

Landesrechnungshof
Schleswig-Holstein



Bemerkungen 2022

mit Bericht zur
Landeshaushaltsrechnung 2020

Kiel, 28. April 2022



Bemerkungen 2022

des

Landesrechnungshofs
Schleswig-Holstein

mit Bericht zur
Landeshaushaltsrechnung 2020

Kiel, 28. April 2022

Impressum

Herausgeber:

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

Druck:

Firma
Hansadruck und Verlags-GmbH & Co KG
Hansastraße 48
24118 Kiel

Inhaltsverzeichnis

Einleitung

1.	Allgemeines	11
2.	Entlastung des Landesrechnungshofs	12
3.	Besondere Prüfungsfälle	13

Bericht zur Landeshaushaltsrechnung und Vermögensübersicht

4.	Entlastung der Landesregierung für das Haushaltsjahr 2019 und 2018	16
5.	Abschluss der Haushaltsrechnung 2020	16
6.	Feststellungen zur Haushaltsrechnung und Vermögensübersicht 2020	28

Finanzministerium

7.	Übergeordnetes Zuwendungscontrolling aufbauen - Informationsdefizite abbauen	56
8.	Repräsentative Immobilie im Niemansweg - Nutzung ist weiter offen	64

Staatskanzlei

9.	Ausgaben für Personal - im Landeshaushalt nicht transparent abgebildet	73
----	--	----

Landtag

10.	Beauftragtenwesen: Beauftragter für politische Bildung	82
-----	--	----

Ministerium für Bildung, Wissenschaft und Kultur

11.	Bonus für PerspektivSchulen	87
12.	Unterrichtsversorgung, Schulentwicklung und Schulreformen - was hat sich seit dem Schulbericht des Landesrechnungshofs 2009 verändert?	93
13.	Kiel Institut für Weltwirtschaft	108
14.	Freistellungssemester an den Fachhochschulen und den künstlerischen Hochschulen: Grundsätzliche Probleme und einige Mängel	114
15.	Mehr Lehrermäßigungen für Fachhochschulprofessoren zulasten der Studierenden?	121
16.	Zahlt das Land einen zu hohen Extremkostenzuschuss an das UKSH?	130

Ministerium für Energiewende, Landwirtschaft, Umwelt, Natur und Digitalisierung

- | | | |
|-----|---|-----|
| 17. | Schleswig-Holstein ist keine digitale Vorzeigeregion | 136 |
| 18. | Fischotter-Ausstellung im Multimar Wattforum ist zu teuer | 145 |
| 19. | Land verzichtet auf Überschüsse aus Sonderabfallgebühren | 150 |

Ministerium für Inneres, ländliche Räume, Integration und Gleichstellung

- | | | |
|-----|---|-----|
| 20. | Soziale Wohnraumförderung: Förderungen klar an Zielen und Bedarf ausrichten | 154 |
|-----|---|-----|

Ministerium für Wirtschaft, Verkehr, Arbeit, Technologie und Tourismus

- | | | |
|-----|---|-----|
| 21. | AKN Eisenbahn GmbH vor wichtigen Weichenstellungen - Land muss tragfähige Zukunftsstrategie einfordern | 162 |
| 22. | Zuschüsse für schleswig-holsteinische Maskenproduktion in der Corona-Pandemie - Kein Förderbedarf vorhanden | 173 |
| 23. | Der Schilderwald wächst | 179 |

Ministerium für Soziales, Gesundheit, Jugend, Familie und Senioren

- | | | |
|-----|--|-----|
| 24. | Jugendministerium muss die Kostenerstattung an die Jugendämter für unbegleitete minderjährige Ausländer einheitlich, ordnungsgemäß und effizient durchführen | 186 |
| 25. | Verwaltet statt geplant - Ist die Krankenhauslandschaft bedarfsgerecht? | 194 |
| 26. | Chance vertan - keine Personalrichtwerte für die Betreuung von Menschen mit Behinderung in Wohneinrichtungen | 205 |

Abkürzungsverzeichnis

Abs.	Absatz
AKN	AKN Eisenbahn GmbH
Amtsbl. Schl.-H.	Amtsblatt Schleswig-Holstein
AöR	Anstalt öffentlichen Rechts
ARD	Arbeitsgemeinschaft der öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten der Bundesrepublik Deutschland
Art.	Artikel
a. F.	alte Fassung
ber.	berichtigt
BGBI.	Bundesgesetzblatt
Bildungsministerium	Ministerium für Bildung, Wissenschaft und Kultur
BMI	Bundesministerium des Innern und für Heimat
BNK	Baunebenkosten
BOB-SH	Digitalisierungsprojekt zur online Behörden- und Öffentlichkeitsbeteiligung im Bauwesen
bspw.	beispielsweise
BTHG	Bundesteilhabegesetz
bzw.	beziehungsweise
CIO	Chief Information Officer
Dataport	Dataport AöR
dgl.	dergleichen
d. h.	das heißt
DLZP	Dienstleistungszentrum Personal Schleswig-Holstein
EIU	Eisenbahninfrastrukturunternehmen
etc.	et cetera
EU	Europäische Union
EVI	Eisenbahnverkehrsunternehmen
€	Euro
f., ff.	folgende, fortfolgende
FH	Fachhochschule
FHH	Freie und Hansestadt Hamburg
FU -Bau-	Finanzplanungsunterlage -Bau-
Gesundheitsministerium	Ministerium für Soziales, Gesundheit, Jugend, Familie und Senioren
ggf.	gegebenenfalls

GMSH	Gebäudemanagement Schleswig-Holstein
GoBD	Grundsätze zur ordnungsgemäßen Führung und Aufbewahrung von Büchern, Aufzeichnungen und Unterlagen in elektronischer Form sowie zum Datenzugriff
GOES	Gesellschaft für die Organisation der Entsorgung von Sonderabfällen in Schleswig-Holstein
Go-Live-Phase	Phase zum Start des Produktionsbetriebs
GVoBl.	Gesetz- und Verordnungsblatt Schleswig-Holstein
HG	Haushaltsgesetz
HGr	Hauptgruppe
HS	Hochschule
HSG	Gesetz über die Hochschulen und das Universitätsklinikum Schleswig-Holstein (Hochschulgesetz)
IB	Investitionsbank Schleswig-Holstein AöR
IfW	Institut für Weltwirtschaft
IMAG Digitalisierung	Interministerielle Arbeitsgruppe Digitalisierung
IMPULS 2030	InfrastrukturModernisierungsProgramm für unser Land Schleswig-Holstein
IPN	Leibniz-Institut für die Pädagogik der Naturwissenschaften und Mathematik
Innenministerium	Ministerium für Inneres, ländliche Räume, Integration und Gleichstellung
IT	Informationstechnik
Jugendministerium	Ministerium für Soziales, Gesundheit, Jugend, Familie und Senioren
KHEntgG	Krankenhausentgeltgesetz
KHG	Gesetz zur wirtschaftlichen Sicherung der Krankenhäuser und zur Regelung der Krankenhauspflegesätze (Krankenhausfinanzierungsgesetz)
KLR	Kosten- und Leistungsrechnung
km	Kilometer
KMK	Ständige Konferenz der Kultusminister der Länder der Bundesrepublik Deutschland
KOSOZ AöR	Koordinierungsstelle soziale Hilfen der schleswig-holsteinischen Kreise, Anstalt des öffentlichen Rechts

LAsD	Landesamt für soziale Dienste
LAfWG	Landesabfallwirtschaftsgesetz
LAfWGGZustVO	Landesverordnung über die zuständigen Behörden nach abfallrechtlichen Vorschriften
LBV.SH	Landesbetrieb Straßenbau und Verkehr Schleswig-Holstein
Leibniz-Gemeinschaft	Wissenschaftsgemeinschaft Gottfried Wilhelm Leibniz e. V.
LfbA	Lehrkräfte für besondere Aufgaben
LHO	Landeshaushaltsordnung
LKHG	Krankenhausgesetz für das Land Schleswig-Holstein
LKN.SH	Landesbetrieb für Küstenschutz, Nationalpark und Meeresschutz Schleswig-Holstein
LpB	Landeszentrale für politische Bildung
LRH	Landesrechnungshof
LSH	Landesbetrieb Landeslabor Schleswig-Holstein
LV	Landesverfassung
LVS	Lehrveranstaltungsstunden
LVVO	Lehrverpflichtungsverordnung
Mio.	Millionen
Mrd.	Milliarden
Multimar	Multimar Wattforum
NAH.SH	NAH.SH GmbH
NDR	Norddeutscher Rundfunk
NDR-StV	NDR-Staatsvertrag
NKR	Nationaler Normenkontrollrat
NPS	Nationalpark Service gGmbH
Nr.	Nummer
o. g.	oben genannt
OFD	Oberfinanzdirektion
OZG	Onlinezugangsgesetz
PEG	Projektentwicklungsgruppe
PLAKODA	Planungs- und Kostendaten Module
PRINCE2 [®]	Projektmanagementmethode
PSA	Persönliche Schutzausrüstung
PSMB	Personalstruktur- und Personalmanagementberichte
RBK	Richtlinien für die Baukostenplanung Module

Rn.	Randnummer
SGB VIII	Sozialgesetzbuch Achtes Buch - Kinder- und Jugendhilfe
SGB IX	Sozialgesetzbuch Neuntes Buch - Rehabilitation und Teilhabe von Menschen mit Behinderungen
SGB X	Sozialgesetzbuch Zehntes Buch - Sozialverwaltungsverfahren und Sozialdatenschutz
SGB XII	Sozialgesetzbuch Zwölftes Buch - Sozialhilfe
Sozialministerium	Ministerium für Soziales, Gesundheit, Jugend, Familie und Senioren
SPNV	Schienenpersonennahverkehr
StVO	Straßenverkehrsordnung
TH	Technische Hochschule
Tz.	Textziffer
UKSH	Universitätsklinikum Schleswig-Holstein
UMA	Unbegleitete minderjährige Ausländer
u. a.	unter anderem
VE	Verpflichtungsermächtigungen
Verkehrsministerium	Ministerium für Wirtschaft, Verkehr, Arbeit, Technologie und Tourismus
vgl.	vergleiche
VUD	Verband der Universitätsklinika Deutschlands e. V.
VV	Verwaltungsvorschrift
VZ	Verkehrszeichen
VZÄ	Vollzeitäquivalente
Wirtschaftsministerium	Ministerium für Wirtschaft, Verkehr, Arbeit, Technologie und Tourismus
Wissenschaftsministerium	Ministerium für Bildung, Wissenschaft und Kultur
Ziff.	Ziffer
ZIT SH	Zentrales IT-Management Schleswig-Holstein
z. B.	zum Beispiel

Tabellenverzeichnis

Tabelle 1:	Entwicklung des Haushaltssolls 2020	17
Tabelle 2:	Soll-/Ist-Einnahmen 2020	19
Tabelle 3:	Soll-/Ist-Ausgaben 2020	20
Tabelle 4:	Rechnungsmäßiges Jahresergebnis 2020	22
Tabelle 5:	Ermittlung des Finanzierungssaldos	23
Tabelle 6:	Kreditermächtigungen und ihre Inanspruchnahme im Haushaltsvollzug	25
Tabelle 7:	Obergrenze der zulässigen Nettokreditaufnahme 2020	27
Tabelle 8:	Schulden der Extrahaushalte zum 31.12.2020 und im Vergleich zum Vorjahr	34
Tabelle 9:	Übersicht über den Bestand an Rücklagen	51
Tabelle 10:	Gesamtkosten Niemannsweg 220 seit 2015	71
Tabelle 11:	Personalausgaben in Mio. €	76
Tabelle 12:	Personalausgaben (aktives Personal) in Mio. €	78
Tabelle 13:	Haushaltsmittel des Beauftragten für politische Bildung	83
Tabelle 14:	Nutzer Soziale Medien	86
Tabelle 15:	Programmmittel PerspektivSchul-Programm	89
Tabelle 16:	Klassengrößen an den Grundschulen und in der Sekundarstufe	96
Tabelle 17:	Erteilte Unterrichtsstunden je Klasse an den Grundschulen und in der Sekundarstufe	96
Tabelle 18:	Schülerprognose des Bildungsministeriums	98
Tabelle 19:	Durchschnittliche Klassengrößen an Gemeinschaftsschulen 2020/2021 (Sekundarstufe I)	103
Tabelle 20:	Freistellungsemester der Hochschulen	118
Tabelle 21:	Professuren an den Hochschulen	125
Tabelle 22:	Entwicklung der UMA-Bestandszahlen 2012 bis 2021	187

Abbildungsverzeichnis

Abbildung 1:	Entwicklung der Landesschulden 1970 - 2020, jeweils zum 31.12.	33
Abbildung 2:	Pro-Kopf-Verschuldung der Flächenländer inklusive der Extrahaushalte 2020	35
Abbildung 3:	Entwicklung Schuldenstand und Zinsausgaben 2001 bis 2020	37
Abbildung 4:	Zinsausgaben je Einwohner 2011 bis 2020	39
Abbildung 5:	Durchschnittliche Verzinsung im Vergleich	40
Abbildung 6:	Empfänger der Corona-Billigkeitsleistungen	44
Abbildung 7:	Zahlungen an die Empfänger der Corona-Billigkeitsleistungen	44
Abbildung 8:	Entwicklung der Einnahmereste	53
Abbildung 9:	Entwicklung der Ausgaberrreste	53
Abbildung 10:	Quote der in Anspruch genommenen Verpflichtungs- ermächtigungen	55
Abbildung 11:	Höhe der gewährten Zuwendungen in Mio. €	58
Abbildung 12:	Anteil der Programme mit Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen	61
Abbildung 13:	Eingangsbereich Niemannsweg 220	64
Abbildung 14:	Außenansicht Niemannsweg 220	65
Abbildung 15:	Entwicklung von Stellen und VZÄ ab 2010 (Kernverwaltung)	75
Abbildung 16:	Entwicklung von Stellen und VZÄ ab 2010 (außerhalb Kernverwaltung)	77
Abbildung 17:	Finanzierung von Personal - haushaltssystematische Darstellung	79
Abbildung 18:	Entwicklung des Lehrkräftebedarfs bis 2035/36	98
Abbildung 19:	Anteil der Schülerinnen und Schüler im Ganztagschulbetrieb	102
Abbildung 20:	Professuren (VZÄ) an Fachhochschulen	122
Abbildung 21:	Betreuungsrelation an Fachhochschulen	123
Abbildung 22:	Art der Fördermaßnahme 2015 bis 2018	156
Abbildung 23:	Beschilderung Beispiele	183

Bericht zur Landeshaushaltsrechnung und Vermögensübersicht

4. Entlastung der Landesregierung für das Haushaltsjahr 2019 und 2018

Der Landtag hat die Landesregierung am 25.02.2022 gemäß Art. 63 Abs. 2 Verfassung des Landes Schleswig-Holstein für das Haushaltsjahr 2019 entlastet.¹ Bis zum Redaktionsschluss der Bemerkungen 2021 hatte der Landtag die Landesregierung für das Haushaltsjahr 2018 noch nicht entlastet; dies erfolgte am 18.06.2021.²

5. Abschluss der Haushaltsrechnung 2020³

Die Landesregierung hat dem Landtag zu ihrer Entlastung die Haushaltsrechnung und Vermögensübersicht für das Haushaltsjahr 2020 am 02.12.2021 vorgelegt.⁴

Grundlagen für die Haushaltsführung waren

- das Gesetz über die Feststellung eines Haushaltsplanes für das Haushaltsjahr 2020 (Haushaltsgesetz 2020) vom 13.12.2019,⁵
- das Haushaltsbegleitgesetz 2020 vom 13.12.2019,⁶
- das Gesetz über die Feststellung eines Nachtrages zum Haushaltsplan für das Haushaltsjahr 2020 vom 18.03.2020,⁷
- das Gesetz über die Feststellung eines 2. Nachtrages zum Haushaltsplan für das Haushaltsjahr 2020 vom 08.05.2020,⁸
- das Gesetz zur Änderung des Gesetzes über die Feststellung eines Haushaltsplanes für das Haushaltsjahr 2020 (3. Nachtragshaushaltsgesetz) vom 26.08.2020,⁹
- das Gesetz über die Feststellung eines 4. Nachtrages zum Haushaltsplan für das Haushaltsjahr 2020 vom 30.10.2020,¹⁰
- der Haushaltsführungserlass des Finanzministeriums vom 30.12.2019, geändert am 14.05.2020 und am 29.09.2020, und

¹ Plenarprotokoll 19/143, S.10811, Sammeldrucksache 19/3663, TOP 41.

