

Auszug aus

Denkschrift 2021

 zur Haushalts- und Wirtschaftsführung
des Landes Baden-Württemberg

Beitrag Nr. 5

Haushaltsreste 2019



Baden-Württemberg

RECHNUNGSHOF

Haushaltsreste 2019

Die Ausgabereste sind 2019 gegenüber dem Vorjahr von 5,6 Mrd. Euro auf 6,4 Mrd. Euro gestiegen. Die eingeleiteten Bemühungen, die Reste zu reduzieren, zeigen erste Erfolge und sind intensiv fortzusetzen. Nicht gebundene Reste sollten konsequenter in Abgang gestellt werden.

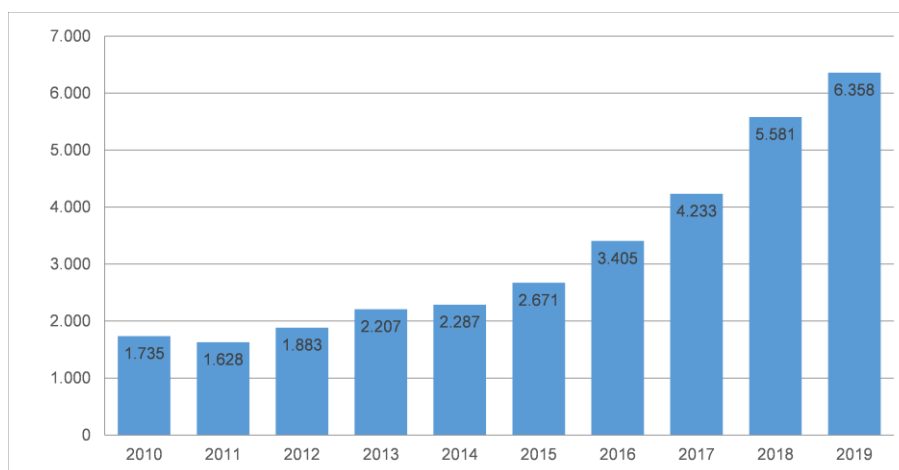
Die Ausgabereste im Kommunalen Investitionsfonds und im Kommunalen Sanierungsfonds sind zwischen 2016 und 2019 von 0,3 Mrd. Euro auf 1,4 Mrd. Euro gestiegen. Sie sollten deutlich abgebaut werden.

1 Ausgangslage

Ausgabereste resultieren aus übertragbaren, noch nicht in Anspruch genommenen Ausgabeermächtigungen. Bei der Rechnungslegung ist darüber zu entscheiden, ob und in welcher Höhe Ausgabereste gebildet werden. Dabei sind die Ausgabereste auf die Beträge zu beschränken, die zur Erfüllung von im folgenden Haushaltsjahr fälligen Zahlungsverpflichtungen notwendig sind und nicht aus Mitteln des Folgehaushalts abgedeckt werden können.¹

In den vergangenen zehn Jahren sind die Ausgabereste des Landes von 1,7 Mrd. Euro in 2010 auf 6,4 Mrd. Euro in 2019 angewachsen.

Abbildung 1: Entwicklung der Ausgabereste im Zehn-Jahres-Vergleich (in Mio. Euro)



¹ Nr. 3.2.7 Verwaltungsvorschrift des Finanzministeriums zur Rechnungslegung über die Einnahmen und Ausgaben und die Erstellung der Haushaltsrechnung (VwV-Rechnungslegung).

Die Ausgabereiste sind 2019 gegenüber dem Vorjahr nochmals um 777 Mio. Euro gestiegen. Bei einem Haushaltsvolumen von 53,5 Mrd. Euro (2019) betragen sie mittlerweile 12 Prozent des Etats.

Tabelle 1 stellt die Kategorien für Ausgabereiste und deren Höhe im Zeitraum 2016 bis 2019 in der Abgrenzung der Berichte des Finanzministeriums an den Finanzausschuss des Landtags dar.

Tabelle 1: Ausgabereiste 2016 bis 2019 nach Kategorien (in Mio. Euro)²

Kennzeichnung	Kategorien	Reste 2016	Reste 2017	Reste 2018	Reste 2019
R	Rechtlich gebundene Ausgabereiste	2.230	2.800	4.001	4.611
	Hierunter fallen:	davon	davon	davon	davon
	• Reste aus gesetzlich zweckgebundenen Mitteln wie FAG- und KIF-Mittel, Wettmittelfonds, Spielbankerträge und Feuerschutzsteuer	706	660	1.079	1.278
	Davon Ausgabereiste im Kommunalen Investitionsfonds	339	490	727	864
	• Vertraglich oder durch Bewilligungsbescheide gebundene Ausgabereiste	587	958	1.469	1.772
	Davon Reste im Kommunalen Sanierungsfonds		61	308	583
	• Reste aus von dritter Seite zugewendeten Mitteln einschließlich Bundes- und EU-Mitteln, sowie Entflechtungsmittel nach dem Entflechtungsgesetz	746	951	1.203	1.287
	• Reste aus Landesmitteln, die zur Komplementierung von Bundes- und EU-Mitteln erforderlich sind, sowie Ausgabereiste aus den Zukunftsoffensiven und Zukunftsinvestitionen	85	112	121	133
	• Reste aus dem Vergaberahmen für Leistungsbezüge	106	119	129	141
N	Nicht gebundene Ausgabereiste und Ausgabereiste, bei denen nur ein Teilbetrag nicht mit Rechtsverpflichtung belegt ist.	26	150	79	308
S	Ausgabereiste aufgrund der Solidarpakte mit den Hochschulen, der Hochschulmedizin, der Dualen Hochschule u. a.	851	936	971	990
§ 6 StHG	Ausgabereiste nach § 6 StHG (Sachausgabenbudgetierung)	271	340	480	415
§ 6a StHG	Ausgabereiste nach § 6a StHG (Personalausgabenbudgetierung)	47	50	54	42
Vorgriffe		-21	-43	-4	-7
Summe		3.405	4.233	5.581	6.358

Der Rechnungshof hat 2018 begonnen, die Ausgabereiste verschiedener Kategorien zu prüfen.³ Gegenstand der aktuellen Prüfung waren die nicht gebundenen Reste (N-Reste), Vertragsreste (R-Vertr/Besch)⁴ sowie Ausgabe-

² Zum Teil Rundungsdifferenzen.

