

7. Feststellungen zur Haushaltsrechnung 2003

Die bereits 2002 bestehenden Sicherheitsmängel des neu eingeführten IT-Verfahrens für die Buchführung und Rechnungslegung bestanden 2003 noch fort. Das Finanzministerium arbeitet daran, diese Mängel zu beseitigen.

Obwohl kein unabweisbares Bedürfnis bestand, hat das Finanzministerium nach Buchungsschluss noch Auszahlungen und Berichtigungsbuchungen für das abgelaufene Haushaltsjahr durchgeführt. Für noch zu leistende Zahlungsverpflichtungen aufgrund von Ausgaberesten standen keine gesonderten Deckungsmittel zur Verfügung. Diese müssen selbst für Ausgaben aus zweckgebundenen Einnahmen von den Ressorts aus dem laufenden Haushalt erwirtschaftet werden.

Die Buchführung der Verpflichtungsermächtigungen ist erneut zu beanstanden. Auch der Nachweis über das Vermögen und die Schulden des Landes ist wiederum fehlerhaft.

Die geprüften Ressorts nutzen für die Inventarisierung ihrer Geräte, des Materials und der Bücher unterschiedliche IT-Verfahren. Keines entspricht den Anforderungen der LHO.

Wie bereits 2002 wurde auch 2003 die von der Verfassung vorgegebene, durch die Investitionen bestimmte Obergrenze für die Kreditaufnahme unter Berufung auf eine Störung des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts um rd. 600 Mio. € überschritten. Mit neuen Krediten von insgesamt 1.173,6 Mio. € stieg die Verschuldung des Landes Ende 2003 auf rd. 19.490 Mio. € Inwieweit diese Kreditaufnahme verfassungskonform war, wird das Bundesverfassungsgericht auf Antrag der CDU-Fraktion klären.¹

Das Land hat zusätzliche Kassenverstärkungskredite durch Überziehung der Girokonten aufgenommen und hierfür 2003 insgesamt Zinsen in Höhe von 11,8 T€ gezahlt.

Die mit dem Zinsmanagement in den vergangenen Jahren erreichte Verstetigung der Zinsausgaben darf nicht zu dem Trugschluss führen, dass dies auf Dauer so bleibt. Die hohen Nettokreditaufnahmen der letzten Jahre werden zu einer Steigerung der Zinsausgaben führen. Zudem besteht das Risiko steigender Zinssätze.

¹ Sachstand zum Zeitpunkt der Beschlussfassung des Senats am 05.04.2005.

7.1 Allgemeine Feststellungen zur Haushaltsrechnung 2003

Die Landesregierung hat dem Landtag gem. Art. 55 Abs. 1 Satz 2 Landesverfassung (LV) die **Haushaltsrechnung mit einer Übersicht über das Vermögen und die Schulden** des Landes im nächsten Haushaltsjahr vorzulegen. **Zur Haushaltsrechnung berichtet** der LRH dem Landtag und der Landesregierung **unmittelbar**.

Die Landesregierung legte die Haushaltsrechnung 2003 dem Landtag am 29.10.2004 mit Landtagsdrucksache 15/3765, dem LRH am 03.11.2004 vor.

- 7.1.1 Der Vorlagetermin für die dem LRH für die Prüfung der Haushaltsrechnung vorzulegenden Unterlagen, u. a. die **Beiträge** der Ressorts mit den **dazugehörigen Anlagen zur Haushaltsrechnung** war auf den 14.05.2004 festgelegt worden. Zu diesem Zeitpunkt lagen dem LRH lediglich die vollständigen, richtigen Unterlagen von 4 Einzelplänen (Epl.) und 4 Kapiteln (Kap.) des Epl. 12 vor. Insgesamt waren 14 Ergänzungen und 14 Korrekturen bereits abgegebener Unterlagen erforderlich, sodass dem LRH erst 6 Monate später am 17.11.2004 alle von den Ressorts für die Prüfung vorzulegenden Unterlagen zur Verfügung standen.

Die am 26.02.2004 erstellte Gesamrechnungsnachweisung musste mit Datum vom 08.07.2004 korrigiert werden, weil die Grundlagen für die Berechnung der Kassenreste nicht richtig waren und auch zu falschen Ergebnissen führten.

Die Landeshauptkasse¹ verbindet die veranschlagten Einnahmen und Ausgaben sowie deren Änderungen mit den abgerechneten Einnahmen und Ausgaben. Die sich daraus ergebende **Haushaltsrechnung** hat das Finanzministerium aufgestellt.

Die Jahresabschlüsse der Landesbetriebe werden in Anlagen zur Haushaltsrechnung dargestellt.

- 7.1.2 Der endgültige **Abschluss der Bücher** für das Haushaltsjahr 2003 wurde aufgrund des Beschlusses des Landtages,² den Jahresabschluss zeitnah durchzuführen, am 26.02.2004 vorgenommen. Die Abschlusszahlungen für das Jahr 2003 beim Länderfinanzausgleich und den Bundesergänzungszuweisungen in Höhe von insgesamt 43,4 Mio. € wurden im Jahr 2004 vereinnahmt.

¹ Übertragung der Aufgaben der Landeshauptkasse auf die Landesbezirkkasse Kiel zum 01.02.2003; Überleitung in die Landeskasse Schleswig-Holstein zum 01.05.2003; GVOBl. Schl.-H. S. 44.

² Landtagsbeschluss vom 12.11.2003, Landtagsdrucksache 15/2985 vom 06.11.2003.

7.2 **Besondere Feststellungen aufgrund der Umstellung des Jahresabschlusses und der Rechnungslegung auf das SAP-Verfahren**

Nach Umstellung der dezentralen Mittelbewirtschaftung und der Buchführung auf das Verfahren SAP R/3 – Branchenlösung IS-PS¹ am 01.10.2001 hat das Land erstmals den Jahresabschluss 2002 mit diesem Verfahren erstellt.

- 7.2.1 Der LRH hat im Rahmen seiner Prüfung der Haushaltsrechnung 2002 in seinen Bemerkungen 2004 hohe verfahrensbezogene Sicherheitsrisiken aufgrund der unzulänglichen landesspezifischen Anpassungen des Verfahrens festgestellt. Die so in ihrer Sicherheit eingeschränkte Funktionalität des Verfahrens hat zur Folge, dass es bei Eingaben von Buchungsdaten nicht zu richtigen, vollständigen, zeitgerechten und nachvollziehbaren Ergebnissen kommen muss. Damit war die Ordnungsmäßigkeit des auf die Bedürfnisse des Landes eingestellten Verfahrens zum Zeitpunkt der Prüfung nicht gegeben.²

Erhebungszeitpunkt dieser Prüfung war der 01.09.2003. Da das Finanzministerium erst nach Vorlage der Ergebnisse dieser Prüfung in den Bemerkungen 2004 mit der Beseitigung der Sicherheitsmängel beginnen konnte, gelten die im vergangenen Jahr festgestellten Mängel auch für den nunmehr geprüften Jahresabschluss 2003.

Aufgrund des Landtagsbeschlusses vom 24.09.2004 über die Bemerkungen 2004 arbeitet das Finanzministerium daran, die vom LRH festgestellten Sicherheitsmängel zu beseitigen.

Nach Auffassung des **Finanzministeriums** habe der LRH seine Schlussfolgerungen aus dem Verfahrenszustand nicht belegt; es halte die Zweifel an der Ordnungsmäßigkeit der Buchführung für unzulässig.

Der **LRH** hat die Ordnungsmäßigkeit des Verfahrens, nicht aber die Ordnungsmäßigkeit der Buchführung infrage gestellt. Dies verkennt das Finanzministerium.

- 7.2.2 Ungeachtet der bestehenden Berichtspflicht gegenüber dem Finanzausschuss aufgrund der Bemerkungen 2004 wird das Finanzministerium aufgefordert, bei der Vorlage der künftigen Haushaltsrechnungen - erstmals mit der Haushaltsrechnung 2005 - nachzuweisen, dass die festgestellten Sicherheitsmängel und Unzulänglichkeiten des Berechtigungswesens nicht bestehen. Der LRH weist darauf hin, dass die Überwachung der IT-Sicherheit und des Berechtigungswesens eine Daueraufgabe des Finanzministeriums ist.

¹ IS-PS = Industry Solution - Public Sector.

² Bemerkungen 2004 des LRH, Nr. 6.

7.3 Jahresabschluss und Korrekturbuchungen zum Jahresende 2003

Grundsätze der zeitlichen Zuordnung von Zahlungen, eingegangenen Verpflichtungen, Geldforderungen sowie anderer Bewirtschaftungsvorgänge regelt § 72 LHO. Das Finanzministerium legt im Jahresabschlusserlass darüber hinaus jeweils für den Abschluss eines Haushaltsjahres fest, welche Buchungen bis zu welchem Zeitpunkt durchgeführt werden müssen bzw. dürfen, um einen den Vorschriften entsprechenden Jahresabschluss erstellen zu können.

Für den Abschluss des Haushaltsjahres 2003 durften Zahlungen nach dem 30.12.2003 noch für 2003 nur im Falle eines unabwiesbaren Bedürfnisses mit Zustimmung der Haushaltsabteilung des Finanzministeriums durchgeführt werden.

- Mit Datum vom 13.01.2004 wurde für den Epl. 03 ein Betrag von 5 T€ überwiesen, der vorher wegen fehlender Begründung nicht überwiesen werden konnte.
- Mit Datum vom 14.01.2004 wurden im Epl. 06 bereits für das Jahr 2004 gebuchte Einnahmen in Höhe von 2.909,9 T€ in das Jahr 2003 zurückgebucht.
- Mit Datum vom 15.01.2004 wurden rd. 147 T€ an die NordwestLotto Schleswig-Holstein aus der IV. Quartalsabrechnung 2003 überwiesen. Ein unabwiesbares Bedürfnis für diese Zahlungen noch für das abgelaufene Jahr wurde durch das Finanzministerium nicht festgestellt.

Das **Finanzministerium** bejaht die nach dem Jahresabschlusserlass geforderte Unabweisbarkeit.

Nach den Feststellungen des **LRH** wird weder in den Buchungsbelegen noch in der Stellungnahme des Finanzministeriums die Unabweisbarkeit begründet. Der LRH hat weiterhin Zweifel, ob diese gegeben ist.

Berichtigungsbuchungen für das Jahr 2003 konnten noch in der Zeit vom 05. bis 08.01.2004 vorgenommen werden. Abweichend von dieser Vorgabe wurden

- mit Datum vom 21.01.2004 für das Institut für Weltwirtschaft mehrere Umbuchungen innerhalb des Kapitels vorgenommen. Da die Buchungsstellen außerhalb des Haushalts (z. B. Rücklagen) bereits für 2003 geschlossen waren, musste eine in 2003 gebildete Rücklage für das Jahr 2004 gebucht werden,
- zwischen dem 15.01.2004 und dem 27.01.2004 noch 24 Verrechnungsbuchungen zwischen Buchungsstellen vorgenommen.

Die Berichtigungsbuchungen durften nicht mehr durchgeführt werden.

7.4 Haushaltsüberschreitungen

7.4.1 Die im Haushaltsplan ausgewiesenen Ausgabeansätze und die Ausgaberechte ergeben das Gesamt-Ausgabe-Soll. Sollerhöhungen aufgrund § 7 Haushaltsgesetz (HG), der LHO oder von Haushaltsvermerken hat das Parlament bereits zugestimmt. Über diese vom Parlament erteilten Ermächtigungen, Mehrausgaben zu leisten, hinaus darf das Finanzministerium im Falle unvorhergesehener und unabweisbarer Bedürfnisse in über- oder außerplanmäßige Ausgaben einwilligen (Notbewilligungsrecht gem. § 37 Abs. 1 LHO), sofern nicht ein Nachtragshaushalt eingebracht werden muss (§ 37 Abs. 2 und 3 LHO).

Anträge auf über- und außerplanmäßige Ausgaben sind unter Berücksichtigung des Urteils des Bundesverfassungsgerichts¹ für die Ausübung dieses Notbewilligungsrechts zu prüfen.² Das Ergebnis ist zu dokumentieren.

Mehrausgaben (Haushaltsüberschreitungen) - mit und ohne Einwilligung des Finanzministeriums -, die sich beim Vollzug des Haushaltsplans ergeben, werden in der Haushaltsrechnung nachgewiesen.

Insgesamt wurden die Haushaltsansätze bei 31 Titeln überplanmäßig um
1.399.106,74 €

überschritten.

Das Gesamtvolumen der Überschreitungen hat sich gegenüber 2002 (rd. 42,2 Mio. €) erheblich verringert und beträgt noch 3,3 % der Vorjahresüberschreitungen.

7.4.2 Die gesamten Haushaltsüberschreitungen verteilen sich wie folgt auf Ressorts und Hauptgruppen (HGr.) in :

¹ Bundesverfassungsgericht (BVerfG), Urteil vom 25.05.1977 - 2 BvE 1/74.

² Vgl. Empfehlungen in den Bemerkungen 1995 des LRH, Nr. 7.4.

Epl.	Personal- ausgaben HGr. 4	Sächliche Verwal- tungs- ausgaben HGr. 5	Zuwendungen mit Ausnahme für Inves- titionen HGr. 6	Baumaß- nah- men HGr. 7	Sonstige Investitio- nen und Investi- tionsförde- rungen HGr. 8	Besondere Finanzie- rungs- maß- nahmen HGr. 9	Gesamt
01	17.881	48.742					66.622
04	12.313	112.557	195		77.313		202.378
05			69				69
06			233.543				233.543
07	34.775	1.508	363.033			31.707	431.022
08		22					22
09		5426					5.426
10			194.944				194.944
11			19				19
12				77.000			77.000
13	2.474		185.587				188.061
Sum- me	67.443	168.255	977.389	77.000	77.313	31.707	1.399.107

Differenzen zwischen Gesamtzahl und der Summe der Teilzahlen entstehen durch unabhängige Rundungen; allen Rechnungen liegen ungerundete Zahlen zugrunde.

Dies gilt auch für alle folgenden Tabellen.

7.4.3 Mit Einwilligung des Finanzministeriums waren die Überschreitungen gedeckt durch:

- Einsparungen 1.007.569,03 €
- Einnahmen bzw. Mehreinnahmen 324.915,50 €
- Mehreinnahmen in 2004 66.622,21 €

Damit waren alle Überschreitungen zum ersten Mal seit Jahren gedeckt.

Die **Haushaltsüberschreitungen ohne Einwilligung des Finanzministeriums** betragen rd. 550 T€ bei 23 Titeln (2002: 1.367 T€). Die ungenehmigten Überschreitungen waren überwiegend, wie wiederholt seit Jahren festgestellt, auf mangelnde Überwachung sowie auf fehlende oder nicht rechtzeitige Abstimmung während des Haushaltsvollzugs zurückzuführen. Ferner waren auch Fehlinterpretationen des HG und von Haushaltsvermerken für die ungenehmigten Haushaltsüberschreitungen ursächlich.

Folgende ungenehmigte Überschreitungen seien exemplarisch erwähnt:

- Im Kapitel 0102 wurden die Maßnahmegruppen (MG) 03 und 04 Projekte „Gütesiegel-Verfahren für IT-Produkte“ und „Datenschutz-Behördenaudit“ um insgesamt 66,6 T€ überschritten, weil die EU sich Schlusszahlungen bis zur Gesamtabrechnung der Fördermaßnahmen vorbehalten hat und das Unabhängige Landeszentrum für Datenschutz keine Vorsorge für Zahlungsverpflichtungen im Hinblick auf diesen Vorbehalt getroffen hat.

