

Auszug aus

Denkschrift 2020

 zur Haushalts- und Wirtschaftsführung
des Landes Baden-Württemberg

Beitrag Nr. 7
Haushaltsreste



Baden-Württemberg

RECHNUNGSHOF

Haushaltsreste

Die Ausgabereste 2018 betragen 5,6 Mrd. Euro. Im Umfang von 1,5 Mrd. Euro wurden sie von den Ressorts mit Rechtsverpflichtungen aus Verträgen oder Bescheiden begründet. Eine Stichprobe ergab, dass die Voraussetzung jedoch bei 44 Prozent der geprüften Fälle nicht gegeben war.

Im Bereich der Sachausgabenbudgetierung hat sich das Verhältnis von Resten zum Budget innerhalb von 6 Jahren auf 40 Prozent verdoppelt. Der Rechnungshof schlägt vor, eine Effizienzrendite von 10 Prozent des Budgets abzuschöpfen. Die Reste im Sachausgabenbudget sollten - gegebenenfalls stufenweise - auf maximal 20 Prozent des Budgets begrenzt werden.

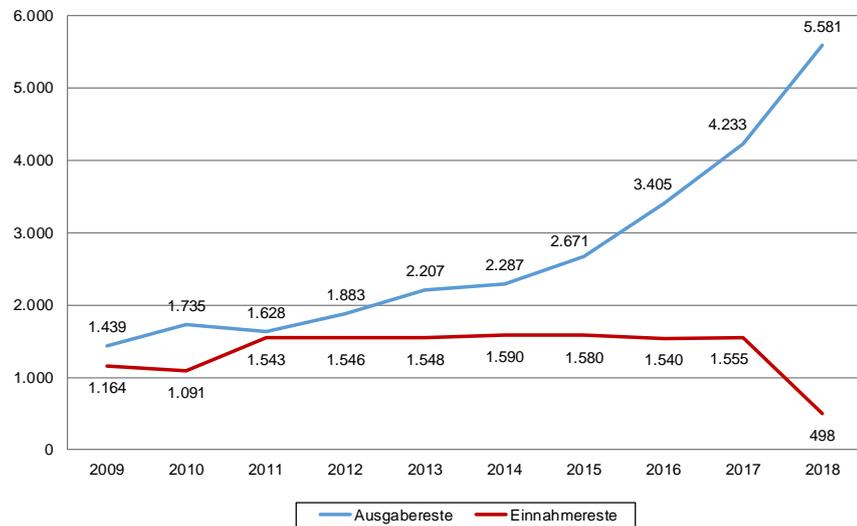
1 Ausgangslage

Ausgabereste resultieren aus übertragbaren, aber noch nicht in Anspruch genommenen Ausgabeermächtigungen. In den vergangenen 10 Jahren sind die Ausgabereste des Landes von 1,4 Mrd. Euro in 2009 auf 5,6 Mrd. Euro in 2018 angewachsen. Sie haben sich damit innerhalb einer Dekade vervierfacht. 2018 war der Aufwuchs der Ausgabereste mit nahezu 1,4 Mrd. Euro gegenüber 2017 besonders hoch (+32 Prozent).

Die Einnahmereste bestanden im Wesentlichen aus nicht in Anspruch genommenen Kreditermächtigungen. Sie lagen zwischen 2011 und 2017 nahezu gleichbleibend bei etwa 1,5 Mrd. Euro. Die Einnahmereste aus den Kreditermächtigungen wurden mit Blick auf die Schuldenbremse bis Ende 2019 vollständig abgebaut.

In Abbildung 1 wird die Entwicklung der Einnahme- und Ausgabereste 2009 bis 2018 dargestellt.

Abbildung 1: Einnahme- und Ausgabereste im Zehn-Jahres-Vergleich (in Mio. Euro)



2018 betragen die Ausgabereste 5,6 Mrd. Euro bei einem Haushaltsvolumen von 53,4 Mrd. Euro. Mit mehr als 10 Prozent des Etats haben die Ausgabereste eine bemerkenswerte Größenordnung erreicht.

Das Finanzministerium übersendet dem Landtag jährlich eine Liste der übertragenen Ausgabereste zur Kenntnis. Tabelle 1 stellt die Kategorien für Ausgabereste nebst den entsprechenden Summen für 2018 dar.