² Plenarprotokoll 19/120, S.9139, Sammeldrucksache 19/3017, TOP 48.

³ Die in diesem Beitrag verwendeten Zahlen entstammen dem Landeshaushalt Schleswig-Holstein. Sofern nicht anders gekennzeichnet, hat der LRH auf Basis dieser Zahlen seine Tabellen und Grafiken erstellt.

⁴ Landtagsdrucksache 19/3486.

⁵ GVOBl. Schl.-H. 2019, S. 584 ff.

⁶ GVOBl. Schl.-H. 2019, S. 612 ff.

⁷ GVOBl. Schl.-H. 2020, S. 152 ff.

⁸ GVOBl. Schl.-H. 2020, S. 214 ff.

⁹ GVOBl. Schl.-H. 2020, S. 503 ff.

¹⁰ GVOBl. Schl.-H. 2020, S. 757 ff.

- der Haushaltsführungserlass des zentralen IT-Managements Schleswig-Holstein vom 09.01.2020.

5.1 Entwicklung des Haushaltssolls

Der Haushaltsplan inklusive der Nachträge weist Einnahmen und Ausgaben von jeweils

23.229.229.400 €

sowie Verpflichtungsermächtigungen (VE) von 1.398.131.000 € aus.

Nach Vollzug des Haushalts beträgt das Haushaltssoll in Einnahmen und Ausgaben

23.242.678.500 €.

Das Haushaltssoll der VE steigt im Vollzug auf 1.460.339.502 €.

Das Finanzministerium hatte nach dem Haushaltsgesetz (HG) in weitere Einnahmen und Ausgaben von 13.449.100 € sowie in weitere VE von 62.208.502 €, die jeweils als Solländerung gelten, eingewilligt:

Entwicklung des Haushaltssolls 2020

Rechtliche Grundlage	Einnahmen €	Ausgaben €	VE €
Haushaltsplan 2020 inklusive des 4. Nachtrags	23.229.229.400	23.229.229.400	1.398.131.000
zusätzliche Mittel Dritter (§ 6 Abs. 1 HG 2020)	+3.549.000	+4.049.000	+24.670.402
Impuls 2030 (§ 8 Abs. 14 HG 2020)			+4.687.100
Bekämpfung SARS-CoV-2 (§ 8 Abs. 17 HG 2020)	+9.900.100	+9.400.100	+19.651.000
Abschiebehaft (§ 19 Abs. 3 HG 2020)			+13.200.000
Summe Haushaltssoll	23.242.678.500	23.242.678.500	1.460.339.502

Tabelle 1: Entwicklung des Haushaltssolls 2020

5.2 Solländerungen im Buchführungssystem unvollständig dargestellt

Nach den Regelungen des HG kann das Finanzministerium im Haushaltsvollzug in zusätzliche Ausgaben einwilligen, wenn deren Deckung durch Minderausgaben oder Mehreinnahmen gewährleistet ist. Buchungstechnisch wird dies durch sog. Solländerungen erfasst. Solländerungen entstehen dadurch, dass entweder

- Haushaltsmittel von einem Ausgabetitel (Abgang) zu einem anderen Ausgabetitel (Zugang) umgesetzt werden, oder
- zusätzliche Ausgaben durch entsprechende Zugänge bei einem Einnahmetitel gedeckt sind.

Solländerungen führen dazu, dass ein in Einnahmen und Ausgaben ausgeglichener Haushalt auch nach den gebuchten Solländerungen ausgeglichen ist.

Im Haushaltsjahr 2020 konnten aus technischen Gründen einige Solländerungen nicht vollständig im Buchführungsverfahren verbucht werden. Als Folge weist das Buchführungsverfahren bei den Ausgaben ein Haushalts-Soll von 23.257.718.500,00 € auf. Das Haushalts-Soll Ausgaben gemäß Haushaltsführung beläuft sich aber nur auf 23.242.678.500,00 €. Die Differenz beträgt 15.040.000 € und betrifft Haushaltstitel in der Hauptgruppe 9 „Besondere Finanzierungsausgaben“. Dem zuständigen IT-Dienstleister des Landes ist es bis zur Erstellung der Jahresabschlusslisten 2020 nicht gelungen, die technischen Probleme zu beheben. Ein materieller Schaden ist nicht entstanden. Das Finanzministerium stellt die Differenz in der Haushaltsrechnung transparent dar.¹

5.3 Kassenmäßiger Abschluss

Der Haushalt 2020 weist nach seinem Vollzug mit Ist-Einnahmen und Ist-Ausgaben von jeweils 24.836.111.765,72 € ein ausgeglichenes kassenmäßiges Jahresergebnis von 0 € nach § 82 Nr. 1 c Landeshaushaltsordnung (LHO)² auf.

Die Einnahmen und Ausgaben überschreiten das Haushaltssoll jeweils um 1.593 Mio. € (+6,9 %).

¹ Vgl. Landtagsdrucksache 19/3486, S. 2.

² Landeshaushaltsordnung Schleswig-Holstein (LHO) vom 29.06.1992, GVOBl. Schl.-H. S. 381, zuletzt geändert am 25.02.2021, GVOBl. Schl.-H. S. 201.

5.3.1 Einnahmen 2020

Soll-/Ist-Einnahmen 2020

Hauptgruppen	Haushalts-		Unterschied Ist - Soll in Mio. €
	Soll in Mio. €	Ist in Mio. €	
Einnahmen			
0 Einnahmen aus Steuern und steuerähnlichen Abgaben	9.562,2	9.793,9	231,7
1 Verwaltungseinnahmen, Einnahmen aus Schuldendienst und dgl.	416,5	492,9	76,4
2 Einnahmen aus Zuweisungen und Zuschüssen mit Ausnahme für Investitionen	1.721,1	3.348,8	1.627,7
3 Einnahmen aus Schuldenaufnahmen, aus Zuweisungen und Zuschüssen für Investitionen, besondere Finanzierungseinnahmen	11.542,9	11.200,5	-342,4
Einnahmen insgesamt	23.242,7	24.836,1	1.593,4

Tabelle 2: Soll-/Ist-Einnahmen 2020

Die aus der Tabelle ersichtlichen Veränderungen der Ist-Einnahmen im Vergleich zum Haushaltssoll sind auf folgende wesentliche Aspekte zurückzuführen:

Die Steuereinnahmen haben sich im 1. Corona-Jahr über 230 Mio. € besser als erwartet entwickelt. Im 4. Nachtrag sind sie auf Basis der September-Steuerschätzung, der sog. Interimssteuerschätzung, veranschlagt worden. Die tatsächliche Entwicklung überrascht nicht, denn im November taxierten die Steuerschätzer die Steuereinnahmen des Landes auf 9.700 Mio. €. Die Anteile an den Gemeinschaftsteuern (Einkommen-, Körperschaft- und Umsatzsteuer) inklusive der Gewerbesteuerumlage sind um 103,8 Mio. € und die Landessteuern (u. a. Erbschaftsteuer, Grunderwerbsteuer) um 128,2 Mio. € gestiegen. Die Verwaltungseinnahmen sind um 76,4 Mio. € höher ausgefallen als geplant. Die höheren Einnahmen bei den Zuweisungen und Zuschüssen ergeben sich im Wesentlichen durch

- 773,3 Mio. € Gelder des Bundes für die Schaffung von Intensivbetten, zum Ausgleich für freigehaltene Versorgungsbetten und für Soforthilfen im Rahmen der Corona-Pandemie,
- 370,1 Mio. € Beteiligung des Bundes an den Leistungen für Unterkunft und Heizung zur Weiterleitung an Kreise und kreisfreie Städte,
- 239,0 Mio. € Entnahmen aus den Sondervermögen „Breitband“ und „Moin SH“,
- 94,7 Mio. € Zuweisungen des Bundes zur Regionalisierung des öffentlichen Personennahverkehrs und

- 59,8 Mio. € Finanzausgleichsumlage nach § 21 Finanzausgleichsgesetz Schleswig-Holstein.

Hierbei handelt es sich um zweckgebundene Einnahmen, die überwiegend nicht im Haushalt 2020 veranschlagt waren. Sie erhöhen die Ausgaben in gleichem Umfang.

Der Rückgang der Einnahmen bei der Hauptgruppe 3 um 342 Mio. € resultiert überwiegend aus einer geringeren Schuldenaufnahme als ursprünglich vorgesehen (- 648 Mio. €). Diesen Mindereinnahmen stehen Mehreinnahmen aus der Rücklagenentnahme (+ 27 Mio. €), aus Zuweisungen von den Sondervermögen (+ 94 Mio. €) und aus der globalen Mindereinnahme (+ 200 Mio. €) gegenüber.

5.3.2 Ausgaben 2020

Soll-/Ist-Ausgaben 2020

Hauptgruppen	Haushalts-		Unter-
	Soll in Mio. €	Ist in Mio. €	schied Ist - Soll in Mio. €
Ausgaben			
4 Personalausgaben	4.607,2	4.504,5	-102,7
5 Sächliche Verwaltungsausgaben und Ausgaben für den Schuldendienst	5.170,0	5.041,5	-128,5
6 Ausgaben für Zuweisungen und Zuschüsse mit Ausnahme für Investitionen	6.706,5	8.219,1	1.512,6
7 Baumaßnahmen	234,4	179,1	-55,3
8 Sonstige Ausgaben für Investitionen und Investitionsförderungsmaßnahmen	1.434,2	1.210,4	-223,8
9 Besondere Finanzierungsausgaben	5.090,3*	5.681,5	591,2
Ausgaben insgesamt	23.242,7	24.836,1	1.593,4

Tabelle 3: Soll-/Ist-Ausgaben 2020

* Im Buchführungssystem wird ein Betrag von 5.105,4 Mio. € ausgewiesen. Dieser ist aufgrund der fehlerhaften Solländerungen um 15,04 Mio. € zu hoch (vgl. Tz. 5.2).

Die Veränderungen der Ist-Ausgaben im Vergleich zum Haushaltssoll sind auf folgende wesentliche Aspekte zurückzuführen:

Die Mehrausgaben bei den Zuweisungen und Zuschüssen (+ 1.512,6 Mio. €) ergeben sich vorwiegend aus den Zuführungen an die Sondervermögen (+ 417,6 Mio. €), aus der an die Kommunen weiterzuleitenden Bundesbeteiligung an den Leistungen für Unterkunft und Heizung (+ 370,1 Mio. €) und aus weiterzuleitenden Corona-Mitteln/-Hilfen des Bundes (+ 753,7 Mio. €).

Bei der Hauptgruppe 9 „Besondere Finanzierungsausgaben“ sind die Mehrausgaben (+ 591,2 Mio. €) im Wesentlichen auf höhere Rücklagenzuführungen (+ 972,5 Mio. €) bzw. auf Minderausgaben bei der globalen Mehrausgabe (- 415,6 Mio. €) zurückzuführen.

Den Mehrausgaben bei den Hauptgruppen 6 und 9 stehen Minderausgaben beim Personal, überwiegend aufgrund nicht benötigter Mittel für Tarif- und Besoldungserhöhungen, gegenüber. Die geringeren Ausgaben bei der Hauptgruppe 5 ergeben sich hauptsächlich aus Minderausgaben für sächliche Verwaltungsausgaben. Die Ausgaben für Investitionen (Hauptgruppen 7 und 8) waren um 279,1 Mio. € geringer als veranschlagt. Davon entfallen 55,3 Mio. € auf Baumaßnahmen und 223,8 Mio. € auf „Sonstige Ausgaben für Investitionen und Investitionsförderungsmaßnahmen“, wobei Letztere überwiegend aufgrund geringerer Zuweisungen für Investitionen an den öffentlichen Bereich (- 52,3 Mio. €) und geringere Darlehensvergaben (- 122,3 Mio. €) gesunken sind.

5.4 **Über- und außerplanmäßige Ausgaben**

Im Haushaltsvollzug kann das Finanzministerium in über- oder außerplanmäßige Ausgaben der Ressorts einwilligen, wenn sie unvorhergesehen und unabweisbar sind (Notbewilligungsrecht).¹ 2020 gab es 15 Überschreitungen in Höhe von insgesamt 6,5 Mio. €.

5.4.1 **Überschreitungen mit Einwilligung**

Die Haushaltsansätze wurden bei 3 Haushaltstiteln mit Einwilligung des Finanzministeriums um 4,9 Mio. € überschritten. Hierbei handelte es sich um 2 überplanmäßige Ausgaben und eine außerplanmäßige Ausgabe.

5.4.2 **Mehr Überschreitungen ohne Einwilligung**

Haushaltsüberschreitungen sind nur bei unvorhergesehenen und unabweisbaren Ausgaben und nur mit Einwilligung des Finanzministeriums zulässig. Deswegen hat der Landtag in seinen Voten zu den Bemerkungen 2017 des LRH die Dienststellen aufgefordert, die Haushaltsvermerke und Deckungsringe zu kontrollieren und ggf. anzupassen. Das Finanzministerium hat hierzu von der Landtagsverwaltung, der Staatskanzlei und den Ressorts Berichte angefordert. Die Antworten wurden dem Finanzausschuss vorgelegt.² Dieser erwartet, dass die betroffenen Ressorts die angekündigten Maßnahmen umsetzen.³ Das Finanzministerium verweist auf

¹ § 37 Abs. 1 LHO.

² Vgl. Umdruck 19/764.

³ Vgl. Landtagsdrucksache 19/1074, S. 2.

das Votum des Landtages auch in seinem unveröffentlichten Haushaltsführungserlass für das Haushaltsjahr 2020.

Trotz der Erwartung des Finanzausschusses und der Hinweise des Finanzministeriums beliefen sich die Haushaltsüberschreitungen 2020 ohne Einwilligung des Finanzministeriums auf 1,6 Mio. € bei 12 Haushaltstiteln. Im Haushaltsjahr zuvor waren es noch 2,6 Mio. € bei nur 6 Überschreitungen.

