

Mitteilung

des Rechnungshofs

Denkschrift 2016 zur Haushaltsrechnung 2014 (vgl. Drucksache 16/100)

hier: Beitrag Nr. 1 – Haushaltsvollzug und Haushaltsrechnung des Landes für das Haushaltsjahr 2014

Anlage zum Schreiben des Rechnungshofs vom 14. Juli 2016, Az. P-0451.12-16.16:

Die Haushalts- und Wirtschaftsführung des Landes war 2014 geordnet. Die Haushaltsrechnung 2014 schließt mit einem rechnungsmäßigen Überschuss von 2,2 Mrd. Euro ab. Die in der Haushaltsrechnung 2014 aufgeführten Beträge stimmen mit den in den Büchern nachgewiesenen Beträgen überein. Die Einnahmen und Ausgaben sind im Wesentlichen ordnungsgemäß belegt. Der Haushalt des Landes wurde im Haushaltsjahr 2014 im Wesentlichen nach den Vorschriften des Staatshaushaltsgesetzes vollzogen.

1 Haushalts-Soll und Haushalts-Ist 2014

Der Haushaltsrechnung des Landes für das Haushaltsjahr 2014 liegt das Gesetz über die Feststellung des Staatshaushaltsplans von Baden-Württemberg für die Haushaltsjahre 2013/2014 (Staatshaushaltsgesetz 2013/2014) vom 19. Dezember 2012, geändert durch die Nachträge vom 30. April 2013, 19. Dezember 2013 und 24. Juni 2014, zugrunde. Danach wurde der Staatshaushaltsplan 2014 in Einnahme und Ausgabe mit 41.796.816.800 Euro festgestellt. Im Vergleich zum Vorjahr nahm das Haushaltsvolumen im Soll um 1.060.149.300 Euro (+2,6 Prozent) zu.

Tabelle 1: Haushalts-Soll, Haushaltsreste und Ist-Beträge 2014 (in Mio. Euro)¹

	Einnahmen	Ausgaben	Saldo
Haushalts-Soll			
Haushaltsbetrag	41.797	41.797	
Reste/Vorgriffe Vorjahr	1.548	2.207	
Summe Soll + Reste	43.344	44.004	
Rechnungsergebnis			
Ist	44.900	42.696	
Reste/Vorgriffe	1.590	2.287	
Summe Ist + Reste	46.489	44.983	
Saldo Rechnungsergebnis abzüglich Haushalts-Soll = Überschuss	+3.145	+979	+2.166

Das Haushalts-Soll (Haushaltsansätze einschließlich der aus dem Vorjahr übertragenen Haushaltsreste) betrug 43,3 Mrd. Euro bei den Einnahmen und 44,0 Mrd. Euro bei den Ausgaben. 2014 wurden tatsächlich 44,9 Mrd. Euro eingenommen und 42,7 Mrd. Euro ausgegeben. Einschließlich der Haushaltsreste/Vorgriffe beträgt das Rechnungsergebnis 46,5 Mrd. Euro Einnahmen und 45,0 Mrd. Euro Ausgaben. Aus den Salden ergab sich ein Überschuss von 2,2 Mrd. Euro (rechnungsmäßiges Jahresergebnis 2014). Per Saldo hat sich die Haushaltssituation gegenüber der Planung damit deutlich verbessert. Zum 31. Dezember 2014 betrug das rechnungsmäßige Gesamtergebnis 4,5 Mrd. Euro. Wie sich die Mehreinnahmen und die Mehrausgaben aus den Teilergebnissen der Einzelpläne errechnen, ist in der Landeshaushaltsrechnung 2014 dargestellt.

2 Haushaltsrechnung 2014

Der Minister für Finanzen und Wirtschaft legte dem Landtag am 15. Dezember 2015 (Landtagsdrucksache 15/7900) die Haushaltsrechnung des Landes Baden-Württemberg für das Haushaltsjahr 2014 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 beigefügt.

2.2 Ergebnisse der Haushaltsrechnung

Der rechnungsmäßige Abschluss ergibt sich aus dem kassenmäßigen Jahresergebnis (Ist-Einnahmen und Ist-Ausgaben), den übernommenen Haushaltsresten des Vorjahres und den Haushaltsresten, die in das Folgejahr übertragen werden.

¹ Zum Teil Rundungsdifferenzen.

