

Auszug aus

Denkschrift 2017

zur Haushalts- und Wirtschaftsführung
des Landes Baden-Württemberg

Beitrag Nr. 4

Schuldenbremse



Baden-Württemberg

RECHNUNGSHOF

Schuldenbremse

Das Land kann nach seiner Übergangsregelung zur Schuldenbremse bis einschließlich 2019 nicht nur keine neuen Kredite aufnehmen, sondern muss sogar Schulden tilgen. Durch Änderung des Rechtsrahmens kann diese Verpflichtung ab 2017 auch durch den Abbau sogenannter impliziter Verschuldung, z. B. durch Abbau eines bestehenden Sanierungsstaus, erfüllt werden. Der Rechnungshof hält diese befristete Regelung grundsätzlich für vertretbar, im Detail jedoch für optimierungsbedürftig.

1 Ausgangslage

Nach dem Grundgesetz sind die Haushalte der Länder spätestens ab 2020 grundsätzlich ohne Einnahmen aus Krediten auszugleichen. Bis dahin können die Länder Ausnahmen hiervon zulassen. Baden-Württemberg hat von dieser Ermächtigung Gebrauch gemacht.

Für die Übergangszeit bis einschließlich 2019 ist in Baden-Württemberg in § 18 Landeshaushaltsordnung und der zugehörigen Rechtsverordnung (VO) eine Regelung getroffen. Danach ist die Neuverschuldung - ausgehend von einem haushaltswirtschaftlichen Handlungsbedarf von 2,5 Mrd. Euro für 2013 - bis 2020 in gleichmäßigen Jahresschritten vollständig abzubauen.

Die sich aus der VO ergebenden jährlichen Basiswerte für eine Nettokreditaufnahme werden durch eine Konjunkturkomponente modifiziert. Da diese sich an der Entwicklung der Steuereinnahmen orientiert, wird sie im entsprechenden Regelwerk als Steuerschwankungskomponente bezeichnet. Neben der Steuerschwankungskomponente besteht als weiterer Korrekturfaktor noch eine Finanztransaktionskomponente.

Bei unter dem langfristigen Trend liegenden Steuereinnahmen erhöht sich die Kreditermächtigung gegenüber dem Basiswert. Liegen die Steuereinnahmen über dem langfristigen Trend, verringert dies die Möglichkeit einer Neuverschuldung.

Vermindert sich durch die Verrechnung der Steuerschwankungs- und der Finanztransaktionskomponente die zulässige Kreditaufnahme auf einen negativen Wert, so müssen in dieser Höhe Schulden getilgt werden.

Der Rechnungshof hat das System zur Berechnung der zulässigen Kreditaufnahme in den Denkschriften 2015 (Beitrag Nr. 3) und 2016 (Beiträge Nr. 3 und Nr. 5) näher beschrieben.

2 Entwicklung bis einschließlich 2017

2.1 Zulässige Kreditaufnahme im abgelaufenen Haushaltsjahr 2016

Nach der VO ist die zulässige Kreditaufnahme zum Zeitpunkt der Haushaltsaufstellung zu ermitteln (Ex-ante-Betrachtung). Nach Abschluss des

Haushaltsjahres wird die zulässige Kreditaufnahme auf Basis der Ist-Ergebnisse des Jahres berechnet (Ex-post-Betrachtung). Weicht die tatsächliche Kreditaufnahme von der zulässigen Kreditaufnahme nach der Ex-post-Betrachtung ab, ist der Unterschiedsbetrag auf ein Kontrollkonto zu buchen.

Tabelle 1 stellt die Berechnung zur zulässigen Kreditaufnahme 2016 nach der Ex-ante-Betrachtung und der Ex-post-Betrachtung und die Auswirkung auf das Kontrollkonto dar.

