

Auszug aus

Denkschrift 2010

zur Haushalts- und Wirtschaftsführung des
Landes Baden-Württemberg

Beitrag Nr. 3

Landesschulden



Baden-Württemberg

RECHNUNGSHOF

Landesschulden

Das Land hat im Haushaltsjahr 2009 keine neuen Kredite aufgenommen. Nach der Kreditlinie in der mittelfristigen Finanzplanung ist bis 2013 mit einer Neuverschuldung von 7 bis 8 Milliarden Euro zu rechnen. Nötig sind konkrete Schritte, um das strukturelle Defizit des Landeshaushalts zu beseitigen. Nur so können die neuen Schulden zurückgeführt und das grundsätzliche Verschuldungsverbot eingehalten werden.

1 Verschuldungslage

1.1 Schuldenentwicklung

Das Land hat nach 2008 auch im Haushaltsjahr 2009 keine neuen Kredite aufgenommen. Die Landesschulden und die auf Dritte verlagerten Verpflichtungen haben sich gegenüber dem Vorjahr um 154,8 Mio. Euro verringert.

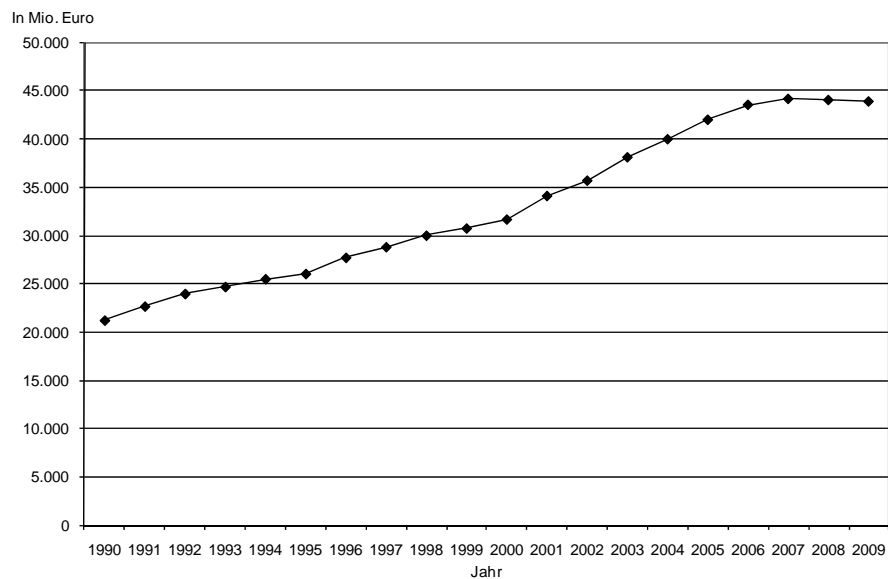
Tabelle 1: Schuldenentwicklung (in Mio. Euro)

Schuldenart	31.12.2008	31.12.2009	Veränderung +/-
Kreditmarktmittel im engeren Sinne	41.057,9	41.097,0	+39,1
Schulden bei der Sozialversicherung	+646,7	+591,7	-55,0
Kreditmarktschulden insgesamt	41.704,6	41.688,7	-15,9
Verpflichtungen beim Bund und Lastenausgleichsfonds (für den Wohnungsbau)	+1.369,6	+1.313,3	-56,3
Fundierte Schulden insgesamt	43.074,2	43.002,0	-72,2
Verlagerte Verpflichtungen	+970,3	+887,7	-82,6
Schulden insgesamt	44.044,5	43.889,7	-154,8
Vergleich Haushaltsjahr 2007/2008			-117,5

2009 nahm das Land aufgrund der Ermächtigung im Staatshaushaltsgesetz an zwei Tagen (Vorjahr: ein Tag) Kassenverstärkungskredite im Umfang von 2.378.000 Euro und 3.136.000 Euro in Anspruch. Am 31.12.2009 waren keine Kassenkredite aufgenommen.

Die Landesschulden und die verlagerten Verpflichtungen haben sich innerhalb der letzten zwanzig Jahre mehr als verdoppelt.

Abbildung: Schuldenentwicklung 1990 bis 2009



1.2 Haushaltmäßige Kreditaufnahme und Tilgung

Im Haushaltsjahr 2009 wurden am Kapitalmarkt 6.337 Mio. Euro neue Darlehen aufgenommen. Gleichzeitig wurden 6.353 Mio. Euro getilgt. Somit haben sich die Kreditmarktschulden 2009 um 16 Mio. Euro reduziert. Zum Ende des Haushaltsjahres 2009 waren noch nicht in Anspruch genommene Kreditermächtigungen früherer Haushaltsjahre in Form von Einnahmeresten in Höhe von 967,8 Mio. Euro vorhanden.

