

Landesrechnungshof
Schleswig-Holstein



Bemerkungen 2020

mit Bericht zur
Landeshaushaltsrechnung 2018

Kiel, 07. Juli 2020



Bemerkungen 2020

des

Landesrechnungshofs
Schleswig-Holstein

mit Bericht zur
Landeshaushaltsrechnung 2018

Kiel, 07. Juli 2020

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

Druck:

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

6. Feststellungen zur Haushaltsrechnung und Vermögensübersicht 2018

Fehlerhafte Buchungen beim Jahreswechsel und bei der Kreditaufnahme erforderten im Mai 2019 Korrekturen im Rechnungswesen. Hierfür mussten die bereits geschlossenen Bücher erneut geöffnet werden.

Nicht benötigte Liquidität legte das Finanzministerium bei Kreditinstituten an. Hierbei hat es mehrfach eine Milliarde Euro bei einer einzigen Geschäftsbank angelegt. Solch hohe Geldanlagen sind nicht risikolos. Das Finanzministerium sollte künftig Höchstgrenzen je Kreditinstitut festlegen.

Mit 10.686 € Landesschulden je Einwohner weist Schleswig-Holstein den zweithöchsten Wert unter den Flächenländern aus. Der vergleichsweise hohe Anstieg in 2018 ist dem Verkauf der HSH Nordbank geschuldet.

6.1 Unterlagen zur Haushaltsrechnung fristgerecht vorgelegt

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

Die obersten Landesbehörden hatten dem LRH die Unterlagen für die Prüfung der Haushaltsrechnung und der Vermögensübersicht bis zum 10.05.2019 vorzulegen. Alle Unterlagen lagen fristgerecht vor.

6.2 Fehlerhafte Buchungen erforderten erneutes Öffnen der Bücher

Nach § 71 Landeshaushaltsordnung (LHO) ist über Zahlungen in zeitlicher Folge Buch zu führen. Diese Bücher sind nach § 76 LHO jährlich abzuschließen. Nach dem Abschluss der Bücher dürfen Einnahmen oder Ausgaben nicht mehr gebucht werden.¹ Bevor die Bücher geschlossen werden, erfolgen jahresübergreifende (Korrektur-) Buchungen.² Aus den abgeschlossenen Büchern wird die Rechnungslegung und letztlich die Haushaltsrechnung erstellt.

¹ Vgl. § 76 Abs. 2 LHO.

² Vgl. § 72 LHO und Jahresabschlusserlass des Finanzministeriums vom 07.11.2018 (nicht veröffentlicht).

Das Finanzministerium hat die Bücher für das Haushaltsjahr 2018 am 30.01.2019 geschlossen.

Im April 2019 stellte der LRH fest, dass der Bestand des Sondervermögens „Ausgleichsabgabe“ beim Jahreswechsel 2018/2019 nicht korrekt in das Haushaltsjahr 2019 übertragen wurde. Dies lag an einem fehlerhaft eingerichteten Haushaltstitel. Ohne eine Korrektur hätte es einen unge-rechtfertigten höheren Anfangsbestand des Sondervermögens in 2019 in Höhe von 1,58 Mio. €¹ gegeben.

Zur gleichen Zeit stellten das Finanzministerium als auch der LRH fest, dass der Haushaltsausgleich 2018 von 261,6 Mio. € falsch gebucht wurde: Statt des Haushaltstitels der Nettokreditaufnahme wurde der Haushaltstitel für die Anschlussfinanzierung gewählt. Ohne Korrektur wäre dadurch die Nettokreditaufnahme um 261,6 Mio. zu niedrig und die Anschlussfinanzierung um 261,6 Mio. € zu hoch gewesen. Um diesen Fehler zu beheben und falsche Statistiken und Auswertungen zu vermeiden, war eine Korrektur erforderlich.

Hierzu war es notwendig, die Bücher des Haushaltsjahres 2018 wieder zu öffnen. Dies geschah vom 08.05. bis 10.05.2019. Das Finanzministerium hat im Einvernehmen² mit dem LRH die Korrekturbuchungen durchgeführt. Diese wurden anschließend vom LRH geprüft. Es gab keine Beanstandungen.

6.3 **Haushaltsreste – Schuldenbremse führt zu geringeren Einnahmeresten**

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 2020) verfügbar.

Die obersten Landesbehörden dürfen die Reste selbst bilden. Das Finanzministerium muss gemäß § 45 Abs. 3 LHO einwilligen, wenn die

¹ 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.

² Nr. 5 der Anlage 5 zu Nr. 4.6.3 der Verwaltungsvorschriften Zahlungen, Buchführung und Rechnungslegung zu den §§ 70 bis 72 und 75 bis 80 LHO.

Haushaltsreste in Anspruch genommen werden sollen. Es gibt diese gegen Deckung zu Lasten der Haushaltsansätze oder durch Bildung neuer Ausgabereise im laufenden Haushaltsjahr frei.

6.3.1 Niedrigere Einnahmereste

Es wurden Einnahmereste für Erstattungen des Bundes in Höhe von 12,5 Mio. € gebildet. Im Vergleich zu den Vorjahren wurde kein Rest für nicht in Anspruch genommene Kreditermächtigungen gebildet.

