

Landesrechnungshof
Schleswig-Holstein



Bemerkungen 2019

mit Bericht zur
Landeshaushaltsrechnung 2017
und
Stellungnahme
zum Abbau des strukturellen
Finanzierungsdefizits bis 2020

Kiel, 16. April 2019



Bemerkungen 2019

des

Landesrechnungshofs
Schleswig-Holstein

mit Bericht zur
Landeshaushaltsrechnung 2017

und

Stellungnahme zum Bericht der Landes-
regierung vom 17.09.2018 zum Abbau
des strukturellen Finanzierungsdefizits

Kiel, 16. April 2019

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 2017

Bei der Abrechnungsbuchung des Kommunalen Finanzausgleichs wurde der Haushaltsgrundsatz der Jährlichkeit nicht berücksichtigt.

Im Haushaltsjahr 2017 sind dem Sondervermögen „IMPULS 2030“ 3,5 Mio. € zu wenig zulasten des Haushalts entnommen worden.

Die Schleswig-Holstein zuzurechnenden Schulden seiner Extrahaushalte sind um 704 Mio. € auf 3,5 Mrd. € gestiegen. In künftigen Haushaltsrechnungen muss dargestellt werden, auf welche Extrahaushalte diese Schulden im Einzelnen entfallen.

Mit 10.121 € Pro-Kopf-Verschuldung inklusive der Extrahaushalte weist Schleswig-Holstein weiterhin den zweithöchsten Wert der Flächenländer aus.

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.

Das Finanzministerium hat die Bücher am 31.01.2018 geschlossen.

Die obersten Landesbehörden hatten dem LRH die Unterlagen für die Prüfung der Haushaltsrechnung und der Vermögensübersicht bis zum 11.05.2018 vorzulegen. Alle Unterlagen lagen fristgerecht vor.

6.2 Abrechnung Schlüsselzuweisung von 17,8 Mio. € fehlerhaft von 2017 nach 2018 gebucht

Nach § 8 Abs. 9 Haushaltsgesetz 2017 wird das Finanzministerium in Abstimmung mit dem Innenministerium ermächtigt, Abschlagszahlungen im Rahmen des Kommunalen Finanzausgleichs (KFA) festzusetzen. Dies gilt allerdings nur, wenn die zu erwartenden Steuereinnahmen das veranschlagte Haushaltssoll übersteigen. Die Mehrausgaben sind durch die Steuer Mehreinnahmen zu decken. Diese Regelung betrifft ausschließlich das laufende Haushaltsjahr.

Das Innenministerium hat für das Haushaltsjahr 2017 das Abrechnungsergebnis für den KFA ermittelt und einen Betrag von 17,8 Mio. €¹ festgesetzt. Dieser sollte den Kommunen in 2018 zur Verfügung gestellt werden.

Mit Verrechnungsbuchung Anfang 2018 wurde dieser Betrag aus dem Haushaltstitel „Schlüsselzuweisungen“² 2017 ausgezahlt und bei dem Haushaltstitel „Schlüsselzuweisungen“ 2018 eingezahlt. Diese Buchung war nicht statthaft. Bei dem Haushaltstitel „Schlüsselzuweisung“ gab es keinen Haushaltsvermerk, der die Einnahme als Absetzung von den Ausgaben gestattet hätte.

Auch die Ausnahmen der Verwaltungsvorschriften zum Bruttoprinzip nach § 35 Landeshaushaltsordnung (LHO) trafen nicht zu.³

Des Weiteren gab es keine gesetzliche Ermächtigung, diesen Betrag von 2017 nach 2018 umzubuchen. Hier liegt ein Verstoß gegen den Haushaltsgrundsatz der Jährlichkeit vor.

Das **Innen-** und **Finanzministerium** haben in einer gemeinsamen Erklärung vom 20.04.2018 eingeräumt, dass die Verrechnungsbuchung von 2017 nach 2018 nicht korrekt war.

Ab dem Haushaltsjahr 2019 wird es dauerhaft eine Ausnahme von der Buchung nach Haushaltsjahren gemäß § 72 Abs. 6 LHO geben. Die dafür notwendigen haushaltsrechtlichen Voraussetzungen sind geschaffen worden.⁴

6.3 **Sondervermögen IMPULS: 3,5 Mio. € zu wenig entnommen**

Die Haushaltstitel des Kap. 1611 (Allg. Finanzverwaltung des Sondervermögens „IMPULS 2030“) werden vom Finanzministerium bewirtschaftet. Bei der Prüfung der Anordnungen und zahlungsbegründenden Unterlagen dieses Kapitels hat der LRH festgestellt:

- Die Einnahme- und Ausgaberechnung des **Epl. 16** („IMPULS 2030“) war nicht ausgeglichen: Wie nachstehende Tabelle zeigt, wurden 3,5 Mio. € mehr ausgegeben als eingenommen. In dieser Höhe wurde

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 Haushaltstitel 1102-613 30 MG 03.

³ Landeshaushaltsordnung Schleswig-Holstein (LHO) vom 29.06.1992, GVOBl. Schl.-H. S. 381, zuletzt geändert am 21.02.2018, GVOBl. Schl.-H. S. 58.

⁴ Vgl. Umdruck 19/1614, S. 134.

der Epl. 16 aus allgemeinen Haushaltsmitteln gedeckt. Eine solche Finanzierung war im Haushaltsjahr 2017 nicht zulässig.

Einnahme- und Ausgaberechnung des Einzelplans 16 in €

Einnahmen		148.231.642,92
Ausgaben		151.753.758,29
	<u>ohne</u>	
	Minderausgaben	
	anderer Einzelpläne	
	(1611-634 01)	43.367.948,94
	struktureller Überschuss	
	(1611-634 03)	500.000.000,00
Differenz:		3.522.115,37

Das **Finanzministerium** bestätigt, dass in 2017 ein Betrag von 3,5 Mio. € zu wenig aus dem Sondervermögen „IMPULS 2030“ zugunsten des Epl. 16 entnommen wurde.

Zur „Bereinigung“ dieses Fehlers hat sich das Finanzministerium für folgenden Weg entschieden: Der Betrag von 3,5 Mio. € wird 2019 dem Sondervermögen entnommen und dem Landeshaushalt im Kap. 1611¹ zugeführt; gleichzeitig wird der Zuschussbedarf des Epl. 16 gesenkt.

- Alle begründenden Unterlagen der Anordnungen waren fehlerbehaftet. In der Regel fehlte eine Berechnung, aus der die Höhe der Entnahme aus oder der Zuführung in das Sondervermögen hervorging.

Das **Finanzministerium** hat Fehler eingeräumt und gibt an, seit dem Haushaltsvollzug 2018 die haushaltsrechtlichen Vorgaben zu beachten.

