

Beschlussempfehlung und Bericht

des Ausschusses für Finanzen

**zu der Mitteilung des Rechnungshofs vom 12. Juli 2018
– Drucksache 16/4410**

Denkschrift 2018 zur Haushalts- und Wirtschaftsführung des Landes Baden-Württemberg; hier: Beitrag Nr. 10 – Finanzierung der Zentren für Psychia- trie

Beschlussempfehlung

Der Landtag wolle beschließen:

- I. Von der Mitteilung des Rechnungshofs vom 12. Juli 2018 zu Beitrag Nr. 10 – Drucksache 16/4410 – Kenntnis zu nehmen.
- II. Die Landesregierung zu ersuchen,
 1. über die Höhe der Investitionsförderung des Landes für die Zentren für Psychiatrie in der jeweiligen Haushaltsaufstellung unter Berücksichtigung der zukünftigen Bedarfslage zu entscheiden;
 2. die Förderung größerer Investitionen der ZfP mit dem Doppelhaushalt 2020/2021 verfahrensmäßig auf ein System mit Verpflichtungsermächtigungen umzustellen;
 3. dem Landtag über das Veranlasste bis 31. März 2020 zu berichten.

15. 11. 2018

Der Berichterstatter:

Dr. Rainer Podeswa

Der Vorsitzende:

Rainer Stickelberger

Bericht

Der Ausschuss für Finanzen beriet die Mitteilung Drucksache 16/4410 in seiner 35. Sitzung am 15. November 2018. Für eine Beschlussempfehlung des Ausschusses an das Plenum sind diesem Bericht als *Anlagen 1* und *2* eine Anregung des Rechnungshofs sowie ein Antrag von Abgeordneten der Grünen und der CDU beigelegt.

Der Berichterstatter für den Ausschuss für Finanzen legte dar, der Rechnungshof kritisiere nicht die Arbeit der Zentren für Psychiatrie (ZfP) und deren Exzellenz. Der Rechnungshof schlage auch nicht einen dauerhaften, sondern einen einmaligen Eingriff in die Finanzierung der Zentren vor.

Die ZfP verfügten nach den Feststellungen des Rechnungshofs über einen unnötig hohen Bestand an liquiden Mitteln. Dieser habe zum 31. Dezember 2016 bei rund 271 Millionen € gelegen. Hinzu kämen offene Forderungen in Höhe von 180 Millionen €. Nach Auffassung des Rechnungshofs gewähre das Land den Zentren nicht erforderliche Zuschüsse und könnten diese Einrichtungen Finanzierungen möglicherweise auch aus der eigenen Liquidität bestreiten.

Die Frage, wie sich das Teamverständnis innerhalb der sieben Zentren gestalte, sei zwar nicht Gegenstand dieser Beratung, müsse nach seiner Ansicht aber dennoch gestellt werden. Dieser Punkt gehe über die Diskussion rein finanzieller Aspekte hinaus.

Der Rechnungshof schlage vor, das System der Investitionsfinanzierung zu modifizieren. Hinsichtlich der größeren Investitionen rege der Rechnungshof einen Systemwechsel an. Danach finanzierten die Zentren solche Investitionen in der Regel vor und beantragten nach Fertigstellung der Maßnahmen die Auszahlung der Finanzhilfe. Die Auszahlung wiederum solle durch einen Bescheid der Landesregierung und eine Verpflichtungsermächtigung im Haushalt garantiert sein. Zweitens empfehle der Rechnungshof, die pauschale Förderung kleinerer Investitionen zu kürzen. Ein dritter Vorschlag laute, dass Kreditaufnahmen durch die ZfP der Zustimmung des Parlaments bedürfen sollten.

Viertens schließlich erachte der Rechnungshof den Anteil, den die Zentren aus der Sanierungsrücklage erhielten, als nicht notwendig. Der Rechnungshof bezweifle, dass die ZfP diese Sanierungsmittel bereits verwendet hätten, und trete dafür ein, dass die Zentren den Betrag von 20 Millionen € zurückerstatteten. Das Finanzministerium erwidere, dass dies jedenfalls für 2018 nicht möglich sei, da hierfür bereits eine Freigabe erfolgt sei. Der Rechnungshof wiederum halte eine Rückforderung für 2019 für möglich. Dieser Punkt werfe seines Erachtens (Redner) im Übrigen auch die Frage nach der Sinnhaftigkeit der Sanierungsrücklage insgesamt im Kontext von § 18 der Landeshaushaltsordnung auf.

