

Auszug aus

Denkschrift 2011

zur Haushalts- und Wirtschaftsführung
des Landes Baden-Württemberg

Beitrag Nr. 3

Landesschulden



Baden-Württemberg

RECHNUNGSHOF

Landesschulden

Das Land hat im Haushaltsjahr 2010 1,6 Mrd. Euro neue Kredite aufgenommen. Nach der Kreditlinie in der mittelfristigen Finanzplanung ist bis 2013 mit einer weiteren Neuverschuldung von 1,9 Mrd. Euro zu rechnen. Um den gesetzlichen Vorgaben zur Schuldenbegrenzung zu entsprechen und das strukturelle Defizit des Landeshaushalts zu beseitigen, ist strikte Haushaltsdisziplin erforderlich.

1 Verschuldungslage

1.1 Schuldenentwicklung

Das Land hatte in den Haushaltsjahren 2008 und 2009 keine neuen Kredite aufgenommen. 2010 nahmen jedoch die Landesschulden und die auf Dritte verlagerten Verpflichtungen gegenüber dem Vorjahr um 1.517,5 Mio. Euro zu.

Tabelle 1: Schuldenentwicklung (in Mio. Euro)¹

Schuldenart	31.12.2009	31.12.2010	Veränderung +/-
Kreditmarktmittel im engeren Sinne	41.097,0	42.687,3	+1.590,3
Schulden bei der Sozialversicherung	+591,7	+640,7	+49,0
Kreditmarktschulden insgesamt	41.688,7	43.328,0	+1.639,3
Verpflichtungen beim Bund und bei anderen Ländern	+1.313,3	+1.242,7	-70,6
Fundierte Schulden insgesamt	43.002,0	44.570,7	+1.568,7
Verlagerte Verpflichtungen	+887,7	+863,6	-24,1
Schulden insgesamt	43.889,7	45.434,3	+1.544,6

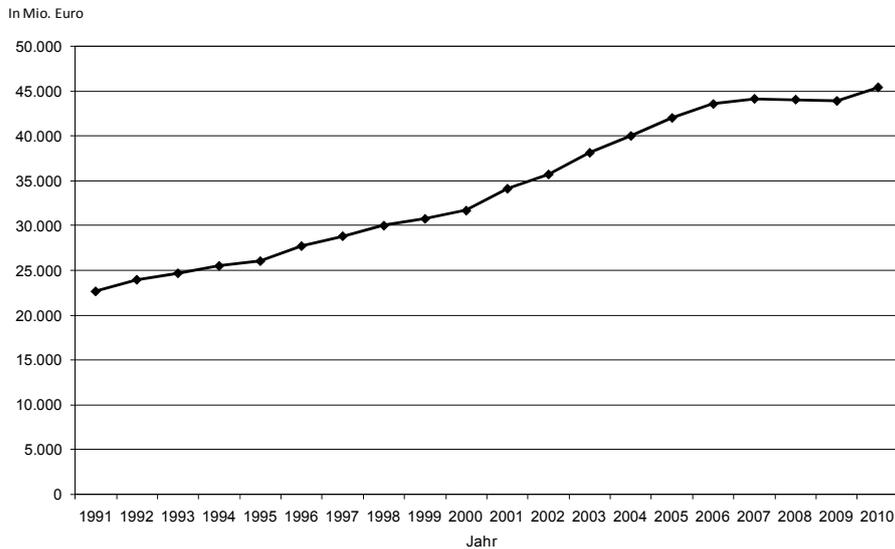
¹ Zum Teil Rundungsdifferenzen.

Im Haushaltsjahr 2009 konnten die Schulden um 154,8 Mio. Euro reduziert werden. Dagegen wurden 2010 wieder neue Schulden in erheblichem Umfang gemacht.

2010 nahm das Land aufgrund der Ermächtigung im Staatshaushaltsgesetz an sieben Tagen (Vorjahr: zwei Tagen) Kassenverstärkungskredite im Umfang von maximal 31,3 Mio. Euro in Anspruch. Am 31.12.2010 waren keine Kassenkredite aufgenommen.

Die Landesschulden sind zum Jahresende 2010, allen Planungen und guten Absichten zum Trotz, auf einen neuen Höchststand angestiegen.

Abbildung: Schuldenentwicklung 1991 bis 2010



Von 1991 bis 2010 haben sich die Landesschulden von 22 Mrd. Euro auf über 45 Mrd. Euro mehr als verdoppelt.

