

Mitteilung

des Rechnungshofs

Denkschrift 2018 zur Haushaltsrechnung 2016 (vgl. Drucksache 16/4400)

hier: Beitrag Nr. 1 – Haushaltsvollzug und Haushaltsrechnung des Landes für das Haushaltsjahr 2016

Anlage zum Schreiben des Rechnungshofs vom 12. Juli 2018, Az. P-0451.12-18.17:

Die Haushalts- und Wirtschaftsführung des Landes war 2016 geordnet. Die geprüften Einnahmen und Ausgaben waren im Wesentlichen ordnungsgemäß belegt. Die für die Haushalts- und Wirtschaftsführung geltenden Vorschriften wurden weitgehend eingehalten. Das rechnungsmäßige Jahresergebnis weist einen Überschuss von 2,8 Mrd. Euro aus. Die in das Folgejahr übertragenen Ausgabereste stiegen um 0,7 Mrd. Euro auf 3,4 Mrd. Euro.

1 Haushalts-Soll und Haushalts-Ist 2016

Der Haushaltsrechnung des Landes für das Haushaltsjahr 2016 liegt das Gesetz über die Feststellung des Staatshaushaltsplans von Baden-Württemberg für die Haushaltsjahre 2015/2016 (Staatshaushaltsgesetz 2015/2016 – StHG 2015/2016) vom 17. Dezember 2014, geändert durch den Nachtrag vom 5. Mai 2015, geändert durch den Zweiten Nachtrag vom 15. Dezember 2015 und geändert durch den Dritten Nachtrag zum Staatshaushaltsplan 2016 vom 29. Juli 2016 zugrunde. Danach wurde der Staatshaushaltsplan für 2016 in Einnahme und Ausgabe auf 46.847.196.800 Euro festgestellt. Im Vergleich zu 2015 nahm das Haushaltsvolumen im Soll um 2.467.061.300 Euro (+5,6 Prozent) zu.

Tabelle 1: Haushalts-Soll, Haushaltsreste und Ist-Beträge 2016 (in Euro)

| | Einnahmen | Ausgaben |
|---|-------------------|-------------------|
| Haushalts-Soll | | |
| Haushaltsbetrag | 46.847.196.800,00 | 46.847.196.800,00 |
| Reste/Vorgriffe Vorjahr | 1.579.767.787,38 | 2.670.549.153,67 |
| Summe Soll + Reste | 48.426.964.587,38 | 49.517.745.953,67 |
| Rechnungsergebnis | | |
| Ist | 51.331.690.976,75 | 47.793.508.127,45 |
| Reste/Vorgriffe Folgejahr | 1.539.733.548,34 | 3.404.520.518,76 |
| Summe Ist + Reste | 52.871.424.525,09 | 51.198.028.646,21 |
| Saldo Rechnungsergebnis abzüglich Haushalts-Soll | 4.444.459.937,71 | 1.680.282.692,54 |
| Rechnungsmäßiges Jahresergebnis 2016 (Überschuss) | +2.764.177.245,17 | |

Das Haushalts-Soll für 2016 errechnet sich aus dem mit dem Staatshaushaltsplan 2016 beschlossenen Haushaltsbetrag zuzüglich der aus dem Vorjahr übertragenen Einnahme- und Ausgabereste. Es betrug bei den Einnahmen 48.427 Mio. Euro und bei den Ausgaben 49.518 Mio. Euro.

Die Ist-Einnahmen des Landes 2016 betrugen 51.332 Mio. Euro. Die Ist-Ausgaben beliefen sich auf 47.794 Mio. Euro. Einschließlich der in das folgende Haushaltsjahr 2017 übertragenen Einnahme- und Ausgabereste sowie der Vorgriffe auf 2017 betrug das Rechnungsergebnis 52.871 Mio. Euro bei den Einnahmen und 51.198 Mio. Euro bei den Ausgaben. Aus den Salden ergab sich 2016 ein rechnungsmäßiges Jahresergebnis von +2.764 Mio. Euro (= rechnungsmäßiger Überschuss). Einschließlich der nicht verbrauchten Überschüsse der Vorjahre betrug das rechnungsmäßige Gesamtergebnis zum 31. Dezember 2016 +3.781 Mio. Euro.