- Der Titel 0410-533 65 Titelgruppe 65 „Vergütungen für Dienstleistungen“ wurde um 64,6 T€ überschritten. Die Begründung „Mehrbedarf“ lässt deutlich die Missachtung der parlamentarischen Vorgaben durch die Verwaltung erkennen.
- Im Kapitel 0416 MG 04 „Städtebauförderung“ sind 2 Beträge von insgesamt 77,3 T€ doppelt gezahlt worden. Sie wurden nach Angaben des Ressorts in 2004 erstattet.
Das Ressort teilt mit, dass sich der Zinsverlust für das Land auf 448,84 € beläuft.

Der LRH weist darauf hin, dass auch im Zuge der Modernisierung die Haushaltsüberwachung wichtige und notwendige Aufgabe bleibt.

Nach dem Beschluss des Landtages¹ ist die Landesregierung aufgefordert, Sanktionsmaßnahmen bei auftretenden ungenehmigten Überschreitungen vorzuschlagen.

Für die im Haushaltsjahr 2002 festgestellten Haushaltsüberschreitungen durch fehlerhafte Restebildungen und eine Rücklagenzuführung von insgesamt 1.045.512,18 € sind in 2003 Reste und Rücklagen in Abgang gestellt worden.

7.5 Haushaltsreste

Als Ausnahme vom Grundsatz der zeitlichen Bindung der Ausgabeermächtigung können **Ausgabereste** gem. § 45 Abs. 2 LHO gebildet werden. Ausgabereste entstehen nicht automatisch in Höhe der am Jahresende verbliebenen Ausgabeermächtigung; sie werden fallweise nach den Voraussetzungen des § 45 Abs. 3 LHO gebildet, nämlich um eingegangene Verpflichtungen zu erfüllen oder um Ausgaben wirtschaftlicher und sparsamer zu leisten. Ausnahmen von diesen Voraussetzungen zur Restebildung können für Modellprojekte im Rahmen der Experimentierklausel nach § 10 a LHO zugelassen werden.

Wie in den Vorjahren lag die Zuständigkeit für die Bildung der Ausgabereste nach § 45 Abs. 3 LHO am Ende des Haushaltsjahres 2003 bei den Ressorts. Das Finanzministerium willigt unter den Voraussetzungen des § 19 Abs. 2 LHO und nach Maßgabe der Bestimmungen des Haushaltsführungserlasses in die Inanspruchnahme der von den Ressorts gebildeten Reste ein, soweit nicht den Ressorts selbst durch das HG eine Inanspruchnahme ohne Einwilligung des Finanzministeriums zugestanden worden ist. Danach werden Reste nur gegen Deckung zulasten der Ansätze des folgenden Haushaltsjahres oder durch die Bildung neuer Ausgabereste in gleicher Höhe am Ende des folgenden Haushaltsjahres freigegeben.

¹ Landtagsbeschluss vom 12.11.2003, Landtagsdrucksache 15/2985 vom 06.11.2003.

- 7.5.1 Die in das jeweils folgende Haushaltsjahr übertragenen **Ausgabereste** entwickelten sich wie folgt (in T€):

Jahr	Ausgabereste (abzüglich Vorgriffe)	Veränderungen gegenüber dem Vorjahr	
			%
2000	216.508,3	- 191,1	- 0,1
2001	209.978,7	- 6.529,6	- 3,0
2002	193.789,1	- 16.189,6	- 7,7
2003	172.082,9	- 21.706,2	- 11,2

Nach der Gesamtrechnungsnachweisung sind im Haushaltsjahr 2003 von den aus 2002 übertragenen Ausgaberesten in Höhe von 193.789,1 T€ 75.740,0 T€ (39,1 %) verausgabt worden. In Abgang gestellt wurden 10.945,6 T€ (5,6 %). Rechnerisch verblieb ein Betrag von 107.103,5 T€ (55,3 %), der in das Haushaltsjahr 2004 weiter übertragen wurde.

Nach § 45 Abs. 2 LHO können Ausgabereste über das Haushaltsjahr hinaus, in welchem sie gebildet wurden, bis zum Ende des auf die Bewilligung folgenden zweitnächsten Haushaltsjahres verfügbar bleiben. Bei Bauten tritt an die Stelle des Haushaltsjahres der Bewilligung das Haushaltsjahr, in dem der Bau in seinen wesentlichen Teilen in Gebrauch genommen ist. Aus der Buchführung ist nicht erkennbar, in welchem Haushaltsjahr der Ausgabereist gebildet bzw. wann ein Bau in Gebrauch genommen wurde. Diese Daten werden von den Ressorts und der Landeskasse Schleswig-Holstein erstmals bei den übertragenen Resten aus dem Haushaltsjahr 2004 in das Haushaltsjahr 2005 bereitgestellt werden.¹

- 7.5.2 Ende 2003 wurden **Einnahmereste** für noch erwartete Zuweisungen der EU und Erstattungen des Bundes gebildet. Außerdem verblieb wie in den Vorjahren ein Einnahmerest aus der Kreditaufnahme (in T€):

Jahr	Einnahmereste	Änderung		darunter Einnahmen aus Krediten	Änderungen gegenüber dem Vorjahr	
			%			%
2000	151.959,3	+ 27.921,5	+ 22,5	138.605,2	+ 33.967,6	+ 32,4
2001	30.383,6	- 121.575,7	- 80,0	15.634,8	- 122.970,4	- 88,7
2002	26.602,7	- 3.780,9	- 12,5	17.199,0	+ 1.564,2	+ 10,0
2003	73.512,9	+ 46.910,2	+ 176,3	62.053,9	+ 44.854,9	+ 260,8

Nach der Gesamtrechnungsnachweisung sind im Haushaltsjahr 2003 17.574,1 T€ (66,1 %) - davon 17.199,0 T€ Kredit aus der Restkreditermächtigung - von den aus 2002 übertragenen Einnahmeresten in Höhe

¹ Landtagsbeschluss zur Haushaltsrechnung 2002 vom 24.09.2004, Landtagsdrucksache 15/3629 vom 16.09.2004, Ziff. 7, Abs. 7.

von 26.602,7 T€ eingegangen. In Abgang gestellt wurden Einnahmereste in Höhe von 1.981,9 T€ (7,4 %). Rechnerisch verblieb hieraus ein Einnahmerest von 7.046,7 T€ Das sind 26,5 % des Einnahmerests aus 2002, der in das Haushaltsjahr 2004 übertragen wurde.

Die Anordnung zum Einnahmerest „Nettokreditaufnahme Ermächtigung Vorjahr“ ist dem Buchungsabschnitt (BA) 401 und nicht wie landesweit für die Reste vorgeschrieben dem BA 005 zugeordnet worden. Auf die Gesamteinnahmen des Haushalts hat diese fehlerhafte Zuordnung keinen Einfluss. Das Finanzministerium hat bereits entsprechende Korrekturen im Haushaltsjahr 2004 veranlasst. Eine Korrektur für das Haushaltsjahr 2003 ist nicht mehr möglich.

7.5.3 Folgende Tabelle zeigt die Entwicklung der gebildeten Haushaltsreste und der Haushaltsvorgriffe von 1993 bis 2003 nach Angaben des Finanzministeriums (in T€):

Jahr	Einnahmereste	davon Restkredit-ermächtigung	Ausgabereste	Vorgriffe	Reste in % des Haushalt-Solls	
					Einnahme	Ausgabe
1993	248.599,5	228.867,4	205.935,2	-,-	3,0	2,5
1994	265.564,4	244.448,4	217.558,9	-,-	3,1	2,5
1995	117.481,3	88.451,2	254.902,7	-,-	1,2	2,7
1996	23.257,2	-,-	184.232,1	(405,6) ¹	0,3	2,0
1997	22.654,0	-,-	204.300,6	-,-	0,3	2,2
1998	63.292,9	54.064,1	216.432,0	-,-	0,7	2,4
1999	124.037,8	104.637,6	216.699,4	-,-	1,4	2,5
2000	151.959,3	138.605,2	216.508,3	-,-	1,6	2,3
2001	30.383,6	15.634,8	209.978,7	-,-	0,3	2,3
2002	26.602,7	17.199,0	193.789,1	-,-	0,3	2,0
2003	73.512,9	62.053,9	172.082,9	-,-	0,7	1,6

Bis 1994 wurden die Ausgabereste überwiegend durch die Einnahmereste gedeckt. Ab 1995 sind die Ausgabereste höher als die Einnahmereste. Seither sind die bestehenden Zahlungsverpflichtungen (Ausgabereste) durch Einsparungen an anderer Stelle oder durch Bildung eines gleich hohen Rests im laufenden Haushaltsjahr zu decken.

Ein Teil des Gesamtausgaberests Ende 2003 wurde aufgrund von zweckgebundenen Einnahmen gebildet (z. B. im Ministerium für Umwelt, Naturschutz und Landwirtschaft (Umweltministerium) rd. 20 Mio. €). Das heißt, dass für bestehende Zahlungsverpflichtungen die Einnahmen bereits in

¹ Die Mehrausgaben wurden nicht als Vorgriff dargestellt und Ausgabeermächtigungen des Folgejahres nicht reduziert (§ 37 Abs. 8 LHO), obwohl das Finanzministerium die zusätzliche Ausgabe als Vorgriff bestimmt hatte.

2003 oder in den Vorjahren eingegangen sind. Da aber die zweckgebundenen Ausgaben nicht geleistet wurden, haben die Einnahmen in 2003 u. a. dazu beigetragen, den Haushalt 2003 im Vollzug auszugleichen. Das Finanzministerium müsste daher für die Inanspruchnahme der Reste im Folgejahr - wie in § 19 Abs. 2 LHO vorgesehen - Deckung im Gesamthaushalt bereitstellen. Das erfolgte und erfolgt nicht. Die Ressorts müssen - bis auf wenige Einzelfälle - für die Ausgabereste von zweckgebundenen Einnahmen die Deckung selbst erwirtschaften.

Das **Finanzministerium** weist darauf hin, dass gem. § 19 Abs. 2 LHO Ausgabemittel unter Berücksichtigung der voraussichtlichen Entwicklung der Ausgabereste insgesamt zu veranschlagen seien. *„Eine Deckung „im Gesamthaushalt“ unterscheidet sich lediglich dadurch vom praktischen Verfahren, als es finanzwirtschaftlich für das Land ungünstiger ist.“*

Nach Auffassung des **LRH** wird mit dem praktizierten Verfahren verschleiert, dass der Haushalt mit zweckgebundenen Einnahmen vorfinanziert wurde und wird. Der LRH weist darauf hin, dass im Falle des Wegfalls der zweckgebundenen Einnahmen andere Deckungsmittel zur Finanzierung der bis dato aufgelaufenen Ausgabereste bereitgestellt werden müssen.

7.6 **Festlegungen**

Bei der Bewirtschaftung von Ausgaben stellen die jeweiligen Ausgabeansätze im Rahmen ihrer Verfügbarkeit die obere Grenze der Ermächtigung dar, bis zu der Festlegungen vorgenommen bzw. Ausgaben im jeweiligen Haushaltsjahr geleistet werden dürfen.

Am Jahresende dürfen Ausgaben und nicht abgewickelte Festlegungen den Haushaltsansatz nicht überschreiten.

Eingegangene Verpflichtungen aus dem Haushaltsansatz sind in der Buchführung des Landes festzulegen (VV Nr. 7 zu § 34 LHO). Sie werden durch die Anordnung von Ausgaben abgewickelt. Nicht abgewickelte Festlegungen bleiben bestehen, sie belasten das Folgejahr.

Nicht abgewickelte Festlegungen dürfen am Jahresende nur verbleiben, wenn

- bei einer Buchungsstelle Minderausgaben vorhanden sind und als Ausgabereste übertragen werden oder

- bei einer Buchungsstelle eine VE für das Folgejahr in Anspruch genommen worden ist oder
- es sich um Ausgaben für laufende Geschäfte handelt.

Während des Haushaltsvollzugs ist von den Bewirtschaftern zu kontrollieren, inwieweit die mit den Ansätzen des Haushaltsplans erteilten Ermächtigungen, Verpflichtungen einzugehen und Zahlungen zu leisten, eingehalten worden sind. Hierzu gehört auch die Kontrolle, ob bestehende Festlegungen bereits durch Zahlungen erledigt, in der Buchführung als solche gekennzeichnet sind oder noch weiter gelten. Wenn der Haushaltsansatz durch nicht abgewickelte Festlegungen überschritten worden ist, so handelt es sich um eine unzulässige Haushaltsüberschreitung.

Nach der Haushaltsrechnung waren am Ende des Haushaltsjahres 2003 Festlegungen von insgesamt 117,3 Mio. € (2002: 164,7 Mio. €) nicht abgewickelt; dies stimmt mit den den Ressorts vom Finanzministerium zur Verfügung gestellten Listen über die nicht abgewickelten Festlegungen (Stand: 24.02.2004) aus der Buchführung überein.

Die Ressorts haben, wie der LRH in den Bemerkungen 2004¹ nachdrücklich gefordert hatte, die für die Haushaltsrechnung erstellte Liste der nicht abgewickelten Festlegungen kontrolliert. Bei 244 Buchungsstellen (Vorjahr: 246) mit nicht abgewickelten Festlegungen wurden in 18 Fällen die nicht abgewickelten Festlegungen versehentlich nicht im laufenden Haushaltsjahr 2003 gelöscht bzw. aufgehoben. In 3 Fällen bestehen noch Fehler aus dem Vorjahr, an deren Beseitigung das Finanzministerium arbeitet.

Der LRH fordert die Ressorts auf, die Liste der nicht abgewickelten Festlegungen aufmerksam zu prüfen.

7.7 Verpflichtungsermächtigungen

Verpflichtungsermächtigungen (VE) sind - abweichend vom Jährlichkeitsprinzip - Ermächtigungen zum Eingehen von Verpflichtungen zur Leistung von Ausgaben in künftigen Jahren (§ 6 LHO). Um im Haushaltsvollzug Verpflichtungen eingehen zu können, die erst in künftigen Jahren zu Haushaltsbelastungen führen (§ 38 LHO), ist die Veranschlagung solcher Ermächtigungen im Haushaltsplan erforderlich.

Zur Buchführung des Landes gehört auch die Buchung der Inanspruchnahme von VE (§ 71 Abs. 1 LHO).

- 7.7.1 Der für die Haushaltsrechnung erstellte **Bestandsnachweis der VE** ist erneut fehlerhaft. Die Bestandsvorträge aus dem Haushaltsjahr 2002 in das Haushaltsjahr 2003 weisen bei allen Epl. - außer bei den Epl. 07, 11

¹ Bemerkungen 2004 des LRH, Nr. 7.6.1.

und 12 - größere Differenzen aus, die sich teilweise durch die Änderung der Geschäftsverteilung erklären lassen. Insgesamt ist aber die Summe der Anfangsbestände 2003 um 2.200.954,06 € höher als die der Endbestände 2002.

Der LRH fordert, die Ursachen für die Abweichungen zu klären. Die buchmäßigen Bestände der noch einzulösenden VE sind an die tatsächlich noch einzulösenden VE anzupassen.

