für die Altersversorgung nennenswerte Rückstellungen gebildet worden.

Der jährlich insgesamt zu leistende Versorgungsaufwand, der die Anstalt als Resultat der vorstehend dargestellten Regelungen seit ihrer Gründung belastet, beträgt zzt. rd. 11 Mio Euro.

#### 4.1.3 Finanzierung und Ertragslage

- (53) Die Jahresergebnisse der Anstalt p&w sind - wie schon seit Gründung des Landesbetriebs - ausnahmslos negativ:

Tab. 4

Jahr	Jahresumsatz*)	Jahresergebnis*)
	- in Mio Euro	
08 - 12/1996	63,1	-9,4
1997	137,9	-14,9
1998	156,3	-13,7
1999	165,7	-16,3
2000	174,4	-194,7
2001	173,6	-0,2
2002	164,7	-10,5

- 32 -

2003	154,1	-25,6
<b>Summe</b>		<b>-285,3</b>

\*) Quelle: Berichte der Wirtschaftsprüfer

Bis 2003 hat p&w Bilanzverluste von insgesamt rd. 285 Mio Euro erwirtschaftet<sup>70</sup>. Die besonders hohen Verluste im Jahr 2000 waren Folge von Sonderabschreibungen auf Grundstücke und Gebäude, die zu einem außerordentlichen Ergebnis von rd. 184,8 Mio Euro führten. Bereinigt um das außerplanmäßige Ergebnis betragen die kumulierten Verluste seit Anstaltsgründung<sup>71</sup> rd. 100,5 Mio Euro.

#### 4.1.4 Rahmenbedingungen

(54) Die Verselbstständigung von p&w erfolgte unter insgesamt sehr ungünstigen Rahmenbedingungen:<sup>72</sup>

- Abbau von Kapazitäten im Heimbereich bei p&w,
- dem Kapazitätsabbau nicht entsprechender Personalrückgang,
- stagnierende Umsätze,
- im Vergleich zu Mitbewerbern nachteilige Personalstruktur,
- eine vergleichsweise hohe und noch zunehmende Zahl von Versorgungsempfängern,
- in der Branche überdurchschnittlich hohe Versorgungsansprüche der Mitarbeiter/Mitarbeiterinnen,
- nahezu vollständig fehlende Rückstellungen für Altersversorgung sowie
- zunehmender Investitionsbedarf und Flächenüberhänge bei den Gebäuden.

Die Anstalt wurde damit vor die Herausforderung gestellt, trotz hoher Lasten aus der Vergangenheit - insbesondere aus der betrieblichen Altersversorgung nach den hamburgischen Ruhegeldgesetzen für ehemalige Angestellte und Arbeiter des Amtes für Heime der BAGS<sup>73</sup> - mit Wettbewerbern zu konkurrieren, gleichzeitig Kapazitäten und Mitarbeiterzahl zu reduzieren und die z. T. betrieblich ungünstigen und modernisierungsbedürftigen Gebäude instand zu halten bzw. instand zu setzen.

(55) Bereits in seinem Jahresbericht 1999 hat der Rechnungshof u. a. festgestellt<sup>74</sup>, dass p&w mit dem Pflegesatz zwar einen Personalkostenanteil erhielt, der für die

<sup>70</sup> Die kumulierten Verluste seit Gründung des Landesbetriebes 1991 betragen rd. 656 Mio EUR (bis einschl. 2003).

<sup>71</sup> Zugrunde gelegt ist der wirtschaftliche Übergang gem. § 1 Abs. 3 Errichtungsgesetz, d. h. der 01.08.1996.

<sup>72</sup> Vgl. Jahresbericht 1999, Tzn. 114 ff.

<sup>73</sup> Bei Anstaltserrichtung betrug die Relation zwischen Beschäftigten und Ruheständlern 3.518 : 2.297.

<sup>74</sup> Vgl. Jahresbericht 1999, Tz. 114 ff. In seiner Stellungnahme hat der Senat die Pensionslasten bei p&w als besondere Zukunftsbelastungen anerkannt und auf die in Arbeit befindliche Entwicklung geeigneter Lösungsstrategien verwiesen (Drs. 16/2952 v. 31.08.1999). Der Rechnungshof hat ferner bei einer auf die Verzinsung der Betriebsmittelkredite bezogenen

Bezahlung der „Versorgungslasten“ verwendet wurde, aber kein Ertragsäquivalent für die Bildung von Pensionsrückstellungen vorhanden war. Die Verluste würden mittel- und langfristig zu einem Verzehr des Eigenkapitals und zu „einem entsprechenden Risiko für Hamburg als Träger der Anstaltslast und als Gewährträger“ führen. Wie der Bürgerschaft berichtet, hat der Rechnungsprüfungsausschuss die Verwaltung aufgefordert, darzulegen, welche Lösungen hinsichtlich der finanziellen Risiken im Zusammenhang mit den Versorgungslasten und den Instandsetzungen der Gebäude unter Berücksichtigung des Optimierungskonzeptes von p&w vorgesehen seien<sup>75</sup>. Nach einem Zwischenbericht vom 04.05.2001 und einem weiteren Sachstandsbericht vom 26.02.2002 an den Haushaltsausschuss hat der Senat im Juli 2003 ein Grundkonzept zur Umstrukturierung von p&w beschlossen. Ein vom Aufsichtsrat beschlossenes Sanierungskonzept mit nachvollziehbaren finanziellen Eckpunkten liegt der Bürgerschaft bisher nicht vor.

(56) Die Behörde für Soziales und Familie (BSF) hat die Situation von p&w Mitte 2003 dargestellt.<sup>76</sup> Danach war p&w aufgrund seiner Strukturängel auf Dauer nicht in der Lage, ein ausgeglichenes Ergebnis zu erzielen.<sup>77</sup> Ursachen seien insbesondere

- unwirtschaftliche Betriebsstrukturen in den Pflegezentren,
- eine überdimensionierte Verwaltung,
- Pensionslasten ohne betriebswirtschaftliche Vorsorge sowie
- die Überbewertung des Anlagevermögens.

Aufgrund des Stellenabbaus werde das Verhältnis zwischen Beschäftigten und Ruhegeldempfängern immer ungünstiger ausfallen. 2001 sei mit rd. 12,7 % des Lohn- und Gehaltsaufwands im Geschäftsbereich Pflege mehr als das Dreifache des Branchendurchschnitts für die Altersversorgung aufgewendet worden.<sup>78</sup> Nachdem mit der Einführung der Pflegeversicherung ab 1996 nicht mehr die „Selbstkosten“ der Einrichtungen finanziert wurden, seien die Versorgungsbaraufwendungen für ausgeschiedene Mitarbeiter/Mitarbeiterinnen nur noch zu einem geringen Teil über die Pflegevergütungen gedeckt worden (vgl. Tz. 66). Daher habe p&w die Zahlungsverpflichtungen nicht bewältigen können.

