

Landesrechnungshof
Schleswig-Holstein



Bemerkungen 2021

mit Bericht zur
Landeshaushaltsrechnung 2019

Kiel, 04. Mai 2021



Bemerkungen 2021
des
Landesrechnungshofs
Schleswig-Holstein

mit Bericht zur
Landeshaushaltsrechnung 2019

Kiel, 4. Mai 2021

Impressum

Herausgeber:

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

Druck:

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

Inhaltsverzeichnis

	Seite
Einleitung	
1. Allgemeines	11
2. Entlastung des Landesrechnungshofs	12
3. Besondere Prüfungsfälle	13
Bericht zur Landeshaushaltsrechnung und Vermögensübersicht	
4. Entlastung der Landesregierung für das Haushaltsjahr 2018	18
5. Abschluss der Haushaltsrechnung 2019	18
6. Feststellungen zur Haushaltsrechnung und Vermögens- übersicht 2019	27
Finanzministerium	
7. Geschäftsstellen der Finanzämter - es gibt viel zu tun	49
8. Berufliche Erfahrung - zu teuer eingekauft	52
9. Neuregelungen im Umsatzsteuerrecht: Die Landesregierung muss nun zügig handeln	56
10. Am Ziel vorbei gefördert - 200 Mio. € Fördermittel des Bundes großzügig weitergeleitet	62
Staatskanzlei	
11. Konkurrenzfähigkeit des Landes als Arbeitgeber: Eingeschränkt	72
Landtag	
12. Verwendung von Fraktionsmitteln	77
Ministerium für Bildung, Wissenschaft und Kultur	
13. Schulleiter: Verwalter, Gestalter und Lehrer	86
14. Deutscher Schul- und Sprachverein für Nordschleswig auf Kurs	92
15. Leibniz-Institut für die Pädagogik der Naturwissenschaften und Mathematik: Mehr Sensibilität für Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit geboten	97
16. Exzellenz- und Strukturbudget - Fortführung nicht empfehlenswert	111

Ministerium für Energiewende, Landwirtschaft, Umwelt, Natur und Digitalisierung

17.	Zentrale IT-Beschaffung verbesserungsbedürftig	120
18.	Dataport: Offene Baustellen in der Kosten- und Leistungsrechnung und Preiskalkulation angehen	129
19.	Ökolandbau: Förderung aus der Gießkanne stoppen	135

Ministerium für Inneres, ländliche Räume, Integration und Gleichstellung

20.	Förderung kommunaler Sportstätten: Hoher Bedarf seitens der Kommunen	144
-----	--	-----

Ministerium für Wirtschaft, Verkehr, Arbeit, Technologie und Tourismus

21.	Tourismusförderung - Bedarf nicht-investiver Förderungen stärker hinterfragen	153
22.	„Erhaltungsstrategie Landesstraßen“: Millioneninvestitionen nicht immer wirtschaftlich und nachhaltig eingesetzt	163
23.	Überladene Lastkraftwagen belasten unsere Straßen übermäßig	175

Ministerium für Soziales, Gesundheit, Jugend, Familie und Senioren

24.	Ausgleichsabgabe nach § 160 SGB IX: Drohende Finanzierungslücke, weil Rücklage von 45 Mio. € unkontrolliert ausgegeben wurde	184
25.	Rettungsdienst muss zukunftsfähig aufgestellt werden - Kooperationen sind zweckmäßig	194

Rundfunkangelegenheiten

26.	Immobilienmanagement des Norddeutschen Rundfunks	203
-----	--	-----

Abbildungsverzeichnis

Abbildung 1:	Netto-Ausgaben der Eingliederungshilfe	14
Abbildung 2:	Entwicklung der Einnahmereste	31
Abbildung 3:	Entwicklung der Ausgabereste	32
Abbildung 4:	Quote der in Anspruch genommenen Verpflichtungs- ermächtigungen	34
Abbildung 5:	Entwicklung der Landesschulden 1970 - 2019	41
Abbildung 6:	Schulden der Extrahaushalte 2019	42
Abbildung 7:	Pro-Kopf-Verschuldung der Flächenländer inklusive der Extrahaushalte	43
Abbildung 8:	Entwicklung Schuldenstand und Zinsausgaben 2000 bis 2019	45
Abbildung 9:	Zinsausgaben je Einwohner 2010 bis 2019	46
Abbildung 10:	Zins-Steuer-Quoten 2000 bis 2019	46
Abbildung 11:	Verteilung gem. ESB versus Verteilung entsprechend der Höhe der Grundhaushalte	118
Abbildung 12:	Mittelverwendung 2017 bis 2020	146
Abbildung 13:	Verteilung der genehmigten Fördermittel 2017 bis 2020 in €	147
Abbildung 14:	Geförderte investive Projekte	154
Abbildung 15:	Güterbeförderung durch Lastkraftfahrzeuge 2019 in Schleswig-Holstein	176
Abbildung 16:	Schädigungen in Abhängigkeit des Fahrzeuggewichts	177
Abbildung 17:	Entwicklung des Sondervermögens	188

Tabellenverzeichnis

Tabelle 1:	Entwicklung des Haushaltssolls 2019	19
Tabelle 2:	Soll- / Ist-Einnahmen und Ausgaben 2019	20
Tabelle 3:	Rechnungsmäßiges Jahresergebnis 2019	23
Tabelle 4:	Ermittlung des Finanzierungssaldos	24
Tabelle 5:	Kreditermächtigung und ihre Inanspruchnahme im Haushaltsvollzug	25
Tabelle 6:	Herleitung der Obergrenze der zulässigen Nettokreditaufnahme	26
Tabelle 7:	Darlehensvergabe im Landeshaushalt	30
Tabelle 8:	Art der Verwahrungen	36
Tabelle 9:	Rückmeldungen der Ressorts	37
Tabelle 10:	Verteilung Zahlstellen	40
Tabelle 11:	Jährliche Geldleistungen an die Fraktionen	78
Tabelle 12:	Entwicklung von Fraktionsmitteln und Rücklagen	79
Tabelle 13:	Ausgaben für direkt beauftragte Taxifahrten 2015 bis 2018	104
Tabelle 14:	Beantragte und verfügbare Fördermittel	146
Tabelle 15:	Entwicklung des Sondervermögens und der Ist-Ausgaben 2012 - 2020	187

Abkürzungsverzeichnis

ABI.EG	Amtsblatt der Europäischen Union
Abs.	Absatz
Amtsbl. Schl.-H.	Amtsblatt Schleswig-Holstein
AöR	Anstalt öffentlichen Rechts
Art.	Artikel
BAföG	Bundesausbildungsförderungsgesetz
BAST	Bundesanstalt für Straßenwesen
BdN	Bund deutscher Nordschleswiger
BFHE	Entscheidungen des Bundesfinanzhofs
BGBI.	Bundesgesetzblatt
Bildungsministerium	Ministerium für Bildung, Wissenschaft und Kultur
BMEL	Bundesministerium für Ernährung und Landwirtschaft
BTHG	Bundesteilhabegesetz
Bund	Bundesrepublik Deutschland
CIO	Chief Information Officer
DEHOGA	Hotel- und Gaststättenverband DEHOGA Schleswig-Holstein e. V.
d. h.	das heißt
Digitalisierungsministerium	Ministerium für Energiewende, Landwirtschaft, Umwelt, Natur und Digitalisierung
DSSV	Deutscher Schul- und Sprachverein
E-Akte	Elektronische Akte
EFRE	Europäischer Fonds für regionale Entwicklung
EGovG	Gesetz zur Förderung der elektronischen Verwaltung (E-Government-Gesetz)
ELER	Europäischer Landwirtschaftsfonds für die Entwicklung des ländlichen Raums
Energiewendeministerium	Ministerium für Energiewende, Landwirtschaft, Umwelt, Natur und Digitalisierung
Epl.	Einzelplan
ESB	Exzellenz- und Strukturbudget
EU	Europäische Union
e. V.	eingetragener Verein

€	Euro
f., ff.	folgende, fortfolgende
FH	Fachhochschule
GAK	Gemeinschaftsaufgabe „Verbesserung der Agrarstruktur und des Küstenschutzes“
ggf.	gegebenenfalls
GMSH	Gebäudemanagement Schleswig-Holstein
GVoBl.	Gesetz- und Verordnungsblatt Schleswig-Holstein
ha	Hektar
HG	Haushaltsgesetz
HL	Lübeck
HS	Hochschule
HSG	Hochschulgesetz
IB.SH	Investitionsbank Schleswig-Holstein AöR
Innenministerium	Ministerium für Inneres, ländliche Räume, Integration und Gleichstellung
IPN	Leibniz-Institut für die Pädagogik der Naturwissenschaften und der Mathematik
IT	Informationstechnik
KInvFG	Gesetz zur Förderung von Investitionen finanzschwacher Kommunen (Kommunalinvestitionsförderungsgesetz)
KLR	Kosten- und Leistungsrechnung
Kulturministerium	Ministerium für Bildung, Wissenschaft und Kultur
Landwirtschaftsministerium	Ministerium für Energiewende, Landwirtschaft, Umwelt, Natur und Digitalisierung
LAsD	Landesamt für soziale Dienste
LBV.SH	Landesbetrieb Straßenbau und Verkehr Schleswig-Holstein
LFH	Landesfunkhaus
LHO	Landeshaushaltsordnung
Lkw	Lastkraftwagen
LRH	Landesrechnungshof
LV	Landesverfassung

