

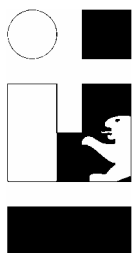
**Auszug aus**

# Denkschrift 2006

zur Haushalts- und Wirtschaftsführung des Landes Baden-Württemberg  
mit Bemerkungen zur Haushaltsrechnung für das Haushaltsjahr 2004

**Beitrag Nr. 3**

**Landesschulden**



**Rechnungshof Baden-Württemberg**

Die Schulden des Landes, einschließlich der so genannten verlagerten Verpflichtungen, sind im Jahr 2005 erneut um 2 Mrd. € auf jetzt 42 Mrd. € gestiegen.

Das Ziel eines ausgeglichenen Haushalts ohne Netto-neuverschuldung wird nach Auffassung des Rechnungshofs nur zu erreichen sein, wenn es allen anderen landespolitischen Zielsetzungen konsequent übergeordnet wird. Um dies zu erreichen und auf Dauer zu gewährleisten, empfiehlt der Rechnungshof dem Gesetzgeber eine entsprechende rechtliche Absicherung.

## 1 Verschuldungslage

### 1.1 Schuldenzuwachs

Die Verschuldung des Landes ist auch im Hj. 2005 erheblich angestiegen. Die Landesschulden und verlagerten Verpflichtungen haben sich gegenüber dem Vorjahr, wie in Übersicht 1 dargestellt, verändert.

#### Übersicht 1

Schuldenzuwachs (in Mio. €)

	31.12.2005	31.12.2004	Veränderung gegenüber Vorjahr + / -
Kreditmarktmittel			
- im engeren Sinne	39.146,1	37.187,0	+1.959,1
- öffentliche Sondermittel	394,4	366,6	+27,8
Verpflichtungen beim Bund und Lastenausgleichsfonds (für den Wohnungsbau)	39.540,5	37.553,6	+1.986,9
Fundierte Schulden	41.052,4	39.113,6	+1.938,8
Verlagerte Verpflichtungen	948,0	879,2	+68,8
Insgesamt	42.000,4	39.992,8	+2.007,6
Vergleich zum Haushaltsjahr 2004			+1.874,2

Danach sind die Schulden einschließlich der verlagerten Verpflichtungen im Hj. 2005 um insgesamt 2.007,6 Mio. € (133,4 Mio. € mehr als im Vorjahr) gestiegen.

Die für die Pro-Kopf-Verschuldung maßgeblichen Kreditmarktschulden haben gegenüber dem Vorjahr um 1.986,9 Mio. € auf 39.540,5 Mio. € zugenommen.

Die im Jahr 2005 um 48,1 Mio. € reduzierten Schulden gegenüber dem Bund und dem Lastenausgleichsfonds für den Wohnungsbau sind finanzwirtschaftlich nicht von Bedeutung, weil den Schuldendienstverpflichtungen entsprechende Einnahmen von den Darlehensnehmern gegenüberstehen.

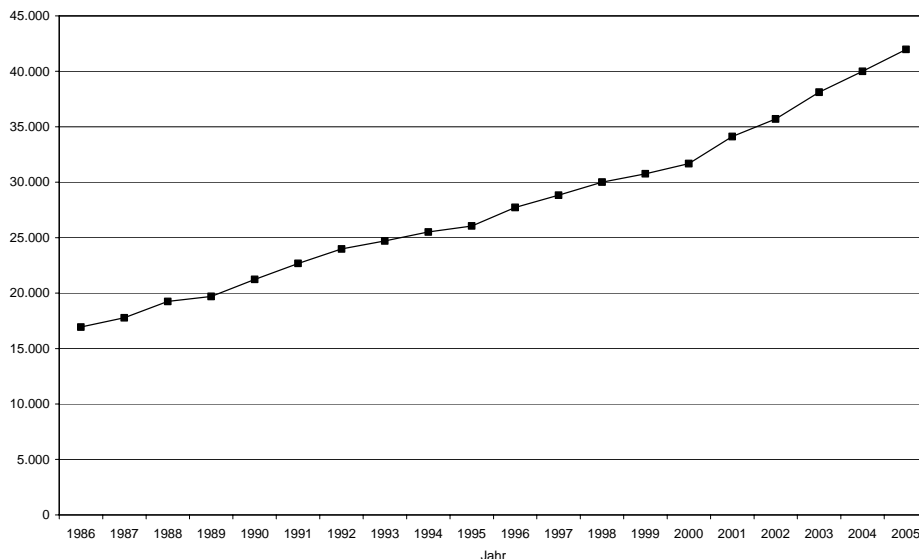
Die auf die Landeskreditbank Baden-Württemberg - Förderbank (L-Bank), die LEG Landesentwicklungsgesellschaft Baden-Württemberg mbH (LEG) und die Finanzierungsgesellschaft für öffentliche Vorhaben des Landes Baden-Württemberg mbH verlagerten Verpflichtungen, für die das Land den Schuldendienst oder den Finanzierungsaufwand erstattet, haben sich um 68,8 Mio. € auf 948,0 Mio. € erhöht.

Im Laufe des Jahres 2005 nahm das Land aufgrund der Ermächtigung im Staatshaushaltsgesetz Kassenverstärkungskredite an 11 Tagen (Vorjahr 33 Tage) in Anspruch; mit 280 Mio. € war am 10.01.2005 der höchste Stand der Kassenkredite zu verzeichnen. Am 31.12.2005 waren keine Kassenkredite aufgenommen.

Die Entwicklung der Landesschulden und der verlagerten Verpflichtungen in den letzten zwanzig Jahren zeigt Schaubild 1.

Schaubild 1

Schuldenentwicklung (in Mio. €)



## 1.2 Haushaltmäßige Kreditaufnahme

Im Hj. 2005 sind am Kapitalmarkt 6.764,5 Mio. € neue Darlehen aufgenommen worden. Gleichzeitig wurden 5.078,1 Mio. € getilgt. Die haushaltmäßige Nettokreditaufnahme war somit 2005 mit 1.686,4 Mio. € um 352,6 Mio. € geringer als im Vorjahr (2.039 Mio. €) und um 303,5 Mio. € niedriger als die haushaltsgesetzliche Kreditermächtigung von 1.989,9 Mio. €. Danach sind zum Ende des Hj. 2005 in Form von Einnahmeresten weiterhin noch 1.245,7 Mio. € nicht in Anspruch genommene Kreditermächtigungen früherer Haushaltsjahre verblieben.

