



HESSISCHER LANDTAG

09. 11. 2015

Plenum

Bericht des Landesschuldenuausschusses

**nach § 8 Abs. 3 des Gesetzes über die Aufnahme und Verwaltung von Schulden
des Landes Hessen vom 27. Juni 2012 (GVBl. S. 222)**

1. Der Landesschuldenuausschuss hat in seiner 60. Sitzung am 28. September 2015 die Verwaltung der Schulden des Landes und die Führung des Landesschuldbuches im Haushaltsjahr 2013 geprüft.
Seinen Erörterungen lag der Bericht des Vorsitzenden an den Ausschuss vom 6. August 2015 (63. Schuldenbericht) über die Prüfung des Schuldenstandes zum 31. Dezember des Jahres 2013 sowie der Verwaltung der Landesschuld im Haushaltsjahr 2013 zugrunde.
2. Das Ergebnis seiner Prüfung für das Haushaltsjahr 2013 fasst der Landesschuldenuausschuss wie folgt zusammen:
 - Die Prüfung der Führung des Landesschuldbuches und der Schuldenverwaltung ergab keine Beanstandungen von erheblicher Bedeutung.
 - Sämtliche Grenzen für die Kreditaufnahmen, Kassenkredite, die Übernahmen von Eventualverbindlichkeiten sowie der Vereinbarungsrahmen für Derivate wurden eingehalten.
 - Tilgungen und Zinszahlungen wurden zeitgerecht und vollständig geleistet.
 - Der Schuldenstand wurde um den Bestand der Kassenkredite am 31. Dezember 2013 zu hoch ausgewiesen. Der dieser Berechnung zugrunde liegende systematische Fehler wurde wiederholt im Schuldenbericht und im Landesschuldenuausschuss beanstandet.
 - Die Schuldenübersichten nach dem Landesschuldbuch wie auch der Anlage 9 der Haushaltsrechnung bleiben in ihrem Aussagewert deutlich hinter dem Informationsgehalt des Jahresabschlusses zurück. Solange eine kamerale Schuldenübersicht erforderlich bleibt, sollten die Übersichten die tatsächliche Verschuldungssituation, analog dem Informationsgehalt des Jahresabschlusses, transparent darstellen. Da die derzeitigen Schuldenübersichten dies nicht gewährleisten, sollten sie überarbeitet werden.
 - Die Pro-Kopf-Verschuldung in Hessen ging nach der Schuldenstatistik des Bundes zum 31. Dezember 2013 von 6.793 € auf 6.669 € zurück, nahm aber nach der Haushaltsrechnung von 6.885 € auf 7.017 € zu. Grund ist die Zunahme der Haushaltschulden um 1,0 Mrd. €, die zum Teil erst im Kalenderjahr 2014 auf Rechnung des Haushaltjahrs 2013 aufgenommen wurden.
3. Der Landesschuldenuausschuss berichtet über dieses Ergebnis dem Landtag nach § 8 Abs. 3 des Gesetzes über die Aufnahme und Verwaltung von Schulden des Landes Hessen vom 27. Juni 2012 und beantragt:

Der Landtag möge von diesem Bericht
Kenntnis nehmen.

Wiesbaden, 28. September 2015

Der Präsident des Hessischen Rechnungshofs
als Vorsitzender des Landesschuldenuausschusses:
Dr. Walter Wallmann

Berichterstatter
für den Landtag:
Abg. Norbert Schmitt

**Der 63. Schuldenbericht kann im
Landtagsinformationssystem abgerufen
werden (www.Hessischer-Landtag.de).**



DER PRÄSIDENT DES
HESSISCHEN RECHUNGSHOFS
als Vorsitzender des
Landesschuldenausschusses

63. Bericht

des Vorsitzenden an den
Landesschuldenausschuss über die
Prüfung der Schulden im Haushaltsjahr
2013 (63. Schuldenbericht)

Darmstadt, den 6. August 2015

Inhaltsverzeichnis

	Seite
Inhaltsverzeichnis	1
Abkürzungsverzeichnis	4
Tabellenverzeichnis	5
Abbildungsverzeichnis	6
0 Zusammenfassung	7
1 Vorbemerkung	10
1.1 Prüfungsauftrag	10
1.2 Örtliche Erhebungen und Prüfungsunterlagen	10
1.3 Berichtsaufbau	11
2 Rechtsgrundlagen	12
2.1 Hessische Verfassung und Landeshaushaltsordnung	12
2.2 Haushaltsgesetz 2013/2014	12
2.3 Landesschuldengesetz	13
2.4 Dienstanweisungen	13
3 Schuldenmanagement und -verwaltung im Haushaltsjahr 2013	14
3.1 Einhaltung der Kreditobergrenze der Hessischen Verfassung	14
3.2 Einhaltung der haushaltsgesetzlichen Kreditermächtigung	15

3.3	Kreditaufnahmen	16
3.3.1	Anleihen	18
3.3.2	Schuldscheindarlehen	18
3.3.3	Zinsentwicklung und Kreditaufnahmen	19
3.3.4	Zinsentwicklung nach 2013	22
3.3.5	Laufzeiten und Tilgungen	23
3.4	Eventualverbindlichkeiten	24
3.4.1	Bürgschaften und Garantien	24
3.4.2	Collaterals	29
3.4.3	Kassenkredite	30
3.5	Ausgaben für Zins und Tilgung (Schuldendienst)	30
3.6	Manipulation des Euribor	32
4	Schuldenentwicklung	33
4.1	Veränderung der Landesschuld	33
4.2	Veränderung der Haushaltsschulden	34
4.3	Kreditmarktschulden nach Zinssätzen	35
4.4	Kreditmarktschulden nach Restlaufzeiten	36
4.5	Tilgung der Kreditmarktschulden	37
4.6	Entwicklung ausgesuchter Kennzahlen	39
4.7	Exkurs Schuldzins und Verbraucherpreise	39
5	Nachweis der Schulden im Landesschuldbuch und in der Haushaltsrechnung	44

6	Schuldendarstellung im Landesschuldbuch und in der Haushaltsrechnung	48
6.1	Vorgaben für das Landesschuldbuch	48
6.2	Anforderungen an die Anlage 9 der Haushaltsrechnung	48
6.3	Optimierung der Schuldenübersichten	51
6.3.1	Haushaltsschulden und Kassenkredite	52
6.3.2	Sonstige kreditähnliche Verbindlichkeiten	53
6.3.3	Eventualverbindlichkeiten aus Bürgschaften und Garantien	56
6.3.4	Sicherheitsleistungen	57
6.3.5	Rückstellungen / Implizite Schulden	58
6.3.6	Vorschlag für eine Neugestaltung der Anlage 9 zur Haushaltsrechnung und zur Darstellung im Schuldbuch	59
7	Einsatz von Derivaten	62
7.1	Rechtsgrundlagen	62
7.2	Derivate im Haushaltsjahr 2013	63
7.3	Ausblick auf das Haushaltsjahr 2014	64
7.4	Gesamtbestand derivativer Instrumente	65
7.5	Collateral-Management	68
8	Schuldenstand und Ländervergleich	72
9	Ergebnis der Prüfung	76

Abkürzungsverzeichnis

Abs.	Absatz
AO	Abgabenordnung
Art.	Artikel
BGBI.	Bundesgesetzblatt
bzw.	beziehungsweise
d. h.	das heißt
DA-Kreditaufnahme	Dienstanweisung für das Kreditreferat zur Aufnahme von Krediten und zum Einsatz von Derivaten
EONIA	Euro Over Night Index Average (variabler Zinssatz)
EU	Europäische Union
evtl.	eventuell
EZB	Europäische Zentralbank
FAZ	Frankfurter Allgemeine Zeitung
ff.	folgende
gGmbH	gemeinnützige Gesellschaft mit beschränkter Haftung
GVBl.	Gesetz- und Verordnungsblatt
HCC	Oberfinanzdirektion Frankfurt am Main – Hessisches Competence Center für Neue Verwaltungssteuerung
HG	Gesetz über die Feststellung des Haushaltspolans des Landes Hessen
HHA	Haushaltsausschuss
HV	Hessische Verfassung
IfW	Institut für Weltwirtschaft
i. V. m.	in Verbindung mit
insb.	insbesondere
LHO	Landeshaushaltssordnung
LT-Drs.	Landtagsdrucksache
Mio.	Millionen
Mrd.	Milliarden
p. a.	per annum / jährlich
PLPR	Plenarprotokoll
rd.	rund
S.	Seite
StAnz.	Staatsanzeiger
u. a.	unter anderem
u. s. w.	und so weiter
vgl.	vergleiche
VGR	Volkswirtschaftliche Gesamtrechnung
WIBank	Wirtschafts- und Infrastrukturbank Hessen
z. B.	zum Beispiel

Tabellenverzeichnis

		Seite
Tabelle 1:	Kreditobergrenze 2013	14
Tabelle 2:	Kreditermächtigung aus dem Haushaltsgesetz	16
Tabelle 3:	Schuldenzugang nach Zinssätzen	22
Tabelle 4:	Bürgschafts- und Garantieermächtigungen	25
Tabelle 5:	Entwicklung der Eventualverbindlichkeiten	27
Tabelle 6:	Schuldendienst	31
Tabelle 7:	Entwicklung der Landesschuld im Haushaltsjahr	33
Tabelle 8:	Entwicklung der Landesschuld im Haushaltsjahr - Kassenkredite	34
Tabelle 9:	Veränderung der Haushaltsschulden	35
Tabelle 10:	Kreditmarktschulden nach Zinssätzen	36
Tabelle 11:	Entwicklung ausgesuchter Kennzahlen	39
Tabelle 12:	Nachweisung im Landesschuldbuch	44
Tabelle 13:	Derivateveränderung im Haushaltsjahr	65
Tabelle 14:	Relation Derivate – Kreditmarktschulden	66
Tabelle 15:	Haushaltszahlen des Bundes und der Länder	73

Abbildungsverzeichnis

	Seite
Abbildung 1: Nettoneuverschuldung und Kreditobergrenze im Haushaltsvollzug	15
Abbildung 2: Schuldenaufnahmen nach dem 31. Dezember für das vergangene Haushaltsjahr	17
Abbildung 3: Umlaufsrendite und Leitzins	20
Abbildung 4: Zinsniveau und Kreditaufnahme	21
Abbildung 5: Laufzeiten Kreditaufnahmen 2013	23
Abbildung 6: Fälligkeit der Kreditmarktschulden aus 2013	24
Abbildung 7: Kreditmarktschulden nach Restlaufzeiten	36
Abbildung 8: Fälligkeiten der Kreditmarktschulden ab 2014	38
Abbildung 9: Zinsersparnis gegenüber Zinssatz 2004	40
Abbildung 10: Jahrestiefststände bei Bundesanleihen	41
Abbildung 11: Anlage 9 der Haushaltsrechnung 2013	45
Abbildung 12: Zahlungsverpflichtungen aus Zins-Swaps	67
Abbildung 13: Verzinsung des Kreditmarktportfolios	68
Abbildung 14: Collaterals: geleistete Collaterals und Tagessaldo	70
Abbildung 15: Pro-Kopf-Verschuldung der Länder	74
Abbildung 16: Pro-Kopf-Verschuldung des Landes Hessen	75

0 Zusammenfassung

Der Landesschuldenausschuss hat in seiner 59. Sitzung am 14. Juli 2014 den Präsidenten des Hessischen Rechnungshofs um Prüfung der Verwaltung der Schulden des Landes Hessen für das Jahr 2013 gebeten. Die daraufhin veranlasste Prüfung (63. Schuldenbericht) führte zu folgenden Feststellungen:

- 0.1 Die „enge“ Kreditobergrenze wurde in der Haushaltsplanung 2013 um 124 Mio. Euro (11 Prozent) überschritten, die „weite“ Kreditobergrenze eingehalten. Im Haushaltsvollzug belief sich die Nettoneuverschuldung auf 1.030 Mio. Euro. Damit wurde im Haushaltsvollzug sowohl die enge als auch die weite Kreditobergrenze eingehalten (Abschnitt 3.1).
- 0.2 Die haushaltsgesetzliche Ermächtigung für das Haushaltsjahr 2013 zur Schuldenaufnahme am Kreditmarkt belief sich auf 7.369 Mio. Euro und wurde mit 6.799 Mio. Euro zu 92 Prozent in Anspruch genommen (Abschnitt 3.2).
- 0.3 Der Bestand der Haushaltsschulden hat sich von 41.423 Mio. Euro um 1.000 Mio. Euro auf 42.423 Mio. Euro erhöht (Abschnitt 4.2).
- 0.4 Schuldscheine spielen bei der Kreditfinanzierung derzeit praktisch keine Rolle mehr (Abschnitt 3.3.2).
- 0.5 Das Niveau der Schuldzinsen erreichte im Haushaltsjahr 2013 erneut einen historischen Tiefststand (Abschnitt 3.3.3).
- 0.6 Infolge des nach wie vor niedrigen Zinsniveaus führte die Refinanzierung von Krediten zu relativ sinkenden Zinsausgaben. Dadurch blieben die Zinsausgaben trotz steigender Kreditmarktschulden – wie schon in den letzten Jahren – nahezu konstant. Die Entwicklung der Schulden und der Zinsausgaben bleibt entkoppelt (Abschnitt 4.6).
- 0.7 Die Landesregierung nahm die nach dem HG 2013/2014 erteilte Ermächtigung zum Eingehen von Garantien, Bürgschaften und Gewährträgerschaft in Höhe von 1.978 Mio. Euro zum Jahresende in

Höhe von 276 Mio. Euro in Anspruch. Für die jeweiligen Bereiche Wirtschaftsförderung, Wohnraumförderung, Privatschulen, Ansprüche nach dem Atomgesetz, Leihgaben an Museen und Gewährträgerschaft gegenüber dem Universitätsklinikum Frankfurt wurde der Ermächtigungsrahmen zu jeder Zeit eingehalten (Abschnitt 3.4.1).

- 0.8 Collaterals dienen gemäß § 13 Abs. 5 HG 2013/2014 als Sicherheiten für Derivatevereinbarungen und werden je nach Entwicklung des zu Grunde liegenden Barwertes empfangen oder gestellt. Zum Stand 31. Dezember 2013 stellte das Land 958 Mio. Euro als Collaterals an Banken. 165 Mio. Euro hat das Land von ihnen erhalten (Abschnitt 3.4.2).
- 0.9 Die nach § 15 Satz 2 HG 2013/2014 zulässige Höhe der Kassenkredite für die Aufrechterhaltung der Liquidität wurde nicht überschritten (Abschnitt 3.4.3).
- 0.10 Die Berechnung des Kreditschuldenstandes weist trotz mehrfacher Hinweise durch den Landesschuldenausschuss systemische Mängel auf. So wurde der Kassenkreditbestand zum 31. Dezember dem Schuldenstand zum Abschluss eines Haushaltsjahres hinzugerechnet und damit doppelt eingerechnet (Abschnitt 4.1 und 5).
- 0.11 Die Schuldenübersicht nach dem Landesschuldbuch wie auch die Anlage 9 der Haushaltsrechnung sollten überarbeitet werden. In der derzeitigen Darstellung werden Schuldenformen ungeachtet ihrer ökonomischen Bedeutung für den Staatshaushalt aufaddiert. Zudem sollten zusätzliche Daten aufgenommen werden, um die tatsächliche Verschuldungssituation analog dem Informationsgehalt des Jahresabschlusses transparenter darzustellen (Abschnitt 6.3).
- 0.12 Im Haushaltsjahr 2013 beschränkte sich der Derivateeinsatz auf drei Neuabschlüsse und die Restrukturierung einiger bestehender Verträge. Eine Steuerung des Portfolios hinsichtlich der Zinsform (variabel/fest) war damit nicht verbunden (Abschnitt 7.2).

- 0.13 Die interne „Dienstanweisung für das Kreditreferat zur Aufnahme von Krediten und zum Einsatz von Derivaten“ vom 2. Januar 2008 berücksichtigt nicht mehr alle Veränderungen in diesem Bereich. Sie sollte aktualisiert werden (Abschnitt 7.1).
- 0.14 Die Summe der Collaterals gegenüber allen Kontrahenten aus Derivatevereinbarungen betrug zum 31. Dezember 2013 971,5 Mio. Euro. Die täglichen Collateraleinnahmen und -ausgaben schwankten zwischen 227,0 Mio. Euro und -205,9 Mio. Euro (Abschnitt 7.5).
- 0.15 Für die Kreditmarktschulden am Jahresende 2013 war zu 19 Prozent eine variable und zu 81 Prozent eine feste Zinszahlung vereinbart. Nach Swap – und damit wirtschaftlich entscheidend – war für neun Prozent ein variabler und für 91 Prozent ein fester Zinssatz zu zahlen (Abschnitt 7.4).
- 0.16 Die Pro-Kopf-Verschuldung in Hessen ging nach der Schuldenstatistik zum 31. Dezember 2013 von 6.793 Euro im Vergleich zum Vorjahr auf 6.669 Euro zurück, nahm aber nach der Statistik der Haushaltsrechnung von 6.885 Euro auf 7.017 Euro zu. Grund ist die Zunahme der Haushaltsschulden um 1,0 Mrd. Euro, die zum Teil erst im Kalenderjahr 2014 auf Rechnung des Haushaltsjahres 2013 aufgenommen wurden (Abschnitt 8).

1 Vorbemerkung

1.1 Prüfungsauftrag

Der Landesschuldenausschuss hat in seiner 59. Sitzung am 14. Juli 2014 folgenden Beschluss gefasst:

„Der Landesschuldenausschuss wird eine Prüfung der Verwaltung der Schulden des Landes und des Landesschuldbuches zum Schuldenstand am 31. Dezember 2013 (Schluss des Haushaltsjahres 2013) vornehmen (§ 8 Abs. 3 des Gesetzes über die Aufnahme und Verwaltung von Schulden des Landes Hessen vom 27. Juni 2012, GVBl. S. 222).

Der Präsident des Hessischen Rechnungshofs als Vorsitzender des Landesschuldenausschusses wird gebeten, diese Prüfung durchzuführen.

Nach Vorlage seines Prüfungsberichts (63. Schuldenbericht) wird der Vorsitzende den Landesschuldenausschuss einberufen.“

In Ausführung dieses Beschlusses hat der Präsident des Hessischen Rechnungshofs Bedienstete seiner Behörde mit den örtlichen Erhebungen beauftragt. Dabei wurden im Hessischen Ministerium der Finanzen die Einhaltung der gesetzlichen Ermächtigungen, die schuldenrelevanten Einnahmen und Ausgaben bei Kapitel 17 01 – Allgemeine Finanzierungsvorgänge – sowie die Verwaltung der Kredit- und Eventualverbindlichkeiten des Landes für das Haushaltsjahr 2013 geprüft.

Soweit hierzu die Prüfung anderer Kapitel erforderlich war, wurden sie mit einbezogen.

1.2 Örtliche Erhebungen und Prüfungsunterlagen

Örtliche Erhebungen fanden mit Unterbrechungen innerhalb des Zeitraums vom 25. Juli bis zum 21. November 2014 statt. Neben den Unterlagen der für die Kreditaufnahme und für die Schuldenverwaltung zuständigen Referate wurden auch Aufzeichnungen der für die Gewährung von Eventualverbindlichkeiten zuständigen Stellen im Ministerium der Finan-

zen und im Ministerium für Wissenschaft und Kunst einbezogen. Soweit erforderlich wurden auch Buchführungsunterlagen des HCC hinzugezogen.

Der Entwurf des 63. Schuldenberichts wurde dem Ministerium der Finanzen mit Schreiben vom 9. Juni 2015 zur Würdigung des zu Grunde gelegten Datenmaterials zur Verfügung gestellt. Das Ministerium der Finanzen hat sich mit Schreiben vom 2. Juli 2015 zu diesem Entwurf geäußert.

1.3 Berichtsaufbau

Das Landesschuldbuch bildet die Entwicklung der Landesschuld¹ analog der kameralen Haushaltsführung ab. Diese erlaubt es, Kreditaufnahmen nach dem 31. Dezember eines Haushaltjahres noch bis zum formalen Abschluss der Bücher² dem bereits abgelaufenen Jahr zuzuordnen. Demzufolge schließen die in diesem Bericht genannten Schuldenstände zum 31. Dezember auch die Kreditmarktschulden³ ein, die nach diesen Stichtagen noch für die Haushaltjahre 2012 (kameraler Abschluss am 8. Februar 2013) bzw. 2013 (kameraler Abschluss am 20. Juni 2014) aufgenommen wurden.

Dieser Bericht lehnt sich weitgehend an die Methodik und den Vorgaben der amtlichen Schuldenstatistik an.

Zahlenangaben sind überwiegend gerundet. Dadurch können sich Differenzen bei der Summenbildung ergeben.

¹ Alle im Schuldbuch und seinen Nebenbüchern nachzuweisenden Verbindlichkeiten. Diese umfassen die Kreditschulden, die Eventualverbindlichkeiten aus Bürgschaften, Garantien und sonstigen Sicherheitsleistungen sowie die Kassenkredite.

² § 76 LHO.

³ Schulden bei Banken, Versicherern und anderen Investoren.

2 Rechtsgrundlagen

2.1 Hessische Verfassung und Landeshaushaltsordnung

Bis einschließlich des Haushalts 2019 bestimmt Art. 141 HV i. V. m. Art. 161 HV die obere Grenze der Neuverschuldung. Diese darf die Summe der Ausgaben für Investitionen des Landes nicht übersteigen. Ausnahmen sind zur Abwehr einer Störung des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts bzw. beim Vorliegen eines außerordentlichen Bedarfs (z. B. extreme finanzielle staatliche Zwangslage) zulässig. Ab dem Haushaltsjahr 2020 gilt dann die durch Volksabstimmung geänderte Fassung des Art. 141 HV mit dem grundsätzlichen Verbot der Nettoneuverschuldung.