Tabelle 2: Kassenmäßiger Abschluss (in Euro)

	Haushaltsjahr 2013	Haushaltsjahr 2014
Ist-Einnahmen	42.795.142.338,13	44.899.661.463,47
Ist-Ausgaben	41.195.577.956,06	42.696.210.847,54
Kassenmäßiges Jahresergebnis (Überschuss)	1.599.564.382,07	2.203.450.615,93

Das kassenmäßige Jahresergebnis ergibt sich aus dem Saldo der tatsächlich eingegangenen Einnahmen und der tatsächlich geleisteten Ausgaben. Der Landeshaushalt 2014 hat mit einem kassenmäßigen Jahresergebnis von 2.203.450.615,93 Euro abgeschlossen.

In der folgenden Tabelle werden die Soll- und Ist-Werte des Haushalts 2014 nach Hauptgruppen gegliedert dargestellt.

Tabelle 3: Einnahmen und Ausgaben 2014 (in Mio. Euro)²

Hauptgruppen		Haushalts-		Differenz
		Soll	Ist	
	Einnahmen			
0	Einnahmen aus Steuern und steuerähnlichen Abgaben sowie EU-Eigenmittel	31.150	31.937	787
1	Verwaltungseinnahmen, Einnahmen aus Schuldendienst und dergleichen	1.983	2.137	154
2	Einnahmen aus Zuweisungen und Zuschüssen mit Ausnahme für Investitionen	6.434	7.986	1.552
3	Einnahmen aus Schuldenaufnahmen, aus Zuweisungen und Zuschüsse für Investitionen; besondere Finanzierungseinnahmen	2.230	2.840	610
	Gesamteinnahmen	41.797	44.900	3.103
	Ausgaben			
4	Personalausgaben	16.201	15.628	-573
5	Sächliche Verwaltungsausgaben und Ausgaben für den Schuldendienst	3.620	3.657	37
6	Ausgaben für Zuweisungen und Zuschüsse mit Ausnahme für Investitionen	17.960	18.699	739
7	Baumaßnahmen	524	568	44
8	Sonstige Ausgaben für Investitionen und Investitionsförderungsmaßnahmen	3.556	3.702	146
9	Besondere Finanzierungsausgaben	-64	442	506
	Gesamtausgaben	41.797	42.696	899

Das Land hat auch 2014 in großem Umfang Einnahmereste und Ausgabereste gebildet.

² Zum Teil Rundungsdifferenzen.

Tabelle 4: Einnahmereste und Ausgabereste (in Euro)

	Haushaltsjahr 2013	Haushaltsjahr 2014
Aus dem Vorjahr übertragene		
Einnahmereste	1.546.208.562,65	1.547.632.873,72
Ausgabereste	-1.882.669.858,86	-2.207.401.276,56
a) Saldo der aus dem Vorjahr übertragenen Reste	-336.461.296,21	-659.768.402,84
In das Folgejahr übertragene		
Einnahmereste	1.547.632.873,72	1.589.584.709,76
Davon nicht in Anspruch genommene Kreditermächtigungen	1.531.486.186,32	1.531.492.887,31
Ausgabereste	-2.207.401.276,56	-2.286.787.772,33
b) Saldo der in das Folgejahr übertragenen Reste	-659.768.402,84	-697.203.062,57

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

Tabelle 5: Rechnungsmäßiges Jahresergebnis (in Euro)

	Haushaltsjahr 2013	Haushaltsjahr 2014
Kassenmäßiges Jahresergebnis (Überschuss)	1.599.564.382,07	2.203.450.615,93
(-) Saldo der aus dem Vorjahr übertragenen Reste	-336.461.296,21	-659.768.402,84
(+) Saldo der in das Folgejahr übertragenen Reste	-659.768.402,84	-697.203.062,57
(=) Rechnungsmäßiges Jahresergebnis (Überschuss)	1.276.257.275,44	2.166.015.956,20

Unter Berücksichtigung der aus dem Vorjahr übertragenen Haushaltsreste und der Haushaltsreste, die in das Folgejahr übertragen wurden, ergibt sich 2014 ein rechnungsmäßiges Jahresergebnis von 2.166.015.956,20 Euro. Zum 31. Dezember 2014 betrug das rechnungsmäßige Gesamtergebnis, in welches bis dahin noch nicht veranschlagte Überschüsse aus Vorjahren einfließen, 4.465.294.251,04 Euro.

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

3.1 Ordnungsmäßigkeit der Haushaltsrechnung

Der Rechnungshof hat zusammen mit den staatlichen Rechnungsprüfungsämtern die Ordnungsmäßigkeit der Haushaltsrechnung des Landes für das Haushaltsjahr 2014 geprüft.