Der gegenüber der Nettokreditaufnahme von 1.686,4 Mio. € um 300,5 Mio. € höhere Zuwachs der Kreditmarktschulden zum 31.12.2005 (1.986,9 Mio. €) ist darauf zurückzuführen, dass einerseits im Hj. 2005 gebuchte Kredite in Höhe von 89 Mio. € bereits im Hj. 2004 valuiert waren und andererseits von den im Jahre 2005 valuierten Krediten 389,5 Mio. € erst im Jahr 2006 haushaltsmäßig nachgewiesen werden.

Die Kreditfinanzierungsquote im Sinne des Anteils der Nettokreditaufnahme von 1.686,4 Mio. € an den bereinigten Gesamtausgaben (ohne die besonderen Finanzierungsvorgänge) in Höhe von 31.610,4 Mio. € hat sich gegenüber dem Vorjahr von 6,5 % auf 5,3 % reduziert.

### 1.3 Kreditaufnahme und Schuldendienst

Die Entwicklung der jährlichen (haushaltsmäßigen) Brutto- und Nettokreditaufnahme sowie der Aufwendungen für den Schuldendienst in den letzten zehn Jahren zeigt Übersicht 2.

#### Übersicht 2

Kreditaufnahme und Schuldendienst (in Mio. €)

Haus-halts-jahr	Bruttokredit-aufnahme	Nettokredit-aufnahme	Zins- und Tilgungs-aufwand für Kreditmarktmittel	Schuldendienst/ Finanzierungsauf-wand für verlagerte Verpflichtungen	Schulden-dienst insgesamt
1996	5.256,1	1.374,9	5.418,5	142,6	5.561,1
1997	5.356,5	1.408,3	5.528,0	150,6	5.678,6
1998	5.144,6	855,6	5.928,8	166,1	6.094,9
1999	3.578,5	511,0	4.663,7	160,7	4.824,4
2000	4.201,6	712,5 <sup>1)</sup>	5.085,2	170,6	5.255,8
2001	4.884,5	2.257,2 <sup>2)</sup>	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

<sup>1)</sup> Davon 302,9 Mio. € zum Erwerb einer stillen Beteiligung an der Landesbank Baden-Württemberg.

<sup>2)</sup> Davon 1.009,7 Mio. € zum Erwerb einer stillen Beteiligung an der Landesbank Baden-Württemberg.

Die Ist-Ausgaben des Schuldendienstes für die Kreditmarktmittel (Zinsen und Tilgungsleistungen bei Kapitel 1206, Ausgabe-Tit.Gr. 86 - ohne Tit. 563 86 Ausgleichsstock -) sind im Hj. 2005 gegenüber dem Vorjahr um 1.639,5 Mio. € erheblich gestiegen. Dies ist im Wesentlichen auf höhere Tilgungsausgaben (+1.549,1 Mio. €) gegenüber dem Hj. 2004 zurückzuführen.

Außerdem sind die Zinsausgaben für die Kreditmarktschulden im Vergleich zum Hj. 2004 (1.867,6 Mio. €) um 90,4 Mio. € auf 1.958 Mio. € gestiegen (s. Übersicht 4). Danach betrug die Zinsausgabenquote als Verhältniszahl der Zinsausgaben zu den bereinigten Gesamtausgaben 6,2 % (Vorjahr 6 %).

Der Schuldendienst an die L-Bank und die Erstattung des Finanzierungsaufwands an die Finanzierungsgesellschaft für öffentliche Vorhaben des Landes Baden-Württemberg mbH sowie an die LEG beliefen sich im Hj. 2005 auf 159,3 Mio. €. Darin sind auch die Ersatzleistungen an die L-Bank für die Finanzierung des Darlehensanteils des Landes bei der Ausbildungsförderung für Studierende in Höhe von 19,5 Mio. € enthalten, die aus systematischen Gründen dem gesamten Schuldendienst zuzurechnen sind.

Die Ausgaben des Schuldendienstes für die Kreditmarktmittel und der Aufwand für die verlagerten Verpflichtungen beliefen sich im Hj. 2005 auf 7.195,4 Mio. €. Dementsprechend beträgt der Anteil des gesamten Schuldendienstes an den Gesamtausgaben (einschließlich der haushaltsmäßig nicht ausgewiesenen Tilgungsausgaben in Höhe von 5.078,1 Mio. €) des Landes 19,4 % (Vorjahr 15,7 %).

Der Aufwand für den Schuldendienst entsprach somit rd. einem Fünftel der Gesamtausgaben und war nach den Personalausgaben und den Ausgaben für Zuweisungen und Zuschüsse nach wie vor der drittgrößte Posten im Landesetat.

#### 1.4 Pro-Kopf-Verschuldung

Die Verschuldung des Landes am Kreditmarkt (einschließlich öffentliche Sondermittel) erhöhte sich zum 31.12.2005 auf 39.540,5 Mio. €. Die Pro-Kopf-Verschuldung betrug danach 3.682 € (Vorjahr 3.507 €) und ist gegenüber dem 31.12.2004 um 5 % gestiegen; in allen Flächenländern belief sie sich durchschnittlich - bei einer Steigerung um 5,6 % - auf 4.923 € (Vorjahr 4.660 €). Zur Pro-Kopf-Verschuldung im Einzelnen s. Übersicht 3.