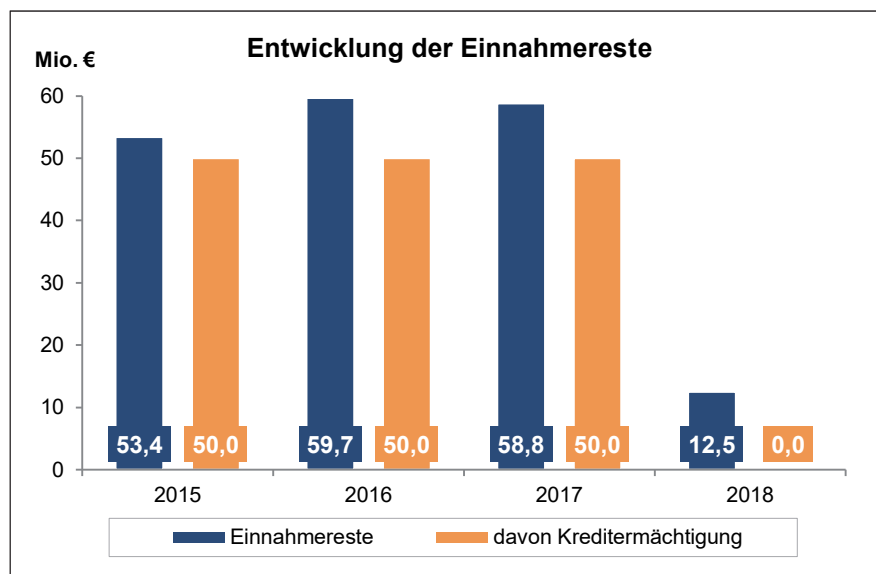


Abbildung 2: Entwicklung der Einnahmereste

Die Einnahmereste aus übertragenen Kreditermächtigungen wurden in der Vergangenheit regelmäßig gebildet. Eine Inanspruchnahme ist aber seit 2011 nicht mehr erfolgt. Da übertragene Kreditermächtigungen ab 2020 wegen der Schuldenbremse in der Regel nicht in Anspruch genommen werden dürfen, wurde auf die Bildung solcher Einnahmereste verzichtet.

6.3.2 Entwicklung der Ausgabereste

Die Ausgabereste steigen seit Jahren deutlich:

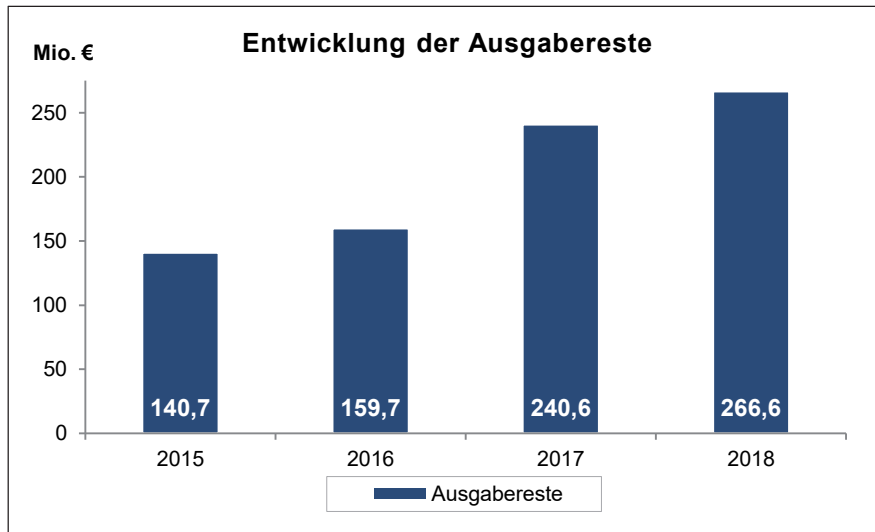


Abbildung 3: Entwicklung der Ausgabereste

Die größten Steigerungen finden sich in den Epl. 06 und 07. Übertragen wurden u. a. Mittel an öffentliche Unternehmen für den Schienenpersonennahverkehr, Mittel an öffentliche Unternehmen für ÖPNV-Maßnahmen aus Bundesmitteln, Zuweisungen an Gemeinden und Gemeindeverbände für Infrastrukturmaßnahmen sowie Mittel für den Hochschulpakt 2020.

Ausgabereste können zu einer wirtschaftlichen und sparsamen Haushaltsführung beitragen. In Schleswig-Holstein sind Ausgabereste bereits seit vielen Jahren aus dem laufenden Haushalt zu finanzieren. Dieses Verfahren hat sich bewährt.

6.4 Ungenehmigte Überschreitungen: mehr Fälle ohne Einwilligung

Über das Haushaltssoll hinaus kann das Finanzministerium in über- oder außerplanmäßige Ausgaben der Ressorts einwilligen, wenn sie unvorhergesehen und unabweisbar sind (Notbewilligungsrecht).¹

2018 gab es 13 Überschreitungen in Höhe von insgesamt 4,5 Mio. €. Im Vorjahr waren es 20 Überschreitungen mit einem Gesamtvolumen von 30,6 Mio. €.

¹ § 37 Abs. 1 LHO.

6.4.1 **Überschreitungen mit Einwilligung**

Die Haushaltsansätze wurden bei 3 Haushaltstiteln mit Einwilligung des Finanzministeriums um 2,6 Mio. € überschritten bzw. außerplanmäßig zur Verfügung gestellt (Vorjahr: 30,3 Mio. €). Hierbei handelte es sich um 2 überplanmäßige Ausgaben und eine außerplanmäßige Ausgabe:

- Beihilfen für Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter (2,2 Mio. €),
- Zuschuss für den laufenden Betrieb der Stiftung Schloss Eutin (0,1 Mio. €),
- Kosten für die Einrichtung einer fondsverwaltenden Stelle nach dem Pflegeberufegesetz (0,3 Mio. €).

6.4.2 **Überschreitungen ohne Einwilligung**

Haushaltsüberschreitungen sind nur bei unvorhergesehenen und unabwendbaren 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.¹ Dieser erwartet, dass die betroffenen Ressorts die angekündigten Maßnahmen umsetzen.² Das Finanzministerium verweist auf das Votum des Landtages auch in seinen Haushaltsführungserlassen für die Haushaltsjahre 2019 und 2020 (beide nicht veröffentlicht).