6.4 Deutlich mehr Ausgabereste

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 Rechtsverpflichtungen gebildet. Diese

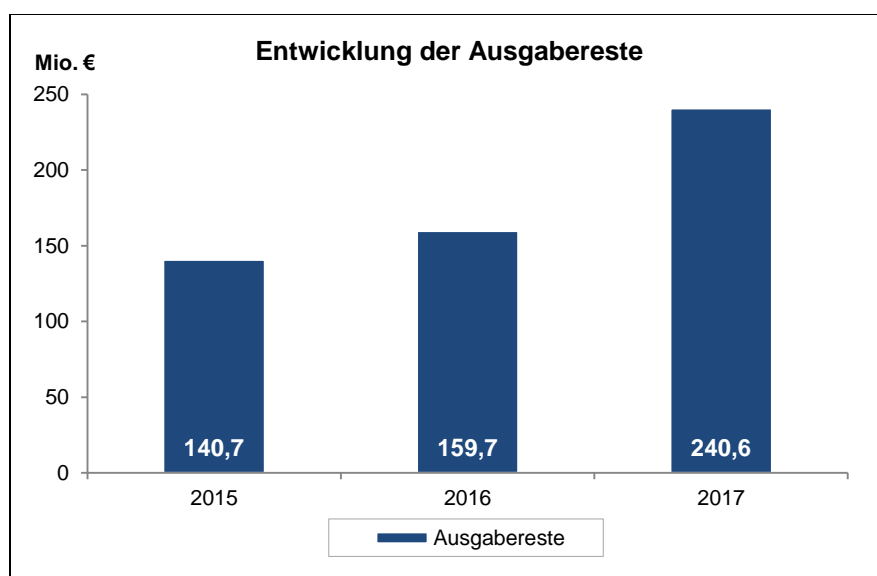
¹ Vgl. 1611-334 02 Entnahme zum nachträglichen Ausgleich des Haushaltsvollzuges 2017 (Umdruck 19/1614 – Nachschiebeliste zum Haushaltsentwurf 2019).

bleiben gemäß § 45 Abs. 2 Landeshaushaltsordnung (LHO) bis zum übernächsten Haushaltsjahr (hier: Ende 2019) 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 Ausgabereiste im laufenden Haushaltsjahr frei.

6.4.1 Anstieg der Ausgabereiste

Die Ausgabereiste sind im Vergleich zu den Vorjahren deutlich gestiegen:

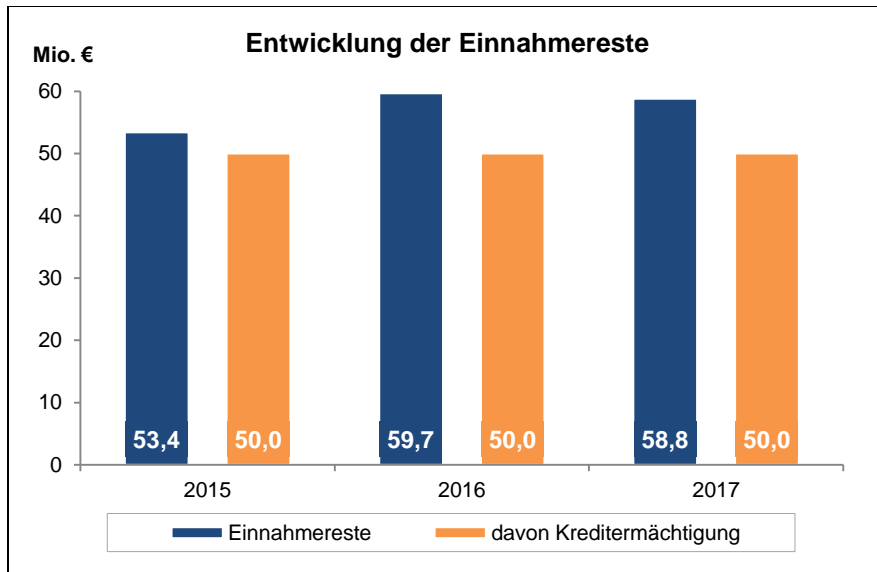


Die größten Steigerungen finden sich in den Epl. 06 und 07. Es sind u. a. Mittel an öffentliche Unternehmen für den Schienenpersonennahverkehr, Mittel für den Hochschulpakt 2020 sowie Zuschüsse für die Helmholtz-Zentren in Kiel und Geesthacht übertragen worden.

Ausgabereiste können zu einer wirtschaftlichen und sparsamen Haushaltsführung beitragen. In Schleswig-Holstein sind Ausgabereiste bereits seit vielen Jahren aus dem laufenden Haushalt zu finanzieren. Dieses Verfahren hat sich bewährt und ist angesichts der Schuldenbremse ab 2020 fortzuführen.

6.4.2 Einnahmereste

Es wurden Einnahmereste für Erstattungen des Bundes (8,8 Mio. €) und aus der nicht in voller Höhe in Anspruch genommenen Anschlussfinanzierung für planmäßige Tilgungen (50 Mio. €) gebildet:



2017 und 2016 wurden Reste aus den Kreditermächtigungen der Anschlussfinanzierungen übertragen. 2015 resultierten die Reste der Kreditermächtigung aus der nicht in voller Höhe in Anspruch genommenen Nettokreditaufnahme.

Die Einnahmereste aus übertragenen Kreditermächtigungen wurden seit 2011 nicht in Anspruch genommen. Da übertragende Kreditermächtigungen ab 2020 wegen der Schuldenbremse grundsätzlich nicht in Anspruch genommen werden dürfen, sollte auf die Bildung solcher Einnahmereste künftig verzichtet werden.

Ausnahmen sind denkbar für die haushaltstechnische Umsetzung von § 2 Abs. 9 HG. Danach dürfen seit 2018 Bestände der Sondervermögen im Rahmen der Liquiditätssteuerung genutzt werden: Soweit dadurch die Kreditermächtigungen für die Anschlussfinanzierung nicht in Anspruch genommen werden, können diese in spätere Haushaltsjahre übertragen werden. Solche Kreditermächtigungen zur Nachholung aufgeschobener Anschlussfinanzierungen müssten als Einnahmereste übertragen werden.

Über die haushaltstechnische Umsetzung sowie Darstellung in den Haushaltsrechnungen ist der LRH im Gespräch mit dem Finanzministerium.

6.5 Ungenehmigte Überschreitungen: Immer noch zu viele

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

¹ § 37 Abs. 1 LHO.

Insgesamt gab es 20 Überschreitungen in Höhe von 30,6 Mio. €.