Die BSF hat darauf hingewiesen, dass der Schuldenaufbau bei der LHK in Höhe und Zweck nicht mehr dem Vertrag zwischen p&w und der Finanzbehörde entspreche. Der Kredit sei im Zuge des Konzepts abzulösen oder auf eine andere haushaltsrechtliche Grundlage zu stellen.

## 4.2 Vertrag zwischen p&w und Finanzbehörde

---

Prüfung der Landeshauptkasse festgestellt, dass Zinsen gegen p&w nicht geltend gemacht wurden (vgl. Jahresbericht 2000, Tzn. 619 ff.).

<sup>75</sup> Berichte des Haushaltsausschusses - Drucksachen 16/3428 vom 30.11.1999, 16/5002 vom 02.11.2000, 17/428 vom 04.03.2002.

<sup>76</sup> Vgl. Veröffentlichung der Staatlichen Pressestelle vom 15.07.2003 zur Umstrukturierung von p&w.

<sup>77</sup> Vgl. ebd., Ziff. II. 1.

<sup>78</sup> Vgl. ebd., Ziff. III. 3.1.

- 34 -

- (57) Die Finanzbehörde hat sich auf Grundlage des Haushaltsbeschlusses 1997 mit Vertrag vom 15./22.12.1997 gegenüber p&w verpflichtet, „die erforderliche Betriebsmittelausstattung zur Vorfinanzierung von Pflegesatzleistungen des Sozialhilfeträgers Hamburg, der Sozialversicherungsträger und von Zuwendungen der Freien und Hansestadt Hamburg ... sicherzustellen“. Für diesen Zweck (Liquiditätsbedarf) wurden verzinsliche Liquiditätshilfen bis zur Höhe von 20,45 Mio Euro vereinbart, für die p&w den gleichen Zinssatz zu entrichten hat, der von der Finanzbehörde für Kassenverstärkungskredite an die HSH Nordbank (seinerzeit: Hamburgische Landesbank) zu zahlen ist. Die Bereitstellung der Mittel erfolgt - ähnlich wie beim LBK Hamburg - durch Kontenausgleich, der allerdings durch eine Mittelabforderung in konkreter Höhe seitens p&w ausgelöst wird.

Aufgrund der steigenden Inanspruchnahme von Kassenverstärkungskrediten durch p&w und wiederholter Überschreitung der vereinbarten Betragsgrenze ist diese im Jahr 2000 auf 51,1 Mio Euro erhöht worden. Nach dem Bericht des Wirtschaftsprüfers über die Prüfung des Jahresabschlusses zum 31. Dezember 2002 betrug die Forderung der Landeshauptkasse gegenüber p&w zum Bilanzstichtag 48,5 Mio Euro. p&w beantragte daraufhin bei der Finanzbehörde eine weitere Erhöhung der Kreditlinie auf 60 Mio Euro. Ende Dezember 2003 lag die Inanspruchnahme von Kassenverstärkungskrediten durch die Anstalt bei rd. 58 Mio Euro. p&w hat daraufhin eine Ausweitung des Kreditrahmens auf 83,4 Mio Euro beantragt, worüber noch nicht entschieden ist.

#### 4.3 Entwicklung der Inanspruchnahme von Kassenverstärkungskrediten seit 1996

- (58) Die Verbindlichkeiten von p&w gegenüber der Landeshauptkasse haben sich seit Anstaltsgründung wie folgt entwickelt (jeweils Jahresabschluss 31.12.):

Tab. 5

1996 <sup>79</sup>	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003
- in Mio Euro -							
21,0	13,9	32,2	40,3	39,9	43,0	58,5	68,4

In der Tabelle sind

- eine einmalige Vorauszahlung<sup>80</sup> der damaligen BAGS (Restbetrag ab 1998: 4,6 Mio Euro; 2003: 3,6 Mio EUR), die aufgrund der erheblichen Zahlungsrückstände der Sozialämter geleistet wurde, sowie
- aufwachsende Zinsen bis zur Höhe von rd. 6,7 Mio Euro (2003)

berücksichtigt. Die aufgelaufenen Zinsen sind gestundet.

<sup>79</sup> Sog. Rumpfgeschäftsjahr vom 01.08. - 31.12.1996.

<sup>80</sup> Vorauszahlung von 17,4 Mio Euro aus dem Titel 4640.671.23 zur Vorfinanzierung der Forderungen von p&w an die bezirklichen Sozialdienststellen, die von den Wirtschaftsprüfern durchgängig den Verbindlichkeiten gegenüber der Landeshauptkasse zugeordnet wurde.

Seit 1998 ist ein signifikanter Anstieg zu erkennen. Die Gründe liegen insbesondere in überplanmäßigen Ausgaben für Wirtschafts- und Verwaltungsbedarf<sup>81</sup> sowie für Instandhaltungen. Ende 2003 hatten die von p&w in Anspruch genommenen Kassenverstärkungskredite einen Stand von netto (d. h. ohne Vorauszahlung und ohne Zinsen) 58,1 Mio Euro.

- (59) Der Bedarf an Liquiditätshilfen (vgl. Tz. 57) ergibt sich aus einer Saldierung der kurzfristigen Forderungen aus Lieferungen und Leistungen mit den noch nicht beglichene Verbindlichkeiten aus Lieferungen und Leistungen. Dem steht eine erheblich höhere Inanspruchnahme von Kassenverstärkungskrediten gegenüber:

Tab. 6  
**Inanspruchnahme von Kassenverstärkungskrediten und Liquiditätsbedarf**

Jahr (jeweils 31.12.)	Kassenverstärkungskredite (netto) <sup>82</sup>	Forderungen aus Lieferungen und Leistungen	Verbindlichkeiten aus Lieferungen und Leistungen	Saldo aus Forderungen und Verbindlichkeiten (Liquiditätsbedarf)	Darüber hinaus gehende Kassenverstärkungskredite
08 - 12/1996	21,0	21,8	3,8	18,0	2,9
1997	14,0	15,5	4,7	10,8	3,1
1998	31,9	15,0	5,8	9,2	22,7
1999	34,3	15,6	6,2	9,4	25,0
2000	32,5	9,5	6,6	2,9	29,5
2001	34,2	5,3	6,0	-0,7	34,9
2002	48,5	5,2	5,1	0,2	48,3
2003	58,1	3,7	3,4	0,3	57,8