Haushaltsüberschreitungen ohne Einwilligung des Finanzministeriums verstoßen gegen das Haushaltsrecht. Daher sind alle Ressorts, vor allem die Beauftragten für den Haushalt der obersten Landesbehörden, aufgefordert, die Vorgaben der LHO einzuhalten und bei künftigen Überschreitungen die Einwilligung des Finanzministeriums einzuholen.

5.5 Rechnungsmäßiges Jahresergebnis

Im Haushaltsabschluss ist nach § 83 Nr. 2 d LHO auch das rechnungsmäßige Jahresergebnis nachzuweisen. Dieses setzt sich zusammen aus dem kassenmäßigen Jahresergebnis (vgl. Tz. 5.3), aus den Salden der aus dem Haushaltsjahr 2019 übertragenen sowie der in das Haushaltsjahr 2021 zu übertragenden Einnahme- und Ausgabereste. Das rechnungsmäßige Jahresergebnis beträgt 60,1 Mio. €. Die folgende Tabelle verdeutlicht die Herleitung dieses Ergebnisses:

Rechnungsmäßiges Jahresergebnis 2020

Kassenmäßiges Jahresergebnis	0,00 €
zuzüglich Unterschiedsbetrag der aus 2019 übertragenen Haushaltsreste sowie der nach 2021 zu übertragenden Haushaltsreste	
aus dem Haushaltsjahr 2019 übertragene ¹	
Einnahmereste	6.056.244,11 €
./. Ausgabereste	184.336.233,86 €
Saldo	- 178.279.989,75 €
in das Haushaltsjahr 2021 zu übertragende	
Einnahmereste	8.667.724,14 €
./. Ausgabereste	126.879.814,35 €
Saldo (= rechnungsmäßiges Gesamtergebnis)	- 118.212.090,21 €
Unterschied aus den Salden der Haushaltsreste (Saldo 2021 abzgl. Saldo 2019)	60.067.899,54 €
Rechnungsmäßiges Jahresergebnis	60.067.899,54 €

Tabelle 4: Rechnungsmäßiges Jahresergebnis 2020

¹ Unter Berücksichtigung der in 2020 in Abgang gestellten Beträge.

5.6 Finanzierungssaldo

Der Finanzierungssaldo beschreibt die Differenz zwischen den laufenden Einnahmen und Ausgaben des Landes. Aus dem Ergebnis („Finanzierungsdefizit“ oder „Finanzierungsüberschuss“) kann abgelesen werden, ob die laufenden Einnahmen ausreichen, die laufenden Ausgaben zu decken. Ein Finanzierungsdefizit wird durch Krediteinnahmen und/oder Rücklagenentnahmen finanziert.

Der Finanzierungssaldo errechnet sich aus der Gegenüberstellung der Gesamteinnahmen und -ausgaben, die um besondere Finanzierungsvorgänge bereinigt werden. Die folgende Tabelle stellt die Berechnungsschritte dar:

Ermittlung des Finanzierungssaldos

	Soll Mio. €	Ist Mio. €
Gesamteinnahmen	23.242,7	24.836,1
./.. Schuldenaufnahmen am Kreditmarkt	10.731,6	10.083,8
./.. Entnahmen aus Rücklagen, Fonds und Stöcken	1,0	36,7
./.. Entnahmen aus Überschüssen der Vorjahre	0,0	0,0
= Nettoeinnahmen	12.510,0	14.715,7
./.. Haushaltstechnischen Verrechnungen	32,3	40,7
= bereinigte Einnahmen	12.477,7	14.675,0
Gesamtausgaben	23.242,7	24.836,1
./.. Tilgungsausgaben an Kreditmarkt	4.001,7	4.021,8
./.. Zuführungen an Rücklagen, Fonds und Stöcke	4.657,5	5.640,9
./.. Ausgaben zur Deckung von Fehlbeträgen aus Vorjahren	0,0	0,0
= Nettoausgaben	14.583,4	15.173,5
./.. Haushaltstechnischen Verrechnungen	32,3	40,7
= bereinigte Ausgaben	14.551,1	15.132,8
Finanzierungssaldo (bereinigte Einnahmen ./.. bereinigte Ausgaben)	- 2.073,4	- 457,8

Tabelle 5: Ermittlung des Finanzierungssaldos

Aus der Differenz der bereinigten Ist-Einnahmen von 14.675 Mio. € und bereinigten Ist-Ausgaben von 15.132,8 Mio. € ergibt sich ein Finanzierungssaldo von - 457,8 Mio. €. Mit dem 4. Nachtragshaushaltsplan war ein Finanzierungssaldo von - 2.073,4 Mio. € geplant. Dieser hat sich im Haushaltsvollzug um 1.615,6 Mio. € reduziert.

Faktisch betrug der Finanzierungssaldo aber nicht nur - 457,8 Mio. €, sondern - 1.022 Mio. €. Die Landesregierung hatte 564 Mio. € aus dem Sondervermögen „IMPULS 2030“ zum Abbau des Investitions- und Sanierungsstaus in die neu eingerichtete Rücklage „IMPULS 2030“ überführt. Diese „Umbuchung“ hat die Einnahmen des Landes formal erhöht. Entnahmen aus Sondervermögen werden bei der Ermittlung des Finanzie-

rungssaldos - anders als Rücklagenzuführungen - nicht herausgerechnet. Somit sind 564 Mio. € Einnahmen berücksichtigt, die für Ausgaben nicht zur Verfügung standen. Ohne die Entnahme von 564 Mio. € hätte sich ein Defizit von 1.022 Mio. € ergeben.

Das Finanzierungsdefizit von 457,8 Mio. € wurde vollständig durch Kredite gedeckt. Zusätzlich hat die Landesregierung 5,6 Mrd. € an Rücklagen zugeführt. Die Rücklagenzuführung wurde ebenfalls durch Kredite finanziert, den sog. Corona-Notkredit. Insgesamt betrug die Nettokreditaufnahme daher 6,1 Mrd. €.

5.7 Kreditermächtigung

Nach Art. 61 Abs. 1 Verfassung des Landes Schleswig-Holstein (LV) sind Einnahmen und Ausgaben grundsätzlich ohne Krediteinnahmen auszugleichen.

Ursprünglich ermächtigte das Haushaltsgesetz 2020 das Finanzministerium, Kredite bis zu einem Höchstbetrag von 3.974,6 Mio. € aufzunehmen. Dieser Betrag ergibt sich aus der Anschlussfinanzierung für planmäßige Tilgungen abzüglich der geplanten Nettotilgung von 27 Mio. €.

Der Landtag erhöhte diese Ermächtigung durch Gesetz über die Feststellung eines

- Nachtrages vom 18.03.2020 um 500 Mio. € auf 4.474,6 Mio. €,
- 2. Nachtrages vom 08.05.2020 um 500 Mio. € auf 4.974,6 Mio. €
- 4. Nachtrages vom 30.10.2020 um 5.757 Mio. € auf 10.731,6 Mio. €.

Die Kreditermächtigung erhöhte sich im Haushaltsvollzug um die Beträge, die zur Marktpflege (15.000 €) und zur Anschlussfinanzierung zusätzlicher Tilgungen (Umschuldung 2020: 20,0 Mio. €) erforderlich¹ waren, auf insgesamt 10.751,6 Mio. €. Die folgende Tabelle zeigt, in welcher Höhe das Finanzministerium diese Ermächtigung in Anspruch nahm:

¹ Vgl. § 18 Abs. 4 LHO.

**Brutto- und Nettokreditermächtigungen und ihre Inanspruchnahme
im Haushaltsvollzug in €**

Kreditermächtigung	
Nettokreditaufnahme	6.729.905.800,00
Anschlussfinanzierung für planmäßige Tilgungen	3.986.603.100,00
Anschlussfinanzierung aus der Schuldenübernahme der LVSH	15.132.600,00
Anschlussfinanzierung für außerplanmäßige Tilgungen	20.000.000,00
Marktpflege	15.000,00
Bruttokreditermächtigung	10.751.656.500,00
Inanspruchnahmen	
Nettokreditaufnahme	6.061.999.703,91
davon: aufgenommen im Kalenderjahr 2020	1.321.492.842,10
davon: aufgenommen im Kalenderjahr 2021, Umbuchung nach 2020 als Haushaltsausgleich	4.740.521.861,81
Anschlussfinanzierung für planmäßige Tilgungen	3.986.603.031,37
Anschlussfinanzierung aus der Schuldenübernahme der LVSH	15.132.586,73
Anschlussfinanzierung für außerplanmäßige Tilgungen	20.000.000,00
Marktpflege	15.000,00
Inanspruchnahme der Bruttokreditermächtigung	10.083.750.322,01
Differenz aus Ermächtigung und Inanspruchnahme	667.906.177,99

Tabelle 6: Kreditermächtigungen und ihre Inanspruchnahme im Haushaltsvollzug

Die Differenz aus Ermächtigung und Inanspruchnahme von 667,9 Mio. € hat die Landesregierung als Mindereinnahme nachgewiesen. Damit steht diese Ermächtigung nicht mehr zur Verfügung.

Die in Tabelle 6 dargestellte Inanspruchnahme der Bruttokreditaufnahme von 10.083,8 Mio. € beinhaltet auch die Kreditaufnahme von 4.740,5 Mio. € zur Finanzierung des Haushaltsausgleichs 2020. Hierdurch wurde der Haushalt in Einnahmen und Ausgaben zum Ende des Haushaltsjahres buchhalterisch ausgeglichen. Die liquiditätsmäßige Kreditaufnahme erfolgte 2021. Damit das Finanzministerium die entsprechenden Kreditverpflichtungen zum Haushaltsausgleich 2020 in 2021 eingehen konnte, bedurfte es hierfür einer entsprechenden Ermächtigung. Dies wur-

de in der Vergangenheit stets durch das Ausbringen einer entsprechenden Restkreditermächtigung gewährleistet.

Der Landtag beschloss jedoch am 30.10.2020¹ auf die Bildung von Restkreditermächtigungen ab dem Haushaltsjahr 2020 zu verzichten. Stattdessen sollte ab 2021 die Kreditermächtigung des jeweiligen Haushaltsjahres in ihrer Höhe um den Betrag der Rücklagenzuführung und -entnahme angepasst werden. Durch diese Flexibilisierungsregeln sollte eine bedarfsgerechte Kreditermächtigung generiert werden.

Im Zuge der Beratungen des Haushaltsentwurfs 2022 teilte die Landesregierung allerdings mit, dass im Haushaltsvollzug 2021 die bestehende Kreditermächtigung nicht ausreiche, um den Haushaltsausgleich 2020 zu finanzieren. Dies sei u.a. auf unvorhergesehene Änderungen der Rahmenbedingungen, vor allem auf unterbliebene, ursprünglich geplante Rücklagenentnahmen sowie auf Steuermehreinnahmen, die unter den neu aufgestellten Prämissen zu einer Reduzierung der Kreditermächtigung führten, zurückzuführen.²

Der Landtag änderte³ daraufhin seinen Beschluss aus 2020 und nahm die neuen Flexibilisierungsregeln sowie den Verzicht auf die Bildung von Restkreditermächtigungen wieder zurück. Die Folge: Nach § 18 Absatz 2 Satz 1 LHO galt die verbleibende Kreditermächtigung des Haushaltsjahres 2020 von 4.740,5 Mio. € für das Haushaltsjahr 2021 weiter.

Eine korrigierte Haushaltsrechnung mit einer Restkreditermächtigung von 4.740,5 Mio. € lag bis zum Redaktionsschluss dieser Bemerkungen nicht vor.

5.8 **Vorgaben der Schuldenbremse formal eingehalten**

Die Schuldenbremse in Schleswig-Holstein ist in Art. 61 LV normiert.

Demnach darf die Landesregierung neue Kredite nur zum Ausgleich konjunkturentwicklungsbedingter Einnahmeausfälle sowie zur Finanzierung sogenannter finanzieller Transaktionen aufnehmen. Eine strukturelle Nettokreditaufnahme lässt die Schuldenbremse seit 2020 grundsätzlich nicht mehr zu.

¹ Vgl. Landtagsdrucksache 19/2491.

² Vgl. Umdruck 19/6735.

³ Vgl. Landtagsdrucksache 19/3515.

Das Ausführungsgesetz zu Art. 61 LV¹ bestimmt die Höhe der maximal möglichen Nettokreditaufnahme. Diese beträgt für 2020 rund 918 Mio. € und leitet sich rechnerisch wie folgt her:

Obergrenze der zulässigen Nettokreditaufnahme 2020

Komponenten	in Mio. €
maximal zulässige strukturelle Nettokreditaufnahme	0,0
./. Konjunkturkomponente	-705,3
./. Saldo finanzieller Transaktionen	-238,8
./. Restzahlung Konsolidierungshilfe	26,6
= Obergrenze der haushaltsmäßigen Nettokreditaufnahme	917,5
tatsächliche Nettokreditaufnahme	6.062,0
Überschreitung der Obergrenze	5.144,5

Tabelle 7: Obergrenze der zulässigen Nettokreditaufnahme 2020

Das Haushaltjahr 2020 hat mit einer Nettokreditaufnahme von 6,1 Mrd. € abgeschlossen. Die Kreditobergrenze wurde somit um 5,1 Mrd. € überschritten.

Eine solche Überschreitung ist nur zulässig bei Naturkatastrophen oder außergewöhnlichen Notsituationen, die sich der Kontrolle des Staates entziehen und die staatliche Finanzlage erheblich beeinträchtigen.

Der Landtag hat zunächst am 18.03.2020 und danach zuletzt am 30.10.2020 festgestellt, dass die Ausbreitung des Corona-Virus (SARS-CoV-2) eine außergewöhnliche Notsituation im Sinne des Artikel 61 Abs. 3 LV erzeugt, die sich der Kontrolle des Staates entzieht und die staatliche Finanzlage erheblich beeinträchtigt. Zur Bewältigung der außergewöhnlichen Notsituation sind Kreditaufnahmen zulässig. Der Landtag hat Kredite in Höhe von bis zu 5,5 Mrd. € bewilligt. Ob diese Höhe erforderlich war, bezweifelt der LRH.

Die Landesregierung hat die Vorgaben der Schuldenbremse damit formal eingehalten.²

¹ Gesetz zur Ausführung von Artikel 61 der Verfassung des Landes Schleswig-Holstein vom 29.03.2012, GVOBl. Schl.-H. S. 427, neu gefasst durch Gesetz vom 13.12.2019, GVOBl. Schl.-H. S. 612.

² Vgl. Tz. 6.2.

6. Feststellungen zur Haushaltsrechnung und Vermögensübersicht 2020

Im Haushaltjahr 2020 hat der Landtag eine Corona-Notkreditermächtigung von 5,5 Mrd. € bereitgestellt, damit die Landesregierung Ausgaben bis zum Jahr 2030 finanzieren kann.

Eine solche mehrjährige Kreditaufnahme „auf Vorrat“ entspricht nicht der Zielsetzung der Schuldenbremse.

Zudem fehlt bei einem erheblichen Teil der als Corona-bedingt klassifizierten Ausgaben der geforderte unmittelbare Zusammenhang zur Corona-Pandemie.

