

Auszug aus

Denkschrift 2012

 zur Haushalts- und Wirtschaftsführung
des Landes Baden-Württemberg

Beitrag Nr. 3

Haushaltsplan und Haushaltsvollzug für das
Haushaltsjahr 2010



Baden-Württemberg

RECHNUNGSHOF

Haushaltsplan und Haushaltsvollzug für das Haushaltsjahr 2010

Der Haushalt des Landes wurde im Haushaltsjahr 2010 grundsätzlich nach den Vorgaben des Staatshaushaltsplans vollzogen. Der Finanzminister hat allerdings eine Ausgabe und eine Verpflichtungsermächtigung des Landes bewilligt, obwohl die rechtlichen Voraussetzungen nicht vorlagen. Diese Bewilligung führte zu keinen Ausgaben des Landeshaushalts.

1 Haushalts-Soll und Haushalts-Ist 2010

Der Haushaltsrechnung des Landes für das Haushaltsjahr 2010 liegen die Gesetze über die Feststellung des Staatshaushaltsplans von Baden-Württemberg für das Haushaltsjahr 2010/2011 (Staatshaushaltsgesetz 2010/2011) vom 01.03.2010 und über die Feststellung eines Nachtrags zum Staatshaushaltsplan für das Haushaltsjahr 2010 vom 29.07.2010 und eines Zweiten Nachtrags vom 15.12.2010 zugrunde. Außerdem hat der Finanzminister eine Ausgabe und eine Verpflichtungsermächtigung des Landes zum Kauf von Anteilen der EnBW AG bewilligt, obwohl - wie später festgestellt wurde - die rechtlichen Voraussetzungen nicht vorlagen (siehe Beitrag Nr. 1).

In der Fassung des Zweiten Nachtrags wurde der Staatshaushaltsplan für das Haushaltsjahr 2010 in Einnahme und Ausgabe auf 35.081.058.600 Euro festgestellt. Im Vergleich zum Vorjahr nahm das Haushaltsvolumen im Soll um 2,4 Prozent ab.

Tabelle 1: Haushalts-Soll, Haushaltsreste und Ist-Beträge 2010 (in Mio. Euro)

| | Einnahmen | Ausgaben | Saldo |
|--|---------------|---------------|-------------|
| Haushalts-Soll | | | |
| Haushaltsbetrag | 35.081 | 35.081 | |
| Reste/Vorgriffe Vorjahr | 1.164 | 1.439 | |
| Summe Soll + Reste | 36.245 | 36.520 | -275 |
| Rechnungsergebnis | | | |
| Ist | 36.934 | 36.204 | |
| Reste/Vorgriffe Vorjahr | 1.091 | 1.736 | |
| Summe Ist + Reste | 38.025 | 37.940 | +85 |
| Saldo Haushalts-Soll gegenüber Rechnungsergebnis = Überschuss | +1.780 | +1.420 | +360 |

Das Haushalts-Soll (Haushaltsansätze einschließlich Haushaltsreste aus dem Vorjahr) betrug 36,2 Mrd. Euro bei den Einnahmen und 36,5 Mrd. Euro bei den Ausgaben. Tatsächlich wurden 2010 36,9 Mrd. Euro eingenommen und 36,2 Mrd. Euro ausgegeben. Einschließlich der Haushaltsreste/Vorgriffe beträgt das Rechnungsergebnis 38,0 Mrd. Euro Einnahmen und 37,9 Mrd. Euro Ausgaben. Aus den Salden ergab sich ein Überschuss von 360 Mio. Euro (rechnungsmäßiges Jahresergebnis 2010, siehe diesjährige Denkschrift, Beitrag Nr. 1, Tabelle 1). Das Land hat gegenüber den Planungen 1,8 Mrd. Euro mehr eingenommen, allerdings auch 1,1 Mrd. Euro mehr ausgegeben (Soll-/Ist-Vergleich ohne Reste). Per saldo hat sich die Haushaltssituation gegenüber der Planung verbessert.

Wie sich die Mehreinnahmen und die Mehrausgaben aus den Teilergebnissen der Einzelpläne errechnen, ist in der Landeshaushaltsrechnung 2010 (Anlage 1 zur Gesamtrechnung, Seiten 40/41, Spalte 9) sowie in den Erläuterungen hierzu (Seiten 45 bis 51) dargestellt.

2 Jahresvergleich

In Tabelle 2 sind für die Jahre 2007 bis 2011 die veranschlagten Einnahmen jeweils den Ist-Einnahmen gegenübergestellt.