In 2018 beliefen sich die Haushaltsüberschreitungen ohne Einwilligung des Finanzministeriums auf 1,9 Mio. € bei 10 Haushaltstiteln (Vorjahr: 0,3 Mio. € bei 8 Haushaltstiteln). Ungenehmigte Überschreitungen gab es in den Geschäftsbereichen des Innenministeriums, des Finanzministeriums, bei den Hochbaumaßnahmen des Justizministeriums sowie in 7 Fällen im Geschäftsbereich des Umweltministeriums.

Das **Finanzministerium** verweist auf veranlasste Maßnahmen, um künftig Überschreitungen durch die Ressorts ohne seine Einwilligung zu vermeiden. So sei § 7 Abs. 3 Ziffer 2 Haushaltsgesetz 2020 angepasst worden, um eine entsprechende Deckungsfähigkeit zu gewährleisten. Zudem würden weitere Regelungen erwogen.

¹ Vgl. Umdruck 19/764.

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

6.5 Verpflichtungsermächtigungen: geringe Inanspruchnahme und rückläufige Veranschlagung

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.

Die Haushalte ab 2019 ff. sind mit Verpflichtungen von 762 Mio. € aus 2018 und den Vorjahren belegt.

Im Haushaltsplan 2018 waren VE von insgesamt 1.555,9 Mio. € für die Haushaltsjahre 2019 ff. veranschlagt. Nach der Buchführung 2018 wurden 364,4 Mio. € (23 %) in Anspruch genommen.

Die folgende Grafik stellt die Verteilung der VE 2018 und deren Inanspruchnahme dar.

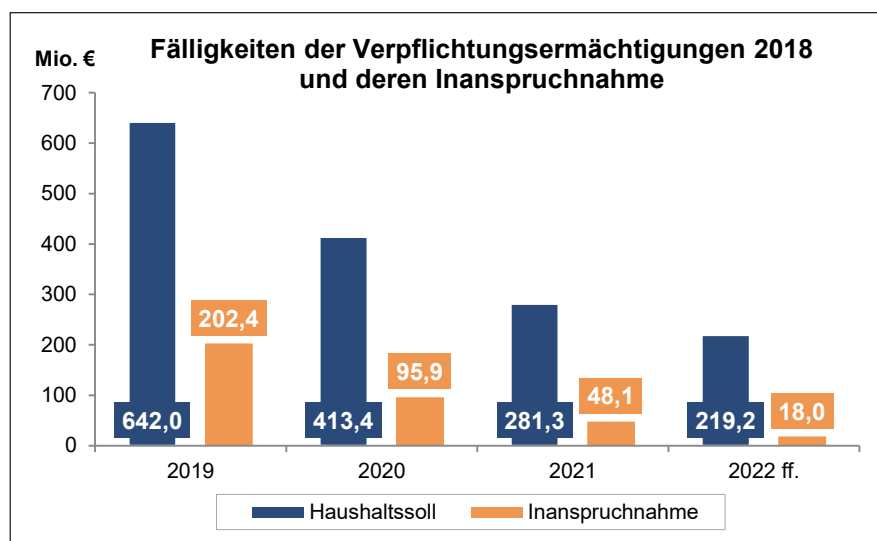


Abbildung 4: Fälligkeiten der Verpflichtungsermächtigungen 2018 u. deren Inanspruchnahme

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

Belief sich das Volumen der VE in 2017 noch auf 1.826,4 Mio. €, so sind diese in 2018 mit 1.555,9 Mio. € und 2019 mit 1.422,1 Mio. € erheblich gesunken. Diese rückläufige Entwicklung zeigt sich auch in den veranschlagten VE im Haushaltsplan 2020 mit 1.264,7 Mio. €. Setzt sich dieser Abwärtstrend fort, ist die Landesregierung auf einem guten Weg.

6.6 Geringere Abschlags- und Vorauszahlungen

Am Jahresende sind nicht abgerechnete Abschlags- und Vorauszahlungen nachzuweisen. Die Dienststellen haben diesen Nachweis zu prüfen und seine Richtigkeit zu bescheinigen. Die Abrechnung einer Abschlags- und Vorauszahlung (Schlusszahlung) erfolgt im Buchführungssystem über eine gesonderte Belegart.

Der nachgewiesene Bestand der nicht abgerechneten Abschlags- und Vorauszahlungen in 2018 betrug 241 Mio. € (Vorjahr: 321 Mio. €). Von dieser Summe entfielen 239 Mio. € auf Erstattungen von Leistungen nach dem Asylbewerberleistungsgesetz sowie der Integrations- und Aufnahmepauschale. Davon wurden nach Mitteilung des Innenministeriums 136 Mio. € in 2019 bearbeitet und abgerechnet. Der Höhe nach sind die Abschlags- und Vorauszahlungen damit unauffällig. Die verbleibenden Abschlags- und Vorauszahlungen werden nach Vorlage der Abrechnungsunterlagen abgerechnet.

6.7 Verwahrungen und Vorschüsse

Eine Einzahlung darf nur in Verwahrung genommen werden, solange sie nicht nach der im Haushaltsplan vorgesehenen Ordnung gebucht werden kann.² Zu den Verwahrungen zählen auch Geldbeträge, die dem Land nicht gehören und für andere verwahrt werden. Verwahrungsbücher werden fortlaufend geführt. Der dort ausgewiesene Bestand ist zum Teil über mehrere Jahre entstanden.

¹ Vgl. Landtagsdrucksache 17/2036.

² § 60 Abs. 2 LHO.