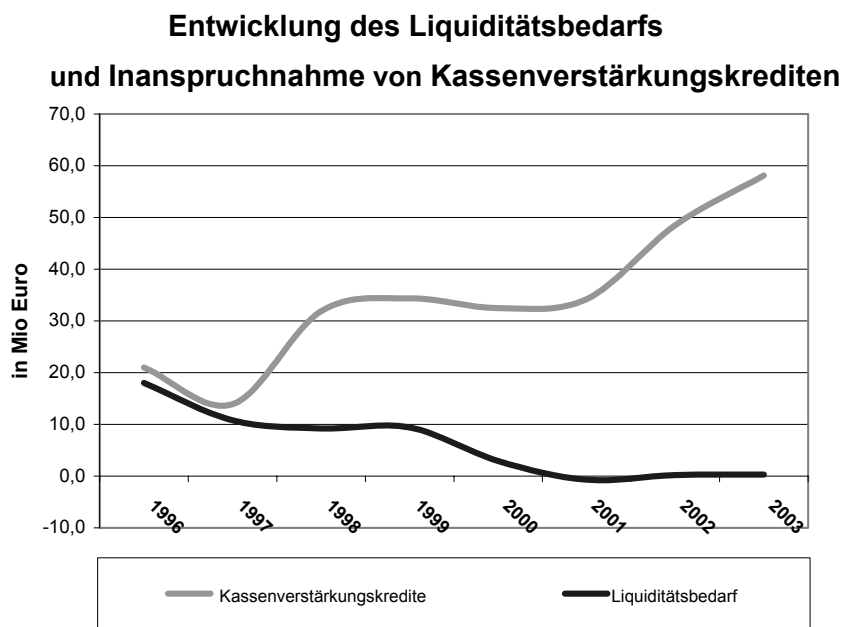
Dies führt für den Zeitraum seit der Anstaltsgründung<sup>83</sup> zu folgendem Bild:

<sup>81</sup> Zeitarbeit aufgrund der Personalumstrukturierung, Fremdreinigung/-wäsche, Kosten der Zentralwäscherei, Beratung wegen der Einführung von SAP.

<sup>82</sup> Soweit liquiditätswirksam, d. h. incl. Vorauszahlung BAGS und ohne Zinsen (Zahlen lt. Drucksache 18/660 - Antwort des Senats auf eine Schriftliche Kleine Anfrage „Konzept für pflegen & wohnen [p&w] - [1]“ vom 29.07.2004 - dort allerdings ohne Vorauszahlung).

<sup>83</sup> Bei dieser Betrachtung wird der wirtschaftliche Übergang gem. § 1 Abs. 3 Errichtungsgesetz, d. h. der 01.08.1996 zugrunde gelegt.

Grafik 3



Es wird deutlich, dass die Inanspruchnahme der Kassenverstärkungskredite bis 1997 im Wesentlichen mit dem festgelegten Zweck übereinstimmt. Danach geht sie erheblich über den haushaltsrechtlich zulässigen und vertraglich definierten Bedarf an Liquiditätshilfen hinaus.

- (60) Eine weitgehende Übereinstimmung zwischen Finanzbedarf und Kassenverstärkungskrediten ergibt sich hingegen, wenn diese den kumulierten Verlusten<sup>84</sup> für denselben Zeitraum gegenüber gestellt werden. Dabei wurden die geleistete Abschlagzahlung der damaligen BAGS und 2003 die bis dato aufgelaufenen und gestundeten Zinsen (rd. 6,7 Mio Euro) berücksichtigt:

<sup>84</sup> Ohne Sonderabschreibungen auf Immobilien in den Jahren 1996 und 2000.

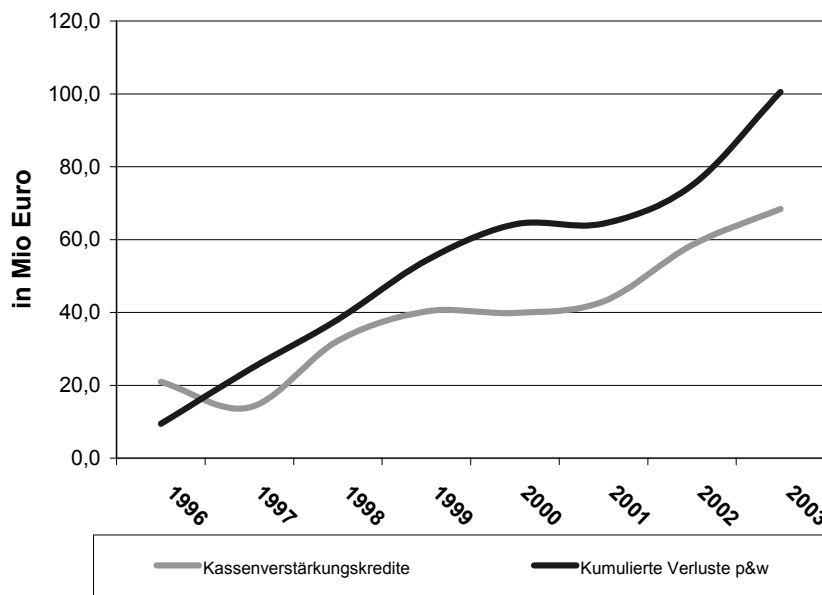
Tab. 7

Jahr	Kassen- verstärkungs- kredite (brutto) <sup>85</sup>	Kumulierte Verluste p&w
	- in Mio Euro -	
1996	21,0	9,4
1997	13,9	24,3
1998	32,2	38,0
1999	40,3	54,3
2000	39,9	64,2
2001	43,0	64,4
2002	58,5	74,9
2003	68,4	100,5

Als Grafik zeigt sich folgendes Bild:

Grafik 4

### Inanspruchnahme von Kassenverstärkungskrediten und kumulierte Verluste



Die Grafik macht deutlich, dass ein enger Zusammenhang zwischen der Inanspruchnahme von Kassenverstärkungskrediten und den jährlichen Verlusten von p&w besteht.

<sup>85</sup> Entsprechend den Verbindlichkeiten gegenüber der Landeshauptkasse - vgl. Tab. 5.

- 38 -

- (61) Die Anstalt konnte ihre Verluste weder aus den laufenden Erträgen ausgleichen noch hat sie entsprechende Kredite bei Kreditinstituten aufgenommen. Die Verluste sind vielmehr in dem Umfang, in dem sie liquiditätswirksam geworden sind, aus Kassenverstärkungskrediten finanziert worden.

Die liquiditätswirksamen Verluste haben im Wesentlichen folgende Ursachen:

- *Aufwendungen für die Instandhaltung/Investitionen;*

p&w hat als Ursache der Verluste im Heimbereich für 1998 und 1999<sup>86</sup> zusammen 11,5 Mio Euro genannt, die nicht durch Erträge aus den Investitionskostensätzen und die Auflösung des Sonderpostens<sup>87</sup> gedeckt waren. In den Folgejahren sind dazu keine Aussagen getroffen worden.

- *Personalaufwand;*

Für 1998 und 1999 werden Kosten für zusätzliches, in Zeitarbeit beschäftigtes Personal von 7,5 Mio Euro genannt.<sup>88</sup> In den Folgejahren werden Verluste - ohne Quantifizierung - auf das nicht aus den Pflegesätzen refinanzierte Personal zurückgeführt.

- *Weitere Verluste (ohne Quantifizierung);*

Ambulanter Dienst (inzwischen aufgelöst), Heimärztlicher Dienst, Therapien, Wirtschafts- und Verwaltungsbedarf, Zinsbelastungen der Landeshauptkasse (gestundet).