#### Übersicht 3

##### Pro-Kopf-Verschuldung

Land	Schulden 2005  in Mio. €	Pro Kopf			
		2005  in €	2004  in €	Mehr (+) Weniger (-)	
				In €	In %
Bayern	23.075,9	1.851	1.709	+142	+8,3
Sachsen	12.086,3	2.825	2.745	+80	+2,9
Baden-Württemberg	39.540,5	3.682	3.507	+175	+5,0
Hessen	30.232,7	4.959	4.700	+259	+5,5
Niedersachsen	47.854,8	5.982	5.841	+141	+2,4
Nordrhein-Westfalen	108.939,4	6.031	5.672	+359	+6,3
Rheinland-Pfalz	24.638,4	6.068	5.727	+341	+6,0
Mecklenburg-Vorpommern	10.776,0	6.304	5.944	+360	+6,1
Thüringen	15.052,0	6.432	5.945	+487	+8,2
Brandenburg	17.003,0	6.640	6.413	+227	+3,5
Schleswig-Holstein	20.917,9	7.386	6.935	+451	+6,5
Saarland	8.102,0	7.705	6.961	+744	+10,7
Sachsen-Anhalt	19.241,0	7.770	7.172	+598	+8,3

Danach ist die Pro-Kopf-Verschuldung im Jahr 2005 wiederum in allen Ländern zum Teil drastisch gestiegen. Wie bisher liegt Baden-Württemberg auf dem drittbesten Platz aller Flächenländer und weiterhin auf dem zweitbesten Platz der acht alten Flächenländer. Der Abstand zu Bayern, das seit Langem die günstigste Pro-Kopf-Verschuldung aufweist, ist gegenüber dem Vorjahr aber erneut größer geworden. Andererseits hat sich der Abstand zu den nachfolgenden Ländern zumeist deutlich vergrößert.

#### **1.5 Steuerdeckungsquote und Zinsentwicklung**

Das Steueraufkommen ist im Hj. 2005 gegenüber dem Vorjahr um 77 Mio. € (0,3 %) auf 22.228 Mio. € gesunken und lag somit auf dem Niveau des Hj. 1999. Danach belief sich die Steuerdeckungsquote, d. h. das Verhältnis der Steuereinnahmen zu den bereinigten Gesamtausgaben im Hj. 2005 auf 70,3 % (Vorjahr 71,4 %).

Die Zinsausgaben für die Kreditmarktschulden haben sich im Hj. 2005 gegenüber dem Vorjahr (1.868 Mio. €) auf 1.958 Mio. € erhöht. Danach ergab sich eine Zins-Steuer-Quote (Verhältnis zu den Steuereinnahmen) von 8,8 % (Vorjahr 8,4 %). Der trotz beträchtlicher Neuverschuldung relativ geringe Anstieg der Zinsaufwendungen ist auf das historisch niedrige Zinsniveau der zurückliegenden Jahre zurückzuführen.

#### **1.6 Ausgabenstruktur**

Die Übersicht 4 zeigt die Entwicklung der wesentlichen Ausgabearten und die prozentualen Anteile an den bereinigten Gesamtausgaben des Landes in den letzten zehn Jahren.

## Übersicht 4

### Entwicklung der wesentlichen Ausgabearten

Haus halts- jahr	Bereinigte Gesamt- ausgaben	Personal- ausgaben		Investitions- ausgaben		Sächliche Verwaltungs- ausgaben		Zuweisungen/ Zuschüsse <sup>1)</sup>		Zinsen für Kreditmarkt- schulden	
	In Mio. €	In Mio. €	In %	In Mio. €	In %	In Mio. €	In %	In Mio. €	In %	In Mio. €	In %
1996	27.804	11.353	40,8	2.932	10,5	1.602	5,8	10.317 (5.407)	37,1	1.537	5,5
1997	26.929	11.312	42,0	2.785	10,3	1.520	5,6	9.661 (4.891)	35,9	1.580	5,9
1998	27.918 <sup>2)</sup>	11.464	41,1	2.709	9,7	1.524	5,5	10.513 (5.720)	37,7	1.640	5,9
1999	28.620	11.753	41,1	2.682	9,4	1.564	5,5	10.946 (6.091)	38,2	1.596	5,6
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

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

<sup>2</sup> Jeweils bereinigt um die buchungstechnische Abwicklung der Entnahme von 813 Mio. € aus dem Eigenkapital der L-Bank (Förderanstalt) und die Einlage dieses Betrages bei der Landesbank Baden-Württemberg.

Die bereinigten Gesamtausgaben sind im Hj. 2005 gegenüber dem Vorjahr um 351 Mio. € (+1,1 %) auf 31.610 Mio. € gestiegen.

Da sich die Personalausgaben um 256 Mio. € (-2 %) verringert haben, ist die Personalausgabenquote um 1,3 Prozentpunkte auf 40,5 % gesunken.

Der Anteil der sächlichen Verwaltungsausgaben hat sich ebenfalls nominal um 144 Mio. € und prozentual von 5,5 % auf 5 % reduziert.

Demgegenüber ist die Zinsausgabenquote durch die Erhöhung der Zinsausgaben um 90 Mio. € (+4,8 %) von 6 % auf 6,2 % gestiegen. Auch der Anteil der Zuweisungen und Zuschüsse einschließlich der Leistungen im Länderfinanzausgleich hat sich gegenüber dem Vorjahr um 588 Mio. € (+4,9 %) von 38,1 % auf 39,5 % wiederum deutlich erhöht.

Die Investitionsausgaben sind im Hj. 2005 im Vergleich zum Vorjahr um 100 Mio. € (+3,8 %) leicht gestiegen. Damit hat sich die Investitionsquote im Hj. 2005 um 0,3 Prozentpunkte auf 8,6 % erhöht.

## 1.7 Haushaltsstruktur

Nach der mittelfristigen Finanzplanung für die Jahre 2005 bis 2009 ist die Struktur des Landeshaushalts weiterhin defizitär.

In den Übersichten 5 und 6 ist das strukturelle Defizit im Einzelnen dargestellt.

