

6. Feststellungen zur Haushaltsrechnung und Vermögensübersicht

Ende 2011 waren die Haushalte für 2012 und die folgenden Jahre laut Buchführung mit Verpflichtungen von 873 Mio. € vorbelastet. Der tatsächliche Bestand ist um 73 Mio. € höher.

Die Dienststellen werden aufgefordert, die Freigabe von Verpflichtungsermächtigungen beim Finanzministerium zu beantragen. Wenn sie nach dessen Einwilligung in Anspruch genommen werden, sind sie zu buchen.

Die Dienststellen bilden Rücklagen aus nicht verwendeten Ausgabeermächtigungen. Wenn sie diese nutzen wollen, müssen sie Einsparungen oder Mehreinnahmen erbringen. Sie ziehen aus ihren buchmäßigen Rücklagen kaum Vorteile. Der LRH schlägt vor, die virtuellen Rücklagen - mit wenigen Ausnahmen - aufzulösen. Das Land sollte grundsätzlich darauf verzichten, Rücklagen zu bilden.

Das Grundvermögen des Landes wird in der Vermögensübersicht unvollständig ausgewiesen. Das von der LVSH Anfang 2011 übernommene Liegenschaftsvermögen fehlt.

Das Land gewährte dem UKSH laufend Betriebsmittelkredite; Stand Ende 2011: 66,3 Mio. € Dies kommt einer Dauerfinanzierung gleich. Dazu ist das Finanzministerium nicht ermächtigt.

Der Schuldenstand des Landes erhöhte sich 2011 um 1,1 Mrd. € auf 27,4 Mrd. € Nur die Hälfte der hinzugekommenen Schulden entfiel auf die Nettokreditaufnahme.

6.1 Vorlagetermin für die Haushaltsrechnung eingehalten

Nach Art. 55 Abs. 1 Satz 2 LV hat die Landesregierung dem Landtag die Haushaltsrechnung vorzulegen. Der LRH berichtet dem Landtag und der Landesregierung unmittelbar zur Haushaltsrechnung.

Das Finanzministerium hat die Bücher am 20.01.2012 geschlossen (Vorjahr: 21.01.2011).

Die obersten Landesbehörden hatten dem LRH die Unterlagen für die Prüfung der Haushaltsrechnung und der Vermögensübersicht bis zum 15.05.2012 vorzulegen. Der Termin wurde eingehalten.

6.2 Prüfung der Landeskasse: Dienststellen müssen besser zuliefern

Der LRH hat mit der Prüfung der Haushaltsrechnung auch stichpunktartig in der Landeskasse¹ geprüft. Hauptsächlich wurde das Berechtigungskonzept für den Zugang zum Buchführungsverfahren betrachtet. Weiterhin wurden manuelle Buchungen und Nachbearbeitungen, Fehlerbearbeitungen sowie Buchungen im kaufmännischen Grundmodul des SAP-Verfahrens geprüft.

Der Umfang der erteilten Benutzerberechtigungen der Mitarbeiter der Landeskasse war sachgerecht. Er sollte regelmäßig aktualisiert werden.

Die Landeskasse musste viele Zahlungsvorgänge manuell bearbeiten. Die Dienststellen könnten die Landeskasse entlasten, wenn sie rechtzeitig Anordnungen für erwartete Zahlungseingänge und Buchungen von Lastschriften (z. B. Telefonrechnungen) erteilen. Sie haben auch Anzeigen über Rückläufer und Anfragen zu eingezahlten Beträgen schnellstmöglich abzuarbeiten und an die Landeskasse zurückzusenden.

6.3 Haushaltsüberschreitungen: 6,4 Mio. €- Rückgang um 88 %

Dienststellen können in einem Haushaltsjahr über Ansätze des Haushaltsplans und Ausgabereste des Vorjahres verfügen. Das Finanzministerium darf dieses Haushaltssoll - sofern notwendig - nach LHO oder Haushaltsgesetz ändern. Darüber hinaus kann das Finanzministerium in über- oder außerplanmäßige Ausgaben einwilligen, wenn Ausgaben unvorhergesehen und unabweisbar sind (Notbewilligungsrecht)².

6.3.1 Die **Haushaltsansätze** wurden bei 14 Haushaltstiteln (2010: 44) um 6,3 Mio. € **mit Einwilligung** des Finanzministeriums überschritten (2010: 53,4 Mio. €). Die überplanmäßigen Ausgaben sind durch die erweiterten Deckungsfähigkeiten nach § 10 Abs. 1 HG 2011/2012 zurückgegangen. Innerhalb des Budgets I (Personal- und sächliche Verwaltungsausgaben) und des Budgets II (Zuwendungen, Baumaßnahmen und Investitionen) sind alle Ausgaben eines Einzelplans gegenseitig deckungsfähig. Die Budgets I und II sind untereinander nicht deckungsfähig.

Von den 6,3 Mio. € waren 0,2 Mio. € außer- und 6,1 Mio. € überplanmäßige Ausgaben. Darunter waren:

- einsatzbedingte Mehrausgaben zur Sicherung des Kernkraftwerks Brokdorf und Gewährleistung der Versammlungsfreiheit mit 1,2 Mio. €,

¹ Finanzverwaltungsamt Schleswig-Holstein, Dezernat 5, Landeskasse Schleswig-Holstein (Landeskasse).

² § 37 Abs. 1 LHO.

- Fahrgelderstattungen für die unentgeltliche Beförderung schwerbehinderter Menschen im öffentlichen Personennahverkehr an private Unternehmen mit 3,5 Mio. € und
- Erstattungen nach dem Asylbewerberleistungsgesetz an die Kreise und kreisfreien Städte mit 1 Mio. €.

In 6 Fällen wurde in überplanmäßige Ausgaben eingewilligt, weil durch Haushaltsvermerk die Deckungsfähigkeit gesondert geregelt und ausgeschöpft war. In diesen Fällen war § 10 Abs. 1 HG 2011/2012 nicht anzuwenden.

3-mal gab es nach § 10 Abs. 1 HG 2011/2012 keine Deckungsmöglichkeiten mehr. 5-mal wurde in außerplanmäßige Ausgaben eingewilligt.

Die Einwilligungen des Finanzministeriums erfolgten ordnungsgemäß.

