

**Landesrechnungshof
Mecklenburg-Vorpommern
2/23/1.97**

Schwerin, d. 26.01.1998

**Die Einhaltung der Gebührenordnung für Ärzte
durch das Landeshygieneinstitut**
(Prüfungsersuchen des Landtages gem. § 88 Abs. 5 LHO)

| Gliederung | Seite | |
|--------------|-----------------------------------------------------------------------------------|-----------|
| Tz. 0 | Zusammenfassung | 3 |
| Tz. 1 | Vorbemerkung | 4 |
| Tz. 1.1 | Das Prüfungsersuchen | 4 |
| Tz. 1.2 | Inhalt des Prüfungsersuchens | 5 |
| Tz. 1.3 | Aufgaben des Landeshygieneinstitutes | 6 |
| Tz. 1.4 | Der rechtliche Rahmen für die Teilnahme des Landeshygieneinstitutes am Wettbewerb | 7 |
| Tz. 1.5 | Die Prüfung | 9 |
| Tz. 2 | Abrechnung nach der Gebührenordnung für Ärzte | 12 |
| Tz. 2.1 | Die Höhe der abgerechneten Gebühren | 12 |
| Tz. 2.2 | Die wettbewerbsrechtliche Zulässigkeit | 13 |
| Tz. 3 | Abrechnung nach dem Gebührenverzeichnis | 14 |
| Tz. 3.1 | Die Höhe der abgerechneten Gebühren | 14 |
| Tz. 3.2 | Die wettbewerbsrechtliche Zulässigkeit | 18 |
| Tz. 4 | Abrechnung nach dem hauseigenen EBM | 19 |
| Tz. 4.1 | Die Höhe der abgerechneten Gebühren | 21 |
| Tz. 4.1.1 | Gegenüberstellung von EBM und GOÄ | 21 |
| Tz. 4.1.2 | Ertrag und Aufwand | 22 |
| Tz. 4.1.3 | Ergebnis | 23 |
| Tz. 4.2 | Die wettbewerbsrechtliche Zulässigkeit | 24 |
| Tz. 4.2.1 | Der Punktwert | 24 |
| Tz. 4.2.2 | Rabatte | 25 |
| Tz. 4.2.3 | Das „Servicepaket“ | 27 |
| Tz. 4.2.4 | Ergebnis | 28 |
| Tz. 5 | Gebührenerhebung bei den Pflichtaufgaben | 29 |
| Tz. 6 | Folgerungen | 34 |

Tz. 0 Zusammenfassung

Einwände gegen die Gebührenerhebung des Landeshygieneinstitutes sind aufs Ganze gesehen unter wettbewerbsrechtlichen Gesichtspunkten nicht mehr zu erheben. Allerdings verstößt die Praxis der Gebührenerhebung gegen das für das Landeshygieneinstitut geltende Gebührenrecht und gegen das Kostendeckungsprinzip.

Eine rechtlich korrekte Gebührenerhebung wird für das Landeshygieneinstitut zu einem weiteren Rückgang bei den Aufträgen führen, denn diese Leistungen werden durch niedergelassene Laborärzte kostengünstiger angeboten. Der Nachfragerückgang bei den Leistungen des Landeshygieneinstitutes muß zu einer Reduzierung seiner Kapazitäten führen. Dies ist bisher schon versäumt worden und hatte einen ständig steigenden Zuschußbedarf zur Folge.

Tz. 1 Vorbemerkung

Tz. 1.1 Das Prüfungsersuchen

Das Landeshygieneinstitut wurde auf der Grundlage des Beschlusses der Landesregierung vom 19.06.1991 (AmtsBl. M-V 1992, S. 403) als eine Landesoberbehörde errichtet. Es hat seinen Sitz in Rostock und drei Außenstellen in Schwerin, Greifswald und Neustrelitz. Gem. § 1 Abs. 2 i. V. m. § 6 des Betriebsstatutes (Aufgaben und Organisation des Landeshygieneinstituts, Bekanntmachung des Sozialministers vom 15.12.1993, AmtsBl. M-V 1994, S. 61) wird das Landeshygieneinstitut seit dem 01.01.1994 als Landesbetrieb gem. § 26 LHO Abs. 1 geführt.

Seit seinem Bestehen haben sich Landtag, Sozial- und Finanzausschuß und Landesregierung wiederholt mit Entwicklung und Perspektiven des Landeshygieneinstitutes befaßt. Insbesondere ging und geht es dabei um die Wirtschaftlichkeit des Landeshygieneinstitutes und um das Personalstruktur- und das Laborkonzept.

Nachdem die dem Landeshygieneinstitut mit seinen Außenstellen gem. § 95 SGB V erteilte Ermächtigung zur Teilnahme an der vertragsärztlichen Versorgung der Bevölkerung seit 1993 schrittweise ausgelaufen ist, hat darüber hinaus die Frage Bedeutung gewonnen, inwieweit das Landeshygieneinstitut mit seinem Leistungsangebot in Konkurrenz zu niedergelassenen Fachärzten für Labormedizin und auch zu Kurier-Unternehmen steht und ob sich das Landeshygieneinstitut bei seiner Gebührenerhebung im Rahmen des rechtlich Zulässigen bewegt; denn es waren Beschwerden niedergelassener Laborärzte laut geworden, die ihre Arbeit durch das Landeshygieneinstitut behindert und z. T. sogar wirtschaftlich gefährdet sahen.

Auf Grund dieser Beschwerden und angesichts der erheblichen Mittel, die das Landeshygieneinstitut jährlich zur Verlustabdeckung benötigte, hat der Ausschuß für Arbeit, Gesundheit, Soziales, Familie und Frauen in seiner 49. Sitzung am 20.11.1996 die Beschlußempfehlung gefaßt, den Landesrechnungshof zu bitten, die Einhaltung der Gebührenordnung für Ärzte im Landeshygieneinstitut zu prüfen. Der Finanzausschuß nahm diese Empfehlung auf und bat den Landtag, folgender Entschließung zuzustimmen: Der Landesrechnungshof wird ersucht, im Landeshygieneinstitut die Einhaltung der Gebührenordnung für Ärzte zu prüfen (LT-Drs. 2/2202 vom 14.01.1997). In seiner Sitzung am 22.01.1997 stimmte der Landtag dieser Beschlußempfehlung zu (Plenarprotokoll S. 3218), § 88 Abs. 5 LHO.

Der Landesrechnungshof ist dem Ersuchen nachgekommen und hat die Prüfung in seinen Arbeitsplan 1997 aufgenommen.

Tz. 1.2 Inhalt des Prüfungsersuchens

In der folgenden Übersicht sind die Erlöse dargestellt, die das Landeshygieneinstitut auf Grund seiner Tätigkeit im Prüfungszeitraum erzielte. Gleichzeitig ist auch angegeben, auf welcher Abrechnungsgrundlage das Landeshygieneinstitut die Einnahmen erhoben hat.

| Abrechnungsgrundlage | Erlöse 1996 in DM | Erlöse 1996 in v.H. | Erlöse 1. Halbjahr 1997 in DM | Erlöse 1. Halbjahr 1997 in v.H. |
|------------------------------------------------------|------------------------------|------------------------------------|----------------------------------------------|------------------------------------------------|
| Gebührenordnung für Ärzte | 110.067,07 | 1,8 | 48.231,75 | 2,0 |
| Gebührenverzeichnis | 2.779.310,99 | 47,1 | 1.187.662,01 | 49,2 |
| hauseigener Tarif | 2.634.907,16 | 44,7 | 1.067.965,50 | 44,3 |
| sonstige Einnahmen einschl. Nachzahlungen KVMV | 373.010,74 | 6,4 | 109.358,25 | 4,4 |
| gesamt | 5.897.295,96 | 100,0 | 2.413.217,51 | 100,0 |

Aus der Aufstellung ist zu ersehen, daß das Landeshygieneinstitut nur einen kleinen Teil seiner Leistungen nach der Gebührenordnung für Ärzte abrechnet. Die Prüfung des Landesrechnungshofes konnte sich deshalb nicht mit der Beantwortung der Frage begnügen, ob das Landeshygieneinstitut die Gebührenordnung für Ärzte einhält - es hält sie ein, soweit auf dieser Grundlage abgerechnet wird - ; im Sinne der Entstehungsgeschichte des Prüfungsersuchens geht es als Gegenstand der Prüfung vielmehr um die Klärung der Frage, ob sich das Landeshygieneinstitut mit seiner Gebührenerhebung im Rahmen des rechtlich Zulässigen bewegt.

Tz. 1.3 Aufgaben des Landeshygieneinstituts

Das Landeshygieneinstitut ist ein wissenschaftlich-analytisches Institut des Öffentlichen Gesundheitsdienstes. Gem. § 3 Abs. 4 des Gesetzes über den Öffentlichen Gesundheitsdienst im Lande Mecklenburg-Vorpommern (ÖGDG M-V) vom 19.07.1994, GVOBl. M-V S. 747, hat das Landeshygieneinstitut die Aufgabe, die übrigen Behörden und Einrichtungen des Öffentlichen Gesundheitsdienstes fachlich zu unterstützen, Untersuchungen für sie durchzuführen sowie Befunde und Gutachten zu erstellen und zu bewerten. Über diese Pflichtaufgaben hinaus können dem Landeshygieneinstitut als Einrichtung des Öffentlichen Gesundheitsdienstes gem. § 1 Abs. 3 ÖGDG M-V auch zusätzliche Aufgaben übertragen werden, soweit die Erfüllung der gesetzlichen Aufgaben dadurch nicht gefährdet wird. Unter dieser Voraussetzung kann das Landeshygieneinstitut auch Aufgaben, die durch Dritte finanziert werden, zusätzlich übernehmen. Entsprechend ist in § 2 Abs. 4 des Betriebsstatutes u. a. ausdrücklich geregelt: Das Landeshygieneinstitut führt für Krankenhäuser, niedergelassene Ärzte und andere Einrichtungen mikrobiologische und chemische Untersuchungen durch.

Demnach ist das Landeshygieneinstitut berechtigt, entsprechende Leistungen auch am Markt anzubieten. Das bedeutet gleichzeitig, daß das Landeshygieneinstitut in Konkurrenz tritt zu anderen Anbietern gleicher Leistungen. Voraussetzung hierfür ist aber stets, daß die Erfüllung der im Rahmen des Öffentlichen Gesundheitsdienstes zu erbringenden Pflichtaufgaben Vorrang hat vor diesen freiwillig übernommenen Aufgaben.

Tz. 1.4 Der rechtliche Rahmen für die Teilnahme des Landeshygieneinstituts am Wettbewerb

Sowohl für den Bereich des öffentlichen Rechts als auch für den Bereich des Privatrechts ist anerkannt, daß sich die öffentliche Hand am allgemeinen Wirtschaftsleben beteiligen darf. Einen generellen Schutz der privaten Wirtschaft vor der Konkurrenz, die durch eine wirtschaftliche Betätigung der Träger öffentlicher Verwaltungen entsteht, kennt die Rechtsordnung nicht.