1.2 Haushaltmäßige Kreditaufnahme und Tilgung

Im Haushaltsjahr 2010 wurden am Kapitalmarkt 7.302,5 Mio. Euro neue Darlehen aufgenommen. Gleichzeitig wurden 5.663,2 Mio. Euro getilgt. Somit haben sich die Kreditmarktschulden 2010 um 1.639,3 Mio. Euro erhöht. Zum Ende des Haushaltsjahres 2010 waren noch nicht in Anspruch genommene Kreditermächtigungen früherer Haushaltsjahre in Form von Einnahmeresten von 967,8 Mio. Euro vorhanden.

Das Haushaltsjahr schloss 2010 mit einem kassenmäßigen Überschuss von 730 Mio. Euro ab (Vorjahr: kassenmäßiger Überschuss von 58.000 Euro).

1.3 Kreditaufnahme und Schuldendienst

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

Tabelle 2: Kreditaufnahme und Schuldendienst 2001 bis 2010 (in Mio. Euro)

Haus- halts- jahr	Brutto- kredit- aufnahme	Netto- kredit- aufnahme	Zins- und Til- gungsaufwand für Kredit- marktmittel	Schuldendienst/ Finanzierungsauf- wand für verlagerte Verpflichtungen	Schulden- dienst insgesamt
2001	4.884,5	2.257,21 ¹	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
2010	7.302,5	1.639,3	7.492,3	186,4	7.678,7

¹ 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 2010 gegenüber dem Vorjahr um 462 Mio. Euro verringert. Dies ist insbesondere darauf zurückzuführen, dass 2010 wesentlich weniger als 2009 getilgt wurde.

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 2010 auf 186,4 Mio. Euro. Darin sind auch die Ersatzleistungen an die L-Bank von 27 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 2010 auf 7.678,7 Mio. Euro. Dementsprechend betrug der Anteil des gesamten Schuldendienstes an den Ausgaben (einschließlich der haushaltsmäßig nicht ausgewiesenen Tilgungsausgaben von 5.663,2 Mio. Euro) des Landes 18,3 Prozent (Vorjahr: 19,9 Prozent).

Der Aufwand für den Schuldendienst entsprach somit fast 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 31.12.2010 auf 43.328 Mio. Euro. Die Pro-Kopf-Verschuldung betrug 4.031 Euro. Gegenüber dem Vorjahr (3.879 Euro) hat sie sich deutlich erhöht. Außer in Sachsen und Mecklenburg-Vorpommern stieg die Pro-Kopf-Verschuldung in allen anderen Flächenländern. Zur Pro-Kopf-Verschuldung im Einzelnen siehe Tabelle 3.

Tabelle 3: Pro-Kopf-Verschuldung 2009 und 2010

Land	Schuldenstand	Schulden je Kopf			
	2010	2010	2009	Veränderung	
	In Mio. Euro	In Euro	In Euro	In Euro	In Prozent
Sachsen	6.544,4	1.576	1.649	-73	-4,4
Bayern	29.258,2	2.337	2.206	131	5,9
Baden-Württemberg	43.328,0	4.031	3.879	152	3,9
Mecklenburg-Vorpommern	9.806,5	5.956	5.979	-23	-0,4
Hessen	37.140,0	6.125	5.513	612	11,1
Niedersachsen	54.030,3	6.811	6.477	334	5,2
Nordrhein-Westfalen	123.230,5	6.903	6.734	169	2,5
Rheinland-Pfalz	28.112,6	7.016	6.711	305	4,5
Brandenburg	17.756,0	7.081	6.929	152	2,2
Thüringen	16.231,9	7.243	6.959	284	4,1
Sachsen-Anhalt	20.542,0	8.761	8.368	393	4,7
Schleswig-Holstein	25.629,8	9.052	8.545	507	5,9
Saarland	11.288,7	11.069	10.304	765	7,4

Wie bisher liegt Baden-Württemberg auf dem drittbesten Platz aller Flächenländer und auf dem zweitbesten Platz der acht alten Flächenländer nach Bayern.