Bereits seit Jahren werden die Bestände der VE in der Buchführung nicht richtig ausgewiesen. Der LRH ermahnt das Finanzministerium und die Ressorts, künftig die Bestände der VE rechtzeitig vor dem Jahresabschluss zu prüfen und ggf. zu korrigieren.

Das **Finanzministerium** hat die festgestellte Differenz im Wesentlichen geklärt und wird künftig den Ressorts im 4. Quartal des Jahres Listen über die Bestände der VE zur Abstimmung und Korrektur zur Verfügung stellen.

- 7.7.2 Folgende Übersicht zeigt die **Inanspruchnahme der VE** in der Buchführung des Landes und nach den Angaben der Ressorts. Auch sie weichen 2003 erneut voneinander ab (in €):

Haushalts-jahr der Fälligkeit	Haushalts-Soll	Inanspruchnahme	
		lt. Buchführung	lt. Angabe der Ressorts in der Haushaltsrechnung
2004	307.015.200	158.782.548	158.782.548
2005	239.967.800	73.020.154	73.020.154
2006	147.917.000	33.092.405	33.092.405
2007 ff.	279.786.000	38.781.111	38.778.809
Summe	974.686.000	303.676.216	303.673.914

Auch hier ermahnt der LRH die Ressorts, die Buchführung über die Inanspruchnahme der VE endlich sorgfältig durchzuführen.

Das **Finanzministerium** hat zugesagt, den Ressorts im 4. Quartal des Jahres Listen über die Inanspruchnahme der VE zur Abstimmung und Korrektur zur Verfügung zu stellen.

- 7.7.3 Wie bereits für das Haushaltsjahr 2002 festgestellt, weisen die aus dem SAP-Verfahren erstellten **Listen über die Inanspruchnahme und über den Bestand der VE** wiederum unterschiedliche Beträge über die Inanspruchnahme der VE des laufenden Haushaltsjahres aus.
- Der LRH fordert das Finanzministerium erneut auf, eine Programmänderung dahingehend zu veranlassen, dass in beiden Listen dieselben korrekten Zahlen dargestellt werden, die mit der Gesamtrechnungsnachweisung des Landes übereinstimmen.

Das **Finanzministerium** hat dies für die Haushaltsrechnung 2004 zugesagt.

- 7.7.4 Nach den Ergebnissen der Buchführung wurden die Ermächtigungen zum Eingehen von Verpflichtungen in kommenden Jahren mit rd. 31,2 % prozentual wesentlich geringer als im Vorjahr in Anspruch genommen (Vorjahr: 51,1 % von 733.176.000 €).

Nachfolgend sind die veranschlagten VE und deren **Inanspruchnahme nach der Buchführung** dargestellt (in €):

Epl.	VE	Inanspruchnahme	Anteil in %
03	169.000	-	-
04	78.331.000	60.064.528	76,7
05	1.526.000	1.437.000	94,2
06	324.866.000	114.645.308	35,3
07	4.128.000	1.871.187	45,3
09	946.000	-	-
10	273.471.000	17.991.584	6,6
11	34.726.000	27.179.000	78,3
12	202.922.000	72.169.875	35,6
13	53.601.000	8.317.734	15,5
Summe	974.686.000	303.676.216	31,2

- 7.7.5 **Nach den Angaben der Ressorts** bestand Ende 2003 eine Vorbelastung der Haushalte 2004 bis 2007 ff. durch die **Inanspruchnahme von VE** in Höhe von insgesamt rd. 669 Mio. €. Die hieraus bestehenden Zahlungsverpflichtungen künftiger Jahre sind gegenüber dem Vorjahr um rd. 45 Mio. € gestiegen. Die einzulösenden Verpflichtungen verteilen sich wie folgt auf die jeweiligen Haushaltsjahre (in €):

2004	279.856.480
2005	136.935.302
2006	63.381.468
2007 ff.	188.646.495
Gesamt	668.819.745

7.8 Abschlags- und Vorauszahlungen

Vorleistungen (Vorauszahlungen) sind Leistungen des Landes vor Empfang entsprechender Gegenleistungen. Abschlagszahlungen sind solche Leistungen, die nach Empfang entsprechender Gegenleistungen gewährt werden (VV Nr. 1 zu § 56 LHO). Die am Jahresende nicht abgerechneten Abschlags- und Vorauszahlungen sind gem. VV Nr. 5 zu § 80 LHO nachzuweisen.

- 7.8.1 Von den Landesbezirkskassen nachgewiesene **Bestände nicht abgerechneter Abschlags- und Vorauszahlungen** betragen am Schluss der jeweiligen Haushaltsjahre (gerundet auf volle €):

Jahr	insgesamt	darunter mit Entstehung in 1984 ¹ bis einschl. jeweiliges Vorjahr
2000	3.339.644	1.535.195
2001	20.786.618	649.511
2002	19.378.343	6.004.276
2003	6.151.646	954.657

Der LRH fordert die Ressorts auf, die Abschläge zügig abzurechnen.

- 7.8.2 Die nicht abgerechneten Abschlags- und Vorauszahlungen sind in der Gesamtrechnungsnachweisung des Landes insgesamt um rd. 2.583 € geringer ausgewiesen als in den **Nachweisungen der Dienststellen**. Die Differenzen verteilen sich wie folgt (in €) auf die Epl.:

Epl.	lt. Gesamtrechnungsnachweisung	Nachweisung der Dienststellen	Differenz
06	206.695	214.365	- 7.669
07	370.132	352.365	+ 17.767
12	5.232.752	5.245.432	- 12.680
Gesamt	5.809.579	5.812.162	- 2.583

Diese Differenzen bestanden bereits Ende 2002.² Seitdem haben weder die Ressorts noch das Finanzministerium eine Bereinigung des Zahlenwerks vorgenommen.

Dataport³ hat nunmehr eine Programmkorrektur für die Gesamtrechnungsnachweisung vorgenommen. Die Rechnungslegungslisten für das Haushaltsjahr 2004 werden nach Angaben des **Finanzministeriums** mit der Gesamtrechnungsnachweisung übereinstimmende Beträge der nicht abgerechneten Abschlags-/Vorauszahlungen ausweisen.

¹ Der älteste im Haushaltsjahr 2000 noch nicht abgerechnete Abschlag wurde im Haushaltsjahr 1984 ausgezahlt.

² Bemerkungen 2004 des LRH, Nr. 7.8.2.

³ Dataport Anstalt des öffentlichen Rechts des Landes Schleswig-Holstein und der Freien und Hansestadt Hamburg, Bekanntmachung des Finanzministeriums vom 15.01.2004, GVObI. Schl.-H. S. 45.

7.9 Verwahrungen und Vorschüsse (Buchungsstellen außerhalb des Haushalts)

7.9.1 In **Verwahrung** darf eine Einzahlung nur genommen werden, solange sie nicht nach der im Haushaltsplan oder sonst vorgesehenen Ordnung gebucht werden kann (§ 60 Abs. 2 LHO). Zu den Verwahrungen zählen auch Geldbeträge, die dem Land nicht gehören und die für andere verwahrt werden. Verwahrbücher werden fortlaufend geführt, ihre Bestände sind z. T. im Laufe mehrerer Jahre entstanden.

Außerhalb der Haushaltsrechnung wurden in den Büchern der Landeshauptkasse¹, der Finanzkassen und der Landesbezirkskassen die zum Jahresende nicht abgewickelten Bestände an Verwahrungen mit 138.973.788,67 € (Vorjahr: 272.663.168,08 €) ausgewiesen.

Der Gesamtbestand der Verwahrungen Ende 2003 setzte sich wie folgt zusammen (in T€):

Art der Verwahrung	Gesamtbetrag	davon in der Steuerverwaltung
Verwahrungen mit ungeklärter oder aufgeteilter Gläubigerschaft	- 3.965.239,40 ²	3.991.499,39
Sicherheiten und Kautionen von Dritten	13.583,79	
Eigene Gelder von Schülern, Heiminsassen u. Ä.	12.671,29	
Beträge, die für andere Gläubiger angesammelt werden	11.164.706,19	
Stiftungen, Treuhandgelder, Körperschaftsvermögen	0,02	
Durchlaufende Gelder	202.543,92	
Kassenverstärkungskredite	128.700.000,00	
Gelder des Landes	2.845.522,86	
Gesamt	138.973.788,67	3.991.499,39

Der Bestand an Kassenverstärkungskrediten in Höhe von 128,7 Mio. € weicht um 68 Mio. € von den Angaben des Finanzministeriums in der Haushaltsrechnung³ ab, da ein für 2004 aufgenommener Betrag irrtümlich noch in das Haushaltsjahr 2003 gebucht worden ist.⁴

¹ Übertragung der Aufgaben der Landeshauptkasse auf die Landesbezirkskasse Kiel zum 01.02.2003; Überleitung in die Landeskasse Schleswig-Holstein zum 01.05.2003; GVOBl. Schl.-H. 2003, S. 44.

² Der negative Verwahrbestand ist aufgrund von Korrekturbuchungen aus Anlass des Jahreswechsels 2003/04 entstanden, weil die Kontenfindung im SAP-Verfahren fehlerhaft eingestellt war.

³ Haushaltsrechnung 2003, Landtagsdrucksache 15/3765 vom 29.10.2004, S. 183.

⁴ Vgl. Tz. 7.15.5.

Beträge in den Bestandslisten Verwahrungen und der Gesamtrechnungsnachweisung weichen 2003 erneut voneinander ab. Das Finanzministerium hat Dataport mit der Prüfung der Differenzen beauftragt; ein Ergebnis liegt noch nicht vor.

Die durch die Umstellung des HKR-Buchführungsverfahrens auf das SAP-Verfahren angestiegenen Bestände aufzuklärender Verwahrungen zum Ende des Jahres 2001 konnten durch organisatorische Maßnahmen in den Landesbezirkskassen sowie Änderungen im SAP-Verfahren zum Ende des Jahres 2003 weiter abgebaut werden.

Im SAP-Verfahren können Einzahlungen einem Haushaltstitel nur automatisch zugeordnet werden, wenn eine Annahmeanordnung vorliegt. Bei fehlender Anordnung werden die eingehenden Beträge auf Verwahrtitel gebucht und können der Buchungsstelle erst nach Erteilung einer entsprechenden Anordnung durch die Dienststelle zugeordnet werden. Hier kommt es immer wieder - trotz verbesserter programmtechnischer Unterstützung - zu vermeidbaren Informationsdefiziten aufseiten der Dienststellen hinsichtlich des Eingangs von Zahlungen sowie unnötiger Aufklärungsarbeit bei der Landeskasse.

Um den Bestand der Verwahrungen weiter abzubauen und die Landeskasse noch stärker von der Aufklärungsarbeit für nicht zuzuordnende Zahlungseingänge zu entlasten, sind die Dienststellen aufgefordert, für erwartete Einnahmen bei Kenntnis aller Zahlungsdaten unverzüglich Annahmeanordnungen zu erstellen, sodass die Einzahlungen direkt den entsprechenden Buchungsstellen zugeordnet und die Einnahmen im Haushalt damit erhöht werden können.

Das Finanzministerium hat die Berechtigungen für die Abfrage von verwahrten Einzahlungen dahingehend erweitert, dass die Mittel bewirtschaftenden Dienststellen die Möglichkeit haben, sich im Verwahrbuch gebuchte Einzahlungen anzeigen zu lassen. Die Nutzung dieser Berechtigung kann dazu beitragen, den Bestand an aufzuklärenden Verwahrungen weiter zu reduzieren.

- 7.9.2 Als **Vorschuss** darf eine Ausgabe gem. § 60 Abs. 1 LHO nur gebucht werden, wenn die Verpflichtung zur Leistung besteht, die Ausgabe aber noch nicht nach der im Haushaltsplan des Landes oder sonst vorgesehenen Ordnung gebucht werden kann.

Über Vorschüsse wird im Vorschussbuch außerhalb des Haushalts Buch geführt. Am Jahresende nicht aufgelöste Vorschüsse (Bestände der Vorschussbuchungsstellen) werden deshalb nicht in der Haushaltsrechnung dargestellt. Sie belasten zwar die Liquidität des Landes, beeinflussen aber nicht den kassenmäßigen Abschluss des Haushalts.

Am Ende des Haushaltsjahres 2003 wurden in der Gesamtrechnungsnachweisung Bestände an Vorschüssen mit insgesamt 183.317,48 € (Vorjahr: 118.530,24 €) ausgewiesen.

7.10 **Veränderung von Ansprüchen des Landes**

Eine Veränderung bestehender Ansprüche des Landes ist nach den Vorschriften von § 59 LHO zulässig. Die Zuständigkeiten und Voraussetzungen für Stundung, Niederschlagung und Erlass von Forderungen des Landes oder die Behandlung von Kleinbeträgen sind in den VV zu § 59 LHO geregelt.

Insgesamt wurden 2003 nach den Angaben der Ressorts ohne den Steuerbereich 3.768 T€ unbefristet niedergeschlagen und rd. 757 T€ erlassen.

Auch in 2003 sind Beträge in der Buchführung als erlassen erfasst worden, bei denen es sich lediglich um Solländerungen handelt. Der LRH fordert die Ressorts erneut auf, bei der Buchführung genau auf den rechtlichen Hintergrund des jeweiligen Buchführungsvorgangs zu achten.

Die für die Einzelrechnungslegung erstellten Listen weisen noch geringfügige Mängel auf, die durch Aufträge des Finanzministeriums an Dataport für die Zukunft beseitigt werden sollen.

Für die Steuerverwaltung wurden in der Rückstandsübersicht als Anlage zur Haushaltsrechnung von den Ansprüchen des Landes ausgewiesen als im Haushaltsjahr 2003

• erlassen	407 T€
• niedergeschlagen	<u>91.767 T€</u>
= nicht durch Zahlung erledigt	92.174 T€

Von den Gesamtrückständen von 275.085 T€ sind

• gestundet	31.600 T€
• ausgesetzt	96.729 T€
• echte Rückstände	146.756 T€

7.11 **Globale Minderausgaben**

Globale Minderausgaben werden bei Aufstellung eines Haushalts veranschlagt, wenn nicht feststeht, wie der Haushalt im Detail ausgeglichen aufgestellt werden kann. In Höhe der globalen Minderausgaben überträgt das Parlament sein „Königsrecht“ auf die Landesregierung.

Im Haushaltsjahr 2003 waren insgesamt 96.180,4 T€ globale Minderausgaben veranschlagt. Nach den Angaben in der Haushaltsrechnung sind die globalen Minderausgaben in voller Höhe erbracht worden.¹

Eine stichpunktartige Prüfung des LRH lässt den Schluss zu, dass die globalen Minderausgaben tatsächlich nicht in der angegebenen Höhe erwirtschaftet wurden, wie folgende Fälle belegen:

- Im Epl. 04 sind für die Erwirtschaftung der globalen Minderausgaben Einsparungen in Höhe von 2.236,8 T€ beim Titel 0401 - 359 01 - Entnahmen aus der Rücklage Personal - anerkannt worden. Die Verwendung der Rücklage schreibt § 8 Abs. 13 HG 2003 vor. Die Erbringung der globalen Minderausgabe aus der Rücklage ist danach nicht zulässig.
- Im gleichen Epl. wurden zur Erwirtschaftung der globalen Minderausgaben Deckung durch Mehreinnahmen bei 0401 - 131 01 - Erlöse aus unbeweglichen Sachen - in Höhe von 598,7 T€ anerkannt. Nach dem Rechnungslegungserlass in Verbindung mit dem Haushaltsführungserlass für das Jahr 2003 kommt eine Anrechnung von Mehreinnahmen zur Deckung globaler Minderausgaben nur in Betracht, wenn innerhalb des Epl. zusammengerechnet Mehreinnahmen anfallen. Mehr-/Mindereinnahmen aufgrund zweckgebundener Einnahmen bleiben hierbei unberücksichtigt. Nach dieser Berechnung verbleiben beim Epl. 04 rd. 2,2 Mio. € Mindereinnahmen, sodass eine Anrechnung der Mehreinnahmen bei einer Buchungsstelle auf die globalen Minderausgaben nicht hätte erfolgen dürfen.