Unter Bezugnahme auf seine frühere Rechtsprechung hat das Bundesverwaltungsgericht in seinem Beschluß vom 21.03.1995 (Neue Juristische Wochenschrift 1995, S. 2938 ff.) ausgeführt: „In bezug auf Abwehrrechte eines Konkurrenten gegenüber solchen Betätigungen ist in der Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichtes geklärt, daß im Grundsatz das Hinzutreten des Staates als Konkurrent lediglich eine weitgehend systemimmanente Verschärfung des marktwirtschaftlichen Konkurrenzdrucks beinhaltet ..., vor der Art. 12 I GG nicht bewahrt, solange dadurch nicht die private Konkurrenz unmöglich gemacht wird Art. 14 GG schützt ebenfalls nicht vor dem Auftreten eines neuen, auch in öffentlicher Trägerschaft stehenden Konkurrenten, es sei denn, daß dieser durch eine behördliche Maßnahme eine unerlaubte Monopolstellung erlangt Die Wettbewerbsfreiheit darf durch die Konkurrenz ... nicht in unerträg-

lichem Maße eingeschränkt werden, der Privatunternehmer darf in seinen Wettbewerbsmöglichkeiten nicht unzumutbar geschädigt werden“ (a.a.O., S. 2939).

Im Rahmen des Wettbewerbsrechts bieten § 1 des Gesetzes gegen den unlauteren Wettbewerb (Verstoß gegen die guten Sitten) und § 26 Abs. 2 des Gesetzes gegen Wettbewerbsbeschränkungen (unbillige Behinderung) Schutz vor Wettbewerbshandlungen der öffentlichen Hand, die auf einem zweckwidrigen Einsatz öffentlicher Mittel beruhen oder auf einen Behinderungs- oder Verdrängungswettbewerb hinauslaufen und insbesondere nur deshalb möglich sind, weil die öffentliche Hand als Wettbewerber nicht auf Gewinnerzielung angewiesen ist, kein unternehmerisches Risiko trägt und auch steuerlich begünstigt ist (vgl. H.-J. Pieper: Art. 12 GG - Freiheit des Berufs und Grundrecht der Arbeit , in: Deutsches Verwaltungsblatt 1984, S. 801 ff (809) m. w. Nachw.). Entsprechend äußert sich der Bundesgerichtshof in seinem Urteil vom 19.06.1986 (Monatsschrift für Deutsches Recht 1987, S. 114): „Zu einem wettbewerbsrechtlich begründeten Unterlassungsanspruch kann ... das Wettbewerbsverhalten der öffentlichen Hand regelmäßig erst dann führen, wenn sie sich dabei sittenwidriger Mittel bedient, beispielsweise unter Mißbrauch ihrer Stellung als öffentlich-rechtlicher Körperschaft“ (a.a.O.). Ein solcher Verstoß gegen die guten wettbewerblichen Sitten kann nach dem Urteil des Bundesgerichtshofes vom 25.02.1982 (Gewerblicher Rechtsschutz und Urheberrecht 1982, S. 433 ff.) dann vorliegen, „wenn die öffentliche Hand mit Mitteln, die ihr kraft öffentlichen Rechts zur Förderung eines im öffentlichen Interesse liegenden Zwecks zufließen, ohne sachlichen Zusammenhang mit diesem Zweck private Gewerbetreibende unterbietet und die Preisunterbietung dadurch ermöglicht wird, daß die Verlustgefahr auf den Steuer- und Beitragszahler oder sonst auf die Allgemeinheit abgewälzt wird“ (a.a.O., S. 436).

Tz. 1.5 Die Prüfung

Dem Landesrechnungshof steht ein Prüfungsrecht zwar beim Landeshygieneinstitut, nicht aber bei den privaten Mitbewerbern des Landeshygieneinstitutes zu. Er war daher nicht in der Lage festzustellen, ob die behaupteten Beeinträchtigungen durch das Wettbewerbsverhalten des Landeshygieneinstitutes tatsächlich vorliegen. Der Landesrechnungshof kann damit auch nicht beurteilen, ob der Konkurrenzdruck durch das Landeshygieneinstitut einen Grad erreicht hat, der über das zumutbare Maß hinausgeht und sich deshalb als Verletzung der Grundrechte aus Art. 12 Abs. 1 und Art. 14 Abs. 1 GG darstellt. Nur aufgrund zuverlässiger Kenntnis der Ertragslage bei den Mitbewerbern könnte hier aber entschieden werden, ob das Landeshygieneinstitut mit seiner Gebührengestaltung letztlich einen Verdrängungswettbewerb führt, der unzulässig und deshalb zu unterbinden wäre.

Das Prüfungsrecht beim Landeshygieneinstitut gab dem Landesrechnungshof jedoch Gelegenheit festzustellen, ob die Gebührenerhebung des Landeshygieneinstituts unter wettbewerbsrechtlichen Gesichtspunkten zu beanstanden ist.

Zur Beurteilung der Frage, ob sich das Landeshygieneinstitut mit seiner Gebührenerhebung im Rahmen des rechtlich Zulässigen bewegt, war zunächst jedoch zu klären, ob das Landeshygieneinstitut seine Gebühren in der Höhe erhebt, die durch die einschlägigen kostenrechtlichen Regelungen vorgeschrieben ist.

Das Verwaltungskostengesetz des Landes Mecklenburg-Vorpommern vom 04.10.1991 (GVOBl. M-V S. 366) legt in § 23 fest, daß

- die öffentlichen Einrichtungen des Landes, für die Benutzungsgebühren erhoben werden,

- die gebührenpflichtigen Benutzungsarten und die
- Gebührensätze

durch Verordnung zu bestimmen sind.

Das Sozialministerium hat auf dieser Ermächtigungsgrundlage die Verordnung über Gebühren für Leistungen des Landeshygieneinstituts Mecklenburg-Vorpommern (GVOBl. M-V 1993, S. 683), zuletzt geändert durch Verordnung vom 01.06.1994 (GVOBl. M-V 1994, S. 650), erlassen. Seit dem 01.01.1998 gilt die Gebührenverordnung für das Landeshygieneinstitut Mecklenburg-Vorpommern (LHI - Gebührenverordnung - LHIGebVO MV) vom 05.12.1997 (GVOBl. M-V 1997, S. 778).

Seine im Wettbewerb erbrachten Leistungen rechnet das Landeshygieneinstitut demzufolge

- gem. § 2 der Gebührenverordnung
 - nach dem der Verordnung beigelegten Gebührenverzeichnis (§ 2 Abs. 1 Gebührenverordnung) und
 - nach den jeweils geltenden Sätzen der Gebührenordnung für Ärzte (GOÄ) vom 12.11.1982 i. d. F. der Bekanntmachung vom 10.06.1988, zuletzt geändert durch das Gesetz zur Sicherung und Strukturverbesserung der gesetzlichen Krankenversicherung vom 21.12.1992, BGBl. I S. 2266, (§ 2 Abs. 2 Gebührenverordnung, § 1 Abs. 3 LHIGebVO MV) ab.
- Darüber hinaus wendet das Landeshygieneinstitut einen haus-eigenen Tarif in Anlehnung an den Einheitlichen Bewertungsmaßstab für die ärztlichen Leistungen (EBM) gemäß § 87 Abs. 1 und 2 SGB V (§ 1 Abs. 4 LHIGebVO MV) an.

Auf denselben Grundlagen rechnet das Landeshygieneinstitut aber auch seine im Rahmen der Pflichtaufgaben erbrachten Leistungen ab, und da das Landeshygieneinstitut in seinem Kontenplan nicht unterscheidet einerseits zwischen den Erlösen und den damit ver-

bundenen Aufwendungen für die freiwillig übernommenen Aufgaben und andererseits den Erlösen und den damit verbundenen Aufwendungen für die Pflichtaufgaben, war es letztlich nicht möglich, separat nur für die im Wettbewerb erbrachten Leistungen festzustellen, ob die Höhe der Gebühren dem Kostenrecht und hier insbesondere dem Kostendeckungsprinzip entspricht. Aus den im Landeshygieneinstitut vorhandenen Abrechnungsunterlagen läßt sich nicht ohne weiteres ersehen, ob sie im Zusammenhang mit einer Probe standen, die im Bereich der Pflichtaufgaben zu untersuchen war oder im Bereich der freiwilligen Leistungen.

Im Rahmen der Prüfung hat sich jedoch ergeben, daß es für die Beurteilung der hier in Rede stehenden Fragen letztlich nicht darauf ankommt, Ertrag und Aufwand präzise den freiwilligen Leistungen einerseits und den Pflichtaufgaben andererseits zuzuordnen; denn in Anwendung der jeweiligen Abrechnungsgrundlage macht das Landeshygieneinstitut bei der Gebührenbemessung prinzipiell keinen Unterschied zwischen Pflichtaufgaben und freiwilligen Leistungen. Das hat zur Folge, daß hier sowohl für die Pflichtaufgaben als auch für die freiwilligen Leistungen von dem selben Kostendeckungsgrad ausgegangen werden kann, auf den es im Folgenden besonders ankommt.

Der Landesrechnungshof hat demnach für die drei Abrechnungsgrundlagen getrennt geprüft,

- ob die im Bereich der freiwilligen Leistungen erhobenen Gebühren in rechtlich korrekter Höhe erhoben worden sind und
- ob das Landeshygieneinstitut mit dieser Gebührenerhebung gegen Wettbewerbsrecht verstoßen hat.

Dieser für die Prüfung gewählte Ansatz läßt darüber hinaus auch eine Aussage über die Gebührenerhebung im Bereich der Pflichtaufgaben zu.

Abschließend äußert sich der Landesrechnungshof zu den Folgerungen, die aus den getroffenen Feststellungen zu ziehen sind.

Tz. 2 Abrechnung nach der Gebührenverordnung für Ärzte

Gemäß § 2 Abs. 2 Gebührenverordnung/§ 1 Abs. 3 LHIGebVO MV rechnet das Landeshygieneinstitut seine Gebühren nur dann nach der GOÄ ab, wenn Leistungen des Landeshygieneinstitutes in dem der Verordnung beigefügten Gebührenverzeichnis nicht erfaßt sind. Nach Nr. 1 des Gebührenverzeichnisses ist das insbesondere der Fall bei Leistungen auf dem Gebiet der mikrobiologischen, virologischen, immunologischen, mykologischen und parasitologischen Diagnostik.

Bei den nach der GOÄ abgerechneten Leistungen handelt es sich ausschließlich um solche, die das Landeshygieneinstitut für Selbstzahler erbringt. Das sind insbesondere Privatpatienten. Hierzu rechnen aber auch Berufsgenossenschaften, der Betriebsärztliche Dienst und Justizvollzugsanstalten.

Tz. 2.1 Die Höhe der abgerechneten Gebühren

Nach den Feststellungen des Landesrechnungshofes bringt das Landeshygieneinstitut bei der Abrechnung den gem. § 5 Abs. 4 GOÄ für Laborleistungen festgelegten 1,00- bis 1,15-fachen Gebührensatz zur Anwendung. Entsprechend der jeweils gültigen Verordnung zur Anpassung der Höhe der Vergütung nach der Gebührenordnung für

Ärzte, der Gebührenordnung für Zahnärzte sowie nach der Hebammenhilfe-Gebührenverordnung in dem in Art. 3 des Einigungsvertrages genannten Gebiet kürzt das Landeshygieneinstitut die Gebühr um den vorgesehenen v. H.-Satz. Auf Grund der seit dem 01.10.1996 geltenden Vierten Anpassungsverordnung (BGBl. I S. 1488) beträgt die Gebühr z. Zt. 83 v. H. der nach § 5 GOÄ zu bemessenden Gebühr.