- *Altersversorgung.*

Insbesondere waren die bis zur Errichtung der Anstalt aus dem Haushalt finanzierten Leistungen für die Altersversorgung vollen Umfangs aus Mitteln der Anstalt zu leisten, und es musste daher ggf. entsprechende Liquidität bereitgestellt werden. Der auf die Altersversorgung entfallende Anteil im Heimentgelt, der p&w bei den Pflegesatzverhandlungen bewilligt wurde, ist nicht genau zu quantifizieren. Insbesondere unterlag der Kostensatz für Unterkunft und Verpflegung reinen Preisverhandlungen ohne Aufschlüsselung der Kostenanteile. Der Anteil für die Altersversorgung kann also lediglich fiktiv angenommen werden. Zweifelsfrei handelt es sich bei den laufenden Zahlungen für die Altersversorgung jedoch um den mit Abstand größten Verlustbringer, auf den mindestens die Hälfte der kumulierten Verluste entfällt.

---

<sup>86</sup> Vgl. Berichte der Wirtschaftsprüfer über die Prüfung der Jahresabschlüsse 1998 (C II) und 1999 (D II 2).

<sup>87</sup> Sonderposten aus Zuschüssen und Zuweisungen zur Finanzierung des Sachanlagevermögens.

<sup>88</sup> Vgl. Bericht der Wirtschaftsprüfer über die Prüfung des Jahresabschlusses 1999, Anlage 5, Nr. 10.

#### 4.4 Betriebliche Altersversorgung

(62) Für den Landesbetrieb Pflegen & Wohnen bestand keine rechtliche Verpflichtung, seine Pensionsverpflichtungen zu passivieren: Die für ihn als rechtlich unselbstständiger Teil der Verwaltung maßgebliche Landeshaushaltsordnung einschließlich der dazu erlassenen Verwaltungsvorschriften und Bestimmungen der Finanzbehörde sahen dies zunächst nicht vor, vgl. Tz. 63. Auch eine materielle Notwendigkeit zur Passivierung der Pensionsverpflichtungen war nicht gegeben, weil

- für den Wohnbereich des Landesbetriebes die Möglichkeit bestand, die Pensionszahlungen bei der Berechnung der Gebühren- bzw. Kostensätze zu berücksichtigen und
- für den Heimbereich gem. der Allgemeinen Pflegesatzvereinbarung das Ruhegeld in die Pflegesätze einbezogen werden durfte.

Mit dem durch das PflegeVG von 1994 ausgelösten Anpassungsbedarf und den Überlegungen zur Umwandlung des Landesbetriebes in eine Anstalt öffentlichen Rechts wurde die Frage aufgeworfen, wie die bestehenden Versorgungsaufwendungen gehandhabt werden sollten. Unter Hinweis auf die erforderliche Konkurrenzfähigkeit der zukünftigen Anstalt und die Deckelung der Erträge durch das PflegeVG hat Pflegen & Wohnen gefordert, dass die Stadt zukünftig die bis zum 31.12.1990, d. h. die bis zur Errichtung des Landesbetriebes entstandenen Versorgungsverpflichtungen übernimmt. Die Finanzbehörde und das Personalamt haben diese Forderung mit dem Hinweis auf die zwischenzeitliche Überleitung in eine AöR abgelehnt. Zugesagt wurde lediglich, die Versorgungslasten zu übernehmen, die auf Vordienstzeiten in anderen Dienststellen der FHH beruhen.

(63) Eine Regelung zur Bildung von Pensionsrückstellungen bei den Landesbetrieben - einschl. Pflegen & Wohnen - hat die Finanzbehörde mit dem 1. Haushaltsrundschreiben 1997 vom 01.12.1995 getroffen. Danach sollten von den Landesbetrieben - entsprechend § 249 HGB in Verbindung mit Art. 28 EGHGB - Pensionsrückstellungen für alle Neuzusagen ab 01.01.1987 gebildet werden. Dies entspricht der Pflegebuchführungsverordnung (PBV), die zum Geschäftsjahr 1997 anzuwenden war. Die Finanzbehörde hat später ihre Regelung im Hinblick auf die beabsichtigte Errichtung der Anstalt dahingehend modifiziert, dass Pflegen & Wohnen für alle Neuzusagen ab 01.01.1991 (Gründung des Landesbetriebes) Rückstellungen bilden sollte.<sup>89</sup>

(64) Als Ergebnis einer zwischenbehördlichen Vorabstimmung am 26.03.1996<sup>90</sup> wurde festgehalten, dass

- die für ehemalige Mitarbeiter/Mitarbeiterinnen zu zahlenden laufenden Versorgungsaufwendungen von der Anstalt zu tragen sein würden,
- Pensionsrückstellungen für neue von der Anstalt eingestellte Mitarbeiter/Mitarbeiterinnen zu bilden seien, weil die Buchführungsvorschriften als

<sup>89</sup> Vgl. Schreiben Finanzbehörde -210/1- vom 30.04.1996.

<sup>90</sup> Beteiligte: Finanzbehörde (Finanz-, Steuer- und Liegenschaftsverwaltung sowie Vermögens- und Beteiligungsverwaltung), Planungsstab, BAGS - Amt für Verwaltung -, Geschäftsführung pflegen & wohnen.

- 40 -

Ausführungsvorschriften zum PflegeVG auf das Handelsrecht verwiesen<sup>91</sup> und

- die Finanzbehörde mit dem Wirtschaftsprüfer erörtern würde, ob für Vorjahre noch Pensionsrückstellungen gebildet werden müssten.

(65) Bei der Erstellung des Zwischenabschlusses zum 31.07.1996 anlässlich der Umwandlung in eine AöR hat p&w vom Bilanzierungswahlrecht gem. § 249 Abs. 1 Satz 1 HGB i.V.m. Art. 28 EGHGB Gebrauch gemacht und keine Rückstellungen für Ansprüche gebildet, die vor dem 01.01.1987 erworben worden sind. Sie hat darüber hinaus in Abweichung von der Regelung der Finanzbehörde, Rückstellungen für Neuzusagen ab 01.01.1991 zu bilden (vgl. Tz. 63), auch keine Rückstellungen für Pensionsverpflichtungen gebildet, die bis einschl. 1996 entstanden sind. Den tatsächlichen Versorgungslasten entsprechende Verbindlichkeiten sind deshalb bei Anstaltsgründung nicht ausgewiesen worden.<sup>92</sup>

Der Wirtschaftsprüfer hat infolgedessen in seinem Bericht über die Prüfung des Abschlusses zum 31.07.1996<sup>93</sup> darauf hingewiesen, dass der Landesbetrieb für die künftigen Verpflichtungen aus den seit 01.01.1991 neu erteilten Pensionszusagen entsprechend der Anweisung der Finanzbehörde vom 15.12.1995<sup>94</sup>, aber entgegen § 249 Abs. 1 Satz 1 HGB i.V.m. Art. 28 Abs. 1 EGHGB keine Pensionsrückstellungen gebildet, sondern den Gesamtbetrag von rd. 157 Mio Euro im Anhang vermerkt habe.