6.5.1 **Überschreitungen mit Einwilligung**

Die Haushaltsansätze wurden bei 12 Haushaltstiteln mit Einwilligung des Finanzministeriums um 30,3 Mio. € überschritten bzw. außerplanmäßig zur Verfügung gestellt (Vorjahr: 8,1 Mio. €). Hierbei handelte es sich fast ausschließlich um überplanmäßige Ausgaben. Darunter waren Erstattungen für

- die Erziehung unbegleiteter minderjähriger Ausländer und Asylbewerber (15 Mio. €),
- Kostenerstattungen an die GMSH für Organleihe Landesbau (7,3 Mio. €),
- die Pflegeleistungen für Versorgungsempfänger (5,7 Mio. €),
- die Durchführung der Landtagswahl (1 Mio. €) sowie
- die Heilfürsorge und Sonderkuren (0,6 Mio. €).

6.5.2 **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. Dem Finanzausschuss wurde hierüber im April 2018 berichtet. Er erwartet, dass die betroffenen Ressorts die angekündigten Maßnahmen umsetzen.¹ Diese können erst ab dem Haushalt 2019 wirken.

In 2017 beliefen sich die überplanmäßigen Haushaltsüberschreitungen ohne Einwilligung des Finanzministeriums auf 0,3 Mio. € bei 8 Haushaltstiteln (Vorjahr: 0,9 Mio. € bei 13 Haushaltstiteln). Ungenehmigte Überschreitungen gab es in den Geschäftsbereichen des Landtages und des Bildungsministeriums sowie in 6 Fällen im Geschäftsbereich des Umweltministeriums.

6.6 **Verpflichtungsermächtigungen: lediglich 19 % benötigt**

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

¹ Vgl. Landtagsdrucksache 19/1074, S. 2.

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

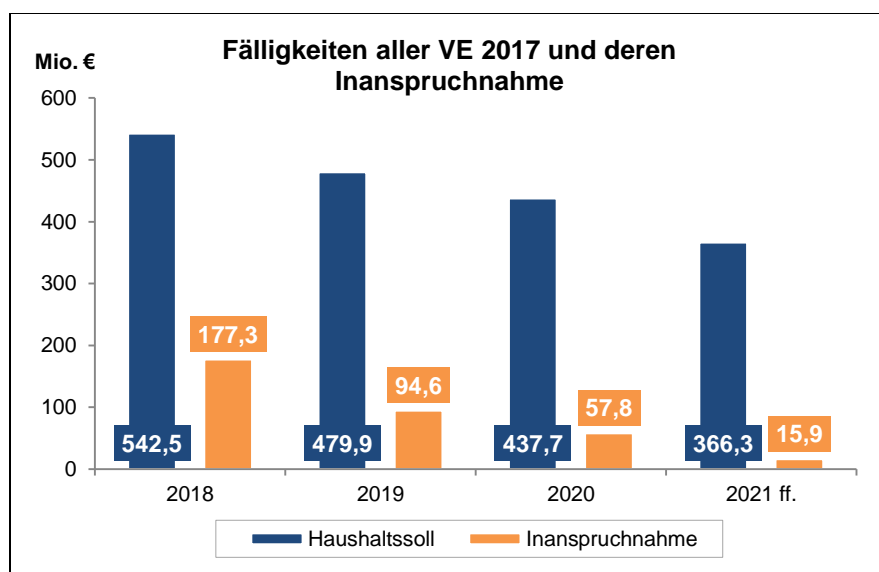
Wird eine VE in Anspruch genommen, muss das Finanzministerium gemäß § 38 Abs. 2 LHO einwilligen. Anträge sind durch die Dienststelle über den Beauftragten für den Haushalt der obersten Landesbehörde an das Finanzministerium zu richten. Sobald dieses eingewilligt hat, kann die VE in Anspruch genommen werden. Zeitliche Verschiebungen der Fälligkeiten von VE sind nach § 38 Abs. 3 LHO im Einvernehmen mit dem Finanzministerium möglich.

Im Zuge der Änderung der Geschäftsverteilung der Landesregierung wurde in 2017 die Inanspruchnahme einer VE im Epl. 09 (Justizministerium) gelöscht. Im aufnehmenden Epl. 07 (Bildungsministerium) wurde diese VE irrtümlich als neue Inanspruchnahme erfasst. Dadurch kam es zu einer nicht beabsichtigten Haushaltsüberschreitung ohne Einwilligung des Finanzministeriums von 4,9 Mio. €. Diese Mehrinanspruchnahme wurde innerhalb des Epl. 07 gedeckt.

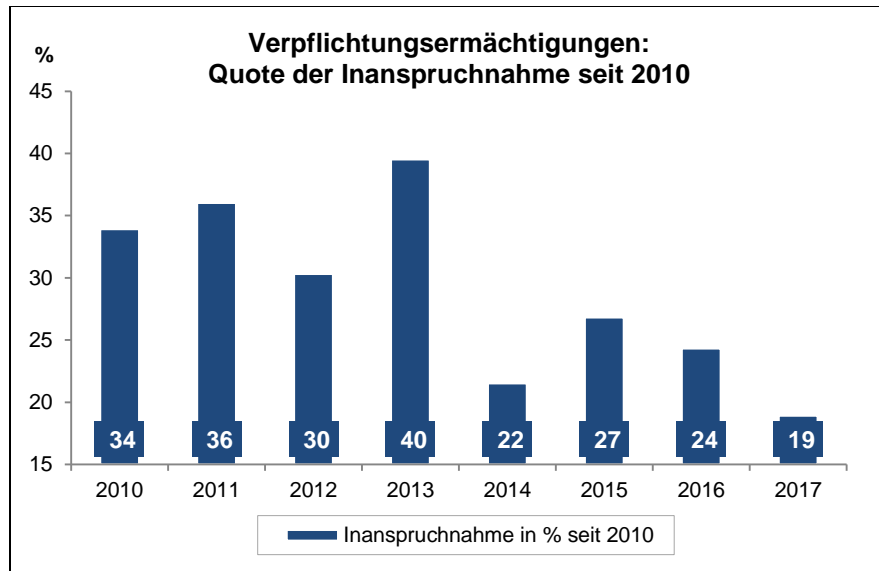
Die Haushalte ab 2018 ff. sind mit Verpflichtungen von 745 Mio. € aus 2017 und den Vorjahren belegt.

Im Haushaltsplan 2017 waren Verpflichtungsermächtigungen von insgesamt 1.826,4 Mio. € für die Haushaltsjahre 2018 ff. veranschlagt. Nach der Buchführung 2017 wurden 345,6 Mio. € (19 %) in Anspruch genommen:

Die folgende Grafik stellt die Verteilung der VE und deren Inanspruchnahme dar, d. h. mit welchen Ausgaben ab 2018 gerechnet werden kann.



Die Inanspruchnahme der VE 2017 ist im Vergleich zu den Vorjahren auf den niedrigsten Stand gesunken. Die folgende Grafik veranschaulicht die Quoten der Inanspruchnahme seit 2010.