LVSH	Landesliegenschaftsverwaltung Schleswig-Holstein
Mio.	Millionen
Mrd.	Milliarden
Musik HS	Musikhochschule Lübeck
Mrd.	Milliarde(n)
MTV-Autobahn	Manteltarifvertrag für „Die Autobahn GmbH des Bundes“
NDR	Norddeutscher Rundfunk
NDR-StV	NDR-Staatsvertrag
n. F.	neue Fassung
Nr.	Nummer
o. Ä.	oder Ähnliches
o. g.	oben genannt
OrgErl ITSH	Organisationserlass Informations- und Kommunikationstechnologien in der Landesverwaltung Schleswig-Holstein
OVG	Oberverwaltungsgericht
Rdnr.	Randnummer
RKiSH	Rettungsdienst-Kooperation in Schleswig-Holstein gGmbH
SchwAV	Schwerbehinderten-Ausgleichsabgabeverordnung
SGB IX	Sozialgesetzbuch Neuntes Buch - Rehabilitation und Teilhabe von Menschen mit Behinderungen
SHBesG	Besoldungsgesetz Schleswig-Holstein
Sozialministerium	Ministerium für Soziales, Gesundheit, Jugend, Familie und Senioren
StVZO	Straßenverkehrszulassungsordnung
StW	Staatssekretär Wissenschaft
TCMS	Tax Compliance Management System
TdL	Tarifgemeinschaft deutscher Länder
TH	Technische Hochschule
TV-L	Tarifvertrag für den öffentlichen Dienst der Länder

TVöD-Bund	Tarifvertrag für den öffentlichen Dienst - Bereich Bund
TVöD-VKA	Tarifvertrag für den öffentlichen Dienst - Bereich der kommunalen Arbeitgeberverbände
Umweltministerium	Ministerium für Energiewende, Landwirtschaft, Umwelt, Natur und Digitalisierung
UStG	Umsatzsteuergesetz
vdek	Verband der Ersatzkassen e. V.
VE	Verpflichtungsermächtigungen
Verbraucherschutzministerium	Ministerium für Justiz, Europa, Verbraucherschutz und Gleichstellung
Verkehrsministerium	Ministerium für Wirtschaft, Verkehr, Arbeit, Technologie und Tourismus
vgl.	vergleiche
VO	Verordnung
VOL/A	Vergabe- und Vertragsordnung für Leistungen, Teil A - Allgemeine Bestimmungen über die Vergabe von Leistungen
Wirtschaftsministerium	Ministerium für Wirtschaft, Verkehr, Arbeit, Technologie und Tourismus
Wissenschaftsministerium	Ministerium für Bildung, Wissenschaft und Kultur
WP	Wahlperiode
z. B.	zum Beispiel

6. Feststellungen zur Haushaltsrechnung und Vermögensübersicht 2019

Mit einer Pro-Kopf-Verschuldung von 10.609 € weist Schleswig-Holstein auch 2019 den zweithöchsten Wert unter den Flächenländern aus. Dieser Wert ist fast doppelt so hoch wie die durchschnittliche Pro-Kopf-Verschuldung aller Flächenländer von 5.997 €.

2019 erzielte der Landeshaushalt einen vorläufigen Überschuss von 215 Mio. €. Trotzdem hat die Landesregierung in diesem Jahr neue Kredite von 355 Mio. € aufgenommen, um damit insgesamt 570 Mio. € an Sondervermögen und Rücklagen zuzuführen. Die zusätzlichen Mittel für die Sondervermögen sind damit größtenteils kreditfinanziert.

BAföG-Darlehen sind als sog. finanzielle Transaktion von der Schuldenbremse ausgenommen und erhöhen die maximal zulässige Kreditaufnahme des Landes. Sie sollten künftig auf die Schuldenbremse angerechnet werden, denn seit 2015 trägt der Bund diese Ausgaben vollständig. Das Land leitet diese Mittel lediglich an die BAföG-Berechtigten weiter. Diese zahlen direkt an den Bund zurück. Das Land erwirbt keinen Anspruch auf Rückzahlung.

Mit dienstlichen Kreditkarten wurde Bargeld vom Landeskonto abgehoben. Dies ist nicht statthaft. Zudem wurden die zahlungsbegründenden Unterlagen nicht immer den Kreditkartenabrechnungen beigelegt. Ein wirtschaftlicher Schaden ist dadurch nicht entstanden. Dennoch ist das Verfahren für den Kreditkarteneinsatz zu verbessern.

6.1 Unterlagen zur Haushaltsrechnung fristgerecht vorgelegt

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.

Die obersten Landesbehörden hatten dem LRH die Unterlagen für die Prüfung der Haushaltsrechnung und der Vermögensübersicht bis zum 15.05.2020 vorzulegen. Alle Unterlagen lagen fristgerecht vor.

6.2 Fehlende Buchungen erforderten erneutes Öffnen der Bücher

Nach § 71 Landeshaushaltsordnung (LHO)¹ 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.² Bevor die Bücher geschlossen werden, erfolgen jahresübergreifende (Korrektur-) Buchungen.³ Aus den abgeschlossenen Büchern wird die Rechnungslegung und die Haushaltsrechnung erstellt.

Das Finanzministerium hat die Bücher für das Haushaltsjahr 2019 am 12.02.2020 geschlossen.

Ende Februar 2020 informierte das Finanzministerium den LRH über notwendige Korrekturen: Es wurde versäumt, nicht benötigte Haushaltsreste von 16,6 Mio. € in Abgang zu stellen.

Für die Berichtigung war es erforderlich, die Bücher des Haushaltsjahres 2019 wieder zu öffnen. Dies geschah vom 27.02. bis 28.02.2020. Das Finanzministerium hat im Einvernehmen⁴ mit dem LRH die Buchungen durchgeführt; die anschließende Prüfung ergab keine Beanstandungen.

6.3 Haushaltsabschluss 2019: Nettokreditaufnahme trotz Überschuss

Das Haushaltsjahr 2019 verlief deutlich besser als erwartet: Statt des geplanten Finanzierungsdefizits von 356 Mio. € erzielte der Landeshaushalt einen vorläufigen Finanzierungsüberschuss von 215 Mio. €.⁵

Das ist eine Verbesserung um 571 Mio. €. Sie ist insbesondere zurückzuführen auf

- Steuermehreinnahmen von 198 Mio. €,
- höhere Verwaltungseinnahmen von 57 Mio. € sowie
- geringere Personal-, Sach- und Zinsausgaben von insgesamt 194 Mio. €.

¹ Landeshaushaltsordnung Schleswig-Holstein (LHO) vom 29.06.1992, GVOBl. Schl.-H. S. 381, zuletzt geändert am 21.02.2018, GVOBl. Schl.-H. S. 58.

² Vgl. § 76 Abs. 2 LHO.

³ Vgl. § 72 LHO und Jahresabschlusserlass des Finanzministeriums vom 07.11.2019 (nicht veröffentlicht).

⁴ 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.

⁵ 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.

Trotz des guten Haushaltsabschlusses hat die Landesregierung 2019 neue Kredite in Höhe von 355 Mio. € aufgenommen, um die verschiedenen Sondervermögen und Rücklagen des Landes um insgesamt 570 Mio. € zu erhöhen.¹ Die zusätzlichen Mittel für die Sondervermögen sind also größtenteils kreditfinanziert.

Nach Auffassung des **Finanzministeriums** steht die Nettokreditaufnahme von 355 Mio. € im Zusammenhang mit der Bewältigung der „Altlast HSH Nordbank“. Ohne die Garantiezahlung von 450 Mio. € an die hsh finanzfonds AöR sei 2019 keine Nettokreditaufnahme erforderlich gewesen. Die Erhöhung von Sondervermögen und Rücklagen sei hingegen im Rahmen des Haushaltsvollzugs ermöglicht worden.

Der **LRH** weist darauf hin, dass auf Vorschlag der Landesregierung diese Möglichkeit erst durch eine Änderung des Haushaltsgesetzes 2019² geschaffen wurde. Zuvor durften strukturelle Haushaltsüberschüsse nur an die Sondervermögen zugeführt werden, wenn im gleichen Jahr keine Nettokreditaufnahme erforderlich war.

