



Landesrechnungshof
Schleswig-Holstein



Bemerkungen 2024

mit Bericht zur
Landeshaushaltsrechnung 2022

Kiel, 4. Juni 2024



Bemerkungen 2024
des
Landesrechnungshofs
Schleswig-Holstein

mit Bericht zur
Landeshaushaltsrechnung 2022

Kiel, 4. Juni 2024

Impressum

Herausgeber:

Landesrechnungshof Schleswig-Holstein
Berliner Platz 2, 24103 Kiel
Pressestelle: Tel.: 0431 988-8905
Fax: 0431 988-8686
Internet: <https://landesrechnungshof-sh.de>
E-Mail: poststelle@lrh.landsh.de

Druck:

Schmidt & Klaunig GmbH
Ringstraße 19
24114 Kiel

Inhaltsverzeichnis

	Seite
Einleitung	
1. Allgemeines	13
2. Entlastung des Landesrechnungshofs	14
3. Besondere Prüfungsfälle	15
Bericht zur Landeshaushaltsrechnung und Vermögensübersicht	
4. Entlastung der Landesregierung für das Haushaltsjahr 2021	23
5. Abschluss der Haushaltsrechnung 2022	23
6. Feststellungen zur Haushaltsrechnung und Vermögensübersicht 2022	30
Finanzministerium	
7. Zulagenwesen: Überprüfung und Bereinigung dringend geboten	63
8. Erhebliche Kostensteigerungen beim Neubau des Kriminaltechnischen Instituts	70
9. Immobilienvermögen in Gefahr: Kein Geld für Unterhaltung von medizinischen Forschungsgebäuden der Universitäten Kiel und Lübeck eingeplant	80
10. UKSH: Bessere Steuerung durch die Gremien notwendig	87
11. Kosten für ÖPP-Baumaßnahme am UKSH deutlich höher als geplant - Finanzierung muss neu geregelt werden	95
Ministerium für Allgemeine und Berufliche Bildung, Wissenschaft, Forschung und Kultur	
12. Krankenhausunterricht braucht verlässliche Strukturen	101
13. Unterrichtsorganisation und -versorgung an öffentlichen Gemeinschaftsschulen	110
14. Begabtenförderung an allgemeinbildenden Schulen	120
Ministerium für Energiewende, Klimaschutz, Umwelt und Natur	
15. Kosten für Biotopkartierung müssen sinken	130
16. Klimaschutz-Programm für Bürgerinnen und Bürger: Hohe Nachfrage, aber Nutzen für das Klima unbekannt	136
17. Grüner Wasserstoff - Diese Chance für die Energiewende und den Klimaschutz in Schleswig-Holstein braucht konkrete Zielsetzungen	143

Ministerium für Justiz und Gesundheit

- | | | |
|-----|--|-----|
| 18. | Verwaltung im Justizvollzug kann wirtschaftlicher werden | 152 |
| 19. | Asservatenverwaltung in der Justiz | 158 |

Ministerium für Wirtschaft, Verkehr, Arbeit, Technologie und Tourismus

- | | | |
|-----|---|-----|
| 20. | Tourismus-Agentur Schleswig-Holstein GmbH - Auf Kernaufgaben
konzentrieren und Mängel im Zuwendungsverfahren abstellen | 168 |
| 21. | Start-up-Förderung des Landes braucht mehr Erfolgskontrolle und ein
neues Finanzierungskonzept | 178 |

Ministerium für Soziales, Jugend, Familie, Senioren, Integration und Gleichstellung

- | | | |
|-----|---|-----|
| 22. | Schulsozialarbeit - Uneinigkeit über Aufgaben- und
Finanzierungsverantwortung auflösen | 191 |
| 23. | Sprachförderung für Zugewanderte: Kein Landesinteresse an
Förderung von Doppelstrukturen | 198 |

Rundfunk

- | | | |
|-----|---|-----|
| 24. | Der NDR zahlt zu viel für „ARD-aktuell“ | 208 |
|-----|---|-----|

Abkürzungsverzeichnis

ABl.	Amtsblatt der Europäischen Union
Abs.	Absatz
AHE	Abschiebehaftereinrichtung
Amtsbl. Schl.-H.	Amtsblatt Schleswig-Holstein
AöR	Anstalt öffentlichen Rechts
ARD	Arbeitsgemeinschaft der öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten der Bundesrepublik Deutschland
Art.	Artikel
AufenthG	Gesetz über den Aufenthalt, die Erwerbstätig- keit und die Integration von Ausländern im Bundesgebiet (Aufenthaltsgesetz)
AusfG	Gesetz zur Ausführung von Artikel 61 der Ver- fassung des Landes Schleswig-Holstein (Aus- führungsgesetz)
BAFA	Bundesamt für Wirtschaft und Ausfuhrkontrolle
BaFin	Bundesanstalt für Finanzdienstleistungs- aufsicht
BGBI.	Bundesgesetzblatt
Bildungsministerium	Ministerium für Allgemeine und Berufliche Bildung, Wissenschaft, Forschung und Kultur des Landes Schleswig-Holstein
BMF	Bundesfinanzministerium
BNK	Baunebenkosten
bspw.	beispielsweise
BtM	Betäubungsmittel
BVerfG	Bundesverfassungsgericht
BWK	Bauwerkskosten
bzw.	beziehungsweise
CO ₂	Kohlenstoffdioxid
Dataport	Dataport Anstalt öffentlichen Rechts
DaWi	Dienstleistungen von allgemeinem wirtschaft- lichem Interesse
DaZ	Deutsch als Zweitsprache

DLZP	Dienstleistungszentrum Personal des Landes Schleswig-Holstein
DNA	Desoxyribonukleinsäure (deoxyribonucleic acid)
d. h.	das heißt
EEG	Erneuerbare-Energien-Gesetz
EFRE	Europäischer Fonds für Europäische Entwicklung
ELER	Europäischer Landwirtschaftsfonds für die Entwicklung des ländlichen Raumes
EU	Europäische Union
EWKG	Energiewende- und Klimaschutzgesetz
€	Euro
FEU	sonstige öffentliche Fonds, Einrichtungen und Unternehmen
FFH-Monitoring	Flora- und Fauna-Habitat-Monitoring
FH Kiel	Fachhochschule Kiel
Finanzministerium	Finanzministerium des Landes Schleswig-Holstein
FinTech	Financial Technology
FU -Bau-	Finanzplanungsunterlage -Bau-
FuL	Forschung und Lehre
f., ff.	folgende, fortfolgende
GER	Gemeinsamer Europäischer Referenzrahmen
ggf.	gegebenenfalls
GG	Grundgesetz
GGO	Gemeinsame Geschäftsordnung für die Staatskanzlei und die Ministerien des Landes Schleswig-Holstein
GMBI.	Gemeinsames Ministerialblatt
GMSH	Gebäudemanagement Schleswig-Holstein AöR
GSEA	Gemeinschaftssendungen, -einrichtungen und -aufgaben
GVOBl. Schl.-H.	Gesetz- und Verordnungsblatt Schleswig-Holstein
HG	Haushaltsgesetz

HSG	Gesetz über die Hochschulen und das Universitätsklinikum Schleswig-Holstein (Hochschulgesetz)
IB.SH	Investitionsbank Schleswig-Holstein Anstalt öffentlichen Rechts
IHK Nord	Industrie- und Handelskammer Nord
IMPULS	InfrastrukturModernisierungsProgramm
Innenministerium	Ministerium für Inneres, Kommunales, Wohnen und Sport des Landes Schleswig-Holstein
IQSH	Institut für Qualitätsentwicklung an Schulen Schleswig-Holstein
IT	Informationstechnik
Justizministerium	Ministerium für Justiz und Gesundheit des Landes Schleswig-Holstein
JVA	Justizvollzugsanstalt
JVE	Justizvollzugseinrichtung
KfW	Kreditanstalt für Wiederaufbau
KG	Kostengruppe
KiKA	Kinderkanal von ARD und ZDF
KJP	Kinder- und Jugendpsychiatrie
KoPers	Projekt „Kooperation Personaldienste Schleswig-Holstein“
KPI	Key Performance Indicators
KTU	Kriminaltechnische Untersuchung
KVR	Kostenverrechnungsrichtlinien
LaZuF	Landesamt für Zuwanderung und Flüchtlinge
LBG	Landesbeamtengesetz
LBV.SH	Landesbetrieb Straßenbau und Verkehr
LemaS	Leistung macht Schule
LFöZ	Landesförderzentrum
LfU	Landesamt für Umwelt
LHO	Landeshaushaltsordnung
LKN.SH	Landesbetrieb für Küstenschutz, Nationalpark und Meeresschutz Schleswig-Holstein
LRH	Landesrechnungshof Schleswig-Holstein
LTO	lokale Tourismusorganisationen
LV	Landesverfassung Schleswig-Holstein

LVSH	Liegenschaftsverwaltung Schleswig-Holstein
LVZ	Lehr- und Verwaltungszentrum der Medizinischen Fakultät
MBWFK	Ministerium für Allgemeine und Berufliche Bildung, Wissenschaft, Forschung und Kultur des Landes Schleswig-Holstein
MDR	Mitteldeutscher Rundfunk
MESTA	Mehrländer-Staatsanwalts-Automation
MG	Maßnahmegruppe
Mio.	Millionen
Mrd.	Milliarden
NBl.	Nachrichtenblatt
NDR	Norddeutscher Rundfunk
Nr.	Nummer
NT	Nachtrag
ÖPP	Öffentlich Private Partnerschaft
PV-Balkonanlagen	Photovoltaik-Balkonanlagen
RGBI.	Reichsgesetzblatt
RiStBV	Richtlinien für das Strafverfahren und das Bußgeldverfahren
Rn.	Randnummer
SchiHA	Schleswig-Holsteinische Anzeigen
SchulG	Schulgesetz
SGB II	Sozialgesetzbuch Zweites Buch - Bürgergeld, Grundsicherung für Arbeitsuchende
SGB VIII	Sozialgesetzbuch Ahtes Buch - Kinder- und Jugendhilfe
SHBesG	Gesetz des Landes Schleswig-Holstein über die Besoldung der Beamtinnen und Beamten sowie Richterinnen und Richter (Besoldungsgesetz Schleswig-Holstein)
SHiB	Schleswig-Holstein inklusive Begabtenförderung
STAFF	Starterpaket für Flüchtlinge in Schleswig-Holstein
StiftULG	Gesetz über die Stiftungsuniversität zu Lübeck
S.	Seite

TA.SH	Tourismus-Agentur Schleswig-Holstein GmbH
TdL	Tarifgemeinschaft der Länder
THG	Treibhausgase
TV-L	Tarifvertrag für den öffentlichen Dienst der Länder
Tz.	Textziffer
UKSH	Universitätsklinikum Schleswig-Holstein
Umweltministerium	Ministerium für Energiewende, Klimaschutz, Umwelt und Natur des Landes Schleswig-Holstein
Universität Kiel	Christian-Albrechts-Universität zu Kiel
Universität Lübeck	Universität zu Lübeck
u. a.	unter anderem
VE	Verpflichtungsermächtigung
vgl.	vergleiche
VV	Verwaltungsvorschrift
VZÄ	Vollzeitäquivalente
Wasserstoffstrategie.SH	Wasserstoffstrategie Schleswig-Holstein
Wirtschaftsministerium	Ministerium für Wirtschaft, Verkehr, Arbeit, Technologie und Tourismus des Landes Schleswig-Holstein
Wissenschaftsministerium	Ministerium für Allgemeine und Berufliche Bildung, Wissenschaft, Forschung und Kultur des Landes Schleswig-Holstein
WT.SH	Wirtschaftsförderungs- und Technologietransfergesellschaft Schleswig-Holstein mbH
XRechnung	Standard für die Art und die technische Zusammensetzung der Rechnungsinformationen in einem XML-Datensatz (elektronische Rechnung)
ZDF	Zweites Deutsches Fernsehen
ZDL	Zentrale Datenstelle der Landesfinanzminister
Ziff.	Ziffer
z. B.	zum Beispiel

Tabellenverzeichnis

	Seite
Tabelle 1: Dem Land gewährte Finanzhilfen des Bundes 2022	17
Tabelle 2: Entwicklung des Haushaltssolls 2022	24
Tabelle 3: Soll-/Ist-Einnahmen 2022	25
Tabelle 4: Soll-/Ist-Ausgaben 2022	26
Tabelle 5: Ermittlung des Finanzierungssaldos	28
Tabelle 6: Kreditermächtigung und ihre Inanspruchnahme im Haushaltsvollzug 2022	29
Tabelle 7: Ermittlung der negativen Verschuldung	32
Tabelle 8: Zusammensetzung der 2022 ausgewiesenen Krediteinnahmen	33
Tabelle 9: Schulden des öffentlichen Gesamthaushalts	34
Tabelle 10: Schulden der Extrahaushalte zum 31.12.2022 und im Vergleich zum Vorjahr	35
Tabelle 11: Zinsausgaben 2022 und 2021	38
Tabelle 12: Übersicht über die Anzahl und den Bestand an Rücklagen	43
Tabelle 13: Herleitung der zulässigen Nettokreditaufnahme	46
Tabelle 14: Tilgung der Corona-Notkreditrücklagen in 2022	47
Tabelle 15: Anzahl Haushaltsüberschreitungen 2019 bis 2022 (ohne VE)	57
Tabelle 16: Verteilung des Auszahlungsvolumens auf Beamte und Tarifbeschäftigte in 2022	65
Tabelle 17: Nachträge für 12 beispielhaft gewählte Gewerke	78
Tabelle 18: Krankenhausunterricht (Standorte und Stellen für Lehrkräfte)	102
Tabelle 19: Unterrichtsversorgung nach Fächern und Fachbereichen	112
Tabelle 20: Anzahl der Springer an öffentlichen allgemeinbildenden Schulen	126
Tabelle 21: THG-Einsparpotenzial durch den Einsatz von Wasserstoff	146
Tabelle 22: Wasserstoffwirtschaft in Norddeutschland	147