Das Landeshygieneinstitut hält sich an diese gesetzlichen Vorgaben. Abgesehen von zwei besonders gelagerten Fällen hat der Landesrechnungshof Rabattgewährungen, die gem. § 5 Gebührenverordnung zulässig sind, in diesem Zusammenhang nicht festgestellt. Gebührenbefreiungen (§ 4 Gebührenverordnung) hat das Landeshygieneinstitut nicht vorgenommen.

Beanstandungen sind insofern nicht zu erheben.

Aus der Aufstellung auf S. 5 ist zu entnehmen, daß die nach der GOÄ bemessenen Erlöse vom Umfang her nicht wesentlich ins Gewicht fallen, und da das Landeshygieneinstitut den für diese Leistungen erforderlichen Aufwand auch nicht gesondert erfaßt, hat der Landesrechnungshof davon abgesehen, für diesen Bereich besonders festzustellen, ob gegen die Höhe der Gebührensätze mit Rücksicht auf das Kostendeckungsgebot gem. § 24 Abs. 1 Verwaltungskostengesetz Einwände zu erheben sind.

Tz. 2.2 Die wettbewerbsrechtliche Zulässigkeit

Da das Landeshygieneinstitut in den Fällen, in denen es nach der GOÄ abrechnet, die Gebührensätze einhält, bestehen insoweit wettbewerbsrechtliche Bedenken nicht.

Tz. 3 Abrechnung nach dem Gebührenverzeichnis

Gem. § 2 Abs. 1 Gebührenverordnung/§ 1 Abs. 1 LHIGebVO MV erhebt das Landeshygieneinstitut Benutzungsgebühren nach dem der Verordnung beigefügten Gebührenverzeichnis, das in § 2 Abs. 1 bzw. § 1 Abs. 1 ausdrücklich als Bestandteil der Verordnung bezeichnet wird.

Die Leistungen, die das Landeshygieneinstitut nach dem Gebührenverzeichnis abrechnet, sind insbesondere Leistungen auf dem Gebiet der Krankenhaushygiene, Bau- und Städtehygiene, Innenraumhygiene sowie Wasser- und Bodenhygiene. Diese Leistungen erbringt das Landeshygieneinstitut - ermittelt auf Grund seiner Angaben zum Kostendeckungsgrad - etwa je zur Hälfte im Rahmen seiner Pflichtaufgaben und als freiwillige Leistungen, die von Dritten zu entgelten sind.

Tz. 3.1 Die Höhe der abgerechneten Gebühren

Aus der folgenden Aufstellung sind für die einzelnen Dienststellen des Landeshygieneinstituts zu ersehen:

- die Erlöse, die das Landeshygieneinstitut nach dem Gebührenverzeichnis erhebt,
- die zur Erzielung der Erlöse erforderlichen Kosten und
- der Kostendeckungsgrad.

| Greifswald | | 1996 | | I. Halbjahr 1997 | | |
|-------------------------------------------------------------|------------------|----------------|---------------|------------------|----------------|---------------|
| Bereich | Kosten | Erlöse | Kd-grad | Kosten | Erlöse | Kd-grad |
| Krankenhaushygiene, Bau- u. Städtehygiene, Innenraumhygiene | 674.965 | 126.091 | 18,7 % | 323.856 | 48.746 | 15,5 % |
| Wasser- und Bodenhygiene | 1.151.686 | 606.664 | 52,7 % | 496.140 | 231.984 | 46,8 % |
| Gesamt | 1.826.651 | 732.755 | 40,1 % | 819.996 | 280.730 | 34,2 % |

| Neustrelitz | | 1996 | | I. Halbjahr 1997 | | |
|-------------------------------------------------------------|------------------|----------------|---------------|------------------|----------------|---------------|
| Bereich | Kosten | Erlöse | Kd-grad | Kosten | Erlöse | Kd-grad |
| Krankenhaushygiene, Bau- u. Städtehygiene, Innenraumhygiene | 1.219.032 | 211.373 | 17,3 % | 543.414 | 73.411 | 13,5 % |
| Wasser- und Bodenhygiene | 929.665 | 385.880 | 41,5 % | 424.700 | 126.128 | 29,7 % |
| Gesamt | 2.148.697 | 597.253 | 27,8 % | 968.114 | 100.539 | 20,6 % |

| Rostock | | 1996 | | I. Halbjahr 1997 | | |
|-------------------------------------------------------------|------------------|----------------|---------------|------------------|----------------|---------------|
| Bereich | Kosten | Erlöse | Kd-grad | Kosten | Erlöse | Kd-grad |
| Krankenhaushygiene, Bau- u. Städtehygiene, Innenraumhygiene | 1.020.994 | 99.027 | 9,7 % | 531.058 | 63.941 | 12,0 % |
| Wasser- und Bodenhygiene | 794.773 | 298.365 | 37,5 % | 376.438 | 147.522 | 39,2 % |
| Gesamt | 1.815.727 | 397.392 | 21,9 % | 907.496 | 311.463 | 23,3 % |

| Schwerin | | 1996 | | I. Halbjahr 1997 | | |
|-------------------------------------------------------------|------------------|----------------|---------------|------------------|----------------|---------------|
| Bereich | Kosten | Erlöse | Kd-grad | Kosten | Erlöse | Kd-grad |
| Krankenhaushygiene, Bau- u. Städtehygiene, Innenraumhygiene | 1.011.369 | 307.602 | 30,4 % | 460.635 | 120.637 | 26,2 % |
| Wasser- und Bodenhygiene | 1.720.738 | 447.805 | 26,0 % | 792.658 | 214.148 | 27,0 % |
| Gesamt | 2.732.107 | 355.407 | 27,6 % | 1.253.293 | 334.785 | 26,7 % |

| Landeshygieneinstitut gesamt | | 1996 | | I. Halbjahr 1997 | | |
|-------------------------------------------------------------|------------------|------------------|---------------|------------------|------------------|---------------|
| Bereich | Kosten | Erlöse | Kd-grad | Kosten | Erlöse | Kd-grad |
| Krankenhaushygiene, Bau- u. Städtehygiene, Innenraumhygiene | 3.926.359 | 744.093 | 19,0 % | 1.858.963 | 306.735 | 16,5 % |
| Wasser- und Bodenhygiene | 4.596.863 | 1.738.714 | 37,8 % | 2.089.936 | 719.781 | 34,4 % |
| Gesamt | 8.523.222 | 2.482.807 | 29,1 % | 3.948.899 | 1.026.516 | 26,0 % |

Demnach decken die effektiven Einnahmen für das Jahr 1996 nur 2,429,1 v. H. und 34,1 für das I. Halbjahr 1997 nur 26,0 v. H. der

entstandenen Kosten.

Bringt man auch die auf Grund des Gebührenverzeichnisses ermittelten rechnerischen Erlöse in Ansatz, die das Landeshygieneinstitut bei seinen Pflichtaufgaben als „kostenfreie Leistungen und Opportunitätserlöse“ (nachfolgend: Opportunitätserlöse) ausweist, erhöht sich der Kostendeckungsgrad für diesen Leistungsbereich auf 58,6 v. H. im Jahr 1996 und 58,0 v. H. für das 1. Halbjahr 1997.

Demnach ist für den nach dem Gebührenverzeichnis abgerechneten Leistungsbereich eine nicht zu übersehende Unterdeckung vorhanden. Diese Feststellung bezieht sich nach dem oben unter Tz. 1.5 Gesagten gleichermaßen auf den Bereich der freiwilligen Leistungen und den Bereich der Pflichtaufgaben.

Gemäß § 24 Abs. 1 Verwaltungskostengesetz sind die Gebührensätze so zu bemessen, daß das Gebührenaufkommen die Kosten in der Regel deckt. Die vom Landeshygieneinstitut erhobenen Gebühren haben seine Kosten jedoch noch nie - auch nicht annähernd - gedeckt.

Demnach ist für alle Leistungen, die das Landeshygieneinstitut nach dem Gebührenverzeichnis abrechnet, festzustellen, daß die geforderten Gebühren hinter den von Rechts wegen zu erhebenden sehr deutlich zurückbleiben und jedenfalls das Gebührenverzeichnis mit seinen Ansätzen gegen § 24 Abs. 1 Verwaltungskostengesetz verstößt.

Das Sozialministerium hat das Gebührenverzeichnis nach Abschluß der örtlichen Erhebungen des Landesrechnungshofes gänzlich neu gefaßt und als Anlage gem. § 1 Abs. 1 LHIGebVO MV mit Wirkung vom 01.01.1998 in Kraft gesetzt.

Das neue Gebührenverzeichnis unterscheidet sich von dem alten insbesondere dadurch, daß die einzelnen Gebührentatbestände detaillierter ausgewiesen sind. Umfaßte das alte Gebührenverzeichnis 295 Gebührentatbestände, sind es jetzt 396.

Für die Tarifstellen 2 bis 8 bzw. 2 bis 7 hat der Landesrechnungshof innerhalb der Haupt-Tarifstellen die Ansätze nach rein mathematischen Gesichtspunkten ins Verhältnis gesetzt und auf diese Weise festgestellt, daß die durchschnittliche Gebühr nach dem alten Gebührenverzeichnis 77,78 DM betrug, während sie sich nach dem neuen Verzeichnis auf 75,50 DM beläuft. Hierbei hat der Landesrechnungshof die von-bis-Gebührenansätze zum Mittelwert berücksichtigt. Bei dem neuen Gebührenverzeichnis sind die erstmals vorgesehenen Tagessätze unter Nr. 7 außer Acht gelassen, weil dies zu Doppelzählungen geführt hätte. Ebenso ist bei beiden Verzeichnissen die km-Pauschale in Höhe von jeweils 0,65 DM nicht berücksichtigt.

Das Landeshygieneinstitut selber geht auf Grund einer überschlägigen Vergleichsberechnung von jährlichen Mehreinnahmen in Höhe von 175.000,- DM aus. Diese Annahme beruht auf der Prämisse, daß sich die Auftragslage nicht verschlechtert.

Auch das neue Gebührenverzeichnis wird demnach nicht den Anforderungen des § 24 Abs. 1 Verwaltungskostengesetz gerecht.

Tz. 3.2 Die wettbewerbsrechtliche Zulässigkeit

Soweit das Landeshygieneinstitut seine Leistungen auf dem Gebiet

der Hygiene als freiwillige Leistungen, also gegenüber Dritten, erbringt, geht es dabei regelmäßig um die Beratung von Firmen oder Bürgern. Nach den Feststellungen des Landesrechnungshofs hält sich hier das Landeshygieneinstitut an die durch die Gebührenverordnung vorgegebenen Sätze. Gebührenbefreiungen oder Rabatte (§§ 4 und 5 Gebührenverordnung) hat das Landeshygieneinstitut nur ausnahmsweise gewährt. Insofern liegt hier ein Wettbewerbsverhalten, aus dem dem Landeshygieneinstitut ein Vorwurf zu machen wäre, nicht vor.

