

Einzelplan 09: Sozialministerium

Kapitel 0930 Zentren für Psychiatrie

Kapitalvermögen aus Investitionszuschüssen, Pensionsrückstellungen

16

Die vom Land zur Zeit praktizierte Zuweisung der Investitionsmittel an die Zentren für Psychiatrie führte 1999 im Ergebnis zu einer vermeidbaren Kreditaufnahme des Landes von rd. 59,5 Mio. DM und zu Zinsaufwendungen von jährlich rd. 2 Mio. DM. Zinseinnahmen der Zentren könnten durch eine andere Anlagepolitik gesteigert werden.

1 Ausgangslage

1.1 Zum 01.01.1996 wurden die bis dahin als unselbständige Landesbetriebe geführten neun Psychiatrischen Landeskrankenhäuser in rechtsfähige Anstalten des öffentlichen Rechts umgewandelt und führen die Bezeichnung Zentren für Psychiatrie (ZfP). Für jedes ZfP ist ein Aufsichtsrat gebildet, jeweils drei ZfP haben einen gemeinsamen Geschäftsführer.

Der RH hat im Jahr 2000 damit begonnen, die Auswirkungen der größeren Eigenständigkeit der ZfP zu überprüfen. Die Prüfung ist noch nicht abgeschlossen. Im Folgenden wird ein Teilergebnis der Prüfung dargestellt. Grundlagen dafür sind die Jahresabschlüsse der ZfP, die Prüfberichte der Wirtschaftsprüfer und örtliche Erhebungen bei einigen ZfP.

2 Landeszuschüsse für die Zentren für Psychiatrie

2.1 Die ZfP erhalten - außer der Erstattung der Betriebskosten des Maßregelvollzugs - Landeszuschüsse auf Grund eines Bescheides des SM als institutionelle Förderung nach Maßgabe des StHpl. Sie umfassen im Wesentlichen Zuschüsse für Investitionen und für sonstige nicht pflegesatzfähige betriebsnotwendige Aufwendungen (Betriebsmittel). Die Investitionsmittel und Teile der Betriebsmittel werden den einzelnen ZfP nach einem festen Verteilerschlüssel zugewiesen, der neben einem Sockelbetrag unter anderem von den im Jahr 1996 vorhandenen Betten und den Liegenschaften der einzelnen ZfP ausgeht. Die Zahlungen des Landes erfolgen auf von den jeweiligen ZfP eingerichteten und ausschließlich von diesen bewirtschafteten Konten. Dabei spielt es keine Rolle, ob die Mittel entsprechend den vom SM grundsätzlich für anwendbar erklärten Allgemeinen Nebenbestimmungen für Zuwendungen zur institutionellen Förderung (ANBest-I) innerhalb von zwei Monaten nach Auszahlung für fällige Zahlung benötigt werden. Das SM hat von der Möglichkeit Gebrauch gemacht, von dieser Regelung abzuweichen.

Somit besteht seit dem 01.01.1996 eine Regelung, die zuvor in dieser Form und Auswirkung nicht bestanden hat. Vor diesem Zeitpunkt blieben die Mittel für Investitionsmaßnahmen und für sonstige betriebsnotwendige Aufwendungen solange bei der LOK, bis sie wegen fälliger Zahlungsverpflichtungen abgeflossen sind.

2.2 Umfang der Investitions- und Betriebsmittel

Die vom SM an die ZfP im letzten Jahr vor ihrer Reform und seitdem bis zum Jahr 2000 ausgezahlten Zuschüsse ohne Kosten des Maßregelvollzugs sind in Übersicht 1 dargestellt.

