

6. Feststellungen zur Haushaltsrechnung und Vermögensübersicht

Ordnungsmäßigkeit der Buchführung ist kein Selbstzweck:

Die Stichprobenprüfung der Belege deckte einen Betrugsfall auf. Ein Mitarbeiter hatte sich aus dem Landeshaushalt bedient - Gesamtvolumen über 200 T€.

Jeder 5. Fall in der Stichprobe war materiell oder formal zu beanstanden. Außer bei dem Betrugsfall ist kein nennenswerter materieller Schaden für das Land entstanden.

Die Dienststellen müssen die Buchführung und Zahlungen sorgfältiger durchführen.

Das Land nahm 78 Mio. € neue Kredite auf; geplant waren 954 Mio. €. Die Zinsausgaben fielen um 94,3 Mio. € niedriger aus. Die Konjunkturkomponente lag 523 Mio. € über der Planung.

Die Vergabe von Betriebsmittelkrediten an eigene Anstalten muss in der Haushaltsrechnung transparent dargestellt werden.

6.1 Termin 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 25.01.2013 geschlossen (Vorjahr: 20.01.2012).

Die obersten Landesbehörden hatten dem LRH die Unterlagen für die Prüfung der Haushaltsrechnung und der Vermögensübersicht bis zum 17.05.2013 vorzulegen. Der Termin wurde eingehalten.

6.2 Belegprüfung: Ordnungsmäßigkeit kein Selbstzweck

Ob und wie die Buchungen belegt sind, ist auch Teil der Prüfung der Haushaltsrechnung. Der LRH hat seinen bisherigen Ansatz, Erhebungen in stichpunktartig ausgewählten Dienststellen des Landes durchzuführen, erweitert: Nach einem mathematisch-statistischen Stichprobenverfahren hat der LRH 322 aus den von den Dienststellen unmittelbar veranlassten Ausgabebuchungen (ohne Epl. 02 und Kap. 0502) zufällig für die Prüfung ausgewählt. Das Ergebnis der Stichprobe kann mit 90%iger Aussage-sicherheit auf die Grundgesamtheit übertragen werden.

Die 322 Stichprobenfälle verteilten sich auf 88 Dienststellen des Landes. Die zahlungsbegründenden Unterlagen hat der LRH in den jeweiligen Dienststellen geprüft.

6.2.1 **Betrugsfälle aufgedeckt**

Durch die Stichprobenprüfung hat der LRH einen Betrugsfall beim Amtsgericht Lübeck aufgedeckt. Dort konnten für 2 Buchungen über 967,38 € und 1.967,21 € die Auszahlungsanordnungen und die zahlungsbegründenden Unterlagen nicht vorgelegt werden. Es handelte sich bei den Buchungen um Überweisungen eines Mitarbeiters auf sein eigenes Konto aus dem Sachverständigen-Titel. Nach den bisherigen Recherchen hat sich der Mitarbeiter seit ca. 7 Jahren zulasten des Landes um über 200 T€ bereichert.

Im Verlauf seines Prüfungsverfahrens stieß der LRH auf Hinweise für einen weiteren Betrugsfall in einem anderen Amtsgericht. Nach Auskunft des Justizministeriums hat dort eine Mitarbeiterin zu Unrecht Zahlungen auf ihr eigenes Bankkonto und das von Bekannten veranlasst.

Außerdem erhielt der LRH Kenntnis von einem dritten Betrugsfall in einem weiteren Amtsgericht. Dort soll eine Mitarbeiterin begründende Unterlagen gefälscht und Zahlungen auf ihr eigenes Konto unter Verwendung falscher Namen veranlasst haben.

Begünstigt wurden diese Betrugsfälle auch dadurch, dass die Überweisungen aus Titeln erfolgten, die „nicht bewirtschaftet“ wurden. Hier fand keine Haushaltsüberwachung statt, das heißt, die Haushaltsüberwachungsliste wurde entgegen den Vorgaben nicht mit den Belegen abgeglichen.

Das Justizministerium hat umgehend auf die festgestellten Sicherheitsmängel im Buchführungs- und Zahlungsverfahren reagiert. Es hat zunächst in jeder Dienststelle weitere Stichprobenprüfungen angeordnet. In Abstimmung mit dem Finanzministerium und dem LRH hat das Justizministerium den Gerichten und Staatsanwaltschaften am 30.12.2013 einen Leitfaden für Zahlungen, Buchungen und Kontrollen an die Hand gegeben. Diese sind angehalten, den Leitfaden umzusetzen. Das Ministerium wird sich hierüber nach einem Jahr berichten lassen.

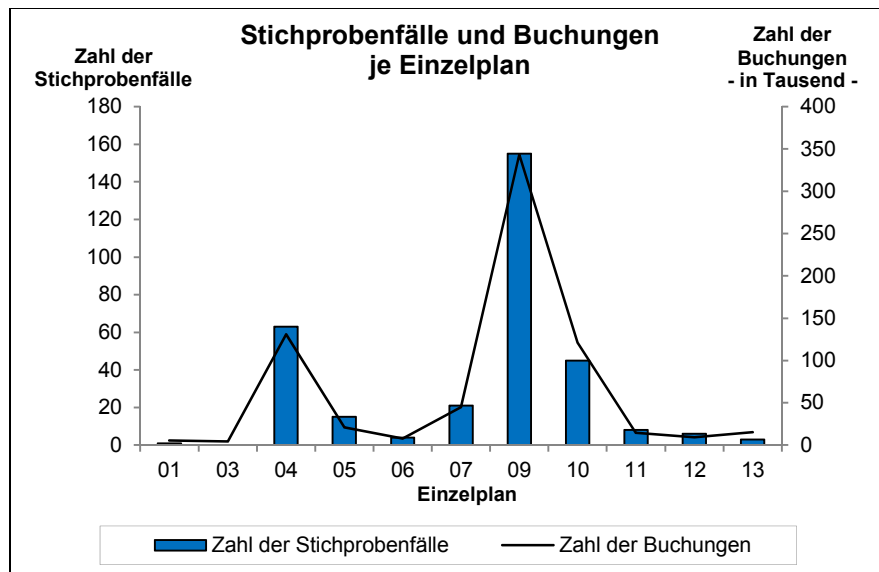
Die Betrugsfälle haben den LRH veranlasst, mit Hilfe eines sachverständigen Dritten weitergehende Prüfungen im Buchführungsverfahren durchzuführen. Ziel war es, weitere Betrugsfälle nach den bekannt gewordenen Mustern auszuschließen.

Die aus dieser Analyse der Buchungen resultierenden unklaren Zahlungsvorgänge hat der LRH zusätzlich in örtlichen Erhebungen untersucht. Mit großer Wahrscheinlichkeit können weitere Betrugsfälle nach dem Muster der festgestellten Fälle ausgeschlossen werden.