Da die Steuereinnahmen drastisch zurückgegangen sind, schloss das Haushaltsjahr 2009 lediglich mit einem geringen kassenmäßigen Überschuss von rund 58.000 Euro ab (Vorjahr: 744,1 Mio. Euro).

1.3 Kreditaufnahme und Schuldendienst

Die Entwicklung der jährlichen (haushaltmäßigen) Brutto- und Netto-Kreditaufnahme sowie der Aufwendungen für den Schuldendienst in den letzten zehn Jahren zeigt Tabelle 2.

Tabelle 2: Kreditaufnahme und Schuldendienst 2000 bis 2009 (in Mio. Euro)

Haus- halts- jahr	Bruttokredit- aufnahme	Netto- Kreditauf- nahme	Zins- und Tilgungsaufwand für Kreditmarkt- mittel	Schuldendienst/ Finanzierungsauf- wand für ver- lagerte Ver- pflichtungen	Schulden- dienst insgesamt
2000	4.201,6	712,5 ¹	5.085,2	170,6	5.255,8
2001	4.884,5	2.257,2 ²	4.226,8	173,1	4.399,9
2002	5.384,9	1.863,7	5.197,1	141,2	5.338,3
2003	5.110,5	2.038,5	4.880,9	131,3	5.012,2
2004	5.568,0	2.039,0	5.396,6	147,2	5.543,8
2005	6.764,5	1.686,4	7.036,1	159,3	7.195,4
2006	6.522,8	1.535,5	7.232,7	128,7	7.361,4
2007	6.487,0	997,4	7.416,2	222,2	7.638,4
2008	8.924,1	-5,3	10.786,8	260,5	11.047,3
2009	6.337,0	-16,0	7.954,2	261,1	8.215,3

¹ Davon 302,9 Mio. Euro zum Erwerb einer stillen Beteiligung an der Landesbank Baden-Württemberg.

² Davon 1.009,7 Mio. Euro zum Erwerb einer stillen Beteiligung an der Landesbank Baden-Württemberg.

Die Ist-Ausgaben des Schuldendienstes für die Kreditmarktmittel (Zinsen und Tilgungsleistungen bei Kapitel 1206, Titelgruppe 86 - ohne Titel 563 86 Ausgleichsstock - und bei Kapitel 1230 Titel 571 01) haben sich im Haushaltsjahr 2009 gegenüber dem Vorjahr um 2.832,6 Mio. Euro verringert. Dies ist insbesondere darauf zurückzuführen, dass gegenüber dem Haushaltsjahr 2008 weniger für Tilgung aufzuwenden war.

Die Schuldendienstausgaben an die Landeskreditbank Baden-Württemberg - Förderbank (L-Bank) und die Erstattung des Finanzierungsaufwands an die Finanzierungsgesellschaft für öffentliche Vorhaben des Landes Baden-Württemberg mbH beliefen sich im Haushaltsjahr 2009 auf 261,1 Mio. Euro. Darin sind auch die Ersatzleistungen an die L-Bank von 28,5 Mio. Euro enthalten, um den Darlehensanteil des Landes bei der Ausbildungsförderung für Studierende zu finanzieren. Aus systematischen Gründen sind sie dem gesamten Schuldendienst zuzurechnen.

Die Ausgaben des Schuldendienstes für die Kreditmarktmittel und der Aufwand für die verlagerten Verpflichtungen beliefen sich im Haushaltsjahr 2009 auf 8.215,3 Mio. Euro. Dementsprechend betrug der Anteil des gesamten Schuldendienstes an den Gesamtausgaben (einschließlich der haushaltsmäßig nicht ausgewiesenen Tilgungsausgaben von 6.353 Mio. Euro) des Landes 19,9 Prozent (Vorjahr: 24,8 Prozent).

Der Aufwand für den Schuldendienst entsprach somit rund einem Fünftel der Gesamtausgaben. Er war nach den Ausgaben für Zuweisungen und Zuschüsse sowie den Personalausgaben der drittgrößte Posten im Landesetat.

1.4 Pro-Kopf-Verschuldung

Die Verschuldung des Landes am Kreditmarkt belief sich zum 31.12.2009 auf 41.688,7 Mio. Euro. Die Pro-Kopf-Verschuldung blieb mit 3.879 Euro gegenüber dem Vorjahr (3.878 Euro) nahezu unverändert. Außer in Sachsen stieg die Pro-Kopf-Verschuldung in allen anderen Flächenländern. Bei einer Erhöhung um 5,2 Prozent auf durchschnittlich 5.344 Euro (Vorjahr: 5.082 Euro) war die Erhöhung in einzelnen Ländern beträchtlich. Zur Pro-Kopf-Verschuldung im Einzelnen siehe Tabelle 3.