Übersicht 1

Investitions- und Betriebsmittel (in Mio. DM)

Jahr	Zweckbestimmung	ZfP A	ZfP B	ZfP C	ZfP D	ZfP E	ZfP F	ZfP G	ZfP H	ZfP I	Gesamt
1995	Kap. 0930 ¹⁾	3,65	4,68	7,28	2,03	4,16	4,00	2,48	2,88	1,78	32,94
	Kap. 1208 - Bau ²⁾	6,56	1,91	4,60		4,19	3,33	0,50	1,27	1,71	24,07
	Sammeltitel-Bau ²⁾										2,75
	Betriebsmittel	2,75	1,22	-0,65	1,56	4,10	1,72	0,62	1,60	1,49	14,41
	Forschung u. Lehre ³⁾								1,49		1,49
	Gesamt	12,96	7,81	11,23	3,59	12,45	9,05	3,60	7,24	4,98	75,66
1996	Investitionsmittel	5,63	5,63	9,19	5,29	6,90	4,77	4,41	5,68	3,79	51,29
	Betriebsmittel	1,19	1,26	1,24	2,12	1,19	1,18	1,06	1,12	0,98	11,34
	Kinderkrippe						0,24				0,24
	Forschung u. Lehre								1,50		1,50
	Gesamt	6,82	6,89	10,43	7,41	8,09	6,19	5,47	8,30	4,77	64,37
1997	Investitionsmittel	3,73	3,73	6,10	3,51	4,58	3,17	2,93	3,77	2,51	34,03
	Sonderförderung	0,78			1,00						1,78
	Sonderm. Betrieb ⁴⁾					3,14					3,14
	Betriebsmittel	1,20	1,27	1,26	2,14	1,21	1,19	1,07	1,13	0,98	11,45
	Kinderkrippe						0,25				0,25
	Forschung u. Lehre								1,56		1,56
	Gesamt	5,71	5,00	7,36	6,65	8,93	4,61	4,00	6,46	3,49	52,21
1998	Investitionsmittel	4,51	4,51	7,38	4,25	5,53	3,83	3,54	4,56	3,04	41,15
	Sonderm. Betrieb ⁵⁾					-3,14					-3,14
	Betriebsmittel	1,19	1,32	1,34	2,24	1,17	1,21	1,15	1,29	1,01	11,92
	Forschung u. Lehre								1,60		1,60
	Gesamt	5,70	5,83	8,72	6,49	3,56	5,04	4,69	7,45	4,05	51,53
1999	Investitionsmittel	5,43	5,43	8,87	5,10	6,66	4,61	4,26	5,48	3,65	49,49
	Sonderförderung	3,44				1,12					4,56
	Betriebsmittel	1,21	1,34	1,36	2,29	1,20	1,24	1,18	1,32	1,03	12,17
	Sonderm. f. teilw.Einstellung Krankenhausbetrieb					1,57					1,57
	Kinder Grippe ⁶⁾						-0,15				-0,15
	Forschung u. Lehre								1,63		1,63
	Gesamt	10,08	6,77	10,23	7,39	10,55	5,70	5,44	8,43	4,68	69,27
2000	Investitionsmittel	6,10	6,10	8,96	5,73	7,47	5,17	5,81	5,54	3,70	54,58
	Sonderförderung	8,00				1,34			1,60		10,94
	Betriebsmittel	1,23	1,36	1,39	2,31	1,22	1,26	1,19	1,35	1,04	12,35
	Forschung u. Lehre								1,65		1,65
	Gesamt	15,33	7,46	10,35	8,04	10,03	6,43	7,00	10,14	4,74	79,52

¹ Mittel für Instandhaltung, Neu-, Um- und Erweiterungsbauten mit Gesamtbaukosten bis 750 TDM

² Mittel für Maßnahmen mit Gesamtbaukosten über 750 TDM; 1995 insgesamt rd. 8,1 Mio. DM Mehrausgaben

³ Planansatz StHpl. 1995

⁴ 1997 wegen erwartetem Betriebsverlust

⁵ 1998 Stornierung wegen nicht eingetretenem Betriebsverlust

⁶ 1999 Teilstornierung wegen nicht vollständiger Inanspruchnahme im Jahr 1997

Seit der Verselbständigung der ZfP haben sich bis zum Jahr 1998 die bereitgestellten Investitionsmittel nicht unwesentlich verringert. Dies ist auf die seinerzeitigen landesweiten Einsparungen mit dem Ziel der Konsolidierung des Landeshaushalts zurückzuführen. Das SM strebt an, die Investitionsmittel künftig an der Investitionsförderung der

anderen Krankenhäuser zu orientieren. Der Mittelfristige Finanzplan geht für das Jahr 2002 von 62 Mio. DM und für das Jahr 2003 von 62,9 Mio. DM aus.