Abbildungsverzeichnis

	Seite
Abbildung 1: Entwicklung der Regionalisierungsmittel vom Bund für den ÖPNV	16
Abbildung 2: Entwicklung der Landesschulden 1970 - 2022, jeweils zum 31.12.	32
Abbildung 3: Pro-Kopf-Verschuldung der Flächenländer inklusive der Extrahaushalte 2022	35
Abbildung 4: Entwicklung Schuldenstand und Zinsausgaben 2013 bis 2022	38
Abbildung 5: Zinsentwicklung von Januar 2020 bis Januar 2024	39
Abbildung 6: Zins-Steuer-Quoten 2013 bis 2022	41
Abbildung 7: Durchschnittliche Verzinsung im Vergleich	41
Abbildung 8: Prozentuale Abweichung der Ist-Steuererinnahmen von der Mai-Steuerschätzung	50
Abbildung 9: Veranschlagte und realisierte Zinsausgaben 2016 bis 2023	52
Abbildung 10: Trichtergrafik über tatsächliche und erwartete Zinsausgaben	53
Abbildung 11: Ansatz und tatsächliche Zinsausgaben und deren absolute Abweichungen	55
Abbildung 12: Entwicklung der gebildeten Einnahmereste 2019 bis 2022	58
Abbildung 13: Entwicklung der gebildeten Ausgabereste 2019 bis 2022	59
Abbildung 14: Quote der in Anspruch genommenen Verpflichtungsermächtigungen	60
Abbildung 15: Kostenentwicklung Neubau KTU-Labor in Mio. €	71
Abbildung 16: Kostenentwicklung Neubau und Gebäude 11 und 13	72
Abbildung 17: Lageplan Neubau und Gebäude 11 und 13	72
Abbildung 18: Einflussmöglichkeiten auf die Baukosten in Abhängigkeit vom Projektfortschritt	75
Abbildung 19: Governance des UKSH	89
Abbildung 20: Bandbreite und Verteilung der durchschnittlichen Klassengröße an Gemeinschaftsschulen	114
Abbildung 21: Entwicklung der Asservatenzahlen 2018 bis 2023	162
Abbildung 22: Wer zahlt die Schulsozialarbeit?	194
Abbildung 23: Finanzierungsanteile pro Schüler	195
Abbildung 24: Gegenüberstellung Haushalts-Soll / Haushalts-Ist	204

6. Feststellungen zur Haushaltsrechnung und Vermögensübersicht 2022

Das Haushaltsjahr 2022 war geprägt von gegenläufigen Bewegungen: Die Steuereinnahmen sind um 1,3 Mrd. € höher ausgefallen als im Haushaltsplan veranschlagt. Getilgt wurden 2,3 Mrd. € Corona-Notkredit, weil die finanzielle Notlage beendet war. Wegen der Folgen des russischen Angriffskrieges auf die Ukraine hat der Landtag insgesamt 1,4 Mrd. € Ukraine-Notkredite bewilligt.

Notkredite hat die Landesregierung in zahlreiche Rücklagen gebucht, um sie in den Folgejahren zu verwenden. Damit hat sie abermals die Zahl der Rücklagen erhöht. Rücklagen schränken jedoch die Transparenz im Haushalt ein und umgehen das Jährlichkeitsprinzip. Der LRH empfiehlt daher, ihre Zahl zu reduzieren und auf Ausnahmen zu beschränken.

Das Finanzministerium hat bis 2021 die Zinsausgaben bewusst höher veranschlagt als vom hausinternen Zinsmodell errechnet. Dies hat es aber nicht transparent gemacht. Seit 2022 entsprechen die Ansätze den Ergebnissen des Zinsmodells. Damit werden die Grundsätze der Haushaltswahrheit und -klarheit eingehalten.

Die Ressorts sind aufgefordert, die haushaltsrechtlichen Vorgaben stärker zu beachten: 2022 sind 21 Haushaltsüberschreitungen von insgesamt 6,9 Mio. € entstanden, ohne die vorgeschriebene Einwilligung des Finanzministeriums. Zudem kam es zu Doppelzahlungen von fast 190.000 Euro. Die stichprobenhafte Belegprüfung gab darüber hinaus keinen Anlass für Beanstandungen.

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 Wie hoch war Schleswig-Holstein 2022 verschuldet?

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

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.²

Der Vergleich der jeweiligen Schuldenstände mit den Vorjahreswerten bringt unterschiedliche Neuverschuldungen hervor.³

6.2.1 Der Schuldenstand zum 31.12.2022

Laut Haushaltsrechnung war der Kernhaushalt des Landes zum 31.12.2022 am Kreditmarkt mit 31,2 Mrd. € verschuldet, im Vergleich zum Vorjahr ein Rückgang um 0,4 Mrd. €.

Der Zufluss an Kreditmitteln betrug 2.962 Mio. € und die Tilgung 4.827 Mio. €. In Höhe der Differenz von 1.864,5 Mio. € ist der Schuldenstand zurückgegangen. Jedoch hat sich die Landesregierung durch Staatsvertrag von November 2021⁴ verpflichtet, aus der Liquidierung der hsh Finanzfonds AöR in 2022 die Hälfte der 3 Mrd. € Restschulden in den Kernhaushalt zu übernehmen. Daher reduzierte sich der Schuldenstand nicht um 1.864,5 Mio. €, sondern um 1.500 Mio. € weniger, also um 364,5 Mio. €.

Die folgende Grafik zeigt die Entwicklung seit 1970:

¹ Landeshaushaltsordnung Schleswig-Holstein vom 29.06.1992, GVOBl. Schl.-H. S. 381, zuletzt geändert durch Gesetz vom 15.12.2021, GVOBl. Schl.-H. S. 1498, ber. 2022, S.136.

² Vgl. Landtagsdrucksache 20/1671, S. 243.

³ Vgl. Bemerkungen 2019 des LRH, Nr. 6.9.4.

⁴ Vgl. Gesetz zum Staatsvertrag zwischen der Freien und Hansestadt Hamburg und dem Land Schleswig-Holstein zur Änderung des Staatsvertrages zwischen der Freien und Hansestadt Hamburg und dem Land Schleswig-Holstein über die Errichtung der „HSH Finanzfonds AöR“ als rechtsfähige Anstalt des öffentlichen Rechts und zur Änderung des Haushaltsgesetzes 2021 vom 16. Dezember 2021, GVOBl. Schl.-H. S. 1504.

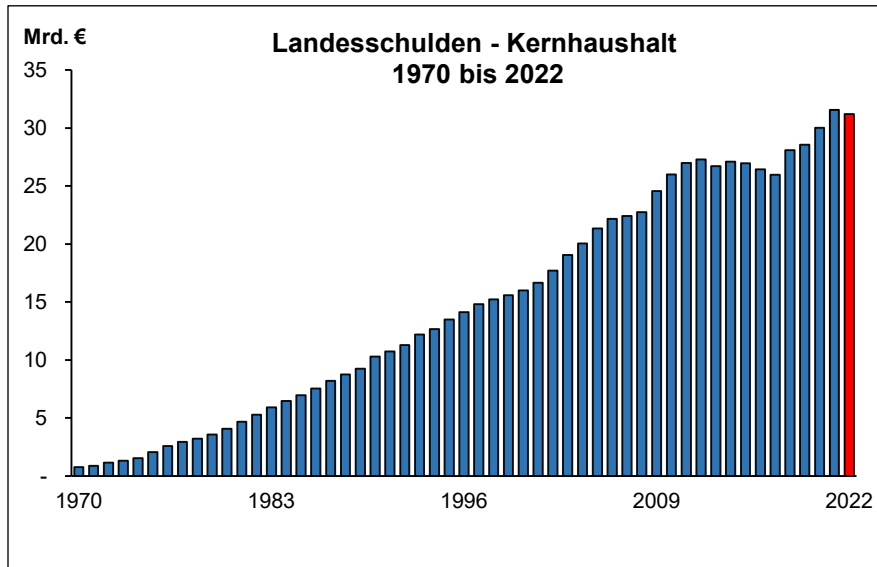


Abbildung 2: Entwicklung der Landesschulden 1970 - 2022, jeweils zum 31.12.

Quelle: Umdruck 20/1435.

6.2.2 Der Schuldenstand zum Ende des Haushaltsjahres

Der fundierte Schuldenstand zum *Ende des Haushaltsjahres* 2022 ist im Vergleich zum Vorjahr um 0,8 Mrd. € auf 33,7 Mrd. € gesunken. Beim fundierten Schuldenstand zum Ende des Haushaltsjahres handelt es sich um einen buchungsmäßigen Schuldenstand, der zu diesem Zeitpunkt noch nicht vollständig mit Krediten hinterlegt war und daher auch nicht vollumfänglich zu Zinszahlungen führt. Die valutierte, also liquiditätsmäßige Kreditaufnahme erfolgte erst in 2023.

Tatsächlich zahlte das Finanzministerium in 2022 mehr Kredite zurück, als es neu aufgenommen hat:

In der Haushaltsrechnung 2022 weist das Finanzministerium folgende Daten aus:

Negative Neuverschuldung lt. Haushaltsrechnung 2022

Einnahmen aus Krediten am Kreditmarkt	2.508,3 Mio. €
./. Ausgaben zur Schuldentilgung an Kreditmarkt	4.826,6 Mio. €
Netto-Neuverschuldung am Kreditmarkt	- 2.318,3 Mio. €

Tabelle 7: Ermittlung der negativen Verschuldung

Quelle: Haushaltsrechnung 2022.

Diese negative Netto-Neuverschuldung hat den fundierten Schuldenstand zum Ende des Haushaltsjahres um 2,3 Mrd. € reduziert. Daneben hat das Land 1,5 Mrd. € Restschulden der hsh Finanzfonds AöR in den Kernhaus-

halt übernommen. Unter dem Strich sank somit der buchhalterische Schuldenstand um 0,8 Mrd. €.

Die negative Netto-Neuverschuldung korrespondiert mit der Entscheidung, den Corona-Notkredit teilweise zurückzuführen.¹ Umgesetzt wurde dies im Haushaltsvollzug 2022 durch Entnahmen von 2,3 Mrd. € aus den sogenannten Corona-Rücklagen. Diese Rücklagenentnahmen sind als allgemeine Deckungsmittel dem Haushalt zugeflossen. Erhöht haben sich damit die Tilgungsausgaben allerdings nicht. Von Anfang an waren Tilgungsausgaben von 4.826,6 Mio. € im Haushalt geplant und dieser Ansatz ist im Zuge der vier Nachträge unverändert geblieben.

Wie unter Tz. 6.2.1 beschrieben, betrug im Kalenderjahr 2022 der Zufluss an Kreditmitteln 2.962 Mio. €. In der Haushaltsrechnung hingegen werden als Einnahmen aus Krediten am Kreditmarkt 2.508 Mio. € ausgewiesen.

Die voneinander abweichenden Werte lassen sich mit dem praktizierten Verfahren des sogenannten Haushaltsausgleichs begründen. Dem Finanzministerium ist es erlaubt, im folgenden Haushaltsjahr eingehende Einnahmen noch zugunsten des abzuschließenden Haushaltsjahres zu buchen oder umzubuchen. Diese Ermächtigung nutzt das Finanzministerium, um zulasten des jeweils neuen Haushaltsjahres Krediteinnahmen für den Haushaltsausgleich des jeweils laufenden Haushaltsjahres einzusetzen.

Die sich hieraus für 2022 ergebenden Effekte lassen sich folgendermaßen beschreiben:

Zusammensetzung der 2022 ausgewiesenen Krediteinnahme

Einzelne Komponenten der Krediteinnahme	in Mio. €
aus 2023 empfangene Krediteinnahmen für den Haushaltsausgleich 2022	2.490,90
+ Einzahlungen aus Kreditverträgen	2.962,10
./. für den Haushaltsausgleich nach 2021 gebuchte Krediteinnahmen	2.944,70
Krediteinnahme	2.508,30

Tabelle 8: Zusammensetzung der 2022 ausgewiesenen Krediteinnahmen
Quelle: Haushaltsrechnung 2022.

¹ Vgl. Landtagsdrucksache 20/162.

Im Ergebnis weicht der buchhalterische Schuldenstand zum Ende des Haushaltsjahres 2022 um 2.490,9 Mio. € von dem tatsächlichen mit Kreditverträgen hinterlegten Schuldenstand zum 31.12. ab.

