

Auszug aus

Denkschrift 2012

 zur Haushalts- und Wirtschaftsführung
des Landes Baden-Württemberg

Beitrag Nr. 1

Haushaltsrechnung des Landes für das
Haushaltsjahr 2010



Baden-Württemberg

RECHNUNGSHOF

Haushaltsrechnung des Landes für das Haushaltsjahr 2010

Die Haushalts- und Wirtschaftsführung des Landes war 2010 geordnet. Allerdings wurde das Land durch zwei Verträge zu Zahlungen verpflichtet, obwohl hierfür im Staatshaushaltsplan keine Haushaltsmittel zur Verfügung standen.

Die Haushaltsrechnung 2010 schließt mit einem rechnungsmäßigen Überschuss von 360 Mio. Euro ab. Der kassenmäßige Überschuss betrug 730 Mio. Euro. Die in der Haushaltsrechnung 2010 aufgeführten Beträge stimmen mit den in den Büchern nachgewiesenen Beträgen überein. Die Einnahmen und Ausgaben sind im Wesentlichen ordnungsgemäß belegt.

Eine im Wege der Notbewilligung zu Unrecht erteilte Ausgabeermächtigung hätte in der Haushaltsrechnung dargestellt werden sollen.

1 Haushaltsrechnung 2010

Der Finanzminister legte dem Landtag am 13.12.2011 (Landtagsdrucksache 15/1042) die Haushaltsrechnung des Landes Baden-Württemberg für das Haushaltsjahr 2010 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.

1.1 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 auf den Seiten 17 bis 88 der Haushaltsrechnung erläutert. Die in § 85 Absatz 1 Landeshaushaltsordnung genannten Übersichten sind beigelegt (Seiten 867 bis 880 und Seiten 883 bis 886).

1.2 Ergebnisse der Haushaltsrechnung

Der rechnungsmäßige Abschluss ist für die Bewertung der Haushaltsrechnung von maßgeblicher Bedeutung. Er besteht aus dem kassenmäßigen Jahresergebnis (Ist-Einnahmen und Ist-Ausgaben), den übernommenen Haushaltsresten des Vorjahres und den Haushaltsresten, die in das Folgejahr übertragen werden.

Tabelle 1: Kassenmäßiger Abschluss (in Euro)

	Haushaltsjahr 2009	Haushaltsjahr 2010
Ist-Einnahmen	34.846.277.849,22	36.934.059.307,82
Ist-Ausgaben	34.846.220.223,56	36.204.002.774,31
Kassenmäßiges Jahresergebnis (Überschuss)	+57.625,66	+730.056.533,51

Das kassenmäßige Jahresergebnis ergibt sich aus dem Saldo der tatsächlich eingegangenen Einnahmen und der tatsächlich geleisteten Ausgaben. Der Landeshaushalt 2010 hat mit einem kassenmäßigen Jahresergebnis von 730.056.533,51 Euro abgeschlossen. Dieses war am 31.12.2010 im Verwahrungsbuch der Landesoberkasse nachgewiesen.

Das Land hat nicht alle vorgesehenen Einnahmen und Ausgaben realisiert. Es hat in großem Umfang Einnahmereste und Ausgabereste gebildet.

Tabelle 2: Einnahmereste und Ausgabereste (in Euro)

	Haushaltsjahr 2009	Haushaltsjahr 2010
Aus dem Vorjahr übertragene		
Einnahmereste	+996.973.001,76	+1.163.997.244,86
Ausgabereste	-1.383.328.504,97	-1.438.574.823,06
a) Saldo Reste des Vorjahres	-386.355.503,21	-274.577.578,20
In das Folgejahr übertragene		
Einnahmereste ¹	+1.163.997.244,86 ¹	+1.090.890.168,38 ¹
Ausgabereste	-1.438.574.823,06	-1.735.483.901,10
b) Saldo Reste des Folgejahres	-274.577.578,20	-644.593.732,72
Unterschiedsbetrag der Salden b) ./ a)	+111.777.925,01	-370.016.154,52

¹ Davon 967.811.606,55 Euro aus nicht verbrauchten Kreditermächtigungen.

