20. Wahlperiode

Drucksache **20/10591**

HESSISCHER LANDTAG

21. 02. 2023

Plenum

Bericht
Landesschuldenausschuss
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 Landesschuldenausschuss hat in seiner 67. Sitzung am 17. Februar 2023 die Verwaltung der Schulden des Landes und die Führung des Landesschuldbuches im Haushaltsjahr 2021 geprüft.

Seinen Erörterungen lag der Bericht des Vorsitzenden an den Ausschuss vom 20. Dezember 2022 (**71. Schuldenbericht**) über die Prüfung des Schuldenstandes zum 31. Dezember des Jahres 2021 sowie der Verwaltung der Landesschuld im Haushaltsjahr 2021 zugrunde.

(2) Das Ergebnis seiner Prüfung für das Haushaltsjahr 2021 fasst der Landesschuldenausschuss wie folgt zusammen:

1. Die Prüfung der Führung des Landesschuldbuches ergab keine wesentlichen Beanstandungen.
2. Tilgungen und Zinszahlungen wurden zeitgerecht und vollständig geleistet.
3. Die Pro-Kopf-Verschuldung in Hessen beim Kernhaushalt zuzüglich der Extrahaushalte (Öffentlicher Gesamthaushalt) zum Stichtag 31. Dezember 2021 betrug 7.013 Euro je Einwohner. In der Rangfolge der Pro-Kopf-Verschuldung der Flächenländer steht Hessen auf dem sechsten Rang.

(3) Der Landesschuldenausschuss berichtet über dieses Ergebnis dem Landtag gemäß § 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, 17. Februar 2023

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

Berichterstatter
für den Landtag:
Abg. Michael Reul

Der 71. Schuldenbericht kann im Landtagsinformationssystem abgerufen werden (www.Hessischer-Landtag.de).

Eingegangen am 20. Februar 2023 · Bearbeitet am 21. Februar 2023 · Ausgegeben am 22. Februar 2023
Herstellung: Kanzlei des Hessischen Landtags · Postfach 3240 · 65022 Wiesbaden · www.Hessischer-Landtag.de

DER PRÄSIDENT DES
HESSISCHEN RECHNUNGSHOFS

als Vorsitzender des
Landesschuldenausschusses

71. Bericht

des Vorsitzenden an den Landesschuldenausschuss über die Prüfung der Schulden im Haushaltsjahr 2021 (71. Schuldenbericht)

Darmstadt, den 20. Dezember 2022

Inhaltsverzeichnis

		Seite
Inhaltsverzeichnis		**2**
Abkürzungsverzeichnis		**4**
Tabellenverzeichnis		**5**
Abbildungsverzeichnis		**6**
0	**Zusammenfassung**	**7**
1	**Prüfung des Vorsitzenden des Landesschuldenausschusses**	**9**
1.1	Auftrag des Landesschuldenausschusses	9
1.2	Ablauf und Gegenstand der Prüfung	9
2	**Rechtsgrundlagen**	**10**
2.1	Hessische Verfassung	10
2.2	Gesetz zur Ausführung von Artikel 141 der Verfassung des Landes Hessen (Artikel 141-Gesetz)	11
2.3	Landeshaushaltsordnung	12
2.4	Gesetz über das Sondervermögen „Hessens gute Zukunft sichern“	12
2.5	Haushaltsgesetz 2021	12
2.6	Weitere Gesetze mit Bürgschaftsermächtigungen	13
2.7	Landesschuldengesetz	13
2.8	Dienstanweisungen	13
3	**Schuldenmanagement und -verwaltung im Haushaltsjahr 2021**	**13**
3.1	Das wirtschaftliche Umfeld Hessens im Haushaltsjahr 2021	13
3.2	Zinsen im Haushaltsjahr	15
3.3	Einhaltung der Schuldengrenzen	16
3.4	Verschuldung 2021 im Kernhaushalt – Haushaltsrechnung und Geschäftsbericht	18
3.5	Haushaltsmodernisierungsgesetz – Annäherung zwischen Doppik und Kameralistik	20
3.6	Kreditverträge 2021 im Kernhaushalt	23
3.7	Kreditaufnahmen 2021 für das Sondervermögen „Hessens gute Zukunft sichern“	25
3.8	Eventualverbindlichkeiten	25
3.9	Ausgaben für Zins und Tilgung	30
4	**Schuldenentwicklung insgesamt**	**32**
4.1	Veränderung der Landesschuld	33
4.2	Veränderung der Haushaltsschulden im Kernhaushalt	34
4.3	Kreditmarktschulden des Kernhaushaltes nach Zinssätzen	36
4.4	Kreditmarktschulden des Kernhaushaltes nach Restlaufzeiten	36

	4.5	Tilgung der Kreditmarktschulden	37
	4.6	Entwicklung ausgesuchter Kennzahlen im Kernhaushalt	39
5	**Nachweis der Schulden**		**40**
	5.1	Landesschuldbuch	40
	5.2	Anlage 9 der Haushaltsrechnung 2021	41
	5.3	Schuldenübersicht nach der Neufassung der LHO	43
	5.4	Entwicklung der Schulden in den letzten zehn Jahren	44
6	**Einsatz von Derivaten**		**46**
	6.1	Rechtsgrundlagen	46
	6.2	Swapvereinbarungen im Haushaltsjahr 2021	46
	6.3	Ausgeübte Optionen im Jahr 2021	47
	6.4	Gesamtbestand derivativer Instrumente	49
	6.5	Collateralmanagement	52
	6.6	Schlussbetrachtung zum Derivateeinsatz in Hessen	53
7	**Schulden im Ländervergleich**		**53**
8	**Ergebnis der Prüfung**		**56**
Fachbegriffe			**57**

Redaktioneller Hinweis:

Die im Schuldenbericht angegebenen Zahlen sind aus Gründen der Übersichtlichkeit gerundet. Den Rechenoperationen liegen ungerundete Zahlen zugrunde, sodass bei den Berechnungen rundungsbedingte Abweichungen auftreten können.

Abkürzungsverzeichnis

Abkürzung	*Bedeutung*
Abs.	Absatz
AO	Abgabenordnung
Art.	Artikel
BIP	Bruttoinlandsprodukt
BMF	Bundesministerium der Finanzen
bzw.	beziehungsweise
d. h.	das heißt
DA-Kreditaufnahme	Dienstanweisung für das Kreditreferat zur Aufnahme von Krediten und zum Einsatz von Derivaten
DA-Schuldbuch	Dienstanweisung zur Führung des Schuldbuches des Landes Hessen
EONIA	Euro Over Night Index Average (variabler Zinssatz)
EZB	Europäische Zentralbank
ff.	folgende Seite/n
GVBl.	Gesetz- und Verordnungsblatt
GZSG	Gute-Zukunft-Sicherungsgesetz
HG	Gesetz über die Feststellung des Haushaltsplans des Landes Hessen
HGB	Handelsgesetzbuch
HHA	Haushaltsausschuss
HHJ	Haushaltsjahr
HV	Hessische Verfassung
i. H. v.	in Höhe von
i. V. m.	in Verbindung mit
KIPG	Kommunalinvestitionsprogrammgesetz
LHO	Landeshaushaltsordnung
Mio.	Million(en)
Mrd.	Milliarde(n)
Nr.	Nummer
o. g.	oben genannt
rd.	rund
RegFondsG	Regionalfondsgesetz
S.	Seite
sog.	sogenannt/e
StAnz.	Staatsanzeiger
vgl.	vergleiche
WIBank	Wirtschafts- und Infrastrukturbank Hessen

Tabellenverzeichnis

Tabelle 1:	Berechnung der zulässigen Neuverschuldung	17
Tabelle 2:	Bruttokreditaufnahmen Haushaltsgesetz	18
Tabelle 3:	Bürgschafts- und Garantieermächtigungen	26
Tabelle 4:	Entwicklung der Bürgschaften und Garantien	28
Tabelle 5:	Schuldendienst	30
Tabelle 6:	Entwicklung der Landesschuld im Haushaltsjahr 2021	33
Tabelle 7:	Entwicklung der Haushaltsschulden	35
Tabelle 8:	Kreditmarktschulden nach Zinssätzen	36
Tabelle 9:	Entwicklung ausgesuchter Kennzahlen	39
Tabelle 10:	Nachweisung im Landesschuldbuch	41
Tabelle 11:	Langfristige Entwicklung der Landesschulden	45
Tabelle 12:	Ausgeübte Optionen 2021	48
Tabelle 13:	Ausgeübte Optionen 2021 – Alternative Darstellung Finanzministerium	49
Tabelle 14:	Derivateveränderung im Haushaltsjahr	49
Tabelle 15:	Relation Derivate – Kreditmarktschulden	50
Tabelle 16:	Ländervergleich Nettoneuverschuldung 2021	55

Abbildungsverzeichnis

Abbildung 1:	Umlaufsrendite Bundeswertpapiere 9 bis 10 Jahre und Leitzinsen der EZB (Monatswerte)	15
Abbildung 2:	Zinsniveau und Kreditaufnahmen	16
Abbildung 3:	Kamerale Kreditaufnahmen vor und nach dem 31. Dezember für das vergangene Haushaltsjahr im Kernhaushalt	19
Abbildung 4:	Kreditaufnahmen im Kalenderjahr (doppisch) im Kernhaushalt	19
Abbildung 5:	Liquidität und Haushaltsplan – derzeit	22
Abbildung 6:	Laufzeiten der Kreditaufnahmen im Haushaltsjahr 2021	24
Abbildung 7:	Fälligkeiten der Kreditaufnahmen aus dem Haushaltsjahr 2021	24
Abbildung 8:	Entwicklung der Inanspruchnahme aller Bürgschafts- und Garantieermächtigungen	26
Abbildung 9:	Stellung von Sicherheiten für Derivategeschäfte	29
Abbildung 10:	Systematik des Landesschuldbuches	32
Abbildung 11:	Kreditmarktschulden nach Restlaufzeiten	37
Abbildung 12:	Tilgung aller Kapitalmarktkredite	38
Abbildung 13:	Schulden und Zinsausgaben	40
Abbildung 14:	Anlage 9 der Haushaltsrechnung 2021	42
Abbildung 15:	Zahlungsverpflichtungen aus Zinsswaps (ohne Optionen) – jeweils zum 31.12.	51
Abbildung 16:	Kreditmarktportfolio vor und nach Swap zum 31.12.2021 (Angabe Finanzministerium – einschließlich Sondervermögen)	52
Abbildung 17:	Pro-Kopf-Verschuldung Kernhaushalt und Öffentlicher Gesamthaushalt der Flächenländer	54
Abbildung 18:	Entwicklung der Pro-Kopf-Verschuldung der Flächenländer im Öffentlichen Gesamthaushalt	55

0 Zusammenfassung

Der Landesschuldenausschuss hat in seiner 64. Sitzung am 19. August 2019 den Präsidenten des Hessischen Rechnungshofs mit der Prüfung der Verwaltung der Schulden des Landes Hessen für die Haushaltsjahre in der 20. Wahlperiode beauftragt. Die daraufhin veranlasste Prüfung (71. Schuldenbericht) führte für das Haushaltsjahr 2021 zu folgenden Feststellungen:

0.1 Die Prüfung der Führung des Landesschuldbuches ergab keine wesentlichen Beanstandungen.

0.2 Für den Kernhaushalt war im Soll eine Nettokreditaufnahme in Höhe von 847,6 Mio. Euro vorgesehen. Vor allem durch nicht geplante Steuermehreinnahmen errechnete sich im Ist eine Nettokreditaufnahme i. H. v. -1.590,3 Mio. Euro (Abschnitt 3.3.2).

0.3 Für das Sondervermögen „Hessens gute Zukunft sichern“ wurden netto 810 Mio. Euro aufgenommen (Abschnitt 3.7).

0.4 Bei der Gesamtbetrachtung von Kernhaushalt und dem Sondervermögen „Hessens gute Zukunft sichern“ errechnete sich eine Nettotilgung am Kreditmarkt in Höhe von 660,6 Mio. Euro (Abschnitt 3.3.2).

0.5 Die haushaltsgesetzliche Bruttokreditaufnahme (Kernhaushalt) in Höhe von 6.007 Mio. Euro wurde mit 3.721 Mio. Euro zu 62 Prozent genutzt (Abschnitt 3.3.3).

0.6 Die Kreditaufnahmen mit festem Zinssatz im Kernhaushalt wurden volumen- und laufzeitgewichtet durchschnittlich mit einem Zinssatz von -0,08 Prozent vereinbart (Abschnitt 3.6).

0.7 Der Ermächtigungsrahmen für Bürgschaften und Garantien wurde eingehalten. Von dem Ermächtigungsrahmen in Höhe von 3.980,9 Mio. Euro wurden nur 11 Prozent genutzt (Abschnitt 3.8.1).

0.8 Der Anstieg der bereinigten Einnahmen ist neben der guten Entwicklung der Steuereinnahmen auch auf Zuführungen des zu 100 Prozent kreditfinanzierten Sondervermögens „Hessens gute Zukunft sichern“ zurückzuführen (Abschnitt 4.6).

0.9 Die im Kalenderjahr neu abgeschlossenen Derivate im Bezugsvolumen von 1.426 Mio. Euro hatten, wie im Haushaltsgesetz vorgesehen, ausschließlich den Zweck, Negativzinsrisiken zu eliminieren (Abschnitt 6.2).

0.10 Die von Banken ausgeübten Optionen in Höhe von 500 Mio. Euro führten abzüglich eingenommener Prämien zu nominalen Mehrkosten von 168,9 Mio. Euro (Abschnitt 6.3).

0.11 Das Derivatevolumen ist insgesamt auf den Stand der Kreditmarktschulden des Vorjahres begrenzt. Es wurde zu 52 Prozent genutzt und damit eingehalten (Abschnitt 6.4).

0.12 Die aus Sicht des Landes negativen Barwerte der vereinbarten Derivategeschäfte sanken zum Stichtag 31.12.2021 von 9.797 Mio. Euro auf 7.470 Mio. Euro. Diese Verminderung um 24 Prozent ist auf das gestiegene Zinsniveau zurückzuführen (Abschnitt 6.5).

0.13 Bei der Pro-Kopf-Verschuldung des Öffentlichen Gesamthaushaltes belegte Hessen mit 7.013 Euro den sechsten Rang (Abschnitt 7).

1 Prüfung des Vorsitzenden des Landesschuldenausschusses

1.1 Auftrag des Landesschuldenausschusses

Der Landesschuldenausschuss hat in seiner 64. Sitzung am 19. August 2019 erstmals den Beschluss gefasst, den Präsidenten des Hessischen Rechnungshofs als Vorsitzenden des Landesschuldenausschusses bis auf Weiteres mit der Durchführung der jährlichen Schuldenprüfungen der Haushaltsjahre während der gesamten Wahlperiode zu beauftragen (Vorratsbeschluss). Nach Vorlage des jeweiligen Prüfberichtes gemäß § 8 Abs. 2 des Gesetzes über die Aufnahme und Verwaltung von Schulden des Landes Hessen[1] beruft der Vorsitzende den Landesschuldenausschuss ein.

Auf der Grundlage dieses Beschlusses wird dem Landesschuldenausschuss der 71. Schuldenbericht zum Haushaltsjahr 2021 für seine Beratungen vorgelegt. Der Bericht gibt Auskunft über die Entwicklung der Landesschuld in diesem Haushaltsjahr.

Dabei wird nicht nur auf die Haushaltsplanung und -führung sowie die kamerale Haushaltsrechnung abgestellt. Da aus dem doppischen Geschäftsbericht 2021 teilweise darüber hinausgehende Informationen zum Thema Schulden entnommen werden können, wird auch auf diesen Bezug genommen. Dieser Bericht geht neben dem Kernhaushalt des Landes auch auf schuldenrelevante Themen im Zusammenhang mit dem Corona-Sondervermögen „Hessens gute Zukunft sichern“ im Haushaltsjahr 2021 ein.

1.2 Ablauf und Gegenstand der Prüfung

Der Präsident des Hessischen Rechnungshofs hat, wie im Landesschuldengesetz vorgesehen, Bedienstete seiner Behörde mit den Erhebungen beauftragt. Die Prüfung wurde dem Finanzministerium mit Schreiben vom 23. Juni 2022 angekündigt. Aufgrund der weiter anhaltenden Corona-Pandemie fanden keine Erhebungen vor Ort statt. Soweit Daten aus dem Finanzministerium erforderlich waren, wurden sie weitestgehend elektronisch zur Verfügung gestellt und mittels Videokonferenzen bzw. telefonisch besprochen.

Für den vorliegenden 71. Schuldenbericht wurden im Wesentlichen Daten aus den Referaten für das Kreditmanagement sowie für die Schuldenverwaltung im Finanzministerium geprüft.

Die Einnahmen aus Schulden betreffen grundsätzlich die des Kalenderjahres 2021 (= Haushaltsjahr). Davon ausgenommen sind Schuldenaufnahmen am Kreditmarkt. Das kamerale Buchungssystem erlaubt, solche Kredite nach dem 31. Dezember eines Haushaltsjahres noch bis zum formalen Abschluss der Bücher (§ 76 LHO) dem bereits abgelaufenen Kalenderjahr zuzuordnen. Die kameralen Bücher des Haushaltsjahres 2021 wurden zum 28. Februar 2022 geschlossen.

[1] GVBl. 2012, S. 222.

Der Entwurf des 71. Schuldenberichtes wurde dem Finanzministerium mit Schreiben vom 7. November 2022 zur Würdigung des zu Grunde gelegten Datenmaterials übersandt. Es hat sich hierzu mit Schreiben vom 30. November 2022 geäußert.

2 Rechtsgrundlagen

2.1 Hessische Verfassung

Seit dem Haushaltsjahr 2020 gilt in Hessen die neue Schuldenbremse gem. Art. 141 i. V. m. Art. 161 der Verfassung des Landes Hessen (HV) in der Fassung vom 29. April 2011.[2] Sie setzt auf Landesebene die Vorgaben aus Art. 109 Abs. 3 GG in der Fassung vom 29. Juli 2009 um.

Gemäß Art. 141 Abs. 1 HV ist der Haushalt grundsätzlich ohne Kredite auszugleichen (Verbot der strukturellen Nettoneuverschuldung). Art. 141 HV normiert in den Absätzen 3 und 4 zwei Ausnahmen vom grundsätzlichen Verbot der Nettoneuverschuldung:

- nach Art. 141 Abs. 3 HV kann bei einer von der Normallage abweichenden konjunkturellen Entwicklung vom Verschuldungsverbot abgewichen werden und
- nach Art. 141 Abs. 4 HV sind von diesem Verbot Naturkatastrophen oder außergewöhnliche Notsituationen (Ausnahmesituationen), die sich der Kontrolle des Staates entziehen und die staatliche Finanzlage erheblich beeinträchtigen, ausgenommen (Notfallklausel).

Wegen der andauernden Corona-Pandemie hat der Landtag auf Antrag[3] der Landesregierung einen Beschluss nach § 2 Artikel 141-Gesetz am 24. März 2020 gefasst[4] bzw. diesen am 4. Juli 2020 bekräftigt[5] und das Vorliegen einer Naturkatastrophe festgestellt. Auf diese Weise wurde der Weg für eine notlagenbedingte Kreditaufnahme gemäß Art. 141 Abs. 4 HV frei gemacht.

Zeitgleich hat der Landtag am 4. Juli 2020 den Gesetzentwurf der Landesregierung über das Sondervermögen „Hessens gute Zukunft sichern“ (sog. Gute-Zukunft-Sicherungsgesetz - GZSG) sowie den Gesetzentwurf der Landesregierung für ein Zweites Gesetz zur Änderung des Haushaltsgesetzes 2020 in dritter Lesung angenommen und die jeweiligen Gesetze beschlossen.[6] In Hessen wurde das auf Grundlage des GZSG errichtete Sondervermögen zur Überwindung der Pandemielage mit einer eigenen gesetzlichen Kreditermächtigung

[2] Vgl. Gesetz zur Änderung der Verfassung des Landes Hessen (Aufnahme einer Schuldenbremse in Verantwortung für kommende Generationen – Gesetz zur Schuldenbremse) vom 29. April 2011, GVBl. 2011, S. 182.

[3] Antrag der Landesregierung zur Beschlussfassung nach § 2 des Artikel 141-Gesetzes vom 20. März 2020, Landtagsdrucksache 20/2582 und Antrag der Landesregierung zur Bekräftigung des Beschlusses vom 24. März 2020 nach § 2 des Artikel 141-Gesetzes, Landtagsdrucksache 20/2953.

[4] Vgl. Plenarprotokoll 20/36 vom 24. März 2020, S. 2793.

[5] Vgl. Plenarprotokoll 20/49 vom 4. Juli 2020, S. 3732.

[6] Vgl. Plenarprotokoll 20/49 vom 4. Juli 2020, S. 3732 und 3733.

ausgestattet. Gem. § 5 Abs. 2 i. V. m. § 2 GZSG wurde das Sondervermögen ermächtigt, zur Finanzierung der in § 2 GZSG genannten Maßnahmen bis zum Jahr 2023 Kredite im Namen und für Rechnung des Landes bis zu einem Betrag von 12.000 Mio. Euro aufzunehmen.[7]

Mit Urteil vom 27. Oktober 2021 hat der Staatsgerichtshof das GZSG sowie einzelne Bestimmungen[8] im Haushaltsgesetz 2020 in der Fassung des 2. Nachtragshaushaltes vom 4. Juli 2020[9] gemäß § 40 Abs. 1 des Gesetzes über den Staatsgerichtshof[10] für unvereinbar mit der Verfassung des Landes Hessen erklärt.[11] Der Staatsgerichtshof hatte dem Gesetzgeber aufgegeben, eine Neuregelung bis spätestens zum 31. März 2022 zu treffen. Dem ist der Landtag gefolgt und hat das Sondervermögen mit dem Haushaltsgesetz 2022 zum 1. Januar 2022 aufgelöst. Die bereits bewilligten Maßnahmen zur Eindämmung der Corona-Pandemie sowie darüber hinaus geplante Maßnahmen wurden im Kernhaushalt 2022 verankert.