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 Finanzkontrolle führte neben allgemeinen Prüfungen zur Haushalts- und Wirtschaftsführung eine gesonderte Prüfung der Ordnungsmäßigkeit nach einem Zufallsverfahren durch. Dabei wurde geprüft, ob

- die Vorgaben des Staatshaushaltsplans eingehalten wurden,
- die gebuchten Einnahmen und Ausgaben belegt waren und
- die Haushaltssystematik eingehalten wurde.

Die nach einem mathematisch-statistischen Belegstichprobenverfahren durchgeführte Prüfung lässt über die geprüften Einzelfälle den Schluss zu, dass mit hoher Wahrscheinlichkeit eine ordnungsgemäße Haushaltsführung vorliegt.

Beim Landesamt für Besoldung und Versorgung hat die Finanzkontrolle in den Bereichen Entgelt für Arbeitnehmer, Beamtenbesoldung und -versorgung risikoorientiert 11.395 Zahlfälle untersucht. Durch diese Prüfungen konnten 0,9 Mio. Euro unberechtigte Zahlungen zurückgefordert und künftige Fehlzahlungen vermieden werden. Im Gegenzug wurden berechnete Ansprüche von 0,2 Mio. Euro erfüllt. Zudem wurden 7.539 Beihilfebescheide überprüft. Dies führte zu Beihilfekürzungen von 1,3 Mio. Euro und zu 0,6 Mio. Euro zusätzlich zu gewählter Beihilfe. Die Fehler bewegen sich summarisch im langjährigen Mittel. Daneben wurden in Sachverhalten mit Versorgungslastenteilung bei Dienstherrnwechsel Zahlungsansprüche des Landes von 10,1 Mio. Euro festgestellt, die in der Zwischenzeit vollständig erstattet wurden.

3.2 Bewirtschaftung der Personalausgaben und Umschichtungen von oder zu Sachausgaben

Das Staatshaushaltsgesetz sieht in § 6 eine Vielzahl von Flexibilisierungsmöglichkeiten im Haushaltsvollzug durch Deckungsfähigkeiten vor. Darüber hinaus können aufgrund haushaltsrechtlicher Regelungen Personalmittel zu den Sachmitteln umgeschichtet werden. Umgekehrt können Sachmittel die Personalmittel verstärken. Die Ressorts haben dies im Einzelnen mit den Nachweisen 6 a bis 6 d zu dokumentieren. In Tabelle 6 sind die Nachweise summarisch zusammengestellt. Die Nachweise umfassen:

- Personalmehrausgaben, die durch Mehreinnahmen oder Minderausgaben bei den sächlichen Verwaltungsausgaben, Ausgaben für Zuweisungen und Zuschüsse und bei den Investitionsausgaben (Hauptgruppen 5 bis 8) gedeckt sind (Nachweis 6 a),
- Personalmittelschöpfungen (Nachweis 6 b),
- Sachmittelschöpfungen (Nachweis 6 c) und
- Personalausgaben, die aus einer Leerstelle bezahlt wurden (Nachweis 6 d).

Tabelle 6: Personalmehrausgaben sowie Personal- und Sachmittelschöpfungen (in Euro)³

Einzelplan	Nachweis				Summe je Einzelplan
	6 a	6 b	6 c	6 d	
01	161.218	31.297	1.024.435	0	1.216.950
02	123.450	18.374	0	37.721	179.546
03	1.351.336	3.520.415	1.393.318	0	6.265.069
04	1.158.629	8.559.786	27.208.526	4.372	36.931.314
05	205.105	1.043.812	160.965	0	1.409.882
06	0	2.230.577	0	0	2.230.577
07	5.424.195	0	0	0	5.424.195
08	2.432.784	37.810	0	0	2.470.594
09	102.892	61.004	0	0	163.896
10	0	1.000	0	0	1.000
11	0	0	0	0	0
12	6.933.521	0	0	0	6.933.521
13	487.626	2.664.085	0	0	3.151.711
14	272.377.087	0	73.981.625	295.292	346.654.004
15	400	0	0	0	400
Summe	290.758.244	18.168.161	103.768.869	337.386	413.032.659

In den Geschäftsbereichen des Kultusministeriums (Einzelplan 04) und des Wissenschaftsministeriums (Einzelplan 14) wurden 2014 in großem Umfang Personalausgaben von oder zu Sachausgaben umgeschichtet.