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

Tabelle 3: Rechnungsmäßiges Jahresergebnis (in Euro)

	Haushaltsjahr 2009	Haushaltsjahr 2010
Kassenmäßiges Jahresergebnis (Überschuss)	+57.625,66	+730.056.533,51
Unterschiedsbetrag der Salden	+111.777.925,01	-370.016.154,52
Rechnungsmäßiges Jahresergebnis (Überschuss)	+111.835.550,67	+360.040.378,99

Unter Berücksichtigung der Haushaltsreste des Vorjahres und der Haushaltsreste, die in das Folgejahr übertragen wurden, ergibt sich ein rechnungsmäßiges Jahresergebnis von 360.040.378,99 Euro.

Der rechnungsmäßige Überschuss hat sich im Vergleich zum Vorjahr um 248,2 Mio. Euro erhöht. Haushaltsreste werden in dieser Denkschrift im Beitrag Nr. 2 erläutert.

Das kassenmäßige Gesamtergebnis ergibt sich aus dem kassenmäßigen Jahresergebnis, ergänzt um die noch nicht abgewickelten Jahresergebnisse früherer Jahre. Bereinigt um den Saldo der in das Folgejahr übertragenen Einnahmereste und Ausgabereiste ergibt sich das rechnungsmäßige Gesamtergebnis.

Tabelle 4: Kassenmäßiges und rechnungsmäßiges Gesamtergebnis (in Euro)

	Haushaltsjahr 2009	Haushaltsjahr 2010
Kassenmäßiges Jahresergebnis	57.625,66	730.056.533,51
Im Haushalt noch nicht gebuchte Jahresergebnisse früherer Jahre	603.821.040,29	530.453.665,95
Kassenmäßiges Gesamtergebnis	603.878.665,95	1.260.510.199,46
Abzüglich des Saldos der in das Folgejahr übertragenen Einnahmereste und Ausgabereiste	-274.577.578,20	-644.593.732,72
Rechnungsmäßiges Gesamtergebnis	+329.301.087,75	+615.916.466,74

Das kassenmäßige Gesamtergebnis mit 1.260.510.199,46 Euro zeigt den Betrag, der dem Land aus seinem Haushaltsabschluss zum 31.12.2010 als Guthaben zur Verfügung stand. Von diesem Betrag ist der Saldo der in das Folgejahr übertragenen Einnahmereste und Ausgabereiste von

644,6 Mio. Euro abzuziehen. Daraus ergibt sich ein rechnermäßiges Gesamtergebnis von 615.916.466,74 Euro.

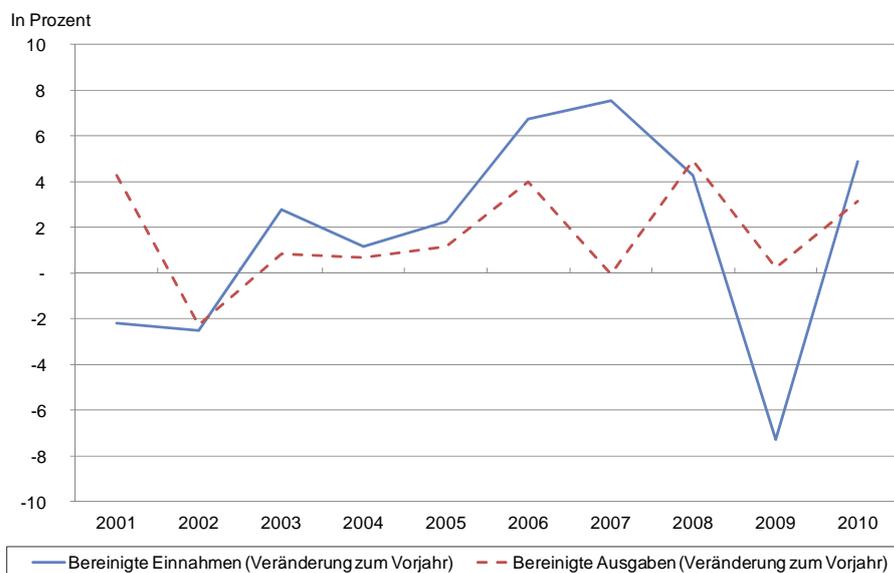
2011 wurden 522,3 Mio. Euro noch nicht gebuchter Jahresergebnisse früherer Jahre als Einnahmen verwendet. Das Guthaben des Landes aus seinen Kassenüberschüssen ging daher auf 738,2 Mio. Euro zurück.

