

Mitteilung

des Rechnungshofs

Denkschrift 2019 zur Haushaltsrechnung 2017 (vgl. Drucksache 16/6600)

hier: Beitrag Nr. 1 – Haushaltsvollzug und Haushaltsrechnung des Landes für das Haushaltsjahr 2017

Anlage zum Schreiben des Rechnungshofs vom 18. Juli 2019, Az. P-0451.12-19.11:

Die Haushalts- und Wirtschaftsführung des Landes war 2017 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 knapp 2 Mrd. Euro aus.

1 Haushalts-Soll und Haushalts-Ist 2017

Mit der vorliegenden Haushaltsrechnung des Landes Baden-Württemberg für das Haushaltsjahr 2017 legt die Ministerin für Finanzen gemäß Artikel 83 Absatz 1 Landesverfassung und § 80 Landeshaushaltsordnung Rechnung über die Einnahmen und Ausgaben im Haushaltsjahr 2017. Sie bildet gemeinsam mit dem Vermögensnachweis gemäß § 114 Absatz 1 Landeshaushaltsordnung die Grundlage für die Entlastung der Landesregierung durch den Landtag.

Der Haushaltsrechnung liegt das Gesetz über die Feststellung des Staatshaushaltsplans von Baden-Württemberg für das Haushaltsjahr 2017 vom 22. Februar 2017 zugrunde. Danach wurde der Staatshaushaltsplan 2017 in Einnahme und Ausgabe auf 47.864.170.400 Euro festgestellt. Im Vergleich zu 2016 nahm das Haushaltsvolumen im Soll um 1.016.973.600 Euro (+2,2 Prozent) zu.

Tabelle 1: Haushalts-Soll, Haushaltsreste und Ist-Beträge 2017 (in Euro)

	Einnahmen	Ausgaben
Haushalts-Soll		
Haushaltsbetrag	47.864.170.400,00	47.864.170.400,00
Reste ¹ Vorjahr	1.539.733.548,34	3.404.520.518,76
Summe Soll + Reste	49.403.903.948,34	51.268.690.918,76
Rechnungsergebnis		
Ist	51.596.039.634,59	48.820.640.636,15
Reste ¹ Folgejahr	1.554.908.385,64	4.233.478.495,10
Summe Ist + Reste	53.150.948.020,23	53.054.119.131,25
Saldo Rechnungsergebnis abzüglich Haushalts-Soll	3.747.044.071,89	1.785.428.212,49
Rechnungsmäßiges Jahresergebnis 2017 (Überschuss)	+1.961.615.859,40	

Das Haushalts-Soll errechnet sich für die Einnahmen aus dem mit dem Staatshaushaltsgesetz 2017 beschlossenen Haushaltsbetrag zuzüglich der aus dem Vorjahr übernommenen Einnahmereste. Es betrug 49.404 Mio. Euro.

Für das Haushalts-Soll der Ausgaben wurde der Haushaltsbetrag um die aus 2016 übernommenen Ausgabereste erhöht. Es betrug 51.269 Mio. Euro.

Die Ist-Einnahmen des Landes 2017 betragen 51.596 Mio. Euro. Einschließlich der in das Folgejahr übertragenen Einnahmereste von 1.555 Mio. Euro betrug das einnahmeseitige Rechnungsergebnis 53.151 Mio. Euro.

Die Ist-Ausgaben beliefen sich auf 48.821 Mio. Euro. Einschließlich der in das Folgejahr 2018 übertragenen Ausgabereste von 4.233 Mio. Euro betrug das ausgabenseitige Rechnungsergebnis 53.054 Mio. Euro.

Der Saldo aus Haushalts-Soll und Rechnungsergebnis der Einnahmen und Ausgaben ergibt für 2017 ein rechnungsmäßiges Jahresergebnis von +1.962 Mio. Euro (= rechnungsmäßiger Überschuss). Einschließlich der nicht verbrauchten rechnungsmäßigen Überschüsse der Vorjahre betrug das rechnungsmäßige Gesamtergebnis zum 31. Dezember 2017 +4.726 Mio. Euro.