Wie sich die Mehreinnahmen und die Mehrausgaben aus den Teilergebnissen der Einzelpläne errechnen, ist in der Landeshaushaltsrechnung 2016 dargestellt.

2 Haushaltsrechnung 2016

Die Ministerin für Finanzen legte dem Landtag am 14. Dezember 2017 (Landtagsdrucksache 16/3316) die Haushaltsrechnung des Landes Baden-Württemberg für das Haushaltsjahr 2016 vor. Diese dient gemäß Artikel 83 Absatz 1 der Landesverfassung und § 114 Absatz 1 Satz 1 der Landeshaushaltsordnung als Grundlage, um die Landesregierung zu entlasten.

2.1 Gestaltung

Die Haushaltsrechnung ist entsprechend den Vorgaben (§§ 81 bis 85 Landeshaushaltsordnung) gestaltet und enthält alle vorgeschriebenen Abschlüsse, Erläuterungen und Übersichten, um die bestimmungsgemäße Ausführung des Staatshaushaltsplans nachzuweisen.

Der kassenmäßige Abschluss und der Haushaltsabschluss sind entsprechend § 84 Landeshaushaltsordnung in einem Abschlussbericht mit verschiedenen Zusammenstellungen in der Haushaltsrechnung erläutert. Die in § 85 Absatz 1 Landeshaushaltsordnung genannten Übersichten sind beigelegt.

2.2 Ergebnisse der Haushaltsrechnung

Das rechnungsmäßige Jahresergebnis ergibt sich aus dem kassenmäßigen Jahresergebnis (Saldo aus Ist-Einnahmen und Ist-Ausgaben) abzüglich des Saldos der aus dem Vorjahr (2015) übertragenen Haushaltsreste und der in das Folgejahr (2017) übernommenen Haushaltsreste.

Tabelle 2: Kassenmäßiger Abschluss (in Euro)

| | 2015 | 2016 |
|---|-------------------|-------------------|
| Ist-Einnahmen | 46.604.842.489,73 | 51.331.690.976,75 |
| Ist-Ausgaben | 44.963.343.688,84 | 47.793.508.127,45 |
| Kassenmäßiges Jahresergebnis (Überschuss) | 1.641.498.800,89 | 3.538.182.849,30 |

Der Landeshaushalt 2016 hat mit einem kassenmäßigen Jahresergebnis von 3.538.182.849,30 Euro (= kassenmäßiger Überschuss) abgeschlossen. Dies sind 1.897 Mio. Euro (+115,5 Prozent) mehr als im Haushaltsjahr 2015.

In Tabelle 3 werden die Soll- und Ist-Werte 2016 untergliedert nach Hauptgruppen dargestellt.

Tabelle 3: Einnahmen und Ausgaben 2016 nach Hauptgruppen (in Mio. Euro)

| Hauptgruppen | | Haushalts- | | Differenz |
|--------------|---|------------|--------|-----------|
| | | Soll | Ist | |
| Einnahmen | | 46.847 | 51.332 | 4.484 |
| 0 | Einnahmen aus Steuern und steuerähnlichen Abgaben sowie EU-Eigenmittel | 34.611 | 36.342 | 1.731 |
| 1 | Verwaltungseinnahmen, Einnahmen aus Schuldendienst und dergleichen | 1.590 | 1.816 | 226 |
| 2 | Einnahmen aus Zuweisungen und Zuschüssen mit Ausnahme für Investitionen | 7.065 | 8.436 | 1.371 |
| 3 | Einnahmen aus Schuldenaufnahmen, aus Zuweisungen und Zuschüssen für Investitionen; besondere Finanzierungseinnahmen | 3.581 | 4.738 | 1.157 |
| Ausgaben | | 46.847 | 47.794 | 946 |
| 4 | Personalausgaben | 16.870 | 16.093 | -777 |
| 5 | Sächliche Verwaltungsausgaben und Ausgaben für den Schuldendienst | 3.690 | 3.738 | 48 |
| 6 | Ausgaben für Zuweisungen und Zuschüsse mit Ausnahme für Investitionen | 21.938 | 22.991 | 1.053 |
| 7 | Baumaßnahmen | 675 | 686 | 11 |
| 8 | Sonstige Ausgaben für Investitionen und Investitionsförderungsmaßnahmen | 3.447 | 3.668 | 221 |
| 9 | Besondere Finanzierungsausgaben | 228 | 617 | 390 |

Das Land hat 2016 erneut in großem Umfang Einnahme- und Ausgabereste gebildet.