6.2.3 Schulden der Extrahaushalte

Die Darstellung unter Tz. 6.2.1 bezieht sich nur auf den Kernhaushalt und umfasst nicht die Verschuldung der Extrahaushalte des Landes. Deren Verschuldung wird durch das Statistische Bundesamt veröffentlicht. Die Schulden des öffentlichen Gesamthaushalts (Kernhaushalt inklusive 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 33,0 Mrd. € (2021: 33,2 Mrd. €) aus. Dieser Schuldenstand zum 31.12. setzt sich zusammen aus:

Schulden des öffentlichen Gesamthaushalts (in Mio. €)	Schuldenstand 31.12.2022	Schuldenstand 31.12.2021
Kreditmarktschulden	31.198	31.562
./. Verschuldung im öffentlichen Bereich	210	680
+ Kassenkredite	1.611	136
+ Extrahaushalte	360	2.185
	32.959	33.203

Tabelle 9: Schulden des öffentlichen Gesamthaushalts

Bei der vom Statistischen Bundesamt dargestellten Verschuldung werden Schulden beim öffentlichen Bereich heraus- und Kassenkredite im nicht-öffentlichen Bereich hinzugerechnet. Insbesondere durch die Kassenkredite, bedingt durch die empfangenen Collateralzahlungen¹, erhöht sich der Schuldenstand des Kernhaushalts zum 31.12.2022 (ohne Berücksichtigung der Extrahaushalte) auf 32,6 Mrd. €.

Da die hsh Finanzfonds AöR noch 2022 zu den Extrahaushalten zählte, sanken die dort ausgewiesenen, anteiligen Landesschulden um 1.500 Mio. €. Denn in 2022 übernahm der Kernhaushalt des Landes schließlich diese Schulden, sodass sich hierdurch zwar die zuzurechnenden Schulden der Extrahaushalte reduzierten, jedoch der Schuldenstand des öffentlichen Gesamthaushalts unverändert blieb.

¹ Vgl. Tz. 6.2.6.

Die Schulden der Extrahaushalte verteilen sich wie folgt:

Schulden Extrahaushalte in Mio. €

Extrahaushalt	Schuldenstand 31.12.2022	Veränderung zum Vorjahr
Dataport AöR	10,9	+ 3,8
hsh portfoliomanagement AöR	194,4	- 353,6
hsh Finanzfonds AöR	0,0	- 1.500,0
Universität Kiel	0,8	- 0,1
Kommunaler Investitionsfonds (KIF)	153,8	+ 24,9
Landesmuseen Schloss Gottorf	0,3	0
Insgesamt:	360,1	- 1.824,94

Tabelle 10: Schulden der Extrahaushalte zum 31.12.2022 und im Vergleich zum Vorjahr

Quelle: „Einnahmen, Ausgaben und Schulden der Extrahaushalte der staatlichen Ebene 2022“, Statistisches Bundesamt (www.destatis.de).

6.2.4 Pro-Kopf-Verschuldung des Landes inklusive der Extrahaushalte

Jeder Schleswig-Holsteiner hatte zum 31.12.2022 rechnerisch eine Schuldenlast von 11.188 € zu tragen. Im Vergleich zum Vorjahr ist der Wert um 203 € gesunken (2021: 11.391 €). Dieser Rückgang ist zu 2/3 auf eine gestiegene Einwohnerzahl zurückzuführen. In der Pro-Kopf-Verschuldung sind nur die Landesschulden enthalten. Hinzu kommen noch die anteiligen Schulden des Bundes und der Kommunen.

Nachfolgende Grafik stellt die Pro-Kopf-Verschuldung des Landes Schleswig-Holstein und der übrigen Flächenländer 2022 dar:

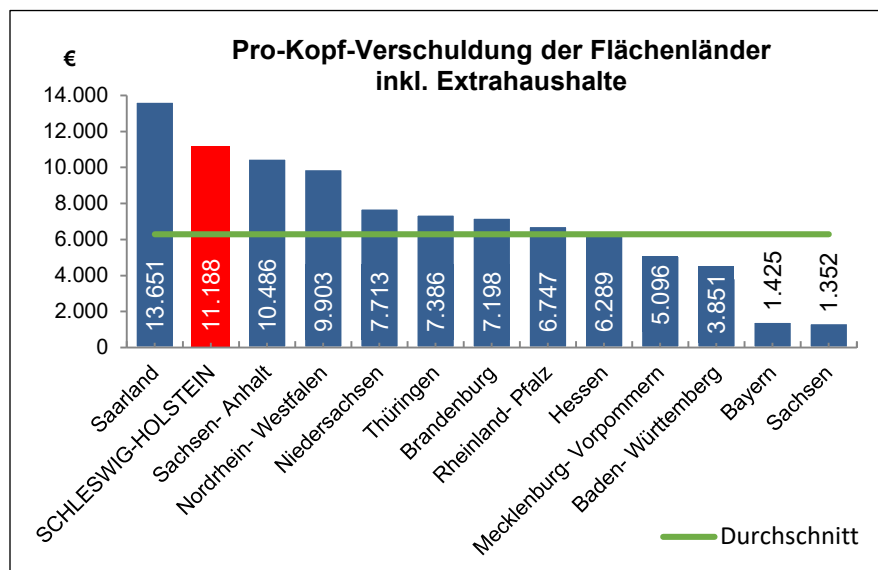


Abbildung 3: Pro-Kopf-Verschuldung der Flächenländer inklusive der Extrahaushalte 2022

Quelle: Eigene Berechnungen und Statistisches Bundesamt (Destatis), „Schulden des Öffentlichen Gesamthaushalts; Berichtszeitraum 2022“, EVAS-Nummer: 71321 - Blatt 71321-22, vom 28.07.2023, abrufbar unter www.destatis.de.

Wie in den Vorjahren war auch 2022 Schleswig-Holstein nach dem Saarland das pro Kopf am zweithöchsten verschuldete Flächenland.¹

Je Einwohner übersteigt der Schuldenstand des Landes (11.188 €) den Durchschnitt der Flächenländer (6.289 €) um 78 %. Zusammen hatten die Flächenländer 489,3 Mrd. € Schulden und 77,8 Mio. Einwohner.

Während der Durchschnittswert der Flächenländer im Vergleich zum Vorjahr um 273 € je Einwohner gesunken ist (2021: 6.562 €), hat sich die Pro-Kopf-Verschuldung in Schleswig-Holstein nur um 203 € je Einwohner verringert.

6.2.5 Weitere zuzurechnende Schulden

Neben den Kern- und Extrahaushalten bestehen nach dem sog. Schalenkonzept² noch weitere Einheiten, die dem Staat zuzurechnen sind.

Diese sonstigen öffentlichen Fonds, Einrichtungen und Unternehmen (FEU) entstehen durch Auslagerung öffentlicher Aufgaben, Neugründung oder Beteiligungserwerb. Hierunter zählen Einheiten, deren Eigentümer mehrheitlich - unmittelbar oder mittelbar - den öffentlichen Kernhaushalten zuzuordnen sind (z. B. Länder).

Insgesamt betrachtet bilden der Kernhaushalt, die Extrahaushalte sowie die FEU den öffentlichen Bereich. Im Gegensatz zu den Extrahaushalten sind FEU öffentliche Marktproduzenten, die ihre Kosten überwiegend mit eigenen Umsätzen decken.

Bezogen auf das Land Schleswig-Holstein zählen beispielsweise die AKN Eisenbahn GmbH, die Schleswig-Holsteinische Landesforsten AöR und das Universitätsklinikum Schleswig-Holstein zu den FEU.

Insgesamt belaufen sich die den FEU zurechenbaren Schulden auf 1.341,1 Mio. €.³ Hierdurch steigt die Pro-Kopf-Verschuldung des Landes um weitere 455 € auf dann 11.643 € je Einwohner.

Bereits mit den Bemerkungen 2022 hatte der LRH dem Finanzministerium empfohlen, aus Transparenzgründen die Verschuldung des öffentlichen Bereichs nach dem Schalenkonzept zu ermitteln und über die Haushaltsrechnung dem Landtag zugänglich machen. Diesen Vorschlag hat der

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

² Weitere Informationen zum Schalenkonzept: „Fachbegriffe der Finanz- und Personalstatistiken“, abrufbar unter www.destatis.de

³ Schulden des Öffentlichen Gesamthaushalts; Berichtszeitraum 2022“, EVAS-Nummer: 71321 - Blatt 71321-22, vom 28.07.2023, abrufbar unter www.destatis.de

Landtag 2024 aufgegriffen und die Landesregierung aufgefordert, diese umfassende Darstellung der Verschuldung künftig vorzunehmen.¹

6.2.6 **Kassenkredite und Collaterals**

Wie unter Tz. 6.2.3 beschrieben, ist der Schuldenstand des Kernhaushalts zum 31.12. inklusive der Kassenkredite stark angestiegen. Bemerkenswert hierbei sind die eingerechneten 1,6 Mrd. €, die das Land als Barsicherheiten im Zuge abgeschlossener Zinsderivate erhalten hat (Collateralzahlungen).

Beim Einsatz von Derivaten besteht das Risiko, dass ein Vertragspartner ausfällt und deshalb seine vereinbarten Zahlungsverpflichtungen nicht (voll) erfüllen kann. Um diese Ausfallrisiken zu reduzieren, werden sogenannte Collaterals eingesetzt. Hierbei handelt es sich um liquide Mittel, die als Sicherheiten wechselseitig gestellt oder entgegengenommen werden.² Das Land Schleswig-Holstein beteiligt sich an diesem Verfahren seit 2013.

Die eingekommenen Collaterals werden nicht als Einnahme erfasst, sondern außerhalb des Haushalts gebucht. Sie werden durch die bundeseinheitlichen Statistikvorgaben als Kassenkredite in der Haushaltsrechnung ausgewiesen.

Der seit 2013 fortgeschriebene Saldo aus Auszahlungen und Einzahlungen ist im Haushaltsjahr 2022 nach acht Jahren wieder negativ. Dies bedeutet, dass die insgesamt erhaltenen Einzahlungen überwiegen, also die Banken mehr Sicherheiten als das Land gestellt haben. Grund hierfür sind die Zinswende in 2022 sowie die abgeschlossenen Zinssicherungsverträge.

6.3 **Trotz geringerer Verschuldung höhere Zinsausgaben 2022**

Die Verschuldung am Kreditmarkt zum 31.12.2022 ist im Vergleich zum Vorjahr um 0,4 Mrd. € auf 31,2 Mrd. € gesunken. Dies ist ein Rückgang von 1,2 %. Die Zinsausgaben sind im gleichen Zeitraum um 5,2 % gestiegen (vgl. Tz. 6.3.1).

Die nachstehende Grafik zeigt die Entwicklung des Schuldenstandes und der Zinsausgaben seit 2013.

¹ Vgl. Landtagsdrucksache 20/1938.

² Vgl. Bemerkungen 2020 des LRH, Nr. 7.6.

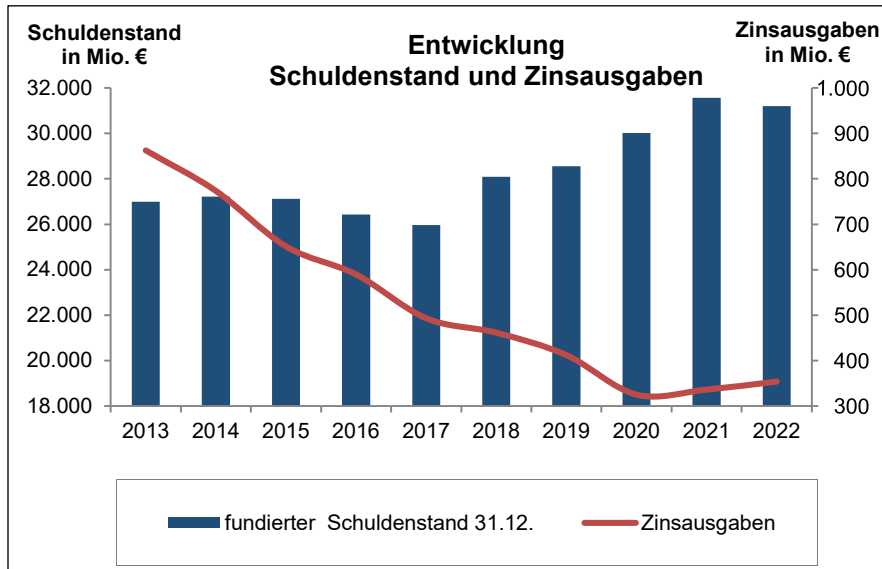


Abbildung 4: Entwicklung Schuldenstand und Zinsausgaben 2013 bis 2022

Quelle: Eigene Berechnungen und Haushaltsrechnungen.

Von 2013 bis 2022 sind die Schulden um 4,2 Mrd. € gestiegen. Im gleichen Zeitraum sind die Zinsausgaben für die Landesschulden von 862 Mio. € auf 354 Mio. €, also um 508 Mio. €, gesunken. Ursache hierfür ist der rückläufige Zins: 2013 musste das Land durchschnittlich 3,2 % für seine Schulden zahlen, 2022 nur noch 1,1 %.

Da die jährlichen Zinersparnisse durch Mehrausgaben an anderer Stelle konsumiert wurden, ist das langfristige Zinsänderungsrisiko für den Haushalt hoch. Die Finanzplanung der Landesregierung aus 2024 rechnet mit Zinsausgaben in 2032 von mehr als einer Milliarde Euro.¹

6.3.1 Höhere Zinsausgaben 2022 durch wegfallende Agio-Zahlungen

Die Zinsausgaben 2022 sind im Vergleich zum Vorjahr gestiegen und betragen insgesamt 354,1 Mio. €. Das sind 17,6 Mio. € mehr als 2021 (336,5 Mio. €).

Zinsausgaben 2022 und 2021 in Mio. €

	2022	2021
Zinsausgaben	355,1	394,7
Vereinnahmte (-) bzw. gezahlte (+) Agien	+ 9,0	- 48,2
Entnahme Zinsausgleichsrücklage	- 10,0	- 10,0
Insgesamt:	354,1	336,5

Tabelle 11: Zinsausgaben 2022 und 2021

¹ Vgl. Landtagsdrucksache 20/1894, S. 15.