Haushaltsüberschreitungen 2011 je Einzelplan und Hauptgruppen

Epl.	Personal- ausgaben HGr. 4	Sächliche Verwal- tungs- ausgaben HGr. 5	Zuwen- dungen HGr. 6	Besondere Finanzie- rungs- ausgaben HGr. 9	Gesamt
	€	€	€	€	€
01				85.388	85.388
03	1.761	103.234			104.995
04		268.900	914.415		1.183.315
05					-
06			3.539.268		3.539.268
07					-
09			1.023.655		1.023.655
10			359.878		359.878
11	96.110				96.110
12					-
13					-
Summe	97.871	372.134	5.837.216	85.388	6.392.609

Die Zahlen sind gerundet.

- 6.3.2 Die überplanmäßigen Haushaltsüberschreitungen **ohne Einwilligung** des Finanzministeriums sanken auf 0,1 Mio. € (2010: 0,4 Mio. €). Dieser Betrag wurde versehentlich einer Rücklage zugeführt. Er wird durch Entnahme aus der Rücklage und deren Nichtinanspruchnahme gedeckt.

6.4 Haushaltsreste: Einnahmereste auf einem guten Weg

Abweichend vom Grundsatz der zeitlichen Bindung können am Jahresende Einnahme- oder Ausgabereste gebildet werden. Sie entsprechen nicht immer der am Jahresende verbliebenen Ermächtigung.

Einnahmereste werden nur gebildet, wenn Einnahmen bereits zugesagt sind und erst im nächsten Haushaltsjahr eingehen. Ausgabereste werden überwiegend einzeln in Höhe der Rechtsverpflichtungen gebildet. Sie bleiben bis zum übernächsten Haushaltsjahr verfügbar.¹

Landtag, Staatskanzlei und Ministerien dürfen Reste selbst bilden. Das Finanzministerium willigt in die Inanspruchnahme der Haushaltsreste ein² und gibt diese frei, wenn sie gedeckt sind.

- 6.4.1 Es wurden **Einnahmereste** für Erstattungen des Bundes (5,5 Mio. €) und aus (strukturell) bedingter Nettokreditaufnahme (50,0 Mio. €) gebildet:

Entwicklung der Einnahmereste

Haushaltsjahr von → nach	Einnahme- reste	Änderung gegenüber dem Vorjahr		davon Restkredit- ermächtigung
	Mio. €	Mio. €	in %	Mio. €
2009 → 2010	145,7	+ 100,2	+ 220,2	141,9
2010 → 2011	216,7	+ 71,0	+ 48,7	211,5
2011 → 2012	55,5	- 161,3	- 74,4	50,0

Der Einnahmerest der Kreditermächtigung aus 2010 wurde nicht in Anspruch genommen und in Abgang gestellt.

- 6.4.2 Die Summe der **Ausgabereste** ist im Vergleich zum Vorjahr gestiegen:

Entwicklung der Ausgabereste

Haushaltsjahr von → nach	Ausgabereste	Änderung gegenüber dem Vorjahr	
	Mio. €	Mio. €	%
2009 → 2010	125,1	+ 16,4	+ 15,1
2010 → 2011	114,5	- 10,6	- 8,5
2011 → 2012	129,1	+ 14,7	+ 12,8

¹ § 45 LHO.

² § 45 Abs. 3 LHO und Haushaltsführungserlass vom 29.12.2010.

6.5 Inanspruchnahme von Verpflichtungsermächtigungen - künftig alle buchen

Verpflichtungsermächtigungen (VE) erlauben der Landesregierung, Ausgaben in künftigen Haushaltsjahren zu leisten. Das Land kann so Vorhaben beginnen, bei denen es sich im Voraus zu Ausgaben über mehrere Jahre oder Jahrzehnte verpflichtet. VE sind nicht übertragbar. Sie verfallen, wenn sie nicht in dem Haushaltsjahr in Anspruch genommen werden, in dem sie veranschlagt sind. Die in Anspruch genommenen VE und der Bestand an Verpflichtungen werden in den Büchern des abgelaufenen Haushaltsjahres nachgewiesen.

Die Inanspruchnahme einer VE bedarf nach § 38 Abs. 2 LHO der Einwilligung durch das Finanzministerium. Anträge sind durch die Dienststelle über den Beauftragten für den Haushalt der obersten Landesbehörde an das Finanzministerium zu richten. Sobald dieses eingewilligt hat, kann die VE in Anspruch genommen werden. Über die VE ist Buch zu führen.

Im Haushaltsplan waren 666 Mio. € veranschlagt. Laut Buchführung wurden 502 Mio. € VE (666 Mio. € - 164 Mio. €) nicht in Anspruch genommen:

Gebuchte Inanspruchnahmen und Fälligkeiten von VE

Haushaltsjahr der Fälligkeit	Haushaltssoll	Inanspruchnahme	
	Mio. €	Mio. €	%
2012	326,2	93,9	28,8
2013	140,1	40,6	29,0
2014	100,4	20,5	20,4
2015 ff.	99,8	9,1	9,1
Gesamtsumme	666,5	164,1	24,6

Der LRH hat festgestellt, dass in wenigen Fällen durch die Dienststellen genutzte VE nicht gebucht wurden (71 Mio. €). Einige dieser VE waren nicht freigegeben, weil die Ressorts keine Anträge an das Finanzministerium gestellt hatten. Vereinzelt sind gebuchte Verpflichtungen durch fehlerhafte Eingaben als nicht in Anspruch genommen dargestellt worden (2 Mio. €). Somit fehlen 73 Mio. € Verpflichtungen in der Buchführung.

Damit wurden statt 502 Mio. € tatsächlich 429 Mio. € nicht in Anspruch genommen. Die Quote der Inanspruchnahme beträgt nicht 25 %, sondern 36 %.

Gründe für die Nichtinanspruchnahme waren vor allem folgende:

- Maßnahmen haben sich verschoben und konnten damit nicht in Anspruch genommen werden (185 Mio. €, z. B. Baumaßnahmen, KoPers, Fraunhofer Institut in Lübeck).

- Geplante Maßnahmen wurden gestoppt (61 Mio. €, z. B. Fehmarnbelt-Anbindung und Ausgaben aus der geplanten Küstenschutzabgabe).
- Zuwendungen wurden anders als vorgesehen abgewickelt (138 Mio. €, z. B. Ausbau der Betreuung für Kinder unter 3 Jahren über die Investitionsbank, Trägerkostenzuschuss UKSH über den Medizinausschuss).
- Einzelne VE wurden nur zum Teil benötigt (31 Mio. €).

Im Übrigen stimmen die in Anspruch genommenen VE und die Bestände in der Gesamtrechnungsnachweisung, in der Haushaltsrechnung und in den Nachweisungen der obersten Landesbehörden überein.