Allerdings könnten Gebührensätze für marktgängige Leistungen wettbewerbsrechtlich auch dann bedenklich werden, wenn sie bewußt und auf Dauer unter Hinnahme ganz erheblicher Verluste so bemessen sind, daß sie sich im unteren Bereich der Marktpreise bewegen. Ein solches Preisgebaren wäre für einen privaten Mitbewerber unmöglich, und die öffentliche Hand ist dazu auch nur in der Lage, weil sie ein unternehmerisches Risiko nicht trägt. Wird dieses Preisgebaren aufrechterhalten, würde das gerade in einem sehr engen Markt wie dem hier in Rede stehenden letztlich auf einen Verdrängungswettbewerb hinauslaufen. Will sich die öffentliche Hand auf Dauer am Markt etablieren, muß sie sich auch den Gesetzen des Marktes unterwerfen, und das bedeutet, sie muß Aufwand und Ertrag in ein ausgewogenes Verhältnis bringen. Anderenfalls würde sie ihre Stellung als öffentlich-rechtliche Körperschaft mißbrauchen.

Tz. 4 Abrechnung nach dem hauseigenen EBM

Nach dem hauseigenen EBM rechnet das Landeshygieneinstitut seine Leistungen insbesondere auf den Gebieten der Mikrobiologie,

Virologie, Immunologie, Mykologie und Parasitologie ab. Das sind die Gebiete, zu denen in Nr. 1 des Gebührenverzeichnisses (alt) ausdrücklich vermerkt ist: Die Berechnung der Leistungen erfolgt gem. § 6 Abs. 2 der GOÄ.

Im Prüfungszeitraum entfielen mehr als 44 v. H. der Umsatzerlöse des Landeshygieneinstitutes auf diesen Bereich (s. o. Tz. 1.2). In diesem Bereich werden auch überwiegend die freiwilligen Leistungen des Landeshygieneinstitutes erbracht.

Diese vom Landeshygieneinstitut am Markt angebotenen Leistungen wurden zum Zeitpunkt der Prüfung fast ausschließlich nur noch von Krankenhäusern nachgefragt. Nicht nur im Bereich der Pflichtaufgaben des Landeshygieneinstitutes, sondern auch auf dem Gebiet dieser freiwilligen Leistungen arbeiten nach den Feststellungen des Landesrechnungshofes alle Krankenhäuser des Landes mit dem Landeshygieneinstitut zusammen. Allerdings ist der Umfang der freiwilligen Leistungen, die das Landeshygieneinstitut für die Krankenhäuser erbringt, sehr unterschiedlich. Während z. B. das Klinikum Süd in Rostock seine nicht im Haus durchgeführten Laborleistungen fast ausschließlich durch das Landeshygieneinstitut durchführen läßt, nimmt das Klinikum der Hansestadt Stralsund GmbH diese Leistungen des Landeshygieneinstitutes nur in untergeordneter Größenordnung in Anspruch. Angesichts des zunehmenden Zwanges zur Kostensenkung beginnen sich jedoch gerade die größeren Krankenhäuser neu zu orientieren. Es steht deshalb zu erwarten, daß sie in höherem Maße eigene Laborkapazitäten nutzen werden und deshalb nicht mehr die Leistungen des Landeshygieneinstituts oder anderer externer Anbieter in Anspruch nehmen.

Nach Wegfall der kassenärztlichen Ermächtigung sind es diese für die Krankenhäuser durchgeführten Leistungen, die zu den unter

Tz. 1.1 genannten Beschwerden niedergelassener Laborärzte geführt haben.

Daß das Landeshygieneinstitut im Bereich der Labordiagnostik nach dem EBM abrechnet und nicht, wie bisher vorgesehen, nach der GOÄ, ist historisch zu erklären; denn 1991 hatte das Landeshygieneinstitut mit seinen Standorten die Ermächtigung zur Teilnahme an der kassenärztlichen Versorgung der Bevölkerung erhalten und dann die damit verbundene Abrechnung nach dem EBM auch beibehalten, als die Ermächtigungen nicht verlängert worden sind.

Mit der Anwendung des EBM hat sich das Landeshygieneinstitut zunächst in einer rechtlichen Grauzone bewegt. Spätestens seit dem 24. Juli 1993, dem Inkrafttreten der Gebührenverordnung, stand jedoch fest, daß eine Abrechnung nach dem EBM nicht mehr zulässig ist. Das Sozialministerium hat in Kenntnis der Abrechnungspraxis des Landeshygieneinstitutes mit der Gebührenverordnung festgelegt, daß für die Gebührenerhebung des Landeshygieneinstitutes nur das Gebührenverzeichnis und die GOÄ maßgebend sein sollen (§ 2 Abs. 1 und 2 Gebührenverordnung).

Da die GOÄ alle Leistungen abdeckt, die auch im EBM enthalten sind, scheidet jeder Versuch, durch Interpretation der Gebührenverordnung für die Zeit vor dem 01.01.1998 eine Anwendung des EBM zu rechtfertigen.

Die Anwendung des hauseigenen EBM war mithin nach der bis zum 31.12.1997 geltenden Rechtslage nicht zulässig. Erst mit der ab 01.01.1998 geltenden LHIGebVO MV ist gem. § 1 Abs. 4 eine Abrechnung nach dem hauseigenen EBM zugelassen.

Tz. 4.1 Die Höhe der abgerechneten Gebühren

Tz. 4.1.1 Gegenüberstellung von EBM und GOÄ

Die Feststellung, daß eine Abrechnung nach dem EBM bis zum 31.12.1997 nicht zulässig war, hat nicht nur rein formalen Charakter. Das wäre dann der Fall, wenn es für die Höhe der Gebühren keinen Unterschied macht, ob sie nach dem hauseigenen EBM oder nach der GOÄ berechnet worden sind.

Der Landesrechnungshof hat unter Mithilfe des Landeshygieneinstitutes bei annähernd 50 v. H. der vom Landeshygieneinstitut erbrachten Einzelleistungen geprüft, welche Erlöse auf Grund der Abrechnung nach dem hauseigenen EBM erzielt worden sind und welche Beträge nach der GOÄ zu fordern gewesen wären. Die Einzelheiten der Gegenüberstellung ergeben sich aus der Anlage 1.

Für die unter 17 Abrechnungsnummern des Jahres 1996 vom Landesrechnungshof geprüften 110.607 Einzelleistungen hat das Landeshygieneinstitut Erlöse in Höhe von 1.207.149,58 DM erzielt. Bei einer Abrechnung derselben Einzelleistungen nach der GOÄ hätte sich dagegen ein Forderungsbetrag von 3.709.711,26 DM ergeben. Das bedeutet einen rechnerischen Minderbetrag von 2.502.561,68 DM. Rechnet man dieses auf der Grundlage von annähernd 50 v. H. gewonnene Ergebnis hoch, ergibt sich ein rechnerischer Minderbetrag von rd. —————5.000.000,- DM.

Das Landeshygieneinstitut ist demnach mit seinen Forderungen um ~~67,5~~67,5 v. H. hinter den nach geltendem Recht zu erhebenden zurückgeblieben oder, anders ausgedrückt, das Landeshygieneinstitut hat nur 32,5 v. H. der von Rechts wegen in Ansatz zu bringenden Gebühren geltend gemacht.

Tz. 4.1.2 Ertrag und Aufwand

Aus der folgenden Übersicht ergeben sich, getrennt nach den einzelnen Dienststellen des Landeshygieneinstitutes,

- die Einnahmen für die nach dem hauseigenen EBM abgerechneten Leistungen,
- der für die Leistungserbringung benötigte Aufwand und
- der Kostendeckungsgrad.

| Greifswald | | 1996 | | I. Halbjahr 1997 | | |
|-----------------------------------------------------|------------------|----------------|---------------|------------------|----------------|---------------|
| Bereich | Kosten | Erlöse | Kd-grad | Kosten | Erlöse | Kd-grad |
| Klin. Bakteriologie, Mykologie | 1.695.752 | 245.565 | 14,5 % | 642.397 | 85.841 | 13,4 % |
| Infektionsserologie, Hepatitissserologie, Impfwesen | 571.940 | 52.202 | 9,1 % | 213.090 | 15.560 | 7,3 % |
| Gesamt | 2.267.692 | 297.767 | 13,1 % | 855.487 | 101.401 | 11,9 % |

| Neustrelitz | | 1996 | | I. Halbjahr 1997 | | |
|-----------------------------------------------------|------------------|------------------|---------------|------------------|----------------|---------------|
| Bereich | Kosten | Erlöse | Kd-grad | Kosten | Erlöse | Kd-grad |
| Klin. Bakteriologie, Mykologie | 1.515.001 | 610.111 | 40,3 % | 691.920 | 257.318 | 37,2 % |
| Infektionsserologie, Hepatitissserologie, Impfwesen | 618.982 | 449.832 | 72,7 % | 265.302 | 265.463 | 100,1 % |
| Gesamt | 2.133.983 | 1.059.943 | 49,7 % | 957.222 | 522.781 | 54,6 % |

| Rostock | | 1996 | | I. Halbjahr 1997 | | |
|-----------------------------------------------------|------------------|----------------|---------------|------------------|----------------|---------------|
| Bereich | Kosten | Erlöse | Kd-grad | Kosten | Erlöse | Kd-grad |
| Klin. Bakteriologie, Mykologie | 1.557.561 | 636.642 | 40,9 % | 762.022 | 244.755 | 40,4 % |
| Infektionsserologie, Hepatitissserologie, Impfwesen | 1.141.738 | 294.425 | 25,8 % | 517.513 | 114.834 | 22,2% |
| Gesamt | 2.699.299 | 931.067 | 34,5 % | 1.279.535 | 359.589 | 28,1 % |

| Schwerin | | 1996 | | I. Halbjahr 1997 | | |
|-------------------------------------|-----------|---------|---------|------------------|---------|---------|
| Bereich | Kosten | Erlöse | Kd-grad | Kosten | Erlöse | Kd-grad |
| Klin. Bakteriologie, Mykologie | 1.698.166 | 545.747 | 32,1 % | 757.096 | 203.451 | 26,9 % |
| Infektionsserologie, Hepatitissero- | 913.298 | 472.564 | 51,7 % | 347.505 | 181.876 | 48,6% |

| | | | | | | |
|------------------|-----------|-----------|--------|-----------|---------|--------|
| logie, Impfwesen | | | | | | |
| Gesamt | 2.611.464 | 1.018.311 | 39,0 % | 1.104.601 | 385.327 | 34,9 % |

| Landeshygiene- institut gesamt Bereich | 1996 | | | I. Halbjahr 1997 | | |
|--------------------------------------------------------------|-----------|-----------|---------|------------------|-----------|---------|
| | Kosten | Erlöse | Kd-grad | Kosten | Erlöse | Kd-grad |
| Klin. Bakteriologie, Mykologie | 6.466.480 | 2.038.066 | 31,5 % | 2.853.435 | 791.365 | 27,7 % |
| Infektionsserolo- gie, Hepatitissero- logie, Impfwesen | 3.245.957 | 1.269.023 | 39,1 % | 1.370.410 | 577.733 | 42,2 % |
| Gesamt | 9.712.437 | 3.307.089 | 34,1 % | 4.223.845 | 1.369.089 | 32,4 % |

Demnach deckt der Ertrag für das Jahr 1996 nur 34,1 v. H. und der Ertrag für das I. Halbjahr 1997 nur 32,4 v. H. der für die Leistungserbringung entstandenen Kosten.

Dagegen würde bei einer Abrechnung nach der GOÄ, berechnet auf der oben dargestellten Basis, der Kostendeckungsgrad für 1996 91,1 v. H. und für das I. Halbjahr 1997 86,7 v. H. betragen.

