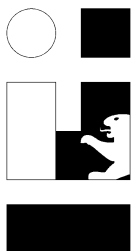


Auszug aus Denkschrift 2009

zur Haushalts- und Wirtschaftsführung des Landes Baden-Württemberg
mit Bemerkungen zur Haushaltsrechnung für das Haushaltsjahr 2007

Beitrag Nr. 3
Landesschulden



Rechnungshof Baden-Württemberg

3

Landesschulden

Das Land hat im Haushaltsjahr 2008 erstmals keine zusätzlichen Kredite aufgenommen. Dies ist uneingeschränkt positiv zu bewerten. Nach Auffassung des Rechnungshofs sind ausgeglichene Haushalte auf Dauer jedoch nur zu erreichen, wenn die Ausgaben strukturell und nachhaltig gesenkt werden.

1 Verschuldungslage

1.1 Schuldenentwicklung

Das Land hat im Haushaltsjahr 2008 erstmals keine neuen Kredite aufgenommen. Die Landesschulden und die auf Dritte verlagerten Verpflichtungen haben sich gegenüber dem Vorjahr, wie in Tabelle 1 dargestellt, verändert.

Tabelle 1

Schuldenentwicklung (in Mio. Euro)

Schuldenart	31.12.2008	31.12.2007	Veränderung +/-
Kreditmarktmittel im engeren Sinne	41.057,9	41.138,2	-80,3
Schulden bei der Sozialversicherung	646,7	571,7	+75,0
Kreditmarktschulden	41.704,6	41.709,9	-5,3
Verpflichtungen beim Bund und Lastenausgleichsfonds (für den Wohnungsbau)	1.369,6	1.413,7	-44,1
Fundierte Schulden	43.074,2	43.123,6	-49,4
Verlagerte Verpflichtungen	970,3	1.038,4	-68,1
Schulden insgesamt	44.044,5	44.162,0	-117,5
Vergleich zum Haushaltsjahr 2007			+579,7

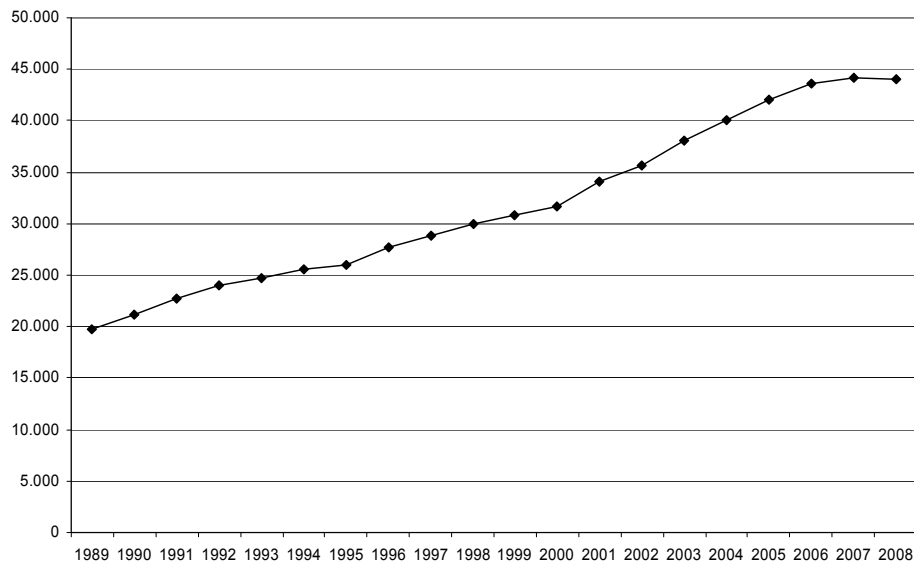
Danach haben sich die Schulden, einschließlich der verlagerten Verpflichtungen, im Haushaltsjahr 2008 um insgesamt 117,5 Mio. Euro verringert.

Im Jahr 2008 nahm das Land aufgrund der Ermächtigung im Staatshaushaltsgesetz an einem Tag (Vorjahr: 9 Tage) Kassenverstärkungskredite im Umfang von 250.000 Euro in Anspruch. Am 31.12.2008 waren keine Kassenkredite aufgenommen.