3.3 Überplanmäßige und außerplanmäßige Ausgaben

Über- und außerplanmäßige Ausgaben bedürfen der Einwilligung des Ministeriums für Finanzen und Wirtschaft. 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 (Übersicht 1). Geleistete über- und außerplanmäßige Ausgaben sind dem Landtag ab einem Betrag von 100.000 Euro im Einzelfall mitzuteilen (§ 7 Absatz 5 Staatshaushaltsgesetz 2013/14). Das Ministerium für Finanzen und Wirtschaft hat dem Landtag hierüber mit Schreiben vom 3. August 2015 berichtet (Landtagsdrucksache 15/7287).

2014 gab es insgesamt 176 über- und außerplanmäßige Ausgaben mit einem Gesamtvolumen von 32,8 Mio. Euro. Sie betrafen zu 72 Prozent Sachausgaben und zu 28 Prozent Personalausgaben.

Einzelfälle größeren Umfangs waren:

- 4,9 Mio. Euro für die Erfüllung finanzieller Verpflichtungen der Landesbeteiligungen Baden-Württemberg GmbH (Kapitel 0620 Titel 682 14),
- 4,1 Mio. Euro wegen gestiegener Fallzahlen im Bereich der Jugendhilfe (Kapitel 0918 Titel 671 01),

³ Zum Teil Rundungsdifferenzen.

- 3,9 Mio. Euro wegen unvorhergesehener Aufwendungen für Betreuungsangebote im Rahmen der Verlässlichen Grundschule (Kapitel 0436 Titel 633 71),
- 2,3 Mio. Euro Mehrausgaben für geschaffene Planstellen bei Beruflichen Schulen (Kapitel 0420 Titelgruppe 71),
- 2,0 Mio. Euro wegen der Zunahme der Berechtigten und durch rückwirkende Zahlungen, insbesondere nach Verurteilungen in sozialgerichtlichen Verfahren (Kapitel 0905 Titel 681 72) und
- 1,7 Mio. Euro für Heilfürsorgemaßnahmen bei der Polizei (Kapitel 0314 Titel 443 02).

In 57 Fällen lag die vorgeschriebene Einwilligung des Ministeriums für Finanzen und Wirtschaft nicht vor. Die Summe dieser Haushaltsüberschreitungen beträgt 7,4 Mio. Euro.

Davon entfielen 34 Fälle auf das Innenministerium. Die Summe dieser Haushaltsüberschreitungen beträgt 1,1 Mio. Euro. Das Innenministerium begründet die Haushaltsüberschreitungen im Wesentlichen mit der Neustrukturierung der Haushaltskapitel infolge der Polizeistrukturereform.

3.4 Abweichungen von den Stellenübersichten

Andere Stellen als Planstellen sind in den Stellenübersichten des Staatshaushaltsplans auszubringen. Eine abweichende Besetzung der Stellen kann durch allgemeine Verwaltungsvorschriften zugelassen werden. Weitere Abweichungen bedürfen der Einwilligung des Ministeriums für Finanzen und Wirtschaft. Diese darf nur im Falle eines unvorhergesehenen und unabweisbaren Bedürfnisses erteilt werden. Diese Abweichungen von den Stellenübersichten, soweit nicht durch Gesetz, Haushaltsplan, Allgemeine Verwaltungsvorschriften zugelassen oder durch tarifliche Änderungen bedingt, sind in der Übersicht 1 A der Haushaltsrechnung des Landes dargestellt.

Stellenabweichungen größeren Umfangs waren:

- 508 Stellen der Entgeltgruppe 13 TV-L für Wissenschaftliche Lehrer, überwiegend im Rahmen der Inklusion im Schuljahr 2014/15 (Einzelplan 04) und
- 58 Stellen im Bereich des Einzelplans 03 insbesondere zur Verstärkung der personellen Kapazitäten im Bereich der Flüchtlingsaufnahme.

Bei allen 581 Stellenabweichungen lag die Einwilligung des Ministeriums für Finanzen und Wirtschaft zu Abweichungen von den Stellenübersichten vor.

4 Globale Minderausgaben

Globale Minderausgaben sind im Staatshaushaltsplan negativ veranschlagte Ausgaben, die im Haushaltsvollzug auszugleichen sind. Sie stellen eine Ausnahme vom Einzelveranschlagungsprinzip dar.

Im Vollzug des Staatshaushaltsplans 2014 waren bei den Sachausgaben globale Minderausgaben von 330 Mio. Euro zu erbringen. Diese Einsparverpflichtungen wurden von den Ressorts erfüllt. Die globalen Minderausgaben entsprachen damit 1,2 Prozent der Sachausgaben.