Damit sind mindestens 2,8 Mio. € globale Minderausgaben nicht erbracht worden.

7.12 **Sonstige Feststellungen bei örtlichen Erhebungen**

Der LRH hat bei seinen örtlichen Erhebungen darüber hinaus Folgendes festgestellt:

- 7.12.1 Im **Ministerium für Umwelt, Naturschutz und Landwirtschaft** (Umweltministerium) wurden bei örtlichen Erhebungen Fehler bei der Anwendung der Buchführungsvorschriften der LHO festgestellt. 3 Wochen nach der Abschlussbesprechung hat das Umweltministerium einen Erlass an die Abteilungen des Ministeriums und den nachgeordneten Bereich herausgegeben. In diesem Schreiben sind die Beanstandungen des LRH aufgenommen worden, sodass den Dienststellen ein „ergänzender“ Handlungsfaden für die ordnungsgemäße Buchführung zur Verfügung steht.

¹ Haushaltsrechnung 2003, Landtagsdrucksache 15/3765 vom 29.10.2004, S. 149.

- 7.12.2 Bei der Belegprüfung beim **Landesbetrieb „Erlebniswald Trappenkamp“** hat der LRH eine geordnete Belegablage sowie eine ordnungsgemäße, mit externer Hilfe erstellte kaufmännische Buchführung vorgefunden. Insoweit sind die Mängel des Rechnungswesens, die der LRH in seinen Bemerkungen 2001¹ aufgegriffen hatte, abgestellt worden.
- 7.12.3 Im Zuge der Prüfung des **Landesbetriebs „Landeslabor Schleswig-Holstein“** hat der LRH auch die Umstellung des Rechnungswesens auf die kaufmännische doppelte Buchführung untersucht.² Hierbei ist insbesondere die Bilanzierungspraxis des Landeslabors, nicht verbrauchte Zuschussmittel des Landes als Forderungen gegen das Land Schleswig-Holstein auszuweisen und gleichzeitig ertragswirksam zu vereinnahmen, moniert worden. Diese Bilanzierung wurde aufgrund einer Interpretation der geltenden handelsrechtlichen Vorschriften ohne hinreichende Berücksichtigung der maßgeblichen haushaltsrechtlichen Vorgaben, denen die Buchführung eines Landesbetriebs auch unterliegt, vorgenommen. Gleichzeitig hat das Land die nicht verbrauchten Zuschussmittel einer Rücklage zugeführt und als Vermögen ausgewiesen.³ Das Finanzministerium wird gebeten, eine ordnungsmäßige Bilanzierung bei allen Landesbetrieben durch eine einheitliche Rechtsanwendung der handels- und haushaltsrechtlichen Regelungen über zusätzliche Verwaltungsvorschriften zu § 87 LHO zu gewährleisten.

Das **Finanzministerium** erarbeitet Leitlinien für die Errichtung von Landesbetrieben, die u. a. auch eine ordnungsmäßige Bilanzierung bei allen Landesbetrieben gewährleisten sollen.

7.13 **Vermögen des Landes**

Gem. Art. 55 Abs. 1 Satz 2 LV hat die Landesregierung durch das Finanzministerium die Haushaltsrechnung mit einer **Übersicht über das Vermögen und die Schulden des Landes** vorzulegen.

Die Darstellung des Kapitalvermögens in Teil A, Abschnitt II des Vermögensnachweises führt zu folgenden Beanstandungen des LRH:

- 7.13.1 Der Anfangsbestand der **Darlehensforderungen** in der Haushaltsrechnung 2003⁴ stimmt nicht mit dem Endbestand zum Ende des Haushaltsjahres 2002 der Haushaltsrechnung 2002⁵ überein. Insgesamt differiert der Bestand um 1.694.945,16 €. Das Innenministerium und das Umwelt-

¹ Bemerkungen 2001 des LRH, Nr. 11.

² Vgl. Nr. 29 dieser Bemerkungen.

³ Haushaltsrechnung 2003, Landtagsdrucksache 15/3765 vom 29.10.2004, S. 175, Ziff. 2.

⁴ Haushaltsrechnung 2003, Landtagsdrucksache 15/3765 vom 29.10.2004, S. 173.

⁵ Haushaltsrechnung 2002, Landtagsdrucksache 15/3054 vom 20.11.2003, S. 227.

ministerium werden gebeten, die von ihnen angegebenen Darlehensbestände zu überprüfen, abzustimmen und richtig nachzuweisen. Ggf. notwendige Korrekturen sind in der Haushaltsrechnung 2004 zu erläutern.

7.13.2 Folgende **Rücklagenbildungen** wurden nicht übereinstimmend mit der Buchführung ausgewiesen oder entsprachen nicht den Vorschriften des HG:

- Bei der **Rücklage zur Verminderung des Kreditbedarfs** stimmen der Stand Ende 2002 und der dargestellte Zuführungsbetrag 2003 an die Rücklage nicht mit der Buchführung überein. Der LRH erwartet, dass künftig in der Haushaltsrechnung die Ergebnisse der Buchführung dargestellt werden.
- Bei der **forstwirtschaftlichen Rücklage** stimmen die dargestellten Zugänge und Abgänge 2003 sowie der Bestand Ende 2002 der **Rücklage für personalwirtschaftliche Maßnahmen** nicht mit der Buchführung überein. Die erforderlichen Korrekturen wurden vom Umweltministerium im Haushaltsjahr 2004 durchgeführt.
- Der **Rücklage Sabbatjahr** werden seit einigen Jahren aufgrund haushaltsgesetzlicher Ermächtigung (2003: § 8 Abs. 11 HG 2003) Mittel zugeführt. In den jeweiligen Haushaltsplänen sind die Einnahmetitel „Entnahme aus der Rücklage“ eingerichtet, jedoch fehlt in der haushaltsgesetzlichen Ermächtigung eine Bestimmung über die Verwendung dieser Rücklagen für das Personalbudget. Der LRH empfiehlt eine gesetzliche Klarstellung in § 8 Abs. 11 HG 2004/05 durch den Zusatz „Die Mittel dienen der Verstärkung der entsprechenden Personal-Ausgabetitel“.¹ Dies will das **Finanzministerium** veranlassen.
Darüber hinaus fordert der LRH die Ressorts auf, die Rücklage Sabbatjahr zu überprüfen, da durch die „Nicht-Entnahme“ in den letzten Jahren sich eine zu hohe Rücklage aufgebaut haben kann. Mittel, die keinen aktuellen Bezug mehr zu einem Sabbatjahrfall haben, sind in Abgang zu stellen. Nach Angaben des **Finanzministeriums** haben die Ressorts mitgeteilt, dass die Rücklagen konkret den Sabbatjahr-Teilnehmerinnen und -Teilnehmern zugeordnet werden können und die Zuordnung sowie die Höhe jedes Jahr überprüft werden.
- § 8 Abs. 13 HG 2003 ermächtigt, nicht verbrauchte Personalausgaben einer **Rücklage für personalwirtschaftliche Maßnahmen** zuzuführen. Nach Satz 2 dieser Ermächtigung sind die Mittel aus der Rücklage „im Folgejahr“ für Personalausgaben und für Maßnahmen zu verausgaben, die dem Personal zugute kommen. Das Ministerium für Soziales, Gesundheit und Verbraucherschutz hat wie im Vorjahr² zum Ende des Jahres 2003 wieder nicht verbrauchte Mittel der Rücklage aus 2002 in Höhe von 178.402,29 € der Rücklage des Haushaltsjahres 2003 zuge-

¹ Vgl. auch § 8 Abs. 13, letzter Satz HG 2004/05.

² Bemerkungen 2004 des LRH, Nr. 7.12.2.

führt. Damit konnten Mittel der Rücklage aus 2002 über das Folgejahr (2003) hinaus im nächsten Haushaltsjahr (2004) weiter verwendet werden. Die Gesamtrücklage betrug 401.035,65 €

Die gebildete Rücklage entspricht nicht den derzeit geltenden Bestimmungen. Der LRH erinnert an die vorgeschlagene Klarstellung im HG.¹

Das **Finanzministerium** bleibt bei seiner Auffassung, wie sie in den Bemerkungen 2004 zu Nr. 7.12.2 dargestellt ist.

- Das Finanzministerium hat Ende 2003 der **Rücklage für personalwirtschaftliche Zwecke** 1.349.700 € aus dem Titel 0505 - 422 01 (Bezüge der planmäßigen Beamtinnen/Beamten der Oberfinanzdirektion Kiel², Finanzämter und Landesfinanzschule) zugeführt.

Gleichzeitig hat es von der Ermächtigung gem. § 10 Abs. 8 HG 2003 Gebrauch gemacht, die das Finanzministerium erstmals ermächtigt, eine einseitige Deckungsfähigkeit der sächlichen Verwaltungsausgaben zu Gunsten der Personalausgaben zuzulassen. Diese Form der Deckungsfähigkeit wurde in 2003 lediglich vom Finanzministerium selbst in Anspruch genommen. Mit Erlass vom 11.12.2003 erteilte es sich die Ermächtigung, Mehrausgaben für Personal in Höhe von 1.000.000 € bei den Kapiteln 0501 (Ministerium) und 0502 (Landeskasse) zu leisten, die durch Minderausgaben bei diversen Sachtiteln gedeckt wurden. Die Mehrausgaben in den Kap. 0501 und 0502 hätten vor Inanspruchnahme von § 10 Abs. 8 HG zunächst im Rahmen der Deckungsfähigkeit nach § 20 LHO aus Kap. 0505 gedeckt werden müssen, anstatt die dortigen Minderausgaben der Rücklage zuzuführen. Nach dem Haushaltsführungserlass 2003 des Finanzministeriums vom 18.12.2002 konnte in Ausnahmefällen auf Antrag von § 10 Abs. 8 HG 2003 Gebrauch gemacht werden, wenn nachgewiesen wurde, dass trotz umfangreicher Bewirtschaftungsmaßnahmen die Personalkostenbudgets unzureichend waren. Im Kap. 0505 standen aber ausreichende Deckungsmittel zur Verfügung. Gleichwohl hat das Finanzministerium die Regelung in Anspruch genommen und gegen die Bestimmung des Haushaltsführungserlasses sowie § 20 LHO verstoßen.

Die Rücklage hätte nur in Höhe der nicht zur Deckung benötigten Mittel gebildet werden dürfen.

Das **Finanzministerium** wird dies künftig beachten.

Der LRH fordert alle Ressorts auf, die Vermögensübersicht gewissenhaft zu erstellen, die Bestände nachzuweisen, zum zahlenmäßigen Abgleich der Rücklagen die vorhandenen Möglichkeiten zu nutzen und Abweichungen gegenüber der Buchführung oder dem Bestand der letzten Haushaltsrechnung jeweils zu erläutern.

¹ Bemerkungen 2004 des LRH, Nr. 7.12.2.

² Mit Wirkung vom 01.09.2003 aufgelöst, Landesverordnung zur Auflösung der Oberfinanzdirektion Kiel vom 03.07.2003, GVOBl. Schl.-H. S. 333.

7.13.3 In der Haushaltsrechnung 2003 stimmt der Anfangsbestand der **Vermögensmassen, auf die das Land beim Eintritt bestimmter Bedingungen Anspruch hat**¹, nicht mit dem Endbestand 2002 überein. Es fehlten, wie das Finanzministerium auf Nachfrage des LRH ergänzt hat, insgesamt rd. 1,1 Mrd. € Zweckrücklagen der IB, die 2003 in die errichteten Anstalten des öffentlichen Rechts „Investitionsbank Schleswig-Holstein“ und „Liegenchaftsverwaltung Schleswig-Holstein“ (LVSH) übertragen wurden. Die beiden Anstalten sind im Vermögensnachweis für das Jahr 2003 als unmittelbare Beteiligungen des Landes mit dem gezeichneten Kapital von 100 Mio. € für die IB und rd. 154 Mio. € für die LVSH ausgewiesen, sodass sich hieraus per Saldo eine Verminderung des Landesvermögens von rd. 883 Mio. € ergibt. Es handelt sich dabei im Wesentlichen um die Zweckrücklage Wohnungsbau, die nun als Kapitalrücklage in der Bilanz der IB ausgewiesen ist.

Die Verlagerung dieser Vermögensmassen wurde nicht korrekt dargestellt. Die Vermögen sind nur noch in den Bilanzen der Anstalten erkennbar, die wiederum nicht Teil der Haushaltsrechnung sind.

Der LRH nimmt dies zum Anlass, die finanzielle Darstellung der Beteiligungen des Landes in der Haushaltsrechnung sowie im Vermögensnachweis infrage zu stellen. Er verweist insoweit auch auf seinen Beitrag zu „Neben- und Schattenhaushalten“ in den Bemerkungen 2000 und 2004.²

7.13.4 Zum Vermögen des Landes nach § 73 LHO gehört auch das **bewegliche Vermögen**, das mit einem Anschaffungswert ab 150 € in **Bestandsverzeichnissen** nachzuweisen ist.³ Die Verzeichnisse werden in den Dienststellen nach den VV Nr. 4 bis 18 zu § 73 LHO geführt. Danach sind **Geräte-, Geräteverteilungs-, Material- und Bücherverzeichnisse** sowie die **Einzelnachweisungen für höherwertige Gegenstände** zu führen. Sie werden für unbestimmte Zeit angelegt. Eintragungen sind dokumentenecht vorzunehmen. Unrichtige Eintragungen sind so zu streichen, dass die ursprüngliche Eintragung lesbar bleibt. Dies gilt auch für den Nachweis der Zu- und Abgänge.

Der LRH hat in den obersten Landesbehörden örtliche Erhebungen durchgeführt. Diese Prüfung erstreckte sich auf die nach der LHO geforderten Bestandsverzeichnisse.

Mit dem Einsatz von IT in der Landesverwaltung wurden die vorher in Karteiform zu führenden Bestandsverzeichnisse bei den obersten Landesbehörden fast überall in elektronische Dateien übernommen. Allerdings sind verschiedenste Softwareprodukte im Einsatz, wie EXCEL, Word, eigens

¹ Haushaltsrechnung 2003, Landtagsdrucksache 15/3765 vom 29.10.2004, S. 173 Ziff. 4 i. V. m. S. 176 zu Ziff. 4.

² Bemerkungen 2000 des LRH, Nr. 10.5; Bemerkungen 2004 des LRH, Nr. 9.