3 Umfang der nicht verbrauchten Zuschüsse

3.1 Nicht verbrauchte Investitionszuschüsse

Die Investitionszuschüsse sind im Bewilligungszeitraum zweckentsprechend zu verwenden. Sie können auch für nicht aktivierungsfähige Maßnahmen wie die Instandhaltung eingesetzt werden, sofern die hierfür zugewiesenen Mittel nicht ausreichen, oder im Rahmen der Zweckbestimmung in künftige Wirtschaftsjahre übertragen werden. In letzterem Falle weisen die ZfP die Mittel in ihren Bilanzen als „Verbindlichkeiten aus sonstigen Zuwendungen zur Finanzierung des Anlagevermögens“ aus. Darin sind auch die jeweiligen Zinserträge aus der Anlage von nicht beanspruchten Geldern enthalten. Der Umfang dieser noch nicht verbrauchten Investitionsmittel für den Zeitraum von 1995 bis 1999 ist in Übersicht 2 dargestellt.

Übersicht 2

Nicht verbrauchte Investitionszuschüsse

Zentrum für Psychiatrie	1995 Mio. DM	1996 Mio. DM	1997 Mio. DM	1998 Mio. DM	1999 Mio. DM
A	1,20	1,19	2,16	1,56	4,97
B	1,17	2,86	1,63	5,49	7,79
C	0,84	4,65	4,26	5,92	8,41
D	0,75	1,69	1,38	2,53	3,85
E	4,37	6,59	12,40	15,36	19,42
F	0,00	0,28	0,78	0,57	0,02
G	0,23	2,34	1,92	1,10	2,84
H ¹⁾	0,00	3,50	3,56	4,55	5,13
I	0,77	3,06	4,46	4,53	7,04
Gesamt	9,33	26,16	32,55	41,61	59,47

¹ 1999 einschließlich rd. 0,98 Mio. DM Übertrag auf Betriebsmittelzuschüsse

Seit dem Zeitpunkt der Rechtsformänderung sind die Bestände der von den neun ZfP nicht verbrauchten Investitionszuschüsse um rd. 50 Mio. DM auf rd. 59,5 Mio. DM ange-

stiegen. Dieser Betrag liegt über den im Jahr 1999 insgesamt ausgezahlten Investitionsmitteln von rd. 54 Mio. DM. Diese Bestände sind eine notwendige Folge der seit 1996 gewählten Pauschalförderung, die es den einzelnen ZfP überlässt, die Finanzierung ihrer jeweiligen Projekte ggfs. durch längere Ansparzeiten zu sichern. Der besonders hohe Bestand beim ZfP E soll z. B. vor allem zur Finanzierung eines Großprojekts verwendet werden, mit dem voraussichtlich im Jahr 2002 begonnen werden soll.

3.2 Nicht verbrauchte Betriebsmittelzuschüsse

Die Höhe der von den einzelnen ZfP nicht verbrauchten Betriebsmittelzuschüsse fällt gegenüber den nicht verwendeten Investitionsmitteln kaum ins Gewicht. Im Jahr 1999 belief sich der entsprechende Geldbestand für alle neun ZfP auf rd. 3 Mio. DM, wobei sechs Einrichtungen deutlich unter 0,5 Mio. DM lagen.