Tabelle 2: Einnahme-Ansätze und Ist-Einnahmen (in Mio. Euro)

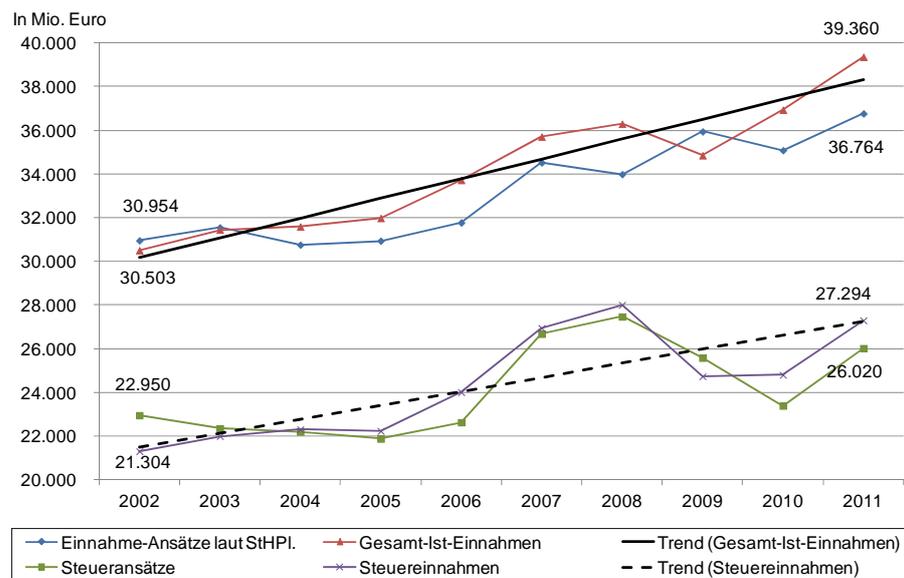
| | 2007 | 2008 | 2009 | 2010 | 2011 |
|---|----------|----------|----------|----------|----------|
| Einnahme-Ansätze laut Staatshaushaltsplan | 34.522 | 33.984 | 35.941 | 35.081 | 36.764 |
| (davon Steuereinnahmen) | (26.675) | (27.465) | (25.580) | (23.390) | (26.020) |
| Gesamt-Ist-Einnahmen | 35.704 | 36.291 | 34.846 | 36.934 | 39.360 |
| (davon Steuereinnahmen) | (26.941) | (28.002) | (24.733) | (24.799) | (27.294) |
| Differenz zwischen den Einnahme-Ansätzen und den Gesamt-Ist-Einnahmen | +1.182 | +2.307 | -1.095 | +1.853 | +2.596 |
| (dto. nur Steuereinnahmen) | (+266) | (+537) | (-847) | (+1.409) | (+1.274) |
| Veränderungen gegenüber dem Vorjahr (in Prozent) | | | | | |
| • Einnahme-Ansätze | +8,7 | -1,6 | +5,8 | -2,4 | +4,8 |
| • Gesamt-Ist-Einnahmen | +5,9 | +1,6 | -4,0 | +6,0 | +6,6 |
| • Steuereinnahmen | +12,2 | +3,9 | -11,7 | +0,3 | +10,1 |

Die Ist-Einnahmen lagen 2007 und 2008 auf hohem Niveau. Dies lag vor allem an den hohen Steuereinnahmen aufgrund der guten konjunkturellen Lage in diesen Jahren und an Steuerrechtsänderungen. Infolge der Wirtschafts- und Finanzmarktkrise gingen die Steuereinnahmen 2009 gegenüber dem Vorjahr um 3,3 Mrd. Euro auf 24,7 Mrd. Euro erheblich zurück

(-12 Prozent) und blieben 2010 nahezu unverändert. Das Steueraufkommen lag deutlich unter dem des Jahres 2007. Erst 2011 stiegen die Steuereinnahmen wieder stark auf 27,3 Mrd. Euro an (+10 Prozent).

Die Entwicklung der Einnahme-Ansätze und Ist-Einnahmen im 10-Jahresvergleich ist aus Abbildung 1 ersichtlich.