Die Entwicklung der Landesschulden und der verlagerten Verpflichtungen in den letzten zwanzig Jahren zeigt die Abbildung.

Abbildung

Schuldenentwicklung 1989 bis 2008 (in Mio. Euro)



1.2 Haushaltmäßige Kreditaufnahme und Tilgung

Im Haushaltsjahr 2008 wurden am Kapitalmarkt 8.924,1 Mio. Euro neue Darlehen aufgenommen. Gleichzeitig wurden 8.929,4 Mio. Euro getilgt. Somit haben sich die Kreditmarktschulden 2008 um 5,3 Mio. Euro reduziert. Zum Ende des Haushaltsjahres 2008 waren noch nicht in Anspruch genommene Kreditermächtigungen früherer Haushaltsjahre in Form von Einnahmeresten in Höhe von 968,1 Mio. Euro vorhanden. Da das Haushaltsjahr 2008 mit einem kassenmäßigen Überschuss in Höhe von 744,1 Mio. Euro abgeschlossen hat und kassenmäßige Überschüsse der Haushaltsjahre 2006 und 2007 in Höhe von 796,6 Mio. Euro haushaltsmäßig noch nicht vereinnahmt sind (siehe Beitrag Nr. 1), wären im Haushaltsjahr 2008 höhere Tilgungen oder höhere Rücklagenbildungen möglich gewesen.

Von der nach dem Staatshaushaltsplan für das Haushaltsjahr 2008 in der Fassung der Anlage zum Gesetz über die Feststellung eines Nachtrags zum Staatshaushaltsplan für die Jahre 2007 und 2008 vom 21.12.2007 (Gesetzblatt für Baden-Württemberg 2007, Seite 609) im Kreditfinanzierungsplan vorgesehenen Schuldentilgung von 250 Mio. Euro wurde abgesehen. Auch von der in § 4a des Staatshaushaltsgesetzes 2007/08 in der Fassung des Zweiten Nachtrags zum Staatshaushaltsplan für das Haushaltsjahr 2008 vom 14.10.2008 (Gesetzblatt für Baden-Württemberg 2008, Seite 332) enthaltenen Ermächtigung zur zusätzlichen Schuldentilgung im Umfang von 100 Mio. Euro aus dem rechnungsmäßigen Überschuss des Jahres 2007 hat das Finanzministerium keinen Gebrauch gemacht.

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 Tabelle 2.

Tabelle 2

Kreditaufnahme und Schuldendienst 1999 bis 2008
(in Mio. Euro)

Haus- halts- jahr	Bruttokredit- aufnahme	Nettokredit- aufnahme	Zins- und Tilgungs- aufwand für Kreditmarktmittel	Schuldendienst/ Finanzierungsauf- wand für verlagerte Verpflichtungen	Schulden- dienst insgesamt
1999	3.578,5	511,0	4.663,7	160,7	4.824,4
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

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, Ausgabe-Titelgruppe 86 - ohne Titel 563 86 Ausgleichsstock - und bei Kapitel 1230 Titel 571 01) sind im Haushaltsjahr 2008 gegenüber dem Vorjahr um 3.370,6 Mio. Euro gestiegen. Dies ist auf höhere Tilgungsaufwendungen gegenüber dem Haushaltsjahr 2007 zurückzuführen.

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 2008 auf 260,5 Mio. Euro. Darin sind auch die Ersatzleistungen an die L-Bank für die Finanzierung des Darlehensanteils des Landes bei der Ausbildungsförderung für Studierende in Höhe von 30,6 Mio. Euro 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 Haushaltsjahr 2008 auf 11.047,3 Mio. Euro. Dementsprechend betrug der Anteil des gesamten Schuldendienstes an den Gesamtausgaben (einschließlich der haushaltsmäßig nicht ausgewiesenen Tilgungsausgaben in Höhe von 8.929,4 Mio. Euro) des Landes 24,8 % (Vorjahr 18,9 %).