### Übersicht 5

Gliederung der regulären Einnahmen (in Mio. €)

Einnahmeart	2005	2006	2007	2008	2009
Steuern	21.880,0	22.630,0	23.420,0	24.250,0	24.950,0
Einnahmen vom Bund	1.649,9	1.678,9	1.699,4	1.713,9	1.738,7
Übrige Einnahmen	5.416,9	5.527,1	4.868,0	4.840,1	4.813,0
Gesamteinnahmen (ohne Kredite)	28.946,8	29.836,0	29.987,4	30.804,0	31.501,7

### Übersicht 6

Gliederung der Ausgaben (in Mio. €)

Ausgabeart	2005	2006	2007	2008	2009
Sächliche Verwaltungsausgaben	1.297,0	1.298,9	1.466,8	1.517,1	1.554,5
Zinsausgaben	2.072,3	2.326,0	2.103,0	2.161,5	2.258,9
Ausgaben aufgrund von Bundesgesetzen	2.667,0	3.088,6	3.186,8	3.259,9	3.324,6
Ausgaben aufgrund von Landesgesetzen	7.488,0	7.612,9	8.148,7	8.340,6	8.570,7
Sonstige rechtliche Verpflichtungen	2.362,7	2.368,0	2.558,3	2.738,4	2.768,8
Durchlaufende Mittel	1.938,3	1.944,0	2.042,8	2.032,2	1.953,0
Zwangsläufige Sachausgaben insgesamt <sup>1)</sup>	17.825,3	18.638,4	19.506,4	20.049,7	20.430,5
Nicht zwangsläufige Sachausgaben	658,7	513,4	559,4	555,0	556,0
Sachausgaben insgesamt	18.484,0	19.151,8	20.065,8	20.604,7	20.986,5
Personalausgaben	12.721,3	12.972,7	13.162,9	13.464,1	13.838,0
Gesamtausgaben	31.205,3	32.124,5	33.228,7	34.068,8	34.824,5

<sup>1)</sup> Definition der Landesregierung in der Mittelfristigen Finanzplanung.



## Übersicht 7

### Finanzierungsdefizit (in Mio. €)

	2005	2006	2007	2008	2009
Ausgaben	31.205,3	32.124,5	33.228,7	34.068,8	34.824,5
Einnahmen (ohne Kredite)	28.946,8	29.836,0	29.987,4	30.804,0	31.501,7
Deckungslücke	2.258,5	2.288,5	3.241,3	3.264,8	3.322,8
Vorgesehene globale Minderausgaben	268,7	353,2	338,4	339,7	340,9
Finanzierungsdefizit	1.989,8	1.935,3	2.902,9	2.925,1	2.981,9
Vorgesehene Netto- kreditaufnahme	1.989,9 <sup>1)</sup>	1.935,4	1.700,0	1.500,0	1.300,0

<sup>1</sup> Die tatsächliche Nettokreditaufnahme belief sich auf 1.686,4 Mio. €.

Die Mittelfristige Finanzplanung zeigt auf, dass die Steuereinnahmen und die übrigen regulären Einnahmen in den nächsten Jahren die vorgesehenen Ausgaben nicht decken. Da die Deckungslücke weiterhin durch Kredite geschlossen werden muss, besteht für zukunftsorientierte Aufgaben praktisch keinerlei Handlungsspielraum, zumal zur Einhaltung der vorgesehenen Kreditlinie in den Jahren 2007 bis 2009 voraussichtlich noch zwischen rd. 1,2 Mrd. € bis rd. 1,7 Mrd. € eingespart werden müssen.

## 2 Landesschuldbuch

Das Landesschuldbuch erbringt den ordnungsgemäßen Nachweis über die Buchschulden des Landes. Der RH hat die im Hj. 2005 in das Landesschuldbuch eingetragenen Schuldbuchforderungen geprüft. Die Prüfung hat keine Beanstandungen ergeben.

## 3 Beurteilung

### 3.1 Verfassungsrechtliche Kreditfinanzierungsgrenze

Nach Art. 84 der Landesverfassung (LV) dürfen die Einnahmen aus Krediten die Summe der im Haushaltsplan veranschlagten Ausgaben für Investitionen grundsätzlich (bei wirtschaftlicher Normallage) nicht überschreiten.

Entsprechend der Begründung zu Art. 84 LV umfasst das Investitionsvolumen die nach der Haushaltssystematik im Haushaltsplan unter den Hauptgruppen 7 und 8 des Gruppierungsplans veranschlagten Ausgaben. Die Gesetzesbegründung zu § 10 des für Bund und Länder maßgeblichen Haushaltsgrundsatzgesetzes definiert die Investitionsausgaben als eigenfinanzierte Investitionen und verlangt, von Dritten gewährte Zuweisungen, Zuschüsse und Beiträge zu Investitionen (Obergruppen 33 und 34) bei der Ermittlung der Summe der Ausgaben für Investitionen abzuziehen.

Das Land hat danach die verfassungsmäßige Verschuldungsgrenze in der Vergangenheit und auch im Hj. 2005 eingehalten.

Für das Hj. 2005 ergibt sich nach der Übersicht 8 folgendes Bild:

### Übersicht 8

#### Kreditaufnahme und Investitionen (in Mio. €)

Ausgaben/Einnahmen	Haushalts-Soll	Haushalts-Ist
Ausgaben - Hauptgruppe 7	498,8	382,6
Ausgaben - Hauptgruppe 8	2.219,4	2.320,4
Summe Investitionen	2.718,2	2.703,0 <sup>1)</sup>
Abzüglich:		
Einnahmen - Obergruppe 33	434,0	458,8
Einnahmen - Obergruppe 34	277,7	263,6
Eigenfinanzierte Investitionen	2.006,5	1.980,6
Nettokreditaufnahme	1.989,9	1.686,4

<sup>1)</sup> Davon 46,7 Mio. € aus Privatisierungserlösen finanziert (Vorjahr 59,2 Mio. €).

Darüber hinaus stellt sich die Frage, ob an der bisherigen, an das Investitionsvolumen anknüpfenden, Regelung der Kreditfinanzierungsgrenze festgehalten werden kann, weil diese von gemeinschaftsrechtlichen Vorschriften (Maastricht-Kriterien) überlagert wird und die unterschiedlichen Begrenzungsregelungen sachlich nicht vereinbar sind.

#### 3.1.1 Derzeitige Auslegung des Investitionsbegriffs

Der für die Kreditobergrenze maßgebliche haushaltsrechtliche Investitionsbegriff ist sehr weit gefasst. So zählen zu den Investitionen auch Ausgaben für den Erwerb von Unternehmensbeteiligungen, für die Inanspruchnahme aus Gewährleistungen sowie für die Vergabe von Darlehen oder Zuschüssen für Investitionen Dritter (insbesondere von Kommunen). Außerdem werden auch die reinen Ersatzinvestitionen in die Investitionssumme einbezogen.