Abbildung 1: Einnahme-Ansätze und Ist-Einnahmen im 10-Jahresvergleich (in Mio. Euro)



Seit 2002 lagen die Ist-Einnahmen nur in 2002 (0,5 Mrd. Euro), 2003 (0,1 Mrd. Euro) und 2009 (1,1 Mrd. Euro) unter den Einnahmeansätzen. In den übrigen Jahren wurden zwischen 0,8 Mrd. Euro und 2,6 Mrd. Euro höhere Einnahmen erzielt als geplant waren. Ebenso verhält es sich bei den Steuereinnahmen. Auch diese lagen in 2002, 2003 und 2009 zwischen 0,4 Mrd. Euro und 1,6 Mrd. Euro unter den Ansätzen, während in den übrigen Jahren zwischen 0,1 Mrd. Euro und 1,4 Mrd. Euro mehr Steuern eingenommen wurden als geplant waren.

2011 nahmen durch die wieder anziehende Konjunktur die Steuereinnahmen um 10,1 Prozent und die Gesamteinnahmen um 6,6 Prozent zu. Im zehnjährigen Betrachtungszeitraum stiegen die Gesamt-Ist-Einnahmen durchschnittlich um 2,9 Prozent und die Steuereinnahmen um 2,8 Prozent je Jahr.

In Tabelle 3 sind für die Jahre 2007 bis 2011 die veranschlagten Ausgaben jeweils den Ist-Ausgaben gegenübergestellt.

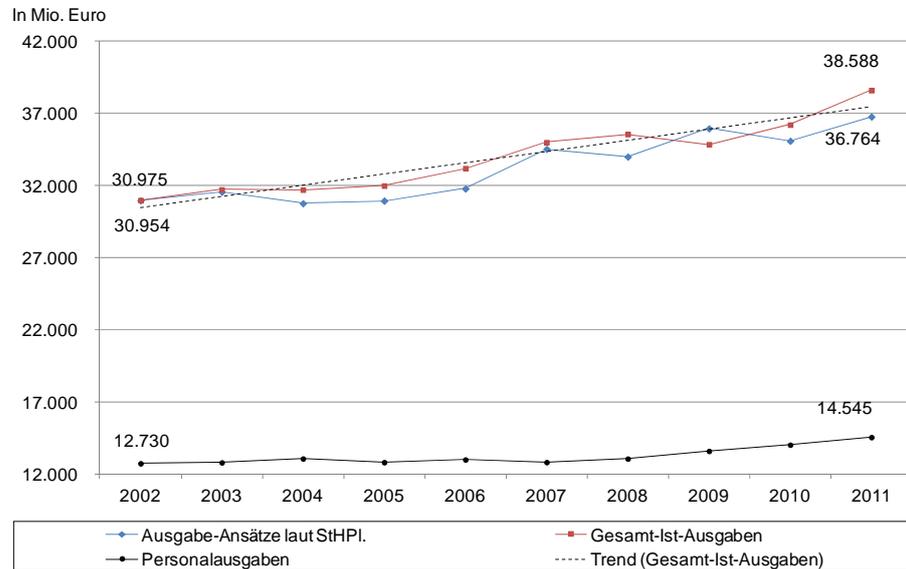
Tabelle 3: Ausgabe-Ansätze und Ist-Ausgaben (in Mio. Euro)

| | 2007 | 2008 | 2009 | 2010 | 2011 |
|---|----------|----------|----------|----------|----------|
| Ausgabe-Ansätze laut Staatshaushaltsplan | 34.522 | 33.984 | 35.941 | 35.081 | 36.764 |
| (davon Personalausgaben) | (12.833) | (13.146) | (13.734) | (14.076) | (14.648) |
| Gesamt-Ist-Ausgaben | 34.989 | 35.547 | 34.846 | 36.204 | 38.588 |
| (davon Personalausgaben) | (12.814) | (13.058) | (13.587) | (14.022) | (14.545) |
| Differenz zwischen den Ausgabe-Ansätzen und den Gesamt-Ist-Ausgaben | +467 | +1.563 | -1.095 | +1.123 | +1.824 |
| (dto. Personalausgaben) | (-19) | (-88) | (-147) | (-54) | (-103) |
| Veränderungen gegenüber dem Vorjahr (in Prozent) | | | | | |
| • Ausgabe-Ansätze | +8,7 | -1,6 | +5,8 | -2,4 | +4,8 |
| • Gesamt-Ist-Ausgaben | +5,4 | +1,6 | -2,0 | +3,9 | +6,6 |
| • Personalausgaben | -1,4 | +1,9 | +4,1 | +3,2 | +3,7 |

Seit 2007 lagen die tatsächlichen Ausgaben - mit Ausnahme des Jahres 2009 - über den Ausgabeansätzen. Die Unterschreitung des Haushaltssolls 2009 ist vor allem darauf zurückzuführen, dass die Konjunkturprogramme in geringerem Umfang kassenwirksam wurden, als bei der Veranschlagung angenommen. 2011 lagen die Ist-Ausgaben mit 38,6 Mrd. Euro wieder um 1,8 Mrd. Euro (5 Prozent) über den Ausgabeansätzen.