Als Vorschuss darf eine Ausgabe nur gebucht werden, wenn sie noch nicht nach der im Haushaltsplan vorgesehenen Ordnung gebucht werden kann.¹

6.7.1 **Verwahrungen: Annahmeanordnungen von 6,1 Mio. € nicht rechtzeitig erteilt**

Außerhalb der Haushaltsrechnung hat das Finanzministerium am Jahresende Verwahrungen von 98,7 Mio. € (Vorjahr: 121 Mio. €) nachgewiesen:

Art der Verwahrungen

Bestand der Verwahrungen am 31.12.2018	€
Verwahrungen mit ungeklärter oder aufgeteilter Gläubigerschaft (davon u. a. aufzuklärende Verwahrungen mit 6,8 Mio. €, Geldhinterlegungen und Sicherheitsleistungen mit 82,4 Mio. €, Vermögensabschöpfung Staatsanwaltschaft mit 8,6 Mio. €)	114.894.240,56
Sicherheiten und Kautionen von Dritten (u. a. Transponder für besonders gesicherte Räume)	72.429,13
Beträge, die für andere Gläubiger angesammelt werden (davon u. a. Gemeindeanteile an der Abgeltungsteuer mit 22 Mio. €, Gemeindeanteile an den Gemeinschaftssteuern mit -39 Mio. €)	-22.656.968,36
Durchlaufende Gelder	284.231,39
Gelder des Landes (fehlende Annahmeanordnungen)	6.092.430,93
Summe	98.686.363,65

Tabelle 3: Art der Verwahrungen

Einzahlungen können einem Haushaltstitel nur automatisiert zugeordnet werden, wenn eine Annahmeanordnung zu einem Kassenzeichen vorliegt. Fehlt die Anordnung, werden die eingehenden Beträge auf Verwahrung gebucht. Zum Jahreswechsel waren dies 6,1 Mio. € (Vorjahr: 2,5 Mio. €). Im Vergleich zum Vorjahr ist das Volumen gestiegen. Die Dienststellen hatten die Annahmeanordnungen nicht rechtzeitig erteilt. Der LRH verweist hierzu auf das Votum des Landtages, Annahmeanordnungen umgehend zu buchen.²

6.7.2 **Vorschüsse: weiterhin unauffällig**

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

¹ § 60 Abs. 1 LHO.

² Vgl. Landtagsdrucksache 18/4702, S. 2.

Am Jahresende wurden Vorschüsse von 686.000 € ausgewiesen (Vorjahr: 116.000 €). Darin enthalten sind 23.000 € Auszahlungen im Lastschriftverfahren, die erst Anfang 2019 den jeweiligen Buchungsstellen des Haushaltsjahres 2019 zugeordnet wurden. Das Vorzeigegeld der Kriminalpolizei beträgt 50.000 € und die Vorschüsse bei den Finanzämtern belaufen sich auf 613.000 €.

6.8 Kreditaufnahme, Schuldenstand und Liquidität

Grundsätzlich gilt, dass Einnahmen und Ausgaben ohne Einnahmen aus Krediten auszugleichen sind (Art. 61 Abs. 1 LV).

Hiervon abweichend durfte das Land in der Übergangsphase bis 2019 neue Kredite aufnehmen. Hierbei waren jedoch Obergrenzen zu berücksichtigen, deren Höhe sich jährlich um ein Zehntel des Ausgangswerts verringerten. Der Ausgangswert entsprach dem strukturellen Finanzierungsdefizit des Jahres 2010 (Art. 67 Abs. 1 LV).

Für 2018 betrug diese strukturelle Kreditobergrenze 263,5 Mio. €.

6.8.1 Höhe der Kreditermächtigung

Die Aufnahme von Krediten bedarf einer der Höhe nach bestimmten oder bestimmbareren Ermächtigung durch Gesetz (Art. 61 Abs. 4 LV).

Das Haushaltsgesetz 2018 ermächtigte das Finanzministerium, Kredite zur Deckung von Ausgaben bis zu einem Höchstbetrag von 5.675,9 Mio. € (Haushaltsgesetz 2017: 3.049,1 Mio. €) aufzunehmen.

Die folgende Tabelle listet die im Kapitel 1116 des Haushaltsplans unterteilten Einnahmen aus Kreditaufnahmen auf:

Aufteilung der Krediteinnahmen lt. Haushaltsplan 2018 in Mio. €

Nettokreditaufnahme	2.789,8
Anschlussfinanzierung für planmäßige Tilgungen	2.872,3
Nettokreditaufnahme (konjunkturell)	-
Anschlussfinanzierung aus der Schuldenübernahme der Liegenschaftsverwaltung AöR	13,8
Anschlussfinanzierung für außerplanmäßige Tilgungen aus Umschuldungen und Marktpflege	-
Bruttokreditaufnahme	5.675,9

Tabelle 4: Aufteilung der Krediteinnahmen laut Haushaltsplan 2018

Mit dem ursprünglich verabschiedeten Haushalt plante die Landesregierung noch eine Tilgung von 160,2 Mio. €. Die Ermächtigung zur Nettokreditaufnahme ist im Zuge des Verkaufsprozesses der Landesbeteiligung an

der HSH Nordbank durch den 2. Nachtragshaushalt ausgesprochen worden. Hierdurch wurde die Grundlage für eine Kreditaufnahme von 2.950 Mio. € geschaffen, um die Ansprüche der hsh finanzfonds AöR (Finfo) aus dem Rückgarantievertrag befriedigen zu können. Solche Inanspruchnahmen aus Garantien fallen unter die finanziellen Transaktionen und werden auf die strukturelle Kreditobergrenze (vgl. Tz. 6.8) nicht angerechnet.