1.3 Bereinigte Einnahmen und Ausgaben, Finanzierungssaldo

Aus der Differenz der bereinigten Einnahmen und der bereinigten Ausgaben ergibt sich der Finanzierungssaldo. Die Ist-Einnahmen werden dabei um die Schuldenaufnahme am Kreditmarkt, die Entnahmen aus Rücklagen, Fonds und Stöcken sowie um die Einnahmen aus Überschüssen der Vorjahre und haushaltstechnische Verrechnungen verringert. Demgegenüber werden die Ist-Ausgaben um Tilgungen am Kreditmarkt, Zuführungen an Rücklagen, Fonds und Stöcken sowie um etwaige Fehlbeträge aus Vorjahren und haushaltstechnische Verrechnungen vermindert.

Die prozentualen Veränderungen der bereinigten Einnahmen und Ausgaben gegenüber dem jeweiligen Vorjahr seit 2001 sind in Abbildung 1 dargestellt.

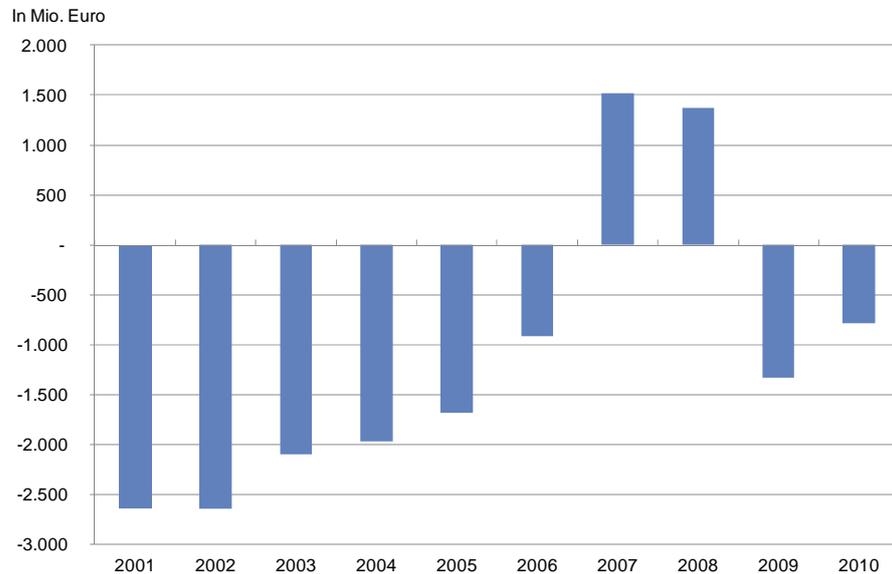
Abbildung 1: Bereinigte Einnahmen und Ausgaben seit 2001



Bis 2007 ist ein Trend erkennbar, wonach die bereinigten Einnahmen gegenüber dem Vorjahr insgesamt deutlich stärker stiegen als die bereinigten Ausgaben. Ab 2008 brachen die bereinigten Einnahmen weg, während die bereinigten Ausgaben bei Weitem nicht im gleichen Umfang sanken. Die Grafik zeigt, dass Einnahmeeinbrüche nicht ausreichend schnell durch Ausgabekürzungen aufgefangen werden können. Daher sollten auch bei Einnahmesteigerungen die Ausgaben begrenzt bleiben.

Abbildung 2 zeigt die Entwicklung des Finanzierungssaldos seit 2001.