Trotz verschiedener weiterer Erörterungen zur Frage der Bilanzierungspflicht der Pensionsverpflichtungen ist das Ergebnis der Behördenabstimmung vom 26.03.1996 umgesetzt worden. So sind vom Landesbetrieb 1995 gebildete Pensionsrückstellungen im Hinblick auf die für die Anstalt beabsichtigte Sonderregelung des PWG wieder storniert worden.

Am 18.02.1997 hat der Senat der Bürgerschaft den Entwurf des PWG zur Beschlussfassung vorgelegt, der am 11.06.1997 verabschiedet wurde. Mit diesem Gesetz hat die Bürgerschaft u. a. die Rechtsgrundlagen für das Rechnungswesen und den Jahresabschluss festgelegt (§ 15 Abs. 2 PWG). Danach erstellt die Geschäftsführung einen Jahresabschluss nach den speziellen Vorschriften der PBV. Die Vorschriften des Dritten Buches des Handelsgesetzbuches sind für anwendbar erklärt, soweit im PWG nichts anderes geregelt ist. Abweichend von § 249 Abs. 1 Satz 1 HGB i.V.m. Art. 28 EGHGB ist im PWG geregelt, dass die Anstalt Rückstellungen nur für Pensionsverpflichtungen bildet, die aufgrund unmittelbarer Neuzusagen seit dem 01.01.1997 entstanden sind.

Der Umfang der nicht gebildeten Rückstellungen ist in der Einbringungsdrucksache nicht beziffert. Im Wirtschaftsplan 1997 als Teil des Überleitungsplans<sup>95</sup> sind die jährlichen laufenden Versorgungszahlungen genannt. Darüber hinaus sind dort Pensionsrückstellungen von 15,9 Mio Euro sowie - als neutraler Ertrag - eine Gewährleistung der Versorgungszusagen durch die FHH in gleicher Höhe ausgewiesen. Abweichend vom Überleitungsplan sind diese Rückstellungen (Pflichtrückstellungen gem. PBV und HGB) jedoch zu keinem Zeitpunkt gebildet worden.

<sup>91</sup> Es bestehe insoweit auch Einvernehmen, dass erst ab Anstaltsgründung Vorsorge betrieben werden müsse.

<sup>92</sup> Demgegenüber hat das Heinrich-Eisenbarth-Heim Pensionsrückstellungen gem. HGB / EGHGB gebildet.

<sup>93</sup> Uneingeschränkt testierter Abschluss als Voraussetzung für die Anstaltsgründung.

<sup>94</sup> Offenbar handelt es sich um einen Schreibfehler; gemeint ist das 1. Haushaltsrundsreiben 1997 vom 01.12.1995.

<sup>95</sup> Anlage zur Drs. 15/ 6978, a.a.O.

- (66) Es ist mit vertretbarem Aufwand nicht ermittelbar und kann letztlich offen bleiben, in welcher Höhe Kassenverstärkungskredite gerade für Versorgungsleistungen in Anspruch genommen wurden. Denn die Höhe der Zahlungen für die betriebliche Altersversorgung zeigt, dass schon der hierdurch insgesamt ausgelöste Liquiditätsbedarf über die Inanspruchnahme der Kassenverstärkungskredite durch p&w hinaus ging. Seit Anstaltsgründung sind rd. 85 Mio Euro an Versorgungsleistungen verausgabt worden. Dem stand Ende 2003 eine Inanspruchnahme von Kassenverstärkungskrediten in Höhe von mehr als 68 Mio Euro gegenüber:

Tab. 8

Jahr	Versorgungsaufwand -jährlich-	In Anspruch genommene Kassenverstärkungskredite - aufwachsend, per 31.12. -
	- in Mio Euro -	
<b>08 - 12/1996</b>	5,7	21,0
<b>1997</b>	11,1	13,9
<b>1998</b>	11,1	32,2
<b>1999</b>	11,4	40,3
<b>2000</b>	11,3	39,9
<b>2001</b>	11,1	43,0
<b>2002</b>	11,4	58,5
<b>2003</b>	11,7	68,4
<b>insgesamt</b>	<b>84,8</b>	<b>68,4</b>

Es ist p&w zwar gelungen, den noch vor wenigen Jahren prognostizierten deutlichen Anstieg des Versorgungsaufwands zu begrenzen. Dafür sind allerdings auch erhebliche Abfindungen gezahlt worden (von 2000 bis 2003 insgesamt rd. 21,9 Mio Euro). Die Pensionsverpflichtungen betragen am 31.12.2003 nach versicherungsmathematischem Gutachten rd. 173,6 Mio Euro. Pensionsrückstellungen sind dagegen nur in Höhe von 0,9 Mio Euro gebildet worden.

#### 4.5 Bewertung

##### 4.5.1 Verwendung der Kassenverstärkungskredite

- (67) Durch Kassenverstärkungskredite wird der Liquiditätsbedarf der Anstalt zu günstigsten Konditionen gedeckt. Bei der Inanspruchnahme der Kassenverstärkungskredite durch p&w handelt es sich allerdings um eine dauerhafte Finanzierung eines strukturellen Betriebsdefizits ohne haushaltsrechtliche Ermächtigung (vgl. Tz. 2). Sie geht erheblich über den im Haushaltsbeschluss i. V. m. § 18 LHO gedeckten Zweck, die (kurzfristige) Vorfinanzierung von erwarteten Einnahmen,

- 42 -

hinaus. Faktisch wurden durch Gründung der AöR und ihre Liquiditätsfinanzierung über die revolvingierende Inanspruchnahme von Kassenverstärkungskrediten Finanzierungsverpflichtungen, die früher im Haushalt bestanden, auf die Anstalt abgewälzt. Damit werden heute Ausgaben dauerhaft kreditär finanziert, die auch vor Anstaltserrichtung nicht dauerhaft kreditär finanziert werden durften.

Die Verwendung der Liquiditätshilfen widerspricht zugleich weit überwiegend dem im Vertrag zwischen p&w und der Finanzbehörde festgelegten Zweckbestimmung der Betriebsmittelkredite (zur Wahrnehmung von Steuerungsaufgaben, *vgl. Tzn. 71 ff.*).

Die Bereitstellung der Kassenverstärkungskredite hat die Zahlungsfähigkeit der Anstalt sichergestellt. Die Ursachen für den Kreditbedarf, die Defizite der Anstalt, sind bestehen geblieben und weiter angewachsen. Insofern hat die Bereitstellung der Kassenverstärkungskredite über den vertraglich festgelegten Umfang hinaus auch dazu beigetragen, dass die Dringlichkeit notwendiger Maßnahmen zur Beseitigung unwirtschaftlicher Zustände nicht offenbar wurde.