Wie sich die Mehreinnahmen und die Mehrausgaben aus den Teilergebnissen der Einzelpläne errechnen, ist in der Landeshaushaltsrechnung 2017 dargestellt.

2 Haushaltsrechnung 2017

Die Ministerin für Finanzen legte dem Landtag am 19. Dezember 2018 (Landtagsdrucksache 16/5432) die Haushaltsrechnung des Landes Baden-Württemberg für das Haushaltsjahr 2017 vor.

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.

¹ Inklusive Vorgriffe.

2.2 Ergebnisse der Haushaltsrechnung

Das kassenmäßige Jahresergebnis ergibt sich aus dem Saldo aus Ist-Einnahmen und Ist-Ausgaben.

Tabelle 2: Kassenmäßiger Abschluss (in Euro)

	2016	2017
Ist-Einnahmen	51.331.690.976,75	51.596.039.634,59
Ist-Ausgaben	47.793.508.127,45	48.820.640.636,15
Kassenmäßiges Jahresergebnis (Überschuss)	3.538.182.849,30	2.775.398.998,44

Der Landeshaushalt 2017 hat mit einem kassenmäßigen Jahresergebnis von 2.775 Mio. Euro (= kassenmäßiger Überschuss) abgeschlossen. Im vorangegangenen Haushaltsjahr 2016 betrug der kassenmäßige Jahresüberschuss 3.538 Mio. Euro.

In Tabelle 3 wird das Haushaltsoll 2017 dem Rechnungsergebnis 2017 untergliedert nach Hauptgruppen gegenübergestellt.

Tabelle 3: Einnahmen und Ausgaben 2017 nach Hauptgruppen (in Mio. Euro)²

Hauptgruppen		Haushalts-		Differenz
		Soll	Ist	
Einnahmen		47.864	51.596	3.732
0	Einnahmen aus Steuern und steuerähnlichen Abgaben sowie EU-Eigenmittel	36.664	37.896	1.232
1	Verwaltungseinnahmen, Einnahmen aus Schuldendienst und dergleichen	1.579	1.835	255
2	Einnahmen aus Zuweisungen und Zuschüssen mit Ausnahme für Investitionen	7.705	9.118	1.413
3	Einnahmen aus Schuldenaufnahmen, aus Zuweisungen und Zuschüssen für Investitionen; besondere Finanzierungseinnahmen	1.916	2.747	831
Ausgaben		47.864	48.821	956
4	Personalausgaben	17.343	16.808	-536
5	Sächliche Verwaltungsausgaben und Ausgaben für den Schuldendienst	3.799	3.592	-207
6	Ausgaben für Zuweisungen und Zuschüsse mit Ausnahme für Investitionen	21.978	23.144	1.165
7	Baumaßnahmen	496	658	162
8	Sonstige Ausgaben für Investitionen und Investitionsförderungsmaßnahmen	3.722	3.615	-107
9	Besondere Finanzierungsausgaben	526	1.004	478

Das Land hat 2017 in großem Umfang Einnahme- und Ausgabereste gebildet.

² Jeweils ohne Berücksichtigung der Haushaltsreste.

Tabelle 4: Einnahmereste und Ausgabereste (in Euro)

	2016	2017
Aus dem Vorjahr übertragene		
Einnahmereste	1.579.767.787,38	1.539.733.548,34
Ausgabereste	-2.670.549.153,67	-3.404.520.518,76
a) Saldo der aus dem Vorjahr übertragenen Reste	-1.090.781.366,29	-1.864.786.970,42
In das Folgejahr übertragene		
Einnahmereste	1.539.733.548,34	1.554.908.385,64
Davon nicht in Anspruch genommene Kreditermächtigungen	1.532.773.033,85	1.533.492.186,33
Ausgabereste	-3.404.520.518,76	-4.233.478.495,10
b) Saldo der in das Folgejahr übertragenen Reste	-1.864.786.970,42	-2.678.570.109,46
Unterschiedsbetrag aus a) und b)	-774.005.604,13	-813.783.139,04