Die Dienststellen werden aufgefordert, die Freigabe von VE nach § 38 LHO i. V. m. dem Haushaltsführungserlass beim Finanzministerium zu beantragen. Wenn VE nach der Einwilligung des Finanzministeriums in Anspruch genommen werden, sind diese zu buchen.

Ende 2011 waren die Haushalte für 2012 und die folgenden Jahre laut Buchführung mit Verpflichtungen von 873 Mio. € vorbelastet. Der tatsächliche Bestand ist um 73 Mio. € höher.

Bestand an Verpflichtungen Ende 2011

Haushaltsjahr	Bestand Mio. €
2012	224,7
2013	152,0
2014	79,7
2015 ff.	416,7
Zwischensumme laut Buchführung	873,1
Nicht gebuchte VE	73,0
Summe	946,1

6.6 Abschlags- und Vorauszahlungen: Soweit so gut

Am Jahresende nicht abgerechnete Abschlags- und Vorauszahlungen sind nachzuweisen.¹ Die Dienststellen haben diesen Nachweis zu prüfen und seine Richtigkeit zu bescheinigen. Abschlagszahlungen und deren Abrechnung (Schlusszahlung) sind in der Auszahlungsanordnung zu kennzeichnen.²

Der nachgewiesene Bestand der nicht abgerechneten Abschlags- und Vorauszahlungen betrug am Jahresende 3,1 Mio. €. Von den Abschlägen

¹ Verwaltungsvorschrift (VV) Nr. 1 zu § 56 LHO.

² VV Nr. 1.3.7 Verwaltungsvorschriften für Zahlungen, Buchführung, Rechnungslegung zu den §§ 70 bis 72 und 75 bis 80 LHO (VV-ZBR).

wurden 0,1 Mio. € 2007 bis 2010 gebucht. Sie sind noch nicht abgerechnet, weil es sich überwiegend um laufende Baumaßnahmen handelt.¹

6.7 **Verwahrungen und Vorschüsse: Annahmeanordnungen sofort erteilen**

Eine Einzahlung darf nur in Verwahrung genommen werden, solange sie nicht nach der im Haushaltsplan vorgesehenen Ordnung gebucht werden kann.² Zu den Verwahrungen zählen auch Geldbeträge, die dem Land nicht gehören und für andere verwahrt werden. Verwahrungsbücher werden fortlaufend geführt. Der dort ausgewiesene Bestand ist zum Teil über mehrere Jahre entstanden.

Als Vorschuss darf eine Ausgabe nur gebucht werden, wenn die Verpflichtung zur Leistung besteht, die Ausgabe aber noch nicht nach der im Haushaltsplan vorgesehenen Ordnung gebucht werden kann.³

6.7.1 Außerhalb der Haushaltsrechnung hat das Finanzministerium am Jahresende **Verwahrungen** von 40,0 Mio. € nachgewiesen:

Art der Verwahrungen

Bestand der Verwahrungen am 31.12.2011	€
Verwahrungen mit ungeklärter oder aufgeteilter Gläubigerschaft (u. a. aufzuklärende Verwahrungen, Geldhinterlegungen und Sicherheitsleistungen)	52.562.862,77
Sicherheiten und Kautionen von Dritten (u. a. Transponder Sportzentrum, Muthesius Kunsthochschule Kiel)	37.581,17
Beträge, die für andere Gläubiger angesammelt werden (u. a. Gemeindeanteile an der Gemeinschaftssteuer und der Zinsabschlagsteuer, Kirchensteuer)	- 14.244.731,73
Durchlaufende Gelder (Universität Kiel, Landesbetrieb Küstenschutz, Nationalpark u. Meeresschutz)	254.246,55
Gelder des Landes (fehlende Annahmeanordnungen)	1.429.475,76
Summe	40.039.434,52

Einzahlungen können einem Haushaltstitel nur automatisiert zugeordnet werden, wenn eine Annahmeanordnung vorliegt. Fehlt die Anordnung, werden die eingehenden Beträge auf Verwahrtitel gebucht. Zum Jahreswechsel waren 1,4 Mio. € in Verwahrung gebucht, weil die Dienststellen noch keine Annahmeanordnungen erteilt hatten. Der LRH fordert die Dienststellen erneut auf, Annahmeanordnungen zeitgleich mit dem Ver-

¹ VV Nr. 1.6 der Anlage 5 zu Nr. 4.6.3 VV-ZBR.

² § 60 Abs. 2 LHO.

³ § 60 Abs. 1 LHO.

sand der Zahlungsaufforderungen an den Zahlungspflichtigen zu erteilen. Er erinnert an das Votum des Landtages.¹

- 6.7.2 Über **Vorschüsse** führen die Dienststellen außerhalb des Haushalts Buch. Am Jahresende nicht aufgelöste Vorschüsse stellt das Finanzministerium deshalb nicht in der Haushaltsrechnung dar. Am Jahresende wurden Vorschüsse von 735.785,54 € ausgewiesen (2010: 874.934,50 €). Davon sind 699.061,71 € Auszahlungen im Lastschriftverfahren, die erst Anfang 2012 den jeweiligen Titeln des Haushaltsjahres 2012 zugeordnet werden konnten.

6.8 **Veränderungen von Ansprüchen des Landes: Keine großen Schwankungen**

Die Einnahmen des Landes sind rechtzeitig und vollständig zu erheben.² Stehen Rechtsgrund, Zahlungspflichtiger, Betrag und Fälligkeit einer Einzahlung fest, hat die Dienststelle mit einer Annahmeanordnung die Sollstellung zu buchen.

Ausnahmen von diesem Verfahren stellen Allgemeine Zahlungsanordnungen für Einzahlungen dar, die nach Anzahl und Fälligkeit unbestimmt sind. Forderungen aus Allgemeinen Zahlungsanordnungen werden nicht in der Buchführung erfasst und nicht zum Soll gestellt.

- 6.8.1 **Ansprüche** des Landes können durch Stundung, Niederschlagung oder Erlass **verändert** werden.³ Die Verwaltungsvorschriften (VV) zu § 59 LHO regeln, wer hierfür zuständig ist, unter welchen Voraussetzungen Ansprüche verändert werden dürfen und wie Kleinbeträge zu behandeln sind.

2011 wurden 104.000 € gestundet (2010: 11.000 €) und 7.400.000 € unbefristet niedergeschlagen (2010: 7.700.000 €). Erlassen wurden 46.000 € (2010: 18.000 €).

- 6.8.2 Zum 31.12. erstellt das Finanzministerium für alle Steuerarten eine **Rückstandsübersicht** und fügt diese der Haushaltsrechnung bei.⁴ Auf diese Weise wird in der Haushaltsrechnung nachgewiesen, welche Ansprüche der Steuerverwaltung bestehen:

¹ Landtagsdrucksache 18/323, Nr. 6.