Mit einer Pro-Kopf-Verschuldung von 11.002 € weist Schleswig-Holstein wie in den Vorjahren auch 2020 den zweithöchsten Wert unter den Flächenländern aus. Dieser Wert liegt 70% über der durchschnittlichen Pro-Kopf-Verschuldung aller Flächenländer von 6.520 €.

2020 sind für nicht benötigte Liquidität Negativzinsen in Höhe von 4,1 Mio. € angefallen. Für diese sogenannten Verwahrtgelte sind seit 2017 bislang 12,8 Mio. € gezahlt worden. Das Finanzministerium sollte der Anregung des LRH folgen und nicht benötigte Liquidität für Anschlussfinanzierungen auslaufender Altschulden verwenden.

Die Landesregierung hat Ende 2020 zahlreiche Rücklagen neu gebildet. Der LRH empfiehlt, vom Instrument der Rücklagen nur restriktiv Gebrauch zu machen. Diese schränken die Transparenz im Haushalt ein und umgehen das Jährlichkeitsprinzip.

Die Landesregierung sollte die Berechnung der Konjunkturkomponente künftig transparenter darstellen. Dem Landtag sollten alle notwendigen Informationen sowie die einzelnen Ableitungsschritte zur Verfügung gestellt werden.

6.1 Prüfauftrag des LRH

Nach Art. 63 Abs. 1 Satz 2 Verfassung des Landes Schleswig-Holstein (LV) hat die Landesregierung dem Landtag die Haushaltsrechnung vorzulegen. Der LRH berichtet dem Landtag und der Landesregierung unmittelbar zur Haushaltsrechnung.

6.2 Zum Corona-Notkredit 2020

Der Landtag hat die außergewöhnliche Notsituation festgestellt und zusätzliche Kredite von bis zu 5,5 Mrd. € bewilligt. Auf Basis dieser Ermächtigung hat die Landesregierung im Haushaltsjahr 2020 den sogenannten Corona-Notkredit aufgenommen. Im Falle von Naturkatastrophen wie der Corona-Pandemie lässt die Schuldenbremse solche Kreditaufnahmen grundsätzlich zu.

Voraussetzung sind die folgenden Kriterien, die gleichzeitig erfüllt sein müssen: Die Naturkatastrophe

- entzieht sich der Kontrolle des Staates und
- beeinträchtigt den Haushalt erheblich.

Letzteres bezieht sich auf den Finanzbedarf zur Beseitigung der aus der Naturkatastrophe resultierenden Schäden und etwaigen vorbeugenden Maßnahmen. Mit Blick auf die Finanzkraft muss der Bedarf außerordentlich hoch sein. Dem Normzweck folgend ist davon auszugehen, dass die Regelung zu einer ergänzenden Nettokreditaufnahme ermächtigt, *„in dem die Aufwendungen für die Bewältigung und Überwindung der Naturkatastrophe die staatliche Finanzlage – ggf. voraussichtlich – erheblich beeinträchtigen. [...] Nicht zulässig ist mithin eine Komplettfinanzierung der Maßnahmen zur Bewältigung und Überwindung der Notsituation durch Nettoneuverschuldung.“*¹

Von dieser Ausnahme zur Einhaltung der Schuldenbremse ist restriktiv Gebrauch zu machen.

Demnach dürfen Notkredite nur im jeweiligen Haushaltsjahr und auch nur in der Höhe aufgenommen werden, in der sie zur Bewältigung der Krise benötigt werden (zeitliche Konnexität). Zudem muss ein Kausalzusammenhang zwischen den pandemiebedingten Mehrausgaben und der Nettokreditaufnahme bestehen (inhaltliche Konnexität).²

¹ Vgl. Kube in Maunz/Düring, Kommentar zum Grundgesetz, Art. 109, Rn. 217.

² Vgl. Konferenz der Präsidentinnen und Präsidenten der Rechnungshöfe des Bundes und Länder, Hildesheimer Erklärung vom 21.09.2020.

Diesen Anforderungen hält der Corona-Notkredit im Haushalt 2020 nur begrenzt stand:

6.2.1 **Kreditaufnahme „auf Vorrat“ verfassungsrechtlich bedenklich**

Von den 5,5 Mrd. € entfallen nur 656 Mio. € auf die kurzfristige Krisenbewältigung im Haushaltsjahr 2020, nämlich

- 491 Mio. € für Mehrausgaben im Rahmen des Nothilfeprogramms Corona sowie
- 165 Mio. € für den Ausgleich von Gewerbesteuerausfällen bei den Kommunen.

Die restlichen 4,8 Mrd. € hat die Landesregierung verschiedenen Rücklagen zugeführt. Sie will damit erwartete Steuerausfälle sowie laufende Ausgaben in den nächsten Jahren finanzieren, teilweise bis ins Jahr 2030:¹

- 1.425 Mio. € zur Finanzierung struktureller Steuermindereinnahmen und Mehrausgaben in den Jahren 2021 bis 2024,
- 2.500 Mio. € zur Sicherung der Investitionen des Landes in die Infrastruktur bis 2030,
- 260 Mio. € zur Unterstützung der Kommunen bei der Bewältigung der Krise bis 2030 sowie
- 659 Mio. € zur Abwicklung des Nothilfeprogramms Corona bis 2024.²

Dieses Vorgehen hat für die Landesregierung zwar den „Vorteil“, dass der Landtag das Vorliegen einer außergewöhnlichen Notsituation nur einmalig für das Haushaltsjahr 2020 mit Zweidrittelmehrheit feststellen musste.

Aber der Grundsatz der zeitlichen Konnexität ist verletzt, wenn Notkredite über 10 Jahre lang verplant werden. Denn die Landesregierung dürfte Notkredite nur im jeweiligen Haushaltsjahr und auch nur in der Höhe aufnehmen, wie sie zur Bewältigung der Krise benötigt werden.

Auch der Staatsgerichtshof des Landes Hessen hat in seinem Urteil zum dortigen „Corona-Sondervermögen“ entschieden, dass eine mehrjährige Kreditaufnahme „auf Vorrat“ nicht der Zielsetzung der Schuldenbremse entspricht. Vielmehr müsse über eine notlageninduzierte Kreditaufnahme in kurzfristigen Abständen jeweils neu entschieden werden.

¹ Vgl. Landtagsdrucksache 19/2491.

² Vgl. Landtagsdrucksache 19/3486, S. 8, Nr. 7.

6.2.2 Fehlender Zusammenhang zur Notlage

Neben der zeitlichen Konnexität fehlt bei einem erheblichen Teil der Maßnahmen, die die Landesregierung mit dem Corona-Notkredit finanzieren will, ein unmittelbarer Zusammenhang zur Corona-Pandemie (inhaltliche Konnexität).

Das gilt insbesondere für die geplante Kreditfinanzierung der Investitionen des Landes in die Infrastruktur von ursprünglich bis zu 2,5 Mrd. €. Diese Ausgaben waren bereits seit langem geplant und haben mit der Corona-Pandemie nichts zu tun.

Auch für weitere der als Corona-bedingt klassifizierten Mehrausgaben ist kein direkter Pandemiebezug erkennbar.¹ Dazu zählen zum Beispiel:

- 25 Mio. € für Maßnahmen zur Umsetzung des Handlungsrahmens Künstliche Intelligenz,
- 27 Mio. € für Speichertechnologie und intelligente Netzinfrastruktur, davon
 - Energieforschung (8 Mio. €),
 - Klimaschutz für Bürgerinnen und Bürger, u.a. Batteriespeicher, E-Fahrräder, Lastenräder etc. (4 Mio. €),
 - Batteriezellforschung (5,5 Mio. €),
- 20 Mio. € für eine Wasserstoffstrategie des Landes,
- 9 Mio. € für Kommunale Wärmewende und Kofinanzierung von EFRE-Projekten zur Energiewende,
- 8 Mio. € für nachhaltige Maßnahmen in der Waldbewirtschaftung,
- 2 Mio. € für den Um- und Neubau von tierwohlgerechten Ställen,
- 3 Mio. € für den Neubau einer Leichtathletik- und Beachvolleyballhalle,
- 3 Mio. € für die Förderung von Elektromobilität sowie
- 5 Mio. € für die CO₂-Gebäudesanierung.

Diese Ausgaben von insgesamt 2,6 Mrd. € mögen im Einzelfall sinnvoll sein, sind aber nicht mit der Corona-bedingten Notsituation zu begründen.

6.3 Schuldenstand und Liquidität

Nach § 18 Abs. 1 Landeshaushaltsordnung (LHO)² bestimmt das Haushaltsgesetz, bis zu welcher Höhe das Finanzministerium Kredite zur Deckung von Ausgaben und zur Aufrechterhaltung einer ordnungsmäßigen Kassenwirtschaft aufnehmen darf.

¹ Vgl. Umdruck 19/6346.

² Landeshaushaltsordnung Schleswig-Holstein vom 29.06.1992, GVOBl. Schl.-H. S. 381, zuletzt geändert durch Gesetz vom 21.02.2018, GVOBl. Schleswig-H. S. 58.

Die Inanspruchnahme dieser Kreditermächtigungen obliegt dem Finanzministerium.

6.3.1 **Wie hoch ist Schleswig-Holstein verschuldet?**

In der Haushaltsrechnung werden unterschiedliche Schuldenstände (Kreditmarktschulden, fundierte Schulden sowie Schulden des Kernhaushalts beim nicht-öffentlichen Bereich) sowie Betrachtungszeiträume (Kalenderjahr und Haushaltsjahr) für den Kernhaushalt dargestellt.¹

Der Vergleich der jeweiligen Schuldenstände mit den Vorjahreswerten bringt unterschiedliche Neuverschuldungen hervor.²

Der fundierte Schuldenstand zum Ende des Haushaltsjahres ist im Vergleich zum Vorjahr um 6,1 Mrd. € auf 34,8 Mrd. € gestiegen. Hier spiegelt sich u. a. der Corona-Notkredit wider.³ Dieser Notkredit hat als buchhalterische Einnahme die Ausgaben für die Bildung der Rücklagen (vgl. Tz. 6.2.1) finanziert. Insofern handelt es sich bei dem fundierten Schuldenstand zum Ende des Haushaltsjahres 2020 zunächst um einen buchungsmäßigen Schuldenstand. Die valutierte, also liquiditätsmäßige Kreditaufnahme erfolgte in 2021. Daher war die tatsächliche Verschuldung am Kreditmarkt 2020 geringer.

Laut Haushaltsrechnung war der Kernhaushalt des Landes zum 31.12.2020 am Kreditmarkt mit 30 Mrd. € verschuldet, im Vergleich zum Vorjahr ein Anstieg um 1,5 Mrd. €. Die folgende Grafik zeigt die Entwicklung seit 1970:

¹ Vgl. Landtagsdrucksache 19/3486, S. 219.

² Vgl. Bemerkungen 2019 des LRH, Nr. 6.9.4.

³ Vgl. Tz. 6.2.

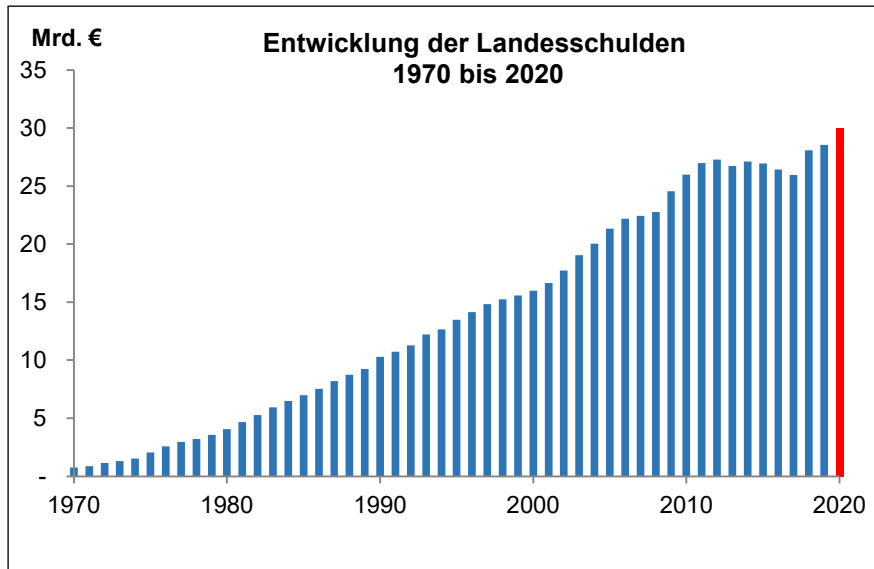


Abbildung 1: Entwicklung der Landesschulden 1970 - 2020, jeweils zum 31.12.

Quelle: Umdruck 19/6014.

Diese Darstellung der Schulden bezieht sich auf den Kernhaushalt und umfasst nicht die Verschuldung der Extrahaushalte des Landes. Deren Verschuldung wird durch das Statistische Bundesamt veröffentlicht.¹ Die Schulden des öffentlichen Gesamthaushalts (Kernhaushalt inkl. Extrahaushalte) ermöglicht die Vergleichbarkeit der öffentlichen Haushalte untereinander, da auch aus dem Landeshaushalt ausgegliederte Einrichtungen berücksichtigt werden.

Das Statistische Bundesamt weist für den öffentlichen Gesamthaushalt des Landes Schleswig-Holstein eine Verschuldung beim nicht-öffentlichen Bereich von insgesamt 31.974 Mio. € (2019: 30.764 Mio. €) aus. Dieser Schuldenstand zum 31.12. setzt sich zusammen aus:

- Schulden des Kernhaushalts 29.108 Mio. € (2019: 27.802 Mio. €)

sowie

- Schulden der Extrahaushalte 2.867 Mio. € (2019: 2.962 Mio. €).

Bei der vom Statistischen Bundesamt dargestellten Verschuldung werden Schulden beim öffentlichen Bereich herausgerechnet. Daher reduziert sich der Schuldenstand des Kernhaushalts um fast eine Milliarde € von 30.026 Mio. € auf 29.108 Mio. €.

¹ „Einnahmen, Ausgaben und Schulden der Extrahaushalte der Länder 2020“, abrufbar unter www.destatis.de.

Die Schulden der Extrahaushalte verteilen sich wie folgt:

**Schulden Extrahaushalte
in Mio. €**

Extrahaushalt	2020	Veränderung zum Vorjahr
Dataport AöR	7,4	+0,5
hsh portfoliomanagement AöR	931,0	-78,6
HSH Finanzfonds AöR	1.787,5	0
Universität Kiel	0,9	-0,1
Kommunaler Investitionsfonds (KIF)	139,5	-17,2
Landesmuseen Schloss Gottorf	0,3	0
Insgesamt:	2.866,6	-95,4

Tabelle 8: Schulden der Extrahaushalte zum 31.12.2020 und im Vergleich zum Vorjahr ohne Life Science Nord Management GmbH (17 € Kassenkredit, Vorjahr: 36.242 €)

Quelle: „Einnahmen, Ausgaben und Schulden der Extrahaushalte der Länder 2020“, Statistisches Bundesamt (www.destatis.de).

Das Finanzministerium war dem Vorschlag des LRH aus den Bemerkungen 2020¹ gefolgt und hat erstmalig in der Haushaltsrechnung die Daten des Statistischen Bundesamts angegeben, auf welche Extrahaushalte sich die Schulden verteilen.