Die Kreditermächtigung nach § 18 LHO, die im Wesentlichen auf die schuldenbegrenzende Wirkung der Höhe der Investitionsausgaben und die summenmäßige Festschreibung der Kreditaufnahme im Haushaltsgesetz abstellt, gilt nur noch für den Doppelhaushalt 2013/2014. Ab 2015 wird sie ersetzt durch § 11 des „Gesetzes zur Ausführung von Artikel 141 der Verfassung des Landes Hessen (Artikel 141-Gesetz) sowie zur Änderung der Hessischen Landeshaushaltsordnung“⁴ (Abbaupfad).

Nach § 39 LHO bedarf die Übernahme von Bürgschaften, Garantien oder sonstigen Gewährleistungen, die zu Ausgaben in künftigen Haushaltsjahren führen können, einer Ermächtigung durch Landesgesetz, die der Höhe nach bestimmt ist.

2.2 Haushaltsgesetz 2013/2014

Im Gesetz über die Feststellung des Haushaltsplans des Landes Hessen für die Haushaltsjahre 2013 und 2014 vom 14. Dezember 2012 (Haushaltsgesetz 2013/2014)⁵ wurde die Höhe der jeweiligen Ermächtigung festgeschrieben:

⁴ GVBl. vom 26. Juni 2013, S. 447.

⁵ GVBl. vom 21. Dezember 2012, S. 631.

- § 13 ermächtigt zur Aufnahme von Haushaltsschulden (nur diese werden in der Haushaltsrechnung abgebildet) in Form von im Haushaltssatz bezifferten Kreditmarktmitteln und nominal nicht beschränkten Darlehen des Bundes für den Wohnungs- und Städtebau. Darüber hinaus werden hier Art und Umfang des möglichen Einsatzes von Derivaten sowie der damit verbundenen Stellung und Entgegnahme von Sicherheiten im Collateral-Management geregelt,
- § 14 regelt die Ermächtigung für Garantien, Bürgschaften und Gewährträgerschaften (letztere wurde erstmals in das Haushaltsgesetz aufgenommen, siehe hierzu Abschnitt 3.4.1),
- § 15 bildet den Rahmen für die Aufnahme von Kassenkrediten und regelt die Stellung von Sicherheiten im Rahmen des Collateral-Managements.

2.3 Landesschuldengesetz

Die Verwaltung der Schulden ist im Landesschuldengesetz⁶ geregelt, auf dessen Grundlage die Tätigkeit des Landesschuldenausschusses und die Erstellung dieses Berichts basieren.

2.4 Dienstanweisungen

Die Anweisungen für die Verwaltung der Schulden und Eventualverbindlichkeiten des Landes sind in der „Dienstanweisung zur Führung des Schuldbuchs des Landes Hessen (DA-Schuldbuch)“ normiert.

Parallel dazu regelt die „Dienstanweisung für das Kreditreferat zur Aufnahme von Krediten und zum Einsatz von Derivaten (DA-Kreditaufnahme)“ die Arbeitsweise des Kreditmanagements.

⁶ Gesetz über die Verwaltung von Schulden des Landes Hessen, GVBl. vom 9. Juli 2012, S. 222.

3 Schuldenmanagement und -verwaltung im Haushaltsjahr 2013

3.1 Einhaltung der Kreditobergrenze der Hessischen Verfassung

Bis zum Inkrafttreten des grundsätzlichen Nettoneuverschuldungsverbotes beginnend mit dem Haushaltsjahr 2020 bleibt die derzeitige investitionsbezogene Schuldengrenze maßgebend⁷. Danach dürfen neue Schulden grundsätzlich nur bis zur Höhe der im Haushaltsjahr getätigten Investitionen aufgenommen werden. Bis zum Haushaltsjahr 2004 wurde die Summe der Investitionen aus dem Steuerverbund des Kommunalen Finanzausgleichs bei der Berechnung der Grenze nicht berücksichtigt, da es sich um den durch Gesetz den Kommunen zustehenden Anteil am Steueraufkommen handelt (= „enge Grenze“). Ab dem Haushaltsjahr 2005 legt die Landesregierung – analog der Vorgehensweise der meisten anderen Länder – als Maßstab die sog. „weite Grenze“ oder „Verfassungsgrenze“ zu Grunde. Dabei werden die Investitionsausgaben im Kommunalen Finanzausgleich in voller Höhe auf die Kreditobergrenze angerechnet⁸.

Nachfolgend werden beide Grenzen dargestellt (Differenzen in den Summen durch Rundungen):

Angaben in Mio. Euro	Netto-kredit-aufnahme	Investitionen enge Grenze	Über-/ Unterschreitung	Investitionen weite Grenze	Über-/ Unterschreitung
Soll 2013	1.299,6	1.175,2	124,3	1.628,6	- 329,0
Ist 2013	1.030,0	1.051,4	- 21,4	1.444,8	- 414,7

Tabelle 1: Kreditobergrenze 2013

Demnach wurde die „enge“ Kreditobergrenze im Soll um 124,3 Mio. Euro überschritten. Im Ist wurden beide Obergrenzen eingehalten.

⁷ Eine zusätzliche einfachgesetzliche Begrenzung wird ab 2015 durch das Artikel 141-Gesetz (Abbaupfad) vorgegeben, GVBl. vom 26. Juni 2013, S. 447.

⁸ Siehe LT-Drs. 16/6011, S. 9 ff.

Die Entwicklung der Nettoneuverschuldung sowie die jeweiligen engen und weiten Grenzen im Haushaltsvollzug der vergangenen zehn Jahre zeigt die nachfolgende Abbildung:

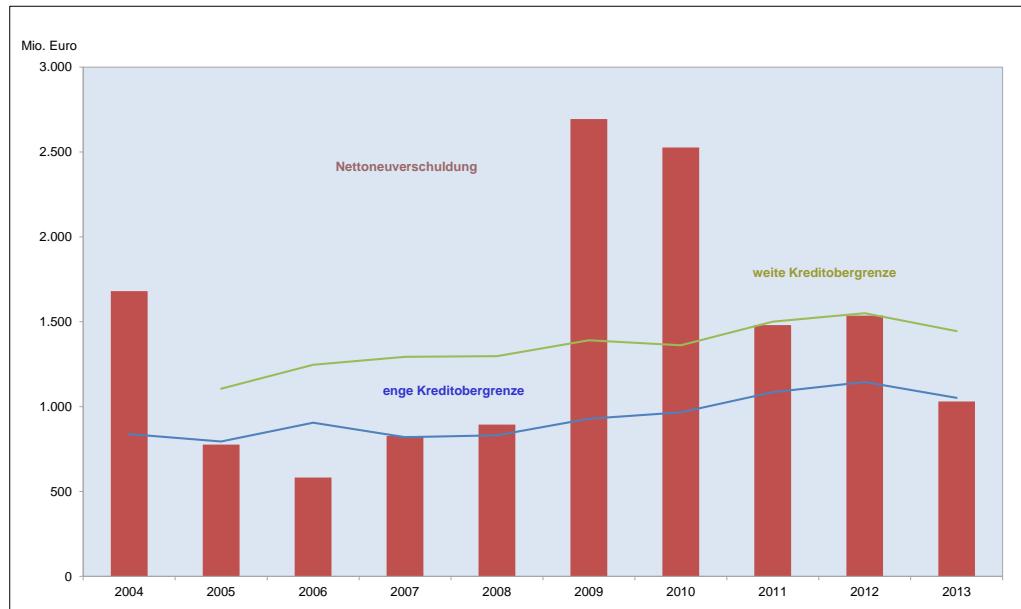


Abbildung 1: Nettoneuverschuldung und Kreditobergrenze im Haushaltsvollzug

3.2 Einhaltung der haushaltsgesetzlichen Kreditermächtigung

Neben der verfassungsmäßigen Kreditobergrenze ist zudem die auf das jeweilige Haushaltsjahr bezogene Kreditlimitierung nach dem Haushaltsgesetz zu beachten. Für das Haushaltsjahr 2013 berechnet sie sich wie folgt:

HG 2013	Kreditermächtigung	Betrag Mio. Euro
§ 13 Abs. 1	nach Haushaltsplan	6.369
§ 13 Abs. 2	Kredite des Bundes für den Wohnungs- und Städtebau - nicht begrenzt	keine Einnahmen
§ 13 Abs. 5	auf Grund vorzeitiger und zusätzlicher Tilgungen	600
§ 13 Abs. 6	Ermächtigungsrest aus dem Vorjahr	400
Gesamt		7.369
Davon in Anspruch genommen:		6.799
Differenzen in den Summen durch Rundungen		

Tabelle 2: Kreditermächtigung aus dem Haushaltsgesetz

Die haushaltsgesetzliche Ermächtigung wurde zu 92 Prozent in Anspruch genommen. Von der nicht genutzten Ermächtigung können bis zu 500 Mio. Euro in das Haushaltsjahr 2014 übertragen werden.

3.3 Kreditaufnahmen

Die Kapitalmarktkredite für die kamerale Haushaltsrechnung 2013 wurden zwischen dem 21. Januar 2013 und dem 17. Juni 2014 aufgenommen. Der Abschlussstag für die kamerale Bücher wurde auf den 20. Juni 2014 festgelegt. Sowohl die erste wie auch die letzte Kreditaufnahme wurden auf zwei Abrechnungsperioden aufgeteilt.

Aus der nachfolgenden Abbildung ist ersichtlich, dass regelmäßig nach dem 31. Dezember eines Jahres noch Schulden für das vergangene, aber kamerale noch nicht abgeschlossene Haushaltsjahr aufgenommen wurden.

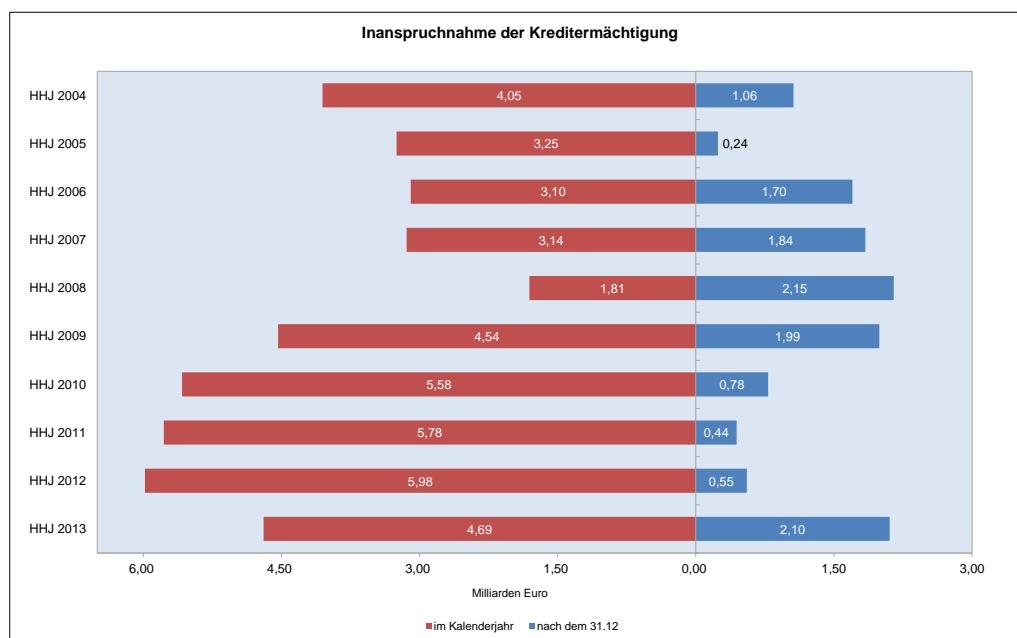


Abbildung 2: Schuldenaufnahmen nach dem 31. Dezember für das vergangene Haushaltsjahr

Aufgrund dieser Abgrenzung der kameralen Schuldenaufnahme ist eine Vergleichbarkeit der Haushaltsrechnung bzw. des Schuldbuchs mit dem Geschäftsbericht des Landes Hessen nur mittels einer Überleitungsrechnung möglich. Der Geschäftsbericht basiert auf einem Stichtagsprinzip und berücksichtigt den Zeitraum zwischen dem 1. Januar und dem 31. Dezember. Die so abgegrenzte Aufnahme am Kreditmarkt wird in der doppelten Finanzrechnung unter Position 18 ausgewiesen⁹.

Wie schon in den Jahren zuvor wurden auch 2013 keine Darlehen des Bundes vereinnahmt, so dass ausschließlich Kredite in Form von Anleihen und Schuldscheindarlehen aufgenommen wurden. Das Kreditvolumen in Höhe von insgesamt 6.799 Mio. Euro verteilt sich auf 39 Einzelabschlüsse zwischen 2 Mio. und 1.000 Mio. Euro. Die Laufzeiten lagen zwischen 6 Wochen und 41 Jahren, im Durchschnitt bei 6,3 Jahren.

Für 81 Prozent des Kreditvolumens wurde ein fester Zinssatz, für 19 Prozent eine variable Zinszahlungen vereinbart.

⁹ Einzahlungen aus der Begebung von Anleihen und der Aufnahme von (Finanz-)Krediten, S. 76 des Geschäftsberichts 2013.

Die Zinsvereinbarungen lassen keinen Rückschluss auf das wirtschaftliche Zinsergebnis dieser Kreditaufnahmen zu, da sie möglicherweise Bewertungseinheiten mit Zinstauschvereinbarungen (Swaps/Derivate) bilden. Das bedeutet, dass sich nach Swap eine andere Berechnungsgrundlage für feste bzw. variable Zinszahlungen ergibt. Zur Gestaltung des gesamten Portfolios siehe auch Abschnitt 7.4.

3.3.1 Anleihen

Die grundsätzlich an der Börse handelbaren Anleihen bilden den Löwenanteil bei der Kreditbeschaffung des Landes. Für Rechnung des Haushaltjahres 2013 wurden von Land insgesamt 26 Anleihen mit einem Gesamtvolumen von 6.566 Mio. Euro begeben, was einem Anteil von 97 Prozent des gesamten Kreditbetrages entspricht. Die Neuemissionen bzw. Aufstockung bereits platzieter Anleihen führten jeweils zu Einnahmen zwischen 1.250 Mio. Euro¹⁰ und 5 Mio. Euro.

Auch hier wurden für 81 Prozent des Kreditvolumens feste Zinssätze (mit einem durchschnittlichen Effektivzinssatz von 1,3 Prozent¹¹), für 19 Prozent variable Zinsen vereinbart.

Die Laufzeiten lagen zwischen einem Monat und 10 Jahren, im Durchschnitt bei 6,34 Jahren (Vorjahr 5,48 Jahre). Da sich nach Auskunft des Ministeriums der Finanzen Anleihen wirtschaftlich nur bis zu einer Laufzeit von zehn Jahren platzieren lassen, ist eine längerfristige Zinssicherung des derzeit niedrigen Zinssatzes unmittelbar durch Anleiheemissionen nicht möglich.

3.3.2 Schuldscheindarlehen

Schuldscheine verkauft das Land direkt – also nicht über eine Börse – vor allem an Banken, Versicherungen und Pensionskassen. Sie ermöglichen individuelle Vereinbarungen, was zugleich aber auch ihre Handelbarkeit einschränkt. Im Vergleich zu Anleihen werden in diesem Segment eher

¹⁰ Davon wurden 318,4 Mio. Euro zum Zwecke des Haushaltsabschlusses auf das Haushaltsjahr 2012 gebucht.

¹¹ Berücksichtigt wurden Anleihen mit einer Laufzeit von mindestens einem Jahr.

längere Laufzeiten vereinbart, was vor allem auch dem Wunsch der Investoren nach sicheren langfristigen Investments entspricht. In Niedrigzinsphasen ermöglicht dies dem Land theoretisch, mittels Schuldscheinen eine langfristige Zinssicherungsstrategie ohne den zusätzlichen Einsatz von Derivaten zu betreiben.

Im Haushaltsjahr 2013 wurden vom Land 13 ausnahmslos festverzinsliche Schuldscheine verkauft, mit denen Einnahmen in Höhe von insgesamt 233 Mio. Euro erzielt wurden. Die einzelnen Volumina lagen zwischen 2 Mio. Euro und 50 Mio. Euro bei einer durchschnittlichen Laufzeit von 21,8 Jahren (zwischen 5 und 41 Jahren) und einem durchschnittlichen Effektivzinssatz von 2,3 Prozent.

Der seit Jahren stark rückläufige Anteil von Schuldscheindarlehen bei der Kreditaufnahme hat mit einem Restanteil von 3 Prozent seinen bisherigen Tiefststand erreicht. Faktisch sind Schuldscheindarlehen für die Haushaltfinanzierung derzeit bedeutungslos.

3.3.3 Zinsentwicklung und Kreditaufnahmen

Im Rückblick hatten sich die Haushaltsbedingungen für Hessen lt. Pressemitteilung des Ministers der Finanzen¹² zum Abschluss des Haushaltjahres 2013 deutlich verbessert. Zurückzuführen war dies u. a. auf Steuermehrreinnahmen (nach Länderfinanzausgleich) in Höhe von 411 Mio. Euro und Minderausgaben für Zinsen in Höhe von 116 Mio. Euro.

Die Rahmenbedingungen für die Kreditaufnahmen haben sich in Bezug auf die Umlaufsrendite¹³ und den Leitzins der Europäischen Zentralbank¹⁴ wie nachfolgend dargestellt entwickelt:

¹² Vom 7. Februar 2014.

¹³ Ermittelt von der Deutschen Bundesbank aus den Renditen öffentlicher Anleihen mit einer Restlaufzeit von mehr als drei Jahren.

¹⁴ Hauptrefinanzierungssatz; diesen Leitzins zahlen die Banken, wenn sie von der EZB Geld leihen.

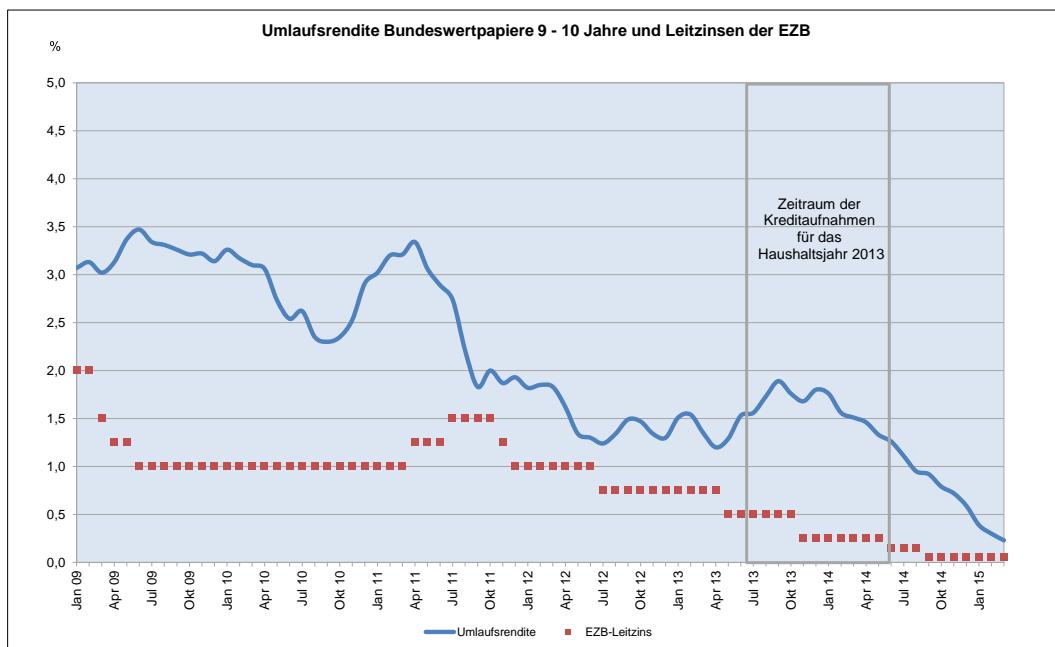


Abbildung 3: Umlaufsrendite und Leitzins

Der Jahresbeginn 2013 brachte zunächst wieder historische Niedrigzinsen für den Bund. So erzielte beispielsweise eine sechsmonatige Bundesanleihe am 8. April 2013 negative Schuldzinsen in Höhe von 0,0002 Prozent, d. h. der Bund hat gewissermaßen eine Gebühr für die Verwahrung von Fremdmitteln erhalten. Auf ein Rekordtief von 1,16 Prozent sank am 2. Mai 2013 die Rendite für die zehnjährige Bundesanleihe. Dennoch leitete die Leitzinssenkung der EZB zum 2. Mai 2013 auf 0,5 Prozent zunächst eine Phase steigender Umlaufsrenditen ein. In der Presse wurde bereits eine Zinswende thematisiert¹⁵. Erst nach der Absenkung des Leitzinses am 7. November 2013 auf 0,25 Prozent begann ein sich seitdem kontinuierlich fortsetzender Rückgang der Umlaufsrendite.

Mit der letzten Leitzinssenkung am 4. September 2014 auf jetzt 0,05 Prozent sind die Wirkungsmöglichkeiten einer alleine auf den Leitzins ausgerichteten Zinsstrategie der Europäischen Zentralbank nahezu ausgeschöpft.