2.2 Gesetz zur Ausführung von Artikel 141 der Verfassung des Landes Hessen (Artikel 141-Gesetz)

Die verfassungsrechtlichen Vorgaben der Schuldenbremse werden durch das Gesetz zur Ausführung von Artikel 141 der Verfassung des Landes Hessen (Artikel 141-Gesetz) vom 26. Juni 2013 (in der Fassung vom 2. Juli 2020) konkretisiert.[12]

Auf Basis des Artikel 141-Gesetzes in Verbindung mit Art. 141 HV wurden nach 2020 auch im Haushaltsjahr 2021 zwei Schuldenermächtigungen nebeneinander angewendet.

Zum einen die Schuldenermächtigung nach § 1 Abs. 2 des Artikel 141-Gesetzes in Verbindung mit Art. 141 Abs. 3 HV wegen einer von der Normallage abweichenden konjunkturellen Entwicklung (siehe Abschnitt 3.3.2).

Zum anderen die Schuldenermächtigung nach § 2 des Artikel 141-Gesetzes in Verbindung mit Art. 141 Abs. 4 HV wegen der festgestellten Ausnahmesituation (Notfallklausel), die zu dem Sondervermögen „Hessens gute Zukunft sichern“ geführt hat (siehe Abschnitt 3.7).

7 Vgl. GVBl. 2020, S. 482.
8 Vgl. Tenor des Urteils des Staatsgerichtshofs des Landes Hessen vom 27. Oktober 2021, StAnz. 2021, S. 1467, Az. PSt. 2783, PSt. 2827.
9 Zweites Gesetz zur Änderung des Haushaltsgesetzes 2020 vom 4. Juli 2020, GVBl. 2020, S. 485 f.
10 Vgl. GVBl. I 2001, S. 78.
11 Vgl. Pressemitteilung Nr. 6/2021 des Staatsgerichtshofs des Landes Hessen zum Urteil vom 27. Oktober 2021 in den Verfahren über die Normenkontrollanträge zum „Corona-Sondervermögen“ von 40 Mitgliedern des Hessischen Landtags (SPD und FDP) und der Fraktion der AfD im Hessischen Landtag sowie Tenor des Urteils des Staatsgerichtshofs vom 27. Oktober 2021, StAnz. 2021, S. 1467.
12 Vgl. GVBl. 2022, S. 56.

2.3 Landeshaushaltsordnung

Zusätzliche Ermächtigungen für Schuldenaufnahmen gibt es in der LHO nicht. Ergänzend weist § 39 LHO darauf hin, dass die Übernahme von Bürgschaften, Garantien oder sonstigen Gewährleistungen, die zu Ausgaben in künftigen Haushaltsjahren führen können, einer Ermächtigung durch Landesgesetz bedürfen, die der Höhe nach bestimmt ist.

2.4 Gesetz über das Sondervermögen „Hessens gute Zukunft sichern“

Zur Beseitigung der Folgen der Corona-Pandemie wurde basierend auf Art. 141 Abs. 4 HV das Gesetz über das Sondervermögen GZSG vom 4. Juli 2020 errichtet.[13] Details hierzu finden sich im 70. Schuldenbericht.[14]

Der Tilgungsplan in § 5 GZSG sah vor, im Jahr 2021 mindestens 200 Mio. Euro der Schulden des Sondervermögens zu tilgen. Technisch wurde der genaue Betrag von 200 Mio. Euro dem Sondervermögen als Zuführung aus dem Landeshaushalt überwiesen. Die „Tilgung“ erfolgte rechnerisch, da in Höhe dieser Summe keine Schulden zurückgezahlt, sondern der Mehrbedarf neuer Schulden reduziert wurde.

Nach dem Urteil des Staatsgerichtshofs vom 27. Oktober 2021 wurde das Sondervermögen aufgelöst (siehe auch Ausführungen zu Abschnitt 2.1).

2.5 Haushaltsgesetz 2021

Das HG 2021[15] enthält Ermächtigungen für verschiedene Formen der Verschuldung im Kernhaushalt. Im Einzelnen sind dies:

- die im Haushaltsplan vorgesehene Kreditaufnahme nach § 13,
- die Ermächtigung für Garantien, Bürgschaften und Gewährträgerschaften durch das Land nach § 15,
- die Ermächtigung für den Erwerb von Schuldtiteln, stillen Beteiligungen und Anteilen an Unternehmen, die durch die Corona-Pandemie unverschuldet in eine Notlage geraten sind und an denen ein wichtiges Landesinteresse besteht nach § 15a und
- die Ermächtigung zur Aufnahme von Kassenkrediten für zwei unterschiedliche Zwecke nach § 16. Zum einen zur Verstärkung vorübergehender Liquidität, begrenzt auf 8 Prozent der Haushaltssumme zuzüglich der noch nicht verbrauchten Ermächtigungen für die Kreditaufnahme nach § 13 Abs. 1. Zum anderen unbegrenzt für die Stellung von Sicherheiten für Derivate (Collateralmanagement).

[13] GVBl. 2020, S. 482.
[14] Landtagsdrucksache 20/8906, Ziffer 2.6, S. 17 ff.
[15] Haushaltsgesetz 2021 vom 4. Februar 2021, GVBl. S. 62.

2.6 Weitere Gesetze mit Bürgschaftsermächtigungen

Neben dem HG 2021 bestanden folgende weitere Bürgschaftsermächtigungen:

- § 4 des Regionalfondsgesetzes (RegFondsG) ermöglicht Bürgschaften für Maßnahmen des passiven Fluglärmschutzes[16] und
- § 4 des Kommunalinvestitionsprogrammgesetzes (KIPG) stellt Bürgschaftsmittel für Krankenhäuser und Wohnraum bereit.[17]

2.7 Landesschuldengesetz

Das Landesschuldengesetz regelt die Verwaltung der Schulden und das Führen des Landesschuldbuches. Es ist die Grundlage für die Tätigkeit des Landesschuldenausschusses und die Erstellung dieses Berichtes.[18]

2.8 Dienstanweisungen

Die Verwaltung der Schulden und Eventualverbindlichkeiten des Landes ist in der „Dienstanweisung zur Führung des Schuldbuches des Landes Hessen (DA-Schuldbuch)“ geregelt.

Parallel dazu regelt die „Dienstanweisung für das Kreditreferat zur Aufnahme von Krediten, zum Geldhandel (Kassenkredite, Geldhandel) und zum Einsatz von Derivaten (DA-Kreditaufnahme)“ die Arbeitsweise des Kreditmanagements. Sie wurde in Abstimmung mit dem Hessischen Rechnungshof zum 31. Januar 2022 aktualisiert.

3 Schuldenmanagement und -verwaltung im Haushaltsjahr 2021

3.1 Das wirtschaftliche Umfeld Hessens im Haushaltsjahr 2021

In ihrem Finanzplan des Landes Hessen für die Jahre 2021 bis 2025 vom September 2021 beschreibt die Landesregierung die wirtschaftlichen Rahmendaten wie folgt:[19]

„Der langanhaltende wirtschaftliche Aufwärtstrend wurde Anfang 2020 durch den Ausbruch der Corona-Virus-Pandemie jäh unterbrochen. Nach zehn Jahren mit positiven Wachstumsraten brach die Wirtschaft im Jahr 2020 massiv ein. Die umfangreichen Maßnahmen zur Eindämmung der Pandemie bremsten die wirtschaftliche Entwicklung in nahezu allen Wirtschaftsbereichen. Besonders betroffen war der Dienstleistungssektor, während sich das verarbeitende

[16] Gesetz zur Einrichtung eines Regionalfonds im Rahmen der Allianz für Fluglärmschutz „Gemeinsam für die Region“ (Regionalfondsgesetz – RegFondsG) vom 27. Juni 2012, GVBl. 2012, S. 224.
[17] Gesetz zur Stärkung der Investitionstätigkeit von Kommunen und Krankenhausträgern durch ein Kommunalinvestitionsprogramm (Kommunalinvestitionsprogrammgesetz – KIPG), GVBl. 2015, S. 414.
[18] Gesetz über die Aufnahme und Verwaltung von Schulden des Landes Hessen vom 27. Juni 2012 (Landesschuldengesetz), GVBl. 2012, S. 222.
[19] Landtagsdrucksache 20/6395.

Gewerbe vergleichsweise robust zeigte. Das preisbereinigte Bruttoinlandsprodukt (BIP) sank nach jüngsten Berechnungen des Statistischen Bundesamtes im Jahresdurchschnitt um 4,8 % (Vorjahr: +0,6 %). Nicht zuletzt auf Grund der umfangreichen staatlichen Stützungsmaßnahmen fiel der Rückgang allerdings geringer aus als noch zu Beginn der Pandemie befürchtet.

In ihrer Frühjahrsprojektion 2021, die die Grundlage für die vorliegende Finanzplanung bildet, prognostiziert die Bundesregierung für das laufende Jahr einen Zuwachs des Bruttoinlandsprodukts in Höhe von 3,5 % (vgl. Abbildung 1)*. Die Projektion basiert insbesondere auf der Annahme, dass die wirtschaftliche Dynamik mit der voranschreitenden Impfung breiter Bevölkerungsgruppen sowie durch die Rücknahme der Einschränkungen des öffentlichen Lebens wieder spürbar an Fahrt gewinnen wird. Triebfeder für die Erholung ist daher vor allem die Binnenwirtschaft. Daneben präsentiert sich aber auch das außenwirtschaftliche Umfeld als wichtiger Impulsgeber."*

Rückblickend analysiert der Geschäftsbericht des Landes Hessen[20] vom Sommer 2022 (vorgestellt am 8. August 2022) das Geschäftsjahr 2021:

„*In Hessen stieg das BIP im Jahr 2021 wie in den anderen Bundesländern leicht an. Gemäß amtlicher Statistik lag das Wirtschaftswachstum mit 3,1 % etwas über dem Bundesdurchschnitt (2,9 %). Die Zahl der durchschnittlich Erwerbstätigen verblieb im Vergleich zum Vorjahr mit rd. 3,49 Mio. auf gleichem Niveau. Der im Vorjahr erstmals seit dem Jahr 2005 zu verzeichnende Rückgang der Erwerbstätigen in Hessen konnte im Berichtsjahr gestoppt werden.*

Im Jahr 2021 waren in Hessen durchschnittlich rd. 178.000 Menschen arbeitslos gemeldet, rd. 7.000 Personen weniger als im Vorjahr. Die jahresdurchschnittliche Arbeitslosenquote – bezogen auf alle zivilen Erwerbspersonen – betrug in Hessen 5,2 % (Vorjahr: 5,4 %). Sie lag damit weiterhin unter dem Bundesdurchschnitt von 5,7 % (Vorjahr: 5,9 %). Hessen belegte hiermit im Vergleich der Bundesländer weiterhin den vierten Platz hinter Bayern, Baden-Württemberg und Rheinland-Pfalz.

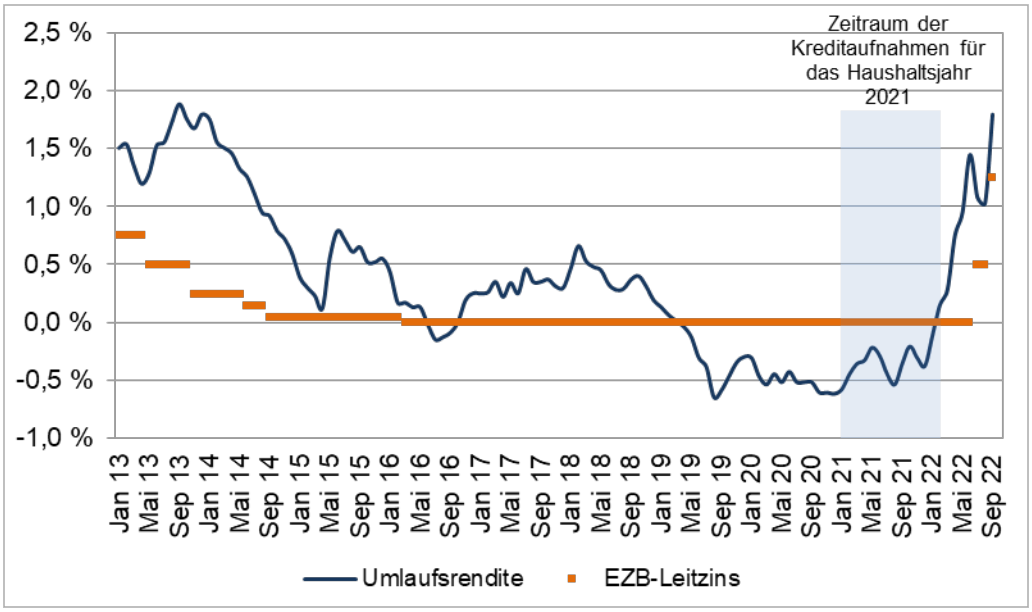
Nachdem das gesamtstaatliche Steueraufkommen bis 2019 auf 735,9 Mrd. € stetig angestiegen ist, kam es im Jahr 2020 aufgrund der Corona-Pandemie zu einem signifikanten Einbruch (-7,2 %). Im Jahr 2021 erholten sich die gesamtstaatlichen Steuereinnahmen wieder deutlich um 11,5 % auf 761,0 Mrd. €. Den größten Anteil am Gesamtaufkommen haben die Gemeinschaftssteuern (626,0 Mrd. €), gefolgt von den Bundessteuern (98,2 Mrd. €) und den Ländersteuern (31,6 Mrd. €). Hinzu kommen Zölle im Umfang von 5,1 Mrd. €. Der hessische Anteil am Gesamtsteueraufkommen betrug 25,1 Mrd. €, hiervon entfielen 3,3 Mrd. € auf die hessischen Landessteuern. Diese dem Land Hessen nach der Ertragshoheit zustehenden Steuereinnahmen sind in den Umverteilungsmechanismus des bundesstaatlichen Finanzausgleichs zur Verteilung finanzieller Mittel zwischen Bund und Ländern einbezogen."

[20] Geschäftsbericht 2021 des Landes Hessen, Wirtschaftsbericht, S. 47.

3.2 Zinsen im Haushaltsjahr

Die langfristige Entwicklung der Zinsen lässt sich an der nachfolgenden Abbildung am Beispiel der 10-jährigen Bundeswertpapiere verdeutlichen:

Abbildung 1: Umlaufsrendite Bundeswertpapiere 9 bis 10 Jahre und Leitzinsen der EZB (Monatswerte)

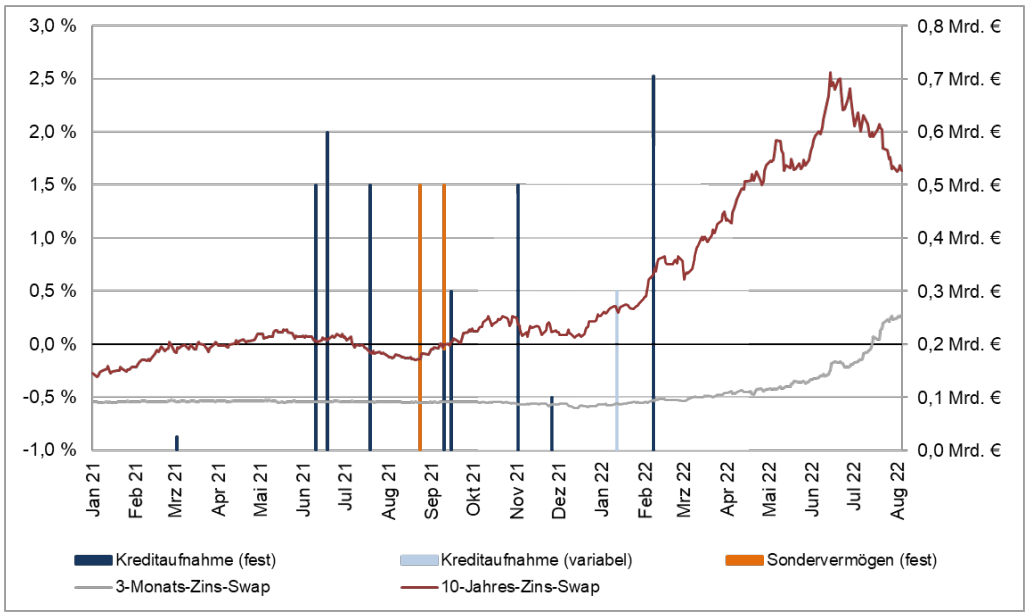


Dem Trend der Bundeswertpapiere folgen mit einem gewissen Aufschlag die Renditen der Länder (laut Finanzministerium beträgt dieser für Hessen bis zu 0,3 Prozentpunkte[21]) und der Gemeinden. Die Grafik zeigt, dass sich – verglichen mit dem Jahr 2020 – die Rendite tendenziell nach oben bewegt. Dabei bewegt sich die Umlaufsrendite wellenförmig zwischen -0,63 Prozent und -0,13 Prozent mit Spitzen jeweils im Mai und Oktober/November. Der Ausblick in das Jahr 2022 zeigt, dass seit März die Umlaufsrendite den Negativbereich verlassen hat und seither stark angestiegen ist.

Das folgende Diagramm zeigt die Kreditaufnahmen im Haushaltsjahr 2021. Die Kreditaufnahmen, einschließlich die des Sondervermögens, werden in Balken mit Bezug auf die rechte y-Achse gezeigt. Das zum jeweiligen Zeitpunkt herrschende Zinsniveau für eine dreimonatige bzw. 10-jährige Laufzeit wird in Linien mit Bezug auf die linke y-Achse dargestellt (am Beispiel der Swap-Sätze, die definieren, welchen fixen Zinssatz ausgewählte Banken für bestimmte Laufzeiten bereit sind zu bezahlen).

[21] https://finanzen.hessen.de/Haushalt/Hessische-Gruene-Anleihe/Informationen-zum-Green-Bond – Finale Investorenpräsentation Green Bond 7. Juni 2021, Folie 13.

Abbildung 2: Zinsniveau und Kreditaufnahmen



3.3 Einhaltung der Schuldengrenzen

3.3.1 Kreditgrenzen nach der Hessischen Verfassung

Wie bereits in Abschnitt 2.1 ausgeführt, galt erstmals im Haushaltsjahr 2020 die neue Schuldenbremse vollumfänglich nach Art. 141 HV i. V. m. Art. 161 HV mit dem Verbot einer strukturellen Nettoneuverschuldung. Ausnahmen gibt es seither nur noch bei einer von der Normallage abweichenden konjunkturellen Entwicklung (Abs. 3) bzw. bei Naturkatastrophen und außergewöhnlichen Notsituationen (Abs. 4).

Die nach Art. 141 Abs. 3 HV zulässige konjunkturelle Neuverschuldung wurde entsprechend dem Schema des § 1 Artikel 141-Gesetz errechnet (siehe Abschnitt 3.3.2).

Auch für das Jahr 2021 hat die Corona-Pandemie dazu geführt, dass die Parlamente des Bundes und der Länder weiterhin von einer außergewöhnlichen Notsituation oder Naturkatastrophe ausgegangen sind. In Hessen blieb es für das Jahr 2021 bei der zusätzlichen Notfallkreditermächtigung, die nach Art. 141 Abs. 4 HV für das Haushaltsjahr 2020 festgestellt wurde. Verbunden war damit die überjährige Nettokreditaufnahme für die Jahre 2020 bis 2023 in Höhe von bis zu 12.000 Mio. Euro zugunsten des Sondervermögens GZSG. Wegen der Auflösung des Sondervermögens wird auf Abschnitt 2.1 verwiesen.

3.3.2 Die Kreditermächtigung nach § 1 des Artikel 141-Gesetzes

Aufgrund der Parameter Konjunkturkomponente, Saldo der finanziellen Transaktionen, Saldo der Versorgungsrücklage und Entnahme aus der Konjunkturausgleichsrücklage ergab sich aus dem Gesetzentwurf für das HG 2021 sowie

im Haushaltsvollzug für das Haushaltsjahr 2021 die nachfolgende zulässige konjunkturelle Nettoneuverschuldung:

Tabelle 1: Berechnung der zulässigen Neuverschuldung

Nettokreditaufnahme 2021		Entwurf HG 2021		Ist
		in Mio. Euro		in Mio. Euro
Konjukturkomponente	+	674,2	-	1.943,7
Saldo finanzielle Transaktionen	-	0,4	+	5,9
Saldo Versorgungsrücklage	+	173,8	+	347,5
Entnahme Konjunkturausgleichsrücklage				
Zulässige Nettokreditaufnahme		**847,6**	-	**1.590,3**
nachrichtlich: Nettokreditaufnahme		840,0		
Differenzen in den Summen durch Rundungen				

Die zulässige Nettokreditaufnahme hat sich zwischen dem Entwurf der Landesregierung von 847,6 Mio. Euro und dem Ist in der Ex-Post-Berechnung in Höhe von -1.590,3 Mio. Euro (§ 9 Artikel 141-Gesetz) um 2.437,9 Mio. Euro reduziert. Ursächlich waren Steuermehreinnahmen in Höhe von 2.563 Mio. Euro gegenüber dem Soll des Haushaltsplans.

Nach § 9 Artikel 141-Gesetz informiert die Landesregierung den Haushaltsausschuss über ihre Berechnungen nach diesem Gesetz.[22] In dieser wird der Haushaltsausschuss auch über die jeweiligen Rechenschritte zu den einzelnen Parametern informiert. Soweit es sich um allgemein zugängliche Informationen handelt, sollte es möglich sein, einzelne Beträge nachvollziehen zu können. So beispielsweise bei den finanziellen Transaktionen, da es sich um Saldierungen einzelner kameraler Obergruppen handelt, die sich aus der Zentralrechnung ermitteln lassen. Allerdings werden verwaltungsintern noch Korrekturbeträge berücksichtigt, die sich nicht erschließen. Ein entsprechender Hinweis in der Mitteilung der Landesregierung an den Haushaltsausschuss wäre hilfreich.

In der Ex-Post-Berechnung für das Haushaltsjahr 2021 wurde eine zulässige Nettokreditaufnahme von -1.590,3 Mio. Euro errechnet. Diese Negativsumme war entweder für die Tilgung von Altschulden oder zur Zuführung an die Konjunkturausgleichsrücklage zu verwenden. Im Ergebnis wurde ein Betrag für die Tilgung von Altschulden in Höhe von 1.470,2 Mio. Euro und eine Zuführung an die Konjunkturausgleichsrücklage von 286,1 Mio. Euro genutzt. Der überzählige Betrag von 166 Mio. Euro (-1.590,3 + 1.470,2 + 286,1 = 166) war ein sogenannter Sicherheitsabstand und wurde dem „virtuellen“ Kontrollkonto nach § 7 Artikel 141-Gesetz gutgeschrieben. Dieses Konto hat somit zum Ende des

[22] Ausschussvorlage HHA 20/52 an den Haushaltsausschuss vom 27. April 2022.