Der Aufwand für den Schuldendienst entsprach somit rund einem Viertel der Gesamtausgaben und 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 31.12.2008 auf 41.704,6 Mio. Euro. Die Pro-Kopf-Verschuldung betrug danach 3.878 Euro und hat sich gegenüber dem Vorjahr um 0,1 % verringert; in allen Flächenländern belief sie sich durchschnittlich - bei einer Reduzierung um 0,2 % - auf 5.082 Euro (Vorjahr 5.091 Euro). Zur Pro-Kopf-Verschuldung im Einzelnen siehe Tabelle 3.

Tabelle 3

Pro-Kopf-Verschuldung 2007 und 2008

Land	Schuldenstand	Schulden je Kopf			
	2008	2008	2007	Veränderung	
	in Mio. Euro	in Euro	in Euro	in Euro	in %
Bayern	22.116,2	1.767	1.821	-54	-3,0
Sachsen	9.584,0	2.279	2.613	-334	-12,8
Baden-Württemberg	41.704,6	3.878	3.881	-3	-0,1
Hessen	30.555,3	5.034	4.937	+97	+2,0
Mecklenburg-Vorpommern	9.915,6	5.927	5.971	-44	-0,7
Niedersachsen	50.208,6	6.301	6.191	+110	+1,8
Nordrhein-Westfalen	113.599,6	6.322	6.335	-13	-0,2
Rheinland-Pfalz	25.722,3	6.369	6.348	+21	+0,3
Thüringen	15.319,0	6.724	6.826	-102	-1,5
Brandenburg	17.209,0	6.803	6.827	-24	-0,4
Schleswig-Holstein	22.372,3	7.891	7.772	+119	+1,5
Sachsen-Anhalt	19.808,0	8.259	8.269	-10	-0,1
Saarland	9.494,2	9.184	8.795	+389	+4,4

Wie bisher liegt Baden-Württemberg auf dem drittbesten Platz aller Flächenländer und auf dem zweitbesten Platz der acht alten Flächenländer. Gemessen an der Veränderung gegenüber dem Vorjahr nimmt Baden-Württemberg nur einen Mittelplatz ein.

2 Zinsausgaben und Steueraufkommen

Das Steueraufkommen des Landes belief sich im Haushaltsjahr 2008 auf 28.002 Mio. Euro und ist gegenüber dem Vorjahr um 1.061 Mio. Euro (+3,9 %) gestiegen. Unter Berücksichtigung der Mehrausgaben im Länderfinanzausgleich und im kommunalen Finanzausgleich ergaben sich gegenüber dem Haushaltsansatz Nettosteuerermehreinnahmen in Höhe von 800 Mio. Euro. Die Steuerdeckungsquote, d. h. das Verhältnis der Steuereinnahmen zu den bereinigten Gesamtausgaben, hat sich im Haushaltsjahr 2008 mit 81,2 % gegenüber dem Vorjahr (82 %) geringfügig verschlechtert.

Für die Kreditmarktschulden sind im Haushaltsjahr 2008 Zinsausgaben in Höhe von 1.857 Mio. Euro (Vorjahr 1.927 Mio. Euro) angefallen. Danach musste ein Anteil von 6,6 % des Steueraufkommens (Vorjahr 7,2 %) zur Deckung der Zinsverpflichtungen verwendet werden.

Die Reduzierung der Zinsausgaben gegenüber dem Vorjahr um 70 Mio. Euro (-3,6 %) und die auch darauf beruhende Verbesserung der Zins-Steuer-Quote sind auf die vorteilhafte Refinanzierung aufgrund des für Schuldner noch günstiger gewordenen Zinsniveaus zurückzuführen.