Tabelle 3: Pro-Kopf-Verschuldung 2008 und 2009

Land	Schuldenstand	Schulden je Kopf			
	2009	2009	2008	Veränderung	
	In Mio. Euro	In Euro	In Euro	In Euro	In Prozent
Sachsen	6.889,5	1.649	2.279	-630	-27,6
Bayern	27.556,8	2.206	1.767	+439	+24,8
Baden-Württemberg	41.688,7	3.879	3.878	+1	0,0
Hessen	33.405,6	5.513	5.034	+479	+9,5
Mecklenburg-Vorpommern	9.905,2	5.979	5.927	+52	+0,9
Niedersachsen	51.460,6	6.477	6.301	+176	+2,8
Rheinland-Pfalz	26.972,2	6.711	6.369	+342	+5,4
Nordrhein-Westfalen	120.500,5	6.734	6.322	+412	+6,5
Brandenburg	17.432,0	6.929	6.803	+126	+1,9
Thüringen	15.706,9	6.959	6.724	+235	+3,5
Sachsen-Anhalt	19.811,0	8.368	8.259	+109	+1,3
Schleswig-Holstein	24.184,0	8.545	7.891	+654	+8,3
Saarland	10.567,3	10.304	9.184	+1.120	+12,2

Wie bisher liegt Baden-Württemberg auf dem drittbesten Platz aller Flächenländer und auf dem zweitbesten Platz der acht alten Flächenländer nach Bayern, das im Ranking in der Spitzenposition hinter Sachsen zurückgefallen ist.

2 Steueraufkommen und Zinsausgaben

Das Steueraufkommen des Landes belief sich im Haushaltsjahr 2009 auf 24.733,2 Mio. Euro und ist gegenüber dem Vorjahr um 3.269 Mio. Euro (-11,7 Prozent) zurückgegangen. Unter Berücksichtigung der geringeren Ausgaben im Länderfinanzausgleich und im kommunalen Finanzausgleich sowie der Kraftfahrzeugsteuerersatzleistung des Bundes ergaben sich gegenüber dem Vorjahr Netto-Steuermindereinnahmen von 1.348 Mio. Euro. Die Steuerdeckungsquote, d. h. das Verhältnis der Steuereinnahmen zu den

bereinigten Gesamtausgaben, hat sich im Haushaltsjahr 2009 mit 71,5 Prozent gegenüber dem Vorjahr (81,2 Prozent) deutlich verschlechtert.

Für die Kreditmarktschulden sind im Haushaltsjahr 2009 Zinsausgaben in Höhe von 1.601 Mio. Euro (Vorjahr: 1.857 Mio. Euro) angefallen. Danach musste ein Anteil von 6,5 Prozent des Steueraufkommens (Vorjahr: 6,6 Prozent) zur Deckung der Zinsverpflichtungen verwendet werden.

Tabelle 4: Kreditmarktschulden und -zinsen

Jahr	Schuldenstand 31.12. in Mio. Euro	Zinsen in Mio. Euro	Durchschnitts-Zinssatz in Prozent
2000	29.506,2	1.596,1	5,41
2001	31.896,9	1.599,4	5,01
2002	33.378,1	1.675,9	5,02
2003	35.676,1	1.808,9	5,07
2004	37.553,6	1.867,6	4,97
2005	39.540,5	1.958,0	4,95
2006	41.071,6	2.245,4 ¹	4,82 ²
2007	41.709,9	1.926,6	4,62
2008	41.704,6	1.857,4	4,45
2009	41.688,7	1.776,7 ³	4,26

¹ Darin enthalten sind 264,7 Mio. Euro für ein Zero-Darlehen aus dem Jahr 1986.

² Bereinigt um Zinsaufwand für Zero-Darlehen.

³ Haushaltsmäßig nach Netto-Prinzip ausgewiesen 1.601,3 Mio. Euro.

Die Zinsen für die Kreditmarktschulden sind in den zurückliegenden Jahren trotz der beträchtlichen Neuverschuldung zwischen 2000 und 2005 aufgrund des niedrigen Zinsniveaus nur moderat gestiegen. Infolge der 2008 erreichten Netto-Nullverschuldung sind sie sogar gesunken. Allerdings ist zu berücksichtigen, dass nach dem Haushaltsvermerk bei Kapitel 1206 Ausgabe-Titelgruppe 86 abweichend vom Bruttoprinzip seit 2009 die Zinsen aus der Anlage von liquiden Mitteln von den Zinsausgaben abgesetzt werden. Da im Haushaltsjahr 2009 durch überschüssige Liquidität 175,4 Mio. Euro (Vorjahr: 136 Mio. Euro) Zinsen aus Geldanlagen erwirtschaftet wurden, belaufen sich die insoweit bereinigten Zinsausgaben auf 1.776,7 Mio. Euro.