Tabelle 4: Einnahmereste und Ausgabereste (in Euro)

| | 2015 | 2016 |
|---|-------------------|-------------------|
| Aus dem Vorjahr übertragene | | |
| Einnahmereste | 1.589.584.709,76 | 1.579.767.787,38 |
| Ausgabereste | -2.286.787.772,33 | -2.670.549.153,67 |
| a) Saldo der aus dem Vorjahr übertragenen Reste | -697.203.062,57 | -1.090.781.366,29 |
| In das Folgejahr übertragene | | |
| Einnahmereste | 1.579.767.787,38 | 1.539.733.548,34 |
| Davon nicht in Anspruch genommene Kreditermächtigungen | 1.531.960.831,87 | 1.532.773.033,85 |
| Ausgabereste | -2.670.549.153,67 | -3.404.520.518,76 |
| b) Saldo der in das Folgejahr übertragenen Reste | -1.090.781.366,29 | -1.864.786.970,42 |
| Unterschiedsbetrag aus a) und b) = Anstieg der Reste | -393.578.303,72 | -774.005.604,13 |

2016 sind die nicht durch Einnahmereste gedeckten Ausgabereste deutlich angestiegen. Der Unterschiedsbetrag der aus dem Vorjahr übernommenen und in das Folgejahr übertragenen Reste hat sich auf 774 Mio. Euro erhöht.

Das rechnungsmäßige Jahresergebnis ergibt sich aus dem kassenmäßigen Jahresergebnis, ergänzt um den Unterschiedsbetrag der Salden der Reste.

Tabelle 5: Rechnungsmäßiges Jahresergebnis (in Euro)

| | 2015 | 2016 |
|---|-------------------|-------------------|
| Kassenmäßiges Jahresergebnis (Überschuss) | 1.641.498.800,89 | 3.538.182.849,30 |
| (-) Saldo der aus dem Vorjahr übertragenen Reste | -697.203.062,57 | -1.090.781.366,29 |
| (+) Saldo der in das Folgejahr übertragenen Reste | -1.090.781.366,29 | -1.864.786.970,42 |
| (=) Rechnungsmäßiges Jahresergebnis (Überschuss) | 1.247.920.497,17 | 2.764.177.245,17 |

Unter Berücksichtigung der aus dem Vorjahr übertragenen Haushaltsreste und der Haushaltsreste, die in das Folgejahr übertragen wurden, ergibt sich 2016 ein rechnungsmäßiges Jahresergebnis von 2.764.177.245,17 Euro.

Zum 31. Dezember 2016 betrug das rechnungsmäßige Gesamtergebnis, in welches bis dahin noch nicht veranschlagte Überschüsse aus Vorjahren einfließen, 3.781.258.693,38 Euro.

3 Feststellungen des Rechnungshofs nach § 97 Absatz 2 Nrn. 1 und 2 Landeshaushaltsordnung

3.1 Ordnungsmäßigkeit der Haushaltsrechnung

Der Rechnungshof hat die Ordnungsmäßigkeit der Haushaltsrechnung des Landes für das Haushaltsjahr 2016 mit Unterstützung der Staatlichen Rechnungsprüfungsämter in Stichproben geprüft.

Um die Ordnungsmäßigkeit der Haushaltsrechnung beurteilen zu können, führte die Finanzkontrolle – neben allgemeinen Prüfungen zur Haushalts- und Wirt-

schaftsführung – eine gesonderte Prüfung zu wesentlichen Bereichen nach einem Stichprobenverfahren durch. Die gewählte mathematisch-statistische Methode zur Auswahl der Stichprobe lässt über die untersuchten Einzelfälle hinaus mit hoher Wahrscheinlichkeit Schlüsse auf die gesamte Haushalts- und Wirtschaftsführung in den einbezogenen Bereichen zu.

