

7. Feststellungen zur Haushaltsrechnung 2004

Auch nach dem dritten Jahr des Betriebs des SAP-Verfahrens für die Buchführung des Landes sind viele Jahresabschlussunterlagen noch fehlerhaft.

Die Haushaltsüberschreitungen stiegen von 1,4 Mio. € im Vorjahr auf fast 30 Mio. €. Davon waren 18,1 Mio. € (60 %) nicht gedeckt. Für 4,9 Mio. € (16 %) der Überschreitungen lag keine Einwilligung des Finanzministeriums vor.

Die aus dem Jahr 2004 in das Folgejahr übertragenen Ausgabe-
reste sind in Höhe von 162 Mio. € nicht durch entsprechende
Einnahmereste gedeckt. Die zu leistenden Ausgaben sind durch
Einsparungen oder durch Bildung von Resten am Ende des neu-
en Haushaltsjahres 2005 zu decken.

Das Parlament hat einen verfassungswidrigen Haushalt be-
schlossen. Schon bei Aufstellung des Haushalts wurde die Kre-
ditobergrenze gem. Art. 53 LV mit einer Nettokreditaufnahme von
735,5 Mio. € um 164 Mio. € überschritten. Nach Abschluss des
Haushalts betrug die Überschreitung rd. 278,4 Mio. €
Die Verschuldung des Landes stieg 2004 auf insgesamt
20,3 Mrd. €. Die Pro-Kopf-Verschuldung erhöhte sich auf rd.
7.250 €

Der LRH fordert, keine Übertragung einer Restkreditermächtigung aus nicht verfassungskonformen Kreditermächtigungen vorzunehmen.

Das Land hat im Jahresdurchschnitt pro Tag rd. 390 Mio. € Li-
quidität kurzfristig verzinslich angelegt. Von wenigen Ausnah-
men abgesehen hat es zeitgleich mit der Geldanlage auch Kredi-
te am Kreditmarkt und Kassenverstärkungskredite aufgenom-
men. Der LRH empfiehlt, das Kredit- und Zinsmanagement noch
enger mit der Liquiditätssteuerung zu verzahnen.

Die Zahlungen im Rahmen des Einsatzes von Finanzderivaten
führen erstmals kumuliert zu Mehrbelastungen des Landeshaus-
halts in Höhe von 12 Mio. €. Nach den Angaben des Finanzminis-
teriums ist die Wirtschaftlichkeit dennoch gegeben, da das Refe-
renzportfolio deutlich unterschritten wurde. Der LRH bemängelt,
dass das Controlling für diesen Bereich immer noch nicht
einsatzbereit ist.

Künftig sollte in der Haushaltsrechnung auch über die Produkthaushalte des Landes (zusätzliche Erläuterungen in den Gelben Seiten des Haushalts) Rechnung gelegt werden. Dies dient der Transparenz, inwieweit die zwischen Parlament und Regierung vereinbarten Leistungs- und Finanzziele erreicht werden.

7.1 **Allgemeine Feststellungen zur Haushaltsrechnung 2004**

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

Die Landesregierung legte die Haushaltsrechnung 2004 dem Landtag am 27.10.2005 mit Landtagsdrucksache 16/324 und dem LRH am 28.10.2005 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 **dazugehörenden Anlagen zur Haushaltsrechnung**, war auf den 20.05.2005 festgelegt worden. Zu diesem Zeitpunkt lagen dem LRH lediglich die vollständigen, richtigen Unterlagen von 4 Einzelplänen (Epl.) und 8 Kapiteln (Kap.) des Epl. 12 vor. Das Innenministerium sowie das Ministerium für Bildung und Frauen hatten auch 2 Monate nach dem Vorlagetermin keine bzw. nur unvollständige Unterlagen geliefert. Sie mussten erst vom LRH schriftlich zur Übersendung der vorzulegenden Unterlagen aufgefordert werden. Insgesamt waren 4 Ergänzungen und 6 Korrekturen bereits abgegebener Unterlagen erforderlich. Dem LRH standen erst am 21.11.2005 alle von den Ressorts für die Prüfung der Haushaltsrechnung vorzulegenden Unterlagen zur Verfügung.

Die Gesamtrechnungsnachweisung für Verwahrungen und Vorschüsse musste mehrfach korrigiert werden, weil einzelne Bestände nicht nachgewiesen wurden und Kapitelabschlüsse unstimmig waren.

Die Hauptrechnung musste wegen unrichtiger Ergebnisse beim Nachweis des kassenmäßigen Gesamtergebnisses erneut erstellt werden.

Die Landeskasse Schleswig-Holstein 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 sowie die Übersichten über die Einnahmen, die Ausgaben und die Bestände der Sondervermögen werden in Anlagen zur Haushaltsrechnung dargestellt.

- 7.1.2 Der endgültige **Abschluss der Bücher** für das Haushaltsjahr 2004 wurde am 15.03.2005 (Vorjahr: 26.02.2004) vorgenommen. Dies verstößt gegen den Beschluss des Landtages, den Jahresabschluss zeitnah vorzulegen und die Bücher des Landes zeitnah abzuschließen.¹
- 7.1.3 Auch nach dem dritten Jahr des Betriebs des SAP-Verfahrens für die Buchführung des Landes sind viele Jahresabschlussunterlagen noch fehlerhaft. So mussten z. B.
- die Gesamtrechnungsnachweisung für Verwahrungen und Vorschüsse mehrfach korrigiert werden, weil einzelne Bestände nicht nachgewiesen wurden und Kapitelabschlüsse unstimmig waren (Tz. 7.1.1),
 - die Hauptrechnung wegen unrichtiger Ergebnisse beim Nachweis des kassenmäßigen Gesamtergebnisses erneut produziert werden (Tz. 7.1.1),
 - der für die Haushaltsrechnung erstellte Bestandsnachweis der Verpflichtungsermächtigungen (VE) korrigiert und erneut gedruckt werden, da die Bestandsvorträge aus dem Haushaltsjahr 2003 in das Haushaltsjahr 2004 Differenzen auswiesen (Tz. 7.5.1),
 - ein Fehler in der Programmierung der Nachweisungen für geleistete Abschlagszahlungen beseitigt werden, der bei bestimmten Konstellationen der Dateneingabe einen in 2005 geleisteten Abschlag dem Jahr 2004 zuwies (Tz. 7.6.1),
 - unvollständige bzw. fehlerhafte Selektierungen für die Jahresabschlusslisten der Einzelrechnungslegung von Erlassen, befristeten und unbefristeten Niederschlagungen sowie der Stundungen in Zusammenarbeit mit Dataport beseitigt werden (Tz. 7.8).

Der LRH fordert das Finanzministerium auf, die ihm zuzusendenden Jahresabschlussunterlagen künftig vorab sorgfältig zu prüfen, um die Fehler rechtzeitig zu erkennen und insbesondere falsche Selektionen zu beseitigen. Der zusätzliche Kontrollaufwand erschwert die Prüfung des LRH.

Das **Finanzministerium** wird die Landeskasse Schleswig-Holstein anweisen, künftig die Rechnungslegungslisten für den LRH vorab auf Plausibilität und Übereinstimmung mit an anderen Stellen nachgewiesenen Ergebnissen derselben Buchungen zu prüfen. Soweit der LRH darauf bestehe, „richtige“ Unterlagen vorgelegt zu bekommen, werden sich die bisherigen Vorlagetermine in Einzelfällen nicht halten lassen.

Der **LRH** besteht auf einer zeitnahen Vorlage richtiger Listen.

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

7.1.4 In folgenden Einzelplänen des Haushalts gibt es farblich abgesetzte **Gelbe Seiten** mit **zusätzlichen Erläuterungen** für einzelne Aufgabenbereiche:

Epl. Kap.	Aufgabenbereich/ Einrichtung	Berichtstermin gegenüber dem Finanzausschuss	Bericht vom
0403	Kataster- und Vermessungswesen	01.06.2005	-
0507	Bezügezahlung	01.06.2005	04.07.2005 Umdruck 16/50
0601, Titelgruppe (TG) 64	Schleswig-Holsteinische Seemannsschule Lübeck-Travemünde, Priwall	01.04.2005	28.07.2005 Umdruck 16/107
0721 0722 0723 0725 0726 0727 0728 0729 0734	Universität Kiel Universität Lübeck Universität Flensburg Musikhochschule Lübeck Fachhochschule Flensburg Fachhochschule Kiel Fachhochschule Lübeck Fachhochschule Westküste Muthesius-Hochschule, Fachhochschule für Kunst und Gestaltung ¹	keiner Berichte nur soweit dies sachlich geboten ist	keine
0742	Landesarchiv	01.03.2005	-
0903	Justizvollzugsanstalt Lübeck	01.06.2005	-
1009	Internatsschule für Körperbehinderte	31.05.2005	13.10.2005 Umdruck 16/136
1116	Kredite, Finanzderivate, Schulden	01.06.2005 sowie unverzüglich bei einer sich ab- zeichnenden Über- schreitung des Limits für das zu- lässige Zinsände- rungsrisiko	24.05.2005 Umdruck 16/33
13	Erlebniswald Trappenkamp	01.05.2005	05.07.2005 Umdruck 16/91 ²

Die Gelben Seiten stellen im Verhältnis zwischen Landesregierung und Landtag Zielvereinbarungen dar, die aufgrund des **Konzepts zur Einführung einer outputorientierten Budgetierung**³ in den Landeshaushalt aufgenommen wurden. Sie enthalten Festlegungen über Inhalte und Qualitätsstandards für die zu erbringenden Leistungen und die dafür zur Verfügung gestellten Haushaltsmittel und werden von der Landesregierung als Produkthaushalt bezeichnet⁴. Diese leistungsbezogene Planaufstellung und -bewirtschaftung (= outputorientierte Budgetierung) ist „ein System

¹ Ab 01.01.2005: Muthesius Kunsthochschule.

² Ergänzende Fragen des Finanzausschusses wurden mit den Umdrucken 16/174 vom 26.08.2005 und 16/274 vom 24.10.2005 beantwortet.

³ Grundzüge des Konzepts zur Einführung einer outputorientierten Budgetierung in der Landesverwaltung Schleswig-Holstein, Umdruck 14/3815 vom 21.09.1999.

⁴ Intranet des Finanzministeriums, Neue Steuerungsinstrumente im Haushaltswesen, Outputorientierte Budgetierung.

*und ein Teil sowohl der Haushaltsaufstellung als auch der Haushaltsausführung*¹ (VV Nr. 1 zu § 7 a LHO).

Mit externen Jahresberichten soll die Landesregierung ihre Informations- und Unterrichtungspflicht gegenüber dem Landtag zu den o. g. Terminen mit einem Standardrahmen für das Berichtswesen¹ erfüllen. Die Ergebnisse der Haushaltsführung sind dabei den Zieldaten für das vergangene Haushaltsjahr gegenüberzustellen und dem Finanzausschuss vor den Haushaltsberatungen für das Planjahr zur Verfügung zu stellen (VV Nr. 3 zu § 7 a LHO). Die Zieldaten für das Planjahr sind auf der Grundlage der Ist-Daten für das vergangene Jahr zu prüfen und dem Finanzausschuss ggf. in aktualisierter Form zu den Haushaltsberatungen vorzulegen.

Neben Terminen für eine jährliche Berichterstattung zwischen dem 01.03. und 01.06. des Folgejahres - wie in der obigen Tabelle dargestellt - sind auch unterjährige Berichte gegenüber dem jeweiligen Ministerium vorgeschrieben.

Zusätzlich gibt es die sog. § 10 a LHO-Projekte, für die der Finanzausschuss Flexibilisierungs- und Modernisierungsmaßnahmen zugelassen hat. Auch hier ist ein regelmäßiges Berichtswesen zwischen Finanzausschuss und den Dienststellen vereinbart worden. Der Standardrahmen für die Berichte wird sowohl von den mit zusätzlichen Erläuterungen budgetierten Bereichen als auch von den § 10 a LHO-Behörden genutzt.

Mit den Jahresberichten wird über die Einhaltung der zwischen dem Landtag und der jeweiligen Einrichtung getroffenen Zielvereinbarung Rechenschaft abgelegt. Diese Rechenschaftslegung über die Erreichung der Maßnahmen- und Finanzziele nach Vollzug des Haushalts gehört auch in die Haushaltsrechnung des Landes. Der LRH hält es daher für erforderlich, dass

- über alle mit dem Parlament im Haushalt getroffenen Zielvereinbarungen sowohl hinsichtlich der Leistungen als auch der Finanzen in der Haushaltsrechnung des Landes Bericht erstattet werden muss und
- die Vorgaben für die zusätzlichen Erläuterungen an das Grundschema des Haushaltsplans angepasst werden sollten (z. B. Darstellung des Ists des abgelaufenen Haushaltsjahres, Summierungen, etc.).

Gleiches schlägt der LRH auch für die Projekte gem. § 10 a LHO vor, damit auch hier ein zeitnaher Bericht gegenüber dem Parlament sichergestellt wird.

Das Finanzministerium wird gebeten, die VV zu § 7 a LHO diesen Anforderungen anzupassen.

¹ Musterformular vgl. Anlage 2 der VV zu § 7 a LHO.

Das **Finanzministerium** spricht sich - zumindest gegenwärtig - gegen eine Ausweitung des Inhalts der Haushaltsrechnung aus. Zum einen entstünde zusätzlicher Verwaltungsaufwand, zum anderen würden keine neuen Erkenntnisse aus der erweiterten Rechnungslegung gewonnen, die über die schon jetzt zeitnäher vorzulegenden Berichte hinausgingen. Die vom LRH vorgeschlagene Aufnahme der Berichte in die Haushaltsrechnung könnte in Erwägung gezogen werden, wenn die Produkthaushalte einen wesentlich größeren Umfang annehmen.

Der **LRH** weist darauf hin, dass die Aufnahme aller Berichte in die Haushaltsrechnung dem Parlament zusätzliche Informationen und Erkenntnisse gibt. Die Haushaltsrechnung ist der geeignete Ort, um über die Erfüllung der Vorgaben und Auflagen des Parlaments zu berichten.