Das Finanzministerium halte eine Modifikation im Sinne der Empfehlungen des Rechnungshofs grundsätzlich für angezeigt. In Bezug auf die Kreditaufnahme durch die Zentren jedoch sei eine gesetzliche Änderung nach Auffassung des Finanzministeriums nicht notwendig.

Das Sozialministerium wiederum mache in seiner Stellungnahme zu dem Denkschriftbeitrag geltend, dass sich das bisherige Verfahren bewährt habe. Die vom Sozialministerium angeführten Argumente seien aus seiner Sicht alle bedenkenwert. Das Ministerium verweise auf Notfälle, Verzögerungen bei den Investitionen, abzudeckende Verbindlichkeiten und darauf, dass viele Sanierungen anstünden und die Zentren anderen Krankenhäusern gleichgestellt seien. Dem halte der Rechnungshof entgegen, dass auch bei Umsetzung seiner Vorschläge keine Investition unterbleibe und es darum gehe, Zeitpunkt und Höhe der Landeszuschüsse an den Finanzbedarf der Zentren anzupassen.

Die Regierungsfractionen hätten zusätzlich zu dem Beschlussvorschlag des Rechnungshofs einen eigenen Antrag eingebracht. Dieser weise in die gleiche Richtung, enthalte aber nicht alle Punkte, die die Vorlage des Rechnungshofs umfasse. Er bedaure insbesondere, dass die Koalition die Empfehlung des Rechnungshofs, Kreditaufnahmen der parlamentarischen Kontrolle zu unterwerfen, nicht in ihren Antrag übernommen habe.

Ob er als Berichterstatter den Beschlussvorschlag des Rechnungshofs übernehme, mache er vom weiteren Verlauf dieser Beratung abhängig.

Eine Abgeordnete der Grünen dankte dem Rechnungshof, dass er die Finanzierung der Zentren geprüft habe. Sie fuhr fort, ein Liquiditätsbestand von rund 271 Millionen € sei nicht banal. Deshalb halte sie es für wichtig, gut begründen zu können, warum sich dies möglicherweise vertreten lasse.

1996 seien die Zentren für Psychiatrie errichtet worden. Um ihnen eine gewisse wirtschaftliche Selbstständigkeit zu gewähren, sei ihnen das Betriebsvermögen der früheren Psychiatrischen Landeskrankenhäuser unentgeltlich übertragen worden. Dies sei ein Hintergedanke der damaligen Maßnahme gewesen. Zum anderen habe das Land die Pflicht, die Zentren zu finanzieren.

In diesem Spannungsfeld habe die Koalition die Vorschläge des Rechnungshofs geprüft. Diese gingen den Regierungsfractionen in einigen Punkten zu weit. Daher hätten CDU und Grüne einen eigenen Antrag erarbeitet.

Die ZfP erfüllten eine entscheidende Aufgabe im Gesundheitswesen. Insofern übernahmen CDU und Grüne den guten Vorschlag des Rechnungshofs, bei größeren Investitionen auf ein System mit Verpflichtungsermächtigungen umzustellen. Ein solches Verfahren werde auch in anderen Bereichen praktiziert. Es sei zumutbar und richtig. Ansonsten solle an dem bewährten Verfahren festgehalten werden.

Hinsichtlich kleinerer Investitionen, also der pauschalen Förderung, sähen CDU und Grüne keinen Änderungsbedarf. Bei den Zentren bestehe ein erheblicher Sanierungsstau. Auch werde sich die Finanzierungsmodalität der ZfP ändern. Insofern sei es nicht sinnvoll, jetzt Mittel zu kürzen, die das Land als Gewährträger später unter Umständen wieder nachschießen müsse.