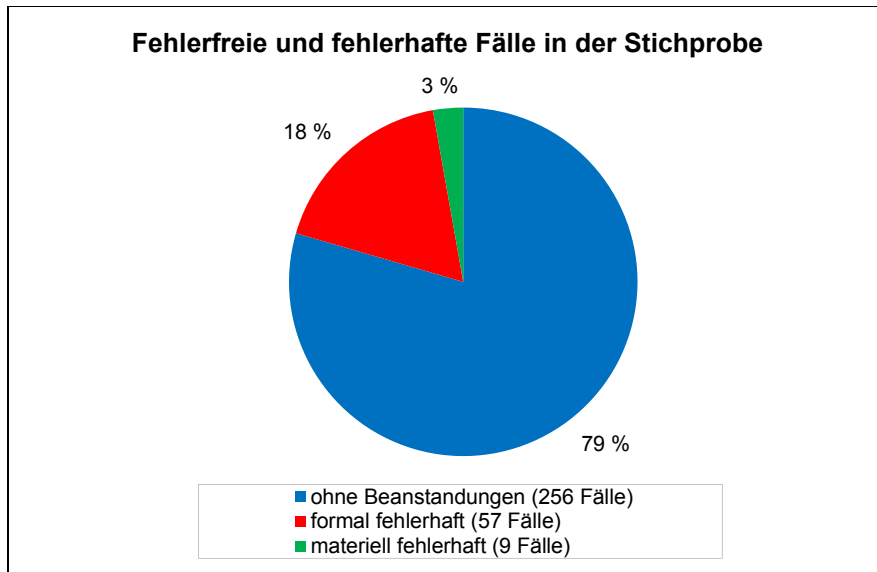
Das **Finanzministerium** stimmt dem LRH nach dem dort vorliegenden Kenntnisstand zu, dass durch die Nicht-Einhaltung der bestehenden haushalts- und kassenrechtlichen Regelungen in den Dienststellen der Justiz Betrugsfälle ggf. erst ermöglicht wurden. Allerdings weist es darauf hin, dass es bislang durch den LRH lediglich mündlich über den Sachverhalt unterrichtet wurde und daher mögliche Konsequenzen nicht hinreichend beurteilen könne.

6.2.2 Ergebnis der Stichprobenprüfung - jeder 5. Fall materiell oder formal fehlerhaft

Die meisten Belege wurden im Justizbereich (Epl. 09) geprüft, gefolgt vom Geschäftsbereich des Innenministeriums (Epl. 04). Damit korreliert die Stichprobe mit der Verteilung der Buchungen auf die Einzelpläne:

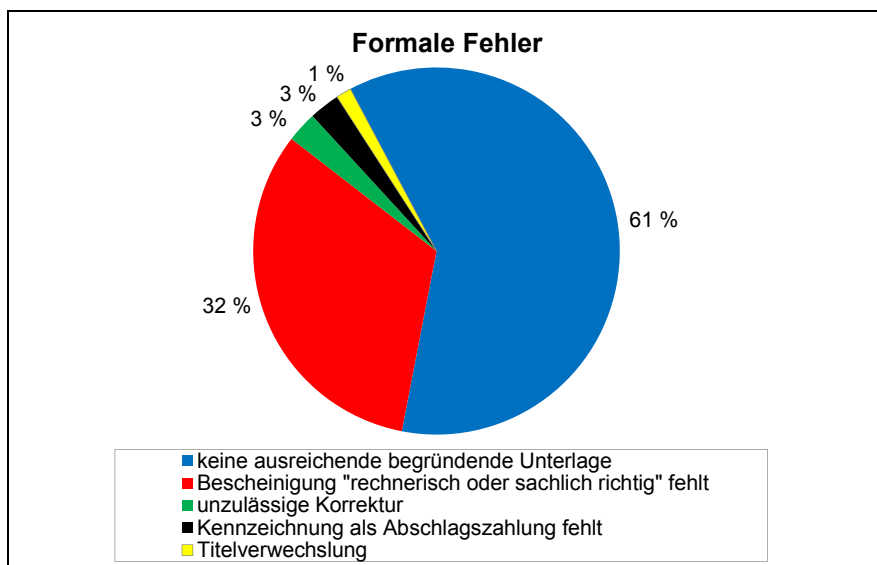


Bei 66 der 322 in die Stichprobe einbezogenen Buchungen und zugehörigen Belege stellte der LRH 84 Fehler fest. Jeder 5. Fall war materiell oder formal fehlerhaft (20,5 %):



Als materielle Fehler stufte der LRH solche ein, die zu einem Vermögensschaden für das Land führten. Häufigste materielle Fehler waren Zahlungen vor Fälligkeit, gefolgt von fehlenden Zahlungsanordnungen und begründenden Unterlagen sowie der Zahlung des falschen Betrags. Außer bei den Betrugsfällen ist kein nennenswerter materieller Schaden für das Land entstanden.

Die 57 formal fehlerhaften Fälle enthielten 74 Fehler:



Bei 61 % der formalen Fehler fehlte die begründende Unterlage oder sie reichte nicht, um die Zahlung des Landes hinreichend zu begründen. 32 % der Fehler beruhten darauf, dass die rechnerische oder die sachliche Richtigkeit nicht festgestellt wurde.

6.2.3 Schlussfolgerungen und Empfehlungen

Im Ergebnis lieferte die Stichprobenprüfung nicht nur Erkenntnisse über die Ordnungsmäßigkeit der einzelnen Ausgabebuchungen und der sie begründenden Unterlagen. Der LRH konnte anhand dieser Querschnittsprüfung durch viele Dienststellen auch erhebliche Unterschiede in der Qualität der Zahlungen, Buchführung und Rechnungslegung feststellen.

Der hohe Anteil formaler Fehler in der Stichprobe veranlasst den LRH, die Dienststellen des Landes aufzufordern, künftig Zahlungen und Buchführung sorgfältiger durchzuführen.

Die festgestellten Betrugsfälle erfordern weitere Anstrengungen, die Sicherheit zu verbessern und die Ordnungsmäßigkeit des Buchführungsverfahrens des Landes zu gewährleisten.