Tabelle 1: Kategorien von Ausgaberesten¹

Kennzeichnung	Kategorien	Reste 2018 (in Mio. Euro)
R	Rechtlich gebundene Ausgabereste	4.001
	Hierunter fallen:	davon
	<ul style="list-style-type: none"> • Gesetzlich zweckgebundene Mittel wie FAG- und KIF-Mittel, Wettmittelfonds, Spielbankerträge und Feuer-schutzsteuer (R-FAG, R-KIF, R-Wett, R-Spiel, R-Feuer) 	1.079
	<ul style="list-style-type: none"> • vertraglich oder durch Bewilligungsbescheide gebundene Ausgabereste (R-Vertr/Besch) 	1.469
	<ul style="list-style-type: none"> • von dritter Seite zugewendete Mittel einschließlich Bundes- und EU-Mittel sowie Entflechtungsmittel nach dem Entflechtungsgesetz (R-Dritt, R-Entfl) 	1.203
	<ul style="list-style-type: none"> • Landesmittel, die zur Komplementierung von Bundes- und EU-Mitteln erforderlich sind sowie Ausgabereste aus den Zukunftsoffensiven, Zukunftsinvestitionen (R-Kom, R-ZO) 	121
	<ul style="list-style-type: none"> • Vergaberahmen für Leistungsbezüge (R-LBVO) 	129
N	Nicht gebundene Ausgabereste und Ausgabereste, bei denen nur ein Teilbetrag nicht mit Rechtsverpflichtung belegt ist.	79
S	Ausgabereste aufgrund der Solidarpakete mit den Hochschulen, der Hochschulmedizin, der Dualen Hochschule u. a.	971
§ 6 StHG	Ausgabereste nach § 6 StHG (Sachausgabenbudgetierung)	480
§ 6a StHG	Ausgabereste nach § 6a StHG (Personalausgabenbudgetierung)	54
Summe		5.581

Der Rechnungshof hat 2018 begonnen, die Ausgabereste in verschiedenen Kategorien zu prüfen (siehe Denkschrift 2019, Beitrag Nr. 5). 2019 wurde die Prüfung in den in Tabelle 1 in „Fettdruck“ hervorgehobenen Bereichen fortgesetzt.

¹ Zum Teil Rundungsdifferenzen.

2 Prüfungsergebnisse

2.1 Vertragsreste

2.1.1 Vorgaben für die Bildung von Vertragsresten

Die Ressorts bildeten 2018 bei 4 Mrd. Euro von insgesamt 5,6 Mrd. Euro Ausgabereste mit einer rechtlichen Mittelbindung. Davon wurden fast 1,5 Mrd. Euro als vertraglich oder durch Bewilligungsbescheid gebunden klassifiziert (R-Vertr/Besch: im Folgenden als „Vertragsreste“ bezeichnet). In 2017 betragen die Vertragsreste noch 958 Mio. Euro.

Nach den rechtlichen Vorgaben² darf ein Ausgabereest nur als Vertragsrest klassifiziert werden, wenn ihm rechtlich bindende Verträge oder Bewilligungsbescheide zugrunde liegen.

Ausgabereste, denen keine rechtliche Bindung zugrunde liegt und die weder dem budgetierten Bereich noch den Solidarpakten zuzurechnen sind, können allenfalls als „nicht gebunden“ (N-Reste) zur Übertragung angemeldet werden. Nach der VwV-Rechnungslegung³ kommt eine Übertragung für N-Reste grundsätzlich nicht in Betracht. Ausnahmen dazu bedürfen einer stichhaltigen Begründung.

Nach der VwV-Rechnungslegung ist die Bildung von Ausgaberesten 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.

Im Rahmen der Rechnungslegung müssen die zuständigen Stellen dem Finanzministerium bestätigen, dass für Ausgabereste, die aufgrund von Rechtsverpflichtungen gebildet wurden, entsprechend begründende Unterlagen vorliegen und die fälligen Zahlungsverpflichtungen nicht aus Mitteln des Folgehaushalts abgedeckt werden können.

2.1.2 Rechtliche Bindung

Für das Haushaltsjahr 2017 wurden bei 284 Titeln Vertragsreste von 958 Mio. Euro gebildet. Hiervon untersuchte der Rechnungshof bei 84 Sachverhalten⁴ mit einem Gesamtvolumen von 217 Mio. Euro, ob diesen Resten rechtlich bindende Verträge oder Bewilligungsbescheide zugrunde lagen.