4 Finanzielle Ergebnisse aus dem Kapitalvermögen

4.1 Erträge aus der Anlage von Geldbeständen

4.1.1 Die ZfP legen nicht verbrauchte Gelder an und erzielen daraus Einnahmen. Darin enthalten sind auch nicht verwendete Investitionsmittel und Pensionsrückstellungen, die seit dem 01.01.1996 von den ZfP zu bilden sind. Die jeweiligen Gesamtergebnisse der Erträge aus Kapitalvermögen auf der Grundlage der Gewinn- und Verlustrechnung sind in der Übersicht 3 dargestellt. Erwirtschaftet wurden die Zinserträge zum weit überwiegenden Teil durch Festgeldanlagen. Seit dem Hj. 2000 haben die ZfP entsprechende kalkulatorische Zinserträge anzusetzen, wenn die Zuschüsse zur Sicherstellung der Liquidität eingesetzt worden sind. Teilweise haben die ZfP auch untereinander verzinsliche Darlehen gewährt.

Übersicht 3

Zinserträge der ZfP

Zentrum für Psychiatrie	1995 Mio. DM	1996 Mio. DM	1997 Mio. DM	1998 Mio. DM	1999 Mio. DM
A	0,01	0,10	0,02	0,06	0,09
B	0,03	0,45	0,34	0,31	0,29
C	0,13	0,41	0,37	0,66	0,48
D	0,03	0,13	0,05	0,18	0,20
E	0,02	0,10	0,34	0,87	0,96
F	0,05	0,11	0,12	0,28	0,36
G	0,01	0,16	0,12	0,07	0,17
H	0,11	0,37	0,47	0,66	0,74
I	0,02	0,16	0,21	0,38	0,48
Gesamt	0,41	1,99	2,04	3,47	3,77

4.1.2 Nach den bisher gewonnenen Erkenntnissen des RH ist nicht eindeutig feststellbar, in welcher Höhe die nicht verbrauchten Investitionsmittel das jeweilige Zinsergebnis konkret beeinflussten. Wenn man berücksichtigt, dass diese Mittel nur zweckentsprechend und damit nicht für den laufenden Betrieb einzusetzen sind, und bei der Geldanlage den Durchschnittzinssatz zu Grunde legt, den die ZfP tatsächlich ausgehandelt haben, errechnet sich für die nicht verbrauchten Investitionsmittel im Jahr 1998 ein Zinsertrag von rd. 1,26 Mio. DM und im Jahr 1999 von rd. 1,52 Mio. DM. Diese Einnahmen verbleiben den ZfP und werden mit künftigen Investitionszuschüssen des Landes nicht verrechnet. Sie sind auch unabhängig davon, ob durch die spätere Mittelverwendung zwischenzeitlich eingetretene Preisveränderungen kompensiert werden oder nicht.

4.2 Auswirkungen für das Land

Weil die Mittel dem Land nicht mehr zur Verfügung stehen, sondern tatsächlich ausgezahlt worden sind, ist - solange das Land Kredite aufnimmt - im Ergebnis davon auszugehen, dass sich durch die Auszahlung die Summe der Kreditaufnahmen des Landes in Höhe der jeweils nicht verbrauchten Investitionsmittel erhöht, ohne dass ein aktueller Bedarf besteht. Zum 31.12.1999 lag die Summe der vermeidbaren Kreditaufnahme bei rd. 59,5 Mio DM.

Dadurch entstehen dem Land Zinsbelastungen, für die von ihm 1998 Kreditzinsen in Höhe von durchschnittlich 5,60 % und 1999 in Höhe von durchschnittlich 4,11 % zu zahlen waren. Auf der Basis der nicht verbrauchten Investitionsmittel ergibt sich für die Jahre 1998 und 1999 eine Belastung des Landes, wie sie in Übersicht 4 dargestellt ist. Bei den dabei zu Grunde gelegten kreditfinanzierten Beträgen handelt es sich um Mittelwerte aus den Ergebnissen für die Jahre 1997 und 1998 bzw. 1998 und 1999.