² § 34 Abs. 1 LHO.

³ § 59 LHO.

⁴ Haushaltsrechnung und Vermögensübersicht 2011, Landtagsdrucksache 18/377, S. 175.

Ergebnisse Rückstandsübersicht

	2011 Mio.€	2010 Mio.€
Gesamtrückstände	475,7	488,9
davon sind		
gestundet	9,4	14,4
ausgesetzt	382,0*	391,4*
echte Rückstände	84,3	82,9
nachrichtlich:		
erlassen	15,1**	15,0**
niedergeschlagen	72,4	68,5

* Aussetzung von 250 Mio. € aus einem Erbschaftsteuerfall.

** Darin enthaltene Insolvenzmasse: 14,5 (Vorjahr: 14,2 Mio. €).

6.9 Globale Veranschlagungen

6.9.1 **Globale Minderausgaben** werden veranschlagt, wenn nicht feststeht, an welcher Stelle im Haushalt eingespart werden kann, um den Haushalt auszugleichen. Im Haushalt 2011 waren 4,9 Mio. € als globale Minderausgaben veranschlagt. Dieser Betrag wurde erwirtschaftet.

6.9.2 Mehrausgaben, die für den Gesamthaushalt erwartet werden, aber noch nicht eindeutig zugeordnet werden können, werden als **globale Mehrausgabe** veranschlagt. Im Haushalt 2011 waren zentral im Epl. 11 globale Mehrausgaben von 69,6 Mio. € für **Tarif- und Besoldungserhöhungen** für das laufende Haushaltsjahr veranschlagt. Im Haushaltsvollzug wurden 35,2 Mio. € in die Einzelpläne umgesetzt.

Der LRH bewertet es positiv, dass das Finanzministerium den verbleibenden Betrag von 34,4 Mio. € nicht der Rücklage zugeführt hat. Diese Rücklage hat nach Ablauf des Haushaltsjahres ihren Zweck erfüllt. Ende 2011 gab es noch einen Altbestand von 55,7 Mio. €. Dieser wurde entsprechend dem Votum des Landtages¹ in Abgang gestellt.

6.10 Rücklagen: Grundsätzlich auflösen

Die Rücklagen haben sich wie folgt entwickelt:

Haushaltsjahr	Bestand am Jahresende in Mio. €
2007	413,1
2008	642,9
2009	640,4
2010	704,4
2011	585,8

¹ Landtagsdrucksache 18/323, Nr. 6.

Der Rückgang Ende 2011 ist wesentlich darauf zurückzuführen, dass die Rücklage für das Konjunkturprogramm II von 150,8 Mio. € aufgelöst wurde. 86 % der Rücklagen entfallen auf folgende Arten:

Rücklagearten	Endbestand in Mio. €
Rücklagen für Zins- und Derivatgeschäfte	191,9
Rücklage zur Verminderung des Kreditbedarfs	153,8
Rücklage Tarif- und Besoldungserhöhungen ¹	55,7
Sonstige Rücklagen im Bereich des Ministeriums für Bildung und Kultur	46,9
Rücklage für personalwirtschaftliche Maßnahmen	38,4
Rücklage Sabbatjahr	18,8

Rücklagen werden nur buchmäßig gebildet. Sie stellen Ausgabeermächtigungen dar, die ins nächste Haushaltsjahr vorgetragen werden. Bei den Rücklagen handelt es sich nicht um vorhandenes Vermögen. Liquide Mittel stehen für ihre Inanspruchnahme nicht zur Verfügung.

Der LRH hat dies mehrfach in seinen Bemerkungen thematisiert.² Das Finanzministerium folgte grundsätzlich den Vorschlägen des LRH. Es bindet die Rücklagen in einen strengen Regel- und Berichtskreis ein. Rücklagen dürfen nur gebildet werden, wenn das Finanzministerium einwilligt. Es gibt die Rücklagen im Folgejahr grundsätzlich nur frei, wenn die Ressorts sie decken.

Die Dienststellen müssen also die Inanspruchnahme einer Rücklage durch Einsparungen oder Mehreinnahmen selbst finanzieren. Sie ziehen daher aus Rücklagen kaum Vorteile. Nicht finanzierte Rücklagen verschaffen ihnen keine zusätzlichen Haushaltsmittel und Ausgabemöglichkeiten. Die Dienststellen sind inzwischen auch ohne Rücklagen freier in ihrer Ausgabengestaltung. Die Budgets I und II mit den erweiterten Deckungsfähigkeiten ermöglichen eine hohe Flexibilität.

Der LRH schlägt daher vor, grundsätzlich die Rücklagen der Dienststellen aufzulösen.

Diesen Vorschlag macht der LRH auch für die im Epl. 11 gebildete Rücklage zur „Verminderung des Kreditbedarfs“ (Bestand Ende 2011: 153,8 Mio. €). Sie ist ein Widerspruch in sich. Sie wurde buchmäßig aus nicht ausgeschöpften Kreditermächtigungen gebildet. Die Rücklage stellt keine Risikovorsorge dar. Erst recht vermindert sie nicht den Kreditbedarf, wie der Name fälschlicherweise suggeriert.³ Würde sie in Anspruch genommen, müsste das Land sie mit Krediten finanzieren.

¹ Vgl. Tz. 6.9.2 dieser Bemerkungen.

² Vgl. Bemerkungen 2010 des LRH, Nr. 6.13 und 2011, Nr. 7.4.2; bezogen auf die Rücklage für Tarif- und Besoldungserhöhungen in den Bemerkungen 2012 des LRH, Nr. 6.8.2.

³ Vgl. Bemerkungen 2009 des LRH, Nr. 7.1.2.

Nur in wenigen Bereichen ist es sachlich gerechtfertigt, Ermächtigungen oder Einnahmen gezielt in kommende Haushaltsjahre zu verlagern. Dies gilt insbesondere für den Zins- und Derivatbereich. Dort werden Rücklagen besonderer Art gebildet, die die Haushaltsbelastungen zeitlich verlagern und verstetigen sollen.

Der LRH schlägt vor, Rücklagen nur noch für den Zins- und Derivatbereich und für Sonderfälle zuzulassen. Sonderfälle können solche sein, in denen Zahlungen vertragsbedingt zeitlich verschoben werden (z. B. Sabbatjahr) oder Bundes- oder EU-Mittel noch nicht ausgegeben wurden (z. B. Konjunkturprogramm II).