- 7.1.5 In den Gelben Seiten sind auch für die staatlichen Hochschulen Berichtspflichten vorgesehen. Deren Finanzwesen ist durch das HSG¹ geregelt² und unterliegt insoweit nicht den Bestimmungen von § 7 a LHO. Im HSG ist auch das Nähere zu den Zielvereinbarungen³ und zum Berichtswesen bestimmt. Die Hochschulen sind verpflichtet, verschiedene Berichte zu erstellen und zu veröffentlichen.⁴ Diese stehen auch dem Landtag zur Verfügung. Spezielle Berichtspflichten gegenüber dem Landtag enthalten weder das HSG noch die Zielvereinbarungen, die zwischen den Hochschulen und dem Wissenschaftsministerium abgeschlossen worden sind.⁵

Der LRH hat darauf aufmerksam gemacht,⁶ dass zwischen dem Rechtsstatus der Hochschulen, der Ausgestaltung ihres Finanzwesens sowie dessen Umsetzung im Landeshaushalt Widersprüche bestehen. Gleiches gilt auch für die zusätzlichen Erläuterungen in den Anlagen zu den Hochschulkapiteln im Haushaltsplan (Gelbe Seiten), die Vorgaben für das Berichtswesen enthalten. Im Rahmen des Berichtswesens haben die Hochschulen und Fachhochschulen danach wie Organisationseinheiten der unmittelbaren Landesverwaltung per 30.06., 30.09., 31.10. und 30.11. des jeweiligen Haushaltsjahres unverzüglich dem Ministerium für Wissenschaft, Wirtschaft und Verkehr⁷ (Wissenschaftsministerium) zu berichten,

¹ Gesetz über die Hochschulen und das Universitätsklinikum Schleswig-Holstein (Hochschulgesetz - HSG), i. d. F. d. Bekanntmachung vom 04.05.2000, GVOBl. Schl.-H. S. 416, zuletzt geändert durch Gesetz vom 10.12.2004, GVOBl. Schl.-H. S. 477.

² Vgl. auch Nr. 6.6 dieser Bemerkungen.

³ § 15 a HSG.

⁴ § 2 Abs. 8 HSG (Bericht zur Aufgabenerfüllung), § 15 a Abs. 3 HSG (Maßnahmen- und Zielerreichungsbericht), § 71 Abs. 3 HSG (Forschungsbericht), § 81 Abs. 8 HSG (Lehrbericht); für den Jahresbericht des Rektorats (§ 37 Abs. 1 Nr. 4 HSG) ist keine Veröffentlichungspflicht festgelegt; allerdings sind Sitzungen des Konsistoriums, dem der Jahresbericht zur Stellungnahme vorzulegen ist, grundsätzlich öffentlich (§ 67 HSG).

⁵ Vgl. Empfehlungen des LRH zu einem Hochschulbericht der Landesregierung an den Landtag, Bemerkungen 2005 des LRH, Nr. 24, S. 216.

⁶ Bemerkungen 2005 des LRH, Nr. 24.

⁷ Vormalig Ministerium für Bildung, Wissenschaft, Forschung und Kultur.

wenn die Ausgaben der Hochschulen die Ansätze um mehr als 10 % überschreiten (Finanzcontrolling). Das Wissenschaftsministerium unterrichtet das Finanzministerium, das wiederum den Landtag informiert, soweit dies sachlich geboten ist. Entsprechende Berichte liegen nicht vor. Überdies ist unklar, auf welche Ausgabeansätze sich die Berichtspflichten beziehen (Zuschüsse des Landes oder Ausgabeansätze in den Hochschulhaushalten). Auch ist eine Berichterstattung allein auf der Basis von Ausgaben zu den Stichtagen nicht zielführend.

Über die Regelungen zum Finanzcontrolling hinaus enthalten die Gelben Seiten auch Festlegungen für ein Maßnahmencontrolling. Danach haben die Hochschulen dem Wissenschaftsministerium jährlich einen Bericht gem. § 15 a Abs. 3 HSG vorzulegen, der Auskunft über die Zielerreichung und die dafür ergriffenen Maßnahmen gibt. Diese Regelung unterscheidet sich von der hochschulgesetzlichen Vorgabe nur durch die Festlegung der Jährlichkeit und betrifft im Übrigen ausschließlich das Verhältnis von Hochschulen und Ministerium. Sie ist deshalb in den Gelben Seiten entbehrlich.

Der Landtag hat sich 2005 der Auffassung des LRH angeschlossen, dass zwischen dem Rechtsstatus der Hochschulen, der Ausgestaltung ihres Finanzwesens sowie dessen Umsetzung im Landeshaushalt ein innerer Zusammenhang besteht, der in sich widerspruchsfreier Regelungen bedarf. Die festgestellten Unverträglichkeiten innerhalb des Hochschulrechts sollen bei der anstehenden Änderung des HSG unter Beachtung des Haushaltsrechts beseitigt werden.¹

Ungeachtet der noch ausstehenden Neufassung des HSG sind bereits mit dem Haushalt 2006 die haushaltstechnischen Voraussetzungen geschaffen worden, dass die Hochschulen als juristische Personen des öffentlichen Rechts außerhalb des Landeshaushalts buchen. Die gesetzlichen Voraussetzungen für eine Rechnungslegung als juristische Personen des öffentlichen Rechts und deren Prüfung (§ 109 LHO) sind umgehend zu schaffen, um einen prüfungsfreien Raum zu vermeiden. Bis dahin geht der LRH davon aus, dass Rechnungslegung und Rechnungsprüfung der Hochschulen nach bisherigem Verfahren durchgeführt werden.

Das **Wissenschaftsministerium** hat den Entwurf eines in sich widerspruchsfreien und mit dem Haushaltrecht kompatiblen HSG angekündigt. Damit solle auch die Neuausrichtung eines umfassenden Qualitätsmanagements einhergehen, das die Berichtspflichten umfassen werde. Dem LRH wurde eine enge Abstimmung zugesagt.

¹ Votum zu Nr. 24 der Bemerkungen 2005 des LRH, Landtagsdrucksache 16/355 vom 22.11.2005, S. 13.

Der **LRH** steht für derartige Beratungen zur Verfügung und weist abermals auf die Notwendigkeit hin, über den Landeshaushalt und seine Ausgliederungen in einer Gesamtschau zu berichten.

7.2 **Haushaltsüberschreitungen**

7.2.1 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 61 Titeln über- bzw. außerplanmäßig um

29.991.279,25 €

überschritten.

Das Gesamtvolumen der Überschreitungen hat sich gegenüber 2003 von rd. 1,4 Mio. € um 28,6 Mio. € oder um mehr als das 20-fache erhöht. Wie die folgende Übersicht zeigt, waren 60 % der Überschreitungen nicht gedeckt.

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

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

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

Epl.	Personal- ausgaben	Sächliche Verwal- tungs- ausgaben	Zuwen- dungen mit Ausnahme für Investi- tionen	Baumaß- nahmen	Investi- tionen	nicht erbrachte globale Minder- ausgaben	gesamt	davon nicht gedeckt
	HGr. 4	HGr. 5	HGr. 6	HGr. 7	Hgr.8	HGr. 9		
04	3.243.971	95.394	8.176.209	118.000	13.000	2.191.400	13.837.974	9.408.276
05			29				29	
06			141.274				141.274	
07	2.559.683	11.151	2.702.873				5.273.707	3.266.343
09	1.215.329	452.846	3.719.227				5.387.402	4.093.639
10		576.145	614.351				1.190.497	
11	1.178.418		120.180			1.323.800	2.622.399	1.323.800
12		574		576.296			576.871	
13	1.912	219.692	739.524				961.128	
Sum- me	8.199.313	1.355.802	16.213.667	694.296	13.000	3.515.200	29.991.279	18.092.059

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.

7.2.3 Mit Einwilligung des Finanzministeriums waren die Überschreitungen gedeckt durch:

- Einsparungen 5.080.460,95 €
 - Einnahmen bzw. Mehreinnahmen 6.799.798,38 €
 - Mehreinnahmen und Minderausgaben in 2005 18.961,23 €
- Nicht gedeckt** wurden 60 % 18.092.058,69 €
darunter 3,5 Mio. € nicht erbrachte globale Minderausgaben.

Da der Haushalt 2004 dennoch ausgeglichen abgeschlossen werden konnte, ist davon auszugehen, dass im Rahmen der Gesamtdeckung die Überschreitung durch Einsparungen in anderen Einzelplänen und durch Kreditaufnahmen finanziert wurde.

Die **Haushaltsüberschreitungen ohne Einwilligung des Finanzministeriums** betragen rd. 4.882,7 T€ bei 17 Titeln (2003: 550 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:

- Der Titel 0410-511 64 TG 64 „Geschäftsbedarf und Kommunikation sowie Geräte, Ausstattungs- und Ausrüstungsgegenstände, sonstige

Gebrauchsgegenstände“ wurde um 64,2 T€ überschritten. Die Begründung „Mehrbedarf“ lässt deutlich die Missachtung der parlamentarischen Vorgaben und der haushaltsrechtlichen Bestimmungen durch die Verwaltung erkennen.

- Bei der Materialprüfanstalt Eckernförde (Kap. 0727 TG 61) wurde am 27.12.2004 eine drohende ungenehmigte Überschreitung der Haushaltsermächtigung in Höhe von ca. 50 T€ festgestellt. Durch Umbuchung aus dem Grundhaushalt der Fachhochschule Kiel (Titel 0727-546 01 „Nicht aufteilbare sächliche Verwaltungsausgaben“) wurde diese Überschreitung buchmäßig ausgeglichen. Für diese Umbuchung fehlt die haushaltsrechtliche Ermächtigung. Sie ist auch nicht mit dem Haushaltsvermerk bei der TG 61 vereinbar, der dort lediglich Ausgaben bis zur Höhe von 70 % der Einnahmen bei Titel 0727-125 01 zulässt.

Der LRH weist darauf hin, dass auch im Zuge der Modernisierung die Haushaltsüberwachung wichtige und notwendige Aufgabe bleibt. Auch die Verfügbarkeitskontrolle im Buchführungsverfahren kann Haushaltsüberschreitungen nicht verhindern, wenn sie nur in der zweiten Hälfte des Jahres aktiviert ist.

Nach § 8 Abs. 31 HG 2004/2005 ist das Finanzministerium ermächtigt, zur Realisierung von globalen Minderausgaben und zur Vermeidung von nicht genehmigten Haushaltsüberschreitungen Ausgaben zu sperren. Das Finanzministerium wurde aufgefordert zu erläutern, weshalb es von dieser Ermächtigung keinen Gebrauch gemacht hat. Es bleibt abzuwarten, ob die für das Haushaltsjahr 2006 angekündigten Sanktionen¹ Wirkung entfalten werden.

Nach Auffassung des **Finanzministeriums** handele es sich bei den infrage stehenden Haushaltsüberschreitungen ohne Einwilligung um versehentliche und finanziell nicht bedeutsame Fälle. Da kein gravierendes Ressortverschulden vorliege, habe das Finanzministerium davon abgesehen, zusätzliche Ausgaben zu sperren.

Der **LRH** vermag dieser Auffassung nicht zu folgen. 17 ungenehmigte Überschreitungen in Höhe von insgesamt rd. 4,9 Mio. € sind finanziell bedeutsam und überwiegend durch eine mangelnde Haushaltsüberwachung bedingt. Das Finanzministerium möge darlegen, wann es Handlungsbedarf gem. § 8 Abs. 31 HG 2004/2005 bzw. entsprechender Regelungen künftiger HG sieht.

¹ Haushaltsführungserlass 2006, Nr. 5.1, Umdruck 16/462 vom 13.12.2005.

7.3 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 2004 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.

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

Jahr	Ausgabereste (abzüglich Vorgriffe)	Veränderungen gegenüber dem Vorjahr	
			in %
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
2004	180.263,7	+ 8.180,8	+ 4,8

Im Haushaltsjahr 2004 sind von den aus 2003 übertragenen Ausgaberesten 82.538 T€ (48 %) verausgabt worden. In Abgang gestellt wurden 1.273,9 T€ (0,7 %). Rechnerisch verblieb ein Betrag von 88.271 T€ (51,3 %), der in das Haushaltsjahr 2005 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 wurden von den Ressorts und der Landes-

kasse Schleswig-Holstein erstmals bei den übertragenen Resten aus dem Haushaltsjahr 2004 bereitgestellt.¹

Es wurde eine stichpunktartige Prüfung der Ausgabereste, die vor dem Haushaltsjahr 2002 gebildet wurden, durchgeführt. Die geprüften Reste sind bisher nicht abgewickelt worden, weil es sich um noch nicht abgeschlossene Baumaßnahmen handelt. Die Regelungen des § 45 Abs. 2 LHO wurden beachtet.

- 7.3.2 Ende 2004 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	
			in %			in %
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
2004	18.238,3	- 55.274,6	- 75,2	3.231,1	- 58.822,8	- 94,8

Im Haushaltsjahr 2004 sind 62.583 T€ (85,1 %) von den aus 2003 übertragenen Einnahmeresten in Höhe von 73.512,9 T€ eingegangen, davon 62.053,9 T€ Kredite aus der Restkreditermächtigung. Es wurden keine Einnahmereste in Abgang gestellt. Rechnerisch verblieb damit ein Einnahmerest von 10.929,9 T€. Das sind 14,9 % des Einnahmerests aus 2003, der in das Haushaltsjahr 2005 weiter übertragen wurde.

Die Anordnung zum Einnahmerest „Nettokreditaufnahme Ermächtigung Vorjahr“ war - wie im Vorjahr² - dem falschen Buchungsabschnitt³ zugeordnet worden. Auf die Gesamteinnahmen des Haushalts hat dies keinen Einfluss. Eine Korrektur für das Haushaltsjahr 2004 ist nicht mehr möglich. Das Finanzministerium bucht ab dem Haushaltsjahr 2005 korrekt.

