

Auszug aus

Denkschrift 2024

zur Haushalts- und Wirtschaftsführung
des Landes Baden-Württemberg

Beitrag Nr. 4

Schuldenbremse



Baden-Württemberg

RECHNUNGSHOF

4 Schuldenbremse

Landtagsdrucksache 17/7104

Das Kontrollkonto zur Schuldenbremse hatte zum Jahresende 2022 einen negativen Stand. Für 2023 ist eine weitere Minusbuchung zu erwarten. Der Rechnungshof empfiehlt, einen weiteren Anstieg des negativen Saldos des Kontrollkontos zu vermeiden.

4.1 Ausgangslage

Zum 1. Januar 2020 hat Baden-Württemberg die Schuldenbremse in das Landesrecht übernommen. Sie soll ein strukturelles Ansteigen der Landesschulden verhindern und trägt so dazu bei, die finanzielle Handlungsfähigkeit des Landes zu sichern.

Das aus dem Grundgesetz abgeleitete und in der Landesverfassung sowie der Landeshaushaltsordnung (LHO) verankerte Regelwerk sieht grundsätzlich ein Verbot der Aufnahme neuer Schulden vor.

Bei schwacher Konjunktur sind neue Kredite nach einer festgelegten Berechnungssystematik jedoch zulässig. In konjunkturell guten Phasen wiederum sind Schulden - ebenso regelbasiert - zu tilgen. Die Konjunkturbereinigung muss im Auf- und Abschwung symmetrisch erfolgen. Strukturell dürfen die Schulden des Landes nicht steigen.

Bestimmte finanzielle Transaktionen können darüber hinaus die zulässige Kreditaufnahme beeinflussen. Ausgaben für den Erwerb von Beteiligungen, Darlehensvergaben und Ähnliches erhöhen die zulässige Kreditaufnahme bzw. verringern eine Tilgungsverpflichtung. Spiegelbildliche Geschäfte wie Beteiligungsveräußerungen und Darlehensrückzahlungen von Dritten wirken sich umgekehrt aus.

Bei außergewöhnlichen Notsituationen und Naturkatastrophen sind darüber hinaus unter bestimmten Voraussetzungen neue Schulden möglich. Solche sind mit einem Tilgungsplan zu verbinden.

Der Landtag von Baden-Württemberg hatte die Corona-Pandemie 2020 und 2021 als Naturkatastrophe im Sinne der Schuldenbremse festgestellt und sogenannte Notkredite bewilligt. Die planmäßige Tilgung dieser Kredite beginnt in 2024 mit jährlich 326 Mio. Euro. In 2022 hat das Land bereits eine Sondertilgung von 942 Mio. Euro geleistet und damit den auf 25 Jahre ausgelegten Tilgungszeitraum verkürzt.

4.2 Zulässige Kreditaufnahme und Etatansatz

Das Finanzministerium ermittelt im Rahmen der Haushaltsaufstellung und bei Nachträgen jeweils die nach der Schuldenbremse zulässige Kreditaufnahme¹ bzw. die Tilgungsverpflichtung (Ex-ante-Betrachtung).

Die Berechnung ist Grundlage für einen möglichen Etatansatz im Bereich der Verschuldung. Die rechnerisch zulässige Kreditaufnahme stellt dabei den maximal erlaubten Betrag an

¹ Gilt - soweit nicht anders ausgeführt - auch für Tilgungsverpflichtungen.

neuen Schulden dar. Eine nach dieser Berechnung ermittelte Tilgungsverpflichtung bezeichnet die Mindesttilgung für das entsprechende Haushaltsjahr. Die Entscheidung, über welchen Betrag Kreditermächtigungen bzw. Tilgungsverpflichtungen ausgebracht werden, trifft letztlich der Haushaltsgesetzgeber.

Tabelle 4-1 stellt die zulässige Kreditaufnahme nach der Ex-ante-Betrachtung dem jeweiligen Etatansatz gegenüber.

Tabelle 4-1: Zulässige Kreditaufnahme und Etatansatz (in Mio. Euro)^{2 3}

	2020	2021	2022	2023	2024	Summe
Zulässige Kreditaufnahme (ex ante)	11.101,4	3.693,2	-16,4	1.252,8	-192,9	15.838,1
Davon Konjunkturkomponente	3.888,9	2.773,6	5,3	1.273,5	153,3	8.094,5
Ausnahmekomponente	7.198,0	941,7	0,0	0,0	-325,6	7.814,1
Finanztransaktionskomponente	14,5	-22,1	-21,7	-20,6	-20,6	-70,6
Etatansatz	10.969,4	3.693,2	-958,4	1.252,8	-192,9	14.764,1

In 2020 blieb der Etatansatz um 132 Mio. Euro hinter der rechnerisch zulässigen Kreditaufnahme zurück. Damit wurde der negative Stand des Kontrollkontos aus der Übergangsregelung zur Schuldenbremse teilweise ausgeglichen.⁴

2022 betrug die rechnerische Tilgungsverpflichtung 16 Mio. Euro. Tatsächlich wurde eine Tilgung von 958 Mio. Euro etatisiert und im Ist vollzogen.