2 Steueraufkommen und Zinsausgaben

Das Steueraufkommen des Landes belief sich im Haushaltsjahr 2010 auf 24.799,2 Mio. Euro und ist gegenüber dem Vorjahr um 66 Mio. Euro (0,3 Prozent) gestiegen. Unter Berücksichtigung der um 744 Mio. Euro geringeren Ausgaben im Länderfinanzausgleich und von über 400 Mio. Euro höheren Ausgaben im kommunalen Finanzausgleich sowie der Kraftfahrzeugsteuerersatzleistung des Bundes ergaben sich gegenüber dem Vorjahr Netto-Steuererhöhungen von 1.026 Mio. Euro. Die Steuerdeckungsquote, d. h. das Verhältnis der Steuereinnahmen zu den bereinigten Gesamtausgaben, hat sich im Haushaltsjahr 2010 mit 69,6 Prozent gegenüber dem Vorjahr (71,5 Prozent) nochmals verschlechtert.

Für die fundierten Schulden sind im Haushaltsjahr 2010 Netto-Zinsausgaben von 1.836 Mio. Euro (Vorjahr: 1.602 Mio. Euro) angefallen. Danach musste ein Anteil von 7,4 Prozent des Steueraufkommens (Vorjahr: 6,5 Prozent) zur Deckung der Zinsverpflichtungen verwendet werden.

Tabelle 4: Kreditmarktschulden und -zinsen

Jahr	Schuldenstand 31.12.	Zinsen	Durchschnittszinssatz
	In Mio. Euro	In Mio. Euro	In Prozent
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
2010	43.328,0	1.845,2 ⁴	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.

⁴ Haushaltsmäßig nach Netto-Prinzip ausgewiesen 1.829,0 Mio. Euro.

Die Zinsen für die Kreditmarktschulden sind in den zurückliegenden Jahren trotz der beträchtlichen Neuverschuldung zwischen 2001 und 2006 aufgrund des niedrigen Zinsniveaus nur moderat gestiegen. In den Jahren 2007 bis 2009 sind die Zinszahlungen sogar gesunken. Dies ist durch das in diesen Jahren gesunkene Zinsniveau begründet. Seit 2010 steigen die Zinszahlungen wieder. Die Phase sinkender Zinssätze könnte beendet sein.

Zum 31.12.2010 hatte das Land 43.328 Mio. Euro Schulden. Davon waren 42.903 Mio. Euro Schulden mit festem Zinssatz gesichert. Nur 425 Mio. Euro der Schulden hatten keine Zinsobergrenze. Die Restlaufzeit der Zinsfest-schreibungen beträgt im Durchschnitt sieben Jahre. In den kommenden Jahren sind folgende Kreditvolumina neu aufzunehmen:

Tabelle 5: Kreditfinanzierungen in den Jahren 2011 bis 2014 (in Mio. Euro)

	2011	2012	2013	2014
Auslaufende Zinsfestschreibungen	7.112	6.970	5.765	6.066
Geplante Nettokreditaufnahmen	810	700	400	-
Summe Kreditaufnahmen	7.922	7.670	6.165	6.066
Davon durch Vereinbarungen zinsgesichert	1.500	-	-	-
Nicht zinsgesicherte Kreditaufnahmen	6.422	7.670	6.165	6.066

Das Land muss 2011 bis 2014 jährlich brutto zwischen 6,1 Mrd. Euro und 7,9 Mrd. Euro Kredite aufnehmen. Bei steigenden Zinsen werden sich dadurch die Zinszahlungen deutlich erhöhen.

3 Ausgabenstruktur

Tabelle 6 zeigt die Entwicklung der wesentlichen Ausgabearten und die prozentualen Anteile an den bereinigten Gesamtausgaben des Landes in den letzten zehn Jahren.

Tabelle 6: Entwicklung der wesentlichen Ausgabearten

Haushaltsjahr	Bereinigte Gesamtausgaben	Personalausgaben		Investitionsausgaben		Sächliche Verwaltungsausgaben		Zuweisungen/ ¹ Zuschüsse		Zinsen für Kreditmarktschulden	
	In Mio. Euro	In Mio. Euro	In Prozent	In Mio. Euro	In Prozent	In Mio. Euro	In Prozent	In Mio. Euro	In Prozent	In Mio. Euro	In Prozent
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
2010	35.654	14.022	39,3	3.864	10,8	1.649	4,6	14.211 (7.320)	39,9	1.830	5,1

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

Die bereinigten Gesamtausgaben sind im Haushaltsjahr 2010 gegenüber dem Vorjahr um 1.079 Mio. Euro (3,1 Prozent) auf 35.654 Mio. Euro deutlich gestiegen. Auch die Personalausgaben haben sich um 3,2 Prozent gegenüber dem Vorjahr erhöht. Daher ist die Personalausgabenquote mit 39,3 Prozent gleich hoch geblieben.