Das folgende Diagramm zeigt die Kreditaufnahmen (Balken mit Bezug auf die rechte y-Achse) des Landes und das zum jeweiligen Zeitpunkt herr-

¹⁵ Z. B. FAZ am 13. Mai 2013.

schende Zinsniveau (dargestellt am Beispiel der Swap-Sätze) in der Bundesrepublik für eine dreimonatige bzw. zehnjährige Laufzeit¹⁶ (Linien mit Bezug auf die linke y-Achse):

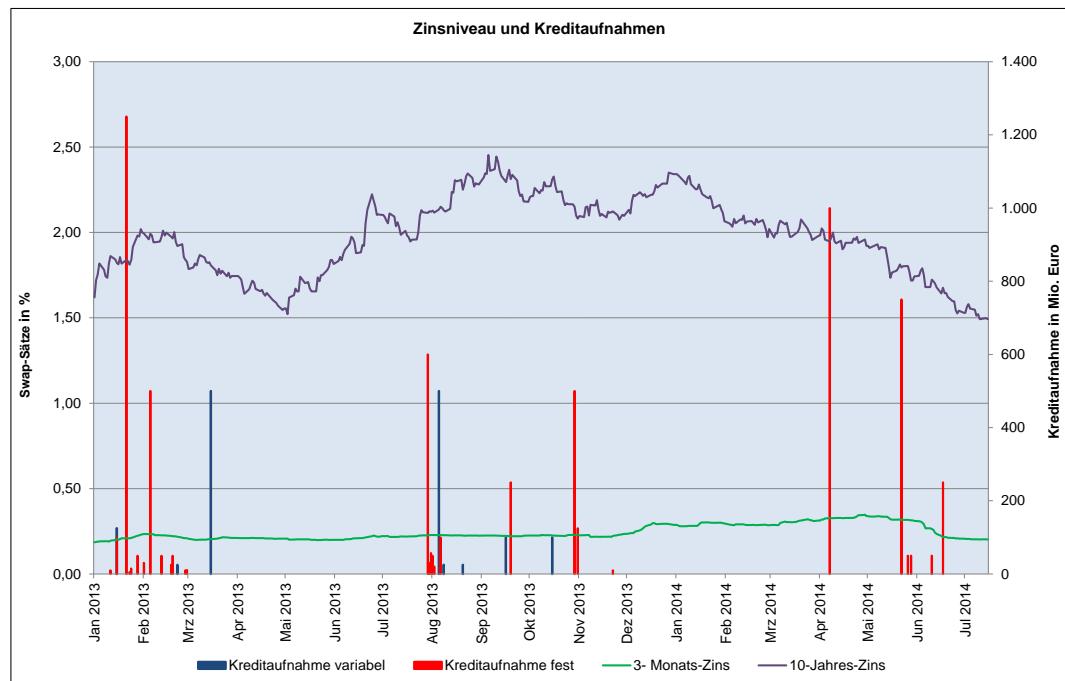


Abbildung 4: Zinsniveau und Kreditaufnahme

Vor diesen Rahmenbedingungen erfolgten die Kreditaufnahmen zu folgenden Konditionen:

¹⁶ Entnommen den historischen Daten der DZ-Bank.

Zinssatz in Prozent	2013		2012	
	Mio. €	%	Mio. €	%
variabel verzinst	1.275	19	3.632	56
fest verzinst				
< 0,1	600	9	0	0
0,1 bis 1,0	1.060	16	0	0
> 1,0 und < 2	3.412	50	2.455	38
2 und < 3	452	7	450	7
3 und mehr	0	0	0	0
durchschnittlicher Festzinssatz	1,20		1,80	
Gesamt	6.799	100	6.536	100

Differenzen in den Summen durch Rundungen

Tabelle 3: Schuldenzugang nach Zinssätzen

Dem erneut gesunkenen durchschnittlichen Festzinssatz von 1,20 Prozent steht eine durchschnittliche Laufzeit von 7,48 Jahren gegenüber (2012: 1,80 Prozent bei 8,46 Jahren; 2011: 3,13 Prozent bei 8,98 Jahren). Seit der „Lehman-Pleite“ am 15. September 2008 konnten Haushaltsjahr für Haushaltsjahr historisch niedrige Zinssätze bei der Schuldenaufnahme erzielt werden, so auch wieder 2013.

3.3.4 Zinsentwicklung nach 2013

Wie aus Abbildung 3 ersichtlich sanken die Renditen auch im Jahr 2014. So konnte der Bund bspw. für eine sechsmonatige Bundesanleihe am 8. September eine Gebühr von 0,0934 Prozent einnehmen. Die zehnjährige Bundesanleihe erreichte 2014 letztmalig am 16. Dezember ein historisches Tief mit einer Rendite von 0,57 Prozent.

Die staatlichen Haushalte, deren Renditeniveau tendenziell der Bundesrendite folgt, profitierten auch im Jahr 2014 hinsichtlich ihrer Zinsbelastung weiterhin von der Politik des billigen Geldes seitens der EZB (niedriger

Refinanzierungssatz einerseits und seit Juni 2014 negativer Einlagezins von 0,1 Prozent, der im September 2014 nochmals auf 0,2 Prozent gesenkt wurde) und dem nach wie vor stark ausgeprägtem Interesse der Investoren nach sicheren Geldanlagen.

Die vorläufige Auswertung aller im Kalenderjahr 2014 vom Land Hessen aufgenommenen Darlehen ergab einen durchschnittlichen Festsatzzins von 1,23 Prozent.

Zur weiteren Entwicklung der Zinsen und diesbezüglichen Überlegungen siehe auch Abschnitt 4.7.

3.3.5 Laufzeiten und Tilgungen

Die für das Haushaltsjahr 2013 aufgenommen Kredite verteilen sich wie folgt auf die Laufzeitgruppen nach der Systematik der amtlichen Statistik:

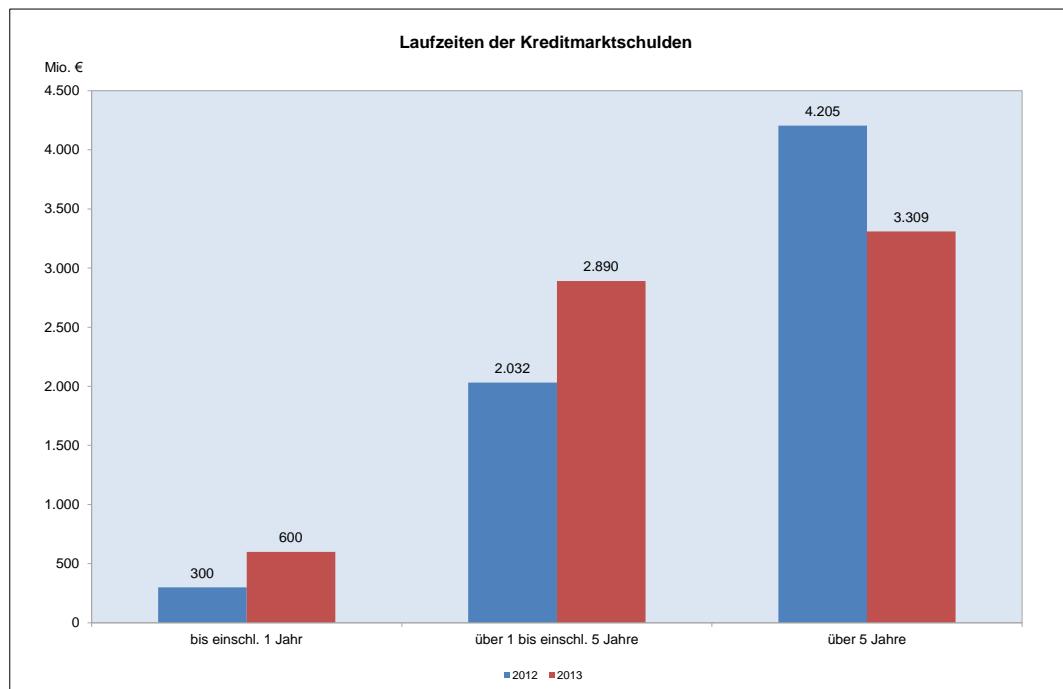


Abbildung 5: Laufzeiten Kreditaufnahmen 2013

Die durchschnittliche Laufzeit der nach dem 31. Dezember 2013 noch valutierenden Kreditaufnahmen¹⁷ lag bei 6,92 Jahren (Vorjahr: 6,15 Jahre).

Die Kreditaufnahmen des Haushaltjahres 2013 führen zu folgenden zusätzlichen Tilgungsausgaben:

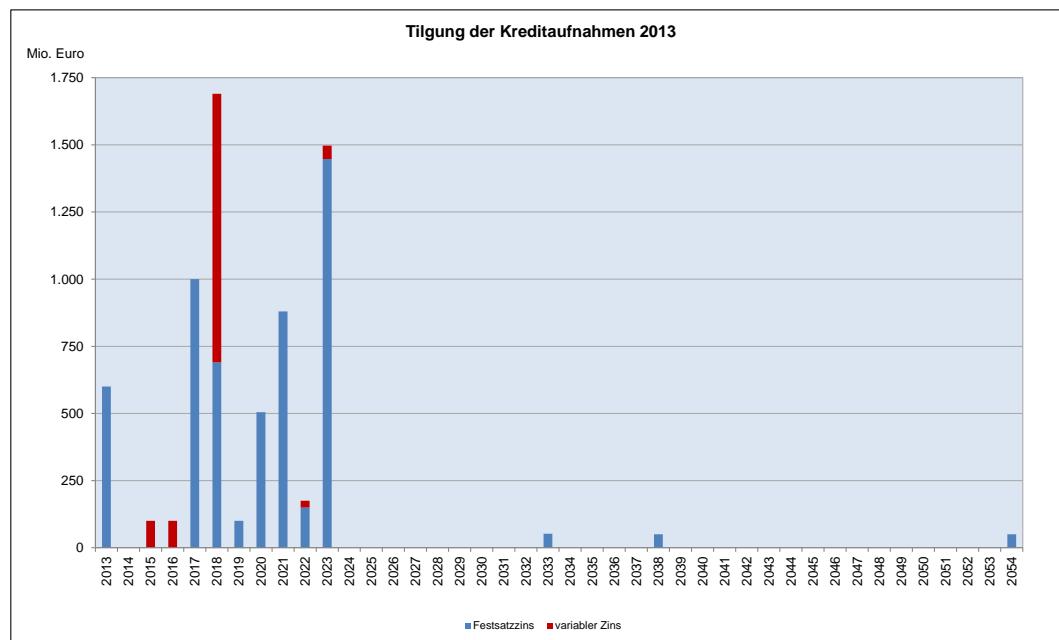


Abbildung 6: Fälligkeit der Kreditmarktschulden aus 2013

3.4 Eventualverbindlichkeiten

3.4.1 Bürgschaften und Garantien

Die Übernahme von Bürgschaften, Garantien oder sonstigen Gewährleistungen bedarf nach Art. 141 Satz 2, 161 HV i. V. m. § 39 Abs. 1 LHO einer Ermächtigung durch Landesgesetz. Das HG 2013/14 legte in § 14 die Grenze aller im Jahr 2013 neu gewährten Eventualverbindlichkeiten auf insgesamt 1.978 Mio. Euro fest. Die nachfolgende Tabelle zeigt die Ermächtigung und ihre Inanspruchnahme:

¹⁷ Ohne kurzlaufende Kredite, die auf Basis des § 13 Abs. 5 HG 2013 noch im laufenden Haushaltsjahr erneut in Anspruch genommen wurden.

Bürgschaften und Garantien		Betrag der Ermächtigung	Inanspruchnahme zum 31.12.2013	
HG 2013/2014		Mio. €	Mio. €	%
§ 14 (1)	für dringende volkswirtschaftlich gerechtfertigte Aufgaben	1500	89	6%
§ 14 (2)	im Rahmen sozialer Wohnraumförderung einschließlich der Modernisierung und Instandsetzung von Wohngebäuden und des Erwerbs von Bestandsimmobilien	120 *	30	25%
§ 14 (3)	für Baumaßnahmen beihilfeberechtigter Privatschulen	2,5	-	-
§ 14 (4)	für Schadensersatzansprüche nach dem Atomgesetz	5,9	-	-
§ 14 (5)	zur Absicherung der den Landesmuseen überlassenen Leihgaben	300	107	36%
§ 14 (6)	Gewährträgerschaft für Ausstattungsgarantie des Universitätsklinikums Frankfurt zugunsten der Orthopädischen Universitätsklinik Friedrichsheim gGmbH	50	50	100%
		1.978	276	14%

* zuzüglich in Aussicht gestellter Bewilligungen früherer Jahre gemäß § 14 Abs. 2 Satz 2 HG 2013/2014

Differenzen in den Summen durch Rundungen

Tabelle 4: Bürgschafts- und Garantieermächtigungen

Der Ermächtigungsrahmen für Bürgschaften und Garantien wurde eingehalten. Im Vergleich zum letzten Haushaltsjahr ergaben sich mehrere Veränderungen: Zum einen wurde der Ermächtigungsrahmen für Bürgschaften zur Sicherung von Investitionen in Wohngebäuden und sozialen Einrichtungen im Wohnumfeld von 100 Mio. Euro auf 120 Mio. Euro angehoben (§ 14 Abs. 2 HG). Des Weiteren konnten Garantien nach § 14 Abs. 5 HG zur Absicherung überlassener Leihgaben in Höhe von 300 Mio. Euro statt bisher 200 Mio. Euro ausgereicht werden. Zum Dritten wurde ein neuer Tatbestand in § 14 Abs. 6 HG eingeführt (Gewährträgerschaft für eine Ausstattungsgarantie des Universitätsklinikums Frankfurt).

Der Ermächtigungsrahmen wurde mit 276 Mio. Euro zu 14 Prozent zum Stichtag 31. Dezember 2013 in Anspruch genommen (Vorjahr: 284 Mio. Euro/19 Prozent). Die Angaben zu § 14 Abs. 1 und 2 HG treffen nur eine

Aussage, in welchem Umfang neue Bürgschaften gewährt wurden. Nicht erfasst sind die Bürgschaften, die zurückgegeben wurden oder erloschen sind. Diese Veränderungen sind in der Darstellung der Entwicklung der Eventualverbindlichkeiten erfasst (vgl. Tabelle 5).

Das Land übernahm im Haushaltsjahr 2013 insgesamt 324 Bürgschaften zur Durchführung dringender volkswirtschaftlich gerechtfertigter Aufgaben (§ 14 Abs. 1 HG) im Wert von 89,3 Mio. Euro und hielt damit den haushaltsgesetzlichen Rahmen von 1.500 Mio. Euro ein.

Zur Sicherung von Investitionen in Wohngebäuden und sozialen Einrichtungen im Wohnumfeld (§ 14 Abs. 2 HG) bewilligte das Land 400 Bürgschaften in Höhe von 30,1 Mio. Euro (Vorjahr: 404 Bürgschaften in Höhe von 33,4 Mio. Euro) und hielt somit auch hier den Ermächtigungsrahmen ein.

Das Land vergab im Haushaltsjahr keine neuen Bürgschaften für Baumaßnahmen beihilfeberechtigter Privatschulen und für Garantien nach dem Atomgesetz (§ 14 Abs. 3 und 4 HG).

Zur Absicherung überlassener Leihgaben war das Ministerium für Wissenschaft und Kunst ermächtigt, Garantien bis zu einer Gesamtsumme von 300 Mio. Euro auszusprechen (§ 14 Abs. 5 HG). Zum Stichtag 31. Dezember 2013 bestanden Garantien in Höhe von 107 Mio. Euro. Aufgrund der gesetzlichen Formulierung kommt es hier nicht auf den Zugang neuer Garantien an, sondern auf die Einhaltung des Gesamtrahmens als Maximalbetrag. Den Höchststand im gesamten Jahr 2013 erreichten die Garantien Mitte Dezember mit 106,8 Mio. Euro, die Obergrenze von 300 Mio. Euro ist damit nicht überschritten worden.

Das HG 2013/2014 führte in § 14 Abs. 6 erstmals eine weitere Kategorie von Eventualverbindlichkeiten ein. Das Land übernimmt darin die Gewährträgerschaft für eine Ausstattungsgarantie des Universitätsklinikums Frankfurt. Das Universitätsklinikum war ermächtigt diese der Orthopädischen Universitätsklinik Friedrichsheim gGmbH in Höhe von 50 Mio. Euro zur Verfügung zu stellen, um deren wirtschaftliche Handlungsfreiheit ab-

zusichern¹⁸. Von dieser Ermächtigung hat das Universitätsklinikum Gebräuch gemacht und die Ausstattungsgarantie in voller Höhe ausgesprochen, so dass die Eventualverbindlichkeit des Landes in Höhe von 50 Mio. Euro entstanden ist.

Die Entwicklung der Eventualverbindlichkeiten des Landes (Bürgschaften und Garantien) zeigt die nachfolgende Tabelle:

Bürgschaften und Garantien	Nettostand am 31.12.2012	Zugänge	Abgänge	Nettostand am 31.12.2013
für	in Mio. €			
a) dringende volkswirtschaftlich gerechtfertigte Aufgaben (§ 14 Abs. 1)	715	89	-116	688
b) soziale Wohnraumförderung (§ 14 Abs. 2)	228	28	-15	241
c) Privatschulen (§ 14 Abs. 3)	0,29	0	-0,09	0,19
d) Schadensersatz nach Atomgesetz (§ 14 Abs. 4)	21	0	0	21
e) Leihgaben an hessische Museen (§ 14 Abs. 5)	111	69	-73	107
f) Gewährträgerschaft für Ausstattungsgarantie des Universitätsklinikums Frankfurt (§ 14 Abs. 6)	-	50	-	50
Gesamt	1.075	236	-204	1.107
Differenzen in den Summen durch Rundungen				

Tabelle 5: Entwicklung der Eventualverbindlichkeiten

Im Jahr 2013 wurde das Land aus insgesamt 84 Bürgschaften in Anspruch genommen und musste als Bürge rund 12,8 Mio. Euro zahlen (im Vorjahr: 70 Forderungsausfälle mit 12,6 Mio. Euro Ausgaben). 98 Prozent der Inanspruchnahmen und nahezu die gesamten Rückflüsse, die aus Liquidationserlösen von Vollstreckungsmaßnahmen resultieren, betreffen die Bürgschaften zur Durchführung dringender volkswirtschaftlich gerechtfertigter Aufgaben.

a) § 14 Abs. 1 HG 2013/2014

Im Jahr 2013 wurden 324 Bürgschaften für die Durchführung dringender volkswirtschaftlich gerechtfertigter Aufgaben (§ 14 Abs. 1 HG 2013/2014) in Höhe von 89,3 Mio. Euro (Vorjahr: 139,1 Mio. Euro) übernommen, d. h. als neue Eventualverbindlichkeiten wirksam angenommen. Sie setzen sich in Höhe von rund 4,1 Mio. Euro aus im Jahr 2012 und in Höhe von rund 85,3 Mio. Euro aus im Jahr 2013 bewilligten

¹⁸ Vgl. Gesetzesbegründung zum Entwurf des Haushaltsgesetzes 2013/14, S. 11, LT-Drs. 18/5926.

Bürgschaften zusammen. Bürgschaften in Höhe von 116,2 Mio. Euro erloschen wieder. Im Haushaltsjahr 2013 trat der Bürgschaftsfall in 80 Fällen ein. Das Land wurde mit einer Gesamtsumme von 12,7 Mio. Euro in Anspruch genommen. Die Einnahmen aus Rückflüssen beliefen sich auf rund 3,8 Mio. Euro (Vorjahr: 6,3 Mio. Euro).

Es bestanden zum Stichtag 31. Dezember 2013 Eventualverbindlichkeiten in Höhe von insgesamt 688,2 Mio. Euro. Dies sind 26,9 Mio. Euro weniger als im Vorjahr und entspricht einem Rückgang um 4 Prozent. Der Grund hierfür liegt in der verbesserten wirtschaftlichen Lage in Hessen.

b) § 14 Abs. 2 HG 2013/2014

Gemäß § 14 Abs. 2 HG durften im Jahr 2013 Bürgschaften zur Sicherung von Investitionen in Wohngebäuden und sozialen Einrichtungen im Wohnumfeld bis zu einem Betrag von 120 Mio. Euro ausgegeben werden. Das sind 20 Mio. Euro mehr als im vorangegangen Jahr. Das Land hat 2013 insgesamt 388 Bürgschaften im Gesamtwert von 27,5 Mio. Euro ausgegeben. Es wurde aus vier (im Vorjahr: sieben) Bürgschaften im Gesamtwert von 148.773 Euro (Vorjahr: 209.406 Euro) in Anspruch genommen. Aus den verschiedenen Förderprogrammen wurden 751 Wohneinheiten gefördert. Zum 31. Dezember 2013 betrug der Netto-stand der aufgelaufenen Bürgschaften 241,3 Mio. Euro.

c) § 14 Abs. 3 und 4 HG 2013/2014

Zu den bestehenden Eventualverbindlichkeiten nach § 14 Abs. 3 (Privatschulen) und Abs. 4 HG 2013/2014 (Atomgesetz) kam keine weitere hinzu. Die Bürgschaft nach § 14 Abs. 3 HG 2013/2014 valutiert nach einer Tilgung von rund 90.000 Euro nur noch zu 195.000 Euro. Der Garantiebestand nach § 14 Abs. 4 HG 2013/2014 hat sich im Haushaltsjahr nicht verändert und beträgt 20,9 Mio. Euro.

d) § 14 Abs. 5 HG 2013/2014

Die Garantien dienen überwiegend dazu, die Ausleihe von Gemälden durch die Landesmuseen oder staatliche Ausstellungen Leihgebern gegenüber abzusichern. Die Garantieermächtigung wurde im Haushaltsjahr 2013 von 200 Mio. Euro auf 300 Mio. Euro angehoben, da auch das Landesmuseum Darmstadt wieder eröffnet hat. Für diese Garantien ist bislang noch kein Haftungsfall eingetreten. Bei dieser Ermächtigung zu Eventualverbindlichkeiten handelt es sich um eine Obergrenze. D. h. es können, sobald das Volumen von 300 Mio. Euro einmal ausgeschöpft wurde, erst dann Garantien neu vergeben werden, wenn bestehende Garantien auslaufen oder zurückgegeben werden.