Anhand der Tabelle wird deutlich, dass der Anstieg der Zinsausgaben insbesondere darauf zurückzuführen ist, dass 2022 im Vergleich zum Vorjahr keine Agio-Zahlungen vereinnahmt (negativer Wert) wurden. Stattdessen hat das Land 2022 Disagio-Zahlungen (Aufschlag) geleistet.

Bei einem Agio erhält das Land mehr Geld vom Kreditgeber, als es diesem später zurückzahlen hat. Diese Zahlung wurde im Haushalt vereinnahmt und mit den übrigen Zinsausgaben verrechnet. Daher verringerten sich zum Zeitpunkt der Kreditaufnahme die Zinsausgaben. In 2022 hingegen vereinbarte das Land Disagio-Zahlungen. Hierdurch erhält das Land einen gekürzten Kreditbetrag vom Kreditgeber ausgezahlt, muss jedoch die volle Kreditsumme zurückzahlen. Grund hierfür sind die Entwicklungen auf dem Kapitalmarkt:

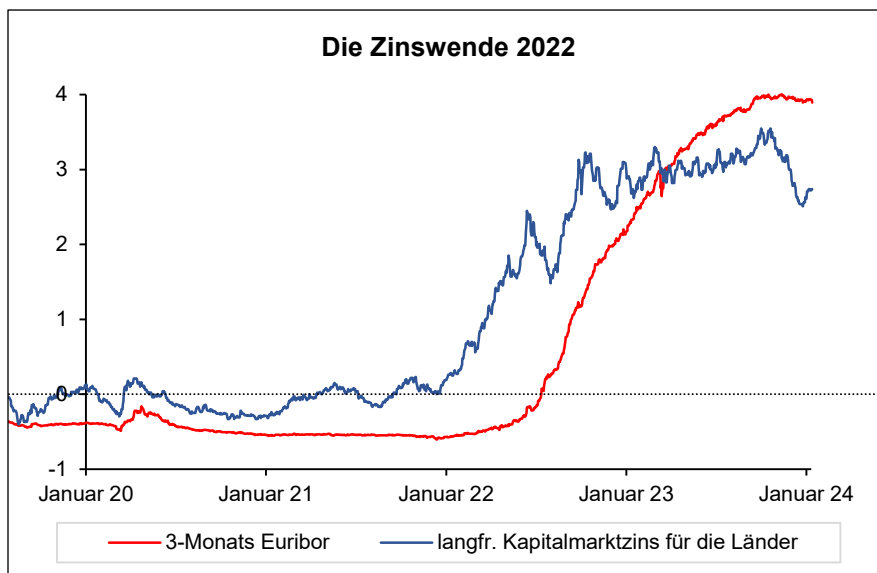


Abbildung 5: Zinsentwicklung von Januar 2020 bis Januar 2024

Quelle: Bundesbank.

Da negative Zinszahlungen am Kapitalmarkt unüblich sind, hat das Land bis zur Zinswende 2022 einmalige Ausgleichszahlungen (Agio) erhalten.

Nachdem 2022 die Zinsen wieder im positiven Bereich liegen, vereinnahmt das Land keine Agio-Zahlungen mehr. Stattdessen hat das Land 2022 Zahlungen von rund 9 Mio. € geleistet. Dies ist auch das Resultat der Emissionspolitik des Landes: Begibt das Land Anleihen mit einem Zinssatz, der unterhalb des Marktniveaus liegt, muss es eine Ausgleichszahlung leisten - und umgekehrt.

Agio verändert die Zinsausgaben über die Gesamtlaufzeit der jeweiligen Kredite nicht. Allerdings lassen sich durch solche Vertragsgestaltungen die Zinsausgaben zwischen einzelnen Haushaltsjahren verschieben. Auf die-

sen Effekt weist der LRH bereits seit 2020 hin.¹ Er hält es deshalb für erforderlich, die Agio-Zahlungen periodengerecht über die Kreditlaufzeit zu verteilen. Da das Finanzministerium den Vorschlägen der Deutschen Bundesbank, des Beirats des Bundesfinanzministeriums sowie des Landesrechnungshofs nicht folgt, kommt es im Vergleich zu 2021 zu einem disagiobedingten Zinsanstieg um 57,2 Mio. €.

Das **Finanzministerium** ist der Auffassung, dass Agio-Zahlungen seit der Zinswende 2022 und dem Ende der Negativzinsphase keine Relevanz mehr hätten und lehnt den Vorschlag ab, Agio-Zahlungen periodengerecht zu erfassen.

Der **LRH** bleibt bei seiner Auffassung.

6.3.2 **Überdurchschnittlich hohe Zinsausgaben je Einwohner**

Die überdurchschnittlich hohe Verschuldung Schleswig-Holsteins² führt auch zu überdurchschnittlich hohen Zinsausgaben. 2022 entfielen auf jeden Einwohner Schleswig-Holsteins Zinsausgaben von durchschnittlich 120 €. Die Flächenländer insgesamt hingegen wiesen Ausgaben von durchschnittlich 83 € je Einwohner auf. Während sich der Durchschnittswert der Flächenländer 2022 im Vergleich zum Vorjahr (91 € je Einwohner) reduzierte, stieg der Wert Schleswig-Holsteins (Vorjahr: 115 € je Einwohner).

Auch der Vergleich über die Zins-Steuer-Quote zeigt, dass die Zinsausgaben des Landes überdurchschnittlich hoch sind.

¹ Vgl. Bemerkungen 2020 des LRH, Nr. 7.7, Bemerkungen 2021 des LRH, Nr. 6.4.1 und Bemerkungen 2022 des LRH, Nr. 6.6.

² Vgl. Tz 6.2.4.

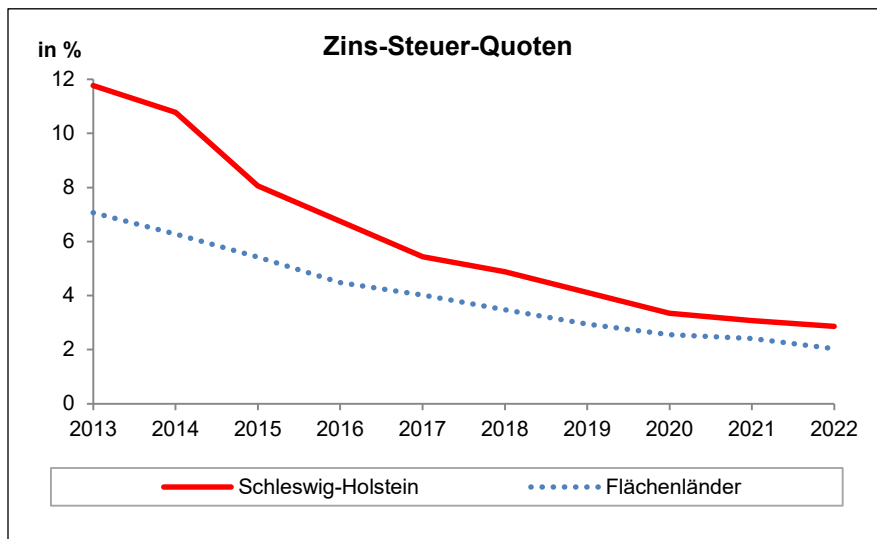


Abbildung 6: Zins-Steuer-Quoten 2013 bis 2022

Quelle: Eigene Berechnung; Datengrundlage: „Einnahmen und Ausgaben der Länder (Kernhaushalte) seit 1995“, Zentrale Datenstelle der Landesfinanzminister.

Diese Kennzahl gibt an, wieviel Prozent der Steuereinnahmen für Zinsausgaben verwendet werden. Musste Schleswig-Holstein 2013 noch 11,8 % seiner Steuereinnahmen für Zinsausgaben verwenden, sank diese Quote auf 2,9 % in 2022. Die Flächenländer hingegen konnten ihre Quote im gleichen Zeitraum von 7,1 % auf 2 % senken.

6.3.3 Unterdurchschnittlich hohe Verzinsung im Ländervergleich

Im Ländervergleich wird erkennbar, dass die durchschnittliche Verzinsung des Landes unter dem Länderschnitt liegt:

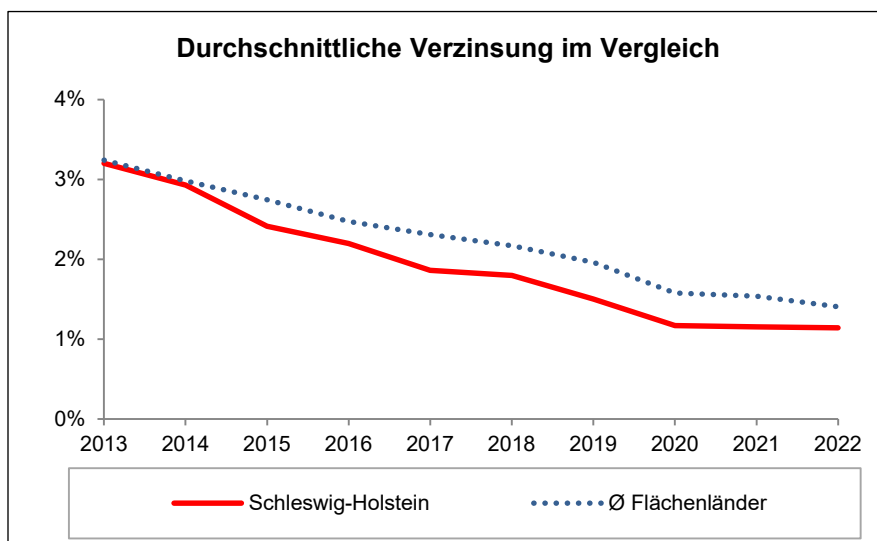


Abbildung 7: Durchschnittliche Verzinsung im Vergleich

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“.

Die Entwicklung ist erfreulich für die Landesfinanzen und auch dem Kreditmanagement des Finanzministeriums geschuldet. 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 weiterer Anstieg der Zinssätze das Land besonders belastet. Durch die derzeitige Ausrichtung der Zinssicherungsstrategie wird dieses Risiko nur zeitlich begrenzt.¹ Um das Zinsänderungsrisiko noch weiter zu verringern, würden höhere Sicherungskosten entstehen. Daher sollte das Land seine im Ländervergleich zu hohe Verschuldung reduzieren.

6.4 **Anzahl der Rücklagen erneut gestiegen**

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

Diese Möglichkeit soll zu einem wirtschaftlicheren Verwaltungshandeln beitragen² und insbesondere dem sogenannten Dezemberfieber entgegenwirken. Damit ist gemeint, dass die Ressorts am Jahresende möglicherweise unnötige Ausgaben tätigen, wenn noch entsprechende Mittel verfügbar sind. Ursache kann zum Beispiel die Sorge vor künftigen Budgetkürzungen sein, wenn Haushaltsansätze nicht vollständig ausgeschöpft sind.

Seit 2020 dürfen mit den Entnahmen aus Rücklagen Ausgaben finanziert werden. Daher werden ab 2020 auch vermehrt Rücklagen anstelle von Ausgaberesten gebildet. Denn bei der Inanspruchnahme von Rücklagen müssen die Ressorts - anders als bei den Ausgaberesten - keine Deckung zu Lasten anderer Haushaltsansätze im Folgejahr erbringen. Das macht das Instrument der Rücklagenbildung attraktiver. Dies spiegelt sich bei dem rückläufigen Volumen der gebildeten Ausgabereste seit 2020³ sowie der steigenden Anzahl an Rücklagen deutlich wider.

¹ Vgl. Umdruck 20/1935.

² Vgl. Verwaltungsvorschriften zu § 62 LHO Nr. 1.

³ Vgl. Tz. 6.9.2.

Übersicht über die Anzahl und den Bestand an Rücklagen

Stichtag: 31.12.2020		Stichtag: 31.12.2021		Stichtag: 31.12.2022	
Anzahl	Bestand in Mio. €	Anzahl	Bestand in Mio. €	Anzahl	Bestand in Mio. €
56	5.816,32	86	5.564,85	112	2.813,00

Tabelle 12: Übersicht über die Anzahl und den Bestand an Rücklagen

In der Haushaltsrechnung 2022 werden zum 31.12.2022 insgesamt 112 Rücklagen mit einem Bestand von 2,81 Mrd. € aufgeführt.¹ Im Vergleich zum Vorjahr hat sich die Anzahl der Rücklagen erneut erhöht.

Von den 112 Rücklagen entfallen 18 auf Corona-Rücklagen und 15 auf Ukraine-Rücklagen. Diese Rücklagen sind auch aus Notkrediten gespeist worden. Das Bundesverfassungsgericht hat mit Urteil vom 15. November 2023² Aussagen zum Umgang mit Notkrediten sowie u. a. zum Haushaltsgrundsatz der Jährigkeit getroffen. Werden Notkreditermächtigungen nicht in dem betroffenen Haushaltsjahr genutzt, verfallen sie zum Ende des Haushaltsjahres. Eine Bevorratung von Notkreditmitteln durch Rücklagen ist nicht zulässig.

Vor diesem Hintergrund hat das Finanzministerium die Ressorts aufgefordert, sämtliche zum Jahresende 2023 nicht verbrauchten Haushaltsmittel aus Rücklagen, die sich aus Notkrediten des Landes Schleswig-Holstein finanzieren, dem Landeshaushalt wieder zuzuführen. Insofern ist zu erwarten, dass sich die Anzahl sowie das Volumen der Rücklagen zum Ende 2023 reduzieren wird.³

Die Bildung von Rücklagen zur Finanzierung von Ausgaben in nachfolgenden Haushaltsjahren schränkt die Transparenz im Haushalt erheblich ein und umgeht das Jährlichkeitsprinzip.