Haushaltsjahres einen positiven Bestand von 2.301,8 Mio. Euro. Das Kontrollkonto gibt Auskunft darüber, ob insgesamt über die Jahre die Nettokreditermächtigungen in der Ex-Post-Berechnung über- oder unterschritten wurden.[23]

Berücksichtigt man bei einer Gesamtbetrachtung die zusätzliche Nettoneuverschuldung im Sondervermögen GZSG im Jahre 2021 in Höhe von 810 Mio. Euro, verbleibt insgesamt eine negative Nettoneuverschuldung am Kreditmarkt in Höhe von 660,6 Mio. Euro.

3.3.3 Haushaltsgesetzliche Kreditaufnahme

Der Vollzug der haushaltsgesetzlichen Kreditaufnahme hat sich wie folgt dargestellt:[24]

Tabelle 2: Bruttokreditaufnahmen Haushaltsgesetz

2021	Kreditermächtigung	Betrag Mio. Euro
§ 13 Abs. 1	nach Haushaltsplan	6.007
§ 13 Abs. 3	aufgrund vorzeitiger und zusätzlicher Tilgungen	0
Summe		**6.007**
Davon in Anspruch genommen:		**3.721**

Von der möglichen Bruttokreditaufnahme wurden lediglich 62 Prozent genutzt, was vor allem an den o. g. überplanmäßigen Steuermehreinnahmen gelegen hat.

3.4 Verschuldung 2021 im Kernhaushalt – Haushaltsrechnung und Geschäftsbericht

Die Kreditmarktmittel für den Kernhaushalt des Haushaltsjahres 2021 in Höhe von 3.721 Mio. Euro wurden zwischen dem 2. März 2021 und dem 7. Februar 2022 am Finanzmarkt aufgenommen. Darlehen vom Bund wurden nicht vereinnahmt.

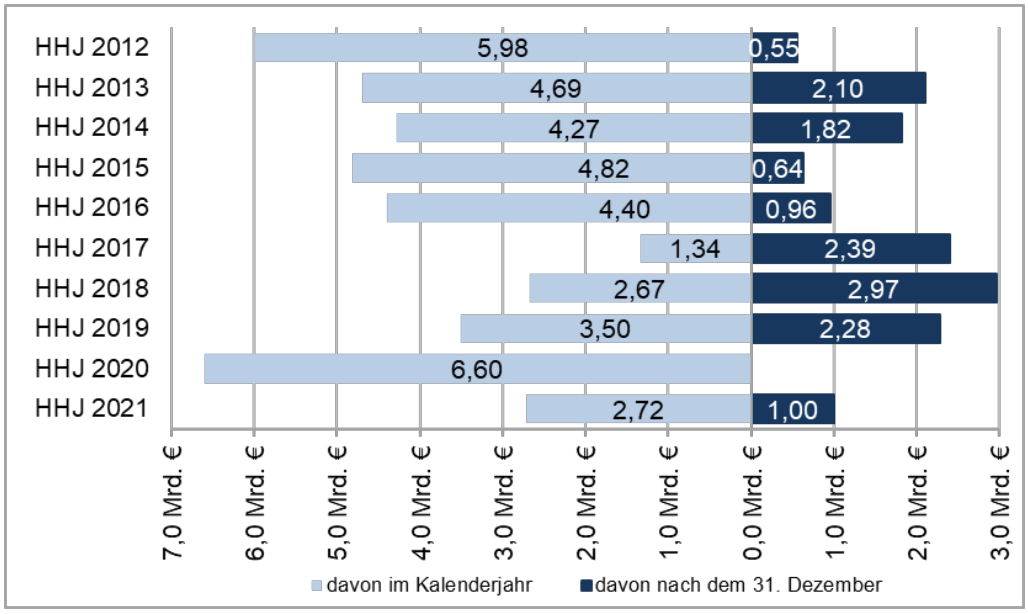
Die kameralen Rechnungsbücher für das Haushaltsjahr 2021 wurden zum 28. Februar 2022 geschlossen. Bis dahin hätten Schulden am Kreditmarkt (Obergruppe 32) noch dem Haushaltsjahr 2021 zugeordnet werden können.

Nachfolgende Abbildung zeigt die Verteilung der Kreditaufnahmen auf die Kalenderjahre in den letzten zehn Haushaltsjahren:

[23] Vgl. § 7 Gesetz zur Ausführung von Artikel 141 der Verfassung des Landes Hessen vom 26. Juni 2013, GVBl. 2013, S. 447.

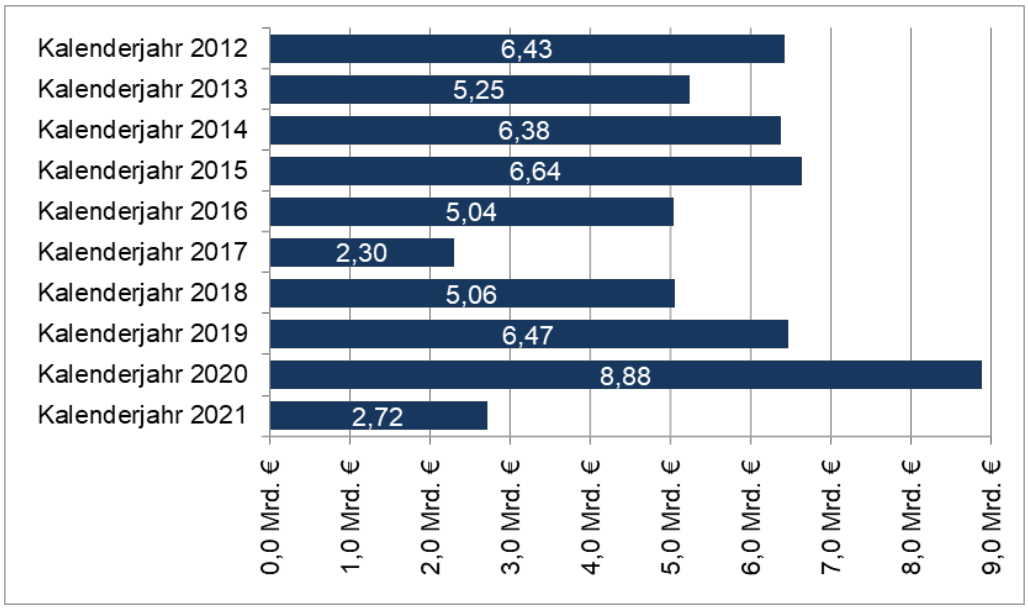
[24] Schreiben an den Hessischen Rechnungshof vom 18. Mai 2022, Ausführung der Ermächtigungen für Kredite und Eventualverbindlichkeiten im Haushaltsjahr 2021.

Abbildung 3: Kamerale Kreditaufnahmen vor und nach dem 31. Dezember für das vergangene Haushaltsjahr im Kernhaushalt



Anders als die Haushaltsrechnung basiert der Geschäftsbericht der Landesregierung streng auf dem Stichtagsprinzip und berücksichtigt daher immer den Zeitraum zwischen dem 1. Januar und dem 31. Dezember. Die so abgegrenzte Begebung von Anleihen und Aufnahme von Krediten ist in der Kapitalflussrechnung abgebildet.[25] Grafisch stellt sich die Kreditaufnahme an den Finanzmärkten der letzten zehn Jahre in der Systematik des Geschäftsberichtes wie folgt dar:

Abbildung 4: Kreditaufnahmen im Kalenderjahr (doppisch) im Kernhaushalt



[25] Geschäftsbericht 2021 des Landes Hessen, Kapitalflussrechnung, S. 83, Position 25.

Die doppische Schuldenaufnahme im Kalenderjahr ergibt sich auch aus der kameralen Darstellung in Abbildung 3, indem man die Summe aus dem dunkelblauen Balken des vorangegangenen Haushaltsjahres und dem hellblauen Balken des aktuellen Haushaltsjahres bildet.

3.5 Haushaltsmodernisierungsgesetz – Annäherung zwischen Doppik und Kameralistik

Zum 1. April 2022 hat der Landtag mit dem Haushaltsmodernisierungsgesetz in Art. 1 eine Neufassung der Hessischen Landeshaushaltsordnung verabschiedet.[26]

Nach der Gesetzesbegründung im Entwurf der Landesregierung zum Haushaltsmodernisierungsgesetz[27] ist dieses Gesetz *„der vorläufige Abschluss einer mehr als 20 Jahre dauernden Umstellungs- und Erprobungsphase, deren Ausgangspunkt eine Grundsatzentscheidung des Kabinetts in 1998 zur Weiterentwicklung der Verwaltungsreformkonzeption des Landes Hessen für das Haushalts-, Kassen- und Rechnungswesen bildete“*. Ziel sei es, „*dass Doppische Rechnungswesen in der Haushaltsplanung zu etablieren, die Output- und Produktsicht auf den Haushalt zu verbessern sowie die Haushaltsprozesse und die Bilanzierung auf eine einheitliche technische Plattform zu stellen. Aussagekräftige Kennzahlen sollen Teil der Veranschlagung von Haushaltsmitteln sein.*“ Im Zusammenhang mit der Schuldenbremse sei die „*stärkere Verzahnung zwischen Doppik und Kameralistik ein wesentliches Element der neuen Haushaltssystematik*.“

Ein immer wieder in den Schuldenberichten angesprochenes Thema im Zusammenhang mit der Kreditaufnahme im nicht-öffentlichen Bereich, wie z. B. am Kredit- und Kapitalmarkt, ist das Stichtagsprinzip zum 31. Dezember. In der doppischen Bilanz werden nur Schuldenaufnahmen bis zu diesem Datum einbezogen. Im kameralistischen Teil der Haushaltsrechnung können dagegen Schuldenaufnahmen noch nach Abschluss eines Haushaltsjahres (= Kalenderjahr, § 2 LHO) rückgebucht werden (siehe auch Abschnitt 1.2). Für die Berechnung der Kreditermächtigungen und der Schuldenbremse bleibt nach wie vor die kamerale Buchungstechnik entscheidend.

Der Grund dieser Buchungssystematik ist, dass die Landesregierung mit einem ausgeglichenen Ist-Haushalt kameral mit ihrer Haushaltsrechnung gegenüber dem Landtag Rechenschaft darüber ablegen kann, welche genehmigten Ausgaben mit welchen genehmigten Einnahmen eines Haushaltsplans gedeckt werden. Zu diesen Einnahmen zählen auch Kredite. Da Schulden weitere Kosten wie Zinsen verursachen, werden sie im Rahmen der Beschaffung der Einnahmen möglichst erst nach anderen, bereits auf den Bankkonten des Landes vorhandenen liquiden Mitteln (Barmittel) eingesetzt. Dass Kreditaufnahmen

[26] GVBl. 2022, S. 184.
[27] Landtagsdrucksache 20/6607.

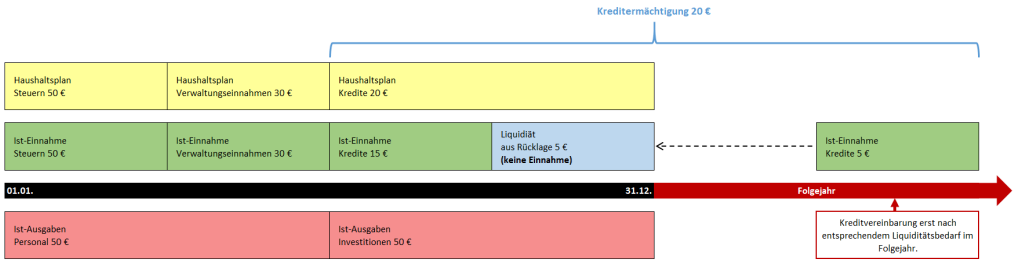
zum Ausgleich des Haushaltsplans erst nach dem 31. Dezember eines Haushaltsjahres erforderlich werden, liegt an eben dieser Liquidität auf den Konten des Landes. Sie entsteht außer durch die üblichen Einnahmen insbesondere auch durch kamerale Rücklagen. Kameral werden diese Rücklagen durch zu buchende Ausgaben im Landeshaushalt (Titel: Zuführung zu einer Rücklage) gebildet, die zum Zwecke des Ist-Ausgleichs der Haushaltsrechnung einer korrespondierenden Einnahme bedürfen. Diesen Ausgaben für Rücklagen stehen zunächst keine Auszahlungen gegenüber, wohingegen die korrespondierende Einnahme zu einer Einzahlung führt. Anders als andere Mittelabflüsse (Personalausgaben, Zahlung von Investitionsmaßnahmen etc.) verlassen die Ausgaben für die Bildung einer Rücklage zunächst nicht die Sphäre des Landes. Entsprechend kann das Land die geschaffene Liquidität so lange nutzen, bis die Inanspruchnahme der Rücklage zu einer Auszahlung führt. Da zwischen Bildung und Inanspruchnahme einer Rücklage oft mehrere Jahre liegen, entsteht ein Liquiditätspolster auf dem Konto des Landes in Höhe der Rücklage.

Sobald eine Rücklage für den bestimmungsgemäßen Zweck eingesetzt wird (z. B. Förderung der „Digitalen Strategie und Entwicklung“), wird sie im Haushaltsvollzug als Einnahme (Entnahme aus einer Rücklage) gebucht. Kameral deckt diese Einnahme die durch die Rücklagenverwendung verursachten Ausgaben. Für die Auszahlung wird die für diese Rücklage auf den Bankkonten des Landes zuvor geschaffene Liquidität verwendet. Der vorangegangenen Ausgabe folgt nunmehr die Auszahlung, die liquiden Mittel verlassen jetzt die Sphäre des Landes. Der „Vorteil“ der kameralen Rücklagen besteht darin, dass sie zum Zeitpunkt der Auszahlung gegenfinanziert sind, weil der Ist-Haushalt im Jahr der Rücklagenbildung in Ein- und Ausgaben ausgeglichen wurde.

Im Sinne einer wirtschaftlichen Haushaltsführung werden die liquiden Mittel aus Rücklagen genutzt, bevor Kreditmittel eingesetzt werden. Faktisch werden in Höhe solcher liquiden Mittel die Ausgaben des laufenden Haushaltes zunächst gewissermaßen vorfinanziert. Erst wenn die Liquidität erschöpft und „teure“ Krediteinnahmen für das jeweilige Haushaltsjahr notwendig werden, werden die im Haushaltsjahr bewilligten Schuldenaufnahmen generiert. Dies erfolgt sachlogisch zeitversetzt in dem dem Haushaltsjahr nachfolgenden Kalenderjahr. In diesem werden Krediteinnahmen zum Ist-Ausgleich der Ausgaben des vorangegangenen Kalenderjahres auf dieses zurück gebucht. So kann die Landesregierung mit ihrer Haushaltsrechnung den kameralen Nachweis gegenüber dem Landtag führen, dass im Haushaltsvollzug die genehmigten Ausgaben durch die hierzu bewilligten Einnahmen des Haushaltsplans gedeckt waren. Auch lässt sich durch den Ist-Ausgleich die Einhaltung der Kreditermächtigung des Haushaltsplans herleiten.

Die nachfolgende Grafik soll den Zusammenhang zwischen Liquidität aus den vorhandenen Rücklagen und der rückwirkenden Kreditaufnahme für das Vorjahr anhand eines fiktiven Beispiels verdeutlichen:

Abbildung 5: Liquidität und Haushaltsplan – derzeit



Aus dieser Darstellung wird erkennbar, dass die Nutzung der Rücklagen – die sich als Liquidität auf den Konten des Landes befinden – zunächst eine Kreditaufnahme in Höhe von fünf Euro überflüssig macht. Die für den Ist-Ausgleich erforderliche Krediteinnahme wird erst dann getätigt, wenn im nachfolgenden Kalenderjahr Liquidität aus Krediteinnahmen erforderlich wird.

Die Rückbuchung von Krediteinnahmen im Folgejahr auf das vorherige Haushaltsjahr führt dazu, dass Kameralistik und Doppik unterschiedlich hohe Schuldenstände zum Jahresende ausweisen. Die Doppik kennt keine Rückbuchung von Krediteinnahmen. Sie grenzt streng stichtagsbezogenen auf den 31. Dezember ab.

Um die in der Gesetzesbegründung zum Haushaltsmodernisierungsgesetz gewünschte Verzahnung beider Systeme weiter zu befördern, bieten sich Überlegungen an, die Nutzung der Liquidität von Rücklagen mit Einnahmen aus Kreditaufnahmen gleichzusetzen. Ein Beispiel einer entsprechenden haushaltsrechtlichen Umsetzung zeigt Berlin. Das dortige Haushaltsgesetz 2022/2023 sieht in § 2 Abs. 4 folgende Ermächtigung vor: „*Die für Finanzen zuständige Senatsverwaltung wird ermächtigt, im Rahmen der Kreditermächtigung anstelle sonst notwendiger Kreditaufnahmen am Kreditmarkt innere Darlehen bei Rücklagen, die ihrer Verwaltung unterstehen, aufzunehmen, solange die Mittel für ihre Zwecke nicht benötigt werden. Die Beiträge zur Tilgung von in Vorjahren aufgenommenen inneren Darlehen wachsen dem Kreditrahmen zu*.“[28]

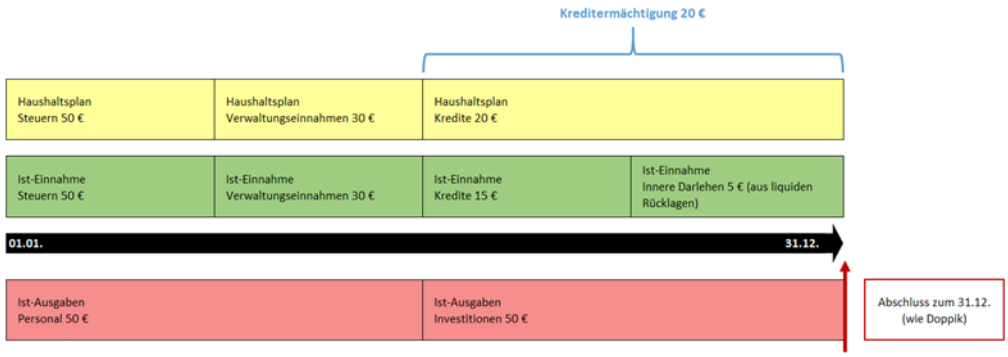
Das Berliner Haushaltsgesetz ermöglicht, dass die Nutzung der Liquidität der Rücklagen unter der Bezeichnung „innere Darlehen“ (der Begriff „innere Darlehen“ wird in der Schuldenstatistik von Destatis genannt) wie eine Kreditaufnahme behandelt wird. Die Nutzung der Liquidität der Rücklagen wird auf die Kreditermächtigung beim nicht-öffentlichen Bereich des Haushaltsgesetzes angerechnet und ist Bestandteil der Haushaltsschulden. Die Kredite aus der Nutzung der Liquidität können später in „reguläre“ Kredite am Kapital- oder Kreditmarkt umgeschuldet werden. In diesem Fall erhöht ihre Tilgung die Kreditermächtigung. Faktisch hat dieses Verfahren keine Auswirkungen auf die Kreditermächtigung beim nicht-öffentlichen Bereich.

Mittels dieser Buchungstechnik entfiele der oben beschriebene zeitliche Verzug, der bislang dazu führt, dass der kamerale Haushalt in der Regel nicht am

[28] Haushaltsgesetz 2022/2023 Berlin vom 28. Juni 2022, GVBl. 2022, S. 430.

31. Dezember ausgeglichen abgeschlossen werden kann. Nach dem Berliner Haushaltsgesetz würde – wie auch jetzt schon – zunächst die Liquidität aus Rücklagen verwendet werden. Jedoch würde diese Nutzung der Liquidität als Kredit gewertet werden. Damit könnte ein kameraler Ist-Abschluss möglicherweise zeitgleich mit dem Jahresabschluss in der Doppik erfolgen. Die im Sinne der neuen Haushaltssystematik gewünschte stärkere Verzahnung zwischen Doppik und Kameralistik würde verbessert werden. Dies verdeutlicht die nachfolgende Abbildung.

Abbildung 6: Liquidität und Haushaltsplan – zukünftig



Es wird angeregt, diese Möglichkeit für das Land Hessen zu prüfen.

3.6 Kreditverträge 2021 im Kernhaushalt

Für das Haushaltsjahr 2021 wurden neun Anleihen und ein Schuldschein abgeschlossen. Diese hatten ein Gesamtvolumen von 3.721 Mio. Euro. Die Einzelabschlüsse lagen zwischen 26 Mio. Euro und 704,5 Mio. Euro (kurzlaufender Schuldschein zum Abschluss des Haushaltsjahres).

Vereinbart wurden Laufzeiten zwischen vier Tagen und zehn Jahren. Volumengewichtet lag der Durchschnitt bei 5,27 Jahren (Vorjahr: 5,67 Jahre).

Mit Ausnahme einer kurzlaufenden Anleihe über sechs Monate wurden alle Verträge mit einem festen Zinssatz ausgestattet.

Dabei erzielte das Land volumen- und laufzeitgewichtet durchschnittlich einen Zinsabschluss von -0,08 Prozent (Vorjahr -0,13 Prozent).

Der niedrigste vereinbarte Effektivzins lag bei -0,666 Prozent (= Negativrendite), der höchste bei 0,185 Prozent.