6.3.2 Pro-Kopf-Verschuldung des Landes inklusive der Extrahaushalte

Jeder Schleswig-Holsteiner hatte zum 31.12.2020 rechnerisch eine Schuldenlast von 11.002 € zu tragen. Hierin sind nur die Landesschulden enthalten. Hinzu kommen noch die anteiligen Schulden des Bundes und der Kommunen. Im Vergleich zum Vorjahr ist der Wert um 393 € gestiegen (2019: 10.609 €).

Nachfolgende Grafik stellt die Pro-Kopf-Verschuldung des Landes Schleswig-Holstein und der übrigen Flächenländer 2020 dar:

¹ Vgl. Bemerkungen 2020 des LRH, Nr. 6.8.4.

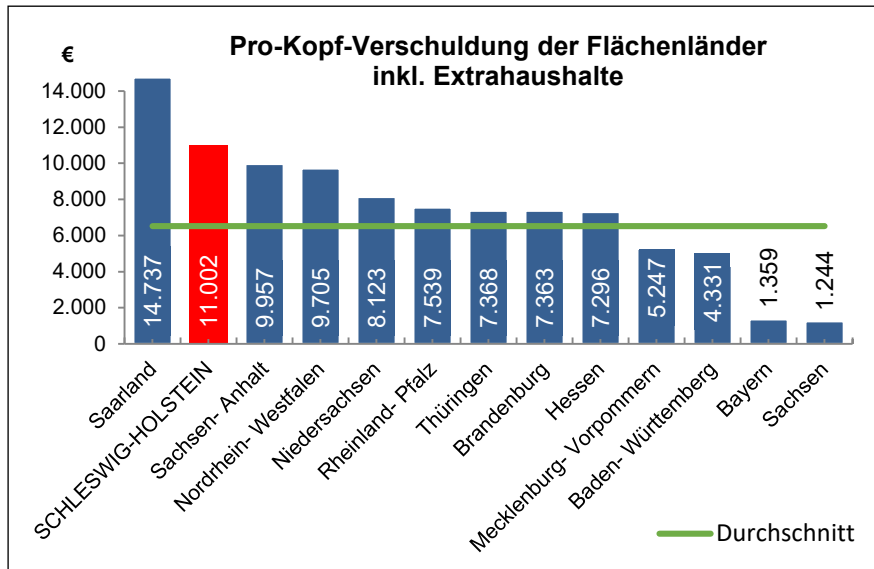


Abbildung 2: Pro-Kopf-Verschuldung der Flächenländer inklusive der Extrahaushalte 2020
 Quelle: Eigene Berechnungen und Statistisches Bundesamt (Destatis), Schulden des Öffentlichen Gesamthaushalts, Fachserie 14 Reihe 5, Ziffer 17.2. vom 28.07.2021, abrufbar unter www.destatis.de.

Wie in den Vorjahren war auch 2020 Schleswig-Holstein nach dem Saarland das am zweithöchsten verschuldete Flächenland.¹

Je Einwohner übersteigt der Schuldenstand des Landes (11.002 €) den Durchschnitt der Flächenländer (6.520 €) um fast 70 %. Zusammen hatten die Flächenländer 501,6 Mrd. € Schulden und 76,9 Mio. Einwohner.

6.3.3 Kassenverstärkungskredite

Durch Kassenverstärkungskredite kann das Finanzministerium die Zahlungsfähigkeit des Landes auch kurzfristig sichern. Durch das Haushaltsgesetz 2020 war das Finanzministerium ermächtigt, solche Kredite von bis zu 10 % der festgestellten Einnahmen und Ausgaben aufzunehmen. Infolge der 4 Nachträge stieg dieser Ermächtigungsrahmen von ursprünglich 1,7 Mrd. € auf 2,3 Mrd. €.

Das Finanzministerium nutzte diese Ermächtigung, blieb hierbei aber deutlich unter der Höchstgrenze: Die Summe aus mehreren Kassenverstärkungskrediten belief sich an einem Tag maximal auf 700 Mio. € (2019: 600 Mio. €).

Auch 2020 war der Geldmarkt durch negative Zinsen bestimmt. Daher nahm das Land durch die Kassenverstärkungskredite rund 275.500 € an Zinsen ein.

¹ Vgl. Bemerkungen 2020 des LRH, Nr. 6.8.6 und Bemerkungen 2021 des LRH, Nr. 6.10.2.

6.3.4 **Anlage kurzfristig nicht benötigter Gelder**

Nicht benötigte Liquidität beließ das Finanzministerium auf dem Bundesbankkonto oder legte die Mittel am Geldmarkt an. Da der Geldmarkt auch 2020 durch negative Zinsen bestimmt war, fielen Zinsausgaben von 4,1 Mio. € an.

Damit sind seit 2017 insgesamt 12,8 Mio. € verausgabt worden, um kurzfristig nicht benötigte Liquidität auf den Konten des Landes oder am Geldmarkt zu verwahren.

Das **Finanzministerium** will der Anregung¹ des LRH nicht folgen, nicht benötigte Liquidität für Anschlussfinanzierungen auslaufender Altschulden zu verwenden. Es begründet seine Haltung mit der Verfügbarkeit von Liquidität, die in krisenbetroffenen Phasen einen besonderen Wert habe. Insbesondere im Corona-Jahr 2020 hätten unsichere Einnahmen und Ausgaben die Liquiditätsplanung erschwert, sodass kreditfinanzierte Liquiditätsbeschaffungen zeitlich vorgezogen würden.

Der **LRH** bleibt bei seiner Auffassung. Die bestehende Regelung für Bestände der Sondervermögen in § 2 Abs. 9 HG 2022 sollte auch für die Liquidität auf landeseigenen Konten gelten. Dies würde dem Finanzministerium auch in „normalen“ Phasen mehr Flexibilität einräumen.

6.4 **Zinsausgaben auch 2020 gesunken – im Ländervergleich zu hoch**

Trotz steigender Verschuldung sinken seit 2011 die Zinsausgaben. 2020 musste das Land 325,3 Mio. € für seine Schulden zahlen. Das sind 87,1 Mio. € weniger als im Vorjahr. Nachfolgende Grafik zeigt die Entwicklung:

¹ Vgl. Bemerkungen 2021, Nr. 6.10.4.

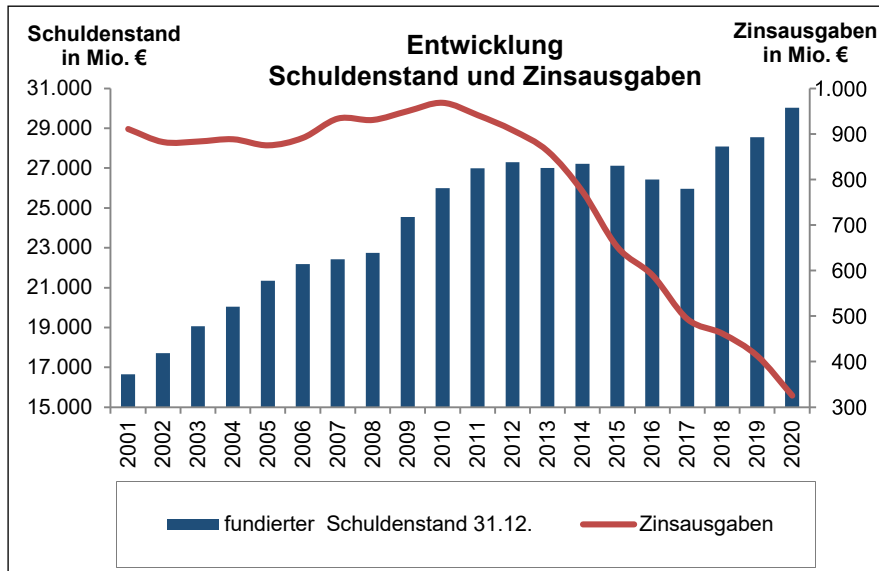


Abbildung 3: Entwicklung Schuldenstand und Zinsausgaben 2001 bis 2020

Quelle: Eigene Berechnungen und Haushaltsrechnungen.

Von 2010 bis 2020 sind die Schulden um über 4 Mrd. € gestiegen. Im gleichen Zeitraum sind die Zinsausgaben für die Landesschulden von 969 Mio. € auf 325 Mio. €, also um 644 Mio. €, gesunken. Ursache hierfür ist der rückläufige Zins: 2010 muss das Land durchschnittlich 3,9 % für seine Schulden zahlen, 2020 nur noch 1,1 %.

Da die jährlichen Zinersparnisse durch Mehrausgaben an anderer Stelle konsumiert wurden, ist das langfristige Zinsänderungsrisiko für den Haushalt hoch. Denn sollte der Durchschnittszins wieder das Niveau von 2010 erreichen, müsste das Land rein rechnerisch Zinsmehrausgaben von einer Mrd. € verkraften.

6.4.1 Zinsausgaben zum Teil durch Agien reduziert

Maßgeblich für die rückläufigen Zinsausgaben sind neben dem niedrigen Zinsniveau auch die Entnahme von 10 Mio. € aus der Zinsausgleichsrücklage sowie die vereinnahmten Agien – 2020 im Saldo 73,7 Mio. €.

Bei einem Agio erhält das Land eine Summe vom Kreditgeber ausgezahlt, die höher ist als die vereinbarte Kreditsumme. Die Differenz wird im Haushalt vereinnahmt und mit den übrigen Zinsausgaben verrechnet. Daher verringern sich zum Zeitpunkt der Kreditaufnahme die Zinsausgaben. Im Gegenzug wird ein höherer Nominalzins vereinbart.

Dieser vergleichsweise teurere Zins führt in den Folgejahren zu höheren Zinsausgaben, da das Land die Einnahme aus Agio nicht auf die Laufzeit des Kredits verteilt. Er verbleibt also einnahmeseitig bei einem einmaligen

Effekt, der sich in Summe durch höhere Zinsausgaben in den nächsten Jahren abbaut. Agio verändert die Zinsausgaben über die Gesamtlaufzeit der jeweiligen Kredite nicht. Allerdings lassen sich durch solche Vertragsgestaltungen die Zinsausgaben zwischen einzelnen Haushaltsjahren verschieben. Auf diesen Effekt hat der LRH bereits 2020 hingewiesen:

„Dadurch eröffnen sich Gestaltungsmöglichkeiten. So könnte das Finanzministerium bei angespannter Haushaltslage vermehrt Agio-Zahlungen vereinbaren, um so die Zinsausgaben kurzfristig zu senken. Diese „Einsparung“ könnte zur Deckung von Mehrausgaben oder Mindereinnahmen verwendet werden, obwohl damit Zinsmehrausgaben in späteren Haushaltsjahren verbunden sind. Aus Sicht des LRH sollten solche Gestaltungsmöglichkeiten in Zeiten der Schuldenbremse vermieden werden. Er empfiehlt dem Finanzministerium daher, zukünftig Agio-Einnahmen und Disagio-Ausgaben gleichmäßig über die jeweiligen Kreditlaufzeiten zu verteilen.“¹

Nach wie vor hält es der LRH für erforderlich, diese Gestaltungsmöglichkeiten einzuschränken. Ebenfalls hat die Deutsche Bundesbank ihre Forderung nach einer periodengerechten Verteilung der Agien im Bundeshaushalt erneuert.²

Das **Finanzministerium** legt Wert auf die Feststellung, dass die 2020 generierten Agio-Zahlungen dem historisch niedrigen Zinsumfeld geschuldet und nicht Folge beabsichtigter Gestaltungsmöglichkeiten seien. Zudem sei eine buchhalterische Verteilung der Agien über die Kreditlaufzeiten mit einem unverhältnismäßigen Aufwand verbunden. Die Vereinnahmung im laufenden Haushaltsjahr entspreche dem Jährlichkeitsprinzip des kameraleen Haushalts sowie der Praxis des Bundes und aller Länder und sei systemkonform.

Der **LRH** hält an seiner Auffassung fest. Die Praxis des Finanzministeriums führt im Saldo zu einem niedrigeren Ausweis von Zinsausgaben, als diese wirtschaftlich betrachtet tatsächlich sind. Insoweit ist auch der Aussage des Finanzministeriums zu widersprechen, dass alle Länder die Agien im laufenden Haushaltsjahr vereinnahmen würden. Zumindest für die doppisch buchenden Länder Hamburg und Hessen trifft dies nicht zu.

Gemessen am eigenen Maßstab handelt das Finanzministerium bei der Darstellung der Zinsrücklagen im kameraleen Haushalt schon jetzt nicht systemkonform. Dies gilt sowohl für die Ausgleichsrücklage für Zinsausgaben als auch für die Rücklage für Diskontierungsanlagen. Im Ergebnis

¹ Vgl. Bemerkungen 2020 des LRH, Nr. 7.7.

² Vgl. Deutsche Bundesbank, Monatsbericht Juni 2021, S. 49.

kommt es zu einer periodengerechten Verteilung von Zinsbestandteilen und nicht zu einer vollständigen Vereinnahmung im laufenden Haushaltsjahr. Das Finanzministerium hätte also die Möglichkeit, auch Agio-Einnahmen periodengerecht zu verteilen.

6.4.2 Zinsausgaben je Einwohner im Ländervergleich überdurchschnittlich hoch

Obwohl die Zinsausgaben des Landes Jahr für Jahr sinken, sind sie im Vergleich zu den anderen Flächenländern immer noch zu hoch.

Die Zinsausgaben je Einwohner haben sich in Schleswig-Holstein dem Durchschnitt der Flächenländer zwar angenähert, liegen aber immer noch darüber, wie nachfolgende Grafik zeigt:

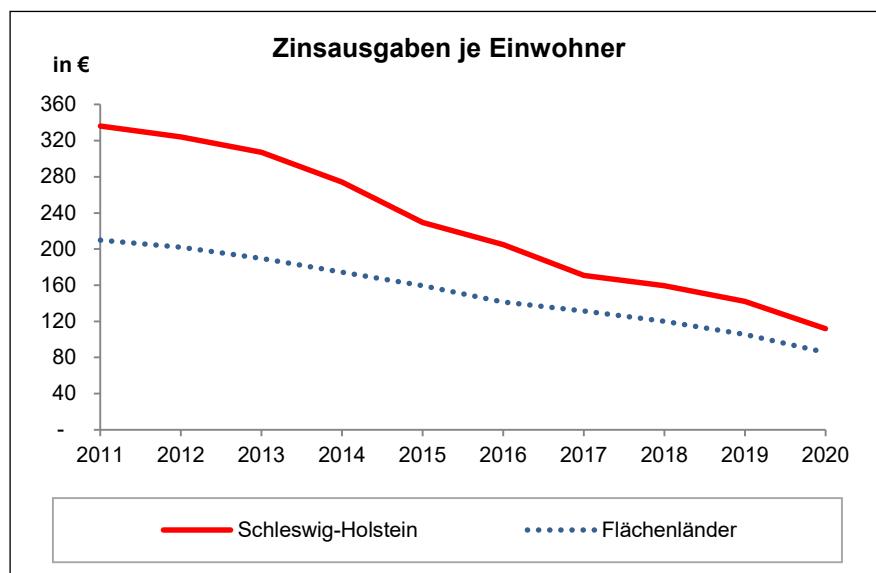


Abbildung 4: Zinsausgaben je Einwohner 2011 bis 2020

Quelle: Eigene Berechnung; Datengrundlage: „Einnahmen und Ausgaben der Länder (Kernhaushalte) seit 1995“, Zentrale Datenstelle der Landesfinanzminister; „Bevölkerung am 31.12.2020 nach Nationalität und Bundesländern“, Statistisches Bundesamt (Destatis).