Die Entwicklung der Ausgabe-Ansätze und Ist-Ausgaben im 10-Jahresvergleich ist aus Abbildung 2 ersichtlich.

Abbildung 2: Ausgabe-Ansätze und Ist-Ausgaben im 10-Jahresvergleich (in Mio. Euro)



Von 2002 bis 2011 stiegen die Gesamt-Ist-Ausgaben um 24,6 Prozent. Die Personalausgaben als größter Ausgabenblock erhöhten sich in diesem Zeitraum um 14,3 Prozent. Sie sind im Vergleich zu den Gesamtausgaben geringeren Schwankungen unterworfen. Auffällig ist die deutliche Steigerung seit 2008. Die Personalausgaben weichen nur in geringem Umfang von den Ansätzen ab. Im zehnjährigen Betrachtungszeitraum stiegen die Gesamt-Ist-Ausgaben durchschnittlich um 2,5 Prozent je Jahr. Sie stiegen damit um 0,3 Prozent weniger als die Steuereinnahmen. Dies ermöglichte die Rückführung des deutlich negativen Finanzierungssaldos von 2,6 Mrd. Euro 2001 hin zu positiven Finanzierungssalden von 1,5 Mrd. Euro 2007 und 1,4 Mrd. Euro 2008. Seit 2009 ist der Finanzierungssaldo aber wieder negativ (siehe hierzu Beitrag Nr. 1, Punkt 1.3).

3 Entwicklung der Einnahmen und Ausgaben im Einzelnen

3.1 Einnahmen

Tabelle 4 zeigt, wie sich die Einnahmen von 2007 bis 2011 im Einzelnen entwickelt haben.

Tabelle 4: Entwicklung der Einnahmen (in Mio. Euro)

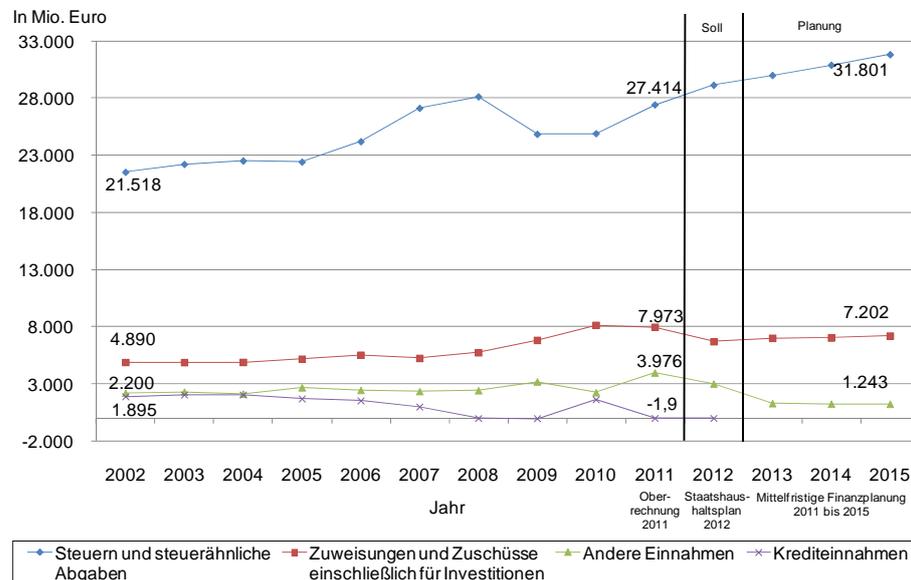
| | 2007 | 2008 | 2009 | 2010 | 2011 |
|---|--------------------|--------------------|--------------------|--------------------|--------------------|
| Steuern und steuerähnliche Abgaben (Hauptgruppe 0) (davon Steuereinnahmen) | 27.112 (26.941) | 28.122 (28.002) | 24.840 (24.733) | 24.898 (24.799) | 27.414 (27.294) |
| Verwaltungseinnahmen (Hauptgruppe 1) | 2.002 | 1.960 | 1.570 | 1.802 | 2.032 |
| Zuweisungen und Zuschüsse einschließlich für Investitionen (Hauptgruppe 2 und Obergruppen 33 und 34) | 5.246 | 5.751 | 6.823 | 8.145 | 7.973 |
| Krediteinnahmen (Obergruppen 31 und 32) | 997 | -5 | -16 | 1.639 | -2 |
| Sonstige Einnahmen (Rücklagen, Fonds, Vorjahresüberschüsse) (Obergruppen 35, 36 und 38) | 347 | 463 | 1.629 | 450 | 1.943 |
| Summe | 35.704 | 36.291 | 34.846 | 36.934 | 39.360 |

