

Antrag

der Abg. Stephen Brauer und Frank Bonath u. a. FDP/DVP

und

Stellungnahme

des Ministeriums für Finanzen

Ungenutzte Kreditermächtigungen der Landesregierung

Antrag

Der Landtag wolle beschließen,
die Landesregierung zu ersuchen
zu berichten,

1. in welcher Höhe sie seit 2018 jeweils zum Stand 30. Juni und Stand 31. Dezember erteilte Kreditermächtigungen nicht genutzt hatte;
2. wie hoch die Liquidität jeweils zu diesen Zeitpunkten war;
3. welchen Anteil daran jeweils die im Rahmen der Ausnahmekomponente aufgenommenen Verschuldungsrechte aufgrund der Pandemie in den Jahren 2020 und 2021 waren;
4. wie hoch von 2011 bis 2018 jeweils die nicht valuierten Kredite waren;
5. aus welchen Jahren die erteilten Kreditermächtigungen in welcher Höhe stammen;
6. welche Verfallsregeln bzw. Rückgabeverpflichtungen es für ggf. langjährig nicht genutzte Kreditrechte gibt;
7. für welche Projekte bzw. zukünftig erwartete Ausgaben in jeweils welcher Höhe mit welcher konkreten Zweckbindung Kreditermächtigungen vorgehalten werden;
8. auf welchen Kostenschätzungen zu welchem Zeitpunkt diese geschätzte Ausgabenhöhe basiert und inwiefern in der Zwischenzeit Anpassungen vorgenommen wurden, ggf. auch bei Risikopuffern;
9. ob für einzelne Projekte in Folgejahren nach einer ggf. initialen Kreditrechtegewährung weitere Kreditrechte gewährt bzw. reserviert wurden;

Eingegangen: 7.11.2023/Ausgegeben: 8.12.2023

*Drucksachen und Plenarprotokolle sind im Internet
abrufbar unter: www.landtag-bw.de/Dokumente*

Der Landtag druckt auf Recyclingpapier, ausgezeichnet mit dem Umweltzeichen „Der Blaue Engel“.

10. wie oft und in welcher, auch anteiligen, Höhe nicht abfließende Mittel für Projekte aller Art mittels Bildung eines Ausgabenrests in das Folgejahr verschoben werden können;
11. wie andere Bundesländer sowie der Bund Ausgabereste und langfristige Finanzierungen liquiditätsseitig absichern;
12. welche Entscheidungen von wem getroffen werden müssen, damit diese Kreditrechte z. B. für erwartete oder auch nicht erwartete Zahlungsverpflichtungen genutzt werden können;
13. wie sie den Vorwurf bewertet, dass angesichts eines Volumens von einerseits 40 Prozent des jährlichen Haushaltsvolumens und andererseits 40 Prozent der insgesamt vom Landtag genehmigten Kreditaufnahmerechte diese Summe das Haushaltsrecht des Landtags nachhaltig unterminiere;
14. wie sich eine so hohe, dem Landtag entzogene Verfügungssumme der Landesregierung mit dem Jährlichkeitsprinzip des Haushalts verträgt;
15. ob sie bereit ist, diese Rechte signifikant zu reduzieren und wenn ja, wie das konkret geschehen könnte.

7.11.2023

Brauer, Bonath, Fischer, Dr. Jung, Haußmann, Reith,
Haag, Dr. Schweickert, Scheerer, Heitlinger, Dr. Rülke,
Goll, Fink-Trauschel FDP/DVP

Begründung

Dass eine Landesregierung Kreditrechte bei ausreichender Liquidität nicht nutzt, ist sinnvoll. Seit 2021 fragt die FDP/DVP-Fraktion die Menge an nicht genutzten Kreditermächtigungen aufseiten der Landesregierung ab. Kürzlich hat der Bund der Steuerzahler ebenfalls publik gemacht, dass das Land im Moment 24 Milliarden Euro nicht genutzte Ermächtigungen vor sich herschiebt, und damit mehr als 90 Prozent der von allen Ländern gebunkerten Schuldenrechte. Seit 2018 erlaubt das Staatshaushaltsgesetz und ab 2020 die Landeshaushaltsordnung eine solche aufgeschobene Kreditaufnahme. Diese Summe ist angesichts eines Haushaltsvolumens von über 60 Milliarden Euro pro Jahr zur Liquiditätssteuerung deutlich überdimensioniert.

Auf entsprechende Nachfrage wird erklärt, den Kreditermächtigungen stehen entsprechend geplante Ausgaben in der Zukunft gegenüber. Dies ist grundsätzlich nachvollziehbar bei gebildeten Ausgaberesten, also Ausgaben, die im eingeplanten Jahr wegen Verzögerungen nicht abfließen konnten und ins nächste Jahr übertragen werden. Diese machen aber nur einen Teil aus, und über sie wird jährlich berichtet.