2020 entfielen auf jeden Einwohner Schleswig-Holsteins Zinsausgaben von 112 €. Die Flächenländer hingegen wiesen Ausgaben von durchschnittlich 86 € je Einwohner auf. Dass Schleswig-Holsteiner 26 € mehr zahlen, ist das Ergebnis der hohen Verschuldung des Landes.

Das damit verbundene Zinsänderungsrisiko wird unter Tz. 6.4 beschrieben. Da die Landesregierung grundsätzlich risikoavers handelt, verfolgt das Finanzministerium eine Zinssicherungsstrategie und setzt Finanzderivate ein.

Die Folgen des aktiven Schuldenmanagements sind ebenfalls im Ländervergleich erkennbar, denn die durchschnittliche Verzinsung liegt deutlich unter dem Länderschnitt:

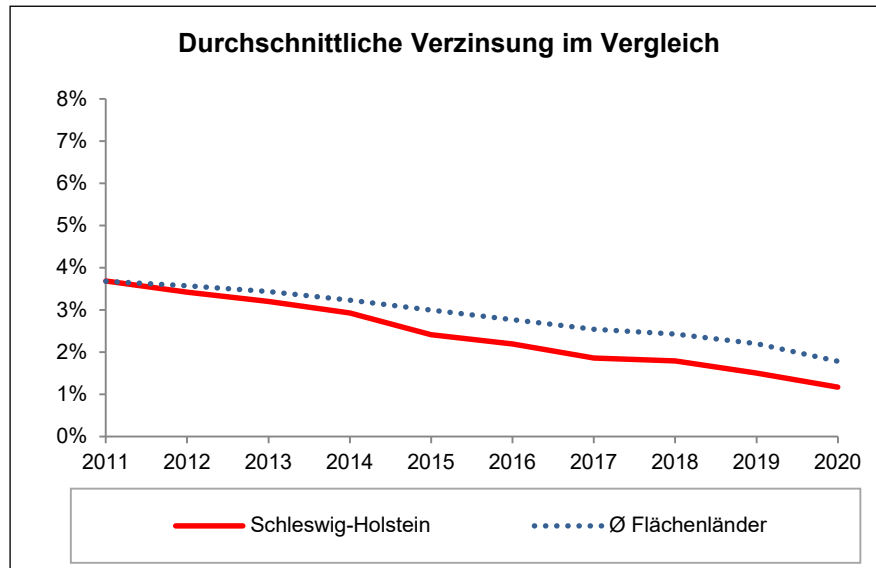


Abbildung 5: Durchschnittliche Verzinsung im Vergleich

Quelle: Eigene Berechnung. Dargestellt ist die durchschnittliche Verzinsung der Verschuldung, gemessen als Anteil der Zinsausgaben am Schuldenstand des Vorjahres im Kernhaushalt. Datengrundlage: Zentrale Datenstelle der Landesfinanzminister (ZDL), „Einnahmen und Ausgaben der Länder (Kernhaushalte) seit 1995“ sowie ZDL, „Schulden öffentlicher Haushalte seit 2010“.

Auch wenn die Entwicklung kurzfristig erfreulich für die Landesfinanzen ist: Aus der Grafik ist nicht ablesbar, wie die einzelnen Länder ihre Zinsänderungsrisiken steuern. Schon unterschiedliche Kreditlaufzeiten wirken sich auf die Zinshöhe und damit die Durchschnittsverzinsung aus.

Es ist zu berücksichtigen, dass wegen des hohen Schuldenstands ein Anstieg der Zinssätze Schleswig-Holstein besonders hart treffen würde. Durch die derzeitige Ausrichtung der Zinssicherungsstrategie wird dieses Risiko zwar begrenzt und zeitlich verschoben. Um das Zinsänderungsrisiko noch weiter zu verringern, würden höhere Sicherungskosten entstehen. Daher sollte das Land seine im Ländervergleich zu hohe Verschuldung reduzieren.¹

6.5 Implizite Verschuldung aus künftigen Versorgungszahlungen

Neben dem Zinsänderungsrisiko muss der Landeshaushalt weitere Risiken abfedern. Hierzu zählen auch die Ausgaben für die Altersversorgung der Beamten, Richter und sonstigen Amtsträger des Landes. Diese Aus-

¹ Vgl. Bemerkungen des LRH 2020, Nr. 7.

gaben sind in den vergangenen Jahrzehnten erheblich gestiegen, nämlich von 400 Mio. € in 1990 auf rund 1,4 Mrd. € in 2020.

Die implizite Verschuldung des Landes aus Pensionsverpflichtungen inklusive der Beihilfe wird im kameralen Rechnungswesen nicht ausgewiesen. Daher berichtet das Finanzministerium über die künftigen Versorgungslasten gesondert in der Haushaltsrechnung und kommt somit einer Forderung¹ des Landtages nach.

Diese Verpflichtungen werden als Barwert dargestellt. Der Barwert drückt den aktuellen Gegenwartswert aller künftigen Zahlungen aus. Die erwarteten Zahlungen zinst das Finanzministerium mit einem Diskontsatz von 1,2 % auf den 31.12. des Berichtsjahres ab und errechnet so einen Barwert für 2020 von 70,5 Mrd. €.

Das Finanzministerium hat den verwendeten Diskontsatz als Durchschnitt der letzten 10 Jahre errechnet und hierbei die ersten 5 Monate aus 2021 berücksichtigt. Allerdings müssen nach den angewendeten „Standards staatlicher Doppik“² die vergangenen 10 Jahre zum Stichtag 31.12. genutzt werden. Unter Berücksichtigung der von dort aus zu beachtenden letzten 120 Monatswerte errechnet sich ein Diskontsatz von 1,36 %. Dies wirkt sich unmittelbar auf die Höhe aus und führt zu einem Barwert von 67,9 Mrd. €. Um Aussagen und Bewertungen im Vergleich zum Vorjahr vornehmen zu können, nutzt der LRH diesen Wert.

Im Vergleich zu 2019 (66,8 Mrd. €) ist die Verpflichtung um 1,1 Mrd. € gestiegen. Dieser Zunahme liegen zwei Effekte zugrunde:

1. Je niedriger der Zinssatz, desto höher der Barwert:

Im Vergleich zum Vorjahr ist der Diskontsatz von 1,72 % auf 1,36 % gesunken. Dies wirkt sich unmittelbar auf die Höhe des Barwerts aus, denn ein sinkender Zins lässt den Barwert steigen: Da die Verzinsung geringer ist, muss mehr Geld bereitgestellt werden.

Um darstellen zu können, wie sich die Verpflichtung des Landes ohne diesen Zinseffekt verändert, hat der LRH weitere Berechnungen durchgeführt und kommt zu folgendem Ergebnis: Ohne Zinseinflüsse sind die Verpflichtungen des Landes um 5,4 Mrd. € zurückgegangen.

¹ Vgl. Landtagsdrucksache 16/2331, S.4.

² Abrufbar unter www.bundesfinanzministerium.de.

2. Finanzministerium plant mit geringeren Versorgungsausgaben:

Im Vergleich zu 2019 rechnet das Finanzministerium für 2020 mit geringeren Versorgungsausgaben, die in die Barwertberechnung einfließen. Insgesamt sind die Gesamtausgaben, die jeweils über einen Zeitraum von 65 Jahren betrachtet werden, um 10,3 Mrd. € gesunken. Tatsächlich hat es 2020 einen Anstieg der Planstellen gegeben, der grundsätzlich zu höheren Gesamtausgaben hätte führen müssen.

Das **Finanzministerium** teilt mit, dass es bei seiner Berechnung zu einer fehlerhaften Übertragung der Ausgangsdaten gekommen sei. Tatsächlich läge der Barwert zum 31.12.2020 bei 76,6 Mrd. €. Im Rahmen der Haushaltsrechnung für 2021 werde die Berechnung der impliziten Verschuldung für 2020 noch einmal korrigiert dargestellt.

6.6 **Berechnung der Konjunkturkomponente transparenter darstellen**

Die Schuldenbremse in Schleswig-Holstein schreibt vor, die Einnahmen des Landes um konjunkturelle Schwankungen zu bereinigen.

Technisch erfolgt die Konjunkturbereinigung über eine sog. Konjunkturkomponente. Gegenwärtig wird in der Haushaltsrechnung lediglich die Höhe der Konjunkturkomponente angegeben¹. Wie sich diese im Einzelnen zusammensetzt, ist nicht nachvollziehbar. Denn es fehlen öffentlich nicht zugängliche Informationen, wie die Höhe der Steuerrechtsänderungen, die Schleswig-Holstein vom Bundesfinanzministerium mitgeteilt werden.

Die Höhe der Konjunkturkomponente kann den Ausgabenspielraum des Landes erheblich beeinflussen. Deshalb sollte die Landesregierung die Berechnung der Konjunkturkomponente künftig transparenter darstellen und dem Landtag alle notwendigen Informationen sowie die einzelnen Ableitungsschritte zur Verfügung stellen.

6.7 **Billigkeitsleistungen**

Leistungen aus Gründen der Billigkeit dürfen nur gewährt werden, wenn dafür Ausgabemittel besonders zur Verfügung gestellt werden (§ 53 LHO).

Die Landesregierung hat 2020 vermehrt auf dieses Instrumentarium zurückgegriffen, um möglichst „unbürokratisch“ Corona-bedingte Hilfezahlungen leisten zu können. Die besonderen Ausgabemittel hat der Landtag

¹ Vgl. Haushaltsrechnung 2020, Landtagsdrucksache 19/ 3486, S. 221.

mit Beschluss zum Corona-Notkredit und den Nachtragshaushalten (vgl. Tz. 5.7) bereitgestellt.

Mit Billigkeitsleistungen können Schäden und Nachteile ausgeglichen oder gemildert werden, die ihre Ursache in einem Ereignis haben, das für den betroffenen Personenkreis nicht vorhersehbar war und von ihm auch nicht zu vertreten ist. Billigkeitsleistungen sind an keine nachgelagerten Handlungen des Zahlungsempfängers gekoppelt.

Damit unterscheiden sich Billigkeitsleistungen von Zuwendungen (§ 23 LHO). Mit Zuwendungen schafft die Landesregierung finanzielle Anreize, damit Dritte Vorhaben durchführen, an deren Realisierung das Land ein erhebliches Interesse hat.

6.7.1 **In 2020 gewährte Billigkeitsleistungen und deren Empfänger**

Da ein zentraler Überblick des Finanzministeriums über die gewährten Billigkeitsleistungen fehlt, hat der LRH die entsprechenden Daten bei den Ressorts abgefragt. Eine inhaltliche Prüfung der einzelnen Maßnahmen war damit nicht verbunden.

In 2020 gewährte die Landesregierung 800,4 Mio. € an Billigkeitsleistungen, davon 800,1 Mio. € Corona-bedingt. Die restlichen Zahlungen betrafen Kormorschäden und die Abwicklung der Dürrehilfen.

Insgesamt wurden die Corona-bedingten Zahlungen an 67.025 Unternehmen, Vereine, private Haushalte sowie Kommunen geleistet. Davon erhielten 57.487 Unternehmen Leistungen des Bundes, die über den Landeshaushalt abgewickelt wurden. Denn der Bund stellte Mittel im Zuge der Soforthilfe und der Überbrückungshilfen dem Land zur Verfügung.

Ausschließlich aus Landesmitteln sind 333,5 Mio. € an 9.538 Empfänger gezahlt worden.

Wie sich die Gruppe der 9.538 Empfänger von Corona-bedingten Billigkeitsleistungen zusammensetzt, zeigt nachstehende Grafik:

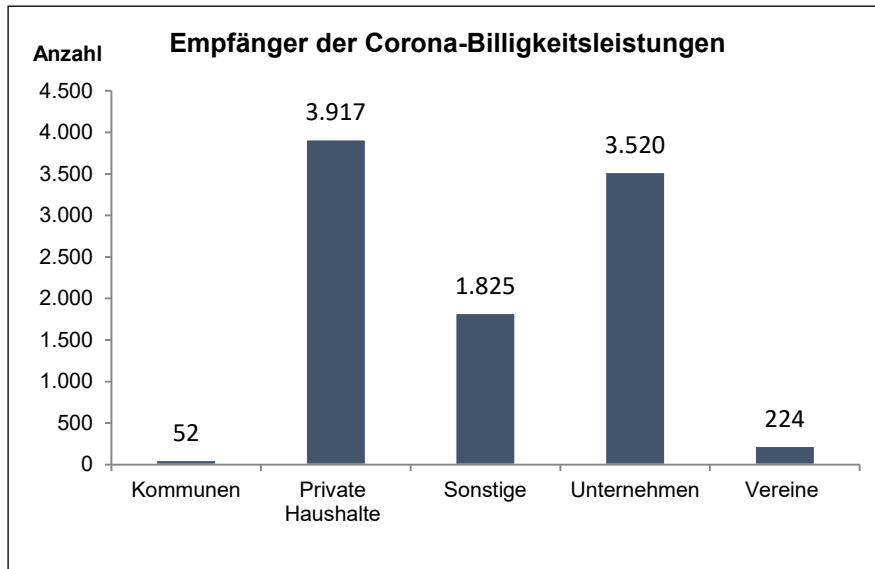


Abbildung 6: Empfänger der Corona-Billigkeitsleistungen
Quelle: LRH.

Bei einer Aufteilung der Empfänger-Gruppen nach der Anzahl der geförderten Einheiten stehen die privaten Haushalte sowie die Unternehmen hervor. Die Gruppe der „Sonstigen“ ist heterogen; hierunter fallen z.B. Stiftungen, freie Träger von Ganztags- und Betreuungsangeboten sowie Hochschulen.

Bei einer Aufteilung nach der Höhe der insgesamt verteilten Zahlungen ändert sich das Bild, wie folgende Grafik zeigt:

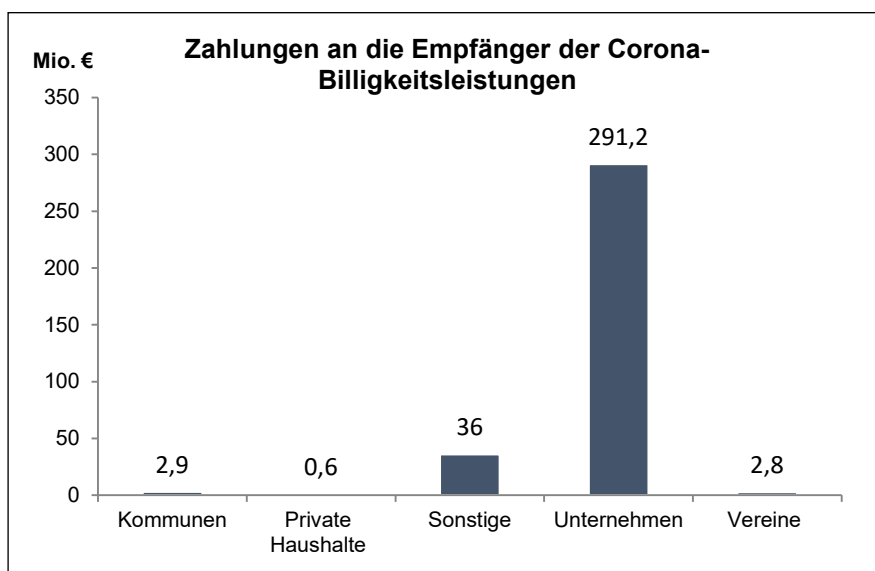


Abbildung 7: Zahlungen an die Empfänger der Corona-Billigkeitsleistungen
Quelle: LRH.