Die Verwaltung hat unter Hinweis auf wirtschaftliche Vorteile einen Verstoß gegen den Haushaltsbeschluss und den Vertrag eingeräumt und weist auf eingeleitete Struktur- und Rechtsformüberprüfungen bei p&w hin (*vgl. Tz. 19*).

#### **4.5.2      Rahmenbedingungen bei Anstaltsgründung und weitere Auswirkungen**

- (68) Der Senat hatte in Drs. 15/6978 vom 18.02.1997 selbst darauf hingewiesen, dass mit der zweiten Stufe des PflegeVG wirtschaftliche Risiken und wettbewerbliche Herausforderungen in erheblichem Umfang entstanden waren und p&w sich auf finanzielle Einbußen einstellen müsste. Da mit dem PflegeVG ferner die Möglichkeit entfiel, die Versorgungsaufwendungen vollen Umfangs über die Entgelte zu finanzieren, war bereits zur Zeit der Anstaltserrichtung erkennbar, dass zumindest im Hinblick auf die Versorgungslasten keine ausreichenden Mittel erwirtschaftet werden konnten, zumal das Verhältnis von aktiven Beschäftigten zu Pensionsempfängern absehbar und nachhaltig ungünstiger werden würde.

Bei Anstaltserrichtung hat der Senat der Bürgerschaft die Risiken aus den Versorgungsverpflichtungen für die ehemaligen Beschäftigten des Amts für Heime der BAGS und seiner Vorgängerinstitutionen nicht dargelegt. Aus den Erläuterungen und Begründungen in der Errichtungsdrucksache gehen die auf die Anstalt zu übertragenden Pensionslasten weder dem Grunde noch der Höhe nach hervor. Aus den Angaben im Überleitungsplan als Anlage zur Bürgerschaftsdrucksache sind ebenfalls keine hinreichenden Rückschlüsse auf die tatsächliche Höhe der Altersversorgungslasten möglich. Eine Begründung für die vom HGB abweichende Bilanzierung der Pensionsverpflichtungen lt. § 15 Abs. 2 PWG wird nicht gegeben.

Darüber hinaus war zum Zeitpunkt der Anstaltsgründung bereits die PBV in Kraft. Sie war deshalb ab dem Jahresabschluss 1997 anzuwenden (*Tz. 63*). Da es sich hierbei um eine Bundesverordnung handelt, konnten, anders als in Hamburg geschehen, durch die Länder keine davon abweichenden Regelungen getroffen werden. Die in der PBV genannten Vorschriften des HGB gelten für alle Pflegeeinrichtungen, und zwar - entgegen der seinerzeitigen Annahme der Finanzbe-

hörde<sup>96</sup> - unabhängig von ihrer Rechtsform und Kaufmannseigenschaft. Nach der PBV hätten für Pensionszusagen ab 1987 Rückstellungen gebildet werden müssen.

Durch die weitgehend unterbliebene Bilanzierung der zugesagten Altersversorgung ist der Vorteil der kaufmännischen Buchführung - die Offenlegung des Vermögens und der Verbindlichkeiten - nicht genutzt worden. Unter Berücksichtigung der übernommenen Pensionslasten von 179 Mio Euro wäre die Anstalt bereits zum Zeitpunkt ihrer Errichtung als überschuldet darzustellen gewesen. Die Offenlegung dieser Lasten wäre im Interesse der Errichtung einer wirtschaftlich leistungsfähigen Anstalt notwendig gewesen und hätte das zwingende Erfordernis einer Lösung der „Altlasten“-Problematik verdeutlicht.

- (69) Die in Anspruch genommenen Kassenverstärkungskredite dienten in erheblichem Umfang der Finanzierung von Versorgungsbezügen von Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern, die ihre Pensionszusagen vor 1987 erhalten haben. Im Zuge der Verselbständigung hätten Lösungsansätze entwickelt werden müssen, wie die Verbindlichkeiten zu erfüllen gewesen wären. Mit der Entscheidung, die Lösung dieses Problems - in Kenntnis der nachteiligen wirtschaftlichen Situation des Unternehmens - p&w aufzulasten, war die heutige Situation vorbestimmt.

Inzwischen ist infolge der dargestellten Ursachen bei p&w eine Finanzierungslücke von rd. 58 Mio Euro<sup>97</sup> entstanden, die gedeckt werden muss, ohne dass damit bereits das eigentliche Problem - die fortlaufende Zahlung der Versorgungsbezüge - gelöst wäre.

Mit den unterlassenen Pflichtrückstellungen für die Pensionszusagen von 1987 bis 1997 ist das Problem weiter verschärft worden. Wenn diese Zusagen fällig werden, fehlen wiederum Mittel in Höhe von rd. 25 Mio Euro.

- (70) Die in der Errichtungsdrucksache<sup>98</sup> formulierten Ziele, p&w unter Zusammenführung von uneingeschränkter Entscheidungszuständigkeit und Ergebnisverantwortung die gleichen Möglichkeiten an unternehmerischer Flexibilität und fachlicher Aufgabenverantwortung zuzugestehen wie den freigemeinnützigen und gewerblichen Trägern, sind irreführend. Diese Formulierungen konnten den Eindruck erwecken, p&w entspräche nach der Verselbständigung den Anforderungen des Marktes und sei am Markt konkurrenzfähig.

#### 4.6 Wahrnehmung von Steuerungsaufgaben<sup>99</sup>

- (71) Organe von p&w sind die Geschäftsführung und der Aufsichtsrat.<sup>100</sup> Der Aufsichtsrat besteht aus zwölf Mitgliedern, darunter mindestens einer Vertreterin oder einem Vertreter der Aufsichtsbehörde als Vorsitzender und einer Vertreterin

<sup>96</sup> Die Finanzbehörde ging seinerzeit davon aus, dass die Anwendbarkeit des HGB durch das Absehen von der Eintragung von p&w in das Handelsregister ausgeschlossen werden könnte. Allerdings sind die Bilanzierungsvorschriften des HGB schon über die PBV zwingend anzuwenden.

<sup>97</sup> Stand Ende 2003.

<sup>98</sup> Vgl. Drs. 15/6978, a.a.O., Ziff. III. 2 und IV. Ziff. 1.

<sup>99</sup> Die Ausführungen zum LBK Hamburg (*Tzn. 28 ff.*) treffen grundsätzlich auch auf p&w zu.

<sup>100</sup> Vgl. § 5 Abs. 1 PWG.

- 44 -

oder einem Vertreter der Finanzbehörde.<sup>101</sup> Der Aufsichtsrat überwacht und entlastet die Geschäftsführung.<sup>102</sup>

Die Geschäftsführung leitet p&w. Sie hat auf die Einhaltung der Vorschriften des PWG, der allgemeinen Rechtsvorschriften und der Satzung von p&w zu achten.<sup>103</sup> Sie hat den Aufsichtsrat - ohne ausdrückliche Bezugnahme auf den Inhalt des Vertrages - darauf hingewiesen, dass Liquiditätshilfen sowohl für Investitionsmaßnahmen als auch für die Altersversorgung in Anspruch genommen werden.