Es gilt nun, die Mitarbeiter in den Dienststellen an ihre Pflichten und einzuhaltende Regeln zu erinnern, insbesondere daran, dass

- begründende Unterlagen im Original mit der Zahlungsanordnung verbunden werden,
- Zahlungen nur aufgrund von Originalbelegen mit Originalunterschriften geleistet werden dürfen,
- zahlungsbegründende Unterlagen die Zahlungsverpflichtung des Landes hinreichend darstellen müssen,
- die Mitarbeiter ihre Zugangsdaten zum Buchführungssystem nicht an Kollegen weitergeben dürfen (Passwort-Richtlinie),
- Erfassen sowie Genehmigen/Buchen in eigenen Angelegenheiten ausgeschlossen werden sollten und
- es „nicht bewirtschaftete Titel“ nicht mehr geben darf. Die Haushaltsüberwachungslisten der einzelnen Titel sollten kontinuierlich geprüft und mindestens stichprobenartig mit den Belegen abgestimmt werden.

Des Weiteren wird den Dienststellen empfohlen, die CpD-Kreditorenkonten (Conto pro Diverse) für Ausgaben grundsätzlich nicht zu verwenden.

In diesem Zusammenhang erinnert der LRH an die noch ausstehende Umsetzung des Internen Kontrollsystems (IKS) für das SAP-Verfahren.

Das **Finanzministerium** stimmt mit dem LRH überein, dass die Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter, insbesondere aber die mit Kontrollfunktionen betrauten, auf die bestehenden Pflichten und Regeln hinzuweisen und auf deren Einhaltung zu verpflichten seien.

Das Finanzministerium sieht es nicht als seine Aufgabe an, Geschäftsprozesse und Organisation der Buchführung in allen Landesdienststellen zu

optimieren. Nur die Ressorts könnten in Kenntnis der sachlich-personellen Konsequenzen vor Ort unter Beachtung der vom Finanzministerium bestimmten fachlichen Rahmenbedingungen dies verantworten. Das Finanzministerium habe keine weitergehende Zuständigkeit.

Auch der **LRH** trennt zwischen der örtlichen Verantwortlichkeit und dem Erlass von Rahmenbedingungen. Er sieht das Finanzministerium im Rahmen des allgemeinen IKS in der Rolle des zentralen „Risikomanagers“. Hiermit verbunden sind unterschiedlichste Aufgaben, wie z. B. die Identifikation von Risikofeldern und die entsprechende Anpassung der Rahmenbedingungen. Der LRH bleibt hierzu mit dem Finanzministerium im Gespräch.

6.3 **Haushaltsüberschreitungen: Deutlicher Anstieg auf 13,4 Mio. €**

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).¹

6.3.1 Die **Haushaltsansätze** wurden bei 14 Haushaltstiteln (2011: 14) **mit Einwilligung** des Finanzministeriums um 12,0 Mio. € überschritten (2011: 6,3 Mio. €).

Von den 12,0 Mio. € waren 0,2 Mio. € außer- und 11,8 Mio. € überplanmäßige Ausgaben. Darunter waren:

- Erstattungen nach dem Asylbewerberleistungsgesetz an die Kreise und kreisfreien Städte mit 5 Mio. €,
- Fahrgelderstattungen für die unentgeltliche Beförderung schwerbehinderter Menschen im öffentlichen Personennahverkehr an öffentliche Unternehmen mit 2,4 Mio. €,
- Erstattungen von Kosten der Hilfe zur Erziehung Minderjähriger ohne gewöhnlichen Aufenthalt und an unbegleitete minderjährige Flüchtlinge und Asylbewerber mit 2,1 Mio. €,
- Leistungen nach dem Gesetz über die Entschädigung für Opfer von Gewalttaten mit 0,7 Mio. €,
- Fürsorgemaßnahmen für die Beseitigung und Linderung von Unfallfolgen mit 0,6 Mio. € und
- sonstige Auslagen in Rechtssachen der Staatsanwaltschaften mit 0,5 Mio. €, die auf Basis gesetzlicher Vorschriften durch Anordnung in Ermittlungsverfahren gewährt werden.

¹ § 37 Abs. 1 LHO.

Haushaltsüberschreitungen nach Einzelplänen und Hauptgruppen*

Epl.	Personal- ausgaben HGr. 4	Sächliche Verwal- tungs- ausgaben HGr. 5	Zuwen- dungen HGr. 6	Besondere Finanzie- rungs- ausgaben HGr. 9	Gesamt
	€	€	€	€	€
03		164.940			164.940
04		106.044	5.038.670		5.144.714
05			300.000		300.000
06			2.449.451		2.449.451
07			9.310		9.310
09		471.130			471.130
10			2.922.635		2.922.635
11	578.561		671.482	504.000	1.754.043
12		95.598			95.598
13		99.443			99.443
Summe	578.561	937.155	11.391.548	504.000	13.411.264

* Die Zahlen sind gerundet.

- 6.3.2 Die überplanmäßigen Haushaltsüberschreitungen **ohne Einwilligung** des Finanzministeriums stiegen auf 1,4 Mio. € bei 7 Haushaltstiteln (2011: 0,1 Mio. € bei einem Titel). Gründe waren: Ausgabebuchungen, obwohl die korrespondierende Einnahme noch nicht eingegangen war (3), nicht rechtzeitig gestellter Antrag auf Entnahme aus der Rücklage (1), falsche Annahme einer Deckungsfähigkeit (1), zu hoch gebildeter Ausgabereist (1) und eine Auszahlung aus einem falschen Titel. Diese Überschreitungen wurden 2012 durch Minderausgaben von 0,8 Mio. € gedeckt, 0,6 Mio. € sollten 2013 durch Mehreinnahmen ausgeglichen werden.

Der LRH fordert die Dienststellen erneut auf, die im Haushaltsgesetz und in den Haushaltsplänen vorgegebenen Ermächtigungen zu beachten. Haushaltsüberschreitungen sind nur bei unvorhergesehenen und unabweisbaren Ausgaben und nur mit Einwilligung des Finanzministeriums zulässig.¹

6.4 Haushaltsreste: Dezenter Rückgang

Abweichend vom Grundsatz der zeitlichen Bindung können am Jahresende Einnahme- und Ausgabereiste gebildet werden.

Einnahmereste können gebildet werden, wenn mit deren Eingang im nächsten Haushaltsjahr bestimmt gerechnet werden kann. Ausgabereiste

¹ Vgl. Votum des Landtages zu Nr. 6 der Bemerkungen 2009 des LRH, Landtagsdrucksache 17/377, S. 3, Votum des Landtages zu Nr. 6.4 der Bemerkungen 2010 des LRH, Landtagsdrucksache 17/1075, S. 3.

werden grundsätzlich einzeln in Höhe der Rechtsverpflichtungen gebildet. Sie bleiben nach § 45 Abs. 2 LHO bis zum übernächsten Haushaltsjahr verfügbar.

Landtag, Staatskanzlei und Ministerien dürfen Reste selbst bilden. Das Finanzministerium muss in die Inanspruchnahme der Haushaltsreste nach § 45 Abs. 3 LHO einwilligen. Es gibt diese frei, wenn sie nach Maßgabe des Haushaltsführungserlasses gedeckt sind.