Übersicht 4

Zinsbelastungen des Landes

Jahr	Kreditaufnahme des Landes für Investitionsmittel der ZfP Mio. DM	Zinsaufwand des Landes für die von den ZfP nicht verwendeten Investitionsmittel Mio. DM
1998	37,08	2,08
1999	50,54	2,08

Saldiert man den Zinsaufwand des Landes mit den Zinserträgen aller ZfP, so ergibt sich zwischen dem tatsächlichen durchschnittlichen Habenzins und den durchschnittlichen Sollzinsen eine Differenz von 2,2 Prozentpunkten im Jahr 1998 und von 1,1 Prozentpunkten im Jahr 1999. Infolgedessen wurde der Landeshaushalt im Jahr 1998 um rd. 0,82 Mio. DM mehr belastet als die ZfP an Zinseinnahmen zu verzeichnen hatten. Für das Jahr 1999 lag die Differenz zu Lasten des Landes bei rd. 0,56 Mio. DM.

4.3 Empfehlungen des Rechnungshofs

Die seit dem Jahr 1996 praktizierte tatsächliche Auszahlung der Investitionszuschüsse unabhängig davon, ob ein unmittelbarer Bedarf besteht, ist nicht zwingend. Diese Verfahrensweise ist insofern unbefriedigend, als die Zinsvorteile aus nicht alsbald benötigten Investitionsmitteln den einzelnen Anstalten zu Lasten des Landeshaushalts zu Gute kommen.

Der RH hat deshalb dem SM und dem FM empfohlen, für die ZfP bei der LOK ein Zuschusskonto einzurichten, von dem sie jederzeit die ihnen zugewiesenen Mittel abrufen können. Dies hätte z. B. zum 31.12.1999 zu einer Verringerung der Schuldenaufnahme durch das Land um rd. 59,5 Mio. DM und zu entsprechenden Zinseinsparungen geführt. Dabei muss allerdings darauf geachtet werden, dass der Grundsatz des freien Wirtschaftens für die rechtsfähigen ZfP nicht unterlaufen wird.

5 Pensionsrückstellungen

5.1 Allgemeines

Die ZfP sind als rechtsfähige Anstalten des öffentlichen Rechts ab 1996 verpflichtet, für ihre Beamten die Versorgungslasten selbst zu erwirtschaften (§ 10 Abs. 6 EZPsychG). Zu diesem Zweck bilden sie auf Grund der Bilanzierungsvorschriften Rückstellungen. Pensionsverpflichtungen aus der Zeit vor 1996 sind vom Land zu tragen. Die ZfP stellen insoweit „Forderungen aus Pensionsverpflichtungen an das Land“ in ihre Bilanzen ein. Die eigenen Verpflichtungen werden in den Bilanzen als Eigenanteile der ZfP ausgewiesen.

Ohne die rechtliche Verselbständigung der ZfP wären die Pensionsverpflichtungen in die allgemeinen Pensionsverpflichtungen des Landes eingeflossen. Das Land hätte hierfür - wie für seine Beamten allgemein - keine Rückstellungen gebildet. Insofern ist das Land durch die Rechtsformänderung von einem Teil seiner Pensionsverpflichtungen entlastet worden und zwar im Zeitraum 1996 bis 1999 in Höhe von rd. 21 Mio DM.

5.2 Höhe der Pensionsverpflichtungen

Für die bei den ZfP beschäftigten Beamten sind in Übersicht 5 die bis 31.12.1995 entstandenen Pensionsforderungen an das Land und die sich aus der Beschäftigung seit 01.01.1996 ergebenden Eigenanteile der ZfP auf der Basis der jeweiligen Bilanzen dargestellt.

Übersicht 5

Pensionsverpflichtungen (Barwerte)