- (72) Der Verwaltungsrat von p&w - als Vorgänger des Aufsichtsrats - hat dem Abschluss eines Vertrages über Betriebsmittelkredite mit der Finanzbehörde in seiner Sitzung am 01.12.1997 zugestimmt. Den Protokollen zu den Sitzungen des Aufsichtsrates und insbesondere des Finanz-, Organisations- und Personalausschusses ist zu entnehmen, dass die Praxis der Inanspruchnahme der Kassenverstärkungskredite dort bekannt war. So hat die seinerzeitige Vorsitzende des Aufsichtsrats als Ergebnis der Sitzung vom 19.02.1998 dem Arbeitsausschuss der Senatskommission für öffentliche Unternehmen mitgeteilt, dass sich aus dem Investitions-/Finanzplan ein zusätzlicher Kreditbedarf von insgesamt rd. 6,4 Mio Euro ergebe, der über den Kreditrahmen bei der LHK gedeckt werden solle. Der kaufmännische Geschäftsführer von p&w hat 1999 darauf hingewiesen, dass p&w bereits seit zwei Jahren rd. 11,2 - 11,8 Mio Euro für die Altersversorgung über die LHK finanzieren müsse.<sup>104</sup> Damit hat der Aufsichtsrat trotz der bestehenden Informationslage die vom Vertrag abweichende Inanspruchnahme von Kassenverstärkungskrediten zumindest billigend hingenommen.
- (73) In den Feststellungen der Wirtschaftsprüfer über die Jahresabschlüsse von p&w wird auf den im Vertrag genannten Verwendungszweck nicht oder nicht näher (... „soweit sich dieser Bedarf aus der Finanzsituation von p&w ergibt.“<sup>105</sup>) und auch nicht auf die Abweichung von der im Vertrag bezeichneten Zweckbestimmung der Mittel eingegangen.
- (74) Die Finanzbehörde hat den Vertrag mit p&w abgeschlossen. Sie war im Aufsichtsrat vertreten und stellte die Vorsitzende bzw. den Vorsitzenden des Finanz-, Organisations- und Personalausschusses. Spätestens anlässlich der Vertragsänderung 2000 (vgl. Tz. 57) ist der Finanzbehörde bekannt gewesen, dass die Inanspruchnahme der Kassenverstärkungskredite primär durch die Zahlung von nicht aus Erträgen refinanzierten Ruhegeldern und Versorgungsbezügen ausgelöst worden ist.<sup>106</sup> Die Aufsichtsbehörde (BSF, vormals BAGS) stellte durchgängig seit Anstaltsgründung den Vorsitz im Aufsichtsrat. An der Entscheidung über die Stundung der Betriebsmittelkreditzinsen war die Behördenleitung beteiligt und verfügte über die entsprechenden Informationen.<sup>107</sup>
- (75) Zusammenfassend sind gravierende Mängel bei der Wahrnehmung der Aufsichts- und Kontrollaufgaben auf Seiten der Anstalt wie auch der Behörden festzustellen. Sie haben zu einer Inanspruchnahme von Kassenverstärkungskrediten

---

<sup>101</sup> Vgl. § 6 Abs. 1 PWG.

<sup>102</sup> Vgl. § 7 PWG.

<sup>103</sup> Vgl. § 9 PWG.

<sup>104</sup> Finanz-, Organisations- und Personalausschuss am 18.08.1999, vgl. auch Lagebericht für das Geschäftsjahr 1999, S. 3.

<sup>105</sup> Z. B. Prüfung der Jahresabschlüsse 1999 und 2000.

<sup>106</sup> Vermerk der Kassenabteilung vom 06.04.2000, Az. 661/11-4-2/8.6.3.

<sup>107</sup> Vgl. Schreiben der BAGS vom 22.02.2000, Az. V 441/p&w.

- 45 -

geführt, die durch den Haushaltsbeschluss der Bürgerschaft und den Vertrag zwischen der FHH und der Anstalt nicht gedeckt war. Damit ist - wie beim LBK Hamburg - gegen Art. 66 HV und § 11 LHO verstoßen worden (vgl. Tz. 14).

- (76) p&w hat den vom Rechnungshof getroffenen Feststellungen zugestimmt und im Übrigen darauf verwiesen, dass in enger Abstimmung mit dem Aufsichtsrat, der BSF sowie der Finanzbehörde Maßnahmen erarbeitet würden, die eine rechtskonforme Gewährung von Liquiditätshilfen sicherstellten.

## **5 Handlungsbedarfe und Forderungen**

- (77) Die 2003 vom LBK Hamburg und von p&w in Anspruch genommenen Kassenverstärkungskredite in Höhe von insgesamt rd. 530 Mio Euro gehen weit über die durch Haushaltsbeschluss zugelassenen und vertraglich vereinbarten Liquiditätshilfen hinaus. Dies ist haushaltsrechtlich zu beanstanden (s. Tzn. 14 und 75).

- (78) Unabhängig hiervon sieht der Rechnungshof dringenden Handlungsbedarf, um das bereits bestehende Risiko einer erheblichen Inanspruchnahme des Haushalts durch das intransparente weitere Anwachsen von Verbindlichkeiten der beiden AöR gegenüber der Landeshauptkasse nicht noch weiter zu verstärken. Daher müssen neben der Herbeiführung einer haushaltsrechtlich einwandfreien Praxis die vorhandenen Kontrolldefizite in den Anstalten sowie in der Verwaltung (s. Tzn. 28 bis 49 und 71 bis 76) durch die automatische Weiterleitung von Kassenverstärkungskrediten (s. Tz. 7) beseitigt werden.

- (79) Die Finanzbehörde als die für Grundsatzfragen der Verwaltung von Vermögen und Beteiligungen Hamburgs zuständige Behörde muss darauf hinwirken, dass die Organe der Anstalten und die Aufsichtsbehörden stärker als bisher ihre gesetzlichen und satzungsmäßigen Aufsichtspflichten und Kontrollrechte wahrnehmen.

Zudem werden Finanzbehörde und Aufsichtsbehörden im Rahmen des Rechtsgedankens des § 65 Abs. 5 LHO dafür Sorge zu tragen haben, dass die auf Veranlassung der FHH in den Aufsichtsrat entsandten Mitglieder bei ihrer Tätigkeit auch insoweit die Interessen der Stadt berücksichtigen. Dies muss insbesondere in solchen Fällen gelten, in denen für die Stadt ein Risiko durch die Inanspruchnahme von Haushaltsmitteln entstehen kann.

