

Mitteilung

des Rechnungshofs

Denkschrift 2021 zur Haushaltsrechnung 2019 (vgl. Drucksache 17/300)

hier: Beitrag Nr. 1 – Haushaltsvollzug und Haushaltsrechnung des Landes für das Haushaltsjahr 2019

Anlage zum Schreiben des Rechnungshofs vom 15. Juli 2021, Az. P-0451.12-21.13:

Die Haushalts- und Wirtschaftsführung des Landes war 2019 geordnet. Die dafür geltenden Vorschriften wurden im Wesentlichen eingehalten. Die geprüften Einnahmen und Ausgaben waren überwiegend ordnungsgemäß belegt. Das Land schloss das Haushaltsjahr 2019 mit einem rechnungsmäßigen Überschuss von 2,4 Mrd. Euro ab.

1 Haushalts-Soll und Haushalts-Ist 2019

Die Ministerin für Finanzen hat auf Grundlage der abgeschlossenen Bücher mit der Haushaltsrechnung des Landes Baden-Württemberg für das Haushaltsjahr 2019 gemäß Artikel 83 Absatz 1 Landesverfassung und §§ 80 und 114 Absatz 1 Landeshaushaltsordnung fristgerecht Rechnung gelegt. Die Haushaltsrechnung bildet gemeinsam mit dem Vermögensnachweis die Grundlage für die Entlastung der Landesregierung durch den Landtag (§ 114 Absatz 1 Landeshaushaltsordnung).

Der Haushaltsrechnung liegt das Gesetz über die Feststellung des Staatshaushaltsplans von Baden-Württemberg für die Haushaltsjahre 2018 und 2019 vom 20. Dezember 2017 in der Fassung des Gesetzes über die Feststellung eines Nachtrags zum Staatshaushaltsplan von Baden-Württemberg für die Haushaltsjahre 2018/19 vom 12. Dezember 2018 zugrunde. Danach wurde der Staatshaushaltsplan 2019 in Einnahme und Ausgabe auf 53.454.910.200 Euro festgestellt.

Im Vergleich zu 2018 nahm das Haushaltsvolumen im Soll um 34.105.900 Euro (+0,1 Prozent) zu.

Tabelle 1: Haushaltsbetrag, Haushaltsreste und Rechnungsergebnis 2019 (in Euro)

	Einnahmen	Ausgaben
Haushalts-Soll		
Haushaltsbetrag Soll	53.454.910.200,00	53.454.910.200,00
Reste Vorjahr	498.147.010,86	5.581.412.443,81
Summe	53.953.057.210,86	59.036.322.643,81
Rechnungsergebnis		
Titelsumme Ist	57.935.225.674,60	54.310.653.142,87
Reste Folgejahr	18.275.896,82	6.358.030.237,13
Summe	57.953.501.571,42	60.668.683.380,00
Saldo aus Rechnungsergebnis abzüglich Haushalts-Soll	4.000.444.360,56	1.632.360.736,19
Rechnungsmäßiges Jahresergebnis 2019 (Überschuss)	2.368.083.624,37	

Das Haushalts-Soll setzt sich zusammen aus dem mit dem Staatshaushaltsgesetz und dem Nachtrag beschlossenen Haushaltsbetrag und den aus dem Vorjahr übertragenen Haushaltsresten (einschließlich Vorgriffen). 2019 betrug das Haushalts-Soll 53.953 Mio. Euro für die Einnahmen und 59.036 Mio. Euro für die Ausgaben.

Das Rechnungsergebnis berücksichtigt neben den Titelergebnissen im Ist die in das Folgejahr übertragenen Haushaltsreste (einschließlich Vorgriffe). Für die Einnahmen 2019 betrug das Rechnungsergebnis 57.954 Mio. Euro. Das Rechnungsergebnis der Ausgaben 2019 belief sich auf 60.669 Mio. Euro.

Der Saldo aus Haushalts-Soll und Rechnungsergebnis der Einnahmen und Ausgaben ergibt für 2019 ein rechnungsmäßiges Jahresergebnis von +2.368 Mio. Euro (= rechnungsmäßiger Überschuss).

Einschließlich der bis dahin nicht verbrauchten rechnungsmäßigen Überschüsse der Vorjahre betrug zum 31. Dezember 2019 das rechnungsmäßige Gesamtergebnis +3.063 Mio. Euro.

Wie sich die Mehreinnahmen und die Mehrausgaben aus den Teilergebnissen der Einzelpläne errechnen, ist in der Landeshaushaltsrechnung 2019 im Einzelnen dargestellt.