Bei 37 der 84 geprüften Sachverhalte (44 Prozent) lagen nach den Feststellungen des Rechnungshofs den Vertragsresten weder rechtlich bindende Verträge noch Bewilligungsbescheide zugrunde bzw. wurden dem Rechnungshof keine hierfür ausreichend begründende Unterlagen vorgelegt.

² Verwaltungsvorschrift des Finanzministeriums zur Rechnungslegung über die Einnahmen und Ausgaben und die Erstellung der Haushaltsrechnung - VwV-Rechnungslegung; Pkt. 3.2.7.

³ A.a.O.

⁴ Bei insgesamt 57 Titeln.

Die Ressorts rechtfertigten in diesen Fällen die Bildung von Vertragsresten insbesondere mit:

- Zahlungsverpflichtungen, die auf der Grundlage verschiedener Rechtsvorschriften dem Grunde nach bestanden, aber der Höhe nach (noch) nicht feststanden.
- Anträgen auf Zuweisungen und Zuschüsse, über deren Bewilligung noch nicht endgültig entschieden war (z. B. aufgrund von Bearbeitungsstau).
- Fortgeschrittenen Verhandlungen über vorgesehene Beschaffungsmaßnahmen.
- Verwaltungsinternen Finanzierungszusagen.
- Politischen Zusagen.

Die Ressorts unterstellten somit eine rechtliche Bindung, die im Zeitpunkt der Restebildung tatsächlich aber (noch) nicht vorlag. Sie hätten diese Fälle folglich allenfalls als N-Reste klassifizieren können, die gemäß der VwV-Rechnungslegung nur ausnahmsweise und mit stichhaltiger Begründung in das Folgejahr hätten übertragen werden dürfen.

Die Übertragung von Vertragsresten wird im Abstimmungsprozess zwischen den Ressorts und dem Finanzministerium regelmäßig nicht so intensiv geprüft wie die von N-Resten. Das Vorbringen rechtlicher Bindungen ist meist ausreichend, um die Voraussetzungen zur Übertragung von Haushaltsmitteln zu unterstellen. Vertragsreste werden regelmäßig nicht in Abgang gestellt. Die Ressorts haben daher ein hohes Interesse daran, Reste als rechtlich gebunden und somit nicht als N-Reste auszuweisen.

Vertragsreste dürfen nach der VwV-Rechnungslegung nur gebildet werden, wenn rechtlich bindende Verträge oder Bewilligungsbescheide vorliegen. Der Rechnungshof sieht die konsequente Einhaltung dieser Vorgaben durch die Ressorts als einen wichtigen Punkt in den Bemühungen, die Ausgabe-
reste zu senken.

2.1.3 Keine Restebildung bei ausreichenden Mitteln im Folgehaushalt

Nach der VwV-Rechnungslegung ist die Bildung von Ausgaberesten 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.

Der Rechnungshof prüfte die Einhaltung dieser Vorgaben für die Haushaltsreste aus 2017 in einer rückwärtigen Betrachtung. Dazu verglich er das Haushalts-Soll des Folgejahres (2018) mit dem Kassen-Ist 2018. Das Kassen-Ist 2018 beinhaltet dabei sowohl Ausgaben für in 2018 neu vorgesehene Maßnahmen als auch Ausgaben für Altmaßnahmen aus Vorjahren⁵, für die Reste gebildet wurden.

In den Fällen, in denen das Kassen-Ist 2018 unter dem Etatansatz 2018 lag, unterstellte der Rechnungshof, dass sämtliche fälligen Zahlungsverpflich-

⁵ 2017 und gegebenenfalls früher.

tungen - sowohl für in 2018 neu etatisierte Maßnahmen als auch für Maßnahmen, für welche Ausgabereste aus 2017 übertragen worden waren - schon allein aus originären Mitteln des Haushaltsansatzes 2018 hätten abgedeckt werden können. In diesem Fall wäre die Vorgabe der VwV-Rechnungslegung nicht eingehalten worden.

Im Ergebnis hätte bei rund 70 Prozent der im Gesamthaushalt gebildeten Vertragsreste 2017 (659 von 958 Mio. Euro) schon allein der Haushaltsansatz 2018 ausgereicht, um alle fälligen Zahlungsverpflichtungen zu begleichen. Einer Restebildung in 2017 hätte es - bei rückwärtiger Betrachtung - insofern nicht bedurft.