Durch die nach dem Staatshaushaltsplan 2010/11 und nach der mittelfristigen Finanzplanung vorgesehene Neuverschuldung werden sich die Zinsausgaben in der nächsten Dekade aber nicht unerheblich erhöhen, zumal nicht absehbar ist, bis zu welchem Zeitpunkt die zusätzlichen Kredite getilgt werden können.

3 Ausgabenstruktur

Tabelle 5 zeigt die Entwicklung der wesentlichen Ausgabearten und die prozentualen Anteile an den bereinigten Gesamtausgaben des Landes in den letzten zehn Jahren.

Tabelle 5: Entwicklung der wesentlichen Ausgabearten

Haushaltsjahr	Bereinigte Gesamtausgaben	Personalausgaben		Investitionsausgaben		Sächliche Verwaltungsausgaben		Zuweisungen und Zuschüsse ¹		Zinsen für Kreditmarktschulden	
		In Mio. Euro	In Mio. Euro	In %	In Mio. Euro	In %	In Mio. Euro	In %	In Mio. Euro	In %	In Mio. Euro
2000	30.264	11.861	39,2	3.420	11,3	1.738	5,7	11.568 (6.512)	38,2	1.596	5,3
2001	31.558	12.298	39,0	4.109	13,0	1.712	5,4	11.793 (6.573)	37,4	1.599	5,1
2002	30.780	12.730	41,4	3.080	10,0	1.831	6,0	11.391 (6.136)	37,0	1.676	5,4
2003	31.042	12.793	41,2	2.917	9,4	1.775	5,7	11.673 (6.049)	37,6	1.809	5,8
2004	31.259	13.064	41,8	2.603	8,3	1.728	5,5	11.903 (6.746)	38,1	1.868	6,0
2005	31.610	12.808	40,5	2.703	8,6	1.584	5,0	12.491 (6.763)	39,5	1.958	6,2
2006	32.856	12.994	39,6	2.926	8,9	1.738	5,3	12.873 (7.132)	39,2	2.245	6,8
2007	32.861	12.814	39,0	2.764	8,4	1.577	4,8	13.727 (7.630)	41,8	1.927	5,9
2008	34.472	13.058	37,9	2.938	8,5	1.725	5,0	14.839 (8.513)	43,1	1.857	5,4
2009	34.575	13.587	39,3	3.307	9,6	1.632	4,7	14.382 (7.586)	41,6	1.601	4,6

¹ Darin enthalten sind die Finanzausgleichsleistungen an Länder und Gemeinden (Zahlen in Klammern).

Die bereinigten Gesamtausgaben sind im Haushaltsjahr 2009 gegenüber dem Vorjahr um 103 Mio. Euro nur geringfügig (+0,3 Prozent) auf 34.575 Mio. Euro gestiegen. Da sich die Personalausgaben gegenüber dem Vorjahr deutlich erhöht haben (+4,1 Prozent), ist die Personalausgabenquote um 1,4 Prozentpunkte auf 39,3 Prozent gestiegen. Durch die Umwandlung der Universität Karlsruhe und von drei Museen in Landesbetriebe sowie der Gründung des Landesbetriebs Forst zum 01.01.2009 wurden 221 Mio. Euro Personalausgaben in Sachausgaben (Zuschüsse) umgeschichtet. Würde dieser Betrag berücksichtigt, hätten sich die Personalausgaben gegenüber dem Vorjahr um 5,7 Prozent erhöht. Die Personalausgabenquote läge bei 39,9 Prozent.

Die Zuweisungen und Zuschüsse einschließlich Finanzausgleichsleistungen an Länder und Gemeinden sind gegenüber dem Vorjahr um 457 Mio. Euro (-3,1 Prozent) gesunken. Durch höhere Investitionsausgaben im Haushaltsjahr 2009 im Vergleich zum Vorjahr um 369 Mio. Euro (+12,6 Prozent) hat sich die Investitionsquote im Haushaltsjahr 2009 gegenüber dem Vorjahr um 1,1 Prozentpunkte auf 9,6 Prozent verbessert. Die sächlichen Verwaltungsausgaben haben sich nominal um 93 Mio. Euro und anteilmäßig von 5,0 auf 4,7 Prozent verringert.