- (80) Hinsichtlich der Bereitstellung von Mitteln aus Kassenverstärkungskrediten der Landeshauptkasse für den LBK Hamburg ist die Finanzbehörde in Abstimmung mit der Anstalt ab 21.05.2004 bereits zu einem geänderten Verfahren gekommen:

- Der bis dahin automatische Defizitausgleich ohne betragsmäßige Begrenzung (s. Tz. 7) wird beendet.
- Um die Zahlungsfähigkeit des LBK Hamburg im Rahmen der gesetzlichen Anstaltslast sicherzustellen, setzt die Finanzbehörde eine Kreditlinie fest<sup>108</sup>, die von der Anstalt im unvermeidlichen Umfang überzogen werden darf.

<sup>108</sup> Erstmals für den Zeitraum bis zum 31.07.2004: 70 Mio Euro.

- 46 -

- Bei absehbarem zusätzlichen Liquiditätsbedarf beantragt der Vorstand der Anstalt eine Erhöhung der eingeräumten Kreditlinie. Der Antrag ist aussagefähig zu begründen.
- Die Finanzbehörde prüft den Antrag und stimmt das Ergebnis mit der Fachbehörde ab. Danach setzt sie ggf. eine neue Kreditobergrenze fest.

p&w ist in dieses Verfahren einbezogen worden.

Mit diesen Änderungen werden zwar Kontrollmechanismen in die bisher weitgehend unkontrollierte Bereitstellung von Mitteln an die Anstalten eingeführt. Sie bewirken aber noch keine haushaltsrechtskonforme Praxis, weil weiterhin ohne entsprechende haushaltsrechtliche Ermächtigung (Art. 66 HV, § 11 LHO) Zahlungen über den aus der unterschiedlichen Fälligkeit von Einnahmen und Ausgaben hinaus resultierenden Liquiditätsbedarf der Anstalten erfolgen.

- (81) Die Weitergabe von Kassenverstärkungskrediten auf einer haushaltsrechtlich einwandfreien Grundlage darf nur im Umfang der in *Textzahlen 4, 5, und 14* definierten Liquiditätshilfen erfolgen. Dies schließt eine Fortsetzung der bisherigen Praxis einer Finanzierung aus Kassenverstärkungskrediten aus.

Die über Liquiditätshilfen hinaus unzulässig weitergeleiteten Kassenverstärkungskredite betragen derzeit rd. 460 Mio Euro.<sup>109</sup> Allein aus Altversorgungsverpflichtungen resultiert ein weiterer jährlicher Aufwand, der in 2003 rd. 45 Mio Euro<sup>110</sup> betragen hat. Die Finanzbehörde muss trotz der erreichten finanziellen Dimension sicherstellen, dass der über den eigentlichen Liquiditätsbedarf hinaus gehende Finanzbedarf der Anstalten nicht mehr ohne geeignete haushaltsrechtliche Ermächtigung der Bürgerschaft dauerhaft finanziert wird. Die finanziellen Verpflichtungen der FHH als Träger der Anstalten ändern hieran nichts.

- (82) Die Erfahrungen mit den beiden Anstalten LBK Hamburg und p&w belegen, dass bei Verselbständigungen und der Steuerung und Kontrolle verselbständigter Einrichtungen für die Bürgerschaft ein höheres Maß an Transparenz als bisher über die finanziellen Rahmenbedingungen geschaffen werden muss. Dazu gehören – insbesondere bei bestehenden Pensionsverpflichtungen - die Angabe der entsprechenden Beträge, deren Finanzierung und ggf. die Offenlegung verbleibender Risiken für den Haushalt.

- (83) Vor dem Hintergrund unterschiedlicher Auffassungen über die Unterrichtungspflichten eines Anstaltsvorstands (*Tz. 84*) hat der Rechnungshof die Finanzbehörde gebeten, näher zu untersuchen,

- für welche Fallkonstellationen es einer besonderen formalen Festschreibung der Unterrichtungsverpflichtung der Anstalt<sup>111</sup> bei absehbarer Inanspruchnahme der Anstaltslast bzw. Eintritt der Gewährträgerhaftung bedarf,

<sup>109</sup> LBK Hamburg etwa 400 Mio Euro (s. *Tz. 12*), p&w etwa 58 Mio Euro (s. *Tz. 59*). Die Beträge wurden aus Stichtagsbetrachtungen abgeleitet (Finanzflussrechnungen, Wirtschaftsprüferberichte). Da die tägliche Inanspruchnahme der Kassenverstärkungsmittel starken Schwankungen unterliegt, können die tatsächlich zu deckenden Beträge hiervon erheblich abweichen.

<sup>110</sup> Stand Ende 2003: LBK Hamburg 33,1 Mio Euro, p&w 11,7 Mio Euro.

<sup>111</sup> Entsprechendes gilt für die anderen juristischen Personen des öffentlichen Rechts, soweit Hamburg für diese einzustehen hat.

- 47 -

- wie eine solche Regelung inhaltlich ausgestaltet und wo sie verankert sein sollte<sup>112</sup> und
- wie die weitere verfahrensmäßige Abarbeitung einer solchen Unterrichtsverpflichtung gewährleistet werden könnte.<sup>113</sup>

Für eine derartige Regelung spricht das erhebliche Interesse des Anstaltsträgers, nicht nur so früh wie möglich umfassend von Vorstand bzw. Geschäftsführung über das Risiko einer bevorstehenden Inanspruchnahme aus Anstaltslast oder Gewährträgerhaftung in Kenntnis gesetzt zu werden, sondern auch rechtzeitig geeignete Steuerungsmaßnahmen bis hin zur Auflösung der Anstalt entwickeln oder sich zumindest frühzeitig auf zusätzliche finanzielle Verpflichtungen einstellen und diese budgetmäßig vorbereiten zu können.

- (84) Die Verwaltung befürwortet die vom Rechnungshof für geboten erachtete Untersuchung der formalen Festschreibung einer gesonderten Unterrichtsverpflichtung, deren inhaltlicher Ausgestaltung und verfahrensmäßiger Abarbeitung. Eine solche Regelung wird nach Ansicht der Verwaltung zukünftig Klarheit für alle Beteiligten hinsichtlich ihrer gesetzlichen und satzungsgemäßen Aufgabenwahrnehmung herbeiführen. Die Finanzbehörde hat im Übrigen erklärt, sie werde die vom Rechnungshof dargestellten Handlungsbedarfe und Forderungen unter Berücksichtigung einer künftig haushaltsrechtlich beanstandungsfreien Praxis beachten. Darüber hinaus unterziehe sie gegenwärtig die Frage nach der Einordnung der Altersversorgungsverpflichtungen bei Ausgründungen der FHH einer generellen Prüfung, um hier eine Gesamtlösung herbeizuführen.

Otto-Abeken

---

<sup>112</sup> Z.B durch Festschreibung einer gesonderten Unterrichtsverpflichtung des Vorstands bzw. der Geschäftsführung in einer Vorschrift der jeweiligen Anstaltssatzung.

<sup>113</sup> Die Zuständigkeit für die verfahrensmäßige Abarbeitung einer Unterrichtung durch die Anstalt könnte bei der Senatskommission für öffentliche Unternehmen liegen.