Auf Nachfrage wiesen die Ressorts darauf hin, dass zum Zeitpunkt der Restebildung oft nicht zuverlässig beurteilt werden könne, ob der Haushaltsansatz des Folgejahres ausreicht. Grundsätzlich sei der Haushaltsansatz des Folgejahres für neue Maßnahmen vorgesehen. Bei Fördermaßnahmen würde eine Streichung von Ausgaberesten dazu führen, dass die vollständige Finanzierung der Maßnahmen nicht sichergestellt sei.

Der Rechnungshof verkennt nicht, dass zum Zeitpunkt der Bildung der Ausgabereste häufig nicht zuverlässig beurteilt werden kann, ob die Haushaltsansätze des Folgejahres ausreichen, um bestehende Zahlungsverpflichtungen abzudecken. Das hohe Volumen der gebildeten Ausgabereste und die Vielzahl der zum Teil über mehrere Jahre auskömmlichen Folgeansätze lassen aber den Schluss zu, dass Vertragsreste - entgegen den rechtlichen Vorgaben - über das notwendige Maß hinaus gebildet wurden.

Nach Auffassung des Rechnungshofs sollten nur dort Ausgabereste gebildet werden, wo Anhaltspunkte dafür vorliegen, dass der Etat des Folgejahres für die fälligen Zahlungsverpflichtungen nicht ausreichen wird.

2.1.4 Fazit

Vertragsreste dürfen nur gebildet werden, wenn rechtliche Bindungen zugrunde liegen. Ist dies nicht der Fall und fallen die Reste auch nicht in den Bereich der sonstigen rechtlichen Bindungen, des Sach- oder Personalausgabenbudgets und der Solidarpakte, kommt allenfalls die Bildung von N-Resten in Betracht. In der Vergangenheit wurde diesen Vorgaben nicht ausreichend Rechnung getragen. Auch wurde die Restebildung nicht entsprechend der VwV-Rechnungslegung auf Beträge beschränkt, die zur Erfüllung von im folgenden Haushaltsjahr fälligen Zahlungsverpflichtungen notwendig waren.

2.2 Dezentrale Finanzverantwortung

2.2.1 Einführung und Entwicklung der Budgetierung

Der Ministerrat von Baden-Württemberg hat im November 1999 die Einführung der Neuen Steuerungsinstrumente (NSI) beschlossen. In der Folge wurde mit dem Doppelhaushalt 2002/2003 die erste Stufe der dezentralen

Finanzverantwortung in Baden-Württemberg umgesetzt⁶. Sie beinhaltet die Bildung eines Sachausgabenbudgets.

Bei der Budgetierung werden Haushaltsmittel zwar titelscharf veranschlagt, können aber innerhalb des Budgets durch weitreichende Deckungsfähigkeiten flexibel eingesetzt werden. Weiterer wesentlicher Bestandteil der dezentralen Finanzverantwortung ist die Übertragbarkeit von Haushaltsmitteln in das nächste Haushaltsjahr.

Das Land hat 2009 die dezentrale Finanzverantwortung weiterentwickelt und auf weitere Bereiche ausgedehnt. In diesem Zusammenhang hat die Landesregierung beschlossen, künftig auf die Streichung von Ausgaberesten im Sachausgabenbudget (§ 6-Budget) zu verzichten. Als Äquivalent zum Verzicht und zur Wahrung der Haushaltsneutralität wurde 2009 eine Effizienzrendite von 10 Mio. Euro zugunsten des Gesamthaushalts abgeschöpft. Mit dem Staatshaushaltsgesetz (StHG) 2011 erprobte das Land eine erweiterte Sachausgabenbudgetierung.

Daneben begann 2009 in vier Kapiteln des Landeshaushalts ein Pilotversuch zur Personalausgabenbudgetierung⁷ (§ 6a-Budget). Diese beinhaltet die uneingeschränkte Deckungsfähigkeit und die Übertragbarkeit der Haushaltsmittel innerhalb der einbezogenen Personaltitel. Darüber hinaus stellt sie die Verbindung zur Sachausgabenbudgetierung her. Personalausgaben sind zugunsten der Sachausgaben deckungsfähig und sächliche Verwaltungsausgaben können für Personalausgaben herangezogen werden. Weitere Erleichterungen sehen z. B. die Möglichkeit einer zeitlich befristeten Doppelbesetzung von Stellen zur Einarbeitung neuer Mitarbeiter vor.