Das **Finanzministerium** bestätigt, dass Rücklagenbewegungen im Zusammenhang mit der Einhaltung der Schuldenbremse eine besondere Bedeutung zukomme. Daher lege es bei der Freigabe von Rücklagen strenge Maßstäbe an. Es sehe keine Veranlassung, die derzeitige Praxis zu ändern. Das Finanzministerium räumt ein, dass es mittelfristig das Ziel sein müsse, den Rücklagenbestand deutlich zu reduzieren.

Rücklagen der Hochschulen sind in den vorstehenden Ausführungen nicht berücksichtigt. Hierzu wird auf die Nr. 14 dieser Bemerkungen verwiesen.

6.11 **Grundvermögen: Unvollständig ausgewiesen - ehemaliges Vermögen der Liegenschaftsverwaltung Schleswig-Holstein fehlt**

Die Vermögensübersicht 2011 weist 142,4 ha Allgemeines Grundvermögen des Finanzministeriums (AGF)¹ aus. Das sind 11,9 ha mehr als am Jahresanfang. Der Anfangsbestand 2011 von 130,5 ha ist 5,3 ha höher als der Endbestand 2010.

Das Verwaltungsgrundvermögen wird mit 28.980,4 ha am Jahresende 2011 angegeben, es ist um 290 ha kleiner als am Jahresanfang. Der Anfangsbestand 2011 liegt um rd. 3.000 ha über dem Endbestand 2010.

Das Finanzministerium begründet diese Abweichungen mit notwendigen Korrekturen im Datenbestand der Vorjahre.

Im Vermögen des Landes 2011 werden nicht die Liegenschaften ausgewiesen, die mit der Aufhebung der Liegenschaftsverwaltung Schleswig-Holstein (LVSH) per 01.01.2011 auf das Land übergangen.² Gleichwohl sind die dem Land von der LVSH zugefallenen Verbindlichkeiten Ende 2011 im Schuldenstand des Landes dargestellt.

¹ Ab Haushaltsentwurf 2013: Zentrales Grundvermögen für Behördenunterbringung (ZGB).

² Artikel 14 Haushaltsbegleitgesetz zum Haushaltsplan 2011/2012 (Haushaltsbegleitgesetz 2011/2012) vom 17.12.2010, GVOBl. Schl.-H. 2010, S. 789.

Der LRH erwartet vom Finanzministerium, dass es in der Haushaltsrechnung 2012 das Grundvermögen vollständig ausweist. Dies hat das **Finanzministerium** zugesagt.

6.12 **UKSH: Betriebsmittelkredite sind keine Dauerkredite**

Das Finanzministerium ist ermächtigt, das Universitätsklinikum Schleswig-Holstein (UKSH) in das Betriebsmittelverfahren für öffentliche Kassen einzubeziehen¹. Das Nähere regelt eine zwischen Finanzministerium, Wissenschaftsministerium und dem UKSH geschlossene Vereinbarung aus 2003.

Aufgrund dieser Ermächtigung hat das Land dem UKSH folgende Betriebsmittelkredite gewährt:

Betriebsmittelkredite des Landes an das UKSH

Haushalts-jahr	Betriebsmittelkredite gem. HG am Ende des Jahres - in Mio. €-
2003	55,4
2004	9,4
2005	2,9
2006	10,6
2007	4,4
2008	31,4
2009	21,1
2010	32,5
2011	66,3

Diese Kredite werden in der Buchführung des Landes ausgewiesen. Sie weichen geringfügig von den in der Bilanz des UKSH stehenden Verbindlichkeiten gegenüber dem Land ab.

Der LRH hat bereits für das Haushaltsjahr 2003 festgestellt, dass Betriebsmittelkredite für das UKSH, die nicht getilgt werden, einer Dauerfinanzierung gleichkommen². Hierzu war und ist das Finanzministerium nicht ermächtigt. Es darf dem UKSH lediglich Betriebsmittelkredite zur vorübergehenden Liquiditätssicherung gewähren. Trotz der früheren Beanstandungen des LRH gewährt das Finanzministerium dem UKSH seit 2008 wieder hohe Dauerkredite mit steigender Tendenz, wie die obige Tabelle darlegt.

¹ Zuletzt § 22 Abs. 2 Gesetz über die Feststellung eines Haushaltsplanes für die Haushaltsjahre 2011 und 2012 (Haushaltsgesetz 2011/2012) vom 17.12.2010, GVOBl. Schl.-H. 2010, S.818.

² Vgl. Bemerkungen 2005 des LRH, Nr. 7.14.5.

2004 reagierte das UKSH auf die Beanstandungen des LRH mit Tausch der Gläubiger. Es nahm Kontokorrentkredite bei Kreditinstituten auf. Auch für diese Verbindlichkeiten haftet letztlich das Land.

Der Kreditrahmen stieg von 35 Mio. € auf 50 Mio. €. Das UKSH schöpft ihn nahezu vollständig aus:¹

Verbindlichkeiten des UKSH gegenüber Kreditinstituten

Haushalts-jahr	Verbindlichkeiten des UKSH gegenüber Kreditinstituten in Mio. €
2004	35,0
2005	25,3
2006	35,0
2007	50,0
2008	48,4
2009	48,1
2010	48,3
2011	49,0

Ende 2011 hatte das UKSH demnach Verbindlichkeiten von 115,3 Mio. €: 66,3 Mio. € gegenüber dem Land und 49 Mio. € gegenüber Kreditinstituten. Es hat damit diese Verbindlichkeiten in den vergangenen 8 Jahren verdoppelt.

Das UKSH ist bilanziell überschuldet, wie seit Jahren sein Jahresabschlussprüfer feststellt. Das Land haftet als Gewährträger. Daher sieht der Jahresabschlussprüfer keine Risiken, die den Bestand des UKSH gefährden würden.

Der LRH erwartet vom Finanzministerium, dass es sich künftig an das Haushaltsgesetz hält. Wenn beabsichtigt ist, dem UKSH weiterhin dauerhaft Kredite zu gewähren, ist die haushaltsgesetzliche Ermächtigung auch EU- und wettbewerbsrechtskonform auszugestalten.

Im Übrigen erinnert der LRH an das Schreiben des Wissenschaftsministeriums an den Finanzausschuss vom 05.04.2007.² Darin hatte das Ministerium angekündigt, eine neue haushaltsgesetzliche Ermächtigung einzuholen. Dies steht noch aus.