Dieser Antrag soll klären, wofür die restlichen Summen eingeplant sind und ob aus Gründen der Haushaltsklarheit und den Rechten des Haushaltsgesetzgebers hier nicht darauf verzichtet werden kann. Man gewinnt den Eindruck, dass man aufgrund der schärferen Regeln der Schuldenbremse ein Kreditpolster behalten will, das deutlich geringeren Regeln unterworfen ist als ggf. notwendige neue Schulden.

Stellungnahme

Mit Schreiben vom 30. November 2023 Nr. FM2-0407.4-63/2/2 nimmt das Ministerium für Finanzen zu dem Antrag wie folgt Stellung:

*Der Landtag wolle beschließen,
die Landesregierung zu ersuchen,
zu berichten,*

1. in welcher Höhe sie seit 2018 jeweils zum Stand 30. Juni und Stand 31. Dezember erteilte Kreditermächtigungen nicht genutzt hatte;

4. wie hoch von 2011 bis 2018 jeweils die nicht valuierten Kredite waren;

Zu 1. und 4.:

Zum 30. Juni des Jahres kann keine aufgeschobene Kreditaufnahme ausgewiesen werden, da die Buchungen jeweils zum Jahresende erfolgen. Zum Stand 31. Dezember entwickelten sich die Kreditrahmenverträge und die aufgeschobene Kreditaufnahme seit 2011 in Euro wie folgt:

Stand am	Kreditrahmenverträge	aufgeschobene Kreditaufnahme	Summe
31.12.2011	1.998.000.000,00	0,00	1.998.000.000,00
31.12.2012	2.311.000.000,00	0,00	2.311.000.000,00
31.12.2013	3.500.000.000,00	0,00	3.500.000.000,00
31.12.2014	4.907.000.000,00	0,00	4.907.000.000,00
31.12.2015	5.221.000.000,00	0,00	5.221.000.000,00
31.12.2016	4.718.000.000,00	0,00	4.718.000.000,00
31.12.2017	7.843.000.000,00	0,00	7.843.000.000,00
31.12.2018	1.600.000.000,00	8.127.743.073,28	9.727.743.073,28
31.12.2019	0,00	8.899.638.289,13	8.899.638.289,13
31.12.2020	0,00	16.189.539.083,19	16.189.539.083,19
31.12.2021	0,00	20.740.084.039,63	20.740.084.039,63
31.12.2022	0,00	23.633.138.184,19	23.633.138.184,19

Vor der Aufnahme der gesetzlichen Regelung zur aufgeschobenen Kreditaufnahme in § 18 Absatz 10 der Landeshaushaltsordnung für Baden-Württemberg (LHO) dienten Kreditrahmenverträge über den Jahreswechsel dem gleichen Zweck, Kreditermächtigungen für eingegangene Verpflichtungen zu erhalten.

Die Entwicklung der nicht valuierten Kredite und deren Funktion ist auch im Beitrag Nr. 3 der Rechnungshof-Denkschrift 2023 dargestellt. Das Vorgehen, in Rücklagen, Ausgaberesten usw. gebundene Bestände erst bei tatsächlichem Mittelabfluss durch die Aufnahme von Krediten zu finanzieren, spart im Landeshaushalt Finanzierungskosten. Die aufgeschobene Kreditaufnahme steht nicht für neue Ausgaben bereit; sie ist lediglich ein Steuerungselement innerhalb des Liquiditätsmanagement des Landes. Die Steigerungen in den letzten drei Jahren hängen mit den multiplen Krisen zusammen.

2. wie hoch die Liquidität jeweils zu diesen Zeitpunkten war;

Zu 2.:

Der Begriff „Liquidität“ umfasst im Folgenden kurzfristige Geldanlagen, Festgeldanlagen mit einer Laufzeit bis max. 1 Jahr und den Kontostand bei der Bundesbank.

Stand am	Liquidität in Euro
31.12.2018	2.055.484.350,95
31.12.2019	5.108.222.909,82
31.12.2020	4.863.679.684,55
31.12.2021	5.374.269.219,96
31.12.2022	4.570.816.695,84

3. welchen Anteil daran jeweils die im Rahmen der Ausnahmekomponente aufgenommenen Verschuldungsrechte aufgrund der Pandemie in den Jahren 2020 und 2021 waren;

Zu 3.:

Im Sinne des Gesamtdeckungsprinzips wird die Liquidität des Landes grundsätzlich gesamthaft gesteuert, sodass keine Zuordnung tatsächlicher Inanspruchnahme von Krediten zu im Haushalt veranschlagter Neuverschuldung erfolgt.