Auch 2010 wurden wieder neue Landesbetriebe (3) gegründet. Der Vergleich der Personalkostenquote über die vergangenen Jahre zeigt daher keine relevante Entwicklung auf. Insbesondere seit 2005 wurden in erheblichem Umfang Personalausgaben in Sachausgaben (Zuschüsse) umgeschichtet.

Die Zuweisungen und Zuschüsse einschließlich Finanzausgleichsleistungen an Länder und Gemeinden sind gegenüber dem Vorjahr um 171 Mio. Euro

(1,2 Prozent) gesunken. Durch 557 Mio. Euro (16,8 Prozent) höhere Investitionsausgaben im Haushaltsjahr 2010 im Vergleich zum Vorjahr hat sich die Investitionsquote gegenüber dem Vorjahr um 1,2 Prozentpunkte auf 10,8 Prozent verbessert. Die sächlichen Verwaltungsausgaben sind nahezu unverändert. Sie sind leicht um 17 Mio. Euro gestiegen; ihr Anteil an den Ausgaben beträgt 4,6 Prozent.

Die Zinsausgaben haben sich gegenüber dem Vorjahr um 229 Mio. Euro (14,3 Prozent) erhöht. Somit ist die Quote der Zinsausgaben im Haushaltsjahr 2010 von 4,6 Prozent auf 5,1 Prozent gestiegen.

4 Rücklagen und Haushaltsüberschüsse

In den Haushaltsjahren 2007 und 2008 wurden aufgrund des hohen Steuer-aufkommens 1.882 Mio. Euro Rücklagen gebildet. Hiervon wurden 2009 entsprechend der im Haushalt festgelegten Zweckbindung (Kleinkindbetreu-ung, Landeserziehungsgeld, Qualitätsoffensive Bildung, Impulsprogramm) und um Finanzierungslücken zu decken rund 472 Mio. Euro entnommen. 2010 konnten per saldo weitere 40 Mio. Euro Rücklagen gebildet werden. Somit waren Ende 2010 noch 1,45 Mrd. Euro solcher Rücklagen vorhanden. Im Staatshaushaltsplan 2011 sind 886 Mio. Euro Entnahmen aus diesen Rücklagen veranschlagt. Davon ausgehend standen Anfang 2011 noch 564 Mio. Euro Mittel aus Rücklagen für den Haushaltsvollzug, etwa zur De-ckung von Mehrausgaben, und für künftige Haushalte zur Verfügung.

Außerdem waren Ende 2010 noch 1.260 Mio. Euro kassenmäßige Über-schüsse vorhanden. Davon sind 522 Mio. Euro im Staatshaushaltsplan 2011 als Einnahmen veranschlagt. Die restlichen Überschüsse von 738 Mio. Euro werden zur Deckung von Ausgaberesten benötigt (siehe Beitrag Nr. 1, Punkt 1.2).

5 Haushaltsrisiken durch Bürgschaften, Garantien und Gewährleistungen

Tabelle 7 zeigt den Stand und die Entwicklung der vom Land aufgrund der Ermächtigung im jeweiligen Staatshaushaltsgesetz übernommenen Gewährleistungen.

Tabelle 7: Gewährleistungsverpflichtungen (in Mio. Euro)

Nr.	Bezeichnung	31.12.2007	31.12.2008	31.12.2009	31.12.2010
1	Wirtschaftsförderung				
1.1	Inlandsbürgschaften	23,7	33,7	304,6	312,7
1.2	Außenwirtschaft	5,1	5,1	5,1	-
1.3	Rückbürgschaften	549,1	633,4	633,4	633,4
2	Zwecke außerhalb der Wirtschaftsförderung				
2.1	Gemeinnützige und pädagogische Einrichtungen	8,1	5,6	5,6	3,4
2.2	Öffentliche Unternehmen	10.128,3	10.082,6	24.584,9	24.907,9 ¹
2.3	Abdeckung von Haftpflichtrisiken nach dem Atomgesetz	51,9	51,9	38,0	42,5
2.4	Sonstige Bürgschaften, Garantien und Gewährleistungen	5,9	5,9	5,9	5,9
3	Wohnungsbau	66,8	45,4	26,7	14,8
	Summe	10.838,9	10.863,6	25.604,2	25.920,6

¹ Einschließlich der Gewährleistung für die Neckarpri GmbH zum Erwerb von Anteilen der EnBW AG mit Kosten von bis zu 5,9 Mrd. Euro, siehe Zweiten Nachtrag zum Staatshaushaltsplan 2010/2011 vom 15.12.2010.