Mit dem StHG 2015 wurde die Personalausgabenbudgetierung in den „Regelbetrieb“ überführt. Sie startete zunächst in 34 Kapiteln. Im StHG 2020 sind insgesamt 41 Kapitel in die Personalausgabenbudgetierung einbezogen.

Seit 2010 ist die Sachausgabenbudgetierung im jeweiligen § 6 StHG und die Personalausgabenbudgetierung in § 6a StHG normiert.

2.2.2 Sachausgabenbudgetierung (§ 6 Staatshaushaltsgesetz)

2.2.2.1 Effizienzrendite

Wird die dezentrale Finanzverantwortung auf Dienststellen übertragen, soll nach § 7a Landeshaushaltsordnung bestimmt werden, inwieweit erwirtschaftete Haushaltsvorteile den Dienststellen zur weiteren Bewirtschaftung verbleiben oder zugunsten des Gesamthaushalts abgeschöpft werden (Effizienzrendite).

Auf Basis dieser Regelung hat der Gesetzgeber seit Einführung der dezentralen Finanzverantwortung bereits dreimal eine Effizienzrendite zugunsten des Gesamthaushalts abgeschöpft.

⁶ Zuvor waren seit 1995 in einer Pilotierungsphase bereits 49 Ämter flexibilisiert.

⁷ Im Bereich des Justizvollzugs keine Personalausgabenbudgetierung, sondern eine Personalkostenbudgetierung. Im weiteren Text werden diese Begriffe synonym verwandt.

Tabelle 2: Abschöpfung der Effizienzrendite seit Einführung der dezentralen Finanzverantwortung

Jahr	Budget (in Mio. Euro)	Effizienzrendite (in Mio. Euro)	Anteil der Effizienzrendite am Budget (in Prozent)
2009	500	10	2,0
2011	600	25	4,2
2014	664	30	4,5

2.2.2.2 Entwicklung des Sachausgabenbudgets und der Reste

Das Sachausgabenbudget ist seit 2013⁸ von 650 Mio. Euro auf 1.053 Mio. Euro in 2018 gestiegen. Die Reste haben sich von 129 Mio. Euro auf 480 Mio. Euro in 2018 erhöht.

Ab 2015 kam es aufgrund des vermehrten Zuzugs von Flüchtlingen nach Baden-Württemberg auch im flexibilisierten Bereich der Sachausgaben zu einer Sonderentwicklung. Durch zusätzliche Mittel für die Landeserstaufnahmeeinrichtungen für Flüchtlinge⁹ erhöhten sich die hier verfügbaren Mittel deutlich. In den Haushaltsjahren 2017 und 2018 wurden in diesem Bereich Budgetreste von 80 Mio. Euro und 146 Mio. Euro gebildet.

Alle Ausgabereste im Gesamthaushalt sind seit 2013 von 2,2 Mrd. Euro auf 5,6 Mrd. Euro in 2018 gestiegen (+153 Prozent). Alleine von 2017 auf 2018 betrug der Anstieg 32 Prozent.

Im Sachausgabenbudget fiel der Anstieg noch deutlicher aus. Diese Ausgabereste sind zwischen 2013 und 2018 um 273 Prozent gestiegen. Der prozentuale Anstieg war in jedem Jahr höher als der Anstieg der Gesamtreste. Von 2017 auf 2018 stiegen die § 6-Reste um 41 Prozent.

Selbst wenn man den Sondereffekt bei den flüchtlingsbedingten Ausgaben bereinigt, hat sich das Verhältnis aus Resten zum Sachausgabenbudget innerhalb von 6 Jahren von 20 auf 40 Prozent verdoppelt¹⁰. In diesem Fall stehen Etatmitteln von 839 Mio. Euro in 2018 Ausgabereste von 334 Mio. Euro gegenüber.