Deshalb hat der Landtag 2024 das Finanzministerium aufgefordert, an die Bildung von Rücklagen einen restriktiveren Maßstab anzulegen und über die Entwicklung halbjährlich zu berichten.⁴

¹ Vgl. Landtagsdrucksache 20/1671, S. 163-171.

² Vgl. Urteil des BVerfG vom 15.11.2023, Az 2 BvF 1/22.

³ Vgl. Aktuelle Haushaltslage.

⁴ Landtagsdrucksache 20/1938.

6.5 Notkreditfinanzierte Corona- und Ukraine-Rücklagen

In den vergangenen Jahren hat das Land hohe Notkredite aufgenommen und diese zur Verwendung in späteren Jahren in Rücklagen gebucht. Diese Praxis hat das Bundesverfassungsgericht für unzulässig erklärt, so dass notkreditfinanzierte Rücklagen aufgelöst werden müssen.

Ende 2022 befanden sich noch 514 Mio. € in den Corona-Rücklagen, was ein deutlicher Rückgang gegenüber dem Vorjahr ist. Nach Angaben der Haushaltsrechnung waren davon 456 Mio. €¹ aus dem Notkredit finanziert, weitere 58 Mio. € stammten aus Bundesmitteln.

Die Ukraine-Rücklagen in Höhe von 1.325 Mio. € waren laut Haushaltsrechnung aus Landesmitteln finanziert. Es fehlt, anders als bei den Corona-Rücklagen, eine Differenzierung nach Mittelherkunft, obwohl in den Ukraine-Rücklagen umgeschichtete Corona-Notkredite enthalten waren.

Das **Finanzministerium** teilt mit, dass zum Erstellungszeitpunkt der Haushaltsrechnung 2022 noch keine Unterscheidung der Rücklagen nach Mittelherkunft stattgefunden hatte. Dies habe erst mit Umdruck 20/2157 vom 11.10.2023 und damit nach der Erstellung der Haushaltsrechnung 2022 geschehen können. Danach handelt es sich um Notkreditmittel.

Der **LRH** stellt fest, dass die Frage, in welcher Höhe Mittel aus den Notkrediten Ende 2022 noch zur Verfügung standen, vor dem Hintergrund des Urteils des Bundesverfassungsgerichts (BVerfG) vom 15.11.2023 von Bedeutung ist. Denn das BVerfG hat das Prinzip der sog. Jährigkeit stark betont und damit klargestellt, dass aus Notkrediten gebildete Rücklagen unzulässig sind. Notkredite müssen daher, so das BVerfG, stets in dem Jahr ihrer Bewilligung verausgabt werden. Dadurch ergibt sich die Notwendigkeit, die noch vorhandenen Notkredit-Rücklagen im Landeshaushalt 2023 aufzulösen. Diese Rücklagen stehen nach 2023 nicht mehr zur Verfügung. Die Landesregierung „löst“ dieses Problem, indem sie 2024 mithilfe eines neuen Notlagenbeschlusses die weggefallenen Kredite neu aufnimmt.

6.5.1 Intransparente Darstellung in der Haushaltsrechnung

Im Haushaltsjahr 2022 beschloss der Landtag eine Notsituation wegen der Folgen des Ukraine-Krieges. Um diese abzufedern, wurden zunächst 400 Mio. € aus dem Corona-Notkredit umgeschichtet und darüber hinaus

¹ Vgl. Haushaltsrechnung 2022, S. 162.

wurde der Landesregierung eine zusätzliche Notkreditermächtigung von bis zu 1 Mrd. € eingeräumt.

Das Finanzministerium hat mitgeteilt, dass es die Notkreditermächtigung in Anspruch genommen und die Mittel einer Notkreditrücklage zugeführt hat.

Aber in diesem Punkt ist die Haushaltsrechnung intransparent und widersprüchlich. Denn die um 1 Mrd. € erhöhte Ermächtigung zur Nettokreditaufnahme wurde nicht in Anspruch genommen, sondern in Abgang gestellt.¹

Auf der anderen Seite ist nach der Dokumentation gem. dem Gesetz zur Ausführung von Artikel 61 der Verfassung des Landes Schleswig-Holstein (Ausführungsgesetz - AusfG)² die 1 Mrd. € aufgenommen worden.³

Die Haushaltsrechnung weist am Ende des Haushaltsjahres 2022 eine Entnahme aus den Corona-Rücklagen von 2,3 Mrd. € zwecks Sondertilgung des Notkredits aus.

Daneben ist nach dieser Dokumentation eine Sondertilgung von 923 Mio. € erfolgt - insgesamt betrug die Notkredittilgung 3,2 Mrd. €. Die Finanzierungsübersicht der Haushaltsrechnung 2022 hingegen weist nur eine Nettotilgung von 2,3 Mrd. € aus.⁴ Derartige Widersprüche in der Darstellung gilt es künftig zu vermeiden.

6.5.2 **Vorgaben des Ausführungsgesetzes zur Schuldenbremse**

Nach dem Ausführungsgesetz *darf* in Notsituationen die zulässige Nettokreditaufnahme um die beschlossene Notkreditermächtigung überschritten werden.⁵ Die zulässige Nettokreditaufnahme ergibt sich aus der Konjunkturkomponente und den finanziellen Transaktionen abzüglich Notkredittilgungen.⁶ So betrug 2020 die zulässige Nettokreditaufnahme 918 Mio. € und der Landtag hatte eine zulässige Überschreitung von bis zu 5.500 Mio. € beschlossen.⁷ Die tatsächliche Überschreitung betrug laut Haushaltsrechnung 2020 insgesamt 5.145 Mio. €.⁸

¹ Vgl. Haushaltsrechnung 2022 S. 18 und Nr. 4.4 dieser Bemerkungen.

² Vgl. Gesetz zur Ausführung von Art. 61 der Verfassung des Landes Schleswig-Holstein, GVOBl. Schl.-H. 2019, Nr. 17 S. 612, zuletzt geändert durch Gesetz vom 25.02.2021, GVOBl. Schl.-H., S. 201 (Ausführungsgesetz - AusfG).

³ Vgl. Haushaltsrechnung 2022 S. 246 NEU.

⁴ Vgl. Haushaltsrechnung 2022 S. 19.

⁵ Vgl. § 8 Abs. 1 AusfG.

⁶ Vgl. § 1 Abs. 3 i. V. m. § 8 Abs. 2 AusfG.

⁷ Vgl. Landtagsdrucksache 19/2491.

⁸ Vgl. Landtagsdrucksache 19/3486 S. 221, und Bemerkungen des LRH 2022, Nr. 5.8.

Diesem Muster folgend wäre nach den Zahlen des vorläufigen Jahresab- schlusses 2022¹ eine Überschreitung von 74 Mio. € festzustellen gewe- sen. Denn die zulässige Nettokreditaufnahme entsprach nach dem AusfG unter Einbeziehung der Corona-Notkredittilgung -2.392 Mio. € (graue Spal- te in Tabelle 12).

Komponenten	2020		2022	
	HHR	AusfG	Vorgehensweise des Finanzministe- riums vorl. Ist	HHR*
Konjunkturkomponente	705	-121	-121	-121
+ finanzielle Transaktionen	239	42	42	42
+ Restzahlung Konsolidierungshilfe 2020	-27	0	0	0
./. Tilgungen gem. Tilgungsplan	0	2.313	2.313	2.313
+ Inanspruchnahme der Notkredit- ermächtigung			1.000	1.000
= zulässige Nettokreditaufnahme [1]	918	-2.392	-1.392	-2.315
Erfolgte Nettokreditaufnahme [2]	6.062	-2.318	-2.318	-2.318
Überschreitung [2]-[1]	5.145	74	-926	-4
<i>Nachrichtlich: nach § 8 Abs. 1 durch Be- schluss des Landtages zulässige Über- schreitung</i>	5.500	1.000		

Tabelle 13: Herleitung der zulässigen Nettokreditaufnahme

Hinweis: eine negative Nettokreditaufnahme steht einer Nettotilgung gleich und eine negative zulässige Nettokreditaufnahme ist gleichbedeutend mit einer erforderlichen Nettotilgung.

*Dokumentation gemäß Ausführungsgesetz in Haushaltsrechnung 2022, S. 246 NEU

Eigene Darstellung des LRH basierend auf den Haushaltsrechnungen 2020 und 2022 sowie Umdruck 20/1100. Bei eigener Summenbildung Abweichung durch Rundungsdifferenzen.

Tatsächlich hat das Finanzministerium die zulässige Nettokreditaufnahme um die Notkreditermächtigung von 1 Mrd. € *erhöht*. Das Finanzministerium richtete sich hierbei nach dem Analysesystem des Stabilitätsrats.² Nach diesen Vorgaben erhöhen kreditfinanzierte Ausgaben infolge einer Notsituation die zulässige Nettokreditaufnahme.

Das Ausführungsgesetz des Landes erlaubt eine Überschreitung der zu- lässigen Kreditaufnahme in Höhe der Notkreditermächtigung. Die zulässige Nettokreditaufnahme erhöht sich nach § 8 Abs. 1 hingegen nicht. Maß- geblich ist also der tatsächliche Kreditbedarf und nicht die Ermächtigung. Dies ist in der grauen Spalte der Tabelle 12 dargestellt.

¹ Vgl. Umdruck 20/1100.

² Vgl. Kompendium des Stabilitätsrates zur Überwachung der Einhaltung der Schulden- bremsen nach Art. 109a Abs. 2 Grundgesetz.

Zwischen dem Ausführungsgesetz und der in der Haushaltsrechnung enthaltenen Dokumentation¹ gemäß Ausführungsgesetz besteht eine Diskrepanz, die das Finanzministerium auflösen muss.

Das Finanzministerium hat dem LRH gegenüber angekündigt, diese Diskrepanz auflösen zu wollen.

6.5.3 Sondertilgung der Notkredite

Das **Finanzministerium** hat mitgeteilt, dass die Notkreditermächtigung vollständig in Anspruch genommen und gleichzeitig ein Notkredit zusätzlich um 923 Mio. € getilgt wurde.

Das Finanzministerium verweist auf den Umdruck 20/1100, in dem dargelegt wird, dass die Sondertilgung von 923 Mio. € aus strukturellen Haushaltsüberschüssen resultiert. Danach sei eine Sondertilgung zwingend geboten gewesen aufgrund der Tz. 5.2 des Corona-Notlagenbeschlusses vom 30.10.2020.² Darin heißt es: „Strukturelle Mehreinnahmen in den Jahren 2021 bis 2024 [...] reduzieren die zulässige Inanspruchnahme der Kreditermächtigung in derselben Höhe.“

Der **LRH** weist darauf hin, dass - unabhängig von der Sondertilgung - die Reste der notkreditfinanzierten Rücklage zur Abfederung pandemiebedingter Mindereinnahmen und Mehrausgaben bereits mit den 2,3 Mrd. € zwecks Tilgung aufgelöst worden waren:

Tilgung der Corona-Notkreditrücklagen in 2022

Rücklage	Tilgung 2022	Bestand Ende 2022
zur Sicherung der Investitionen des Landes in die Infrastruktur	1.629	81
zur Abfederung pandemiebedingter Mindereinnahmen und Mehrausgaben	632	0
zur Unterstützung der Kommunen	52	0
Summe	2.313	81

Tabelle 14: Tilgung der Corona-Notkreditrücklagen in 2022

Tilgung der Corona-Notkreditrücklagen in 2022 in Mio. €.

¹ Vgl. Haushaltsrechnung 2022 S. 246 NEU.

² Vgl. Umdruck 20/1100 und Landtagsdrucksache 19/2491.

6.6 **Ordnungsmäßigkeit der Haushalts- und Wirtschaftsführung**

Der LRH hat nach § 90 Nr. 2 LHO auch zu prüfen, ob die Haushaltsrechnung ordnungsgemäß aufgestellt ist. Hierbei ist zu prüfen, ob alle buchungsrelevanten Sachverhalte ordentlich erfasst und die haushaltsrechtlichen Vorgaben eingehalten sind. Maßstab hierfür sind neben der LHO insbesondere die Verwaltungsvorschriften für Zahlungen, Buchführung und Rechnungslegung zu den §§ 70 bis 72 und 75 bis 80 LHO (VV-ZBR) sowie die besonderen Bestimmungen des Finanzministeriums zur Rechnungslegung.

6.6.1 **Belegprüfung**

Der LRH hat die Auszahlungsbelege des Haushaltsjahrs 2022 mittels einer Stichprobe, die nach mathematisch-statistischen Methoden gezogen wurde, geprüft. Von der Stichprobe ausgenommen waren die Personalausgaben sowie der Verfassungsschutz. Bei 8 Dienststellen wurden insgesamt 300 Anordnungen mit den zahlungsbegründeten Unterlagen geprüft. Von diesen Belegen waren 199 anhand eines Zufallsverfahrens und 101 anhand eines Risikoscores ausgewählt.

Von den geprüften Belegen wurden lediglich 10 überwiegend aus formalen Gründen (z. B. fehlende Bescheinigung der rechnerischen oder sachlichen Richtigkeit) beanstandet.

Insgesamt kommt der LRH zu dem Ergebnis, dass die Einnahmen und Ausgaben in den geprüften Fällen ordnungsgemäß belegt waren.