- 7.3.3 Folgende Tabelle zeigt die Entwicklung der gebildeten Haushaltsreste und der Haushaltsvorgriffe von 1995 bis 2004 nach Angaben des Finanzministeriums (in T€):

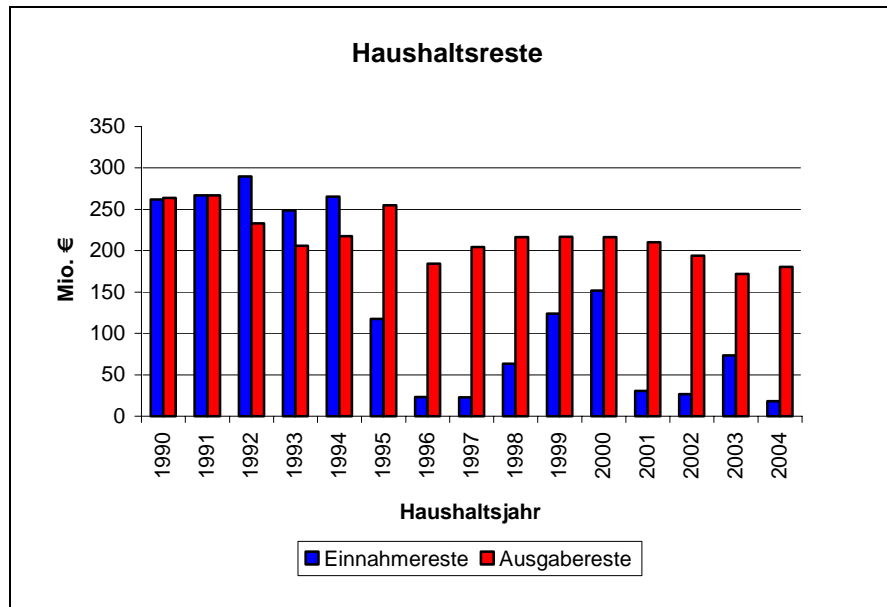
¹ Vgl. auch Bemerkungen 2005 des LRH, Nr. 7.5.1.

² Vgl. Bemerkungen 2005 des LRH, Nr. 7.5.2.

³ Buchungsabschnitt (BA) 401 und nicht wie landesweit für die Reste vorgeschrieben dem BA 005.

Jahr	Einnahmereste	davon Restkredit-ermächtigung	Ausgabereste	Vorgriffe	Reste in % des Haushaltssolls	
					Einnahme	Ausgabe
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
2004	18.238,3	3.231,1	180.263,7	-,-	0,2	1,8

Wie die folgende Grafik zeigt, sind ab dem Haushaltsjahr 1995 die Ausgabereste nur noch anteilig durch die Einnahmereste gedeckt.



Seit 1995 sind die bestehenden Zahlungsverpflichtungen (Ausgabereste) durch Einsparungen an anderer Stelle oder durch Bildung eines gleich hohen Rests am Ende des Haushaltsjahres zu decken. § 19 Abs. 2 LHO sieht auch die Veranschlagung von Mitteln zur Deckung von Ausgaberesten vor; hiervon ist in der Vergangenheit nur selten Gebrauch gemacht worden.

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.

Von den Ausgaberesten 2004 in Höhe von 130,3 Mio. € entfallen rd. 50 % auf einnahmeabhängige Ausgaben, durch die der Haushalt vorfinanziert wurde.

7.4 **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
- 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 2004 Festlegungen von insgesamt 131,6 Mio. € (2003: 117,3 Mio. €) nicht abgewickelt; dies stimmt mit den den Ressorts vom Finanzministerium zur Verfügung gestellten Listen über die nicht abgewickelten Festlegungen (Stand: 09.03.2005) aus der Buchführung überein. Bei 230 Buchungsstellen (Vorjahr: 244) mit nicht abgewickelten Festlegungen wurden in 23 Fällen (Vorjahr: 18) die nicht abgewickelten Festlegungen versehentlich nicht im laufenden Haushaltsjahr 2004 aufgehoben bzw. das Kennzeichen „erledigt“ nicht gesetzt.

Der LRH fordert die Ressorts auf, die Festlegungen in der Buchführung anhand der aufgrund des Votums des Landtages¹ erstellten Liste der nicht abgewickelten Festlegungen zu überprüfen.

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

- 7.5.1 Der für die Haushaltsrechnung erstellte **Bestandsnachweis der VE** musste korrigiert und erneut gedruckt werden, da die Bestandsvorträge aus dem Haushaltsjahr 2003 in das Haushaltsjahr 2004 Differenzen auswiesen. Bei den neu erstellten Bestandsnachweisungen über die noch einzulösenden VE stimmen Anfangsbestand und Endbestand mit den Gesamtrechnungsnachweisungen überein. Bei der Summierung der während des Haushaltsvollzugs erfolgten Zu- und Abgänge von VE ergeben sich jedoch bei den Einzelplänen 04, 06, 10, 12 und 13 und somit auch bei der Gesamtsumme Differenzen von insgesamt 25.139.887,90 €, die in den Nachweisungen mit dem Hinweis „Fälligkeitsänderungen“ begründet werden. Diese Erläuterungen sind nicht plausibel, da sie nicht zu den zugrunde liegenden Sachverhalten passen.

Das **Finanzministerium** erklärt dies wie folgt:

„Der Hintergrund der nicht plausiblen Differenzen sind Buchungsvorfälle, z. B. Buchungsstellenänderungen im Rahmen von Geschäftsumverteilungen, für die ein betragsmäßiger Nachweis in der Rechnungslegungsliste bisher nicht vorgesehen ist. Dataport ist beauftragt, solche Buchungsvorfälle künftig in die neu als „sonstiger Zugang/Abgang“ zu bezeichnende Spalte aufzunehmen, sodass das Rechenwerk damit nachvollziehbar wird.“

- 7.5.2 Folgende Übersicht zeigt die **Inanspruchnahme der VE** (in €). Zwischen der Buchführung des Landes und den Angaben der Ressorts bestehen zum ersten Mal seit Jahren keine Abweichungen.

¹ Votum zu Nr. 7.6 der Bemerkungen 2005 des LRH, Landtagsdrucksache 16/355 vom 22.11.2005, S. 5.

Haushaltsjahr der Fälligkeit	Haushaltssoll	lt. Buchführung und lt. Angaben der Ressorts in der Haushaltsrechnung
2005	334.182.000	117.603.493,81
2006	200.893.000	60.151.096,13
2007	62.723.000	22.368.919,18
2008 ff.	77.356.000	53.238.313,91
Summe	675.154.000	253.361.823,03

Nach den Ergebnissen der Buchführung wurden die Ermächtigungen zum Eingehen von Verpflichtungen in kommenden Jahren mit rd. 37,5 % prozentual stärker als im Vorjahr in Anspruch genommen (Vorjahr: 31,2 % von 974.686.000 €).

Nachfolgend sind die veranschlagten VE und deren **Inanspruchnahme** dargestellt (in T€):

Epl.	VE	Inanspruchnahme	Anteil in %
03	76	10	13,2
04	72.259	47.419	65,6
06	240.799	75.557	31,4
07	39.097	5.582	14,3
10	87.374	50.378	57,7
11	35.845	22.782	63,6
12	152.837	37.417	24,5
13	49.867	14.217	28,5
Summe	675.154	253.362	37,5

Wegen der seit Jahren starken Abweichungen zwischen der Bereitstellung der VE im Haushaltsplan und deren Inanspruchnahme regt der LRH an, die Bereitstellung von VE im Haushaltsplan dem tatsächlichen Bedarf anzupassen.

- 7.5.3 **Nach den Angaben der Ressorts** bestand Ende 2004 eine Vorbelastung der Haushalte 2005 bis 2008 ff. durch die **Inanspruchnahme von VE** in Höhe von insgesamt rd. 611 Mio. €. Die hieraus bestehenden Zahlungsverpflichtungen künftiger Jahre haben sich gegenüber dem Vorjahr um rd. 57 Mio. € verringert. Die einzulösenden Verpflichtungen verteilen sich wie folgt auf die jeweiligen Haushaltsjahre (in €):

Haushaltsjahr	einzulösende Verpflichtungen
2005	232.751.283
2006	117.584.373
2007	55.850.954
2008 ff.	205.179.822
Gesamt	611.366.432

7.6 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.

- 7.6.1 Eine Überwachung aller Abschlags- und Vorauszahlungen durch die Dienststellen ist erforderlich.

Für den Epl. 83 - Landesbetrieb Straßenbau und Verkehr - wird ein im Jahr 2005 geleisteter Abschlag für das Haushaltsjahr 2004 nachgewiesen. Das Buchführungsprogramm des Landes konnte diese Konstellation der Dateneingabe in den Listen nicht korrekt darstellen. Der Fehler in der Programmierung ist inzwischen korrigiert worden.

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

Jahr	insgesamt	bis einschl. jeweiliges Vorjahr
2001	20.786.618	649.511
2002	19.378.343	6.004.276
2003	6.151.646	954.657
2004	4.374.327	145.666

Die ältesten nicht abgerechneten Abschläge sind in den Jahren 1989 und 1990 vom damaligen Ministerium für Wirtschaft, Arbeit und Verkehr ausgezahlt worden.

Der LRH fordert alle Ressorts auf, Abschläge und Vorauszahlungen zügig abzurechnen.

Die Rechnungslegungslisten für die Buchungsstellen des Haushaltsplans weisen für das Haushaltsjahr 2004 mit der Gesamtrechnungsnachweisung übereinstimmende Beträge der nicht abgerechneten Abschlags- und Vorauszahlungen aus.

7.7 Verwahrungen und Vorschüsse (Buchungsstellen außerhalb des Haushalts)

7.7.1 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. Verwahrungsbücher werden fortlaufend geführt, ihre Bestände sind z. T. im Laufe mehrerer Jahre entstanden.

Außerhalb der Haushaltsrechnung wurden in den Büchern der Landeskasse Schleswig-Holstein und der Finanzkassen die zum Jahresende nicht abgewickelten Bestände an Verwahrungen mit 282.702.764,09 € (Vorjahr: 138.973.788,67 €) ausgewiesen.

Der Gesamtbestand der Verwahrungen Ende 2004 setzte sich wie folgt zusammen (in €):

Art der Verwahrung	Gesamtbetrag	davon in der Steuerverwaltung
Verwahrungen mit ungeklärter oder aufgeteilter Gläubigerschaft	39.119.824,43	2.854.608,01
Sicherheiten und Kautionen von Dritten	11.966,75	
Eigene Gelder von Schülern, Heiminsassen u. Ä.	10.911,28	
Beträge, die für andere Gläubiger angesammelt werden	21.911.107,31	
Stiftungen, Treuhandgelder, Körperschaftsvermögen	0,02	
Durchlaufende Gelder	192.474,85	
Kassenverstärkungskredite	-	
Gelder des Landes	221.456.479,45	
Gesamt	282.702.764,09	2.854.608,01

In der Position „Gelder des Landes“ sind Kredite in Höhe von rd. 218,8 Mio. € enthalten, die nach § 2 Abs. 2 HG 2004/2005 als Vorgriff aufgenommen wurden. Der Betrag wurde auf die Kreditemächtigung des Haushaltsjahres 2005 angerechnet.¹

In der Gesamtrechnungsnachweisung 2004 für die Buchungsstellen außerhalb des Haushalts (Stand: 01.02.2005) fehlten bei den Verwahrungen die Daten der Finanzkasse Pinneberg. Die dem LRH daraufhin neu vorgelegte Gesamtrechnungsnachweisung 2004 (Stand: 17.02.2005) wich erneut von den Bestandslisten der Verwahrungen 2004 ab. Das Finanzministerium hat die Differenzen aufgrund der vom LRH ermittelten Zahlen aufklären können und eine weitere Gesamtrechnungsnachweisung (Stand:

¹ Vgl. Tz. 7.13.1.

27.07.2005) erstellt. Es verbleiben nach Mitteilung des Finanzministeriums immer noch Rundungsdifferenzen, die ihren Ursprung in der Währungs- umstellung 2002 von DM auf € haben sollen.

Die Buchführung über den Bestand der Geldanlage wies mit 612,9 Mio. € statt 300,7 Mio. € einen fehlerhaften Betrag aus.¹ Das Finanzministerium hat dies mit der im Dezember 2005 erstellten Gesamtrechnungsnachwei- sung korrigiert.

Im Buchführungsverfahren können Einzahlungen einem Haushaltstitel nur automatisch zugeordnet werden, wenn eine Annahmeanordnung vorliegt. Bei fehlender Anordnung werden die eingehenden Beträge auf Verwahr- titel gebucht und können der Buchungsstelle erst nach Erteilung einer ent- sprechenden Anordnung durch die Dienststelle zugeordnet werden. Hier kommt es immer wieder zu vermeidbaren Informationsdefiziten aufseiten der Dienststellen hinsichtlich des Eingangs von Zahlungen sowie unnötiger Aufklärungsarbeit bei der Landeskasse. Dennoch konnten die aufzuklä- renden Verwahrungen (ohne Zwangsversteigerungserlöse) von der Lan- deskasse Schleswig-Holstein gegenüber den Vorjahren weiter abgebaut werden.

Um den Bestand der Verwahrungen noch stärker abzubauen und die Lan- deskasse von der Aufklärungsarbeit für nicht zuzuordnende Zahlungsein- gänge zu entlasten, sind die Dienststellen aufgefordert, für erwartete Ein- nahmen bei Kenntnis aller Zahlungsdaten unverzüglich Annahmeanord- nungen zu erstellen. Damit können die Einzahlungen direkt den entspre- chenden Buchungsstellen zugeordnet und die Einnahmen im Haushalt er- höht werden.

Im Buchführungsverfahren sind die Berechtigungen für die Abfrage von verwahrten Einzahlungen dahingehend erweitert worden, dass die Mittel bewirtschaftenden Dienststellen die Möglichkeit haben, sich im Verwahr- buch gebuchte Einzahlungen anzeigen zu lassen. Die Nutzung dieser Be- rechtigung kann dazu beitragen, den Bestand an aufzuklärenden Verwah- rungen weiter zu reduzieren.

7.7.2 Als Vorschuss darf eine Ausgabe gem. § 60 Abs. 1 LHO nur gebucht wer- den, 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 Vor- schussbuchungsstellen) werden deshalb nicht in der Haushaltsrechnung

¹ Vgl. Tz. 7.13.6.

dargestellt. Sie belasten zwar die Liquidität des Landes, beeinflussen aber nicht den kassenmäßigen Abschluss des Haushalts.

Am Ende des Haushaltsjahres 2004 wurden Bestände an Vorschüssen in Höhe von insgesamt 59.897,89 € (Vorjahr: 183.317,48 €) ausgewiesen. Zudem wurde eine Einnahme in Höhe von 107.877,83 € als „Summe Ausgaben des Einzelplan 90“ (Vorschüsse) nachgewiesen. Das Finanzministerium hat festgestellt, dass der Betrag durch eine fehlerhafte und zwischenzeitlich korrigierte Programmierung entstanden ist. Eine neue Liste für 2004 mit dem Stand 16.12.2005 wurde erstellt.

7.8 Forderungen und Veränderung von Ansprüchen des Landes

Die dem Land zustehenden Einnahmen sind rechtzeitig und vollständig zu erheben. Sobald für eine Einzahlung Rechtsgrund, Zahlungspflichtiger, Betrag und Fälligkeit feststehen, hat die anordnende Dienststelle eine Annahmeanordnung zu fertigen. Die Forderungen des Landes werden damit in der Buchführung dargestellt.