Seit Inkrafttreten der Schuldenbremse 2020 betrug die zulässige Kreditaufnahme bis einschließlich 2024 ex-ante insgesamt 15,8 Mrd. Euro. Mit 8,1 Mrd. Euro entfielen 51 Prozent aller zulässigen Kredite auf konjunkturelle Schwankungen. Zwischen 2020 und 2024 wurden per saldo 14,8 Mrd. Euro an neuen Krediten im Landeshaushalt etatisiert.

4.3 Kontrollkonto

Die Schuldenbremse ist bei der Aufstellung des Haushalts im Soll zu beachten.

Um sicherzustellen, dass die Schuldenbremse auch im Haushaltsvollzug mit sich dynamisch verändernden Parametern wirkt, hat der Gesetzgeber vorgesehen, die zulässige Kreditaufnahme nach Ablauf des Haushaltsjahres in einer Rückschau erneut zu ermitteln. Diese Ex-post-Betrachtung berücksichtigt die tatsächliche wirtschaftliche Entwicklung und die real getätigten finanziellen Transaktionen innerhalb des Haushaltsjahres.

² Minusbeträge entsprechen einer Tilgungsverpflichtung.

³ Quellen: Berechnung der zulässigen Kreditaufnahme nach dem jeweiligen Haushaltsplanentwurf.

⁴ Der negative Stand des Kontrollkontos betrug -176 Mio. Euro zum 31. Dezember 2019. Zum vollständigen Ausgleich nahm das Finanzministerium im Ist weitere 43,5 Mio. Euro Kredite nicht auf, obgleich es dazu per Staatshaushaltsgesetz 2022 ermächtigt war.

Weicht nach Abschluss des Jahres⁵ die haushaltsmäßige Kreditaufnahme von der nach der Ex-post-Betrachtung zulässigen Kreditaufnahme ab, ist der Differenzbetrag auf ein Kontrollkonto zu buchen.

Wurden tatsächlich weniger Kredite aufgenommen als nach der Ex-post-Berechnung zulässig, erhält die Buchung ein positives Vorzeichen.⁶ Im anderen Fall erfolgt eine negative Buchung. Das Kontrollkonto wird jährlich abgeschlossen und in der Landeshaushaltsrechnung dargestellt.

Bei einem negativen Stand ist gemäß § 18 Absatz 7 LHO auf den Ausgleich des Kontrollkontos hinzuwirken.

Tabelle 4-2 stellt die zulässige der tatsächlichen Kreditaufnahme und den Buchungen auf dem Kontrollkonto gegenüber.

Tabelle 4-2: Kreditaufnahme und Kontrollkonto (in Mio. Euro)⁷

	2020	2021	2022	Summe
Zulässige Kreditaufnahme (ex post)	10.780,0	2.520,9	-1.416,4	11.884,5
Davon Konjunkturkomponente	3.571,2	1.603,2	-454,0	4.720,4
Ausnahmekomponente	7.198,0	941,7	-942,0	7.197,7
Finanztransaktionskomponente	10,8	-24,1	-20,3	-33,6
Tatsächliche (haushaltsmäßige) Kreditaufnahme	10.925,8	3.693,2	-958,4	13.660,6
Buchung Kontrollkonto	-145,9	-1.172,3	-458,0	-1.776,2
Stand Kontrollkonto zum Jahresende	-145,9	-1.318,2	-1.776,2	

Seit 2020 ist der Stand des Kontrollkontos durchgehend negativ.

Überschreitet das Kontrollkonto einen negativen Stand von 0,5 Prozent des nominalen Bruttoinlandsproduktes des Landes, sinkt gemäß LHO automatisch die zulässige Kreditaufnahme bzw. erhöht sich die Tilgungsverpflichtung für das nächste Planaufstellungsverfahren.⁸ Für 2022 beträgt die 0,5 Prozent-Grenze minus 2.864 Mio. Euro.

Im Ergebnis hat der Stand des Kontrollkontos von minus 1.776 Mio. Euro Ende 2022 damit noch keine negativen Auswirkungen auf die zulässige Kreditaufnahme des neu aufzustellenden Doppelhaushalts 2025/2026.