³ VV Nr. 8.1 zu § 73 LHO.

entwickelte Datenbanken sowie Spezialsoftware. Allen diesen Verfahren ist gemeinsam, dass sie die Bestimmungen der LHO nicht erfüllen.

Zu den einzelnen Verzeichnissen wurde folgendes festgestellt:

Noch 1999 teilte das Finanzministerium den Ressorts mit, dass bislang keine einheitliche IT-Unterstützung für das **Geräteverzeichnis** entwickelt werden konnte. Die Dienststellen sollten ihre Verfahren überprüfen und an die Anforderungen der LHO anpassen. Den Dienststellen wurde dringend empfohlen, keine ressortspezifischen Eigenentwicklungen mehr zu veranlassen, da im SAP-Verfahren die Einführung der Module „MM¹“ und „PM²“ vorgesehen sei, die zum Nachweis des beweglichen Vermögens nach § 73 LHO genutzt werden sollten. Mit diesen Modulen sollten auch die darüber hinausgehenden datenschutzrechtlichen Anforderungen, die der LRH in seinen Bemerkungen 1999³ dargestellt hat, erfüllt werden.

In 2003 teilte das Finanzministerium dem LRH mit, dass eine Weiterentwicklung des Moduls „Anlagenbuchhaltung“ durch Dataport günstiger sei als eine landesweite Einführung der SAP-Module „MM“ und „PM“.

Nunmehr ist Dataport vom Finanzministerium aufgefordert worden, 2005 eine Grobkonzeption für den Einsatz von „MM“ und ggf. weiterer Module (z. B. „PM“) vorzulegen. Die Konzeption ist Entscheidungsgrundlage für das weitere Vorgehen der Landesregierung.

Das Modul „Anlagenbuchhaltung“ wurde im Rahmen der Nutzung der Kosten- und Leistungsrechnung (KLR) bereitgestellt. Bei Begleichung von Rechnungen für bewegliche Sachen ist im SAP-Verfahren eine vorherige Erfassung in der Anlagenbuchhaltung zwingend erforderlich. Die Anlagenbuchhaltung, sofern sie von den Ressorts als Geräteverzeichnis benutzt wird, entspricht noch nicht den Bestimmungen nach § 73 LHO, da insbesondere Eintragungen überschreibbar sind.

Zwischenzeitlich ist im Einvernehmen mit dem LRH die **Einzelnachweisung für höherwertige Gegenstände** durch Dataport in das Modul „Anlagenbuchhaltung“ integriert worden. Die Einzelnachweisung entspricht den VV zu § 73 LHO. Das Finanzministerium erfüllt mit dieser Lösung nicht die datenschutzrechtlichen Anforderungen für den IT-Bereich.⁴ Der LRH geht davon aus, dass das Finanzministerium an der Absicht fest hält, eine einheitliche Lösung zur Erfüllung aller Anforderungen zu schaffen, um

¹ MM = Materialwirtschaft.

² PM = Instandhaltung.

³ Bemerkungen 1999 des LRH, Nr. 12.4.

⁴ Bemerkungen 1999 des LRH, Nr. 12.4.

unwirtschaftlichen Mehraufwand (z. B. mehrfache Pflege unterschiedlicher Verfahren, Mehrfacherfassung der Daten) künftig zu vermeiden.

Das **Geräteverteilungsverzeichnis** kann geführt werden, um den Standort in der Dienststelle nachzuweisen. Es ist entbehrlich, wenn aus dem Geräteverzeichnis der Standort der Geräte zu ersehen ist. In den obersten Landesbehörden wurden keine Geräteverteilungsverzeichnisse geführt. 2 Ressorts konnten den Standort der Geräte auch nicht in anderen Verzeichnissen nachweisen.

Ein **Materialverzeichnis** kann geführt werden. Es wurde in einem Ressort geführt. Bemerkenswert war die Aussage eines anderen Ressorts, dass mit der Einführung von „Ausgabestellen“ anstatt von „Selbstbedienungstischen“ der Verbrauch von Material (z. B. Locher, Hefter, Schreibtischunterlagen, pp.) merklich zurückgegangen ist.

Die **Büchereiverzeichnisse** werden in den obersten Landesbehörden sehr unterschiedlich geführt. Grund hierfür sind die Bedürfnisse eines jeden Ressorts sowie der Bestand der jeweiligen Bibliothek. Die Bibliotheken, die nicht mehr mit dem Büchereingangsbuch und der Karteiform arbeiten, nutzen eigene IT-Entwicklungen. Alle Verfahren entsprachen bezüglich der Änderbarkeit von Eintragungen nicht den Bestimmungen der LHO.

Bei einigen Ressorts bestand der Wunsch nach Einsicht in den Bücherbestand anderer Ministerien oder des Landtags, um untereinander Ausleihen vornehmen zu können. Hier empfiehlt der LRH eine einheitliche IT-Lösung bzw. Zugangsrechte mit Leseberechtigung. Bedarf, Nutzen und Kosten müssen in einem ausgewogenen Verhältnis zueinander stehen.

Das Finanzministerium sollte in Zusammenarbeit mit den Ressorts ein einheitliches Verfahren einsetzen und die korrekte Führung der Bestandsverzeichnisse veranlassen. Bezüglich der inhaltlichen Ausgestaltung hierzu ist der LRH mit dem Finanzministerium im Gespräch.

7.14 **Kreditaufnahme und Schulden des Landes**

Im Haushaltsjahr 2003 haben sich die Kreditaufnahme und die Schulden des Landes wie folgt entwickelt:

- 7.14.1 Die in der folgenden Übersicht dargestellten **Kreditermächtigungen** waren Grundlage für die Kreditaufnahme des Landes in €

Lfd. Nr.	Kreditermächtigungen	Höhe der Ermächtigung	Inanspruchnahme	verbleibende Ermächtigung
1	Restliche Ermächtigung aufgrund von § 2 Abs. 1 HG 2002 gem. § 18 Abs. 3 LHO	198.756.885	198.765.885	-
2	Ermächtigung gem. § 2 Abs. 1 HG 2003 zur allgemeinen Deckung Haushalt 2003	3.336.472.900		
	1. Nachtragshaushalt	16.000.000	3.926.730.946	61.437.343
	2. Nachtragshaushalt	632.868.900		
3	Erhöhung dieser Ermächtigung gem. § 2 Abs. 1 Satz 2 HG 2003	2.883.900		
	Ermächtigungen für laufende Kreditaufnahmen	4.186.982.585	4.125.487.832	61.437.343¹
4	Zusätzliche Tilgungen gem. § 18 Abs. 5 LHO	-	-	-
5	Ankauf eigener Wertpapiere gem. § 18 Abs. 5 LHO	285.410.926 ²	285.410.926	-
	Ermächtigungsrahmen für Umschuldungen gem. § 18 Abs. 5 LHO	285.410.926	285.410.926	-
6	Vorgriffermächtigung gem. § 2 Abs. 2 HG 2003	535.525.565	-	-

Das Finanzministerium hat diese mit dem 2. Nachtragshaushalt noch deutlich erhöhten Kreditermächtigungen zur allgemeinen Deckung nicht ausschöpfen müssen. Es hat eine Restkreditermächtigung gem. § 18 Abs. 3 LHO von rd. 61,4 Mio. € (Vorjahr: 198,8 Mio. €) ausgewiesen. Zum Abschluss des Haushaltsjahres 2003 wurde ein Einnahmerest von 62,1 Mio. € (Vorjahr: 17,2 Mio. €) gebildet. Dieser berücksichtigt die gem. Haushaltsvermerk zu Kap. 1116 MG 01 zugunsten des neuen Haushaltsjahres gebuchten 616,6 T€, die noch im Jahr 2003 zulasten der laufenden Ermächtigung abgeschlossen, jedoch ins neue Jahr umgebucht wurden.³

Der LRH hat in den vergangenen Jahren immer wieder die Übertragung der Restkreditermächtigung und ihre mögliche Verwendung gem. § 18 Abs. 4 LHO auch zum Ausgleich von Mindereinnahmen aus Steuern und bundesstaatlichem Finanzausgleich sowie zur Deckung von auf Rechtsverpflichtungen beruhenden Mehrausgaben bis zur Höhe von 3 % der veranschlagten Einnahmen aus Steuern und bundesstaatlichem Finanzausgleich kritisiert.⁴ Mit der Verwendung der Restkreditermächtigung zur Deckung von Einnahmeausfällen gem. § 18 Abs. 4 LHO besteht die Gefahr, dass auch konsumtive Ausgaben kreditfinanziert werden und die von der Verfassung vorgegebene Kreditobergrenze im Haushaltsvollzug überschritten wird. Dies widerspricht der Intention des Art. 53 LV, die Kreditaufnahme auf die Höhe der Investitionen zu begrenzen.

¹ Inabgangstellung von 57.410 € lt. Haushaltsrechnung 2003, S. 14, Fußnote 2.

² Ansatz gem. Erläuterung Nr. 2 b. zu Titel 1116-325 02 MG 01: 0 €; gem. § 18 Abs. 5 LHO erhöht auf den Ist-Betrag.

³ Vgl. auch Tz. 7.15.2.

⁴ Zuletzt in den Bemerkungen 2004 des LRH, Nr. 7.13.1.

Der LRH schlägt erneut vor, dass das Finanzministerium künftig zuerst die neue Kreditermächtigung eines Haushaltsjahres verwendet und erst wenn diese aufgebraucht ist, die Restkreditermächtigung des Vorjahres in Anspruch nimmt. Auf diese Weise erst könnte die Begrenzungsabsicht des § 18 Abs. 3 LHO, nach der die weiter geltende Kreditermächtigung bis zum Ende des nächsten Haushaltsjahres bzw. bis zur Verkündung des HG für das übernächste Jahr gilt, Wirkung entfalten.

Das **Finanzministerium** weist darauf hin, dass die Übertragung und Verwendung der Restkreditermächtigung vom Gesetzgeber in § 18 Abs. 3 und Abs. 4 LHO eindeutig geregelt sei. Die Praxis der Bildung und Verwendung dieser Ermächtigung entspräche den gesetzlichen Vorgaben. Die Reihenfolge der Inanspruchnahme des verfügbaren Ermächtigungsrahmens sei dabei nicht ausschlaggebend für die tatsächliche Inanspruchnahme im Haushaltsvollzug.

Der **LRH** bleibt bei seiner Auffassung.

- 7.14.2 Das Finanzministerium darf gem. Haushaltsvermerk in Kap. 1116 MG 01 (Bruttokreditaufnahme) in Anwendung von § 72 Abs. 6 LHO und abweichend von § 72 Abs. 2 LHO **Einnahmen in das folgende Haushaltsjahr** umbuchen oder Einnahmen aus der Aufnahme von Krediten, die am Anfang des folgenden Haushaltsjahres eingehen, noch zugunsten des abzuschließenden Haushaltsjahres buchen oder umbuchen. Nach Angaben in der Haushaltsrechnung 2003¹ wurden auf dieser Grundlage rd. 616, 6 T€, die noch zulasten der Ermächtigung für 2003 aufgenommen wurden, nach 2004 umgebucht. (Vorjahr: 181,6 Mio. €, die Anfang des Haushaltsjahres 2003 eingingen und zugunsten des Haushaltsjahres 2002 gebucht wurden).
- 7.14.3 Die Ermächtigungen gem. § 28 Abs. 7 und 8 HG 2003, nach denen die IB Darlehen zu marktgerechten Bedingungen aufnehmen darf
- zur Überbrückung von Liquiditätsengpässen der Zweckrücklage Wohnraumförderung bis zur Höhe von 25 Mio. € zuzüglich Zinsverpflichtungen und Geldbeschaffungskosten,
 - zur Mitfinanzierung des Wohnraumförderungsprogramms 2003 zulasten der Zweckrücklage Wohnraumförderung
- wurden nach Angaben in der Haushaltsrechnung² wieder nicht in Anspruch genommen.

¹ Haushaltsrechnung 2003, Landtagsdrucksache 15/3765 vom 29.10.2004, S. 14; vgl. Tz. 7.15.1.

² Haushaltsrechnung 2003, Landtagsdrucksache 15/3765 vom 29.10.2004, S. 15.

7.14.4 Die Einnahmen aus Krediten abzüglich der Tilgungsausgaben (Nettokreditaufnahme) dürfen gem. Art. 53 Satz 2 LV und § 18 Abs. 1 LHO die Summe der im Haushalt veranschlagten Investitionen nicht übersteigen (**Kreditobergrenze**). Ausnahmen sind nur zur Abwehr einer Störung des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts oder zur Überwindung einer schwerwiegenden Störung der Wirtschafts- und Beschäftigungsentwicklung des Landes zulässig.

Die Ermächtigung zur Aufnahme von Krediten zur allgemeinen Deckung der Ausgaben wurde mit dem 1. Nachtragshaushalt 2003 um 16 Mio. € und mit dem 2. Nachtragshaushalt 2003 - unter Berufung auf die Störung des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts gem. Art. 53 LV bzw. § 18 Abs. 1 LHO - um 648,9 Mio. € gegenüber dem Ursprungshaushalt 2003 erhöht. Damit hat sich die Ermächtigung für die Nettokreditaufnahme im HH 2003 von 582,7 Mio. € auf insgesamt 1.218,4 Mio. € mehr als verdoppelt.

Die Kreditobergrenze wurde mit dem Nachtragshaushalt 2003 um 612,9 Mio. € überschritten. Da im Vollzug des Haushalts die Investitionen weiter reduziert wurden, ist die Kreditobergrenze um 600,4 Mio. € überschritten worden, wie die folgende Berechnung¹ zeigt (in T€):

Einnahme-/Ausgabeart	Ansatz 2003	Ist 2003
Investitionen HG. 7	150.047,4	159.087,1
Investitionen HG. 8	650.463,0	565.021,6
Investitionen insgesamt	800.510,4	724.108,7
abzüglich		
Schuldenaufnahme für Investitionen bei Bund und Ländern, OGr. 31	- 4.431,7	- 3.740,6
Zuweisungen für Investitionen aus dem Öffentlichen Bereich, OGr. 33	- 114.620,8	- 92.509,4
Beiträge und sonstige Zuschüsse für Investitionen, OGr. 34	- 75.922,7	- 54.635,8
Nettoinvestitionen	605.535,2	573.222,9
Nettokreditaufnahme ²	1.218.436,3	1.173.581,4
Unterschreitung (+) / Überschreitung (-) der Kreditobergrenze	- 612.901,1	- 600.358,4

Die Landesregierung gibt in der Begründung für die Überschreitung der Kreditobergrenze und Berufung auf die Ausnahmeregelung von Art. 53 LV bzw. § 18 Abs. 1 LHO an,³ sie habe nach „*sorgfältiger Abwägung der Al-*

¹ Nach dem Berechnungsverfahren des LRH.

² Einschl. der wie Einnahmen aus Kredit zu behandelnden Einnahmen aus dem Immobilienmodell von 5.000 T€ bzw. 2.116,1 T€

³ Begründung zum Gesetz über einen 2. Nachtragshaushalt zum HG 2003, Umdruck 15/3985 vom 21.11.2003.

alternativen“ (Krediterhöhung oder Einsparungen) darauf verzichtet, dem Landtag vorzuschlagen, den Haushalt durch weitere Einsparungen auszugleichen. Sie begründet dies damit, dass

- bereits die Nachtragshaushalte 2003 umfangreiche Ausgabenkürzungen enthalten,
- der erste Nachtrag 2003 - anstelle einer Haushaltssperre - die Einsparungen durch hohe globale Minderausgaben erhöht habe,
- 2003 bereits strukturelle Maßnahmen zur Haushaltsentlastung eingeleitet worden seien und
- mit dem Haushalt 2004 die Konsolidierungsanstrengungen der vergangenen Jahre fortgeführt würden.

