

Auszug aus

Denkschrift 2019

zur Haushalts- und Wirtschaftsführung
des Landes Baden-Württemberg

Beitrag Nr. 5
Haushaltsreste



Baden-Württemberg

RECHNUNGSHOF

Haushaltsreste

Die vom Haushaltsjahr 2017 nach 2018 übertragenen Ausgabereite im Landeshaushalt stiegen gegenüber dem Vorjahr um 0,8 Mrd. Euro auf 4,2 Mrd. Euro. Darüber hinaus standen Ende 2017 auf den Betriebsmittelkonten der Landesbetriebe noch 0,9 Mrd. Euro liquide Mittel zur Verfügung. Die Zweckbindung der liquiden Mittel wird zunehmend intransparent. 30 der 51 Landesbetriebe haben ihren Jahresabschluss für das Wirtschaftsjahr 2017 nicht fristgerecht zur Genehmigung vorgelegt.

Die Ausgabereite sollten reduziert und in größerem Umfang als bisher in Abgang gestellt werden. Hohe Ausgabereite sollten zudem bei den Haushaltsansätzen in den Folgejahren berücksichtigt werden. Die liquiden Mittel sollten kritisch hinterfragt werden.

1 Ausgangslage

Der Landeshaushalt hat 2018 im Soll ein Volumen von 53,4 Mrd. Euro erreicht. Einschließlich der vorhandenen Ausgabereite konnten die Ressorts 2018 über 57,6 Mrd. Euro verfügen. Die Ausgabereite von 4,2 Mrd. Euro resultieren aus in Vorjahren bewilligten, aber noch nicht in Anspruch genommenen Ausgabeermächtigungen. Über diesen Teil des Verfügungsvolumens entscheidet der Gesetzgeber im Rahmen des Planaufstellungsverfahrens regelmäßig nicht neu.

Nach dem Grundsatz der Jährlichkeit dürfen Ausgaben aus dem laufenden Staatshaushaltsplan grundsätzlich nur bis zum Ende eines Haushaltsjahres geleistet werden. Bei übertragbaren Ausgaben dürfen die Ressorts Ausgabereite bilden, wenn nicht alle Haushaltsmittel im Haushaltsjahr abgeflossen sind. Ausgabereite stehen grundsätzlich bis zum Ende des auf die Bewilligung folgenden zweitnächsten Haushaltsjahres als Ausgabeermächtigung zur Verfügung (§ 45 Absatz 2 Landeshaushaltsordnung).

Ausgabereite können nach den Verwaltungsvorschriften zu § 45 Landeshaushaltsordnung nur gebildet werden, wenn der Zweck fort dauert, ein sachliches Bedürfnis besteht oder zweckgebundene Einnahmen eingegangen sind. Bei dezentraler Finanzverantwortung ist für die Fortdauer des Zwecks der gesamte Deckungskreis zu betrachten. Die Ressorts sind aufgefordert, bei der Restebildung einen strengen Maßstab anzulegen und im Hinblick auf die ab 2020 einzuhaltende Schuldenbremse die Ausgabereite schrittweise zurückzuführen.¹

Der Rechnungshof prüft die Haushaltsreste nach verschiedenen Schwerpunkten. Die Prüfung ist noch nicht abgeschlossen.

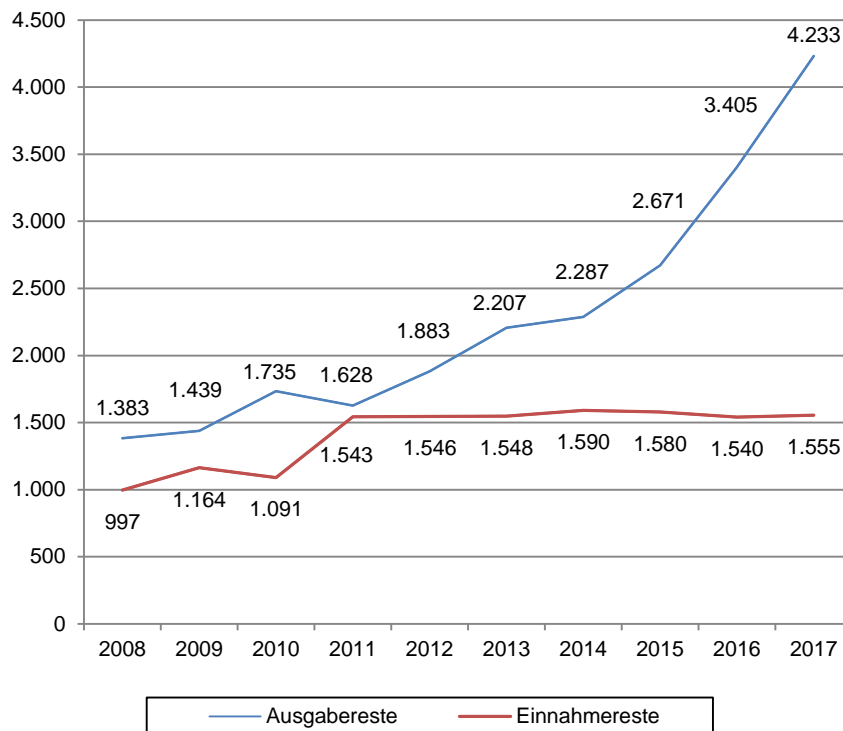
¹ Verwaltungsvorschrift des Finanzministeriums zur Rechnungslegung über die Einnahmen und Ausgaben und die Erstellung der Haushaltsrechnung für das Haushaltsjahr 2017 und für das Haushaltsjahr 2018.