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.

Ausnahmen von diesem Verfahren stellen Allgemeine Zahlungsanordnungen für Einzahlungen dar, bei denen Zahlungen, die der Anzahl und Fälligkeit nach unbestimmt sind, unmittelbar von der Landeskasse als Einnahmen gebucht werden. Bei diesem Verfahren werden nicht die Forderungen des Landes in der Buchführung erfasst, sondern nur die tatsächlich eingegangenen Ist-Zahlungen. Damit werden auch Veränderungen von Ansprüchen (z. B. Erlass einer Forderung) in der Buchführung nicht dargestellt. Unterlagen über Erlasse und unbefristete Niederschlagungen haben nur die Dienststellen vor Ort.

7.8.1 Insgesamt wurden 2004 nach den Angaben der Ressorts ohne den Steuerbereich rd. 7.103 T€ (Vorjahr: 3.768 T€) unbefristet niedergeschlagen und rd. 64 T€ (Vorjahr: 757 T€) erlassen.

In 2004 sind Beträge in der Buchführung erneut als unbefristet niedergeschlagen erfasst worden, obwohl es sich um Solländerungen handelte. Der LRH fordert die Ressorts auf, bei der Buchführung genau auf den rechtlichen Hintergrund des jeweiligen Buchführungsvorgangs und auf die richtige Eingabe der Belegart im Buchführungsverfahren zu achten.

Die für die Einzelrechnungslegung erstellten Listen der Erlasse, der befristeten und unbefristeten Niederschlagungen und der Stundungen weichen

nach wie vor von der Gesamtrechnungsnachweisung ab. Bei den Differenzen handelt es sich nach Angaben des Finanzministeriums um Fehlbuchungen durch die Dienststellen und um unvollständige bzw. fehlerhafte Selektionen für die Jahresabschlusslisten.

Das Finanzministerium hat mitgeteilt, in Zusammenarbeit mit Dataport die aufgezeigten Fehlerquellen bereits für den Jahresabschluss 2005 zu beseitigen.

7.8.2 Die Sollstellungen für die Steuern (Kassensoll) werden nicht in dem Buchführungsverfahren des Landes (SAP-Verfahren), sondern in einer eigenen Buchführung für die Steuerverwaltung dargestellt. Dieses Verfahren steuert auch die Mahnungen, Vollstreckungsmaßnahmen, Stundungen, pp. Die Ist-Zahlen aus diesem Verfahren werden summarisch in das Buchführungsverfahren des Landes überspielt.

Zum Stichtag 31.12. eines Jahres wird für alle Steuerarten eine Rückstandsübersicht erstellt und der Haushaltsrechnung als Anlage beigefügt.¹ Dieses Verfahren wurde mit der Haushaltsrechnung 1994 „übergangsweise“ eingeführt, um zumindest summarisch die Rückstände der Steuerverwaltung in der Haushaltsrechnung nachzuweisen, so lange die Buchführung des Landes dies noch nicht ermöglicht. Der Finanzausschuss hatte das Finanzministerium seinerzeit aufgefordert, im Zusammenhang mit der geplanten Einführung des Besteuerungsverfahrens FISCUS² eine Übernahme der Daten aus den Speicherkonten der Steuerverwaltung in das Buchführungsverfahren des Landes vorzunehmen.³ Das Finanzministerium hatte dem Finanzausschuss dies zugesagt.⁴

Das Projekt FISCUS ist inzwischen gescheitert. Der LRH bittet das Finanzministerium, seinen Einfluss geltend zu machen, um die Anforderungen des o. a. Beschlusses im Nachfolgeprojekt KONSENS⁵ zu erfüllen.

7.8.3 Für die Steuerverwaltung wurden in der oben erwähnten Rückstandsübersicht von den Ansprüchen des Landes ausgewiesen als

- erlassen 917 T€ (Vorjahr: 407 T€),
- niedergeschlagen 91.429 T€ (Vorjahr: 91.767 T€),
- = nicht durch Zahlung erledigt 92.346 T€ (Vorjahr: 92.174 T€).

Von den Gesamtrückständen von 260.379 T€ (Vorjahr: 275.085 T€)
sind

¹ Vgl. Haushaltsrechnung 2004, Landtagsdrucksache 16/324 vom 27.10.2005, S. 174.

² Föderales integriertes standardisiertes computerunterstütztes Steuersystem (FISCUS).

³ Votum zu Nr. 7.1 der Bemerkungen 1995 des LRH, Landtagsdrucksache 13/3130 vom 23.11.1995, S. 4.

⁴ Umdruck 14/53 vom 27.06.1996.

⁵ **Koordinierte Neue Softwareentwicklung in der Steuerverwaltung.**

- gestundet 29.310 T€ (Vorjahr: 31.600 T€),
- ausgesetzt 97.692 T€ (Vorjahr: 96.729 T€),
- echte Rückstände 133.377 T€ (Vorjahr: 146.756 T€).

Die echten Rückstände für das Land Schleswig-Holstein sind durch Maßnahmen der Vollstreckungsstellen zum Stichtag 31.12.2001 von rd. 198.978 T€ auf 133.377 T€ (- 33 %) zum Ende des Jahres 2004 verringert worden.

Die Steuerverwaltung sollte den eingeschlagenen Weg konsequent fortsetzen.

7.9 Globale Minderausgaben

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

Im Haushaltsjahr 2004 waren bei den Epl. 04 bis 13 insgesamt 65.885,1 T€ globale Minderausgaben veranschlagt. Nach den Angaben in der Haushaltsrechnung sind die Minderausgaben in den jeweiligen Epl. - mit Ausnahme der Epl. 04 und 11 - erwirtschaftet worden. Im Epl. 04 wurden 2.191,4 T€ und im Epl. 11 1.323,8 T€ nicht erbracht, diese Fehlbeträge konnten nach den Angaben in der Haushaltsrechnung im Gesamthaushalt erwirtschaftet werden.¹

7.10 Zahlstellen

Zahlungen des Landes dürfen nur von Kassen und Zahlstellen angenommen und geleistet werden (§ 70 LHO). Die Einrichtung und die Aufgaben, das Verwaltungsverfahren und die Prüfung der Zahlstellen sind in Zahlstellenbestimmungen geregelt (Anlage 2 zu Nr. 5.2 zu § 79 LHO).

Die Abschlussnachweisung der Landeskasse Schleswig-Holstein weist Ende 2004 141 Zahlstellen aus. Anhand der von der Landeskasse vorgelegten Unterlagen über durchgeführte Zahlstellenprüfungen hat der LRH festgestellt, dass die größte Zahl der Zahlstellen in 2004 den Vorschriften entsprechend mindestens 2-mal jährlich von den jeweiligen Beauftragten für den Haushalt geprüft worden ist. Lediglich eine Zahlstelle ist gar nicht, 13 Zahlstellen sind nur einmal geprüft worden.

Die Ressorts werden aufgefordert, innerhalb ihres Bereichs durch Vorgaben über Art und Umfang von Zahlstellenprüfungen sowie deren Protokollierung für die Einhaltung der Bestimmungen der LHO Sorge zu tragen.

¹ Vgl. Haushaltsrechnung 2004, Landtagsdrucksache 16/324 vom 27.10.2005, S. 175.

7.11 Sonstige Feststellungen bei örtlichen Erhebungen

- 7.11.1 Im Verlauf örtlicher Erhebungen im Bereich des **Landeskriminalamts** wurden Hinweise für die Anwendung der haushaltsrechtlichen Bestimmungen bei der Bewirtschaftung von Haushaltsansätzen gegeben.
- 7.11.2 Im Rahmen der Prüfung des Landesbetriebs „**Landeslabor Schleswig-Holstein**“ hatte der LRH auch die Umstellung des Rechnungswesens auf die kaufmännische doppelte Buchführung untersucht.¹ Es wurde u. a. die Bilanzierungspraxis des Landesbetriebs kritisiert, nicht in Anspruch genommene Zuschussmittel des Landes sowohl als Forderungen gegen das Land Schleswig-Holstein auszuweisen als auch ertragswirksam zu erfassen, weil das Land gleichzeitig die nicht verbrauchten Zuschussmittel in den Rücklagen und damit als Vermögen (Rücklage Landesbetrieb „Landeslabor“) ausgewiesen hatte.² In der Bilanz zum 31.12.2004 hat der Landesbetrieb „Landeslabor Schleswig-Holstein“³ erneut eine Forderung gegenüber dem Land aktiviert, die im Reinvermögen des Landesbetriebs enthalten ist. Gleichzeitig wird eine Rücklage Landesbetrieb „Landeslabor“ beim Land Schleswig-Holstein ausgewiesen⁴.

Das Finanzministerium hat im Zusammenhang mit dem Beschluss des Landtages zu den Voten zu den Bemerkungen des LRH 2005⁵ die Erarbeitung von Leitlinien für eine einheitliche Rechtsanwendung der handels- und haushaltsrechtlichen Regelungen bei Landesbetrieben zugesagt.⁶ Der LRH ist der Auffassung, dass in entsprechenden Leitlinien Regelungen getroffen werden sollten, die eine doppelte Vermögensausweisung unterbinden.

7.12 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 erfolgt in Teil A, Abschnitt II des Vermögensnachweises 2004.

¹ Bemerkungen 2005 des LRH, Nr. 7.12.3 und Nr. 29.

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

³ Haushaltsrechnung 2004, Landtagsdrucksache 16/324 vom 27.10.2005, S. 194, Umlaufvermögen, Forderungen, Ziff. 2.

⁴ Haushaltsrechnung 2004, Landtagsdrucksache 16/324 vom 27.10.2005, S. 201, Ziff. 7.

⁵ Votum zu Nr. 7.12.3 der Bemerkungen 2005 des LRH, Landtagsdrucksache 16/355 vom 22.11.2005, S. 5.

⁶ Ein erster Entwurf liegt dem LRH vor (Stand Februar 2006).

2004 hat das Finanzministerium die Angaben der Ressorts überarbeitet, vervollständigt und aktualisiert. Veränderungen gegenüber dem Vorjahr lassen sich nunmehr durch Hinweise in den Fußnoten nachvollziehen.

Die stichpunktartige Prüfung des in der Vermögensübersicht dargestellten Kapitalvermögens mit der Buchführung des Landes hat zu geringfügigen Beanstandungen geführt. Die folgenden Positionen wurden nicht übereinstimmend mit der Buchführung ausgewiesen:

- Bei der **Rücklage des Landes gem. § 10 a LHO** wurde ein Betrag in Höhe von 190,0 T€ nachgewiesen, der aber aufgrund einer falschen Buchungsstellenzuordnung in den **Rücklagen im Hochschulbereich gem. § 8 Abs. 5 HG** enthalten ist. Die zuständige Dienststelle hat die Umbuchung des Betrags in 2005 zugesagt.
- § 8 Abs. 13 HG 2004 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 Finanzministerium und das Ministerium für Umwelt, Natur und Forsten haben zum Ende des Jahres 2004 nicht verbrauchte Mittel der Rücklage aus 2003 in Höhe von 803.333,36 € bzw. 1.000.000,11 € der Rücklage des Jahres 2004 zugeführt. Damit wurden Mittel der Rücklage aus 2003 über das Folgejahr (2004) hinaus im nächsten Haushaltsjahr (2005) weiterverwendet. Die Bildung der Rücklagen mit diesen Beträgen entspricht nicht den in **2004** geltenden Bestimmungen.¹ Erst mit dem Gesetz über die Feststellung eines Nachtrags zum Haushaltsplan für das Haushaltsjahr 2005² hat der Gesetzgeber die Worte „im Folgejahr“ in § 8 Abs. 13 HG 2005 gestrichen. Der LRH weist darauf hin, dass die Rücklagen für personalwirtschaftliche Maßnahmen des Jahres 2004 nur im Folgejahr, also im Haushaltsjahr 2005, in Anspruch genommen werden durften (§ 8 Abs. 13 HG 2004). Bei der Rücklagenbildung am Ende des Haushaltsjahres 2005 dürfen die nicht verbrauchten Mittel der Rücklage aus dem Haushaltsjahr 2004 daher nicht der Rücklage für personalwirtschaftliche Maßnahmen wieder zugeführt werden. Dies ist erst ab dem Haushaltsjahr 2006 statthaft.

Das **Finanzministerium** schließt sich dieser Auffassung des LRH - wie in den Vorjahren - nicht an.³

¹ Bemerkungen 2005 des LRH, Nr. 7.13.2, S. 43 f.

² GVOBl. Schl.-H. 2005, S. 333.

³ Vgl. Bemerkungen 2004 des LRH, Nr. 7.12.2.

- Für das **Sondervermögen Ausgleichsabgabe** weist die Haushaltsrechnung mit 24.081.179,99 € einen um 2.483,50 € zu hohen Bestand aus.

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

7.13 Kreditaufnahme und Schulden des Landes

Die Kreditaufnahme und die Schulden des Landes haben sich im Haushaltsjahr 2004 wie folgt entwickelt:

- 7.13.1 Grundlage für die Kreditaufnahme des Landes waren die in der folgenden Übersicht dargestellten Kreditermächtigungen (in €):

Lfd. Nr.	Kreditermächtigungen	Höhe der Ermächtigung	Inanspruchnahme	verbleibende Ermächtigung
1	Restliche Ermächtigung aufgrund von § 2 Abs. 1 HG 2003 gem. § 18 Abs. 3 LHO	61.437.343	61.437.343	-
2	Ermächtigung gem. § 2 Abs. 1 HG 2004 zur allgemeinen Deckung des Haushalts 2004	2.974.721.400	} 2.974.379.518	149.402
3	Verminderung dieser Ermächtigung in Anwendung von § 2 Abs. 1 Satz 2 HG 2004	- 192.481		
	Ermächtigungen für laufende Kreditaufnahmen	3.035.966.262	3.035.816.861	149.402
4	Zusätzliche Tilgungen gem. § 18 Abs. 5 LHO	191.604.509 ¹	191.604.509	-
5	Ankauf eigener Wertpapiere gem. § 18 Abs. 5 LHO	5.835.000 ²	5.835.000	-
	Ermächtigungsrahmen für Umschuldungen gem. § 18 Abs. 5 LHO	197.439.509	197.439.509	-
6	Vorgriffsermächtigung gem. § 2 Abs. 2 HG 2004	507.242.255	218.818.347	-

Am Ende des Jahres 2004 verblieb eine nicht in Anspruch genommene Kreditermächtigung in Höhe von 149,4 T€, die als Restkreditermächtigung in das Haushaltsjahr 2005 übertragen wurde. Insgesamt wurde ein Einnahmerest von 3.231,1 T€ in das Jahr 2005 übertragen.³ Dieser berück-

¹ Ansatz gem. Erläuterung Nr. 2 a. zu Titel 1116 MG 01 Titel 325 02: 0 €, gem. § 18 Abs. 5 LHO erhöht auf den Ist-Betrag.

