

Bericht zur Arbeit des Akteneinsichtsausschuss „Revisionsberichte“ der Fraktionen der CDU, Gigg/Volt, FDP und FW

Einführung

Sechsmal nahmen wir Einsicht in die zur Verfügung gestellten Akten. Teilweise im Rahmen des Akteneinsichtsausschusses, teilweise in gemeinsamen Terminen zusammen mit Gigg/Volt, der FDP und der FW. Die zur Verfügung gestellten Unterlagen bestanden aus Abrechnungen, durchgehend dokumentierten E-Mail-Wechseln, Verträgen, Listen und internen Vermerken.

Die in Augenschein genommenen Ungereimtheiten, Fragestellungen und Unterlagen betrafen das Dezernat I, das Büro der ehemaligen Oberbürgermeisterin, das Dezernat II und das Büro von Frau Weigel-Greulich, das Jugendamt, die Kämmerei, das Revisionsamt und die Caritas.

Es geht im Kern um zwei Themenfelder:

- Zum einen geht es um die Ausschreibung, Vergabe und Behandlung von unbegleiteten minderjährigen Ausländern (umAs) durch Ärzte, einen Kinderpsychologen und eines Zahnarztes über Jahre hinweg und deren Abrechnungen mit der Stadt. In diesem Zusammenhang war Teil der Einsichtnahme, wie die Stadt diese Vorgänge bilanzierte, wie offenbar erhöhte Abrechnungsbeiträge hätten eingefordert werden müssen, um das Verstreichen lassen von Fristen zu verhindern, um die Art der Bilanzierungen und um die Frage, wer darüber informiert wurde, dass die damaligen Vorgänge rechtliche und finanzielle Nachteile für die Stadt bedeutet haben.
- Der zweiten um die Abrechnung von Leistungen, die von der Caritas im Zusammenhang mit der Betreuung von umAs in den stationären Einrichtungen erfolgt sind, sowie deren Refinanzierung durch das Land Hessen. Hierfür waren neben dem Bericht von Deloitte, den die Stadt im Februar 2021 beauftragt hatte, und den Revisionsberichten 2017 und 2018, diverser Schriftverkehr mit dem Land Hessen, Unterlagen der Wirtschaftsprüfungsgesellschaft BPG sowie verschiedene weitere Unterlagen in den Akten relevant.

1. Vergabe der medizinischen Betreuung an Mediziner, Kinderpsychologen und Zahnärzte

Schon im Management-Letter zur 2018er-Prüfung findet sich:

„Schon vor der Hochphase 2015 wurden regelmäßig einzelne Ärzte für Krankenleistungen beauftragt und das mit einem hohen Anteil von Privatliquidation, insbesondere bei Zahnbehandlungen.“ Dies wurde auch und erneut im Management-Letter von 2020 erwähnt, als davon geschrieben wurde, dass Krankenhilfe ohne Nachweis eines Auswahlverfahrens und diverse Behandlungsaufträge an Ärzte in Gießen erteilt und durchgeführt wurden.

Erst nachdem das Revisionsamt dies festgestellt hatte, wurden Privatliquidationen weitgehend eingestellt, mit vereinzelt Ausnahmen.

Ab Mitte 2017 wurden für medizinische Leistungen dann nur noch 1,0 und für zahnmedizinische 1,7 GOÄ abgerechnet.

Um den Umfang der Abrechnungen zu verdeutlichen, ging es um Summen zwischen 26.000 Euro, für einen Mediziner über rd. 80.000 Euro im Falle eines Kinderpsychologen, bis zu über 300.000 Euro für zahnmedizinische Behandlungen durch einen Zahnarzt.

Es scheint so, als ob es im Zusammenhang mit der Abrechnung von ärztlichen Leistungen über viele Jahre hinweg Gießener Sonderregeln gab und die dadurch entstandenen Krankenhilfekosten von überörtlichen Trägern nicht hinterfragt wurden.

Zudem war es wohl auch so, dass es im Jahr 2015 bei einzelnen Ärzten offensichtlich Situationen gab, in denen die Behandlungen nicht nur mit einem erhöhten Abrechnungssatz (d.h. nicht nach Krankenkassensatz) abgerechnet wurden, sondern auch Leistungen erbracht wurden, die nicht hätten erbracht werden sollen. So hatte das Jugendamt einzelne Ärzte explizit aufgefordert, ohne vorliegende Krankenversicherung nur noch akute Schmerzpatienten zu betreuen.