Für Leihgaben an hessische Museen wurden im Jahr 2013 Garantien des Landes in Höhe von 106,8 Mio. Euro gewährt. Dieser Betrag liegt in etwa auf dem Niveau des Vorjahres von 110,8 Mio. Euro. Davon sicherte ein Betrag von 32,1 Mio. Euro 44 Dauerleihgaben ab. Eventualverbindlichkeiten in Höhe von 74,7 Mio. Euro wurden für die zeitweise Ausleihe von 422 Kunstwerken zur Verfügung gestellt. Zum Stichtag 31. Dezember 2013 sicherten die Garantien 466 Leihgaben im Wert von 200 Euro bis 8,4 Mio. Euro ab.

e) § 14 Abs. 6

Die Eventualverbindlichkeit nach § 14 Abs. 6 HG 2013/2014 zur Absicherung des Universitätsklinikums Frankfurt wurde erstmals begründet und in voller Höhe mit 50 Mio. Euro in Anspruch genommen.

3.4.2 Collaterals

Neben den klassischen Eventualverbindlichkeiten wie Bürgschaften und Garantien sind die sog. Collaterals aufzuführen. Diese sind gemäß § 13 Abs. 5 Satz 6 HG 2013/2014 Sicherheiten in Form verzinster Barmittel, die das Ministerium der Finanzen zur Absicherung seiner Derivategeschäfte stellt oder entgegennimmt. Auf sie wird in Abschnitt 7.5 näher eingegangen. Die Collaterals orientieren sich am Barwert der Derivate. Diese schwanken in Abhängigkeit zur aktuellen Zinsstrukturkurve und sind

summenmäßig nicht begrenzt. Demzufolge ist auch die Ermächtigung zur Gewährung und zum Erhalt von Collaterals unbegrenzt. Zum Stand 31. Dezember 2013 hat das Land 958 Mio. Euro an Collaterals gewährt¹⁹ und 165 Mio. Euro erhalten (Vorjahr: 1.511 Mio. Euro bzw. 291 Mio. Euro)²⁰.

3.4.3 Kassenkredite

Kassenkredite werden zur Sicherung der ordnungsgemäßen Kassenwirtschaft, d. h. zur Aufrechterhaltung der Liquidität genutzt. Sie haben nicht den Zweck, Haushaltsausgaben zu finanzieren. In § 15 Satz 1 HG 2013/2014 wurde die ausgewiesene Grenze für Kassenkredite auf 8 Prozent der Haushaltssumme von 31.101.560.000 Euro, d. h. insgesamt 2.488 Mio. Euro festgesetzt. Über den vorgenannten Höchstbetrag hinaus konnte das Ministerium der Finanzen weitere Kassenkredite nach § 15 Satz 2 HG 2013/2014 aufnehmen, soweit es die Kreditermächtigung nach § 13 Abs. 1 HG 2013/2014 nicht in Anspruch genommen hatte.

Die „erweiterte“ Grenze nach § 15 Satz 2 HG 2013/2014 ist im gesamten Haushaltsjahr eingehalten worden. Der Höchststand an Kassenkrediten lag am 6. Mai 2013 bei 2.925 Mio. Euro.

3.5 Ausgaben für Zins und Tilgung (Schuldendienst)

Die Ausgaben für die Bedienung der unmittelbar vom Land aufgenommenen Kredite (siehe hierzu auch Abschnitt 6.3.2) stellen sich wie folgt dar:

¹⁹ Siehe auch Geschäftsbericht des Landes Hessen 2013, S. 91, Punkt 17.

²⁰ Siehe auch Geschäftsbericht des Landes Hessen 2013, S. 95, Punkt 27.

Schuldendienst (in Mio. Euro)	2013		2012	
		Mio. €		Mio. €
a) Tilgung (brutto)		5.799		5.028
b) Zinsaufwand (brutto), periodisch		1.220		1.372
- Zinseinnahmen aus angelegten Geldbeständen des Landes		2		14
+ Zahlungen (saldiert) aufgrund von Zinsderivaten (Ausgabettitel 575 03)		44		39
= Zinsaufwand (netto), periodisch		1.262		1.397
c) Geldbeschaffungskosten (insb. Disagio), einmalig		11		-8
Gesamt		7.072		6.417

Differenzen in den Summen durch Rundungen

Tabelle 6: Schuldendienst

Trotz steigender Kreditschulden sinkt der originäre Zinsaufwand auch 2013. Dies ist vor allem darauf zurückzuführen, dass im Rahmen der Tilgung relativ hochverzinsliche alte Schulden durch niedrigverzinsliche Neuschulden ersetzt werden.

Die Zinsausgaben und –einnahmen bilden die tatsächlichen Zahlungsströme im Haushaltsjahr 2013 ab. Sie sind nicht mit den Angaben in der Ergebnisrechnung des Geschäftsberichts des Landes Hessen²¹ vergleichbar. Dort erfolgt die Darstellung unabhängig von der Fälligkeit der jeweiligen Zahlung periodisiert auf den Zeitraum, dem sie wirtschaftlich zuzuordnen sind (Zinsabgrenzung). So wird beispielsweise eine Jahreszinszahlung, die am 31. März eines Jahres ausgezahlt wird, auf die beiden betroffenen Perioden (neun Monate in dem einen und drei Monate in dem anderen Jahr) aufgeteilt.

Die Tilgungsausgaben geben keinen Hinweis auf die Entwicklung der Gesamtverschuldung. Hierfür müssten sie mit der Bruttokreditaufnahme der Haushaltsschulden (6.799 Mio. Euro) zur Nettokreditaufnahme saldiert werden.

Die Ausgaben für den Schuldendienst für Kreditschulden stimmen mit den Werten der kameralen Abschlussdaten überein.

²¹ Siehe dort Positionen 13 und 15.

Weiterhin unberücksichtigt bleiben in der obigen Tabelle die Zinszahlungen des Landes für den Liquiditätsvorteil des Landes bei Steuererstattungen nach § 233a AO²².

3.6 Manipulation des Euribor

Im 62. Schuldenbericht wurde im Abschnitt 3.7 ab Seite 53 darauf hingewiesen, dass laut Presseberichten eventuell auch der Euribor manipuliert wurde. Damit verbunden wurde die Anregung, dass das Ministerium der Finanzen hierüber in der nächsten Sitzung des Landesschuldenausschusses berichten möge. In dieser 59. Sitzung am 14. Juli 2014 wurde ausschließlich auf die Libor-Manipulation eingegangen²³. Da die finanziellen Auswirkungen beim Euribor möglicherweise wesentlich größer wären, wird das Finanzministerium gebeten, über diesbezügliche Erkenntnisse in der 60. Sitzung des Landesschuldenausschusses zu berichten.

²² Siehe auch 61. Schuldenbericht, Abschnitt 3.5, S. 41.

²³ Siehe Niederschrift, S. 8.

4 Schuldenentwicklung

4.1 Veränderung der Landesschuld

Die gesamte Landesschuld **in der Systematik des Landesschuldbuches** – bestehend aus der Summe der Schulden am Kreditmarkt, der Schulden bei öffentlichen Haushalten (beide bilden zusammen die Haushalts- oder fundierten Schulden), der Eventualverbindlichkeiten und Sicherheitsleistungen sowie dem Bestand der Kassenkredite – hat sich danach wie folgt entwickelt:

Bestand Ende Haushaltsjahr 2012 in Euro		44.251.331.295
Zugang		
Darlehen und Kredite		6.799.057.435
Bürgschaften und Garantien		175.916.811
Sicherheitsleistungen Collateral-Management (Stand 31.12.2013)		971.531.395
Kassenkredite (Stand 31.12.2013)		395.000.000
Zugang gesamt	+	8.341.505.641
Abgang		
Tilgungen		5.798.965.388
Bürgschaften und Garantien		143.808.674
Sicherheitsleistungen Collateral-Management (Stand 31.12.2012)		1.753.559.760
Kassenkredite (Stand 31.12.2012)		0
Abgang gesamt	-	7.696.333.822
Bestand Ende Haushaltsjahr 2013 in Euro		= 44.896.503.114
Veränderung		+ 645.171.818
Differenzen in den Summen durch Rundungen		

Tabelle 7: Entwicklung der Landesschuld im Haushaltsjahr

In dieser Darstellung ist die Summe der Kassenkredite zweimal in dem Gesamtbestand der Schulden enthalten (siehe hierzu näher Abschnitt 5). Den korrekten Schuldenstand nach dieser Systematik gibt die nachfolgende Tabelle wieder:

Bestand Ende Haushaltsjahr 2012 in Euro		44.251.331.295
Nachrichtlich: Kassenkreditbestand am 31.12.2012		0
Zugang		
Darlehen und Kredite		6.799.057.435
Bürgschaften und Garantien		175.916.811
Sicherheitsleistungen Collateral-Management (Stand 31.12.2013)		971.531.395
Zugang gesamt	+	7.946.505.641
Abgang		
Tilgungen		5.798.965.388
Bürgschaften und Garantien		143.808.674
Sicherheitsleistungen Collateral-Management (Stand 31.12.2012)		1.753.559.760
Abgang gesamt	-	7.696.333.822
Bestand Ende Haushaltsjahr 2013	=	44.501.503.114
Nachrichtlich: Kassenkreditbestand am 31.12.2013		395.000.000
Veränderung	+	250.171.818
Differenzen in den Summen durch Rundungen		

Tabelle 8: Entwicklung der Landesschuld im Haushaltsjahr - Kassenkredite

Auf eine Interpretation der Entwicklung wird an dieser Stelle verzichtet, da hier alle Verschuldungsarten gleich gewichtet sind, obwohl ihre jeweilige ökonomische Bedeutung unterschiedlich ist. Stattdessen wird im Abschnitt 6 dieses Schuldenberichts ausführlich darauf eingegangen, wie die Darstellung der Schulden sowohl im Schuldbuch als auch in der kameralen Haushaltsrechnung (dort in der Anlage 9) ökonomisch sinnvoller und damit aussagekräftiger gestaltet werden könnte.

4.2 Veränderung der Haushaltsschulden

Bezogen auf die Haushaltsschulden, also der Darlehenssumme, die tatsächlich 1:1 aus Haushaltsmitteln zu tilgen ist, hat sich der Schuldenstand wie folgt entwickelt:

Stand der Haushaltsschulden am Ende des Haushaltsjahres 2012 in Mio. Euro		41.423	
Zugang (Kreditaufnahmen)			
Kreditmarktmittel			
Anleihen		6.566	97 %
Schuldscheindarlehen		233	3 %
Schulden bei öffentlichen Haushalten		0	0 %
Zugang gesamt	+	6.799	100 %
Abgang (Tilgungen)			
Kreditmarktmittel			
Anleihen		4.817	83 %
Schuldscheindarlehen		952	16 %
Schulden bei öffentlichen Haushalten		30	1 %
Abgang gesamt	-	5.799	100 %
Stand der Haushaltsschulden am Ende des Haushaltsjahres 2013 in Mio. Euro	=	42.423	
Veränderung	+	1.000	
Differenzen in den Summen durch Rundungen			

Tabelle 9: Veränderung der Haushaltsschulden

4.3 Kreditmarktschulden nach Zinssätzen

Die Zinsausgaben für das Portfolio aus Anleiheverbindlichkeiten und Schuldscheindarlehen (also ohne Darlehen aus dem öffentlichen Bereich) werden neben der Nettoneuverschuldung auch wesentlich von den Refinanzierungskosten für die Tilgung endfälliger Schulden beeinflusst. Tabelle 10 veranschaulicht die Folge des Zinsrückgangs der letzten Jahre mit einer Verschiebung des festverzinslichen „Schuldenbauches“ hin zu niedrigeren Zinsverpflichtungen.

Schuldenentwicklung

Zinssatz	Ende Haushalt Jahr 2013		Ende Haushalt Jahr 2012	
	Mio. €	%	Mio. €	%
unverzinslich (z. B. Zeros)	0	0	0	0
bis 1 %	1.060	3	0	0
> 1 % bis 2 %	6.117	15	2.705	7
> 2 % bis 3 %	6.159	15	6.357	16
> 3 % bis 4 %	11.417	27	11.552	28
> 4 % bis 5 %	9.453	23	11.925	29
fest verzinslich gesamt	34.206	81	32.539	79
variabel verzinslich	7.765	19	8.401	21
Summen	41.971	100	40.941	100

Differenzen in den Summen durch Rundungen

Tabelle 10: Kreditmarktschulden nach Zinssätzen

4.4 Kreditmarktschulden nach Restlaufzeiten

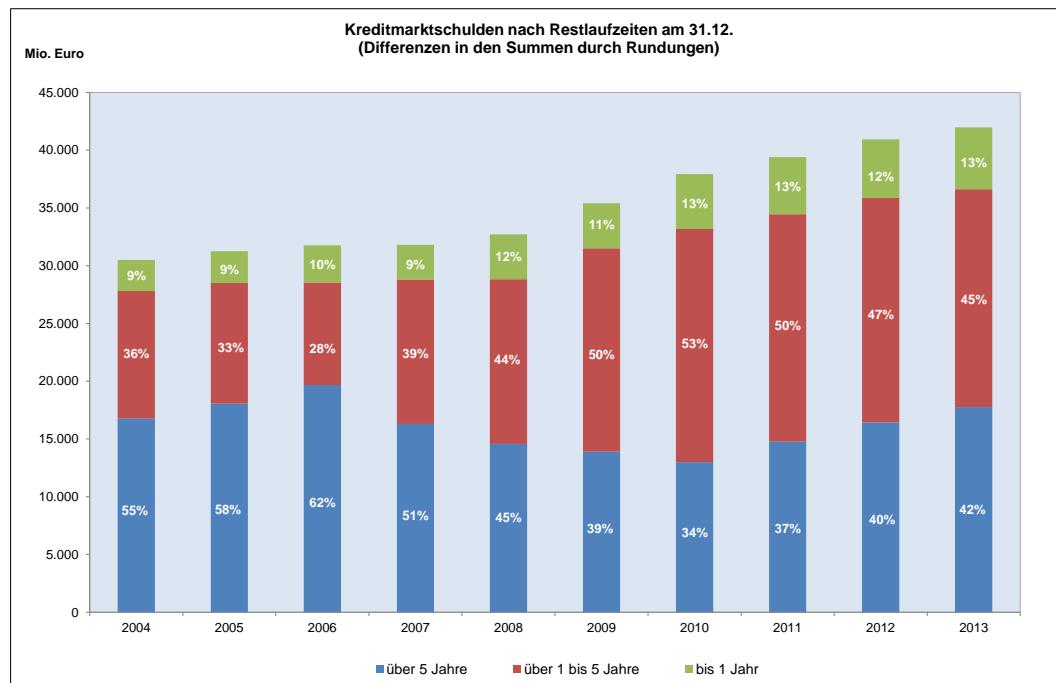


Abbildung 7: Kreditmarktschulden nach Restlaufzeiten

Aus der Abbildung 7 wird eine mit dem Haushaltsjahr 2010 beginnende leichte Tendenz zur Verstärkung längerfristiger Kreditaufnahmen im Kreditportfolio erkennbar. Aus dieser Einteilung kann keine Einschätzung über die Entwicklung der Zinsausgaben abgeleitet werden. Zum einen unterscheidet die Abbildung nicht zwischen festen und variablen Zinsvereinbarungen und zum anderen können der Ermittlung der Zinsausgaben unter Berücksichtigung von Derivatvereinbarungen wirtschaftlich andere Zinssätze zu Grunde liegen.

Von den Kreditmarktschulden stehen 3.355 Mio. Euro mit einem Festsatzzins zur Tilgung in 2014 an. Ihr durchschnittlicher Zinssatz beträgt 3,46 Prozent. Die vorläufige Auswertung aller im Jahr 2014 aufgenommenen Darlehen ergab für diese einen durchschnittlichen Festsatzzins von 1,23 Prozent. Somit ergibt sich infolge der Refinanzierung rechnerisch ein Zinsvorteil von jährlich 75 Mio. Euro. Diese Aussage bezieht sich auf die originären Kreditverträge und berücksichtigt keine evtl. Zinstauschvereinbarungen aus Swapgeschäften.

4.5 Tilgung der Kreditmarktschulden

Die nachfolgende Grafik zeigt die Tilgungsverpflichtungen nach Ende des Haushaltjahres 2013 in Höhe von 41.971 Mio. Euro, unterschieden nach fester und variabler Verzinsung:

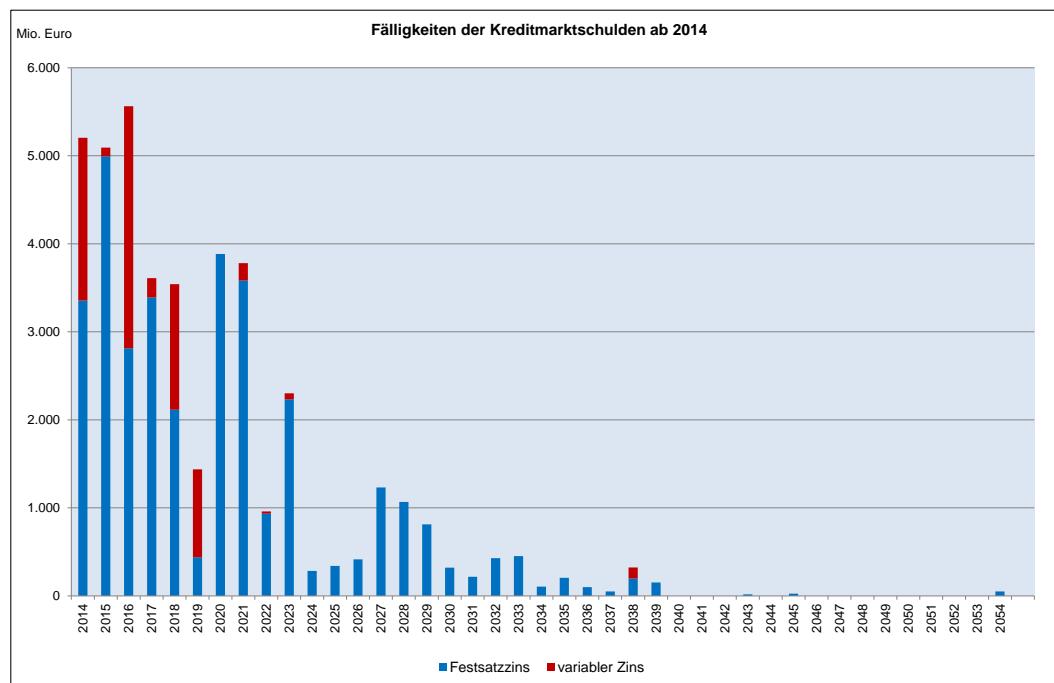


Abbildung 8: Fälligkeiten der Kreditmarktschulden ab 2014

Die oben gezeigte Grafik ermöglicht keine Rückschlüsse auf die Entwicklung des Gesamtschuldenstandes Hessens am Kreditmarkt, da die Tilgungen vollständig durch neue Kredite finanziert werden. Daran wird sich voraussichtlich bis einschließlich des Jahres 2018 nichts ändern, bis zu dessen Ende nach den Planungen der Landesregierung²⁴ der Gesamtschuldenstand gegenüber dem Kreditmarkt auf insgesamt 45.163 Mio. Euro steigen wird. Unberücksichtigt sind in der Abbildung auch die Tilgungszahlungen des Landes im Zusammenhang mit dem Sonderinvestitionsprogrammgesetz²⁵ in Höhe von ursprünglich 1.100 Mio. Euro und dem Kommunalen Schutzschildgesetz im Gesamtvolumen von 2.800 Mio. Euro (siehe hierzu auch Abschnitt 6.3.2).

²⁴ Finanzplan des Landes Hessen für die Jahre 2014 – 2018, LT-Drs. 19/1050, Abb. 14, S. 44.

²⁵ Vom 9. März 2009, GVBl. S. 92.

4.6 Entwicklung ausgesuchter Kennzahlen

Haushaltsjahr	Haushaltsschulden		Ausgaben für den Länderfinanzausgleich		Zinsaufwand (netto) lt. Schuldenbericht		bereinigte Gesamteinnahmen		Bruttoinlandsprodukt in jeweiligen Preisen	
	Mio. €	%	Mio. €	%	Mio. €	%	Mio. €	%	Mio. €	%
2004	30.497	100	1.772	100	1.324	100	16.238	100	203.599	100
2005	31.252	102	1.298	73	1.351	102	17.039	105	206.143	101
2006	31.768	104	2.195	124	1.355	102	18.887	116	212.450	104
2007	32.467	106	3.164	179	1.337	101	20.492	126	220.686	108
2008	33.327	109	2.633	149	1.355	102	19.968	123	223.286	110
2009	35.989	118	2.285	129	1.325	100	18.202	112	211.037	104
2010	38.479	126	1.584	89	1.317	99	18.755	116	218.210	107
2011	39.914	131	1.691	95	1.327	100	20.372	125	225.697	111
2012	41.423	136	1.726	97	1.397	106	20.478	126	227.978	112
2013	42.423	139	1.322	75	1.262	95	22.133	136	235.685	116

Tabelle 11: Entwicklung ausgesuchter Kennzahlen

Bei der Betrachtung der obigen Tabelle fällt auf, dass sich Haushaltsschulden und bereinigte Gesamteinnahmen relativ parallel erhöht haben. In Folge der seit Jahren sinkenden Zinsen hat sich die Entwicklung des Zinsaufwandes von der Schuldenentwicklung entkoppelt. Die Zinsausgaben haben sich weder absolut noch relativ wesentlich verändert und liegen im Jahr 2013 bei „nur“ 95 Prozent des Zinsaufwandes des Jahres 2004. Dagegen haben sich die Haushaltsschulden im gleichen Zeitraum um 39 Prozent erhöht. Die Ausgaben im Länderfinanzausgleich stiegen bis in das Jahr 2007 stark an, um bis im Jahr 2013 auf dann noch 75 Prozent der Ausgaben des Basisjahres 2004 zu sinken.

4.7 Exkurs Schuldzins und Verbraucherpreise

Die im Abschnitt 4.6 dargestellte Entkoppelung von Schuldenentwicklung und Zinsausgaben ist vor allem auf das sinkende Zinsniveau auf dem Eu-

rokkreditmarkt zurückzuführen. Hinzu tritt der Effekt des „sicheren Hafens“, der auch dem Land Hessen zu Gute kommt²⁶.