Die Landesregierung sollte nicht nur eine bauliche, sondern auch eine nachhaltige wirtschaftliche Sanierung des UKSH anstoßen, die seinen Kreditbedarf für das laufende Geschäft vermindert. Der LRH schlägt vor, dass die Landesregierung ähnlich der Schuldenbremse beim Land und den Sanierungshilfen des Landes für hoch verschuldete Kommunen auch

¹ Vgl. Nr. 16 dieser Bemerkungen.

² Umdruck 16/1964.

für das UKSH vergleichbare Maßnahmen einleitet. Das Finanzministerium sollte die Steuerung der Maßnahmen übernehmen und das UKSH in einen engen Regel- und Berichtskreis einbinden.

6.13 Kreditaufnahme: Jetzt ganz im Zeichen der Schuldenbremse

Im Haushaltsjahr 2011 galt ausschließlich die neu beschlossene Kreditaufnahmeregel der LV¹. Nach Art. 53 Abs. 1 LV sind Einnahmen und Ausgaben grundsätzlich ohne Einnahmen aus Krediten auszugleichen. Abweichend hiervon dürfen strukturelle Kredite in der Übergangsphase bis 2019 aufgenommen werden.

In der Verfassung ist die Kreditobergrenze nicht abschließend geregelt. Die nach Art. 59 a Abs. 1 LV bis 2019 einzuhaltenden Obergrenzen sinken jährlich um ein Zehntel. Ausgangswert ist das strukturelle Finanzierungsdefizit des Jahres 2010. Dieser wurde einfachgesetzlich auf 1.119 Mio. € festgesetzt². Für 2011 betrug die Kreditobergrenze 1.007,1 Mio. €.

Der Haushaltsplan unterteilte die Kreditaufnahmearten in

- Nettokreditaufnahme (strukturell)	993,6 Mio. €,
- Anschlussfinanzierungen (auch aus Schuldübernahme LVSH) und Umschuldungen	2.999,2 Mio. €,
- konjunkturell bedingte Nettokreditaufnahme	<u>293,0 Mio. €.</u>
Summe	4.285,8 Mio. €.

Bis zu dieser Höhe war das Finanzministerium durch Haushaltsgesetz ermächtigt, Kredite aufzunehmen.

6.13.1 Das Finanzministerium hat die **Kreditermächtigungen im Haushaltsvollzug** nicht überschritten.

Der LRH hat in seinen Bemerkungen mehrfach die Darstellung der Restkreditermächtigung thematisiert. Wie angekündigt³, sind hierüber konstruktive Gespräche mit dem Finanzministerium geführt worden: Mit der Haushaltsrechnung 2011⁴ wird die Kreditaufnahme nach gesetzlicher Ermächtigung und ihrer konjunkturellen und strukturellen Inanspruchnahme zum Ende des Haushaltsjahres abgebildet. Nachrichtlich wird der Ermächtigungsrahmen zum Ende des Kalenderjahres dargestellt.

¹ Vgl. Bemerkungen 2012 des LRH, Nr. 6.10 - Zur rechtlichen Situation im Haushaltsjahr 2010.

² § 4 Abs. 2 Gesetz zur Ausführung von Art. 53 der Verfassung des Landes Schleswig-Holstein (Art. 53-Ausführungsg) vom 29.03.2012, GVOBl. Schl.-H. S. 427 ff.

³ Vgl. Bemerkungen 2012 des LRH, Nr. 6.10.3.

⁴ Vgl. Landtagsdrucksache 18/377, S. 16.

Der haushaltsgesetzliche Ermächtigungsrahmen von

4.285,8 Mio. €

erhöhte sich im Haushaltsvollzug durch

- weitere Umschuldungs- und Marktpflegemaßnahmen¹ um 30,1 Mio. €
und
 - Restkreditermächtigung aus 2010 um 211,5 Mio. €²
- auf

4.527,4 Mio. €.

Das Finanzministerium benötigte hiervon 3.594,5 Mio. €. Die nicht in Anspruch genommene Ermächtigung von 932,8 Mio. € teilt sich auf in

- abgängigen Einnahmerest 2010 (konjunkturell) 211,5 Mio. €,
- nachgewiesene Mindereinnahme 671,3 Mio. € und
- nach 2012 übertragenen Einnahmerest 50,0 Mio. €.

- 6.13.2 Der positive Wirtschaftsverlauf führte dazu, dass die veranschlagte **konjunkturell bedingte Nettokreditaufnahme** von 293 Mio. € nicht benötigt wurde. Vielmehr haben sich die Steuereinnahmen so gut entwickelt, dass eine positive Konjunkturkomponente von 7 Mio. € ausgewiesen werden konnte:

Berechnung der Konjunkturkomponente

Einnahmearten nach § 6 Abs. 3 Art. 53-AusführungG	Ansatz in Mio. €	Ist in Mio. €
Steuern	5.905,4	6.267,9
Länderfinanzausgleich	119,2	90,8
Bundesergänzungszuweisungen	116,1	81,9
Kfz-Steuerkompensation	319,1	319,1
Summe	6.459,8	6.759,7
abzüglich Trendsteuereinnahmen ³	6.753,0	6.753,0
Konjunkturkomponente	- 293,2	6,7

2010 betrug die Konjunkturkomponente noch -183 Mio. €. In wirtschaftlichen Abschwungphasen zusätzlich aufgenommene Kredite sollen durch Überschüsse in wirtschaftlichen Aufschwungphasen ausgeglichen werden. Dieser symmetrische Ausgleich soll verhindern, dass durch konjunkturelle Entwicklungen dauerhaft neue Schulden entstehen. Seit 2011 berichtet das Finanzministerium über die Entwicklung der Konjunkturkomponente⁴.

¹ § 18 Abs. 4 LHO.

² Vgl. Bemerkungen 2012 des LRH, Nr. 6.10.4.

³ § 6 Abs. 5 Art. 53-AusführungG

⁴ Landtagsdrucksache 18/377, S. 210.