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

³ Vgl. Tz. 7.3.2 und 7.2.3.

sichtigt die gem. Haushaltsvermerk zu Kap. 1116 MG 01 zugunsten des neuen Haushaltsjahres gebuchten 3.081,7 T€, die noch zulasten der Ermächtigung des Haushaltsjahres 2004 abgeschlossen wurden.¹

Im Gegensatz zur Darstellung in der Haushaltsrechnung (vgl. § 21 HGrG²) verbleibt aus der Vorgriffsermächtigung gem. § 2 Abs. 2 HG 2004 keine restliche Ermächtigung.³ Die Ermächtigung zur Aufnahme von Krediten zur Deckung von Ausgaben gem. § 18 Abs. 2 Nr. 1 LHO i. V. m. § 2 Abs. 1 HG gilt bis zum Ende des nächsten Haushaltsjahres bzw. bis zur Verkündung des Haushaltsgesetzes für das zweitnächste Haushaltsjahr (§ 18 Abs. 3 LHO). Die übertragene Restkreditermächtigung kann 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 verwendet werden (§ 18 Abs. 4 LHO). Hieraus resultieren folgende Probleme:

- Da das Land von der objektbezogenen Kreditaufnahme⁴ keinen Gebrauch macht, also die Kreditaufnahme nicht einzelnen Investitionen zuordnet, besteht keine Möglichkeit, die Restkreditermächtigung konkreten, im Folgejahr zu leistenden Zahlungen für Investitionsausgaben zuzuordnen. Das Land nimmt deshalb bereits im ersten Quartal des Folgejahres die Restkreditermächtigung pauschal in Anspruch. Am Jahresende wird i. d. R. der verbleibende Teil der Kreditermächtigung für das laufende Haushaltsjahr auf das darauf folgende Jahr übertragen. Der Begrenzungsabsicht aus § 18 Abs. 3 LHO kann so nicht Rechnung getragen werden.
- Die Verwendungsmöglichkeiten der Restkreditermächtigung gem. § 18 Abs. 4 LHO bergen die Gefahr, dass auch konsumtive Ausgaben kreditfinanziert werden und die von der Verfassung vorgegebene Kreditobergrenze im Haushaltsvollzug überschritten wird, wie dies z. B. 2004 mit der aus 2003 übertragenen Ermächtigung geschehen ist.⁵ Dies widerspricht der Intention des Art. 53 LV, die Kreditaufnahme auf die Höhe der Investitionen zu begrenzen.

Der LRH schlägt abermals vor, künftig zuerst die neue Kreditermächtigung zu verwenden und erst wenn diese aufgebraucht ist, die Restkreditermächtigung des Vorjahres in Anspruch zu nehmen. Nur so kann die Begrenzungsabsicht des § 18 Abs. 3 LHO, nach der die weiter geltende Kre-

¹ Vgl. auch Tz. 7.13.2.

² Haushaltsrechnung 2004, Landtagsdrucksache 16/324 vom 27.10.2005, S. 13.

³ Vgl. auch Tz. 7.7.1.

⁴ Gesetz über die Grundsätze des Haushaltsrechts des Bundes und der Länder (Haushaltsgrundsätze-gesetz - HGrG) vom 19.08.1969, BGBl. I S. 1273, zuletzt geändert durch Gesetz vom 23.12.2003, BGBl. I S. 2848.

⁵ Zur Verwendung der Restkreditermächtigung aus 2003 in 2004 vgl. Tz. 7.13.3.

ditermächtigung bis zum Ende des nächsten Haushaltsjahres bzw. bis zur Verkündung des HG für das übernächste Jahr gilt, Wirkung entfalten. Dies ist ohne Probleme realisierbar und entspricht dem Grundsatz der Haushaltsklarheit. Der Haushaltsgesetzgeber sollte eine ggf. übertragene Restkreditermächtigung bei der Ermächtigung der Kreditaufnahme für das neue Haushaltsjahr berücksichtigen.¹

Das **Finanzministerium** weist - wie in den Vorjahren - darauf hin, dass die Übertragung und Verwendung der Restkreditermächtigung vom Gesetzgeber in § 18 Abs. 3 und 4 LHO eindeutig geregelt sei. Die Praxis des Finanzministeriums bei der Bildung und Verwendung dieser Ermächtigung entspreche den gesetzlichen Vorgaben. Zu welchem Zeitpunkt der verfügbare Ermächtigungsrahmen im folgenden Haushaltsjahr im Vollzug in Anspruch genommen wird, sei dabei unerheblich.

Der **LRH** weist darauf hin, dass die praktische Anwendung in § 18 Abs. 3 und 4 LHO nicht geregelt ist. Die Praxis des Finanzministeriums führt dazu, dass die Begrenzungsabsicht des § 18 Abs. 3 LHO, nach der die weitertgeltende Kreditermächtigung bis zum Ende des nächsten Haushaltsjahres bzw. bis zur Verkündung des HG für das übernächste Jahr gilt, keine Wirkung entfalten kann.

- 7.13.2 Gem. Haushaltsvermerk in Kap. 1116 MG 01 (Bruttokreditaufnahme) darf das Finanzministerium 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 2004² wurden auf dieser Grundlage rd. 3.081,7 T€, die noch zulasten der Ermächtigung für 2004 aufgenommen wurden, nach 2005 umgebucht (Vorjahr: 616,6 T€).
- 7.13.3 Der Haushalt 2004 ermächtigte das Land, netto 729.507,6 T€ neue Kredite am Kreditmarkt aufzunehmen. Zusätzlich waren 6.000 T€ (Ist: 6.192,5 T€) Einnahmen aus Liegenschaftsübertragungen³ veranschlagt, die gem. einstweiliger Anordnung des BVerfG vom 17.09.1998 wie Einnahmen aus Kredit zu behandeln sind⁴ und gem. § 2 Abs. 1 HG 2004 die Ermächtigung erhöhen. Damit war das Land bei Aufstellung des Haushalts 2004 **ermächtigt, insgesamt Kredite in Höhe von 735.507,6 T€ zur Deckung**

¹ Graf, in Heuer: Kommentar zum Haushaltsrecht, RN 6 zu § 18 BHO.

² Haushaltsrechnung 2004, Landtagsdrucksache 16/324 vom 27.10.2005, S. 13; vgl. auch Tz. 7.13.1.

³ Veranschlagt bei Titel 1111-131 03.

⁴ Einstweilige Anordnung des BVerfG - Beschluss des Zweiten Senats vom 17.09.1998 - BvK 1/98; vgl. auch Tz. 7.13.1; diese Einnahmen wurden in der Haushaltsrechnung als Veräußerungserlöse und nicht als Einnahmen aus Kredit ausgewiesen.

von Ausgaben aufzunehmen. Die im Haushaltsvollzug entstandenen Mehreinnahmen aus der Liegenschaftsübertragung von 192,5 T€ verminderten die Ermächtigung zur Kreditaufnahme am Kreditmarkt auf 729.315,1 T€ Unter Berücksichtigung der Restkreditermächtigung aus 2003 in Höhe von 61.437,3 T€ standen dem Land damit Kreditermächtigungen in Höhe von 796.944,9 T€ zur Verfügung, die bis auf eine verbleibende und in das Jahr 2005 übertragene Ermächtigung von 149,4 T€ ausgeschöpft wurden.

Bei Aufstellung des Haushalts 2004 wurde damit die durch die Investitionen bestimmte **Kreditobergrenze gem. Art. 53 LV um 163,7 Mio. € überschritten**. Im Vollzug des Haushalts erhöhte sich diese Überschreitung auf 278,4 Mio. €, weil die Nettokreditaufnahme durch die Inanspruchnahme der Restkreditermächtigung um fast 60 Mio. € gestiegen ist und die Ausgaben für Investitionen geringer als geplant ausgefallen sind. Dies zeigt die folgende Tabelle nach dem Berechnungsverfahren des LRH¹ (in T€):

Einnahme-/Ausgabeart	Ansatz 2004	Ist 2004
Investitionen HGr. 7	165.542,6	162.574,9
Investitionen HGr. 8	627.871,1	505.289,0
Investitionen insgesamt	793.413,7	667.863,9
abzüglich Schuldenaufnahme für Investitionen bei Bund und Ländern, OGr. 31	- 2.921,0	- 1.950,9
Zuweisungen für Investitionen aus dem öffentlichen Bereich, OGr. 33	- 144.795,8	- 103.788,5
Beiträge und sonstige Zuschüsse für Investitionen, OGr. 34	- 73.843,3	- 46.217,4
Nettoinvestitionen	571.853,6	515.907,1
Nettokreditaufnahme ²	735.507,6	794.330,4
Unterschreitung (+)/ Überschreitung (-) der Kreditobergrenze	- 163.654,0	- 278.423,3

Die Überschreitung der Kreditobergrenze im Haushalt 2004 wurde erstmals mit den Änderungsvorschlägen der Landesregierung zum Entwurf des Doppelhaushalts 2004/2005 vom 21.11.2003³ angekündigt und begründet. Diese Begründung entspricht nahezu wörtlich derjenigen, die die

¹ Der Unterschied zum Verfahren des Finanzministeriums liegt in der Einbeziehung der Schuldenaufnahme für Investitionen (OGr. 31) in die LRH-Berechnung. Das Finanzministerium setzt diese nicht von der Obergrenze ab, obwohl die damit finanzierten Investitionen bereits kreditfinanziert sind und erhöht damit die Obergrenze für 2004 um 2,9 Mio. € bzw. 2,0 Mio. €.

² Einschl. der wie Einnahmen aus Kredit zu behandelnden Einnahmen aus dem Immobilienmodell von 6.000 T€ bzw. 6.192,5 T€.

³ Umdruck 15/3985 vom 21.11.2003.

Landesregierung zeitgleich für die Überschreitung der Kreditobergrenze mit dem zweiten Nachtragshaushalt für das Haushaltsjahr 2003 abgab.¹

Die Landesregierung erklärt darin, dass die zusätzlichen Steuerausfälle durch ein Vorziehen der dritten Stufe der Steuerreform in 2004 sowie weitere Mehrbelastungen von insgesamt 160,9 Mio. €² nicht mehr durch Einsparungen ausgeglichen werden könnten. Sie bittet den Landtag anzuerkennen, dass im Jahr 2004 eine ernsthafte und nachhaltige Störung des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts vorliege, die eine erhöhte Kreditaufnahme rechtfertige. Für die Landesregierung sei es offensichtlich, dass sowohl das gesamtwirtschaftliche Gleichgewicht in der Bundesrepublik gestört sei als auch eine schwerwiegende Störung der Wirtschafts- und Beschäftigungsentwicklung in Schleswig-Holstein vorliege. Die Stagnationsphase der Wirtschaft und auch die hohe Arbeitslosigkeit belegten dies für die Bundesrepublik und auch für das Land.

Weiter wolle die Landesregierung mit der über die Kreditobergrenze hinausgehenden Kreditaufnahme die Störung des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts abwehren und eine prozyklische Politik vermeiden. Mit der dritten Stufe der Steuerreform werde die Binnennachfrage deutlich stärker erhöht als durch die Kreditaufnahme des Landes. So diene die Kreditaufnahme unmittelbar einer Abwehr der Störung des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts und einer schwerwiegenden Störung der Wirtschafts- und Beschäftigungsentwicklung in Schleswig-Holstein.

Darüber hinaus sieht die Landesregierung die erhöhte Kreditaufnahme als Baustein eines abgerundeten Gesamtkonzepts der Landesregierung zur Überwindung der Störung des wirtschaftlichen Gleichgewichts und zu einer Konsolidierung der Landeshaushalte. Dieses Gesamtkonzept würde nach Auffassung der Landesregierung konterkariert, wenn die Einnahmeausfälle in 2004 durch Einsparungen ausgeglichen werden müssten.

Die Landesregierung ist mit diesen Ausführungen in den Änderungsvorschlägen zum Haushaltsentwurf 2004/2005³ formal ihrer Darlegungspflicht gem. Art. 53 LV und § 18 Abs. 1 LHO nachgekommen. Sie hat damit den Landtag ausdrücklich um Anerkennung der Störung des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts und einer schwerwiegenden Störung der Wirtschafts- und Beschäftigungsentwicklung des Landes gebeten. Dieser Antrag ging jedoch nicht in den „Bericht und Beschlussempfehlung des Finanzausschusses“ ein⁴, der Grundlage für die zweite Lesung des Haushaltsentwurfs 2004 und die Verabschiedung des Haushalts durch den

¹ Gesetzentwurf der Landesregierung: Entwurf eines Gesetzes über die Feststellung eines 2. Nachtrags zum Haushaltsplan für das Haushaltsjahr 2003, Landtagsdrucksache 15/3048 vom 20.11.2003.

² Nach dem Berechnungsschema des Finanzministeriums.

³ Umdruck 15/3985 vom 21.11.2003.

⁴ Bericht und Beschlussempfehlung des Finanzausschusses zum Entwurf eines Gesetzes über die Feststellung eines Haushaltsplans für die Haushaltsjahre 2004 und 2005, Landtagsdrucksache 15/3078 vom 04.12.2003.

Landtag war. Ein Beschluss über die ausdrückliche Feststellung einer Störung des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts oder einer schwerwiegenden Störung der Wirtschafts- und Beschäftigungsentwicklung des Landes, der eine Ausnahme von der in Art. 53 LV durch die Investitionen normierten Kreditobergrenze gerechtfertigt hätte, wurde vom Landtag nicht gefasst. Lediglich durch den Beschluss über die Höhe der Kreditermächtigung im Haushalt 2004 hat der Landtag mittelbar die vom Finanzministerium in der Nachschiebeliste dargestellten Gründe für die Anerkennung der Störungen anerkannt.