Andererseits werden Erlöse aus dem Verkauf von Unternehmensbeteiligungen (Privatisierungen) oder anderen Vermögenswerten (insbesondere Grundstücke und Gebäude), die den Charakter von „Desinvestitionen“ haben, auf das jährliche Investitionsvolumen nicht (mindernd) angerechnet.

Schließlich bleibt auch der Werteverzehr an hergestellten oder beschafften Investitionsgütern in Höhe der periodischen Abschreibungen unberücksichtigt.

Die Rechnungshöfe von Bund und Ländern haben sich deshalb wiederholt für eine engere Präzisierung des haushaltsrechtlichen Investitionsbegriffs ausgesprochen (s. Beschluss der Präsidentinnen und Präsidenten der Rechnungshöfe zur ausufernden Staatsverschuldung vom 05.05.2004).

### 3.1.2 Auswirkungen einer engeren Fassung des Investitionsbegriffs

Die Übersicht 9 zeigt die im Hj. 2005 im Einzelnen veranschlagten und tatsächlich geleisteten Investitionsausgaben.

#### Übersicht 9

##### Investitionsausgaben im Haushaltsjahr 2005

Zweckbestimmung der Investitionsausgaben	Haushalts-Soll		Haushalts-Ist	
	In Mio. €	In %	In Mio. €	In %
Baumaßnahmen	498,8	18,4	382,6	14,2
Erwerb beweglicher Gegenstände	193,3	7,1	175,6	6,5
Erwerb unbeweglicher Gegenstände	3,2	0,1	138,2	5,1
Sonstiges (z. B. Erwerb von Beteiligungen)	94,5	3,5	79,8	2,9
Zwischensumme	789,8	29,1	776,2	28,7
Zuweisungen für Investitionen Dritter	1.928,4	70,9	1.926,8	71,3
Insgesamt	2.718,2	100,0	2.703,0	100,0

Danach entfallen von den gesamten Investitionsausgaben 1.926,8 Mio. € (71,3 %) auf Ausgaben für Investitionen Dritter. Diese Zuweisungen und Zuschüsse werden generell im Interesse des Landes gewährt. Gleichwohl sollten diese Ausgaben bei der Berechnung der für die Kreditobergrenze maßgeblichen Investitionssumme unberücksichtigt bleiben, weil sie zu keinem Vermögenszuwachs des Landes führen.

Bei dieser Betrachtungsweise läge somit die Nettokreditaufnahme im Hj. 2005 um 910,2 Mio. € über den für eigene Investitionen des Landes geleisteten Ausgaben in Höhe von 776,2 Mio. €.

Sofern darüber hinaus das haushaltmäßige Investitionsvolumen auch um die Ausgaben für Ersatzbeschaffungen und einem grob geschätzten Betrag für den Werteverzehr (kalkulatorische Abschreibung) bereinigt würde, wäre der Negativsaldo noch beträchtlich höher.

Auf der Basis eines insoweit eingengten Investitionsbegriffs bestünde somit in Baden-Württemberg wohl auf lange Sicht grundsätzlich (bei wirtschaftlicher Normallage) keinerlei Spielraum zur Aufnahme neuer Kredite. Von daher könnte eine wirksame Schranke zur Vermeidung einer weiteren Verschuldung implementiert werden, wenn man in dem oben ausgeführten Sinn den Investitionsbegriff enger fassen würde.

### **3.2 Betriebswirtschaftliche Betrachtung der Kreditfinanzierung**

Nach Art. 84 der LV besteht keine unmittelbare verfassungsrechtliche Verbindung zwischen konkreten Investitionen einerseits und deren Finanzierung andererseits. Aufgrund des Haushaltsgrundsatzes der Gesamtdeckung nach § 18 LHO kann deshalb nicht davon ausgegangen werden, dass Investitionen direkt aus Krediteinnahmen finanziert werden. Gleichwohl wäre es nach Auffassung des RH im Rahmen einer betriebswirtschaftlichen Betrachtung aber geboten, eine solche Verbindung zu ziehen. Denn das Ziel der verfassungsrechtlichen Kreditobergrenze impliziert die betriebs- und finanzwirtschaftliche Interpretation, dass Kredite grundsätzlich nur im Umfang und zur Finanzierung von Investitionsausgaben aufgenommen werden dürfen. Daraus leitet sich zugleich ab, dass die konsumtiven Haushaltsausgaben regelmäßig durch Steuern und andere reguläre Einnahmen (Gebühren u. Ä.) gedeckt werden müssen.

Der Zusammenhang von Kreditaufnahmen und Investitionen würde deutlicher erkennbar, wenn wie in Bayern (Art. 18 Abs. 5 Bayerische Haushaltsordnung) bei allen Investitionsmaßnahmen im Haushaltsplan jeweils einzeln anzugeben wäre, ob und in welchem Umfang diese durch Kredite finanziert werden.

### **3.3 Alternative Finanzierungsformen**

Der RH hat bereits im Rahmen der Beratenden Äußerung „Wirtschaftlichkeitsanalyse privater Investorenfinanzierungen für Hochbaumaßnahmen des Landes“ vom 24.05.1993 (Drs. 11/1994) als Ergebnis einer umfassenden empirischen Untersuchung festgestellt, dass moderne Finanzierungskonzepte, insbesondere Investorenfinanzierungen (Investorenmodelle, Investorenlösungen und Mietbau) wirtschaftliche Möglichkeiten zur Lösung der Unterbringungsprobleme von Behörden sein können.

Sofern bei solchen Finanzierungslösungen die Leasingraten konsumtiv veranschlagt werden, erhöhen diese nicht das haushaltsmäßige Investitionsvolumen. Danach wären die verfassungsrechtlichen Voraussetzungen für Kreditaufnahmen - abgesehen von der Ausnahmemöglichkeit bei einer Störung des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts - nicht mehr gegeben, wenn das Land alle eigenen Investitionen über Leasing finanzieren würde und somit keine Investitionsausgaben im Haushalt veranschlagt würden. Außerdem würde durch die bei Leasing vertragsimmanente Tilgung nach dem Prinzip „Pay-as-you-use“ eine strukturelle Überschuldung vermieden, falls die Leasingraten durch reguläre Haushaltsmittel gedeckt werden können. Die alternative Finanzierungsform ist geboten, wenn eine Vergleichsberechnung sie als wirtschaftlichere Lösung gegenüber einer konventionellen Finanzierung ausweist.