Tabelle 1: Zulässige Kreditaufnahme 2016 nach der Ex-ante- und Ex-post-Betrachtung (in Mio. Euro)

	2016	
	Soll (ex-ante)	Ist (ex-post)
Basiswert nach VO zu § 18 Landeshaushaltsordnung	1.265,0	1.265,0
Steuerschwankungskomponente	-910,0	-1.935,7
Finanztransaktionskomponente	+132,5	+82,2
Zulässige Kreditaufnahme/ Tilgungsverpflichtung	487,5	-588,5
Nettokreditaufnahme	0,0	0,0
Buchung Kontrollkonto	487,5	-588,5

Der Basiswert zur Berechnung der zulässigen Kreditaufnahme lag für 2016 bei 1.265 Mio. Euro. Durch Verrechnung der Steuerschwankungs- und der Finanztransaktionskomponente ging man für das Haushalts-Soll 2016 im Dritten Nachtrag von einer zulässigen Kreditaufnahme von 487,5 Mio. Euro aus. Eine Nettokreditaufnahme war im Staatshaushaltsplan für 2016 allerdings nicht eingeplant.

Aufgrund der gegenüber dem Soll deutlich gestiegenen Ist-Steuererinnahmen 2016 veränderte sich die Steuerschwankungskomponente von -910,0 Mio. Euro (Ex-ante-Betrachtung) auf -1.935,7 Mio. Euro (Ex-post-Betrachtung). Daraus ergab sich (ex-post) im Vergleich zu den Vorjahren erstmals für 2016 eine Tilgungsverpflichtung, und zwar in Höhe von 588,5 Mio. Euro. Die Tilgungsverpflichtung nach der Ex-post-Betrachtung ist gemäß § 18 Landeshaushaltsordnung und der VO nicht im Ist zu vollziehen. Der Ausgleich erfolgt lediglich auf dem Kontrollkonto. Auf dem Kontrollkonto war zum Jahresende 2016 somit ein Minusbetrag von 588,5 Mio. Euro zu buchen.

Der Rechnungshof hatte Ende 2016 dem Ministerium für Finanzen gegenüber angeregt, den genannten Betrag im Haushaltsvollzug des Jahres 2016 nach § 42a Landeshaushaltsordnung in eine zweckgebundene Rücklage zum Abbau impliziter Verschuldung einzustellen. Die Landesregierung ist dieser möglichen, rechtlich aber nicht verpflichtenden Alternative nicht gefolgt, sodass dieser Betrag im Ergebnis in den rechnungsmäßigen Überschuss des Jahres 2016 einfließen wird.

2.2 Zulässige Kreditaufnahme, Nettokreditaufnahme und Kontrollkonto von 2013 bis 2017

Der Betrag der zulässigen Kreditaufnahme war 2013 bis 2015 mit insgesamt 3.782,3 Mio. Euro noch positiv. Dem standen tatsächliche Kreditaufnahmen in 2013 und 2014 von insgesamt 3.008,4 Mio. Euro gegenüber. 2015 und 2016 nahm das Land keine neuen Kredite auf.

Tabelle 2 zeigt die Berechnung der zulässigen Kreditaufnahme seit 2013, die tatsächliche Nettokreditaufnahme und die Auswirkungen auf das Kontrollkonto.

Tabelle 2: Entwicklung der zulässigen Kreditaufnahme 2013 bis 2017
(in Mio. Euro)^{1 2}

	2013	2014	2015	2016	2017
	Ist (ex-post)				Soll (ex-ante)
Basiswert nach VO zu § 18 Landeshaushaltsordnung	2.213,8	1.897,5	1.581,3	1.265,0	948,8
Steuerschwankungskomponente	+73,1	-907,0	-1.204,1	-1.935,7	-1.512,0
Finanztransaktionskomponente	-12,3	+50,4	+89,6	+82,2	+153,0
Zulässige Kreditaufnahme / Tilgungsverpflichtung	2.274,6	1.040,9	466,8	-588,5	-410,5
Tatsächliche Nettokreditaufnahme/Tilgung	1.780,2	1.228,2	0,0	0,0	
Buchung Kontrollkonto	+494,4	-187,3	+466,8	-588,5	
Saldo Kontrollkonto am Jahresende	494,4	307,1	773,8	185,3	