6.6.2 **Doppelte Zahlungen**

Neben den 300 Belegen aus der Stichprobe hat der LRH die Auszahlungsbelege auch auf mögliche Doppelzahlungen überprüft. Insgesamt wurden 21 Doppelzahlungen mit einem überzahlten Betrag von insgesamt 188.154,51 € festgestellt. Der hohe Betrag geht vor allem auf zwei sehr große Überzahlungen von 67.000 € für Druckerzeugnisse im Bereich des Finanzministeriums bzw. 95.000 € für Antigentest im Bereich des Sozialministeriums zurück. Beide Doppelzahlungen waren zum Zeitpunkt der Prüfung bereits zurückgezahlt worden. Unter den übrigen identifizierten Doppelzahlungen waren 16 den Dienststellen noch nicht bekannt, mit einem überzahlten Betrag von insgesamt 17.086,40 €. Die überzahlten Beträge wurden oder werden von den betroffenen Dienststellen zurückgefordert.

Häufiger Grund für Doppelzahlungen waren kopierte oder gescannte Rechnungen, die nicht als Kopie kenntlich gemacht waren. Um dies künftig zu verhindern, müssen die Ressorts ihre Prozesse verbessern.

Durch den flächendeckenden Einsatz der elektronischen Rechnungsverarbeitung mittels des ersetzenden Scannens oder per XRechnung könnte die Fehleranfälligkeit reduziert werden. Zwar soll das vom Land verwendete Buchführungssystem den Nutzer bei der Erfassung von Auszahlungsanordnungen auf mögliche Doppelzahlungen hinweisen. Das System ist allerdings zu wenig spezifisch und gibt eine hohe Zahl von Fehlalarmen aus, weshalb diese Meldungen teilweise ignoriert werden. Der LRH hat dem Finanzministerium daher vorgeschlagen, diese Funktion zu verbessern.

Das Finanzministerium hat dies mit Verweis auf einen hohen Aufwand und die für 2026 geplante Umstellung auf das neue Buchführungssystem SAP-HANA abgelehnt.

6.7 **Beachtung von Haushaltsgrundsätzen**

Der LRH hat anhand der Veranschlagung der Steuereinnahmen sowie der Zinsausgaben überprüft, ob die Grundsätze der Haushaltswahrheit und -klarheit sowie das Prinzip der Bruttoveranschlagung im Haushalt 2022 beachtet worden sind.

Der Grundsatz der Haushaltswahrheit verlangt, dass Haushaltsansätze mit möglichst großer Schätzgenauigkeit veranschlagt werden. Bewusst falsche oder gegriffene Ansätze sind nicht zulässig und Risikovorsorgen müssen als solche ersichtlich sein.¹ Dies ist wichtig, damit das Parlament sein Budgetrecht wahrnehmen kann. Der Grundsatz der Haushaltsklarheit verlangt unter anderem, dass die veranschlagten Beträge nach Entstehungsgrund, Zweck und Höhe klar erkennbar sind.

6.7.1 **Veranschlagung der Steuereinnahmen**

Im Durchschnitt der letzten 15 Jahre fielen die Steuereinnahmen regelmäßig deutlich höher aus als veranschlagt. Der LRH hat geprüft, ob hier ein Verstoß gegen den Grundsatz der Haushaltswahrheit vorliegt.

Das Finanzministerium veranschlagt die Steuereinnahmen auf Grundlage der Schätzergebnisse des Arbeitskreises Steuerschätzung. Hierbei handelt es sich um ein Gremium, dem Vertreter verschiedener Wirtschaftsforschungsinstitute, des Bundes und der Länder und der Bundesbank ange-

¹ Vgl. Urteil des BVerfG vom 6. Juli 2007 - 2 BvF 1/04 -, Rn. 104.

hören. Das Gremium veröffentlicht zweimal im Jahr eine Prognose der Steuereinnahmen für das jeweils laufende und die nächsten vier Haushaltsjahre. Die Schätzergebnisse werden durch das baden-württembergische Finanzministerium auf die einzelnen Länder heruntergerechnet. Dabei muss der bundesstaatliche Finanzausgleich berücksichtigt werden. Das hiesige Finanzministerium übernimmt das „regionalisierte“ Schätzergebnis für die Veranschlagung der Steuereinnahmen, in der Regel das Schätzergebnis aus der Mai-Steuerschätzung, für den Haushaltsentwurf des Folgejahres.

Folgende Grafik zeigt die prozentuale Abweichung der Ist- von den prognostizierten Steuereinnahmen für die Ländergesamtheit und das Land Schleswig-Holstein. Schätzzeitpunkt ist jeweils der Mai des Vorjahres.

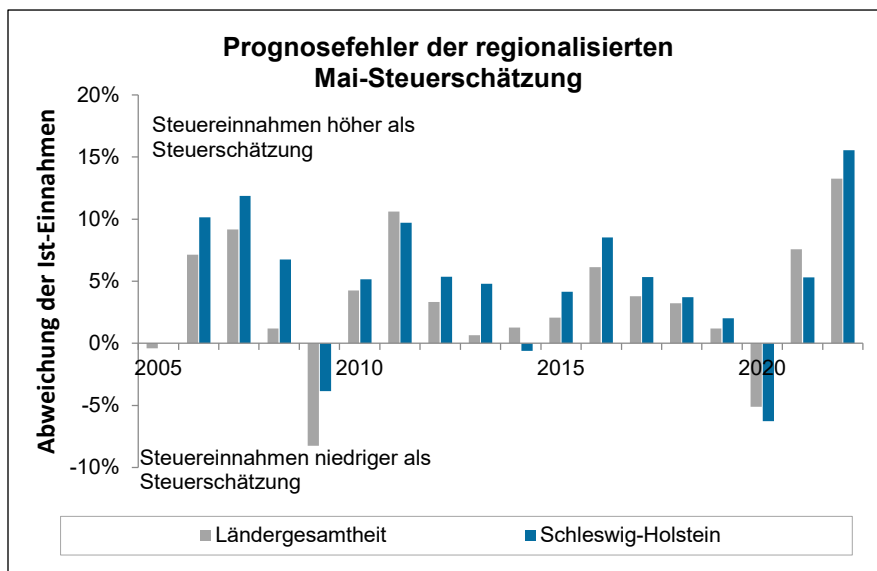


Abbildung 8: Prozentuale Abweichung der Ist-Steuereinnahmen von der Mai-Steuerschätzung

Quelle: Eigene Berechnungen. Datengrundlage: Arbeitskreis Steuerschätzung; Presseinformationen des Finanzministeriums.

Die regionalisierten Steuereinnahmen des Landes fielen im Durchschnitt der Jahre 2005 bis 2022 um 5,2 % höher aus als die Mai-Steuerschätzung des Vorjahres. Der Haushaltsansatz 2022 beruhte ausnahmsweise auf der November-Steuerschätzung und wurde im Vollzug sogar um 11 % bzw. 1,3 Mrd. € überschritten.

Die Hauptursache dafür liegt in der allgemein positiven Steuerentwicklung, welche die bundesweite Steuerschätzung regelmäßig übertroffen hat. Von 2006 bis 2022 betrug die Abweichung für die Ländergesamtheit im Schnitt 3,6 %. Über einen längeren Zeitraum ab 1972 beträgt der durchschnittliche Schätzfehler für die Ländergesamtheit indes nur noch 0,4 %. Eine systematische Verzerrung der Schätzergebnisse lässt sich daher nicht feststellen.

len.¹ Die Ergebnisse der Steuerschätzung können vom Land zudem nicht beeinflusst werden.

Darüber hinaus wurde dem Land im Zuge der Regionalisierung auch regelmäßig ein zu geringer Anteil am geschätzten Gesamteueraufkommen zugeteilt. Das führt zu einer weiteren Unterschätzung des Steueraufkommens im Land von ca. 1,5 %. Im Durchschnitt wurden die Steuereinnahmen im Land damit um ca. 5,2 % unterschätzt (2006-2022). Die Ursache für diese Abweichung konnte der LRH nicht abschließend ermitteln; verschiedene Faktoren spielen dabei eine Rolle:

Ein Faktor ist, dass das schleswig-holsteinische Finanzministerium die für die Regionalisierung maßgeblichen Ist-Steuereinnahmen um einzelne Steuerzahlungen von mehr als 5 Mio. € bereinigt hat. Dadurch sollten Verzerrungen durch „Einmaleffekte“ vermieden werden. Allerdings treten derartige Zahlungen recht häufig auf, so dass durch die Bereinigung das schleswig-holsteinische Steueraufkommen und damit das regionalisierte Schätzergebnis tendenziell zu niedrig angesetzt worden sind. Wegen der nivellierenden Wirkung des Finanzausgleichs machte diese Bereinigung 2022 allerdings nur einen Betrag von rund 10 Mio. € aus und erklärt damit die Abweichung nur zu einem sehr geringen Teil. Der LRH hat dem Finanzministerium dennoch empfohlen, diese Bereinigungsschritte künftig zu überarbeiten.

Ein weiterer Einflussfaktor ist das verhältnismäßig starke Bevölkerungswachstum in Schleswig-Holstein. Im Finanzausgleich werden die gesamten Steuereinnahmen im Wesentlichen anhand der Bevölkerungszahl auf die Länder verteilt. Da die Steuerschätzung immer den Bevölkerungsstand des Vorjahres zugrunde legt, führt ein überdurchschnittliches Bevölkerungswachstum auch zu höheren Steuereinnahmen im Vollzug. Auch dies erklärt aber nur einen geringen Teil der Abweichung.

Zudem beinhaltet das Finanzausgleichssystem einen „Bonus“ für überdurchschnittlich hohes Steuerwachstum. In Schleswig-Holstein sind die Einnahmen aus Landessteuern ab 2007 im Schnitt deutlich stärker gewachsen als im Bundesschnitt. Dies könnte dazu geführt haben, dass im Vollzug ein etwas höherer Anteil des Zuwachses nicht in den Finanzausgleich floss. Diese dynamischen Effekte können im derzeitigen Regionalisierungsansatz nicht abgebildet werden, weil die bundesweiten geschätzten Steuereinnahmen per Dreisatz auf die Länder verteilt werden. Länderspezifische Wachstumsraten des Steueraufkommens können im derzeitigen Verfahren nicht berücksichtigt werden.

¹ Vgl. hierzu auch *Lehmann*, Die Steuerschätzung in Deutschland - eine Erfolgsgeschichte? ifo Dresden berichtet, Ausgabe 17(3) S. 34-37, Dresden, 2010.

Der LRH hat in den ihm zur Verfügung gestellten Berechnungsunterlagen keine Hinweise auf eine gezielte Beeinflussung des Schätzergebnisses seitens des Finanzministeriums festgestellt. Ein Verstoß gegen den Grundsatz der Haushaltswahrheit liegt nicht vor.

Das Finanzministerium sollte die Steuereinnahmen auch weiterhin auf Grundlage der Ergebnisse des Arbeitskreises Steuerschätzung veranschlagen. Es sollte aber prüfen, ob eine bessere Regionalisierung des Schätzergebnisses möglich ist.

Das **Finanzministerium** teilt hierzu mit, dass es das Regionalisierungsverfahren regelmäßig evaluiere, es jedoch derzeit keine Möglichkeit der Verbesserung sehe.

6.7.2 Veranschlagung der Zinsausgaben: systematische Überschätzung?

Um die Entwicklung der Zinsausgaben zu projizieren, verwendet das Finanzministerium ein statistisches Zinsmodell. Die Ergebnisse dieses Zinsmodells sind seit 2016 Grundlage für die Veranschlagung der Zinsausgaben im Haushalt und in der Finanzplanung.

Allerdings unterschreiten die Ist-Ausgaben die prognostizierten Ausgaben regelmäßig erheblich. Die Unterschreitungen sind so groß und treten so regelmäßig auf, dass ein Zufallsergebnis praktisch ausgeschlossen ist. Sie lassen sich auch nicht dadurch erklären, dass das im Haushalt veranschlagte Zinsänderungsrisiko im Jahresverlauf jeweils nicht schlagend geworden ist:

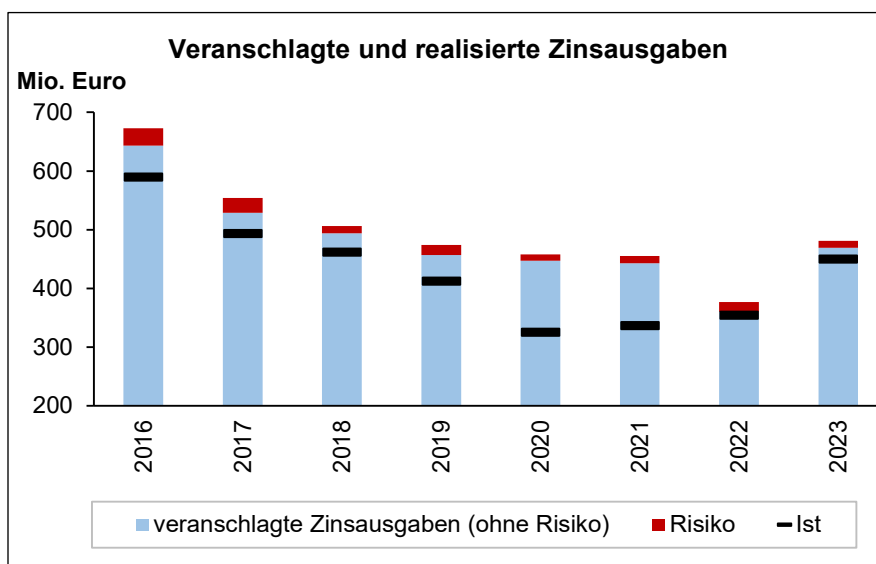


Abbildung 9: Veranschlagte und realisierte Zinsausgaben 2016 bis 2023

Quelle: Eigene Berechnungen und Haushaltsrechnungen.