2 Haushaltsrechnung 2019

Die Ministerin für Finanzen legte dem Landtag mit Schreiben vom 17. Dezember 2020 (Landtagsdrucksache 16/9644) die Haushaltsrechnung des Landes Baden-Württemberg für das Haushaltsjahr 2019 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.

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)

	2018	2019
Ist-Einnahmen	57.223.553.113,63	57.935.225.674,60
Ist-Ausgaben	54.123.477.498,54	54.310.653.142,87
Kassenmäßiges Jahresergebnis (Überschuss)	3.100.075.615,09	3.624.572.531,73

Der Landeshaushalt 2019 hat mit einem kassenmäßigen Überschuss von +3.625 Mio. Euro abgeschlossen.

In Tabelle 3 wird der Haushaltsbetrag 2019 dem Titelergebnis 2019 untergliedert nach Hauptgruppen gegenübergestellt.

Tabelle 3: Einnahmen und Ausgaben 2019 nach Hauptgruppen (in Mio. Euro)¹

Hauptgruppen		Haushalts- betrag (Soll)	Titelergebnis (Ist)	Differenz
Einnahmen		53.455	57.935	4.480
0	Einnahmen aus Steuern und steuerähnlichen Abgaben sowie EU-Eigenmittel	41.476	41.069	-407
1	Verwaltungseinnahmen, Einnahmen aus Schuldendienst und dergleichen	1.479	3.186	1.708
2	Einnahmen aus Zuweisungen und Zuschüssen mit Ausnahme für Investitionen	8.142	9.841	1.699
3	Einnahmen aus Schuldenaufnahmen, aus Zuweisungen und Zuschüssen für Investitionen; besondere Finanzierungseinnahmen	2.357	3.839	1.481
Ausgaben		53.455	54.311	856
4	Personalausgaben	18.020	18.174	154
5	Sächliche Verwaltungsausgaben und Ausgaben für den Schuldendienst	3.893	3.727	-166
6	Ausgaben für Zuweisungen und Zuschüsse mit Ausnahme für Investitionen	24.478	25.128	650
7	Baumaßnahmen	591	788	196
8	Sonstige Ausgaben für Investitionen und Investitionsförderungsmaßnahmen	4.232	3.790	-442
9	Besondere Finanzierungsausgaben	2.240	2.703	463

¹ Jeweils ohne Berücksichtigung der Haushaltsreste.

2019 konnte das Land im Ist bei der Hauptgruppe 1 deutliche Mehreinnahmen gegenüber der Haushaltsplanung buchen. Prägender Faktor waren Gewinnabschöpfungen im Zusammenhang mit Abgasmanipulationen der Autoindustrie.

Die einnahmeseitige Abweichung der Hauptgruppe 2 beruht im Wesentlichen auf durchlaufenden Mitteln des Bundes, die im Soll nicht veranschlagt waren.

Bei der Hauptgruppe 3 erklärt sich die Differenz im Wesentlichen aus im Soll nicht veranschlagten Entnahmen aus der Rücklage für Maßnahmen im Sinne des § 1 Absatz 3 der VO zu § 18 Landeshaushaltsordnung.

Ausgabeseitig kam es insbesondere im Einzelplan des Kultusministeriums zu größeren Personalmehrausgaben.

Die 2019 in das Folgejahr übertragenen Ausgabereste stiegen gegenüber dem Vorjahr erneut stark um 777 Mio. Euro (+14 Prozent) auf bemerkenswerte 6.358 Mio. Euro.

Die Einnahmereste aus Altkreditermächtigungen reduzierten sich zum Jahresende 2019 vor dem Hintergrund der ab 1. Januar 2020 einzuhaltenden Schuldenbremse um 467 Mio. Euro auf Null. Insgesamt reduzierten sich die Einnahmereste gegenüber dem Vorjahr um 480 Mio. Euro.