- 6.13.3 Das Finanzministerium durfte **Kassenverstärkungskredite** bis zu 10 % des für 2011 im Haushaltsgesetz für Einnahmen und Ausgaben festgestellten Betrags aufnehmen. Die Höchstgrenze solcher Liquiditätssichernden Kredite betrug 1.219,2 Mio. €. Die unterjährige Tilgung ermöglicht die wiederholte Inanspruchnahme dieser Ermächtigung.¹

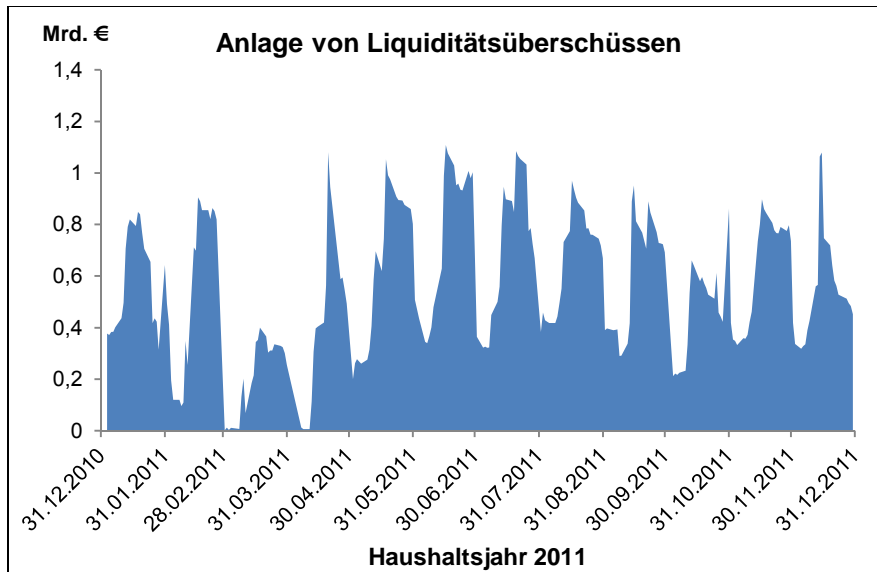
Das Finanzministerium hat auch 2011 Kassenverstärkungskredite aufgenommen. Zum 31.12. waren diese Kredite zurückgezahlt. In der Haushaltsrechnung weist das Finanzministerium hierfür eine Zinsbelastung von 46.000 € aus. Tatsächlich sind aber 539.000 € Zinsausgaben angefallen. Grund für diese Differenz: Teilweise wurden (Zins-)Einnahmen aus der vorübergehenden Anlage von Kassenbeständen (Liquiditätsüberschüsse) den Zinsausgaben für Kassenkredite zugeordnet. Diese Zinseinnahmen von 493.000 € (hierin enthalten sind 230.000 € Erstattungen des UKSH für die bereitgestellten Betriebsmittelkredite²) verringerten „optisch“ die Zinsbelastung aus Kassenverstärkungskrediten.

- 6.13.4 Das Land hat nahezu täglich **Liquiditätsüberschüsse** angelegt. In der Haushaltsrechnung werden für die vorübergehende Anlage von Kassenbeständen Zinseinnahmen von 5,7 Mio. € ausgewiesen. Wie unter Tz. 6.13.3 dargestellt, wurden Zinseinnahmen von 493.000 € den Zinsausgaben für Kassenverstärkungskredite zugeordnet. Dies wirkte sich auch auf die Höhe der ausgewiesenen Zinseinnahmen aus Liquiditätsüberschüssen aus. Tatsächlich betragen diese 6,2 Mio. €.

Die einzelnen Anlagebeträge schwankten zwischen 0,5 Mio. € und 1,0 Mrd. €. Der Höchstbetrag der Geldanlage an einem Tag betrug 1,1 Mrd. €. Der Verlauf der Anlagebestände kann nachstehender Grafik entnommen werden:

¹ § 2 Abs. 6 HG 2011/2012 i. V. m. § 18 Abs. 1 Nr. 2 LHO.

² Vgl. Tz. 6.12 dieser Bemerkungen.



Sämtliche Liquiditätsüberschüsse wurden bei der HSH Nordbank AG angelegt. Anders als in der Haushaltsrechnung mit 376,9 Mio. € angegeben, betrug zum 31.12.2011 der tatsächliche Anlagebestand nur 145,5 Mio. €.

6.13.5 Die **Bruttokreditaufnahme** lag bei

3.594.540.553,57 € (2010: 4.585.613.353,86 €)

und bezog sich ausschließlich auf Kredite am Kreditmarkt. Im Vergleich zum Vorjahr sank das Aufnahmevolumen um 991,1 Mio. € bzw. 21,6 %.

Die Bruttokreditaufnahme setzt sich zusammen aus der Nettokreditaufnahme und den Schuldentilgungen.

Die **Nettokreditaufnahme** am Kreditmarkt belief sich auf

565.356.587,79 € (2010: 1.371.291.383,56 €).

Als Nettoneuverschuldung weist das Finanzministerium 553,5 Mio. € aus. Die Differenz von 11,9 Mio. € errechnet sich aus Teiltilgung (21,9 Mio. €) und Anschlussfinanzierung (10 Mio. €) der übernommenen LVSH-Schulden. Die Teiltilgung wurde letztlich kreditfinanziert. Die Buchführung gibt den korrekten Wert von 565,4 Mio. € wieder.

Die Schuldentilgung im öffentlichen Bereich betrug

492.648,25 € (2010: 492.351,41 €).

Wie im Vorjahr wurden im öffentlichen Bereich Kredite getilgt und keine neuen aufgenommen.

Die Schuldentilgung am Kreditmarkt fiel mit

3.041.044.189,90 € (2010: 3.214.814.321,71 €)

deutlich geringer aus als im Vorjahr. Sie sank um 174 Mio. € bzw. 5,4 %.

- 6.13.6 Die **fundierten Schulden** (Schulden aus Kreditmarktmitteln und bei öffentlichen Haushalten) erhöhten sich um 1.084,2 Mio. € bzw. 4,1 % auf

27.401.682.310,85 € (2010: 26.317.463.000,12 €).

Sie nahmen stärker zu, als die Nettokreditaufnahme ausmachte:

Zunahme des fundierten Schuldenstands

Zusammensetzung	Mio. €
Nettokreditaufnahme am Kreditmarkt	565,4
Schuldenübernahme GVB*	180,0
Schuldenübernahme LVSH	369,1
Tilgung LVSH-Schuld	- 21,9
Anschlussfinanzierung LVSH-Schuld	10,0
Tilgung Wohnungsbaudarlehen	- 18,4
Summe	1.084,2

* Gesellschaft zur Verwaltung und Finanzierung von Beteiligungen des Landes Schleswig-Holstein mbH

Nettokreditaufnahme und Zunahme des Schuldenstands weichen erheblich voneinander ab. In Sinne der Transparenz erachtet es der LRH für angemessen, dass das Finanzministerium solche Differenzen zukünftig in der Haushaltsrechnung aufklärt.

- 6.13.7 Die **Pro-Kopf-Verschuldung** (Schulden des Landes je Einwohner) gibt das Finanzministerium mit 9.349 € an. Der Ausweis erfolgt in der Systematik der Schuldenstatistik und erfüllt EU-Anforderungen.