6.8.2 Kreditermächtigung im Haushaltsvollzug nicht ausgeschöpft

Im Haushaltsvollzug erhöhte sich die Kreditermächtigung um 60 Mio. € durch Umschuldung¹ sowie um 50 Mio. € aus dem Einnahmerest 2017 auf insgesamt 5.785,9 Mio. €. Wie die folgende Tabelle darstellt, beanspruchte das Finanzministerium hiervon 4.861,9 Mio. €.

Kreditermächtigungen und ihre Inanspruchnahmen im Haushaltsvollzug in Mio. €

	Ermächtigung	Inanspruchnahme
Nettokreditaufnahme	2.789,8	1.915,8
Anschlussfinanzierung für planmäßige Tilgungen	2.872,3	2.872,3
Nettokreditaufnahme (konjunkturell)	-	-
Anschlussfinanzierung aus der Schuldenübernahme der Liegenschaftsverwaltung AöR	13,8	13,8
Anschlussfinanzierung für außerplanmäßige Tilgungen aus Umschuldungen und Marktpflege	60,0	60,0
Einnahmerest 2017	50,0	-
Bruttokreditaufnahme	5.785,9	4.861,9
Differenz		924,0

Tabelle 5: Kreditermächtigungen und ihre Inanspruchnahme im Haushaltsvollzug

Die Differenz aus Ermächtigung und Inanspruchnahme von 924 Mio. € teilt sich auf in

- nachgewiesener Mindereinnahme 874,0 Mio. €.
- abgängigen Einnahmerest 2017 50,0 Mio. €.

Die **Mindereinnahme** von 874 Mio. € ist durch den geringeren Bedarf an Nettokreditmitteln entstanden. Statt 2.789,8 Mio. € benötigte das Finanz-

¹ Vgl. § 18 Abs. 4 LHO.

ministerium 1.915,8 Mio. €. Maßgeblich hierfür waren insbesondere der hälftige Erlös aus dem Verkauf¹ der Beteiligung an der HSH Nordbank in Höhe von rund 500 Mio. € und Steuermehreinnahmen von 161 Mio. €.

Ein neuer **Einnahmerest** ist nicht gebildet worden. Damit ist das Finanzministerium dem Hinweis des LRH² gefolgt, wonach auf die Bildung solcher Einnahmereste künftig verzichtet werden sollte: Übertragene Kreditermächtigungen dürfen ab 2020 wegen der Schuldenbremse grundsätzlich nicht in Anspruch genommen werden. Zudem blieben die Einnahmereste aus übertragenen Kreditermächtigungen seit 2011 ungenutzt.

6.8.3 **Nettoneuverschuldung in der Konsolidierungszeit**

Als Nettoneuverschuldung wird die Differenz zwischen Einnahmen aus Krediten am Kreditmarkt und den Ausgaben zur Schuldentilgung an Kreditmarkt bezeichnet.

Im Haushaltsjahr 2018 überstiegen die

• Einnahmen aus Kreditmarktmitteln von	4.861,9 Mio. €
• die Ausgaben zur Schuldentilgung von	2.946,1 Mio. €
um	1.915,8 Mio. €.

Im Haushaltsjahr 2018 befand sich Schleswig-Holstein noch in der Konsolidierungsphase. Die strukturelle Kreditaufnahmegrenze lag 2018³ bei 263,5 Mio. €. Die Nettokreditaufnahme hat diese Obergrenze zulässig überschritten, denn bei der Berechnung des hierfür maßgeblichen strukturellen Finanzierungssaldos bleiben die Zahlungen an die Finfo aus der Inanspruchnahme der Rückgarantie unberücksichtigt; diese gelten als finanzielle Transaktionen.

Durch die Kreditaufnahme ist der Schuldenstand um 7,2 % gestiegen.

6.8.4 **Unterschiedliche Schuldenstände in der Haushaltsrechnung**

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.⁴

¹ Vgl. Landtagsdrucksache 19/1083.

² Vgl. Bemerkungen 2011 des LRH, Nr. 7.4.1.

³ Vgl. Tz. 6.8 dieser Bemerkungen.

⁴ Vgl. Landtagsdrucksache 19/1845, S. 199.

Der Vergleich der jeweiligen Schuldenstände mit den Vorjahreswerten bringt unterschiedliche Neuverschuldungen oder Tilgungen hervor.¹

Der fundierte Schuldenstand **zum Ende des Haushaltsjahres** ist im Vergleich zum Vorjahr um 1.915,8 Mio. € auf 28.349,8 Mio. € gestiegen. Hingegen ist der ausgewiesene **Schuldenstand des Kernhaushalts beim nicht-öffentlichen Bereich zum 31.12.2017** um 1.746,2 Mio. € auf 27.423,5 Mio. € gestiegen.

Seit dem Berichtsjahr 2010 stellt das Statistische Bundesamt die Schulden des öffentlichen Gesamthaushalts (Kernhaushalt inklusive Extrahaushalte) dar. Hierdurch soll die Vergleichbarkeit der öffentlichen Haushalte wiederhergestellt werden, die insbesondere durch Ausgliederungen beeinträchtigt war.

Das Statistische Bundesamt weist für den öffentlichen Gesamthaushalt Schleswig-Holsteins eine Verschuldung beim nicht-öffentlichen Bereich von insgesamt 30.913,0 Mio. € (2017: 29.218) aus. Dieser Schuldenstand setzt sich zusammen aus

- Schulden des Kernhaushalts 27.423,5 Mio. € (2017: 25.677)
und
- Schulden der Extrahaushalte 3.489,5 Mio. € (2017: 3.540).

