

Auszug aus

Denkschrift 2023

zur Haushalts- und Wirtschaftsführung
des Landes Baden-Württemberg

Beitrag Nr. 4

Schuldenbremse



Baden-Württemberg

RECHNUNGSHOF

4 Schuldenbremse

Das Land hat 2022 insgesamt 958 Mio. Euro Schulden getilgt. Aufgrund der konjunkturellen Entwicklung ist dennoch eine negative Buchung auf dem Kontrollkonto zur Schuldenbremse wahrscheinlich. Der Rechnungshof regt an, 2023 auf eine Kreditaufnahme möglichst zu verzichten.

4.1 Ausgangslage

Baden-Württemberg hat die Schuldenbremse zum 1. Januar 2020 ins Landesrecht übernommen. Sie soll ein strukturelles Ansteigen der Landesschulden verhindern und so mit dazu beitragen, die finanzielle Handlungsfähigkeit des Landes zu sichern.

Das in der Landesverfassung und in der Landeshaushaltsordnung verankerte Regelwerk sieht dem Grundsatz nach ein Verbot der Aufnahme neuer Schulden vor.

Bei schwacher Konjunktur ist es auf Basis der Konjunkturkomponente jedoch zulässig, nach einer festgelegten Berechnungssystematik neue Kredite aufzunehmen. In konjunkturell guten Phasen sind diese Schulden allerdings - ebenso regelbasiert - wieder zu tilgen. Dauerhaft dürfen die Schulden jedenfalls nicht steigen.

Darüber hinaus wirken sich bestimmte finanzielle Transaktionen auf die zulässige Kreditaufnahme des Landes aus. Ausgaben für den Erwerb von Beteiligungen, Tilgungen an den öffentlichen Bereich oder Darlehensvergaben erhöhen die zulässige Kreditaufnahme bzw. verringern eine Tilgungsverpflichtung. Entsprechend spiegelbildliche Geschäfte mit Einnahmen aus Beteiligungsveräußerungen, Darlehensaufnahmen beim öffentlichen Bereich und Darlehensrückzahlungen von Dritten wirken sich umgekehrt aus.

Außerdem sind in Fällen außergewöhnlicher Notsituationen und bei Naturkatastrophen unter bestimmten Voraussetzungen neue Schulden möglich. Solche neuen Schulden sind mit einem Tilgungsplan zu verbinden. Der Landtag von Baden-Württemberg hat die Corona-Pandemie als Naturkatastrophe im Sinne der Schuldenbremse festgestellt, für 2020 und 2021 neue sogenannte Notkredite bewilligt und einen Tilgungsplan beschlossen.

Integraler Bestandteil der Schuldenbremse ist, dass die zulässige Kreditaufnahme¹ nach Ablauf jedes Haushaltsjahres in der sogenannten Ex-post-Betrachtung neu festgelegt wird. Diese nachlaufende Neuberechnung basiert dann auf der tatsächlichen Konjunktorentwicklung und den real getätigten finanziellen Transaktionen.

Das Ex-post-Ergebnis wird mit der tatsächlichen Kreditaufnahme im Ist verglichen. Weichen die Werte voneinander ab, ist der Differenzbetrag auf das Kontrollkonto des Landes zu buchen. Wurden im Haushaltsvollzug tatsäch-

¹ Beziehungsweise die Tilgungsverpflichtung.

lich weniger Kredite aufgenommen als nach der Ex-post-Berechnung zulässig, erhält die Buchung ein positives Vorzeichen.² Im anderen Fall erfolgt eine negative Buchung. Das Kontrollkonto wird jährlich abgeschlossen und in der Landeshaushaltsrechnung dargestellt.

Weist das Kontrollkonto einen negativen Stand auf, der 0,5 Prozent des Bruttoinlandsprodukts von Baden-Württemberg übersteigt, sinkt gemäß Landeshaushaltsordnung automatisch die zulässige Kreditaufnahme bzw. erhöht sich die Tilgungsverpflichtung.³ Im Ergebnis wird so sichergestellt, dass die Schuldenbremse auch im Haushaltsvollzug wirksam wird.

Aber auch wenn der Schwellenwert von 0,5 Prozent des Bruttoinlandsprodukts nicht überschritten ist, bestimmt die Landeshaushaltsordnung, dass bei einem negativen Stand auf einen Ausgleich des Kontrollkontos hinzuwirken ist.

4.2 Kreditaufnahme 2021 und negative Buchung auf dem Kontrollkonto

Der Haushaltsgesetzgeber hat das Finanzministerium ermächtigt, 2021 konjunkturbedingte Kredite von 2.774 Mio. Euro⁴ und Notkredite von 942 Mio. Euro⁵ aufzunehmen.

