

1

DER FINANZMINISTER DES LANDES NORDRHEIN-WESTFALEN

Präsident des  
Landtags  
Nordrhein-Westfalen

4000 DÜSSELDORF 30, 26. Oktober 1987  
JÄGERHOFSTRASSE 6

I D 5 - 0200 - 21

4000 Düsseldorf

LANDTAG  
NORDRHEIN-WESTFALEN  
10. WAHLPERIODE

VORLAGE  
10/1271

Betr.: Gesetz zur Änderung der Landeshaushaltsordnung,  
Drucksache 10/2112

Beigefügte Vorlage übersende ich mit der Bitte, die Mehrabdrucke  
an die Mitglieder des Haushalts- und Finanzausschusses des  
Landtags zu verteilen.

100 Mehrabdrucke liegen an.

*Parso*



B/1

**Vorlage**

an den Haushalts- und Finanzausschuß  
des Landtags NRW

Betr.: Gesetz zur Änderung der Landeshaushaltsordnung,  
Drucksache 10/2112

Bezug: 36. Sitzung des HFA am 10.09.1987 in Aachen

I. Im Anschluß an die mündlichen Erörterungen am 10.09.1987 übermittelte der Vorsitz der HFA mit Schreiben vom 23.09.1987 Erläuterungswünsche des Abg. Schauerte zu folgenden Komplexen:

1. Eine Bewertung des Gesetzesvorhabens durch den Landesrechnungshof aus der Sicht der Haushaltskontrolle;
2. eine Darstellung der Auswirkungen der beabsichtigten Umstellung von Soll und Ist an Hand von praktischen Beispielen der Haushaltszahlen der Jahre 1987 und 1988, und zwar sowohl hinsichtlich des beabsichtigten Stufenplans als auch bei einer denkbaren sofortigen Umstellung;
3. eine Darstellung der nach der neuen Systematik einzustellenden Brutto- und Nettokreditaufnahmen und -ermächtigungen (einschließlich der nicht ausgeschöpften Ermächtigungen) für die Haushaltsjahre 1987 und 1988.

Ich nehme wie folgt Stellung:

zu 1) Hierzu ist eine Stellungnahme des Präsidenten des LRH zu erwarten.

zu 2) Sowohl Ressorts mit einem kleinen Anteil an übertragbaren Ausgaben als auch die Ressorts, die große Förderhaushalte bewirtschaften, haben erklärt, daß sie bei einem sofortigen Übergang zum Istabschluß nicht in der Lage sind, die voraussichtlichen Ausgabereste aus dem laufenden Haushaltsjahr, die in 1988 kassenwirksam werden, durch Minderausgaben an anderen Stellen einzusparen. Sie weisen darauf hin, daß dann die im hohen Maße gebundenen Ausgabereste, die Ende 1987 verbleiben werden, im Falle ihrer Kassenwirksamkeit 1988 die Nichtinanspruchnahme von Haushaltsansätzen nach sich ziehen müssen, die der Landtag mit dem Haushaltsplan 1988 bewilligt und deren zeitgerechte Bewirtschaftung erwartet. Als Folge einer solchen Blockierung von im Haushaltsplan 1988 veranschlagten Ansätzen würden die Programmvorstellungen des Landtags konterkariert. Der Haushalt 1988 könnte in wichtigen Bereichen insbesondere der Investitionsförderung nicht planmäßig vollzogen werden. Auf folgende Beispiele, die sich aus heutiger Sicht als nicht auszuschließende Möglichkeiten abzeichnen, wird hingewiesen:

Im Haushaltsplan des MAGS wird im Kapitel 07 040 u.a. das Förderprogramm zur Förderung von Einrichtungen der Altenhilfe veranschlagt.