2 Prüfungsergebnisse

2.1 Entwicklung der Haushaltsreste

In Abbildung 1 wird die Entwicklung der Einnahme- und Ausgabereste 2008 bis 2017 dargestellt.

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



Die Haushaltsrechnung des Landes Baden-Württemberg 2017 weist zur Übertragung in das Haushaltsjahr 2018 folgende Reste aus:

Einnahmereste:	+ 1.554.908.385,64 Euro
<u>Ausgabereste:</u>	<u>- 4.233.478.495,10 Euro</u>
Mehrbetrag der Ausgabereste:	- 2.678.570.109,46 Euro

Die Einnahmereste bestehen nahezu vollständig aus nicht in Anspruch genommenen Kreditermächtigungen der Vorjahre. Die Landesregierung wird diese im Hinblick auf die ab 2020 geltende Schuldenbremse bis 2019 vollständig abbauen. Werden Ausgabereste in künftigen Jahren in Anspruch genommen, müssen sie aus den Kassenüberschüssen gedeckt werden.

2.2 Ausgabereste 2016 und 2017 nach Ausgabearten

Tabelle 1 zeigt die in den Haushaltsjahren 2016 und 2017 gebildeten Ausgabereste in Relation zum jeweiligen Haushalts-Soll, gegliedert nach Ausgabearten.

Tabelle 1: Anteile der Ausgabereste bezogen auf das Haushalts-Soll, gegliedert nach Ausgabearten (in Mio. Euro)²

Ausgabeart	2016			2017		
	Soll	Rest	In Prozent	Soll	Rest	In Prozent
Personalausgaben	16.870	329	2,0	17.343	384	2,2
Sächliche Verwaltungsausgaben	1.882	349	18,5	2.120	466	22,0
Schuldendienst	1.809	0	0,0	1.679	0	0,0
Zuweisungen und Zuschüsse (ohne Investitionen)	21.938	964	4,4	21.978	1.108	5,0
Investitionen und Investitionsförderungsmaßnahmen	4.122	1.748	42,4	4.218	2.269	53,8
Besondere Finanzierungsausgaben	228	15	6,4	526	7	1,3
Summe	46.847	3.405	7,3	47.864	4.233	8,8

2017 wurden 4,2 Mrd. Euro Ausgabereste in das Folgejahr übertragen. Dies entspricht einem Anteil von 8,8 Prozent des Haushalts-Solls. Wie bereits 2016 sind die Ausgabereste für Investitionen auch 2017 auf einem sehr hohen Niveau.

2.3 Ausgabereste 2017 nach Einzelplänen

Tabelle 2 enthält das Haushalts-Soll 2017 und die 2017 nach 2018 übertragenen Ausgabereste der jeweiligen Einzelpläne.

² Zum Teil Rundungsdifferenzen. In den Ausgaberesten sind auch Reste aus Drittmitteln und durchlaufenden Mitteln enthalten, die im Haushalts-Soll nicht veranschlagt sind.

Tabelle 2: Haushalts-Soll 2017 und übertragene Ausgabereste (einschließlich Vorgriffe) nach Einzelplänen (in Tsd. Euro)^{3 4}

Einzelplan	Haushalts-Soll	Ausgabereist	Anteil in Prozent
01	104.517	4.886	4,7
02	39.918	12.339	30,9
03	3.676.382	601.237	16,4
04	10.617.198	238.320	2,2
05	1.745.478	64.433	3,7
06	1.609.188	27.544	1,7
07	941.386	449.664	47,8
08	775.286	90.676	11,7
09	1.688.965	484.931	28,7
10	527.116	264.616	50,2
11	23.142	325	1,4
12	18.941.814	351.778	1,9
13	1.918.126	546.146	28,5
14	5.255.274	1.096.555	20,9
16	382	28	7,3
Summe	47.864.170	4.233.478	8,8

Die höchsten Ausgabereste bildete 2017 das Wissenschaftsministerium im Einzelplan 14 mit 1,1 Mrd. Euro.

2.4 Ausgabereste nach Mittelbindung

Nach Abschluss des Haushaltsjahres melden die Ressorts dem Finanzministerium ihre zur Übertragung ins Folgejahr vorgesehenen Ausgabereste. Auf der Basis einer Kabinettsvorlage des Finanzministeriums beschließt der Ministerrat, einen Teil der Ausgabereste in Abgang zu stellen⁵. Dem Landtag wird bis 30. September eine Übersicht über die (endgültig) gebildeten Ausgabereste zur Kenntnis zugeleitet. Diese Übersicht dient auch als Informa-

³ Zum Teil Rundungsdifferenzen. In den Ausgaberesten sind auch Reste aus Drittmitteln und durchlaufenden Mitteln enthalten, die im Haushalts-Soll nicht veranschlagt sind.