Die Einnahmen aus Steuern und Abgaben wurden bereits bei Tabelle 2 erörtert. Die Verwaltungseinnahmen sind bis 2009 deutlich gesunken, dann aber wieder gestiegen. 2011 haben sie das Niveau von 2007 erreicht.

Im Vergleich zu 2010 sind 2011 die Einnahmen aus Zuweisungen und Zuschüssen nur geringfügig um 172 Mio. Euro zurückgegangen. Aufgrund wesentlich höherer Entnahmen aus Rücklagen, Fonds und Stöcken sowie Einnahmen aus Vorjahresüberschüssen erreichten die sonstigen Einnahmen einen Höchststand von 1,9 Mrd. Euro.

Die Entwicklung der wesentlichen Einnahmearten wird in Abbildung 3 verdeutlicht.

Abbildung 3: Entwicklung der wesentlichen Einnahmearten des Landes (in Mio. Euro)



Steuern und steuerähnliche Abgaben bilden die wesentlichen Einnahmen des Landes. Sie sind abhängig von der konjunkturellen Entwicklung. Nach dem starken Rückgang 2009 stiegen die Steuereinnahmen 2011 wieder an. Die Landesregierung rechnet in ihrer Mittelfristigen Finanzplanung bis 2015 mit einem weiteren Anstieg der Steuern und Abgaben auf dann 31,8 Mrd. Euro.

Die Steuern bestehen aus Gemeinschaft- und Landessteuern. Zu den Landessteuern zählen die Grunderwerbsteuer und die Erbschaftsteuer. Die Landessteuern gingen von 2002 bis 2011 von 2,6 Mrd. Euro auf 2,0 Mrd. Euro zurück. Allerdings zählten bis 2009 auch Einnahmen aus der Kraftfahrzeugsteuer zu den Landessteuern. Seither zahlt der Bund hierfür eine Ausgleichszahlung. Unter Berücksichtigung dieser Ausgleichszahlung stiegen die Landessteuern von 2002 bis 2011 von 2,6 Mrd. Euro auf 3,2 Mrd. Euro (+24 Prozent).

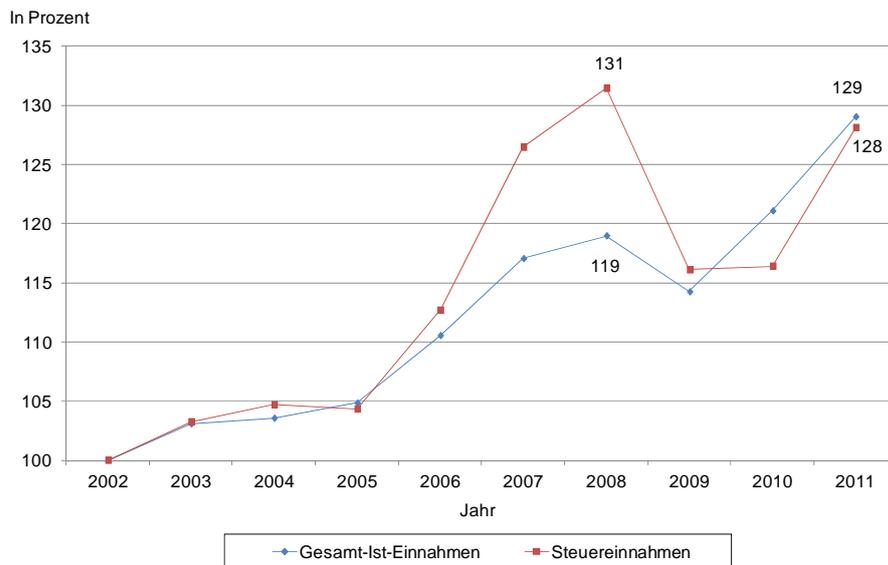
Den zweitgrößten Einnahmeblock bilden die Zuweisungen und Zuschüsse. Allerdings stehen diesen Einnahmen größtenteils entsprechende Ausgaben gegenüber (siehe Punkt 3.2).