2017 sind die nicht durch Einnahmereste gedeckten Ausgabereste deutlich angestiegen. Der Saldo der nach 2018 übertragenen Reste liegt um 814 Mio. Euro höher als der aus dem Vorjahr (2016) übernommene Saldo der Reste.

Das rechnungsmäßige Jahresergebnis 2017 beträgt 1.961.615.859,40 Euro. Es ergibt sich aus dem kassenmäßigen Jahresergebnis (Saldo aus Ist-Einnahmen und Ist-Ausgaben) abzüglich des Saldos der aus dem Vorjahr (2016) übertragenen Haushaltsreste und der in das Folgejahr (2018) übernommenen Haushaltsreste.

Tabelle 5: Rechnungsmäßiges Jahresergebnis (in Euro)

	2016	2017
Kassenmäßiges Jahresergebnis (Überschuss)	3.538.182.849,30	2.775.398.998,44
(-) Saldo der aus dem Vorjahr übertragenen Reste	-1.090.781.366,29	-1.864.786.970,42
(+) Saldo der in das Folgejahr übertragenen Reste	-1.864.786.970,42	-2.678.570.109,46
(=) Rechnungsmäßiges Jahresergebnis (Überschuss)	2.764.177.245,17	1.961.615.859,40

Zum 31. Dezember 2017 betrug das rechnungsmäßige Gesamtergebnis, in welches bis dahin noch nicht veranschlagte Überschüsse aus Vorjahren einfließen, 4.725.793.152,78 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 2017 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 Wirtschaftsführung – 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.

Darüber hinaus wurden bei den Finanzämtern unter anderem 1.041 Einkommensteuerfälle risikoorientiert ausgewählt und geprüft. Aus allen geprüften Bereichen der Finanzämter ergaben sich für die öffentlichen Haushalte per Saldo zusätzliche Einnahmen von 4,7 Mio. Euro. Weitere 5,3 Mio. Euro konnten aus verfahrensrechtlichen Gründen nicht mehr realisiert werden.

Beim Landesamt für Besoldung und Versorgung hat die Finanzkontrolle in den Bereichen Entgelt für Arbeitnehmer, Beamtenbesoldung und -versorgung risikoorientiert 7.274 Zahlfälle untersucht. Durch diese Prüfungen konnten 0,6 Mio. Euro an unberechtigten Zahlungen zurückgefordert und künftige Fehlzahlungen vermieden werden. Weitere 0,7 Mio. Euro konnten aufgrund bereits eingetretener Verjährung nicht mehr geltend gemacht werden. Im Gegenzug wurden berechnete Ansprüche von Bediensteten von 0,3 Mio. Euro erfüllt. Zudem wurden 5.790 Beihilfebescheide überprüft. Dies führte zu Beihilfekürzungen von 1,1 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 Dienstherrnwechsel Ansprüche des Landes auf Zahlung von 6,4 Mio. Euro festgestellt, die in der Zwischenzeit vollständig erstattet wurden.

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

Bei einer Prüfung der Aufstiegsfortbildungsförderung stellte der Rechnungshof 2017 fest, dass das eingesetzte IT-Fachverfahren Sicherheitsmängel aufwies. So konnten für die Auszahlung relevante Daten nach der letzten Kontrolle geändert werden, ohne dass das Programm eine Gegenprüfung veranlasste. Dazu gehörte auch die Kontonummer des Empfängers. Das Verfahren verstieß damit 2017 gegen die haushaltsrechtlichen Bestimmungen zum Einsatz von IT-Verfahren. Im Jahr 2017 wurden damit rund 44 Mio. Euro ausbezahlt. Der Bund trägt davon 78 Prozent, das Land 22 Prozent. Das Land haftet dem Bund gegenüber für eventuelle Schäden. Das Wirtschaftsministerium hat inzwischen, bis zur geplanten Einführung eines neuen IT-Verfahrens, eine nachträgliche Kontrolle der Auszahlungen anhand einer Zufallsstichprobe durch die Ämter für Ausbildungsförderung verbindlich veranlasst.