Tz. 4.1.3 Ergebnis

Mit der Anwendung des hauseigenen EBM verstieß das Landeshygieneinstitut bis zum 31.12.1997 gegen § 2 Abs. 2 Gebührenverordnung, der eine Abrechnung nach der GOÄ verlangte. Es verstößt weiterhin gegen § 24 Abs. 1 Verwaltungskostengesetz, der kostendeckende Gebührensätze vorschreibt.

Tz. 4.2 Die wettbewerbsrechtliche Zulässigkeit

Für die Beurteilung der wettbewerbsrechtlichen Zulässigkeit ist es zunächst unerheblich, ob das Landeshygieneinstitut die in Rede stehenden Laborleistungen nach der GOÄ oder nach dem für den Auftraggeber kostengünstigeren EBM abrechnet. Solange das Landeshygieneinstitut sich strikt an den EBM hält und damit im Rahmen einer für diesen Markt ausdrücklich vorgesehenen Abrechnungsgrundlage, kann von einem Verstoß gegen die guten wettbewerblichen Sitten nicht ohne weiteres die Rede sein, denn der EBM definiert gleichsam die Maßeinheit, nach der auf dem Markt der mikrobiologischen Diagnostik das Entgelt festgelegt wird.

Wettbewerbsrechtlich bedenklich könnte eine Abrechnung nach dem EBM jedoch dann sein, wenn dem hauseigenen EBM des Landeshygieneinstitutes ein niedrigerer Punktwert als am Markt üblich zugrunde liegt oder wenn das Landeshygieneinstitut mit besonderen Rabatten oder auch unentgeltlichen Leistungen um Aufträge wirbt und dies nicht durch eine besonders wettbewerbsfähige Kostenstruktur gerechtfertigt ist.

Tz. 4.2.1 Der Punktwert

Gem. § 87 Abs. 2 SGB V bestimmt der EBM den Inhalt der abrechnungsfähigen Leistungen und ihr —————wertmäßiges, in Punkten ausgedrücktes Verhältnis zueinander. Der Verteilungsmaßstab und damit auch die Höhe des Punktwertes wird gem. § 85 Abs. 1, 2 und 4

SGB V von der Kassenärztlichen Vereinigung im Benehmen mit den Verbänden der Krankenkassen festgelegt.

Für die speziellen Laboratoriumsuntersuchungen, die im EBM unter dem Gliederungspunkt O III aufgeführt sind und um die es sich bei den hier in Rede stehenden Leistungen des Landeshygieneinstitutes ausschließlich handelt, betrug der Punktwert (in DPf):

| Jahr | Primärkasse | Ersatzkasse | Durchschnitt |
|-------------|--------------------|--------------------|---------------------|
| ab I/91 | 6,10 | 6,10 | 6,10 |
| ab III/92 | 7,90 | 7,90 | 7,90 |
| ab III/94 | 6,50 | 6,50 | 6,50 |
| ab III/95 | 6,30 | 6,50 | 6,40 |
| ab II/96 | 5,00 | 6,00 | 5,50 |
| ab I/97 | 4,70 | 6,00 | 5,35 |

Das Landeshygieneinstitut legt seinen Berechnungen jedoch einen Punktwert von 7,17 DPf zugrunde. Wie das Landeshygieneinstitut diesen Punktwert bestimmt hat, war aus den Akten nicht zu ersehen.

Tz. 4.2.2 Rabatte

Auf Nachfrage gewährt das Landeshygieneinstitut seinen Vertragspartnern Rabatte auf die in Anlehnung an den EBM abgerechneten Leistungen. Die Höhe der Rabatte ist abhängig von dem Umfang der Leistung und wird stets in Abhängigkeit von den jeweiligen Besonderheiten festgelegt. Über die Vertragspartner und die vereinbarten Rabatte führt das Landeshygieneinstitut eine Aufstellung. Daß das Landeshygieneinstitut keinen Rabatt gewährt, ist danach die Ausnahme.

Die Höhe der Rabatte liegt zwischen 9,07 und 30 v. H. Im einzelnen ergibt sich für 1996 und die vier Standorte des Landeshygieneinstituts folgendes:

| Standort | Umsatz in DM | Höhe der Rabatte in DM | Durchschnittl. Höhe des Rabatts |
|-----------------|---------------------|-------------------------------|----------------------------------------|
|-----------------|---------------------|-------------------------------|----------------------------------------|

| | | | |
|--------------------|-----------|---------|------------|
| Schwerin | 729.533 | 145.906 | 20,0 v. H. |
| Rostock | 613.150 | 96.483 | 15,7 v. H. |
| Neustrelitz | 977.015 | 244.210 | 25,0 v. H. |
| Greifswald | 157.464 | 22.340 | 14,2 v. H. |
| Summe | 2.477.162 | 508.939 | 20,6 v. H. |

In der nachfolgenden Übersicht ist dargestellt, inwieweit das Landeshygieneinstitut mit seinen Rabatten den jeweils geltenden Punktwert der Primär- und Ersatzkassen unterbietet. Die entsprechenden Felder sind dunkel unterlegt:

| Jahr | der KVMV im Durchschnitt | Punktwert des Landeshygieneinstitutes, bezogen auf die Höhe des Rabatts | | | | | |
|----------------|--------------------------|-------------------------------------------------------------------------|-------------|-------------|-------------|-------------|-------------|
| | | 0 | 10 v.H. | 15 v.H. | 16,32 v.H. | 20 v.H. | 30 v.H. |
| ab III/92 | 7,90 | 7,17 | 6,45 | 6,09 | 6,00 | 5,74 | 5,02 |
| ab III/94 | 6,50 | 7,17 | 6,45 | 6,09 | 6,00 | 5,74 | 5,02 |
| ab III/95 | 6,40 | 7,17 | 6,45 | 6,09 | 6,00 | 5,74 | 5,02 |
| ab II/96 | 5,50 | 7,17 | 6,45 | 6,09 | 6,00 | 5,74 | 5,02 |
| ab I/97 | 5,35 | 7,17 | 6,45 | 6,09 | 6,00 | 5,75 | 5,02 |

Demnach rechnet das Landeshygieneinstitut seine Leistungen seit 1996 überwiegend zu einem Punktwert ab, der über dem durchschnittlichen Punktwert liegt, den die Kassenärztliche Vereinigung zur Anwendung bringt. Nur soweit das Landeshygieneinstitut auf seinen hauseigenen Tarif einen Rabatt in Höhe von 30 v. H. gewährt, unterbietet das Landeshygieneinstitut noch den Punktwert der Kassenärztlichen Vereinigung.

Ein pauschaler Vorwurf, das Landeshygieneinstitut unterbiete generell die marktüblichen Preise, läßt sich insofern nicht mehr erheben. Allerdings hat der Landesrechnungshof auch festgestellt, daß das Landeshygieneinstitut im Einzelfall durchaus einen Rabatt in bestimmter Höhe gewährt, um einen Auftrag zu erhalten.

Die Frage, ob die Rabattgewährungen gebührenrechtlich überhaupt zulässig waren, stellt sich für den Prüfungszeitraum nicht, denn hier bei der Abrechnung nach dem hauseigenen Tarif stand das gan-

ze Abrechnungssystem außerhalb des rechtlich vorgegebenen Rahmens, so daß es verfehlt wäre, die Anwendung des hauseigenen Tarifes einerseits als unzulässig anzusehen, bei der Rabattgewährung dagegen zu dem Ergebnis zu kommen, das Landeshygieneinstitut bewege sich damit im Rahmen der durch § 5 Gebührenverordnung zugelassenen Gewährung von Pauschgebühren, die letztlich auf einen Mengenrabatt hinauslaufen.

Nach der seit dem 01.01.1998 geltenden Rechtslage sind nach § 1 Abs. 4 i. V. m. § 4 LHOGebVO MV Gebührenermäßigungen (Pauschalgebühren) ausdrücklich zugelassen. Damit ist auch die Gewährung von Rabatten vorgesehen.

Tz. 4.2.3 Das „Servicepaket“

Seinen Auftraggebern bietet das Landeshygieneinstitut ein „Servicepaket“ an, demzufolge das Landeshygieneinstitut folgende Zusatzleistungen erbringt:

- Probentransport im Rahmen des hauseigenen Kurierdienstes,
- tägliche Probenannahme und -bearbeitung,
- Rufbereitschaft außerhalb der regulären Arbeitszeit des Landeshygieneinstituts und
- ggf. fachliche Beratung und Schulung.

Für diese Leistungen erhebt das Landeshygieneinstitut kein besonderes Entgelt, sie sind mit der Gebühr abgegolten.

Besondere Bedeutung hat für das Landeshygieneinstitut der hauseigene Kurierdienst. Daß es für diesen Service Kosten nicht in Rechnung stellt, begründet das Landeshygieneinstitut damit, daß es im Rahmen seiner Pflichtaufgaben mit dem Kurierdienst täglich 32 Gesundheitsämter einschließlich deren Außenstellen aufzusuchen

hat und die Krankenhäuser am Wege liegen, so daß besondere Kosten nicht entstünden.

Der Landesrechnungshof hat die Kosten für den Kurierdienst berechnet und im Ergebnis festgestellt, daß auch bei Berücksichtigung dieser Kosten das Landeshygieneinstitut etwa die Hälfte seiner Leistungen zu Preisen anbietet, die über dem Punktwert der Kassenärztlichen Vereinigung liegen.

Hierauf kommt es letztlich jedoch nicht an. Soweit der Landesrechnungshof, der ein Prüfungsrecht bei niedergelassenen Laborärzten nicht besitzt, feststellen konnte, ist es marktüblich, daß Labore für Großkunden wie z. B. Krankenhäuser ebenfalls besondere Serviceleistungen, also insbesondere den Transport der Proben, unentgeltlich erbringen. Das bedeutet, daß die Kosten für diese Leistungen nicht einseitig beim Landeshygieneinstitut in Ansatz gebracht werden können, sie müssen für die Beurteilung der Frage, ob das Landeshygieneinstitut die marktüblichen Preise unterbietet, unberücksichtigt bleiben.

Tz. 4.2.4 Ergebnis

Für den Prüfungszeitraum konnte der Landesrechnungshof nicht (mehr) feststellen, daß das Landeshygieneinstitut bei der Abrechnung seiner im Wettbewerb erbrachten Leistungen die Preise der Mitbewerber systematisch unterbietet. Abgesehen von Einzelfällen hält sich mithin aufs Ganze gesehen die nach dem hauseigenen Tarif vorgenommene Abrechnungspraxis des Landeshygieneinstitutes seit 1996 im Rahmen des wettbewerbsrechtlich Zulässigen. Demnach ergibt sich Handlungsbedarf zwar nicht aus wettbewerbsrechtlichen Gründen, wohl aber mit Rücksicht auf das in § 24 Verwaltungskostengesetz normierte Kostendeckungsprinzip, das letztlich

auf den haushaltsrechtlichen Grundsatz zurückgeht, daß die öffentliche Hand mit ihren Mitteln wirtschaftlich und sparsam umzugehen hat, § 7 LHO.

Tz. 5 Gebührenerhebung bei Pflichtaufgaben

Soweit das Landeshygieneinstitut im Rahmen seiner Pflichtaufgaben gem. § 3 Abs. 4 ÖGDG M-V Untersuchungen durchführt sowie Befunde und Gutachten erstellt und bewertet, erbringt es diese Leistungen überwiegend für Gesundheitsämter und - soweit es sich um Belange der Krankenhaushygiene handelt - für Krankenhäuser.