⁴ Von den Brutto-Ausgaberesten mit 4.276 Mio. Euro wurden Vorgriffe mit 43 Mio. Euro abgesetzt.

⁵ Nach dem jeweiligen Staathaushaltsgesetz (z. B. § 10 Absatz 2 Staatshaushaltsgesetz 2018/2019).

tion für das parlamentarische Verfahren zur Haushaltsaufstellung der Folgejahre. In Tabelle 3 werden die in den Kabinettsvorlagen abgebildeten Ergebnisse des Abstimmungsprozesses dargestellt.

Tabelle 3: Angemeldete und in Abgang gestellte Ausgabereste im Zeitraum 2011 bis 2017 (in Mio. Euro)

	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017
Angemeldete Ausgabereste	1.678	2.009	2.362	2.512	2.783	3.555	4.328
Davon wurden in Abgang gestellt	50	127	155	225	112	152	94
In Prozent	3,0	6,3	6,6	9,0	4,0	4,3	2,2

Das Volumen der angemeldeten Reste hat 2017 mit 4,3 Mrd. Euro einen Höchststand erreicht. Die in Abgang gestellten Reste (94 Mio. Euro) blieben nominal und prozentual unter dem Niveau der Vorjahre.

In seinen Übersichten an den Landtag gliedert das Finanzministerium die Ausgabereste nach Kategorien (siehe Tabelle 4).

Tabelle 4: Kategorien der Ausgabereste und der Grad ihrer Mittelbindung

Kategorie der Ausgabereste	Grad der Mittelbindung
Rechtlich gebundene Ausgabereste: <ul style="list-style-type: none"> • Durch Gesetz • Durch Vertrag oder Bewilligungsbescheid • Von dritter Seite zugewendete Mittel einschließlich Bundes- und EU-Mittel, sowie Entflechtungsmittel • Mittel des Landes zur Komplementierung von Bundes- und EU-Mitteln, Mittel aus Zukunftsoffensiven, Zukunftsinvestitionen • Leistungsbezüge nach § 37 Landesbesoldungsgesetz Baden-Württemberg (Vergaberahmen) 	Starke Mittelbindung
Sachausgabenbudgetierung	Mittelbindung nach § 6 Staatshaushaltsgesetz
Solidarpaktmittel (z. B. Hochschulfinanzierungsvertrag)	Laufzeitabhängige Mittelbindung
Personalausgabenbudgetierung	Eingeschränkte Mittelbindung nach § 6a Staatshaushaltsgesetz
Nicht gebundene Ausgabereste	Grundsätzlich keine Mittelbindung

Bei der Bedarfsprüfung über die Bildung von Ausgaberesten sind die einzelnen Kategorien nach ihrer Mittelbindung differenziert zu betrachten.

Bei den rechtlich gebundenen Ausgaberesten besteht zwar eine starke Mittelbindung. Eine Streichung kommt jedoch in Betracht, wenn für die Erfüllung der zugrunde liegenden Verpflichtung im Folgejahr ausreichend Mittel im Haushalt zur Verfügung stehen.

Nach der Ausnahmeregelung des § 6 des jeweiligen Staatshaushaltsgesetzes werden die Ausgabereste in den Bereichen mit einer Sachausgabenbudgetierung nicht in Abgang gestellt.

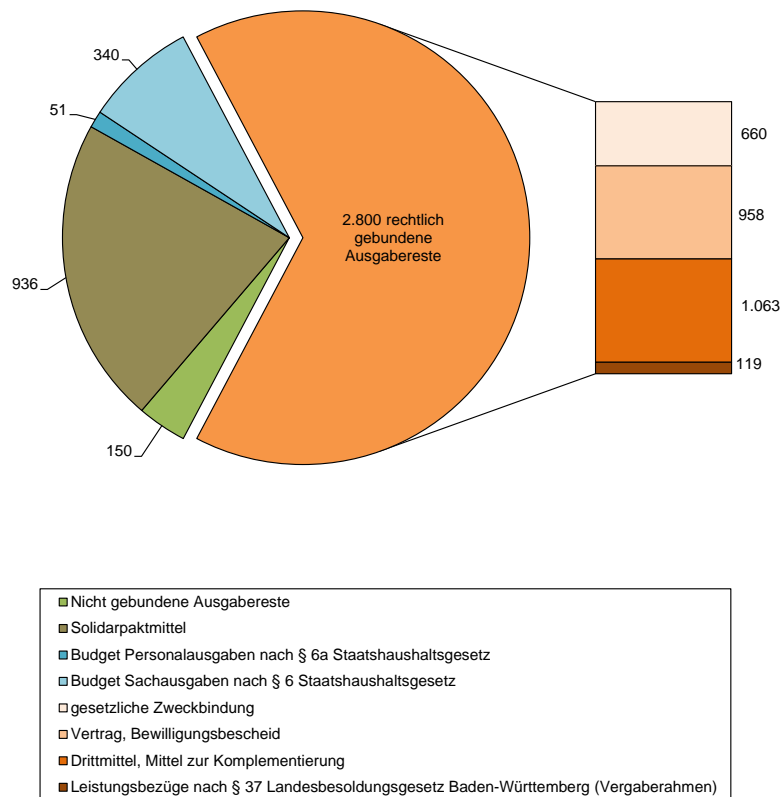
Bei den Solidarpaktmitteln schließt das Land mit verschiedenen Bereichen Vereinbarungen, in denen für eine bestimmte Laufzeit ein Budget festgelegt wird. Hierunter fallen der Hochschulfinanzierungsvertrag 2015 bis 2020, der Solidarpakt Sport und der Zukunftsplan Jugend. Bei diesen Pakten sind die Ausgabereste innerhalb der Vertragslaufzeit davor geschützt, in Abgang gestellt zu werden.