- 6.4.1 Es wurden **Einnahmereste** für Erstattungen des Bundes (4,7 Mio. €) und aus struktureller Nettokreditaufnahme (50,0 Mio. €) gebildet:

Entwicklung der Einnahmereste

Haushaltsjahr von → nach	Einnahmereste	Änderung gegenüber dem Vorjahr		davon Restkredit-ermächtigung
	Mio. €	Mio. €	in %	Mio. €
2010 → 2011	216,7	+ 71,0	+ 48,7	211,5
2011 → 2012	55,5	- 161,3	- 74,4	50,0
2012 → 2013	54,7	- 0,8	- 1,4	50,0

Die Einnahmereste der Kreditermächtigungen aus 2010, 2011 und 2012 wurden nicht in Anspruch genommen und jeweils im Folgejahr in Abgang gestellt.

- 6.4.2 Die Summe der **Ausgaberrreste** ist im Vergleich zum Vorjahr gesunken:

Entwicklung der Ausgaberrreste

Haushaltsjahr von → nach	Ausgaberrreste	Änderung gegenüber dem Vorjahr	
	Mio. €	Mio. €	%
2010 → 2011	114,5	- 10,6	- 8,5
2011 → 2012	129,1	+ 14,7	+ 12,8
2012 → 2013	121,8	- 7,3	- 5,6

- 6.5 **Inanspruchnahme von Verpflichtungsermächtigungen - wie im Vorjahr**

Verpflichtungsermächtigungen (VE) erlauben den Dienststellen, 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 576 Mio. € VE veranschlagt. Laut Buchführung wurden 402 Mio. € (576 Mio. € - 174 Mio. €) nicht in Anspruch genommen:

Gebuchte Inanspruchnahmen und Fälligkeiten von VE

Haushaltsjahr der Fälligkeit	Haushaltssoll	Inanspruchnahme	
	Mio. €	Mio. €	%
2013	298,6	107,0	35,8
2014	115,8	43,5	37,6
2015	84,4	17,5	20,7
2016 ff.	77,4	6,4	8,3
Gesamtsumme	576,2	174,4	30,3

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

Ende 2012 waren die Haushalte für 2013 und die folgenden Jahre laut Buchführung mit Verpflichtungen von 634 Mio. € vorbelastet.

Bestand an Verpflichtungen Ende 2012

Haushaltsjahr	Bestand Mio. €
2013	214,5
2014	109,9
2015	63,6
2016 ff.	246,4
Summe	634,4

6.6 Abschlags- und Vorauszahlungen: Unauffällig

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.

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

Der nachgewiesene Bestand der nicht abgerechneten Abschlags- und Vorauszahlungen betrug wie im Vorjahr 3,1 Mio. €. Von diesen sind 1,6 Mio. € dem Straßenbau zuzurechnen.

6.7 **Verwahrungen und Vorschüsse: Dienststellen müssen besser werden**

Eine Einzahlung darf nur in Verwahrung genommen werden, solange sie nicht nach der im Haushaltsplan vorgesehenen Ordnung gebucht werden kann.¹ 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.²

6.7.1 Außerhalb der Haushaltsrechnung hat das Finanzministerium am Jahresende **Verwahrungen** von 76,9 Mio. € nachgewiesen:

Art der Verwahrungen

Bestand der Verwahrungen am 31.12.2012	€
Verwahrungen mit ungeklärter oder aufgeteilter Gläubigerschaft (u. a. aufzuklärende Verwahrungen, Geldhinterlegungen und Sicherheitsleistungen)	56.145.175,62
Sicherheiten und Kautionen von Dritten (u. a. Transponder Sportzentrum, Muthesius Kunsthochschule Kiel)	39.484,52
Beträge, die für andere Gläubiger angesammelt werden (u. a. Gemeindeanteile an der Gemeinschaftssteuer und der Zinsabschlagsteuer, Kirchensteuer)	15.485.195,17
Durchlaufende Gelder (CAU Kiel, Landesbetrieb Küstenschutz, Nationalpark und Meeresschutz)	430.475,95
Gelder des Landes (fehlende Annahmeanordnungen)	4.831.791,79
Summe	76.932.123,05

Einzahlungen können einem Haushaltstitel nur automatisiert zugeordnet werden, wenn eine Annahmeanordnung zu einem Kassenzeichen vorliegt. Fehlt die Anordnung, werden die eingehenden Beträge auf Verwahrung gebucht. Zum Jahreswechsel waren dies 4,8 Mio. €. Die Bürger haben auf ein Kassenzeichen eingezahlt, ohne dass der Betrag automatisiert zuge-

¹ § 60 Abs. 2 LHO.

² § 60 Abs. 1 LHO.

ordnet werden konnte. Dies lag daran, dass die Dienststellen nicht gleichzeitig mit der Zahlungsaufforderung eine Annahmeanordnung erteilt hatten. Der LRH fordert die Dienststellen erneut auf, Annahmeanordnungen zeitgleich mit dem Versand der Zahlungsaufforderungen an den Zahlungspflichtigen zu erteilen. Er erinnert an das Votum des Landtages¹.

Das **Finanzministerium** begrüßt nachdrücklich die Feststellungen des LRH. Bei der Umsetzung könnten erhebliche Erleichterungen im Finanzverwaltungsamt - Landeskasse - realisiert werden.

- 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 786.555,86 € ausgewiesen (2011: 735.785,54 €). Davon sind 584.143,00 € Auszahlungen im Lastschriftverfahren, die erst Anfang 2013 den jeweiligen Titeln des Haushaltsjahres 2013 zugeordnet werden konnten.

6.8 **Veränderungen von Ansprüchen des Landes: Nichts Auffälliges**

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 VV zu § 59 LHO regeln, wer hierfür zuständig ist, unter welchen Voraussetzungen Ansprüche verändert werden dürfen und wie Kleinbeträge zu behandeln sind.

2012 wurden 61.000 € gestundet (2011: 104.000 €) und 6.500.000 € unbestimmt niedergeschlagen (2011: 7.400.000 €). Erlassen wurden 32.000 € (2011: 46.000 €).

¹ Landtagsdrucksache 18/1355 (neu), Nr. 6.

² § 34 Abs. 1 LHO.

³ § 59 LHO.

