



Landesrechnungshof
Schleswig-Holstein



Bemerkungen 2016

mit Bericht zur
Landeshaushaltsrechnung 2014

Kiel, 19. April 2016



Bemerkungen 2016

des

Landesrechnungshofs

Schleswig-Holstein

mit Bericht zur

Landeshaushaltsrechnung 2014

Kiel, 19. April 2016

Landesrechnungshof Schleswig-Holstein
Berliner Platz 2, 24103 Kiel
Pressestelle: Tel.: 0431/988-8905
Fax: 0431/988-8686
Internet: www.lrh.schleswig-holstein.de

6. Feststellungen zur Haushaltsrechnung und Vermögensübersicht 2014

Auch im Haushaltsjahr 2014 gab es wiederum Haushaltsüberschreitungen ohne Einwilligung des Finanzministeriums. Um dies zu vermeiden, sind die Deckungsvermerke durch die Dienststellen zu überprüfen. Insbesondere das Umweltministerium muss hier nachbessern.

Alle Dienststellen haben Annahmeanordnungen umgehend zu buchen, sofern alle Voraussetzungen vorliegen.

6.1 Termin für die Haushaltsrechnung eingehalten

Nach Art. 63 Abs. 1 Satz 2 LV hat die Landesregierung dem Landtag die Haushaltsrechnung vorzulegen. Der LRH berichtet dem Landtag und der Landesregierung unmittelbar zur Haushaltsrechnung.

Das Finanzministerium hat die Bücher am 30.01.2015 geschlossen.

Die obersten Landesbehörden hatten dem LRH die Unterlagen für die Prüfung der Haushaltsrechnung und der Vermögensübersicht bis zum 15.05.2015 vorzulegen. Der Termin wurde eingehalten.

6.2 Immer mehr ungenehmigte Haushaltsüberschreitungen

Dienststellen können in einem Haushaltsjahr über Ansätze des Haushaltsplans und Ausgabereste des Vorjahres verfügen. Das Finanzministerium darf dieses Haushaltssoll - sofern notwendig - nach LHO oder Haushaltsgesetz ändern. Darüber hinaus kann das Finanzministerium in über- oder außerplanmäßige Ausgaben einwilligen, wenn Ausgaben unvorhergesehen und unabweisbar sind (Notbewilligungsrecht).¹

Insgesamt gab es Überschreitungen mit und ohne Einwilligung des Finanzministeriums von 23,6 Mio. €.

¹ § 37 Abs. 1 LHO.

Haushaltsüberschreitungen nach Einzelplänen und Hauptgruppen

Epl.	Personal- ausgaben HGr. 4	Sächliche Verwaltungs- ausgaben HGr. 5	Zuwen- dungen HGr. 6	Investi- tionen HGr. 7/8	Besondere Finanzie- rungs- ausgaben HGr. 9	Gesamt
	€	€	€	€	€	€
01	8					8
04		844.838	8.762.266			9.607.104
06		51.139				51.139
07		488.679				488.679
10			4.429.952	200.000		4.629.952
11	1.699.113		102.561		6.300.000	8.101.674
12		162.474		212.334		374.808
13	31.965	297.455	12.349			341.769
Summe	1.731.086	1.844.585	13.307.128	412.334	6.300.000	23.595.133

Die Zahlen sind gerundet.

- 6.2.1 Die **Haushaltsansätze** wurden bei 12 Haushaltstiteln **mit Einwilligung** des Finanzministeriums um 16,8 Mio. € überschritten bzw. außerplanmäßig zur Verfügung gestellt (2013: 83,6 Mio. €, davon waren 73 Mio. € für Sondervermögen und für die Förderung des Ausbaus der Betreuung von Kindern unter 3 Jahren).

Von den 16,8 Mio. € waren 16,5 Mio. € über- und 0,3 Mio. € außerplanmäßig. Darunter waren

- 9,5 Mio. € für Ausländer- und Migrantenangelegenheiten,
- 4,3 Mio. € für die Erziehung Minderjähriger und für unbegleitete minderjährige Flüchtlinge und Asylbewerber sowie
- 1,7 Mio. € für Heilfürsorge und Sonderkuren der Polizei.

- 6.2.2 Die überplanmäßigen Haushaltsüberschreitungen **ohne Einwilligung** des Finanzministeriums betragen 6,8 Mio. € bei 12 Haushaltstiteln (2013: 0,8 Mio. € bei 12 Titeln). Bei einer Buchung wurde ein Betrag von 6,3 Mio. € versehentlich einem falschen Haushaltstitel zugeordnet. Bei dem richtigen Titel standen die Mittel zur Verfügung.

