

Auszug aus

Denkschrift 2016

zur Haushalts- und Wirtschaftsführung
des Landes Baden-Württemberg

Beitrag Nr. 5

Schuldenbremse in die Landesverfassung



Baden-Württemberg

RECHNUNGSHOF

Schuldenbremse in die Landesverfassung

Das durch das Grundgesetz vorgegebene grundsätzliche Verschuldungsverbot ist zeitnah in der Landesverfassung zu verankern. Darin sollten auch eine erlaubte symmetrische Konjunkturkomponente und eine Ausnahmeregelung für Naturkatastrophen oder außergewöhnliche Notsituationen geregelt werden. Die Ausgestaltung der Schuldenbremse wäre in einem Ausführungsgesetz hinreichend zu konkretisieren.

1 Ausgangslage

1.1 Grundgesetz

Das Grundgesetz schreibt den Ländern vor, ihre Haushalte spätestens ab 2020 grundsätzlich ohne Einnahmen aus Krediten auszugleichen. Diese Regelung gilt unmittelbar. Eine eigene Regelungskompetenz haben die Länder allerdings für zwei Tatbestände. Sie können zum einen entscheiden, ob sie eine Regelung für eine symmetrisch ausgestaltete Konjunkturkomponente treffen. Zum anderen ist eine Ausnahmeregelung für Naturkatastrophen oder außergewöhnliche Notsituationen, die sich der Kontrolle des Staates entziehen und dessen Finanzlage erheblich beeinträchtigen, möglich.

1.2 Derzeitiger Stand in Baden-Württemberg

Der Rechnungshof hatte bereits in den Denkschriften 2006 und 2008 gefordert, ein Verschuldungsverbot in der Landesverfassung zu verankern. In der Denkschrift 2012 (Beitrag Nr. 6) wurde diese Forderung erneuert.

In der abgelaufenen 15. Wahlperiode kam es trotz mehrerer Initiativen zu keiner Änderung der Landesverfassung.

Geändert wurde allerdings die Landeshaushaltsordnung. In § 18 Landeshaushaltsordnung wurde das grundsätzliche Neuverschuldungsverbot - Absatz 1 - sowie die Ausnahmeregelung für Naturkatastrophen oder außergewöhnliche Notsituationen - Absatz 6 - verankert.

Das grundsätzliche Neuverschuldungsverbot gilt allerdings in Baden-Württemberg für einen Übergangszeitraum bis einschließlich 2019 (noch) nicht. Vielmehr wurde durch die Absätze 2 bis 5 und eine hierzu ergangene Verordnung ein Stufenplan zum Abbau der Neuverschuldung festgelegt. Ausgehend vom haushaltswirtschaftlichen Handlungsbedarf 2013 von 2,5 Mrd. Euro verringert sich die jährlich zulässige Neuverschuldung in gleichmäßigen Schritten bis 2019. Die jeweils festgelegten Werte werden mittels einer Steuerschwankungs- und einer Finanztransaktionskomponente modifiziert. Weicht die tatsächliche Kreditaufnahme von der zulässigen Kreditaufnahme ab, werden die Abweichungen auf einem Kontrollkonto erfasst. Die Steuerschwankungskomponente wird über ein sogenanntes Trendsteuereinnahmen-Modell ermittelt.

Der Rechnungshof hat das Modell in der Denkschrift 2015 (Beitrag Nr. 3) näher dargestellt.

Nach dem Finanzplan 2015 bis 2020 des Landes Baden-Württemberg (siehe Beitrag Nr. 4) führt dieses Modell rechnerisch dazu, dass bereits in 2019 keine Nettokreditaufnahme mehr erfolgen darf, sondern vielmehr 320 Mio. Euro getilgt werden müssen. Im Jahr 2020 - für welches § 18 Absätze 2 bis 5 Landeshaushaltsordnung formal nicht mehr gelten - liegt die rechnerische Tilgung sogar bei 650 Mio. Euro. Die nach der Steuerschätzung vom Mai 2016 weiter steigenden Steuereinnahmen des Landes können dazu führen, dass schon 2017 und 2018 keine Nettokreditaufnahmen mehr zulässig sein werden (siehe Beitrag Nr. 4, Punkt 5).

Der Koalitionsvertrag für die 16. Wahlperiode sieht eine Aufnahme der Schuldenbremse in die Landesverfassung vor. Hierfür bedarf es einer verfassungsändernden Mehrheit.