2. Vorgehensweise der Stadt bei der Einforderung von zu hoch abgerechneten Leistungen

Vor Gericht gab es für die Stadt beim Versuch, nicht korrekt gezahlte Leistungen erstattet zu bekommen eine Niederlage (OVG Rheinland-Pfalz, VG Mainz vom 6.12.2018), bei dem die Stadt diese 40.000 Euro von Kommunen erstattet bekommen wollte.

In einer dieses Urteil aufgreifenden E-Mail vom Jugendamt vom 21.12.2018, geht hervor, dass der Betrag von 40.000 Euro ausgebucht werden wird und man „hofft, dass sich dies bei anderen Kommunen nicht herumspricht“.

Den gesichteten Unterlagen war zu entnehmen, dass das Dezernat I und die Kämmerei Fristen verstreichen ließen bei der Aufforderung an Ärzte und den Zahnarzt, die erhöhten Abrechnungsbeiträge zurückzufordern.

So findet sich im Bericht des Revisionsamts zum JA 2017: „Bereits vor diesem Zeitpunkt geleistete Überzahlungen wurden in Einzelfällen von der Stadt zurückgefordert, deren Erstattung an die Stadt nach Aktenlage teilweise jedoch verweigert. Auf eine Verfolgung wurde nach Aktenlage verzichtet. Eine Aufklärung und die Rückerstattung der an die niedergelassenen Ärzte überzahlten Beträge sind nach unseren Unterlagen nicht dokumentiert.“

Emails aus dem Zeitraum Januar bis Februar 2020 an das Jugendamt zeigen auch, dass Fragen zu Rückforderungen nicht beantwortet wurden.

So ist zu lesen, dass auf eine Verfolgung nach Aktenlage verzichtet wurde, stattdessen aber diese Ansprüche nach interner Entscheidung des Fachamtes und mit entsprechenden Bescheiden der Stadt Gießen teilweise externen kostenersatzpflichtigen Trägern in Rechnung gestellt wurden. Es erfolgte demnach eine Weitergabe der unrechtmäßig gezahlten Abrechnungen an Dritte. So ist in den Akten zu finden, dass darauf verwiesen wurde, dass „...wir halten diese Weitergabe der überzahlten Ansprüche an dafür nicht erstattungspflichtige Kostenträger für rechtlich fragwürdig. Warum dies erfolgte, muss ebenso wie die Konsequenzen einer möglicherweise eintretenden Verjährung der Rückforderungsansprüche gegenüber den tatsächlichen zahlungsverpflichteten Ärzten dem Revisionsamt noch dargelegt werden.“

Zur Diskussion über die Abrechnungssätze mit Jugendamt und Rechtsamt wurde der Revision lt. Bericht zum JA 2018 mitgeteilt, dass „die Handlungsweise der Verwaltung und die Höhe der privatärztlichen Abrechnungen u.a. damit begründet“ wurde, dass „...der 2,3-fache Gebührensatz durch einen Zahnarzt auch deshalb in Rechnung gestellt werden könne, weil dieser Gebührensatz bei privaten Abrechnungen üblich wäre, die durchschnittlichen Leistungen abbilde und beispielsweise in der beamtenrechtlichen Beihilfe als angemessen anerkannt sei...“.

In diesem Kontext sei insbesondere die Entscheidung des OVG Rheinland-Pfalz vom 6.12.2018 zu nennen: Die Klage der Stadt Gießen wurde mit den vergleichbaren, im Rahmen dieses Berichtes durch das Revisionsamt aufgezeigten Feststellungen zur Vorgehensweise der Stadt, abgewiesen. Eine erfolglose Revision der Stadt beim BVG ist dokumentiert.