Ausgabereste in den Bereichen mit einer Personalausgabenbudgetierung nach § 6a des jeweiligen Staatshaushaltsgesetzes können grundsätzlich in Abgang gestellt werden.

Bei den nicht gebundenen Ausgaberesten besteht grundsätzlich keine Mittelbindung. Hier sollten Ausgabereste nur bei zwingendem Bedarf gebildet werden.

Abbildung 2 zeigt die Volumina der 2017 in den einzelnen Kategorien gebildeten Ausgabereste.

Abbildung 2: Ausgabereste 2017 in den einzelnen Kategorien (in Mio. Euro)⁶



Bei 2,8 Mrd. von 4,2 Mrd. Euro der gebildeten Ausgabereste wird die Restebildung mit einer rechtlichen Mittelbindung begründet.

Von den Resten aus Solidarpakten mit 936 Mio. Euro entfallen 915 Mio. Euro auf den Hochschulfinanzierungsvertrag, davon 764 Mio. Euro im Einzelplan des Wissenschaftsministeriums und 151 Mio. Euro im Staatlichen Hochbau für Hochschulbaumaßnahmen. Auf den Solidarpakt Sport und den Zukunftsplan Jugend entfallen zusammen 21 Mio. Euro.

2.5 Bedeutung der Landesbetriebe für die Ausgabereste

2.5.1 Einbezogene Einrichtungen

Im Haushalt des Landes 2017 sind 34 Landesbetriebe nach § 26 Landeshaushaltsordnung und 17 Einrichtungen ausgewiesen, die wie ein Landesbetrieb geführt werden. Zu den Einrichtungen, die wie Landesbetriebe geführt werden, gehören sieben Universitäten, das Karlsruher Institut für Technologie (KIT), vier Hochschulen für Angewandte Wissenschaften und fünf Medizinische Fakultäten. Alle 51 Einrichtungen werden im Folgenden Landesbetrieb genannt.

⁶ Ohne Berücksichtigung von Vorgriffen.

Die 51 Landesbetriebe stellen nach § 26 Landeshaushaltsordnung einen Wirtschaftsplan auf und führen ihre Bücher nach den Vorschriften des Handelsgesetzbuches.

Im Staatshaushaltsplan sind für die Landesbetriebe in Abweichung vom Bruttoprinzip nur die Beträge für die Zuführungen oder Ablieferungen veranschlagt. Der zuzuführende Mittelbedarf oder der abzuliefernde Mittelüberschuss ergibt sich aus dem Ergebnis des kaufmännischen Wirtschaftsplans.

Für Landesbetriebe gilt nach dem jeweiligen Staatshaushaltsgesetz (aktuell § 6 Absatz 7 Staatshaushaltsgesetz 2018/2019) die dezentrale Finanzverantwortung gemäß § 7a Absatz 1 Landeshaushaltsordnung.

Das Land zahlt die Zuführungen auf die Betriebsmittelkonten der Landesbetriebe aus und weist diese als Ausgaben in seiner Haushaltsrechnung nach. Entsprechend werden die Jahresendbestände auf den Betriebsmittelkonten der Landesbetriebe in der Haushaltsrechnung des Landes nicht als Ausgabereste ausgewiesen. Sie werden im Jahresabschluss der Landesbetriebe als liquide Mittel dargestellt.

Der Rechnungshof hat bereits in seiner Beratenden Äußerung vom Oktober 2015⁷ darauf hingewiesen, dass die zunehmende Zahl an Landesbetrieben die Transparenz des Landeshaushalts beeinträchtigt und die Beurteilung einer längerfristigen Haushaltsentwicklung erschwert.

2.5.2 Jahresabschlüsse

Wie in der Beratenden Äußerung dargelegt, hatten nahezu 60 Prozent der Landesbetriebe den Ministerien ihren Jahresabschluss für das Wirtschaftsjahr 2011 verspätet zur Genehmigung vorgelegt. Das Finanzministerium teilte damals mit, dass die Ressorts auf die zeitgerechte Aufgabenerfüllung besonders achten würden.