Durch die Gesetzesänderung konnte die Landesregierung Mittel an die Sondervermögen zuführen und gleichzeitig Kredite zur Finanzierung der Garantiezahlungen an die hsh finanzfonds AöR aufnehmen. Die Landesregierung hat diese Möglichkeit genutzt, obwohl sie die Kreditaufnahme wegen des Haushaltsüberschusses nicht benötigt hätte.

6.4 **BAföG-Darlehen sollten künftig nicht mehr als finanzielle Transaktion behandelt werden**

Die Schuldenbremse in Schleswig-Holstein schreibt vor, dass das Land seine Ausgaben grundsätzlich ohne Einnahmen aus Krediten decken muss.³

Davon ausgenommen sind unter anderem Ausgaben für Darlehen, die das Land zum Beispiel an Privatpersonen oder Unternehmen vergibt. Darlehensvergaben zählen zu den sog. finanziellen Transaktionen und dürfen daher kreditfinanziert werden.⁴

¹ Vgl. Umdruck 19/3472.

² Gesetz über die Errichtung eines Sondervermögens zur Förderung des Einsatzes von Künstlicher Intelligenz Schleswig-Holstein (SoVerm KI SH ErG) und zur Änderung des Haushaltsgesetzes 2019 vom 11.12.2019, GVOBl. Schl.-H. S. 757 ff.

³ Vgl. Verfassung des Landes Schleswig-Holstein vom 02.12.2014, GVOBl. Schl.-H. S. 344, zuletzt geändert durch Gesetz vom 19.12.2016, GVOBl. Schl.-H. S. 1008.

⁴ Vgl. Gesetz zur Ausführung von Artikel 61 der Verfassung des Landes Schleswig-Holstein vom 13.12.2019, GVOBl. Schl.-H. S. 612 ff.

Diese Praxis ist gerechtfertigt, sofern der Kreditaufnahme auch tatsächlich eine Forderung an den Darlehensnehmer gegenübersteht. Das Finanzvermögen Schleswig-Holsteins ändert sich in solchen Fällen nicht, selbst wenn das Land die Darlehensvergaben durch Kredite finanziert. Zum Zeitpunkt der Rückzahlung muss das Land die aufgenommenen Kredite wieder tilgen.

Allerdings sind die Ausgaben, die im Landeshaushalt gegenwärtig als Darlehen gewertet werden, zu einem großen Teil nicht mit Forderungen des Landes an die Darlehensnehmer hinterlegt.

Unter der Obergruppe 86 „Darlehen an sonstige Bereiche“ wurden in der Vergangenheit überwiegend Ausbildungsdarlehen nach dem Bundesausbildungsförderungsgesetz (BAföG) an Studierende gebucht. Dadurch hat sich die zulässige Kreditaufnahme des Landes um rund 30 Mio. € pro Jahr erhöht:

Darlehensvergabe im Landeshaushalt

	2015	2016	2017	2018	2019
	in Mio. €				
Darlehen insgesamt	30	30	33	71	70
davon BAföG-Darlehen	30	30	33	31	30

Tabelle 7: Darlehensvergabe im Landeshaushalt

Bei den sog. BAföG-Darlehen handelt es sich aus Landessicht um durchlaufende Posten: Die Länder erhalten die Mittel vom Bund und leiten sie an die BAföG-Berechtigten weiter. Seit einer Gesetzesänderung 2015 trägt der Bund die BAföG-Ausgaben vollständig. Zwar wird die Darlehensvergabe über den Landeshaushalt gebucht, die Rückzahlung der Darlehen erfolgt aber direkt durch die BAföG-Empfänger an den Bund. Das Land erwirbt keinen Rückzahlungsanspruch.

Daher ist es nicht länger gerechtfertigt, dass diese Vorgänge als Darlehen klassifiziert werden und die zulässige Kreditaufnahme des Landes erhöhen.

6.5 **Haushaltsreste – zeitliche Verfügungsbeschränkung nicht beachtet**

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 2021) 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 Ausgabereite im laufenden Haushaltsjahr frei.

6.5.1 Niedrigere Einnahmereste

Einnahmereste wurden 2019 für Erstattungen des Bundes in Höhe von 6,1 Mio. € gebildet. Wie aus nachstehender Grafik ersichtlich, ist das im Vergleich zu 2017 ein Rückgang um 52,7 Mio. €.

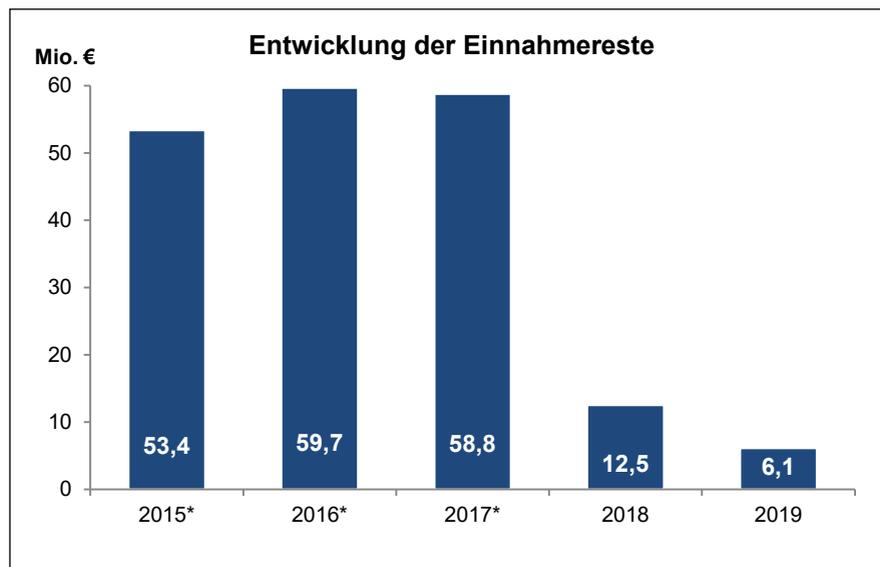


Abbildung 2: Entwicklung der Einnahmereste

* 2015 bis 2017 sind jeweils 50 Mio. € Restkreditemächtigungen enthalten.

Abbildung 1: Entwicklung der Einnahmereste

Der Rückgang erklärt sich im Wesentlichen dadurch, dass seit 2018 keine Reste mehr für Einnahmen aus Krediten gebildet werden. In der Vergangenheit hatte das Finanzministerium jeweils 50 Mio. € als Einnahmerest in das Folgejahr übertragen. Eine Inanspruchnahme ist aber seit 2011 nicht mehr erfolgt.

6.5.2 Entwicklung der Ausgabereite

Die Ausgabereite 2019 haben sich im Vergleich zu 2017 und 2018 reduziert:

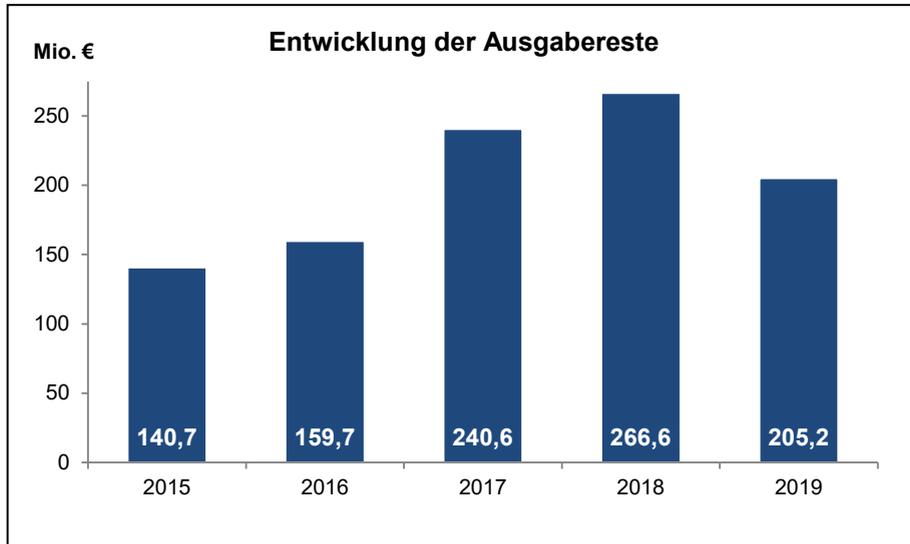


Abbildung 3: Entwicklung der Ausgabereste

Die größten Positionen befinden sich in den Geschäftsbereichen des Wirtschaftsministeriums, des Bildungsministeriums und des Umweltministeriums. Übertragen wurden u. a. Mittel an öffentliche Unternehmen für ÖPNV-Maßnahmen aus Bundesmitteln, Zuweisungen für den kommunalen Straßenbau (ohne Radwegebau), Mittel für den Hochschulpakt 2020 sowie Mittel für Maßnahmen zur Verbesserung des Zustands des Grundwassers.

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.