Im Jahre 1986 (letztes abgelaufenes Haushaltsjahr) sind von den übertragbaren Ausgabeermächtigungen der Titel 853 90 u. 863 90 insgesamt DM 21,1 Mio Haushaltsreste für 1987 gebildet worden. Für 1987 betrug der freie, d.h. nicht durch Vorbelastungen der Vorjahre gebundene Ansatzanteil lediglich DM 1,0 Mio. Unterstellt man die gleichen Zahlen für 1987 (Haushaltsrest) und 1988 (freier Ansatzanteil), so müßten bei einem sofortigen Übergang zum Ist-Abschluß ohne Stufenregelung ab 1989 in Höhe von DM 20,1 Mio bereits für diese beiden Titel

Ausgaben in gleicher Höhe bei anderen Haushaltsstellen nicht geleistet oder ein Nachtragshaushalt beschlossen werden.

Fälle dieser Art, in denen die Ausgabereste des Vorjahres höher sind als der jeweils ungebundene und damit freie Ansatzanteil des Folgejahres, sind z.B. im Geschäftsbereich des MAGS bei einer Reihe von Förderprogrammen anzutreffen. Nur beispielhaft seien hier folgende Programmbereiche aus dem Geschäftsbereich des MAGS erwähnt:

Kap. 07 040, Tit. 853 80

863 80

Förderung von Behindertenwerkstätten

1,0 Mio. DM

ungebundener Ansatzanteil 1987

1,3 Mio. DM

Ausgabereist aus 1986

Kap. 07 080, Tit. 891 72

892 72

Kurorteförderung

1,75 Mio. DM

ungebundener Ansatzanteil 1987

6,9 Mio. DM

Ausgabereist aus 1986

Kap. 07 080, Tit. 883 73

Förderung für Einrichtungen des Rettungsdienstes

4,0 Mio. DM

ungebundener Ansatzanteil 1987

6,4 Mio. DM

Ausgabereist aus 1986

Dieses würde in jedem Einzelfall, und zwar so auch bei den Förderprogrammen in den übrigen Geschäftsbereichen, die Notwendigkeit von Nachtragshaushalten oder die Zurückstellung veranschlagter Ausgaben bei anderen Haushaltsstellen erfordern. Die Gesamtfolgen für den Haushaltsvollzug 1988 sind nicht abschätzbar. Von einer geordneten Haushaltswirtschaft und von einem Vollzug,

der den politischen Zielsetzungen Rechnung trägt, die sich in den Ansätzen des Haushaltsplans ausdrücken, könnte keine Rede sein.

Aber auch eine Einführung der Stufenregelung bereits ab 1988 würde zumindest für ein Drittel der übertragbaren Ausgabeermächtigungen aus dem Haushaltsjahr 1987 bedeuten, daß entweder in einer Vielzahl von Fällen sich die Notwendigkeit von Nachtragshaushalten für 1988 ergeben würde, oder durch den Zwang unmittelbarer Einsparungen bei anderen Haushaltsstellen der tatsächliche Haushaltsvollzug in 1988 den eigentlichen Entscheidungen des Landtags über den Haushaltsplan 1988 in wesentlichen Bereichen zuwiderläuft.

Ebenso ist nach Aussage der Ressorts ein Übergang zum Ist-Abschluß per 31.12.1988 ohne Einführung einer Stufenregelung ab 1989 ebenfalls nicht praktikabel. Auch hier haben die Ressorts erklärt, daß sie bei einem Übergang zum Ist-Abschluß nicht in der Lage sind, die voraussichtlichen Ausgabenreste aus dem Haushaltsjahr 1988, die dann in 1989 kassenwirksam werden, in voller Höhe durch Minderausgaben an anderen Stellen einzusparen. Die Folge wäre dann, daß bei den Haushaltsverhandlungen für 1989 ein solcher Druck auf die Ansätze der einzelnen Geschäftsbereiche entstehen würde, daß in einer Vielzahl von Fällen die Haushaltsansätze erhöht werden müßten und damit die Konsolidierungslinie nicht mehr eingehalten werden könnte.