Allein 7 Überschreitungen (0,3 Mio. €) gab es im Geschäftsbereich des Umweltministeriums. Die Gründe waren überwiegend, dass

- die Mittel fehlerhaft bewirtschaftet wurden,
- angenommen wurde, es stünden mehr Haushaltsmittel zur Verfügung und
- zweckgebundene Einnahmen ausgegeben wurden, obwohl diese noch nicht eingegangen waren.

Der Einzelplan des Umweltministeriums enthält Haushaltsvermerke, die Ausgaben bis zur Höhe der „angeordneten, erwarteten oder der zugesagten“ Einnahmen zulassen. In den haushaltstechnischen Richtlinien des Landes¹ sind für Zuflussvermerke diese Formulierungen nicht vorgesehen. Dort wird auf die tatsächlichen Einnahmen oder die Mehreinnahmen abgestellt. Das Umweltministerium hat Ausgaben geleistet, obwohl die Einnahmen nicht eingegangen sind. Der LRH fordert daher das Umweltministerium und das Finanzministerium auf, diese vorgenannten Haushaltsvermerke an die Richtlinien anzupassen.

Soll es bei der Formulierung „zugesagte Einnahmen“, z. B. für Einnahmen von EU-Mitteln, bleiben, ist die tatsächliche Einnahme regelmäßig zu überwachen. Der LRH regt an, gegebenenfalls den Haushaltsvermerk „zugesagte Einnahmen“ in die Richtlinien aufzunehmen.

Das **Umweltministerium** hat zugesagt, die Haushaltsvermerke in Absprache mit dem Finanzministerium im Rahmen der Haushaltsaufstellung des Einzelplans 13 für 2017 anzupassen.

Die weiteren Überschreitungen (0,2 Mio. €) außerhalb des Geschäftsbereichs des Umweltministeriums waren begründet mit

- fehlerhafter Mittelbewirtschaftung,
- einem fehlenden Haushaltsvermerk oder
- dem Versäumnis, rechtzeitig einen Antrag zu stellen.

Die Überschreitungen wurden 2014 durch Minderausgaben von 6,4 Mio. € und Mehreinnahmen von 0,4 Mio. € gedeckt.

Haushaltsüberschreitungen sind nur bei unvorhergesehenen und unabweisbaren Ausgaben und **nur mit Einwilligung** des Finanzministeriums zulässig. Deswegen hat der Landtag wiederholt in den Voten zu den Bemerkungen des LRH (zuletzt im November 2011) die Dienststellen aufgefordert, die Haushaltsvermerke und die Bestimmungen zur Deckungsfähigkeit genauer zu beachten. Damit könnten viele Haushaltsüberschreitungen ohne Einwilligung des Finanzministeriums vermieden werden.²

Das **Finanzministerium** hat zugesagt, im Haushaltsführungserlass für das Haushaltsjahr 2017 erneut auf das Votum des Landtages hinzuweisen.

¹ Finanzministerium des Landes Schleswig-Holstein, Haushaltstechnische Richtlinien vom 16.03.2015, Nr.14.1, S. 20.

² Vgl. Votum des Landtages zu Nr. 6.2 der Bemerkungen 2011 des LRH, Landtagsdrucksache 17/2036, S. 2.

6.3 Mehr Haushaltsreste

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

Einnahmereste können gebildet werden, wenn mit den Einnahmen im nächsten Haushaltsjahr bestimmt gerechnet werden kann. Ausgabereste werden grundsätzlich einzeln in Höhe der Rechtsverpflichtungen gebildet. Sie bleiben gemäß § 45 Abs. 2 LHO bis zum übernächsten Haushaltsjahr (Ende 2016) verfügbar.

Die obersten Landesbehörden dürfen die Reste selbst bilden. Das Finanzministerium muss gemäß § 45 Abs. 3 LHO einwilligen, wenn die Haushaltsreste in Anspruch genommen werden sollen. Es gibt diese frei, wenn sie nach Maßgabe des Haushaltsführungserlasses gedeckt sind.

- 6.3.1 Es wurden **Einnahmereste** für Erstattungen des Bundes (1,4 Mio. €) und aus der Nettokreditaufnahme (74,7 Mio. €) gebildet:

Entwicklung der Einnahmereste

Haushaltsjahr von → nach	Einnahmereste	Änderung gegenüber dem Vorjahr		davon Restkredit- ermächtigung
	Mio. €	Mio. €	%	Mio. €
2012 → 2013	54,7	- 0,8	- 1,4	50,0
2013 → 2014	53,2	- 1,5	- 2,8	0,0
2014 → 2015	76,1	+ 22,9	+ 43,0	74,7

- 6.3.2 Die **Ausgabereste** sind im Vergleich zum Vorjahr gestiegen:

Entwicklung der Ausgabereste

Haushaltsjahr von → nach	Ausgabereste	Änderung gegenüber dem Vorjahr	
	Mio. €	Mio. €	%
2012 → 2013	121,8	- 7,3	- 5,6
2013 → 2014	126,4	+ 4,6	+ 3,8
2014 → 2015	145,3	+ 18,9	+ 15,0

6.4 Verpflichtungsermächtigungen: deutlich weniger in Anspruch genommen

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

Bestand an Verpflichtungen werden in den Büchern des abgelaufenen Haushaltsjahres nachgewiesen.