3 Ausgabenstruktur

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

Tabelle 4

Entwicklung der wesentlichen Ausgabearten

Haushaltsjahr	Bereinigte Gesamtausgaben	Personal- ausgaben		Investitions- ausgaben		Sächliche Verwaltungs- ausgaben		Zu- weisungen/ Zuschüsse ¹		Zinsen für Kreditmarkt- schulden	
	in Mio. Euro	in Mio. Euro	in %	in Mio. Euro	in %	in Mio. Euro	in %	in Mio. Euro	in %	in Mio. Euro	in %
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
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

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

Die bereinigten Gesamtausgaben sind im Haushaltsjahr 2008 gegenüber dem Vorjahr um 1.611 Mio. Euro (+4,9 %) auf 34.472 Mio. Euro gestiegen. Davon entfielen 14.839 Mio. Euro (43,1 %) auf Zuweisungen und Zuschüsse einschließlich Finanzausgleichsleistungen an Länder und Gemeinden, die sich gegenüber dem Vorjahr um 1.112 Mio. Euro (+8,1 %) erhöht haben.

Da sich die Personalausgaben im Verhältnis zu den Gesamtausgaben deutlich geringer erhöht haben (+1,9 %), ist die Personalausgabenquote um 1,1 Prozentpunkte auf 37,9 % gesunken.

Durch höhere Investitionsausgaben im Haushaltsjahr 2008 im Vergleich zum Vorjahr um 174 Mio. Euro (+6,3 %) hat sich die Investitionsquote im Haushaltsjahr 2008 gegenüber dem Vorjahr um 0,1 Prozentpunkte geringfügig auf 8,5 % verbessert.

Die sächlichen Verwaltungsausgaben haben sich nominal um 148 Mio. Euro und prozentual von 4,8 % auf 5,0 % erhöht.

Die Zinsausgabenquote ist im Haushaltsjahr 2008 durch die Verringerung der Zinsausgaben um 70 Mio. Euro (-3,6 %) gegenüber dem Vorjahr von 5,9 % auf 5,4 % gesunken.

4 Beurteilung und Fazit

Das Steueraufkommen des Landes ist in den Haushaltsjahren 2006 bis 2008 aufgrund der guten konjunkturellen Lage in dieser Periode beträchtlich gestiegen. Im Haushaltsjahr 2008 haben sich die Steuereinnahmen gegenüber dem Vorjahr nochmals um 1.061 Mio. Euro (+3,9 %) erhöht. Gegenüber dem Haushaltsjahr 2005 ergibt sich eine Steigerungsrate von 26 %. Insgesamt sind dem Land 2006 bis 2008 gegenüber 2005 Steuermehreinnahmen in Höhe von 5.774 Mio. Euro zugeflossen. Dadurch hat sich die Haushaltsslage des Landes in den letzten Jahren beträchtlich verbessert. Die im Haushaltsjahr 2008 erreichte Nettonullverschuldung bzw. die geringe Schuldentilgung von netto 5,3 Mio. Euro sind somit letztlich auf das überdurchschnittlich gestiegene Steueraufkommen in den letzten Jahren zurückzuführen. Die hohen Steuereinnahmen ließen es überdies zu, in den Haushaltsjahren 2007 und 2008 die in Tabelle 5 dargestellten Sondervermögen und Rücklagen zu bilden.

Tabelle 5

Sondervermögen und Rücklagen 2007 und 2008

Bezeichnung	Zuführungen in Euro
Rücklage für Steuermindereinnahmen und sonstige Haushaltsrisiken (siehe Kapitel 1212 Titel 919 01)	749.976.600
Rücklage gemäß § 42a Landeshaushaltsordnung aufgrund unerwarteter Steuermehreinnahmen (siehe Kapitel 1212 Titel 919 02)	965.690.000
Sondervermögen „Baden-Württemberg 21“ (siehe Kapitel 1212 Titel 919 03)	357.487.500
Rücklage für Impulsprogramm Baden-Württemberg (siehe Kapitel 1212 Titel 919 04)	178.000.000
Summe	2.251.154.100

Darüber hinaus wurden im Haushaltsjahr 2007 dem neu errichteten Versorgungsfonds des Landes Baden-Württemberg 500 Mio. Euro zugeführt (siehe Kapitel 1212 Titel 919 10). Trotz dieser beträchtlichen Zuführungen zu Rücklagen, Fonds und Sondervermögen konnten in den Haushaltsjahren 2006 bis 2008 noch Kassenüberschüsse in Höhe von insgesamt 1.994.743.940,29 Euro erwirtschaftet werden.