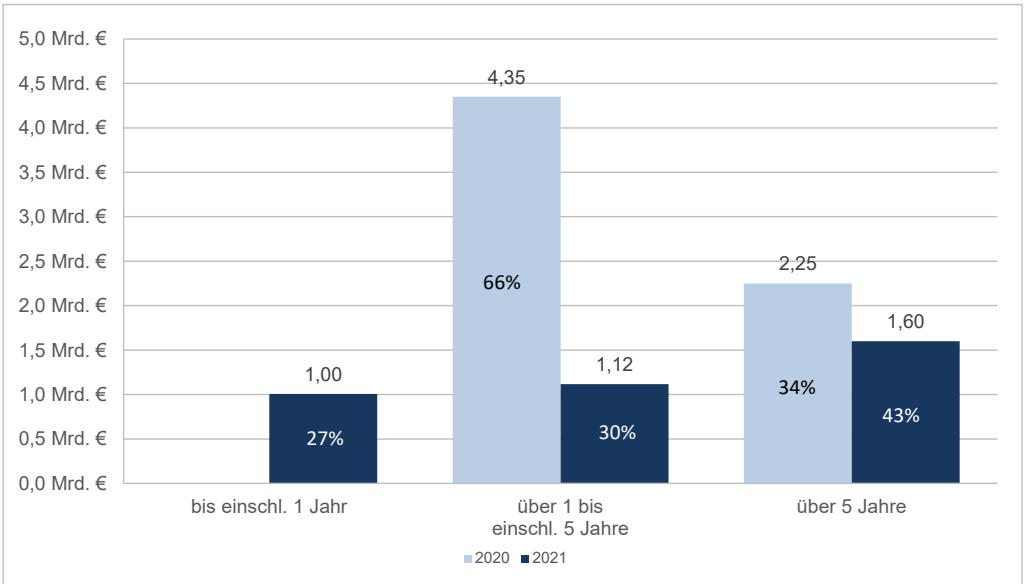
Sieben Kreditaufnahmen mit fester Verzinsung im Gesamtvolumen von 2.321 Mio. Euro – alle mit Laufzeiten unter 10 Jahren – hatten eine Effektivverzinsung im negativen Bereich. Die übrigen festverzinsten 1.100 Mio. Euro hatten eine Laufzeit von ca. zehn Jahren und waren positiv verzinst.

Die Vereinbarungen lassen keinen Rückschluss auf das wirtschaftliche Zinsergebnis dieser Kreditaufnahmen zu, da sie möglicherweise Bewertungseinheiten mit Zinstauschvereinbarungen (Swaps) bilden. Das bedeutet, dass sich nach

Swap eine andere Berechnungsgrundlage für feste bzw. variable Zinszahlungen ergibt.

Die für das Haushaltsjahr 2021 aufgenommenen Kredite verteilen sich wie folgt auf die nachfolgenden Laufzeitgruppen:

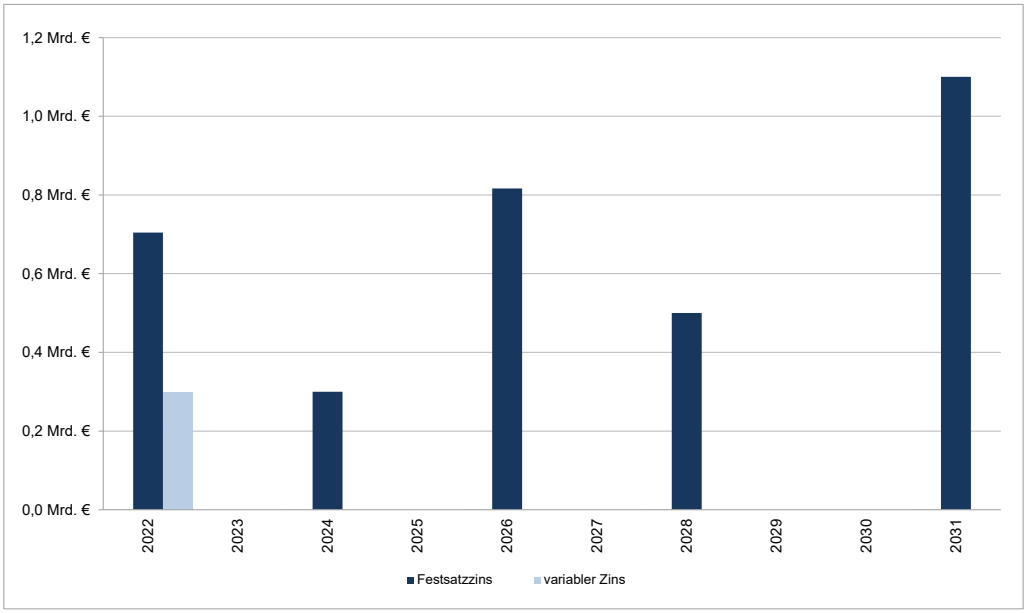
Abbildung 6: Laufzeiten der Kreditaufnahmen im Haushaltsjahr 2021



27 Prozent der Kreditaufnahmen hat das Land 2021 anders als im Vorjahr im kurzfristigen Bereich (Geldmarkt) eingesetzt.

Die Kreditaufnahmen des Haushaltsjahres 2021 führen in der Zukunft zu folgenden Tilgungsausgaben:

Abbildung 7: Fälligkeiten der Kreditaufnahmen aus dem Haushaltsjahr 2021



3.7 Kreditaufnahmen 2021 für das Sondervermögen „Hessens gute Zukunft sichern“

Im Haushaltsjahr 2021 wurden zwei festverzinsliche Anleihen auf Basis der gesonderten überjährigen Kreditermächtigung nach dem GZSG begeben. Sie hatten ein Volumen von 500 Mio. Euro bzw. 310 Mio. Euro mit Laufzeiten von ca. vier und fünf Jahren. Die Effektivverzinsung lag bei -0,50 Prozent und -0,43 Prozent.

Die ursprüngliche Kreditermächtigung nach dem GZSG von insgesamt 12.000 Mio. Euro war für die Jahre 2020 bis 2023 vorgesehen. Davon wurde im Haushaltsjahr 2020 ein Betrag von 2.750 Mio. Euro, im Haushaltsjahr 2021 ein Betrag von 810 Mio. Euro aufgenommen. Die Kreditaufnahme im Sondervermögen 2021 konnte um 200 Mio. Euro reduziert werden, da das Land aus dem Kernhaushalt die vorgesehene „Tilgung“ dem Sondervermögen zugeführt hat. Faktisch wurden Kredite nicht getilgt, sondern zusätzliche Kreditaufnahmen minimiert. Ebenfalls kreditsenkend wirkte das dem Sondervermögen übertragene Agio der beiden Anleihen aus 2021 in Höhe von insgesamt 17 Mio. Euro (siehe hierzu auch Abschnitt 3.5 des 70. Schuldenberichtes[29]).

3.8 Eventualverbindlichkeiten

3.8.1 Bürgschaften und Garantien

Die Übernahme von Bürgschaften, Garantien oder sonstigen Gewährleistungen bedarf nach § 39 Abs. 1 LHO einer Ermächtigung durch Landesgesetz. Neben dem HG 2021 gab es zusätzliche Ermächtigungen auch im Regionalfondsgesetz (RegFondsG) und im Kommunalinvestitionsprogrammgesetz (KIPG).

Für die Bereiche Bürgschaften und Garantien sind die Ermächtigungen der nachfolgenden Tabelle zu entnehmen:

[29] Landtagsdrucksache 20/8906.

Tabelle 3: Bürgschafts- und Garantieermächtigungen

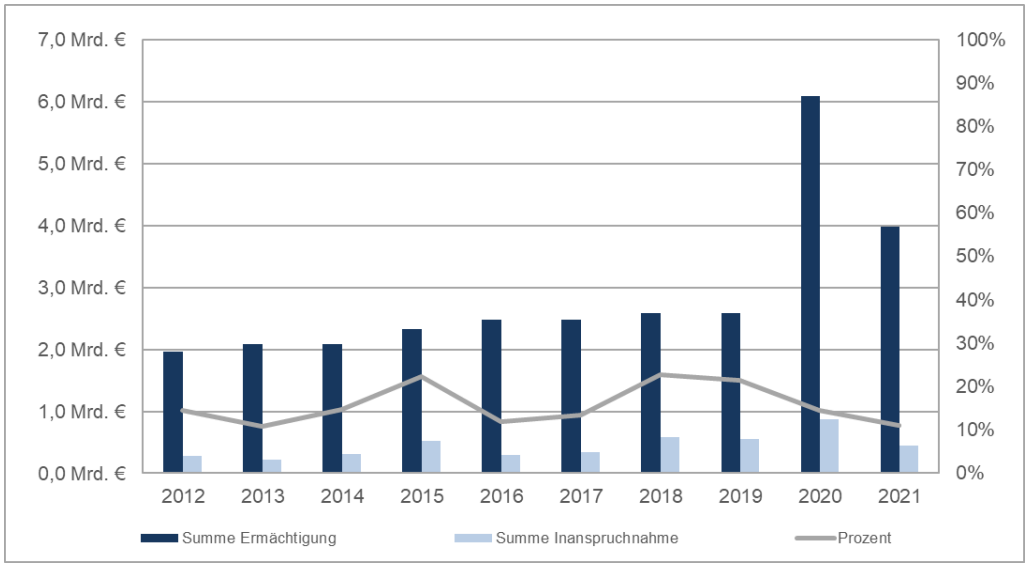
Bürgschaften und Garantien		Betrag der Ermächtigung in 2021 Mio. €	Inanspruchnahme der Ermächtigung zum 31.12.2021 Mio. €	anteilig
HG 2021				
§ 15 (1)	für dringende volkswirtschaftlich gerechtfertigte Aufgaben	3.000,00	98,41	3,3%
§ 15 (2)	zur Sicherung von Investitionen in Wohngebäude und sozialen Einrichtungen im Wohnumfeld	* 120,00	* 40,06	33,4%
§ 15 (3)	für Baumaßnahmen beihilfeberechtigter Privatschulen	2,50	0,00	0,0%
§ 15 (4)	für Schadensersatzansprüche nach dem Atomgesetz	2,70	0,00	0,0%
§ 15 (5)	zur Absicherung der den Landesmuseen überlassenen Leihgaben	** 300,00	196,47	65,5%
§ 15 (6)	zur Sicherung von Investitionen in Krankenhäuser	150,00	10,73	7,2%
Regionalfondsgesetz				
§ 4	passiver Fluglärmschutz	** 150,00	0,55	0,4%
Kommunalinvestitionsprogrammgesetz				
§ 4 (1)	Wohnraum	** 230,00	83,64	36,4%
§ 4 (2)	Krankenhäuser	** 25,67	12,66	49,3%
Summe		**3.980,87**	**442,51**	**11,1%**

* Zuzüglich in Aussicht gestellter Bewilligungen früherer Jahre gemäß § 15 Abs. 2 Satz 2 HG 2021
** Die Ermächtigungssumme steht insgesamt zur Verfügung.

Differenzen in den Summen durch Rundungen

Der Ermächtigungsrahmen für Bürgschaften und Garantien wurde insgesamt zu 11,1 Prozent genutzt, die Ermächtigungen jeweils eingehalten. Wie die nachfolgende Abbildung zeigt, wurde der Ermächtigungsrahmen in den letzten zehn Jahren nur zu einem Anteil von unter 30 Prozent ausgeschöpft.

Abbildung 8: Entwicklung der Inanspruchnahme aller Bürgschafts- und Garantieermächtigungen



Das lag vor allem an dem „Sicherheitspuffer“ für Bürgschaften für dringende volkswirtschaftlich gerechtfertigte Aufgaben (§ 15 Abs. 1 HG 2021). Dieser wurde – wie in den Vorjahren – nur gering mit 3,3 Prozent in Anspruch genommen.

Für den sozialen Wohnungsbau (§ 15 Abs. 2 HG 2021) wurden Bürgschaften in Höhe von 40,06 Mio. Euro übernommen. Der Ermächtigungsrahmen beträgt insgesamt 120 Mio. Euro und wurde somit zu 33,4 Prozent genutzt.

Von der Ermächtigung für Bürgschaften beihilfeberechtigter Privatschulen wurde kein Gebrauch gemacht (§ 15 Abs. 3 HG 2021).

Die Garantie für Schadensersatzansprüche nach dem Atomgesetz (§ 15 Abs. 4 HG 2021) wurde von 5,88 Mio. Euro auf 2,7 Mio. Euro abgesenkt, da die Deckungsvorsorge, welche Grundlage zur Berechnung der Garantieerklärung ist, neu festgesetzt wurde. Ursächlich war die Beendigung eines Projektes der GSI GmbH zur Behandlung von Krebspatienten. An der GSI GmbH sind zu 90 Prozent der Bund, 8 Prozent das Land Hessen und zu je 1 Prozent die Länder Rheinland-Pfalz und Thüringen beteiligt.

Garantien zur Absicherung der Landesmuseen (§ 15 Abs. 5 HG 2021) wurden zum Stichtag mit 196,47 Mio. Euro zu 65,5 Prozent (Vorjahr: 62 Prozent) abgegeben. Ergänzend wurden zusätzlich Versicherungen bei externen Anbietern abgeschlossen, da nicht von allen Leihgebern Landesgarantien akzeptiert werden. Der Soll-Ansatz für diese Versicherungen[30] in Höhe von 10.900 Euro wurde im Ist um 28.195 Euro überschritten. Im Vorjahr wurde der Soll-Ansatz von 21.000 Euro um 29.252 Euro überschritten.

Bürgschaften für förderfähige Investitionsmaßnahmen von Krankenhäusern (§ 15 Abs. 6 HG 2021) konnte das Land bis zur Höhe von 150 Mio. Euro vergeben. Damit wurden insgesamt 37 Krankenhäuser gefördert. Die neu abgeschlossenen Darlehen in 2021 bewegten sich zwischen 11 Mio. Euro und ca. 21,3 Mio. Euro. Die Restschuld dieser verbürgten Darlehen hat sich netto um 5 Mio. Euro zum Jahresende auf insgesamt 228,8 Mio. Euro erhöht.

Die Ermächtigung des RegFondsG für Bürgschaften für Maßnahmen des passiven Fluglärmschutzes wurde nicht genutzt.

Nach § 4 Nr. 1 KIPG kann die Landesregierung im Programmteil „Wohnen“ Bürgschaften in einer Gesamthöhe von 230 Mio. Euro übernehmen. Die Gesamthöhe der verbürgten Darlehen beträgt nach den Neubürgschaften und Tilgungen netto 75,7 Mio. Euro.

Im Bereich Krankenhäuser (§ 4 Nr. 2 KIPG) kann das Land Hessen Bürgschaften von insgesamt 25,7 Mio. Euro übernehmen. Die Ermächtigung wurde mit 12,7 Mio. Euro und somit zu 49,3 Prozent genutzt. Der Bestand an ausgereichten Bürgschaften erhöhte sich demnach auf 12,7 Mio. Euro.

[30] Haushaltsrechnung des Landes Hessen für das Haushaltsjahr 2021, Einzelplan 15, Kapitel 15 37, Titel 543, S. 114.

Die Entwicklung der Eventualverbindlichkeiten aus Bürgschaften und Garantien zeigt die nachfolgende Tabelle:

Tabelle 4: Entwicklung der Bürgschaften und Garantien

Bürgschaften und Garantien (in Mio. €)	Nettostand am 31.12.2020	Zu-/ Abgänge	in %	Nettostand am 31.12.2021
aufgrund des HG 2021				
a) dringende volkswirtschaftlich gerechtfertigte Aufgaben (§ 15 Abs. 1)	919,2	-67,6	-7,4	851,6
b) soziale Wohnraumförderung (§ 15 Abs. 2)	356,5	4,4	1,2	361,0
c) Privatschulen (§ 15 Abs. 3)	1,2	-0,1	-4,5	1,2
d) Schadensersatz nach Atomgesetz (§ 15 Abs. 4)	20,8	-0,2	-1,2	20,6
e) Leihgaben an hessische Museen (§ 15 Abs. 5)	185,9	10,5	5,7	196,5
f) zur Sicherung von Investitionen in Krankenhäuser (§ 15 Abs. 6 HG)	223,8	5,0	2,2	228,8
außerhalb des HG 2021				
§ 4 RegFondsG (Fluglärmschutz)	0,6	-0,1	-11,2	0,5
§ 4 Nr. 1 KIPG (Wohnraum)	77,1	-1,4	-1,8	75,7
§ 4 Nr. 2 KIPG (Krankenhäuser)	13,1	-0,5	-3,5	12,7
Summe Bürgschaften und Garantien	**1.798,3**	**-49,8**	**-2,8**	**1.748,5**

Differenzen in den Summen durch Rundungen

Bürgschaften und Garantien führen nur selten zu Ausfällen, in denen das Land als Bürge herangezogen und zum Schuldner wird. Im Bereich der gewerblichen Wirtschaft wurde das Land 2021 mit ca. 79,4 Mio. Euro (ca. 9,3 Prozent, in den Jahren 2018 bis 2020 zwischen 0,78 Prozent und 0,91 Prozent) in Anspruch genommen.[31] Die Ausfallquote stieg im Vergleich zum Vorjahr durch einen Forderungsverzicht i. H. v. 75 Mio. Euro stark an. Ursächlich war die Übernahme von 51 Prozent der Anteile an der Condor Flugdienst GmbH im Jahr 2021 durch den Finanzinvestor Attestor. Übernahmebedingung von Attestor war seinerzeit der Verzicht auf die Rückzahlung eines Teilbetrages eines vom Bund und Land verbürgten KfW-Kredits.[32] Ausfälle in anderen Bereichen gab es nicht.

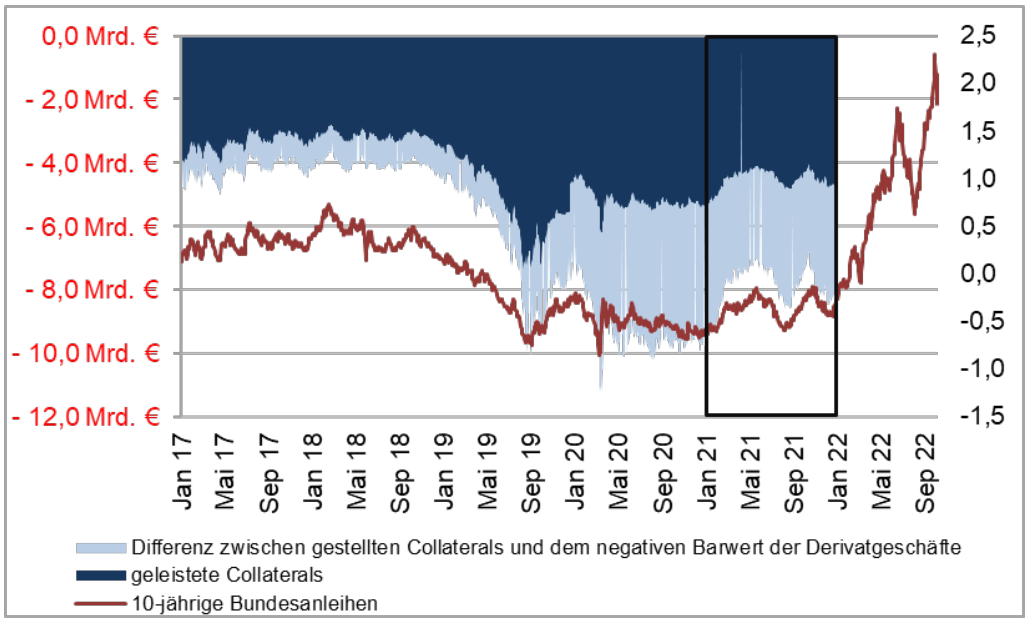
Im Anhang des Geschäftsberichtes des Landes 2021 zur Vermögens- und Ergebnisrechnung wird die Nominalsumme der Eventualverbindlichkeiten dargestellt.[33]

3.8.2 Sicherheitsleistungen (Collateralmanagement)

Wie in den Vorjahren hat das Land im Rahmen des Collateralmanagement Barsicherheiten gegenüber Banken stellen müssen. Den Anspruch auf Sicherheiten haben Banken, die einen positiven Saldo aus Barwerten für Derivateverträge mit dem Land (Einschränkung siehe Abschnitt 6.5) haben. Für die Berechnung der Barwerte sind neben der Zinsstrukturkurve das Volumen und die Laufzeit der Derivate bedeutsam.

[31] Haushaltsrechnung des Landes Hessen für das Haushaltsjahr 2021, Einzelplan 17, Kapitel 17 05, Titel 871, S. 127.
[32] Siehe auch 70. Schuldenbericht, Abschnitt 3.6.1, S. 31 (Landtagsdrucksache 20/8906).
[33] Geschäftsbericht 2021 des Landes Hessen, G. Sonstige Angaben, 1. Haftungsverhältnisse nach § 251 i. V. m. § 268 Abs. 7 HGB, S. 121.

Abbildung 9: Stellung von Sicherheiten für Derivategeschäfte



Die Abbildung verdeutlicht, wie eng die derzeit negativen Barwerte und die Zinsentwicklung zusammenhängen (der hellblaue Bereich bezeichnet das Volumen, für das Banken auf die Stellung von Sicherheiten des Landes verzichtet haben). Steigende Zinsen würden bei dem aktuellen Derivateportfolio zu einem aus Sicht des Landes sinkenden negativen Barwert führen. Die Zinsen für die 10-jährigen Bundesanleihen sind im Betrachtungszeitraum 2021 von -0,63 Prozent zu Beginn des Jahres auf -0,26 Prozent am Ende des Jahres 2021 in einem Korridor zwischen -0,63 Prozent und -0,13 Prozent geschwankt.[34]

Die Summe der negativen Barwerte ist zum Stichtag 31. Dezember 2021 auf 7.470,4 Mio. Euro gesunken. Das entspricht einer Verminderung um ca. 24 Prozent, was vor allem am gestiegenen Zinsniveau liegt. Nach derzeitigem Stand werden die Zinsen zum Jahresende 2022 weiter angestiegen sein und damit den negativen Barwert erneut senken.

Die Vermögensrechnung des Geschäftsberichtes weist diese Eventualverbindlichkeiten in Form von Sicherheiten anders als Bürgschaften und Garantien aus: Die gestellten Sicherheiten werden auf der Aktivseite bei den sonstigen Vermögensgegenständen (gewissermaßen ein Tagesgeldkonto) und die erhaltenen Sicherheiten auf der Passivseite bei den sonstigen Verbindlichkeiten (gewissermaßen ein Kassenkredit) berücksichtigt.[35]

Das Collateralmanagement kann nur dann zu Haushaltsausgaben in der Kameralistik führen, wenn eine Bank insolvent wird. Sie würde dann die vom Land gestellten Sicherheiten vertragsgemäß verwerten bzw. den negativen Barwert

[34] Deutsche Bundesbank, Statistik: BBSIS.D.I.UMU.RD.EUR.S1311.B.A604.R0910.R.A.A._Z._Z.A.