2 Ausgestaltung der Schuldenbremse

2.1 Verankerung einer Schuldenbremse in der Verfassung anderer Länder

Die überwiegende Zahl der Länder hat auf der Basis des Grundgesetzes bereits landesrechtliche Regelungen zur Ausgestaltung der Schuldenbremse getroffen.

Acht Länder¹ haben die Schuldenbremse bislang in die jeweilige Landesverfassung aufgenommen. Sie haben hierbei durchweg eine symmetrische Konjunkturkomponente und eine Ausnahmebestimmung für Naturkatastrophen oder außergewöhnliche Notsituationen in ihrer Verfassung verankert.

Der Detaillierungsgrad dieser Verfassungsregelungen ist allerdings sehr unterschiedlich. Er reicht von einer dem Wortlaut des Grundgesetzes weitgehend gleichen und damit nur die Grundsätze festlegenden Regelung² bis hin zur Festlegung einer konkreten Methode einer symmetrischen Konjunkturkomponente³. Zum Teil wurde eine bestimmte parlamentarische Mehrheit festgelegt, um die Ausnahmeregelung⁴ in Anspruch nehmen zu können.

2.2 Methoden zur Ermittlung der Konjunkturkomponente

Die Länder können regeln, dass die Auswirkungen einer von der Normallage abweichenden konjunkturellen Entwicklung im Auf- und Abschwing symmetrisch berücksichtigt werden.

¹ Bayern, Bremen, Hamburg, Hessen, Mecklenburg-Vorpommern, Rheinland-Pfalz, Sachsen, Schleswig-Holstein.

² Artikel 82 der Bayerischen Verfassung in der ab 01.01.2020 geltenden Fassung.

³ Artikel 95 der Sächsischen Verfassung mit Festschreibung des sogenannten Referenzwert-Modells.

⁴ Artikel 72 der Verfassung der Freien und Hansestadt Hamburg in der ab 01.01.2020 geltenden Fassung.

Der Bund bedient sich des sogenannten EU-Modells, wie es im Rahmen der Haushaltsüberwachung auf europäischer Ebene angewendet wird.

Dieses Modell wird auf Basis entsprechender Verwaltungsvereinbarungen auch dafür eingesetzt, um bis 2020 bei den Ländern, die Konsolidierungshilfen vom Bund erhalten⁵, das jährliche Defizit in einen konjunkturellen und in den abzubauenen strukturellen Teil aufzuteilen.

In den Ländern haben sich neben dem EU-Modell zwei weitere Grundmodelle zur Ermittlung der Konjunkturkomponenten etabliert.

2.2.1 EU-Modell

Dargestellt wird das mit den Konsolidierungshilfsländern in den entsprechenden Verwaltungsvereinbarungen festgelegte Modell.

Ausgangspunkt des EU-Modells ist die sogenannte Produktionslücke auf gesamtstaatlicher Ebene. Diese ergibt sich aus einem Vergleich des für das zu planende Haushaltsjahr angenommenen Bruttoinlandsprodukts mit demjenigen, das sich bei einer Normalauslastung des Produktionspotenzials ergäbe.

Der sich hierbei ergebende - positive oder negative - nominale Differenzbetrag wird als Produktionslücke bezeichnet. Diese wird mit einem Faktor - der Budgetsensitivität - multipliziert. Dabei handelt es sich um den unterstellten Einfluss der Lücke auf die Steuereinnahmeseite der Länderhaushalte. Ergebnis ist die nominale Konjunkturkomponente der Ländergesamtheit in Euro. Ist sie negativ, dürfen die Länder insgesamt neue Kredite aufnehmen. Ist sie positiv, müssen die Länder Kredite tilgen oder Rücklagen bilden.

Diese Konjunkturkomponente wird dann auf Basis der jeweiligen Steuereinnahmequote eines Landes auf die Länder verteilt. Daraus ergibt sich die negative oder positive Ex-ante-Konjunkturkomponente für die Haushaltsplanerstellung des Landes.

Nach Abschluss des Haushaltsjahres wird die Ex-ante-Konjunkturkomponente mit der Differenz zwischen den geschätzten und den Ist-Steuereinnahmen addiert. Als Ergebnis erhält man die Ex-post-Konjunkturkomponente.