6.5.3 Ausgabereste unterliegen der zeitlichen Verfügungsbeschränkung

Nach § 45 LHO können bei übertragbaren Ausgaben Ausgabereste gebildet werden. Dies gilt nach § 19 LHO auch für Ausgaben aus zweckgebundenen Einnahmen. Gebildete Ausgabereste bleiben nach § 45 LHO grundsätzlich 2 Jahre nach ihrer Bewilligung verfügbar. Nach den Verwaltungsvorschriften zur LHO ist als Haushaltsjahr der Bewilligung das Jahr anzusehen, in dem eine übertragbare Ausgabeermächtigung durch den Haushaltsplan erteilt worden ist.¹

Vor dem Hintergrund dieser zeitlichen Verfügungsbeschränkung hat der LRH geprüft, ob die im Jahr 2017 gebildeten Ausgabereste

- bis Ende des Haushaltjahres 2019 verbraucht waren,
- in Abgang gestellt wurden,

¹ Vgl. VV Nr. 3 zu § 45 LHO.

- von einer erneuten Bildung in den Folgejahren 2018 und 2019 abgesehen wurde sowie
- ob ein Haushaltsvermerk ausgebracht war, der die zeitliche Verfügungsbeschränkung des § 45 LHO aufhob.

2017 wurden 115 Ausgabereste in Höhe von 240,6 Mio. € gebildet. Hier-von wurden 10 Ausgabereste mit einem Volumen von 66,5 Mio. € bis Ende 2019 nicht vollständig verbraucht. Bei den entsprechenden Titeln hatte der Landtag auch keine Haushaltsvermerke verabschiedet, die von der zeitli-chen Verfügungsbeschränkung nach § 45 LHO befreien.

Bei den betroffenen Haushaltstiteln handelt es sich überwiegend um Aus-gabereste, die aufgrund von zweckgebundenen Einnahmen gebildet wor-den sind. Die Ressorts sind davon ausgegangen, dass solche Haushalts-reste bis zur endgültigen Mittelverwendung über mehrere Jahre übertragen werden können. Dies trifft nicht zu.

Die zeitliche Verfügungsbeschränkung nach § 45 LHO gilt auch für Haus-haltsreste, die aufgrund von zweckgebundenen Einnahmen gebildet wor-den sind. Die Ressorts sind daher aufgefordert, die Verfügungsfrist zu be-achten.

6.6 **Verpflichtungsermächtigungen: Inanspruchnahmen vollständig erfassen**

Verpflichtungsermächtigungen (VE) erlauben den Dienststellen, Ausgaben in künftigen Haushaltsjahren zu leisten. Das Land kann so Vorhaben be-ginnen, 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 Be-stand an Verpflichtungen werden in den Büchern des abgelaufenen Haus-haltsjahres nachgewiesen.

Wird eine VE in Anspruch genommen, muss das Finanzministerium ge-mäß § 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 Finanzmi-nisterium möglich.

Das Finanzministerium verlangt in den jährlichen Haushaltsrunderlassen von den Ressorts, VE auf das unbedingt erforderliche Mindestmaß zu be-

schränken. Dies wurde auch vom Landtag gefordert: „Die Landesregierung wird gebeten, Verpflichtungsermächtigungen unter Berücksichtigung der Notwendigkeiten, insbesondere im Bereich des Hochbaus, realistischer anzusetzen.“¹

Im Haushaltsplan 2019 waren VE von insgesamt 1.443 Mio. € für die Haushaltsjahre 2020 ff. veranschlagt. Aufgrund entsprechender Freigabeanträge der Ressorts hatte das Finanzministerium in die Inanspruchnahme von 651 Mio. € eingewilligt. Die restlichen 792 Mio. € waren somit nicht erforderlich. Die nur teilweise abgerufenen VE wurden seitens der Ressorts insbesondere mit zeitlichen Verschiebungen von beabsichtigten Maßnahmen begründet.

Nach der Buchführung 2019 wurden von den freigegebenen Mitteln 510 Mio. € zu Lasten der Haushaltsansätze in den folgenden Haushaltsjahren in Anspruch genommen. Das sind 35 % der insgesamt für 2019 eingeplanten VE.

Die Inanspruchnahme ist im Vergleich zu den unmittelbaren Vorjahren gestiegen:

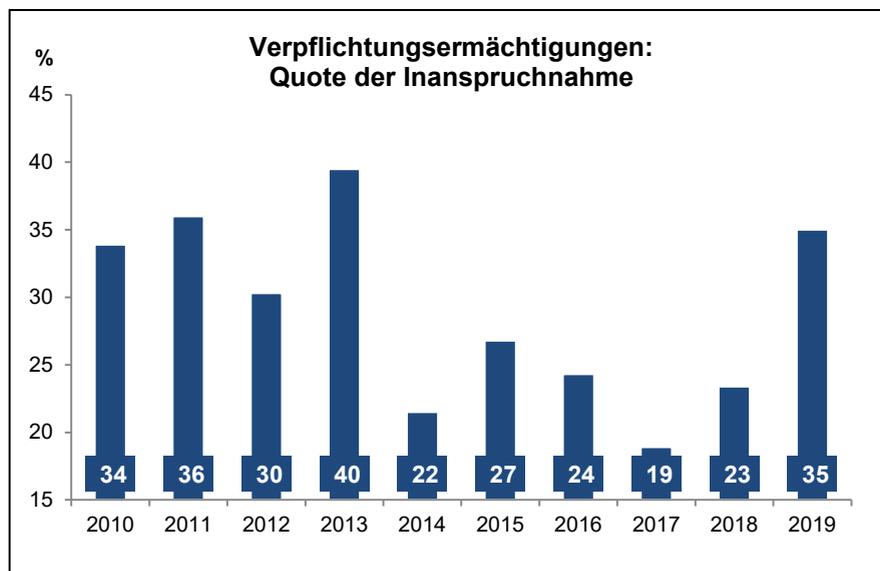


Abbildung 4: Quote der in Anspruch genommenen Verpflichtungsermächtigungen

Die Differenz zwischen freigegebenen (651 Mio. €) und tatsächlich in Anspruch genommenen VE (510 Mio. €) ist unter anderem auf allgemeine Abweichungen zwischen geplanten und tatsächlich eingegangenen zukünftigen Zahlungsverpflichtungen zurückzuführen. Darüber hinaus führten aber auch buchungstechnische Unvollständigkeiten zu der Abweichung.

¹ Vgl. Landtagsdrucksache 17/2036.

So teilten das Bildungsministerium, das Wirtschaftsministerium und das Umweltministerium mit, dass 2019 vereinzelt versäumt wurde, für eingegangene zukünftige Zahlungsverpflichtungen (insgesamt 5,7 Mio. €) die erforderlichen Mittelbindungen im Buchführungsverfahren einzustellen. Die fehlende buchungstechnische Berücksichtigung führte dazu, dass die freigegebenen VE mit einer Inanspruchnahme von 0,00 € in der Buchführung ausgewiesen werden, obwohl faktisch die VE durch Zahlungszusagen für die kommenden Haushaltsjahre bereits in Anspruch genommen worden sind.

Dem LRH ist bewusst, dass eingeplante VE nicht zwingend in Anspruch genommen werden müssen. Auch, dass geplante Maßnahmen, die mit entsprechenden VE im Haushaltsplan hinterlegt sind, aufgrund unterschiedlichster Ursachen verschoben werden müssen, ist nachvollziehbar. Wenn jedoch Verpflichtungen eingegangen werden, die das Land zur Leistung von Ausgaben in künftigen Haushaltsjahren binden, sind diese durch entsprechende Mittelbindungen in der Buchführung zu erfassen. Nur so können Aussagen über zukünftige finanzielle Belastungen in den Folgejahren getroffen werden. Der LRH erwartet, dass künftig sämtliche Inanspruchnahmen von VE in der Buchführung dokumentiert werden.

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.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

6.7.1 **Verwahrungen: erneut Annahmeanordnungen von mehreren Millionen Euro nicht rechtzeitig erteilt**

Außerhalb der Haushaltsrechnung hat das Finanzministerium am Jahresende Verwahrungen von 108,1 Mio. € (Vorjahr: 98,7 Mio. €) nachgewiesen:

¹ § 60 Abs. 2 LHO.

² § 60 Abs. 1 LHO.