[35] Geschäftsbericht des Landes Hessen 2021, S. 78/79 und Erläuterungen S. 108 Nr. 16 und S. 112/113 Nr. 27. Zur unterschiedlichen schuldentechnischen Bewertung der Collaterals aus doppischer und kameraler Sicht siehe auch 62. Schuldenbericht, Abschnitt 7.5.2, S. 88.

einfordern. Wenn kein „Ersatzgeschäft“ mit einem anderen Partner möglich wäre, müsste der negative Barwert des Landes aus dem Haushalt (aus Einnahmen oder Krediten) finanziert werden. Ohne Insolvenz reduziert sich der zu leistende Barwert sukzessive bis zum Laufzeitende eines Swaps auf null.

3.8.3 Kassenkredite

Kassenkredite werden zur Sicherung der ordnungsgemäßen Kassenwirtschaft, d. h. zur Aufrechterhaltung der Liquidität genutzt. Sie haben nicht den Zweck, Haushaltsausgaben zu finanzieren und werden deshalb nicht in der Haushaltsrechnung erfasst. In § 16 des HG 2021 wurde die Höhe der Kassenkredite, wie in den Vorjahren, auf 8 Prozent der Haushaltssumme 2021 (40.195 Mio. Euro), d. h. 3.216 Mio. Euro, begrenzt. Über den vorgenannten Höchstbetrag hinaus konnte das Finanzministerium weitere Kassenkredite aufnehmen, soweit es die Haushaltskreditermächtigung nach § 13 Abs. 1 HG 2021 nicht in Anspruch genommen hatte.

Die Ermächtigung wurde zu keiner Zeit überschritten. Die höchste Summe an Kassenkrediten wurde am 5. August 2021 mit 1.485 Mio. Euro aufgenommen.

3.9 Ausgaben für Zins und Tilgung

Die Ausgaben des Landes für seine unmittelbar aufgenommenen Schulden stellen sich wie folgt dar:[36]

Tabelle 5: Schuldendienst

Schuldendienst	**2021**	2020
	Mio. Euro	Mio. Euro
a) Tilgung (brutto)	5.191	6.420
b) Zinsaufwand (brutto), periodisch	612	712
- Zinseinnahmen aus angelegten Geldbeständen des Landes	2	3
+ Zahlungen (saldiert) aufgrund von Zinsderivaten (Ausgabetitel 575 03)	261	235
= Zinsaufwand (netto), periodisch	871	943
c) Geldbeschaffungskosten (insb. Disagio), einmalig	-21	-66
Summe	**6.041**	**7.297**
Differenzen in den Summen durch Rundungen		

Ein Vergleich zwischen Zinsen und Investitionen – wie in der Vergangenheit angestellt – macht auch für dieses Jahr wegen der Konstruktion des Sondervermögens „Hessens gute Zukunft sichern“ wenig Sinn: Viele Investitionen im Kernhaushalt werden durch Zuführungen aus dem Sondervermögen und damit

[36] Unberücksichtigt bleiben bei dieser Tabelle die Zinszahlungen des Landes für den Liquiditätsvorteil bei Steuererstattungen nach § 233a AO.

zu 100 Prozent fremdfinanziert. Umgekehrt wird für die Kreditaufnahme des Sondervermögens aus dem Kernhaushalt formal kein „Zins“ im Sinne des Gruppierungsplans, sondern „Zuführungen an das Sondervermögen“ aus dem Haushalt gebucht (das gilt auch für die Tilgung der Kredite des Sondervermögens, die ebenfalls als „Zuführungen an das Sondervermögen“ gebucht werden). Deshalb würde ein solcher Vergleich zu einer Schieflage führen. Eine solche Betrachtung könnte im Haushaltsjahr 2022 wieder sinnvoll sein, da das Sondervermögen seit 1. Januar 2022 komplett in den Kernhaushalt integriert ist.

In der Haushaltsrechnung werden die Zinsen entsprechend ihrer Ausgabe und Einnahme nachgewiesen. Anders im doppischen Jahresabschluss. Dort werden derartige Zahlungen in der Ergebnisrechnung periodisiert auf den Zeitraum dargestellt, dem sie wirtschaftlich zuzuordnen sind.[37]

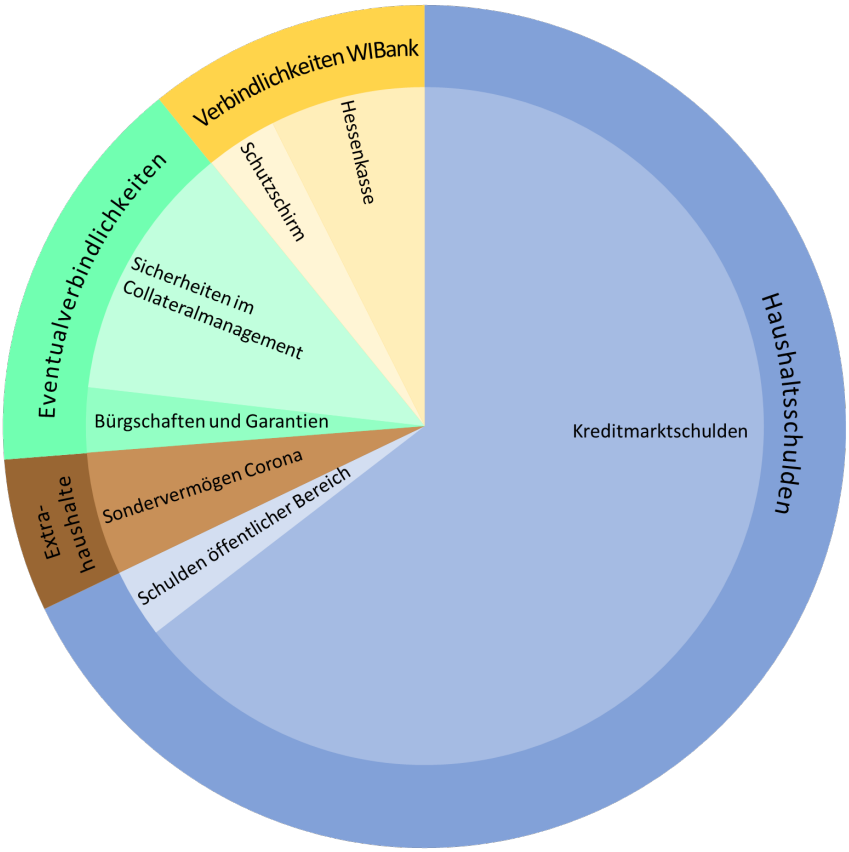
Die Ausgaben für den Schuldendienst stimmen mit den Werten der kameralen Abschlussdaten überein.

[37] Geschäftsbericht des Landes Hessen 2021, Ergebnisrechnung, S. 81, Positionen 17 und 19.

4 Schuldenentwicklung insgesamt

Der Darstellung und Einordnung der Schulden im Finanzministerium für das Hessische Landesschuldbuch, der dieser Bericht folgt, lässt sich anhand der nachfolgenden Grafik anschaulich darstellen:

Abbildung 10: Systematik des Landesschuldbuches



Die Abbildung repräsentiert die Zahlen zum Haushaltsabschluss 2021 mit einem Gesamtbetrag von 60.480 Mio. Euro. Allerdings wurde bei den Haushaltsschulden der Anteil „Schulden öffentlicher Bereich“ zu Lasten der „Kreditmarktschulden“ vergrößert. Bei realen Zahlen wäre sonst dieser Bereich nicht sichtbar, was die Aussagekraft der Abbildung beeinträchtigt hätte.

Die gesamte Landesschuld in der Systematik des Landesschuldbuches, besteht aus der Summe

- der Schulden am Kreditmarkt und der Schulden bei öffentlichen Haushalten (beide bilden zusammen die Haushaltsschulden bzw. fundierten Schulden, die zur Berechnung der Schulden im Vollzug des Haushaltsplans entscheidend sind),
- der Schulden des Sondervermögens „Hessens gute Zukunft sichern“, die keine Haushaltsschulden des Kernhaushaltes, aber Staatsschulden im Sinne des Art. 144 HV sind,

- der Schulden gegenüber der WIBank, die nicht zu den Haushaltsschulden gezählt werden und
- der Eventualverbindlichkeiten, bestehend aus Bürgschaften und Garantien sowie Sicherheitsleistungen für negative Barwerte im Collateralmanagement.

In einem Nebenkonto werden die Kassenkredite geführt.

4.1 Veränderung der Landesschuld

Die Eintragungen im Landesschuldbuch haben sich wie folgt verändert:

Tabelle 6: Entwicklung der Landesschuld im Haushaltsjahr 2021

Bestand Ende Haushaltsjahr 2020 in Euro		**63.657.297.756**
Nachrichtlich: Kassenkreditbestand am 31.12.2020		*450.000.000*
Zugang		
Darlehen und Kredite Kernhaushalt		3.720.935.255
Kredite Sondervermögen „Hessens Gute Zukunft sichern“		809.564.745
Verbindlichkeiten gegenüber der WIBank		0
Bürgschaften und Garantien		154.024.023
Negative Barwerte im Collateral-Management		
Zugang gesamt	**+**	**4.684.524.023**
Abgang		
Tilgungen		5.191.140.598
Ausbuchung der Alt-Anleihen und Schatzbriefe der Jahre 1953 -1973		42.488
Verbindlichkeiten gegenüber der WIBank		140.869.292
Bürgschaften und Garantien		203.821.196
Negative Barwerte im Collateral-Management		2.326.235.738
Abgang gesamt	**-**	**7.862.109.312**
Bestand Ende Haushaltsjahr 2021 in Euro	**=**	**60.479.712.467**
Veränderung	-	3.177.585.289
Nachrichtlich: Kassenkreditbestand am 31.12.2021		*280.000.000*
Differenzen in den Summen durch Rundungen		

Die Absenkung der Landesschuld ist im Wesentlichen auf die Nettotilgung im Kernhaushalt und die Verminderung der negativen Barwerte im Collateralmanagement zurückzuführen.

Die Ausbuchung der Altanleihen und Schatzbriefe der Jahre 1953 bis 1973 (sogenannte Restanten) war bereits Thema des 57. Schuldenberichtes vom

18. März 2009 und dem Bericht des Landesschuldenausschusses an das Plenum vom 3. September 2009.[38]

Dabei handelt es sich um Restschulden aus acht Anleihen des Landes. Bei dieser Form der Anleihen handelt es sich um Briefschulden. D. h., der Gläubiger legitimiert sich alleine durch die Vorlage der Schuldverschreibung bzw. der Zinsscheine (Inhaberschuldverschreibung). Bei deren Vorlage handelt es sich um verloren gegangene und wieder aufgetauchte Wertpapiere. Bereits damals konnte sich das Land Hessen auf die Verjährung dieser Forderungen berufen. Es verzichtete aus Gründen des Vertrauensschutzes der Gläubiger gegenüber staatlichen Schuldnern auf die Einrede der Verjährung und löste diese ein. Dies galt allerdings nur für die Hauptforderung. Im Falle einer möglichen Einreichung von Zinsscheinen hatte das Land auf die Verjährung verwiesen.

Seinerzeit empfahl der 57. Schuldenbericht, diese verjährten Forderungen aus dem Landesschuldbuch auszubuchen und nur noch nachrichtlich fortzuschreiben. Nach Beratungen im Landesschuldenausschusses wurde deren werthaltige Weiterführung im Landesschuldbuch vereinbart.

Inzwischen hat sich die Wahrscheinlichkeit einer möglichen Einlösung dieser Anleihen weiter minimiert. Lag der Bestand 2007 noch bei einem Volumen von 44.585 Euro, hatte er sich zum Ende des Haushaltsjahres 2021 auf 42.488 Euro reduziert. Daher habe sich das Ministerium der Finanzen in Bezug auf die Empfehlung des 57. Schuldenberichtes im Dezember 2021 dafür entschieden, diesen Betrag aus dem Schuldbuch des Landes auszubuchen. Bei möglichen zukünftigen Forderungen aus solchen Altanleihen würde das Hessische Ministerium der Finanzen sich auf die bereits vor Jahrzehnten eingetretene Verjährung der Forderung berufen.

4.2 Veränderung der Haushaltsschulden im Kernhaushalt

Bei der Betrachtung der Schulden des Landes kommt den Haushaltsschulden eine zentrale Bedeutung zu. In der kameralen Schuldendiskussion sind das die Schulden, die als solche mit einer eigenen Buchungsstelle (Titel) als Krediteinnahmen verbucht werden. Sie haben sich wie folgt verändert:

[38] Landtagsdrucksache 18/1094

Tabelle 7: Entwicklung der Haushaltsschulden

Stand der Haushaltsschulden am Ende des Haushaltsjahres 2020 in Mio. Euro		**42.601**	
Zugang (Kreditaufnahmen)			
Kreditmarktmittel			
Anleihen		3.016	*81 %*
Schuldscheindarlehen		705	*19 %*
Schulden bei öffentlichen Haushalten		0	*0 %*
Zugang gesamt	+	**3.721**	*100 %*
Abgang (Tilgungen)			
Kreditmarktmittel			
Anleihen		4.559	*88 %*
Schuldscheindarlehen		633	*12 %*
Ausbuchung der Alt-Anleihen und Schatzbriefe der Jahre 1953 -1973 (tatsächlich 42.488,31 Euro)		0	*0 %*
Schulden bei öffentlichen Haushalten (tätsächlich 13.465 Euro)		0	*0 %*
Abgang gesamt	-	**5.191**	*100 %*
Stand der Haushaltsschulden am Ende des Haushaltsjahres 2021 in Mio. Euro	=	**41.131**	
Veränderung	-	1.470,2	*-3,45%*
Differenzen in den Summen durch Rundungen			

Die Haushaltsschulden wurden im Haushaltsjahr 2021 um 1.470,2 Mio. Euro netto getilgt. Die Differenz zur ex-post-berechneten zulässigen Nettokreditaufnahme (-1.590,3 Mio. Euro) in Höhe von 120,1 Mio. Euro wurde der Konjunkturausgleichsrücklage zugeführt (siehe Tabelle 1). Die Pro-Kopf-Verschuldung des Vorjahres in Höhe von 6.769 Euro hat sich nach der Systematik der Haushaltsrechnung damit um 395 Euro auf 6.374 Euro – unter Berücksichtigung der Einwohnerentwicklung – nach Schluss des Haushaltsjahres reduziert (deshalb können diese Zahlen nicht mit den Angaben im Abschnitt 7 verglichen werden). Da hier nur die Zahlen des Kernhaushaltes betrachtet werden, müsste gedanklich noch die Pro-Kopf-Verschuldung des Sondervermögens GZSG von 565 Euro hinzugezählt werden, die zum Haushaltsjahr 2022 in den Kernhaushalt integriert wird.

Tatsächlich geben die Haushaltschulden in ihrer kameralen Systematik nicht die tatsächlichen Geldschulden des Landes wieder. Eine vollständige Übersicht gewährleistet nur der doppische Geschäftsbericht des Landes Hessen. Auf der Passivseite der Vermögensrechnung werden zum Stichtag 31. Dezember die „Verbindlichkeiten für Anleihen und Obligationen“ (in der Konsolidierung sind darin die Schulden des Sondervermögens „Hessens gute Zukunft sichern“ als Extrahaushalt enthalten), „Verbindlichkeiten gegenüber Kreditinstituten“ sowie „Sonstige Verbindlichkeiten“ ausgewiesen.[39] Dazu zählen auch die Schulden

[39] Geschäftsbericht 2021 des Landes Hessen, Vermögensrechnung, Passivseite, D.1, D.2, D.4 und D.10, S. 79.

bei der WIBank im Zusammenhang mit dem Schutzschirmgesetz. Ebenfalls hinzu kommen „Verbindlichkeiten aus Zuweisungen und Zuschüssen“ gegenüber der WIBank im Zusammenhang mit der Hessenkasse. Obwohl Geldschulden, zählen die Verbindlichkeiten gegenüber der WIBank in der kameralen Betrachtung des Landes nicht zu den Haushaltsschulden.[40] Zudem sind in den Haushaltsschulden die Kredite des Sondervermögens „Hessens gute Zukunft sichern“ nicht enthalten. In Summe betragen die vorgenannten Schulden, die nicht den Haushaltschulden zugerechnet werden, 10.130 Mio. Euro oder fast 25 Prozent der Haushaltsschulden am Ende des Haushaltsjahres 2021.

4.3 Kreditmarktschulden des Kernhaushaltes nach Zinssätzen

Die Zinsausgaben für das festverzinsliche Kreditportfolio aus Anleiheverbindlichkeiten und Schuldscheindarlehen (ohne Darlehen aus dem öffentlichen Bereich) werden durch zwei Faktoren beeinflusst: Zum einen durch die Veränderung der Nettoneuverschuldung. Zum anderen von den eventuellen Umschuldungskosten für die Tilgung endfälliger Schulden. Die nachfolgende Tabelle veranschaulicht die haushaltsentlastenden Folgen innerhalb der Zinsgruppen im letzten Jahr.

Tabelle 8: Kreditmarktschulden nach Zinssätzen

Zinssatz	Ende Haushaltsjahr 2021		Ende Haushaltsjahr 2020	
	Mio. Euro	%	Mio. Euro	%
negativ / < 0	10.546	*26%*	9.235	*22%*
0	0	*0%*	0	*0%*
bis 1 %	16.654	*40%*	15.904	*37%*
> 1 % bis 2 %	4.994	*12%*	5.884	*14%*
> 2 % bis 3 %	822	*2%*	951	*2%*
> 3 % bis 4 %	2.836	*7%*	4.836	*11%*
> 4 %	4.183	*10%*	4.747	*11%*
fest verzinslich gesamt	40.035	*97%*	41.556	*98%*
variabel verzinslich	1.095	*3%*	1.044	*2%*
Summen	**41.130**	***100%***	**42.600**	***100%***

Differenzen in den Summen durch Rundungen

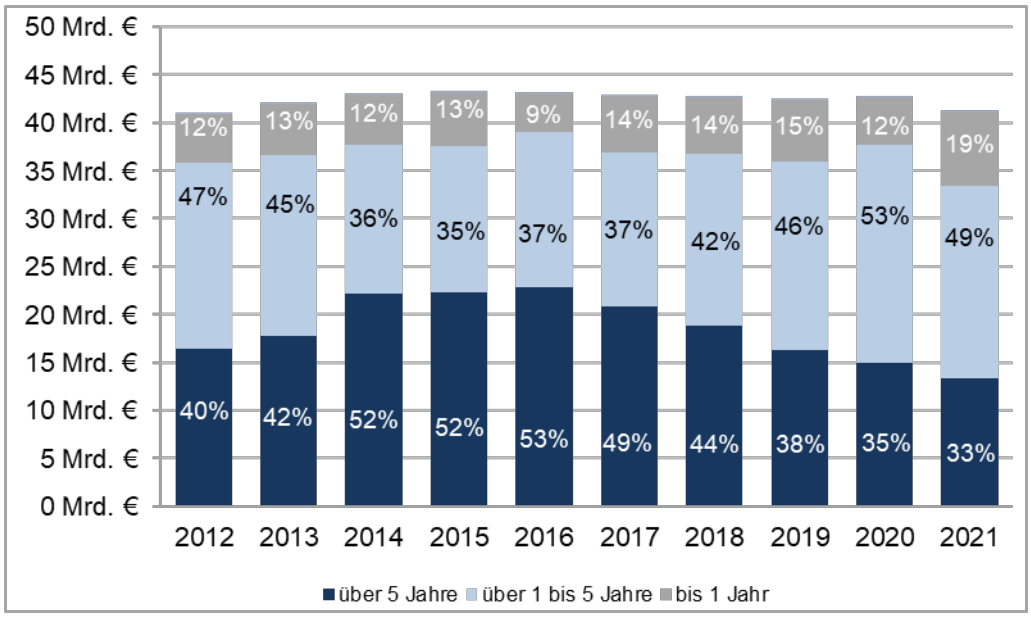
Bei leicht sinkendem Schuldenstand wurden im Haushaltsjahr 2021 rund 1.310 Mio. Euro mehr im negativen Bereich „verzinst“. Insgesamt sind das 26 Prozent der Haushaltsschulden am Kapitalmarkt.

4.4 Kreditmarktschulden des Kernhaushaltes nach Restlaufzeiten

Die nachfolgende Abbildung zeigt die Entwicklung der Fristigkeit der Kapitalmarktschulden des Landes.

[40] Siehe auch 63. Schuldenbericht, Abschnitt 6.3.2, S. 53 ff. (Landtagsdrucksache 19/2574).

Abbildung 11: Kreditmarktschulden nach Restlaufzeiten

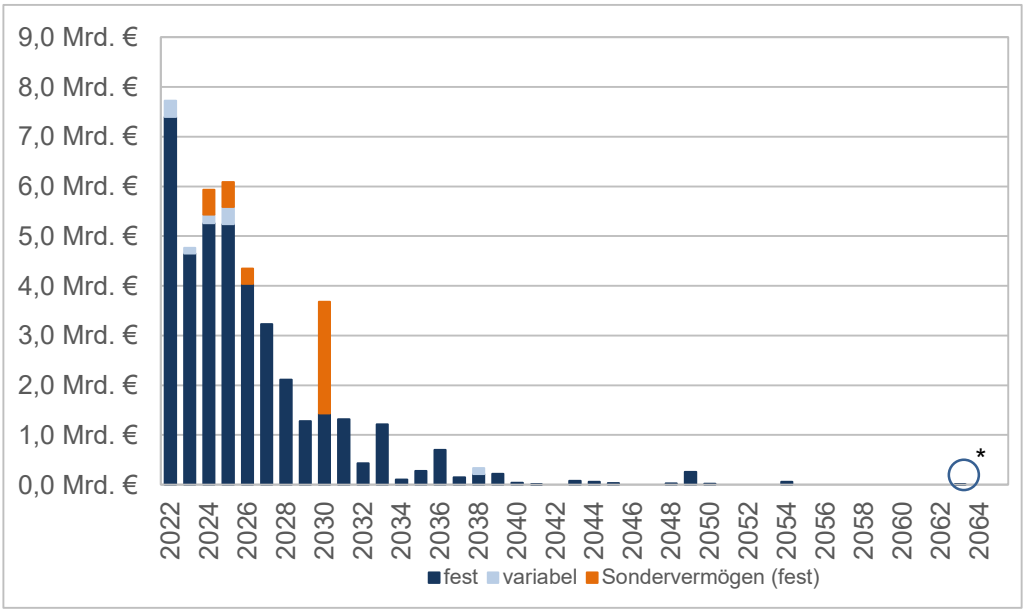


Seit 2016 gehen die Kredite mit Restlaufzeiten von über fünf Jahren tendenziell zurück und sind auf dem niedrigsten Stand seit zehn Jahren. Nach Auskunft des Finanzministeriums beträgt die gewichtete Restlaufzeit des Kreditportfolios 4,60 Jahre, die gewichtete Zinsbindungsdauer des Gesamtportfolios (Kredit und Derivate) 10,38 Jahre. Mit Implementierung der Zinssicherungsstrategie in 2011 und 2014 seien langlaufende Kredite im Abschlusszeitpunkt durch langlaufende Zinssicherungsgeschäfte ersetzt und diese mit Anleihen zwischen fünf und zehn Jahren Laufzeit unterlegt worden. Im Ergebnis sei die Zinsbindungsdauer auf Ebene des Gesamtportfolios gesteigert worden.