Die Finanzkontrolle gab zudem in ihren allgemeinen Prüfungsmitteilungen zahlreiche Hinweise zur Haushalts- und Wirtschaftsführung.

Beispielsweise wurden bei den Finanzämtern 3.373 risikoorientiert ausgewählte Einkommensteuerfälle geprüft. Davon wurden 1.783 Fälle (52,8 Prozent) beanstandet. Aus allen geprüften Bereichen der Finanzämter ergab sich bisher ein Fehlervolumen von knapp 17,5 Mio. Euro.

Beim Landesamt für Besoldung und Versorgung hat die Finanzkontrolle in den Bereichen Entgelt für Arbeitnehmer, Beamtenbesoldung und -versorgung risikoorientiert 11.149 Zahlfälle untersucht. Durch diese Prüfungen konnten 1,0 Mio. Euro an unberechtigten Zahlungen zurückgefordert und künftige Fehlzahlungen vermieden werden. Im Gegenzug wurden berechnete Ansprüche von Bediensteten von 0,4 Mio. Euro erfüllt. Zudem wurden 4.090 Beihilfebescheide überprüft. Dies führte zu Beihilfekürzungen von 0,7 Mio. Euro und zu 0,2 Mio. Euro zusätzlich zu gewählter Beihilfe. Die Fehler bewegen sich summarisch im langjährigen Mittel. Neben diesen Prüfungen wurden in Sachverhalten mit Versorgungslastenteilung bei Dienstherrenwechsel Ansprüche des Landes auf Zahlung von 4,8 Mio. Euro festgestellt, die in der Zwischenzeit vollständig erstattet wurden.

Die in der Haushaltsrechnung aufgeführten Einnahmen und Ausgaben stimmen mit den in den Rechnungslegungsbüchern nachgewiesenen Beträgen überein. In den geprüften Bereichen sind nur wenige Einnahmen und Ausgaben festgestellt worden, die nicht ordnungsgemäß belegt waren. Die Vorgaben des Staatshaushaltsplans, der Haushaltssystematik und des Haushaltsrechts wurden im Wesentlichen eingehalten. Die Haushalts- und Wirtschaftsführung des Landes war 2016 geordnet.

3.2 Überplanmäßige und außerplanmäßige Ausgaben

Über- und außerplanmäßige Ausgaben bedürfen der Einwilligung des Ministeriums für Finanzen. Sie darf nur im Fall eines unvorhergesehenen und unabwendbaren Bedürfnisses erteilt werden.

Die Fälle, in denen über- und außerplanmäßige Ausgaben getätigt wurden, sind in der Haushaltsrechnung einzeln nachgewiesen. Die vom Ministerium für Finanzen bewilligten Abweichungen von den Stellenübersichten sind ebenfalls dargestellt. Geleistete über- und außerplanmäßige Ausgaben sind dem Landtag ab einem Betrag von 100.000 Euro im Einzelfall mitzuteilen. Das Ministerium für Finanzen hat dem Landtag hierüber mit Schreiben vom 28. September 2017 berichtet (Landtagsdrucksache 16/2773).

In 2016 gab es insgesamt 115 über- und außerplanmäßige Ausgaben mit einem Gesamtvolumen von 64,4 Mio. Euro.

Einzelfälle größeren Umfangs waren:

- 6,6 Mio. Euro (Haushaltsvorgriff) wegen bereits bewilligter, aber noch nicht eingegangener Zuschüsse des Europäischen Sozialfonds.
- 6,1 Mio. Euro für Leistungen im Zusammenhang mit der Heilfürsorge für die Polizei.
- 5,6 Mio. Euro für einen Mehrbedarf bei der Ausbildungsförderung.
- 4,2 Mio. Euro für die Aufnahme der Förderung von Kleinstunternehmen in die Gemeinschaftsaufgabe „Verbesserung der Agrarstruktur und des Küstenschutzes“.

In insgesamt 87 der 115 Fälle (76 Prozent) hat das Ministerium für Finanzen vorab in die über- und außerplanmäßigen Ausgaben eingewilligt.

In 28 Fällen (24 Prozent) lag die Einwilligung nicht vor. Die Summe dieser Haushaltsüberschreitungen beträgt 18,7 Mio. Euro. Davon wurde in neun Fällen mit zusammen 12,6 Mio. Euro die sachliche Notwendigkeit der Mehrausgaben nachträglich vom Ministerium für Finanzen bestätigt.