Im Jahr 2020 hat das Land Landesschatzanweisungen in Höhe von fünf Milliarden Euro zusätzlich zur ursprünglichen Planung begeben, die direkt mit der veranschlagten Kreditermächtigung für coronabedingte Mehrausgaben zusammenhängen.

Bezüglich der im Rahmen der Ausnahmekomponente beschlossenen Notkredite wird auf die jeweilige Gesetzesbegründung, die Denkschriften des Rechnungshofs sowie auf die regelmäßigen Berichte an den Finanzausschuss verwiesen. Hieraus sind die Mittelverwendung bzw. Mittelbindung ersichtlich.

5. aus welchen Jahren die erteilten Kreditermächtigungen in welcher Höhe stammen;

Zu 5.:

Die „erteilten Nettokreditermächtigungen“, also im Haushalt veranschlagten Einnahmen aus Krediten, in Euro seit 2011 stellen sich wie folgt dar:

Jahr	Nettokreditermächtigung
2011	2.081.000.000,00
2012	0,00
2013	1.780.300.000,00
2014	1.228.200.000,00
2015	768.000.000,00
2016	0,00
2017	0,00
2018*	-250.000.000,00
2019*	-1.000.000.000,00
2020	10.969.368.800,00
2021	3.693.206.200,00
2022*	-958.413.800,00

* negativer Betrag = Tilgung

6. *welche Verfallsregeln bzw. Rückgabeverpflichtungen es für ggf. langjährig nicht genutzte Kreditrechte gibt;*

Zu 6.:

Die Kreditrechte sichern die Finanzierung beschlossener Maßnahmen ab. Würden sie verfallen bzw. zurückgegeben, wären die betroffenen Maßnahmen nicht mehr ausfinanziert.

Allerdings besteht für die Corona-Notkredite eine Sonderregelung: Mit dem Gesetz zur Änderung des Gesetzes zur Feststellung einer Naturkatastrophe wurde der Höhe der Ausnahmekomponente und die Festlegung eines Tilgungsplans nach § 18 Absatz 6 der LHO vom 22. Juli 2021 (GBl. 2021, S. 659) beschlossen (ab 2024 jährlich rund 326 Millionen Euro).

7. *für welche Projekte bzw. zukünftig erwartete Ausgaben in jeweils welcher Höhe mit welcher konkreten Zweckbindung Kreditermächtigungen vorgehalten werden;*

Zu 7.:

Das Land hatte Ende des Jahres 2022 insgesamt 28,225 Milliarden Euro, von denen 4,571 Milliarden Euro als Liquidität auf dem Bundesbankkonto oder in kurzfristigen Anlagen gehalten wurden und der Rest als aufgeschobene Kreditaufnahme gebucht wurde.

Die zugrundeliegenden Maßnahmen sind unter anderem öffentlich einsehbar über die

- Zweckbestimmungen der vom Haushaltsgesetzgeber beschlossenen Rücklagen,
- die Jahresabschlüsse von Landesbetrieben,
- in der Haushaltsrechnung bei jedem Titel ausgewiesenen Ausgabereste.

Den Umgang mit Überschüssen regelt die Landshaushaltsordnung in § 25. Eine entsprechende rechtliche Verwendung wäre erst im jeweils nächsten festzustellenden Haushaltsplan möglich.

8. *auf welchen Kostenschätzungen zu welchem Zeitpunkt diese geschätzte Ausgabenhöhe basiert und inwiefern in der Zwischenzeit Anpassungen vorgenommen wurden, ggf. auch bei Risikopuffern;*

Zu 8.:

Die bei der Planaufstellung zugrunde gelegten Ausgabeansätze orientieren sich grundsätzlich an den durch die Fachressorts prognostizierten und seitens des Finanzministeriums geprüften Ausgaben. Diese bilden die Entscheidungsbasis für die Beschlüsse des Haushaltsgesetzgebers. Soweit keine konkreten Prognosen möglich sind, wird hilfsweise auf die IST-Ausgaben des letzten abgeschlossenen Vorjahres zurückgegriffen. Betragsmäßige Anpassungen können im Rahmen eines etwaigen Nachtragshaushalts vorgenommen werden und fließen zudem über die mittelfristige Finanzplanung in die darauffolgende Planaufstellung ein.

9. *ob für einzelne Projekte in Folgejahren nach einer ggf. initialen Kreditrechtengewährung weitere Kreditrechte gewährt bzw. reserviert wurden;*

Zu 9.:

Kreditermächtigungen entstehen entweder aufgrund des Auslaufens bestehender Kredite (Anschlussfinanzierung) oder über Veranschlagung einer Einnahme aus Krediten im Haushalt (Neuverschuldung). Der Haushaltsgesetzgeber ist also eingebunden, wenn neue Kreditermächtigungen geschaffen werden. Sie können nicht durch die Landesverwaltung „geschaffen“ werden.