4.5 Tilgung der Kreditmarktschulden

Die nachfolgende Grafik zeigt die Tilgungsverpflichtungen nach Ende des Haushaltsjahres 2021 in Höhe von 41.300 Mio. Euro Haushaltsschulden und der 3.560 Mio. Euro des Sondervermögens, unterschieden nach fester und variabler Verzinsung:

Abbildung 12: Tilgung aller Kapitalmarktkredite



* Vom Maßstab nicht erfasster Betrag in 2063: 10 Mio. Euro

Die Abbildung ermöglicht keine Rückschlüsse auf die Entwicklung des Gesamtschuldenstandes Hessens am Kreditmarkt, da die Tilgungen überwiegend durch neue Kredite umgeschuldet werden. Nach der Finanzplanung 2022 – 2026 sollen die Kreditmarktschulden am Ende des Finanzplanungszeitraumes im Jahre 2026 auf 45.442 Mio. Euro ansteigen. Diese Prognose beinhaltet die Haushaltsschulden des Kernhaushaltes und die des Sondervermögens GZSG, die im Haushalt des Jahres 2022 in den Kernhaushalt überführt wurden.[41] In der Finanzplanung für die Jahre 2021 – 2025 war für das Jahr 2025 noch eine Summe von 54.000 Mio. Euro prognostiziert. In der Finanzplanung 2022 – 2026 wird für das Jahr 2025 mit einer Summe von 45.492 Mio. Euro geplant. Unberücksichtigt sind die Verbindlichkeiten des Landes an die WIBank im Zusammenhang mit dem Kommunalen Schutzschirmgesetz und der Hessenkasse.

[41] Finanzplan des Landes Hessen für die Jahre 2022 – 2026, Landtagsdrucksache 20/9297, vom 4. Oktober 2022, Übersicht 6, S. 91.

4.6 Entwicklung ausgesuchter Kennzahlen im Kernhaushalt

Nachfolgend wird die Entwicklung ausgesuchter Kennzahlen des Landeshaushaltes dargestellt:

Tabelle 9: Entwicklung ausgesuchter Kennzahlen

Haushaltsjahr	Haushaltsschulden		Ausgaben für den Länderfinanzausgleich		Belastungen im Finanzkraftausgleich*		Zinsaufwand (netto) lt. Schuldenbericht		bereinigte Gesamteinnahmen		Bruttoinlandsprodukt in jeweiligen Preisen	
	Mio. Euro	%	Mio. Euro	%	Mio. Euro	%	Mio. Euro	%	Mio. Euro	%	Mio. Euro	%
2012	41.423	*100*	1.726	*100*			1.397	*100*	20.478	*100*	237.951	*100*
2013	42.423	*102*	1.322	*77*			1.262	*90*	22.133	*108*	243.459	*102*
2014	43.261	*104*	1.747	*101*			1.207	*86*	23.011	*112*	253.765	*107*
2015	43.594	*105*	1.882	*109*			1.162	*83*	24.512	*120*	260.263	*109*
2016	43.366	*105*	2.095	*121*			1.039	*74*	27.083	*132*	271.155	*114*
2017	43.142	*104*	2.630	*152*			987	*71*	28.043	*137*	280.094	*118*
2018	42.621	*103*	1.749	*101*			949	*68*	28.865	*141*	286.444	*120*
2019	42.421	*102*	1.831	*106*			955	*68*	29.990	*146*	295.417	*124*
2020	42.601	*103*	14	*1*	2.531	*100*	943	*68*	31.977	*156*	285.450	*120*
2021	**41.131**	***99***	**-5**	***0***	**3.556**	***140***	**871**	***62***	**36.714**	***179***	**302.532**	***127***

* Ersetzt den Länderfinanzausgleich. Für Hessen erfolgt ein Abschlag aus der Zuordnung an der Umsatzsteuer. Daten aus den Geschäftsberichten des Landes Hessen

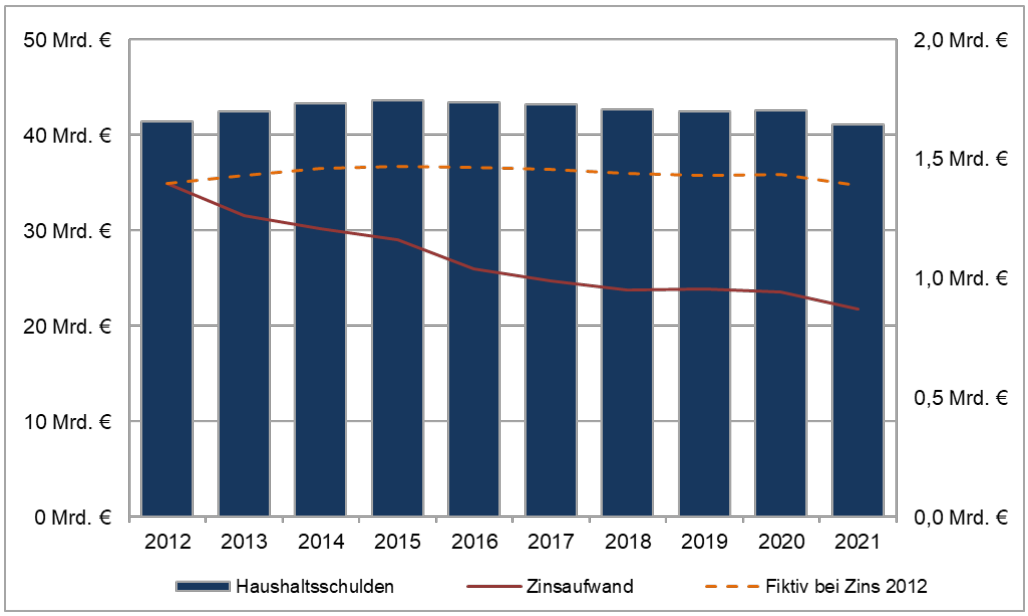
Der Anstieg der bereinigten Einnahmen ist unter anderem auf Zuführungen aus dem zu 100 Prozent kreditfinanzierten Sondervermögen „Hessens gute Zukunft sichern“ und auf Mehreinnahmen bei den Steuern und steuerähnlichen Abgaben in Höhe von 2.256,1 Mio. Euro zurückzuführen. Die Differenz zwischen Bereinigten Einnahmen und Bereinigten Ausgaben (= Finanzierungssaldo) lag bei 2.427,6 Mio. Euro (Vorjahr -799 Mio. Euro).

Die Ausgaben für den Länderfinanzausgleich im Haushaltsjahr 2021 beziehen sich auf die Spitzabrechnung vorangegangener Jahre. Seit 2020 gilt erstmals die Neuordnung des Finanzausgleichs im Rahmen der Reform der Bund-Länder-Finanzbeziehungen, genannt Finanzkraftausgleich. Mit dieser ist eine Systemumstellung verbunden. Die finanziellen Leistungen Hessens erscheinen nicht mehr als Ausgabe im Landeshaushalt, sondern führen zu Zuschlägen bzw. zu Abschlägen bei den Umsatzsteuereinnahmen. Ein Ausgleichsbetrag ist deshalb nicht mehr aus der Haushaltsrechnung ersichtlich. Der Abschlag bei der Umsatzsteuer betrug im Jahr 2021 nach der Berechnung des Bundesfinanzministeriums für Hessen -3.556,3 Mio. Euro.[42]

In der nachfolgenden Abbildung 13 sind als gestrichelte Linie die fiktiven Zinsausgaben dargestellt, die bei einer gleichbleibenden Zins-Schulden-Quote des Basisjahres 2012 (= 3,37 Prozent) zu zahlen gewesen wären. Im Jahr 2021 hätte das zu Mehrausgaben in Höhe von 516 Mio. Euro geführt. Aufsummiert ab dem Jahre 2012 belaufen sich die Minderausgaben zwischen fiktiven und tatsächlichen Zinszahlungen auf 3.595 Mio. Euro.

[42] Tabelle BMF/V A 4, https://www.bundesfinanzministerium.de/Content/DE/Standardartikel/Themen/Oeffentliche_Finanzen/Foederale_Finanzbeziehungen/Laenderfinanzausgleich/vorlaeufige-Abrechnung_2021.html.

Abbildung 13: Schulden und Zinsausgaben



5 Nachweis der Schulden

5.1 Landesschuldbuch

Im Landesschuldbuch werden die einzelnen Abteilungen nach dem Landesschuldengesetz (zu dem auch Schuldenaufnahmen nach Art. 141 Abs. 4 HV – also auch die Schuldenaufnahmen für das Sondervermögen, die als Anleihen der Abteilung I zugerechnet werden – gehören) wie nachstehend ausgewiesen:

Tabelle 10: Nachweisung im Landesschuldbuch

	2021		2020	
	Mio. Euro	%	Mio. Euro	%
Abteilung I Buchschulden (Anleihen und Landesschatzanweisungen, Sondervermögen "Hessens gute Zukunft sichern")	35.798	*59*	36.530	*57*
Abteilung II Briefschulden (Schuldscheindarlehen, Hypothekenschulden)	8.892	*15*	8.821	*14*
Abteilung III Eventualverbindlichkeiten (Verbindlichkeiten aus Bürgschaften und Garantien, Sicherheitsleistungen im Collateralmanagement)	9.336	*15*	11.595	*18*
Abteilung IV Verbindlichkeiten gegenüber der Wirtschafts- und Infrastrukturbank Hessen	6.570	*11*	6.711	*11*
Summe	**60.597**	***100***	**63.657**	***100***
Nebenkonto für Kassenkredite	*280*		*450*	

Differenzen in den Summen durch Rundungen.

5.2 Anlage 9 der Haushaltsrechnung 2021

Für die Entlastung des Haushaltes hat die Landesregierung in ihren Haushaltsrechnungen eine Anlage mit einer Übersicht der Staatsschulden hinzugefügt.[43]

[43] Üblicherweise Anlage 9, Übersicht der Staatsschulden nach Art. 144 Satz 2 HV (§ 86 Nr. 2 LHO).

Abbildung 14: Anlage 9 der Haushaltsrechnung 2021

Anlage 9

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

Nr.	Bezeichnung der Schulden	Stand 31.12.2021 EUR	Stand Ende HHj 2021 EUR
1	2	3	4
1	**Haushaltsschulden (Kredit- und Kapitalmarktschulden, Schulden bei öffentlichen Haushalten)**		
1.1	**Darlehen des Bundes**		
1.1.1	Sozialer Wohnungs- und Siedlungsbau	631.633,83	631.633,83
1.2.	**Kredit- und Kapitalmarktmittel**		
1.2.1	Kreditmarktmittel	8.187.279.320,42	8.891.779.320,42
1.2.2	Kassen-/Landesobligationen	31.938.365.887,76	32.238.365.887,76
1.2.3	Alt-Anleihen und Schatzbriefe aus den Jahren 1953 - 1973	0,00	0,00
	Zwischensumme ohne Kassenkredite	**40.126.276.842,01**	**41.130.776.842,01**
1.2.4	Kassenkredite	280.000.000,00	0,00
	Zwischensumme mit Kassenkredite	**40.406.276.842,01**	**41.130.776.842,01**
2	**Sondervermögen Hessens gute Zukunft sichern**	3.559.564.744,69	3.559.564.744,69
	Summe Staatsschulden	**43.965.841.586,70**	**44.690.341.586,70**

	Nachrichtlich	**31.12.2021**
3	**Eventualverbindlichkeiten**	
	Bürgschaften und Garantien des Landes	
3.01	für dringende volkswirtschaftliche Aufgaben	851.598.445,47
3.02	für den Wohnungsbau	360.990.942,96
3.03	für Baumaßnahmen zuschussberechtigter Privatschulen	1.166.424,34
3.04	für Schadenersatzverpflichtungen nach dem Atomgesetz	20.595.215,84
3.05	für Leihgaben der hessischen Landesmuseen	196.473.091,50
3.06	für passiven Fluglärmschutz nach Regionalfondsgesetz	547.494,88
3.07	für Krankenhäuser nach dem Hessischen Krankenhausgesetz	228.771.547,36
3.08	für Krankenhäuser nach Kommunalinvestitionsprogrammgesetz	12.658.888,91
3.09	für Wohnraum nach Kommunalinvestitionsprogrammgesetz	75.731.256,55
	Summe Bürgschaften und Garantien	**1.748.533.307,81**
4	**Sicherheitsleistungen im Collateralmanagement (Barwerte)**	7.470.398.666,06
5	**Verbindlichkeiten gegenüber der Wirtschafts- und Infrastrukturbank Hessen**	
5.1	nach dem Schutzschirmgesetz	2.078.843.892,33
5.2	Hessenkasse	4.491.595.015,12
		6.570.438.907,45

Erläuterungen

Zu 4: Die (aus Sicht des Landes) positiven Sicherheitsleistungen im Collateralmanagement (Barwerte) betragen 87.973.841,03 Euro. Daraus ergibt sich ein saldierter Wert von 7.382.424.825,03 Euro (zu Lasten des Landes).

Der Bestand an Derivaten zum 31.12.2021 beträgt 21.379.273.436,43 Euro.

Zu den Verbindlichkeiten, Rückstellungen, den Haftungsverhältnissen und den sonstigen finanziellen Verpflichtungen des Landes gibt der Gesamtabschluss des Landes zum 31.12.2021 weitere Auskunft.

Dabei werden unter dem Begriff „Staatsschulden“ auch die Kreditschulden nach Art. 141 Abs. 4 (Grenzen der Neuverschuldung) des Sondervermögens „Hessens gute Zukunft sichern“ transparent ausgewiesen. Dennoch sei an dieser Stelle erneut darauf hingewiesen, dass der doppische Gesamtabschluss die Geldschulden (zu denen beispielsweise auch die in der Anlage 9 nur nachrichtlich dargestellten Verbindlichkeiten des Landes an die WIBank zählen) gegenüber der Darstellung in der Haushaltsrechnung eindeutiger benennt. In diesem Zusammenhang wird auf die Verbindlichkeiten der Passivseite der Vermögensrechnung hingewiesen. Die Erläuterungen der Textziffern 26., 27., 29. und 31. im Anhang ermöglichen eine gute Übersicht über die vollständigen Geldschulden in der Haftung des Landes.[44] Zudem weist die Passivseite die zukünftigen Schulden in Form der Rückstellungen auf.

5.3 Schuldenübersicht nach der Neufassung der LHO

Im 63. Landesschuldenbericht vom 6. August 2015 wurde die Darstellung der Landesschulden im Landesschuldbuch, aber auch in der Anlage 9 zur Haushaltsrechnung, intensiv thematisiert. Der Bericht des Landesschuldenausschusses an das Plenum des Hessischen Landtags führte hierzu aus: *„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.“*[45] Dem ist die Landesregierung teilweise gefolgt und hat seither – in Anlehnung des Beispiels aus dem 63. Schuldenbericht – in ihrer Schuldenübersicht zur Haushaltsrechnung die Daten zumindest analog des Schuldbuches (implizite Schulden zählen nicht dazu) abgebildet.

Im Rahmen der Prüfung für den 69. Schuldenbericht vom 2. Dezember 2020 regte das Ministerium der Finanzen an, im Rahmen der LHO-Novellierung die Ausgestaltung der Anlage 9 im Sinne einer systematisch zum Geschäftsbericht passenden und transparenten Darstellung auch im Landesschuldenausschuss zu diskutieren.[46]

Mit Gesetz vom 1. April 2022 hat der Landtag mit dem Haushaltsmodernisierungsgesetz in seinem Art. 1 die Neufassung der Hessischen Landeshaushaltsordnung vollzogen.[47] Danach bleibt gemäß § 106 LHO (neu) für eine Entlastung der Landesregierung die kamerale Haushaltsrechnung mit der Übersicht der Staatsschulden maßgeblich. Diese Übersicht der Staatsschulden nach Art. 144

[44] Geschäftsbericht des Landes Hessen, S. 79 und Anhangsangaben.
[45] Landtagsdrucksache 19/2574 vom 9. November 2015, anliegender 63. Schuldenbericht, Abschnitt 6.
[46] Landtagsdrucksache 20/4897, Abschnitt 5.2.
[47] GVBl. 2022, S. 184.

Satz 2 HV ist „in Verbindung mit dem Hessischen Landesschuldengesetz“ gemäß § 78 Nr. 6 LHO (neu) nunmehr Anlage zur Haushaltsrechnung und entlastungsrelevant.

Demnach hat sich materiell mit Ausnahme des Verweises auf das Landesschuldengesetz in § 76 LHO (neu) gegenüber der Landeshaushaltsordnung alter Fassung wenig geändert.

Derzeit befindet sich das Finanzministerium in einem Dialog mit dem Rechnungshof über eine mögliche Neugestaltung der bisherigen Anlage 9 (Übersicht der Staatsschulden nach Art. 144 Satz 2 der HV) zur Haushaltsrechnung. Dabei geht es um den Ausweis der verschiedenen Formen der Verschuldung: Haushaltsschulden, Verschuldung der Extrahaushalte (z. B. Sondervermögen), Verbindlichkeiten gegenüber der WIBank, Kassenkredite, Bürgschaften und Garantien, Sicherheitsleistungen und Rückstellungen. Thematisiert werden in dieser Diskussion auch Fragen der Schuldenstatistik der Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnung und des Schuldenstandes gemäß dem Maastricht-Vertrag.

5.4 Entwicklung der Schulden in den letzten zehn Jahren

Die Entwicklung der Einzelpositionen entsprechend der Anlage 9 zur Haushaltsrechnung korrespondiert mit der im Landesschuldbuch dokumentierten Entwicklung. Sie lässt sich aus nachfolgender Tabelle ablesen:

Tabelle 11: Langfristige Entwicklung der Landesschulden

Jahr	Schulden und Eventualverbindlichkeiten insgesamt Mio. Euro	davon															
		Abschluss HHJ	zum 31.12														
					Eventualverbindlichkeiten												*nachr. Kassenkredite*
						davon											
		Anleihen, Darlehen, Kreditmarktmittel, öffentlicher Bereich (**Haushaltsschulden**)	Sondervermögen "Hessens-Gute-Zukunft-Sichern"	Verbindlichkeiten geg. WIBank	Gesamt	Wirtschaftsförderung	soziale Wohnraumförderung	Privatschulen	Atomgesetz	Landesmuseen	Krankenhausplan	Fluglärmschutz	Krankenhäuser nach dem KIP	Wohnraum nach dem KIP	Uni-Klinik	*Collaterals*	
2012	**42.743**	39.914			2.829	715	228	0,3	21	111						*1.754*	*0*
2013	**43.451**	41.423			2.029	688	241	0,2	21	107						*972*	*395*
2014	**47.914**	42.423			5.492	671	271	0,1	21	139					120	*4.270*	*3.080*
2015	**48.355**	43.261		3.384	5.094	644	289	0,3	21	241		1	0	0	0	*3.898*	*1.638*
2016	**53.534**	43.594		3.561	6.378	645	309	0,2	21	182		1	0	0	0	*5.221*	*1.485*
2017	**51.087**	43.142		2.446	5.499	631	337	0,3	21	183	64	1	3	23	0	*4.236*	*2.460*
2018	**55.765**	42.621		7.133	6.011	664	340	1,3	21	272	124	1	26	58	0	*4.504*	*2.520*
2019	**58.067**	42.421		6.940	8.706	732	346	1,3	21	109	208	1	8	75	0	*7.205*	*1.580*
2020	**63.657**	42.601	2.750	6.711	11.595	919	357	1,2	21	186	224	1	13	77	0	*9.797*	*450*
2021	**60.480**	41.131	3.560	6.570	9.219	852	361	1,2	21	196	229	1	13	76	0	*7.470*	*280*

Differenzen in den Summen durch Rundungen

Die Verminderung der Landesschulden um 5 Prozent auf nunmehr 60.480 Mio. Euro ergibt sich im Wesentlichen durch die Nettotilgung bei den Haushaltsschulden um 1.470 Mio. Euro und die Verringerung der negativen Barwerte im Collateralmanagement.

6 Einsatz von Derivaten

6.1 Rechtsgrundlagen

Die Nutzung von Derivaten im Kreditmanagement des Landes ist im jährlichen Haushaltsgesetz geregelt und hat seit der ersten Ermächtigung im Jahr 1992 diverse Anpassungen erfahren. Für das Haushaltsjahr 2021 lautete die Ermächtigung gemäß § 13 Abs. 4 HG 2021 wie folgt:

„Das Ministerium der Finanzen kann im Rahmen der Kreditfinanzierungen Vereinbarungen (Derivate) zum Ausschluss von Währungsrisiken treffen. Zur Vermeidung von Negativzinsrisiken bei bereits vereinbarten Derivaten können im Rahmen der bestehenden Schulden und der laufenden Kreditaufnahme weiterhin Derivate zum Ausschluss dieses Risikos vereinbart werden. Der Bezug eines Derivatgeschäftes auf mehrere Kreditgeschäfte ist zulässig. Das Nominalvolumen aller ausstehenden Derivate darf den Gesamtbestand an Kreditmarktschulden am Ende des vorangegangenen Haushaltsjahres nicht übersteigen. Das Ministerium der Finanzen kann Sicherheiten in Form verzinster Barmittel stellen sowie entgegennehmen.“[48]

Im Zusammenhang mit der Aufnahme von Fremdwährungsdarlehen galt zudem nach § 13 Abs. 1 Satz 3 HG 2021: *„In anderen Währungen ist die Kreditaufnahme nur in Verbindung mit einem Währungssicherungsgeschäft zulässig*“.