Für die Regierungsfractionen sei es bisher kein Problem gewesen, dass das Finanzministerium den Kreditrahmen festlege. Die Koalition habe sich auch vergewissert, dass eine Kreditaufnahme nicht allein durch einen Geschäftsführer erfolgen könne, sondern jeweils auch der Zustimmung der Aufsichtsräte bedürfe. Dies sei entscheidend.

Bei der Sanierungsrücklage gehe es um 50 Millionen € für die Zentren. Davon seien nach Kenntnis der Regierungsfractionen 10 Millionen € für 2017 bereits verausgabt. Die Mittel für 2018 seien auch bewirtschaftet, sodass noch ein „Streitwert“ von 20 Millionen € bleibe, die im Haushalt etatisiert seien. Auch hier gelte, dass es angesichts des erheblichen Sanierungsstaus bei den Zentren nicht sinnvoll sei, jetzt Mittel abzuschöpfen, die im Nachgang wieder finanziert werden müssten.

Ein Abgeordneter der CDU schloss sich dem Dank an den Rechnungshof für dessen Analysen an. Er trug weiter vor, festzuhalten sei, dass es nicht ein einheitliches Zentrum, sondern sieben unterschiedliche Einrichtungen gebe. Daher dürfe das Geld nicht in der Summe betrachtet werden, sondern sei das einzelne Zentrum in den Blick zu nehmen. Ferner müsse zwischen Liquidität und Vermögen unterschieden werden. Das Zentrum in Wiesloch beispielsweise habe relativ hohe Rückstellungen für Beamtenpensionen. Dieses Geld müsse irgendwann einmal an die Beamten bezahlt werden. Daher dürfe man jetzt nicht Mittel kürzen und sich später wundern, wenn sich Zentren verschulden müssten, um Beamtenpensionen zahlen zu können. Unter Berücksichtigung dieser wichtigen Unterschiede sei der vorliegende Antrag von Grünen und CDU entstanden.

Wenn der Ausschuss der Empfehlung des Rechnungshofs zur Kreditaufnahme folgte, würde er genau das beschließen, was schon gegeben sei. Dies hätte keinen Sinn. Schon jetzt könnten die Zentren Kredite nur mit Zustimmung der Aufsichtsräte aufnehmen. Dort hätten die Ministerien die Mehrheit und achteten darauf, dass nicht Kredite aufgenommen würden, obwohl an anderer Stelle entsprechende Barmittel zur Verfügung stünden.

Der Antrag der Regierungsfractionen stelle einen sehr sinnvollen Kompromiss dar. Er trage den Belangen der Beteiligten Rechnung und Sorge dafür, dass die Mittel für die notwendigen Sanierungsmaßnahmen dauerhaft vorhanden seien, die Zent-

ren sich nicht verschulden müssten und nicht große Nebenhaushalte bestünden, die niemand kontrolliere.

Nun werde in der Tat mehr saniert als in der Vergangenheit. Sanierungsmaßnahmen dienten dem Abbau der impliziten Verschuldung. Würden Sanierungen beispielsweise erst in zehn Jahren durchgeführt, wäre der Mittelbedarf im Vergleich zur gegenwärtigen Situation noch höher.

Ein Abgeordneter der FDP/DVP hob hervor, es sei sinnvoll, den hohen Bestand an liquiden Mitteln bei den Zentren zu reduzieren und die Investitionsförderung aufgrund der hohen Liquiditätsreserve zu verringern. Hierbei gehe es nicht um den ganzen Bestand an liquiden Mitteln von 271 Millionen €, sondern unter dem Strich um rund 160 Millionen €. Der Rechnungshof habe Vorschläge mit Augenmaß gemacht, auch wenn sie in der Summe ein recht hohes Volumen umfassten. Seine Fraktion unterstütze die Empfehlungen des Rechnungshofs.