Mit der Begründung, es handele sich um Pflichtaufgaben, erhebt das Landeshygieneinstitut für diese Leistungen keine Gebühren, es sei denn, daß die Gesundheitsämter ihrerseits von Dritten Gebühren erheben wie etwa bei Wasser- oder Stuhluntersuchungen im Rahmen des Bundesseuchengesetzes nach §§ 11 bzw. 18.

Da die Pflichtaufgaben - ermittelt auf Grund der Angaben des Landeshygieneinstitutes zum Kostendeckungsgrad - insgesamt etwa die Hälfte der erbrachten Leistungen darstellen und sich dieser gesamte Tätigkeitsbereich wegen des weitgehenden Gebührenverzichts nicht in dem wirtschaftlichen Ergebnis widerspiegelt, ist das Landeshygieneinstitut dazu übergegangen, für die unentgeltlich erbrachten Leistungen Opportunitätserlöse auszuweisen. Durch diese nur fiktiven Einnahmen erhöht sich der Kostendeckungsgrad erheblich. Die Einzelheiten sind aus der nachfolgenden Übersicht zu entnehmen:

| Greifswald | | | | |
|-------------------------|-----------------------------|-----------------------------|----------------------------------|---------------------------------|
| | Kosten insgesamt | Erlöse insgesamt | Opportunitäts- erlöse | Kosten- deckungsgrad |
| 1996 | 4.094.343 | 1.056.976 | 997.638 | 50,2 v. H. |
| I. Halbjahr 1997 | 1.675.484 | 390.356 | 405.567 | 47,5 v. H. |

| Neustrelitz | | | | |
|-------------------------|-----------------------------|-----------------------------|----------------------------------|---------------------------------|
| | Kosten insgesamt | Erlöse insgesamt | Opportunitäts- erlöse | Kosten- deckungsgrad |
| 1996 | 4.282.679 | 1.687.784 | 1.122.777 | 65,6 v. H. |
| I. Halbjahr 1997 | 1.925.335 | 732.545 | 606.870 | 69,6 v. H. |

| Rostock | | | | |
|-------------------------|-----------------------------|-----------------------------|----------------------------------|---------------------------------|
| | Kosten insgesamt | Erlöse insgesamt | Opportunitäts- erlöse | Kosten- deckungsgrad |
| 1996 | 4.515.066 | 1.380.413 | 1.284.965 | 59,0 v. H. |
| I. Halbjahr 1997 | 2.187.031 | 593.457 | 498.204 | 49,9 v. H. |

| Schwerin | | | | |
|-------------------------|-----------------------------|-----------------------------|----------------------------------|---------------------------------|
| | Kosten insgesamt | Erlöse insgesamt | Opportunitäts- erlöse | Kosten- deckungsgrad |
| 1996 | 5.343.571 | 1.803.087 | 1.359.427 | 59,2 v. H. |
| I. Halbjahr 1997 | 2.384.894 | 729.882 | 788.157 | 63,7 v. H. |

| Landeshygieneinstitut gesamt | | | | |
|-------------------------------------|-----------------------------|--------------------------|----------------------------------|---------------------------------|
| | Kosten insgesamt | Erlöse gesamt | Opportunitäts- erlöse | Kosten- deckungsgrad |
| 1996 | 18.235.659 | 5.928.260 | 4.764.807 | 58,6 v. H. |
| I. Halbjahr 1997 | 8.172.744 | 2.446.241 | 2.298.797 | 58,0 v. H. |

Aus den nachfolgenden Aufstellungen wird deutlich, daß sich die Opportunitätserlöse seit 1995 stark erhöht haben.

Für die als Opportunitätserlöse berechneten Beratungsleistungen ergibt sich folgendes Bild:

| Jahr | unentgeltliche Beratungs- leistungen in DM | Steigerung in v.H. |
|-------------|-----------------------------------------------------------|---------------------------|
| 1995 | 1.334.011 | 100 |
| 1996 | 3.262.425 | 244,5 |
| I. HJ.1997 | 1.507.812 | 226,1 |

Damit haben sich die Beratungsleistungen um rd. das 2,5fache erhöht.

Für die als Opportunitätserlöse in Ansatz gebrachten Laborleistungen ergibt sich folgende Steigerung:

| Jahr | unentgeltliche Laborleistungen in DM | Steigerung in v.H. |
|-------------|-------------------------------------------------|-------------------------------|
| 1995 | 1.041.800 | 100 |
| 1996 | 1.502.382 | 144,2 |
| I. HJ.1997 | 790.985 | 151,9 |

Die unentgeltlich erbrachten Laborleistungen haben demnach einen Zuwachs von über 44 v. H. erreicht.

Die nachfolgende Übersicht stellt die vom Landeshygieneinstitut insgesamt erbrachten gebührenfreien Leistungen der Jahre 1995 bis I. Halbjahr 1997 dar:

| Jahr | unentgeltliche Beratungsleistungen in DM | unentgeltliche Laborleistungen in DM | Gesamt in DM |
|----------------|-----------------------------------------------------|-------------------------------------------------|-------------------------|
| 1995 | 1.334.011 | 1.041.800 | 2.375.811 |
| 1996 | 3.262.425 | 1.502.382 | 4.764.807 |
| I. HJ. 1997 | 1.507.812 | 790.985 | 2.298.797 |

Die Aufstellung zeigt, daß seit 1995 die unentgeltlichen Leistungen des Landeshygieneinstitutes um fast das Doppelte gestiegen sind, wobei insbesondere die Beratungsleistungen zu dieser Steigerung beigetragen haben.

Eine Gegenüberstellung der gesamten unentgeltlich erbrachten Leistungen und der insgesamt im Landeshygieneinstitut erzielten Umsatzerlöse gibt die folgende Übersicht:

| Jahr | Opportunitäts- erlöse | in v.H. | Umsatzerlöse | in v.H. | Gesamt | in v.H. |
|---------------|----------------------------------|--------------------|---------------------|--------------------|---------------|--------------------|
| 1995 | 2.375.811 | 25,6 | 6.904.000 | 74,4 | 9.279.811 | 100 |
| 1996 | 4.764.807 | 46,3 | 5.524.285 | 53,7 | 10.289.092 | 100 |
| I.HJ. 1997 | 2.298.797 | 49,9 | 2.303.858 | 50,1 | 4.602.655 | 100 |

Im Prüfungszeitraum erbrachte demnach das Landeshygieneinstitut für das Jahr 1996 46,3 v. H. und für das I. Halbjahr 1997 49,9 v. H. seiner Leistungen unentgeltlich.

Daß das Landeshygieneinstitut seine Pflichtleistungen weitgehend unentgeltlich erbringt, entspricht insbesondere hinsichtlich der Gesundheitsämter und Krankenhäuser nicht der Rechtslage.

In § 31 ÖGDG M-V ist festgelegt: Der Öffentliche Gesundheitsdienst erhebt Gebühren nach den Gebührenverordnungen, die das Sozialministerium und das Landwirtschaftsministerium aufgrund des Verwaltungskostengesetzes des Landes Mecklenburg-Vorpommern erlassen.

Das Landeshygieneinstitut ist gem. § 3 Abs. 4 ÖGDG M-V eine Einrichtung des Öffentlichen Gesundheitsdienstes. Demnach hat auch das Landeshygieneinstitut die vorgesehenen Gebühren zu erheben. Eine Gebührenfreiheit ist in den einschlägigen Vorschriften nicht vorgesehen (vgl. für die Zeit vor der Umwandlung in einen Landesbetrieb § 8 Abs. 4 Verwaltungskostengesetz, wonach die persönliche Gebührenfreiheit gem. § 8 Abs. 1 Verwaltungskostengesetz für die Amtshandlungen der „Bezirkshygiene-Institute“ auch ganz aus-

drücklich keine Geltung hatte).

Diese Regelung bewegt sich voll im Rahmen der geltenden Finanzverfassung und Aufgabenverteilung.

Gem. § 3 Abs. 3 ÖGDG M-V führen die Landkreise und die kreisfreien Städte die ihnen im Rahmen des Öffentlichen Gesundheitsdienstes (Gesundheitsämter) obliegenden Aufgaben in den genau bezeichneten Fällen als Aufgabe des eigenen Wirkungskreises durch und darüber hinaus als Aufgabe des übertragenen Wirkungskreises. Es ist kein Grund ersichtlich, warum das Land durch die unentgeltliche Leistungserbringung des Landeshygieneinstitutes Kosten tragen soll, die sich aus der Aufgabenwahrnehmung im eigenen Wirkungskreis der Landkreise und kreisfreien Städte ergeben.

Soweit die Landkreise und kreisfreien Städte (Gesundheitsämter) im übertragenen Wirkungskreis tätig sind, werden die Kosten der Aufgabenerfüllung durch den allgemeinen Finanzausgleich abgedeckt, § 3 Abs. 3 S. 4 ÖGDG M-V.

Es gibt deshalb auch hier keine Veranlassung, die Regelungen des Verwaltungskostengesetzes nicht voll anzuwenden. Insbesondere wäre auch nicht verständlich, warum das Land für die Aufgabenerfüllung der Gesundheitsämter im übertragenen Wirkungskreis Kosten doppelt übernehmen soll: Einmal durch die Kostentragung im Rahmen des Finanzausgleichs und ein zweites Mal durch unentgeltliche oder auch nicht kostendeckende Leistungserbringung des Landeshygieneinstitutes. Ähnlich verhält es sich mit den Leistungen für die Krankenhäuser. Hier sind die Kosten für die Aufrechterhaltung der Krankenhaushygiene in den Pflegesätzen enthalten. Es ist nicht erkennbar, warum das Land die Krankenhäuser zusätzlich dadurch fördern soll, daß das Landeshygieneinstitut seine entsprechenden Leistungen unentgeltlich erbringt.

Der Einwand, das Landeshygieneinstitut müsse seine Pflichtleistungen unentgeltlich erbringen, um einen bestimmten Standard im Bereich der Volksgesundheit aufrecht zu erhalten, verkennt, daß in dem hier in Rede stehenden Bereich nicht nur die Finanzverantwortung, sondern auch die Sach- und damit die Entscheidungsverantwortung eindeutig geregelt sind: Es ist Aufgabe der Landkreise und kreisfreien Städte (Gesundheitsämter), nach Maßgabe des geltenden Rechtes in ihrem Bereich den Standard zu gewährleisten, der für die gesundheitliche Versorgung der Bevölkerung erforderlich ist. Wird ein Landkreis oder eine kreisfreie Stadt den Anforderungen nicht gerecht, ist es nicht Sache des Landeshygieneinstitutes, Abhilfe zu schaffen, sondern das Innenministerium muß im Wege der Kommunalaufsicht für die ordnungsgemäße Aufgabenwahrnehmung und damit für den erforderlichen Gesetzesvollzug sorgen.

Von diesen grundsätzlichen Erwägungen abgesehen, kann man den Landkreisen und kreisfreien Städten sowie ihren Gesundheitsämtern aber auch nicht einfach unterstellen, sie würden die erforderlichen Laboruntersuchungen nur dann vornehmen lassen und Beratungsleistungen in Anspruch nehmen, wenn sie unentgeltlich sind. Jedenfalls waren bisher Anhaltspunkte dafür, daß die Landkreise und kreisfreien Städte ihrer Verantwortung für die Gesundheit der Bevölkerung nicht nachkommen, nicht ersichtlich.