Begründen lässt sich die niedrige Quote auch mit dem 1. Nachtragshaushalt¹ für das Haushaltsjahr 2017. Dieser sah eine Erhöhung der Verpflichtungsermächtigungen um 712 Mio. € auf 1,8 Mrd. € vor. Da am 07.05.2017 der Landtag neu gewählt wurde, konnten die geplanten Maßnahmen durch die alte Landesregierung nicht mehr vollständig umgesetzt werden.

Das Finanzministerium fordert in den jährlichen Haushaltsrunderlassen von den Ressorts, Verpflichtungsermächtigungen auf das unbedingt erforderliche Mindestmaß zu beschränken. Gleichzeitig wird auf den Beschluss des Landtages verwiesen: „Die Landesregierung wird gebeten, Verpflichtungsermächtigungen unter Berücksichtigung der Notwendigkeiten, insbesondere im Bereich des Hochbaus, realistischer anzusetzen.“²

Die geringen Quoten der letzten Jahre zeigen, dass die Hinweise des Finanzministeriums offenbar nicht umgesetzt werden. Der LRH bittet um Mitteilung, welche Gründe hierfür aus Sicht des Finanzministeriums maßgeblich sind.

Der LRH fordert das Finanzministerium auf, auf die Umsetzung des Landtagsbeschlusses hinzuwirken.

¹ Vgl. GVOBl. Schl.-H. 2017, S. 188.

² Vgl. Landtagsdrucksache 17/2036.

6.7 **Abschlags- und Vorauszahlungen: unauffällig**

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 2017 betrug 321 Mio. € (Vorjahr: 211 Mio. €). Davon entfielen 319 Mio. € auf Erstattungen von Leistungen nach dem Asylbewerberleistungsgesetz sowie der Integrations- und Aufnahmepauschale. Davon wurden nach Mitteilung des Innenministeriums 216 Mio. € in 2018 bearbeitet und abgerechnet. Der Höhe nach sind die Abschlags- und Vorauszahlungen damit unauffällig. Die verbleibenden Abschlags- und Vorauszahlungen werden nach Vorlage der Abrechnungsunterlagen abgerechnet.

6.8 **Verwahrungen und Vorschüsse: im Vergleich zum Vorjahr deutlich besser**

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

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

6.8.1 **Verwahrungen: Voten des Landtages haben gewirkt**

Außerhalb der Haushaltsrechnung hat das Finanzministerium am Jahresende Verwahrungen von 121 Mio. € nachgewiesen:

¹ § 60 Abs. 2 LHO.

² § 60 Abs. 1 LHO.

Art der Verwahrungen

Bestand der Verwahrungen am 31.12.2017	€
Verwahrungen mit ungeklärter oder aufgeteilter Gläubigerschaft (davon u. a. aufzuklärende Verwahrungen mit 6,5 Mio. €, Geldhinterlegungen und Sicherheitsleistungen mit 70 Mio. €)	90.215.413,15
Sicherheiten und Kautionen von Dritten (u. a. Transponder für besonders gesicherte Räume)	76.531,38
Beträge, die für andere Gläubiger angesammelt werden (davon u. a. Gemeindeanteile an der Abgeltungsteuer mit 27,7 Mio. €)	27.832.136,07
Durchlaufende Gelder	384.375,37
Gelder des Landes (fehlende Annahmeanordnungen)	2.464.995,20
Summe	120.973.451,17

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 2,5 Mio. € (Vorjahr: 17,8 Mio. €). Hier zeigt sich eine sehr deutliche Verbesserung: Die Dienststellen hatten rechtzeitig Annahmeanordnungen erteilt und damit dem Votum des Landtages¹ entsprochen.

6.8.2 Vorschüsse: keine Auffälligkeiten

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

Am Jahresende wurden Vorschüsse von 116 T€ ausgewiesen (Vorjahr: 275 T€). Darin enthalten sind 23 T€ Auszahlungen im Lastschriftverfahren, die erst Anfang 2018 den jeweiligen Buchungsstellen des Haushaltsjahres 2018 zugeordnet wurden.

6.9 Kreditaufnahmen, Schuldenstand und Liquidität

Die Landesverfassung legt in Art. 61 Abs. 4 fest, dass die Aufnahme von Krediten einer der Höhe nach bestimmten oder bestimmaren Ermächtigung durch Gesetz bedarf.

Noch in der Übergangsphase bis 2019 darf das Land neue Kredite aufnehmen (Art. 67 Abs. 1 LV). Danach gilt, dass Einnahmen und Ausgaben

¹ Vgl. Landtagsdrucksache 18/4702, S. 2.

grundsätzlich ohne Einnahmen aus Krediten auszugleichen sind (Art. 61 Abs. 1 LV).

6.9.1 Höhe der Kreditermächtigung

Kredite zur Deckung von Ausgaben durfte das Finanzministerium bis zum Höchstbetrag von 3.049,1 Mio. € aufnehmen. Hierzu ermächtigt war es durch § 2 Abs. 1 Haushaltsgesetz 2017.

Der Haushaltsplan unterteilte im Kapitel 1116 die Einnahmen aus Kreditaufnahme in

• Nettokreditaufnahme (strukturell)	0,0 Mio. €,
• Anschlussfinanzierung für planmäßige Tilgungen	3.025,9 Mio. €,
• Nettokreditaufnahme (konjunkturell)	0,0 Mio. €,
• Anschlussfinanzierung aus der Schuldenübernahme der Liegenschaftsverwaltung AöR	23,2 Mio. €
sowie	
• Anschlussfinanzierung für außerplanmäßige Tilgungen aus Umschuldungen und Marktpflege	0,0 Mio. €.

Die Summe von 3.049,1 Mio. € entspricht der Bruttokreditaufnahme und setzt sich aus den Ermächtigungen für die Anschlussfinanzierungen zusammen. Die Kreditermächtigung blieb durch die beiden Nachträge zum Haushaltsplan 2017 unverändert.

6.9.2 Kreditermächtigung im Haushaltsvollzug nicht ausgeschöpft

Die Kreditermächtigung erhöhte sich im Haushaltsvollzug um 120 Mio. € durch Umschuldung und Marktpflege¹ sowie um 50 Mio. € aus dem Einnahmerest 2016. Insgesamt erhöhte sie sich so von 3.049,1 Mio. € auf 3.219,1 Mio. €.

Hiervon benötigte das Finanzministerium im Haushaltsvollzug 3.052,1 Mio. €. Die Differenz von 166,6 Mio. € aus Ermächtigung und Inanspruchnahme teilt sich auf in

• abgängigen Einnahmerest 2016	50,0 Mio. €,
• nachgewiesener Mindereinnahme	66,6 Mio. €
und	
• nach 2018 übertragenen Einnahmerest	50,0 Mio. €.