Bei einer Übernahme der im Gesetzentwurf vorgesehenen Stufenregelung ab 1989 werden alle diese aufgezeigten Schwierigkeiten vermieden. Es zeichnen sich weder Nachtragshaushalte noch eine spürbare Erhöhung der Ansätze ab. Nach Auffassung aller Ressorts ist es möglich, ein Drittel der voraussichtlichen Ausgabereste aus dem Haushaltsjahr 1988 in 1989 entweder durch

Minderausgaben an anderer Stelle oder durch eine stärker an der Kassenwirksamkeit orientierte Veranschlagung für 1989 einzusparen. Die restlichen zwei Drittel der Ausgabereste aus 1988 müssen, soweit sie überhaupt in 1989 kassenwirksam werden, über die fortgeltende Kreditermächtigung finanziert werden..

- zu 3) Ein Übergang zum Istabschluß bereits per 31.12.1987 mit der Folge der gleichzeitigen Loslösung der Ausgabereste von der haushaltsmäßigen Deckung aus Einnahmeresten würde keine Änderung der Finanzierungsübersicht laut Anlage 1 zum Haushaltsgesetz 1988 bewirken. Die Trennung der Kreditermächtigungen nach Brutto- und Nettozahlen in der Finanzierungsübersicht wird von der Abschlußart nicht beeinflußt. Die einzige Folge eines Wechsels der Abschlußart ist in diesem Zusammenhang der Verzicht auf die Bildung eines Einnahmerestes, der in der Vergangenheit seit 1970 zum Zwecke eines ausgeglichenen Haushaltsabschlusses vorgenommen wurde. Der Verzicht auf die Bildung eines Einnahmerestes am Ende des Haushaltsjahres 1988 und später ist jedoch ohne Einfluß auf die Finanzierungsübersicht als Teil des Gesamtplans.

Gem. § 13 Abs. 4 Nr. 2 LHO enthält die Finanzierungsübersicht eine Berechnung des Finanzierungssaldos, und für die Ermittlung dieses Finanzierungssaldos ist gem. § 13 Abs. 4 LHO eine Gegenüberstellung der Einnahmen und Ausgaben vorzunehmen. Hingegen sieht die Vorschrift die Darstellung eines Einnahmerestes in der Finanzierungsübersicht nicht vor. Aus diesem Grunde erschien der Einnahmerest immer ausschließlich in der jeweiligen Haushaltsrechnung. Auch nur nachrichtlich konnte er in der Vergangenheit schon deshalb nicht in die Finanzierungsübersicht übernommen werden, weil er im Zeitpunkt der Erstellung der Finanzierungsübersicht noch gar nicht bekannt war. Ein Beispiel für die Zukunft: Der Ende 1987 zu bildende Einnahmerest wird erst nach

Verabschiedung des Haushaltsgesetzes 1988 ermittelt und kann deshalb nicht mehr in die Finanzierungsübersicht übernommen werden, selbst wenn man das gern möchte.

Auf einer völlig anderen Ebene bewegt sich die gemäß § 18 Abs. 3 LHO fortgeltende Kreditermächtigung. Sie dient als Finanzierungsinstrument. D.h. der Finanzminister muß auf sie zurückgreifen können, wenn unvorhergesehen außergewöhnlich große Finanzierungslücken entstehen und die Eindeckung mit überjährigen Krediten wirtschaftlicher ist als die Aufnahme von Kassenkrediten. Im übrigen wird sie im Bedarfsfall, d.h., wenn keine andere Deckung verfügbar ist, zur Deckung von Resten bei Ausgaben im allgemeinen Steuerverbund mit den Gemeinden beansprucht.