- 6.8.2 Zum 31.12. erstellt das Finanzministerium für alle Steuerarten eine **Rückstandsübersicht** und fügt diese der Haushaltsrechnung bei.¹ Auf diese Weise wird in der Haushaltsrechnung nachgewiesen, welche Steueransprüche des Landes bestehen:

Ergebnisse Rückstandsübersicht Steuern

	2012 Mio. €	2011 Mio. €
Kassen-Soll	7.137,8	6.813,8
Kassen-Ist	6.763,5	6.250,6
Differenz	374,3	563,2
davon		
erlassen	13,8*	15,1
niedergeschlagen	57,2	72,4
Gesamtrückstände	303,3	475,7
davon		
gestundet	8,3	9,4
ausgesetzt	201,4**	382,0
echte Rückstände	93,6	84,3

* Darin enthaltene Insolvenzerlasse: 13,5 Mio. € (Vorjahr: 14,5 Mio. €).

** Aussetzung von 72 Mio. € aus einem Erbschaftsteuerfall (Vorjahr: 250 Mio. €).

6.9 Kreditaufnahme und Schuldenstand

Einnahmen und Ausgaben sind grundsätzlich ohne Einnahmen aus Krediten auszugleichen (Art. 53 Abs. 1 LV). In der Übergangsphase bis 2019 sind strukturelle Kredite zulässig, sofern jährliche Obergrenzen eingehalten werden. Die LV regelt, dass die einzuhaltenden Obergrenzen jährlich um ein Zehntel sinken. Der Ausgangswert - das strukturelle Finanzierungsdefizit des Jahres 2010 - wurde einfachgesetzlich auf 1.119 Mio. € festgesetzt.² Für 2012 betrug diese Kreditobergrenze 895,2 Mio. €. Die notwendigen Anschlussfinanzierungen der fälligen Kredite werden hiervon nicht erfasst.

- 6.9.1 Nach § 2 Abs. 1 Haushaltsgesetz 2011/2012 war das Finanzministerium ermächtigt, für das Haushaltsjahr 2012 zur Deckung von Ausgaben **Kredite bis zum Höchstbetrag** von

3.818,2 Mio. €

aufzunehmen.

¹ Haushaltsrechnung und Vermögensübersicht 2012, Landtagsdrucksache 18/1360, S. 209.

² § 4 Abs. 2 Art.53-Ausführungsg.

Der Haushaltsplan unterteilte die Kreditaufnahme in

• Nettokreditaufnahme (strukturell)	841,4 Mio. €
• Anschlussfinanzierung	2.863,8 Mio. €
• konjunkturell bedingte Nettokreditaufnahme	113,0 Mio. €
Summe	3.818,2 Mio. €.

6.9.2 Das Finanzministerium schöpfte die **Kreditermächtigungen im Haushaltsvollzug** nicht aus.

Die haushaltsgesetzliche Ermächtigung von

3.818,2 Mio. €

erhöhte sich um 482,6 Mio. € durch Umschuldung und Marktpflege im Haushaltsvollzug sowie um 50 Mio. € durch den Einnahmerest aus 2011¹ auf

4.350,8 Mio. €.

Das Finanzministerium benötigte hiervon 3.032,6 Mio. €. Die nicht in Anspruch genommene Ermächtigung von 1.318,2 Mio. € teilte sich auf in

• abgängigen Einnahmerest 2011	50,0 Mio. €
• nachgewiesene Mindereinnahme	1.218,2 Mio. €
• nach 2013 übertragenen Einnahmerest	50,0 Mio. €.

6.9.3 Die **Bruttokreditaufnahme** lag bei

3.032.579.634,08 € (2011: 3.594.540.553,57 €)

und bezog sich ausschließlich auf Kredite am Kreditmarkt. Das Aufnahmevolumen sank im Vergleich zum Vorjahr um 562 Mio. € bzw. 15,6 %.

Die Bruttokreditaufnahme setzte sich zusammen aus den Anschlussfinanzierungen der fälligen Schulden und der strukturellen Nettokreditaufnahme.

6.9.4 Insgesamt leistete das Land Ausgaben zur **Schuldentilgung** von

2.967.488.109,67 € (2011: 3.041.536.838,15 €).

Die Schuldentilgung fiel um 74 Mio. € geringer aus als im Vorjahr.

¹ Vgl. Bemerkungen 2013 des LRH, Nr. 6.13.1.

Die Schuldentilgung an den öffentlichen Bereich betrug

492.931,28 € (2011: 492.648,25 €).

Wie bereits im Vorjahr wurden im öffentlichen Bereich neue Kredite nicht aufgenommen, sondern ausschließlich getilgt.

6.9.5 Die Haushaltsrechnung unterscheidet zwischen **Nettokreditaufnahme** und **Nettoneuverschuldung**¹.

Die Nettoneuverschuldung ist die Differenz aus Einnahmen aus Krediten am Kreditmarkt und den Ausgaben zur Schuldentilgung an Kreditmarkt. Die Nettokreditaufnahme errechnet sich wie die Nettoneuverschuldung, berücksichtigt jedoch nicht die Tilgungsausgaben am Kreditmarkt aus der Schuldübernahme der Liegenschaftsverwaltung Schleswig-Holstein (LVSH)².

Diese Unterscheidung führt zu unterschiedlichen Werten in der Haushaltsrechnung und in der Buchführung:

Berechnung der Nettokreditaufnahme

	Nettokreditaufnahme Mio. €		Nettoneuverschuldung Mio. €	
	Soll	Ist	Soll	Ist
Bruttokreditaufnahme	3.818,2	3.032,6	3.818,2	3.032,6
abzüglich Tilgung Kreditmarkt	2.863,8	2.954,6	2.877,6	2.967,0
=	954,4	78,0	940,6	65,6
nachrichtlich: abzüglich Tilgung Kreditmarkt aus der Schuldübernahme der LVSH	13,8	12,4		
=	940,6	65,6		

Die vom Finanzministerium gewählte Übersicht macht nicht deutlich, dass die Teiltilgung von 12,4 Mio. € kreditfinanziert wurde. Das **Finanzministerium** hat zugesagt, künftig nicht mehr zwischen Anschlussfinanzierungen und Tilgungen aus der Schuldübernahme der LVSH zu unterscheiden. Damit würden diese Darstellungsschwierigkeiten nicht mehr auftreten.

6.9.6 Wie schon im Vorjahr führten 2012 die Steuermehreinnahmen dazu, dass die veranschlagte **konjunkturell bedingte Nettokreditaufnahme** von

¹ Vgl. S. 20 Nr. 1.3 und S. 18 der Haushaltsrechnung 2012 (Landtagsdrucksache 18/1360).

² Vgl. Bemerkungen 2013 des LRH, Nr. 6.13.5.

113 Mio. € vom Finanzministerium nicht benötigt wurde. Die gute Wirtschaftslage bewirkte eine positive Konjunkturkomponente, die 523 Mio. € über der Planung lag.