4 Globale Minderausgaben

Globale Minderausgaben sind im Staatshaushaltsplan negativ veranschlagte Ausgaben, die im Haushaltsvollzug auszugleichen sind. Sie sind eine pauschale Einsparverpflichtung für die einzelnen Ressorts und stellen eine Ausnahme vom Prinzip der Einzelveranschlagung dar.

Im Vollzug des Staatshaushaltsplans 2016 waren bei den Sachausgaben globale Minderausgaben von 196 Mio. Euro zu erbringen. Diese Einsparverpflichtungen wurden von den Ressorts erfüllt. Die globalen Minderausgaben entsprachen 2016 damit 0,6 Prozent der Sachausgaben. Im Vergleich zum Vorjahr erhöhten sich die globalen Minderausgaben um 54 Mio. Euro. Der Anteil der globalen Minderausgaben an den Sachausgaben betrug 2015 0,5 Prozent.

5 Druck- und Darstellungsfehler

Der Rechnungshof hat bei der Gesamtrechnungsprüfung der Haushaltsrechnung keine wesentlichen Druck- und Darstellungsfehler festgestellt.

6 Haushaltsreste

6.1 Haushaltsreste 2015 und 2016 nach Ausgabearten

Die Haushaltsrechnung des Landes Baden-Württemberg 2016 weist zur Übertragung in das Haushaltsjahr 2017 folgende Reste aus:

| | |
|-----------------|-----------------------|
| Einnahmereste: | 1.539.733.548,34 Euro |
| Ausgaberrreste: | 3.404.520.518,76 Euro |

| | |
|--------------------------------|-----------------------|
| Mehrbetrag der Ausgaberrreste: | 1.864.786.970,42 Euro |
|--------------------------------|-----------------------|

Die in das Folgejahr zu übertragenden Ausgaberrreste sind 2016 – bei nahezu gleichbleibenden Einnahmeresten – gegenüber dem Vorjahr deutlich um 734 Mio. Euro gestiegen. Der Gesamtbetrag der Ausgaberrreste von 3,4 Mrd. Euro entspricht 7,3 Prozent des für 2016 beschlossenen Ausgabevolumens.

Tabelle 6 zeigt die in 2015 und 2016 gebildeten Ausgaberrreste, unterteilt nach Ausgabearten.

Tabelle 6: Gliederung der Ausgaberrreste nach Ausgabearten (in Mio. Euro)¹

| Ausgabeart | 2015 | | | 2016 | | |
|--|----------------|-------|------------|---------------|-------|------------|
| | Haushalts-soll | Rest | In Prozent | Haushaltssoll | Rest | In Prozent |
| Personalausgaben | 16.324 | 227 | 1,4 | 16.870 | 329 | 2,0 |
| Sächliche Verwaltungsausgaben | 1.858 | 277 | 14,9 | 1.882 | 349 | 18,5 |
| Schuldendienst | 1.724 | 0 | 0,0 | 1.809 | 0 | 0,0 |
| Zuweisungen und Zuschüsse (ohne Investitionen) | 19.239 | 680 | 3,5 | 21.938 | 964 | 4,4 |
| Ausgaben für Investitionen | 4.272 | 1.457 | 34,1 | 4.122 | 1.748 | 42,4 |
| Besondere Finanzierungsausgaben | 965 | 30 | 3,1 | 228 | 15 | 6,4 |
| Summe | 44.380 | 2.671 | 6,0 | 46.847 | 3.405 | 7,3 |

¹ Zum Teil Rundungsdifferenzen.

Wie schon 2015 sind die Ausgabenreste für Investitionen auch 2016 auf sehr hohem Niveau.