Art der Verwahrungen

Bestand der Verwahrungen am 31.12.2019	€
Verwahrungen mit ungeklärter oder aufgeteilter Gläubigerschaft (davon u. a. aufzuklärende Verwahrungen mit 6,3 Mio. €, Geldhinterlegungen und Sicherheitsleistungen mit 79 Mio. €, Vermögensabschöpfung Staatsanwaltschaft mit 15,5 Mio. €)	114.979.722,68
Sicherheiten und Kautionen von Dritten (u. a. Transponder für besonders gesicherte Räume)	78.347,27
Beträge, die für andere Gläubiger angesammelt werden (davon u. a. Gemeindeanteile an der Abgeltungsteuer mit 20 Mio. €, Gemeindeanteile an den Gemeinschaftssteuern mit -29 Mio. €)	-14.678.350,20
Durchlaufende Gelder (u. a. Exkursionen, Stipendien der CAU)	331.324,67
Gelder des Landes (fehlende Annahmeanordnungen)	7.355.760,65
Summe	108.066.805,07

Tabelle 8: Art der Verwahrungen

Einzahlungen können einem Haushaltstitel nur automatisiert zugeordnet werden, wenn eine Annahmeanordnung vorliegt. Der LRH verweist hierzu auf das Votum des Landtages¹, Annahmeanordnungen umgehend zu buchen. Fehlt die Anordnung, werden die eingehenden Beträge auf Verwahrung gebucht.

Zum Jahreswechsel waren Gelder in Höhe von 7,4 Mio. € (Vorjahr: 6,1 Mio. €) aufgrund fehlender Anordnungen der Dienststellen auf Verwahrungskonten gebucht. Im Vergleich zum Vorjahr ist das Volumen um 21 % gestiegen.

Zum 31.12.2019 lagen 2.345 Einzahlungen vor, ohne dass von den Dienststellen die erforderlichen Annahmeanordnungen erstellt wurden. Das sind im Vergleich zum Vorjahr (1.092) mehr als das Doppelte.

6,1 Mio. € der Verwahrungen zum 31.12.2019 resultierten aus 17 Einzahlungen von über 10.000 €. Zum 31.12.2018 gab es sogar 37 Einzahlungen in dieser Größenordnung. Zu diesen insgesamt 54 Einzahlungen über 10.000 € aus 2018 und 2019 haben die betroffenen Ressorts dem LRH gegenüber folgende Rückmeldungen gegeben:

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

Rückmeldungen der Ressorts

Gründe für die fehlende Anordnung über 10.000 €	Anzahl	in %
Anordnung zu spät erfasst	26	48
Erfassung auf Termin ins neue Jahr gelegt	11	20
Mitarbeiter erkrankt	5	9
Einzahler hat fehlerhaften Verwendungszweck eingegeben	3	6
Höhe der Einnahmen ist unbestimmt (Lottereeinnahmen)	3	6
Anordnungen wurden nicht freigegeben	2	4
Keine Rückantwort von der CAU	4	7

Tabelle 9: Rückmeldungen der Ressorts

Den meisten Dienststellen war nicht bekannt, dass schon im Dezember eines Haushaltsjahres Einnahmen für das neue Haushaltsjahr gebucht werden können. Das Finanzministerium sollte auf die Möglichkeit dieser sog. Parallelverarbeitung im Jahresabschlusserlass deutlicher hinweisen.

Zudem waren die Dienststellen „überrascht“, dass Einzahlungen von Zahlungspflichtigen deutlich vor dem Fälligkeitstermin geleistet wurden. Daher sollten die Dienststellen künftig im Haushaltsführungserlass darauf hingewiesen werden, die Annahmeanordnungen sofort nach der Rechnungsstellung zu buchen.

6.7.2 Vorschüsse

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 678.000 € ausgewiesen (Vorjahr: 686.000 €). Darin enthalten sind 37.000 € Auszahlungen im Lastschriftverfahren, die erst Anfang 2020 den jeweiligen Buchungsstellen des Haushaltsjahres 2019 zugeordnet wurden. Das Vorzeigegeld der Kriminalpolizei beträgt 50.000 € und die Vorschüsse bei den Finanzämtern belaufen sich auf 591.000 €.

6.8 Dienstliche Kreditkarten

Seit 2004 gibt es in der Landesverwaltung Schleswig-Holstein dienstliche Kreditkarten. Die Rahmenbedingungen für deren Nutzung wurden zuletzt 2019 aktualisiert.

Die wesentlichen Inhalte der Rahmenbestimmungen lauten wie folgt:

- Die Beauftragten für den Haushalt der obersten Landesbehörde entscheiden über die Beschaffung und den Einsatz von Kreditkarten.

- Es wird ein angemessener Kreditrahmen festgelegt. Eine persönliche Geheimzahl (PIN) darf nicht beantragt werden, um Bargeldabhebungen zu verhindern.
- Die Kreditkarte wird vom Kreditkartenunternehmen nur an natürliche Personen ausgegeben.
- Die Abrechnungen erfolgen monatlich per Lastschrift über das Landeskonto bei der Landeskasse Schleswig-Holstein.
- Der Kreditkarteninhaber ist für die geleisteten Zahlungen persönlich verantwortlich.
- Alle Ausgaben in Bezug auf die Beschaffung und Nutzung der Kreditkarte trägt die Dienststelle. Die Dienststellen verwalten die ausgegebenen Kreditkarten. Wegen der Lastschriften sind jedoch Kartenummer und Inhaber der Kreditkarte der Landeskasse rechtzeitig mitzuteilen.

Von 2004 bis Ende 2019 sind insgesamt 81 Kreditkarten der Landeskasse Schleswig-Holstein gemeldet worden (Landtag, Staatskanzlei, Ministerien und Hochschulen). Deren Handhabung sowie die Zahlungsbelege wurden geprüft. Kreditkarten anderer Dienststellen, deren Buchungen nicht über das Landesgirokonto laufen, waren nicht Gegenstand der Prüfung.

Scheidet ein Kreditkarteninhaber aus dem Landesdienst aus, soll die Kreditkarte vom Beauftragten für den Haushalt an die Landeskasse übergeben werden. Diese veranlasst die Löschung der Kreditkarte beim Kreditkartenunternehmen. Die Prüfung hat ergeben, dass in 8 Fällen die Dienststellen das Ausscheiden von Kreditkarteninhabern nicht der Landeskasse Schleswig-Holstein angezeigt haben. Zudem fehlte die Abmeldung einer gesperrten Kreditkarte. Zwischenzeitlich haben die Dienststellen dies nachgeholt.

Von den restlichen 72 Kreditkarten haben 46 einen Kreditrahmen bis 1.000 €, 23 bis 10.000 € und 3 bis 20.000 €. Diese Kreditrahmen wurden bei weitem nicht ausgeschöpft. Insgesamt sind in 2019 die Kreditkarten 567 Mal eingesetzt und hierbei 118.933 € ausgezahlt worden. Für Gebühren fielen fast 2.000 € an.

Damit die Landeskasse stets einen Überblick über die Kreditkarten behält, die auf das Konto des Landes gezogen sind, muss künftig zum Jahresende ein besserer Abgleich der Daten zwischen der Landeskasse und den Dienststellen erfolgen. Neben Kreditkarteninhaber und Kreditkartenummer sollte künftig auch die Gültigkeitsdauer der Kreditkarte an die Landeskasse gemeldet werden.

Die Kreditkarten wurden hauptsächlich für Hotelbuchungen, Flugreisen, Beschaffungen und protokollarische Zwecke genutzt. Dem LRH gegen-

über bestätigten die Dienststellen, dass die Kreditkarten ausschließlich für den Dienstgebrauch genutzt wurden.

Der LRH hat die Belege des Haushaltsjahres 2019 geprüft. In 4 Fällen wurde in 2019 Bargeld mit einer Kreditkarte abgehoben. Dies ist nach den Rahmenbestimmungen nicht zulässig.

In 2 Fällen wurde eine Kreditkarte für private Zwecke genutzt. Dies ist ebenfalls nicht statthaft. Schon vor der Prüfung wurden auf Anforderung des Ressorts die Beträge vom Kreditkarteninhaber dem Land erstattet; ein materieller Schaden ist dem Land nicht entstanden.

Nach den Rahmenbestimmungen hat der Kreditkarteninhaber der Kreditkartenabrechnung die jeweiligen Einzelrechnungen (z. B. Hotelrechnungen) beizufügen. Aus Sicht des LRH sind die Einzelrechnungen zukünftig von einem zuständigen Verantwortlichen „sachlich richtig“ zu zeichnen.

Der LRH ist mit dem Finanzministerium im Gespräch, die Rahmenbestimmungen für die Verwendung von Kreditkarten anzupassen.

6.9 **Zahlstellen - Anzahl sollte weiter reduziert werden**

Zahlungen des Landes dürfen nur von Kassen oder Zahlstellen angenommen oder geleistet werden.¹ Oberste Landesbehörden können bei ihren Dienststellen Zahlstellen für Bargeldzahlungen oder mittels eines vom Finanzministerium zugelassenen Kartenzahlverfahrens einrichten.

72 Zahlstellen waren 2019 durchgängig eingerichtet und verfügten über einen Bargeldbestand. 19 dieser Zahlstellen sind dem Bildungsministerium (Hochschulbereich) zuzuordnen und werden somit haushaltstechnisch außerhalb des Landeshaushalts geführt. Da der Zahlungsverkehr der Hochschulen durch die Landeskasse abgewickelt wird,² wurden auch diese Zahlstellen vom LRH mitbetrachtet.