⁵ Gemäß *Kompendium des Stabilitätsrates zur Überwachung der Einhaltung der Schuldenbremse* auf Basis der BIP-Revision im August des Folgejahres.

⁶ Gleiches gilt, wenn im Falle einer Tilgungsverpflichtung mehr getilgt wurde als erforderlich.

⁷ Zum Teil Rundungsdifferenzen.

⁸ Dies gilt gemäß § 18 Absatz 7 LHO nur in Jahren mit positiver Veränderung der Produktionslücke.

4.4 Schuldenbremse im Haushaltsvollzug 2023

Die zulässige Kreditaufnahme lag für 2023 nach der Ex-ante-Betrachtung bei 1.253 Mio. Euro. Dieser Betrag wurde im Staatshaushaltsgesetz 2023 etatisiert und im Haushaltsvollzug trotz Bedenken des Rechnungshofs⁹ voll aufgenommen.

Die endgültigen Haushaltsergebnisse für 2023 werden zwar erst im August 2024 feststehen. Es zeichnet sich allerdings schon jetzt ab, dass die konjunkturelle Entwicklung im Haushaltsjahr 2023 positiver war als noch zum Zeitpunkt der Haushaltsaufstellung angenommen.

Nach Berechnungen auf Basis vorläufiger Zahlen dürfte die zulässige Kreditaufnahme ex-post für 2023 im mittleren dreistelligen Millionenbereich liegen. Eine weitere Negativbuchung auf dem Kontrollkonto über die Differenz aus zulässiger und tatsächlicher Kreditaufnahme ist daher zu erwarten.

4.5 Urteil des Bundesverfassungsgerichts und Rechtsgutachten

Das Bundesverfassungsgericht hat mit seinem Urteil¹⁰ zum 2. Nachtragshaushalt 2021 des Bundes die grundgesetzlichen Vorgaben im Umgang mit der Schuldenbremse konkretisiert. Es hat über den Wortlaut der gesetzlichen Regelung hinaus insbesondere Leitlinien

1. zur Feststellung einer Naturkatastrophe oder außergewöhnlichen Notsituation,
2. zur notlagenbedingten Kreditaufnahme und
3. zur Verwendung von Notkrediten innerhalb eines Haushaltsjahres

gezogen.

Das Urteil strahlt über den Bundeshaushalt hinaus und entfaltet weitreichende Wirkungen für die Haushaltsaufstellung und den Haushaltsvollzug der Länder.

Baden-Württemberg hat in einem Rechtsgutachten die Verfassungskonformität der eigenen Haushaltspraxis untersuchen lassen. Gegenstand war insbesondere auch die überjährige Bereitstellung von Notkrediten über die Rücklage für Haushaltsrisiken im Kontext der Pandemie.

Im Ergebnis kommt der Gutachter zu der Einschätzung, dass die Haushalte 2020 und 2021 zwar verfassungswidrig, aber - vorbehaltlich einer verfassungsgerichtlichen Überprüfung - aller Wahrscheinlichkeit nach nicht nichtig waren. Insofern ergeben sich keine negativen Auswirkungen auf den aktuellen Haushalt des Landes.

Die Einschätzung des Gutachters zur Haushaltspraxis in Baden-Württemberg insgesamt und die daraus gezogenen Schlüsse sind für den Rechnungshof nachvollziehbar.

4.6 Fazit

Die landesrechtliche Schuldenbremse ermöglicht es Baden-Württemberg, den Haushalt in bestimmten Situationen mit Krediten auszugleichen.

⁹ Vergleiche Denkschrift 2023, Beitrag 4 - Schuldenbremse, Landtagsdrucksache 17/5104 und die entsprechende parlamentarische Behandlung.

¹⁰ BVerfG; Urteil vom 15. November 2023; 2 BvF 1/22.

Seitdem die Schuldenbremse eingeführt wurde, hat sich die konjunkturelle Entwicklung im Jahresverlauf jeweils positiver dargestellt als noch zum Zeitpunkt des Haushaltsbeschlusses angenommen.

In allen Jahren war die Aufnahme konjunktureller Kredite ex-ante zulässig und Haushaltspraxis. Nach der Ex-post-Betrachtung hätten 2022 konjunkturell Kredite getilgt werden müssen.

Die gegenüber der Haushaltsplanung insgesamt positiver verlaufende Konjunktur führte zu einem deutlich negativen Stand des Kontrollkontos Ende 2022. Für 2023 ist eine weitere Negativbuchung zu erwarten.

Die Landesregierung ist verpflichtet, bei einem negativen Stand des Kontrollkontos auf dessen Ausgleich hinzuwirken. Der Rechnungshof empfiehlt, den negativen Saldo des Kontrollkontos jedenfalls nicht weiter ansteigen zu lassen.