Die nachfolgende Grafik zeigt neben der Entwicklung der Zinsausgaben auch die Summen, die zusätzlich zu zahlen gewesen wären, wenn der „Durchschnittszinssatz“ des Jahres 2004 (ermittelt aus der Relation Zinsaufwand zu Haushaltsschulden²⁷) in Höhe von 4,34 Prozent konstant geblieben wäre.

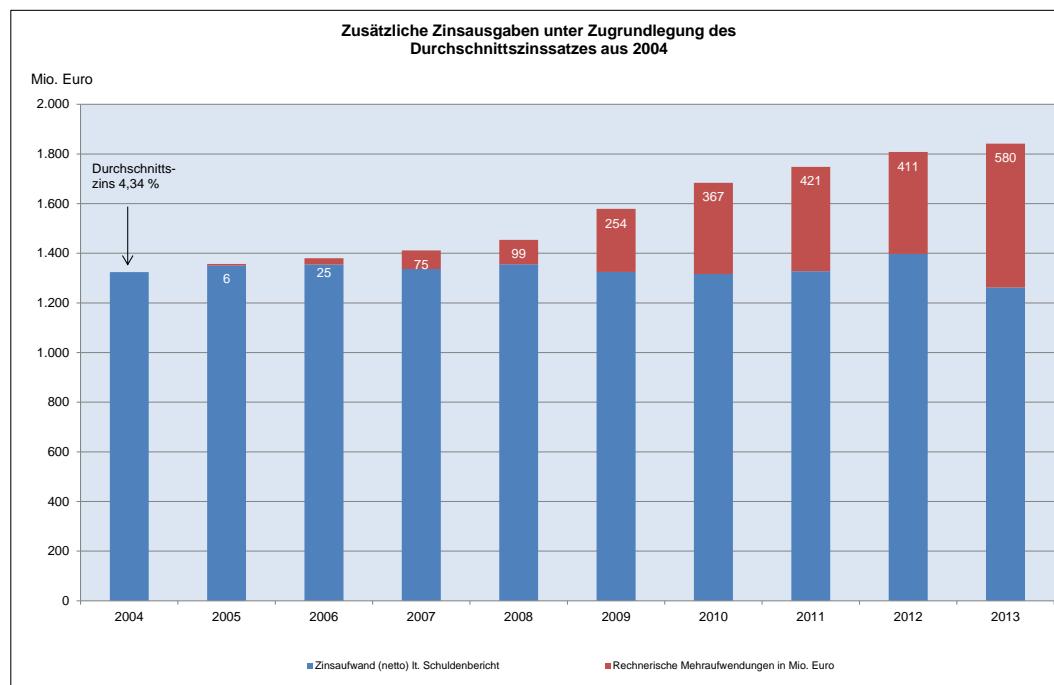


Abbildung 9: Zinsersparnis gegenüber Zinssatz 2004

Nach diesem Szenario hätten im Haushaltsjahr 2013 zusätzlich 580 Mio. Euro für Zinsausgaben aufgewendet werden müssen. Diese Summe entspricht ca. 30 Prozent der Investitionsausgaben bzw. 56 Prozent der Nettokreditaufnahme des Haushaltjahrs 2013.

Der vom Land nicht beeinflussbaren Zinsentwicklung kommt angesichts des hohen Schuldenstandes eine enorme Hebelwirkung zu, die maßgeblich den Gestaltungsrahmen des Haushaltsgesetzgebers beeinflusst. Die

²⁶ Erstmals erwähnt im 59. Schuldenbericht vom 16. Februar 2011, S. 27.

²⁷ Vereinfachte Darstellung, da die Zinsausgaben dem Kalenderjahr und der Schuldenstand dem Haushaltsjahr entsprechen. Zudem fallen die Zinsen zeitversetzt an.

sinkenden Zinsen im Rahmen der Kreditabschlüsse der letzten Jahre haben den Gestaltungsrahmen für den Landeshaushalt – wie oben beschrieben – relativ verbessert und werden das auch in den nächsten Jahren tun. So war 2013 wieder ein Jahr mit historisch niedrigem Zinssatz, der 2014 und auch 2015 wieder unterboten wurde.

Die fast schon traditionelle jährliche Feststellung des „historisch niedrigen Zinssatzes“ zeigt grafisch die nachfolgende Abbildung²⁸:

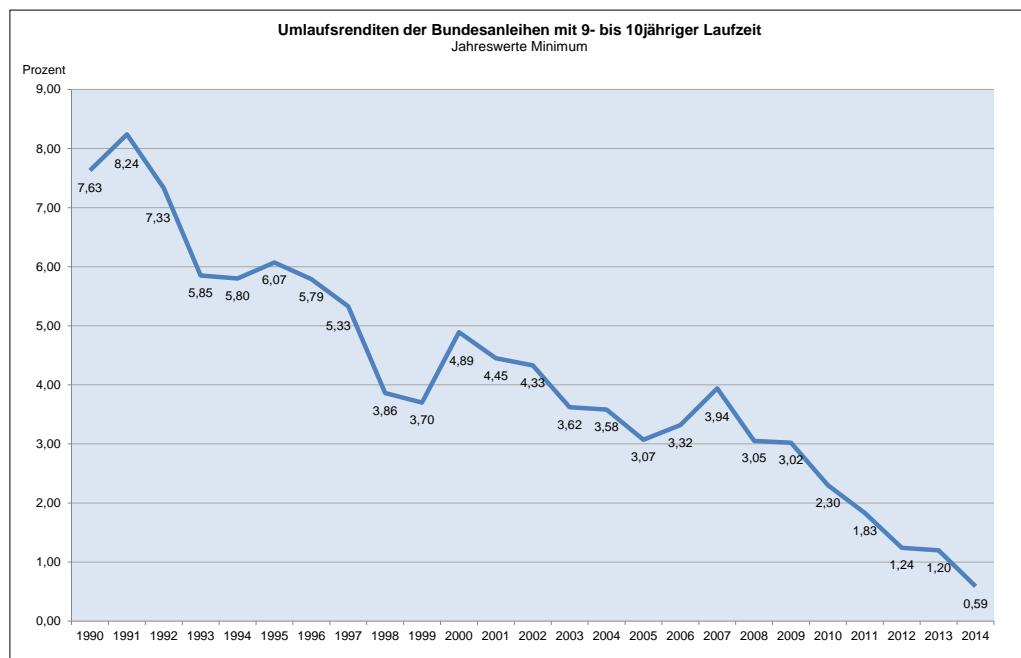


Abbildung 10: Jahrestiefstände bei Bundesanleihen

Das Zinsniveau für Bundesanleihen mit neun- bis zehnjähriger Laufzeit sinkt tendenziell und erreichte beginnend mit dem Jahr 2008 jedes Folgejahr erneut ein historisches Zinstief. Für kurzlaufende Anleihen hatte das z. B. zur Folge, dass erstmals am 9. Januar 2012 die Versteigerung von sechsmonatigen Geldmarktpapieren des Bundes eine Rendite von -0,0122 Prozent erzielte. Der Gläubiger zahlte also statt Zinsen zu erhalten dem Schuldner eine „Prämie“ für die Überlassung seines Geldes. Die Möglichkeit negativer Renditen hätte vor der Finanzkrise am Eurokreditmarkt niemand erwartet. Bereits am 6. Januar 2015 sank die Rendite der

²⁸ Errechnet aus Daten der Deutschen Bundesbank.

zehnjährigen Bundesanleihe auf 0,44 Prozent, so dass der historische Niedrigzins des Jahres 2014 bereits zum Jahresbeginn 2015 erneut unterboten wurde. Am 16. April 2015 lag die Rendite für diese Laufzeit bei 0,08 Prozent, zeitgleich rutschte die Rendite für eine neunjährige Bundesanleihe erstmals in den negativen Bereich²⁹.

In der politischen Diskussion wird aus fiskalischer Sicht ein niedriger Schuldzins im Allgemeinen positiv bewertet. Er erweitert bei gleichem Schuldendienst angesichts seiner großen Hebelwirkung erheblich die Gestaltungsspielräume der öffentlichen Haushalte (die Schuldzinsen der Länder und der Kommunen folgen mit einer gewissen Parallelverschiebung prinzipiell denen des Bundes)³⁰. Dadurch sind Ausgaben für andere Zwecke oder eine Verringerung der Neuverschuldung möglich. Auf lange Sicht könnten sich diese Vorteile volkswirtschaftlich betrachtet jedoch relativieren, da der niedrige Zins die Entwicklung auch der Sparguthaben (z. B. für die private Altersvorsorge) reduziert und mögliche zusätzliche Belastungen bei den Sozialausgaben in der Zukunft nach sich ziehen könnte³¹.

In letzter Zeit ist der Verbraucherpreisindex in Deutschland und im Euroraum insgesamt stark gesunken. Inzwischen ist die Sorge einer möglichen, nicht nur vorübergehenden Deflation wirtschaftspolitisches Thema und deren Bekämpfung auf der Agenda der Europäischen Zentralbank. Diese Entwicklung hat erheblichen Einfluss auf die Schulden, weil der „Vorteil“ niedriger Schuldzinsen durch einen sehr niedrigen, möglicherweise gar in den Minusbereich sinkenden Verbraucherpreisindex (= Deflation) aufgezehrt wird. Dadurch verringert sich der Realwert der Schulden nur sehr wenig oder gar nicht.

²⁹ FAZ vom 17. April 2015.

³⁰ Nach einer IfW-Medieninformation vom 9. April 2015 könnte alleine der Bund bis 2013 infolge des niedrigen Zinsniveaus 160 Mrd. Euro einsparen.

³¹ Nach einer Research-Publikation der DZ Bank vom 2. April 2015 sind die Zinseinkünfte privater Haushalte verglichen mit einem unterstellten Normalzinsniveau in den letzten fünf Jahren um 190 Mrd. Euro eingebrochen. Ein heute 47jähriger würde nach dem zugrunde gelegten Szenario mit 13.500 Euro geringerem Geldvermögen in die Rente starten.

Im Fall einer anhaltenden Deflation wird der reale Schuldenstand relativ steigen. Konkret käme es auch bei Verzicht auf eine Nettoneuverschuldung in einem solchen Szenario zu einem realen Schuldenanstieg.

5 Nachweis der Schulden im Landesschuldbuch und in der Haushaltsrechnung

Im Landesschuldbuch werden die Landesschulden wie nachstehend ausgewiesen:

	31.12.2013		31.12.2012	
	Mio. €	%	Mio. €	%
Abteilung I Buchschulden (Anleihen und Landesschatzanweisungen)	31.395	70	29.646	67
Abteilung II Briefschulden (Schuldscheindarlehen, Hypothekenschulden)	11.027	25	11.776	27
Abteilung III Eventualverbindlichkeiten (Verbindlichkeiten aus Bürgschaften und Garantien, Sicherheitsleistungen im Collateralmanagement)	2.079	5	2.829	6
Nebenkonto für Kassenkredite	395	1	0	0
Gesamt	44.897	100	44.251	100
Differenzen in den Summen durch Rundungen				

Tabelle 12: Nachweisung im Landesschuldbuch

Analog wurde als Übersicht über die Staatsschulden der Haushaltsrechnung für das Haushaltsjahr 2013 die im Folgenden abgebildete Anlage 9 beigefügt. Die rechtliche Grundlage hierfür stellt Art. 144 Satz 2 HV i. V. m. § 86 Nr. 2 LHO dar. Anzumerken ist, dass keine rechtliche Definition des Begriffs „Schulden“ existiert. Der Bund beschreibt bei der Erstellung seiner Vermögensrechnung „die Schulden des Bundes als alle in Geld zu erfüllenden Verpflichtungen des Bundes“³². Er legt damit einen weitreichenden und umfassenden Schuldenbegriff zu Grunde.

³² Nr. 1.6 der Verwaltungsvorschriften für die Buchführung die Rechnungslegung über das Vermögen und die Schulden des Bundes (VV-ReVuS) bzw. Vermögensrechnung des Bundes für das Haushaltsjahr 2013, S. 19.

Anlage 9

**Übersicht der Staatsschulden nach Art. 144 Satz 2 der Verfassung des Landes Hessen
(§ 86 Nr. 2 LHO)**

Nr.	Bezeichnung der Schulden	EUR	Stand Ende HHJ 2013 EUR
1	2	3	4
A. Schulden			
1	Darlehen des Bundes		
1.1	Sozialer Wohnungs- und Siedlungsbau	452.034.570,02	
1.2	Liegenschaften des Bundes	0,00	452.034.570,02
2	Kreditmarktmittel		10.575.096.525,15
3	Kassen-/Landesobligationen, Anleihen, Schatzbriefe und Schatzanweisungen des Landes Hessen		
3.1	5,00% Anleihe von 1953	306,77	
3.2	7,50% Anleihe von 1957	2.760,98	
3.3	7,00% Anleihe von 1965	9.816,79	
3.4	7,00% Anleihe von 1967	511,29	
3.5	6,50% Anleihe von 1968	357,89	
3.6	6,00% Anleihe von 1968	2.556,45	
3.7	8,00% Anleihe von 1972	26.075,88	
3.8	6,5-9,0 % Schatzbriefe Typ A 1973	102,26	
3.9	Kassen-/Landesobligationen	<u>31.395.458.345,76</u>	31.395.500.834,07
4	Kassenkredite		<u>395.000.000,00</u>
Summe der Schulden lfd. Nr. 1 bis 4			42.817.631.929,24
B. Eventualverbindlichkeiten und Sicherheitsleistungen			
5	Bürgschaften und Garantien des Landes		
5.1	für gewerbliche Unternehmen	688.223.853,87	
5.2	für den Wohnungsbau	241.279.771,90	
5.3	für Baumaßnahmen beihilfeberechtigter Privatschulen	194.667,14	
5.4	für Schadenersatzverpflichtungen nach dem Atomgesetz	20.835.144,16	
5.5	für Leihgaben der hessischen Landesmuseen	106.811.352,50	
6	Sicherheitsleistungen im Collateralmanagement (Barwerte)	971.531.395,00	2.028.876.184,57
Summe Schulden und Eventualverbindlichkeiten / Sicherheitsleistungen			<u>44.846.508.113,81</u>

Zu 6.0: Die (aus Sicht des Landes) positiven Sicherheitsleistungen im Collateralmanagement (Barwerte) betragen 220.730.662,00 Euro. Daraus ergibt sich ein saldiertes Wert von 971.531.395,00 Euro (zu Lasten des Landes).

Der Bestand an Derivaten zum 31.12.2013 beträgt 19.186.977.057,21 EUR.

Abbildung 11: Anlage 9 der Haushaltsrechnung 2013³³

Beide Übersichten (Tabelle 12 und Abbildung 11) beziehen die Kassenkredite in die Summe der Schulden mit ein (siehe auch Abschnitt 4.1). Damit sind die ausgewiesenen Kassenkredite in der Gesamtsumme dop-

³³ In dieser Übersicht fehlt noch die Gewährträgerschaft nach § 14 Abs. 6 HG 2013/2014 in Höhe von 50 Mio. Euro. Siehe hierzu auch Abschnitt 3.4.1. Die Erläuterung zu 6.0 beziffert den saldierten Wert unzutreffend; er lautet richtig auf -750.800.733,00.

pelt enthalten. Dies folgt daraus, dass aus mit Kassenkreditmitteln zum Stand 31. Dezember finanzierten Ausgaben bis zum kameralen Abschluss des Haushaltsjahres ein Haushaltsskredit geworden sein muss. Ohne Ersetzung der Kassenkredite durch Haushaltssmittel hätte der Haushalt 2013 nicht ausgeglichen abgeschlossen werden können, da Kassenkredite im kameralen Rechnungswesen nicht als Haushaltseinnahmen gebucht werden (sie werden auf dem Verwahrkonto außerhalb der Titelsystematik geführt). Diese Buchungslogik wird dem Zweck der Kassenkredite gerecht, die nur der Überbrückung momentan fehlender Liquidität und nicht der Finanzierung von Haushaltsausgaben dienen. Im Ergebnis ist damit festzustellen, dass die Darstellung der Gesamtschulden im Schuldbuch sowie in der Anlage 9 unzutreffend ist. Dem liegt ein systematischer Fehler und zwar die Einrechnung der Kassenkredite in die Gesamtsumme der Schulden zum Haushaltsschluss zu Grunde. Dieser systematische Fehler wirkt sich allerdings auf den Schuldenstand nur dann aus, wenn zum Stand 31. Dezember Kassenkredite ausgewiesen werden.

Der gleiche Fehler wurde erstmals im 60. Schuldenbericht zum Haushaltsjahr 2010 thematisiert³⁴. Die seinerzeitige Berechnung des Schuldenstandes blieb folgenlos, weil der Kassenkreditbestand „0“ betrug und insofern bei der Gesamtaddition keine Rolle spielte. Der diesbezügliche Hinweis im Schuldenbericht fand im Ministerium der Finanzen keine Beachtung. Darauf wurde im 62. Schuldenbericht zum Haushaltsjahr 2012 erneut hierauf hingewiesen. Auch in diesem Fall war eine rechnerische Korrektur nicht notwendig, weil der Kassenkreditbestand am 31. Dezember 2012 ebenfalls „0“ betrug. Um dem Hinweis im Landesschuldenbericht mehr Nachdruck zu verleihen, wurde dem Vorschlag des Vorsitzenden des Landesschuldenausschusses folgend ein Hinweis in den Bericht des Landesschuldenausschuss an den Hessischen Landtag³⁵ aufgenommen. Der Bericht des Ausschusses wurde vom Plenum des Hessischen Landtags am 16. Oktober 2014³⁶ zur Kenntnis genommen.

³⁴ Siehe dort Abschnitt 4.4, S. 32.

³⁵ LT-Drs. 19/808.

³⁶ PLPR 19/25.

Warum auch im Haushaltsjahr 2013 die Kassenkredite – diesmal mit einem Betrag von 395 Mio. Euro – fälschlicherweise in den Schuldenstand mit eingeflossen sind, ist nicht nachvollziehbar. Neben der Aufnahme der Thematik in den genannten Schuldenberichten wurde auch in Gesprächen im Ministerium der Finanzen auf diesen Systemfehler hingewiesen.

Das Ministerium der Finanzen hat die Beanstandung inzwischen eingeraumt und die Anlage 9 für die Haushaltsrechnung 2014 überarbeitet. Sie weist nun eine zusätzliche Spalte mit dem Stand der Kassenkredite zum 31. Dezember des Jahres neben dem bisherigen Stand zum Ende des Haushaltjahrs auf.

Es wird davon ausgegangen, dass der Kassenkreditbestand am 31. Dezember eines Jahres künftig nicht erneut doppelt in die Gesamtsumme der Schulden einfließt.

6 Schuldendarstellung im Landesschuldbuch und in der Haushaltsrechnung

6.1 Vorgaben für das Landesschuldbuch

Maßgeblich für die Einrichtung des Landesschuldbuches ist das Landesschuldengesetz vom 27. Juni 2012³⁷. Nach § 3 Abs. 1 dient es „der Begründung, Dokumentation und Verwaltung der Schuldbuchforderungen sowie der Dokumentation und Verwaltung der sonstigen einzutragenden Verbindlichkeiten“. Es besteht aus mindestens drei Abteilungen mit folgendem Inhalt:

Abteilung:	Inhalt:
I.	Sammel- und Einzelschuldbuchforderungen, die auf Zahlung einer Geldsumme lauten und nach ihrer Art nicht in Schuldverschreibungen verbrieft sind.
II.	Forderungen, die auf Zahlung einer Geldsumme lauten und nach ihrer Art in Schuldverschreibungen oder Schuldscheinen verbrieft sind, sowie Hypotheken auf Grundbesitz des Landes.
III.	Eventualverbindlichkeiten und Verpflichtungen aus Sicherheitsleistungen und Gewährleistungen, insbesondere Staatsbürgschaften.

Zusätzlich ermächtigt das Landesschuldengesetz nach § 3 Abs. 1 letzter Satz das Ministerium der Finanzen für weitere Schuldbuchforderungen zusätzliche Abteilungen einzurichten. Aus dieser Formulierung lässt sich ableiten, dass das Ministerium der Finanzen Gestaltungsmöglichkeiten für die Dokumentation von Verbindlichkeiten auch außerhalb der bisherigen Abteilungen hat.

6.2 Anforderungen an die Anlage 9 der Haushaltsrechnung

Nach Art. 144 Satz 2 HV wird „die allgemeine Rechnung über den Haushalt jedes Jahres und eine Übersicht der Staatsschulden [...] mit den Be-

³⁷ GVBl. S. 222.

merkungen des Rechnungshofs und der Stellungnahme der Landesregierung zu deren Entlastung dem Landtag vorgelegt.“ Dieser Vorschrift kommt die Landesregierung mit der Anlage 9 der Haushaltsrechnung nach, die somit auch Bestandteil des Entlastungsverfahrens ist. Im Übrigen schreibt auch § 86 Ziffer 2 LHO vor, dass dem Landtag und dem Rechnungshof „eine Übersicht über die Staatsschulden nach Art. 144 HV“ vorzulegen ist.

Eine Regelung, was und in welcher Form in die Übersicht der Staatsschulden aufzunehmen ist, existiert nicht. Es gibt also keine rechtlichen Vorgaben, die den Aufbau und die Darstellung innerhalb der Anlage 9 regeln. Da keine gesetzliche Definition des Begriffs „Schulden“ besteht, ergibt sich ein Spielraum für die Gestaltung der Anlage. Ziel sollte es sein, eine den tatsächlichen Verhältnissen entsprechende realistische Übersicht der bestehenden Staatsschulden zu vermitteln. Bei der diesjährigen Schuldenprüfung wurde diesem Aspekt ein besonderes Augenmerk gewidmet.