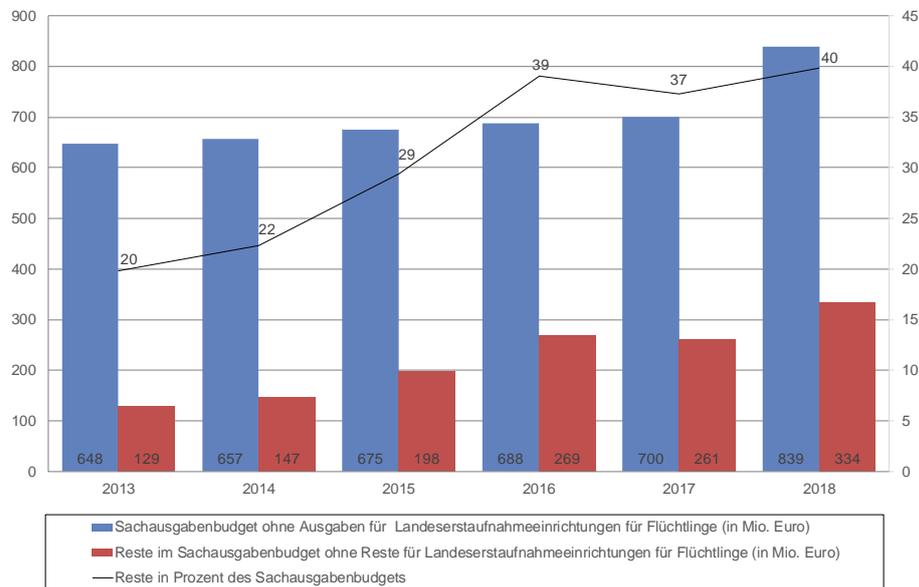
Abbildung 2 zeigt die Entwicklung der Sachausgabenbudgets, der entsprechenden Reste und das prozentuale Verhältnis aus Resten zum Etat - jeweils bereinigt um die Mittel für Landeserstaufnahmeeinrichtungen für Flüchtlinge.

⁸ Die Darstellung wurde auf den Zeitraum 2013 bis 2018 begrenzt. Für den Zeitraum vor 2013 liegen keine klar zum Personalausgabenbudget abgrenzbaren Werte vor.

⁹ Kapitel 0331 - Migration; Titelgruppe 75 - Landeserstaufnahmeeinrichtungen für Flüchtlinge.

¹⁰ Ohne Bereinigung stieg das Verhältnis von 20 auf 46 Prozent.

Abbildung 2: Entwicklung der Sachausgabenbudgets, der Reste und der Quotienten



Nach Auffassung des Rechnungshofs ist der starke Anstieg des Verhältnisses aus Resten zu den flexibilisierten Sachausgaben Beleg dafür, dass das Budget insgesamt mehr als ausreichend bemessen ist.

2018 wurden in 14 Einzelplänen Reste im Geltungsbereich des § 6 StHG nach 2019 übertragen. Bei sieben dieser Einzelpläne lagen die übertragenen Reste bei mehr als 50 Prozent des zugrunde liegenden Sachausgabenbudgets. Ein Ressort hat 2018 § 6-Reste gebildet, die höher waren als der Jahresetat in diesem Bereich.

Insgesamt sieht der Rechnungshof bei einem Quotienten von 40 Prozent von Resten zum Budget in 2018 eine nicht mehr vertretbare Höhe als erreicht. 2014 hatte die Landesregierung bereits bei einem Verhältnis von 22 Prozent eine Effizienzrendite abgeschöpft.

Aufgrund des sich seit 2014 verdoppelten Verhältnisses aus Resten zum Budget hält der Rechnungshof nicht nur eine schon aufgrund der bisherigen Praxis gebotene Abschöpfung von 5, sondern vielmehr von 10 Prozent des Sachausgabenbudgets für angebracht.

Hinsichtlich des Sonderfalls der Ausgaberreste bei den flüchtlingsbezogenen Ausgaben sollte die Landesregierung darauf achten, nach Klärung der tatsächlichen Mittelbedarfe verbleibende Reste zügig abzubauen.

2.2.2.3 Neuregelung im Doppelhaushalt 2020/2021

Seit 2010 regelte § 6 Absatz 2 StHG, dass diese Ausgaberreste nicht in Abgang gestellt werden. Das StHG 2020/2021 sieht nunmehr die zwingende Streichung eines Teils der § 6-Reste vor. Danach werden automatisch alle § 6-Reste in Abgang gestellt, die 50 Prozent des Haushaltsansatzes über-

steigen, soweit sie nicht dazu dienen, rechtliche Verpflichtungen zu erfüllen. Diese Regelung kann bereits auf die Restebildung 2019 angewandt werden.