Die Zinsausgaben haben sich gegenüber dem Vorjahr um 256 Mio. Euro (-13,8 Prozent) verringert. Somit ist die Quote der Zinsausgaben im Haushaltsjahr 2009 von 5,4 auf 4,6 Prozent gesunken.

4 Rücklagen und Haushaltsüberschüsse

In den Haushaltsjahren 2007 und 2008 wurden aufgrund des hohen Steueraufkommens 1.893.666.600 Euro Rücklagen gebildet. Hiervon wurden 2008 und 2009 entsprechend der haushaltsmäßigen Zweckbindung (Kleinkindbetreuung, Landeserziehungsgeld, Qualitätsoffensive Bildung, Impulsprogramm) und um Finanzierungslücken zu decken rund 483,6 Mio. Euro entnommen. Somit waren Ende 2009 noch 1,4 Mrd. Euro solcher Rücklagen vorhanden. Nach dem Staatshaushaltsplan 2010/2011 sind 758.925.900 Euro Entnahmen aus diesen Rücklagen vorgesehen. Davon ausgehend standen Anfang 2010 noch rund 651 Mio. Euro Mittel aus Rücklagen für den Haushaltsvollzug, etwa zur Deckung von Mehrausgaben, und für künftige Haushalte zur Verfügung.

Außerdem waren Ende 2009 noch 603,9 Mio. Euro kassenmäßige Überschüsse vorhanden. Davon sind 217,5 Mio. Euro im Staatshaushaltsplan 2010/2011 als Einnahmen veranschlagt. Die restlichen Überschüsse von 386,4 Mio. Euro werden zur Deckung von Ausgaberesten benötigt (siehe diesjährige Denkschrift, Beitrag Nr. 1, Haushaltsrechnung des Landes für das Haushaltsjahr 2008, Punkt 1.2).

5 Landesschuldbuch

Das Landesschuldbuch erbringt den ordnungsgemäßen Nachweis über die Buchschulden des Landes. Der Rechnungshof hat die im Haushaltsjahr 2009 in das Landesschuldbuch eingetragenen Schuldbuchforderungen geprüft. Die Prüfung hat keine Beanstandungen ergeben.

6 Fazit und Ausblick

Das Steueraufkommen des Landes ist im Haushaltsjahr 2009 infolge der Wirtschaftskrise stark eingebrochen. Dadurch hat sich die 2006 bis 2008 verbesserte Haushaltslage abrupt wieder verschlechtert.

Das im Haushaltsjahr 2009 entstandene Finanzierungsdefizit wurde durch die Verwendung von Haushaltsüberschüssen der Jahre 2006, 2007 und 2008 geschlossen. Somit mussten nach 2008 auch 2009 keine zusätzlichen Kredite aufgenommen werden. Nach der in der mittelfristigen Finanzplanung prognostizierten Entwicklung der Steuereinnahmen ist zumindest bis 2013 mit erheblichen Finanzierungslücken zu rechnen, die zum Teil durch neue Kredite geschlossen werden sollen. Das Land ist bei der begonnenen Haushaltskonsolidierung erheblich zurückgeworfen worden.

Das in § 18 der Landeshaushaltsordnung verankerte grundsätzliche Verschuldungsverbot kann auch durch die Verwendung der aus Vorjahren noch verfügbaren Haushaltsüberschüsse und der gemäß § 42a der Landeshaushaltsordnung aus Steuerermehreinnahmen gebildeten Rücklagen auf längere Zeit nicht eingehalten werden. Zudem ist derzeit völlig ungewiss, bis wann die bis 2013 voraussichtlich auf 48 bis 49 Mrd. Euro anwachsenden Kreditmarktschulden wieder auf die gemäß § 18 Abs. 1 der Landeshaushaltsordnung festgeschriebene Gesamtverschuldung von 41,7 Mrd. Euro zurückgeführt werden können.

Angesichts der neuerlich verschärften Schuldensituation müssen endlich konkrete Schritte unternommen werden, um das strukturelle Defizit des Landeshaushalts zu beseitigen. Andernfalls verlieren Politik und Regierung über Jahrzehnte jegliche Handlungs- und Gestaltungsfähigkeit. Ein „Weiter so“ darf es deshalb nicht geben. Vielmehr sind nunmehr grundlegende und nachhaltig wirkende haushaltspolitische Weichenstellungen unaufschiebbar.

Der Rechnungshof befasst sich damit im Einzelnen in der diesjährigen Denkschrift, Beitrag Nr. 4, Vorbelastungen und Risiken des Landeshaushalts.