Da bereits ein erheblicher Teil der Bauinvestitionen des Landes sowie Beschaffungen von Fahrzeugen und Datenverarbeitungssystemen über Leasing oder Mietkauf realisiert werden, wäre es sinnvoll, das Gesamtvolumen der so finanzierten Investitionen im Haushaltsplan darzustellen. Für eine gesamtwirtschaftliche Analyse des Haushalts ist es wichtig, neben der üblichen, politisch bedeutsamen und schon immer dargestellten Investitionsquote für unmittelbar aus dem Haushalt finanzierte Beschaffungen, auch das Gesamtvolumen der über alternative Finanzierungen realisierten Beschaffungen betragsmäßig als zusätzliche Investitionen (nicht im haushaltsrechtlichen, aber im gesamtwirtschaftlichen Sinne) auszuweisen.

### **3.4 Vorbelastungen künftiger Haushalte**

Für die Beurteilung der finanziellen Lage des Landes sind außer den fundierten Schulden sowie den sog. verlagerten Verpflichtungen und den insoweit langfristig gegebenen Schuldendienstverpflichtungen auch die sonstigen Vorbelastungen künftiger Haushalte von großer Bedeutung. Derartige kreditnahe Verpflichtungen entstehen auch bei alternativen Finanzierungsformen (laufende oder später einmalig einzulösende Verpflichtungen).

Im Wesentlichen handelt es sich um die explosionsartig steigenden künftigen Pensionsverpflichtungen. Da der Barwert der künftigen Versorgungsleistungen die derzeitigen Kapitalmarktschulden des Landes schon jetzt wesentlich übersteigen dürfte, wiederholt der RH nachdrücklich seine Empfehlung in der Denkschrift 2003, Beitrag Nr. 3, Landesschulden, den Wert der künftigen Versorgungsleistungen im jährlichen Haushaltsplan in geeigneter Weise darzustellen.

### **3.5 Finanzpolitische Aspekte**

#### **3.5.1 Derzeitige Situation**

Nach der derzeitigen Haushaltsstruktur ist der finanzpolitische Spielraum des Landes bereits jetzt so eingeengt, dass für Landtag und Landesregierung fast keinerlei Raum für zukunftsorientiertes Handeln mehr besteht.

Dies ist darauf zurückzuführen, dass der Haushalt seit Langem weitgehend durch Ausgaben bestimmt wird, die nicht in vollem Umfang durch reguläre Einnahmen gedeckt werden können. Kurzfristig bestehen nur begrenzte Einsparmöglichkeiten, etwa im Wege der schon regelmäßigen, aber letztlich unzureichenden globalen Minderausgaben. Hinzu kommt, dass das Steueraufkommen in den zurückliegenden Jahren zurückgegangen ist und im Hj. 2004 auf dem Niveau des Jahres 1999 liegt. Deshalb hat sich das Finanzierungsdefizit in diesem Zeitraum erhöht und den finanziellen Handlungsspielraum weiter reduziert. Insoweit stellt sich die Beschlussfassung über die Haushaltspläne seit Jahren immer weniger als Königsrecht des Parlaments zur politischen Gestaltung dar, sondern erschöpft sich mehr oder weniger in dem Bemühen, den bestehenden rechtlichen und faktischen Vorgaben zu entsprechen und die Verfassungsmäßigkeit des Haushalts gerade noch sicher zu stellen.

Zugleich ist auch das in den Jahren 1999 und 2000 in absehbarer Zeit als realisierbar eingeschätzte Ziel der Nettonullverschuldung wieder in weite Ferne gerückt worden.

#### **3.5.2 Verwertung von Landesvermögen für laufende Ausgaben**

Die Möglichkeit, neue finanzpolitische Spielräume durch die Veräußerung von Vermögen zu gewinnen, begegnet zum einen grundsätzlichen Bedenken (Substanzverbrauch ohne bleibenden Gegenwert); sie ist zum anderen auch nur noch eingeschränkt vorhanden. Das Land hat in den vergangenen 25 Jahren bereits in großem Stil Vermögen veräußert und die Erlöse, teilweise entgegen der grundsätzlichen Zweckbindung nach § 113 Abs. 2 LHO (Grundstock), im Umfang von rd. 685 Mio. € zur Finanzierung des Gesamthaushalts, also zur Deckung von Haushaltslücken, eingesetzt, und im Umfang von rd. 1.061 Mio. € für Sonderfinanzierungen (Zukunftsoffensiven) verwendet. Darin nicht enthalten sind Vermögensveräußerungen durch die Landesstiftung gGmbH (s. Denkschrift 2005, Beitrag Nr. 11, Betätigungsprüfung bei der Landesstiftung Baden-Württemberg gGmbH).

Die haushaltsrechtliche Vorschrift, die den Substanzerhalt gewährleisten soll (§ 113 LHO), hat sich insoweit als nicht sehr wirkungsvoll erwiesen.

### 3.5.3 Ausblick

Ohne einschneidende Maßnahmen wird sich die prekäre Finanzsituation in absehbarer Zeit nicht verbessern.

Selbst wenn konjunkturbedingt die Steuereinnahmen wieder steigen sollten, ist es nach früheren Erfahrungen unwahrscheinlich, dass die Mehreinnahmen in vollem bzw. ausreichendem Umfang zur Haushaltskonsolidierung eingesetzt werden. Eine strukturelle Erhöhung der Einnahmen, und damit eine weitere Erhöhung des Staatsanteils, dürfte nach der beschlossenen Mehrwertsteuererhöhung nicht mehr in Betracht kommen.