6.2 Verteilung der Ausgabereste 2016

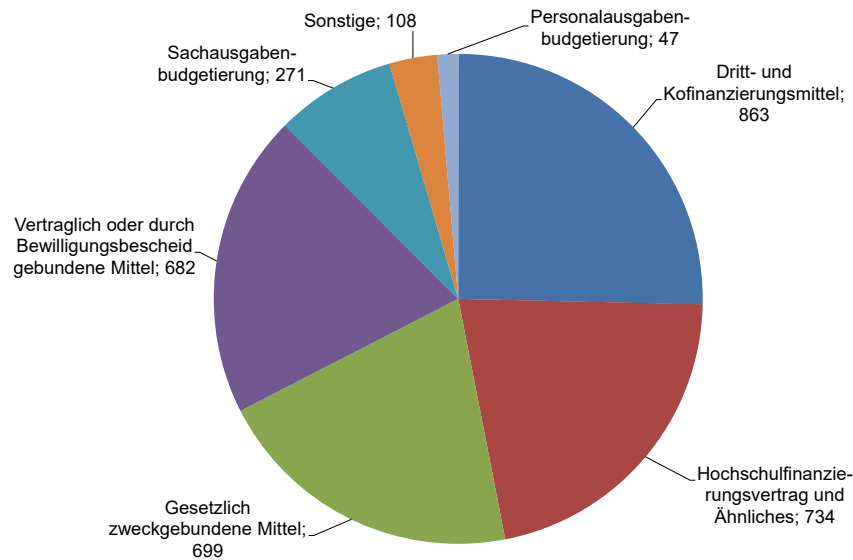
2016 wurden Ausgabereste von 3,4 Mrd. Euro in das Folgejahr übertragen. Dies entspricht über alle Einzelpläne hinweg einem durchschnittlichen Wert von 7,3 Prozent des Haushalts-Solls. Tabelle 7 stellt die Verteilung der Ausgabereste 2016 in das Verhältnis zum Haushalts-Soll der Einzelpläne.

Tabelle 7: Ausgabereste 2016 nach Einzelplänen

| 2016 | | | |
|------------|-------------------|---|---------------------|
| Einzelplan | Haushalts-Soll | In das Folgejahr übertragene Ausgabereste | |
| | In Euro | In Euro | Prozentualer Anteil |
| 01 | 82.428.800,00 | 3.267.409,72 | 4,0 |
| 02 | 44.976.300,00 | 11.685.219,90 | 26,0 |
| 03 | 2.752.880.400,00 | 332.364.971,31 | 12,1 |
| 04 | 10.245.890.300,00 | 219.879.243,20 | 2,1 |
| 05 | 1.651.161.900,00 | 56.740.970,63 | 3,4 |
| 06 | 1.445.463.100,00 | 31.774.785,15 | 2,2 |
| 07 | 688.919.000,00 | 351.109.013,58 | 51,0 |
| 08 | 885.784.000,00 | 104.115.112,07 | 11,8 |
| 09 | 1.477.431.400,00 | 181.634.882,39 | 12,3 |
| 10 | 441.553.600,00 | 181.903.114,05 | 41,2 |
| 11 | 22.387.600,00 | 239.500,00 | 1,1 |
| 12 | 18.187.902.000,00 | 530.507.194,45 | 2,9 |
| 13 | 1.915.839.500,00 | 385.352.832,60 | 20,1 |
| 14 | 5.088.539.900,00 | 1.013.921.869,71 | 19,9 |
| 15 | 1.915.661.000,00 | 0,00 | 0,0 |
| 16 | 378.000,00 | 24.400,00 | 6,5 |
| 01 bis 16 | 46.847.196.800,00 | 3.404.520.518,76 | 7,3 |

Abbildung 1 zeigt, auf welcher rechtlichen Grundlage die Ausgabereste 2016 gebildet wurden.

Abbildung 1: Kategorisierung der Ausgabereste 2016 nach der rechtlichen Grundlage (in Mio. Euro)