Der Saldo des Kontrollkontos weist seit 2013 stets einen positiven Wert auf. Ende 2016 betrug er trotz der Negativbuchung von 588,5 Mio. Euro noch 185,3 Mio. Euro. Nach der VO ist erst bei einem negativen Stand des Kontrollkontos auf dessen Ausgleich hinzuwirken. Der Basiswert zur Berechnung der zulässigen Kreditaufnahme für 2017 beträgt 948,8 Mio. Euro. Die Steuerschwankungskomponente und die Finanztransaktionskomponente senken diesen Wert um 1.359,0 Mio. Euro³ und führen zu einer Tilgungsverpflichtung von 410,5 Mio. Euro.

¹ Zum Teil Rundungsdifferenzen.

² Saldo Kontrollkonto am Jahresende 2016: Rechnerische Größe ohne Berücksichtigung der Einnahmereste.

³ Auf Basis der November-Steuerschätzung 2016.

2.3 Neuregelung 2017

Seit Einführung der 2013 bis 2019 geltenden landesrechtlichen Übergangsregelung ist 2017 das erste Haushaltsjahr, für welches sich nach der ursprünglichen Regelung schon im Haushalts-Soll eine Verpflichtung zur Tilgung von Kreditmarktschulden ergeben hätte.

2.3.1 Änderung der Verordnung zu § 18 Landeshaushaltsordnung ab 01.01.2017

Die Landesregierung hat die VO mit Wirkung zum 01.01.2017 dahingehend neu gefasst, dass eine Tilgungsverpflichtung außer durch Tilgung von Kreditmarktschulden nunmehr auch durch den Abbau der sogenannten impliziten Verschuldung erfüllt werden kann.

Unter impliziter Verschuldung ist dabei - im Gegensatz zu den Kreditmarktschulden - der verdeckte Teil der öffentlichen Verschuldung zu verstehen.

Nach der VO kann die implizite Verschuldung insbesondere abgebaut werden durch

- Sanierungs- und Erhaltungsmaßnahmen beziehungsweise Ersatzinvestitionen,
- die Tilgung von Eventualverbindlichkeiten (z. B. aus übernommenen Bürgschaften oder sonstigen Gewährleistungen),
- die Zuführung von Mitteln an Rücklagen, soweit sie den vorgenannten Zwecken dienen.

Nach der VO sind unter Ersatzinvestitionen solche Investitionen zu verstehen, die dem Ersatz abgenutzter oder funktionsuntüchtiger Vermögensgegenstände dienen. Die Landesregierung stellt die Verhinderung des Anwachsens der impliziten Verschuldung deren Abbau gleich.

2.3.2 Haltung des Rechnungshofs

Das Ministerium für Finanzen hat den Rechnungshof im November 2016 zur geplanten Änderung der VO zum 01.01.2017 gehört.

Er erhob in seiner damaligen Stellungnahme keine grundsätzlichen Einwände gegen eine auf die Übergangszeit bis 2019 beschränkte Möglichkeit des Abbaus der impliziten Landesverschuldung.

Der Rechnungshof selbst hatte in der Vergangenheit wiederholt den bestehenden Sanierungsstau im Vermögen des Landes thematisiert und Vorschläge zu dessen Abbau unterbreitet.⁴ Der bestehende Sanierungsstau kann als implizite Verschuldung angesehen werden. Gleiches gilt für die

⁴ Zum Beispiel: Beratende Äußerung vom Oktober 2004: Bauunterhaltung und Sanierungsbedarf der Universitätsgebäude (Landtagsdrucksache 13/3725); Beratende Äußerung vom Oktober 2009: Ansätze für ein optimiertes Erhaltungsmanagement bei Landesstraßen (Landtagsdrucksache 14/5300).