Weitere Einsparungen würden nach Auffassung der Landesregierung das gesamtwirtschaftliche Gleichgewicht zusätzlich negativ beeinflussen.

Die Landesregierung begründet die Störung des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts mit Hinweis auf die folgenden Eckdaten:

- Die deutsche Wirtschaft befinde sich seit mehr als 2 Jahren in einer Stagnationsphase, die sich auch 2003 fortgesetzt habe; für 2004 werde mit einer leichten Besserung gerechnet, doch werde diese nicht zur Schaffung neuer Arbeitsplätze ausreichen.
- Das Ziel des hohen Beschäftigungsstands sei gravierend verfehlt worden.

Auch die Wirtschafts- und Beschäftigungsentwicklung des Landes sei schwerwiegend gestört:

- Das Wirtschaftswachstum Schleswig-Holsteins habe in den vergangenen 5 Jahren überwiegend unter dem Bundesdurchschnitt gelegen.
- Der Arbeitsmarkt entwickle sich ähnlich Besorgnis erregend wie im Bundesgebiet.

Die Landesregierung bat den Landtag anzuerkennen, dass im Jahr 2003 wie schon 2002 eine ernsthafte und nachhaltige Störung des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts vorliege, die eine erhöhte Kreditaufnahme rechtfertige.

Die erhöhte Kreditaufnahme sei geeignet,

- die Störung des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts abzuwehren,
- eine prozyklische Finanzpolitik zu vermeiden und
- das sachlich ausgewogene Ausgabengerüst des Landeshaushalts zu wahren.

Damit sei § 18 Abs. 1 Ziffer 2 LHO erfüllt, nach der die erhöhte Kreditaufnahme bestimmt und geeignet sein muss, die Störung zu beseitigen.

Die erhöhte Kreditaufnahme sei ein Baustein eines abgerundeten Gesamtkonzepts der Landesregierung, das aus

- einer Unterstützung der Reformvorhaben auf Bundesebene,
- eigenen Maßnahmen des Landes zur Belebung der Binnenstruktur und
- der Konsolidierung der Landesfinanzen bestehe.

Der LRH hat sich bereits in seinen Bemerkungen 2004 kritisch mit der Argumentation der Landesregierung auseinandergesetzt und bezweifelt, dass diese im Lichte der Entscheidung des BVerfG 1989¹ und der jüngsten Entscheidung des Berliner Verfassungsgerichtshofs² einer verfassungsrechtlichen Überprüfung standhält.³

Die Fraktion der CDU des Schleswig-Holsteinischen Landtages hat beim BVerfG ein Normenkontrollverfahren gegen den Nachtragshaushalt 2003 eingeleitet.⁴ Die Entscheidung bleibt abzuwarten.

Es ist zu hoffen, dass neben der Überprüfung der Verfassungsmäßigkeit des Nachtragshaushalts auch die von der klagenden Fraktion problematisierten Mängel bei der Ermittlung der durch die Investitionen begrenzten Kreditobergrenze durch das BVerfG geklärt werden. Der LRH hat bereits mehrfach auf die künstliche Erhöhung der Kreditobergrenze durch Einbeziehung von vermeintlichen Investitionen hingewiesen.

7.14.5 Das Finanzministerium durfte gem. § 2 Abs. 6 HG 2003 **Kassenverstärkungskredite** in Höhe von bis zu 8 % des in § 1 HG 2003 für Einnahmen und Ausgaben festgestellten Betrags, d. h. max. 856,8 Mio. €, (2002: 765,1 Mio. €) aufnehmen. Nach Rückzahlung dieser Kredite darf diese Ermächtigung gem. § 18 Abs. 2 Nr. 2 LHO wiederholt in Anspruch genommen werden.

Im Haushaltsjahr 2003 wurden an 68 Tagen (2002: 62 Tage) Kassenverstärkungskredite zur vorübergehenden Liquiditätssicherung aufgenommen. Der Ermächtigungsrahmen wurde nicht überschritten.

Der Höchstbetrag der an einem Tag in Anspruch genommenen Kassenverstärkungskredite belief sich auf 299 Mio. € vom 07. bis 08.01.2003 (Vorjahr: 555 Mio. €).

Für Kassenverstärkungskredite wurden Zinsen aus Titel 1116 - 575 04 MG 01 in Höhe von rd. 0,5 Mio. € gezahlt (2002: 0,97 Mio. €). Die Zinssätze für die Kredite lagen zwischen 2 % und 3,45 % (2002: 2,91 % und 4,05 %).

¹ Urteil vom 18.04.1989, BVerfGE 79, S. 311 ff.

² Verfassungsgerichtshof (VerfGH) des Landes Berlin, Urteil im Normenkontrollverfahren, VerfGH 125/02 vom 31.10.2003.

³ Bemerkungen 2004 des LRH, Nr. 8.7.1.

⁴ Umdruck 15/4957 vom 16.09.2004.

Am Ende des Haushaltsjahres 2003 bestanden Schulden aus der Aufnahme von Kassenverstärkungskrediten zur Liquiditätssicherung des Landes in Höhe von 60,7 Mio. € (Vorjahr: 238 Mio. €).

Die Daten in der Buchführung des Landes stimmen nicht mit dieser Angabe in der Haushaltsrechnung 2003 überein. Das Finanzministerium teilte hierzu mit, dass ein am 02.01.2004 aufgenommener Kassenverstärkungskredit in Höhe von 68 Mio. € irrtümlich im falschen Haushaltsjahr erfasst wurde und eine Korrektur vor der Jahreswechselverarbeitung nicht mehr durchgeführt werden konnte. Daher werde in der Buchführung ein falscher Betrag ausgewiesen; tatsächlich betrage der Kassenverstärkungskredit am Jahresende 60,7 Mio. €.

Darüber hinaus hat das Land an 239 Zinstagen weitere Kassenverstärkungskredite durch **Überziehung der Girokonten** aufgenommen und hierfür in 2003 Zinsausgaben in Höhe von rd. 11,8 T€ geleistet. Obwohl diese Zinsbelastungen von den Konten des Landes bei der ehemaligen Landesbank Schleswig-Holstein (jetzt HSH Nordbank) abgebucht und von den zuständigen Mitarbeitern des Landes als rechnerisch richtig bescheinigt wurden, war das Finanzministerium nicht in der Lage, Höhe und Dauer für alle Kontoüberziehungen anzugeben. Auf Drängen des LRH hat das Finanzministerium diese Daten von der HSH Nordbank angefordert und dem LRH übersandt. Ursächlich für diese Überziehungen war nach Angabe des Finanzministeriums die fehlende Berücksichtigung der Wertstellung der Kontogutschriften (sog. Valuta) im Zuge des Kontoclearings. In diesem Verfahren werden nicht benötigte Guthaben auf ein Sammelkonto übertragen, um Geldanlagen tätigen zu können. In einem Fall wurde dadurch ein Konto um rd. 9,5 Mio. € für 3 Tage zu einem Zinssatz von 11,25 % überzogen. Die hierfür anfallenden Sollzinsen betragen rd. 8,9 T€, während die durch Geldanlage „erwirtschaftete“ Zinsgutschrift bei einem Habenzinssatz von 2,77 % rd. 2,1 T€ ausmachte.

Bis zum Redaktionsschluss dieser Bemerkungen konnte das Finanzministerium die vertraglichen Regelungen zum automatisierten Kontoclearing nicht vollständig vorlegen. Der LRH rät dem Finanzministerium zu prüfen, ob sich das kontoführende Institut vertragskonform verhalten hat bzw. ob eine Schadensersatzpflicht der HSH-Nordbank besteht.

Der vom Finanzministerium zum Jahresende 2003 aufgenommene Kassenkredit in Höhe von 60,7 Mio. € war maßgeblich (zu 91 %) durch den **Finanzmittelbedarf des Universitätsklinikums Schleswig-Holstein (UK-SH)** bestimmt.

Nach § 9 Abs. 9 HG 2003 kann das UK-SH in das Betriebsmittelverfahren für öffentliche Kassen einbezogen werden. Nach einer entsprechenden

Vereinbarung zwischen den zuständigen Ministerien und dem Klinikum nimmt das UK-SH an der zentralen Geldversorgung und -verwaltung teil.

Zum 31.12.2003 bestanden beim UK-SH Verbindlichkeiten gegenüber der Landeskasse in Höhe von

48.725.566,77 € (UK-SH - Campus Kiel -)
<u>6.676.888,57 € (UK-SH - Campus Lübeck -)</u>
55.402.455,34 €

Auch wenn das UK-SH - Campus Lübeck - sein Konto bei der Landeshauptkasse zeitweise auf Guthabenbasis führte, nahm das UK-SH insgesamt - bedingt durch den Finanzmittelbedarf des UK-SH - Campus Kiel - täglich und damit dauerhaft Betriebsmittel in Anspruch. Damit haben die Betriebsmittel, die dem kurzfristigen Ausgleich von Liquiditätsschwankungen dienen sollen, eine dauerhafte Finanzierungsfunktion übernommen. Eine solche Finanzierung des UK-SH durch das Land ist durch die bestehende haushaltsgesetzliche Regelung nicht gedeckt. Sofern dem UK-SH neben den Zuweisungen weitere finanzielle Unterstützungen durch das Land gewährt werden, bedarf dies einer Ermächtigung durch das Parlament.

Darüber hinaus wurden im Jahresabschluss des Klinikums für das Geschäftsjahr 2003 unter der Bilanzposition „Verbindlichkeiten gegenüber der Landeskasse“ lediglich die Verbindlichkeiten des UK-SH - Campus Kiel - ausgewiesen.

Der Vorstand muss klären, wie er die gestiegenen Verbindlichkeiten kurzfristig zurückführen will, damit die Gewährträgerhaftung des Landes nach § 126 Abs. 8 HSG nicht eintreten muss.

Das **Ministerium für Bildung, Wissenschaft, Forschung und Kultur** (Wissenschaftsministerium) führt in seiner mit dem **UK-SH** abgestimmten Stellungnahme an, dass infolge der zunehmend schwierigeren exogenen Rahmenbedingungen im Gesundheitswesen sich das UK-SH in 2003 verstärkt der Betriebsmittel bedienen musste. Die im Auftrag des Finanzministeriums, des Wissenschaftsministeriums und des Aufsichtsrats der UK-SH erstellte Liquiditätsanalyse zeige, dass aufgrund der allgemeinen Verschlechterung des Zahlungsverhaltens der Krankenkassen organisatorische Maßnahmen zur Liquiditätsverbesserung nicht allein ausreichen würden, um den aktuellen Liquiditätsbedarf des UK-SH zu decken. Damit der Betriebsmittelkredit keine dauerhafte Finanzierungsfunktion übernehme, habe der Aufsichtsrat in seiner Sitzung am 07.04.2004 eine unverzügliche externe Kreditaufnahme am Kapitalmarkt beschlossen. Der Vorstand der UK-SH habe zum 01.08.2004 mit Zustimmung des Aufsichtsrats einen Kreditvertrag in Höhe von 35 Mio. € geschlossen. Die Verbindlichkeiten gegenüber der Landeskasse seien entsprechend zurückgeführt worden,

sodass das UK-SH zeitweise keine Betriebsmittel in Anspruch genommen habe. Folglich sei die Inanspruchnahme von Betriebsmitteln nicht auf Dauer angelegt, sondern diene dem kurzfristigen Ausgleich von Liquiditätsschwankungen.

Das **UK-SH** bedauert in einer weiteren Stellungnahme hinsichtlich der Bilanzierung der Verbindlichkeiten der UK-SH - Campus Lübeck -, dass dieser fehlerhafte Ausweis nicht bereits bei der Erstellung oder Prüfung des Jahresabschlusses festgestellt worden sei. Es weist darauf hin, dass es sich nur um ein Ausweisversehen handele, das keinerlei Auswirkung auf das Jahresergebnis und die Vermögens- und Finanzlage des UK-SH gehabt habe.

Zu den Einlassungen von Wissenschaftsministerium und UK-SH stellt der **LRH** fest, dass sich beide nicht dazu geäußert haben, wie die gestiegenen Verbindlichkeiten kurzfristig zurückgeführt und künftig vermieden werden können. Ein Austausch der Gläubiger - von der Landeskasse zur HSH Nordbank - entschärft die Finanzlage nicht. Der LRH hat das UK-SH aufgefordert, für 2004 die Inanspruchnahme der Betriebsmittelkredite beim Land und der HSH Nordbank darzulegen. Aufgrund der bestehenden Gewährträgerhaftung des Landes ist der Landtag rechtzeitig über mögliche Risiken aus der Entwicklung der Finanzlage zu unterrichten. Der LRH hat bereits in seinen Bemerkungen 2004 über den schwindenden unmittelbaren Einfluss des Landtages auf Finanzgebaren von ausgegliederten Einrichtungen berichtet und Lösungsvorschläge für eine umfassende Unterrichtung des Landtages vorgelegt.¹

7.14.6 Im Haushaltsjahr 2003 hat das Land insgesamt Kredite (**Bruttokreditaufnahme**) in Höhe von

4.234.580.973,47 € (2002: 3.434.472.552,04 €)

aufgenommen. Davon entfielen auf

- | | |
|--|--------------------|
| • Kredite am Kreditmarkt | 4.228.724.274,92 € |
| • Kredite im öffentlichen Bereich | 3.740.598,55 € |
| • die wie Einnahmen aus Kredit zu behandelnden Einnahmen aus dem Immobilienmodell ² | 2.116.100,00 € |

Die **gesamte Bruttokreditaufnahme** des Landes 2003 lag damit um rd. 800 Mio. € oder 23,3 % über der des Vorjahres.

¹ Bemerkungen 2004 des LRH, Nr. 9.3.

² In der Haushaltsrechnung wurden die Einnahmen aus dem Immobilienmodell nicht als Kredite, sondern als Erlöse aus Liegenschaftsübertragungen ausgewiesen.

7.14.7 Die Bruttokreditaufnahme des Landes setzt sich aus **Schuldentilgung und Nettokreditaufnahme** zusammen.

Die **Schuldentilgung am Kreditmarkt und bei öffentlichen Haushalten** stieg von 2.312.123.029,75 € im Haushaltsjahr 2002 um 745.793.218,65 € auf 3.057.916.248,40 € in 2003. Da die Ausgaben für Schuldentilgungen geringer als die Einnahmen aus Krediten waren, stieg der Schuldenstand des Landes weiter an. Ob und inwieweit die wie Einnahmen aus Kredit zu behandelnden Erlöse¹ aus den Liegenschaftsübertragungen bislang zurückgeführt wurden, ist der Haushaltsrechnung nicht zu entnehmen. Das Finanzministerium wird gebeten, hierzu Stellung zu nehmen.

Die **Nettokreditaufnahme des Landes** am Kreditmarkt, bei öffentlichen Haushalten und aus dem Immobilienmodell lag **insgesamt** bei

1.176.664.725,07 € (2002: 1.122.349.522,29 €).