Der Rechnungshof sieht die Neuregelung zur automatischen Streichung von Resten als einen ersten Schritt in die richtige Richtung. Er hält allerdings im Lichte der Prüfung eine ambitioniertere Regelung für angebracht. Die § 6-Reste sollten bereits automatisch gestrichen werden, wenn diese 20 Prozent des Haushaltsansatzes übersteigen. Die Grenze könnte gegebenenfalls stufenweise abgesenkt werden. Sofern die Ressorts einen darüber hinausgehenden Bedarf geltend machen, sollten entsprechende Verpflichtungen nachgewiesen werden.

2.2.3 Personalausgabenbudgetierung (§ 6a Staatshaushaltsgesetz)

Die Personalausgabenbudgetierung wurde 2009 zunächst als Pilotversuch, seit 2015 als Regelbetrieb in Teilen des Landeshaushalts eingeführt. Im StHG 2020/2021 sind insgesamt 41 Kapitel einbezogen.

Der Staatshaushaltsplan 2018 weist 17,4 Mrd. Euro an Personalausgaben in der Hauptgruppe 4 aus. Davon waren 2,1 Mrd. Euro in die Personalausgabenbudgetierung einbezogen. Der große Bereich der Lehrerstellen ist nicht budgetiert.

Die Ausgabereste betragen in der Pilotphase bis 2014 noch zwischen 0,6 und 1,5 Prozent des Budgets. Aktuell sind sie auf 2,5 Prozent des Budgets angestiegen (2018: 54 Mio. Euro). Die Ausgabereste im Personalausgabenbudget sind bislang nicht gesetzlich vor Inabgangstellung geschützt. Die Ressorts streben jedoch eine solche Regelung an.

Das Finanzministerium hat die Pilotphase der Personalausgabenbudgetierung 2012 evaluiert. 2018 erfolgte - nach der Überführung in den Regelbetrieb - eine standardisierte Umfrage. Demnach wurden insbesondere auch deshalb Ausgabereste gebildet, weil frei werdende Stellen oder auch Neustellen nicht zeitnah besetzt würden.

Das Kabinett hat im Herbst 2019 beschlossen, dass die Ressorts künftig für Neustellen im ersten Jahr einen um ein Viertel gekürzten Budgetansatz erhalten. Für Neustellen im zweiten Jahr eines Doppelhaushalts wird der volle Betrag angesetzt.

Der Ministerrat beauftragte das Finanzministerium, zusammen mit den Ressorts eine Fortentwicklung der Personalausgabenbudgetierung bis 2022 zu prüfen und im Anschluss darüber zu berichten.

Der Rechnungshof stellte bei einer exemplarischen Überprüfung fest, dass Neustellen zum Teil sehr spät besetzt werden. Bei einer Dienststelle konnten selbst im Laufe des zweiten Jahres eines Doppelhaushalts nicht alle neu geschaffenen Stellen besetzt werden.

Grundgedanke der Budgetierung ist es, selbst erwirtschaftete Freiräume für die Ressorts nutzbar zu machen. Können Stellen mangels Bewerbern oder aus anderen tatsächlichen Gründen nicht zeitnah besetzt werden, handelt es sich dagegen um Windfall-Profits.

Der Rechnungshof hält es für sachgerecht, den Ressorts selbst erwirtschaftete Freiräume zu belassen. Windfall-Profits müssen jedoch dem Gesamt-

haushalt zugutekommen. Die für Neustellen vorgesehenen Budgetmittel sollten daher bis zur erstmaligen Stellenbesetzung gesperrt und in der Folge nur zeitanteilig freigegeben werden.

Die Erfahrungen bei der Sachausgabenbudgetierung zeigen, dass Reste, die gesetzlich vor einer Inabgangstellung geschützt sind, stetig steigen. Vor diesem Hintergrund empfiehlt der Rechnungshof, im Personalausgabenbudget von einer solchen Regelung auch künftig abzusehen.

3 Empfehlungen

3.1 Vertragsreste nur bei Vorliegen einer konkreten rechtlichen Verpflichtung bilden

Die Kategorisierung von Ausgaberesten als Vertragsrest (R-Vertr/Besch) darf nur erfolgen, wenn bereits rechtsverbindliche Verträge geschlossen oder Bewilligungsbescheide ergangen sind. Nur dem Grunde nach (theoretisch) bestehende Ansprüche, fortgeschrittene Vertragsverhandlungen oder Ähnliches rechtfertigen keine Kennung als R-Vertr/Besch. In diesen Fällen sind die Ausgabereste als nicht gebundene Reste (N-Reste) zu kategorisieren. Die Übertragung dieser Reste ist konkret zu begründen und zu dokumentieren.