10. wie oft und in welcher, auch anteiligen, Höhe nicht abfließende Mittel für Projekte aller Art mittels Bildung eines Ausgabenrests in das Folgejahr verschoben werden können;

Zu 10.:

Es muss zwischen rechtlich gebundenen und nicht gebundenen Resten unterschieden werden. Die Regelungen zur Übertragbarkeit von Mitteln und der Restebildung sind in § 45 LHO sowie §§ 6 und 10 Absatz 2 des Gesetzes über die Feststellung des Staatshaushaltsplans von Baden-Württemberg für die Haushaltsjahre 2023/2024 (Staatshaushaltsgesetz 2023/2024 – StHG 2023/2024) verankert.

11. wie andere Bundesländer sowie der Bund Ausgabereste und langfristige Finanzierungen liquiditätsseitig absichern;

Zu 11.:

Die Notwendigkeit, für vom Haushaltsgesetzgeber eingegangene Verpflichtungen eine Finanzierungsmöglichkeit sicherzustellen, ist bei Bund und Ländern gleich. Die Lösungsansätze unterscheiden sich. In einigen Ländern werden hohe Summen Liquidität verwaltet und angelegt (z. B. NRW), andere Länder nutzen das Instrument der Einnahmereste (z. B. Niedersachsen, Bayern). Sachsen nutzt eine vergleichbare Regelung zu § 18 Absatz 10 LHO.

12. welche Entscheidungen von wem getroffen werden müssen, damit diese Kreditrechte z. B. für erwartete oder auch nicht erwartete Zahlungsverpflichtungen genutzt werden können;

Zu 12.:

Die Kredite sichern die Finanzierung beschlossener Maßnahmen ab, sie sind in ihrer Inanspruchnahme und Verwendung somit nicht frei.

Das Land steuert seine Kreditaufnahme gesamthaft. Je nach Mittelabfluss und Einnahmenentwicklung werden unter Berücksichtigung der Liquiditätssituation Kredite aufgenommen oder Anschlussfinanzierungen getätigt.

13. wie sie den Vorwurf bewertet, dass angesichts eines Volumens von einerseits 40 Prozent des jährlichen Haushaltsvolumens und andererseits 40 Prozent der insgesamt vom Landtag genehmigten Kreditaufnahmerechte diese Summe das Haushaltsrecht des Landtags nachhaltig unterminiere;

14. wie sich eine so hohe, dem Landtag entzogene Verfügungssumme der Landesregierung mit dem Jährlichkeitsprinzip des Haushalts verträgt;

Zu 13. und 14.:

Der Haushaltsgesetzgeber beschließt im Rahmen der Haushaltsaufstellung über Gesamteinnahmen (Steuereinnahmen, Einnahmen aus Krediten, etc.) und Gesamtausgaben. Eine Zuordnung der Finanzierung aus Steuereinnahmen oder Krediten zu einzelnen Maßnahmen findet nicht statt. Inwieweit Kredite tatsächlich in Anspruch genommen werden müssen, ist vom Haushaltsvollzug und hier entscheidend dem Mittelabfluss einerseits und andererseits von der Liquiditätssteuerung abhängig. Die aufgeschobene Kreditaufnahme dient der Finanzierung bereits durch den Haushaltsgesetzgeber beschlossener Maßnahmen. Folglich wird dem Landtag auch keine Verfügungssumme entzogen. Wären die Maßnahmen bereits abgeschlossen, wären die Mittel auch in entsprechender Höhe abgeflossen und nicht mehr in den aufgeschobenen Kreditaufnahmen beziehungsweise in den Resten, den Rücklagen oder dem Überschuss enthalten. Insoweit wird das Jährlichkeitsprinzip nicht verletzt.

15. ob sie bereit ist, diese Rechte signifikant zu reduzieren und wenn ja, wie das konkret geschehen könnte.

Zu 15.:

Würden Verschuldungsrechte (teilweise) zurückgegeben werden, könnten die dahinterstehenden und vom Haushaltsgesetzgeber beschlossenen Maßnahmen ebenfalls nicht mehr realisiert werden. Eine Reduzierung der Kreditrechte käme einer Streichung beschlossener Maßnahmen gleich. Dies ist vonseiten der Landesregierung nicht vorgesehen und widerspräche einer verlässlichen, nachhaltigen Finanzpolitik.

Dr. Bayaz

Minister für Finanzen