Abbildung 2: Finanzierungssaldo 2001 bis 2010



Der Finanzierungssaldo entwickelte sich zwischen 2002 und 2007 in der Tendenz positiv. 2007 und 2008 lagen die bereinigten Einnahmen sogar erheblich über den bereinigten Ausgaben. 2009 und 2010 waren erneut negative Finanzierungssalden zu verzeichnen.

Im Haushaltsjahr 2010 betrug der Finanzierungssaldo -808,9 Mio. Euro. Er verbesserte sich gegenüber dem Vorjahr um 533,1 Mio. Euro.

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

2.1 Prüfungen des Rechnungshofs

Der Rechnungshof prüfte die Ordnungsmäßigkeit der Haushaltsrechnung des Landes. Hierzu hat er mittels Stichproben geprüft, ob

- die Vorgaben des Staatshaushaltsplans eingehalten wurden,
- die gebuchten Einnahmen und Ausgaben belegt waren,
- bei Beschaffungsvorgängen die einschlägigen Vorschriften beachtet wurden und
- die Haushaltssystematik eingehalten wurde.

Im Geschäftsjahr 2010 schloss die Finanzkontrolle 148 Prüfungen ab und hat in ihren Prüfungsmitteilungen zahlreiche Hinweise zur Haushalts- und Wirtschaftsführung gegeben. Beispielsweise wurden im Bereich der Steuerverwaltung 9.923 repräsentativ ausgewählte Einkommensteuerfälle der Ver-

anlagungsjahre 2006 und 2008 geprüft. Davon wurden 1.788 Fälle beanstandet (Fehlerquote 18 Prozent). Das Fehlervolumen betrug 2,2 Mio. Euro.

Beim Landesamt für Besoldung und Versorgung hat die Finanzkontrolle in den Bereichen Entgelt für Arbeitnehmer, Beamtenbesoldung und -versorgung risikoorientiert 14.751 Zahlfälle untersucht. Durch diese Prüfungen konnten 1,1 Mio. Euro unberechtigte Zahlungen zurückgefordert und künftige Fehlzahlungen vermieden werden. Im Gegenzug wurden berechnete Ansprüche von 0,6 Mio. Euro erfüllt. Zudem wurden 5.730 Beihilfebescheide überprüft. Dies führte zu Beihilfekürzungen von 1,3 Mio. Euro und zu 0,6 Mio. Euro zusätzlich zu gewählender Beihilfe. Die Fehler bewegen sich summarisch im langjährigen Mittel.

2.2 Einnahmen und Ausgaben

Die in der Haushaltsrechnung aufgeführten Einnahmen und Ausgaben stimmen mit den in den Rechnungslegungsbüchern nachgewiesenen Beträgen überein. In den geprüften Rechnungen wurden keine Einnahmen oder Ausgaben festgestellt, die nicht belegt waren.

2.3 Erwerb der Anteile der EnBW AG durch das Land

Der Finanzminister hat im Wege der Notbewilligung nach Artikel 81 Landesverfassung im Ergebnis dem Erwerb von Anteilen der EnBW AG zugestimmt, obwohl die rechtlichen Voraussetzungen nicht vorlagen. Diese Zustimmung betraf Ausgaben und Verpflichtungsermächtigungen. Entsprechend dem zugrunde liegenden Rechtsgeschäft hat der Finanzminister 2010 Ausgaben von 0,17 Mrd. Euro und einer Verpflichtungsermächtigung von 5,5 Mrd. Euro für 2011 zugestimmt.

Für diese Ausgabeermächtigung musste nachträglich die Genehmigung des Landtags eingeholt werden (Artikel 81 Satz 3 Landesverfassung). Diese Genehmigung wurde zwar nicht ausdrücklich erteilt. Jedoch ist aus der Begründung zum Gesetz über die Feststellung eines Zweiten Nachtrags zum Staatshaushaltsplan 2010 und 2011 zu entnehmen, dass damit „die Genehmigungen nach Artikel 81 Satz 3 Landesverfassung erteilt werden“ sollen. Der Rechnungshof geht davon aus, dass Genehmigungen nach Artikel 81 Satz 3 Landesverfassung künftig in jedem Fall explizit beantragt und erteilt werden.