Das Ministerium der Finanzen hat in seiner Stellungnahme zum Entwurf des Schuldenberichts dieser umfassenden Formulierung der Ziele der Übersicht über die Staatsschulden widersprochen. Seiner Ansicht nach gebe es keinerlei rechtliche Grundlage für ein so weites Verständnis dieser Übersicht. Wichtig sei es zu betonen, dass die bisherige Form der Darstellung der Anlage 9 – mit den inzwischen vorgenommenen Modifikationen zum Bestand der Kassenkredite (siehe Abschnitt 5) – den rechtlichen Anforderungen aus Art. 144 Satz 2 HV und § 86 Nr. 2 LHO in vollem Umfang genüge. Alleiniges Ziel der Übersicht der Staatsschulden sei es, die im Landesschuldbuch dokumentierten Schulden des Landes in komprimierter und übersichtlicher Form dem Landtag gegenüber vorzulegen. Anlage 9 zur Haushaltsrechnung spiegele allein den Inhalt des Landesschuldbuchs wider und habe darüber hinaus keine weitergehenden Funktionen.

Nach diesseitiger Auffassung ist die umfassend formulierte Zielsetzung der Übersicht über die Staatsschulden vom Wortlaut sowie dem Sinn und Zweck des Art. 144 Satz 2 HV gedeckt. Es ist Ausdruck der modernen

Interpretation einer staatlichen Schuldenübersicht, nicht nur die zur Haushaltfinanzierung aufgenommenen Kredite, sondern auch die sog. impliziten Schulden wie Pensionsverpflichtungen, die in der Vermögensrechnung des Gesamtabschlusses als Rückstellungen dargestellt werden, auszuweisen.³⁸ Nur so wird man dem Informationsbedürfnis des Landtags und seiner Mitglieder in ausreichender Weise gerecht. In dieser Weise verfahren inzwischen nicht nur der Bund, sondern auch die Länder Mecklenburg-Vorpommern, Sachsen und Sachsen-Anhalt.³⁹

Das Ministerium der Finanzen führt schließlich praktische Erwägungen gegen den Vorschlag an, Informationen aus dem Gesamtabschluss in die Schuldenübersicht der Anlage 9 zu übernehmen. So könnte es die Schuldenübersicht erst nach Prüfung des Gesamtabschlusses des Landes durch die beauftragte Wirtschaftsprüfungsgesellschaft und Feststellung durch den Rechnungshof erstellen. Vorläufige Zahlen könnten nicht Gegenstand der Schuldenübersicht sein.

Zu diesem Einwand ist zu bemerken, dass die Aufnahme von Informationen aus dem Gesamtabschluss voraussetzt, dass dieser zumindest zeitgleich mit der Haushaltsrechnung erstellt sein muss. Das setzt wiederum entsprechende Bemühungen zur Optimierung der Prozessabläufe im Zusammenhang mit der Erstellung des Gesamtabschlusses voraus. Der Rechnungshof hat bereits auf Arbeitsebene eine entsprechende Prozessoptimierung diskutiert und hält deren Umsetzung im Wege eines sog. Fast Close⁴⁰ für erstrebenswert und sinnvoll. Im Übrigen ist der Ansicht des Ministeriums der Finanzen zuzustimmen, dass die Schuldenübersicht in Anlage 9 keine vorläufigen Haushaltzzahlen enthalten sollte.

³⁸ Vgl. hierzu Nebel, in: Piduch, Bundeshaushaltrecht, Art. 114 GG Rn. 14, zum insoweit inhaltsgleichen Art. 114 GG.

³⁹ Siehe hierzu auch Abschnitt 6.3.5.

⁴⁰ Die Bezeichnung „Fast close“ stellt den Oberbegriff für alle Verfahren und Methoden dar, die auf die schnelle oder wenigstens beschleunigte Erstellung des Jahresabschlusses gerichtet sind.

6.3 Optimierung der Schuldenübersichten

Festzustellen ist, dass der Aussagewert der Schuldendarstellung im Landesschuldbuch und in der Anlage 9 deutlich hinter dem doppischen Jahresabschluss zurück bleibt. Dieser „Mangel“ könnte im Zusammenhang mit der angekündigten LHO-Reform behoben werden. Solange dies nicht der Fall ist, sollte der Aussagewert dem Informationsgehalt des Jahresabschlusses so weit wie möglich angenähert werden.

Derzeit werden die Landesschulden in der Übersicht nach dem Landesschuldengesetz und der Anlage 9 der Haushaltsrechnung ungewichtet und in unterschiedlicher Periodisierung dargestellt und aufgerechnet. Der Aussagewert der daraus errechneten Gesamtschulden ist gering und – wenn zum 31. Dezember Kassenkredite hinzugerechnet werden – zudem unzutreffend (siehe auch Abschnitt 5). Beispielsweise könnte eine starke Rückführung der Eventualverbindlichkeiten, die bislang nur im geringen Umfang ihres Ausfalls zu einer tatsächlichen Schuld führen, trotz Nettoneuverschuldung einen nominalen Rückgang der Gesamtschulden zur Folge haben. Die Interpretation eines so zustande gekommenen Gesamtschuldenstandes könnte zu falschen Schlussfolgerungen führen. Leitgedanke sollte eine möglichst realistische Darstellung der Schulden im Hinblick auf ihre ökonomische Bedeutung für den Staatshaushalt sein. Neben der Rechenschaft gegenüber dem Parlament sollte die Darstellung auch den Haushaltsgrundsätzen der Klarheit und Wahrheit genügen und Planungszwecken dienen.

Das Ministerium der Finanzen stimmt zu, dass der Schuldendarstellung im Gesamtabchluss des Landes ein höherer Aussagewert als im Schuldbuch zukommt. Es widerspricht jedoch der Schlussfolgerung, dass hierin ein Mangel liege und der Aussagewert dem Informationsgehalt des Jahresabschlusses so weit wie möglich angenähert werden sollte. Das Landesschuldbuch und der Gesamtabchluss beruhten auf unterschiedlichen Rechtsgrundlagen und würden durch diesen Vorschlag vermischt, ohne dass hieraus entscheidende Vorteile erkennbar wären.

Diese Auffassung vermag nicht zu überzeugen. In der Übernahme der vorgeschlagenen Ergänzungen in der Anlage 9 ist keine (unzulässige)

Vermischung verschiedener Rechnungslegungssysteme zu sehen. Vielmehr würde durch die Umsetzung der Vorschläge eine Anlage zur Haushaltsrechnung geschaffen, die dem Parlament eine Übersicht über die Staatsschulden im Sinne der unter Abschnitt 6.2 dargelegten Zielsetzung vermittelt.

Nach ergänzender Auswertung der unterschiedlichen Schuldendarstellungen in den Haushaltsrechnungen der anderen Bundesländer und des Jahresabschlusses des Landes Hessen wird eine Neukonzipierung des Schuldenausweises in der Anlage 9 angeregt, die folgende Überlegungen berücksichtigt:

6.3.1 Haushaltsschulden und Kassenkredite

Haushaltsschulden – auch „fundierte Schulden“ genannt – sind solche, die zur Finanzierung des Haushalts dienen. Sie werden als Einnahme gebucht, ihre Ermächtigung ergibt sich aus dem Haushaltsgesetz. Sie bilden die „klassische“ Kreditfinanzierung, bestehend aus Darlehen aus dem öffentlichen Bereich⁴¹ und Kreditmarktschulden⁴². Die fortgeschriebene Summe der Haushaltsschulden sollte im Mittelpunkt der Darstellung der Anlage 9 und des Schuldbuches stehen⁴³.

Bei den Kreditmarktschulden wird zwischen einer Kreditaufnahme im Kalenderjahr (Doppik) und im kameral abgeschlossenen Haushaltsjahr (Kameralistik) unterschieden. Daher wäre unter dem für die Haushaltsentlastung notwendigen kameralen Summenausweis zur Verbesserung der Vergleichbarkeit eine Abgrenzungsübersicht bezogen auf das doppische Kalenderjahr (Stichtag analog zum Jahresabschluss) sinnvoll. In einer solchen Übersicht wäre der zusätzliche Ausweis des Kassenkreditbestandes am 31. Dezember notwendig und aussagekräftig. In dieser Abgrenzung finden die Schulden im Übrigen Eingang in die amtliche Schuldenstatistik, die Basis eines jeden Ländervergleiches ist (siehe Abschnitt 8).

⁴¹ Z. B. Bundesdarlehen für den Wohnungsbau.

⁴² Nur die letzteren werden bei der Berechnung der Nettokreditaufnahme berücksichtigt.

⁴³ Eine Besonderheit spielen hier die sogenannten Restanten. Siehe hierzu 57. Schuldenbericht vom 18. März 2009, Abschnitt 5.2, S. 48.

6.3.2 Sonstige kreditähnliche Verbindlichkeiten

Aus dem Landeshaushalt werden Tilgungen finanziert, ohne dass die zugrundeliegenden Kreditgeschäfte aus der kamerale Rechnungslegung ersichtlich sind.

So hat das Land z. B. Tilgungsverpflichtungen nach dem Hessischen Sonderinvestitionsprogrammgesetz⁴⁴ (Kapitel 17 03) übernommen. Im Rahmen dieses Programms übernimmt das Land unter anderem fünf Sechstel der Tilgungen von Darlehen, die die WIBank den Kommunen mit dreißigjähriger Laufzeit gewährt hat. Das Gesamtvolume der Tilgungen beläuft sich auf 1.100 Mio. Euro. Kamerale werden diese Tilgungen in jährlichen Raten als „Investitionszuweisungen – Zuweisungen für Schuldendienst“ (Titel 883) geleistet.

Im Rahmen des Hessischen kommunalen Schutzschirmgesetzes⁴⁵ und seiner Verordnung⁴⁶ übernimmt die WIBank insgesamt rd. 2.800 Mio. Euro Schulden (Kassen- und Kapitalmarktkredite) der teilnehmenden Schutzschirmgemeinden und löst diese – beginnend im Haushaltsjahr 2013 – in eigenem Namen bei den bisherigen Gläubigern ab⁴⁷. Für die Ablösung refinanziert sich die WIBank am Kapitalmarkt. Die Tilgung dieser Refinanzierungsdarlehen im Gesamtvolume von 2.800 Mio. Euro bei der WIBank erfolgt über 30 Jahre zu 100 Prozent aus Landesmitteln.

Nach dem Erfüllungsübernahmevertrag zwischen der WIBank und dem Land Hessen werden die Zahlungen direkt an die WIBank geleistet. Kamerale werden hierfür sogenannte Entschuldungshilfen – anstelle von Tilgungszahlungen für Kredite – jährlich aus dem Titel 17 01 623 01 „Schuldendiensthilfen an Gemeinden und Gemeindeverbände“ gebucht. Da nach der Gesetzesgestaltung die WIBank die Schulden übernommen hat, bedarf es zu deren Tilgung keiner Schuldendiensthilfen an Kommunen.

⁴⁴ Hessisches Sonderinvestitionsprogrammgesetz vom 9. März 2009, GVBl. I S. 92.

⁴⁵ Vom 14. Februar 2012, GVBl. S. 128.

⁴⁶ Verordnung zur Durchführung des Schutzschirmgesetzes vom 21. Juni 2012, GVBl. S. 183.

⁴⁷ Alternativ hätte das Land die Kommunalschulden auch auf seinen Namen umschulden können. Möglicherweise wären dabei aufgrund des unmittelbaren Ratings günstigere Zinskonditionen zu erzielen gewesen.

In der amtlichen Statistik sind diese ursprünglich kommunalen Kredite folgerichtig in der Übersicht der jährlichen Schulden des Öffentlichen Gesamthaushaltes im Sinne des Schalenkonzepts nach dem Finanz- und Personalstatistikgesetz⁴⁸ im Schuldenstand der Gemeinde nicht mehr enthalten. Sie erscheinen auch an keiner anderen Stelle des Öffentlichen Bereichs in Hessen, da die WIBank als Kreditinstitut Schuldner geworden ist. Diese ist zwar eine Anstalt des öffentlichen Rechts, wird aber nicht dem Öffentlichen Bereich zugerechnet. Nach der Einteilung der Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnungen (VGR) wird sie nicht dem Sektor „Staat“, sondern dem Sektor „Finanzielle Kapitalgesellschaften“ zugeordnet. Das Land Hessen wiederum hat „lediglich“ die Erfüllungsübernahme der Tilgung zu 100 Prozent übernommen, weshalb auch dort die Schulden statistisch nicht berücksichtigt werden.

Schuldenstatistisch gesehen hat sich der Sektor „Staat“ in Hessen (Land und Kommunen) mit der Umsetzung des Schutzschildgesetzes um 2.800 Mio. Euro entschuldet, ohne dass auch nur ein Euro getilgt worden ist.

An dieser Stelle ist darauf hinzuweisen, dass die Daten der Finanz- und Personalstatistik „die wichtigste Basisstatistik für die Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnungen bei der Berechnung der Daten des Staatssektors im Rahmen des EU-Stabilitätspaktes“⁴⁹ sind. Demnach müsste sich auch der Gesamtschuldenstand Deutschlands um 2.800 Mio. Euro vermindert haben, da im Rahmen der Aggregierung der statistischen Schuldendaten auf der Ebene Deutschlands dieser Betrag fehlen muss.

Das Ministerium der Finanzen hat diese Konstruktion mit Vertretern des Statistischen Bundesamtes im Dezember 2012 erörtert. Danach stehe die beabsichtigte Meldung im Einklang mit den Melderichtlinien der Finanzstatistik. Dennoch wurde bei diesem Erörterungstermin – bei dem das Statistische Landesamt nicht vertreten war – Einvernehmen darüber erzielt, dass das Herauslösen der Schulden aus dem Staatssektor im Rahmen des auf einer ökonomischen Betrachtungsweise basierenden Europäi-

⁴⁸ Rechtsgrundlage ist das Finanz- und Personalstatistikgesetz vom 22. Februar 2006, BGBl. I S. 438, zuletzt geändert durch Art. 1 des Gesetzes vom 22. Mai 2013, BGBl. I, S. 1312.

⁴⁹ Fachbegriffe der Finanz- und Personalstatistiken, Statistisches Bundesamt, Dezember 2013.

schen Systems Volkswirtschaftlicher Gesamtrechnungen korrigiert werden müsse. Andernfalls könnten die strikten Vorgaben des Europäischen Stabilitäts- und Wachstumspaktes sowie des Fiskalvertrages unterlaufen werden. Vereinbart wurde, dass das Statistische Bundesamt die Eurostat-Notifikation dahingehend korrigiert, dass die Schulden bis zur anteiligen Tilgung der Refinanzierungsdarlehen in voller Höhe beim Teilesktor Kommune verbleiben. Gegen eine alternative Zuschreibung zum Teilesktor Land sprachen laut Ministerium der Finanzen die „konkrete Ausgestaltung des Kommunalen Schutzschilds“ sowie „praktische Überlegungen“. Unabhängig von einer formalen Betrachtung bleibt als wirtschaftliches Ergebnis, dass die Schulden im öffentlichen Bereich verbleiben und faktisch von den Kommunen auf das Land übergegangen sind⁵⁰. Deshalb werden sie richtigerweise im Jahresabschluss des Landes Hessen in vollem Umfang als Verbindlichkeiten bzw. Rückstellungen abgebildet. Dass sie sich dagegen kameral „aufgelöst“ haben, erscheint nicht zuletzt im Hinblick auf den Haushaltsgrundsatz der Klarheit und Wahrheit bedenklich. Andernfalls könnte sich das Land durch die vollständige Übertragung seiner Haushaltschulden auf die WIBank – verbunden mit einer Erfüllungsübernahme – kameral komplett entschulden.

Es ist nicht ersichtlich, warum diese Tilgungsverpflichtungen für Kapitalmarktkredite nicht in geeigneter Weise in der Anlage 9 der Haushaltsrechnung bzw. in der Übersicht nach dem Landesschuldengesetz dargestellt werden sollten. Ein entsprechender Hinweis scheint dort vielmehr im Sinne der Transparenz, wie sie auch im doppischen Jahresabschluss zum Ausdruck kommt, geboten. Die Tilgungssumme aus beiden Programmgesetzen beläuft sich auf immerhin 3.900 Mio. Euro und beträgt damit – bisherige Tilgungsleistungen außer Acht gelassen – etwa 9 Prozent der gesamten Haushaltschulden in Höhe von 42.432 Mio. Euro.

Das Ministerium der Finanzen vertritt die Auffassung, es sei weder nachvollziehbar noch erhöhe es den Informationsgehalt, wenn aus dem Gesamtbestand der sonstigen Verbindlichkeiten lediglich die Erfüllungsüber-

⁵⁰ In der öffentlichen Gesetzesanhörung im HHA am 16. April 2012 äußerte sich der Vertreter der WIBank dahingehend, dass die Schulden der Kommunen dann dem Land zugerechnet würden. Siehe Stenografischer Bericht HHA/18/49, S. 76.

nahmeverpflichtungen aus dem Sonderinvestitionsprogramm und dem Kommunalen Schutzzschirm herausgegriffen werden. Im Übrigen würden diese Verpflichtungen nicht die Voraussetzungen zum Ausweis im Landesschuldbuch erfüllen, weil es sich nicht um Kapital- oder Kreditmarktschulden oder Eventualverbindlichkeiten handele.

Der Auffassung des Ministeriums der Finanzen ist entgegen zu halten, dass die beiden genannten Positionen als sonstige kreditähnliche Verbindlichkeiten aufgrund des aufgezeigten Volumens von herausgehobener Bedeutung sind. Sie sind mit Krediten vergleichbar. Sie sollten daher – nachrichtlich – in der Übersicht enthalten sein. Im Übrigen könnte eine überarbeitete Gestaltung der Anlage 9 auch alle Arten von Verbindlichkeiten abbilden, wie dies in der Vermögensrechnung des Landes der Fall ist.

6.3.3 Eventualverbindlichkeiten aus Bürgschaften und Garantien

Hierbei übernimmt das Land die Haftung für Verbindlichkeiten Dritter. Mit Eventualverbindlichkeiten – wie z. B. der Übernahme von Bankbürgschaften, die infolge des damit verbundenen Sicherheitsgewinns zu günstigeren Zinskonditionen für den Kreditnehmer führen und somit wie eine Zinsverbilligung wirken – kann das Land z. B. Förderprogramme mit einem wesentlich größeren Hebel ausstatten. Die alternative Vergabe von Landesdarlehen oder Zinszuschüssen würde einen entsprechenden Förderumfang nicht ermöglichen, da hierfür Liquidität erforderlich wäre, die gegenfinanziert werden müsste.

Die Gewährung von Bürgschaften und Garantien ist an strenge Bedingungen geknüpft, weshalb deren Ausfallquote sehr gering ist. D. h. von der Gesamtsumme der übernommenen Bürgschaften und Garantien wird mit hoher Wahrscheinlichkeit nur ein geringer Teil zu einer tatsächlichen Ausgabe aus dem Landeshaushalt führen. So waren dies in den letzten Jahren beispielsweise weniger als 5 Prozent. Da „lediglich“ der Ausfall zu einer haushaltswirksamen Schulderhöhung führen kann, ist es nicht erforderlich, den bewilligten Nominalbetrag dieser Eventualverbindlichkeiten in den Gesamt Schuldenstand einzurechnen. Solange sich der Ausfall im geringen Rahmen bewegt, würden ein isolierter Ausweis im Landes-

schuldbuch und eine nachrichtliche Darstellung in der Anlage 9 der Haushaltsrechnung dem ökonomischen Gewicht dieser Schuldform Rechnung tragen.

Im Geschäftsbericht des Landes werden die Bürgschaften in Höhe ihres „erwarteten“ Ausfalls in den sonstigen Rückstellungen der Vermögensrechnung berücksichtigt, im Geschäftsbericht 2013 beispielsweise mit 50,3 Mio. Euro⁵¹. Zudem wird die Nominalsumme der Eventualverbindlichkeiten außerhalb der Vermögensrechnung unter dem Strich ausgewiesen⁵².

Das Ministerium der Finanzen hat den Vorschlag zur Überarbeitung der Anlage 9 für das Haushaltsjahr 2014 bereits zum Teil umgesetzt, indem es keine Gesamtsumme aus Schulden und Eventualverbindlichkeiten mehr bildet. Die Eventualverbindlichkeiten werden nur noch nachrichtlich angegeben. Einem zusätzlichen Ausweis der Rückstellungen für Bürgschaften und Garantien in der Schuldenübersicht stimmt es allerdings nicht zu, weil hier wiederum die unterschiedliche Funktion des Landesschuldbuchs mit der der Bilanzierung im Gesamtabschluss vermischt würde.

Auch wenn die teilweise Umsetzung durch das Ministerium der Finanzen zu begrüßen ist, ist darauf hinzuweisen, dass die Information zu den Rückstellungen für Eventualverbindlichkeiten bedeutsam ist. Sie bringt zum Ausdruck, inwieweit in Bezug auf den Gesamtbestand an Eventualverbindlichkeiten ein wirtschaftliches Ausfallrisiko besteht.

6.3.4 Sicherheitsleistungen

Sicherheitsleistungen gehören wie Bürgschaften und Garantien zu den sogenannten Eventualverbindlichkeiten, die nur im Schadensfall zu haushaltswirksamen Auszahlungen führen. Sie wurden zur Risikobegrenzung im Derivategeschäft in bilateralen Verträgen zwischen dem Land Hessen und seinen Partnerbanken als sog. Collateralsystem implementiert (hierzu näher Abschnitt 7.4). Ihre Darstellung könnte entsprechend der Anregung zu den Bürgschaften und Garantien (Abschnitt 6.3.3) erfolgen.

⁵¹ Geschäftsbericht 2013, Vermögensrechnung, Passivseite, C. 3., S. 73 und Anlage 5, S. 117.

⁵² Geschäftsbericht 2013, F. Sonstige Angaben, S. 102.