Tabelle 4: Einnahmereste und Ausgabereste (in Euro)

	2018	2019
Aus dem Vorjahr übertragene		
Einnahmereste	1.554.908.385,64	498.147.010,86
Ausgabereste	-4.233.478.495,10	-5.581.412.443,81
a) Saldo der aus dem Vorjahr übertragenen Reste	-2.678.570.109,46	-5.083.265.432,95
In das Folgejahr übertragene		
Einnahmereste	498.147.010,86	18.275.896,82
Davon nicht in Anspruch genommene Kreditermächtigungen	467.212.186,33	0,00
Ausgabereste	-5.581.412.443,81	-6.358.030.237,13
b) Saldo der in das Folgejahr übertragenen Reste	-5.083.265.432,95	-6.339.754.340,31
Unterschiedsbetrag aus a) und b) = Anstieg der Reste	-2.404.695.323,49	-1.256.488.907,36

Der Saldo der aus 2019 in das Folgejahr übertragenen Haushaltsreste stieg um 1.256 Mio. Euro gegenüber dem Saldo der aus dem Vorjahr (2018) übertragenen Haushaltsreste.

Das rechnungsmäßige Jahresergebnis 2019 beträgt 2.368.083.624,37 Euro. Es errechnet sich aus dem kassenmäßigen Jahresergebnis (Saldo aus Ist-Einnahmen und Ist-Ausgaben) abzüglich des Saldos der aus dem Vorjahr (2018) übertragenen Haushaltsreste und der in das Folgejahr (2020) übernommenen Haushaltsreste.

Tabelle 5: Rechnungsmäßiges Jahresergebnis (in Euro)

		2018	2019
Kassenmäßiges Jahresergebnis (Überschuss)		3.100.075.615,09	3.624.572.531,73
(-)	Saldo der aus dem Vorjahr übertragenen Reste	-2.678.570.109,46	-5.083.265.432,95
(+)	Saldo der in das Folgejahr übertragenen Reste	-5.083.265.432,95	-6.339.754.340,31
(=)	Rechnungsmäßiges Jahresergebnis (Überschuss)	695.380.291,60	2.368.083.624,37

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 2019 mit Unterstützung der Staatlichen Rechnungsprüfungsämter in Stichproben geprüft.

Der Prüfung lagen erstmals die zum 1. Januar 2019 geänderten Verwaltungsvorschriften zur Landeshaushaltsordnung zugrunde. Damit wurden insbesondere die Vorschriften für den Zahlungsverkehr und die Buchführung grundlegend überarbeitet und an die elektronische Abwicklung angepasst. Der Rechnungshof hatte im Vorfeld Änderungen aufgrund seiner Prüfungserfahrungen aus den Vorjahren gegenüber dem Finanzministerium empfohlen und zum Entwurf der Verwaltungsvorschriften ausführlich Stellung genommen.

Um die Ordnungsmäßigkeit der Haushaltsrechnung zu beurteilen, führte die Finanzkontrolle eine Prüfung zu wesentlichen Bereichen des Landeshaushalts anhand eines Stichprobenverfahrens 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. Des Weiteren führte die Finanzkontrolle allgemeine Prüfungen zur Haushalts- und Wirtschaftsführung des Landes durch.

Darüber hinaus wurden bei den Finanzämtern u. a. 867 Einkommensteuerfälle risikoorientiert ausgewählt und geprüft. Dabei handelte es sich überwiegend um Fälle, in denen komplexe und schwierige Sachverhalte zu beurteilen waren. Die Prüfung erstreckte sich in der Regel auf jeweils 3 Veranlagungszeiträume. Insgesamt waren 1.479 Veranlagungszeiträume zu beanstanden. Aus allen geprüften Bereichen der Finanzämter ergaben sich für die öffentlichen Haushalte per saldo zusätzliche Einnahmen von 5,5 Mio. Euro. Weitere 4,3 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 3.409 Zahlfälle untersucht. Durch diese Prüfungen konnten 5,7 Mio. Euro an unberechtigten Zahlungen zurückgefordert und künftige Fehlzahlungen vermieden werden. Weitere 0,1 Mio. Euro konnten aufgrund bereits eingetretener Verjährung nicht mehr geltend gemacht werden. Im Gegenzug wurden berechnete Ansprüche von Bediensteten von 0,1 Mio. Euro erfüllt. Zudem wurden 4.639 Beihilfebescheide überprüft. Dies führte zu Beihilfekürzungen von 1,0 Mio. Euro und zu 0,1 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 5,2 Mio. Euro festgestellt, die in der Zwischenzeit vollständig erstattet wurden.

Als Teil einer Prüfung von Verwahrungen und Vorschüssen untersuchte der Rechnungshof bei der Landesoberkasse und den Hinterlegungsstellen der Amts-

gerichte die Abwicklung von Hinterlegungsfällen, bei denen der Herausgabeanspruch aufgrund Zeitablaufs erloschen sein konnte. Im Ergebnis konnte eine Vielzahl von Hinterlegungsfällen dadurch endgültig erledigt werden. Nach Mitteilung der Landesoberkasse wurden aus erloschenen Ansprüchen etwa 1,4 Mio. Euro im Landeshaushalt vereinnahmt.