2.2.2 Trendsteuereinnahmen-Modell

2.2.2.1 Grundzüge

Dieses Modell knüpft an die Steuereinnahmen des Landes an.

Zunächst wird die konjunkturelle Normallage anhand der Steuereinnahmen eines bestimmten Jahres definiert. Die so festgelegten Steuereinnahmen bilden für dieses Jahr die Trendsteuereinnahmen.

⁵ Berlin, Bremen, Saarland, Sachsen-Anhalt, Schleswig-Holstein.

Die Trendsteuereinnahmen der Folgejahre werden ermittelt, indem man diejenigen des jeweiligen Vorjahres mit dem Durchschnitt der jährlichen Steuerwachstumsraten eines bestimmten rollierenden Zeitraums multipliziert.

Bei der Haushaltsplanaufstellung wird eine Abweichung von der konjunkturellen Normallage nach oben oder unten dadurch ermittelt, dass die Trendsteuereinnahmen für das zu planende Haushaltsjahr mit den für dieses Jahr geschätzten Steuereinnahmen verglichen werden.

Liegen die geschätzten Einnahmen unter den Trendsteuereinnahmen, eröffnet dies die Möglichkeit einer Nettokreditaufnahme. Eine Abweichung nach oben führt zu einer Nettotilgung oder zur Bildung von Rücklagen. Rücklagen können in konjunkturellen Abschwungphasen genutzt werden, um eine Nettokreditaufnahme zu vermeiden.

2.2.2.2 Beispiele aus den Ländern

Dieses Modell findet derzeit in Baden-Württemberg Anwendung, allerdings als Übergangsregelung bis 2019. Nach § 18 Absatz 2 Landeshaushaltsordnung ist die Neuverschuldung beginnend ab 2013 schrittweise abzubauen. Hierfür wurden in der Verordnung zu § 18 Landeshaushaltsordnung für die Jahre 2013 bis 2019 jeweils Höchstgrenzen der zulässigen Neuverschuldung als Basiswert festgelegt. Das Trendsteuereinnahmen-Modell dient bis 2019 dazu, diese Basiswerte entsprechend der konjunkturellen Entwicklung zu modifizieren.

Als Ausgangswert des Modells wurden die Ist-Nettosteuerereinnahmen des Jahres 2011 als Trendsteuereinnahmen für 2011 festgelegt. Die jährliche Fortschreibungsrate ergibt sich aus dem Durchschnitt der Änderungsraten der jeweils vergangenen 30 Jahre.

Auch Rheinland-Pfalz ermittelt die Konjunkturkomponente auf Basis des Trendsteuereinnahmen-Modells. Dort wurden für den Beginn die Werte der Trendsteuereinnahmen⁶ zunächst für die Jahre 2011 bis 2015 jeweils betragsmäßig festgelegt. Die Fortschreibungsrate ist der Durchschnitt der Wachstumsraten eines Zeitraums von jeweils acht Jahren.

2.2.3 Referenzwert-Modell

2.2.3.1 Grundmodell

In diesem Modell werden die für das zu planende Haushaltsjahr erwarteten Steuereinnahmen einem Referenzwert gegenübergestellt. Der Referenzwert definiert dabei die konjunkturelle Normallage.

Er wird aus dem Durchschnitt der jährlichen Steuereinnahmen einer bestimmten Zahl von Vorjahren ermittelt.

⁶ In Rheinland-Pfalz „strukturelle Steuereinnahmen“ genannt.

Weichen die für das zu planende Haushaltsjahr erwarteten Steuereinnahmen von diesem Referenzwert nach unten ab, wird dies als Ausdruck eines konjunkturellen Abschwungs definiert. Dies ermächtigt zur Aufnahme von Krediten.

Schwieriger verhält es sich bei einer Abweichung nach oben. Eine Solche dürfte der Regelfall sein. Die Steuereinnahmen sind in der Vergangenheit auch in konjunkturell schwächeren Phasen gestiegen und nur in wirklich krisenhaften Zeiten real gesunken. Man kann somit Steuereinnahmen, die den Referenzwert überschreiten, nicht ohne Weiteres vollumfänglich als konjunkturbedingt definieren und sie einer Rücklage oder der Schuldentilgung zuführen.

2.2.3.2 Beispiele aus den Ländern

Das Referenzwert-Modell wird derzeit in unterschiedlichen Ausprägungen in Sachsen und Thüringen angewendet.