Dem Mail- / und Schriftverkehr des Jugendamtes ist zudem zu entnehmen, dass sich das Büro von Frau Weigel-Greilich am 13.04.2017 zur privatärztlichen Abrechnung äußerte: „...in Vergangenheit war der 2,3-fache Gebührensatz als Durchschnittswert auch in der Beamtenbeihilfe anerkannt... Inzwischen hat man sich mit den Vertrauensärzten der Caritas für ärztliche Leistungen auf 1,0 und für zahnärztliche Leistungen auf 1,7 geeinigt...“ (der erwähnte Zahnarzt hat in vielen Fällen (trotzdem) den 3,2-fach Satz abrechnet, zumindest bis 2017). Es wurde Bezug genommen auf ein Gutachten, dass in den uns vorliegenden Akten jedoch nicht aufzufinden war. Daher bleibt die Frage unbeantwortet, ob es dieses Gutachten gab und ob es sich im juristischen Sinne überhaupt um ein Gutachten handelte.

Das Revisionsamt bot am 21.08.2020 an: „Das Revisionsamt bietet ein Gespräch für Jugendamt und Frau Weigel-Greilich an, „wie man das Chaos beseitigen kann“. Es ist nicht bekannt, ob das Angebot angenommen wurde.

Die Revision lehnte wegen dieser Ungereimtheiten die Erteilung eines Testates 2018 für den Magistrat ab und verwies mehrfach auf die sich abzeichnenden Verjährungen und auf bereits eingetretene Verjährungen für die Rückforderung (bspw. rd. 2,5 Mio. Euro am 31.7.2016 und rd. 330.000 Euro in 2016).

Zudem wurde darauf verwiesen, dass finanzielle Schäden für die Stadt entstehen werden. Erträge seien zu hoch angesetzt und nicht abgerechnete Forderungen in Höhe von rd. 1 Mio. Euro würden fehlen (2017).

E-Mails ist zu entnehmen, dass deutlich gemacht wurde, dass dafür jede Verantwortung abgelehnt würde. So lehnte die Kämmerei schon 2012 in einer E-Mail an das Büro der Oberbürgermeisterin jede Verantwortung für das Finanzrisiko ab, es wurde darauf verwiesen, dass nicht rechtskonform gehandelt würde und dies nicht unwissentlich geschehe.

Über diese Ungereimtheiten wurde auch das Dezernat I per E-Mail informiert.

Aus einer E-Mail vom 27.1.2012 an die Büros der Oberbürgermeisterin und von Frau Weigel-Greilich wurde darauf verwiesen, dass „Forderungen in Höhe von 950.000 Euro von der Stadt finanziert würden und darauf, dass damit ein Zinsverlust einhergeht und dass noch vergleichbare offene Forderungen aus 2011 bestehen. Der Zinsverlust wurde beziffert auf 10-15.000 Euro.

Es wurde eine Handlungsweise empfohlen, nach der Forderungen formuliert und angemeldet und diese mitsamt Zinsen unter Fristsetzung angemahnt werden müssten.

Am 24.6.2016 wurde darauf hingewiesen, dass die Verjährungsfristen ablaufen, dass keine nachvollziehbare Dokumentation im Jugendamt erfolgt, dass Liquiditätsnachteile für die Stadt entstehen, dass eine unrechtmäßige Buchhaltung vorliegt und dass offene Forderungen bestehen.

2015 teilte gar das zuständige Ministerium der Kämmerei mit, dass die Stadt nicht korrekt bilanzieren und dies Beträge in Millionenhöhe betrafen. Es wurde ebenfalls angemahnt, dass Sonderberichte nicht vorgelegt würden.

Insofern darf davon ausgegangen werden, dass nicht nur das Dezernat II (wegen der Zuständigkeit für das betroffene Jugendamt) über Jahre hinweg über die Missstände und die offenbar überhöhten Abrechnungen informiert war, sondern auch das Dezernat I, die Kämmerei und auch, so ist E-Mails zu entnehmen, direkt das Büro der Oberbürgermeisterin. Dies erscheint uns deshalb schon

bemerkenswert, da von Seiten des Dezernates I die Rückforderungen hätten angemahnt und durchgesetzt werden müssen, was nach Aktenlage offenbar nicht erfolgte.