³ Siehe Denkschrift 2019, Beitrag Nr. 5 (Landtagsdrucksache 16/6605) und Denkschrift 2020, Beitrag Nr. 7 (Landtagsdrucksache 16/8407).

⁴ Reste, die von den Ressorts mit Verträgen oder Bewilligungsbescheiden begründet wurden.

reste im Bereich des Kommunalen Investitionsfonds (R-KIF), des Kommunalen Sanierungsfonds und artverwandte Reste, die in Tabelle 1 in „Fettdruck“ hervorgehoben sind und sich 2019 auf fast 3 Mrd. Euro beliefen.

2 Prüfungsergebnisse

2.1 Vertragsreste

In 2019 bildeten die Ressorts Ausgabereste mit einer rechtlichen Mittelbindung von 4,6 Mrd. Euro. Davon waren 38 Prozent Vertragsreste. Diese haben sich im Zeitraum 2016 bis 2019 von 0,6 Mrd. Euro auf 1,8 Mrd. Euro verdreifacht.

Ein Drittel (0,6 Mrd. Euro) der Vertragsreste entfiel 2019 auf den Kommunalen Sanierungsfonds, der ab 2020 nicht weiter dotiert wurde. Diese Reste werden mit Realisierung der bewilligten Maßnahmen in den nächsten Jahren abgebaut, auf die Ausführungen bei Punkt 2.4 wird verwiesen.

Der Rechnungshof stellte bereits bei früheren Prüfungen fest, dass die Ministerien Reste als rechtlich gebunden klassifizierten, ohne dass diesen entsprechende Verträge oder Bewilligungsbescheide zugrunde lagen. Ferner wurden Reste gebildet, obwohl der Haushaltsansatz des Folgejahres ausge-reicht hätte, um die fälligen Zahlungsverpflichtungen zu erfüllen. Einer Restbildung hätte es weder bedurft noch war sie zulässig.

Obwohl das Finanzministerium diesbezüglich die VwV-Rechnungslegung präziserte, wurden die Vorgaben bei Bildung der Ausgabereste 2019 weiterhin nicht konsequent eingehalten. Zur Veranschaulichung dient das Beispiel „Ausgabereste beim Sonderkontingent für besonders schutzbedürftige Personen aus dem Nordirak“ im Geschäftsbereich des Innenministeriums:

Die Erstattungen von Ausgaben der Stadt- und Landkreise für die Gesundheitsversorgung der besonders schutzbedürftigen Personen aus dem Nordirak sind im Kapitel Migration (0331) bei Titel 633 77A etatisiert. Die Grundlage für die Erstattung bildet eine Verordnung des Innenministeriums.⁵

Das Haushalts-Soll, die Ist-Ausgaben sowie die Ausgabereste seit Beginn der Maßnahme in 2015/2016 sind in Tabelle 2 ersichtlich.

Tabelle 2: Haushalts-Soll, Ist-Ausgaben, Ausgabereste bei Kapitel 0331 Titel 633 77A (in Mio. Euro)⁶

	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021
Haushalts-Soll	1,0	16,8	17,5	16,7	0,0	5,6	5,5
Ist-Ausgaben	0,0	0,8	1,0	3,1	0,4	0,9	
Ausgabereste	1,0	16,4	31,0	9,1	3,3		

⁵ Sonderkontingentsverordnungen Nordirak des Innenministeriums (seinerzeit Integrationsministerium) vom 21. Juli 2015 und 4. Dezember 2018.

⁶ Zuvor Kapitel 1503 Titel 633 77A.

Bei etatisierten Ausgaben in Höhe von 16,7 Mio. Euro erreichten die tatsächlichen Ausgaben mit 3,1 Mio. Euro im Jahr 2018 einen Höchststand (18 Prozent des Haushalts-Solls). In 2017 wurden bereits Ausgabereste in Höhe von 31 Mio. Euro übertragen (88 Prozent des Haushalts-Solls für 2015 bis 2017). Vor dem Hintergrund, dass in 2020 und 2021 wiederum Mittel von 5,6 Mio. Euro bzw. 5,5 Mio. Euro etatisiert wurden und die bisher veranschlagten Mittel problemlos ausreichen, den Zahlungsverpflichtungen nachzukommen, hätte es der Bildung der Reste von 3,3 Mio. Euro 2019 nicht bedurft.

Angesichts des fehlenden Bedarfs und der niedrigen Ist-Ausgaben 2020 hätte der Rest in voller Höhe in Abgang gestellt werden müssen.