Wird eine VE in Anspruch genommen, muss das Finanzministerium gemäß § 38 Abs. 2 LHO einwilligen. Anträge sind durch die Dienststelle über den Beauftragten für den Haushalt der obersten Landesbehörde an das Finanzministerium zu richten. Sobald dieses eingewilligt hat, kann die VE in Anspruch genommen werden.

Im Haushaltsplan 2014 waren 923 Mio. € VE veranschlagt. Laut Buchführung wurden 199 Mio. € in Anspruch genommen:

Gebuchte Inanspruchnahmen und Fälligkeiten von VE

Haushaltsjahr der Fälligkeit	Haushaltssoll	Inanspruchnahme	
	Mio. €	Mio. €	%
2015	294,0	94,3	32,1
2016	260,0	55,2	21,2
2017	218,2	35,8	16,4
2018 ff.	150,7	13,4	8,9
Summe	922,9	198,7	21,5

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

Ende 2014 waren die Haushalte für 2015 ff. mit Verpflichtungen aus 2014 und den Vorjahren von 426 Mio. € vorbelastet.

Bestand an Verpflichtungen Ende 2014

Haushaltsjahr	Bestand Mio. €
2015	176,9
2016	104,6
2017	55,0
2018 ff.	89,7
Summe	426,2

6.5 Abschlags- und Vorauszahlungen relativ konstant

Am Jahresende nicht abgerechnete Abschlags- und Vorauszahlungen sind nachzuweisen.¹ Die Dienststellen haben diesen Nachweis zu prüfen und seine Richtigkeit zu bescheinigen. Abschlagszahlungen und deren

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

Abrechnung (Schlusszahlung) sind in der Auszahlungsanordnung zu kennzeichnen.

Der nachgewiesene Bestand der nicht abgerechneten Abschlags- und Vorauszahlungen betrug 2014 3,4 Mio. € (Vorjahr: 2,8 Mio. €). Davon entfielen 1,5 Mio. € (Vorjahr: 1,2 Mio. €) auf den Straßenbau.

6.6 **Verwahrungen und Vorschüsse: Dienststellen müssen Annahmeanordnungen sofort erstellen**

Eine Einzahlung darf nur in Verwahrung genommen werden, solange sie nicht nach der im Haushaltsplan vorgesehenen Ordnung gebucht werden kann.¹ Zu den Verwahrungen zählen auch Geldbeträge, die dem Land nicht gehören und für andere verwahrt werden. Verwahrungsbücher werden fortlaufend geführt. Der dort ausgewiesene Bestand ist zum Teil über mehrere Jahre entstanden.

Als Vorschuss darf eine Ausgabe nur gebucht werden, wenn sie noch nicht nach der im Haushaltsplan vorgesehenen Ordnung gebucht werden kann.²

6.6.1 Außerhalb der Haushaltsrechnung hat das Finanzministerium am Jahresende **Verwahrungen** von 82 Mio. € nachgewiesen:

Art der Verwahrungen

Bestand der Verwahrungen am 31.12.2014	€
Verwahrungen mit ungeklärter oder aufgeteilter Gläubigerschaft (u. a. aufzuklärende Verwahrungen, Geldhinterlegungen und Sicherheitsleistungen)	67.348.920,09
Sicherheiten und Kautionen von Dritten (u. a. Transponder Sportzentrum der Universität Kiel und Muthesius Kunsthochschule Kiel)	59.681,60
Beträge, die für andere Gläubiger angesammelt werden (u. a. Gemeindeanteile an der Gemeinschaftssteuer und der Abgeltungssteuer, Kirchensteuer)	2.597.732,39
Durchlaufende Gelder	574.378,56
Gelder des Landes (fehlende Annahmeanordnungen)	11.385.949,22
Summe	81.966.661,86

Einzahlungen können einem Haushaltstitel nur automatisiert zugeordnet werden, wenn eine Annahmeanordnung zu einem Kassenzeichen vorliegt. Fehlt die Anordnung, werden die eingehenden Beträge auf Verwahrung

¹ § 60 Abs. 2 LHO.

² § 60 Abs. 1 LHO.

gebucht. Zum Jahreswechsel waren dies 11,4 Mio. € (Vorjahr 6 Mio. €). Diese Einzahlungen wurden auf ein Kassenzeichen gezahlt, ohne dass der Betrag automatisiert zugeordnet werden konnte. Die Dienststellen hatten nicht gleichzeitig mit der Zahlungsaufforderung eine Annahmeanordnung erteilt.