3. Abrechnung von Leistungen der Caritas im Zusammenhang mit der Betreuung von umAs / Deloitte-Bericht

Ein wesentlicher Teil der Entlastungsstrategie des Magistrats bzw. der Jugendamtsdezernentin bestand darin, die Firma Deloitte zu beauftragen. Hierbei ist es wie oben bereits beschrieben wichtig, die Chronologie der Ereignisse zu berücksichtigen bzw. festzuhalten, dass der Auftrag vom Magistrat erteilt wurde, bevor der ehrenamtliche Magistrat oder die Stadtverordnetenversammlung Kenntnis von den Vorgängen hatten.

Konkret lautete der Auftrag an Deloitte:

Überprüfung von buchhalterischen Einzelvorgängen sowie in diesem Zusammenhang stehenden organisatorischen Bearbeitungsprozessen im Rahmen des Jahresabschlusses der Stadt Gießen.

Nach eigener Feststellung ist der Deloitte-Bericht

- "kein Bestätigungsvermerk,
- keine andere Form der Bescheinigung oder Zusicherung und
- keine rechtliche oder steuerrechtliche Beurteilung."

Deloitte hält sich mit diesen Aussagen den Rücken frei und schreibt, dass „bei Vorliegen neuer Informationen unter Umständen andere bzw. darüberhinausgehende Schlussfolgerungen gezogen werden können.“

Deutlich wurde durch den Bericht, dass es durch den Wechsel von der Einzelfallabrechnung auf die Pauschale v. a. im Jahr 2017 zu deutlichen Überzahlungen an die Caritas in Millionenhöhe gekommen ist. Wie diese Überzahlung auf Seite der Caritas verbucht wurde, ist nicht bekannt, da es im Rahmen des AEA keine Einblicke in die Buchführung der Caritas gab.

Das Revisionsamt weist in diesem Kontext in ihrem Bericht 2018 darauf hin, dass die Vorgänge in den Prüfungsjahren 2017 und 2018 nicht rechtskonform in der Bilanz der Stadt berücksichtigt wurden. Dies gilt unter anderem für die tatsächlich gestellten Rechnungen der Caritas an die Stadt Gießen in Höhe von 2,5 Mio. €.

Klar scheint jedoch, dass die erbrachten und in Rechnung gestellten Leistungen und die von der Stadt gezahlten Abschläge laut dem Deloitte-Bericht erst Ende 2020 wieder einigermaßen in Ausgleich gebracht wurden.

Ganz wesentlich erscheint die Frage, ob durch den Deloitte-Bericht bzw. durch andere Informationen die Differenz zwischen den in den Berichten der BPG an Deloitte bestätigten Kosten in den Jahren 2017 bis 2020 in Höhe von 10,9 Mio.€ und den von der Stadt für diesen Zeitraum bezahlten 16,1 Mio.€ nachvollziehbar erklärt werden kann. Dies konnte im Zuge der Akteneinsicht nicht beantwortet werden. Der Deloitte-Bericht führt diesen Nachweis nicht, er stellt nicht einmal die konkreten Zahlen über betreute umAs pro Jahr bzw. über die von BPG testierten Kosten in einen nachvollziehbaren Kontext. Offensichtlich war es im Rahmen der Beauftragung auch der Firma Deloitte nicht möglich, aus Haupt- und Nebenbuchhaltung, Spitzabrechnungen, simulierten Abrechnungen, Excel-Dateien etc. ein eindeutiges und v. a. rechtssicheres Bild zu generieren.

Letztlich bleiben nach dem Studium der Akten und des Berichts viele Fragen offen, von denen viele in den Revisionsberichten ausführlich beschrieben wurden.

Auch der Auftritt der Autoren von Deloitte im Rahmen der Sitzung des HFWRED am 7.2.22 konnte viele Fragen nicht abschließend klären.

Fazit zum Komplex Abrechnungen für medizinische und zahnmedizinische Leistungen

Nach Durchsicht der Aktenlage erscheint es wahrscheinlich zu sein, dass Schaden für die Stadt entstanden ist, dass vor allem zahnmedizinische Leistungen über Jahre hinweg mit einem erhöhten Berechnungssatz abgerechnet wurde und dass möglicherweise unrechtmäßig überhöhte Zahlungen durch die Stadt, bzw. durch das zuständige Dezernat I, nicht zurückgefordert wurden.