Gem. Art. 53 Satz 2 LV und § 18 Abs. 1 LHO dürfen die Einnahmen aus Krediten abzüglich der Tilgungsausgaben (Nettokreditaufnahme) 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. In diesen Fällen ist im Gesetzgebungsverfahren insbesondere darzulegen, dass

- das gesamtwirtschaftliche Gleichgewicht oder die Wirtschafts- und Beschäftigungsentwicklung des Landes ernsthaft und nachhaltig gestört ist und
- die erhöhte Kreditaufnahme dazu bestimmt und geeignet ist, die Störung des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts oder der Wirtschafts- und Beschäftigungsentwicklung des Landes abzuwehren.

Bereits in seinen Bemerkungen 2004 und 2005 hat der LRH sich kritisch mit der Begründung der Landesregierung auseinander gesetzt. Er hat erhebliche Zweifel, dass diese Argumentation den Anforderungen der LV und der LHO entspricht und im Lichte der Entscheidung des BVerfG 1989¹ und der Entscheidung des Berliner Verfassungsgerichtshofs aus dem Jahr 2003² einer verfassungsrechtlichen Überprüfung standhalten würde.³ Der Landtag hat keinen Beschluss über die Feststellung der Störung des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts und der schwerwiegenden Störung der Wirtschafts- und Beschäftigungsentwicklung des Landes getroffen. Dies lässt vor dem Hintergrund der Entscheidungen des Verfassungsgerichts Mecklenburg-Vorpommern⁴ bezweifeln, dass die Entscheidung über die über der Kreditobergrenze liegende Kreditermächtigung 2004 rechtskonform getroffen wurde.

¹ Entscheidung 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 Vgl. auch Bemerkungen 2004 des LRH, Nr. 8.7.1; Bemerkungen 2005 des LRH, Nr. 7.14.4.

⁴ Landesverfassungsgericht Mecklenburg-Vorpommern, Urteil in den Normenkontrollverfahren LVerfG 7/04 und 8/04 vom 07.07.2005.

Da die Kreditermächtigungen des Jahres 2004 - soweit sie die Kreditobergrenze übersteigen - auf einer rechtlich zweifelhaften Grundlage beruhen und auch von ihrer Bestimmung her nicht geeignet sind, die Störungen des Gleichwichts zu beseitigen, sieht der LRH keine Rechtfertigung, aus dieser Ermächtigung auch noch Reste in das folgende Haushaltsjahr zu übertragen. Er fordert die Landesregierung auf, die bereits nach 2005 übertragene Restkreditermächtigung in 2006 in Abgang zu stellen. Der LRH hat diese Forderung bereits mehrfach - zuletzt im Zusammenhang mit den Entwürfen des Nachtragshaushalts 2005¹ und des Haushalts 2006² - aufgestellt, da für diese Jahre die Kreditaufnahme bei Aufstellung des Haushalts bereits jenseits der von der Verfassung normierten Grenze für die Kreditaufnahme liegt.

Das **Finanzministerium** kann der Forderung des LRH, keine Übertragung einer Restkreditermächtigung aus nicht verfassungskonformen Kreditermächtigungen vorzunehmen, nicht entsprechen.

Der **LRH** bleibt bei seiner Auffassung. Er schlägt anstelle der Verwendung von Kreditermächtigungen, die nicht verfassungskonform gewährt wurden, vor, zur Finanzierung der Ausgabereinstersparungen in den künftigen Haushalten in Höhe der Restkreditermächtigungen (2004: 149,4 T€ und 2005: 3,2 Mio. €³) vorzunehmen.

- 7.13.4 Gem. § 2 Abs. 6 HG 2004 durfte das Finanzministerium **Kassenverstärkungskredite** in Höhe von bis zu 10 % (Vorjahr: 8 %) des in § 1 HG 2004 für Einnahmen und Ausgaben festgestellten Betrags, d. h. max. rd. 1.014,5 Mio. € (2003: 856,8 Mio. €), aufnehmen. Nach Rückzahlung dieser Kredite darf diese Ermächtigung gem. § 18 Abs. 2 Nr. 2 LHO wiederholt in Anspruch genommen werden.

Im Haushaltsjahr 2004 wurden an 36 Tagen (2003: 68 Tage) Kassenverstärkungskredite zur vorübergehenden Liquiditätssicherung aufgenommen. Der Ermächtigungsrahmen wurde nicht überschritten.

Der Höchstbetrag der an einem Tag in Anspruch genommenen Kassenverstärkungskredite belief sich auf 110 Mio. € vom 01. bis 02.06.2004 (Vorjahr: 299 Mio. €).

Für Kassenverstärkungskredite wurden Zinsen aus Titel 1116-575 04 MG 01 in Höhe von rd. 0,13 Mio. € gezahlt (2003: 0,5 Mio. €). Die Zinssätze für die Kredite lagen zwischen 2,03 % und 2,36 % (2003: 2 % und 3,45 %).

¹ Vgl. Schreiben des LRH vom 12.08.2005, Umdruck 16/150.

² Vgl. Schreiben des LRH vom 27.10.2005, Umdruck 16/321.

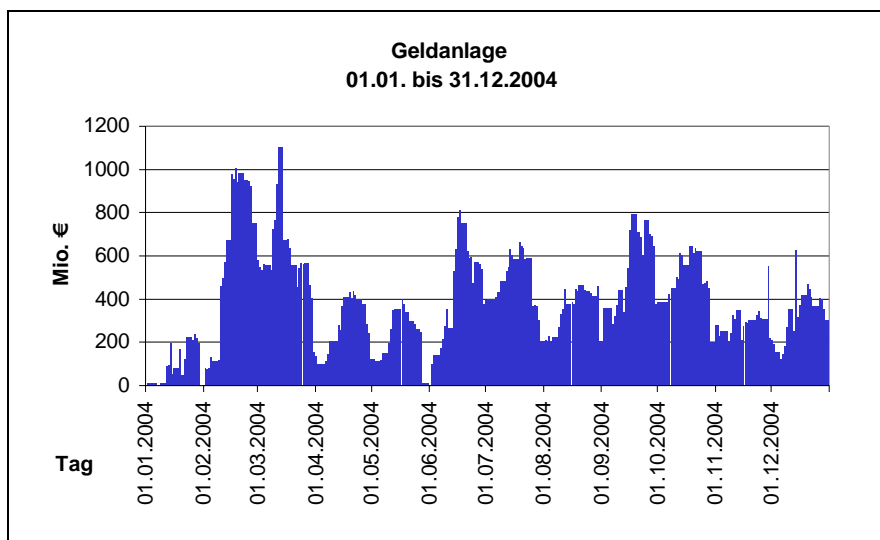
³ Lt. Angaben des Finanzministeriums im Umdruck 16/573 vom 10.02.2006 - Haushaltsvollzug im Jahr 2005, S. 2.

Am Ende des Haushaltsjahres 2004 waren alle Kassenverstärkungskredite zur Liquiditätssicherung des Landes getilgt (Vorjahresbestand: 60,7 Mio. €).

- 7.13.5 Im Jahr 2003 hat der LRH die Aufnahme weiterer Kassenverstärkungskredite durch **Überziehung der Girokonten** moniert.¹ Hierfür waren Zinsausgaben in Höhe von rd. 11,8 T€ geleistet worden. Ursächlich für diese Überziehungen war nach Angabe des Finanzministeriums die fehlende Berücksichtigung der Wertstellung der Kontengutschriften (sog. Valuta) im Zuge des Kontenclearings. In diesem Verfahren werden nicht benötigte Guthaben auf ein Sammelkonto übertragen, um Geldanlagen tätigen zu können. Das Finanzministerium hat die Kontenübertragung bei der HSH Nordbank entsprechend der Wertstellung veranlasst. In 2004 wurden die Girokonten nicht mehr überzogen.

Das Finanzministerium hat erklärt, dass es eine schriftliche Vereinbarung mit der damaligen Landesbank über die Art und Weise der Kontenübertragung nicht gab. Demzufolge könne der HSH Nordbank als Rechtsnachfolgerin der Landesbank nicht die Verletzung einer vertraglichen Verpflichtung angelastet werden und auch keine Schadensersatzpflicht begründet werden.

- 7.13.6 Das Land hat an 360 Tagen überschüssige Liquidität bei Banken oder anderen Ländern angelegt. Die höchste Summe der **Geldanlage** pro Tag lag bei 1.103,1 Mio. € (12. bis 14.03.2004). Lediglich an 6 Tagen wurde kein Geld angelegt. Im Jahresdurchschnitt wurden pro Tag rd. 390 Mio. € angelegt. Am Jahresende waren vom 30. bis 31.12.2004 liquide Mittel in Höhe von 300,7 Mio. € angelegt.



¹ Vgl. Bemerkungen 2005 des LRH, Nr. 7.14.5.

Von wenigen Ausnahmen abgesehen hat das Land zeitgleich mit der Geldanlage auch Kredite am Kreditmarkt und Kassenverstärkungskredite aufgenommen. An 25 der 36 Tage, an denen das Land Kassenverstärkungskredite aufgenommen hat, hat es gleichzeitig auch Geld bei Banken oder anderen Ländern angelegt. I. d. R. standen überschüssige Liquidität und Kreditaufnahme in einem zeitlichen Zusammenhang.

Aus der Geldanlage erzielte das Land Zinserträge in Höhe von rd. 8,1 Mio. €. Die Zinssätze variierten von 1,62 % (am 08.06.2004) bis 2,73 % (11.10.2004).

Für die Kassenverstärkungskredite zahlte das Land Zinssätze zwischen 2,03 % (15.03.2004) und 2,36 % (01. und 02.01.2004).¹

An den Tagen, an denen gleichzeitig Geld angelegt und Kassenkredite aufgenommen wurden, lagen die Zinssätze für die Geldanlage durchweg unter denen für die Kreditaufnahme. Für die Kreditaufnahmen aus der Ermächtigung zur Deckung laufender Ausgaben zahlte das Land durchschnittlich Zinssätze von 4 % für Kreditaufnahme einschl. Derivateinsatz.² Unterstellt man im Durchschnitt eine Zinsdifferenz zwischen der Geldanlage und der Kreditaufnahme von 1 Prozentpunkt, so entstehen dem Land durch diese frühzeitige Liquiditätsbeschaffung überschlägig Mehrausgaben von rd. 4 Mio. € im Jahr.

Das **Finanzministerium** führt aus, dass die Kernelemente des Kredit- und Zinsmanagements für die Beurteilung der Wirtschaftlichkeit zu berücksichtigen seien. Die vom LRH dargestellte Liquiditätssteuerung sei nur ein Teilaspekt des gesamten Entscheidungsprozesses des Kredit- und Zinsmanagements. Die tageweise Finanzierung bzw. Anlage von Kassenmitteln diene lediglich dem Spitzenausgleich im Rahmen der Gesamtfinanzierung des Haushalts. Der Prozess der Kreditfinanzierung unter Berücksichtigung der mittel- bis langfristigen Auswirkungen sei wesentlich komplexer. Die Entscheidungen erfolgten unter Unsicherheiten und seien wesentlich bestimmt durch die erwartete Zinsentwicklung, die Höhe des Kreditbedarfs und die Verfügbarkeit der angestrebten Laufzeit- bzw. Zinsbindungsstruktur. Insbesondere diese Aspekte führten im Vergleich zum Kreditbedarf zu einer zeitlich leicht vorgezogenen Kreditaufnahme von ca. einem Monat. Die mittel- bis langfristigen Kosten der Kreditfinanzierung würden im Kern durch die Festlegung der Laufzeit- bzw. Zinsbindungsstruktur bestimmt. Die wirtschaftlichen Auswirkungen des kurzfristigen Liquiditätsausgleichs durch die Anlage bzw. Aufnahme von Kassenmitteln seien demgegenüber vergleichsweise nachrangig.

¹ Vgl. Tz. 7.13.4.

² Vgl. Jahresbericht 2004 für den budgetierten Aufgabenbereich „Kredite, Finanzderivate, Schulden“ (Kap. 1116), Schuldverpflichtungen und Bürgschaften des Landes Schleswig-Holstein Ende 2004, Umdruck 16/33 vom 24.05.2005.

Der **LRH** sieht die Liquiditätssteuerung des Landes nicht grundsätzlich als unwirtschaftlich an. Es besteht sowohl die Notwendigkeit, Kassenverstärkungskredite aufzunehmen, als auch überschüssige Liquidität anzulegen. Der **LRH** empfiehlt, das Kredit- und Zinsmanagement künftig noch enger mit der Liquiditätssteuerung zu verzahnen. Darüber hinaus sollten die Ressorts darauf hingewiesen werden, dass sie erwartete Einnahmen rechtzeitig bekannt geben, um die Liquiditätssteuerung des Landes zu unterstützen.

- 7.13.7 Auch im Verlauf des Jahres 2004 hat das Land dem **Universitätsklinikum Schleswig-Holstein (UK SH)** auf der Grundlage des **Betriebsmittelverfahrens** gem. § 9 Abs. 9 HG 2004 in erheblichem Umfang Mittel zur Verfügung gestellt. Sie erreichten im März 2004 mit 78,5 Mio. € einen Höchststand und betragen am Jahresende noch 9,4 Mio. €

Ursächlich für den Rückgang ist neben einem verminderten Liquiditätsbedarf des UK SH durch Verbesserung des Abrechnungsverhaltens, einer Optimierung des Forderungsmanagements und einer permanenten Überwachung der Liquiditätsentwicklung ein Kreditrahmenvertrag über 35 Mio. €, den das UK SH zum 01.08.2004 befristet bis zum 01.08.2005 mit einem Kreditinstitut geschlossen hat.

Der Gesamtbedarf des UK SH an Kassenverstärkungskrediten belief sich danach am 31.12.2004 auf 44,4 Mio. €.

Die Gewährung von Betriebsmitteln in den ersten 7 Monaten des Jahres war nicht mit der haushaltsgesetzlichen Ermächtigung vereinbar. Die bereitgestellten Betriebsmittel, die dem kurzfristigen Ausgleich von Liquiditätsschwankungen dienen sollen, hatten eine dauerhafte Finanzierungsfunktion übernommen. Sofern dem UK SH neben den Zuweisungen weitere finanzielle Unterstützungen durch das Land gewährt werden, bedarf dies einer Ermächtigung durch das Parlament. Darauf hatte der **LRH** bereits im Vorjahr¹ hingewiesen. Er begrüßt, dass den Regelungen des HG mit Aufnahme eines Betriebsmitteldarlehens unmittelbar bei einem Kreditinstitut insoweit Rechnung getragen wurde. Die Wirtschaftlichkeit dieser Maßnahme würde sich jedoch nur erschließen, wenn die gewählte Finanzierung zumindest zu den gleichen Zinssätzen erfolgte, die bei einer entsprechenden Kreditgewährung durch das Land - mit Ermächtigung - gegolten hätten.

