

Auszug aus

Denkschrift 2012

zur Haushalts- und Wirtschaftsführung
des Landes Baden-Württemberg

Beitrag Nr. 2

Haushaltsreste und Kreditermächtigungen



Baden-Württemberg

RECHNUNGSHOF

Haushaltsreste und Kreditermächtigungen

Die Ausgabereste des Landes steigen seit Jahren. Für ihre Finanzierung werden nicht ausgenutzte Kreditermächtigungen in die Folgejahre übertragen. Dies ist seit der Einführung des Schuldendeckels in § 18 Landeshaushaltsordnung nach Auffassung des Rechnungshofs nur noch zulässig, wenn enge Voraussetzungen vorliegen. Spätestens seit dem Haushaltsabschluss 2011 liegen diese Voraussetzungen nicht mehr vor.

1 Allgemeines

Für Einnahmen und Ausgaben, die in einem Haushaltsjahr zwar geplant, aber nicht realisiert werden, können Haushaltsreste gebildet werden.

Einnahmereste werden insbesondere aus nicht voll ausgeschöpften Kreditermächtigungen gebildet. Ausgabereste können für Ausgaben aus zweckgebundenen Einnahmen und nicht in Anspruch genommenen Ausgaben für Investitionen und andere Ausgaben, die im Staatshaushaltsgesetz und Haushaltsplan für übertragbar erklärt wurden, gebildet und in das nächste Haushaltsjahr übertragen werden. Die Bildung eines Ausgaberestes ist zulässig, sofern der Zweck andauert und ein sachliches oder wirtschaftliches Bedürfnis besteht. Die Inanspruchnahme von Ausgaberesten bedarf grundsätzlich der Einwilligung des Ministeriums für Finanzen und Wirtschaft. Genaueres regeln §§ 19, 45 Landeshaushaltsordnung und die hierzu ergangenen Verwaltungsvorschriften.

Bei Haushaltsvorgriffen werden künftige Ausgaben mit gleicher Zweckbestimmung vorgezogen. Die Inanspruchnahme eines Vorgriffs richtet sich nach § 37 Absatz 6 Landeshaushaltsordnung. Ein Vorgriff ist zulässig, wenn ein unvorhergesehenes und unabweisbares Bedürfnis besteht und im Haushaltsplan des nächsten Haushaltsjahres eine Ausgabe mit gleicher Zweckbestimmung und im laufenden Haushaltsjahr ein kassenmäßiger Ausgleich vorgesehen ist.

Die Finanzierung der Ausgabereste muss u. a. durch Rücklagen oder Einnahmereste gedeckt sein.

2 Haushaltsreste 2010

Der Jahresabschluss 2010 weist die in Tabelle 1 dargestellten Haushaltsreste und Haushaltsvorgriffe aus.

Tabelle 1: Haushaltsreste und -vorgriffe 2010 (in Mio. Euro)

	Einnahmen	Ausgaben	Saldo
Haushaltsreste	1.091	1.751	660
Haushaltsvorgriffe	-	16	16
Saldo	1.091	1.735	644

Für das Haushaltsjahr 2010 wurden 1.091 Mio. Euro Einnahmereste und 1.751 Mio. Euro Ausgabereste (Bruttoausgabereste) nach 2011 übertragen. Die Vorgriffe wirken wie negative Ausgabereste, sodass die tatsächliche Belastung des Haushalts 2011 bei den Ausgaben (Nettoausgabereste) um 16 Mio. Euro geringer ausfällt. Die Ausgabereste und Vorgriffe bedürfen keiner neuen Veranschlagung im Haushaltsplan. Sie wachsen den Ausgabeermächtigungen des neuen Haushaltsjahres zu. Insgesamt wurden 644 Mio. Euro mehr Ausgabereste als Einnahmereste gebildet. Im Haushaltsjahr 2009 betrug der Unterschied 275 Mio. Euro.