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

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 2019 geordnet.

3.2 Überplanmäßige und außerplanmäßige Ausgaben und Verpflichtungsermächtigungen (einschließlich Vorgriffen)

Artikel 81 der Landesverfassung von Baden-Württemberg normiert, dass über- und außerplanmäßige Ausgaben der Zustimmung des Finanzministers bedürfen. Sie darf nur im Falle eines unvorhergesehenen und unabweisbaren Bedürfnisses erteilt werden. Die Genehmigung des Landtags ist nachträglich einzuholen.

Nach einschlägiger Rechtsprechung sind diese Grundsätze auf entsprechende Verpflichtungsermächtigungen gleichermaßen anzuwenden.

Die Fälle, in denen über- und außerplanmäßige Ausgaben getätigt und Verpflichtungsermächtigungen eingesetzt wurden, sind in der Haushaltsrechnung 2019 einzeln nachgewiesen. Über- und außerplanmäßige Ausgaben und Verpflichtungsermächtigungen sind dem Landtag ab einem Betrag von 100.000 Euro im Einzelfall mitzuteilen.

Das Finanzministerium hat dem Landtag hierüber mit Schreiben vom 23. Oktober 2020 berichtet (Landtagsdrucksache 16/9135).

In der Haushaltsrechnung des Landes 2019 sind insgesamt 107 Fälle von über- und außerplanmäßige Ausgaben (einschließlich Mehrausgaben, die aufgrund von Planvermerken wie Vorgriffe zu behandeln sind) über insgesamt 39,5 Mio. Euro nachgewiesen.

In 73 der 107 Fälle (68 Prozent) hat das Finanzministerium vorab in die über- und außerplanmäßigen Ausgaben eingewilligt. In 34 Fällen (32 Prozent) lag die Einwilligung nicht vor. Die Summe dieser Haushaltsüberschreitungen beträgt 1,5 Mio. Euro. Davon wurde in 6 Fällen mit zusammen 0,5 Mio. Euro die sachliche Notwendigkeit der Mehrausgaben nachträglich vom Finanzministerium bestätigt.

Von den 39,5 Mio. Euro Haushaltsüberschreitungen in 2019 entfielen 19 Prozent (7,5 Mio. Euro) auf Mehrausgaben bei übertragbaren Ausgaben (Vorgriffe). Im Vorjahr waren es 44 Prozent (4,4 Mio. Euro).

Darüber hinaus wurden 25 über- und außerplanmäßige Verpflichtungsermächtigungen mit einem Gesamtvolumen von 217,1 Mio. Euro nachgewiesen.

Über- und außerplanmäßige Verpflichtungsermächtigungen größeren Umfangs waren:

- 70,6 Mio. Euro für die Mieten und Pachten für Grundstücke, Gebäude und Räume bei der Allgemeinen Finanzverwaltung: Für eine Mietvertragsverlängerung sowie die Neuanmietung von Flächen zur Unterbringung des Präsidiums für Technik, Logistik, Service der Polizei und des Landeskriminalamtes.
- 36,4 Mio. Euro für die Zuweisungen an den Ausgleichsfonds: Vertragsschluss zu Budgetvereinbarung für den neuen Pflegeberuf beim Sozialministerium.

In 23 der 25 Fälle hat das Finanzministerium vorab in die über- und außerplanmäßigen Verpflichtungsermächtigungen eingewilligt. In den zwei übrigen Fällen bestätigte das Finanzministerium die sachliche Notwendigkeit.

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

Bei zwei außerplanmäßigen Verpflichtungsermächtigungen ist die erstmalige Fälligkeit entgegen den haushaltsrechtlichen Vorschriften auf das Jahr 2019 datiert. In einem der Fälle handelt es sich dabei um ein rein redaktionelles Versehen bei der Erstellung der Haushaltsrechnung.

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 2019 waren bei den Sachausgaben globale Minderausgaben von 339 Mio. Euro zu erbringen. Diese Einsparverpflichtungen wurden von den Ressorts erfüllt. Die globalen Minderausgaben entsprachen 2019 damit 1,0 Prozent der Sachausgaben. Im Vergleich zum Vorjahr stiegen die globalen Minderausgaben um 49 Mio. Euro (+16,9 Prozent).

5 Druck- und Darstellungsfehler

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