Die Werte in den Grafiken richten sich nach den Empfängern der Haushaltsmittel. In der Kategorie „Unternehmen“ sind auch 52,6 Mio. € für den sog. Pflegebonus enthalten. Richtig wäre, diese Zahlungen an die Pflegekräfte der Kategorie „Private Haushalte“ zuzurechnen. Nach den Verfahrensregelungen für die Abwicklung der Corona-Prämie¹ empfangen die Zahlungen des Landes jedoch zunächst die Arbeitgeber.

6.7.2 **Wonach richtete sich die Verteilung der Billigkeitsleistungen?**

Bei Billigkeitsleistungen nach § 53 LHO handelt es sich nicht um Zuwendungen. Zudem hat die Landesregierung gesonderte Verwaltungsvorschriften nicht erlassen.

Daher ist es formal nicht zu beanstanden, dass im Ausgangsjahr der Corona-Pandemie insgesamt 27 Programme aufgelegt wurden, die nicht alle mit Richtlinien hinterlegt waren.

Beispielsweise hat das Sozialministerium zur „Umsetzung eines Prämienaufstockungsbetrags des Landes gem. § 150a Abs. 9 SGB XI durch die Soziale Pflegeversicherung“ zwei Verwaltungsvereinbarungen mit Pflegekassen getroffen. Diesen Weg wählte das Ministerium, um den Verwaltungsaufwand bei der Abwicklung des sogenannten Pflegebonus möglichst gering zu halten. Die Festlegungen des Landes „über einen Pflegebonus für Beschäftigte in Einrichtungen der stationären Krankenpflege“ veröffentlichte das Ministerium auf seiner Internetseite und leitete diese den Antragsstellern direkt zu.

Die Ressorts, die für ihre Programme Richtlinien erlassen haben, gewährten die Billigkeitsleistungen teilweise unter der Maßgabe der Verwaltungsvorschriften zu § 44 LHO in analoger Anwendung. Dies zeigt, dass in Krisenzeiten die Verwaltung nach pragmatischen Lösungen sucht.

Im Hinblick auf den Grundsatz der Gleichbehandlung empfiehlt der LRH, einheitliche Grundsätze für die Gewährung von Billigkeitsleistungen zu erarbeiten. Angesichts der damit verbundenen steuernden Funktion und Wirkung auf den Gesamthaushalt, sollte das Finanzministerium hierfür die Federführung übernehmen.

Zudem sollten in der Haushaltsrechnung die Beträge und die Titel aufgeführt werden, aus denen Billigkeitsleistungen gewährt wurden.

¹ Vgl. § 150a Abs. 1 bis 8 SGB XI

6.8 **Unterlagen zur Haushaltsrechnung fristgerecht vorgelegt - soweit verfügbar**

Die obersten Landesbehörden hatten dem LRH die Unterlagen für die Prüfung der Haushaltsrechnung und der Vermögensübersicht bis zum 17.05.2021 vorzulegen.

Die obersten Landesbehörden, vor allem das Finanzministerium, sind bei der Erstellung der Haushaltsrechnung auf Dataport, den IT-Dienstleister des Landes Schleswig-Holstein, angewiesen. Dieser generiert aus dem von ihm betreuten Buchführungsverfahren einen Großteil der erforderlichen Rechnungsunterlagen automatisiert.

Für die Haushaltsrechnung 2020 konnte Dataport einige Unterlagen nicht bzw. nur verspätet erstellen. Der Nachweis über den Bestand an Verpflichtungsermächtigungen (VE) wurde erst im Oktober 2021 anstelle im März/April 2021 geliefert. Zudem wurde nur die Gesamtliste über die Bestände der VE erstellt. Es fehlen die separaten Darstellungen zu den Einzelplänen, die von den Beauftragten für den Haushalt der obersten Landesbehörden in ihrer Richtigkeit hätten bestätigt werden müssen.¹ Dies konnte für das Haushaltsjahr 2020 daher nicht erfolgen. Ein Nachweis über umgesetzte übertragene Haushaltsreste wurde gar nicht erst erstellt.

Mehrmalige Mahnungen des Finanzministeriums haben nicht dazu geführt, dass Dataport diese 2 fehlenden Listen rechtzeitig oder vollständig lieferte. Gründe, warum Dataport die Unterlagen nicht fristgerecht erstellen konnte, sind nicht bekannt.

Für die Haushaltsrechnung 2020 hat das Finanzministerium hilfsweise die fehlenden Listen u. a. anhand der Gesamtrechnungsnachweisung eigenständig erstellt.² So konnte die Haushaltsrechnung vollständig vorgelegt werden.

Der LRH erwartet, dass das Finanzministerium Dataport an ihre Verpflichtungen aus dem Dienstleistungsvertrag erinnert, damit sie künftig die Rechnungsunterlagen wieder vollständig liefert.

6.9 **Ordnungsmäßigkeit der Haushalts- und Wirtschaftsführung**

Der LRH hat nach § 90 Nr. 2 LHO auch zu prüfen, ob die Haushaltsrechnung ordnungsgemäß aufgestellt ist. Dazu gehört, ob die Ergebnisse der Haushaltsrechnung regelkonform zustande gekommen sind, d. h. ob die

¹ Rechnungslegungserlass 2020 des Finanzministeriums, Ziffer 4.7 (nicht veröffentlicht).

² Vgl. Landtagsdrucksache 19/3486, Haushaltsrechnung 2020, S. 185 ff.

buchungsrelevanten Sachverhalte ordentlich erfasst sind. Maßstab hierfür sind u. a. die Verwaltungsvorschriften für Zahlungen, Buchführung und Rechnungslegung zu den §§ 70 bis 72 und 75 bis 80 LHO (VV-ZBR).

Die Prüfung erfolgte auch anhand eines mathematisch-statistischen Stichprobenverfahrens. Der LRH kommt in den geprüften Fällen zu dem Ergebnis, dass die Einnahmen und Ausgaben, von wenigen Fällen abgesehen, ordnungsgemäß belegt sind.

6.9.1 Fehlerhafte Buchungen beim Jahreswechsel

Nach dem Jahreswechsel können für das vorherige Haushaltsjahr noch Korrekturbuchungen durchgeführt werden. Korrekturbuchungen können von den Ressorts zur Bereinigung fehlerhafter Buchungen veranlasst werden. Hierzu steht nach dem Jahresabschlusserslass des Finanzministeriums ein enges Zeitfenster zur Verfügung. Nach Ablauf des Zeitrahmens sind keine Korrekturen mehr möglich. Die Korrekturbuchungen sind dem LRH vorzulegen. Korrekturbuchungen für das Haushaltsjahr 2020 waren in der Zeit vom 07.01. bis 11.01.2021 möglich.

Sind Rücklagenbestände zu korrigieren ist dies aus technischen Gründen nur am ersten Werktag des neuen Jahres möglich.

- Ende 2020 wurde der Rücklage „IMPULS 2030“ ein Betrag von 11.280,02 € zu viel zugeführt. Dies bemerkte das Finanzministerium Anfang des Jahres 2021 und führte diverse Korrekturbuchungen durch. Hierbei wurde übersehen, dass Rücklagenbestände nicht mehr korrigiert werden konnten.

Das Finanzministerium hätte diese Korrekturbuchungen nicht durchführen dürfen. Stattdessen wäre die zu hohe Rücklagenzuführung als Haushaltsüberschreitung in der Haushaltsrechnung 2020 auszuweisen gewesen. 2021 hätte das Finanzministerium den zu hohen Betrag aus der Rücklage entnehmen und über den Haushaltstitel „Zuführung von nicht mehr benötigten Rücklagenbeständen an den Landeshaushalt“ im Einzelplan 11 dem allgemeinen Haushalt zuführen können. Dies wäre ein transparentes Verfahren gewesen und hätte zu konsistenten Angaben in der Buchführung geführt.

- Ende 2020 hat das Sozialministerium der Corona-Rücklage 123.260.000 € zugeführt. Diese Ausgabe sollte durch entsprechende Minderausgaben gedeckt werden. Nach dem Jahreswechsel stellte das Sozialministerium fest, dass die Minderausgaben nicht ausreichten und somit der Corona-Rücklage 93.842,47 € zu viel zugeführt wurde. Eine Korrektur der Rücklagenzuführung war nicht mehr möglich. Um die er-

forderliche Deckung herbeizuführen, wurde beim Ausgabetitel 1002.05.63311 (Zahlungen an die Gesundheitsämter für die Förderung der Digitalisierung) dieser Betrag in 2020 abgesetzt und ins Folgejahr gebucht. Als Folge dieser Absetzung weist die Haushaltsrechnung 2020 bei diesem Ausgabetitel einen Wert von „Null“ aus, obwohl faktisch eine Auszahlung stattgefunden hat. Dieser Ausweis verstößt gegen den Haushaltsgrundsatz der Wahrheit und Klarheit.

Das Sozialministerium hat mitgeteilt, dass es zusätzliche interne Maßnahmen getroffen hat, damit sich der o. g. Fehler nicht wiederholt.

Korrekturbuchungen der Ressorts nach dem Jahreswechsel müssen von der Haushaltsabteilung des Finanzministeriums gegengezeichnet werden. Diese sollte künftig genauer prüfen, ob eine Korrekturbuchung noch durchgeführt werden kann.

6.9.2 Fehlerhafte Rücklagenbuchungen

Die Zuführungen zu den Rücklagen „Sabbatjahr Beamte“ erfolgen über die jeweiligen Einzelpläne automatisiert (Hauptgruppe 9 - Besondere Finanzierungsausgaben). Die Zuführungen werden zentral vom Dienstleistungszentrum Personal (DLZP) berechnet.

Bei Prüfung der Haushaltsrechnung 2020 stellte der LRH fest, dass die in den Einzelplänen 04 (Innenministerium) und 09 (Justizministerium) gebuchten Rücklagenzuführungen nicht mit den im Buchführungssystem ausgewiesenen Einnahmen bei den Rücklagen übereinstimmten.

Im Einzelplan 04 wurde neben dem vom DLZP berechneten Zuführungsbetrag durch die Polizeiverwaltung eine weitere Rücklagenzuführung gebucht. Diese erfolgte fälschlicherweise aus einem Personalhaushaltstitel (Hauptgruppe 4).

Das Innenministerium hat die fehlerhafte Buchung bestätigt. Es wird künftig den richtigen Zuführungshaushaltstitel verwenden.

Auch im Einzelplan 09 wurde ein Betrag aus den Personalhaushaltstiteln (Hauptgruppe 4) der Rücklage zugeführt. Richtigerweise hätte die Buchung aus dem Zuführungshaushaltstitel Sabbatjahr (Hauptgruppe 9) erfolgen müssen.

Hinweise zur Buchung von Rücklagen werden vom Finanzministerium in seinen jährlichen Haushaltsführungserlassen veröffentlicht. Diese sind von den Ressorts zu beachten.

6.9.3 Feststellungen zum Ergebnis der Stichprobenprüfung

Der LRH hat bei 8 Dienststellen 382 Anordnungen mit den dazugehörigen zahlungsbegründenden Unterlagen eingesehen. Neben formalen Fehlern, u. a. fehlende Bestätigung der sachlichen oder rechnerischen Richtigkeit, ergaben sich weitere Einzelfeststellungen. Zum Beispiel:

- Im Geschäftsbereich des Umweltministeriums wurden im Dezember 2020 Landesmittel an einen externen Dienstleister verausgabt, ohne dass eine zahlungsbegründete Unterlage bzw. eine Zahlungsverpflichtung vorlagen. Die Auszahlung wurde damit begründet, dass noch vorhandene Landesmittel ins nächste Haushaltsjahr „gerettet“ werden sollten.

Ferner wurden Reisekosten ohne vollständigen Nachweis der tatsächlich angefallenen Kosten erstattet.

Beide Vorgänge waren formal nicht durch Unterschrift zur Zahlung freigegeben und zudem nicht ordnungsgemäß abgelegt.

Der LRH weist darauf hin, dass Zahlungen ohne Rechtsgrund bzw. Anordnungen ohne begründende Unterlagen nicht zulässig sind und gegen § 34 LHO bzw. § 79 LHO verstoßen.

Das Umweltministerium hat die Verwendung der ohne Zahlungsgrund ausgezahlten Landesmittel im Haushaltsjahr 2021 nachgewiesen. Ein finanzieller Schaden ist nicht entstanden.

- Im Zuge der Corona-Pandemie wurde die Wohnraumarbeit Anfang 2020 weitestgehend flächendeckend bei den Dienststellen des Landes eingeführt. Damit Zahlungen weiterhin angeordnet werden konnten, wurde vom Finanzministerium - nach Abstimmung mit dem LRH - eine Ausnahme-Regelung zur Bearbeitung von zahlungsbegründenden Unterlagen erlassen. Hiernach waren die Original-Belege zunächst einzuscannen und dann als E-Mail zur weiteren Bearbeitung zu versenden. Mit Ende der Ausnahme-Regelung waren alle Original-Rechnungen mit den Anordnungen zusammenzuführen und bei den Dienststellen abzuliegen.

Entgegen der (abgestimmten) Ausnahme-Regelungen hat das Finanzministerium dem Justizministerium gestattet, auf die nachträgliche Zusammenführung der Original-Belege mit den Anordnungen zu verzichten. Diese abweichende Vereinbarung wurde einerseits nicht mit dem

LRH abgestimmt und war andererseits nach dem Erlass des Finanzministeriums nicht zulässig.

6.9.4 **Erlasse zur Ordnungsmäßigkeit der Buchführung zentral veröffentlichten**

Für die Ordnungsmäßigkeit des Anordnungs- bzw. Belegwesens ist ein fehlerfreier und sicherer Zahlungsverkehr unumgänglich. Maßstab hierfür sind u. a. die Verwaltungsvorschriften für Zahlungen, Buchführung und Rechnungslegung zu den §§ 70 bis 72 und 75 bis 80 LHO (VV-ZBR). Diese Regelungen gilt es einzuhalten. So können dolose Handlungen erschwert und gleichzeitig auch diejenigen, die Zahlungen veranlassen, geschützt werden.

In den VV-ZBR wird auf weitere Erlasse des Finanzministeriums, wie z. B. auf den Erlass vom 07.10.2003, VI 24 – H 2331 – 403 „Führung der Haushaltsüberwachungslisten“ verwiesen. Diese Erlasse sind über 10 Jahre alt und nicht im zentralen Archiv des Finanzministeriums im Intranet veröffentlicht.