Nach den für 2017 geltenden Regelungen hätten die Landesbetriebe ihre Jahresabschlüsse innerhalb von 6 Monaten nach Ende des Wirtschaftsjahres (bei Prüfung durch einen Abschlussprüfer innerhalb von 9 Monaten) aufstellen und den zuständigen Ministerien zur Genehmigung vorlegen müssen⁸. Die zuständigen Ministerien haben die Entscheidung über die Genehmigung des Jahresabschlusses in der Regel innerhalb von 12 Monaten nach Ende des Wirtschaftsjahres zu treffen.

Für das Wirtschaftsjahr 2017 haben nur 21 der 51 Landesbetriebe ihren Jahresabschluss fristgerecht vorgelegt. Bis zum 31. Dezember 2018 hatten 17 Landesbetriebe noch keinen Jahresabschluss für das Wirtschaftsjahr 2017 vorgelegt. Davon hatte ein Landesbetrieb seinen Jahresabschluss letztmalig für das Wirtschaftsjahr 2012 zur Genehmigung vorgelegt.

Bis zum 31. Dezember 2018 hatten die zuständigen Ministerien nur bei 11 Landesbetrieben die Jahresabschlüsse für das Wirtschaftsjahr 2017 ge-

⁷ Landtagsdrucksache 15/7606.

⁸ Mit der zum 1. Januar 2019 in Kraft getretenen Neufassung der Verwaltungsvorschriften zu den §§ 70 bis 79 Landeshaushaltsordnung gilt eine einheitliche Frist von 6 Monaten für die Aufstellung und Vorlage der Jahresabschlüsse der Landesbetriebe.

nehmigt. Bei 23 Landesbetrieben lag zu diesem Zeitpunkt die letztmalige Genehmigung eines Jahresabschlusses mehr als 2 Jahre zurück, bei 15 Einrichtungen sogar mehr als 5 Jahre.

Diese weiterhin unbefriedigende Verfahrensweise ist mit einer ordnungsgemäßen Wirtschaftsführung nicht vereinbar. Hierdurch wird die Finanzlage der Landesbetriebe zunehmend intransparent.

Der genehmigte Jahresabschluss ist Grundlage für die Entscheidung über die Verwendung des Jahresergebnisses. Hierbei wird darüber entschieden, ob die Landesbetriebe ein überschüssiges Ergebnis in Form von Rücklagen für künftige Ausgaben einbehalten dürfen oder dieses an den Landeshaushalt zurückführen müssen. Aufgrund fehlender genehmigter Jahresabschlüsse fanden faktisch keine Rückführungen an den Landeshaushalt statt. Die Mittel verblieben bei den Landesbetrieben.

2.5.3 Liquide Mittel der Landesbetriebe und Ausgabereste

Nach den jährlich erlassenen Verwaltungsvorschriften zur Haushalts- und Wirtschaftsführung dürfen Zahlungen an die Landesbetriebe grundsätzlich nur insoweit und nicht eher geleistet werden, als dies zur Erfüllung von Zahlungsverpflichtungen erforderlich ist.

Die Landesbetriebe weisen Einnahmen, die noch nicht für Zahlungen verausgabt worden sind, in ihrer Bilanz als liquide Mittel aus.

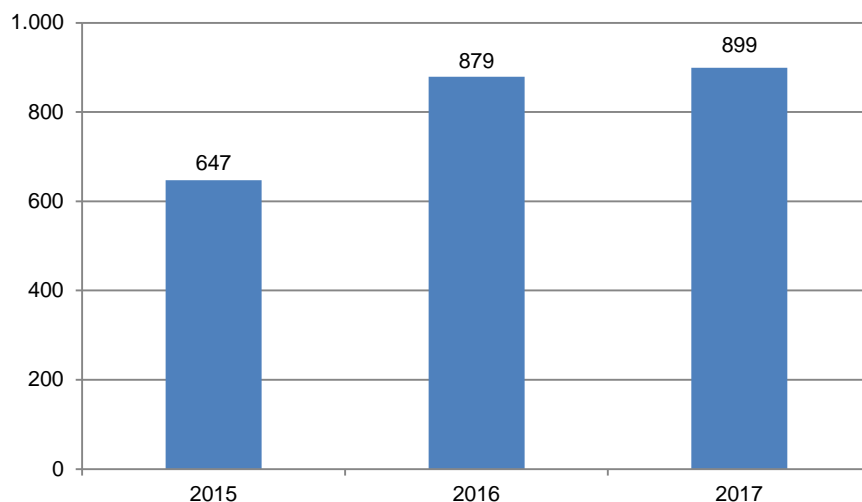
Folgende Sachverhalte führen zu einem Anstieg der liquiden Mittel:

- Dem Landesbetrieb werden entgegen den haushaltsrechtlichen Vorgaben die Zuführungen aus dem Landeshaushalt ohne zeitnah bestehenden Liquiditätsbedarf auf das Betriebsmittelkonto ausgezahlt.
- Der Landesbetrieb hat Zuführungen rechtzeitig abgerufen, die Leistungserbringung oder Bezahlung der Rechnung erfolgt jedoch verzögert, z. B. weil Rechnungen von Lieferanten nicht wie erwartet eingehen oder sich der Baufortschritt verzögert.
- Beim Landesbetrieb gehen auf dem Betriebsmittelkonto Erträge aus Drittmitteln ein, die nicht zeitnah für den dafür vorgesehenen Zweck verausgabt werden können.
- Der Landesbetrieb hat aufgrund eigener Erträge einen Überschuss erwirtschaftet, den er für Ausgaben in den Folgejahren einbehält.
- Abgaben und Steuern des Landesbetriebs werden erst im Folgejahr bezahlt.
- Betriebsmittel gehen durch den Eingang von Anzahlungen oder die Veräußerung von Anlagevermögen zu.

Die liquiden Mittel stehen noch für Ausgaben der Landesbetriebe zur Verfügung. In den Ausgaberesten des Landes sind diese Mittel nicht enthalten. Wären die Landesbetriebe noch kameral organisiert, würde zumindest ein Teil der liquiden Mittel als Ausgabereinst ausgewiesen.

Abbildung 3 zeigt die Entwicklung der Bestände an liquiden Mitteln auf den Betriebsmittelkonten der Landesbetriebe im Zeitraum 2015 bis 2017.

Abbildung 3: Bestand an liquiden Mitteln auf den Betriebsmittelkonten der Landesbetriebe zum Jahresende (in Mio. Euro)



Die Betriebsmittelkonten der Landesbetriebe wiesen sehr hohe Bestände auf. Die Landesbetriebe sind grundsätzlich über das Cash Pooling in die landesweite Liquiditätssteuerung eingebunden.

Hauptgrund für den sprunghaften Anstieg in 2016 ist, dass 2015 und 2016 mehrere Hochschulen auf die kaufmännische Buchführung umgestellt haben. Infolge dessen wurden die bis dahin im Landeshaushalt bestehenden Drittmittelreste an diese Einrichtungen direkt ausbezahlt. Im Landeshaushalt sind die Ausgabereste um die ausbezahlten Drittmittel gesunken, auf den Betriebsmittelkonten der Landesbetriebe ist die Liquidität entsprechend gestiegen.

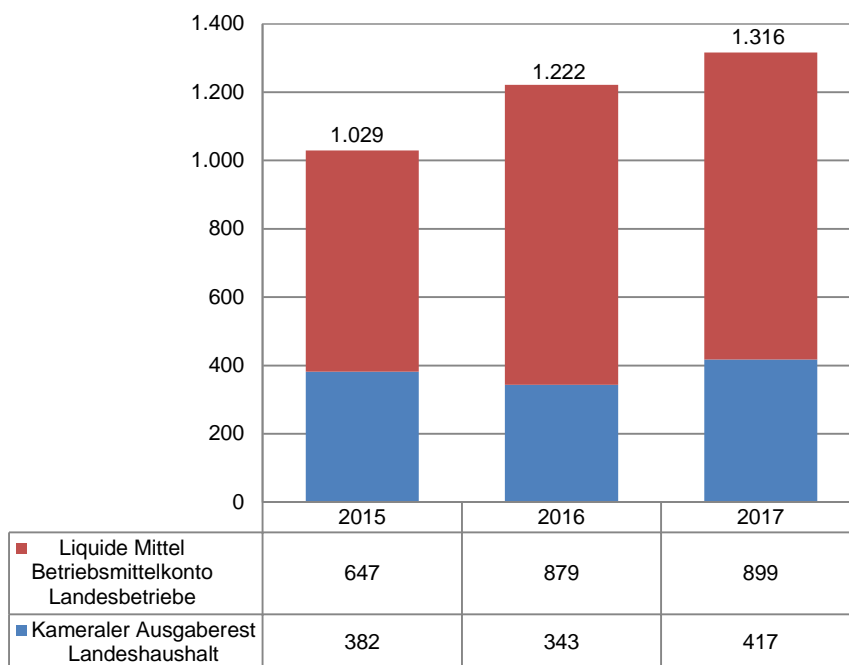
Zum Jahresende 2018 sind die Bestände auf den Betriebsmittelkonten aller Landesbetriebe weiter auf 977 Mio. Euro gestiegen.

Ein Teil der Landesbetriebe verfügt neben den Beständen auf den Betriebsmittelkonten noch über weitere liquide Mittel auf anderen Konten. Diese ließen sich im Rahmen der übergreifenden Prüfung des Rechnungshofs aufgrund der ausstehenden Jahresabschlüsse für das Wirtschaftsjahr 2017 noch nicht abschließend beziffern.

In der Abbildung 4 wird die Entwicklung der liquiden Mittel auf Betriebsmittelkonten und der kameralen Ausgabereste der Landesbetriebe zum Jahresende aufgezeigt. Diese Mittel standen den Landesbetrieben im Folgejahr zusätzlich zum im Landeshaushalt veranschlagten Zuführungsbetrag für Ausgaben zur Verfügung.