In der Vermögensrechnung sind die gestellten Sicherheiten auf der Aktivseite bei den sonstigen Vermögensgegenständen⁵³ und die erhaltenen Sicherheiten auf der Passivseite bei den sonstigen Verbindlichkeiten⁵⁴ berücksichtigt⁵⁵.

6.3.5 Rückstellungen / Implizite Schulden

Mit der Einführung der Doppik überhaupt erst in den Fokus gerückt sind die sogenannten impliziten Schulden bzw. Rückstellungen. Dabei handelt es sich um Passivpositionen in der Bilanz, die hinsichtlich ihres Bestehens oder der Höhe ungewiss sind, aber mit hinreichend großer Wahrscheinlichkeit erwartet werden. Da es sich um zukünftige Zahlungen handelt, werden sie mit ihrem Barwert zum Stichtag ausgewiesen, weshalb ihre Höhe stark vom zu Grunde gelegten Zinssatz abhängt⁵⁶. Überwiegend wurden die Rückstellungen für Pensionen und ähnliche Verpflichtungen gebildet. Auf der Passivseite der Bilanz bilden sie noch vor den Verbindlichkeiten die größte Position. Entsprechende Buchungen kennt die Kameralistik nicht, weshalb weder das Landesschuldbuch noch die Anlage 9 der Haushaltsrechnung bislang implizite Schulden berücksichtigen. Da diese Zahlen aber im Rahmen der doppelten Buchführung vorliegen, könnten die Pensionsrückstellungen auch in beiden Übersichten nachrichtlich aufgeführt werden. Derartige Angaben finden sich in den Berichten der Länder Mecklenburg-Vorpommern, Sachsen und Sachsen-Anhalt.

Ergänzt werden könnte die Übersicht um den Rückstellungsbetrag für Bürgschaften (siehe auch Abschnitt 6.3.3).

Das Ministerium der Finanzen steht auch hier auf dem Standpunkt, dass durch die Darstellung der Pensionsrückstellungen in der Anlage 9 Rahmenbedingungen und Zielsetzungen von Landesschuldbuch und Gesamt-

⁵³ B. Umlaufvermögen, II: Forderungen und sonstige Vermögensgegenstände, 6. Sonstige Vermögensgegenstände – S. 72.

⁵⁴ D. Verbindlichkeiten, 9. Sonstige Verbindlichkeiten – S. 73.

⁵⁵ Zur unterschiedlichen schuldentechnischen Bewertung der Collaterals aus doppischer und kameraler Sicht siehe auch 62. Schuldenbericht vom 28. Mai 2014, Abschnitt 7.5.2, S. 88.

⁵⁶ Derzeit liegt der Diskontsatz für Pensions- und ähnlichen langfristigen Rückstellungen bei 3,95 Prozent. Angesichts der Zinsentwicklung im Euroraum sind eine Absenkung des Zinssatzes und damit eine Zunahme der Rückstellungen durchaus möglich.

abschluss vermischt würden. Insbesondere würde nicht deutlich werden, welcher zusätzliche Informationsgehalt aus der isolierten Darstellung der Pensionsrückstellungen gewonnen werde. Alle Rückstellungen aufzunehmen würde nicht der Übersichtlichkeit dienen.

Hierzu ist anzumerken, dass der Umfang der Pensionsrückstellungen so bedeutend ist, dass auf deren Darstellung in einer Schuldenübersicht nicht verzichtet werden sollte. Da die Vermögensrechnung die Rückstellungen in drei Unterposten aufgegliedert, könnte die Anlage 9 neben den Rückstellungen für Pensionen auch die beiden weiteren Unterposten ohne nennenswerte Einschränkung der Übersichtlichkeit in der Schuldenübersicht aufführen.

6.3.6 Vorschlag für eine Neugestaltung der Anlage 9 zur Haushaltsrechnung und zur Darstellung im Schuldbuch

Bereits während der örtlichen Erhebungen im Ministerium der Finanzen wurde ein Vorschlag für eine Überarbeitung der Anlage 9 erstellt und den Fachreferaten als Anregung überlassen. Solange eine kamerale Schuldenübersicht innerhalb der Haushaltsrechnung erforderlich bleibt, könnte die Anlage wie folgt konzipiert werden:

Beispiel für eine Anlage 9 mit ca-Zahlen

Nr.	Bezeichnung der Schulden	Stand	Stand
		Ende HHJ 2013 Mio. EUR	Ende HHJ 2012 Mio. EUR
1 Haushaltsschulden			
1.1	Darlehen des Bundes		
1.1.1	Wohnungsbau	452,03	481,94
	Summe Bundesdarlehen	452,03	481,94
1.2	Kapitalmarktkredite		
1.2.1	Anleihen	31.395,46	29.646,45
1.2.2	Schuldscheine	10.575,10	11.294,11
1.2.3	Evtl. Restanten gesondert	0,42	0,42
	Summe Kreditmarktschulden	41.970,98	40.940,98
	Summe der Haushaltsschulden	42.423,01	41.422,92

Abgrenzung Haushaltsjahr/Kalenderjahr gem.
Meldeanforderung DESTATIS
Stand Haushaltsschulden Ende HHJ
Aufnahmen in 2013 für 2012
Aufnahmen in 2014 für 2013
Stand Kassenkredite am 31.12
Summe Kreditschulden per 31.12
gemäß Schuldenstatistik DESTATIS

Nachrichtlich		Stand 31.12.2013	Stand 31.12.2012
2	Sonstige Verbindlichkeiten aus der Vermögensrechnung	42.000,00	45.000,00
	darunter:		
a)	Tilgungsverpflichtung aus Sonderinvestitionsprogrammgesetz	1.000,00	1.100,00
b)	Tilgungsverpflichtung aus dem Gesetz über den Kommunalen Schutzschild	2.800,00	-
c)	Bestand Kassenkredite	395,00	-
3	Rückstellungen aus der Vermögensrechnung	78.000,00	75.000,00
	darunter:		
a)	für Pensionen und ähnliche Verpflichtungen	59.363,88	55.767,11
4	Sicherheitsleistungen im Collateralmanagement (in der Vermögensrechnung auf der Aktivseite)	971,53	1.753,56
5	Bürgschaften und Garantien		
5.1	Gewerbl. Wirtschaft	688,22	715,13
5.2	Wohnungsbau	241,28	228,28
5.3	Atomgesetz	20,84	20,84
5.4	Schulen	0,19	0,29
5.5	Landesmuseen	106,81	110,70
5.6	Uni Frankfurt	50	0
	Summe Bürgschaften und Garantien	1.107,34	1.075,24
	Rückstellungen für Bürgschaften und Garantien in der Vermögensrechnung	50,26	51,96

Unter Beachtung der Vorgaben des Landesschuldengesetzes könnte die Darstellung im Landesschuldbuch analog angepasst werden. Ziel sollte es letztlich sein, die Abweichungen der jeweiligen Schuldendarstellungen im Geschäftsbericht, in der Finanz- und Personalstatistik, der Anlage 9 zur Haushaltsrechnung und im Landesschuldbuch so gering wie möglich zu halten. Die Berücksichtigung der Vorschläge in diesem Bericht zur Neugestaltung der Anlage 9 und zur Darstellung im Schuldbuch würde hierzu einen wesentlichen Beitrag leisten.

7 Einsatz von Derivaten

7.1 Rechtsgrundlagen

Die Nutzung von Derivaten im Kreditmanagement des Landes ist im jährlichen Haushaltsgesetz geregelt und hat seit der ersten Ermächtigung im Jahre 1992 diverse Anpassungen erfahren. Für das Haushaltsjahr 2013 lautet die Ermächtigung gemäß § 13 Abs. 5 Satz 3 ff. HG 2013/2014 wie folgt:

„Das Ministerium der Finanzen wird ermächtigt, im Rahmen der Kreditfinanzierungen Vereinbarungen zur Steuerung von Zinsänderungsrisiken sowie zur Optimierung der Kreditkonditionen (Derivate) für bestehende Schulden, die laufende Kreditaufnahme des Haushaltjahres sowie für Anschlussfinanzierungen von Krediten zu treffen, die in einem Zeitraum von zehn Jahren fällig werden. Der Bezug eines Derivatgeschäfts auf mehrere Kreditgeschäfte ist zulässig. Das Nominalvolumen aller ausstehenden Derivate darf den Gesamtbestand an Kreditmarktschulden am Ende des vorangegangenen Haushaltjahres nicht übersteigen. Das Ministerium der Finanzen wird ermächtigt, Sicherheiten in Form verzinster Barmittel zu stellen sowie entgegenzunehmen“.

Im Zusammenhang mit der Aufnahme von Fremdwährungsdarlehen gilt zudem nach § 13 Abs. 1 Satz 3 HG 2013/2014: „*In anderen Währungen ist die Kreditaufnahme nur in Verbindung mit einem Währungssicherungsgeschäft (Anm.: mittels Währungsderivat) zulässig*“.

Ergänzt werden die gesetzlichen Regelungen durch die interne „Dienstanweisung für das Kreditreferat zur Aufnahme von Krediten und zum Einsatz von Derivaten“ vom 2. Januar 2008. Darin werden die Arbeitsabläufe, die Zuordnung von Kompetenzen sowie die Verteilung von Kontroll- und Dokumentationsverantwortung geregelt. Sie ist in jährlichen Abständen zu überprüfen. Eine Überarbeitung erscheint angesichts der Entwicklung in

diesem Bereich geboten. Darauf wurde bereits im 61.⁵⁷ und 62.⁵⁸ Schuldenbericht hingewiesen.

7.2 Derivate im Haushaltsjahr 2013

Im Haushaltsjahr 2013 wurden lediglich drei Derivate im Gesamtvolumen von 625 Mio. Euro neu vereinbart. Bei einem Derivat in Höhe von 125 Mio. Euro handelt es sich um einen Basisswap, der keinen gestalterischen Einfluss auf das Zinsportfolio nimmt⁵⁹.

Die beiden anderen Derivatvereinbarungen führen zu einem „Wechsel“ von fester in variable Verzinsung. Allerdings bestand hier nicht die Absicht, den Anteil variabler Verzinsung im Portfolio zu erhöhen. Vielmehr waren diese Swaps Teil einer im Jahr 2009 verfolgten Gesamtstrategie. Das niedrige Zinsniveau sollte für einen längeren Zeitraum gesichert werden, weshalb in größerem Rahmen sogenannte Forward-Payer-Swaps vereinbart wurden. Dabei zahlt das Land einen festen und erhält vom Swappartner einen variablen Zins. Um deren Konnexität sicherzustellen, sind Kreditvereinbarungen mit variabler Zinsverpflichtung eingegangen worden. Im Rahmen der Tilgung der bezogenen Kredite war nunmehr eine „passende“ Refinanzierung mit ebenfalls variabler Zinszahlung erforderlich (= Fortsetzung der Konnexität). Laut Ministerium war die Marktsituation für die Begebung variabel verzinslicher Kredite schwierig, weshalb die Kreditaufnahme zu einem festen Zinssatz erfolgte und sogleich wieder mittels Swap in eine variable Verzinsung gedreht wurde. Es handelt sich bei diesen beiden Swaps somit um „Gegen-Swaps“, die die Fortsetzung der Konnexität gewährleisten.

Neben den Neuabschlüssen wurden noch einige sogenannte Restrukturierungen durchgeführt⁶⁰, mit denen Kündigungsrechte der Bank nach hinten verschoben wurden. Dafür hat sich die jeweilige Zinszahlung des Landes

⁵⁷ Abschnitt 2.4, S. 17.

⁵⁸ Abschnitt 6.2, S. 72.

⁵⁹ Zum Thema Basisswaps siehe ausführliche Erörterung im 61. Schuldenbericht, Abschnitt 6.2.c), S. 62.

⁶⁰ D 259 - D 262.

um einige Basispunkte vermindert. Dieselben Vereinbarungen wurden 2014 nach gleichem Muster nochmals restrukturiert.

In der Gesamtbetrachtung lässt sich für 2013 feststellen, dass keine aktive Steuerung des Zinsportfolios mittels Zinssatzwaps erfolgte.

Mit dem Thema Zinssicherung in der Zukunft mittels Forward-Payer-Swap hat sich bereits der 61. Schuldenbericht⁶¹ ausführlich beschäftigt. Das dort beschriebene Risikoszenario infolge weiter sinkender Zinsen hat sich realisiert. Darauf ist das Ministerium der Finanzen in der 58. Sitzung des Landesschuldenausschusses am 19. Juni 2013 in seinem Bericht eingegangen⁶². Darin wurde auch auf das infolge des Nominalvolumens und der sehr langen Laufzeiten entsprechend große Risiko-Chancen-Potential hingewiesen.

Aus der Gruppe der dort besprochenen Forwards begann in zehn Verträgen mit einem Gesamtvolume von 1.000 Mio. Euro am 4. Januar 2013 die vierzigjährige Laufzeit. Rechnerisch steht dem darin vereinbarten durchschnittlichen Zinssatz von 3,6305 Prozent der an diesem Tag möglich gewesene aktuelle Zinssatz gegenüber. Dieser lag nach Angaben des Ministeriums der Finanzen am 4. Januar 2013 bei 2,694 Prozent⁶³. Bezogen auf die gesamte Laufzeit dieser Derivate fielen demnach Mehrkosten in Höhe von nominal 375 Mio. Euro an.

7.3 Ausblick auf das Haushaltsjahr 2014

Nach derzeitiger Kenntnis nimmt das Land die Forward-Strategie aus dem Haushaltsjahr 2011 wieder auf, mit der das niedrige Zinsniveau des Jahres 2014 für die Zukunft gesichert werden soll.

⁶¹ Siehe dort, Abschnitt 6.2 d), S. 64.

⁶² Siehe als Anlage zur Niederschrift über die 58. Sitzung beigefügten Folienabdruck, S. 13.

⁶³ Der Swapsatz für eine 40jährige Laufzeit lag an diesem Tag nach den Daten der DZ-Bank bei 2,459 Prozent.

7.4 Gesamtbestand derivativer Instrumente

Infolge der unter 7.2 beschriebenen Neuverträge und unter Berücksichtigung ausgelaufener Verträge hat sich der Derivatebestand wie folgt verändert:

		Derivate			Summen
		mit Ergebnis variable Verzinsung	mit Ergebnis feste Verzinsung	Ohne Verzinsung z. B. Optionen	
31. Dezember 2012	Mio. €	5.322	12.751	1.900	19.973
Zugang 2012	Mio. €	625	0	0	625
Abgang 2012	Mio. €	911	501	0	1.411
31. Dezember 2013	Mio. €	5.036	12.251	1.900	19.187

Differenzen in den Summen durch Rundungen

Tabelle 13: Derivateveränderung im Haushaltsjahr

Im Geschäftsbericht 2013 des Landes werden die derivativen Instrumente im Anhang unter F. Sonstige Angaben Nr. 5.⁶⁴ abgebildet. Die dortige Darstellung folgt einer anderen Systematik als der Schuldenbericht, weil der Fokus dort auf der Form der jeweiligen Bewertungseinheit (Mikro-, Portfolio- und Makrohedge) liegt. Sofern zwischen Grundgeschäften und Derivaten keine Bewertungseinheiten gebildet werden können, was zum Beispiel bei Swapoptionen der Fall ist, wird ein dabei evtl. ermittelter negativer Marktwert als Drohverlustrückstellung bei den Sonstigen Rückstellungen auf der Passivseite der Vermögensrechnung ausgewiesen⁶⁵.

Die Volumina des Derivatebestandes, der Kreditmarktschulden und ihre Relation zueinander sind für den Verlauf der letzten zehn Jahre aus der nachfolgenden Tabelle ersichtlich. Dabei ist auch hier zu berücksichtigen, dass die Summe der Kreditmarktschulden den Betrag des jeweiligen Haushaltjahres, der des Derivatebestandes den des Kalenderjahres wiedergibt:

⁶⁴ S. 105.

⁶⁵ Siehe dort C. 3, S. 73 und Anhang D., Textziffer 24, S. 92/93.

Jahr	Schulden am Kreditmarkt	Volumen der derivativen Geschäfte	Anteil der derivativen Geschäfte zu den Schulden am Kreditmarkt
			Mio. €
2004	29.665	5.259	18
2005	30.475	4.276	14
2006	31.064	4.988	16
2007	31.810	5.411	17
2008	32.704	7.648	23
2009	35.398	8.726	25
2010	37.924	11.331	30
2011	39.404	17.567	45
2012	40.941	19.973	49
2013	41.971	19.187	46

Tabelle 14: Relation Derivate – Kreditmarktschulden

Der in Anzahl und Volumen geringe Neuabschluss i. V. m. den ausgelaufenen Verträgen und der weiter steigenden Kreditmarktverschuldung führten erstmals seit dem Jahr 2005 zu einem relativen Rückgang des Derivateanteils. Zurückzuführen ist dies vor allem auf das sehr niedrige Zinsniveau, das zu optimieren weniger Ansatzpunkte bietet. Zudem lässt die Höhe des Derivatebestandes keinen Rückschluss auf das tatsächliche Volumen der damit gestalteten Kreditaufnahmen zu, weil nicht jedem Derivat zwingend ein Grundgeschäft gegenüberstehen muss. Zinsswaps können auch zum Drehen vorheriger Derivatevereinbarungen genutzt werden. Auch liegt Forward-Swaps definitionsgemäß keine bereits erfolgte Kreditaufnahme zugrunde (zu beiden Beispielen siehe auch Abschnitt 7.2).

Die nominale Begrenzung des Derivatevolumens nach § 13 Abs. 5 Satz 5 HG 2013/2014 (Stand der Kreditmarktschulden des Vorjahres = 40.941 Mio. Euro) wurde eingehalten.

In Bezug auf die Zinssensitivität des Derivateportfolios (und als Bemessungsgrundlage im Collateralmanagement) ist dessen Aufteilung in feste und variable Zinsvereinbarungen⁶⁶ interessant:

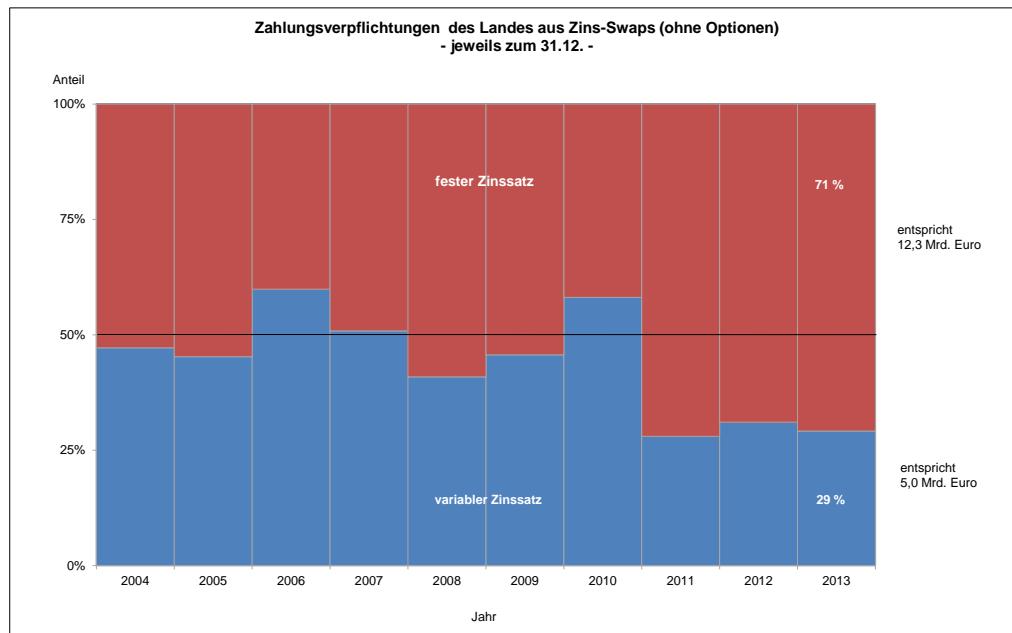


Abbildung 12: Zahlungsverpflichtungen aus Zins-Swaps

Im Gesamtbestand der Zinsswaps blieb die relative Aufteilung zwischen fester und variabler Zahlungsverpflichtung in etwa auf dem Niveau der beiden Vorjahre. D. h. der Barwert aller Derivate würde sich bei steigenden Zinsen erhöhen, da der Gesamtbestand an Zinsswaps zu mehr als 50 Prozent Zahlungsverpflichtungen auf fester Basis enthält, die nicht auf Zinsänderungen reagieren.

Im Regelfall werden mit einem Zinsswap die Zinsformen variabel und fest getauscht. Für die ökonomische Beurteilung der Reaktion eines Kreditportfolios auf Zinsänderungen (Chance wie Risiko) ist unter anderem der jeweilige Anteil fester und variabler Zinsverpflichtung bedeutsam. Ausschlaggebend hierfür ist nicht die Aufteilung nach den originären Kreditabschlüssen, sondern das Ergebnis nach Swap.

⁶⁶ Ohne Optionen.