¹ § 70 LHO.

² Vgl. § 10 Landesverordnung über die Hochschulhaushalte (Hochschulhaushaltsverordnung - HHVO) vom 15.09.2011, NBl. MWV. Schl.-H. S. 78.

Verteilung Zahlstellen

Ressorts	Anzahl
Landtagsverwaltung	1
Staatskanzlei	1
Innenministerium	7
Finanzministerium	1
Wirtschaftsministerium	3
Bildungsministerium	24
(davon Hochschulbereich)	(19)
Justizministerium	35
Insgesamt	72

Tabelle 10: Verteilung Zahlstellen

Das Vorhalten bzw. Betreiben einer Zahlstelle geht mit einem erhöhten Verwaltungsaufwand (u. a. Bestellung Zahlstellenverwalter, sichere Verwahrung der Bargeld- und Wertmittel, Beschaffung bzw. Ablieferung von Bargeld, 2 mal jährliche Kassenprüfung) einher. Daher sollte die organisatorische und wirtschaftliche Notwendigkeit der Zahlstelle regelmäßig geprüft werden. Auch vor dem Hintergrund der Kassensicherheit sollte die Anzahl von Zahlstellen soweit wie möglich beschränkt sein.

Durchschnittlich wurden 187 Buchungen pro Zahlstelle durchgeführt. Hierbei reichte die Spannweite je Zahlstelle von einer Buchung bis zu 1.339 Buchungen. Jede Zahlstelle hatte durchschnittlich 70 Buchungstage; dabei lagen die Einzelwerte zwischen 1 bis 353.

Vor dem Hintergrund der unterschiedlichen Inanspruchnahme der Zahlstellen hat der LRH die Ressorts gebeten, die Notwendigkeit der Zahlstellen zu begründen. Ferner wurde darum gebeten mitzuteilen, ob Zahlstellen entbehrlich sind.

Nach Angaben der Ressorts sind 23 der 72 Zahlstellen entbehrlich. Dies betrifft überwiegend Zahlstellen bei der Gerichtsbarkeit, da seit September 2020 Gerichtskosten mittels elektronischer Kostenmarke zu begleichen sind. Eine Nutzung von Gerichtskostenstemplern als Zahlungsmittel ist ab 2021 nicht mehr möglich. Zwischenzeitlich sind 11 dieser Zahlstellen bereits geschlossen worden.

Die restlichen 49 Zahlstellen werden von den Ressorts weiterhin für notwendig erachtet. Begründet wurde dieses vielfach mit der fehlenden Möglichkeit, Einzahlungen unbar abzuwickeln (z. B. Eintrittsgelder, Teilnahmegebühren für Veranstaltungen oder Verkaufserlöse für Publikationen). Ferner wurde darauf hingewiesen, dass die Zahlstellen erforderlich seien, um verauslagte Beträge von Mitarbeitern umgehend zu erstatten.

Der LRH kann nachvollziehen, dass Zahlstellen für die Vereinnahmung von Eintrittsgeldern oder für nicht planbare Teilnahmegebühren oder Verkaufserlöse erforderlich sind. Das Vorhalten von Zahlstellen, um vorauslagte Kleinstbeträge von Mitarbeitern in bar zu erstatten, ist hingegen kein überzeugendes Argument.

Für das Erfordernis, eine Zahlstelle vorzuhalten, gibt es keinen allgemeingültigen Maßstab. Angesichts des erhöhten Verwaltungsaufwands, der mit einer Zahlstelle einhergeht, sollte aber die Notwendigkeit der Zahlstelle regelmäßig durch die Ressorts überprüft werden. Dies gilt insbesondere für solche Zahlstellen, die nur eine geringe Anzahl an Buchungsfällen bzw. -tagen aufweisen. Hier sieht der LRH über die bereits erfolgten und angekündigten Schließungen von Zahlstellen hinaus noch weiteres Einsparpotenzial.

6.10 Schuldenstand und Liquidität

6.10.1 Wie hoch ist Schleswig-Holstein verschuldet?

Am Kreditmarkt war der **Kernhaushalt** des Landes 2019 mit 28,7 Mrd. € verschuldet. Die folgende Grafik zeigt die Entwicklung der Landesschulden hin zu diesem Spitzenwert:

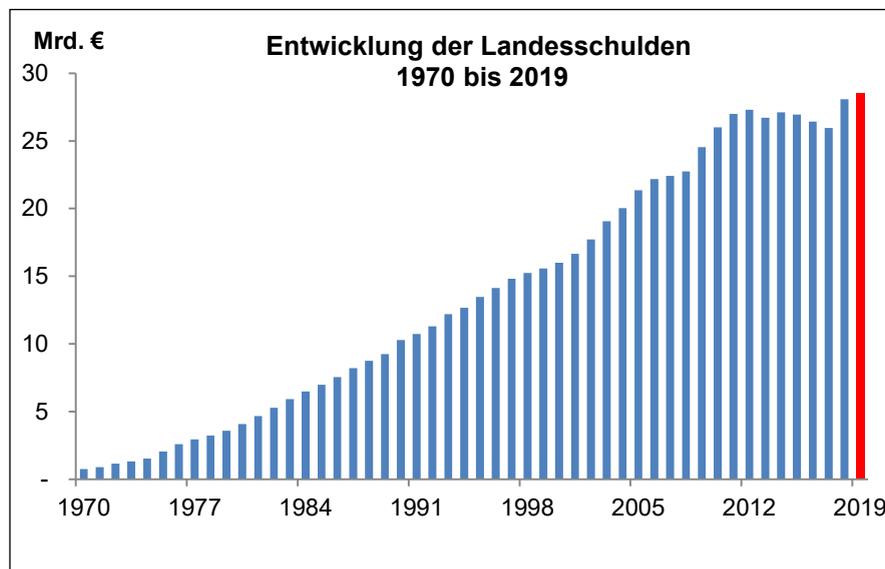


Abbildung 5: Entwicklung der Landesschulden 1970 - 2019

Seit dem Berichtsjahr 2010 veröffentlicht das Statistische Bundesamt die Schulden des öffentlichen Gesamthaushalts (Kernhaushalt inkl. Extrahaushalte). Hierdurch soll die Vergleichbarkeit der öffentlichen Haushalte erreicht werden, die insbesondere durch Ausgliederungen aus dem Kernhaushalt verloren ging.

Das Statistische Bundesamt weist für den öffentlichen Gesamthaushalt des Landes Schleswig-Holstein eine Verschuldung beim nicht-öffentlichen Bereich von insgesamt 30.764 Mio. € (2018: 30.913 Mio. €) aus. Dieser Schuldenstand zum 31.12. setzt sich zusammen aus:

- Schulden des Kernhaushalts 27.802 Mio. € (2018: 27.423,5 Mio. €) sowie
- Schulden der Extrahaushalte 2.962 Mio. € (2018: 3.489,5 Mio. €).

Das Finanzministerium war dem Vorschlag des LRH aus den Bemerkungen 2020¹ gefolgt und kündigte eine detaillierte Wiedergabe in der Haushaltsrechnung an, auf welche **Extrahaushalte** sich die Schulden verteilen. Es knüpfte diese Ankündigung jedoch an entsprechende Veröffentlichungen des Statistische Bundesamts. Dies war für die Haushaltsrechnung² 2019 nicht möglich, weil das Statistische Bundesamt diese Daten 4 Tage nach der Veröffentlichung der Haushaltsrechnung erstmalig bereitstellte.³

Daher stellt der LRH mit der Abbildung 5 dar, wie sich die 2,9 Mrd. € auf die einzelnen Extrahaushalte verteilen:

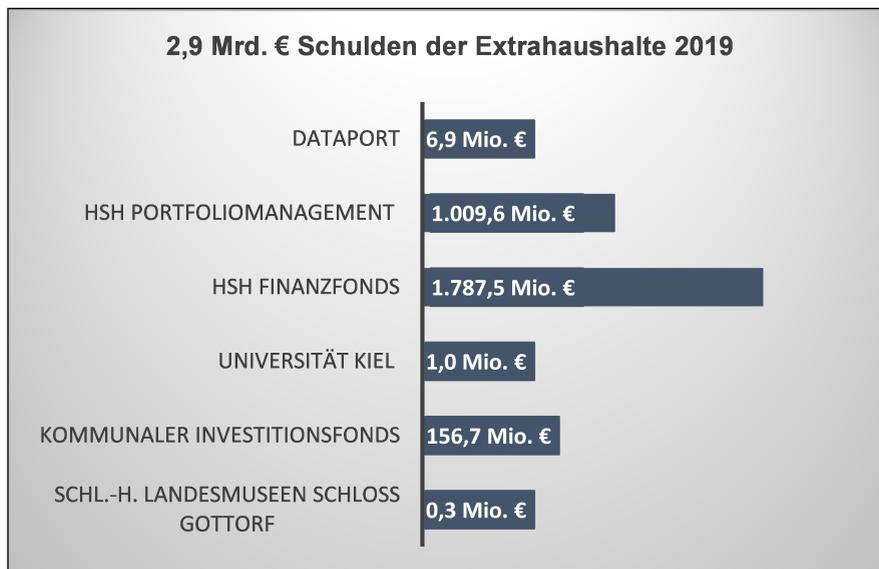


Abbildung 6: Schulden der Extrahaushalte 2019

Quelle: Einnahmen, Ausgaben und Schulden der Extrahaushalte der Länder 2019“, Statistisches Bundesamt (Destatis)

94 % bzw. 2,8 Mrd. € der Schulden in den Extrahaushalten entfallen auf die Folgelasten der HSH Nordbank. Die Hälfte der Schulden der hsh fi-

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

² Vgl. Drucksache 19/2617 vom 26.11.2020.