- in Mio. DM -

Zentrum für Psychiatrie	1996			1997			1998			1999		
	Pensionsforderungen an Land	Eigenanteil der ZfP	Pensionsrückstellungen	Pensionsforderungen an Land	Eigenanteil der ZfP	Pensionsrückstellungen	Pensionsforderungen an Land	Eigenanteil der ZfP	Pensionsrückstellungen	Pensionsforderungen an Land	Eigenanteil der ZfP	Pensionsrückstellungen
A	14,45	0,54	14,99	14,84	1,02	15,87	15,07	1,40	16,47	16,38	1,88	18,26
B	9,13	0,33	9,46	8,86	0,63	9,50	9,61	0,96	10,57	9,99	1,26	11,25
C	40,90	1,82	42,72	38,50	3,47	41,97	43,68	5,19	48,87	45,19	6,83	52,02
D	3,50	0,11	3,61	3,34	0,18	3,52	3,66	0,28	3,94	3,79	0,38	4,17
E	27,82	1,04	28,86	26,98	1,98	28,97	29,70	3,06	32,76	31,95	4,20	36,15
F	12,67	0,45	13,12	12,50	0,82	13,32	13,49	1,24	14,73	14,47	1,64	16,11
G	12,24	0,50	12,74	12,47	0,79	13,26	13,21	1,18	14,39	14,37	1,53	15,91
H	9,80	0,44	10,24	9,06	0,81	9,87	9,65	1,30	10,96	10,71	1,79	12,50
I	8,88	0,37	9,25	8,12	0,68	8,79	8,47	1,03	9,50	9,45	1,46	10,91
Gesamt	139,39	5,60	144,99	134,67	10,38	145,07	146,54	15,64	162,19	156,30	20,98	177,28

Die Eigenanteile der ZfP an den Pensionslasten sind seit 1996 um jährlich rd. 5 Mio. DM auf rd. 21. Mio. DM im Jahr 1999 angestiegen.

5.3 Umgang mit Geldanlagen

Von den ZfP wird die Anlage dieser Mittel nach vergleichbaren Grundsätzen, wie unter Ziffer 4.1 ausgeführt, gehandhabt. Das ZfP C hat allerdings einen Großteil seiner Pensionsrückstellungen im Wege der Innenfinanzierung zum Erwerb und zur Bestandserhaltung von Grundvermögen gegen entsprechende Zinsfestlegungen eingesetzt. Diese Handhabung ist zulässig und erscheint auch aus betriebswirtschaftlicher Sicht vertretbar.

Im Jahr 1999 erzielten vier ZfP mit insgesamt kurzfristigen Geldanlagen einen Durchschnittszinssatz von rd. 3 %. Der Zinssatz für die vom Land aufgenommenen Darlehen betrug im gleichen Zeitraum rd. 4,11 %.

Hätten die ZfP an Stelle der gewählten kurzfristigen Festgeldanlagen ihre Mittel längerfristig z. B. beim Land (Schuldenverwaltung) angelegt, hätten sie ihre Zinseinnahmen im Jahr 1999 auf der Grundlage der jeweiligen Mittelwerte aus den Jahresergebnissen 1998 und 1999 um insgesamt rd. 200 TDM steigern können. Der RH hat daher angeregt, diese Gelder der ZfP langfristig direkt beim Land anzulegen, soweit nicht anderweitig höhere Erträge erzielt werden können. Hierzu wäre mit dem FM das Verfahren festzulegen.

6 Stellungnahme des Ministeriums und Folgerungen

6.1 Was die Auszahlung der Investitionszuschüsse betrifft, wollen das SM und das FM den Vorschlag des RH aufgreifen. Ab dem Hj. 2001 werde der Zahlungsmodus für die Zuschüsse so festgelegt, dass dem Land kein vermeidbarer Zinsaufwand für die Beträge entstehe, die die Zentren noch nicht für den vorgesehenen Zweck benötigten. Die Einzelheiten des Verfahrens müssten allerdings noch zwischen SM und FM abschließend festgelegt werden. Das Ergebnis bleibt abzuwarten.

6.2 Nach den Ausführungen des SM sind die ZfP bereit, Mittel aus der Pensionsrückstellung beim Land anzulegen, wenn das Angebot des Landes entsprechend attraktiv sei. Dieser Geldanlage seien jedoch Grenzen dadurch gesetzt, dass für die Schuldenverwaltung des Landes nur die Anlage namhafter Beträge ökonomisch sinnvoll sei und die Zentren nicht die gesamte Rückstellung als Geldanlage, sondern z. B. auch als Eigenkapitalersatz für Investitionen im eigenen Unternehmen oder als Betriebsmittel verwenden könnten.