In der Haushaltsrechnung nennt das Finanzministerium diese Größe nur nachrichtlich.²

Auf welche der Extrahaushalte des Landes sich die Schulden von 3,5 Mrd. € verteilen, stellt die Haushaltsrechnung nicht dar. Bereits vergangenes Jahr hatte der LRH das Finanzministerium gebeten, diese Transparenzlücke zu schließen und über die Schulden der jeweiligen Extrahaushalte vollständig zu berichten.³ Das Finanzministerium hat zugesagt, an ergänzenden Darstellungen für künftige Haushaltsrechnungen zu arbeiten. Die statistischen Ämter haben entsprechend aufbereitete Daten angekündigt. Diese sollte das Finanzministerium nutzen, um die Verschuldung des öffentlichen Gesamthaushalts des Landes Schleswig-Holstein transparent darzustellen.

¹ Vgl. Bemerkungen 2019 des LRH, Nr. 6.9.4.

² Vgl. Landtagsdrucksache 19/1845, S. 13.

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

Das **Finanzministerium** kündigt eine detaillierte Wiedergabe in der Haushaltsrechnung 2019 an, sofern das Statistische Bundesamt diese Daten in die turnusmäßigen Veröffentlichungen aufnehme.

6.8.5 **Pro-Kopf-Verschuldung des Kernhaushalts**

Die Pro-Kopf-Verschuldung des Kernhaushalts gibt das Finanzministerium mit 9.479 € (2017: 8.894 €) an. Im Vergleich zum Vorjahr ist die Schuldenlast je Einwohner Schleswig-Holsteins um 585 € gestiegen.

Auf die Veränderung dieser Kennzahl wirkte die Erhöhung der Einwohnerzahl entlastend (-20 €) und der höhere Schuldenstand belastend (+ 605 €).

Das Finanzministerium legt für die Berechnung der Pro-Kopf-Verschuldung den Schuldenstand zum 31.12.2018 zugrunde. Dieser liegt 926,3 Mio. € unter dem Schuldenstand zum Ende des Haushaltsjahres.¹

Würde der Schuldenstand zum Ende des Haushaltsjahres in die Berechnung einfließen, ergäbe sich eine Pro-Kopf-Verschuldung von 9.800 € (2017: 9.160 €). Die Verschuldung je Einwohner wäre damit nicht um 585 €, sondern um 640 € gestiegen.

6.8.6 **Pro-Kopf-Verschuldung des Landes inklusive der Extrahaushalte**

Das Finanzministerium ist der Anregung des LRH und dem Votum des Landtages gefolgt: Erstmals wird in der Haushaltsrechnung der Schuldenstand des öffentlichen Gesamthaushalts inkl. seiner Extrahaushalte je Einwohner dargestellt.

Zum 31.12.2018 hatten die Schleswig-Holsteiner - bezogen nur auf die Landesschulden - jeweils eine Schuldenlast von 10.686 € (2017: 10.121 €) zu tragen. Im Vergleich zum Vorjahr ist dieser Wert um 565 € gestiegen, während die Verschuldung je Einwohner im Kernhaushalt um 585 € stärker zugenommen hat. Welche Extrahaushalte durch eine Rückführung ihrer Schulden entlastend auf den Wert dieser Kennzahl gewirkt haben, bleibt offen.

Die nachfolgende Tabelle stellt die Pro-Kopf-Verschuldung aller Flächenländer dar. Beim Vergleich der Werte für 2018 ist für Schleswig-Holstein der Sondereffekt durch die HSH Nordbank zu berücksichtigen: Ohne die Nettokreditaufnahme von 1.915,8 Mio. € für die Finanzierung der Zahlung an die Finfo, wäre die Pro-Kopf-Verschuldung von 10.121 € auf 10.023 €

¹ Vgl. Nr. 6.8.4 dieser Bemerkungen.

gesunken. Trotz dieser Bereinigung käme Schleswig-Holstein hinter dem Saarland auf den zweithöchsten Wert.

**Pro-Kopf-Verschuldung der Flächenländer
inklusive der Extrahaushalte**

Flächenländer	Pro-Kopf-Verschuldung			
	in €			
	2017	2018	Differenz	
absolut			in % zum Wert 2017	
Saarland	14.127	13.920	-207	-1,46
Schleswig-Holstein	10.121	10.686	+565	+5,58
Nordrhein-Westfalen	9.744	9.331	-413	-4,23
Sachsen-Anhalt	9.325	9.003	-322	-3,45
Rheinland-Pfalz	7.804	7.513	-291	-3,73
Niedersachsen	7.486	7.359	-127	-1,69
Thüringen	7.372	6.827	-545	-7,40
Hessen	6.581	6.463	-118	-1,79
Brandenburg	6.740	6.432	-308	-4,57
Mecklenburg-Vorpommern	4.973	4.755	-218	-4,39
Baden-Württemberg	4.202	3.982	-646	-5,22
Bayern	1.308	1.121	-196	-14,32
Sachsen	381	346	-73	-9,25

Tabelle 6: Pro-Kopf-Verschuldung der Länder inklusive der Extrahaushalte

In der Reihenfolge der Pro-Kopf-Verschuldung 2018. Im Vergleich zum Vorjahr haben Brandenburg und Hessen die Positionen getauscht.

Quelle: Eigene Berechnungen und Statistisches Bundesamt (Destatis), Schulden des Öffentlichen Gesamthaushalts, Fachserie 14 Reihe 5, Ziffer 16.2. vom 05.08.2019, abrufbar unter www.destatis.de.

Absolut betrachtet haben die Länder Baden-Württemberg, Thüringen und Nordrhein-Westfalen ihre Pro-Kopf-Verschuldung am stärksten senken können.