Verpflichtung zur Leistung künftiger Versorgungsausgaben. Der Rechnungshof hat bereits mehrfach darauf hingewiesen, dass eine Erhöhung der Mittel für den Versorgungsfonds und die Versorgungsrücklage helfen kann, die implizite Verschuldung im Landeshaushalt abzubauen.⁵

Im Einzelnen schlug der Rechnungshof in seiner Stellungnahme insbesondere vor,

- den Begriff der impliziten Verschuldung genauer zu fassen und die Tatbestände enumerativ zu definieren⁶,
- als Abbau der impliziten Verschuldung nur Maßnahmen mit zusätzlichem Charakter gegenüber bisherigen Planungen zuzulassen,
- die Bildung etwaiger Rücklagen zum Zweck des Abbaus eines Sanierungsstaus mit einem konkreten Programm zu hinterlegen und dieses zeitnah abzuarbeiten,
- die Tilgung impliziter Schulden auf den Landeshaushalt zu beschränken und keine Landesmittel für solche Maßnahmen bei Dritten, z. B. den Kommunen, einzusetzen.

Der Abbau der impliziten Verschuldung des jeweiligen Jahres und die Umsetzung eines Sanierungsprogramms sollten in der Haushaltsrechnung des Landes in einer separaten Übersicht nachgewiesen werden.

Die Regierung ist diesen Vorschlägen nur insoweit gefolgt, als dass die im anschließenden Haushalt 2017 erfolgte Zuführung an eine Rücklage dort mit konkreten Maßnahmen hinterlegt wurde.

2.3.3 Umsetzung im Haushalt 2017

Die Neuregelung der VO wurde im Staatshaushaltsplan 2017 von der Landesregierung und dem Haushaltsgesetzgeber umgesetzt. Dieser Haushalt sieht keine Nettokreditaufnahme vor. Soweit darüber hinaus Schulden zu tilgen sind, wird ausschließlich implizite Verschuldung abgebaut.

In Tabelle 3 wird die nach dem Staatshaushaltsplan 2017 vorgesehene Verwendung der Mittel zum Abbau der impliziten Verschuldung dargestellt.

⁵ Zum Beispiel: Beratende Äußerung vom März 2015: Versorgungsrücklage und Versorgungsfonds (Landtagsdrucksache 15/6699 sowie 16/1376).

⁶ Hierbei hat der Rechnungshof auf eine Kategorisierung wie in der Landtagsdrucksache 15/155 hingewiesen.

Tabelle 3: Abbau der impliziten Verschuldung im Staatshaushaltsplan 2017
(in Mio. Euro)

Bezeichnung		Betrag
Tilgungsverpflichtung nach VO		410,5
Davon	Zuschuss an NECKARPRI GmbH	122,9
	Zuführung an Rücklage für "Maßnahmen im Sinne des § 1 Absatz 3 der VO zu § 18 Landeshaushaltsordnung"	226,6
	Kommunaler Sanierungsfonds	41,0
	Zuführung für Schienenfahrzeugersatzbeschaffungsmaßnahmen	20,0

Aus der Rücklage für „Maßnahmen im Sinne des § 1 Absatz 3 der VO zu § 18 Landeshaushaltsordnung“⁷ können 2017 Mittel entnommen werden. Eine entsprechende Ermächtigung ist bei Kapitel 1212 Titel 359 05 vorgesehen.

Tabelle 4 zeigt die mit dem Staatshaushaltsplan 2017 festgelegte Zweckbindung der Mittel, welche der vorgenannten Rücklage entnommen werden können.

Tabelle 4: Zweckbindung der Mittel für eine Entnahme aus der Rücklage
2017 (in Mio. Euro)

Bezeichnung		Betrag
Entnahmen aus der Rücklage für "Maßnahmen im Sinne des § 1 Absatz 3 der VO zu § 18 Landeshaushaltsordnung"		226,6
Davon	Hochbaumaßnahmen	76,5
	Dienstleistungen Dritter für Planung, Überwachung und Ausführung von Straßenbaumaßnahmen	20,0
	Erhaltung von Landesstraßen	70,0
	Kofinanzierung Bundesprogramm Barrierefreiheit von kleinen Bahnstationen	1,5
	Zuwendung an nichtbundeseigene Eisenbahnen für Instandhaltung und Sanierung	5,0
	Verpflichtungsermächtigung: Zuschüsse zur Kofinanzierung des Bahnhofsmmodernisierungsprogramms II des Bundes	20,0
	Investitionszuschüsse für die Zentren für Psychiatrie	10,0
	Sonstige	23,6

⁷ Ehemals Rücklage für Sanierungs- und Erhaltungsmaßnahmen sowie Ersatzinvestitionen.