Nach der LHO-Novelle i.V. mit dem Entwurf des Haushaltsgesetzes 1988 ist von der zurzeit noch nicht bekannten Kreditermächtigung, die aus dem Haushaltsjahr 1987 in das Haushaltsjahr 1988 fortgelten wird, der Betrag auf die Jahreskreditermächtigung anzurechnen, deren Betrag von 4,9 Mrd. DM (d.i. der Anteil in Höhe von 8 v.H. des Haushaltsvolumens) übersteigt. Für 1987 ergibt sich folgende Nettogesamtkreditermächtigung (Gesamtkreditermächtigung 1987 ohne Kreditermächtigung nach § 2 Abs. 2 Haushaltsgesetz 1987):

1. Gem. § 18 Abs. 3 LHO aus 1986 fortgeltende Kreditermächtigung für 1987	5,3 Mrd. DM
2. Kreditermächtigung gem. § 2 Abs. 1 Haushaltsgesetz 1987	<u>5,9 Mrd. DM</u>
	11,2 Mrd. DM

davon ab:



3. Anrechnungsbetrag gem. § 2 Abs. 1 Satz 3 Haushaltsgesetz 1987	(Übertrag)	11,2 Mrd. DM
3.1 fortgeltende Kreditermächtigung für 1987 davon ab	5,3 Mrd. DM	
3.2 nach § 5 Haushaltsgesetz 1987 zu berechnender Betrag (8 v.H. von 60 Mrd. DM)	<u>4,8 Mrd. DM</u>	
3.3 übersteigender Anrechnungsbetrag	0,5 Mrd. DM	<u>0,5 Mrd. DM</u>
4. <u>Nettogesamtkreditermächtigung 1987</u>		10,7 Mrd. DM =====

II. Neben diesen schriftlich übermittelten Erläuterungswünschen baten Mitglieder der CDU-Fraktion anlässlich der am 10.09.1987 im HFA begonnenen Beratungen um eine Darlegung über die Größenordnung der Resteproblematik und über die einschlägige Praxis des Bundes zum Ist-Abschluß sowie über die Möglichkeiten der Rückführung von Ausgaberesten.

1. Zur Frage der Größenordnung gebe ich nachfolgende Aufstellung über die in den vergangenen Rechnungsjahren übertragenen Ausgabereste und über die Anteile der Ausgabereste an den Gesamtausgaben des jeweiligen Haushaltsplans.

- Beträge in Mill. DM -

Rechnungs- jahre	Ausgabereste (netto*)	davon			Gesamt- ausgaben des Haus- halts- plans	Ausgabereste (Sp. 2) in v.H. der Gesamtaus- gaben (Sp. 6)
		FAG/GFG	Konj.R.	Sonst.R.		
1	2	3	4	5	6	7
1972	1.396,5	972,5	-	424,0	23.122,0	6,0
1973	2.824,9	1.103,2	-	1.721,7	27.936,6	10,1
1974	1.855,3	1.461,3	124,7	269,3	31.216,5	5,9
1975	2.441,8	1.355,9	879,1	206,8	34.605,7	7,1
1976	1.753,5	973,2	170,0	610,3	36.540,0	4,8
1977	2.228,2	1.174,8	303,2	750,2	41.913,5	5,7
1978	2.940,9	1.405,0	506,8	1.029,1	45.947,8	6,4
1979	2.897,4	1.507,8	408,6	981,0	48.639,5	6,0
1980	2.208,1	1.259,8	220,3	728,0	51.497,7	4,3
1981	1.611,0	690,3	73,5	847,2	53.404,3	3,0
1982	2.121,7	463,5	20,5	1.637,7	54.742,0	3,9
1983	2.358,3	520,4	14,9	1.823,0	56.441,8	4,2
1984	2.791,9	681,7	15,2	2.095,0	56.452,2	4,9
1985	2.850,9	939,5	2,2	1.909,3	56.648,7	5,0
1986	2.655,0	957,5	-	1.697,6	57.901,7	4,5

\*) D.h. unter Abzug der Vorgriffe

Der v.H.-Satz der übertragenen Ausgabereste im Verhältnis zum Haushaltsvolumen schwankt somit zwischen 3,0 v.H. bis 10,1 v.H.. Bemerkenswert ist, daß der höchste Anteil für das Jahr 1973 zu verzeichnen ist, während für die Jahre zwischen 1980 bis 1986 die niedrigen Anteile mit Werten zwischen 3 v.H. bis 5 v.H. festgestellt werden können.