5 Druck- und Darstellungsfehler

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

6 Haushaltsreste und Haushaltsvorgriffe

6.1 Haushaltsreste 2013 und 2014

Die Haushaltsrechnung des Landes Baden-Württemberg 2014 weist zur Übertragung in das Haushaltsjahr 2015 die folgenden Reste aus:

Einnahmereste: 1.589.584.709,76 Euro
 Ausgaberrreste: 2.286.787.772,33 Euro

Mehrbetrag der Ausgaberrreste: 697.203.062,57 Euro

In den Einnahmeresten sind nicht in Anspruch genommene Kreditermächtigungen von 1.531.492.887,31 Euro enthalten.

Die nach 2015 übertragenen Ausgaberrreste betragen 2,3 Mrd. Euro. Dieser Wert entspricht 5,5 Prozent der Ausgabeansätze für 2014. Tabelle 7 zeigt die in 2013 und 2014 gebildeten Ausgaberrreste, unterteilt nach Ausgabegruppen.

Tabelle 7: Gliederung der Ausgaberrreste nach Ausgabearten (in Mio. Euro)⁴

Ausgabeart	2013			2014		
	Haushalts-soll	Rest	In Prozent	Haushalts-soll	Rest	In Prozent
Personalausgaben	15.947,6	286,9	1,8	16.200,6	211,0	1,3
Sächliche Verwaltungsausgaben	1.703,8	324,9	19,1	1.780,0	365,8	20,6
Schuldendienst	2.051,9	0,0	0,0	1.839,5	0,0	0,0
Zuweisungen und Zuschüsse (ohne Investitionen)	17.369,4	427,1	2,5	17.960,1	385,5	2,1
Ausgaben für Investitionen	3.683,1	1.142,7	31,0	4.080,5	1.291,3	31,6
Besondere Finanzierungsausgaben	-19,1	25,8		-63,8	33,2	
Summe Ausgaben	40.736,7	2.207,4	5,4	41.796,8	2.286,8	5,5

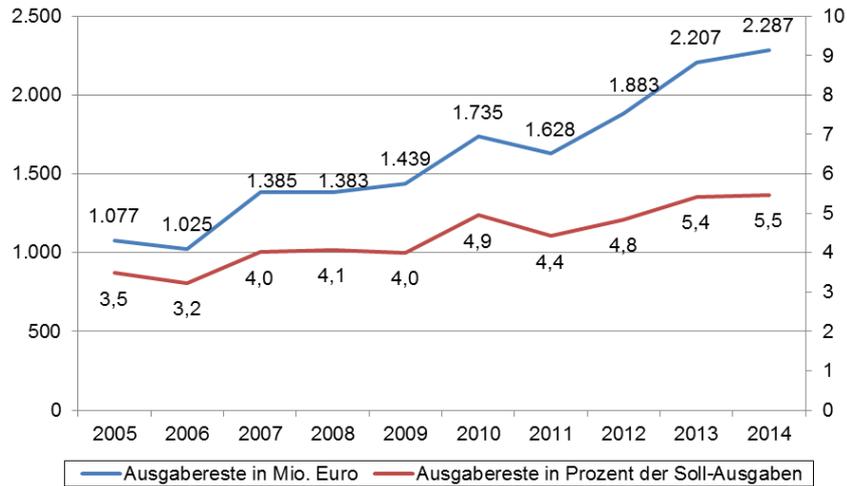
Wie schon 2013 sind die Ausgaberrreste für Investitionen 2014 auf sehr hohem Niveau. Auch im Bereich der sächlichen Verwaltungsausgaben sind die Ausgaberrreste im Vergleich zu den Haushaltsansätzen angestiegen.

⁴ Zum Teil Rundungsdifferenzen.

6.2 Entwicklung der Ausgaberreste im Zehn-Jahres-Vergleich

In der Abbildung wird die Entwicklung der Ausgaberreste in den Jahren 2005 bis 2014 und der jeweilige prozentuale Anteil an den Soll-Ausgaben dargestellt.

Abbildung: Ausgaberreste im Zehn-Jahres-Vergleich



2014 sind die Ausgaberreste erneut angestiegen. Mit 2.287 Mio. Euro oder 5,5 Prozent der im Staatshaushaltsplan veranschlagten Soll-Ausgaben markieren sie Höchstwerte im Zehn-Jahres-Vergleich.

Die Höhe der Ausgaberreste 2015 stand bei Abschluss der Denkschriftberatungen des Rechnungshofs noch nicht fest.