Die Einnahmereste bestehen überwiegend aus noch nicht verbrauchten Kreditermächtigungen von 967,8 Mio. Euro. Weitere 121,7 Mio. Euro betreffen die nicht vollzogene Entnahme aus der Rücklage für Steuermindereinnahmen und sonstige Haushaltsrisiken.

Die Ausgabereste verteilen sich wie in Tabelle 2 dargestellt auf die Einzelpläne des Staatshaushaltsplans.

Tabelle 2: Ausgabereste 2010 nach Einzelplänen (in Mio. Euro)

Einzelplan	Bruttoausgabereste	Vorgriffe	Nettoausgabereste
01 Landtag	1,3	-	1,3
02 Staatsministerium	1,7	-	1,7
03 Innenministerium	166,8	1,2	165,6
04 Ministerium für Kultus, Jugend und Sport	131,5	0,9	130,6
05 Justizministerium	35,9	-	35,9
06 Finanzministerium	26,3	-	26,3
07 Wirtschaftsministerium	42,4	2,8	39,6
08 Ministerium für Ländlichen Raum, Ernährung und Verbraucherschutz	86,3	-	86,2
09 Ministerium für Arbeit und Sozialordnung, Familie und Senioren	78,3	7,6	70,7
10 Ministerium für Umwelt, Naturschutz und Verkehr	59,2	-	59,2
11 Rechnungshof	0,1	-	0,1
12 Allgemeine Finanzverwaltung	416,9	2,8	414,1
14 Ministerium für Wissenschaft, Forschung und Kunst	704,7	0,6	704,2
Summe	1.751,4	15,9	1.735,5

Mit 704 Mio. Euro entfallen 40 Prozent der Ausgabereste auf den Geschäftsbereich des Ministeriums für Wissenschaft, Forschung und Kunst. Davon entfallen 605 Mio. Euro auf Vorhaben im Hochschulbereich. Auf den Einzelplan 12 entfallen etwa 25 Prozent der gebildeten Ausgabereste. Davon betreffen 117 Mio. Euro den kommunalen Finanzausgleich, 109 Mio. Euro den Erwerb von Grundstücken und 121 Mio. Euro das Zukunftsinvestitionsprogramm des Bundes und das Landesinfrastrukturprogramm. Knapp 10 Prozent der Ausgabereste (166 Mio. Euro) wurden im Bereich des Innenministeriums gebildet. Größter Einzelposten ist mit 61 Mio. Euro der Aufwand für die Einrichtung des Digitalfunks bei der Landespolizei.

Mit Schreiben vom 10.10.2011 hat das Ministerium für Finanzen und Wirtschaft gemäß § 7 Absatz 6 Staatshaushaltsgesetz 2010 dem Ausschuss für Finanzen und Wirtschaft des Landtags die in das Haushaltsjahr 2011 übertragenen Ausgabereste mitgeteilt. Der Ausschuss hat hiervon in seiner 7. Sitzung am 09.12.2011 Kenntnis genommen.

Wie in den Vorjahren war die Landesregierung nach § 9 Absatz 2 Staatshaushaltsgesetz 2010 ermächtigt, unverbrauchte Mittel aus übertragbaren Bewilligungen (Ausgabereste) in Abgang zu stellen. Sie hat diese Ermächtigung im Umfang von 43,3 Mio. Euro genutzt.

3 Entwicklung der Haushaltsreste

Tabelle 3 zeigt, wie sich die Haushaltsreste in den letzten zehn Jahren entwickelt haben.

Tabelle 3: Entwicklung der Haushaltsreste

Haushaltsjahr ¹	Einnahmereste in Mio. Euro	Ausgabereste einschließlich Vorgriffe	
		In Mio. Euro	In Prozent der Ausgabe-Ansätze
2001	1.921	1.370	4,3
2002	1.084	1.158	3,7
2003	1.104	1.098	3,5
2004	1.064	987	3,2
2005	1.334	1.077	3,5
2006	1.703	1.025	3,2
2007	1.049	1.385	4,0
2008	997	1.383	4,1
2009	1.164	1.439	4,0
2010	1.091	1.735	4,9

¹ Die Höhe der Haushaltsreste 2011 stand bei Abschluss der Denkschriftberatungen des Rechnungshofs noch nicht fest.