¹ Vgl. § 18 Abs. 4 LHO.

Für die Schuldentilgung leistete das Finanzministerium Ausgaben von 3.171,9 Mio. €.

Getilgt wurden Kredite

- im öffentlichen Bereich 2,8 Mio. €
sowie
- am Kreditmarkt 3.169,1 Mio. €.

6.9.3 Negative Nettoneuverschuldung

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

Im Haushaltsjahr 2017 überstiegen die

- Ausgaben zur Schuldentilgung von 3.169,1 Mio. €
- die Einnahmen aus Kreditmarktkrediten von 3.052,5 Mio. €
um 116,6 Mio. €.

Die in der Haushaltsrechnung ausgewiesene negative Nettoneuverschuldung ist gleichbedeutend mit einer Tilgung am Kreditmarkt. Dies entspricht 40,39 € pro Kopf und 0,4 % des Schuldenstands.

Eine Einordnung dieser Werte im Vergleich zu den übrigen Flächenländern wird im Beitrag zur aktuellen Haushaltslage¹ vorgenommen.

6.9.4 Unterschiedliche Schuldenstände: welcher ist maßgeblich für die Schuldenbremse?

In der Haushaltsrechnung werden unterschiedliche Schuldenstände (Kreditmarktschulden, fundierte Schulden sowie Schulden des Kernhaushalts beim nicht-öffentlichen Bereich) sowie Betrachtungszeiträume (Kalenderjahr (31.12.) und Haushaltsjahr) dargestellt.

Daneben verwendet das Statistische Bundesamt seit dem Berichtsjahr 2010 einen Schuldenbegriff, der den öffentlichen Gesamthaushalt inklusive der Extrahaushalte betrachtet.

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

¹ Vgl. Nr. 7 dieser Bemerkungen.

folgende Tabelle stellt die Abgrenzungen zu den Schuldenbegriffen des Kernhaushalts dar und bildet die Rechenschritte ab:

**Schuldenbegriffe, Bestimmungsgrößen und Rechenweg
in Mio. €**

Art des Schuldenstands	2016	2017	Veränderung
Schulden aus Kreditmarktmitteln zuzüglich Schulden bei öffentl. Haushalten	26.550,5 2,6	26.433,9 0,09	-116,6 -2,5
fundierte Schulden zum Ende des Haushaltsjahres	26.553,1	26.433,9	-119,1
abzüglich in 2017 für das Haushaltsjahr 2016 aufgenommene Schulden abzüglich in 2018 für das Haushaltsjahr 2017 aufgenommene Schulden Umbuchungen zwischen den Haushaltsjahren	124,3	467,2	-342,9
fundierte Schulden zum 31.12.	26.428,8	25.966,8	-462,0
zuzüglich Kassenkredite im öffentlichen Bereich zuzüglich Kassenkredite im nicht-öffentlichen Bereich	37,2 224,6	24,5 430,6	-12,7 +206,0
Kernhaushaltsschulden inkl. der Kassenkredite zum 31.12.	26.690,6	26.421,9	-268,7
abzüglich Kassenkredite im öffentl. Bereich abzüglich Schulden im öffentl. Bereich	37,2 152,6	24,5 720,1	-12,7 +567,5
Schuldenstand Kernhaushalt beim nicht-öffentlichen Bereich zum 31.12.¹	26.500,8	25.677,3	-823,5

Rundungsdifferenzen möglich. Die Schulden im öffentlichen Bereich sind um 570 Mio. € gestiegen. Maßgeblich hierfür war eine Kreditaufnahme bei einem Bundesland in Höhe von 500 Mio. €.

Der fundierte Schuldenstand **zum Ende des Haushaltsjahres** ist im Vergleich zum Vorjahr um 119,1 Mio. € gesunken. Dieser Betrag setzt sich zusammen aus Tilgungen von Schulden am Kreditmarkt von 116,6 Mio. € und bei öffentlichen Haushalten von 2,5 Mio. €.

Hingegen ist der ausgewiesene **Schuldenstand des Kernhaushalts beim nicht-öffentlichen Bereich zum 31.12.2017** um 823,5 Mio. € gesunken.

Das Finanzministerium stellt in der Haushaltsrechnung die unterschiedlichen Schuldenstände in der haushaltsrechtlichen und statistischen Abgrenzung transparent dar.

¹ Vgl. Statistisches Bundesamt (Destatis), Schulden des Öffentlichen Gesamthaushalts, Fachserie 14 Reihe 5, Ziffer 5.1 vom 02.08.2018, abrufbar unter www.destatis.de.

Für die Schuldenbremse relevant sind weder die fundierten noch die Schulden beim nicht-öffentlichen Bereich zum 31.12. Stattdessen wird nach dem Ableitungsschema für die zukünftige Überwachung der Schuldenbremse durch den Stabilitätsrat die Veränderung der Kreditmarktschulden bedeutend sein.¹

Das Finanzministerium sollte daher in den künftigen Haushaltsrechnungen deutlich machen, welche Daten für die Überwachung der Schuldenbremse maßgeblich sind.

6.9.5 Pro-Kopf-Verschuldung des Kernhaushalts

Die Pro-Kopf-Verschuldung des Kernhaushalts gibt das Finanzministerium mit 8.894 € (2016: 9.270 €) an. Rechnerisch ist die Pro-Kopf-Verschuldung um 376 € zurückgegangen.

Das Finanzministerium nennt die Werte der amtlichen Statistik², die die Einwohnerzahl zum 31.12.2015 verwendet. Tatsächlich hat das Statistische Bundesamt am 16.01.2018 die Einwohnerzahlen für 2016 veröffentlicht. Mit dieser Einwohnerzahl lag die Pro-Kopf-Verschuldung 2016 bei 9.196 €.³

Damit ist die Pro-Kopf-Verschuldung 2017 um 302 € statt um 376 € zurückgegangen. Ausschlaggebend hierfür waren zu 16 € die gestiegene Einwohnerzahl und zu 286 € der geringere Schuldenstand.

Das Finanzministerium nutzt für die Darstellung in der Haushaltsrechnung die Werte des Statistischen Bundesamts. Damit liegen den Berechnungen die Schuldenstände des Kernhaushalts beim nicht-öffentlichen Bereich zum 31.12. zugrunde. Dieser Schuldenstand ist im Vergleich zum Vorjahr um 823,5 Mio. € gesunken.⁴

Würde der Schuldenstand zum Ende des Haushaltsjahres in die Berechnungen einfließen, ergäbe sich eine Pro-Kopf-Verschuldung von 9.160 € (2016: 9.213 €). Die Pro-Kopf-Verschuldung wäre damit nur um 53 € gesunken.

¹ Vgl. Stellungnahme zum Abbaubericht 2018; Nr. 8 dieser Bemerkungen.