Die Aufnahme der Notkredite hat der Rechnungshof als verfassungsrechtlich bedenklich kritisiert, weil nach seinem Dafürhalten zum Zeitpunkt der Kreditaufnahme ausreichend Rechnungsüberschüsse aus dem Vorjahr zur Verfügung standen und die Kreditaufnahme daher nicht notwendig war.

Insgesamt ergab sich somit - unter Einbeziehung einer Tilgungsverpflichtung von 22 Mio. Euro aus finanziellen Transaktionen - im Haushaltssoll 2021 eine Kreditermächtigung von 3.693 Mio. Euro, die im Haushaltsvollzug voll ausgeschöpft wurde.

Aufgrund der in der zweiten Jahreshälfte 2021 anziehenden Konjunktur verringerte sich die zulässige Kreditaufnahme - einschließlich der Notkredite - ex-post auf 2.521 Mio. Euro. Im Ergebnis lag die tatsächlich erfolgte (haushaltsmäßige) Kreditaufnahme höher als die nach der Ex-post-Betrachtung zulässige Kreditaufnahme. Die Folge war, dass mit dem Jahresabschluss 2021 das Kontrollkonto mit minus 1.172 Mio. Euro belastet wurde.

Die Tabelle 4-1 zeigt die zulässige Kreditaufnahme nach der Ex-ante- und der Ex-post-Betrachtung sowie die Buchung auf dem Kontrollkonto für 2021.

² Gleiches gilt, wenn im Falle einer Tilgungsverpflichtung mehr getilgt wurde, als erforderlich.

³ Dies gilt gemäß § 18 Absatz 7 Landeshaushaltsordnung nur in Jahren mit positiver Veränderung der Produktionslücke.

⁴ 2.773,6 Mio. Euro.

⁵ 941,7 Mio. Euro.

Tabelle 4-1: Zulässige Kreditaufnahme 2021 (in Mio. Euro)⁶

	Ex-ante-Betrachtung	Ex-post-Betrachtung
Tilgungsverpflichtung aufgrund finanzieller Transaktionen (Finanztransaktionskomponente)	-22	-24
Verschuldungsmöglichkeit aufgrund konjunktureller Rahmenbedingungen (Konjunkturkomponente)	2.774	1.603
Verschuldungsmöglichkeit infolge der Naturkatastrophe Corona-Pandemie (Ausnahmekomponente)	942	942
Zulässige Kreditaufnahme	3.693	2.521
Buchung zum Jahresende auf dem Kontrollkonto	-1.172	

Zum Jahresende 2021 betrug der Stand des Kontrollkontos unter Berücksichtigung des Saldos aus 2020 minus 1.318 Mio. Euro.

2021 lag das nominale Bruttoinlandsprodukt für Baden-Württemberg bei 536,0 Mrd. Euro⁷. Die automatische Korrektur der zulässigen Kreditaufnahme aufgrund des Schwellenwertes von 0,5 Prozent des Bruttoinlandsprodukts hätte damit erst gegriffen, wenn das Kontrollkonto am Jahresende 2021 unter minus 2.680 Mio. Euro gesunken wäre.

4.3 Tilgung 2022 - weitere Negativbuchung auf dem Kontrollkonto wahrscheinlich

Bei der Aufstellung des Haushalts für 2022 stand einer konjunkturell möglichen Kreditaufnahme von gut 5 Mio. Euro⁸ eine Tilgungsverpflichtung aus finanziellen Transaktionen von knapp 22 Mio. Euro⁹ gegenüber. Im Ergebnis bestand somit (ex-ante) die Verpflichtung, 16 Mio. Euro zu tilgen.

Tatsächlich hat das Land im Staatshaushaltsplan 2022 die Tilgung haushaltsmäßiger Schulden von 958 Mio. Euro veranschlagt und im Haushaltsvollzug realisiert. Der die 16 Mio. Euro überschießende Betrag von 942 Mio. Euro diente als Sondertilgung der in den Jahren 2020/2021 coronabedingt aufgenommenen Notkredite. Die Mittel stammten einerseits aus dem nicht benötigten Beteiligungsfonds (485 Mio. Euro) und andererseits aus allgemeinen Deckungsmitteln des Haushalts 2022, insbesondere aus Steuermehreinnahmen (457 Mio. Euro). Diese Tilgung hat im Ergebnis keine Auswirkung auf das Kontrollkonto des Landes.

Wie hoch die Buchung auf dem Kontrollkonto für 2022 letztlich ausfallen wird, ließ sich zum Redaktionsschluss dieser Denkschrift noch nicht abschließend beziffern. Denn maßgeblich für die zulässige Kreditaufnahme

⁶ Zum Teil Rundungsdifferenzen.

⁷ Quelle: www.statistik.bw.de, Bruttoinlandsprodukt nach Bundesländern, 1. Fortschreibung 2022.