Die Einnahmereste schwankten in den vergangenen zehn Jahren zwischen 997 Mio. Euro und 1.921 Mio. Euro.

Die Ausgabereste sind seit 2004 kontinuierlich gestiegen. Seit 2007 liegen sie immer wesentlich über den gebildeten Einnahmeresten. Der Anteil der Ausgabereste an den gesamten Ausgabeansätzen hat sich von 2006 mit 3,2 Prozent auf 4,9 Prozent im Jahr 2010 deutlich erhöht.

4 Inanspruchnahme der Kreditermächtigungen

Die zulässige Kreditaufnahme für das Haushaltsjahr 2010 ist in § 18 Absatz 2 und 3 Landeshaushaltsordnung in Verbindung mit § 4 Staatshaushaltsgesetz 2010/2011 geregelt. Tabelle 4 zeigt, wie die haushaltsgesetzliche Kreditermächtigung in Anspruch genommen wurde.

Tabelle 4: Kreditermächtigung und Inanspruchnahme (in Mio. Euro)

	Vorjahr	Haushaltsjahr 2010
Offenstehende Kreditermächtigung am Ende des Vorjahres = übertragener Einnahmerest	967,8	967,8
Haushaltsansatz für die Schuldenaufnahmen am Kreditmarkt	0,0	2.646,0
Erhöhung der Kreditermächtigung		
• zur Tilgung von Krediten	6.353,0	5.657,4
• zur Anschlussfinanzierung vorzeitig getilgter Kredite	0,0	5,8
Verminderung der Kreditermächtigung		
• um die Mehreinnahmen bei der Veräußerung von Liegenschaften unter Mitwirkung der Landesimmobiliengesellschaft	-15,9	-6,5
• durch Unterschreiten des Haushaltsansatzes	-0,1	
Gesamt-Kreditermächtigung	7.304,8	9.270,5
Inanspruchnahme der Kreditermächtigung	6.337,0	7.302,5
Offene Kreditermächtigung	967,8	1.968,0

Das Finanzministerium wurde ermächtigt, im Haushaltsjahr 2010 Kredite über insgesamt 9.270,5 Mio. Euro aufzunehmen. Tatsächlich nahm das Finanzministerium 7.302,5 Mio. Euro neue Kredite auf, woraus sich eine offene Kreditermächtigung (Rest) von 1.968 Mio. Euro ergibt. Wie in den Vorjahren ging das Finanzministerium davon aus, dass ein maximal möglicher Teilbetrag von 967,8 Mio. Euro nach 2011 übertragen werden kann (Einnahmerest). Dieser Betrag ergibt sich aus dem Rechnungsabschluss 2006, der nach § 4 Absatz 1 Satz 1 Nr. 3 Staatshaushaltsgesetz 2010 für diese Berechnung maßgeblich ist. Die Berechnung des Einnahmerestes ist in der Landeshaushaltsrechnung 2010 (Seite 19 ff.) erläutert.

Neben der allgemeinen Kreditermächtigung zur Deckung von Ausgaben wurden dem Finanzministerium für Sonderbauprogramme und -maßnahmen weitere Finanzierungsermächtigungen in § 4 Staatshaushaltsgesetz 2010/2011 eingeräumt. Die Finanzierungsgesellschaft für öffentliche Vorha-

ben des Landes mbH übernimmt dabei die Vorfinanzierung der Investitionsmaßnahmen.

Dies sind insbesondere das

- Behördenbauprogramm und das
- Bauprogramm zur Forschungsförderung und zum erhöhten Emissionsschutz landeseigener Heizkraftwerke sowie das Programm zur Nachbelegung ehemaliger militärischer Liegenschaften.