Ein Vertreter des Rechnungshofs führte aus, der Rechnungshof habe in der Tat keine Anhaltspunkte dafür, dass die Zentren nicht exzellente Arbeit leisten würden. Diese Einrichtungen hätten zweifellos einen hohen Bedarf an Investitionen und Sanierungen, was die Technik betreffe. Die Frage laute nur, in welchem Umfang die Zentren dafür aktuell Geld benötigten. Die ZfP hätten in der Vergangenheit mit Unterstützung des Sozialministeriums – dies reiche aber schon Legislaturperioden zurück, sei also kein aktuelles Problem – Investitionszuschüsse entgegen den geltenden Regeln abgerufen, unabhängig davon, ob nun gerade Liquiditätsbedarf bestanden habe oder nicht. Dies sei einer der Gründe für den hohen Bestand an liquiden Mitteln, wenn auch nicht die Hauptursache. Bei den Zentren habe also für Investitionen in die unbestritten notwendige technische Sanierung kein Finanzbedarf in dem Umfang bestanden, wie er geltend gemacht worden sei.

Der Rechnungshof halte alle vier Anregungen, die er in seinem Beschlussvorschlag aufgreife, nach wie vor für sinnvoll, habe aber nicht erwartet, dass der Landtag allen folgen würde. Den Vorschlag hinsichtlich der Förderung größerer Investitionen hätten die Regierungsfractionen in ihrem Antrag aufgenommen. Der angesprochene Weg reiche jedoch nicht aus, um überschüssige Liquidität im Umfang von 160 Millionen € abzuziehen. Immerhin lasse sich aber ein nennenswerter Betrag einmalig für den Landeshaushalt erzielen, weil sich die vorhandene Liquidität im Durchschnitt dauerhaft verringere, ohne dass das Budget für Investitionen eingeschränkt werde. Ein Betrag von 160 Millionen € wäre aus Sicht des Rechnungshofs wünschenswert, um einen Liquiditätsgrad I von 100 % (Verhältnis liquider Geldmittel zu kurzfristigen Verbindlichkeiten) zu erreichen, der in der betriebswirtschaftlichen Literatur bei privaten Einrichtungen als ausreichend gelte. Die Universitätsklinika kämen im Übrigen in der Regel auf 50 %, da sie nicht ihre gesamten kurzfristigen Verbindlichkeiten durch Liquidität abdeckten.

In Bezug auf den Vorschlag des Rechnungshofs zur pauschalen Investitionsförderung sei Widerstand zu erwarten gewesen, da eine Umsetzung dieser Empfehlung mit gewissen Einschränkungen für die Zentren verbunden wäre. Er interpretiere Abschnitt II Ziffer 1 des Antrags der Regierungsfractionen in dem Sinn, dass die Koalition durchaus offen sei, die Förderung kleinerer Investitionen zu vermindern, wenn sich zeige, dass die Liquidität der Zentren ausreiche, solche Investitionen zu finanzieren. Das Finanzministerium habe den Rechnungshof im Laufe der Prüfung im Übrigen sehr unterstützt, was die Reduzierung der pauschalen Investitionsfördermittel betreffe, da dies die klassische Reaktion auf einen hohen Liquiditätsbestand bilde.

Die Zentren könnten mit Zustimmung des Finanzministeriums und der Aufsichtsräte Schulden aufnehmen. Eine Zustimmung des Landtags sei bisher nicht erforderlich. Die Regierungsfractionen hätten den Vorschlag des Rechnungshofs, Kreditaufnahmen der Zentren nur noch mit Zustimmung des Landtags zu erlauben, nicht aufgenommen. Dies könne er nicht ganz nachvollziehen. Damit würde es zugelassen, dass mittelbare Landeseinrichtungen ohne jede Mitwirkung des Parlaments rein durch Regierungsentscheidungen Schulden aufnehmen könnten. Die künftigen Restriktionen in Bezug auf die Verschuldung gälten nicht für diesen Bereich. Dies sei auch bei den EU-Vorschriften der Fall, da sich die Zentren am Markt bewegten.

Das Finanzministerium habe die Kreditaufnahme auf 20 Millionen € begrenzt. Es könnte diese Größe mit einem „Federstrich“ auch erhöhen. Darüber werde politisch und betriebswirtschaftlich entschieden. Er habe Verständnis für die Haltung des Finanzministeriums, da es sich einen gewissen Spielraum eröffne und einer Kreditaufnahme auch zustimmen müsse.