Ergänzt werden die gesetzlichen Regelungen durch die interne „Dienstanweisung zur Aufnahme von Krediten, zum Geldhandel (Kassenkredite, Geldanlage) und zum Einsatz von Derivaten (DA-Kreditaufnahme)“. Darin werden die Arbeitsabläufe, die Zuordnung von Kompetenzen sowie die Verteilung von Kontroll- und Dokumentationsverantwortung geregelt. Festgelegt ist auch, welcher Personenkreis zu welchen Vertragsabschlüssen berechtigt ist und dass telefonische Abschlüsse zu Kontrollzwecken aufzuzeichnen sind. Die Beachtung dieser Regeln soll die Mitarbeitenden absichern, Fehler im Portfoliomanagement vermeiden und Ausfallrisiken begrenzen.

6.2 Swapvereinbarungen im Haushaltsjahr 2021

2021 wurden fünf Receiver-Swaps (Bank zahlt feste Verzinsung, Land zahlt variabel auf der Grundlage des 6-Monats-Euribor) im Gesamtvolumen von 1.426 Mio. Euro neu abgeschlossen.

Alle fünf neuen Vereinbarungen aus 2021 hatten – wie beginnend seit dem Haushaltsjahr 2015 – ausschließlich den Zweck, das Risiko von zusätzlichen

[48] Vgl. GVBl. 2021, S. 60.

Zahlungen im Falle negativer Zinsen zu eliminieren. Überwiegend ging es um die weitere Absicherung von Forward-Payer-Swaps bzw. um Optionen, die im Jahr 2021 – wie nachfolgend dargestellt – ausgeübt wurden.

6.3 Ausgeübte Optionen im Jahr 2021

Im Jahr 2011 verkaufte das Land an zwei Banken fünf Swapoptionen mit einem Bezugsvolumen von insgesamt 500 Mio. Euro. Gegen Zahlung einer jährlichen Optionsprämie erwarben die Banken das Recht, im Jahr 2021 zum Optionszeitpunkt 15. Juli 2021 mit dem Land einen Receiver-Swap mit Startdatum 19. Juli 2021 abzuschließen. Das bedeutet, dass die Bank für die vereinbarte Laufzeit von 30 Jahren dem Land den 6-Monats-Euribor zahlt (im Umkehrschluss bei negativen Zinsen entsprechende Zahlungen erhält), während das Land einen Festzinssatz von 1,75 Prozent leisten muss. In den damaligen Telefonnotizen zu diesen Vereinbarungen[49] hat das Finanzministerium dessen Motivation für den Abschluss dieser Swapoptionen dargestellt. Es verwies auf die Marktsituation mit einer inversen Zinsstruktur bei langen Laufzeiten und hohen Volatilitäten. Dadurch seien hohe Prämien für den Verkauf langlaufender Optionen möglich gewesen. Zudem sei der Strike (der Festsatzzins zum Start der Optionen) deutlich unterhalb der damals aktuellen Swapsätze für 30-Jahre bzw. des 30-Jahre-Forwardsatzes gewesen.

Bereits der damalige Schuldenbericht für das Haushaltsjahr 2010 hat auf die Risiken hingewiesen.[50] Auch hatte der Landesschuldenausschuss diese in seinem Bericht an den Landtag[51] wie folgt adressiert:

„Zunehmend werden Strukturen wie Kündigungsrechte und Swapoptionen vereinbart, die nicht zur Erzielung von Arbitragevorteilen eingesetzt werden. Dadurch ergibt sich ein erhöhtes Risiko-Chance-Potenzial."

Da zum Ausübungszeitpunkt im Jahr 2021 der Strike (der im Swap vereinbarte Festsatzzins des Landes) deutlich über dem jeweils aktuellen Zinssatz lag, haben die Banken diese Optionen ausgeübt.

Die Berechnung der finanziellen Mehrkosten ergibt sich aus der nachfolgenden Tabelle. Den dort genannten Mehrkosten sind die eingenommenen Optionsprämien gegenüberzustellen.

[49] D 324; D 325; D 327; D 342; D 344.
[50] 60. Schuldenbericht, Ziffer 6.3, S. 46, vom 10. Februar 2012.
[51] Landtagsdrucksache 18/5891 von 26. Juni 2012.

Tabelle 12: Ausgeübte Optionen 2021

Abschlusstag	Betrag in Euro	Tag der Optionsaus-übung	Start des Payer-Swaps	Ende	Laufzeit Jahre	erhaltene Options-prämie	Festsatz-zins	Theoretisch möglicher Zins am Starttag lt. HMdF	Nominale Mehrkosten über gesamte Laufzeit
	Mio. Euro					Mio. Euro	%	%	Mio. Euro
13.07.2011	100,00	15.07.2021	19.07.2021	19.07.2051	30	4,01	1,75	0,47	38,31
15.07.2011	100,00	15.07.2021	19.07.2021	19.07.2051	30	3,64	1,75	0,47	38,31
19.07.2011	100,00	15.07.2021	19.07.2021	19.07.2051	30	4,01	1,75	0,47	38,31
11.08.2011	100,00	15.07.2021	19.07.2021	19.07.2051	30	5,60	1,75	0,47	38,31
24.08.2011	100,00	15.07.2021	19.07.2021	19.07.2051	30	5,38	1,75	0,47	38,31
Bezugsbetrag	**500,00**				**Prämie**	**22,64**	**nominale Mehrkosten**		**191,55**

Zu der vorgenannten Tabelle weist das Finanzministerium im Rahmen der Sachverhaltsabstimmung auf Folgendes hin: „*Der Verkauf von Swaptions wurde im Abschlusszeitpunkt konservativ ausgestaltet, d. h. es wurde ein Zins deutlich unterhalb des durchschnittlichen Portfoliozinses und des damaligen Marktniveaus vereinbart. Wenn keine Ausübung erfolgt, dann dient die Prämie der Reduzierung der Zinsbelastung. Wenn eine Ausübung erfolgt, besteht Planungssicherheit durch Vereinbarung eines tiefen Zinses - im Abschlusszeitpunkt unter dem Marktniveau und unter dem Preis für einen im Ausübungszeitpunkt beginnenden Forward Payer Swap mit gleicher Laufzeit. Das Risiko ist daher auf den Preis des vom Land bewusst vorgegebenen und vereinbarten Zinses (z. B. 1,75 %) beschränkt und nicht unbegrenzt. Auch das Eingehen einer Stillhalterposition erhöht nicht das Zinsänderungsrisiko. Für alle Derivate erfolgt eine Ausschreibung, so dass das Land hierbei ausdrücklich marktneutral handelt.*

Swapoptionen dienen nicht der Erzielung von Arbitragegewinnen. Ziel war es, einen bestimmten Teil des Portfolios gegen steigende Zinsen abzusichern. Durch einen im Abschlusszeitpunkt tiefen Zins wird auch bei Ausübung der Option der Durchschnittszins auf Ebene des Gesamtportfolios deutlich gesenkt. Durch die Einnahme der Optionsprämie wird der zum Abschlusszeitpunkt mögliche Zins zusätzlich reduziert (= Optimierung). Der in der Option vereinbarte Ausübungszins (Strike) ist so niedrig gewählt, dass zum Abschlusszeitpunkt nur eine sehr geringe Ausübungswahrscheinlichkeit (13 %) besteht. Wird dennoch ausgeübt, ist der Zins niedriger oder mindestens im Bereich der aktuellen Durchschnittsverzinsung des Gesamtportfolios (= Planungssicherheit) und unter dem Alternativgeschäft, ein Forward Starting Swap im Ausübungszeitpunkt. Das maximale Risiko ist daher auf den Festsatzzins begrenzt.“

Des Weiteren verweist das Ministerium auf seine Berichte in den Sitzungen des Landesschuldenausschusses mit den entsprechenden Ausführungen zur Wirtschaftlichkeitsberechnung des Derivateeinsatzes. Danach waren alle Derivatvereinbarungen zum Abschlusszeitpunkt wirtschaftlich sinnvoll. Bei einer nur rückblickenden Betrachtung wäre ansonsten für das gesamte Kreditportfolio nur eine variable Verschuldung ökonomisch gewesen.

Wie auch im 70. Schuldenbericht stellt das Ministerium zu der vorgenannten Tabelle die nachfolgende Alternativbetrachtung an, die die Vorteile zum Abschlusszeitunkt ausweise:

Tabelle 13: Ausgeübte Optionen 2021 – Alternative Darstellung Finanzministerium

A	B	C				G	H	I	J	K	L	M	N
Option	Abschluss-tag	Betrag in Euro	Tag der Options-aus-übung	Start des Payer-Swaps	Ende	Laufzeit Jahre	erhaltene Options-prämie zu Beginn	Festzins	Alternativ Swapsatz am Tag der Ausübung (gerundet; ohne Emissionss pread)	Theoretische Marktrendite für Anleihe lauf MdF 2 bzw. 5 Bankarbeitstage vor Swapstart	Theoretisches Ergebnis ((I-K)*C*G)-H	Forwardsatz zum Abschluss-zeitpunkt	Theoretisches Ergebnis ((I-M)*C*G)-H
D 324	13.07. 2011	100.000.000	15.07. 2021	19.07. 2021	19.07. 2051	30	4.010.000	1,75%	0,360%	0,4730%	34.300.000,00	3,548%	-57.950.000,00
D 325	15.07. 2011	100.000.000	15.07. 2021	19.07. 2021	19.07. 2051	30	3.640.000	1,75%	0,360%	0,4730%	34.670.000,00	3,571%	-58.270.000,00
D 327	19.07. 2011	100.000.000	15.07. 2021	19.07. 2021	19.07. 2051	30	4.010.000	1,75%	0,360%	0,4730%	34.300.000,00	3,507%	-56.720.000,00
D 342	11.08. 2011	100.000.000	15.07. 2021	19.07. 2021	19.07. 2051	30	5.600.000	1,75%	0,360%	0,4730%	32.710.000,00	3,250%	-50.600.000,00
D 344	24.08. 2011	100.000.000	15.07. 2021	19.07. 2021	19.07. 2051	30	5.375.000	1,75%	0,360%	0,4730%	32.935.000,00	3,176%	-48.155.000,00
		500.000.000					**22.635.000**				**168.915.000,00**		**-271.695.000,00**

Ergänzend verweist das Ministerium auf den deutlichen Zinsanstieg seit Ende 2021 hin. In den oben genannten Swaptions wurde ein vom Land zu zahlender Zinssatz von 1,75 Prozent p. a. vereinbart. Aktuell (Stand: 24. November 2022) läge der Marktzins für die Restlaufzeit der Swaps von knapp 29 Jahren bei rd. 2,13 Prozent p. a.

6.4 Gesamtbestand derivativer Instrumente

Das Derivateportfolio in Hessen hat sich im Laufe des Jahres 2021 wie folgt verändert:

Tabelle 14: Derivateveränderung im Haushaltsjahr

	Derivate			
	mit Ergebnis **variable** Verzinsung	mit Ergebnis **feste** Verzinsung	Ohne Verzinsung z. B. **Optionen**	**Summen**
31. Dezember 2020	**10.497.821 Mio. €**	**10.149.983 Mio. €**	**500.000 Mio. €**	**21.147.803 Mio. €**
Zugang 2021	1.426.000 Mio. €	500.000 Mio. €	0 Mio. €	1.926.000 Mio. €
Abgang 2021	1.144.530 Mio. €	50.000 Mio. €	500.000 Mio. €	1.694.530 Mio. €
31. Dezember 2021	**10.779.291 Mio. €**	**10.599.983 Mio. €**	**0 Mio. €**	**21.379.273 Mio. €**
Differenzen in den Summen durch Rundungen				

Im Anhang des Geschäftsberichtes 2021 werden die derivativen Instrumente bei den Sonstigen Angaben dargestellt.[52] Soweit es sich um Derivate mit negativen Barwerten handelt, die keiner Bewertungseinheit zugeführt werden können, werden Rückstellungen für Finanzderivate bei den Sonstigen Rückstellungen auf der Passivseite der Vermögensrechnung ausgewiesen.[53]

Der Derivatebestand, die Kreditmarktschulden und ihre Relation zueinander sind für den Verlauf der letzten zehn Jahre aus der nachfolgenden Tabelle er-

[52] Geschäftsbericht 2021 des Landes Hessen, Anhang, F 5, S. 125.
[53] Geschäftsbericht 2021 des Landes Hessen, Anhang, E 24, S. 110.

sichtlich. Dabei ist zu berücksichtigen, dass sich die Summe der Kreditmarktschulden auf das jeweilige Haushaltsjahr bezieht. Die Summe des Derivatebestandes bezieht sich hingegen auf das Kalenderjahr.

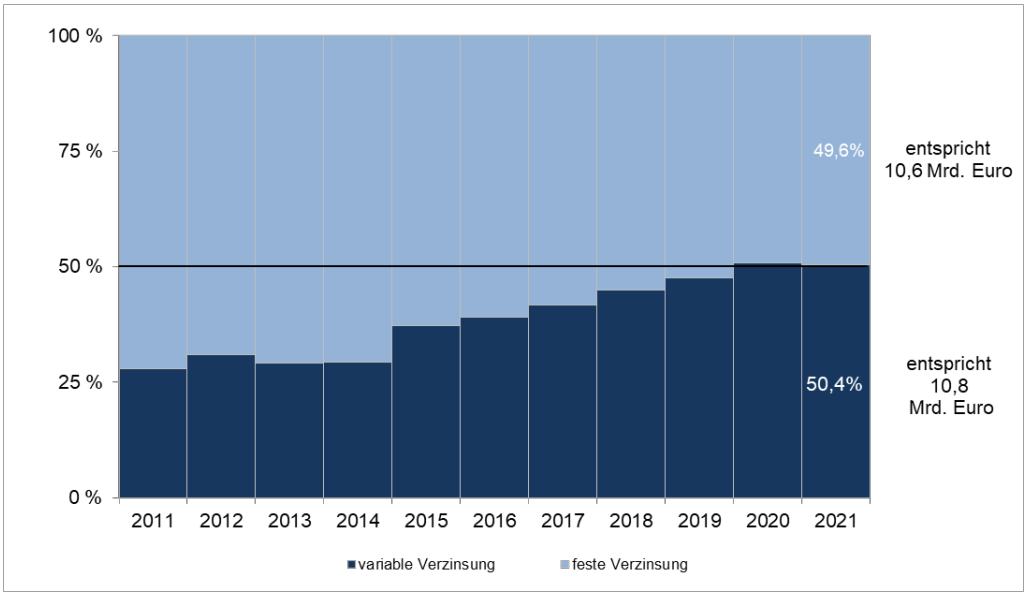
Tabelle 15: Relation Derivate – Kreditmarktschulden

Jahr	Schulden am Kreditmarkt	Volumen der derivativen Geschäfte	Anteil der derivativen Geschäfte zu den Schulden am Kreditmarkt
2012	40.941 Mio. €	19.973 Mio. €	*49%*
2013	41.971 Mio. €	19.187 Mio. €	*46%*
2014	42.861 Mio. €	19.887 Mio. €	*46%*
2015	43.221 Mio. €	21.736 Mio. €	*50%*
2016	43.021 Mio. €	20.156 Mio. €	*47%*
2017	42.821 Mio. €	20.473 Mio. €	*48%*
2018	42.620 Mio. €	21.181 Mio. €	*50%*
2019	42.420 Mio. €	20.348 Mio. €	*48%*
2020	42.601 Mio. €	21.148 Mio. €	*50%*
2021	**41.131 Mio. €**	**21.379 Mio. €**	*52%*

Die nominale Begrenzung des Derivatevolumens nach § 13 Abs. 4 Satz 4 HG 2021 (Stand der Kreditmarktschulden des Vorjahres = 42.601 Mio. Euro) wurde eingehalten.

In Bezug auf die Zinssensitivität des Derivateportfolios ist dessen Aufteilung in feste und variable Zinsvereinbarungen interessant:

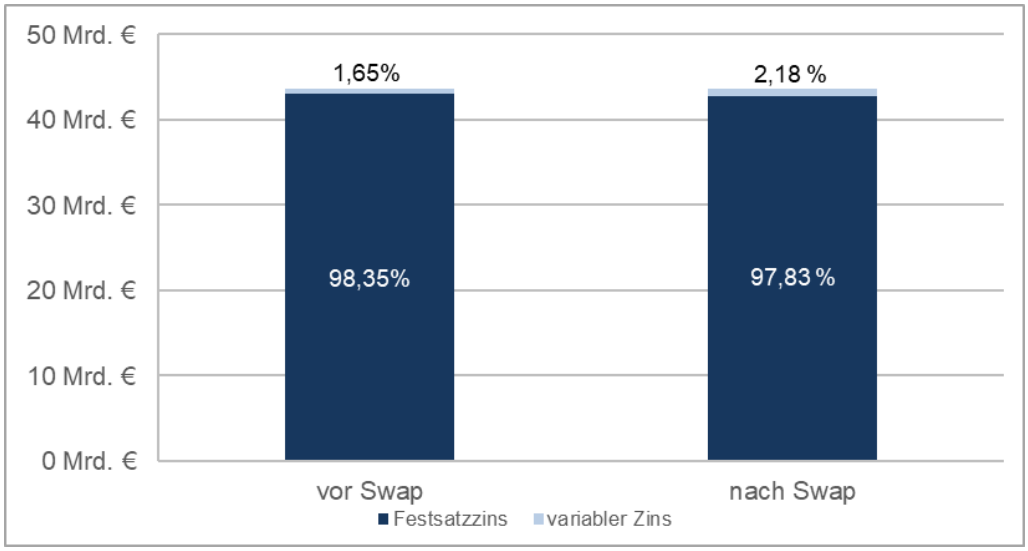
Abbildung 15: Zahlungsverpflichtungen aus Zinsswaps (ohne Optionen) – jeweils zum 31.12.



Im Gesamtbestand der Zinsswaps hat sich das Verhältnis zwischen festen und variablen Zahlungsverpflichtungen in den Jahren seit 2011 zu Gunsten der variablen Zinsen entwickelt. Grund ist, dass seit 2015 alle neu abgeschlossenen und am Ende des Jahres 2021 noch bestehenden Zinsswaps eine variable Zinszahlungspflicht des Landes (Receiver-Swap) enthalten, um negativen Zinszahlungen bereits bestehender Swapvereinbarungen zu begegnen. Der leichte relative Rückgang 2021 liegt an der Übernahme der festen Zinszahlung der oben genannten ausgeübten Optionen.

In der Regel werden mit einem Zinssatzswap die Zinsformen variabel und fest getauscht. Für die ökonomische Beurteilung von Zinsänderungen auf ein Kreditportfolio (Chance wie Risiko) ist unter anderem der Anteil fester und variabler Zinsverpflichtungen von Bedeutung. Ausschlaggebend dabei ist nicht die Aufteilung nach den originären Kreditabschlüssen, sondern das Ergebnis nach Swap.

Abbildung 16: Kreditmarktportfolio vor und nach Swap zum 31.12.2021 (Angabe Finanzministerium – einschließlich Sondervermögen)



6.5 Collateralmanagement

Seit dem Haushaltsjahr 2011 gibt es für den Derivatehandel ein sog. Collateralmanagement. Basis ist die haushaltsgesetzliche Ermächtigung, Sicherheiten in Form verzinster Barmittel zu stellen sowie entgegenzunehmen. Berechnungsgrundlage sind die saldierten Barwerte der mit den einzelnen Finanzinstituten vereinbarten Derivatgeschäfte. Maßgebliche Einflussfaktoren sind neben dem Bezugsbetrag die Laufzeiten und die gegenseitige Zinszahlung. Die Barwerte werden täglich ermittelt, institutsweise aufgerechnet und der Saldo als Sicherheit (Collateral) am Folgetag geleistet oder entgegengenommen. Berechnungsstelle für die Ermittlung des Sicherungsbetrags ist die Bank, mit der der Rahmenvertrag für Finanztermingeschäfte einschließlich des Besicherungsanhangs geschlossen wurde. Negative Barwertsalden muss das Land stellen, positive erhält das Land.

Die Vereinbarungen waren dabei zunächst asymmetrisch gestaltet: Dem Land war ein Freibetrag in Höhe von 10 Mio. Euro eingeräumt worden. 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. In den ab dem Jahr 2017 neu abgeschlossenen oder angepassten Verträgen ist der einseitige Freibetrag zu Gunsten des Landes entfallen. Zudem ist seither die mögliche negative Verzinsung von Collaterals nicht mehr ausgeschlossen. Diese Änderungen betreffen nur das Neugeschäft und entsprechen laut dem Finanzministerium dem mittlerweile geltenden Marktstandard. Für die bereits abgeschlossenen Derivatgeschäfte gelten die bisherigen Regelungen weiter. Zur Vermeidung unverhältnismäßigen Verwaltungsaufwands ist ein Mindesttransferbetrag von 1,0 Mio. Euro vereinbart. Die erhaltenen Collaterals hat jeweils der Empfänger mit dem EONIA-Zinssatz täglich zu verzinsen und den Zinsbetrag dem Sicherheitsgeber zu zahlen. Bei Verträgen ab 2017 zahlt bei negativem EONIA der die Sicherheit leistende Vertragspartner.

Gemäß den Haushaltsgesetzen werden diese Sicherheiten haushaltstechnisch als Kassenkredite bzw. Kassengeldanlage behandelt.[54] In ihrer Wirkung kommt die Ermächtigung zur Stellung von Collaterals einer unbegrenzten Erweiterung der Kassenkreditermächtigung gleich. Wie bei originären Kassenkrediten werden die Ein- und Auszahlungen im Collateralmanagement nicht in der Haushaltsrechnung gebucht.