Die Nettoneuverschuldung wurde von 1,9 Mrd. Euro 2002 ab 2005 kontinuierlich zurückgeführt. 2008 und 2009 waren netto keine Kreditaufnahmen erforderlich. 2010 wurden wieder neue Schulden von 1,6 Mrd. Euro aufgenommen. Bereits 2011 kam das Land wieder ohne neue Kredite aus. Die noch im 4. Nachtrag zum Staatshaushaltsplan 2011 vom 27.07.2011 geplante Nettokreditaufnahme von 560 Mio. Euro wurde wegen der unerwartet positiven Entwicklung der Steuereinnahmen nicht benötigt.

Die übrigen Einnahmen setzen sich aus den Verwaltungseinnahmen sowie den Einnahmen aus Rücklagen, Fonds und Jahresüberschüssen zusammen.

Die prozentuale Entwicklung der Gesamteinnahmen sowie der Steuereinnahmen von 2002 bis 2011 ist aus Abbildung 4 ersichtlich.

Abbildung 4: Prozentuale Entwicklung der Gesamteinnahmen und der Steuereinnahmen (Basis: 2002 entspricht 100 Prozent)



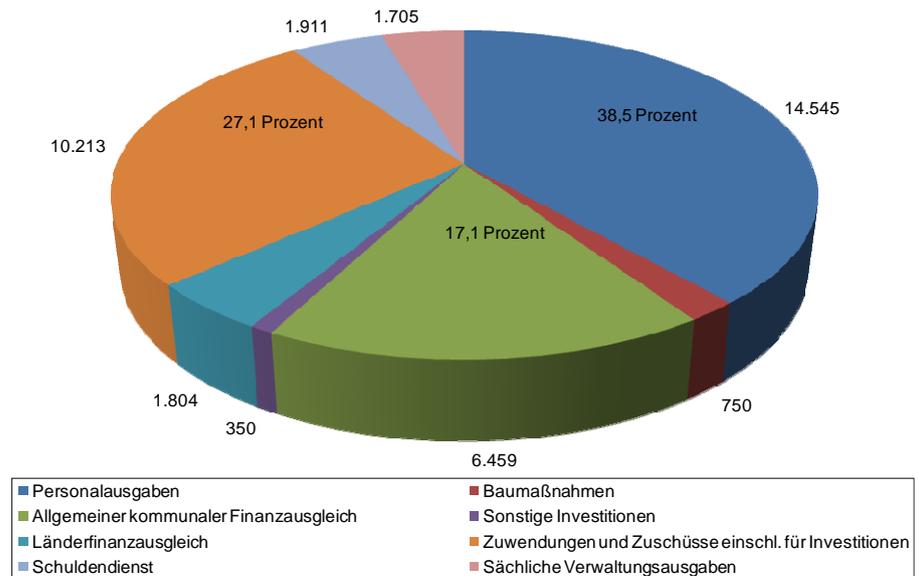
Die Steuereinnahmen waren 2008 um 31 Prozent höher als 2002. Nach dem Einbruch der Steuereinnahmen 2009 infolge der Wirtschafts- und Finanzmarktkrise war 2010 nur eine langsame Erholung zu verzeichnen. Erst 2011 stiegen die Steuereinnahmen wieder deutlich an und lagen um 28 Prozent höher als 2002. Sie haben jedoch noch nicht das Niveau von 2008 erreicht.

Auch die Gesamteinnahmen haben sich bis 2008 deutlich erhöht, allerdings nicht in derselben prozentualen Höhe wie die Steuereinnahmen. Der Einbruch 2009 fiel geringer aus als bei den Steuereinnahmen. Durch die Aufnahme neuer Kredite stiegen die Gesamteinnahmen 2010 stärker als die Steuereinnahmen. 2011 lagen die Gesamteinnahmen mit 39,4 Mrd. Euro um 2,4 Mrd. Euro höher als im Vorjahr und um 29 Prozent über dem Niveau von 2002.

3.2 Ausgaben

In Abbildung 5 ist dargestellt, auf welche Bereiche sich die Ausgaben des Landes verteilen.