² Vgl. Statistisches Bundesamt (Destatis), Schulden des öffentlichen Gesamthaushalts 2016, Fachserie 14 Reihe 5, Ziff. 5.2, abrufbar unter www.destatis.de.

³ Vgl. Bemerkungen 2018 des LRH, Nr. 5.9.6.

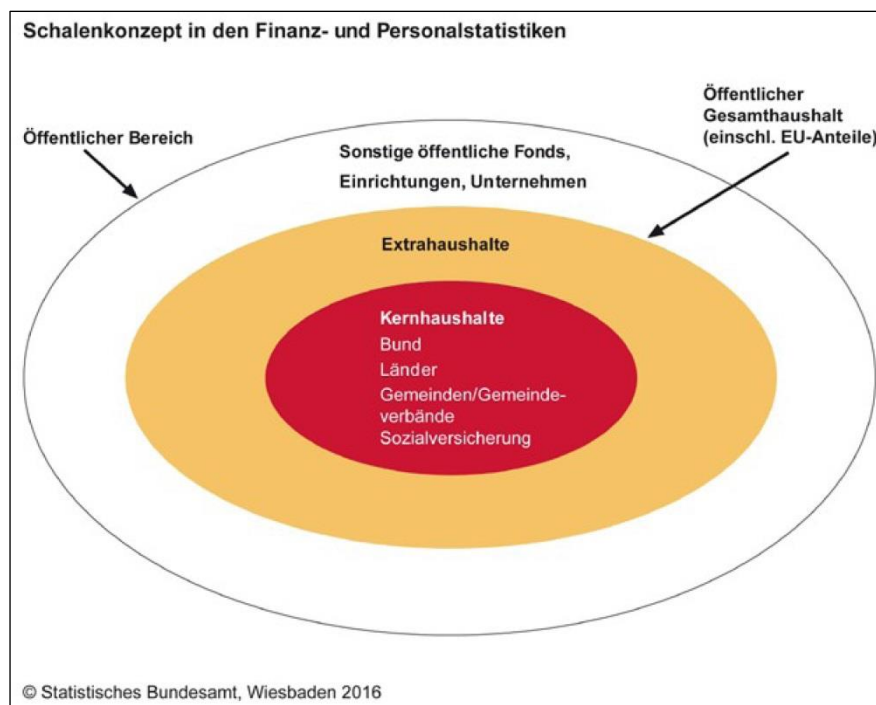
⁴ Vgl. Nr. 6.9.4 dieser Bemerkungen.

6.9.6 Schulden des Kernhaushalts inklusive seiner Extrahaushalte

Extrahaushalte sind öffentliche Fonds, Einrichtungen und Unternehmen, die im Sinne des Europäischen Systems Volkswirtschaftlicher Gesamtrechnungen zum Sektor Staat zählen. Das Statistische Bundesamt nennt folgende Kriterien, die erfüllt sein müssen:

- Es muss sich um eine institutionelle Einheit handeln.
- Diese institutionelle Einheit muss vom Staat kontrolliert werden (öffentliche Kontrolle).
- Diese institutionelle und öffentlich kontrollierte Einheit muss überwiegend vom Staat finanziert werden (öffentliche Finanzierung).

Das sog. Schalenkonzept der Statistikbehörden verdeutlicht die unterschiedlichen Ebenen:



Die Haushaltsrechnung stellt die Verschuldung Schleswig-Holsteins inklusive der Extrahaushalte nicht dar.

Das Statistische Bundesamt weist für den öffentlichen Gesamthaushalt Schleswig-Holsteins eine Verschuldung beim nicht-öffentlichen Bereich von insgesamt 29.218 Mio. € (2016: 29.337) aus.¹ Dieser Schuldenstand setzt sich zusammen aus

¹ Vgl: Statistisches Bundesamt (Destatis), Schulden des Öffentlichen Gesamthaushalts, Fachserie 14 Reihe 5, Ziffer 16.2 vom 02.08.2018, abrufbar unter www.destatis.de.

- Schulden des Kernhaushalts 25.677 Mio. € (2016: 26.501 Mio. €) und
- Schulden der Extrahaushalte 3.540 Mio. € (2016: 2.836 Mio. €).

Für das Haushaltsjahr 2017 hat das Statistische Bundesamt für Schleswig-Holstein 29 länderübergreifende sowie 29 direkt zuzuordnende Extrahaushalte aufgelistet.¹

Zu den länderübergreifenden Einrichtungen zählten z.B. auch die HSH Beteiligungs Management GmbH, die hsh finanzfonds AöR und die hsh portfoliomanagement AöR. Allein diese Extrahaushalte haben den Schuldenstand um mehr als 1,2 Mrd. € gegenüber 2016 erhöht. Der Schleswig-Holstein zuzurechnende Anteil von über 600 Mio. € erklärt jedoch nur teilweise den Schuldenanstieg der Extrahaushalte.

Der Schleswig-Holstein zuzurechnende Schuldenstand der Extrahaushalte ist insgesamt um 704 Mio. € auf 3.540 Mio. € gestiegen. In der Haushaltsrechnung werden diese Schuldenstände nicht angegeben. Aus welchen Gründen sich der Schuldenstand verändert hat, ist daher nicht nachvollziehbar.

Die Haushaltsrechnung stellt die Schulden des Kernhaushalts detailliert dar. Hingegen fehlt es an der Erläuterung der Schulden der Extrahaushalte.

Seit 2010 steht statistisch die Entwicklung des Öffentlichen Gesamthaushalts im Fokus und in den letzten Jahren haben die Schulden der Extrahaushalte an Bedeutung gewonnen. Das Statistische Bundesamt veröffentlicht die dem Land Schleswig-Holstein zuzurechnenden Extrahaushalte. Jedoch wird in der Statistik die Zunahme der Schulden nicht detailliert dargestellt. Das Finanzministerium sollte daher diese Transparenzlücke schließen und in den künftigen Haushaltsrechnungen die Schulden der jeweiligen Extrahaushalte vollständig darstellen.

Das **Finanzministerium** weist darauf hin, dass Informationen über die Schulden der Extrahaushalte in detaillierter Form nicht ohne Weiteres vorlägen. An einer ergänzenden Darstellung für künftige Haushaltsrechnungen werde gearbeitet.

¹ Vgl. Statistisches Bundesamt (Destatis), Finanzen und Steuern - Liste der Extrahaushalte vom 01.06.2017, abrufbar unter www.destatis.de.