Eine nachhaltige Reduzierung der Ausgaben hat sich bisher als schwierig erwiesen:

- Die Personalausgaben als größter Block im Landesetat können kurzfristig - etwa durch eine Verringerung der Bezüge (z. B. Wegfall oder Kürzung von Sonderzuwendungen und Zulagen) - insgesamt kaum reduziert werden. Vielmehr bedarf es aufgrund der in den nächsten Jahren explosionsartig steigenden Versorgungsausgaben erheblicher Anstrengungen, die derzeitige Personalausgabenquote auf dem heutigen Stand zu halten.
- Durch die nach der mittelfristigen Finanzplanung beabsichtigte Neuverschuldung ist ein nicht unerheblicher Anstieg der Zinsausgaben zu prognostizieren, zumal von dem historisch niedrigen Zinsniveau der zurückliegenden Jahre nach den Erfahrungen langjähriger Schwankungsverläufe und der unstreitig zunehmenden inflationären Tendenzen (weltnachfragebedingte Erhöhung der Rohstoff- und Energiepreise, Mehrwertsteuererhöhung) nicht auf Dauer ausgegangen werden kann.

Außerdem ist zu befürchten, dass sich das generell gute Rating der öffentlichen Körperschaften in Deutschland bei einer ungebremsten Ausweitung der Staatsverschuldung mit negativen Auswirkungen auf das Zinsniveau verschlechtern wird.

Auf der Basis der nach der mittelfristigen Finanzplanung vorgesehenen Kreditlinie und des jährlichen Refinanzierungsbedarfs (Umschuldungen) würde ein um 2 % höherer Normalzinssatz bei einer Bruttokreditaufnahme von derzeit etwa 6,5 Mrd. € je Jahr zu Mehrausgaben in Höhe von 130 Mio. € schon im ersten Jahr der Zinserhöhung führen. Aufgrund sehr unterschiedlicher Restlaufzeiten der Darlehen ist ein volles Durchschlagen der Zinserhöhung erst nach einigen Jahren zu erwarten; diese Entwicklung wird den Landeshaushalt dann aber mit jährlich bis zu rd. 800 Mio. € zusätzlich belasten.

Im Übrigen wird sich auch die demografische Entwicklung negativ auf die Entwicklung der Einnahmen und Ausgaben des Landes auswirken, weil z. B.

- das Steueraufkommen tendenziell sinken dürfte und
- die Ansprüche einer gealterten Bevölkerung an die öffentliche Hand eher steigen als zurückgehen werden.

### 3.5.4 Folgerungen

Die dargestellten Aspekte verdeutlichen die Notwendigkeit einschneidender Veränderungen im Finanzgebaren des Landes, um den notwendigen finanziellen Handlungsspielraum zurückzugewinnen. Ansonsten kann auch auf strukturell neu entstehende Risiken, die sich aus globalen und gesamtwirtschaftlichen Entwicklungen ergeben (z. B. Gefahren für die traditionelle Industrie wegen mangelnder Konkurrenzfähigkeit im internationalen Standortwettbewerb), nicht mehr reagiert werden.

Von daher ist eine nachhaltige Haushaltskonsolidierung, zunächst mit dem Ziel eines Haushaltsausgleichs ohne Nettokreditaufnahmen und mittel- bis langfristig der Erzielung von Haushaltsüberschüssen zum Abbau des Schuldenbergs, dringend geboten.

Nach einem vom Zentrum für Europäische Wirtschaftsforschung GmbH und der Bertelsmann Stiftung erstellten Schulden-Monitoring vom Juli 2005 beläuft sich der mittel- bis langfristige Konsolidierungsbedarf für den Haushalt des Landes je nach Betrachtungszeitraum auf 5,4 % bis 5,7 % des bereinigten Ausgabevolumens.

Danach müssten praktisch ab sofort jährlich rd. 2 Mrd. € eingespart werden. Dies erfordert drastische Maßnahmen in allen Ausgabenbereichen des Landes. Unerlässlich ist es, die Personalausgaben durch weitere Stelleneinsparungen nachhaltig zu senken. Die durchaus noch vorhandenen Effizienzpotenziale müssen konsequent ausgeschöpft werden. Darüber hinaus führt an einem Abbau staatlicher Aufgaben und kostenwirksamer Standards kein Weg vorbei. Außerdem bedarf es einer deutlichen Reduzierung der Ausgaben für Förderprogramme. Dieser Prozess muss alle freiwilligen staatlichen Leistungen einbeziehen, auch wenn sie rechtlich verankert sind.

## 4 Fazit und Vorschläge

### 4.1 Ursachen und Folgen der Verschuldung

In der Praxis wird die Haushalts- und Finanzwirtschaft der öffentlichen Hand durch die zur Erfüllung der Staatsaufgaben für erforderlich angesehenen Ausgaben bestimmt.

Der danach notwendige Finanzbedarf muss nicht zwingend durch Steuern und sonstige reguläre Einnahmen gedeckt werden. Vielmehr dürfen zur Herstellung des formellen Haushaltsausgleichs gemäß Art. 79 Abs. 1 Satz 2 LV auch Kredite aufgenommen werden, die sich grundsätzlich am Investitionsvolumen orientieren sollen.

In Baden-Württemberg ist es seit vielen Jahren herrschende Praxis, die strukturelle Differenz zwischen den regulären Einnahmen des Landes und den vom Parlament für notwendig gehaltenen Ausgaben durch eine jährliche Nettokreditaufnahme mit dem Ergebnis einer ständig steigenden Nettoneuverschuldung auszugleichen. Für den Umfang der Kreditaufnahme war in der Vergangenheit dabei zumeist nicht eine antizyklische Finanzpolitik, sondern allein das normale Finanzierungsdefizit maßgeblich.

Insoweit hat es das Land in der Vergangenheit versäumt, die Höhe der jährlichen Kreditaufnahme durch eine entschlossene Anpassung der Staatsausgaben an die verfügbaren regulären Einnahmen wirksam zu begrenzen bzw. die aufgelaufene Verschuldung durch Haushaltsüberschüsse etwa in Zeiten boomender Steuereinnahmen zurückzuführen.

Da nach dem Prinzip der Nettoneuverschuldung bestehende Schulden durch neue Kredite refinanziert werden und deshalb keine wirkliche Tilgung stattfindet, wird der finanzielle Handlungsspielraum angesichts des dadurch permanent wachsenden Schuldendienstes von Jahr zu Jahr enger.