Das Land hat 2009 seine Bürgschafts- und Garantieverpflichtungen im Zusammenhang mit der Finanzkrise erheblich ausgeweitet. Die Verpflichtungen sind von 10.864 Mio. Euro Ende 2008 auf 25.604 Mio. Euro Ende 2009 gestiegen. 2010 liefen Garantien über 6.222 Mio. Euro gegenüber öffentlichen Unternehmen aus. Gleichzeitig kamen eine Gewährleistung für die Neckarpri GmbH zum Erwerb von Anteilen der EnBW AG mit Kosten von bis zu 5,9 Mrd. Euro und weitere Garantien über 644 Mio. Euro neu hinzu. Eine Garantie über 5 Mio. Euro wurde in Anspruch genommen. Die Summe der Verpflichtungen ist daher zum 31.12.2010 auf 25.921 Mio. Euro weiter gestiegen. In dieser Summe ist die sogenannte Ausstattungs- und Werterhaltungsgarantie für die Beteiligung der Neckarpri GmbH an der EnBW AG nicht enthalten. Diese Garantie ist aus wirtschaftlicher Sicht deckungsgleich mit der Gewährleistung zum Erwerb der Anteile der EnBW AG.

Über diese Bürgschaften hinaus haftet das Land als Gewährträger für die Verbindlichkeiten der LBBW, der Landeskreditbank Baden-Württemberg - Förderbank, der Universitätsklinik sowie der Zentren für Psychiatrie und weiterer Anstalten des öffentlichen Rechts. Die Höhe dieser Eventualver-

bindlichkeiten kann betragsmäßig nicht beziffert werden. Das Land haftet grundsätzlich unbeschränkt. Es kann jedoch erst in Anspruch genommen werden, wenn die Gläubiger aus dem Vermögen dieser Einrichtungen nicht befriedigt werden können.

Die Risiken betreffen primär die LBBW und die EnBW. Die Risikosituation für das Land hängt weitgehend von der Geschäftsentwicklung der Unternehmen ab.

6 Landesschuldbuch

Das Landesschuldbuch erbringt den ordnungsgemäßen Nachweis über die Buchschulden des Landes. Der Rechnungshof hat die im Haushaltsjahr 2010 in das Landesschuldbuch eingetragenen Schuldbuchforderungen geprüft. Die Prüfung hat keine Beanstandungen ergeben.

7 Fazit und Ausblick

Das Steueraufkommen des Landes ist im Haushaltsjahr 2010 in etwa auf dem schwachen Niveau des Jahres 2009 geblieben. Da das Land 2010 über eine Milliarde Euro mehr als 2009 ausgegeben hat, stieg auch die Verschuldung wieder deutlich.

Der Schuldenstand des Kernhaushalts hat mit 43,3 Mrd. Euro zum 31.12.2010 ein Niveau erreicht, das nur noch mit großer Haushaltsdisziplin beherrschbar ist. Für 2011 ist die Aufnahme von 810 Mio. Euro, für 2012 und 2013 von weiteren 1,1 Mrd. Euro neuer Kredite eingeplant. Falls diese Kredite aufgenommen werden, würde sich der Schuldenstand des Kernhaushalts auf 45,2 Mrd. Euro erhöhen. Gemäß § 18 Abs. 1 der Landeshaushaltsordnung ist die Gesamtverschuldung grundsätzlich auf 41,7 Mrd. Euro begrenzt. Falls das Land diese Schuldenobergrenze bis Ende 2018 wieder erreichen will, muss es ab 2014 jährlich 700 Mio. Euro tilgen. Dies kann nur gelingen, wenn schon jetzt das strukturelle Defizit des Landeshaushalts abgebaut wird. Hierzu sind schmerzhaft Eingriffe in alle Haushaltsbereiche erforderlich. Dabei darf es keine Denkverbote geben. Auch Bereiche, die bisher als unantastbar gelten, müssen auf den Prüfstand.