Es ist zudem irritierend, dass offensichtlich immer die gleichen Ärzte, der gleiche Kinderpsychologe und der gleiche Zahnarzt über Jahre hinweg mit den Behandlungen der umAs durchführten und diese mit der Stadt abrechneten. Im Falle des Zahnarztes wurden die Leistungen offenbar zunächst über Jahre hinweg mit dem kritisierten erhöhten Berechnungssatz abgerechnet, der üblicherweise für Privatpatienten genutzt wird.

Es wundert, warum nicht ein Ausschreibungs- bzw. Vergabeverfahren angewendet wurde, durch das verschiedene Mediziner und Zahnmediziner beauftragt worden wären. Dass über Jahre hinweg keine neue Vergabe an Mediziner und Zahnmediziner für die Leistungserbringung erfolgte, ist ungewöhnlich und erscheint im Vergleich mit anderen Leistungsvergaben unüblich. Die de facto „Dauer“-Beauftragung eines Zahnarztes und immer derselben Kinderpsychologen und Ärzten über viele Jahre hinweg wäre kritisch zu hinterfragen gewesen.

Nicht bewerten können wir, ob und falls ja, welche Sachverhalte juristisch geprüft und hinterfragt werden müssten und/oder ob sogar eine strafrechtliche Relevanz vorhanden sein könnte.

Auch haben wir nicht geprüft, ob hier Sachverhalte verjährt sind, die juristisch bewertet werden könnten.

Es hat sich uns auch nicht verdeutlicht, warum etwaige zu viel gezahlte Leistungen und überhöhte Abrechnungen – in Summe offenbar im fünfstelligen Bereich – nicht von den betroffenen Medizinerinnen und dem in Gießen niedergelassenen Zahnarzt nach dem Bekanntwerden, nach erfolgten Nachfragen und nach der Kritik des Revisionsamtes, nicht einfach an die Stadt zurückgezahlt wurden.

Klären konnten wir auch nicht, ob es rechtens war, dass zahnärztliche Leistungen über Jahre hinweg mit dem höheren privaten Berechnungssatz von 3,2 abgerechnet wurden für Leistungen, die sich insgesamt im mittleren sechsstelligen Bereich bewegten.

Nicht gefunden haben wir Erklärungen, warum das Dezernat I der ehemaligen Oberbürgermeisterin als Kämmerin etwaige zu viel gezahlte, möglicherweise falsch abgerechnete Leistungen nicht zurückgefordert hatte, obwohl die Revision mehrfach darauf hinwies.

Im Ergebnis bleibt, unabhängig von der Frage, ob hier Sachverhalte verjährt sind, dass hier über Jahre hinweg wiederholt kritisiert wurde, dass möglicherweise zu hoch abgerechnet wurde und diese überhöhten Abrechnungen nicht durch die Stadt zurückgefordert wurden.

Fazit zum Thema Caritas / Refinanzierung durch das Land Hessen

Entgegen den Schlussfolgerungen der Koalition vertreten wir die Meinung, dass im Zusammenhang mit den bereits getätigten Ausgaben für die Caritas in den Jahren 2017 bis 2020 weiterhin viele Fragen offen bleiben. Wir können nicht erkennen, dass für die von der Stadt für diesen Zeitraum bisher bezahlten über 16,1 Millionen Euro tatsächlich durch den Deloitte-Bericht ein stichhaltiger Nachweis erbracht wird. Vielmehr ist die Diskrepanz zwischen den von der Wirtschaftsprüfungsgesellschaft BGP testierten Zahlen für die umAs und dem Betrag, der an die Caritas bezahlt wurde, weiterhin ungeklärt.

Im Rahmen der Akteneinsicht war es nicht möglich, diese Diskrepanz final zu klären.

Ebenso steht weiterhin im Raum, dass der Vertrag zwischen dem Land Hessen und der Stadt Gießen über die Refinanzierung des sog. atmenden Systems entgegen der klaren Vorgabe im Vertrag nicht schriftlich verlängert wurde, so dass unklar bleibt, ob und in welchem Umfang eine Refinanzierung v. a. der Jahre 2018 bis 2020 stattfinden wird.

Es kann daher weiterhin nicht ausgeschlossen werden, dass ein erheblicher Vermögensschaden für die Stadt Gießen entstanden ist.