Die bewilligte Ausgabe wurde im Landeshaushalt nicht vollzogen. Dennoch hätte die Notbewilligung in der Haushaltsrechnung aufgeführt werden sollen.

Zur Vorbereitung des Erwerbs der Anteile der EnBW AG schlossen sowohl das Land als auch die NECKARPRI GmbH je zwei Beratungsverträge. Die Honorare für die Beratungen wurden allein von der landeseigenen NECKARPRI GmbH bezahlt. Jedoch bestanden auch Ansprüche der Vertragspartner unmittelbar gegen das Land. Dafür waren keine Mittel im Staatshaushaltsplan 2010 enthalten. Überplanmäßige Ausgaben für diese Verträge wurden weder beantragt noch genehmigt.

2.4 Haushaltsüberschreitungen

2.4.1 Haushaltsrechtliche Vorgaben

Über- und außerplanmäßige Ausgaben bedürfen der Einwilligung des Finanzministeriums. Sie darf nur im Falle eines unvorhergesehenen und unabweisbaren Bedürfnisses erteilt werden. Die Haushaltsüberschreitungen sind in der Haushaltsrechnung einzeln nachgewiesen und dort in der Übersicht 1 zusammengestellt. Die vom Ministerium für Finanzen und Wirtschaft bewilligten Abweichungen von den Stellenübersichten sind in der Übersicht 1 A dargestellt und begründet.

Geleistete über- und außerplanmäßige Ausgaben sind dem Landtag ab einem Betrag von 100.000 Euro im Einzelfall mitzuteilen (§ 7 Absatz 5 Staatshaushaltsgesetz 2010/2011). Das Ministerium für Finanzen und Wirtschaft hat dem Landtag hierüber mit Schreiben vom 23.08.2011 berichtet (Landtagsdrucksache 15/465). Der Landtag genehmigte die Haushaltsüberschreitungen in seiner Sitzung am 21.12.2011 nachträglich (Artikel 81 Satz 3 Landesverfassung).

2.4.2 Bewilligte Haushaltsüberschreitungen

Das Finanzministerium bewilligte im Haushaltsjahr 2010 über- und außerplanmäßige Ausgaben einschließlich Vorgriffe von 45,2 Mio. Euro. Dies sind 87 Prozent der gesamten Haushaltsüberschreitungen von 52 Mio. Euro. Sie verteilen sich auf die Einzelpläne wie folgt:

Tabelle 5: Bewilligte Haushaltsüberschreitungen (in Euro)

Einzelplan	Sachausgaben	Personalausgaben
02 Landtag	34.681,79	145.795,03
03 Innenministerium	8.135.983,77	6.850.697,74
04 Ministerium für Kultus, Jugend und Sport	1.640.897,41	848.718,77
05 Justizministerium	136.036,75	251.309,67
06 Finanzministerium	45.176,41	-
07 Wirtschaftsministerium	3.530.835,45	-
08 Ministerium für Ländlichen Raum, Ernährung und Verbraucherschutz	6.440.055,28	93.230,49
09 Ministerium für Arbeit und Sozialordnung, Familien und Senioren	15.091.808,69	6.706,01
11 Rechnungshof	283,84	1.000,00
12 Allgemeine Finanzverwaltung	1.431.913,01	301.113,80
14 Ministerium für Wissenschaft, Forschung und Kunst	110.059,87	54.402,06
Gesamt	36.597.732,27	8.552.973,57

Mehrausgaben in größerem Umfang sind für folgende Zwecke angefallen:

- 5 Mio. Euro für Kostensteigerungen bei Heilfürsorgeleistungen für die Landespolizei (Kapitel 0314 Titel 443 02),
- 4,1 Mio. Euro höhere Aufwendungen wegen gestiegener Zugangszahlen bei den Asylbewerbern (Kapitel 0330 Titel 633 08),
- 4,5 Mio. Euro außerplanmäßige Zuschüsse für Dorferneuerung und Dorfentwicklung (Kapitel 0804 Titel 883 01),
- 7,1 Mio. Euro höhere Zuschüsse an soziale Einrichtungen und sonstige Institutionen (Haushaltsvorgriff) und
- 4,9 Mio. Euro Zuschüsse für Schulen an anerkannten Heimen für Minderjährige wegen Anstieg der Schülerzahlen (Kapitel 0918 Titel 684 01).