Nach Angaben des UK SH setzte sich die schlechte Erlös-Kosten-Situation des Geschäftsjahres 2003 im Geschäftsjahr 2004 fort. Für 2004 hat sich ein Jahresfehlbetrag in Höhe von 15,6 Mio. € ergeben, der zur

¹ Vgl. Bemerkungen 2005 des **LRH**, Nr. 7.14.5.

Aufzehrung des Eigenkapitals und zu einem nicht durch Eigenkapital gedeckten Fehlbetrag in Höhe von 13,4 Mio. € geführt hat; das UK SH ist zum 31.12.2004 bilanziell überschuldet. Eine Gefährdung des Fortbestands des UK SH sieht der Abschlussprüfer deshalb nicht, weil die Gewährträgerhaftung des Landes besteht. Zur Vermeidung des Eintritts der Gewährträgerhaftung ist der Vorstand nachdrücklich gefordert, die aufgelaufenen Kreditverbindlichkeiten zurückzuführen und für eine dauerhafte Verbesserung des Betriebsergebnisses zu sorgen. Es bleibt abzuwarten, inwieweit dazu die vom Vorstand des UK SH im Ausblick des Lageberichts für das Geschäftsjahr 2004 genannten Maßnahmen beitragen werden.

Das **UK SH** berichtet, dass der mit einem Kreditinstitut geschlossene Kreditrahmenvertrag mittlerweile auf 22,5 Mio. € abgesenkt werden konnte. Die Kreditkonditionen seien ungünstiger als die des Landes. Dies führe bei einem Kreditvolumen von 35 Mio. € zu Mehrkosten von rd. 73 T€. Das **Finanzministerium** und das **Wissenschaftsministerium** sind der Auffassung, dass der Vergleich der Kreditkonditionen des UK SH mit denen des Landes nicht systemkonform sei.

Sowohl für das UK SH als auch für den Gewährträger Land sind diese Kreditaufnahmen unwirtschaftlich. Der **LRH** empfiehlt zu prüfen, inwieweit die Kredite durch das Land beschafft und eine entsprechende haushaltsgesetzliche Ermächtigung erwirkt werden kann.

7.13.8 Im Haushaltsjahr 2004 hat das Land insgesamt Kredite (Bruttokreditaufnahme) in Höhe von

3.238.934.587,03 € (2003: 4.234.580.973,47 €)

aufgenommen. Davon entfielen auf

- | | |
|--|--------------------|
| • Kredite am Kreditmarkt | 3.230.791.237,31 € |
| • Kredite im öffentlichen Bereich | 1.950.868,90 € |
| • die wie Einnahmen aus Kredit zu behandelnden Einnahmen aus dem Immobilienmodell ¹ | 6.192.480,82 € |

Damit lag die **gesamte Bruttokreditaufnahme** des Landes 2004 um rd. 995,6 Mio. € oder 23,5 % unter der des Vorjahres.

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

Die **Schuldentilgung am Kreditmarkt und bei öffentlichen Haushalten** verminderte sich von 3.057.916.248,40 € im Haushaltsjahr 2003 um

¹ In der Haushaltsrechnung wurden die Einnahmen aus dem Immobilienmodell nicht als Kredite, sondern als Erlöse aus Liegenschaftsübertragungen ausgewiesen.

614.717.022,20 € auf 2.443.199.226,20 € in 2004. Die Ausgaben für Schuldentilgungen waren geringer als die Einnahmen aus Krediten. Damit stieg der Schuldenstand des Landes weiter an.

Der LRH fordert das Finanzministerium auf darzulegen, ob und inwieweit die Kredite, die die Investitionsbank Schleswig-Holstein (IB) zur Finanzierung der Liegenschaftsübertragungen im Rahmen des Immobilienmodells aufnehmen musste und deren Erlöse das Land wie Einnahmen aus Kredit zu behandeln hatte¹, bislang zurückgeführt wurden. Dies ist der Haushaltsrechnung nicht zu entnehmen.

Das **Finanzministerium** weist darauf hin, dass die wie Einnahmen aus Kredit zu behandelnden Erlöse aus dem Immobilienmodell nicht die Schulden des Landes erhöhten und lehnt eine Darlegung deren Zurückführung ab.

Der **LRH** erwartet vom Finanzministerium eine Darlegung, inwieweit die Kredite, die die IB zur Finanzierung der Liegenschaftsübertragungen seit 1999 aufnehmen musste, bislang zurückgeführt wurden.

Die **Nettokreditaufnahme des Landes** am Kreditmarkt, bei öffentlichen Haushalten und aus dem Immobilienmodell lag 2004 **insgesamt** bei

795.735.360,83 € (2003: 1.176.664.725,07 €).

Davon entfielen

794.330.409,31 € (2003: 1.173.581.359,52 €)

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

Die Netto-Kreditaufnahme lag um rd. 278,4 Mio. € über der von der Verfassung normierten Obergrenze.²

Die **Nettokreditaufnahme im öffentlichen Bereich** ist um rd. 1,7 Mio. € oder 54,4 % gesunken. Sie belief sich auf

1.404.951,52 € (2003: 3.083.365,55 €).

- 7.13.10 Die **fundierte Schulden** des Landes (Schulden aus Kreditmarktmitteln, aus kreditähnlichen Rechtsgeschäften und Schulden bei Verwaltungen), erhöhten sich um rd. 765,8 Mio. € oder rd. 4,0 % gegenüber dem Vorjahr auf insgesamt

19.818,7 Mio. € (2003: 19.053,0 Mio. €).

Einschl. der wie Einnahmen aus Kredit zu behandelnden Einnahmen aus dem Immobilienmodell³ belaufen sich die fundierten Schulden des Landes Ende 2004 auf insgesamt

20.262,1 Mio. € (2003: 19.490,2 Mio. €).

Sie stiegen damit um 771,9 Mio. € oder 4,0 % gegenüber dem Vorjahr.

¹ Einstweilige Anordnung des BVerfG vom 17.09.1998 - BvK 1/98.

² Vgl. Tz. 7.13.3.

³ 1999 bis 2004: 443,4 Mio. €

7.13.11 Die Haushaltsrechnung 2004¹ weist eine Umstellung bei der Berechnung der **Pro-Kopf-Verschuldung** aus. Diese wurde nicht wie bislang üblich auf der Basis der fundierten Schulden, sondern auf der Grundlage der Schulden in der Abgrenzung der Schuldenstatistik der Länder² berechnet. Damit werden auch die Schuldenaufnahmen für das Haushaltsjahr 2005 mit einer Valuta vor dem 31.12.2004 (221.900.080,97 €) und die Hypothekendarlehen (- 6.847,37 €) in der Berechnung berücksichtigt. Das Land hat diese Umstellung vorgenommen, um die Vergleichbarkeit mit anderen Ländern herzustellen.

Der LRH berücksichtigt zusätzlich die nicht in die Schuldenstatistik einfließenden und wie Einnahmen aus Kredit zu behandelnden Erlöse aus dem Immobilienmodell.

Die so ermittelten **Schulden des Landes je Einwohner** (Pro-Kopf-Verschuldung) stiegen 2004 um 332 € oder 4,8 % auf rd. **7.250 €³** (Vorjahr: 6.918 €).⁴ Die gegenüber der Steigerung der Schulden geringere prozentuale Erhöhung der Schulden je Einwohner beruht auf einem Anstieg der Einwohnerzahlen vom 30.06.2003 zum 30.06.2004 um 0,3 % auf 2.825.497.

7.14 **Eventualverbindlichkeiten**

Die Landesregierung hat mit der Haushaltsrechnung 2004 den Nachweis über die Ermächtigungen zur Übernahme von Eventualverbindlichkeiten und deren Inanspruchnahmen in der Haushaltsrechnung entsprechend den Anregungen des LRH geändert. Nunmehr werden Ermächtigung und Obligo getrennt und damit transparent dargestellt.

Das HG 2004 ermächtigte das Land auf der Grundlage von Art. 53 LV zur Übernahme von Bürgschaften, Garantien und sonstigen Gewährleistungen (**Eventualverbindlichkeiten**) in Höhe von 2.218.625.725,90 € (2003: 2.214.529.076,40 €). Diese Ermächtigungen wurden nach Angaben der Landesregierung in Höhe von 1.183.380.482,70 € in Anspruch genommen⁵, das entspricht 53,3 %. (Vorjahr: 1.321.251.643,89 € bzw. 59,7 %).

Die Ermächtigungen erhöhten sich im Vergleich zum Vorjahr um 0,2 % bzw. rd. 4,1 Mio. €.

¹ Haushaltsrechnung 2004, Landtagsdrucksache 16/324 vom 27.10.2005, S. 10.

² Haushaltsrechnung 2004, Landtagsdrucksache 16/324 vom 27.10.2005; S. 209.

³ Davon entfallen 157 € je Einwohner auf die Einnahmen aus dem Immobilienmodell.

⁴ Nach der bisherigen Berechnungsmethode der Vorjahre:
2004: 7.171,3 € und 2003: 6.917,5 € je Einwohner.

⁵ Haushaltsrechnung 2004, Landtagsdrucksache 16/324 vom 27.10.2004; S. 211 f.

Dem Wegfall einer Ermächtigung zur Förderung des Wohnungsbaus aus dem Jahr 1959 in Höhe von 40,9 Mio. € steht ein Zugang nach § 16 Abs. 8 HG 2004/2005 zur Sicherung der Finanzierung der GVB¹ mittels Bürgschaften, Garantien oder sonstiger Gewährleistungen in Höhe von 45 Mio. € gegenüber.

Damit verfügte das Finanzministerium von 2001 bis 2004 über Ermächtigungen für Bürgschaften zugunsten der GVB in Höhe von insgesamt rd. 1.073,6 Mio. €. Tatsächlich hat das Land Ende 2004 Bürgschaften in Höhe von 855,7 Mio. € übernommen. 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 weder in der Haushaltsrechnung transparent dargestellt noch auf die Kreditobergrenze angerechnet wird.²

Das **Finanzministerium** teilt diese Auffassung nicht. Die der GVB gewährten Bürgschaften seien auf der Grundlage der vom Parlament beschlossenen Bürgschaftsermächtigungen erteilt worden. Sie stellten damit Eventualverbindlichkeiten des Landes dar und würden als solche auch in der Haushaltsrechnung ausgewiesen. Der Schuldenstand des Landes werde hingegen durch die von der GVB aufgenommenen Kredite nicht ausgeweitet. Die GVB nehme vielmehr die vom Land verbürgten Kredite auf eigene Rechnung auf und finanziere damit gem. ihrem Gesellschaftszweck den Ankauf von Beteiligungswerten. Die Kreditaufnahme und der damit finanzierte Beteiligungserwerb seien rechtlich und wirtschaftlich der GVB und nicht dem Land zuzuordnen. Das Land trüge hingegen das in der Schuldenübersicht und in der Haushaltsrechnung ausgewiesene Bürgschaftsobligo gegenüber der GVB. Von daher sei die Feststellung des LRH, dass es sich hierbei faktisch um eine Kreditaufnahme des Landes handele, nicht nachvollziehbar.

Der **LRH** stellt die formalen Aspekte, die das Finanzministerium aufführt, nicht infrage. Die GVB wird anstelle des Landes tätig und handelt mit ihrer Kreditaufnahme ausschließlich im Auftrag des Landes. Insoweit vertritt sie das Land und insoweit tritt deren Kreditaufnahme an die Stelle von Kreditaufnahmen des Landes.

Der LRH weist noch einmal darauf hin, dass er bei der Darstellung von ausgegliederten Bereichen (inkl. ihrer Kreditaufnahme), z. B. im Beteiligungsbericht des Landes, die Verknüpfung mit dem Kernhaushalt und seinen Finanzbeziehungen für erforderlich hält.

¹ Gesellschaft zur Verwaltung und Finanzierung von Beteiligungen des Landes Schleswig-Holstein mbH (GVB).

² Bemerkungen 2004 des LRH, Nr. 7.15, S. 58 f.; Bemerkungen 2005 des LRH, Nr. 7.15 f.

Neben den oben dargestellten Eventualverbindlichkeiten war das Land zur Übernahme weiterer bürgschaftsähnlicher Zusagen in Höhe von 1.596.393.900 € ermächtigt. Die Haushaltsrechnung weist darauf beruhende Zusagen in Höhe von 877.440.449,49 € (Vorjahr: 876.524.434,91 €) aus.¹ Seit dem Jahr 2000 wurden die Ermächtigungen für die Garantieerklärung gegenüber der IB zur Förderung des sozialen Wohnungsbaus für die bei der IB entstehenden Darlehensforderungen (zuletzt § 16 Abs. 7 HG 2004/2005) von insgesamt 505,8 Mio. € nicht mehr in Anspruch genommen. Der LRH empfiehlt zu prüfen, ob diese Ermächtigung weiterhin erforderlich ist.

Das **Innenministerium** hält diese Garantieerklärungen weiterhin für erforderlich. Ihre Notwendigkeit werde jeweils im Rahmen der Haushaltsanmeldung überprüft.

7.15 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.

- 7.15.1 Bei der Planung und Steuerung der Zinsausgaben orientiert sich das Finanzministerium an der Ergebnis-Risiko-Struktur eines vorgegebenen Referenzportfolios (§ 3 Abs. 3 HG 2004). Grundlage ist das seit 2002 eingeführte Portfolioverfahren für das Kredit- und Zinsmanagement. Im Rahmen dieses Verfahrens werden die im Haushalt veranschlagten Zinsausgaben aus dem Gesamtbestand an Krediten und Derivaten im Vergleich zu einem vorgegebenen Referenzportfolio unter Ergebnis-Risiko-Abwägungen gesteuert. Dieses Referenzportfolio setzt sich aus Festsatzdarlehen mit Laufzeiten bis zu 10 Jahren zusammen und dient als Vergleichsmaßstab. Ziel ist die Optimierung der Zinsausgaben unter Berücksichtigung der vom Haushaltsgesetzgeber vorgegebenen Grenzen für die zulässigen Zinsänderungsrisiken.

Auf der Basis des Zinsänderungsrisikos des Referenzportfolios wird in § 2 Abs. 4 HG 2004 die **Höchstgrenze für Zinsänderungsrisiken** auf 36 Mio. € festgesetzt.