Der negative Barwert (der für die Landesschuld entscheidend ist) nahm zum Stichtag 31. Dezember 2021 von 9.797 Mio. Euro auf 7.470 Mio. Euro um ca. 2.327 Mio. Euro ab. Die tatsächlich geleisteten Collaterals sanken von 5.273 Mio. Euro auf 4.360 Mio. Euro um 913 Mio. Euro. Zu dieser Unterscheidung kommt es, weil einige Banken auf die Stellung der Sicherheiten verzichten.

Der Bestand an erhaltenen Collaterals (positive Barwertsalden aus Sicht des Landes) hat ebenfalls abgenommen: Zum Stichtag 31. Dezember 2021 betrug er 183,4 Mio. Euro (Vorjahr: 308,3 Mio. Euro). Ursächlich für diese Entwicklung ist vor allem das gestiegene Zinsniveau.

6.6 Schlussbetrachtung zum Derivateeinsatz in Hessen

Alle Vereinbarungen hatten einen Bezug zu bestehenden oder konkret geplanten Grundgeschäften im Sinne des Haushaltsgesetzes.

Die Empfehlungen der letzten Jahre, dass die Landesregierung zukünftig Derivate fakultativ nur zur Vermeidung von Negativzinsrisiken einsetzt, wird seit dem Haushaltsgesetz 2021 in § 13 Abs. 4 HG 2021 wie folgt gesetzlich normiert:

„Das Ministerium der Finanzen kann im Rahmen der Kreditfinanzierungen Vereinbarungen (Derivate) zum Ausschluss von Währungsrisiken treffen. Zur Vermeidung von Negativzinsrisiken bei bereits vereinbarten Derivaten können im Rahmen der bestehenden Schulden und der laufenden Kreditaufnahme weiterhin Derivate zum Ausschluss dieses Risikos vereinbart werden.“[55]

Währungssicherungsgeschäfte nach § 13 Abs. 1 HG 2021 sind davon ausgenommen.

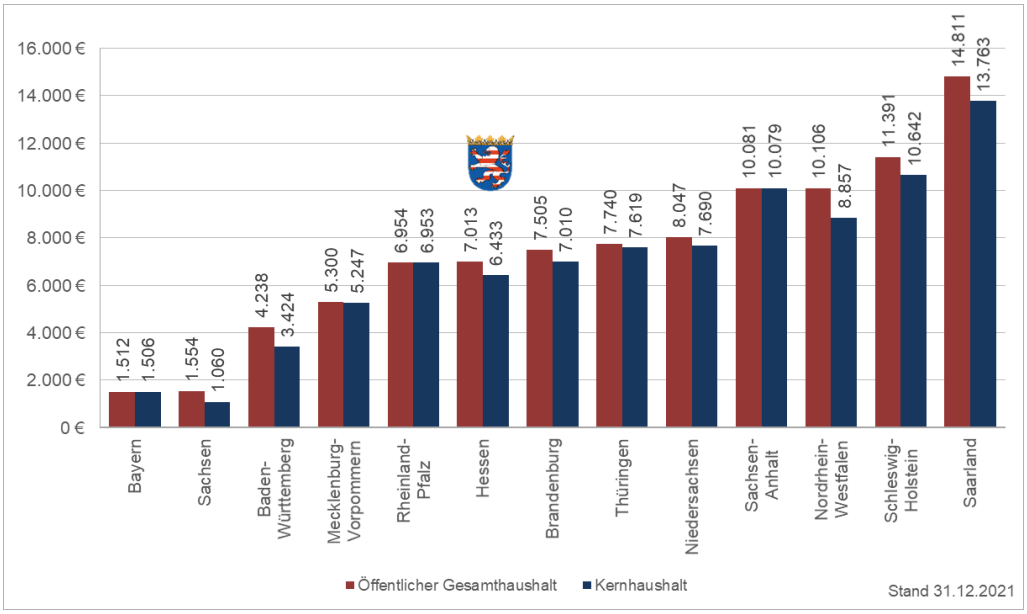
7 Schulden im Ländervergleich

Abbildung 17 stellt die Pro-Kopf-Verschuldung der Flächenländer zum 31. Dezember 2021 dar. Dabei wird nach Kernhaushalt und Öffentlichem Gesamthaushalt unterschieden. Im Rahmen des Schalenkonzeptes der Schuldenstatistik beinhaltet der Öffentliche Gesamthaushalt neben dem Kernhaushalt auch die Extrahaushalte der Länder. Dort werden beispielsweise die Schulden der

[54] Vgl. Landtagsdrucksache 18/4400, S. 10 mit Verweis auf die Gesetzesbegründung des HG 2011 in Landtagsdrucksache 18/2674, S. 15.
[55] GVBl. 2021, S. 60.

Sondervermögen, der öffentlichen Hochschulen und der Landesbetriebe nachgewiesen. Zu der Frage der Aussagekraft zwischen Kernhaushalt und Öffentlichem Gesamthaushalt wird auf Abschnitt 7 des 70. Schuldenberichtes verwiesen. Als Datengrundlage dient die amtliche Statistik von Destatis zum 31. Dezember 2021.[56]

Abbildung 17: Pro-Kopf-Verschuldung Kernhaushalt und Öffentlicher Gesamthaushalt der Flächenländer

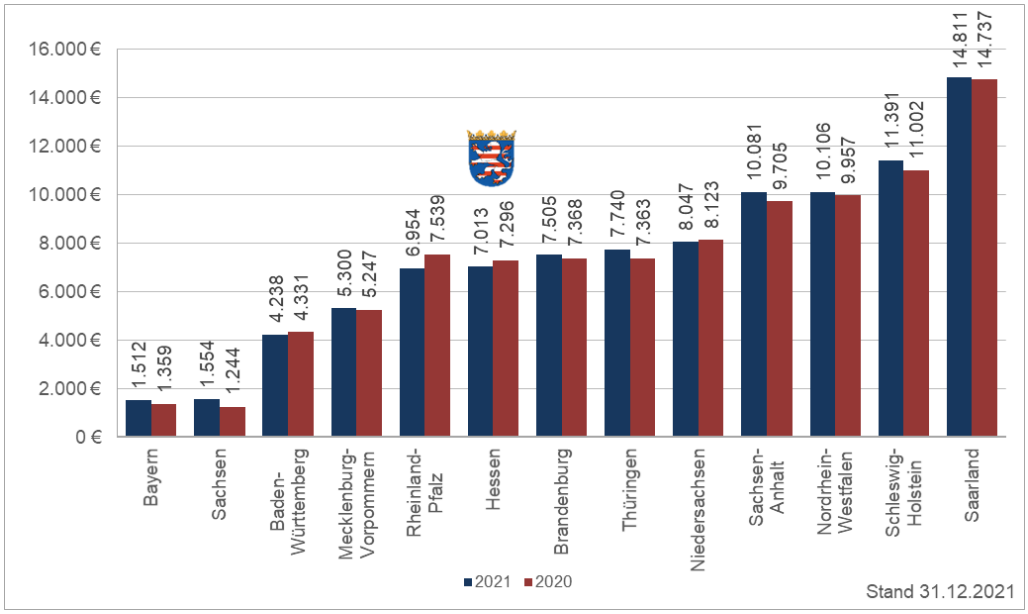


Bei einem Vergleich der Pro-Kopf-Verschuldung im Kernhaushalt nimmt Hessen mit einem Betrag von 6.433 Euro den fünften Rang ein. Wird diese Betrachtung jedoch über den Kernhaushalt hinaus auf den öffentlichen Gesamthaushalt erweitert, tauscht Hessen mit Rheinland-Pfalz und fällt auf den sechsten Rang.

Abbildung 18 stellt den Vergleich der Pro-Kopf-Verschuldung der Flächenländer im Öffentlichen Gesamthaushalt zwischen den Jahren 2020 und 2021 dar. Die Pro-Kopf-Verschuldung liegt zum 31. Dezember 2021 in Hessen bei 7.013 Euro und ist somit im Vergleich zum Vorjahr (7.296 Euro) um 283 Euro gesunken.

[56] Destatis, Fachserie 14 Reihe 5, Finanzen und Steuern – Schulden des Öffentlichen Gesamthaushalts, 2021, Tabellen 4.1_4.2 und 5.1_5.2.

Abbildung 18: Entwicklung der Pro-Kopf-Verschuldung der Flächenländer im Öffentlichen Gesamthaushalt



Die nachfolgende Tabelle zeigt die Nettoneuverschuldung des Haushaltsjahres 2021, also gegebenenfalls über den Stichtag 31. Dezember hinaus. Die Datengrundlage hierzu bietet die Zentralstelle der Landesfinanzminister. In der Tabelle wird unterschieden zwischen dem Kernhaushalt, den Extrahaushalten und der Summe des Öffentlichen Gesamthaushaltes der Länder.

Tabelle 16: Ländervergleich Nettoneuverschuldung 2021

Ländervergleich	Nettokreditaufnahme 2021 in Mio. €		
	Kernhaushalt	Extrahaushalte (ohne Hochschulen)	Gesamthaushalt
Baden-Württemberg	3.693,2	-0,1	3.693,1
Bayern	2.063,0	-	2.063,0
Brandenburg	1.439,8	-15,0	1.424,8
Hessen	-1.470,2	711,4	-758,8
Mecklenburg-Vorpommern	-	25,5	25,5
Niedersachsen	1.564,8	-	1.564,8
Nordrhein-Westfalen	4.698,5	-70,0	4.628,5
Rheinland-Pfalz	-1.494,5	-	-1.494,5
Saarland	-80,0	307,9	227,9
Sachsen	-	244,3	244,3
Sachsen-Anhalt	2.277,6	-	2.277,6
Schleswig-Holstein	-259,4	-10,6	-270,0
Thüringen	-	-26,2	-26,2
Berlin	-2.608,6	-	-2.608,6
Bremen	528,7	-	528,7
Hamburg	478,7	-	478,7

Quelle: Zentrale Datenstelle der Landesfinanzminister

In dieser Statistik gehört Hessen mit Berlin, Rheinland-Pfalz, Schleswig-Holstein und Thüringen zu den fünf Ländern, die im Öffentlichen Gesamthaushalt 2021 insgesamt netto tilgen konnten. Zum Vergleich: 2020 gab es laut dieser Statistik kein Land ohne eine positive Nettokreditaufnahme im Öffentlichen Gesamthaushalt.

8 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 wesentlichen Beanstandungen.
2. Tilgungen und Zinszahlungen wurden zeitgerecht und vollständig geleistet.
3. Die Pro-Kopf-Verschuldung in Hessen beim Kernhaushalt zuzüglich der Extrahaushalte (Öffentlicher Gesamthaushalt) zum Stichtag 31. Dezember 2021 betrug 7.013 Euro je Einwohner. In der Rangfolge der Pro-Kopf-Verschuldung der Flächenländer steht Hessen auf dem sechsten Rang.

Darmstadt, den 20. Dezember 2022

(Dr. Walter Wallmann)

Fachbegriffe

Fachbegriff	*Beschreibung*
Adressenausfallrisiko	Bezeichnet das Risiko der Zahlungsunfähigkeit des Geschäftskontrahenten.
Anleihe	Anleihen sind Forderungspapiere, durch die ein Kredit am Kapitalmarkt aufgenommen wird. Sie werden an der Börse gehandelt. Die Begebung von Anleihen ist derzeit die nahezu ausschließliche Form der Kreditmittelbeschaffung des Landes.
Arbitrage	Bezeichnet die ohne Risiko vorgenommene Ausnutzung von Kurs-, Zins- oder Preisunterschieden zum selben Zeitpunkt an verschiedenen Orten zum Zwecke der Gewinnmitnahme.
Barwert	Heutiger Wert (wirtschaftlicher Wert) zukünftig fälliger Zahlungen unter Berücksichtigung von Zinsen und Zinseszinsen. Der Barwert wird durch Abzinsung zukünftiger Zahlungen berechnet.
Basispunkt (bp)	Ein Basispunkt entspricht 0,01 Prozent.
Bewertungseinheit	Zusammenfassung von Derivaten mit konkreten Kreditvereinbarungen zu einer bilanziell zulässigen Einheit. Dadurch werden in der Bilanz keine Drohverlustrückstellungen erforderlich.
Bonität	Fähigkeit eines Schuldners, seinen Zahlungsverpflichtungen jederzeit und vollständig nachzukommen.
Briefschulden	Briefschulden sind solche, für die eine gesonderte Schuldenurkunde existiert, z. B. Schuldscheindarlehen.
Buchschulden	Unter dem Begriff der Buchschulden versteht man Schulden, die in ein Schuldbuch eingetragen werden müssen. Hierzu zählen in erster Linie Anleihen.

Fachbegriff	*Beschreibung*
Budgetsemielastizität	Der Wert der Budgetsemielastizität gibt den konjunkturellen Einfluss auf die öffentlichen Haushalte an. Er wird dazu benutzt, die Produktionslücke auf den Bundeshaushalt und die Landeshaushalte aufzuteilen.
Cap	Zinsobergrenze auf variable Zinssätze. Es handelt sich um Zinsderivate, die gerne zusammen mit Krediten oder strukturierten Swaps und Anleihen eingesetzt werden.
Collateralmanagement	Beschreibt die zu hinterlegenden Barsicherheiten im Zusammenhang mit den Derivategeschäften des Landes. Dabei wird der Barwert zukünftiger Zahlungsströme zwischen einer Bank und dem Land taggenau ermittelt. Der Kontrahent mit einem negativen Barwert hinterlegt dem anderen diese saldierte Summe als Sicherheit. Die Finanzierung erfolgt beim Land über eine spezielle haushaltsgesetzliche Kassenkreditermächtigung.
Derivate	Finanzinstrumente, deren eigener Wert aus dem Marktpreis eines oder mehrerer originärer Basisinstrumente (Underlyings) abgeleitet ist. Allen derivativen Instrumenten gemeinsam ist ein auf die Zukunft gerichtetes Vertragselement, das als Kauf- bzw. Verkaufsverpflichtung (z. B. bei Futures sowie Swaps) oder aber als Option ausgestaltet sein kann. Der Gewinn bzw. Verlust aus einem Derivate-Geschäft hängt davon ab, wie sich der Marktpreis im Vergleich zum vereinbarten Preis tatsächlich entwickelt.
Drohverlustrückstellung	In der Bilanz des Landes erforderliche Rückstellung für drohende Verluste aus schwebenden Geschäften (sog. Verlustrückstellung). Ein solcher Verlust droht, wenn sich Erträge und Aufwendungen aus demselben noch nicht abgewickelten Geschäft nicht ausgleichen, sondern per Saldo ein Verpflichtungsüberschuss besteht. Eine solche Berechnung ist anzustellen bei Derivaten, die kei-

Fachbegriff	*Beschreibung*
	nem Grundgeschäft als Bewertungseinheit zugeordnet werden können. Dies ist z. B. bei Swaptions oder anderen Optionen der Fall.
Einlagefazilität	Eine Einlagefazilität ist eine Möglichkeit für Geschäftsbanken im Euroraum, kurzfristig nicht benötigtes Geld bei der Europäischen Zentralbank (EZB) anzulegen. Als Verzinsung erhalten bzw. zahlen sie den von der Zentralbank vorgegebenen Einlagesatz.
EONIA	Abkürzung für Euro Overnight Index Average; bezeichnet den Zinssatz für Ausleihungen auf den nächsten Tag.
EURIBOR	Abkürzung für Euro Interbank Offered Rate; im Rahmen der Europäischen Wirtschafts- und Währungsunion geltender Geldmarktzinssatz am Euromarkt. EURIBOR-Zinssätze werden für Kredite mit unterschiedlichen Laufzeiten bis zu einem Jahr berechnet. Darunter auch die gängigen variablen Zinssätze 3-Monat-EURIBOR.
Eventualverbindlichkeit	Eventualverbindlichkeiten des Landes resultieren aus der Übernahme von Bürgschaften, Garantien und sonstigen Sicherheitsleistungen wie dem Collateralmanagement. Es ist unsicher, ob sie zu „echten“ Verbindlichkeiten werden.
EZB	Abkürzung für Europäische Zentralbank
Floor	Zinsuntergrenze auf variable Zinssätze. Es handelt sich um Zinsderivate, die gerne zusammen mit Krediten oder strukturierten Swaps und Anleihen eingesetzt werden.
Forward-Swap	Swap mit Vorlaufzeit (z. B. ein heute abgeschlossener Swap mit Startdatum in einem Jahr und End-

Fachbegriff	*Beschreibung*
	datum in vier Jahren). Er wird in der Regel abgeschlossen, wenn das heute gehandelte Zinsniveau gesichert werden soll.
Hauptrefinanzierungssatz	Der Hauptrefinanzierungssatz bezeichnet den Zins, den die Banken für Kredite bei der EZB zahlen. Er bildet die Basis für die von Banken ausgegebenen Darlehen.
Haushaltsschuld	Haushaltsschulden sind die Kreditschulden, die tatsächlich im kameralen Haushalt zu Einnahmen führen und dementsprechend zu tilgen sind. Kassenkredite zählen z. B. nicht dazu.
Kassenkredit	Der Kassenkredit (Begriff aus der öffentlichen Haushaltswirtschaft) dient zur Deckung eines kurzfristigen Bedarfs an liquiden Mitteln und nicht zur Finanzierung von Haushaltsausgaben. Die Kassenkreditermächtigung ist im Haushaltsgesetz geregelt.
Kupon	Bezeichnet den Nominalzinssatz. Aus diesem und dem Kurswert des Kredites ermittelt sich die Rendite.
Landesschuld	Die Landesschuld beinhaltet die Summe der Haushaltskredite (Schulden am Kreditmarkt und bei öffentlichen Haushalten), Kredite der Extrahaushalte, Verbindlichkeiten gegenüber der WIBank, die Eventualverbindlichkeiten sowie Kassenkredite und Sicherheitsleistungen.
Makro-Hedge	Sicherungszusammenhang zwischen unterschiedlichen Kredit- und Derivatevereinbarungen. Keine 1:1-Beziehung.
Mikro-Hedge	Eine 1:1-Beziehung zwischen einem Derivat und einer Kreditvereinbarung, die zu einer Bewertungseinheit führt.
Option	Eine Option gibt dem Käufer das Recht (aber nicht die Pflicht) ein Vertragsangebot zeitlich befristet

Fachbegriff	*Beschreibung*
	anzunehmen. Im Schuldenbericht geht es vor allem um das Recht auf einen Swap, ein Kündigungsrecht oder ein Zinswandlungsrecht. Für den Verkauf erhält der Verkäufer (in der Regel das Land) eine Optionsprämie.
OTC	Over-the-counter. Außerbörslich gehandelte Geschäfte.
Portfolio-Hedge	Zusammenfassung mehrerer Kreditvereinbarungen mit identischen Daten mit einem oder mehreren Derivaten zu einer Bewertungseinheit.
Primärmarkt	Teil des Finanzmarkts, auf dem die Erstausgabe von Anleihen stattfindet.
Produktionslücke	Die Produktionslücke ist die Differenz zwischen der tatsächlichen Produktion einer Volkswirtschaft und deren Produktionspotenzial.
Rating	Standardisierte Risiko- und Bonitätsbeurteilung von Emittenten und der von ihnen begebenen Wertpapiere. Ein Rating wird von darauf spezialisierten, allgemein anerkannten Agenturen vorgenommen. Bekannte Ratingagenturen sind Standard & Poor´s, Moody´s Investor Service und Fitch IBCA. Für die Bewertung werden Rating-Symbole verwendet, die von AAA (bestens) bis D (Zahlungen auf Papiere sind eingestellt) reichen.
Schuldscheindarlehen	Kredite, die das Land gegen Ausstellung eines Schuldscheins von Banken, Versicherungen und anderen Kapitalsammelstellen erhält. Der Schuldschein beinhaltet die Verpflichtung zur Rückzahlung und zur Entrichtung der Zinsen. Schuldscheindarlehen werden nicht an der Börse gehandelt. Derzeit spielen sie bei der Kreditaufnahme des Landes kaum eine Rolle.

Fachbegriff	*Beschreibung*
Sekundärmarkt	Auf dem Sekundärmarkt – der Börse – wechseln bereits am Markt eingefügte Wertpapiere ihren Inhaber. Ein Investor (zunächst der vom Primärmarkt) gibt Wertpapiere an einen anderen weiter.
Spread	Zinsdifferenz zwischen verschiedenen Zinssätzen.
Strike	Zinsgrenze, bei der eine Option ausgeübt wird.
Swap	Vereinbarungen, bei denen auf der Grundlage eines Basisbetrages (nur als Berechnungsgrundlage) zwischen Bank und Land Zinszahlungen für die Zukunft getauscht werden. In der Regel zwischen festen und variablen Zinsen (oder umgekehrt). Ziel ist es, die Zinskosten eines Grundgeschäftes (= realer Kredite) zu verbilligen bzw. Zinsausgaben zu verstetigen.
Swaption	Option, bei der der Käufer das Recht erwirbt, zu einem bestimmten Zeitpunkt mit dem Verkäufer den vereinbarten Swap (siehe auch Derivat) einzugehen.
Umlaufsrendite	Durchschnittliche Rendite aller im Umlauf befindlichen, inländischen festverzinslichen Wertpapiere (Anleihen) erster Bonität (vor allem deutscher Staatsanleihen) mit einer Restlaufzeit von drei bis 30 Jahren. Sie wird – gegliedert nach Restlaufzeiten – von der Deutschen Bundesbank ermittelt. Zur Beschreibung des Zinsniveaus wird oftmals die Umlaufsrendite für 10-jährige Bundesanleihen herangezogen.
Underlying	Im Zusammenhang mit Kreditgeschäften bezeichnet es den Kredit, der als Grundgeschäft in konnexer Beziehung zu einem Derivat als Zinssicherungsgeschäft besteht. Das Derivat ist mit einem Kredit "unterlegt", daher die englischsprachige Bezeichnung "Underlying".
Zinsänderungsrisiken	Das Zinsänderungsrisiko beschreibt den Effekt von möglichen Veränderungen der Zinsen auf die

Fachbegriff	*Beschreibung*
	Zinsausgaben für das Kredit- und Derivateportfolio des Landes.
Zinsswap	Siehe Swap.