Abbildung 5: Wesentliche Ausgabenbereiche des Landes im Jahr 2011 (in Mio. Euro)



Der größte Ausgabenblock mit 14,5 Mrd. Euro entfällt auf die Personalausgaben (38,5 Prozent der bereinigten Gesamtausgaben, ohne Landesbetriebe).

Tabelle 5 zeigt, wie sich die Ausgaben von 2007 bis 2011 im Einzelnen entwickelt haben.

Tabelle 5: Entwicklung der Ausgaben (in Mio. Euro)

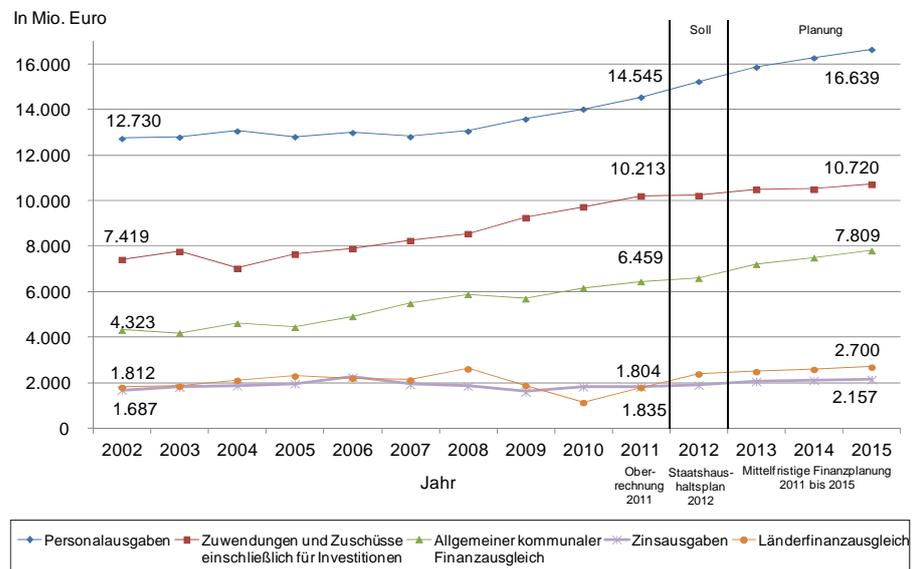
| | 2007 | 2008 | 2009 | 2010 | 2011 |
|---|--------|--------|--------|--------|--------|
| Personalausgaben (Hauptgruppe 4) | 12.814 | 13.058 | 13.587 | 14.022 | 14.545 |
| Sächliche Verwaltungsausgaben (Obergruppen 51 - 54) | 1.577 | 1.725 | 1.632 | 1.649 | 1.705 |
| Schuldendienst (Obergruppen 56 - 59) | 1.979 | 1.912 | 1.667 | 1.908 | 1.911 |
| davon Kreditmarktzinsen | 1.927 | 1.857 | 1.601 | 1.830 | 1.829 |
| Zinsausgaben an Gebietskörperschaften | 9 | 9 | 9 | 9 | 6 |
| Tilgungen bei Gebietskörperschaften | 43 | 46 | 57 | 69 | 76 |
| Zuwendungen und Zuschüsse einschließlich für Investitionen (Hauptgruppe 6 ohne Gruppen 612 und 613 zuzüglich Obergruppen 88 und 89) | 8.255 | 8.556 | 9.261 | 9.736 | 10.213 |
| Länderfinanzausgleich (Gruppe 612) | 2.135 | 2.621 | 1.888 | 1.145 | 1.804 |
| Allgemeiner kommunaler Finanzausgleich (Gruppe 613) | 5.495 | 5.892 | 5.698 | 6.175 | 6.459 |
| Baumaßnahmen (Hauptgruppe 7) | 371 | 427 | 518 | 616 | 750 |
| Sonstige Investitionen (Hauptgruppe 8 ohne Obergruppen 88 und 89) | 235 | 281 | 324 | 403 | 350 |
| Besondere Finanzierungsausgaben (Hauptgruppe 9) | 2.128 | 1.075 | 271 | 550 | 851 |
| Summe | 34.989 | 35.547 | 34.846 | 36.204 | 38.588 |

Die Personalausgaben stiegen seit 2007 jährlich um durchschnittlich 3,2 Prozent. Die sächlichen Verwaltungsausgaben blieben hingegen relativ konstant bei jährlich 1,6 bis 1,7 Mrd. Euro.