6.9.7 Pro-Kopf-Verschuldung inklusive der Extrahaushalte

Für den Vergleich mit den übrigen Ländern ist der Rückgriff auf die statistischen Daten weiterhin erforderlich. Das Finanzministerium hat angekündigt, in den Haushaltsrechnungen ab 2018 die Pro-Kopf-Verschuldung inklusive der Extrahaushalte anzugeben.¹

Pro-Kopf-Verschuldung der Flächenländer inklusive der Extrahaushalte

Flächenländer	Pro-Kopf-Verschuldung in €			
	2016	2017	Differenz	
			absolut	in % zum Wert 2016
Saarland	14.140	14.127	-13	-0,09
Schleswig-Holstein	10.180	10.121	-59	-0,58
Nordrhein-Westfalen	10.049	9.744	-305	-3,04
Sachsen-Anhalt	9.091	9.325	234	2,57
Rheinland-Pfalz	8.032	7.804	-228	-2,84
Niedersachsen	7.543	7.486	-57	-0,76
Thüringen	7.106	7.372	266	3,74
Brandenburg	7.086	6.740	-346	-4,88
Hessen	6.872	6.581	-291	-4,23
Mecklenburg-Vorpommern	5.298	4.973	-325	-6,13
Baden-Württemberg	4.848	4.202	-646	-13,33
Bayern	1.504	1.308	-196	-13,03
Sachsen	454	381	-73	-16,08

In der Reihenfolge der Pro-Kopf-Verschuldung.

Quelle: Eigene Berechnungen und Statistisches Bundesamt (Destatis), Schulden des Öffentlichen Gesamthaushalts, Fachserie 14 Reihe 5, Ziffer 16.2 vom 03.08.2017 und 02.08.2018, abrufbar unter www.destatis.de.

Die Tabelle zeigt, dass andere Länder in der Lage waren, ihre Pro-Kopf-Verschuldung ambitionierter zu senken. Im Verhältnis zum Schuldenstand hat Schleswig-Holstein mit 0,58 % den zweitniedrigsten Wert. Nur das Saarland hat relativ zu seinen Schulden noch weniger getilgt.

6.9.8 Kassenverstärkungskredite

Das Finanzministerium durfte Kassenverstärkungskredite bis zu 10 % des im Haushaltsgesetz für Einnahmen und Ausgaben festgestellten Betrages

¹ Vgl. Landtagsdrucksache 19/1074, S. 2.

aufnehmen. Für das Haushaltsjahr 2017 setzte § 1 HG die Einnahmen und Ausgaben auf 14.497.406.700 € fest (vgl. Tz. 5.1).

Die Höchstgrenze dieser liquiditätssichernden Kredite betrug damit

1.449.740.670 €.

Das Finanzministerium nutzte die Ermächtigung. Im Haushaltsjahr 2017 wurde die Höchstgrenze nicht überschritten. Der höchste Wert an Kassenkrediten bestand am 28.04. mit 690 Mio. €.

6.9.9 **„Negative Zinsen“ für Kassenverstärkungskredite und aus Geldanlagen**

In der Haushaltsrechnung stellt das Finanzministerium dar, welche Zinsen für Kassenverstärkungskredite und Erträge aus der Anlage von Geldbeständen vereinnahmt bzw. zu leisten waren. Im Saldo wird ein Betrag von 2,8 Mio. € ausgewiesen.

In Folge der negativen Zinsen¹ musste das Finanzministerium für die Anlage nicht benötigter Liquidität 1,2 Mio. € zahlen und konnte im Gegenzug 87 T€ Zinsen durch die Aufnahme von Kassenkrediten einnehmen. Hieraus ergibt sich eine Nettobelastung von 1,1 Mio. €.

Die Differenz zu den in der Haushaltsrechnung ausgewiesenen 2,8 Mio. € ergibt sich aus Collateral-Zahlungen im Zusammenhang mit Derivatgeschäften. Das Finanzministerium ist dem Vorschlag² des LRH gefolgt und wird in den Haushaltsrechnungen ab 2018 die Darstellung transparenter gestalten und entsprechend ergänzen.

6.9.10 **Liquiditätssteuerung mithilfe der Sondervermögen**

Im Rahmen der Liquiditätssteuerung des Gesamthaushalts durften erstmals 2017³ Bestände der Sondervermögen bis zu ihrer Inanspruchnahme eingesetzt werden.

Das Finanzministerium nahm diese Ermächtigung in Anspruch und setzte Bestände der Sondervermögen von über 250 Mio. € ein.

Der folgenden Tabelle ist zu entnehmen, welche Beträge am 02.01.2017 von den Sondervermögen in den Haushalt überführt wurden:

¹ Verwarentgelte.

² Vgl. Bemerkungen des LRH 2018, Nr. 5.9.10.

³ § 2 Abs. 9 Haushaltsgesetz 2017.

Zur Liquiditätssteuerung eingesetzte Sondervermögen

Sondervermögen	Zuführungsbetrag am 2.1. in Mio. €
„IMPULS 2030“	200,6
Zentrales Grundvermögen zur Behördenunterbringung	48,3
Hochschulsanierung	3,3
Energetische Sanierung	0,1
Summe	252,3

Mit dieser Ermächtigung wird das Ziel verfolgt, Zinersparnisse für den Kernhaushalt zu erzielen: Mittel der Sondervermögen und überschüssige Liquidität versetzten das Land in die Lage, neue Kredite für die Anschlussfinanzierung fälliger Altschulden erst später aufnehmen zu müssen.

Erst Mitte März erfolgte die erste Kreditaufnahme.

Der LRH fordert das Finanzministerium auf, bei zukünftiger Inanspruchnahme der Ermächtigung die Wirtschaftlichkeit dieser Liquiditätssteuerung nachzuweisen. Hierbei sollten auch die aus der Geldanlage zu zahlenden negativen Zinsen berücksichtigt werden. Vom 02.01. bis 06.01.2017 musste das Finanzministerium 13 T€ an negativen Zinsen entrichten.

6.9.11 Zinsausgaben nochmals gesunken

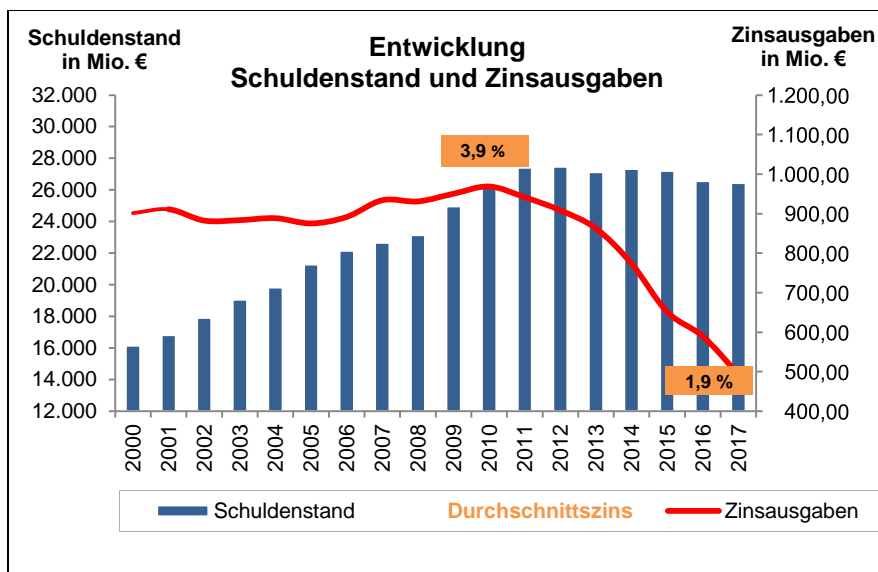
Die Zinsausgaben sind 2017 im Vergleich zum Vorjahr gesunken. Hatte das Land 2016 noch Zinsausgaben von 589,7 Mio. € zu zahlen, waren in 2017 zur Finanzierung des Schuldenstands noch 493,4 Mio. € fällig. Das sind 96,3 Mio. € bzw. 16,3 % weniger.