Daher müssen gegenwärtig und künftig Kreditzinsen für in der Vergangenheit getätigte Investitionen bezahlt werden, denen infolge des inzwischen eingetretenen Werteverzehrs kein aktueller Gegenwert mehr gegenübersteht. Für Ersatzbeschaffungen sind erneute Kreditaufnahmen erforderlich.

#### **4.2 Empfehlungen des Rechnungshofs**

Die vorliegende Verschuldungssituation des Landes zeigt, dass die derzeit gegebenen rechtlichen Rahmenbedingungen für die Kreditaufnahme nicht ausreichen, um das notwendige disziplinierte Ausgabeverhalten zu erreichen.

Der RH schlägt deshalb vor, die überkommene Staatspraxis der jährlichen Nettokreditaufnahme in der Weise zu korrigieren, dass sich die Gesamtausgaben des Haushalts künftig grundsätzlich nach den regulären Einnahmen richten müssen und der Haushalt deshalb regelmäßig ohne Kredite auszugleichen ist.

Dieser grundlegende Paradigmenwechsel sollte - etwa in Anlehnung an die Regelung in der Bundesverfassung der Schweiz oder der Vorschrift in Art. 18 Abs. 1 der Bayerischen Haushaltsordnung - in der Landesverfassung und in der Landeshaushaltsordnung verankert werden.

Der RH spricht sich primär dafür aus, eine derartige Regelung mit Nachdruck zu verfolgen. Sie wäre nach dem Prinzip des „balanced budget“ am ehesten geeignet, die nach § 51a Haushaltsgrundsatzgesetz entsprechend Art. 104 des Vertrags zur Gründung der Europäischen Gemeinschaft und des europäischen Stabilitäts- und Wachstumspaktes anzustrebende Rückführung der Nettoneuverschuldung mit dem Ziel ausgeglichener Haushalte zu erreichen.

Der RH verkennt dabei nicht, dass das Ziel ausgeglichener Haushalte angesichts der derzeitigen Ausgabenstruktur des Landshaushalts kurzfristig nicht realisiert werden kann. Vielmehr bedarf es nach der vorgeschlagenen Änderung der rechtlichen Rahmenbedingungen für einen Weg aus der Schuldenfalle einer disziplinierten Ausgabenpolitik, die auch vor harten Einschnitten in überkommene Aufgaben und Ausgaben des Landes nicht zurückscheut.

Außerdem müssen selbstverständlich alle Einsparmöglichkeiten, etwa im Wege alternativer wirtschaftlicher Finanzierungsformen (s. Pkt. 3.3) unter Berücksichtigung der Vorbelastungen späterer Haushalte und der künftigen Leistungsfähigkeit des Landes, konsequent genutzt werden.

Im Übrigen dürfen Verbesserungen auf der Einnahmenseite künftig nicht mehr für zusätzliche Ausgabenwünsche der Ressorts genutzt werden.

Der RH hält deshalb ein generelles Moratorium für Mehrausgaben im Landshaushalt für geboten und unterstützt nachdrücklich den Beschluss der Landesregierung, die sich aus der Umsetzung der Koalitionsvereinbarung für die 16. Legislaturperiode des Deutschen Bundestags ergebenden Mehreinnahmen und/oder Minderausgaben ausschließlich zur Reduzierung der nach der Mittelfristigen Finanzplanung vorgesehenen Kreditlinie zu verwenden.



Sofern aus Gründen der Einheitlichkeit des Haushaltsrechts bei Bund und Ländern an der bisherigen Kreditfinanzierungsgrenze festgehalten werden soll, spricht sich der RH nachdrücklich dafür aus, dass künftig bei der Ermittlung des Investitionsvolumens zumindest die investiven Zuweisungen und Zuschüsse an Dritte (insbesondere Kommunen) sowie die Erlöse aus Vermögensveräußerungen in Abzug gebracht werden. Eine solche restriktivere Auslegung des Investitionsbegriffs könnte der weiteren Ausuferung der Verschuldung des Landes entgegen wirken.

## 5 Stellungnahme des Ministeriums

Das FM weist darauf hin, dass das Land die verfassungsmäßige Verschuldungsgrenze im Hj. 2005 und in der Vergangenheit eingehalten habe. Nach dem materiellen Gehalt der Finanzverfassungen von Bund und Ländern seien Investitionsausgaben solche Ausgaben, die bei makroökonomischer Betrachtung die Produktionsmittel der Volkswirtschaft erhalten, vergrößern oder verbessern. Entsprechend dieser gesamtwirtschaftlichen Sicht könne nicht auf eine zivilrechtliche Zuordnung von Vermögensgegenständen nach dem Rechtsträgerprinzip abgestellt werden. Insoweit sei die Forderung des RH, die Zuweisungen und Zuschüsse des Landes für Investitionen Dritter bei der Berechnung der Investitionssumme unberücksichtigt zu lassen, aus der Verfassung nicht abzuleiten.

Da für die Kreditaufnahme seit der Haushaltsreform anstelle der objektbezogenen Betrachtung der situationsbezogene Deckungsgrundsatz gelte, könne auch nicht auf eine betriebswirtschaftliche Sicht der Kreditfinanzierung abgestellt werden.

Das FM ist außerdem der Auffassung, dass die vom RH verstärkt geforderten alternativen Finanzierungsmodelle - insbesondere Leasing - die Verschuldungsproblematik nicht lösen können, weil alle finanzwirksamen Maßnahmen, bei denen die Kosten nicht nur durch konkrete Entgeltzahlungen gedeckt werden können, letztlich aus allgemeinen Deckungsmitteln finanziert werden müssen.

## 6 Schlussbemerkung

Das FM gibt die herrschende Meinung zur Definition des Investitionsbegriffs zutreffend wieder. Gleichwohl hält der RH an seiner Auffassung fest, dass die vorgeschlagene engere Auslegung zu einer Verschuldungsbegrenzung beitragen würde. Diese Meinungsunterschiede werden jedoch obsolet, wenn die von der Landesregierung angestrebte Nettonullverschuldung in absehbarer Zeit tatsächlich erreicht und dies rechtlich auf Dauer gewährleistet wird.