3.2 Ausgabereste nur bilden, wenn Folgeansatz absehbar nicht ausreicht

Die Ressorts müssen künftig deutlich intensiver prüfen, ob nicht schon allein der Haushaltsansatz des Folgejahres ausreicht, um sämtliche Zahlungsverpflichtungen zu bedienen.

Sofern nach einer im Einzelfall zu treffenden Prognose keine konkreten Anhaltspunkte bestehen, dass die Ansätze des Folgejahres nicht ausreichen, um die bestehenden Verpflichtungen zu erfüllen, dürfen keine Ausgabereste gebildet werden. Diese Vorgabe sollten die Ressorts und das Finanzministerium bei der Bildung von Ausgaberesten stärker in den Fokus nehmen.

Ziel sollte es dabei sein, die Ausgabereste dadurch dauerhaft signifikant zu reduzieren.

3.3 Haushaltsansätze absenken

Der Soll-Ist-Abgleich bei Ausgaben mit Restebildung zeigte, dass die Haushaltsansätze zum Teil mehrere Jahre deutlich über den Ist-Ausgaben lagen. Bei der Haushaltsaufstellung ist bei diesen Titeln besonders stringent zu prüfen, ob Haushaltsansätze abgesenkt werden können.

3.4 Effizienzrendite von 10 Prozent des Sachausgabenbudgets abschöpfen

Aufgrund des stark gestiegenen Verhältnisses von Resten zum Budget hält der Rechnungshof eine Abschöpfung von 10 Prozent des Sachausgabenbudgets für sachgerecht. Die so abgesenkten Budgets sind dann für die Folgejahre „einzufrieren“.

3.5 Obergrenze für Restebildung im Sachausgabenbudget absenken

Die Neuregelung in § 6 Absatz 2 StHG 2020/2021, Reste in Abgang zu stellen, die 50 Prozent des Budgets überschreiten, ist ein erster wichtiger Schritt. Auf Basis der Feststellungen des Rechnungshofs sollte die Grenze - gegebenenfalls stufenweise - auf 20 Prozent des Budgets abgesenkt werden.

3.6 Neustellen erst ab Erstbesetzung budgetieren

Der Rechnungshof regt an, die Bildung von Ausgaberesten im Personalausgabenbudget kritisch zu hinterfragen. Ein weiterer Anstieg der Reste sollte vermieden werden.

Den Ressorts sollten nur solche Freiräume im Budget belassen werden, die durch personalwirtschaftliche Maßnahmen generiert wurden. Windfall-Profits sind für den Gesamthaushalt abzuschöpfen. Neustellen sollten daher erst ab der tatsächlichen Besetzung im Budget berücksichtigt werden.

Der Rechnungshof empfiehlt, im Personalausgabenbudget von einer Regelung, die Reste generell vor Inabgangstellung schützt, weiterhin abzusehen.

Die Entwicklung sollte im 2022 vorgesehenen Bericht an den Ministerrat zur Personalausgabenbudgetierung aufgegriffen werden.

4 Stellungnahme des Finanzministeriums

Das Finanzministerium begrüßt den Denkschriftbeitrag und sieht inhaltlich eine gemeinsame Zielstellung mit dem Rechnungshof. Es weist darauf hin, dass bereits im Doppelhaushalt 2020/2021 steuernde Maßnahmen umgesetzt wurden, um dem stetigen Anstieg der Ausgaberechte entgegenzuwirken. Es sehe die Empfehlungen des Rechnungshofs als weiteren wichtigen Impuls, um die Reste zurückzuführen.

Das Finanzministerium werde bei der Bildung von Ausgaberechten für das Haushaltsjahr 2020 die Anregungen bezüglich der Vertragsreste aufgreifen.

Gegen die Vorschläge des Rechnungshofs zur Reduzierung des Sachausgabenbudgets und der § 6-Reste erhebt das Ministerium keine Einwendungen.

Die Bildung von Resten im Personalausgabenbudget würden weiterhin restriktiv behandelt. Die jetzige Regelung zur Kürzung der Budgets bei Neustellen solle zunächst bei der Planaufstellung für das Haushaltsjahr 2022 erprobt werden. Bei Bedarf könne man die Regelung in der Folge noch anpassen.