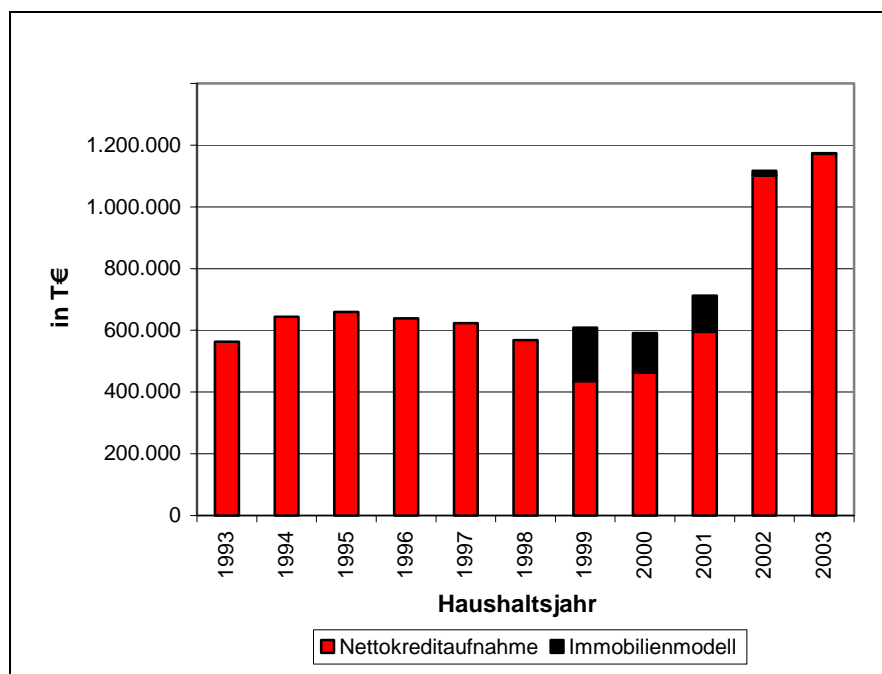
Davon entfielen

1.173.581.359,52 € (2002: 1.116.427.737,25 €)

auf die **Nettokreditaufnahme am Kreditmarkt einschl. der Einnahmen aus dem Immobilienmodell**.

Damit übertraf die Nettokreditaufnahme die ohnehin schon hohen Vorjahreswerte um rd. 57, 2 Mio. € oder 5,1 %.

Die Nettokreditaufnahme incl. der Einnahmen aus dem Immobilienmodell hat sich seit 1993 wie folgt entwickelt:



¹ Einstweilige Anordnung des BVerfG vom 17.09.1998 - Beschluss des Zweiten Senats - BVerfGE 99, S. 57.

Die **Nettokreditaufnahme am Kreditmarkt** lag mit 1.171.465.259,52 € (2002: 1.100.867.489,25 €) um rd. 42 Mio. € zwar unter der Veranschlagung im Haushalt 2003, jedoch wurde die Nettokreditaufnahme im 1. Nachtragshaushalt 2003 um 16 Mio. € und mit dem 2. Nachtragshaushalt 2003 um rd. 628,8 Mio. € auf insgesamt mehr als das 2,1fache des ursprünglichen Ansatzes (568,7 Mio. €) erhöht.

Die **Nettokreditaufnahme im öffentlichen Bereich** ist um rd. 2,8 Mio. € oder 47,9 % gesunken. Sie belief sich auf

3.083.365,55 € (2002: 5.921.785,04 €).

- 7.14.8 Die **fundierte(n) Schulden** des Landes (Schulden aus Kreditmarktmitteln, aus kreditähnlichen Rechtsgeschäften und Schulden bei Verwaltungen), erhöhten sich um rd. 1.155 Mio. € oder rd. 6,5 % gegenüber dem Vorjahr auf insgesamt

19.053,0 Mio. € (2002: 17.897,6 Mio. €).

Einschl. der wie Einnahmen aus Kredit zu behandelnden Einnahmen aus dem Immobilienmodell¹ belaufen sich die fundierte(n) Schulden des Landes Ende 2003 auf insgesamt

19.490,2 Mio. € (2002: 18.332,7 Mio. €).

Sie stiegen damit um 1.157,5 Mio. € oder 6,3 % gegenüber dem Vorjahr.

- 7.14.9 Die fundierte(n) **Schulden des Landes je Einwohner** (Pro-Kopf-Verschuldung) stiegen 2003 um 392 € oder 6 % auf **6.917 €** (Vorjahr: 6.525 €).

Die Angaben in der Haushaltsrechnung 2003³ stimmen erneut hiermit nicht überein, da sie nicht von den fundierte(n) Schulden, sondern von den Schulden in der Abgrenzung der Schuldenstatistik⁴ ausgehen. Darüber hinaus berücksichtigen sie nicht die wie Kredite zu behandelnden Einnahmen aus dem Immobilienmodell.

Das Finanzministerium wird künftig die fundierte(n) Schulden nach Abschluss des Haushaltsjahres einheitlich in der Vermögensübersicht und im Abschlussbericht der Haushaltsrechnung darstellen.

Die gegenüber der Steigerung der fundierte(n) Schulden geringere prozentuale Erhöhung der Schulden je Einwohner beruht auf einem Anstieg der Einwohnerzahlen vom 30.06.2002 zum 30.06.2003 um 0,3 % auf 2.817.453.

¹ 1999 bis 2003: 437,2 Mio. €

² Davon entfallen 155 € je Einwohner auf die Einnahmen aus dem Immobilienmodell.

³ Haushaltsrechnung 2003, Landtagsdrucksache 15/3765 vom 29.10.2004, S. 11.

⁴ Haushaltsrechnung 2003, Landtagsdrucksache 15/3765 vom 29.10.2004; S. 182.

Das **Finanzministerium** bittet sowohl aus rechtlichen Gründen als auch im Interesse der Vergleichbarkeit der Kennzahlen, die Darstellung der Pro-Kopf-Verschuldung der amtlichen Statistik anzupassen. Die Pro-Kopf-Verschuldung des Landes per 31.12.2003 betrüge danach 6.763 €. Die Schuldenaufnahme Dritter, im vorliegenden Fall der IB, stellen keine Schulden des Landes dar.

Der **LRH** sieht keine Veranlassung, seine Darstellung zu ändern und bittet das Finanzministerium künftig die Tilgungsleistungen des Landes gegenüber der LVSH darzustellen.

7.15 **Eventualverbindlichkeiten**

Das HG 2003 einschl. der Nachtragshaushaltsgesetze 2003 ermächtigte das Land auf der Grundlage von Art. 53 LV zur Übernahme von Bürgschaften, Garantien und sonstigen Gewährleistungen (**Eventualverbindlichkeiten**) in Höhe von 2.214.529.076,40 € (2002: 1.954.529.076,40 €). Diese Ermächtigungen wurden nach Angaben der Landesregierung in Höhe von 1.321.251.643,89 €, das entspricht 59,7 % in Anspruch genommen (Vorjahr: 1.318.159.127,69 € bzw. 67,4 %).

Die Ermächtigungen wurden im Vergleich zum Vorjahr um 13,3 % bzw. 260 Mio. € erhöht.

Diese Erhöhung ist ausschließlich auf die in § 16 Abs. 8 und § 18 Abs. 15 HG 2003 verankerten Ermächtigungen des Finanzministeriums zurückzuführen. Damit konnte es gegenüber **der Gesellschaft zur Verwaltung und Finanzierung von Beteiligungen des Landes** (GVB) weitere Bürgschaften, Garantien oder sonstige Gewährleistungen bis zur Höhe von 135 Mio. € übernehmen und im Zusammenhang mit einem bis längstens 31.12.2006 befristeten Erwerb von Anteilen an der HSH Nordbank von der Landesbank Baden-Württemberg durch die GVB in Höhe von 125 Mio. € bürgen.

Die Landesregierung verfügte bis Ende 2003 über Ermächtigungen, Bürgschaften zugunsten der GVB in Höhe von insgesamt mehr als 1 Mrd. € (rd. 1.028,6 Mio. €) auszusprechen. Tatsächlich hat das Land bislang 859,2 Mio. € als Bürgschaften übernommen; in dieser Höhe hat sich die GVB anstelle des Landes verschuldet. Im Zusammenhang mit der Übernahme von Bürgschaften des Landes zugunsten der GVB, einer 100 %igen Tochter des Landes, stellen diese Kredite faktisch eine Kreditaufnahme des Landes dar, die jedoch weder in der Haushaltsrechnung transparent dargestellt noch auf die Kreditobergrenze angerechnet wird.¹

¹ Bemerkungen 2003 des LRH, Nr. 7.14, S. 94, und Nr. 9.2, S. 127 f.

Diese Auffassung des LRH wird vom **Finanzministerium** nicht geteilt. Die Kreditaufnahme der GVB und der damit finanzierte Beteiligungserwerb seien rechtlich und wirtschaftlich der GVB und nicht dem Land zuzurechnen.

Der **LRH** bleibt bei seiner Auffassung, dass bei wirtschaftlicher Betrachtungsweise die Kredite der GVB, insbesondere unter Berücksichtigung der personellen und finanziellen Verflechtungen mit dem Land, diesem vollständig zuzurechnen sind.

Neben den oben dargestellten Eventualverbindlichkeiten weist die Haushaltsrechnung **weitere bürgschaftsähnliche Zusagen**¹ in Höhe von 876.524.434,91 € (Vorjahr: 888.720.387,65 €) aus.² Hierin enthalten sind auch Garantieerklärungen des Innenministeriums gegenüber der IB zur Förderung des sozialen Wohnungsbaus für die bei der IB entstehenden Darlehensforderungen. Während die Inanspruchnahme dieser Garantien zum Ende des Haushaltsjahres 2003 rd. 757 Mio. € ausmachte, beträgt die vom Haushaltsgesetzgeber seit 1996 jährlich erneut ausgesprochene und daher kumulativ wirkende Ermächtigung des Innenministeriums rd. 1.385,2 Mio. €. Da dies in der Haushaltsrechnung nicht nachgewiesen wird, regt der LRH an, diese weiteren bürgschaftsähnlichen Zusagen in ihrer Darstellung wie die Sicherheitsleistungen und Gewährleistungen nach Stand und Obligo getrennt und damit transparenter darzustellen.

7.16 **Einsatz derivativer Finanzinstrumente**

Das Finanzministerium wird durch § 18 Abs. 7 LHO ermächtigt, im Rahmen der Kreditfinanzierung ergänzende Verträge zur Optimierung der Kreditkonditionen und zur Begrenzung von Zinsänderungsrisiken (**derivative Finanzinstrumente**) abzuschließen.

Mit dem Haushaltsjahr 2002 führte das Finanzministerium das Portfolioverfahren für das Kredit- und Zinsmanagement ein. Bei der Planung und Steuerung der Zinsausgaben orientiert sich das Finanzministerium an der Ergebnis-Risiko-Struktur eines vorgegebenen Referenzportfolios.

Die in § 2 Abs. 4 HG 2003 festgelegte **Höchstgrenze für Zinsänderungsrisiken** von 15,03 Mio. € war einzuhalten.

Das Finanzministerium erklärt in seinem Jahresbericht 2003 für den budgetierten Aufgabenbereich „Kredite, Finanzderivate, Schulden“³, dass die

¹ Die in der Haushaltsrechnung gewählte Bezeichnung „weitere bürgschaftsähnliche Zinsen“ wertet der LRH als ein Druckversehen.

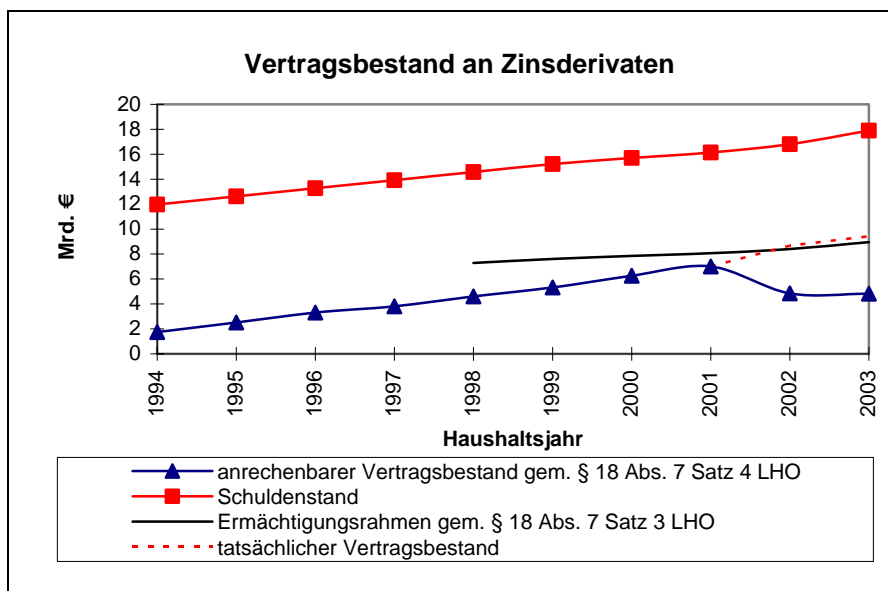
² Haushaltsrechnung 2003, Landtagsdrucksache 15/3765 vom 29.10.2004, S.188.

³ Umdruck 15/4193 vom 17.02.2004, S. 11.

vorgegebene Höchstgrenze für Zinsänderungsrisiken der im Haushalt veranschlagten Zinsausgaben im Haushaltsjahr 2003 stets eingehalten wurde. Der LRH hält die Aufnahme einer derartigen Erklärung in die Haushaltsrechnung weiterhin für angebracht, da dies nicht durch das Rechenwerk belegt wird. Das **Finanzministerium** wird eine entsprechende Erklärung künftig in die Haushaltsrechnung aufnehmen.

- 7.16.1 Der nominale **Vertragsbestand an Zinsderivaten** durfte gem. § 18 Abs. 7 LHO höchstens 50 % des Gesamtschuldenstands am Ende des vorangegangenen Haushaltsjahres betragen. Diese Ermächtigungsgrenze 2003 lag bei 8.948,8 Mio. €. Ihr standen Vertragsbestände am Ende des Haushaltsjahres 2003 in Höhe von 9.425 Mio. € gegenüber, von denen Sicherungsgeschäfte (Begrenzungen des Zinsänderungsrisikos) in Höhe von 4.602 Mio. € gem. § 18 Abs. 7 Satz 4 LHO nicht auf die Ermächtigung angerechnet werden. Der anrechenbare Vertragsbestand betrug Ende 2003 rd. 4.823 Mio. € (Vorjahr: 4.796 Mio. €).

Seit 1992 hat sich der Vertragsbestand der Zinsderivate wie in der folgenden Grafik dargestellt entwickelt. Seit der Änderung der LHO 2002¹ werden nur noch Optimierungsgeschäfte auf die Ermächtigung angerechnet. So erhöht sich trotz der im Haushaltsjahr 2003 abgeschlossenen Neugeschäfte in Höhe von 1.958 T€ der anrechenbare Vertragsbestand um nur 27,4 T€. Damit erklärt sich die Absenkung des anrechenbaren Vertragsbestands seit 2002.