Der Rechnungshof habe als Beschlussvorschlag auch erwogen, die Schuldenaufnahme ganz zu verbieten. Dem stünden Argumente entgegen, doch eine Zustimmung des Landtags zu einer Kreditaufnahme habe der Rechnungshof für einen vernünftigen Kompromiss erachtet.

Die Regierungsfractionen hätten bedauerlicherweise auch den Vorschlag des Rechnungshofs nicht aufgegriffen, von einer Entnahme aus der Rücklage für Maßnahmen zum Abbau der impliziten Verschuldung des Landes zugunsten der Zentren abzusehen. Auch dies wäre eine Möglichkeit gewesen, eine gewisse Einsparung für den Landeshaushalt vorzunehmen. Zumindest für 2019 hätte noch eine Korrektur erfolgen können. Dies hätte 20 Millionen € ausgemacht.

Bei dem Geld, das für Investitionen ausgegeben werde, sei nicht ersichtlich, aus welcher Quelle es stamme. Technisch würden die Mittel benötigt, um Sanierungsmaßnahmen durchführen. Da aber jedenfalls die meisten Zentren über das Geld verfügten, sei eine Entnahme aus der Sanierungsrücklage finanziell nicht geboten.

Der Berichterstatter für den Ausschuss für Finanzen wies darauf hin, nach den nun gemachten Ausführungen übernehme er als Berichterstatter den Beschlussvorschlag des Rechnungshofs. In keiner Weise könne nachgewiesen werden und sei plausibel, dass die Zentren für 2017/18 die 30 Millionen € aus der Sanierungsrücklage bereits verwendet hätten. Wie sein Vorredner schon erwähnt habe, sei nicht ersichtlich, aus welcher Quelle die Mittel stammten, derer sich die Zentren bedienten. Insofern scheine das Verfahren mit der Sanierungsrücklage schon sehr beliebig zu sein und nicht wirklich den Sachverhalt zu treffen, der angeführt werde.

Vor diesem Hintergrund bitte er die Regierungsfractionen, ihre Argumentation noch einmal zu überdenken. Der Ausschuss komme nicht darum herum, genau darauf zu achten, wo er und das Parlament insgesamt in Zukunft noch mitzubestimmen hätten. Deshalb wäre es angemessen, wenn der Ausschuss dem Vorschlag des Rechnungshofs folgen würde, Kreditaufnahmen durch die Zentren nur noch mit Zustimmung des Landtags zu erlauben.

Ein Abgeordneter der CDU zeigte auf, den Zentren sei eine gewisse Selbstständigkeit eingeräumt worden. Daher müsse auch akzeptiert werden, dass ihnen bestimmte Zuständigkeiten zufielen. Diesen Einrichtungen werde über das Finanzministerium ein Kreditrahmen von bis zu 20 Millionen € zugestanden. Das Finanzministerium sehe, welche Kredite abgerufen würden. Das Parlament wiederum sei über den Haushalt eingebunden, indem es den entsprechenden Kreditrahmen gewähre. Es habe jederzeit die Möglichkeit, die Sache wieder an sich zu ziehen, wenn es dies für erforderlich erachte. Deshalb halte er den Antrag der Regierungsfractionen für einen guten Kompromiss, dem zugestimmt werden könne.

Die Ministerin für Finanzen wies den Vorwurf, die Sanierungsmittel nach § 18 der Landeshaushaltsordnung würden beliebig verwendet, zurück.

Der Präsident des Rechnungshofs entgegnete, der Rechnungshof habe in der Denkschrift nicht unterstellt, die Sanierungsmittel würden beliebig verwendet. Er betonte, der hohe Bestand an Liquidität bei den Zentren habe sich auch dadurch ergeben, dass lange geplante, ehrgeizige Projekte nicht umgesetzt worden seien. Aus Sicht des Rechnungshofs seien die Mittel aus der Sanierungsrücklage prioritär vielleicht eher nicht zum Abbau des Sanierungsstaus eingesetzt worden. Der Rechnungshof sehe bei den Zentren auch aufgrund dessen, was in der Vergangenheit abgearbeitet worden sei, zumindest kurz- und mittelfristig eine Eigenfinanzierungskraft.