Das Kreditmarktportfolio vor und nach Swap (und somit das wirtschaftliche Ergebnis darstellend) zum Ende des Kalenderjahres 2013 präsentiert sich wie folgt:

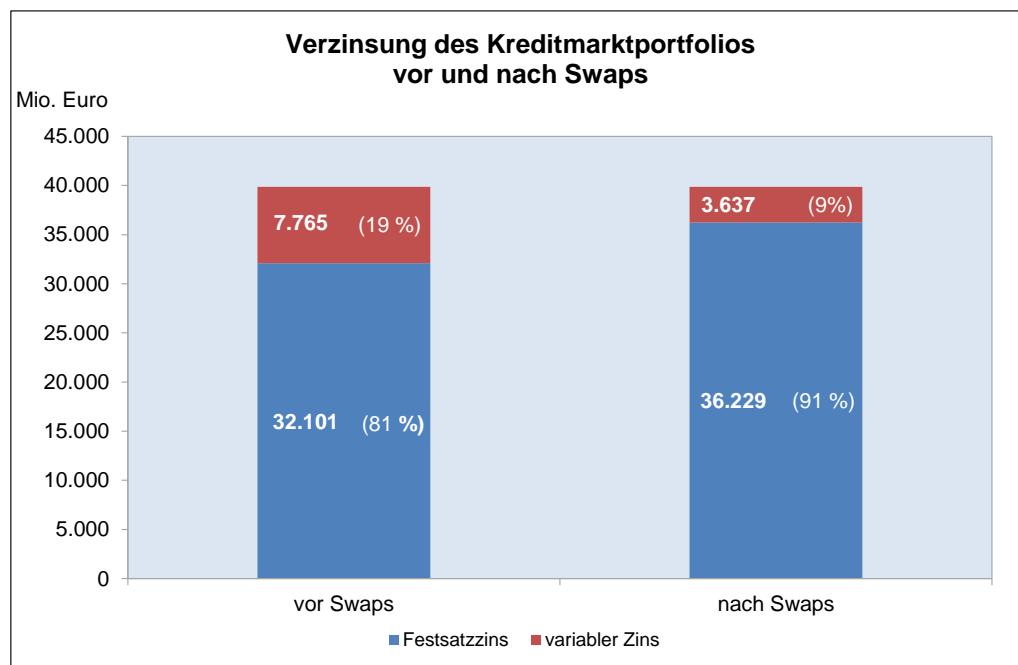


Abbildung 13: Verzinsung des Kreditmarktportfolios

Im Ergebnis haben die Derivate den Anteil einer festen Verzinsung gegenüber einer variablen von 81 Prozent vor Swap auf 91 Prozent nach Swap erhöht. Beurteilt aus dem Blickwinkel Chance/Risiko ist das Gesamtportfolio nach Swap am Stichtag demnach besser gegen steigende Zinsen gerüstet, würde dagegen bei weiter sinkenden Zinsen zu zusätzlichen Belastungen führen.

7.5 Collateral-Management

Das Land durfte bis Ende 2010 Derivategeschäfte nur mit Instituten abschließen, die ein bestimmtes, besonders gutes Rating besaßen. Damit sollte das Adressenausfallrisiko, d. h. das Risiko einer Insolvenz der Bank als Vertragspartner begrenzt werden. Diese Regelung wurde im Haushaltsjahr 2011 durch ein sog. Collateral-Management abgelöst. Die Grundlage im Haushaltsjahr 2013 bildet § 13 Abs. 5 Satz 6 HG 2013/2014: „Das Ministerium der Finanzen wird ermächtigt, Sicherheiten in Form verzinster

Barmittel zu stellen sowie entgegenzunehmen.“ Gemäß der Gesetzesbegründung sollen diese Sicherheiten als Tagesgeld verzinslich sein und haushaltstechnisch als Kassenkredite bzw. Kassengeldanlage behandelt werden⁶⁷. In ihrer Wirkung kommt die Ermächtigung zu Collaterals einer Erweiterung der Kassenkreditermächtigung gleich. § 15 Satz 1 HG 2013/2014 erlaubt es dem Ministerium der Finanzen „zur Stellung von Sicherheiten nach § 13 Abs. 5 Satz 6 Kassenkredite aufzunehmen“. Demzufolge werden die Ein- und Auszahlungen im Collateral-Management nicht im Haushaltsplan und in der Haushaltsrechnung abgebildet.

In der Anlage 9 zur Haushaltsrechnung, die auch die Eventualverbindlichkeiten des Landes darstellt, wird im Hinblick auf das Risiko der Derivategeschäfte die Summe der negativen Barwerte dieser Geschäfte ausgewiesen. Diese negativen Barwerte sind regelmäßig höher als die gezahlten Collaterals, da das Land Freigrenzen nutzen kann. Auf Arbeitsebene wurde daher mit dem Rechnungshof abgestimmt, in der Haushaltsrechnung den negativen Barwert aus laufenden Derivatgeschäften auszuweisen, da diese Summe den maximalen Haftungsbetrag gegenüber allen Kontrahenten zum 31. Dezember angibt. Dieser beträgt zum 31. Dezember 2013 insgesamt -971,5 Mio. Euro.

Seit 2011 werden die Barwerte jeder Derivatevereinbarung täglich ermittelt, institutsweise aufgerechnet und der Saldo als Sicherheit (Collateral) am Folgetag bar geleistet oder entgegengenommen. Dabei erhalten Faktoren wie eine lange Laufzeit (siehe oben genannte Forward-Payer-Swaps) oder die Frage einmaliger oder jährlicher Optionsprämien großen Einfluss auf die zu errechnenden Barwerte. Berechnungsstelle für die Ermittlung des Sicherungsbetrags ist in allen Fällen die Bank, mit der der Rahmenvertrag für Finanztermingeschäfte einschließlich des Besicherungsanhangs geschlossen wurde. Die Vereinbarungen sind dabei asymmetrisch gestaltet: Dem Land ist einseitig ein Freibetrag in Höhe von 10 Mio. Euro eingeräumt. Es stellt erst dann Sicherheiten, wenn der Barwert aller Vereinbarungen mit einem Kreditinstitut per Saldo höher als 10 Mio. Euro zu Lasten des Landes ist. Zusätzlich wurde zur Vermeidung

⁶⁷ Vgl. LT-Drs. 18/4400, S. 10 mit Verweis auf die Gesetzesbegründung des HG 2011 in LT-Drs. 18/2674, S. 15.

unverhältnismäßigen Verwaltungsaufwands ein Mindesttransferbetrag von 1,0 Mio. Euro vereinbart. D. h. wenn sich der Sicherheitsbetrag bei bestehenden Collaterals mit einer Bank – gleich ob erhalten oder gewährt – ändert, wird die Differenz erst ab einem Betrag von 1,0 Mio. Euro zur Zahlung ausgeführt.

Die erhaltenen Collaterals hat jeweils der Empfänger mit dem EONIA-Zinssatz täglich zu verzinsen und den Zinsbetrag dem leistenden Vertragspartner zu zahlen. Zum 31. Dezember 2013 betrug die Summe aller ausgereichten Collaterals -958,0 Mio. Euro (Vorjahr: 1.511,1 Mio. Euro), während das Land 164,5 Mio. Euro (Vorjahr: 291,0 Mio. Euro) erhalten hat. Der Saldo lag damit bei -793,5 Mio. Euro. Die ausgereichten Collaterals schwankten im Jahr 2013 zwischen -1.951,5 Mio. Euro und 155,1 Mio. Euro, die erhaltenen zwischen 301,3 Mio. Euro und 227,0 Mio. Euro. Die folgende Abbildung zeigt die Entwicklung sowohl der gewährten Collaterals im Jahresverlauf als auch den jeweiligen Tagessaldo, der im Liquiditätsmanagement für Collaterals an Zahlungen zu leisten war oder empfangen wurde.

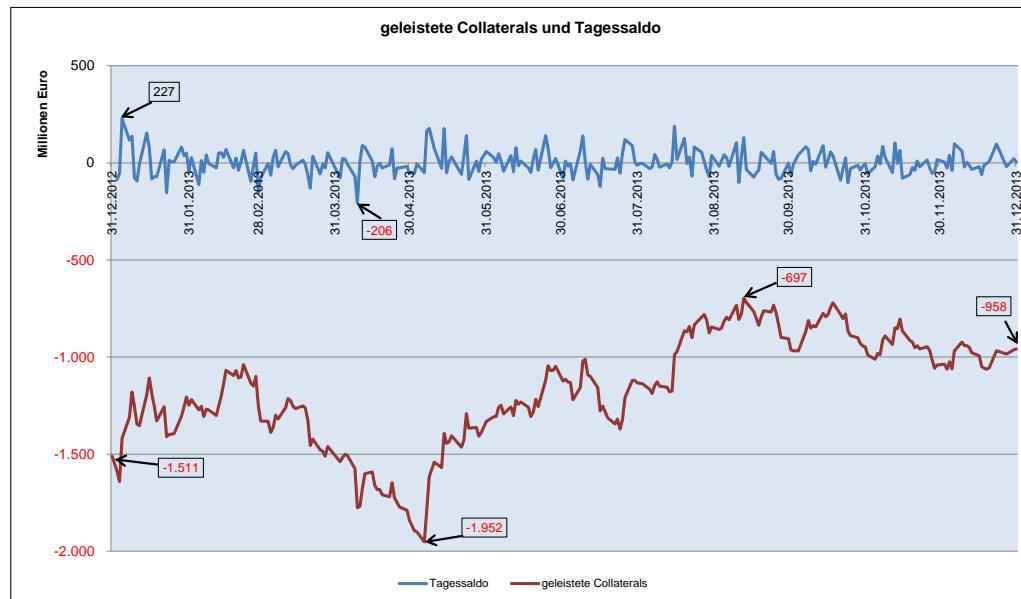


Abbildung 14: Collaterals: geleistete Collaterals und Tagessaldo

Der Tagessaldo (blaue Linie) schwankte zwischen dem Maximum von 227,0 Mio. Euro und dem Minimum von -205,9 Mio. Euro. Die hohe Volati-

lität, die von Wechseln von einem hohen Zufluss an Geldmitteln an einem Tag zu einem hohen Abfluss am nächsten Tag geprägt war, stellte das Liquiditätsmanagement vor große Anforderungen. Sie konnte wegen der nicht planbaren Zinsschwankungen, die Einfluss auf die Entwicklung der Collaterals haben, auch nicht abgeschätzt werden.

8 Schuldenstand und Ländervergleich

Die folgende Tabelle zeigt die Schulden des Bundes und der Länder sowie weitere Kennzahlen und statistische Werte in Bezug auf den jeweiligen Haushalt zum Stichtag 31. Dezember 2013. Die Daten beruhen auf Angaben des Bundesministeriums der Finanzen und des Statistischen Bundesamts:

Schulden des Bundes und der Länder						
ohne Kassenverstärkungskredite und Eventualverbindlichkeiten am 31. Dezember 2013						
im Verhältnis zur Bevölkerungszahl und im Verhältnis zu den Haushaltssummen und Steuereinnahmen des Haushaltsjahres 2013						
Schulden *) Mio. €	Haushaltssummen (bereinigte Ausgaben) **) Mio. €	Schulden zu Haushaltsausgaben %	Steuern und steuer- ähnliche Abgaben **) Mio. €	Schulden zu Steuern und steuer- ähnlichen Abgaben %)	Bevölkerung Stand 31.12.2013 ****)	Schuldenstände pro Kopf der Bevölkerung €
1 2 1.113.597	3 349.441	4 319	5 288.102	6 387	7 80.767.463	8 13.788
Baden-Württemberg	46.111	104	30.170	153	10.631.278	4.337
Bayern	27.498	58	37.628	73	12.604.244	2.182
Brandenburg	17.212	159	6.216	277	2.449.193	7.028
Hessen ***)	40.318	24.201	167	17.585	229	6.045.425
Mecklenburg-Vorpommern	9.480	7.263	3.911	242	1.596.505	5.938
Niedersachsen	57.104	204	20.019	285	7.790.559	7.330
Nordrhein-Westfalen	137.464	210	44.866	306	17.571.856	7.823
Rheinland-Pfalz	36.527	228	10.255	356	3.994.366	9.145
Saarland	13.756	4.124	334	2.466	558	990.718
Sachsen	7.904	16.921	47	10.018	79	4.046.385
Sachsen-Anhalt	20.394	10.135	201	5.612	363	2.244.377
Schleswig-Holstein	26.721	10.251	261	7.388	362	2.815.955
Thüringen	15.874	9.107	174	5.385	295	2.160.840
Berlin	61.270	23.749	258	11.951	513	3.421.829
Bremen	19.846	5.312	374	2.412	823	657.391
Hamburg	23.213	15.137	153	9.086	255	1.746.342
Flächenländer (alt)	385.500	239.701	161	170.378	226	62.444.401
Flächenländer (neu)	70.864	54.262	131	31.143	228	12.497.500
Flächenländer (gesamt)	456.364	293.962	155	201.520	226	74.941.901
Stadtstaaten	104.329	44.198	236	23.449	445	5.825.562
Alle Bundesländer	560.693	338.160	166	224.969	249	80.767.463
						6.942

*) Quelle: Bundesministerium der Finanzen, V A 2 - FV 4037/13/10001 vom 7.2.2014

**) Quelle: Statistisches Bundesamt, Finanzen und Steuern 2013, Fachserie 14 Reihe 2, 1.2.1, 1.2.2, 2.2.1 und 2.2.2.

***) Der Schuldenstand Hessens in dieser Darstellung weicht von dem Schuldenstand des Berichts ab, ebenso können Haushaltsausgaben und Steuereinnahmen von dem Haushaltsschluss abweichen, da für den Ländervergleich die einheitlich ermittelten Angaben der amtlichen Statistik zugrunde gelegt wurden.

****) Statistisches Bundesamt, F 202 - Bevölkerung nach Bundesländern auf Grundlage des Zensus 2011, Schnellmitteilung vom 23.09.2014

Tabelle 15: Haushaltszahlen des Bundes und der Länder

Die Pro-Kopf-Verschuldung zum Stichtag 31. Dezember 2013 in Hessen nahm nach dieser Statistik um 1,8 Prozent auf 6.669 Euro (2012: 6.793 Euro) ab, nachdem der Zuwachs im Vorjahr noch 4,8 Prozent betragen hatte. Die durchschnittliche Pro-Kopf-Verschuldung aller Flächenländer betrug 6.090 Euro (Vorjahr 6.027 Euro) und stieg damit um 1,0 Prozent. In der Rangfolge der Pro-Kopf-Verschuldung der Flächen-Bundesländer verbleibt Hessen auf dem fünften Platz, wobei sich der Abstand zum sechstplatzierten Brandenburg verkleinerte.

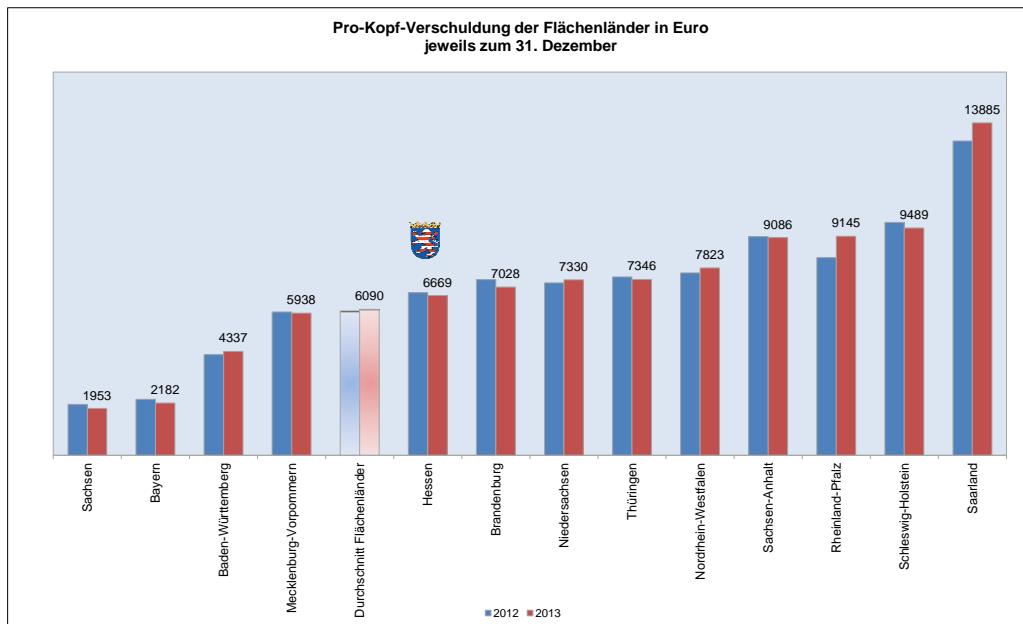


Abbildung 15: Pro-Kopf-Verschuldung der Länder

Der kamerale Jahresabschluss des Landes Hessen berücksichtigt darüber hinaus auch Kreditaufnahmen, die nach dem 31. Dezember eines Jahres noch zur Deckung der Ausgaben des kalendarisch abgelaufenen Haushaltjahres aufgenommen werden. Nach der letzten hierfür erforderlichen Kreditaufnahme bestimmt das Ministerium der Finanzen das Datum des formalen Abschlusses der kamerale Bücher (vgl. Abschnitt 3.3). Die folgende Grafik zeigt die Entwicklung der Pro-Kopf-Verschuldung in Hessen in den letzten zehn Jahren. Unterschieden wird dabei zwischen der stichtagsbezogenen Abgrenzung nach der Bundesstatistik (blaue Balken) und den sich aus dem Abschuss der kamerale Bücher der Haushaltsrechnung ergebenden Werten (rote Balken).

Schuldenstand und Ländervergleich

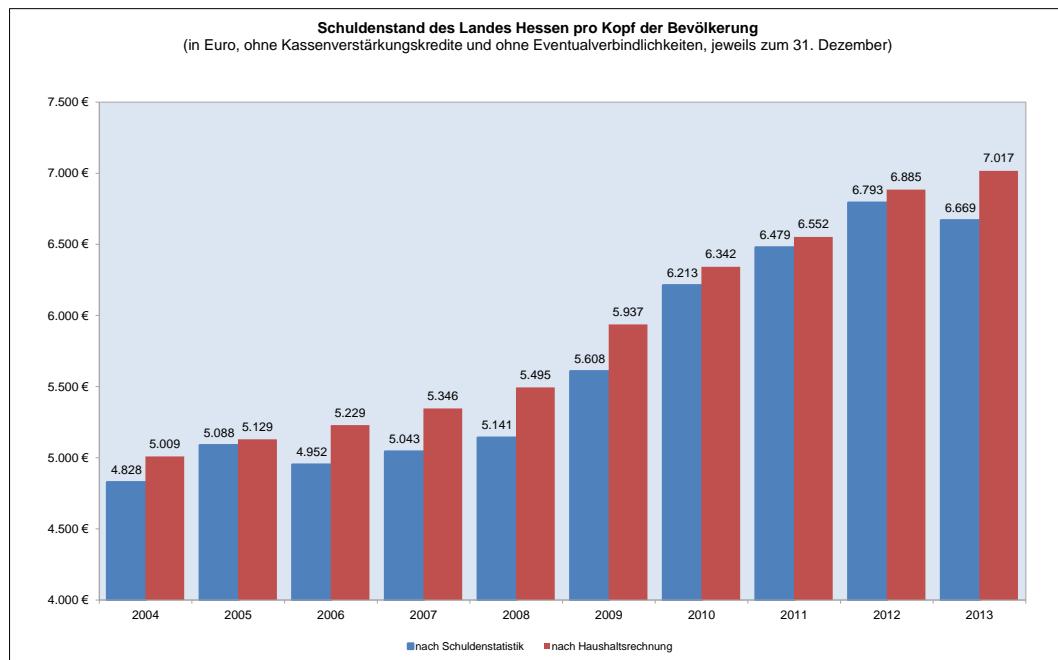


Abbildung 16: Pro-Kopf-Verschuldung des Landes Hessen

Aus dieser Darstellung wird ersichtlich, dass der Rückgang der Pro-Kopf-Verschuldung im Jahre 2013 alleine auf die stichtagsbezogene Abgrenzung nach der Bundesstatistik zurückzuführen ist. Die vollständige Berücksichtigung der Nettokreditaufnahme des kameralen Haushaltjahres 2013 in Höhe von rund 1,0 Mrd. Euro führt tatsächlich zu einem Anstieg der Pro-Kopf-Verschuldung gegenüber dem Vorjahr von 6.885 Euro auf 7.017 Euro, was 1,9 Prozent entspricht.

9 Ergebnis der Prüfung

nach § 8 Abs. 2 Satz 3 Hessisches Landesschuldengesetz

Das Ergebnis der Prüfung des Vorsitzenden des Landesschuldenausschusses wird wie folgt zusammengefasst:

1. Die Prüfung der Führung des Landesschuldbuches ergab keine Beanstandungen von erheblicher Bedeutung.
2. Sämtliche Grenzen für die Kreditaufnahmen, Kassenkredite, die Übernahmen von Eventualverbindlichkeiten sowie der Vereinbarungsrahmen für Derivate wurden eingehalten.
3. Tilgungen und Zinszahlungen wurden zeitgerecht und vollständig geleistet.
4. Der Schuldenstand wurde um den Bestand der Kassenkredite am 31. Dezember 2013 zu hoch ausgewiesen. Der dieser Berechnung zugrundliegende systematische Fehler wurde wiederholt im Schuldenbericht und im Landesschuldenausschuss beanstandet.
5. Die Schuldenübersichten nach dem Landesschuldbuch wie auch der Anlage 9 der Haushaltsrechnung bleiben in ihrem Aussagewert deutlich hinter dem Informationsgehalt des Jahresabschlusses zurück. Solange eine kamerale Schuldenübersicht erforderlich bleibt, sollten die Übersichten die tatsächliche Verschuldungssituation, analog dem Informationsgehalt des Jahresabschlusses, transparent darstellen. Da die derzeitigen Schuldenübersichten dies nicht gewährleisten, sollten sie überarbeitet werden.
6. Die Pro-Kopf-Verschuldung in Hessen ging nach der Schuldenstatistik des Bundes zum 31. Dezember 2013 von 6.793 Euro auf 6.669 Euro zurück, nahm aber nach der Haushaltsrechnung von 6.885 Euro auf 7.017 Euro zu. Grund ist die Zunahme der Haushaltsschulden

um 1,0 Mrd. Euro, die zum Teil erst im Kalenderjahr 2014 auf Rechnung des Haushaltsjahres 2013 aufgenommen wurden.

Darmstadt, den 6. August 2015

A handwritten signature in blue ink that reads "Walter Wallmann". The signature is fluid and cursive, with "Walter" on the first line and "Wallmann" on the second line.

(Dr. Walter Wallmann)