Das Zinsmodell erzeugt ein ganzes Spektrum möglicher Zinsausgaben, welches das Finanzministerium in einer sogenannten Trichtergrafik im Anhang zum Einzelplan 11 (Allgemeine Finanzverwaltung) im Kapitel 11 16 darstellt. Nachfolgend ist beispielhaft die Grafik aus dem Haushalt 2022 dargestellt:

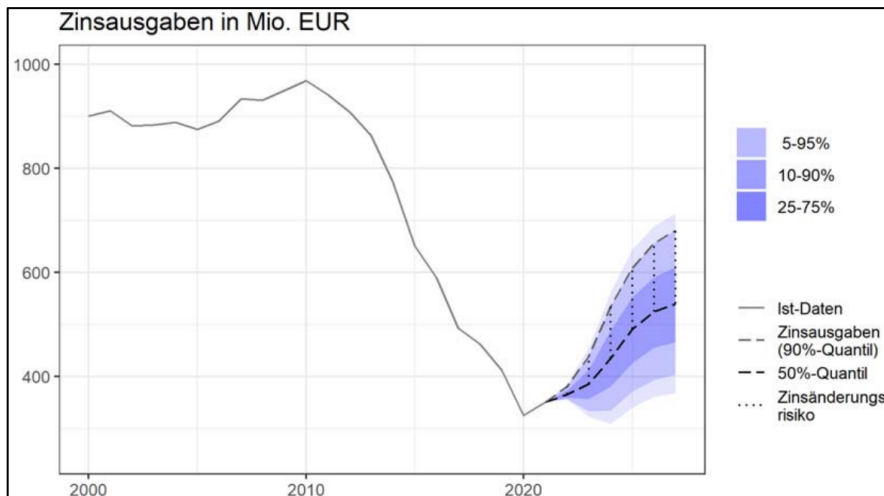


Abbildung 10: Trichtergrafik über tatsächliche und erwartete Zinsausgaben

Quelle: Haushaltsplan 2022, Anhang zu Kap. 11 16.

In dieser Grafik sind die Quantile der simulierten Zinsausgaben-Verteilung dargestellt. Beispielsweise gibt das 90 %-Quantil an, dass 90 % der simulierten Zinsausgaben niedriger als ebenjenes Quantil waren. Das Finanzministerium legt für die Veranschlagung der Zinsausgaben dieses 90 %-Quantil zugrunde und weist die Differenz zum 50 %-Quantil, also dem Median, als „Zinsänderungsrisiko“ aus.

Nach der Darstellung im Haushaltsplan erzeugt das Zinsmodell Prognosen für die gesamten Zinsausgaben. Diese werden im Kapitel 11 16 des Einzelplans 11 in den Maßnahmegruppen 01 (Zinsen Kreditmarkt) und 02 (Zinsrücklagen) ausgewiesen.¹ Die in obiger Trichtergrafik abgebildeten Zinsausgaben stimmen der Höhe nach exakt mit den im Haushaltsplan veranschlagten Zinsausgaben der Maßnahmegruppen 01 und 02 überein. Auch § 3 Abs. 3 des Haushaltsgesetzes schreibt vor, dass „die Quantifizierung der gesamten Zinsausgaben sowie der Zinsänderungsrisiken unter Einsatz eines standardisierten Verfahrens zur Simulation von Zinsszenarien“ zu erfolgen habe.

Das Finanzministerium hat dem LRH dagegen erklärt, dass das Zinsmodell nur die beim Haushaltstitel 1116.01.575 01 (Zinsausgaben Ist- und

¹ Vgl. Einzelplan 11, Anhang zu Kap. 11 16. In Maßnahmegruppen (MG) können Einnahmen und Ausgaben zusammengefasst werden, die für einen gemeinsamen übergeordneten Zweck vorgesehen sind. Im Kapitel 11 16 beinhalten die MG 01 „Zinsen Kreditmarkt“ und die MG 02 „Zinsrücklage“.

Plan-Portfolio) in der Maßnahmegruppe 01 veranschlagten Zinsausgaben prognostiziere. Andere Bestandteile der Zinsausgaben würden überschlägig auf Basis von Erfahrungswerten veranschlagt. Dies betreffe insbesondere die Haushaltstitel 1116.01.575 03 („Disagio, Stückzinsen, sonstige Zinsausgaben“) und Haushaltstitel 1116.01.575 04 („Zinsausgaben für Kassenverstärkungskredite, Erträge aus der Anlage von Geldbeständen“).

Das Finanzministerium muss im Haushaltsplan deutlich machen, dass lediglich die bei Haushaltstitel 1116.01.575 01 veranschlagten Zinsausgaben anhand des Zinsmodells berechnet wurden. Auch muss das Finanzministerium darauf hinweisen, dass die oben gezeigte Trichtergrafik händisch um die Ansätze bei den Haushaltstiteln 1116.01.575 03 und 1116.01.575 04 erhöht wird. Die Grafik zeigt also nicht die reinen Modellprognosen. Das Finanzministerium sollte zudem die Formulierung im Haushaltsgesetz in Zukunft korrigieren.

Das **Finanzministerium** legt Wert auf die Feststellung, dass ein Verstoß gegen das Haushaltsgesetz nicht vorliege. Es schlägt vor, im Anhang zu Kapitel 11 16 eine klarstellende Ergänzung aufzunehmen.

Dem Finanzministerium wird zudem empfohlen, die Erträge aus der Anlage von Geldbeständen nach dem Prinzip des Bruttonachweises getrennt von den Zinsausgaben zu veranschlagen.¹ Es ist zwar zulässig, per Haushaltsvermerk im Haushaltsplan vom Bruttoprinzip abzuweichen.² Da die Zinseinnahmen infolge der hohen Liquiditätsbestände aber recht hoch ausfallen, wäre ein getrennter Ausweis transparenter und zweckmäßiger.

Das **Finanzministerium** hält die Nettoveranschlagung für zweckmäßig. Zudem werde im Haushaltsvollzug ein Nachweis über die Zu- und Abflüsse mittels getrennter Buchungsabschnitte erbracht.

Der Hauptgrund für die zu hohe Veranschlagung der gesamten Zinsausgaben liegt in zu hohen Ansätzen für Disagio-Zahlungen und zu geringen Ansätzen für die Einnahmen aus der Anlage von Geldbeständen. Das Finanzministerium sollte die Prognose der (Dis-)Agio-Zahlungen und der Zinseinnahmen aus Liquiditätsbeständen in das Zinsmodell integrieren. Zudem sollte es Agio- und Disagiozahlungen periodengerecht verbuchen, anstatt besonders hohe Agio-Einnahmen in einem Jahr als Zinsminderungen zu buchen.

Das **Finanzministerium** hält die Einbindung dieser Titel in das Zinsmodell für nicht möglich. Denn die Höhe sei nicht ausschließlich vom Zinsniveau,

¹ Vgl. §§ 11 und 15 LHO.

² Vgl. VV Nr. 1.3 zu § 35 LHO.

sondern auch von weiteren Faktoren abhängig, die sich nicht simulieren ließen.

Der LRH hat darüber hinaus geprüft, ob die signifikanten Abweichungen bei der Zinsveranschlagung auf eine Fehlfunktion des Zinsmodells hindeuten. Er hat dazu die Ansätze bei Haushaltstitel 1116.01.575 01 abzüglich des Risikopuffers mit den jeweiligen Ist-Ergebnissen 2016 bis 2023 verglichen. Folgende Grafik zeigt das Ergebnis:

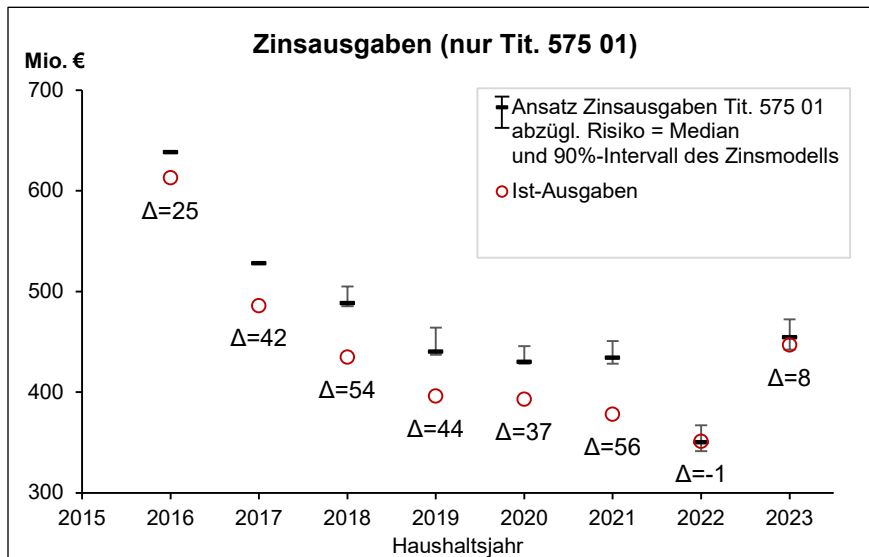


Abbildung 11: Ansatz und tatsächliche Zinsausgaben und deren absolute Abweichungen
Quelle: LRH, Haushaltspläne 2016 bis 2023.

Die Modellprognosen liegen dem LRH nur für 6 Jahre ab 2018 in Form einer „Trichtergrafik“ vor. Statistisch dürfte in höchstens 2 von 6 Jahren das 5 %-Quantil unterschritten werden.¹ Zu beobachten ist indes eine Unterschreitung in 4 von 6 Jahren. Eine analoge Aussage lässt sich in Bezug auf den Median (=50 %-Quantil) ableiten.

Die Abbildung 11 oben zeigt, dass ab 2022 die Prognosen des Zinsmodells deutlich besser zutreffen. Nach Angaben des Finanzministeriums gab es bis 2021 eine politische Vorgabe, die Zinsausgaben deutlich höher zu veranschlagen als vom Zinsmodell berechnet. Dies erklärt die Abweichungen in obiger Grafik zu einem Großteil. Das Zinsmodell an sich funktioniert aber einwandfrei.

Das Finanzministerium hat mitgeteilt, dass es ab 2022 die Ergebnisse des Zinsmodells direkt veranschlagt. Ein versteckter Puffer werde nicht mehr

¹ Die Wahrscheinlichkeit dafür, mehr als zweimal unterhalb des 5 %-Quantils zu liegen, beträgt gemäß der Binomialverteilung nur 0,22 %.

eingerechnet. Damit wird nun der Grundsatz der Haushaltswahrheit beachtet.

6.8 **Über- und außerplanmäßige Ausgaben und Verpflichtungsermächtigungen**

Im Haushaltsvollzug kann das Finanzministerium in über- oder außerplanmäßige Ausgaben und Verpflichtungsermächtigungen (VE) der Ressorts einwilligen, wenn sie unvorhergesehen und unabweisbar sind (Notbewilligungsrecht).¹ Fehlt diese Einwilligung, verstößt eine Überschreitung gegen das Haushaltsrecht. 2022 gab es 33 Überschreitungen in Höhe von insgesamt 56,7 Mio. €.

6.8.1 **Haushaltsüberschreitungen mit Einwilligung**

Die Haushaltsansätze wurden bei 11 Haushaltstiteln mit Einwilligung des Finanzministeriums um 48,8 Mio. € überschritten. Hierbei handelte es sich um überplanmäßige Ausgaben.

6.8.2 **Haushaltsüberschreitungen ohne Einwilligung**

2022 sind Haushaltsüberschreitungen ohne Einwilligung des Finanzministeriums bei 21 Haushaltstiteln in Höhe von 6,9 Mio. € aufgelaufen. Die Überschreitungen sind u. a. auf fehlerhafte Mittelbewirtschaftungen, fehlende Deckungsvermerke oder auf Fehlbuchungen zurückzuführen.

Der Landtag hatte bereits in seinen Voten zu den Bemerkungen 2017 und 2018 des LRH die Dienststellen aufgefordert, die Haushaltsvermerke und Deckungsringe zu kontrollieren und ggf. anzupassen.² Das Finanzministerium verweist auf das Votum des Landtages in seinem unveröffentlichten Haushaltsführungserlass für das Haushaltsjahr 2022.

Trotz der Aufforderung des Landtages, der Hinweise des Finanzministeriums und der weitreichenden Deckungsmöglichkeiten durch Haushaltsgesetz bzw. -vermerke kam es abermals zu Haushaltsüberschreitungen ohne Einwilligung des Finanzministeriums. Diese haben 2022 deutlich zugenommen:

¹ § 37 Abs. 1 LHO bzw. § 38 LHO i. V. m. § 37 LHO.

² Vgl. Landtagsdrucksache 19/364 und Landtagsdrucksache 19/1074.