Entsprechendes gilt grundsätzlich auch für die Krankenhäuser.

Tz. 6 Folgerungen

Die rechtlich gebotene Neuordnung der Gebührenerhebung durch

- Einführung kostendeckender Gebührensätze (Tz. 3.1, Tz. 4.1.3)
- und

– Gebührenerhebung auch bei den Pflichtaufgaben (Tz. 5)
wird nach Auffassung des Landesrechnungshofes nicht zur Folge haben, daß das Landeshygieneinstitut nachhaltig höhere Einnahmen erzielt. Deshalb war oben, bezogen auf die gegenwärtige Situation, auch stets nur von rechnerischen Einnahmeausfällen die Rede und die Frage nach der Haftung für die rechtswidrig hinter den vorgeschriebenen Ansätzen zurückbleibende Gebührenerhebung dürfte deshalb letztendlich auch zu einem negativen Ergebnis kommen. Die Nachfrage nach den Leistungen des Landeshygieneinstitutes wird vielmehr stark rückläufig sein und voraussichtlich insbesondere auf dem Gebiet der mikrobiologischen Diagnostik sogar annähernd zum Erliegen kommen. Entsprechend wird dann auch das Gebührenaufkommen zurückgehen, obwohl es sich nach erheblich höheren Sätzen bemißt.

Auch das Landeshygieneinstitut selbst rechnet damit, daß es höhere Gebühren nicht durchsetzen kann und daß die bisherigen Auftraggeber eher zu günstigeren Anbietern abwandern werden, als höhere Gebühren zu akzeptieren.

Rechtliche Bedenken gibt es gegen eine solche Abwanderung nicht. Für die freiwilligen Leistungen steht das außer Frage. Soweit das Landeshygieneinstitut Leistungen für die Gesundheitsämter erbringt, handelt es sich für das Landeshygieneinstitut zwar um Pflichtaufgaben. Allerdings sind die Gesundheitsämter und Krankenhäuser ihrerseits nicht verpflichtet, mit den erforderlichen Untersuchungen, Befunderhebungen und Begutachtungen das Landeshygieneinstitut zu beauftragen. Das Landeshygieneinstitut ist als Service-Einrichtung konzipiert. Mit einem Benutzungszwang ist es nicht ausgestattet.

Das Gebot zu wirtschaftlicher Haushaltsführung erfordert zunächst kostendeckende Gebührensätze und in dem Maße, in dem die Nach-

frage beim Landeshygieneinstitut zurückgeht, die Verlagerung der im öffentlichen Bereich nicht mehr benötigten Arbeitsplätze auf den allgemeinen Arbeitsmarkt.

Diese Verlagerung der Arbeitsplätze bedeutet nichts Außergewöhnliches, es wird vielmehr der Normalzustand wieder hergestellt, denn es gibt keinen zwingenden Grund, daß eine staatliche Einrichtung wie das Landeshygieneinstitut um den Preis ständig steigender Verlustabdeckungen Leistungen erbringt, die durchaus marktgängig sind und deshalb auch dort nachgefragt werden können.

Für den Landesrechnungshof stellt sich deshalb in diesem Zusammenhang auch nicht die Frage nach der Privatisierung. Die Leistungsbereiche, in denen das Landeshygieneinstitut in Konkurrenz zu anderen Anbietern steht, sind im Grunde längst privatisiert. Dem ist jetzt nur noch Rechnung zu tragen, indem das Ministerium die Kapazitäten des Landeshygieneinstitutes in diesem Bereich entsprechend dem Rückgang bei den Aufträgen zurücknimmt. Die Unausweichlichkeit dieser Konsequenz ist bisher nur dadurch verdeckt worden, daß das Landeshygieneinstitut seine marktgängigen Leistungen erheblich unter den Selbstkosten angeboten hat und die dadurch entstehenden Defizite durch den Landeshaushalt getragen worden sind, obwohl das kostenrechtlich nicht zulässig war. Eine Rechtfertigung dafür, daß das Land seine Leistungserbringung hoch subventioniert, obwohl diese Leistungen viel billiger ebensogut auf dem Markt erbracht werden, kann der Landesrechnungshof nicht erkennen.

Die Bemühungen des Landeshygieneinstitutes, sich nach Auslaufen der kassenärztlichen Zulassung auch über bei weitem nicht kostendeckende Gebühren am Markt zu behaupten, waren nicht hinreichend erfolgreich. Die Umsatzerlöse für die im Wettbewerb erbrachten Leistungen sind kontinuierlich zurückgegangen und sie werden

mit Rücksicht auf die erforderlichen Einsparungen im Gesundheitswesen auch weiter zurückgehen. Andererseits sind die zur Leistungserbringung erforderlichen Kosten nicht entsprechend gesunken, zum Teil sind sie sogar gestiegen. Das Verhältnis von Erlös und Aufwand hat sich von Jahr zu Jahr verschlechtert. War für 1994 noch ein Verhältnis von rd. 1 : 2,40 festzustellen, betrug es 1996 nur noch 1 : 2,94.

Im einzelnen ergibt sich auf Grund der Jahresabschlüsse des Landeshygieneinstitutes folgendes Bild:

| Jahr | 1994 | v. H. | 1995 | v. H. | 1996 | v. H. |
|------------------------------------------|-------------|--------------|-------------|--------------|-------------|--------------|
| Umsatzerlöse gesamt | 7.880.000 | 100 | 6.904.000 | 87,6 | 5.897.000 | 74,8 |
| Betriebsauf- wand LHI | 18.946.000 | 100 | 19.569.000 | 103,3 | 17.340.000 | 91,5 |
| Verhältnis Erlös/Betriebs- aufwand | 1 : 2,40 | | 1 : 2,83 | | 1 : 2,94 | |

Der Landesrechnungshof hat keine Anhaltspunkte dafür gefunden, daß das Landeshygieneinstitut auf dem Gebiet der Leistungserbringung für Dritte einmal einen Marktanteil erringen kann, der es ermöglichen würde, seine Leistungen kostendeckend zu erbringen. Auch aus den Vorarbeiten zur künftigen Organisation der Labore in der Landesverwaltung ist nicht zu ersehen, inwiefern sich mit hinreichender Gewißheit für das Landeshygieneinstitut zusätzliche Aufträge zur Erbringung mikrobiologischer Leistungen ergeben können. Andererseits bestehen bereits jetzt an allen vier Standorten des Landeshygieneinstitutes Überkapazitäten gerade auf dem Gebiet der mikrobiologischen Diagnostik.

Das Landeshygieneinstitut hat es nicht vermocht, sich den veränderten Bedingungen anzupassen und sich zu vertretbaren Kosten am Markt zu behaupten. Konkrete Aussichten, daß die Akquisitionsbemühungen des Landeshygieneinstitutes in absehbarer Zeit

einmal Erfolg haben werden und das Landeshygieneinstitut seine freiwilligen Leistungen kostendeckend erbringen wird, bestehen - nicht zuletzt im Hinblick auf die Situation am Markt - nicht. Bei dieser Ausgangslage ist in gar keiner Weise ersichtlich, daß das Landeshygieneinstitut den mit der Gebührenerhebung auch für die Pflichtaufgaben zu erwartenden Einbruch bei der Leistungserbringung kompensieren könnte.

Die oben unter den Tz. 2 - 5 wiedergegebenen Prüfungsfeststellungen sind auch für diesen Zusammenhang eindeutig: Das Landeshygieneinstitut hat seine Leistungen aufs Ganze gesehen zu noch marktüblichen Preisen erbracht. Allerdings sind diese Preise seit je bei weitem nicht kostendeckend. Das bedeutet, daß die freien Anbieter wesentlich wirtschaftlicher arbeiten als das Landeshygieneinstitut. Das ist der Grund dafür, daß sich der Staat aus diesem Bereich zurückziehen muß. Alles andere wäre ein zweckwidriger Einsatz der vom Parlament bewilligten Mitteln, denn die Mittel bei Kapitel 1012 werden dem Landeshygieneinstitut gem. § 6 LHO nur zur Erfüllung der Aufgaben des Landes zur Verfügung gestellt. Es gehört aber nicht zu den Aufgaben des Landes, marktgängige Leistungen unter den Erstellungskosten am Markt anzubieten. Auch in der Vergangenheit hat der Defizitausgleich dem Landeshygieneinstitut stets nur als einer Einrichtung des Öffentlichen Gesundheitsdienstes gegolten, nicht aber dem Landeshygieneinstitut in seiner Eigenschaft als Konkurrent niedergelassener Laborärzte.

Daß es Gründe dafür geben könnte, das Landeshygieneinstitut gleichwohl weiterhin marktgängige Leistungen erbringen zu lassen, ist nicht zu erkennen. Insbesondere geht auch hier der Hinweis auf die möglicherweise sinkenden Qualitätsstandards der Leistungen fehl.

Ähnlich wie für die Aufgabenerfüllung der Gesundheitsämter gilt

auch hier, daß durch die staatliche Gesundheitsaufsicht, darüber hinaus aber auch durch die berufsrechtlichen Vorschriften und insbesondere durch Haftungsregelungen dafür gesorgt ist, daß ein bestimmter Standard gewahrt bleibt. Der Staat geht davon aus, daß seine Gesetze und der Gesetzesvollzug die höchstmögliche Sicherheit für seine Bürger gewährleisten. Täte er das nicht, müßte er in all den Bereichen des Marktes, in denen es auf bestimmte Standards ankommt, selbst tätig werden. Damit wäre er aber überfordert.

Darüber hinaus ist das Landeshygieneinstitut zu Recht nicht mit Exekutiv-Befugnissen ausgestattet. Es kann zur Qualitätssicherung gar nicht direkt eingreifen und indirekt durch die Beratung der entsprechenden Behörden kann das Landeshygieneinstitut auch dann tätig sein, wenn es seine marktgängigen Leistungen nicht mehr am Markt anbietet.

Die Frage, welche Kapazitäten das Landeshygieneinstitut vorhalten muß, um seinem gesetzlichen Auftrag auch nach Wegfall der marktgängigen Leistungen genügen zu können, war nicht Gegenstand der Prüfung. Davon abgesehen ist z. B. die Heranziehung von Vergleichszahlen aus anderen Bundesländern auch problematisch, weil der Aufgabenzuschnitt der jeweiligen staatlichen Untersuchungsämter sehr unterschiedlich ist. Eine vergleichbare Aufgabenstruktur wie das Landeshygieneinstitut hat allerdings die Abteilung 1 - Medizinaluntersuchungen - des Thüringer Medizinal-, Lebensmittel- und Veterinäruntersuchungsamtes. Ohne Berücksichtigung der Institutsleitung und der zentralen Verwaltungsdienste ergibt sich für den Personaleinsatz folgender Vergleich:

| Personaleinsatz in Stellen | | |
|----------------------------------------------------------------|--------------------------------|------------------------------------|
| | Freistaat Thüringen | Mecklenburg- Vorpommern |
| med. Mikrobiologie einschl. materiell-technische Versorgung | 51,85 | 73,65 |

| | | |
|-------------------|-------|--------|
| Umwelthygiene | 23,00 | 44,70 |
| Infektionshygiene | 13,50 | 30,42 |
| Summe | 88,35 | 148,76 |

Die Aufstellung zeigt, daß das Medizinaluntersuchungsamt Thüringen für seine Aufgabenerfüllung 40,6 v. H. weniger Personal vorhält als derzeit das Landeshygieneinstitut. Das bedeutet, daß bei 2.526.000 Einwohnern in Thüringen die Relation zwischen Stelle und Einwohnern 1 : 28.600 beträgt, während sich für Mecklenburg-Vorpommern bei 1.817.000 Einwohnern eine Relation von 1 : 12.200 errechnet. So wünschenswert eine gute medizinische Versorgung der Bevölkerung ist, stellt sich gleichwohl die Frage, ob Mecklenburg-Vorpommern bei einem solchen Standard nicht über seine Verhältnisse lebt.