Die Bildung der Rücklage wurde mit konkreten Maßnahmen hinterlegt. Dem entsprechenden Anliegen des Rechnungshofs wurde insoweit Rechnung getragen.

Der Rechnungshof sieht es aber als nicht sachgerecht an, dass neben dem Abbau originärer impliziter Landesverschuldung innerhalb und außerhalb der Rücklage auch Maßnahmen Dritter finanziert werden. Dies entspricht nicht dem Grundgedanken, mit überschüssenden Steuermitteln die implizite Landesverschuldung zurückzuführen. Dabei ist dem Rechnungshof bewusst, dass die Mittel für den Kommunalen Sanierungsfonds Teil einer umfassenden Einigung des Landes mit den kommunalen Landesverbänden waren.

2.4 Ausblick

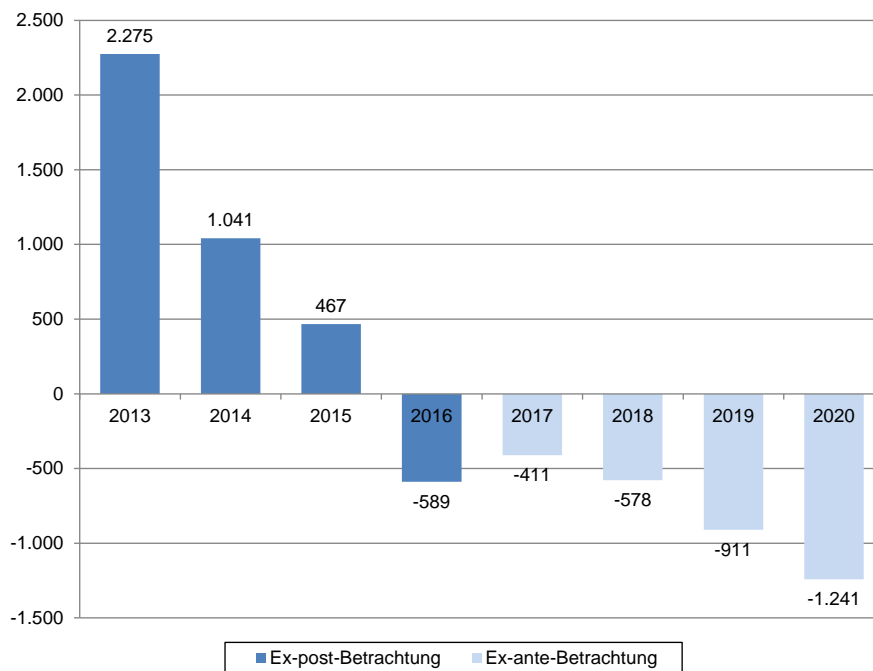
Der Basiswert zur Berechnung der zulässigen Kreditaufnahme wird 2018 bei 632,5 Mio. Euro und 2019 bei 316,3 Mio. Euro liegen. Ab 2020 greift die Schuldenbremse und der Basiswert liegt bei Null.

Die Landesregierung hat in der Mittelfristigen Finanzplanung für 2016 bis 2020 die Werte der zulässigen Kreditaufnahme 2018 bis 2020 auf Basis der Ergebnisse aus der November-Steuerschätzung 2016 errechnet. In allen Jahren geht sie nach der Ex-ante-Betrachtung aufgrund überdurchschnittlicher Steuereinnahmen von einer Tilgungsverpflichtung aus.

Die Abbildung zeigt die zulässige Kreditaufnahme und die Tilgungsverpflichtung zwischen 2013 und 2020 auf. Für die Jahre 2013 bis 2016 sind die Ex-post-Werte abgebildet, 2017 bis 2020 stellen die Ex-ante-Werte dar.