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 2017 geordnet.

3.2 Überplanmäßige und außerplanmäßige Ausgaben einschließlich Vorgriffe

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 19. Juli 2018 berichtet (Landtagsdrucksache 16/4533).

In 2017 gab es insgesamt 81 über- und außerplanmäßige Ausgaben (einschließlich Mehrausgaben, die aufgrund von Planvermerken wie Vorgriffe zu behandeln sind) mit einem Gesamtvolumen von 60,5 Mio. Euro.

Einzelfälle größeren Umfangs waren:

- 5,5 Mio. Euro für Leistungen der Heilfürsorge beim Ministerium für Inneres, Digitalisierung und Migration für die Polizeibeamtinnen und Polizeibeamten.
- 6,6 Mio. Euro Mehrausgaben gemäß Planvermerk (wird wie ein Vorgriff nachgewiesen) für Zuschüsse an soziale Einrichtungen und sonstige Institutionen beim Ministerium für Soziales und Integration bei Maßnahmen des EU-Sozialfonds (ESF) im Förderzeitraum 2007 bis 2013.
- 20,4 Mio. Euro Mehrausgaben gemäß Planvermerk (wird wie ein Vorgriff nachgewiesen) für Zuschüsse an soziale Einrichtungen und sonstige Institutionen beim Ministerium für Soziales und Integration bei Maßnahmen über den ESF 2014 bis 2020 mit Restabwicklung Förderperiode 2000 bis 2006.

In insgesamt 61 der 81 Fälle (75 Prozent) hat das Ministerium für Finanzen vorab in die über- und außerplanmäßigen Ausgaben eingewilligt.

In 20 Fällen (25 Prozent) lag die Einwilligung nicht vor. Die Summe dieser Haushaltsüberschreitungen beträgt 2,4 Mio. Euro. Davon wurde in 4 Fällen mit zusammen 1,3 Mio. Euro die sachliche Notwendigkeit der Mehrausgaben nachträglich vom Ministerium für Finanzen bestätigt.

Von den 60,5 Mio. Euro Haushaltsüberschreitungen in 2017 entfielen 71 Prozent (42,8 Mio. Euro) auf Mehrausgaben bei übertragbaren Ausgaben (Vorgriffe). Im Vorjahr waren es 33 Prozent (21 Mio. Euro).

Der Rechnungshof hat die über- und außerplanmäßigen Ausgaben sowie Vorgriffe in Stichproben inhaltlich geprüft und keine wesentlichen Beanstandungen getroffen.

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 2017 wurden bei den Sachausgaben globale Minderausgaben von 291 Mio. Euro nachgewiesen. Die globalen Minderausgaben entsprachen 2017 damit 0,9 Prozent der Sachausgaben. Im Vergleich zum Vorjahr erhöhten sich die globalen Minderausgaben um 95 Mio. Euro. Der Anteil der globalen Minderausgaben an den Sachausgaben betrug im Vorjahr 0,6 Prozent.

5 Druck- und Darstellungsfehler

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

In der Übersicht 1 der Haushaltsrechnung über die über- und außerplanmäßigen Ausgaben einschließlich der Vorgriffe und ihre Begründung fehlte eine Position. Mit Schreiben vom 17. April 2019 hat das Ministerium für Finanzen die fehlende Position und weitere kleinere Änderungen der Haushaltsrechnung des Landes Baden-Württemberg 2017 dem Landtag nachgemeldet.