Berechnung der Konjunkturkomponente

Einnahmearten nach § 6 Abs. 3 Art.53-Ausführungsg	Soll Mio. €	Ist Mio. €
Steuern	6.318,3	6.780,5
Länderfinanzausgleich	129,3	160,5
Bundesergänzungszuweisungen	121,8	151,7
Kraftfahrzeugsteuer-Kompensation	319,1	319,1
Summe	6.888,5	7.411,8
abzüglich Trendsteuereinnahmen*	7.002,0	7.002,0
= Konjunkturkomponente	-113,5	409,8

* Trendsteuereinnahmen sind das langfristige Steuereinnahmenniveau, das in Abhängigkeit der konjunkturellen Lage von den tatsächlichen Steuereinnahmen abweicht (§ 6 Abs. 2 Art.53-Ausführungsg).

Konjunkturelle Überschüsse sollen in Abschwungphasen aufgenommene Kredite ausgleichen. Seit Einführung der Schuldenbremse haben sich die ex ante-Konjunkturkomponenten folgendermaßen entwickelt:

Entwicklung der ex ante-Konjunkturkomponenten

Haushaltsjahr	Konjunkturkomponenten ex ante Mio. €	Konjunkturkomponenten ex ante - kumuliert Mio. €
2010	- 183,0	- 183,0
2011	+ 6,7	- 176,3
2012	+ 409,8	+ 233,5

Der wirtschaftliche Aufschwung, verbunden mit hohen Steuereinnahmen, hat im Haushaltsvollzug zu einer Senkung der Nettoneuverschuldung geführt: Sah der Haushaltsplan noch 940,6 Mio. € vor, reduzierte sich der Bedarf im Laufe des Haushaltsjahres auf 65,6 Mio. €. Die Differenz von 875 Mio. € setzt sich zusammen aus höheren

- Nettoeinnahmen (762,3 Mio. €),
- Entnahmen aus Rücklagen (131,2 Mio. €),
- Nettoausgaben (13,5 Mio. €) sowie
- Rücklagenzuführungen (5 Mio. €).

Gemessen an einer wirtschaftlichen Normallage (= Konjunkturkomponente von null) sind daher die konjunkturell bedingten Kredite aus 2010 getilgt.

6.9.7 Das Finanzministerium durfte **Kassenverstärkungskredite** bis zu 10 % des für 2012 im Haushaltsgesetz für Einnahmen und Ausgaben festgestellten Betrags aufnehmen.¹ Mit dem Haushaltsgesetz 2011/2012 wurden

¹ Vgl. § 2 Abs. 6 Haushaltsgesetz 2011/2012.

die Einnahmen und Ausgaben für das Haushaltsjahr auf 12.186.298.300 € festgestellt. Die Höchstgrenze der liquiditätssichernden Kredite betrug 1.218,6 Mio. € und damit 0,6 Mio. € weniger als im Vorjahr. Eine wiederholte Inanspruchnahme dieser Ermächtigung ist nach unterjähriger Tilgung möglich.

Auch 2012 hat das Finanzministerium Kassenverstärkungskredite genutzt. Zum 31.12. waren diese Kredite zurückgezahlt. Die Zinsausgaben für die Liquiditätssicherung betragen lediglich 21.180 €.

Kreditgeber waren neben Kreditinstituten auch 3 Bundesländer.

6.9.8 Durch die Anlage von **Liquiditätsüberschüssen** erzielte das Land Zins-einnahmen. Der Anlagebestand belief sich zum 31.12.2012 auf 286 Mio. €.

Die Haushaltsrechnung weist für die vorübergehende Anlage von Kassenbeständen erzielte Zinseinnahmen von 969.410,14 € aus. Dieser Betrag wird von den Zinsausgaben für Kassenverstärkungskredite abgesetzt und beinhaltet weitere Komponenten:

- Zinseinnahmen aus Betriebsmittelkrediten
des Landes an das UKSH 130.679,61 €,
- Zinsausgaben aus der Inanspruchnahme von
Mitteln des Sondervermögens Ausgleichsabgabe 99.915,74 €.

Aus Gründen der Transparenz und sachlichen Zuordnung plädiert der LRH für eine geänderte Darstellung in der Haushaltsrechnung: Die Inanspruchnahme von Kassenbeständen des Sondervermögens Ausgleichsabgabe kommt einem Kassenkredit gleich. Die anfallenden Zinsausgaben sollten künftig dieser Rubrik zugeordnet werden.

Zudem kann die Bereitstellung von Betriebsmittelkrediten an Beteiligungen des Landes nicht mit der Anlage von Geldbeständen gleichgesetzt werden. Kreditvergaben an Beteiligungsunternehmen wie das UKSH stehen im besonderen Fokus. Deshalb muss die Haushaltsrechnung für die notwendige Transparenz sorgen. Für eine solche Kreditvergabe gilt zudem der Maßstab der Wirtschaftlichkeit. Daher empfiehlt der LRH dem Finanzministerium, für ausgelegte Betriebsmittelkredite an eigene Anstalten mindestens Konditionen in der Höhe zu verlangen, wie sie das Land für seine Kassenkredite zu zahlen hat. Dieser Anspruch war 2012 nicht immer erfüllt.

Das **Finanzministerium** folgt der Ansicht zur Verzinsung der Betriebsmittelverzinsung nicht. Nach der „Vereinbarung über das Betriebsmittelverfahren des Universitätsklinikums Schleswig-Holstein“ sei eindeutig bestimmt, dass entweder zum

- im vorrangigen Länder-Liquiditätsausgleich vereinbarten oder
- auf dem nachrangigen Geldmarkt ausgehandelten

Zinssatz zu verzinsen sei. Da eigene ausgehandelte Konditionen nicht bestünden, werde der vorrangige „Ländersatz“ angewandt.

Der **LRH** bleibt bei seinem Vorschlag, mindestens Konditionen in der Höhe zu verlangen, wie sie das Land für seine Kassenkredite zu zahlen hat. Ihm ist die Vereinbarung aus 2003 bekannt. Diese sieht auch eine Kündigungsmöglichkeit mit einer Frist von 3 Monaten zum Jahresende vor.

Um die notwendige Transparenz in der Haushaltsrechnung zu erreichen, plädiert der LRH für

- einen gesonderten Buchungsabschnitt im Titel 11 16 - 575 04 für Zins-einnahmen aus bereitgestellten Betriebsmittelkrediten für das UKSH und
- eine Darstellung der Forderungen des Landes an das UKSH aus Betriebsmittelkrediten.¹

Das **Finanzministerium** ist grundsätzlich für eine Erhöhung der Transparenz, betrachtet jedoch die Einrichtung von zusätzlichen Buchungsabschnitten als entbehrlich.

Der **LRH** bleibt bei seiner Auffassung.