Für 2020 ist diese Darstellung - wie in der Mittelfristigen Finanzplanung dargelegt - nur rechnerischer Natur. Eine solche Tilgungsverpflichtung würde nur dann zum Tragen kommen, wenn die bis 2019 geltende Regelung zur Steuerschwankungskomponente als dauerhafte Konjunkturkomponente in eine endgültige Landesregelung der Schuldenbremse aufgenommen wird.

Abbildung: Zulässige Kreditaufnahme/Tilgungsverpflichtung (in Mio. Euro)



In welcher Form die Landesregierung in ihrem Haushaltsplanentwurf für 2018 und 2019 eine sich dann nach der Entwicklung der Steuerschätzungen ergebende Tilgungsverpflichtung erfüllen will, bleibt abzuwarten.

2.5 Auswirkungen der Neuregelung der Bund-Länder-Finanzbeziehungen ab 2020

Der Rechnungshof hatte in der Denkschrift 2016 (Beitrag Nr. 5) empfohlen, die Schuldenbremse zeitnah in der Landesverfassung zu verankern und ein Konjunkturbereinigungsverfahren auszugestalten. Dessen Symmetrie sollte zentraler Gesichtspunkt eines solchen Verfahrens sein.

In Baden-Württemberg kommt derzeit als Übergangsregelung bis einschließlich 2019 zur Ermittlung der Steuerschwankungskomponente bei der Berechnung der zulässigen Kreditaufnahme das Trendsteuereinnahmen-Modell zum Einsatz.

Welche Methode zur Ermittlung einer Konjunkturkomponente bei der endgültigen Ausgestaltung der Schuldenbremse im Landesrecht letztlich zum Einsatz kommen wird, ist derzeit noch offen. Die Landesregierung hat angekündigt, eine Initiative zu starten, um gemeinsam mit den im Landtag vertretenen Fraktionen eine umfassende Regelung zur Schuldenbremse im Landesrecht zu entwickeln.

Mit der im Juni 2017 beschlossenen Neuregelung der Finanzbeziehungen zwischen Bund und Ländern wurde auch die Stellung des Stabilitätsrats bei der Überwachung der Haushaltsdisziplin der Länder gestärkt. Künftig soll dieser die Einhaltung der Verschuldungsregeln des Artikels 109 Absatz 3

Grundgesetz überprüfen. Dabei orientiert er sich an den Vorgaben und Verfahren aus Rechtsakten aufgrund des Vertrages über die Arbeitsweise der Europäischen Union zur Einhaltung der Haushaltsdisziplin. Unabhängig davon, für welches Verfahren sich Baden-Württemberg zur Ermittlung der Konjunkturkomponente entscheidet, muss für die Zwecke des Stabilitätsrats eine Berechnung nach den vorgenannten EU-Werten erfolgen.

3 Empfehlungen

3.1 Abbau der impliziten Verschuldung auch weiterhin konkretisieren

Der Rechnungshof regt an, die implizite Verschuldung zeitnah durch konkrete Maßnahmen tatsächlich abzubauen. Nach der VO würde die Bildung einer entsprechenden Rücklage zum Abbau der impliziten Verschuldung ausreichen. Sollte die Landesregierung dem Landtag mit dem Haushaltsentwurf für die Jahre 2018 und 2019 anstatt oder neben einem Abbau der Kreditmarktschulden den Abbau der impliziten Verschuldung vorschlagen, so wäre dies - wie im Haushalt 2017 geschehen - erneut durch konkrete, zügig anzugehende Maßnahmen zu hinterlegen.

Die vorgesehenen Maßnahmen sollten zusätzlichen Charakter haben, also über die laufenden „Pflichtaufgaben“ hinausgehen.

3.2 Abbau der impliziten Verschuldung auf Landesschulden begrenzen

Der Rechnungshof schlägt vor, künftig den Abbau der impliziten Verschuldung auf den Bereich des Landes zu beschränken.