2.2 Nicht gebundene Ausgabereste

Die Präzisierung der VwV-Rechnungslegung 2019 führte dazu, dass teilweise bislang als vertraglich gebunden ausgewiesene Reste 2019 als N-Reste nach 2020 übertragen wurden. In der Folge stiegen die N-Reste von 79 Mio. Euro in 2018 auf 308 Mio. Euro in 2019.⁷

Die Übertragung von N-Resten kommt nach der VwV-Rechnungslegung grundsätzlich nur als Ausnahme mit einer stichhaltigen Begründung in Betracht. Die folgenden Beispiele verdeutlichen, dass bei den 2019 gebildeten N-Resten eine stärkere Inabgangstellung möglich gewesen wäre:

- Förderung von Schulen in freier Trägerschaft⁸

Schulen in freier Trägerschaft erhalten Zuschüsse nach dem Privatschulgesetz. Die Regierungspräsidien zahlen monatlich einen Abschlag von etwa 95 Prozent und eine nachgelagerte Schlusszahlung aus. Bei einem Haushaltsansatz von 1 Mrd. Euro in 2019 bildete das Kultusministerium N-Reste von 63 Mio. Euro. Es begründete die Reste mit einem erhöhten Zuschussanspruch der Schulträger (35 Mio. Euro), einer finanziellen Vorsorge für ausstehende Schlussabrechnungen (20 Mio. Euro) sowie der Vorsorge für strukturell steigende Zuschüsse ab 2021 (8 Mio. Euro).⁹

Das Prozedere bei der Auszahlung der Zuschüsse und der Schlussabrechnungen wiederholt sich jedes Jahr. Größere Schwankungen bei der Auszahlung erwarten die Regierungspräsidien nicht. Einzelne Regierungspräsidien hatten die Schlusszahlungen bereits im laufenden Jahr geleistet.

Soweit bei auf Dauer angelegten Fördermaßnahmen Schlusszahlungen aus den im Folgejahr veranschlagten Haushaltsmitteln finanziert werden können, bedarf es keiner Restbildung.

⁷ Entsprechend verringerten sich in diesen Fällen die Vertragsreste. Insgesamt sind die Vertragsreste 2019 gegenüber 2018 aufgrund vermehrter Restbildung in sonstigen Bereichen gestiegen.

⁸ Kapitel 0435.

⁹ Zum Teil Rundungsdifferenzen.

Auch im konkreten Fall haben die laufenden Haushaltsansätze bislang stets ausgereicht, um sowohl die laufenden Abschlagszahlungen als auch die Schlusszahlungen zu decken.

Nach Ansicht des Rechnungshofs hätten allenfalls Reste im Umfang von 22 Mio. Euro übertragen werden dürfen. Demnach hätten 41 Mio. Euro gestrichen werden müssen.

- Zuschüsse für Schulen an anerkannten Heimen für Minderjährige und Berufsbildungswerken¹⁰

Die Träger der freien Jugendhilfe erhalten für Schulen an anerkannten Heimen für Minderjährige und Berufsbildungswerken Zuschüsse zu den Sach- und Personalkosten. Bewilligungsbehörden sind die Regierungspräsidien. Bei einem Haushaltsansatz 2019 von 224 Mio. Euro wurden N-Reste von 51 Mio. Euro gebildet.

Das Sozialministerium begründete die Restebildung mit aufgrund von Gerichtsentscheidungen anstehenden Nachzahlungen für 2009 bis 2016. Als weiteren Grund nannte das Sozialministerium ausstehende Schlussabrechnungen, die nach Angaben des Ministeriums um mehrere Jahre verzögert erfolgen.

Nach Ansicht des Rechnungshofs war die Berechnung des Sozialministeriums zum Zeitpunkt der Restebildung 2019 nicht mehr valide. Nach den Prüfungsfeststellungen gehen die bewilligenden Regierungspräsidien von keinen nennenswerten Nachzahlungen aufgrund ergangener Gerichtsentscheidungen aus. Dagegen stehen Endabrechnungen in der Größenordnung von 32 Mio. Euro noch zur Zahlung aus.

Der Haushaltsansatz 2020 (221 Mio. Euro) übersteigt das Kassen-Ist um 22 Mio. Euro. Bis auf einen Betrag von 10 Mio. Euro hätte somit allein der Haushaltsansatz 2020 ausgereicht, um sämtliche ausstehenden Schlusszahlungen zu leisten. Der übersteigende Ausgaberesult von 41 Mio. Euro war bei rückwärtiger Betrachtung nicht erforderlich.

- Mittel für Vertretungslehrkräfte¹¹

Die Reste aus Mitteln für Vertretungslehrkräfte waren bis 2018 als Vertragsreste ausgewiesen. Der 2019 erneut gestiegene Rest von 21 Mio. Euro wurde als N-Rest klassifiziert. Er wurde als Vorsorge für Vertretungsfälle gebildet. Das Ministerium führte aus, dass mit diesen Mitteln auch (Mehr-)Ausgaben bei deckungsfähigen Haushaltsstellen bestritten werden sollen.

Nach Auffassung des Kultusministeriums müssten Mittel für Vertretungslehrkräfte im maximalen Umfang zur Verfügung stehen, um eventuell drohendem Unterrichtsausfall begegnen zu können.

Auch in diesem Beispiel hätte der jeweilige Haushaltsansatz der zurückliegenden Jahre allein ausgereicht, um sowohl die Ausgaben für Vertretungslehrkräfte, die (Mehr-)Ausgaben bei den deckungsfähigen Titeln als auch die jeweiligen Corona-bedingten Mehrausgaben in diesem Bereich zu bestreiten.

¹⁰ Kapitel Jugendhilfe (0918) Titel 684 01.

¹¹ Kapitel Allgemeine Schulangelegenheiten (0436) Titel 427 17.

- Wohnraumförderung¹²

2019 wurde für die Wohnraumförderung ein N-Rest von 37,6 Mio. Euro nach 2020 übertragen. Das Wirtschaftsministerium führte dazu aus, dass es angesichts der prekären Wohnraumsituation und der politischen Bedeutung der Wohnraumförderung davon abgesehen habe, den N-Rest zu streichen. Der N-Rest sei zudem im Hinblick auf eine ab 2022 mögliche Verstärkungsnotwendigkeit für den Kommunalfonds „Wohnraumoffensive BW“ gebildet worden. Dieser finanziere sich über ein Rücklagenmodell, das mit Zuführungen gespeist werde.