Eine endgültige Festsetzung des Personalbedarfs wird jedoch wohl erst möglich sein, wenn sich die Lage nach Aufgabe der marktgängigen Leistungen konsolidiert und das Land unter Anlegung strenger Maßstäbe entschieden hat, welche Aufgaben das Landeshygieneinstitut zur gesundheitlichen Versorgung der Bevölkerung weiterhin zwingend wahrnehmen muß.

Das bedeutet aber nicht, daß sich das letztlich verantwortliche Ministerium mit dem erforderlichen Anpassungsprozeß noch Zeit lassen kann. Es befindet sich bereits mit der Reaktion auf den Wegfall der kassenärztlichen Ermächtigung in Verzug. Landeshygieneinstitut und Ministerium hätten die sich seit Jahren abzeichnende Entwicklung insbesondere im Hinblick auf die Arbeitsplätze aktiv mitgestalten müssen, statt durch das Hoffen auf zusätzliche Leistungsaufträge und durch rechtlich unzulässige Gebührenberechnungen zu versuchen, den Status quo möglichst lange am Leben zu erhalten. Bereits das bisherige Verhalten nicht mehr benötigter Kapazitäten widerspricht den Grundsätzen der Wirtschaftlichkeit und Sparsam-

keit und ist im Hinblick auf die im öffentlichen Dienst bestehenden Haftungsregelungen sehr bedenklich. Bei einer Verzögerung der rechtlich gebotenen Gebührenerhebung und der daraus folgenden Anpassungsmaßnahmen müßte sich jedoch unweigerlich die Frage nach der Haftung für die damit verbundenen Verluste des Landeshygieneinstituts stellen, § 86 Landesbeamtengesetz, § 74 Bundes-Angestelltentarifvertrag. Zu § 7 BHO (§ 7 LHO) erklärt Dommach: „Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit stehen in engem Zusammenhang mit dem Grundsatz der Notwendigkeit (§ 6 BHO). Aus diesem Haushaltsgrundsatz leitet sich die Pflicht ab, bei der Haushaltsführung die Ausgaben selbst dann auf das Notwendige zu beschränken, wenn der Haushaltsplan einen größeren Spielraum zuläßt. Die Haushaltsführung ist nur dann sachgerecht, wenn die Ausgaben regelmäßig den veränderten Umständen angepaßt werden. Überschreitet die Verwaltung bei ihren Leistungen das Maß des Notwendigen, erbringt sie höhere Aufwendungen als es der Zweck der ordnungsgemäßen Erfüllung der Verwaltungsaufgaben erfordert“ (in Heuer: Kommentar zum Haushaltsrecht, 24. Ergänzungslieferung Dezember 1997, zu § 7, Gliederungsnr. 4).

Vom Senat des Landesrechnungshofes beschlossen
am 30. Januar 1998

Tanneberg
Präsident

Vergleich von 17 ausgewählten Positionen EBM zu GOÄ

| lfd. Nr. | EBM Nr. | EBM Preis in DM | Anzahl HRO | Wert HRO in DM | Anzahl SN | Wert SN in DM | Anzahl NZ | Wert NZ in DM | Anzahl HGW | Wert HGW in DM | Anzahl Gesamt | Gesamtwert EBM in DM |
|--------------|---------|-----------------|------------|-------------------|-----------|-------------------|-----------|-------------------|------------|------------------|----------------|----------------------|
| 1 | 3615 | 5,74 | 3.931 | 19.197,39 | 2.694 | 12.363,18 | 6.778 | 31.118,53 | 1.891 | 9.679,24 | 15.294 | 77.973,10 |
| 2 | 4563-01 | 20,08 | 0 | - | 1.031 | 16.561,31 | 2.292 | 36.818,36 | 139 | 2.273,00 | 3.462 | 56.841,67 |
| 3 | 4690 | 8,60 | 419 | 3.345,27 | 42 | 288,96 | 2.331 | 16.037,28 | 1 | 20,08 | 2.793 | 22.464,51 |
| 4 | 4692 | 17,93 | 53 | 888,14 | 2.024 | 30.004,38 | 3.827 | 54.925,52 | 122 | 1.883,50 | 6.026 | 91.844,04 |
| 5 | 4693 | 28,68 | 1.070 | 25.976,27 | 2.500 | 57.350,04 | 1.496 | 34.323,29 | 218 | 5.511,07 | 5.284 | 122.933,60 |
| 6 | 4694-01 | 14,34 | 1.232 | 14.782,88 | 1.285 | 14.747,56 | 1.905 | 21.853,79 | 110 | 1.381,05 | 4.532 | 55.916,23 |
| 7 | 4698-01 | 17,93 | 970 | 14.633,89 | 1.743 | 24.983,92 | 1.245 | 17.843,01 | 624 | 9.952,00 | 4.582 | 62.042,82 |
| 8 | 4719 | 2,87 | 2.933 | 7.182,71 | 3.548 | 8.162,29 | 4.333 | 9.948,40 | 801 | 1.985,91 | 11.615 | 36.908,40 |
| 9 | 4721 | 2,87 | 2.525 | 6.168,71 | 3.867 | 8.886,30 | 3.016 | 6.924,32 | 1.394 | 3.534,34 | 10.802 | 32.781,33 |
| 10 | 4722 | 4,30 | 1.315 | 4.830,51 | 2.868 | 9.860,76 | 2.766 | 9.515,04 | 105 | 408,30 | 7.045 | 31.260,31 |
| 11 | 4724 | 8,60 | 777 | 5.735,84 | 1.545 | 10.622,72 | 1.287 | 8.854,56 | 646 | 4.959,62 | 4.255 | 29.468,12 |
| 12 | 4734 | 11,47 | 1.335 | 13.022,35 | 2.188 | 20.073,84 | 2.492 | 22.967,55 | 452 | 4.805,45 | 6.467 | 62.530,74 |
| 13 | 4736 | 17,93 | 3.187 | 48.801,30 | 6.440 | 92.325,09 | 3.612 | 51.795,32 | 1.447 | 22.761,03 | 14.686 | 207.607,71 |
| 14 | 4557 | 20,08 | 272 | 4.570,29 | 1.566 | 25.157,64 | 1.857 | 29.831,16 | 46 | 775,15 | 3.741 | 63.300,09 |
| 15 | 4591-01 | 20,08 | 107 | 1.797,68 | 745 | 11.964,7 | 1.630 | 23.035,93 | 53 | 831,46 | 2.535 | 39.333,31 |
| 16 | 4591-02 | 20,08 | 104 | 1.747,27 | 738 | 11.852,28 | 1.628 | 23.007,02 | 52 | 824,39 | 2.522 | 39.128,57 |
| 17 | 4712 | 43,02 | 3.644 | 131.105,62 | 642 | 18.425,16 | 590 | 20.327,25 | 81 | 3.009,34 | 4.957 | 174.815,03 |
| Summe | | | | 303.786,12 | | 373.630,13 | | 419.126,33 | | 74.594,93 | 110.607 | 1.207.149,58 |

Vergleich von 17 ausgewählten Positionen EBM zu GOÄ

| lfd. Nr. | Anzahl Gesamt | EBM Nr. | EBM Preis in DM | Gesamt-wert EBM in DM | GOÄ Nr. | GOÄ Preis in DM | GOÄ Wert in DM | theor. EBM in DM | Diff. EBM zu GOÄ in DM |
|--------------|----------------|---------|-----------------|-----------------------|---------|-----------------|---------------------|------------------|------------------------|
| 1 | 15.294 | 3615 | 5,74 | 77.973,10 | 4511 | 11,68 | 178.633,92 | 87.787,56 | 100.660,82 |
| 2 | 3.462 | 4563-01 | 20,08 | 56.841,67 | 4249 | 24,42 | 84.542,04 | 69.516,96 | 27.700,37 |
| 3 | 2.793 | 4690 | 8,60 | 22.464,51 | 4530 | 16,99 | 47.453,07 | 24.019,80 | 24.988,56 |
| 4 | 6.026 | 4692 | 17,93 | 91.844,04 | 4530 | 16,99 | 102.381,74 | 108.046,18 | 10.537,70 |
| 5 | 5.284 | 4693 | 28,68 | 122.933,60 | 4539 | 106,19 | 561.107,96 | 151.545,12 | 438.174,36 |
| 6 | 4.532 | 4694-01 | 14,34 | 55.916,23 | 4539 | 53,10 | 240.649,20 | 64.988,88 | 184.732,97 |
| 7 | 4.582 | 4698-01 | 17,93 | 62.042,82 | 4539 | 79,64 | 364.910,48 | 82.155,26 | 302.867,66 |
| 8 | 11.615 | 4719 | 2,87 | 36.908,40 | 4715 | 10,62 | 123.351,30 | 33.335,05 | 86.442,90 |
| 9 | 10.802 | 4721 | 2,87 | 32.781,33 | 4545 | 19,11 | 206.426,22 | 31.001,74 | 173.644,89 |
| 10 | 7.045 | 4722 | 4,30 | 31.260,31 | 4547 | 63,71 | 449.410,34 | 30.332,20 | 418.150,03 |
| 11 | 4.255 | 4724 | 8,60 | 29.468,12 | 4549 | 25,49 | 108.459,95 | 36.593,00 | 78.991,83 |
| 12 | 6.467 | 4734 | 11,47 | 62.530,74 | 4610 | 33,98 | 219.748,66 | 74.176,49 | 157.217,92 |
| 13 | 14.686 | 4736 | 17,93 | 207.607,71 | 4610 | 33,98 | 499.030,28 | 263.319,98 | 291.422,57 |
| 14 | 3.741 | 4557 | 20,08 | 63.300,09 | 4267 | 54,16 | 202.612,56 | 75.119,28 | 139.312,47 |
| 15 | 2.535 | 4591-01 | 20,08 | 39.333,31 | 4367 | 26,55 | 67.304,25 | 50.902,80 | 27.970,94 |
| 16 | 2.522 | 4591-02 | 20,08 | 39.128,57 | 4368 | 26,55 | 66.959,10 | 50.641,76 | 27.830,53 |
| 17 | 4.957 | 4712 | 43,02 | 174.815,03 | 4585 | 37,67 | 186.730,19 | 213.250,14 | 11.915,16 |
| Summe | 110.607 | | | 1.207.149,58 | | | 3.709.711,09 | 1.446.732,200 | 2.502.561,68 |

Die Leistungen der GOÄ sind auf Basis der Gebührenanpassungsverordnung (81 v.H. der GOÄ mit Faktor 1,15) errechnet.
Die EBM Leistungen in Höhe von 1.207.149,58 DM enthalten die bereits gewährten Rabatte.