Die Ausgaben für Zuwendungen und Zuschüsse sowie für Baumaßnahmen wurden in den letzten Jahren durch die Konjunkturprogramme des Bundes und des Landes (Zukunftsinvestitionsprogramm, Landesinfrastrukturprogramm) beeinflusst. Daher ergaben sich seit 2009 deutliche Steigerungen.

Die langfristige Entwicklung der wesentlichen Ausgabearten seit 2002 und die Planungen bis 2015 stellt Abbildung 6 dar.

Abbildung 6: Entwicklung wesentlicher Ausgabearten des Landes
(in Mio. Euro)



Die Personalausgaben stiegen in den vergangenen zehn Jahren, von wenigen Ausnahmen abgesehen, kontinuierlich an. Sie lagen 2011 um 14,3 Prozent über den Personalausgaben des Jahres 2002. Bis 2015 geht die Landesregierung in ihrer Mittelfristigen Finanzplanung von einem weiteren Anstieg um 14,4 Prozent gegenüber 2011 aus.

Die Ausgaben für Zuwendungen und Zuschüsse erhöhten sich in den vergangenen zehn Jahren deutlich. Sie werden nach den Planungen 2015 - korrespondierend mit dem Anstieg der Einnahmen aus Zuweisungen und Zuschüssen - einen Höchststand von dann 10,7 Mrd. Euro erreichen. Auch die Ausgaben für den allgemeinen kommunalen Finanzausgleich sind insbesondere seit 2005 beträchtlich gestiegen und werden bis zum Ende des Finanzplanungszeitraums voraussichtlich um weitere 21 Prozent gegenüber 2011 zunehmen.

Bei den Zinsausgaben handelt es sich im Wesentlichen um Kreditmarktzinsen. Diese blieben aufgrund des günstigen Zinsniveaus in den letzten Jahren relativ stabil. Erkennbar ist jedoch, dass sie seit 2010 wieder zunehmen. Obwohl die künftigen Haushalte ohne neue Schulden auskommen sollen, werden die geplanten Zinsausgaben für Kreditmarktschulden bis 2015 um 17,4 Prozent gegenüber 2011 steigen. Eine Tilgung bestehender Kredite ist bis dahin nicht vorgesehen.

Die Ausgaben für den Länderfinanzausgleich sind von 2002 bis 2008 um 45 Prozent gestiegen. Infolge gesunkener Steuereinnahmen war der Beitrag Baden-Württembergs 2009 und 2010 rückläufig und betrug 2011 rund 1,8 Mrd. Euro. Bis 2015 ist mit einem erneuten Anstieg auf 2,7 Mrd. Euro zu rechnen.

Für 2013 bis 2015 lassen sich die nach der Mittelfristigen Finanzplanung erwarteten Ausgaben nicht vollständig durch die Einnahmen ohne Neuverschuldung decken. In der Folge ergeben sich im Landeshaushalt ab 2013

Deckungslücken im Umfang von jährlich rund 2,5 Mrd. Euro. Wie diese ausgeglichen werden können, wird im Rahmen der jeweiligen Haushaltsaufstellung zu entscheiden sein. Sollte es nicht gelingen, erhebliche strukturelle Einsparmaßnahmen zu ergreifen, werden auf das Land möglicherweise wieder neue Schulden zukommen.

3.3 Zu- und Abführungen an Landesbetriebe

Bei Landesbetrieben werden die Einnahmen/Erträge und Ausgaben/Aufwendungen in deren Wirtschaftsplänen ausgewiesen. Im Staatshaushaltsplan werden lediglich die Zuführungen und Ablieferungen dargestellt.

Tabelle 6: Zuführungen an und Ablieferungen von Landesbetrieben

| | 2009 in Mio. Euro | 2010 in Mio. Euro | Veränderung gegenüber Vorjahr in Mio. Euro |
|---------------|----------------------|----------------------|--|
| Zuführungen | 1.459,7 | 1.464,1 | 4,4 |
| Ablieferungen | 26,1 | 25,1 | -1,0 |
| Saldo | 1.433,6 | 1.439,0 | 5,4 |

Die Zuführungen an die 2010 bestehenden 43 Landesbetriebe betragen 1,46 Mrd. Euro. Dies entspricht 4 Prozent des Haushaltsvolumens von 36 Mrd. Euro. Die Zuführungen blieben gegenüber 2009 nahezu unverändert, obwohl 2009 nur 40 Landesbetriebe bestanden. Reduziert man die Zuführungsbeträge um die Ablieferungen, musste das Land 2010 für die Landesbetriebe 1,44 Mrd. Euro aufwenden.