Für 2018 errechnet sich eine durchschnittliche Pro-Kopf-Verschuldung der Flächenländer von 5.994 €. Um diesen Wert zu erreichen, müsste Schleswig-Holstein seinen Schuldenstand um mehr als 13,5 Mrd. € reduzieren.

6.8.7 **Kassenverstärkungskredite**

Auch 2018 durfte das Finanzministerium Kassenverstärkungskredite bis zu 10 % des im Haushaltsgesetz für Einnahmen und Ausgaben festgestellten Betrags aufnehmen.

Durch den 2. Nachtrag sind die Einnahmen und Ausgaben für das Haushaltsjahr 2018 auf 17.851.453.900 € festgestellt worden.¹ Hieraus errechnet sich eine Höchstgrenze für liquiditätssichernde Kredite von 1.785.145.390 €.

Das Finanzministerium nutzte die Ermächtigung, ohne hierbei die Höchstgrenze zu überschreiten. Der Höchstwert an Kassenkrediten wurde im Zeitraum 01.06. bis 06.06. mit 360 Mio. € aufgenommen.

Es ist dem Marktumfeld geschuldet, dass das Finanzministerium durch die Aufnahme von Kassenkrediten Einnahmen von insgesamt 78.000 € erzielte. Die vereinbarten Zinssätze lagen überwiegend bei - 0,38 %.

6.8.8 **Geldanlage geprägt durch den Verkauf der HSH Nordbank**

Nicht benötigte Liquidität legte das Land bei der Bundesbank und Kreditinstituten an. Auch hier ist es den Zinsen am Geldmarkt geschuldet, dass ein negativer Einlagezins bzw. ein sog. Verwahrentgelt auf Geldanlagen zu zahlen ist.

In 2018 musste das Finanzministerium 4,8 Mio. € (2017: 1,2 Mio. €) Zinsen für die Geldanlage zahlen. Hätte das Finanzministerium die Gelder auf seinen Girokonten bei der Bundesbank belassen, wäre das dort zu zahlende Verwahrentgelt von 0,40 % fällig geworden. Durch die aktive Geldanlage bei den Kreditinstituten konnte eine Ersparnis von 300.000 € erwirtschaftet werden.

Die vergleichsweise hohen Zinszahlungen sind auch dem Verkaufsprozess der Landesbeteiligung an der HSH Nordbank geschuldet. Mit der Verabschiedung des 2. Nachtragshaushalts im Mai 2018 stand das Finanzministerium vor der Aufgabe, Kredite in Höhe von 2,9 Mrd. € für die geplante Ablösung der noch offenen Rückgarantie zusätzlich aufzunehmen. Dies erfolgte im Laufe des Jahres 2018 in mehreren Tranchen. Diese Vorgehensweise ist durch § 18 Abs. 5 LHO gedeckt.

¹ Vgl. Nr. 5.1 dieser Bemerkungen.

Die nicht benötigten Gelder legte das Finanzministerium von Ende Mai bis Ende November bei verschiedenen Kreditinstituten an. Der Höchstanlagebetrag belief sich Ende September auf 2,3 Mrd. €.

Bemerkenswert ist, dass das Finanzministerium mehrfach eine Milliarde Euro bei einem einzigen Kreditinstitut angelegt hat. Damit ist das Finanzministerium wiederholt Risiken eines möglichen Adressenausfalls eingegangen. Hierunter wird das Risiko verstanden, dass die Bank die gewährte Summe nicht (vollständig) zurückzahlen kann.

Um künftig derartige Risiken zu minimieren, sollte das Finanzministerium Höchstgrenzen für Geldanlagen je Kreditinstitut einführen.

6.8.9 Zinsausgaben: Zum 8. Mal in Folge sinkende Zinsausgaben

Im Vergleich zum Vorjahr sind die Zinsausgaben erneut gesunken. Waren 2017 zur Finanzierung des Schuldenstands noch 493,4 Mio. € an Zinsen zu zahlen, sank dieser Wert 2018 auf 461,6 Mio. €. Das sind 31,8 Mio. € bzw. 6,4 % weniger.

Aus der folgenden Grafik ist ersichtlich, dass seit 2010 – und damit das 8. Mal hintereinander – die Zinsausgaben gesunken sind.

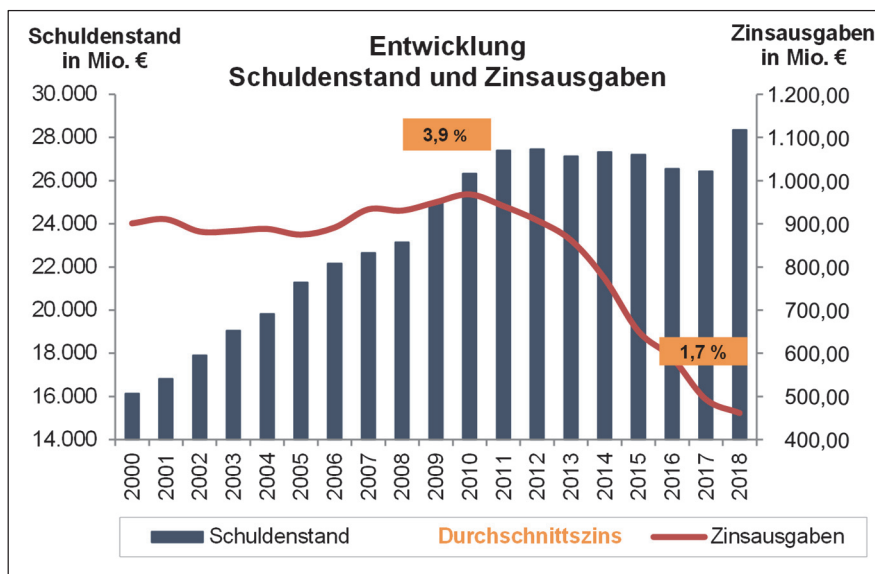


Abbildung 5: Entwicklung Schuldenstand und Zinsausgaben

Der rechnerische Durchschnittszins sank auf 1,7 % und hat sich seit 2010 mehr als halbiert.¹

¹ Weitere Hinweise des LRH zu Zinsänderungsrisiken und den Strukturen des Gesamtschuldenstands inklusive Derivate finden sich unter Nr. 7 „Kredit- und Zinsmanagement des Landes“ dieser Bemerkungen.