Seit 2010 und damit bereits zum 8. Mal in Folge sind die Zinsausgaben gesunken. Das Finanzministerium begründet diese günstige Entwicklung mit den historisch niedrigen Zinsen.

Für die im Vergleich zum Vorjahr um 96,3 Mio. € gesunkenen Zinsausgaben war zu 12,1 Mio. € der gesunkene Schuldenstand und zu 84,2 Mio. € der gesunkene Zins maßgeblich. Hierbei ist auch die Tilgung in 2016 von 410 Mio. €¹ zu berücksichtigen, da die Zinszahlungen mit einem zeitlichen Verzug von einem Jahr auf veränderte Schuldenstände reagieren.

Der LRH stellt fest: Tilgungen entlasten den Haushalt auch in Zeiten niedriger Zinssätze.

¹ Vgl. Bemerkungen 2018 des LRH, Nr. 5.9.4.



Wie der Grafik zu entnehmen ist, entlasten sinkende Zinsen seit 2011 den Landeshaushalt erheblich.

6.9.12 Zinsänderungsrisiko

Aufgrund des hohen Schuldenstands verbunden mit den anhaltend niedrigen Zinssätzen besteht ein hohes Zinsänderungsrisiko.

Das Finanzministerium definiert Zinsänderungsrisiken als potenzielle Mehrausgaben, die aus einem unerwarteten Anstieg der Kreditmarktzinsen resultieren.

Seit 2014 werden im jeweiligen Haushaltsgesetz Plangrößen für die gesamten Zinsausgaben und die hierin enthaltenen Zinsänderungsrisiken der kommenden 5 Jahre verankert.

Natürgemäß sinken die für ein gewisses Haushaltsjahr ermittelbaren Zinsänderungsrisiken, je kürzer der Planungszeitraum und sicherer die Zinszahlungen sind. Daher nahmen auch die für 2017 festgesetzten Plangrößen für Zinsänderungsrisiken durch folgende Haushaltsgesetze ab:

Zinsänderungsrisiko für das Haushaltsjahr 2017

Ursprüngliche Plangröße für die Zinsänderungsrisiken nach § 2 Abs. 4 HG	
des Haushaltsjahres	in Mio. €
2014	120
2015	90
2016	65
2017	25

Der Haushaltsgesetzgeber hat in 2017 durch die Nachtragshaushaltsgesetze die Zinsausgaben um die veranschlagten Zinsänderungsrisiken gesenkt. Die ursprüngliche Plangröße der Zinsausgaben verabschiedete der Landtag mit 554,3 Mio. €. Hierin enthalten waren Zinsänderungsrisiken von 25 Mio. €.

Durch den 1. Nachtragshaushalt im März wurden die veranschlagten Zinsausgaben um 12,9 Mio. € und die Zinsänderungsrisiken um 15 Mio. € reduziert, um Mehrausgaben zu finanzieren. Mit dem 2. Nachtragshaushalt im Juli wurden aus gleichem Grund die veranschlagten Zinsausgaben um 15 Mio. € und die Zinsänderungsrisiken um 7 auf 3 Mio. € gesenkt.

Es ist richtig, dass im Haushalt „Risikopuffer“ für unerwartete Zinsmehrausgaben veranschlagt werden. Die Nutzung dieser „Risikopuffer“ zur Deckung von anderen Mehrausgaben entspricht nicht dem gewollten Zweck. Da das Land ein Dauerschuldner ist, kann es das Zinsänderungsrisiko langfristig nur durch Tilgungen reduzieren. Daher sollten zukünftig nicht benötigte Haushaltsansätze zur Abfederung von Zinsänderungsrisiken für die Tilgung der Landesschulden verwendet werden.

6.9.13 Zinsderivate

Um Zinsausgaben zu optimieren und Zinsänderungsrisiken zu begrenzen, darf das Finanzministerium derivative Finanzinstrumente einsetzen.

Hierzu ermächtigten §§ 2 und 3 HG 2017 und § 18 Abs. 6 LHO.

Der Einsatz der Finanzderivate hat die Struktur des Schuldenstands folgendermaßen verändert:

Struktur des Gesamtschuldenstands

	2013	2014	2015	2016	2017
	in %				
Festzinsanteil	88 %	82 %	79 %	79 %	84 %
variabel verzinslicher Anteil	12 %	18 %	21 %	21 %	16 %
	in Jahren				
durchschnittliche Restlaufzeit	5,01	5,20	5,27	5,56	5,57
Zinsbindungsdauer	4,97	5,99	4,11	4,31	4,40

Für „Versicherungen“ (Optionen) wurde 2017 Nettoprämien von 3,5 Mio. € gezahlt. Dieser Betrag setzt sich zusammen aus geleisteten (26,3 Mio. €) und empfangenen (22,8 Mio. €) Prämienzahlungen.

Der Vertragsbestand an Finanzderivaten hat sich wie folgt entwickelt:

Entwicklung des Vertragsbestands an Finanzderivaten seit 2013

	2013	2014	2015	2016	2017
	in Mio. €				
Anfangsbestand	19.623,0	24.528,7	28.882,2	30.607,2	30.290,2
Fälligkeiten	-3.176,3	-3.284,5	-3.762,0	-2.782,0	-3.700,0
Neugeschäfte	+8.082,0	+7.638,0	+5.487,0	+2.465,0	+3.260,0
Endbestand	24.528,7	28.882,2	30.607,2	30.290,2	29.850,2

Im Vergleich zum Schuldenstand am Kreditmarkt (- 116,6 Mio. €) ist der Bestand an Finanzderivaten um 440 Mio. € zurückgegangen.

Angesichts der politischen Diskussion über die Tilgung von Altschulden des Landes Schleswig-Holstein wird der LRH auch die Entwicklung der Finanzderivate im Blick behalten.