Der Rechnungshof habe hinsichtlich der Finanzkraft und der Höhe der Rücklagen nicht alle Zentren „über einen Kamm geschoren“. Dies wäre auch nicht sinnvoll gewesen. Selbstverständlich seien die Finanzkraft und die Höhe der Rücklagen der Zentren unterschiedlich. Dies bilde aber eine Frage der Haushaltssteuerung durch das zuständige Fachressort.

Sodann lehnte der Ausschuss den Beschlussvorschlag des Rechnungshofs (*Anlage 1*) mehrheitlich ab. Dem Antrag der Regierungsfractionen (*Anlage 2*) hingegen wurde mehrheitlich zugestimmt.

28. 11. 2018

Dr. Podeswa

Anlage 1

**Rechnungshof
Baden-Württemberg**

**Denkschrift 2018
Beitrag Nr. 10/Seite 102**

Anregung

**für eine Beschlussempfehlung
des Ausschusses für Finanzen**

**zu der Mitteilung des Rechnungshofs vom 12. Juli 2018
– Drucksache 16/4410**

**Denkschrift 2018 zur Haushalts- und Wirtschaftsführung des Landes Baden-
Württemberg;
hier: Beitrag Nr. 10 – Finanzierung der Zentren für Psychiatrie**

Der Landtag wolle beschließen:

- I. Von der Mitteilung des Rechnungshofs vom 12. Juli 2018 zu Beitrag Nr. 10
– Drucksache 16/4410 – Kenntnis zu nehmen.
- II. Die Landesregierung zu ersuchen,
 1. die pauschale Investitionsförderung des Landes für die Zentren für Psychiatrie im Hinblick auf die bei den Zentren vorhandene Liquidität dauerhaft zu reduzieren,
 2. das System der Förderung größerer Investitionen der Zentren für Psychiatrie entsprechend den Vorschlägen des Rechnungshofs zu ändern,
 3. einen Gesetzentwurf zur Änderung des EZPsychG vorzulegen, der Kreditaufnahmen durch die Zentren für Psychiatrie nur noch mit Zustimmung des Landtags erlaubt,
 4. in den Haushaltsjahren 2018 und 2019 von einer Entnahme aus der Rücklage für Maßnahmen zum Abbau der impliziten Verschuldung des Landes zugunsten der Zentren für Psychiatrie abzusehen,
 5. dem Landtag über das Veranlasste bis 31. Dezember 2019 zu berichten.

Karlsruhe, 21. September 2018

gez. Ria Taxis

gez. Andreas Knapp

Anlage 2

Zu TOP 7 Nr. 10
35. FinA/15. November 2018

**Landtag von Baden-Württemberg
16. Wahlperiode**

Antrag

**der Abg. Thekla Walker u. a. GRÜNE und
der Abg. Tobias Wald u. a. CDU**

**zu der Mitteilung des Rechnungshofs vom 12. Juli 2018
– Drucksache 16/4410**

**Denkschrift 2018 zur Haushalts- und Wirtschaftsführung des Landes
Baden-Württemberg;
hier: Beitrag Nr. 10 – Finanzierung der Zentren für Psychiatrie**

Der Landtag wolle beschließen:

- I. Von der Mitteilung des Rechnungshofs vom 12. Juli 2018 zu Beitrag Nr. 10
– Drucksache 16/4410 – Kenntnis zu nehmen.
- II. Die Landesregierung zu ersuchen,
 1. über die Höhe der Investitionsförderung des Landes für die Zentren für Psychiatrie in der jeweiligen Haushaltsaufstellung unter Berücksichtigung der zukünftigen Bedarfslage zu entscheiden;
 2. die Förderung größerer Investitionen der ZfP mit dem Doppelhaushalt 2020/2021 verfahrensmäßig auf ein System mit Verpflichtungsermächtigungen umzustellen;
 3. dem Landtag über das Veranlasste bis 31. März 2020 zu berichten.

15. 11. 2018

Walker, Bay, Lindlohr, Niemann, Dr. Rösler, Saebel, Salomon GRÜNE
Wald, Klein, Kößler, Mack, Paal, Dr. Schütte CDU