## 2. Zur Frage der Bundespraxis beim Ist-Abschluß

2.1 In seiner dreißigjährigen Praxis hat der Bund bei der Veranschlagung von der Möglichkeit, eine Globalausgabe zur Deckung benötigter Ausgabereste gem. § 19 Abs. 2 BHO im Haushaltsplan auszubringen, aus wohlerwogenen Gründen

noch nie Gebrauch gemacht. Er hat sich bei der Haushaltsaufstellung stets an § 19 Abs. 2 Satz 2 BHO gehalten, wonach Ausgabereste, die im nächsten Haushaltsjahr voraussichtlich durch Minderausgaben gedeckt werden können, bei einer Veranschlagung von Deckungsmitteln nicht zu berücksichtigen sind. Darüber hinaus hat er die Erfahrung gemacht, daß es ausgesprochen schwierig ist, bereits im Stadium der Haushaltsaufstellung den voraussichtlichen kassenmäßigen Mittelbedarf bei übertragbaren Ausgabetiteln im ablaufenden Haushaltsjahr zutreffend zu schätzen. Ferner hat sich in all den Jahren gezeigt, daß trotz konsequenter Veranschlagung nach dem Fälligkeitsprinzip im folgenden Haushaltsjahr im Vollzug Minderausgaben in solcher Höhe entstanden, daß damit ganz überwiegend eine Deckung der Ausgabereste erfolgen konnte. Falls in wenigen Einzelfällen eine solche Deckung nicht zu realisieren war, bestand für den Bund aufgrund eines mehrjährigen Vergleichs der in der Vergangenheit eingetretenen Kassenwirksamkeit gelegentlich immer noch die Möglichkeit, z.B. bei mehrjährigen Investitionsmaßnahmen von einer Restebildung abzusehen und ausnahmsweise auf eine erneute Veranschlagung hinzuwirken, die sich stärker an der künftigen Kassenwirksamkeit orientierte.

2.2 Für den Bereich des Haushaltsvollzugs trifft der BMF durch seine jährlichen Haushaltsführungs Rundschreiben sowohl für die Restebildung wie auch für die Inanspruchnahme der Haushaltsreste Regelungen.

Danach sollen die Ressorts von der Möglichkeit, Ausgabereste zu bilden, nur Gebrauch machen, soweit mit Sicherheit Zahlungsverpflichtungen auf den Bund noch zukommen werden. Andernfalls ist von der Bildung von Ausgaberesten abzusehen.

Die Inanspruchnahme von Ausgaberesten bedarf nach § 45 Abs. 3 BHO ausnahmslos der vorherigen Zustimmung des BMF. Dies bedeutet, daß Ausgabereste nur mit Einwilligung des BMF verfügbar sind, wobei der BMF gem. § 45 Abs. 3, 2. Halbsatz BHO gesetzlich verpflichtet ist, seine Einwilligung nur zu erteilen, soweit eine kassenmäßige Einsparung bei den im Haushaltsplan veranschlagten Ausgaben sichergestellt ist. Die Vorschrift geht davon aus, daß das Gesamtausgabe-Soll des Haushaltsplans durch die Freigabe von Ausgaberesten nicht erhöht werden darf.