Für diese Sonderfinanzierungsprogramme darf der Schuldenstand maximal 400 Mio. Euro betragen. Davon waren zum 31.12.2010 noch 198,8 Mio. Euro Kreditermächtigung offen.

Daneben wurden dem Finanzministerium für das Sonderprogramm Landesstraßenbau und für Energiespar-Contracting-Maßnahmen weitere Finanzierungsermächtigungen von 35,4 Mio. Euro eingeräumt.

5 Bewertung

Zunächst ist bei Einnahme- und Ausgaberesten deren inhaltliche Bedeutung beachtlich. Die Ressorts können Ausgabereste bilden, falls die im Haushaltsjahr genehmigten Ausgaben nicht realisiert wurden und für diese weiterhin eine sachliche Notwendigkeit besteht. Dann bleibt ihnen ihr nicht ausgegebenes Budget am Jahresende grundsätzlich erhalten. Dies ist eine wesentliche Maßnahme gegen das sogenannte Dezemberfieber. Die gebildeten Ausgabereste müssen durch entsprechende Einnahmen gedeckt sein. Dies kann über Rücklagen oder durch Einnahmereste erfolgen. Einnahmereste bestehen weit überwiegend aus nicht in Anspruch genommenen Kreditermächtigungen. In diesem Fall sind Finanzmittel erst nach der Aufnahme neuer Kredite vorhanden.

Solange die Ausgabereste nicht vollzogen werden, verändert sich die Kassenlage des Landes oder sein Schuldenstand nicht. Falls sie jedoch vollzogen und hierfür Kreditermächtigungen in Anspruch genommen werden, erhöht sich der Schuldenstand des Landes.

Formal ist die Übertragung von Kreditermächtigungen in folgende Haushaltsjahre nicht nur durch den Rechnungsabschluss 2006 beschränkt. Zwar ermächtigt § 4 Absatz 1 Satz 1 Nr. 3 und Satz 2 Staatshaushaltsgesetz 2010 zur Kreditaufnahme in Höhe der in den vorausgegangenen Haushaltsjahren genehmigten Kreditmittel, soweit sie bis zum Ablauf des Haushaltsjahres 2007 nicht aufgenommen wurden und zur Deckung benötigt werden. Diese Ermächtigung kann übertragen werden. Jedoch kann das Staatshaushaltsgesetz 2010 nur den Rahmen ausfüllen, der durch die Landeshaushaltsordnung gesetzt wird.

Nach § 18 Absatz 5 Nr. 1 Landeshaushaltsordnung dürfen Kredite aufgenommen werden, wenn die Steuereinnahmen des Landes um mindestens 1 Prozent gegenüber dem Vorjahr zurückgehen oder bei Naturkatastrophen oder vergleichbar schwerwiegenden Situationen. Dies ist auch die Grundlage für die Übertragung von Kreditermächtigungen in das nächste Haushaltsjahr, § 18 Absatz 6 Satz 1 Landeshaushaltsordnung.

Bereits bei Abschluss des Haushaltsjahres 2010 war zweifelhaft, ob 2011 die Steuereinnahmen des Landes um mindestens 1 Prozent gegenüber dem Vorjahr zurückgehen oder eine Naturkatastrophe oder eine vergleichbar schwerwiegende Situation bestehen wird. Spätestens nach Abschluss des Haushaltsjahres 2011 liegen diese Voraussetzungen jedoch nicht mehr vor. Daher dürfen die offenen Kreditermächtigungen nicht nach 2012 übertragen werden, auch wenn das Staatshaushaltsgesetz 2011 dies in § 4 Absatz 1 Satz 2 vorsieht.