6.9.9 Der **Schuldenstand** wird in der Haushaltsrechnung auf 3 unterschiedliche Arten dargestellt:

Schuldenstandsarten

Art des Schuldenstands	€
fundierter Schuldenstand zum Ende des Haushaltsjahres 2012	27.453.765.451,85
fundierter Schuldenstand zum Ende des Haushaltsjahres 2011	27.401.682.310,85
Differenz	52.083.141,00
Schuldenstand gemäß Schuldenstatistik zum Ende des Kalenderjahres 2012	27.294.549.480,33
Schuldenstand gemäß Schuldenstatistik zum Ende des Kalenderjahres 2011	26.986.243.140,54
Differenz	308.306.339,79
Schulden des Kernhaushalts zum Ende des Kalenderjahres 2012	26.936.540.871,02
Schulden des Kernhaushalts zum Ende des Kalenderjahres 2011	26.507.577.754,16
Differenz	428.963.116,86

¹ Vgl. Votum des Landtages zu Nr. 6.12 der Bemerkungen 2013 des LRH, Landtagsdrucksache 18/1355 (neu), S. 3.

Der Übergang von den fundierten Schulden hin zum Schuldenstand gemäß Schuldenstatistik erfolgt durch die periodengerechte Zuordnung der Kreditaufnahmen. Die Überleitung hin zu den Schulden des Kernhaushalts wird durch Bereichsabgrenzungen erzeugt.

Perioden- und bereichsgerechte Zuordnungen

Übergang Kalenderjahr	€
Differenz fundierte Schuldenstände 2011 und 2012	52.083.141,00
Kreditaufnahmen in 2012 für Haushaltsjahr 2011	+ 415.439.170,31
Kreditaufnahmen in 2013 für Haushaltsjahr 2012	- 159.215.971,52
= Differenz Schuldenstand gemäß Schuldenstatistik 2011 und 2012	308.306.339,79
Übergang Kernhaushalt	
Tilgungen im sonstigen öffentlichen Bereich	+104.000.000,00
Tilgungen von Schulden beim Bund	+ 16.656.777,07
= Differenz Schuldenstand Kernhaushalt 2011 und 2012	428.963.116,86

Angesichts der divergierenden Werte hält der LRH eine zusammengefasste, übersichtliche und aufklärende Darstellung in der Haushaltsrechnung für angemessen. Auch wenn die unterschiedlichen Schuldenstände den Anforderungen der Statistik folgen, muss die Haushaltsrechnung an dieser Stelle transparenter werden. Hierbei sollte sich das Finanzministerium aus Gründen des Vergleichs mit historischen Werten vom fundierten Schuldenstand nicht lösen.

Wiederholt weichen Nettokreditaufnahme (vgl. Tz. 6.9.5) und Zunahme des fundierten Schuldenstands voneinander ab¹, ohne dass hierüber berichtet wird. Das Finanzministerium wird gebeten, künftig solche Differenzen aufzuklären und in der Haushaltsrechnung zu erläutern.

Das **Finanzministerium** hat zugesagt, etwaig auftretende Abweichungen zukünftig in der Haushaltsrechnung gesondert darzustellen. Die vom LRH dargestellte Differenz beruhe auf der Besonderheit, dass die planmäßige Tilgung eines Darlehens am 30.12.2012 auf ein Wochenende fiel und durch die Vertragskonventionen die Kassenwirksamkeit in das Folgejahr 2013 verschoben wurde.

- 6.9.10 Die **Pro-Kopf-Verschuldung** (Schulden des Landes je Einwohner) gibt das Finanzministerium mit 9.488 € (2011: 9.349 €) an.

Grundlagen für die Berechnung der Pro-Kopf-Verschuldung sind

- die Schulden des Kernhaushalts: 26.936.540.871,02 € und
- die Einwohnerzahl zum 30.06.2012: 2.838.954.

¹ Vgl. Bemerkungen 2013 des LRH, Nr. 6.13.6.

Die Haushaltsrechnung nennt als Quelle die Bundesstatistik¹. Erwähnt wird jedoch nicht, dass diese Statistik hinsichtlich der Schulden pro Einwohner unterscheidet in

- Einwohner auf Grundlage früherer Zählungen und
- Einwohner auf Grundlage des Zensus 2011.

Die am 31.05.2013 vom Statistikamt Nord veröffentlichte Einwohnerzahl zum 30.06.2012 laut Bevölkerungsfortschreibung auf Basis des Zensus 2011 beträgt 2.803.857. Auf Grundlage dieser Einwohnerzahl steigt die Pro-Kopf-Verschuldung auf 9.607 € an. Dieser Wert wird ebenfalls in der Bundesstatistik angegeben.

Das Finanzministerium nutzt diesen Wert in den jüngsten Berichten an den Stabilitätsrat. Dort wird der Schuldenstand je Einwohner mit 9.623 € angegeben. Abweichend von der Haushaltsrechnung - aber im Sinne der im Stabilitätsrat beschlossenen Abgrenzung - verwendet das Finanzministerium den fundierten Schuldenstand am Kreditmarkt zum Ende des Kalenderjahres. Damit wird ein 4. Schuldenstands begriff (vgl. Tz. 6.9.9) verwendet, über den das Finanzministerium nicht in der Haushaltsrechnung, aber im Jahresbericht für den Aufgabenbereich „Kredite, Finanzderivate, Schulden“² informiert.

Der LRH hält es für dringend geboten, dass die Berichte an den Stabilitätsrat und die jährlichen Haushaltsrechnungen die gleiche Datenbasis nutzen. Unterschiedliche Zahlen zum gleichen Sachverhalt müssen künftig vermieden werden. Berichte an den Stabilitätsrat können nicht losgelöst von Vorlagen der Landesregierung an den Landtag betrachtet werden.

Das **Finanzministerium** hat zugesagt, zur Erhöhung der Transparenz Haushaltsrechnung und Berichtswesen künftig zu ergänzen. Hierbei werde

- die Darstellung der fundierten Schulden erweitert,
- als zeitliches Kriterium jeweils das Haushaltsjahr zugrunde gelegt und
- die Pro-Kopf-Verschuldung einheitlich nach Vorgabe des Statistischen Bundesamtes dargestellt. Die Darstellung werde getrennt in Einwohnerzahl auf Grundlage früherer Zählungen und auf Grundlage Zensus 2011 erfolgen.

6.9.11 **Finanzderivate: Niedrige Zinsausgaben verringern das strukturelle Finanzierungsdefizit**

Der LRH hat 2012 das Kredit- und Zinsmanagement zusammen mit einer Wirtschaftsprüfungsgesellschaft geprüft und hierüber in seinen Bemerkun-

¹ Vgl. Statistisches Bundesamt, Fachserie 14 Reihe 5, Finanzen und Steuern - Schulden der öffentlichen Haushalte 2012.