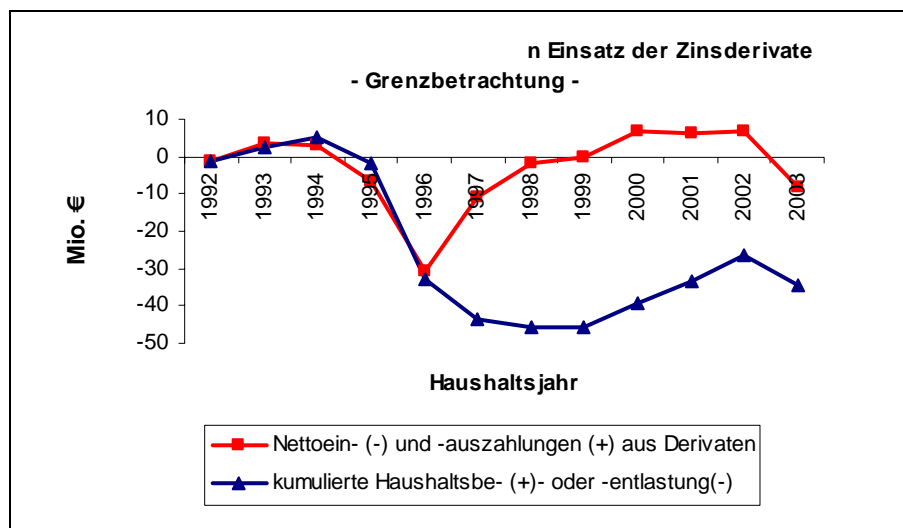


¹ Art. 5 Haushaltsbegleitgesetz zum Haushaltsplan 2002 (Haushaltsbegleitgesetz 2002) vom 12.12.2001, GVOBl. Schl.-H. S. 365, geändert durch Landesverordnung vom 16.09.2003, GVOBl. Schl.-H. S. 503.

Das **Finanzministerium** ist der Auffassung, dass die Darstellung des LRH den irreführenden Eindruck erwecke, dass das Abschlussvolumen im Derivatbereich über den zulässigen Höchstgrenzen liegt.

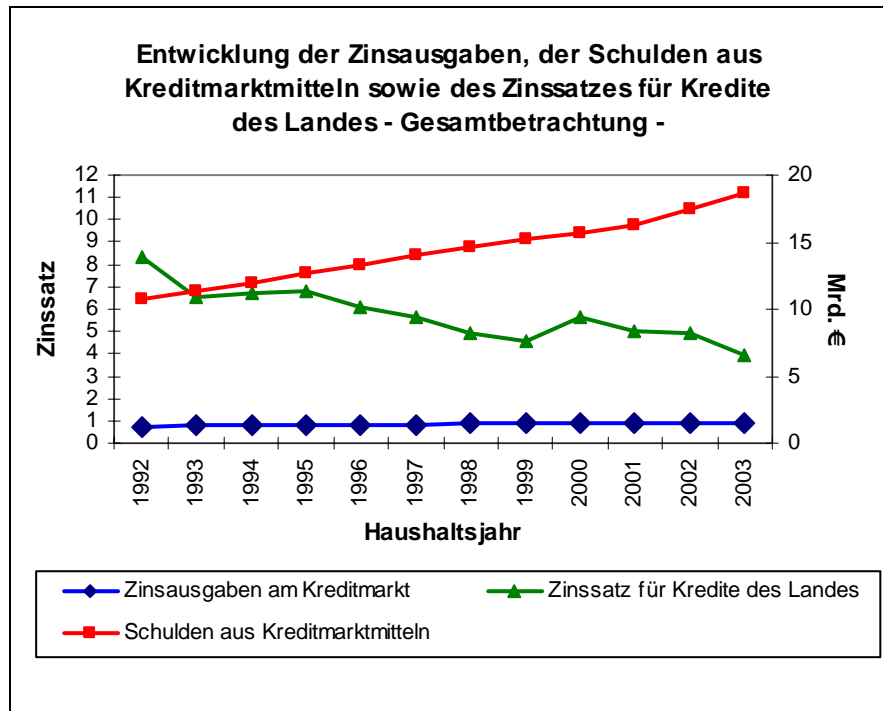
Der **LRH** hält an seiner Darstellung fest, die lediglich die Auswirkungen der vorgenommenen Rechtsänderungen im Zeitablauf transparent wiedergibt.

- 7.16.2 In einer **haushaltsmäßigen Grenzbetrachtung** hat sich der Einsatz der derivativen Finanzinstrumente auf den Landeshaushalt - kumulativ - bislang positiv ausgewirkt. Die Ausgaben für Zinsen am Kapitalmarkt konnten allein durch Einnahmen aus Zinsderivaten seit 1992 bis einschl. 2003 um rd. 34,5 Mio. € reduziert werden. Jedoch haben die finanziellen Mehrbelastungen aus Finanzderivaten von 2000 bis 2002 die haushaltsmäßige Entlastung um fast 20 Mio. € reduziert. Durch die Geschäftsabschlüsse in 2003 nahm die Entlastung des Haushalts insgesamt um rd. 8,3 Mio. € zu.



Das **Finanzministerium** weist erneut darauf hin, dass eine isolierte Darstellung der haushaltsmäßigen Auswirkungen des Derivateinsatzes nicht aussagefähig sei und den in § 18 Abs. 7 LHO festgelegten Kriterien für den Einsatz derivativer Finanzgeschäfte nicht gerecht werde. Den Mehrbelastungen im Derivatbereich stünden Entlastungen bei den Zinsausgaben aus der Kreditaufnahme gegenüber. Eine isolierte Darstellung der haushaltsmäßigen Ergebnisse ließe diese Zusammenhänge nicht erkennen und könne deshalb zu irreführenden Schlussfolgerungen führen.

Der **LRH** stellt in seiner mehrjährigen Grenzbetrachtung der Wirkungen der Derivatgeschäfte auf den Landeshaushalt Ergebnisse der Buchführung dar. Die folgende Grafik zeigt die vom Finanzministerium geforderte Gesamtbetrachtung:



Ausschlaggebend für die haushaltsmäßige Entwicklung im Jahr 2003 waren 2 Auflösungsgeschäfte, die zu Gutschriften aus Auflösungsprämien in Höhe von rd. 16,5 Mio. € führten. Entgegen der Beschlusslage des Landtages¹ hat das Finanzministerium diese versehentlich in seinem jährlichen Bericht an den Finanzausschuss nicht dargestellt.

Die Wirkung des Zinsmanagements auf die Höhe der Zinsausgaben, insbesondere seit 2000, lässt sich an dieser Stelle verfolgen. Die in der Haushaltsrechnung dargestellten Zinsausgaben und deren Verstetigung sind in dem Maße fiktiv, wie sie verrechnete Rücklagenzuführungen oder -entnahmen enthalten.²

Die aufgrund des Zinsmanagements, der bisherigen Rücklagenbuchung sowie des günstigen Zinsniveaus erreichte Verstetigung der Zinsausgaben darf nicht zu dem Trugschluss führen, dass sich diese Entwicklung fortsetzt. Gerade aufgrund der in den letzten Jahren extrem hohen Neuverschuldung und aufgrund des Risikos steigender Zinsen stößt das Zinsmanagement hier an Grenzen. Folgerichtig weist das Finanzministerium in der Finanzplanung ab 2006 auch einen Anstieg der Zinsausgaben aus.

7.16.3 Das Finanzministerium stellt in der Haushaltsrechnung neben haushaltsmäßigen Daten auch das sog. **wirtschaftliche Ergebnis** dar.

¹ Bericht und Beschlussempfehlung des Finanzausschusses zur Haushaltsrechnung 1998 und zu den Bemerkungen 2000 des LRH mit Bericht zur Haushaltsrechnung 1998, Landtagsdrucksache 15/436 vom 28.09.2000.

² Bemerkungen 2003 des LRH, Nr. 7.12.3.

Im Rahmen des Portfolioverfahrens werden die im Haushalt veranschlagten Zinsausgaben aus dem Gesamtbestand an Krediten und Derivaten im Vergleich zu einem vorgegebenen Referenzportfolio (setzt sich aus Festsatzdarlehen mit Laufzeiten bis zu 10 Jahren zusammen und dient als Vergleichsmaßstab) unter Ergebnis-Risiko-Abwägungen gesteuert. Ziel ist dabei die Optimierung der Zinsausgaben unter Berücksichtigung der vom Haushaltsgesetzgeber vorgegebenen Grenzen für die zulässigen Zinsänderungsrisiken.

Ein wirtschaftliches Ergebnis wird erzielt, wenn die Zinsausgaben des Ist- und Planportfolios niedriger sind als die Zinsausgaben des Referenzportfolios. Für 2003 ergibt sich ein wirtschaftliches Ergebnis in Höhe von 82,9 Mio. €

Bei einer Interpretation dieses Ergebnisses darf die Notwendigkeit nicht aus den Augen verloren werden, über eine Verringerung der (Neu-) Verschuldung die Zinsausgaben effektiv zu senken.

- 7.16.4 Neben den Zinsausgaben für Kredite und Finanzderivate wurde auch im Haushaltsjahr 2003 eine Nettoübertragung von Zinsbestandteilen an die **Zinsausgleichsrücklage** in Höhe von rd. 1,7 Mio. € (Vorjahr: 0,9 Mio. €) durchgeführt.

Mit dem in 2002 vollzogenen Systemwechsel hin zur Gesamtportfoliosteuerung wurde in § 3 Abs. 5 HG 2003 die Funktion der zweckgebundenen Zinsausgleichsrücklage bestimmt. Danach sind Einnahmen aus dem Verkauf von Zinsoptionen zur Risikovorsorge der Zinsausgleichsrücklage zuzuführen und zweckgebunden zum Ausgleich von Zinsmehrausgaben zu verwenden. Soweit Rücklagenmittel nicht mehr zur Abdeckung **optionaler Zinsänderungsrisiken** benötigt werden, sind sie zum Ausgleich von Zinsmehrausgaben während des Haushaltsvollzugs und zur Verstetigung der Zinsausgabenentwicklung im Finanzplanungszeitraum einzusetzen.

Das Finanzministerium hat bereits mit dem 2. Nachtragshaushalt 2003 die Titel angepasst¹ und erklärt, mit Beginn des Haushaltsjahres 2004 entsprechend dieser Vorgabe - Zuführungen bzw. Entnahmen der Zinsausgleichsrücklage für die noch keine vertraglichen Verpflichtungen aus konkreten Abschlüssen bestehen, nur noch unter einem Rücklagentitel der OGr. 91 und 35 zu buchen - handeln zu wollen.

Die Zinsausgleichsrücklage hatte zum 31.12.2003 einen Gesamtbestand in Höhe von rd. 51,6 Mio. € (Vorjahr: 49,9 Mio. €), der sich auf die Bereiche

¹ Landtagsbeschluss vom 12.11.2003, Landtagsdrucksache 15/2985 vom 06.11.2003.

• bedingte Zinsänderungsrisiken Kredite	19,6 Mio. €
• bedingte Zinsänderungsrisiken Derivate	14,8 Mio. €
• unbedingte Zinsänderungsrisiken Derivate	13,4 Mio. €
sowie	
• zur Verstetigung Kredite und Finanzderivate aufteilte.	3,8 Mio. €

Durch die fehlerhafte Zuordnung eines Buchungsabschnitts bei einer Rücklagenentnahme in Höhe von rd. 3,2 Mio. € in 2002 und der daraufhin in 2003 durchgeführten Korrekturbuchung in 2003 wird bei den „unbedingten Zinsänderungsrisiken“¹ ein negativer Saldo ausgewiesen.

Der LRH warnt erneut davor, durch einen Abschluss risikoreicher Zinsoptionsgeschäfte und den damit verbundenen Optionsprämien den Rücklagenbestand dem Zinsänderungsrisiko anzunähern. Im Finanzplan des Landes von 2003 bis 2007² gibt die Landesregierung ihre Einschätzung zur künftigen Zinsentwicklung wieder und rechnet für die Jahre 2006/2007 mit jährlichen Zinsausgabensteigerungen von je 30 Mio. € Keinesfalls darf dies dazu führen, im Falle einer Inanspruchnahme der Rücklagenmittel „zwangsweise“ über den Verkauf von Optionen an Dritte Prämien zu vereinnahmen, um die Rücklagenmittel zu erhöhen bzw. um erhöhte Haushaltsansätze in Folgejahren zulasten risikoreicher Derivatverträge zu vermeiden.

Das **Finanzministerium** beabsichtigt nicht, risikoreiche Optionsgeschäfte abzuschließen. Das Land schließe nur solche Optionsgeschäfte ab, die zu einem künftigen Swap führen (Swap-Optionen) oder Zinsbegrenzungs-geschäfte darstellen. Andere Optionen werden nur abgeschlossen, wenn sie zeitgleich durch Gegen-Swaps wieder in zinsvariable oder festverzinsliche Zahlungsverpflichtungen gewapt werden können. Eine Zweckentfremdung der Rücklagenmittel sei mit der haushaltsgesetzlichen Regelung in § 2 Abs. 5 HG nicht vereinbar und vonseiten der Landesregierung nicht beabsichtigt.

- 7.16.5 Ende des Jahres 2003 hat das Finanzministerium die mit dem LRH 1999 einvernehmlich vereinbarten Empfehlungen für den Einsatz der derivativen Finanzinstrumente in groben Zügen umgesetzt. Im Zuge der grundsätzlichen Zustimmung des LRH zur Einführung des Portfolioverfahrens war zwischen dem Finanzministerium und dem LRH u. a. vereinbart worden, dass konkrete Arbeitsanweisungen/Dienstanweisungen auf Grundlage der haushaltsrechtlichen Bestimmungen erstellt werden. Dem LRH sind im Dezember 2004 sog. Richtlinien für die Ergebnis-Risiko-Steuerung des

¹ Titel 7311.00.91303, Haushaltsrechnung 2003, S. 19, Tabelle zu Ziff. 3.1.

² Umdruck 15/2819 vom 06.08.2003.

Aufgabenbereichs „Kredite, Finanzderivate, Schulden“ übergeben worden. Damit wird der Forderung des LRH Rechnung getragen.

Im Rahmen seiner örtlichen Erhebungen hat der LRH auch die zwischen ihm und dem Finanzministerium vereinbarte unabhängige Controllinginstanz geprüft. Das Finanzministerium hatte dem LRH im Jahr 2002 mitgeteilt, dass eine Controllingeinheit in der Allgemeinen Abteilung eingerichtet wurde, die auch Controllingfunktionen für das Referat „Kredit- und Zinsmanagement, Schulden- und Derivatverwaltung“ wahrnehme. Der LRH stellt hierzu fest, dass zum Prüfungszeitpunkt die Controllingfunktion nicht ausreichend wahrgenommen wurde. So erreichen die monatlichen Controllingberichte lediglich die Sachbearbeiterebene; Referats- und Abteilungsleitung sind bislang in den Controllingprozess nicht eingebunden worden. Darüber hinaus bedarf es einer qualitativen Stärkung der zuständigen Mitarbeiter. Hierzu empfiehlt der LRH dringend, durch Schulungsmaßnahmen eine Controllinginstanz aufzubauen, die dem zuständigen Referat adäquat gegenübersteht.¹

Das **Finanzministerium** sagt zu, durch Schulungsmaßnahmen die fachlichen Qualifikationen der zuständigen Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter zu verbessern.

¹ Umdruck 15/1632 vom 14.11.2001.