Nach ständiger Praxis übersenden die Fachressorts dem BMF bis zum 1. März des folgenden Jahres einen Plan über die Verwendung der aus dem abgelaufenen Haushaltsjahr übertragenen Ausgabereste. Seit 1981 hat der BMF mit Rücksicht auf die angespannte Haushaltslage von der Möglichkeit Gebrauch gemacht, seine Einwilligung in die Freigabe der Reste vorerst zu verweigern, bis in jedem Einzelfall der Nachweis eines Erfordernisses zur Inanspruchnahme eines Ausgaberestes erbracht ist. Dabei kann er alle Nachweise verlangen, die er für erforderlich hält, und seine Einwilligung mit Auflagen und Bedingungen verbinden, die für die Mittelbewirtschaftung verbindlich sind. Seiner gesetzlichen Verpflichtung, seine Einwilligung nur zu erteilen, soweit gleichzeitig eine kassenmäßige Einsparung bei den im Einzelplan veranschlagten Ausgaben sichergestellt ist, kommt der BMF dadurch nach, daß er den Fachressorts aufgibt, ihm in jedem Einzelfalle mitzuteilen, bei welchem anderen Ausgabeansatz eine entsprechende Einsparung erbracht werden soll. Werden Anträge auf Inanspruchnahme von Ausgaberesten ohne Einsparungen im Einzelplan angeboten, erteilt der BMF seine Einwilligung nur, wenn es sich um Ausgabereste aus zweckgebundenen Einnahmen oder um durchlaufende Mittel handelt.

2.3 Im Rahmen des alljährlichen Jahresabschlusses unterscheidet der BMF bei der Haushaltsrechnung zwei Fälle:

2.3.1 Einmal kann sich pro Einzelplan ergeben, daß alle aus dem Vorjahr - z.B. 1987 - übertragenen Ausgabereste, im folgenden Haushaltsjahr - z.B. 1988 - schon deshalb bei ihrer Inanspruchnahme durch Minderausgaben an anderer Stelle gedeckt sind, weil die im folgenden Haushaltsjahr - z.B. 1988 - neu entstehenden Ausgabereste die Reste aus dem Vorjahr - z.B. 1987 - in der Summe übersteigen.

Daraus zieht der BMF pro Einzelplan in der Haushaltsrechnung den Schluß, daß die Einsparungsverpflichtung gem. § 45 Abs. 3, 2. Halbsatz BHO erfüllt ist.

2.3.2 Wenn jedoch die im folgenden Haushaltsjahr - z.B. 1988 - neu entstehenden Ausgabereste in der Summe geringer sind, als die im Vorjahr - z.B. 1987 - gebildeten Ausgabereste, kann der BMF nicht automatisch wie in Nr. 2.3.1 den Schluß ziehen, daß bei der Resteinanspruchnahme die Einsparungsverpflichtung gem. § 45 Abs. 3, 2. Halbsatz BHO erfüllt worden ist.

In einem solchen Falle werden in der Haushaltsrechnung des Bundes beim jeweiligen Vorwort zum Einzelplan alle Haushaltsstellen mit den Einsparungsbeträgen aufgeführt, bei denen entweder aus dem Vorjahr übertragene Ausgabereste oder Ausgabeansätze des abgeschlossenen Jahres haushaltsmäßig in Abgang gestellt werden.

3. Zur abschließenden Frage nach den Möglichkeiten der weiteren Rückführung von Haushaltsresten ist darauf hinzuweisen, daß generell bei künftigen Haushaltsverhandlungen Wert darauf zu legen ist, die Kassenwirksamkeit der voraussichtlichen Ausgaben noch besser zu bestimmen als bisher, d.h. die Maßnahmen und Programme zeitgerechter auf

Ausgabe- und Verpflichtungsermächtigungen zu verteilen. Darüber hinaus ist anzustreben, die Risiken zu verringern oder sogar auszuschalten, die sich - abgesehen von den nicht beeinflussbaren Faktoren wie Antragsverzögerungen, Witterungsverhältnisse usw. - im zeitlichen Ablauf des Haushaltsvollzugs ergeben. Soweit das gelingt, wird das zu geringeren Einsparungsnotwendigkeiten bei der Restefreigabe im Vollzug und insofern zu einer wirklichkeitsnäheren Haushaltswirtschaft führen.

Dieses Ergebnis ohne Friktionen zu erreichen, ist das eigentliche Ziel der Übergangslösung.

*Pörsler*