Über alle Einzelpläne betrachtet betrafen die Überschreitungen zu 82 Prozent Sachausgaben und Investitionen und zu 18 Prozent Personalausgaben.

2.4.3 Entwicklung der Haushaltsüberschreitungen

Tabelle 6: Entwicklung der Haushaltsüberschreitungen

Haus-haltsjahr	Gesamtausgaben Soll in Mio. Euro	Überschreitungen in Mio. Euro	Anteil der Über-schreitungen am Soll in Prozent
2006	31.771	63	0,2
2007	34.522	54	0,2
2008	33.984	101	0,3
2009	35.941	102	0,3
2010	35.081	52	0,1

Die durch die Haushaltsüberschreitungen bedingten Abweichungen lagen - gemessen am Soll des jeweiligen Haushaltsplans - bei durchschnittlich 0,2 Prozent. Die Überschreitungen sind 2010 nominal um die Hälfte gegenüber dem Vorjahr zurückgegangen.

2.5 Globale Minderausgaben

Im Staatshaushaltsplan 2010 waren bei Kapitel 1212 Titel 972 01 globale Minderausgaben von 77,3 Mio. Euro veranschlagt. Darüber hinaus mussten im Vollzug 2,5 Mio. Euro globale Minderausgaben zur Finanzierung der Titelgruppen 70 und 71 des Kapitels 1212 erwirtschaftet werden. Die Einsparungen bei den Sachausgaben - Haushaltsgruppen 5 bis 8 - wurden von den Ressorts nachgewiesen. Zusätzlich mussten die Ressorts einzelplanspezifische globale Minderausgaben von 145,9 Mio. Euro erbringen.

In der Summe mussten die Ressorts 225,7 Mio. Euro globale Minderausgaben erwirtschaften. Die Sachausgaben (ohne die Einzelpläne 01 und 11) beliefen sich 2010 auf 21.620 Mio. Euro. Der prozentuale Anteil aller globalen Minderausgaben an den Sachausgaben bewegte sich bei den meisten Ressorts zwischen 0,8 und 3,8 Prozent und betrug im Durchschnitt 1 Prozent.

2.6 Druck- und Darstellungsfehler

Bei der Gesamtrechnungsprüfung stellte der Rechnungshof keine wesentlichen Druck- und Darstellungsfehler in der Haushaltsrechnung des Landes fest.

3 Stellungnahme des Ministeriums

Das Ministerium für Finanzen und Wirtschaft weist darauf hin, dass in der Haushaltsrechnung des Landes über- oder außerplanmäßige Ausgaben anzugeben sind (§ 81 Absatz 2 Nr. 2 lit. h Landeshaushaltsordnung). Da die Ermächtigung für außerplanmäßige Ausgaben nicht in Anspruch genommen worden sei, sei sie nicht im Rahmen der Rechnungslegung zu berücksichtigen gewesen.

4 Schlussbemerkung

Der Rechnungshof anerkennt, dass die Landeshaushaltsordnung nicht ausdrücklich vorsieht, Ermächtigungen für über- oder außerplanmäßige Ausgaben in der Haushaltsrechnung des Landes aufzuführen. Ein Haushaltsvollzug aufgrund einer Zustimmung des Finanzministers nach Artikel 81 Satz 1 Landesverfassung (Notbewilligung) stellt die große Ausnahme vom Grundsatz der Haushaltsverantwortung des Landtags dar. Im Sinne der Klarheit und Transparenz sollten Notbewilligungen künftig in der Haushaltsrechnung des Landes dargestellt werden.