Das Finanzministerium weist darauf hin, dass vom Stand der liquiden Mittel allerdings nicht unmittelbar auf den Anteil der für Ausgaben bereits gebundenen Mittel geschlossen werden könne. Die Gewinnrücklagen der Landesbetriebe seien typischerweise auch mit liquiden Mitteln hinterlegt. Diese wären explizit für Ausgaben in künftigen Jahren vorgesehen.

Abbildung 4: Liquide Mittel auf Betriebsmittelkonten und kamerale Ausgabe-
reste der Landesbetriebe zum Jahresende (in Mio. Euro)



In der Summe sind die Ausgaberesste und die liquiden Mittel auf Betriebsmittelkonten im Zeitraum 2015 bis 2017 um 28 Prozent auf über 1,3 Mrd. Euro gestiegen. Die Mittel auf den Betriebsmittelkonten waren 2017 mehr als doppelt so hoch wie die Ausgaberesste der Landesbetriebe im Landshaushalt.

Die Höhe der Ausgaberesste der Landesbetriebe im Landshaushalt und der liquiden Mittel auf den Betriebsmittelkonten der Landesbetriebe wird wesentlich durch die Praxis des Abrufs und der Auszahlung der Zuführungsmittel bestimmt. Ein weiterer wichtiger Parameter sind im Bereich der Hochschulen die Drittmittel.

2.5.4 Rücklagenplan und Rücklagenspiegel

Die Landesbetriebe müssen die im jeweiligen Haushaltsjahr vorgesehenen Veränderungen bei den Rücklagen (Zuführungen oder Entnahmen) in einen Rücklagenplan aufnehmen. Der Rücklagenplan ist im Aufstellungsverfahren zum Staatshaushaltsplan zusammen mit dem Wirtschaftsplan nach der Verwaltungsvorschrift Nr. 1.3.4 zu § 26 Landshaushaltsordnung den Vorschlägen der Landesbetriebe beizufügen. Der Rücklagenplan liefert bereits bei Aufstellung des Staatshaushaltsplans Informationen darüber, für welche Zwecke Mittel den Rücklagen entnommen werden sollen. Die Rücklagenpläne der Landesbetriebe sind teilweise im Staatshaushaltsplan enthalten.

Eine rechtliche Verpflichtung zur Ausweisung im Staatshaushaltsplan gibt es bislang nicht.

In der Anlage zum Jahresabschluss der Landesbetriebe ist nach der Verwaltungsvorschrift Nr. 26.6.3 zu §§ 70 bis 79 Landeshaushaltsordnung im Rücklagenspiegel über die tatsächliche Entwicklung der Rücklagen im abgeschlossenen Wirtschaftsjahr zu berichten. Dieser rechtlichen Verpflichtung sind nicht alle Landesbetriebe nachgekommen.

Rücklagenplan und Rücklagenspiegel dienen dazu, den künftigen Mittelbedarf der Landesbetriebe zu beurteilen. Soweit der den Rücklagen zugrunde liegende Zweck entfallen ist, kann der Landesbetrieb die Mittel grundsätzlich an den Landeshaushalt zurückführen.

2.6 Bewertung

2.6.1 Ausgabereste

Die Ausgabereste haben sich im Zeitraum 2008 bis 2017 von 1,4 Mrd. Euro auf 4,2 Mrd. Euro erhöht. Mit 8,8 Prozent des Haushalts-Solls haben sie einen sehr hohen Anteil erreicht. Die Gesamtsteuerung des Landeshaushalts wird dadurch erschwert. So wird die Prüfung der Inabgangstellung der Ausgabereste deutlich umfangreicher. Weiter sind für die potenzielle Finanzierung der hohen Ausgabereste entsprechende Mittel vorzuhalten. Die Liquiditätssteuerung des Landeshaushalts wird dadurch komplexer.

Ausgabereste sollten daher in den Folgejahren abgesenkt werden. Hierzu müssen alle Möglichkeiten ausgeschöpft werden. Dazu gehören eine strengere Bedarfsprüfung bei der Inabgangstellung der Ausgabereste, die Veranschlagung niedrigerer Ausgabeansätze in den Folgejahren und eine stärkere Nutzung von Verpflichtungsermächtigungen.

Die unterschiedliche Mittelbindung der Ausgabereste erfordert hierbei eine differenzierte Vorgehensweise.

Zwei Drittel der Ausgabereste werden mit einer rechtlichen Bindung begründet. Diese Ausgabereste können grundsätzlich nicht in Abgang gestellt werden. Dies schließt nicht aus, dass in Teilbereichen die Grundlagen der Rechtsverpflichtung (gesetzliche Bestimmungen, Verträge, Bewilligungsbescheide) in den Folgejahren verändert werden. Künftige Ausgabereste könnten so verringert werden.