Der Rechnungshof sieht es grundsätzlich positiv, dass durch die gebildeten Rücklagen und Sondervermögen vorausschauend Vorsorge für den vorhersehbaren Einbruch der Steuereinnahmen infolge der jetzigen Wirtschaftskrise getroffen wurde, um insoweit das in § 18 Landeshaushaltsordnung verankerte grundsätzliche Verschuldungsverbot auf Dauer sicherzustellen. Allerdings muss stets geprüft werden, ob eine Tilgung von Altschulden wirtschaftlicher wäre.

Dies gilt auch für die Verwendung der haushaltsmäßig noch nicht vereinnahmten Überschüsse der Haushaltsjahre 2006, 2007 und 2008. Nach Auffassung des Rechnungshofs hätten die Überschüsse der Haushaltsjahre 2006 und 2007 in vollem Umfang spätestens im Haushaltsplan 2009 veranschlagt werden müssen (siehe Denkschrift 2009, Beitrag Nr. 1, Haushaltsrechnung des Landes für das Haushaltsjahr 2007). Der Landtag als Haushaltsgesetzgeber muss nämlich entscheiden, ob mit der überschüssigen Liquidität alte Schulden getilgt oder Rücklagen gebildet werden sollen. Hierzu ist von der Landesregierung die Wirtschaftlichkeit der jeweiligen Alternative darzulegen.

Der Rechnungshof erneuert im Übrigen seine langjährige Forderung, die Haushaltssanierung von der Ausgabenseite her nachhaltig, also durch strukturelle Einsparmaßnahmen, voranzutreiben. Die Verbesserung der Haushaltssituation infolge außerordentlich hoher Steuereinnahmen sollte den Blick auf die absehbare künftige Entwicklung nicht verschleiern. Der erkennbare drastische Einbruch der Steuereinnahmen als Folge der derzeitigen Wirtschaftskrise wird sehr schnell wieder in Erinnerung rufen, dass dauerhaft ausgeglichene Haushalte nur durch strikte Ausgabendisziplin und den Abbau staatlicher Aufgaben sichergestellt werden können.

5 Landesschuldbuch

Das Landesschuldbuch erbringt den ordnungsgemäßen Nachweis über die Buchschulden des Landes. Der Rechnungshof hat die im Haushaltsjahr 2008 in das Landesschuldbuch eingetragenen Schuldbuchforderungen geprüft. Die Prüfung hat keine Beanstandungen ergeben.

6 Stellungnahme des Ministeriums

Das Finanzministerium weist darauf hin, dass die im Haushaltsjahr 2008 geplante Schuldentilgung angesichts der Finanz- und Wirtschaftskrise nicht vorgenommen wurde. Vielmehr hätten die Landesregierung und der Landtag mit dem Staatshaushaltsplan 2009 beschlossen, mit den zur Schuldentilgung vorgesehenen Mitteln die Finanzierung des Landesinfrastrukturprogramms und die Kofinanzierung des Zukunftsinvestitionsprogramms des Bundes sicherzustellen.

Hinsichtlich der Verwendung der Kassenüberschüsse verweist das Finanzministerium auf die Zulässigkeit der Rücklagenbildung entsprechend der Gesetzesbegründung zu § 42a LHO (siehe Landtagsdrucksache 14/661). Über die Verwendung der Überschüsse werde im Zusammenhang mit der Erstellung des Rechnungsabschlusses für das Haushaltsjahr 2008 und der Aufstellung des Entwurfs des Staatshaushaltsplans 2010/2011 bzw. eines weiteren Nachtragshaushalts 2009 unter Beachtung des Wirtschaftlichkeitsgrundsatzes entschieden.

Das Finanzministerium sei bemüht, das Liquiditätsmanagement so wirtschaftlich wie möglich zu gestalten.

Durch die Kapitalmarktkrise hätten im Jahr 2008 die Habenzinsen für die liquiden Mittel zeitweise über den Sollzinsen für die Kreditneuaufnahme gelegen.