Nach Ansicht des Rechnungshofs reicht die politische Bedeutung eines Bereichs allein für eine Restebildung nicht aus. Ein Rest kann nur bei einem spezifizierten Mittelbedarf für einen konkreten Zweck gebildet werden. Für den Kommunalfonds „Wohnraumoffensive BW“ sind zwischen 2019 und 2021 insgesamt 147,5 Mio. Euro an originären Haushaltsmitteln etatisiert. Bis Ende 2020 wurden weniger als 1 Mio. Euro tatsächlich der Rücklage entnommen. Ein Bedarf an zusätzlichen Mitteln aus den Resten der Wohnraumförderung war daher auch in 2020 nicht gegeben.

In den Vorjahren zum Teil fälschlicherweise als Vertragsreste kategorisierte Mittel wurden von den Ressorts 2019 zwar richtig als N-Reste angemeldet. Nach Auffassung des Rechnungshofs hätten aber in den dargestellten Fällen aufgrund des fehlenden Bedarfs dennoch keine bzw. nur deutlich geringere Reste gebildet werden dürfen.

Allein in den oben genannten Beispielfällen hätten mehr als 100 Mio. Euro in Abgang gestellt werden können.

Das Finanzministerium hielt die unter dem Eindruck der Pandemie erfolgten Restebildungen zum damaligen Zeitpunkt zwar für vertretbar. Es stellt jedoch angesichts der Prüfungsergebnisse in der Rückschau fest, dass der geltend gemachte Bedarf in Einzelfällen zu hoch eingeschätzt wurde.

Die berührten Fachministerien halten die Restebildungen weiterhin für sachgerecht.

2.3 Reste des Kommunalen Investitionsfonds und weiterer Investitionszuschüsse an die Kommunen

Nach Artikel 73 Absatz 1 Landesverfassung sorgt das Land dafür, dass die Gemeinden und Gemeindeverbände ihre Aufgaben erfüllen können. Der den Kommunen dafür überlassene Anteil an den Landessteuern von 23 Prozent und weitere Zuweisungen innerhalb des kommunalen Finanzausgleichs betragen in 2020 insgesamt 12.122 Mio. Euro im Landeshaushalt.

Einen Teil der den Kommunen zustehenden Finanzausgleichsmasse bildet der Kommunale Investitionsfonds¹³ (KIF), über den einmalige projektbezogene Investitionsmaßnahmen gefördert werden. Aus dem KIF können auch Zuwendungen an nicht kommunale Träger, z. B. für Investitionsförderungen von Krankenhäusern oder zur Stadterneuerung, gewährt werden.

¹² Kapitel Wohnungswesen (0711) Titelgruppe 76.

¹³ Gemäß § 3 a des Gesetzes über den kommunalen Finanzausgleich (FAG).

Der Rechnungshof hat die Ausgabereite im KIF und deren Entwicklung geprüft. Sie sind von 211 Mio. Euro in 2011 auf 864 Mio. Euro in 2019 angestiegen. Damit erreichten sie 90 Prozent des 2019 verfügbaren Programmvolumens.

Tabelle 3 zeigt die Förderbereiche des KIF und stellt die Reste 2011 den entsprechenden Werten aus 2019 gegenüber.

Tabelle 3: Förderbereiche und Reste des Kommunalen Investitionsfonds 2011 und 2019 (in Euro)¹⁴

Förderbereich	Reste 2011	Reste 2019	Veränderung	Prozentuale Steigerung
Breitband	0,00	39.276.000,00	39.276.000,00	-
Schulbau	86.331.051,77	138.793.788,66	52.462.736,89	61
Sportstättenbau	7.126.805,19	30.986.377,05	23.859.571,86	335
Tourismus	3.481.043,14	11.500.000,00	8.018.956,86	230
Stadtsanierungen	0,00	129.372.914,75	129.372.914,75	-
Entwicklungsprogramm Ländlicher Raum	12.529.414,20	52.617.706,80	40.088.292,60	320
Behinderten-, Gefährdeten- und Pflegeeinrichtungen sowie Krankenhausbau	67.856.299,97	346.384.902,54	278.528.602,57	410
Umweltprojekte	25.128.060,91	94.662.806,54	69.534.745,63	277
Sonstige	8.455.090,06	20.855.672,07	12.400.582,01	147
Summe	210.907.765,24	864.450.168,41	653.542.403,17	310

Neben den unmittelbaren KIF-Resten hat der Rechnungshof weitere (artverwandte) Ausgabereite 2019 für Investitionszuschüsse an die Kommunen von 659 Mio. Euro in die Prüfung einbezogen. Die betragsmäßig größte Einzelposition bilden dabei die Reste für den Kommunalen Sanierungsfonds mit insgesamt 553 Mio. Euro.

Tabelle 4 zeigt die in die Prüfung einbezogenen weiteren Investitionszuschüsse.

Tabelle 4: Geprüfte Reste für weitere Investitionszuschüsse an die Kommunen (in Mio. Euro)

Förderbereich	Rest	Begründung	Kategorie
Baumaßnahmen an Ganztagschulen (Landesanteil)	16,2	Kofinanzierungsmittel des Landes für KIF-Mittel des Ganztageschulbaus	R-Vertr/Besch
Kommunaler Sanierungsfonds (Schulsanierungen)	445,5	Gemäß Vereinbarung mit den Kommunen erhielten diese zwischen 2017 und 2019 je 10 Prozent der Sanierungsmittel des Landes zum Abbau der impliziten Verschuldung	R-Vertr/Besch
Kommunaler Sanierungsfonds (Brückensanierungen)	107,4		
Baumaßnahmen an kommunalen und sonstigen öffentlichen Krankenhäusern	29,6	Die Mittel stehen im Kontext der Krankenhausfinanzierung des KIF	R-Dritt
	60,0		R-Vertr/Besch
Summe sonstiger Reste	658,6		

¹⁴ Für den Bereich Sportstättenbau weist das Kultusministerium darauf hin, dass das Programmvolumen ab 2016 von jährlich 12 Mio. Euro auf 17 Mio. Euro erhöht wurde.