Im Bereich der Sachausgabenbudgetierung nach § 6 Staatshaushaltsgesetz sind die Ausgabereste bislang durch die jährlichen Regelungen in den Staatshaushaltsgesetzen von einer Inabgangstellung ausgenommen. Nach Ansicht des Rechnungshofs können hohe Ausgabereste durch abgesenkte oder eingefrorene Haushaltsansätze in den Folgejahren abgebaut werden.

Bei den Solidarpakten, namentlich dem Hochschulfinanzierungsvertrag, ist bei einer Verlängerung bzw. einem Neuabschluss die künftige Ausstattung mit Finanzmitteln auch unter Berücksichtigung bestehender Reste, liquider Mittel und den damit zu finanzierenden Maßnahmen zu bemessen.

Ausgabereste in den Bereichen mit Personalausgabenbudgetierung nach § 6a Staatshaushaltsgesetz sind nicht generell vor Inabgangstellung ge-

schützt. Restriktivere Regelungen zur Personalausgabenbudgetierung könnten einem nicht sachgerechten Anstieg der Ausgabereise entgegenwirken.

Bei nicht gebundenen Ausgabereisen ist grundsätzlich ein besonders strenger Maßstab für eine Übertragung ins Folgejahr anzulegen.

2.6.2 Landesbetriebe

Das Finanzvolumen der Landesbetriebe ist in den letzten Jahren deutlich gestiegen. Den Landesbetrieben wurde mit der dezentralen Finanzverantwortung und der kaufmännischen Wirtschaftsführung eine hohe Flexibilität in ihrer Mittelbewirtschaftung eingeräumt. Diese Flexibilität darf aber nach Ansicht des Rechnungshofs nicht dazu führen, dass gegebenenfalls nicht benötigte Mittel in hohem Umfang bei den Landesbetrieben belassen werden.

Die Landesbetriebe hatten Ende 2017 Ausgabereise und liquide Mittel auf Betriebsmittelkonten von insgesamt 1,3 Mrd. Euro. Diese Größenordnung sollte nach Ansicht des Rechnungshofs Anlass sein, eine konsequente Bedarfsprüfung bei der Bildung von Ausgabereisen vorzunehmen. Der hohe Bestand der nicht verausgabten Mittel sollte auch bei der Festsetzung der Haushaltsansätze der Folgejahre berücksichtigt werden.

Für diese Bedarfsprüfungen kommt den Jahresabschlüssen als Nachweis der Mittelverwendung hohe Bedeutung zu. Durch nicht fristgerecht vorgelegte und genehmigte Jahresabschlüsse wird die Finanzlage der Landesbetriebe zunehmend intransparent.

Das Finanzministerium weist darauf hin, dass eine Bedarfsprüfung im Rahmen der Planverhandlungen regelmäßig vorgesehen sei. In diesem Zusammenhang würden teilweise Mittel im Betrieb belassen, um neue Projekte zu finanzieren.

3 Empfehlungen

3.1 Ausgabereise nur bei zwingendem Bedarf bilden und bei künftigen Haushaltsansätzen berücksichtigen

Die hohen Ausgabereise belasten zunehmend die Gesamtsteuerung des Landeshaushalts und sollten zurückgeführt werden. Hierzu sollten unter differenzierter Betrachtung der Mittelbindung Ausgabereise in Abgang gestellt, niedrigere Ausgabeansätze in den Folgejahren veranschlagt und das Instrument der Verpflichtungsermächtigungen stärker genutzt werden.

Entsprechend den haushaltsrechtlichen Regelungen dürfen Mittel nur bei bestehendem Liquiditätsbedarf zugewiesen werden.

3.2 Ergebnisverwendung bei den Landesbetrieben anhand fristgerecht vorgelegter und genehmigter Jahresabschlüsse prüfen

Die Landesbetriebe müssen ihre Jahresabschlüsse vollständig und fristgerecht vorlegen. Die Ministerien müssen die Jahresabschlüsse fristgerecht genehmigen. Bei der Entscheidung über die Ergebnisverwendung ist ein Verbleib nicht verausgabter Mittel bei den Landesbetrieben kritisch zu prüfen. Die Rücklagenpläne aller Landesbetriebe sollten im Staatshaushaltsplan ausgewiesen werden. Die Landesbetriebe müssen der rechtlichen Vorgabe nachkommen und ihren Jahresabschlüssen einen Rücklagenspiegel beifügen.

3.3 Übersicht über Ausgabereste um nicht verausgabte liquide Mittel der Landesbetriebe ergänzen

Das Finanzministerium legt dem Landtag nach der Entscheidung des Ministerrats eine Übersicht über die ins Folgejahr übertragenen Ausgabereste vor. Diese Übersicht sollte um die bei den jeweiligen Landesbetrieben vorhandenen liquiden Mittel ergänzt werden. Dabei sollten vorhandene Mittelbindungen (z. B. Drittmittel) angegeben werden. Die liquiden Mittel der Landesbetriebe und ihre Mittelbindung sollten auf der Basis der - gegebenenfalls vorläufigen - Jahresabschlüsse dargestellt werden.

4 Stellungnahme des Ministeriums

Das Finanzministerium erhebt gegen die Empfehlungen keine Einwände.