³ „Einnahmen, Ausgaben und Schulden der Extrahaushalte der Länder 2019“, abrufbar unter www.destatis.de.

nanzfonds werden bis 2024 sukzessive in den Kernhaushalt überführt. Die hsh portfoliomanagement soll ihre Schulden (von der HSH Nordbank übernommene notleidende Altkredite) selbst wertschonend abbauen.

6.10.2 Pro-Kopf-Verschuldung des Landes inklusive der Extrahaushalte

Jeder Schleswig-Holsteiner hatte zum 31.12.2019 rechnerisch eine Schuldenlast von 10.609 € zu tragen. Hierin sind nur die Landesschulden enthalten. Hinzu kommen noch die anteiligen Schulden des Bundes und der Kommunen.

Im Vergleich zum Vorjahr ist der Wert um 77 € gesunken (2018: 10.686 €). Maßgeblich hierfür war zum einen der rückläufige Schuldenstand der Extrahaushalte (- 528 Mio. €) und zum anderen ein Anstieg der Einwohnerzahl (+ 6.908).

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

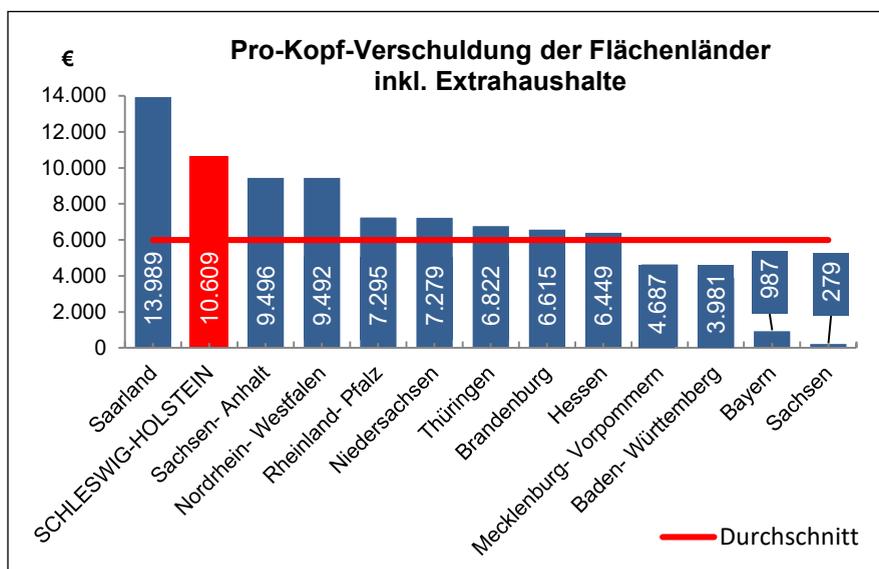


Abbildung 7: Pro-Kopf-Verschuldung der Flächenländer inklusive der Extrahaushalte

Quelle: Eigene Berechnungen und Statistisches Bundesamt (Destatis), Schulden des Öffentlichen Gesamthaushalts, Fachserie 14 Reihe 5, Ziffer 17.2. vom 13.08.2020, abrufbar unter www.destatis.de

Schleswig-Holstein war 2019 nach dem Saarland das am zweithöchsten verschuldete Flächenland.

Je Einwohner übersteigt der Schuldenstand des Landes (10.609 €) den Durchschnitt der Flächenländer (5.997 €) um fast 80 %. Zusammen hatten die Flächenländer 461,1 Mrd. € Schulden und 76,9 Mio. Einwohner.

6.10.3 **Kassenverstärkungskredite**

Das Haushaltsgesetz 2019 ermächtigte das Finanzministerium, Kassenverstärkungskredite bis zu 10 % der festgestellten Einnahmen und Ausgaben aufzunehmen. Solche Kredite können notwendig sein, um auch kurzfristig die Zahlungsfähigkeit zu sichern.

Das Finanzministerium nutzte diese Ermächtigung in 2019 für insgesamt 40 Zinstage, ohne die Höchstgrenze von über 1,77 Mrd. € ausschöpfen zu müssen: Die Summe aus mehreren Kassenverstärkungskrediten belief sich an einem Tag maximal auf 600 Mio. €.

Da der kurzfristige Geldmarkt auch in 2019 durch negative Zinsen bestimmt war, konnte das Land durch die Aufnahme von Kassenverstärkungskrediten 295.000 € an Zinsen einnehmen. Die vereinbarten Zinssätze lagen überwiegend bei -0,43 %.

6.10.4 **Anlage kurzfristig nicht benötigter Gelder**

Auch 2019 legte das Finanzministerium nicht benötigte Liquidität am Geldmarkt an und musste hierfür negative Zinsen zahlen. Hierzu hat das Finanzministerium wenig Alternativen, sofern es überschüssige Liquidität nicht zur Tilgung einsetzen will: Entweder wird die Liquidität auf den Konten bei der Deutschen Bundesbank belassen oder die Mittel werden bei Kreditinstituten angelegt. Für beide Varianten fallen Verwarentgelte bzw. negative Zinsen an.

2019 musste das Finanzministerium für die Geldanlage 2,7 Mio. € zahlen. Hierin enthalten sind hohe Verwarentgelte der Bundesbank von über 1,9 Mio. € (2018: 1,1 Mio. €). Das Finanzministerium begründet dies mit fehlenden wirtschaftlichen Anlagealternativen. Zudem hätten hohe Steuereinzahlungen und Anschlusskreditaufnahmen vor Fälligkeit zu sog. Liquiditätsüberschüssen geführt.

Das Finanzministerium hat zeitgleich hohe Geldbeträge angelegt und Kassenverstärkungskredite aufgenommen. Nach seiner Darstellung ist diese Ausnahme dem Umstand geschuldet, dass Anlagezeitraum und Finanzierungsbedarf nicht immer zeitlich abstimmbare sind.

Der LRH regt an, kurzfristig nicht benötigte Gelder im Rahmen der Liquiditätssteuerung vermehrt für Anschlussfinanzierungen auslaufender Altschulden zu verwenden.

6.10.5 Zinsausgaben

2010 fielen bei einem Schuldenstand von 26,3 Mrd. € noch Zinsausgaben von 969 Mio. € an. Die Zinsausgaben haben sich seitdem um 556 Mio. € bzw. 57,4 % reduziert, während die fundierten Schulden über 9 % gewachsen sind.

Im Vergleich zum Vorjahr sind die Zinsausgaben 2019 erneut gesunken. Waren 2018 noch 461,6 Mio. € an Zinsen zur Finanzierung des Schuldenstands zu zahlen, sank dieser Wert 2019 um 49,2 Mio. € auf 412,4 Mio. €.

Aus der folgenden Grafik kann abgelesen werden, dass seit 2010 die Zinsausgaben kontinuierlich gesunken sind.

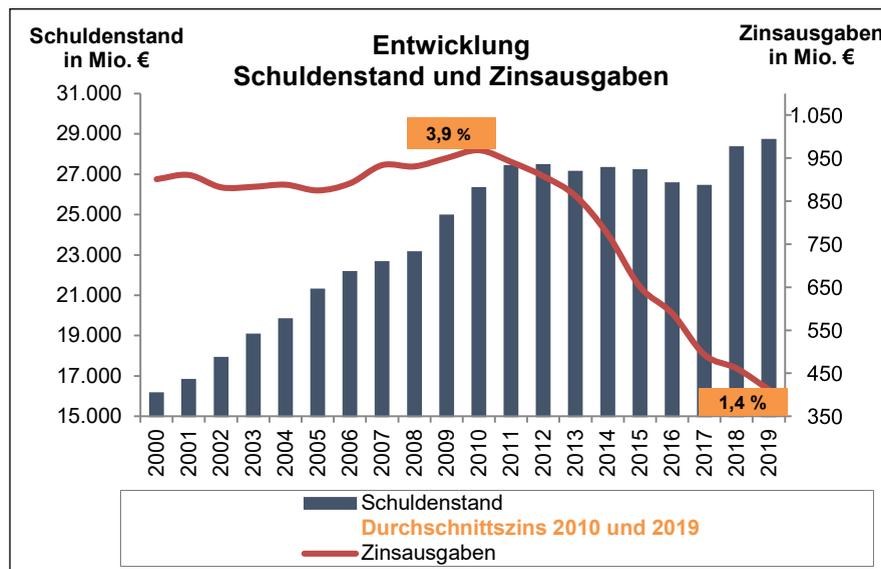


Abbildung 8: Entwicklung Schuldenstand und Zinsausgaben 2000 bis 2019

Quelle: Eigene Berechnungen und Haushaltsrechnungen

In Schleswig-Holstein sind die Zinsausgaben im Vergleich zu den anderen Flächenländern jedoch überdurchschnittlich hoch. Dies ist das Ergebnis der hohen Verschuldung des Landes.¹

¹ Vgl. Tz. 6.10.2 dieser Bemerkungen.