Insgesamt umfasste die Prüfung der Reste für kommunale Investitionszuschüsse¹⁵ ein Volumen von 1.523 Mio. Euro.

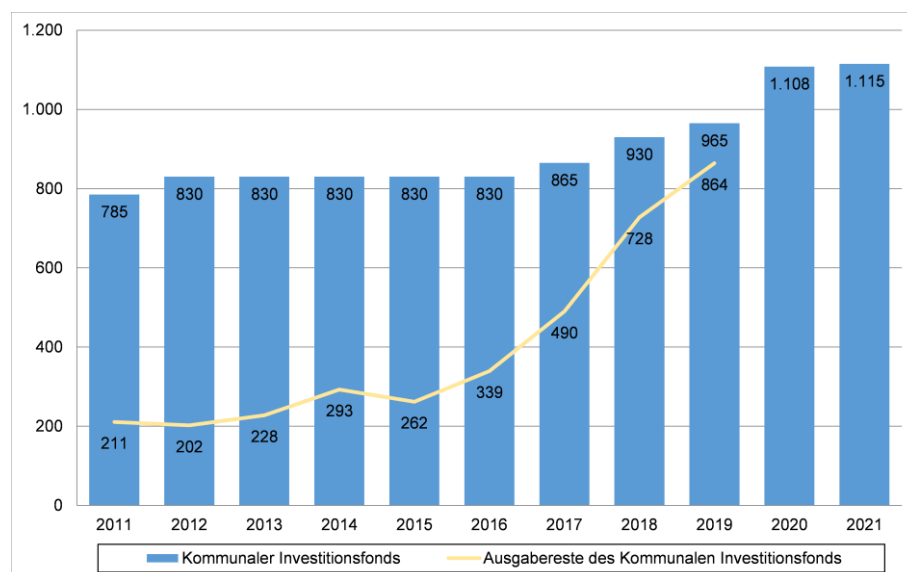
2.4 Entwicklung des Kommunalen Investitionsfonds und des Kommunalen Sanierungsfonds

Kommunaler Investitionsfonds

Im Jahr 2020 waren in acht Einzelplänen KIF-Förderprogramme enthalten. Die betragsmäßigen Schwerpunkte lagen 2020 bei Investitionsmaßnahmen für Schulen und bei der Krankenhausfinanzierung. Das insgesamt verfügbare Programmvolumen betrug 1.108 Mio. Euro.

Die Ausgabereste sind seit 2016 stark auf 864 Mio. Euro angestiegen. Gegenüber 2011 haben sie sich mehr als vervierfacht.

Abbildung 2: Programmvolumen und Resteentwicklung des KIF (in Mio. Euro)¹⁶



Neben den KIF-Mitteln erhielten die Gemeinden und Gemeindeverbände in den letzten Jahren erhebliche weitere Investitionsmittel vom Bund und vom Land.

Kommunaler Sanierungsfonds

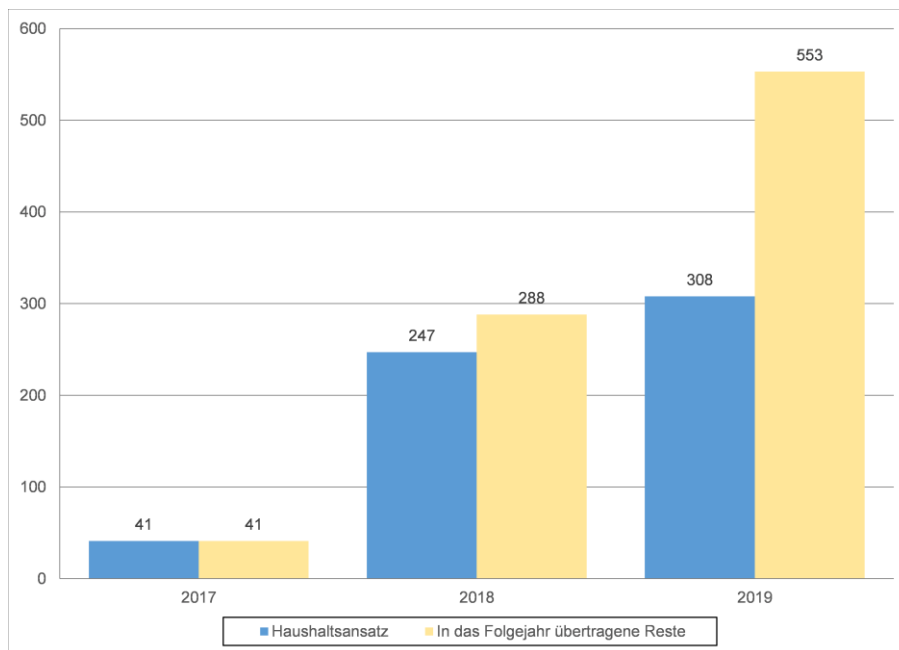
Seit 2017 war Baden-Württemberg nach der Übergangsregelung zur Schuldenbremse verpflichtet, Schulden abzubauen. Neben dem Abbau eigener

¹⁵ KIF-Reste und weitere einbezogene Investitionszuschüsse für Kommunen.

¹⁶ Die Restebildung für 2020 war zum Redaktionsschluss der Denkschrift 2021 noch nicht abgeschlossen.

impliziter und expliziter Schulden beteiligte sich das Land zwischen 2017 und 2019 in Form des Kommunalen Sanierungsfonds mit insgesamt 596 Mio. Euro an den Sanierungslasten der Kommunen bei den Schulen und den Brückenbauwerken.¹⁷ Die Haushaltsmittel wurden im Landeshaushalt veranschlagt und den Kommunen für entsprechende Investitionsmaßnahmen zur Verfügung gestellt. Dabei handelt es sich ausdrücklich nicht um KIF-Mittel, sondern um eine Freiwilligkeitsleistung des Landes an die Kommunen.