Das Finanzministerium erklärt in seinem Jahresbericht 2004 für den budgetierten Aufgabenbereich „Kredite, Finanzderivate, Schulden“², dass diese Höchstgrenze für Zinsänderungsrisiken im Haushaltsvollzug 2004 stets eingehalten wurde. Es hat zugesagt, eine entsprechende Darstellung künf-

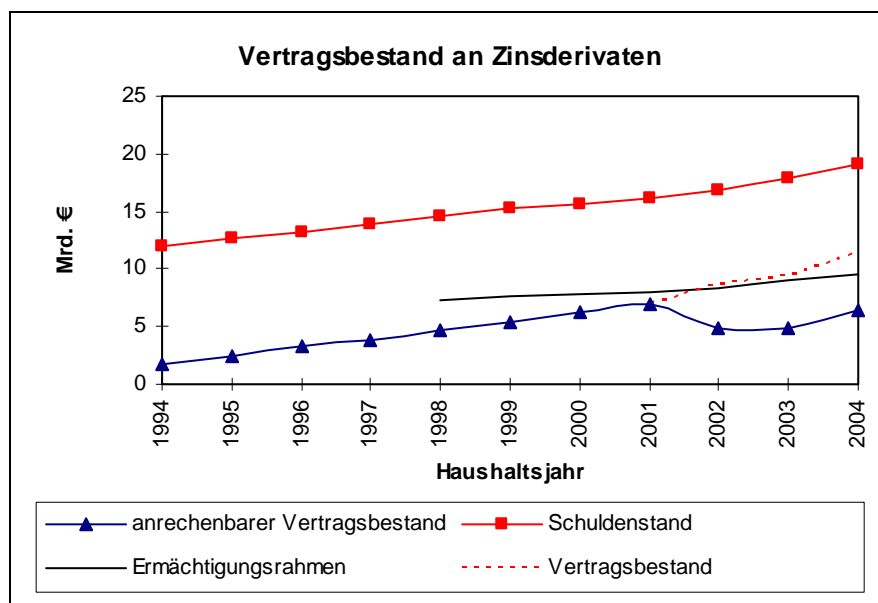
¹ Haushaltsrechnung 2004, Landtagsdrucksache 16/324 vom 27.10.2005, S. 215.

² Umdruck 16/33 vom 24.05.2005, S. 11.

tig auch in die Haushaltsrechnung aufzunehmen, da diese Information nicht mit Daten aus der Buchführung belegt werden kann.

- 7.15.2 Der nominale Vertragsbestand an Zinsderivaten darf gem. § 18 Abs. 7 LHO höchstens 50 % des Gesamtschuldenstands am Ende des vorangegangenen Haushaltsjahres betragen. Diese Ermächtigungsgrenze lag 2004 bei 9.526,5 Mio. €. Ihr standen Vertragsbestände am Ende des Haushaltsjahres 2004 in Höhe von 11.449 Mio. € gegenüber, von denen Sicherungsgeschäfte (Begrenzungen des Zinsänderungsrisikos) in Höhe von 4.978 Mio. € gem. § 18 Abs. 7 Satz 4 LHO nicht auf die Ermächtigung angerechnet werden. Der anrechenbare Vertragsbestand betrug Ende 2004 rd. 6.470 Mio. € (Vorjahr: 4.823 Mio. €). Auflösungsgeschäfte wurden in 2004 auskunftsgemäß nicht getätigt.

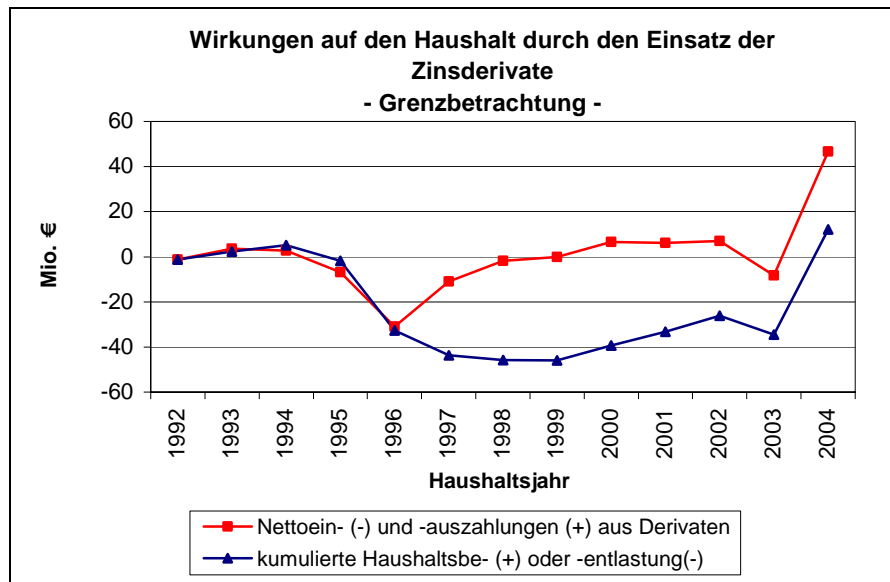
Die folgende Grafik veranschaulicht die Entwicklung des Vertragsbestands der Zinsderivate seit 1994:



2004 hat sich der Vertragsbestand um ein Volumen von 2.861 Mio. € gegenüber 2003 erhöht. Davon entfallen Verträge über 985 Mio. € auf Sicherungsgeschäfte, die gem. § 18 Abs. 7 Satz 4 LHO seit 2002¹ nicht mehr auf die Ermächtigung angerechnet werden. So erhöht sich im Haushaltsjahr 2004 der anrechenbare Vertragsbestand um 1.876 Mio. € auf 6.470 Mio. €.

¹ Änderung der LHO durch 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.

- 7.15.3 Nach Angaben in der Haushaltsrechnung 2004 geht die Steigerung von Ausgaben für Zinsen in Höhe von rd. 46,6 Mio. € auf den Einsatz von Zinsderivaten zurück. In der **haushaltsmäßigen Grenzbetrachtung** wird die Entwicklung aus dem Einsatz der derivativen Finanzinstrumente auf den Landeshaushalt seit 1992 kumulativ dargestellt:



Die Zahlungsströme aus dem Einsatz von Finanzderivaten haben mit dem Jahr 2004 - isoliert nach den Ergebnissen der Buchführung des Landes betrachtet - den haushaltsmäßigen Vorteil des Einsatzes von Derivaten aufgezehrt und damit kumuliert seit 1992 zu Mehrbelastungen von mehr als 12 Mio. € geführt.

Das **Finanzministerium** weist darauf hin, dass seit Einführung des Portfolioverfahrens die separate Betrachtung von Zinsausgabenentwicklungen im Kredit- und Derivatbereich nicht mehr sachgerecht und nicht aussagekräftig sei. Auch werde sie den in § 18 Abs. 7 LHO festgelegten Kriterien für den Einsatz derivativer Finanzgeschäfte nicht gerecht. Die dargestellten Mehrbelastungen aus den Derivatabschlüssen ab dem Jahre 2000 seien vor allem darauf zurückzuführen, dass im Kreditbereich variabel verzinsliche Darlehen aufgenommen worden seien. Im Derivatbereich wären hierzu ergänzend Sicherungsgeschäfte über entsprechende Swapgeschäfte abgeschlossen, bei denen das Land den höheren Festzins zahle. Den Mehrbelastungen im Derivatbereich stünden gleichermaßen Entlastungen bei den Zinsausgaben aus den Kreditmarktmitteln gegenüber.

Der **LRH** schlägt vor, die bisherige Veranschlagung zu überdenken.

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

Ein wirtschaftliches Ergebnis wird erzielt, wenn die Zinsausgaben des Ist- und Planportfolios niedriger sind als die Zinsausgaben des Referenzportfolios. Für 2004 ergibt sich ein wirtschaftliches Ergebnis in Höhe von rd. 108,2 Mio. € (Plan 2004: 98,8 Mio. €).

- 7.15.5 Die in der Haushaltsrechnung dargestellten Zinsausgaben und deren Verstetigung sind in dem Maße fiktiv, wie sie verrechnete Rücklagenzuführungen oder -entnahmen enthalten.¹

Gem. § 3 Abs. 5 HG 2004 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.

Neben den Zinsausgaben für Kredite und Finanzderivate wurden im Haushaltsjahr 2004 netto Zinsbestandteile in Höhe von rd. 9,85 Mio. € (Vorjahr: 1,7 Mio. €) der **Zinsausgleichsrücklage** zugeführt. Damit hatte die Zinsausgleichsrücklage zum 31.12.2004 einen Gesamtbestand in Höhe von rd. 61,5 Mio. € (Vorjahr: 51,6 Mio. €), der sich auf die Bereiche

- | | |
|---|-------------|
| • bedingte Zinsänderungsrisiken Kredite | 22,0 Mio. € |
| • bedingte Zinsänderungsrisiken Derivate | 20,8 Mio. € |
| • unbedingte Zinsänderungsrisiken Derivate | 10,5 Mio. € |
| sowie | |
| • zur Verstetigung Kredite und Finanzderivate | 8,2 Mio. € |
- aufteilt.

- 7.15.6 Wie bereits im vergangenen Jahr hat auch in 2004 die in der Allgemeinen Abteilung des Finanzministeriums eingerichtete unabhängige Controllingeinheit die **Controllingfunktionen** für das Referat „Kredit- und Zinsmanagement, Schulden- und Derivatverwaltung“ nicht in erforderlichem Umfang wahrnehmen können. Insbesondere bedarf es einer Qualitätsverbesserung und einer Steigerung der Akzeptanz des Controllings auf allen Ebenen. Der LRH empfiehlt dringend, durch Schulungsmaßnahmen eine Controllinginstanz aufzubauen, die fachlich in der Lage ist, ihre Controllingaufgaben wahrzunehmen.²

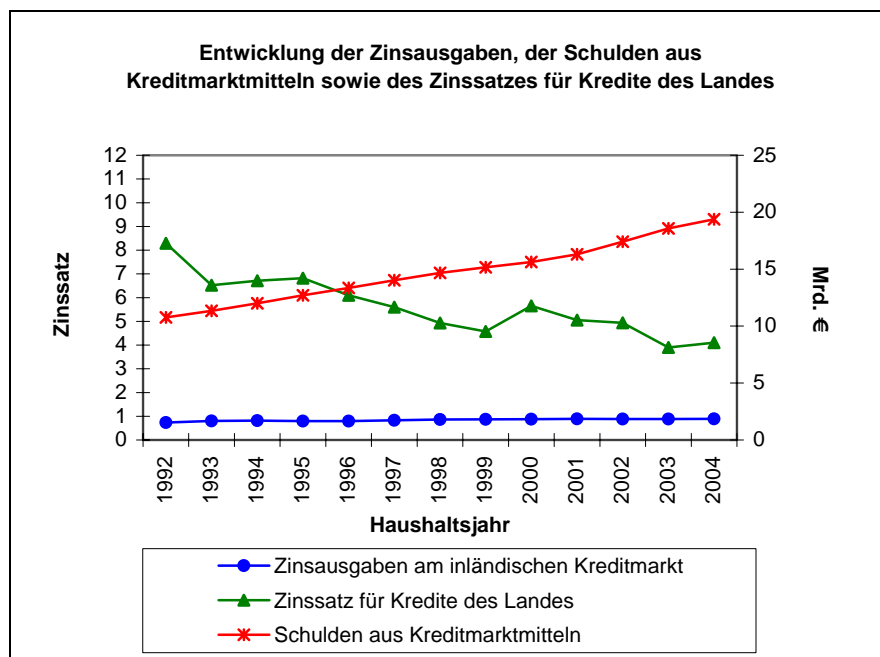
¹ Bemerkungen 2003 des LRH, Nr. 7.12.3.

² Umdruck 15/1632 vom 14.11.2001.

7.15.7 Das Finanzministerium hat 2004 mit seinem Kredit- und Derivatmanagement die **Strategie** verfolgt, die Niedrigzinsphase möglichst weit in die Zukunft hinein zu sichern. Entsprechend wurden 82 % (Vorjahr: 69 %) der Darlehen festverzinslich gegen Zinsänderungsrisiken abgesichert. Über den Derivateinsatz wurde dieser Anteil auf 92 % erhöht. Die durchschnittliche Laufzeit der Kredite wurde auf rd. 12,3 Jahre (Vorjahr: 5 Jahre) verlängert und durch den Derivateinsatz auf rd. 8 Jahre reduziert.¹ Sollte der erwartete Zinsanstieg eintreten, hätte sich das Finanzministerium mit dieser Strategie gut positioniert.

Das Finanzministerium hat erklärt, dass es auch angesichts der steigenden Zinssätze die Risiken aus den Derivatgeschäften nicht durch den Abschluss risikoreicherer Geschäfte erhöhen wolle. Dies begrüßt der LRH ausdrücklich.

Die folgende Grafik zeigt in einer Gesamtbetrachtung die Entwicklung der Zinsausgaben aus Kredit- und Derivatgeschäften, die Entwicklung der Schulden des Landes am Kreditmarkt und die Entwicklung des Zinssatzes, den das Land für seine Kredite leisten muss.



Dank sinkender Zinssätze und des Kredit- und Derivatmanagements des Landes konnten die Zinsausgaben auch 2004 relativ konstant gehalten werden. Allerdings zeichnen sich angesichts der Tendenz steigender Zins-

¹ Die Angaben entstammen dem Jahresbericht 2004 für den budgetierten Aufgabenbereich „Kredite, Finanzderivate, Schulden“ (Kap. 1116), Schuldverpflichtungen und Bürgschaften des Landes Schleswig-Holstein Ende 2004, Umdruck 16/33 vom 24.05.2005.

sätze und der beschleunigten Verschuldung des Landes für die Zukunft bereits steigende Zinsausgaben ab.

Die Zinsausgaben hielten sich auch 2004 wieder relativ konstant bei rd. 890 Mio. €. 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. In Zukunft ist aufgrund der jüngsten Tendenz zu steigenden Zinssätzen und des starken Anstiegs der Neuverschuldung des Landes mit steigenden Zinsausgaben zu rechnen. Bis 2009 werden die Zinsausgaben bereits um 144 Mio. € auf dann über 1,1 Mrd. € ansteigen.¹ Dies ist auch nicht durch ein professionelles Kredit- und Derivatmanagement zu verhindern. Die Notwendigkeit, über eine Verringerung der (Neu-)Verschuldung die Zinsausgaben effektiv zu senken, darf nicht aus den Augen verloren werden.

¹ Finanzplan 2005 bis 2009 des Landes, Landtagsdrucksache 16/198 vom 12.08.2005, S. 49.