6.9 Implizite Verschuldung aus künftigen Versorgungszahlungen

Mit der Haushaltsrechnung 2018 berichtet das Finanzministerium wieder über die implizite Verschuldung des Landes gegenüber Versorgungsempfängern. Da diese Zahlen nicht direkt aus den Haushaltsdaten ableitbar sind, hat der Landtag eine entsprechende Darstellung der Versorgungslast gefordert.¹

Das Finanzministerium hat diese Daten zuletzt in der Haushaltsrechnung 2013 dargestellt. Für den Zeitraum 2014 bis 2016 unterblieb die Darstellung mit dem Hinweis, dass durch die Softwareumstellung (KoPers) keine belastbaren Daten vorlägen. Mit der Haushaltsrechnung 2017 kündigte das Finanzministerium an, die Methode zur Berechnung des Barwerts (aktueller Gegenwart künftiger Zahlungen) auf Basis neuer Daten in Zusammenarbeit mit dem LRH zu überarbeiten.

Im Vergleich der Werte der Jahre 2013 und 2018 müssen die vorgenommenen Änderungen in der Methodik berücksichtigt werden: 2013 wurde noch eine fiktive Lebenserwartung von 85 Jahren für Beamte, Witwen und Waisen den Berechnungen zugrunde gelegt. Die neue Aufstellung nutzt die statistisch² ermittelten Rest-Lebenserwartungen, die sich auf das jeweilige Lebensalter der aktiven Beamtinnen und Beamten bezieht. Aus der Addition des Lebensalters und der restlichen Lebenserwartung errechnet sich eine durchschnittliche Lebenserwartung der Frauen von 84,1 und der Männer von 79,9 Jahren (siehe folgende Grafik).

Nach der neuen Methode errechnet sich zum 31.12.2018 ein Barwert der zu erwartenden zukünftigen Versorgungszahlungen (inklusive Beihilfe) von 55,1 Mrd. €. (2013: 92,8 Mrd. €).

¹ Vgl. Landtagsdrucksache 16/2331, S. 4, zu den Bemerkungen 2008 des LRH, Nr. 7.15.

² Vgl. Tabelle: 12621-0002 – durchschnittliche Lebenserwartung (Periodensterbetafel), abrufbar unter: www.destatis.de.

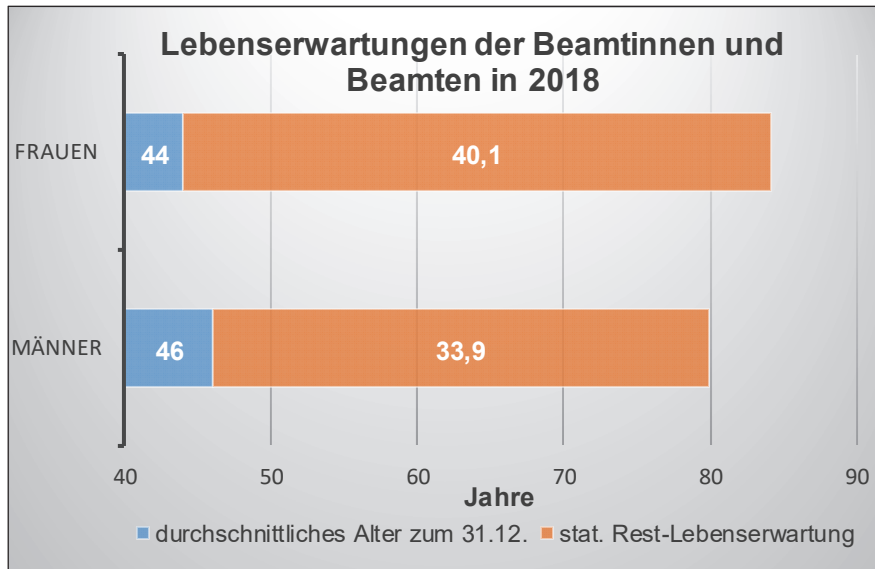


Abbildung 6: Lebenserwartungen der Beamtinnen und Beamten 2018

Quelle: destatis.de

Die durchschnittliche Lebenserwartung aller Beamtinnen und Beamten beträgt insgesamt 82,3 Jahre. Diese Betrachtung berücksichtigt den Anteil aktiver Beamtinnen von 57 %.

Der Barwert von 55,1 Mrd. € inkl. Beihilfe ist nicht vergleichbar mit den Pensionsrückstellungen der doppisch buchenden Kommunen und der Länder, die ihre Bücher nach den Regeln der staatlichen Doppik (§ 7a Haushaltsgrundsatzgesetz) führen. Denn versicherungsmathematische Gutachten liegen der einfachen Barwertmethode nicht zugrunde.

Zur Finanzierung zukünftiger Versorgungsausgaben ist unter dem Namen „Versorgungsfonds des Landes Schleswig-Holstein“ ein Sondervermögen errichtet worden. Das Nettovermögen des Versorgungsfonds belief sich zum Jahresende 2018 auf 704,1 Mio. €. Dieses Vermögen wird auch in Aktien angelegt; nach dem Ergebnis der Haushaltsrechnung ist ein Kursverlust von 6,1 Mio. € realisiert worden.