Abbildung 3: Entwicklung des Kommunalen Sanierungsfonds 2017 bis 2019 (in Mio. Euro)



Zum Jahresende 2019 beliefen sich die als Vertragsreste kategorisierten nicht verbrauchten Reste des Kommunalen Sanierungsfonds auf insgesamt 553 Mio. Euro. Ein Teil von 445 Mio. Euro betraf den Bereich Schulsanierungen. Die übrigen 119 Mio. Euro Reste wurden für kommunale Brückensanierungen gebildet. Seit 2020, mit Inkrafttreten der Schuldenbremse, wird der Kommunale Sanierungsfonds nicht weiter dotiert.

2.5 Gründe für den Anstieg der Reste

Die Gründe für den deutlichen Anstieg der Reste in den geprüften Bereichen sind vielfältig. Dennoch gibt es mehrere Hauptursachen für die Entwicklung.

¹⁷ Kapitel 1223 Titel 883 95A.

2.5.1 Mittelbereitstellung

Das Programmvolumen des KIF wurde zwischen 2016 und 2019 in drei Stufen um insgesamt 135 Mio. Euro auf 965 Mio. Euro erhöht (siehe Abbildung 2). 2020 erfolgte eine weitere Aufstockung um 143 Mio. Euro auf mehr als 1,1 Mrd. Euro.

Soweit das Programmvolumen des KIF erhöht wird, stehen die zusätzlichen Mittel im Jahr der Erhöhung regelmäßig als Kassenmittel zusätzlich zur Verfügung. Bei neuen bzw. ausgeweiteten Förderprogrammen werden Investitionsmaßnahmen regelmäßig aber erst nach einer gewissen Anlaufphase kassenwirksam. Der Zeitversatz zwischen der Etatisierung neuer/erhöhter Programmmittel und der kassenwirksamen Umsetzung von Maßnahmen führte und führt regelmäßig zu einem Anstieg von KIF-Resten.

Hierzu Beispiele größeren Umfangs:

- Schulsanierungsmittel

Ausweislich des Berichts der Gemeinsamen Finanzkommission vom 1. Oktober 2019 verständigte sich das Land mit den kommunalen Landesverbänden darauf, in den Jahren 2020 und 2021 für Schulsanierungen jeweils 100 Mio. Euro aus KIF-Mitteln neu bereit zu stellen. Die Mittel wurden entsprechend im Staatshaushaltsplan etatisiert.

Im Haushaltsvollzug 2020 wurden keine Mittel aus der neu etatisierten Schulsanierungsförderung ausgegeben, das Kassen-Ist betrug 0,00 Euro. In der Folge werden die Haushaltsreste 2020 allein aufgrund dieser Position (voraussichtlich) um 100 Mio. Euro ansteigen. Schon zwischen 2011 und 2019 sind die (bisherigen) Schulbaureste im KIF um 61 Prozent auf 139 Mio. Euro gestiegen.

- Stadtsanierungsmittel

Die KIF-Reste für Stadtsanierungsmaßnahmen betragen 129 Mio. Euro in 2019. Noch 2016 wurden keine Reste für diese Maßnahmen gebildet. Bei der Städtebauförderung handelt es sich um eine „gebietsbezogene Prozessförderung“ über einen Förderzeitraum von acht bis zwölf Jahren, während der die Maßnahmen konkretisiert werden und sich in Art und Umfang ändern können.

2019 war das Städtebauförderungsprogramm etwa dreifach überzeichnet. Nach Mitteilung des Wirtschaftsministeriums werden regelmäßig alle Haushaltsmittel sowie Rückflussmittel rechtlich verpflichtet. Das Auszahlungsniveau bewegt sich seit Jahren auf stabilem Niveau mit steigender Tendenz. Dennoch sind die Ausgabereste auf 129 Mio. Euro binnen vier Jahren angewachsen.

Aus Sicht des Fachressorts ist der Anstieg der Reste insbesondere darauf zurückzuführen, dass zwischen 2017 und 2019 innerhalb des Programmvolumens verstärkt Kassenmittel ausgebracht wurden, während hierfür Verpflichtungsermächtigungen ausgereicht hätten. Auch für 2020/2021 rechnet das Ministerium mit steigenden Haushaltsresten.

Auch die zwischen 2017 und 2019 den Kommunen über den Kommunalen Sanierungsfonds bereitgestellten 596 Mio. Euro wurden jeweils mit Kassenmitteln hinterlegt. Verpflichtungsermächtigungen kamen nicht zum Einsatz. Aufgrund des Investitionscharakters der geförderten Maßnahmen setzt der

Mittelabfluss naturgemäß erst mit Zeitversatz ein, weshalb in diesen Fällen eine Veranschlagung von Verpflichtungsermächtigungen sachgerecht gewesen wäre.

2.5.2 Verpflichtung der Mittel

Die verfügbaren Mittel für kommunale Investitionszuschüsse sind in den letzten Jahren stark angestiegen. Um einem Anstieg der Reste entgegenzuwirken, ist es wichtig, die Investitionsmittel zeitnah zu verpflichten, in konkreten Beschaffungs- oder Baumaßnahmen umzusetzen und diese abzurechnen.

Nach der Prüfungserkenntnis des Rechnungshofs ist der überwiegende Teil der KIF-Reste rechtlich gegenüber Dritten in Form von Förderbescheiden verpflichtet. Dennoch waren Ende 2019 etwa 200 Mio. Euro KIF-Reste nicht durch Förderbescheide gebunden. Die Gründe dafür sind vielfältig.