Im Rahmen der Belegprüfung stellte der LRH wiederholt fest, dass den geprüften Dienststellen diese Erlasse des Finanzministeriums nicht bekannt waren. Sie wurden folglich auch nicht beachtet.

Der LRH empfiehlt dem Finanzministerium daher, die ergänzenden Regelungen, die zur Ordnungsmäßigkeit für Zahlungen, Buchführung und Rechnungslegung beitragen sollen, umfassend und zentral zu dokumentieren. Hierzu sollten diese entweder als Anlage zur VV-ZBR oder im zentralen Archiv veröffentlicht werden.

6.10 **Anzahl der Rücklagen mehr als verdoppelt**

Die Landesregierung darf nach § 62 Absatz 3 LHO für bestimmte Zwecke Rücklagen bilden.

Die Möglichkeit zur Rücklagenbildung soll zu einem wirtschaftlicheren Verwaltungshandeln beitragen¹ und insbesondere dem sog. Dezemberfieber entgegenwirken. Damit ist gemeint, dass die Ressorts am Jahresende möglicherweise unnötige Ausgaben tätigen, weil noch entsprechende Mittel verfügbar sind. Ursache kann zum Beispiel die Sorge vor künftigen Budgetkürzungen sein, wenn Haushaltsansätze nicht vollständig ausgeschöpft werden.

¹ Vgl. Verwaltungsvorschriften zu § 62 LHO Nr. 1.

Im Vergleich zu 2019 hat sich die Anzahl der Rücklagen 2020 mehr als verdoppelt. Zum 31.12.2019 bestanden 26 Rücklagen mit einem Volumen von 226 Mio. €. Zum Stichtag 31.12.2020 weist die Haushaltsrechnung 2020 insgesamt 56 Rücklagen mit einem Bestand von 5,82 Mrd. € auf.¹

Übersicht über den Bestand an Rücklagen

Einzelplan	Stichtag: 31.12.2019		Stichtag: 31.12.2020	
	Anzahl	Bestand in Mio. €	Anzahl –	Bestand in Mio. €
01	2	1,46	2	1,65
02	2	0,40	2	0,43
03	2	0,60	2	27,57
04	2	5,95	9	13,58
05	1	0,30	1	0,44
06	2	0,41	7	200,81
07	4	24,76	7	61,70
09	2	1,72	2	1,58
10	4	16,31	9	162,52
11	2	155,22	7	4.689,73
12	0	0,00	1	17,26
13	3	16,31	5	55,16
14	0	0,00	1	20,00
16	0	0,00	1	563,89
Insgesamt	26	226,05	56	5.816,32

Tabelle 9: Übersicht über den Bestand an Rücklagen

Der enorme Anstieg sowohl der Anzahl als auch des Bestandes der Rücklagen erklärt sich zu einem Teil durch die Abwicklung des Corona-Notkredits 2020. Für diesen Zweck hat die Landesregierung allein 11 neue Rücklagen mit einem Volumen von insgesamt 4,8 Mrd. € geschaffen.²

Daneben hat das Finanzministerium 564 Mio. € aus dem Sondervermögen „IMPULS 2030“ zum Abbau des Investitions- und Sanierungsstaus in die neu eingerichtete Rücklage „IMPULS 2030“ überführt. Offiziell will die Landesregierung nach eigenen Angaben Vermögensverluste durch negative Zinsen vermeiden, die das Land für die Anlage der Mittel des Sondervermögens vermehrt zahlen müsse. Tatsächlich hat sie mit der Entnahme aus dem Sondervermögen das Finanzierungsdefizit von 1.022 Mio. € auf 456,8 Mio. € reduziert.³

Auch die übrigen Ressorts haben 2020 neue Rücklagen gebildet. Seit dem Haushaltsjahr 2020 kann die Landesregierung mit den Beständen der Rücklagen Ausgaben finanzieren. Zuvor ließ die Schuldenbremse dies

¹ Vgl. Landtagsdrucksache 19/3486, S. 146-150.

² Vgl. Tz. 6.2.1.

³ Vgl. Tz. 5.6.

nicht zu: Entnahmen aus Rücklagen musste Schleswig-Holstein zur Schuldentilgung einsetzen.¹ Durch die Neuregelung ist die Nutzung von Rücklagen aus Sicht der Ressorts deutlich attraktiver.

Ein Nachteil der Rücklagenbildung ist, dass sie die Transparenz im Haushalt erheblich einschränkt und das Jährlichkeitsprinzip umgeht. Die geänderte Rechtslage bei der Schuldenbremse darf deshalb nicht dazu führen, dass alle Einsparungen im Haushaltsvollzug an Rücklagen zugeführt werden. Mehreinnahmen und Minderausgaben sollte die Landesregierung vielmehr grundsätzlich zur Schuldentilgung bzw. Verringerung der Nettokreditaufnahme einsetzen.

Der LRH empfiehlt der Landesregierung, nur noch in Ausnahmefällen Rücklagen zuzulassen und zu bilden.

6.11 **Haushaltsreste**

Abweichend vom Grundsatz der Jährlichkeit können am Jahresende Einnahme- und Ausgabereste in das nächste Haushaltsjahr übertragen werden.

Einnahmereste können gebildet werden, wenn mit den Einnahmen im nächsten Haushaltsjahr gerechnet werden kann. Ausgabereste werden grundsätzlich einzeln in Höhe der eingegangenen Rechtsverpflichtungen gebildet. Diese bleiben gemäß § 45 Abs. 2 LHO bis zum übernächsten Haushaltsjahr (hier: Ende 2022) 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 gegen Deckung zu Lasten der Haushaltsansätze oder durch Bildung neuer Ausgabereste im laufenden Haushaltsjahr frei.

6.11.1 **Entwicklung der Einnahmereste**

Einnahmereste wurden 2020 u. a. für Erstattungen und Zuweisungen des Bundes in Höhe von 8,6 Mio. € gebildet. Wie aus nachstehender Grafik ersichtlich, entspricht dies dem Niveau der Vorjahre, wenn für 2016 und 2017 jeweils die 50 Mio. € für Einnahmereste aus Krediten herausgerechnet werden.

¹ Vgl. Gesetz zur Ausführung von Artikel 61 der Verfassung des Landes Schleswig-Holstein vom 29.03.2012, GVOBl. Schl.-H. S. 427, neu gefasst durch Gesetz vom 13.12.2019, GVOBl. Schl.-H. S. 612.

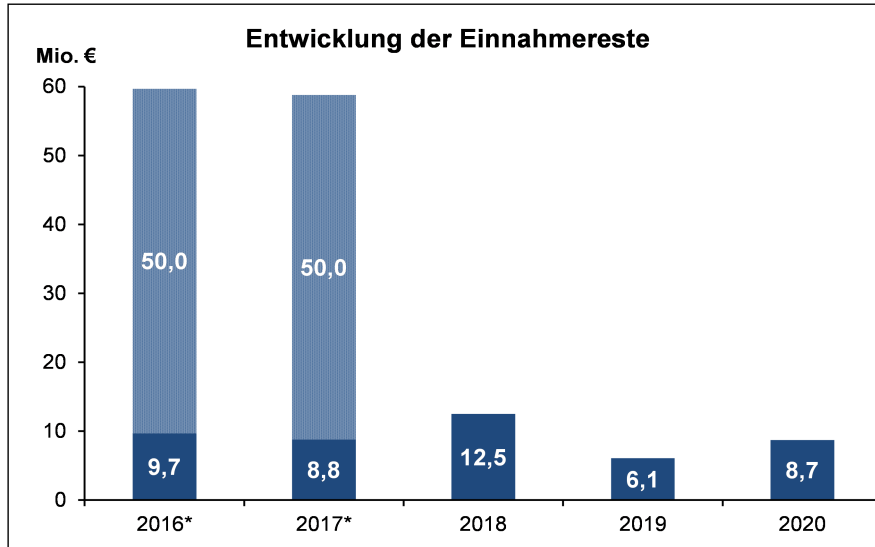


Abbildung 8: Entwicklung der Einnahmereste

* 2016 und 2017 sind jeweils 50 Mio. € Einnahmereste aus Krediten enthalten, die zum besseren Vergleich farblich abgesetzt sind.

Quelle: LRH.

Seit 2018 werden keine Reste mehr für Einnahmen aus Krediten gebildet. In der Vergangenheit hatte das Finanzministerium jeweils 50 Mio. € als Einnahmerest in das Folgejahr übertragen. Eine Inanspruchnahme ist aber seit 2011 nicht mehr erfolgt. Diese Einnahmereste wurden in Abgang gestellt.

6.11.2 Rückgang bei den Ausgaberesten

Die Ausgabereste 2020 haben sich im Vergleich zu den Vorjahren deutlich reduziert:

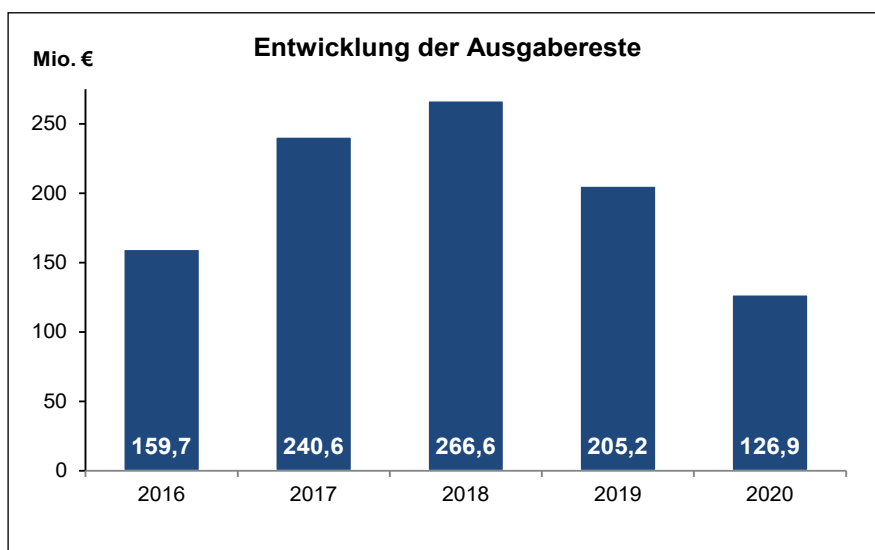


Abbildung 9: Entwicklung der Ausgabereste

Quelle: LRH.

Die größten Positionen befinden sich in den Geschäftsbereichen des Finanzministeriums, des Wirtschaftsministeriums, des Bildungsministeriums und des Umweltministeriums. Übertragen wurden u. a. Mittel für Unterhaltungs- und Baumaßnahmen, Mittel an öffentliche Unternehmen für ÖPNV-Maßnahmen aus Bundesmitteln, Mittel für den Hochschulpakt 2020 sowie Mittel für Maßnahmen zur Verbesserung des Zustandes des Grundwassers sowie der Gewässergüte.

2020 hat die Landesregierung die Regeln der Schuldenbremse geändert. Zukünftig dürfen mit den Entnahmen aus Rücklagen Ausgaben finanziert werden. Deshalb ist in Zukunft damit zu rechnen, dass vermehrt Rücklagen anstelle von Ausgaberesten gebildet werden. Denn bei der Inanspruchnahme von Rücklagen müssen die Ressorts – anders als bei den Ausgaberesten – keine Deckung zu Lasten anderer Haushaltsansätze erbringen. Dies macht das Instrument der Rücklagenbildung attraktiver. Dies spiegelt sich bereits bei dem Volumen der gebildeten Ausgabereste 2020 im Vergleich zu den Vorjahren wider.

6.12 **Verpflichtungsermächtigungen**

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. Zeitliche Verschiebungen der Fälligkeiten von VE sind nach § 38 Abs. 3 LHO im Einvernehmen mit dem Finanzministerium möglich.

Im Haushaltsplan 2020 waren VE von insgesamt 1.460,3 Mio. € für die Haushaltsjahre 2021 ff. veranschlagt. Aufgrund entsprechender Freigabeanträge der Ressorts hatte das Finanzministerium in die Inanspruchnahme von 732,1 Mio. € eingewilligt. Die restlichen 728,2 Mio. € waren somit nicht erforderlich.

Nach der Buchführung 2020 wurden von den freigegebenen Mitteln 532,5 Mio. € zu Lasten der Haushaltsansätze in den folgenden Haushaltsjahren in Anspruch genommen. Das sind 36 % der insgesamt für 2020 eingeplanten VE.

Die Inanspruchnahme ist im Vergleich zu den Vorjahren gestiegen:

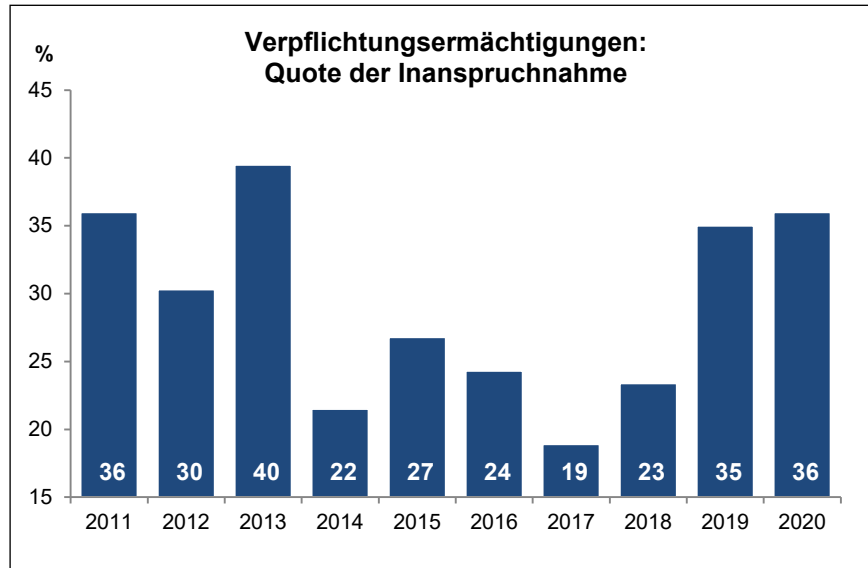


Abbildung 10: Quote der in Anspruch genommenen Verpflichtungsermächtigungen
Quelle: LRH.

Das Finanzministerium verlangt in den jährlichen Haushaltsrunderlassen von den Ressorts, VE auf das unbedingt erforderliche Mindestmaß zu beschränken. Dies wurde auch vom Landtag gefordert, der den Forderungen des LRH gefolgt ist: *„Die Landesregierung wird gebeten, Verpflichtungsermächtigungen unter Berücksichtigung der Notwendigkeiten, insbesondere im Bereich des Hochbaus, realistischer anzusetzen.“*¹

In den letzten 10 Jahren betrug die durchschnittlich Quote der Inanspruchnahme 29 %. Somit waren über 2/3 der eingeplanten VE durchschnittlich nicht erforderlich. Nach den Verwaltungsvorschriften zu § 11 LHO sind Verpflichtungsermächtigungen mit größtmöglicher Genauigkeit zu errechnen oder zu schätzen. Die durchschnittliche Quote der Inanspruchnahme von 29 % spiegelt die geforderte Genauigkeit nicht wider. Daher appelliert der LRH erneut, künftige Mittelanmeldungen mit größerer Sorgfalt zu ermitteln.

¹ Vgl. Landtagsdrucksache 17/2036.