² Vgl. Umdruck 18/1774.

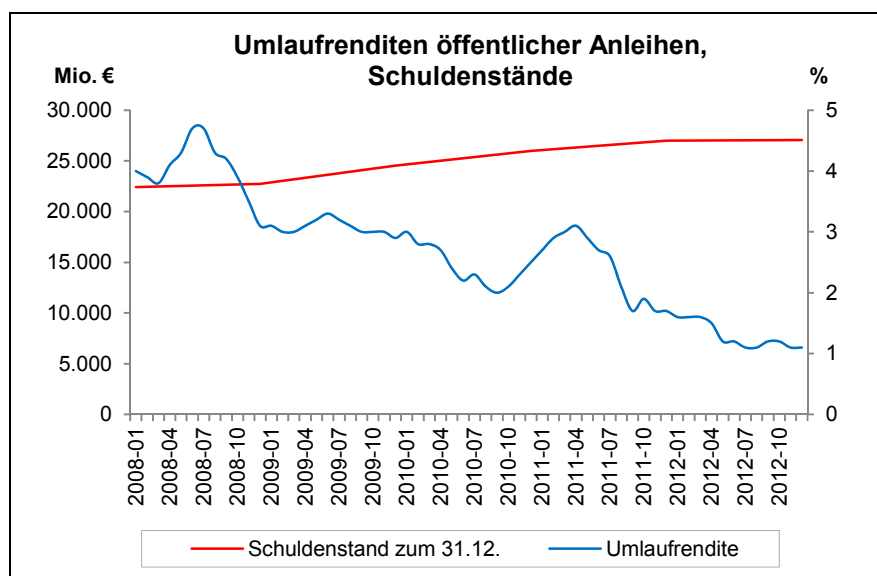
gen 2013 berichtet.¹ Das Finanzministerium hat das Jahr 2013 genutzt, um beginnend mit dem Haushaltsjahr 2014 eine Neuausrichtung dieses Aufgabenfeldes vorzunehmen. Insbesondere

- werden Zinsänderungsrisiken anschaulicher dargestellt,
- entfallen nominale Obergrenzen für den Einsatz von Finanzderivaten und
- werden Limits für Schwankungsbreiten der Zinsausgaben über den jährlichen Haushalt hinaus um weitere 5 Jahre gesetzlich verankert.

6.9.12 Die **Zinsausgaben** sind mit 908,4 Mio. € um 94,3 Mio. € (9,4 %) geringer ausgefallen als im Doppelhaushalt 2011/2012 veranschlagt. Im Vergleich zum Vorjahr (941,5 Mio. €) sind die Ist-Ausgaben um 33,1 Mio. € gesunken.

Das Finanzministerium bewertet den Effekt der sinkenden Zinsausgaben im Jahresbericht 2012 für den Aufgabenbereich „Kredite, Finanzderivate, Schulden“² positiv. Dort wird ausgeführt, dass Zinsentwicklung und Kreditmanagement dazu geführt hätten, die Zinsausgaben aus der Neuverschuldung 2011 vollständig zu kompensieren.

Der LRH hat wiederholt auf die Risiken ansteigender Zinssätze hingewiesen. Die bislang sinkenden Zinsausgaben sind neben dem Kreditmanagement insbesondere der Zinsentwicklung zuzuschreiben. Diese Entwicklung wird nicht von Dauer sein.



¹ Vgl. Bemerkungen 2013 des LRH, Nr. 23.

² Vgl. Umdruck 18/1774.

- 6.9.13 Die niedrigen Zinsausgaben sind auch durch den **Einsatz von Derivaten** erzielt worden. Neue Verträge wurden nominal über 1,99 Mrd. € (2011: 3,87 Mrd. €) abgeschlossen.

Durch den Derivateinsatz wurden die Konditionen der Nettokreditaufnahme des Haushaltsjahres 2012 verändert. So wurden

- der Anteil der festen Verzinsung von 70 auf 92 % erhöht (2011: von 65 auf 95 %),
- die durchschnittliche Festsatzbindung von 7,4 auf 6,9 Jahre verkürzt und
- die Durchschnittsverzinsung von 1,64 auf 2,04 % erhöht.

- 6.9.14 Der Einsatz der Zinsderivate veränderte die **Strukturen des gesamten Kreditmarktschuldenstands**:

Strukturen des Gesamtschuldenstands

	2010	2011	2012
Festzinsanteil	85 %	81 %	83 %
variabel verzinslicher Anteil	15 %	19 %	17 %
durchschnittliche Restlaufzeit	5,5 Jahre	5,4 Jahre	5,1 Jahre
durchschnittliche Zinsbindungsdauer	4,5 Jahre	4,4 Jahre	4,4 Jahre

- 6.9.15 Die **Ermächtigung zum Abschluss derivativer Finanzinstrumente** ist seit 2009 auf den Gesamtschuldenstand des vorangegangenen Haushaltsjahres erhöht worden.¹

Der Vertragsbestand an Derivaten hat sich dennoch gegenüber 2011 um 913,4 Mio. € verringert (2011: um 857,5 Mio. € gegenüber 2010 erhöht); der neue Ermächtigungsrahmen war zu 72,7 % (2011: 79 %) ausgeschöpft:

Inanspruchnahme der Ermächtigung

	Mio. €
Bestand zum 31.12.2011	20.536,4
fällig in 2012	- 2.903,4
Neugeschäfte	+ 1.990,0
Bestand zum 31.12.2012	19.623,0

¹ Vgl. Bemerkungen 2011 des LRH, Nr. 6.12.3 und § 18 Abs. 7 LHO a. F. und für die zukünftige Entwicklung Tz. 6.9.11 dieser Bemerkungen.

- 6.9.16 Die **Ausgleichsrücklage für Zinsausgaben** ist zweckgebunden. Sie dient neben einer periodengerechten Zuordnung der Prämieinnahmen auch der Risikovorsorge.

Die Rücklage deckt teilweise das Risiko des Landes aus sogenannten Stillhaltergeschäften ab. Dieses Risiko entsteht durch den Verkauf von Optionen, bei denen das Land die Zinsentwicklung nur abwarten kann und der Käufer sein Risiko reduziert. Hierfür zahlt der Käufer dem Land die Optionsprämie, die dem Haushalt als Einnahme zugeführt wird, wenn das Risiko der Inanspruchnahme nicht mehr besteht. 2012 reduzierten die empfangenen Prämienzahlungen die Zinsausgaben um 8 Mio. €.

Der Rücklage wurden netto 7,9 Mio. € zugeführt; der Rücklagenbestand erhöhte sich auf 120,4 Mio. € (2011: 112,5 Mio. €).