Bei der Ganztageseschulförderung waren Ende 2019 von 79 Mio. Euro Ausgaberesten 51 Mio. Euro nicht verpflichtet. Im ursprünglichen Förderprogramm (2006 bis 2014) wurden die Fördermittel (300 Mio. Euro) nicht vollständig abgerufen. Das Programm wurde verlängert, bis die Restmittel vollständig verbraucht werden.

Im großen Bereich der Krankenhausfinanzierung waren von 419 Mio. Euro an Resten¹⁸ zumindest 75 Mio. Euro nicht verpflichtet.

Bei der Schulneubauförderung (23,5 Mio. Euro), der Tourismusförderung (3,9 Mio. Euro) und den KIF-Resten des Kapitels „Wasser und Boden“¹⁹ (13,3 Mio. Euro) bestanden Ende 2019 Reste von insgesamt 40,7 Mio. Euro, die zur Finanzierung der bestehenden Verpflichtungen nicht benötigt wurden.

Ferner waren beispielsweise beim Entwicklungsprogramm Ländlicher Raum von 53 Mio. Euro KIF-Resten 17,5 Mio. Euro Ende 2019 nicht verpflichtet. Dabei handelt es sich insbesondere um Rückflussmittel und freiwerdende Mittel, die im folgenden Haushaltsjahr zur Neuverpflichtung vorgesehen waren.

Auch in den sonstigen geprüften Resten bestanden Ende 2019 nicht verpflichtete Anteile. So waren im Teilbereich Brückensanierungen des Kommunalen Sanierungsfonds Ende 2019 von insgesamt 119 Mio. Euro nur Maßnahmen von etwa 44 Mio. Euro rechtlich gebunden. Die Fördermaßnahmen des Kommunalen Sanierungsfonds müssen nach den rechtlichen Vorgaben bis zum 31. Dezember 2022 abgeschlossen und bis Ende 2023 vollständig abgerechnet sein. Es ist davon auszugehen, dass sich diese Reste somit mittelfristig vollständig abbauen.

¹⁸ Davon insgesamt 90 Mio. Euro Reste mit der Kennung R-Vertr und R-Dritt.

¹⁹ Kapitel 1005 Titelgruppen 83, 84, 85 und 89.

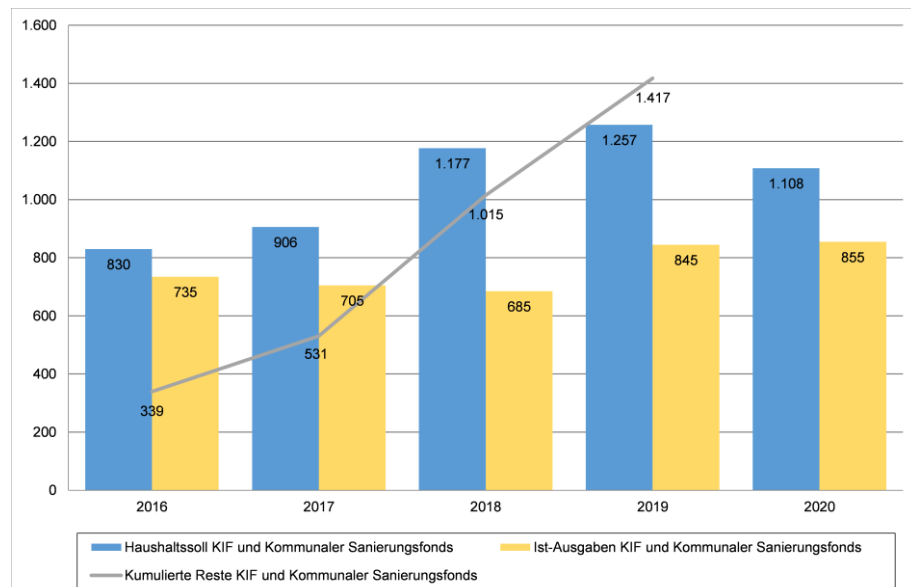
2.5.3 Mittelabfluss

Als weitere Gründe für den starken Resteanstieg seit 2016 führten die Resorts insbesondere aus, dass

- in Einzelfällen die Gelder aufgrund fehlender Rechnungstellung der Bauunternehmen nicht abgerufen werden konnten;
- die kommunalen Empfänger der Förderung die fälligen Mittel nur zögerlich abrufen;
- Ausschreibungen wegen unwirtschaftlicher Angebote aufgehoben werden mussten;
- die Durchführung von Baumaßnahmen schleppend voranging;
- Verwendungsnachweise nicht zeitnah nach Abschluss des Vorhabens vorgelegt werden;
- Gewährleistungs- und sonstige rechtliche Fragen eine Schlussrechnung verzögerten;
- aufgrund der hohen Auslastung der Bauwirtschaft die Zeitplanung für verschiedene Fördermaßnahmen angepasst wurde;
- weitere erhebliche Fördermittel des Bundes mit kurzen Ablaufristen vorrangig in Anspruch genommen wurden.

Erhöhte Fördermittel im Landeshaushalt führen nicht notwendigerweise dazu, dass Investitionen zeitnah realisiert werden. Darauf deutet auch der Vergleich der Haushaltsmittel im KIF und Kommunalen Sanierungsfonds mit den Ist-Ausgaben in den Jahren 2016 bis 2020 hin.

Abbildung 4: Soll-Ist-Vergleich im Kommunalen Investitionsfonds und Kommunalen Sanierungsfonds (in Mio. Euro)



Innerhalb von drei Jahren stiegen die kumulierten Reste des KIF und des Kommunalen Sanierungsfonds um über 1 Mrd. Euro; 2019 betrug sie 1,4 Mrd. Euro.

Während sich die bereitgestellten Mittel bis 2019 um über 400 Mio. Euro erhöhten, sind die Ausgaben zwischen 2016 und 2018 um 50 Mio. Euro zurückgegangen, lediglich im Jahr 2019 sind sie um 160 Mio. Euro auf 845 Mio. Euro gestiegen. Im Wesentlichen war der Anstieg 2019 auf die zwei Bereiche der Krankenhausfinanzierung (+75 Mio. Euro) und der Abwasserbeseitigung (+37 Mio. Euro) zurück zu führen.