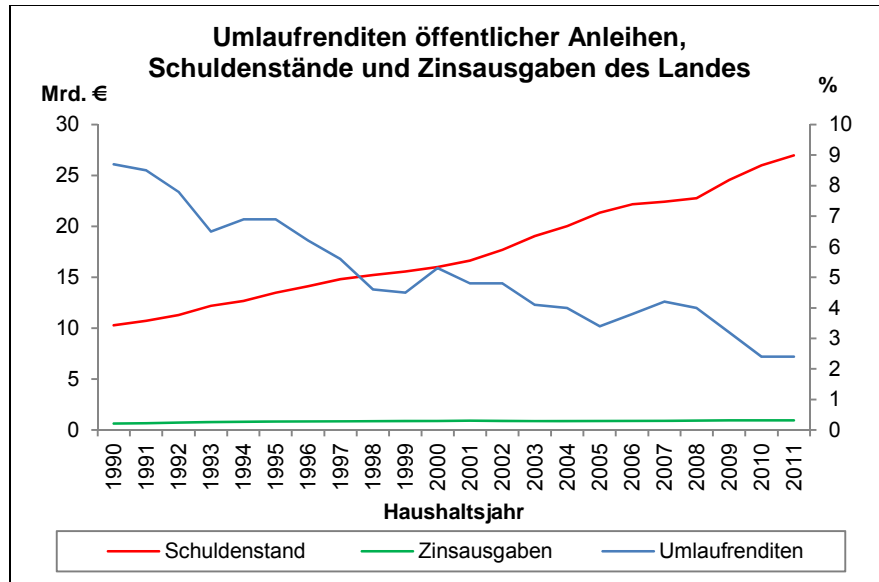
Im Vergleich zum fundierten Schuldenstand bleiben solche Schulden unberücksichtigt, die

- im Kalenderjahr 2012 für den Haushalt 2011 aufgenommen wurden (415,4 Mio. €) sowie
- öffentlichen Haushalten (329,7 Mio. €) und dem öffentlichen Bereich zuzuordnen sind (149 Mio. €).

Ohne diese Bereinigungen betragen die Landesschulden je Einwohner 9.664 €.

6.13.8 Die jährlichen Feststellungen zur Haushaltsrechnung und Vermögensübersicht beinhalten üblicherweise auch Aussagen zum **Derivateinsatz**. Der LRH hat das Kredit- und Zinsmanagement grundlegend geprüft und berichtet hierüber in diesen Bemerkungen.¹

Das Finanzministerium setzte Zinsderivate ein, um die Zinsausgaben zu optimieren und das Zinsänderungsrisiko zu begrenzen.



Die Zinsentwicklung führte dazu, dass die Zinsausgaben sich trotz Schuldenanstiegs nicht erhöhten.

Neue Derivatverträge wurden nominal über 3,9 Mrd. € (2010: 3,1 Mrd. €) geschlossen:

Abschlussvolumen Zinsderivative

Art	Volumen Mio. €
Zinsswaps	350,0
Zinsswaps zur Währungssicherung	-
Zinsoptionen	3.500,0
Sonstiges	18,6
Summe	3.868,6

51 % der geschlossenen Zinsswaps und Zinsoptionsgeschäfte optimierten die Kreditkonditionen (2010: 48 %). Mit 49 % wurde das Zinsänderungsrisiko begrenzt (2010: 52 %).

¹ Vgl. Nr. 23 dieser Bemerkungen.

Durch den Derivateinsatz sind die Finanzierungskonditionen der Neuverschuldung des Jahres 2011 verändert worden. Es wurde

- der Anteil der festen Verzinsung von 65 auf 95 % erhöht (2010: 84 %),
- die Festsatzbindung von 7,9 auf 6,8 Jahre verkürzt (2010: 7,5 Jahre) sowie
- die Festsatzverzinsung von 3,01 auf 3,16 % erhöht (2010: 2,79 %).

Derivatgeschäfte sind nicht vorzeitig aufgelöst worden.

- 6.13.9 Der **gesamte Kreditmarktschuldenstand** wurde durch die Zinsderivate in seinen Strukturen verändert:

Strukturen des Gesamtschuldenstands

	2011	2010
Festzinsanteil	81 %	85 %
variabel verzinslicher Anteil	19 %	15 %
durchschnittliche Restlaufzeit	5,4 Jahre	5,5 Jahre
durchschnittliche Zinsbindungsdauer	4,4 Jahre	4,5 Jahre

- 6.13.10 Die **Ermächtigung zum Abschluss derivativer Finanzinstrumente** ist seit 2009 auf den Gesamtschuldenstand des vorangegangenen Haushaltsjahres erhöht worden¹.

Der Vertragsbestand hat sich gegenüber 2010 um 857,5 Mio. € bzw. 4,4 % erhöht. Die neue Ermächtigungsgrenze war zu 79 % ausgeschöpft.

Inanspruchnahme der Ermächtigung

	Mio. €
Bestand zum 31.12.2010	19.678,8
fällig in 2011	- 3.011,1
Neugeschäfte	+3.868,6
Bestand zum 31.12.2011	20.536,3

- 6.13.11 Die zweckgebundene **Ausgleichsrücklage für Zinsausgaben** dient der Risikovorsorge und der Zuordnung der Prämieinnahmen auf das richtige Haushaltsjahr.

Diese Form der Vorsorge ist notwendig, da sie das Risiko des Landes aus Stillhalterpositionen zum Teil abdeckt: Das Finanzministerium verkauft Optionen. Der Käufer dieser Optionen reduziert hierdurch sein Risiko und zahlt dem Land eine Prämie. Das Finanzministerium kann die Zinsentwick-

¹ Vgl. Bemerkungen 2011 des LRH, Nr. 6.12.3 und § 18 Abs. 7 LHO a. F.

lung lediglich abwarten. Die Prämieinnahmen verbleiben solange in den Rücklagen, bis das Risiko des Landes aus den Optionsgeschäften nicht mehr besteht. Erst dann dürfen die Rücklagenmittel die Zinsausgaben reduzieren.

Dieser Rücklage wurden netto 15,3 Mio. € zugeführt. (2010: 6 Mio. €). Der Bestand zum 31.12.2011 von 112,5 Mio. € verteilte sich auf die Bereiche

- bedingte Zinsänderungsrisiken Kredite 3,4 Mio. €
(2010: 3,2 Mio.€),
- bedingte Zinsänderungsrisiken Derivate 37,5 Mio. €
(2010: 22,1 Mio. €) sowie
- Verstetigung 71,8 Mio. €
(2010: 71,9 Mio. €).