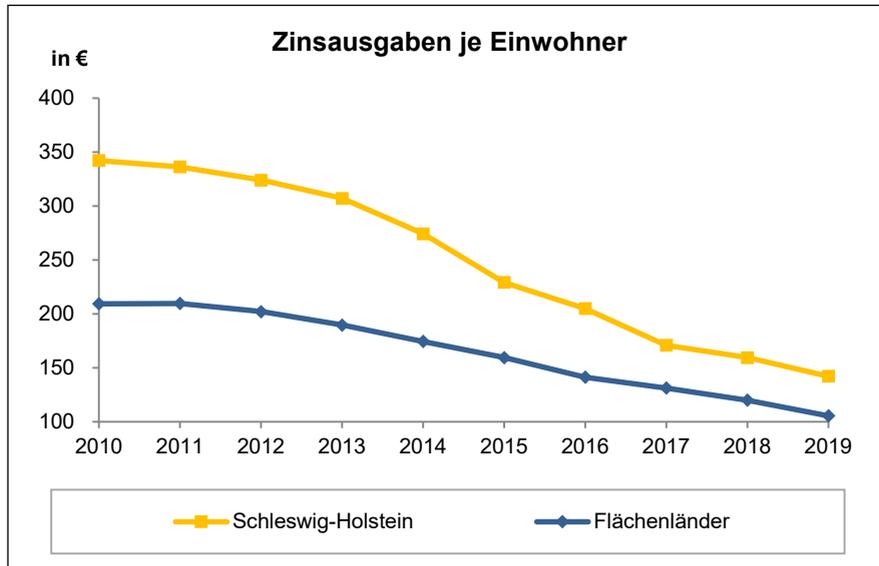


Abbildung 9: Zinsausgaben je Einwohner 2010 bis 2019

Quelle: Eigene Berechnung; Datengrundlage: „Einnahmen und Ausgaben der Länder (Kernhaushalte) seit 1995“, Zentrale Datenstelle der Landesfinanzminister; „Bevölkerung am 31.12.2019 nach Staatsangehörigkeit und Bundesländern“, Statistisches Bundesamt (Destatis)

2019 entfielen auf jeden Einwohner Schleswig-Holsteins Zinsausgaben von 142 €, während die Bewohner aller Flächenländer durchschnittlich 106 € tragen mussten.

Auch der Vergleich über die Zins-Steuer-Quote zeigt, dass die Zinsausgaben des Landes überdurchschnittlich hoch sind. Diese Kennzahl setzt die Steuereinnahmen ins Verhältnis zu den Zinsausgaben und gibt an, wieviel Prozent der Steuereinnahmen für Zinsausgaben verwendet werden.

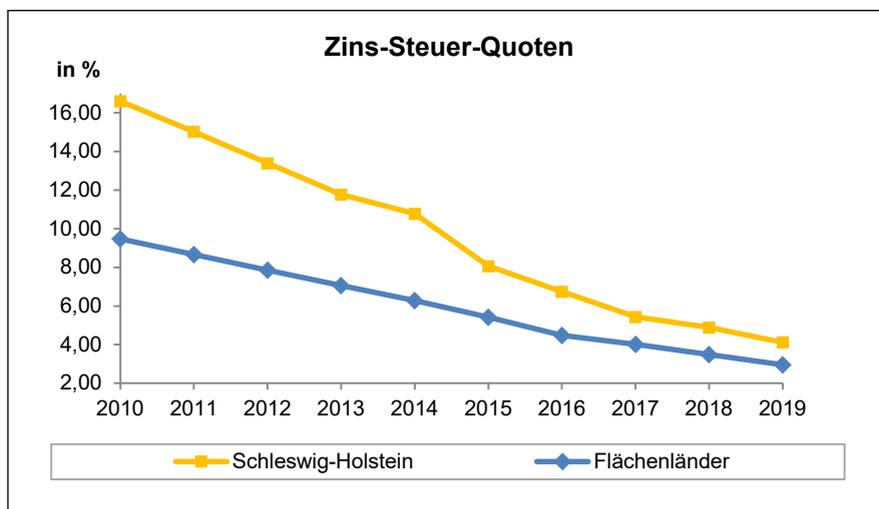


Abbildung 10: Zins-Steuer-Quoten 2000 bis 2019

Quelle: Eigene Berechnung; Datengrundlage: „Einnahmen und Ausgaben der Länder (Kernhaushalte) seit 1995“, Zentrale Datenstelle der Landesfinanzminister; „Bevölkerung am 31.12.2019 nach Staatsangehörigkeit und Bundesländern“, Statistisches Bundesamt (Destatis).

Musste Schleswig-Holstein 2010 noch 16,6 % seiner Steuereinnahmen für Zinsausgaben verwenden, sank diese Quote auf 4,1 % in 2019. Die Flächenländer hingegen konnten ihre Quote im gleichen Zeitraum von 9,5 % auf 3 % senken.

6.11 Implizite Verschuldung aus künftigen Versorgungszahlungen

Das Finanzministerium berichtet seit der Haushaltsrechnung 2018 wieder über die implizite Verschuldung des Landes gegenüber Versorgungsempfängern. Es folgt damit einer Forderung des Landtages, wonach die zukünftigen Versorgungslasten mit ihrem jeweils aktuellen Barwert in der Haushaltsrechnung als implizite Verschuldung des Landes ausgewiesen werden sollen.¹

Zum 31.12.2019 gibt das Finanzministerium einen Barwert von 64,6 Mrd. €² an. Hierbei legt es einen Diskontsatz von 1,86 % zugrunde, der abweichend von der Vorjahressystematik ermittelt wurde. Nach Mitteilung des Finanzministeriums war dieses Vorgehen dem Umstand geschuldet, dass bei Redaktionsschluss der Haushaltsrechnung die erforderlichen Daten der Bundesbank nicht vorlagen.

Der im Vorjahr angewandten Systematik folgend ergibt sich auf Basis der zwischenzeitlich verfügbaren Daten der Bundesbank jedoch ein Diskontsatz von 1,72 %³, hieraus errechnet sich ein Barwert von 66,8 Mrd. €. Um Aussagen und Bewertungen im Vergleich zum Vorjahr vornehmen zu können, nutzt der LRH diesen Wert.

Zum 31.12.2018 betrug der Barwert der bis 2084 erwarteten Versorgungsausgaben inklusive Beihilfe 55,5 Mrd. €. Innerhalb eines Jahres ist der Barwert um 11,3 Mrd. € gestiegen.

Hierfür sind mehrere Effekte verantwortlich:

1. Der Zinseffekt: Der Barwert drückt den aktuellen Wert der künftigen Zahlungen aus. Je niedriger die Zinsen sind, desto höher fällt der Barwert und desto geringer fällt der Zinseszinsseffekt aus. Rechnerisch entfallen auf diesen Effekt 6,1 Mrd. €.
2. Von den aktiven Beamten haben die Frauen ein Durchschnittsalter von 44 Jahren und die Männer von 46 Jahren. Auf Basis der Sterbetafel

¹ Vgl. Drucksache 16/2331, S. 4.

² Vgl. Drucksache 19/2617, S. 205.

³ Durchschnitt der letzten 10 Kalenderjahre auf Basis der Umlaufrenditen börsennotierter Bundeswertpapiere mit einer Restlaufzeit von über 15 bis 30 Jahren, vgl. Zeitreihe BBK01.WU3975 auf www.bundesbank.de.

des Statistischen Bundesamts können für beide Alterskohorten statistische Restlebenserwartungen ermittelt werden. Hieraus errechnet sich eine durchschnittliche Lebenserwartung der Frauen von 84,2 und der Männer von 80,0 Jahren. Unter Berücksichtigung des Frauenanteils von 57 % aller verbeamteten Beschäftigten beträgt die durchschnittliche Lebenserwartung 82,4 Jahre (2018: 82,3). In Folge dieser höheren Lebenserwartung profitieren durchschnittlich auch mehr Versorgungsempfänger von dem linearen Anstieg der Versorgungsbezüge (2019: + 3,2 %).