⁸ 5,3 Mio. Euro.

⁹ 21,7 Mio. Euro.

nach der Ex-post-Betrachtung ist die Entwicklung des nominalen Bruttoinlandsprodukts, die erst im Sommer 2023 festgestellt wird.

Jedoch lässt sich aufgrund der vorläufigen Jahreswerte für 2022 bereits jetzt absehen, dass voraussichtlich eine weitere negative Buchung auf dem Kontrollkonto im mittleren dreistelligen Millionenbereich zu erwarten ist.

Die Schwelle von 0,5 Prozent des Bruttoinlandsprodukts, ab der konkrete Auswirkungen auf die zulässige Kreditaufnahme folgen, dürfte nach derzeitiger Datenlage voraussichtlich nicht erreicht werden.

4.4 Ausblick 2023

Der Landeshaushalt für 2023 sieht im Soll (ex-ante) eine Kreditermächtigung von 1.253 Mio. Euro vor. Sie berücksichtigt eine Tilgungsverpflichtung aus finanziellen Transaktionen von 21 Mio. Euro und neue Konjunkturkredite von 1.274 Mio. Euro.

Die Berechnung der Konjunkturkomponente¹⁰ beruht dabei auf der Herbstprojektion 2022 der Bundesregierung. Dort wurde angenommen, dass das gesamtstaatliche Bruttoinlandsprodukt um 75,6 Mrd. Euro hinter dem Produktionspotenzial zurückbleibt und somit eine negative Produktionslücke vorliegt.

Die Konjunkturerwartung der Bundesregierung für 2023 hat sich gegenüber der Erwartung zum Zeitpunkt der Haushaltsaufstellung im Herbst 2022 deutlich aufgehellt. Sofern dieser Trend anhält, dürfte die zulässige Kreditaufnahme nach Abschluss des Haushaltsjahres (ex-post) deutlich geringer ausfallen, als im Haushaltssoll etatisiert.

Das Land hat 2021 einen Kassenüberschuss von 5.227 Mio. Euro ausgewiesen, aus dem ein Rechnungsüberschuss von 4.281 Mio. Euro erwuchs. Im abgelaufenen Haushaltsjahr 2022 stieg der Kassenüberschuss - trotz einer Schuldentilgung von 958 Mio. Euro - auf 6.646 Mio. Euro an.

Wie hoch das Rechnungsergebnis 2022 letztlich ausfallen wird, steht zwar erst im Sommer 2023 - nach der Entscheidung über die Übertragung von Ausgaberesten - fest. Es ist jedoch davon auszugehen, dass ein erheblicher Rechnungsüberschuss aus 2022 verbleiben wird.

4.5 Empfehlung

Der Rechnungshof regt an, auf die für 2023 etatisierte Kreditaufnahme zumindest insoweit zu verzichten, als die verbesserte Konjunkturerwartung zu einer Absenkung der zulässigen Kreditaufnahme führen wird. Andernfalls würde sich der negative Stand des Kontrollkontos weiter erhöhen, auf dessen Ausgleich nach der Landeshaushaltsordnung schon jetzt hinzuwirken ist.

¹⁰ Nominale gesamtstaatliche Produktionslücke x Budgetsemielastizität der Ländergesamtheit x Steueranteil Baden-Württemberg.

Mit dem erwarteten Rechnungsüberschuss 2022 werden weitere Deckungsmittel zur Kompensation einer Kreditaufnahme zur Verfügung stehen.

4.6 Stellungnahme des Ministeriums

Das Finanzministerium verweist bezüglich der vom Rechnungshof geäußerten Kritik an der Notkreditaufnahme 2021 auf seine Stellungnahmen zu den Beiträgen 4 (Schuldenbremse) der Denkschriften 2021 und 2022, wonach alle rechtlichen Voraussetzungen für die Notkreditaufnahme vorgelegen hätten.

Hinsichtlich der für 2022 wahrscheinlichen Negativbuchung auf dem Kontrollkonto weist das Ministerium darauf hin, dass diese nicht auf einer verbesserten (realen) Konjunktorentwicklung beruhe. Der Negativbetrag sei auf die deutlich erhöhte Inflation zurückzuführen.

Das Ministerium merkt zu dem vom Rechnungshof empfohlenen Verzicht auf eine Kreditaufnahme in 2023 an, dass zunächst die weiteren Entwicklungen im Jahresverlauf 2023 abzuwarten seien. Zwar hätten sich die konjunkturellen Aussichten Ende April 2023 verbessert, dennoch blieben die Konjunkturindikatoren aktuell sehr volatil. Die vom Rechnungshof unterstellte verbesserte Konjunkturerwartung sei im weiteren Jahresverlauf keineswegs gesichert.