Soweit die Landesregierung eine andere Auffassung vertritt, empfiehlt der Rechnungshof, im Zusammenhang mit der verfassungsrechtlichen Einführung des Verschuldungsverbots und eines Ausführungsgesetzes den Sachverhalt in diesem Sinne zu regeln.

6 Verpflichtungsermächtigungen

Maßnahmen, die das Land zur Leistung von Ausgaben in künftigen Haushaltsjahren verpflichten können, sind gemäß § 38 Landeshaushaltsordnung nur zulässig, wenn der Haushaltsplan dazu ermächtigt.

Tabelle 5: Verpflichtungsermächtigungen 2001 bis 2010 (in Mio. Euro)

Jahr	Summe der neu veranschlagten Verpflichtungsermächtigungen	Davon			
		Sächliche Verwaltungsausgaben	Zuweisungen/Zuschüsse	Baumaßnahmen	Sonstige Investitionen/ Investitionsförderprogramme
2001	1.700,9	301,8	241,1	289,2	868,8
2002	2.337,9	311,7	679,6	314,8	1.031,8
2003	1.893,5	244,5	376,3	304,3	968,4
2004	2.004,1	466,8	452,3	208,3	876,7
2005	2.072,2	728,7	366,1	198,9	778,5
2006	1.888,6	358,3	319,0	192,4	1.018,9
2007	2.236,6	452,2	306,3	166,3	1.311,7
2008	1.535,2	182,4	283,2	166,4	903,2
2009	4.317,4 ¹	801,2	446,4	295,7	2.683,1
2010	2.346,0	726,2	276,4	205,7	1.137,7

¹ Darin enthaltene Verpflichtungsermächtigung für Personalausgaben 91,0 Mio. Euro.

Im Haushaltsplan 2010 wurden neue Verpflichtungsermächtigungen von 2,3 Mrd. Euro veranschlagt. Gegenüber dem Vorjahr wurde der Ansatz um 2 Mrd. Euro verringert, was auf das Auslaufen der Konjunkturprogramme zurückzuführen ist. Zwischen 2001 und 2010 wurden jährlich durchschnittlich 2,2 Mrd. Euro an neuen Verpflichtungsermächtigungen im Haushalt etatisiert.

Auf Investitionen und Investitionsförderprogramme (ohne Baumaßnahmen) entfielen jährlich durchschnittlich 50 Prozent der veranschlagten Verpflichtungsermächtigungen.

7 Stellungnahme des Ministeriums

Das Ministerium für Finanzen und Wirtschaft ist der Auffassung, dass die Übertragung der Kreditermächtigungen nicht durch § 18 Absatz 3 Landeshaushaltsordnung begrenzt wird. Die dort festgelegte Schuldengrenze betreffe nur Kreditaufnahmen. Im Übrigen verweist es darauf, dass diese Übertragungen seit 2008 so gehandhabt und vom Rechnungshof nicht beanstandet wurden.

Das Ministerium ist nicht der Auffassung, dass das Staatshaushaltsgesetz nur den Rahmen ausfüllen könne, der durch die Landeshaushaltsordnung gesetzt sei.

8 Schlussbemerkung

Der Rechnungshof geht davon aus, dass Kreditermächtigungen gleich zu behandeln sind. Es darf keinen Unterschied machen, ob diese originär in einem Staatshaushaltsgesetz zur Finanzierung der Ausgaben vorgesehen sind oder aus dem vorangegangenen Haushaltsjahr übertragen werden. In beiden Fällen geht es um die Planung eines Haushalts. Nach der Auffassung des Ministeriums für Finanzen und Wirtschaft würde sonst auch bei im Staatshaushaltsgesetz vorgesehenen Krediten erst bei deren Aufnahme gegen § 18 Absatz 3 Landeshaushaltsordnung verstoßen werden. Die Übertragung der Kreditermächtigungen in den Vorjahren hat der Rechnungshof nicht beanstandet, weil diesen durch die Finanz- und Wirtschaftskrise andere Planungsdaten zugrunde lagen.