Anzahl der Haushaltsüberschreitungen 2019 bis 2022

Jahr	Überschreitungen insgesamt	Überschreitungen mit Einwilligung Finanzministerium	Überschreitungen ohne Einwilligung Finanzministerium
2019	11	5	6
2020	15	3	12
2021	14	3	11
2022	32	11	21

Tabelle 15: Anzahl Haushaltsüberschreitungen 2019 bis 2022 (ohne VE)

Der LRH fordert die Ressorts erneut auf, die Vorgaben der LHO einzuhalten und bei künftigen Überschreitungen die vorgeschriebene Einwilligung des Finanzministeriums einzuholen. Ferner sollten die Haushaltsvermerke und deren Abbildung im Buchführungssystem überprüft werden. Durch die vorhandene „Verfügbarkeitskontrolle“ kann sichergestellt werden, dass etwaige Haushaltsüberschreitungen frühzeitig angezeigt und die erforderliche Einwilligung des Finanzministeriums rechtzeitig beantragt wird.

6.8.3 Überplanmäßige Verpflichtungsermächtigungen ohne Einwilligung

Eine Verpflichtungsermächtigung (VE) gestattet das Eingehen von Verpflichtungen zum Leisten von Ausgaben in künftigen Haushaltsjahren. In Fällen eines unvorhergesehenen und unabweisbaren Bedürfnisses kann das Finanzministerium über- und außerplanmäßige VE genehmigen.¹ Fehlt diese Einwilligung, verstößt eine Überschreitung gegen das Haushaltsrecht.

2022 wurde im Einzelplan 16 „IMPULS 2030“ eine VE überplanmäßig in Höhe von 1 Mio. € ohne Genehmigung des Finanzministeriums in Anspruch genommen. Versehentlich wurde von einer zulässigen Deckung innerhalb des Einzelplans ausgegangen.

Insgesamt ist gegenüber dem Gesamthaushalt keine Überschreitung entstanden. Innerhalb des Einzelplans war ein ausreichendes Restbudget zur Finanzierung der Verpflichtungen vorhanden. Lediglich der ausgebrachte Haushaltsvermerk verhinderte eine mögliche Deckung. Um zukünftig etwaige ungenehmigte Überschreitungen zu vermeiden, sollten die Haushaltsvermerke überprüft werden.

¹ § 38 LHO i. V. m. § 37 LHO.

6.9 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: bis Ende 2024) 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.

6.9.1 Entwicklung der Einnahmereste

2022 wurden Einnahmereste in Höhe von 250,1 Mio. € gebildet. Hiervon entfallen 250 Mio. € auf Einnahmereste aus Krediten.

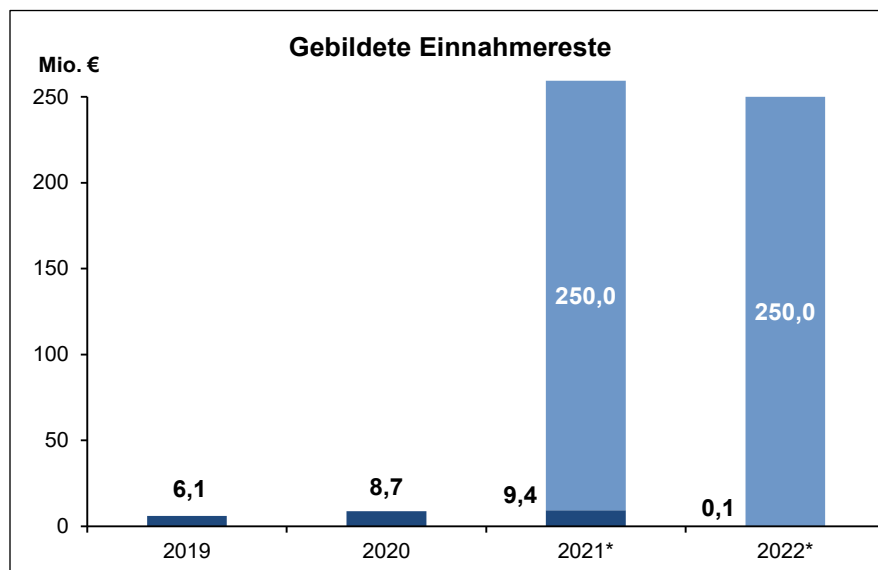


Abbildung 12: Entwicklung der gebildeten Einnahmereste 2019 bis 2022

* 2021 und 2022 jeweils 250 Mio. € Einnahmereste aus Krediten.

Quelle: LRH.

Einnahmereste aus Krediten, die in das Folgejahr übertragen wurden, hatte das Finanzministerium auch 2021 gebildet. Eine Inanspruchnahme ist nicht erfolgt. Dieser Einnahmerest wurde in Abgang gestellt.

6.9.2 Rückgang bei den Ausgaberesten

Die Ausgabereste 2022 haben sich im Vergleich zu den Vorjahren weiter reduziert:

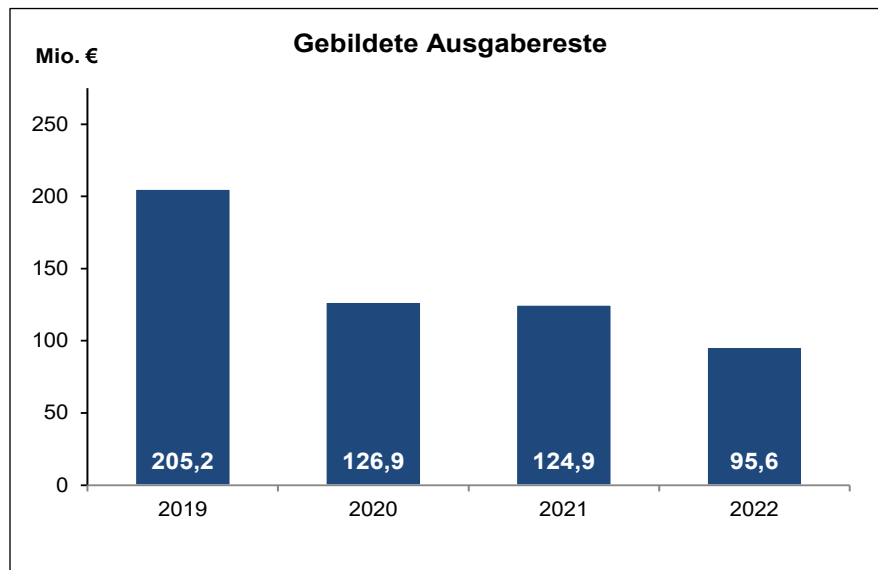


Abbildung 13: Entwicklung der gebildeten Ausgabereste 2019 bis 2022

Quelle: LRH.

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

Seit 2020 ist ein rückläufiges Volumen der gebildeten Ausgabereste festzustellen. Dies ist auf die Änderung der Schuldenbremse und der damit einhergehenden Zunahme an gebildeten Rücklagen zurückzuführen.¹

6.10 Verpflichtungsermächtigungen

Verpflichtungsermächtigungen (VE) erlauben den Dienststellen finanzielle Verpflichtungen einzugehen, die zu Ausgaben in künftigen Haushaltsjahren führen. 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

¹ Vgl. Tz. 6.4.

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.

Im Haushaltsplan 2022 waren VE von insgesamt 2.063 Mio. € für die Haushaltsjahre 2023 ff. veranschlagt. Aufgrund entsprechender Freigabeanträge der Ressorts hatte das Finanzministerium in die Inanspruchnahme von 913 Mio. € eingewilligt. Die restlichen 1.150 Mio. € wurden somit nicht benötigt.

Nach der Buchführung 2022 wurden von den freigegebenen Mitteln 634 Mio. € zu Lasten der Haushaltsansätze in den folgenden Haushaltsjahren in Anspruch genommen. Das sind 31 % der insgesamt für 2022 eingeplanten VE.

Die Inanspruchnahme ist im Vergleich zu den Vorjahren leicht gesunken:

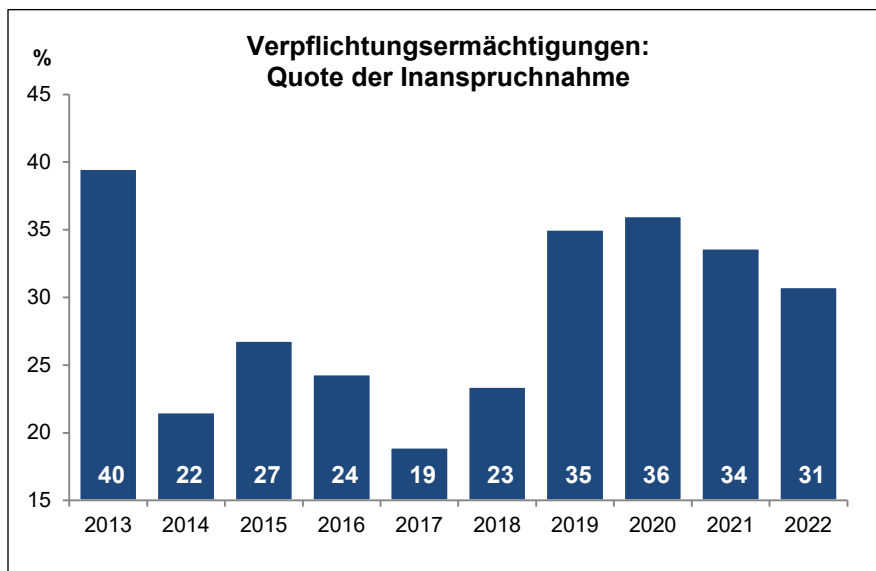


Abbildung 14: Quote der in Anspruch genommenen Verpflichtungsermächtigungen

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

In den letzten 10 Jahren betrug die durchschnittliche Quote der Inanspruchnahme 29 %. Somit waren über 2/3 der eingeplanten VE 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. Wie in den Vorjahren appelliert der LRH daher erneut, künftige Mittelanmeldungen mit größerer Sorgfalt zu ermitteln und erinnert an den Beschluss des Landtages.

6.11 Stellenbesetzungen transparenter im Haushalt ausweisen

In den Personalübersichten zum Haushaltsplan 2022 werden insgesamt 54.470 Planstellen für Beamte und Stellen für Tarifbeschäftigte - inklusive Wirtschaftsbetriebe, ohne Landtag und Landesrechnungshof - ausgewiesen (Sollbestand).

Eine detailliertere Zuordnung dieser (Plan-)Stellen auf die einzelnen Aufgabenbereiche (z.B. Lehrkräfte für Grundschulen, Personal für die Justizvollzugsanstalten oder Personal im Polizeibereich) bzw. Kapitel erfolgt in den jeweiligen Einzelplänen der Ressorts. Kapitel untergliedern einen Einzelplan nach Verwaltungszweigen und/oder nach sachlich-fachlichen Gesichtspunkten (Fachkapitel).

Über den Umfang der tatsächlich besetzten (Plan-)Stellen berichtet die Landesregierung jährlich rückwirkend in ihren Personalstruktur- und Personalmanagementberichten (Ist-Bestand). So werden in dem Ende 2023 erschienen Personalstrukturbericht 2023² die Vollzeitkräfte für 2022 aufgeführt. Für 2022 werden insgesamt 52.685 Vollzeitkräfte ausgewiesen (inklusive Wirtschaftsbetriebe, ohne Landtag und Landesrechnungshof). Der Ausweis erfolgt kumuliert nach Ressorts. Eine detailliertere Darstellung nach Kapiteln erfolgt nicht. Daher kann der Landtag als Haushaltsgesetzgeber nicht erkennen, in welchem Umfang die von ihm kapitelscharf bereitgestellten (Plan)Stellen tatsächlich genutzt werden.

¹ Vgl. Landtagsdrucksache 17/2036.

² Vgl. Landtagsdrucksache 20/1680 S. 58.

Auch im Rahmen der parlamentarischen Beratungen über den jeweiligen Haushaltsentwurf werden im Vorwort der Einzelpläne nur vereinzelt kapitelgenaue Angaben über die tatsächliche Besetzung der (Plan)Stellen ausgebracht. Dem Landtag als Haushaltsgesetzgeber ist es nicht möglich festzustellen, ob die Obergrenze an (Plan)Stellen eingehalten wird. Zudem fehlt bei der Beurteilung möglicher Stellenzuwächse ein Hinweis auf die tatsächliche Besetzung im jeweiligen Kapitel. Die in den Personalstruktur- und Personalmanagementberichten veröffentlichten kumulierten Daten sind hierfür nicht ausreichend.

Um eine größere Transparenz zu schaffen und dem Parlament eine breitere Entscheidungs- und Steuerungsgrundlage zu ermöglichen, empfiehlt der LRH in den Stellenplänen- und -übersichten kapitelweise die tatsächliche Besetzung zu einem festen Stichtag auszuweisen. Der Haushalt des Landes Thüringen kann hierbei als Vorbild dienen.¹ Dort werden sowohl in der zusammenfassenden Stellenübersicht als auch auf Kapitelebene in den Einzelplänen die Ist-Besetzungen dargestellt.

Für seine Kommunen schreibt das Land vor, die Ist-Besetzungen zum 30.06. eines Jahres in den Stellenplänen auszuweisen.²

Das **Finanzministerium** hält es ebenfalls für notwendig, die Darstellung der Stellenbesetzungen zu verbessern. Hierbei stellt es fest, dass ein kapitelweiser Ausweis auch der Vollzeitäquivalente schon für den Haushalt 2024 vorgesehen, jedoch noch nicht in allen Einzelplänen umgesetzt sei. Für den Haushalt 2025 werde angestrebt, die Vollzeitäquivalente - soweit möglich - quartalsweise zu bestimmten Stichtagen des Vorjahres darzustellen.

¹ Abrufbar unter <https://finanzen.thueringen.de/>.

² Vgl. § 9 Abs. 2 Landesverordnung über die Aufstellung und Ausführung des Haushaltsplanes der Gemeinden (Gemeindehaushaltsverordnung - GemHVO).