Tatsächlich blieben die Ist-Ausgaben erheblich hinter den bereitgestellten Mitteln zurück.

2.6 Fazit

Der starke Anstieg der Reste ist teilweise auf die Veranschlagungspraxis zurück zu führen. Erhöhungen im KIF werden im Regelfall mit Kassenmitteln hinterlegt. Der Bedarf an Kassenmitteln ist regelmäßig jedoch erst in den Folgejahren gegeben. Auch die Fördermittel des Kommunalen Sanierungsfonds wurden als Kassenmittel bereitgestellt. Sie machen mit 553 Mio. Euro etwa ein Drittel aller Vertragsreste aus, werden sich aber bis Ende 2023 voraussichtlich vollständig abbauen. Ohne aktives Gegensteuern werden sich im Unterschied dazu die KIF-Reste von 864 Mio. Euro nicht automatisch wieder auf ein deutlich niedrigeres Niveau reduzieren.

Bei nicht verpflichteten Haushaltsresten, insbesondere des KIF, die nicht für die Finanzierung der bereits bewilligten Maßnahmen benötigt werden, sollte zeitnah über die weitere Verwendung entschieden werden. Innerhalb des KIF könnte auch eine Umschichtung sachgerecht sein. Gegebenenfalls müssen die Ressorts ihr Monitoring in den vom Rechnungshof benannten Bereichen schärfen, um solche Mittel frühzeitig zu identifizieren.

3 Empfehlungen

3.1 Vorgaben zur Restebildung anwenden und Reste nur im absolut notwendigen Umfang bilden

Die Vorgaben zur Bildung von Ausgaberesten sind stringent umzusetzen. Dies gilt insbesondere für die richtige Kategorisierung der Reste. Weiter sind nicht gebundene Reste konsequent in Abgang zu stellen, sofern nicht ausnahmsweise stichhaltige Gründe für deren Übertragung vorliegen.

3.2 Reste bei Dauerförderungen nur bei nachgewiesenem Mittelbedarf bilden

Sofern bei Dauerförderungen die Haushaltsansätze des Folgejahres ausreichend bemessen sind und sich die Verfahrensweise der Auszahlung nicht ändert, besteht keine Notwendigkeit, Reste für Schlusszahlungen zu bilden. Nachgelagerte Zahlungen können dann aus den im Folgejahr etatisierten Mitteln bestritten werden.

3.3 Kommunalen Investitionsfonds nicht erhöhen und verfügbare Mittel zeitnah nutzen

Die Ausgabereste des KIF sollten zeitnah durch Realisierung der bereits be-
willigten und darüber hinaus vorgesehenen Maßnahmen durch das Land
und die Kommunen abgebaut werden.

Bis dahin besteht kein Bedarf an einer Erhöhung des Programmvolumens
des KIF.

4 Stellungnahme der Ministerien

Zu den Feststellungen und Empfehlungen haben sowohl das Finanzministe-
rium als auch die von der Prüfung berührten Fachressorts Stellung genom-
men.

Das Finanzministerium teilt die Auffassung des Rechnungshofs, dass die
hohen Ausgabereste zu senken sind. Insbesondere bei den Vertragsresten
und den nicht gebundenen Resten leitet es aus den Prüfungsergebnissen
eine künftig noch restriktivere Resteübertragung ab.

Hinsichtlich der Veranschlagungspraxis will das Finanzministerium verstärkt
Verpflichtungsermächtigungen ausbringen bzw. Mittelansätze zeitlich stre-
cken. Weitere Instrumente, um die Reste zu reduzieren, könnten sein, die
nur zweijährige Verfügbarkeit von Resten konsequent anzuwenden und die
Abwicklung von Fördermaßnahmen zeitlich zu begrenzen. Das Finanzminis-
terium erläutert, dass die Restekategorien nicht alle möglichen Konstellatio-
nen abbilden, und will diese überprüfen bzw. anpassen.

Die Einschätzung des Rechnungshofs zur Entwicklung der Ausgabereste im
KIF und die Empfehlungen des Rechnungshofs hierzu werden vom Finanz-
ministerium auch im Hinblick auf die Corona-bedingten Mindereinnahmen
und Mehrausgaben der Kommunen geteilt.

Das Finanzministerium weist zum KIF ausdrücklich darauf hin, dass die
Fachressorts im Hinblick auf die Überzeichnung der Programme und den
bestehenden Antragsstau teilweise abweichende und unterschiedliche Auf-
fassungen vertreten.

Für den Bereich der Krankenhausfinanzierung erachtet das Sozialministe-
rium die Empfehlung des Rechnungshofs hinsichtlich der KIF-Reste als nicht
zielführend. Für diesen Fall erwarte es, dass dringend erforderliche Investiti-
onsmaßnahmen nicht durchgeführt werden können und es zu einem erhebli-
chen Antragsstau komme.

Das Kultusministerium verweist zum kommunalen Sportstättenbau auf den
abgeschlossenen Solidarpakt Sport IV, nach dem sich die Landesregierung
für eine Erhöhung des Programmvolumens einsetzen will.

Im Übrigen brachten die berührten Fachressorts im Wesentlichen Argu-
mente in die Stellungnahmen ein, die der Rechnungshof im Rahmen der
Prüfung bereits berücksichtigt und gewürdigt hatte.

5 Schlussbemerkung

Die finanzpolitischen Herausforderungen im Landeshaushalt haben sich durch die Pandemie verschärft. Eine stärkere Streichung von Resten und eine bedarfsgerechte Veranschlagung kann einen Beitrag zur Konsolidierung leisten.