Der LRH hat sich 3 Einzahlungen auf Kassenzeichen ohne Sollstellung näher angesehen. Die Gesamtsumme dieser 3 Kassenzeichen beträgt 7,5 Mio. €.

Im ersten Fall standen für das Innenministerium 1,1 Mio. € auf Verwahrung. Es handelt sich hier um die Abrechnung der letzten Kalenderwoche des Jahres 2014 der Fa. NordWestLotto Schleswig-Holstein. Eine vorherige Sollstellung ist nicht möglich, da die abzuführenden Beträge erst nach Abschluss der Lottogeschäfte in der Folgewoche feststehen.

Für das Sozialministerium waren 2,9 Mio. € eingezahlt worden. Hier handelt es sich um eine monatliche Einzahlung der Kreditanstalt für Wiederaufbau an das Land. Dieser Betrag wurde im Dezember 2014 nicht zum Soll gestellt. In den vorherigen und nachfolgenden Monaten erfolgte die Sollstellung rechtzeitig.

Im Finanzverwaltungsamt Schleswig-Holstein¹ wurde ein Betrag von 3,5 Mio. € erst am 07.01.2015 zum Soll gestellt. Das Forderungsschreiben des Landes an die Versorgungsanstalt des Bundes und der Länder datiert vom 28.11.2014. Eingegangen ist der Geldbetrag am 24.12.2014.

Mit seinem Votum zu den Bemerkungen 2013 hat der Landtag die Dienststellen aufgefordert, Annahmeanordnungen zeitgleich mit dem Versand einer Rechnung/eines Bescheides zu erstellen.²

Das **Finanzministerium** hat zugesagt, im Haushaltsführungserlass für das Haushaltsjahr 2017 erneut auf das Votum des Landtages hinzuweisen.

6.6.2 Über **Vorschüsse** führen die Dienststellen außerhalb des Haushalts Buch. Am Jahresende nicht zurückgezahlte Vorschüsse stellt das Finanzministerium daher nicht in der Haushaltsrechnung dar.

Am Jahresende wurden Vorschüsse von 518.124,74 € ausgewiesen (Vorjahr: 611.898,58 €). Davon sind 351.115,13 € Auszahlungen im Lastschriftverfahren für 2014, die erst Anfang 2015 den jeweiligen Titeln des Haushaltsjahres 2015 zugeordnet werden konnten.

¹ Seit dem 01.01.2016 Dienstleistungszentrum Personal (DLZP).

² Vgl. Votum des Landtages zu Nr. 6.7.1 der Bemerkungen 2013, Landtagsdrucksache 18/1355 (neu), S. 3.

6.7 Veränderungen von Ansprüchen des Landes

Durch Stundung, Niederschlagung oder Erlass können Ansprüche des Landes verändert werden.¹ Die VV zu § 59 LHO regeln,

- wer hierfür zuständig ist,
- unter welchen Voraussetzungen Ansprüche verändert werden dürfen und
- wie Kleinbeträge zu behandeln sind.

6.7.1 2014 wurden Ansprüche des Landes (u. a. Verwaltungsgebühren, Gerichtskosten) in Höhe von 22.400 € gestundet (2013: 63.000 €) und 9.271.100 € unbefristet niedergeschlagen (2013: 6.461.000 €). Erlassen wurden 25.300 € (2013: 53.300 €).

6.7.2 Veränderungen sind auch bei Ansprüchen des Landes aus Steuern möglich.

Zum 31.12. erstellt das Finanzministerium für alle Steuerarten eine **Rückstandsübersicht** und fügt diese der Haushaltsrechnung bei.² Auf diese Weise wird in der Haushaltsrechnung nachgewiesen, welche Steueransprüche des Landes bestehen:

Ergebnisse Rückstandsübersicht Steuern

	2014 Mio. €	2013 Mio. €
Kassen-Soll	7.547,3	7.730,2
Kassen-Ist	7.157,4	7.311,2
Differenz	389,9	419,0
abzüglich		
erlassen	17,6*	16,0
niedergeschlagen	123,5**	114,1
Summe Gesamtrückstände	248,8	288,9
davon		
gestundet	12,0	11,2
ausgesetzt	150,5	171,9
echte Rückstände	86,3	105,8

* Darin enthaltene Insolvenzerlasse: 17,2 Mio. € (Vorjahr: 15,6 Mio. €).

** Darin enthaltene Insolvenzniederschlagungen: 89,0 Mio. € (Vorjahr: 60,7 Mio. €).

Bei den erlassenen und niedergeschlagenen Beträgen sind 75 % (106,2 Mio. €) Insolvenzen zuzuordnen.

¹ § 59 LHO.

² Haushaltsrechnung und Vermögensübersicht 2014, Landtagsdrucksache 18/3622, S. 175.