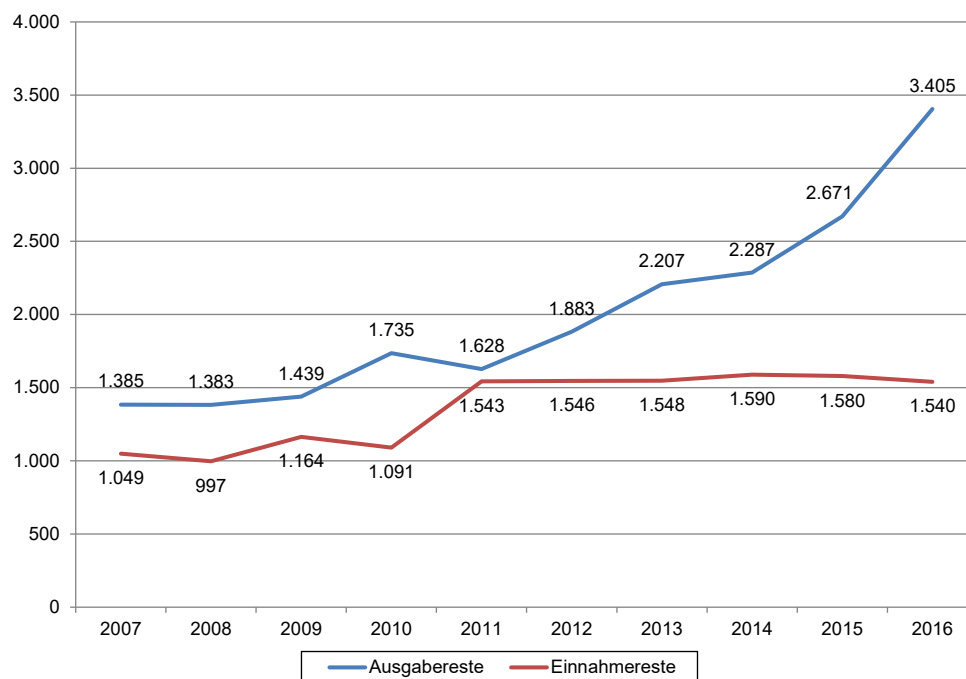


Mit 863 Mio. Euro stellen die von dritter Seite zugewendeten Mittel sowie Landesmittel zur Kofinanzierung 25 Prozent aller in 2016 gebildeten Ausgabereste dar. Auf den für das Land verbindlich einzuhaltenden Hochschulfinanzierungsvertrag und ähnliche Vereinbarungen entfallen 734 Mio. Euro und damit 22 Prozent der Ausgabereste. Mit 699 Mio. Euro sind weitere 21 Prozent der Reste gesetzlich zweckgebunden. Insbesondere werden darunter Mittel für den Länderfinanzausgleich, den Kommunalen Finanzausgleich sowie für den Kommunalen Investitionsfonds subsumiert. Zur Einhaltung bestehender vertraglicher und durch Bewilligungsbescheide begründeter Verpflichtungen hat das Land 682 Mio. Euro an Ausgaberesten gebildet (20 Prozent). Die Flexibilisierungsregelungen zur Personal- und Sachausgabenbudgetierung der §§ 6 und 6 a Staatshaushaltsgesetz 2016 begründen weitere 9 Prozent der Ausgabereste 2016 (318 Mio. Euro). Die sonstigen Ausgabereste machen mit 108 Mio. Euro 3 Prozent des Gesamtbetrags aus.

6.3 Entwicklung der Ausgabereite im Zehn-Jahres-Vergleich

In Abbildung 2 wird die Entwicklung der Einnahme- und Ausgabereite in den Jahren 2007 bis 2016 dargestellt.

Abbildung 2: Einnahme- und Ausgabereite im Zehn-Jahres-Vergleich (in Mio. Euro)



Die Einnahmereste sind von 1.049 Mio. Euro in 2007 auf 1.540 Mio. Euro in 2016 angewachsen. Bis auf einen starken Anstieg 2011 waren nur geringere Schwankungen zu verzeichnen. Aufgrund des von 34,5 Mrd. Euro (2007) auf 46,8 Mrd. Euro (2016) gestiegenen Haushaltsvolumens fällt der prozentuale Anstieg von 3,0 Prozent (2007) auf 3,3 Prozent (2016) gering aus.

Die Ausgabereite sind im Vergleichszeitraum von 4,0 Prozent auf 7,3 Prozent des Haushaltsvolumens gestiegen. Die Differenz zwischen Einnahme- und Ausgabereiten von 1.865 Mio. Euro muss das Land im Jahr der Inanspruchnahme finanzieren.

Die Landesregierung hat angekündigt, im Hinblick auf die ab 2020 geltende Schuldenbremse die bestehenden Einnahmereste bis 2019 vollständig abzubauen.