In Sachsen ist eine konjunkturell bedingte Kreditaufnahme nur dann zulässig, wenn die Steuereinnahmen um 3 Prozent unter den durchschnittlichen Steuereinnahmen der vergangenen vier Jahre liegen. Das Jahr, für welches der Haushalt aufgestellt wird, bleibt bei der Berechnung des Referenzwerts außen vor. Mögliche neue Kredite sind begrenzt auf den Unterschiedsbetrag zwischen den Steuereinnahmen und 99 Prozent des Referenzwerts. Sie sind innerhalb von acht Jahren zu tilgen.

In Thüringen reicht für eine Kreditaufnahme eine bloße Abweichung der Steuereinnahmen vom Referenzwert nach unten, ohne prozentuale Schranke, aus. Die Kredite sind innerhalb von fünf Jahren zurückzuführen. Der Referenzwert wird aus dem Durchschnitt der Steuereinnahmen der letzten drei kassenmäßig abgeschlossenen Jahre gebildet.

Eine feste rechnerische Regel über den Umgang mit Steuereinnahmen, die über dem Referenzwert liegen, haben beide Länder nicht.

2.2.4 Übergreifende Fragestellungen bei allen drei Modellen

Alle drei Modelle zur Ermittlung der Konjunkturkomponente können in vielfältiger Weise variiert werden. So kann z. B. beim Referenzwert-Modell und dem Trendsteuereinnahmen-Modell über die Länge des Vergleichszeitraums auf das Volumen zulässiger Kredite Einfluss genommen werden.

Eine relevante Frage ist auch, wie mit Steuerrechtsänderungen umzugehen ist. Bei der bis 2019 für Baden-Württemberg geltenden Übergangslösung werden diese nicht berücksichtigt. Aufgrund des langen Vergleichszeitraums für die Steuereinnahmen von 30 Jahren und aufgrund des Zwecks der Übergangsregelung erscheint dies sachgerecht. Im Regelwerk von Rheinland-Pfalz werden Steuerrechtsänderungen berücksichtigt, ebenso im EU-Modell bei den Konsolidierungshilfsländern.

In allen Modellen muss entschieden werden, wie Abweichungen zwischen der Ex-ante- (ermittelter Wert bei der Haushaltsplanaufstellung) und der Ex-

post-Betrachtung (tatsächlicher Wert nach Abschluss des Haushaltsjahres) behandelt werden sollen.

2.3 Weitere Fragestellungen bei einer dauerhaften Schuldenbremse

Darüber hinaus sind bei der endgültigen Ausgestaltung der Schuldenbremse in Baden-Württemberg jedenfalls folgende Aspekte zu beachten:

- Die endgültige Regelung einer Finanztransaktionskomponente. Eine solche ist derzeit in § 18 Absatz 4 Landeshaushaltsordnung nur vorläufig festgelegt.
- Die endgültige Regelung des Umgangs mit nicht verbrauchten Kreditermächtigungen aus Vorjahren als Einnahmereste. Diese ist in § 18 Absatz 2 Satz 3 Landeshaushaltsordnung bislang ausdrücklich nur für die Phase des Abbaus der Neuverschuldung bis 2019 geregelt.
- Die Behandlung von Überschüssen aus den Vorjahren. Es sollte geprüft werden, ob Überschüsse aus den Vorjahren in ein Konjunkturbereinigungsverfahren einfließen und wie sie im Staatshaushaltsplan und in der Haushaltsrechnung dargestellt werden (siehe Beitrag Nr. 3).
- Der Umgang mit bislang verlagerten Verpflichtungen, namentlich Vorfinanzierungen durch die Finanzierungsgesellschaft für öffentliche Vorhaben des Landes Baden-Württemberg mbH.
- Der Umgang mit dem Kontrollkonto⁷, das im Rahmen der Übergangsregelung nach § 18 Absatz 5 Landeshaushaltsordnung gebildet wurde. Nach Abschluss des Jahres 2015 weist dieses Konto einen positiven Saldo von rund 771 Mio. Euro auf.

3 Empfehlungen

3.1 Schuldenbremse in der Landesverfassung verankern

Die Notwendigkeit, die wesentlichen Grundsätze der Schuldenbremse in der Landesverfassung zu verankern, steht für den Rechnungshof außer Frage. Nur wenn die Schuldenbremse in der Landesverfassung geregelt ist, kann ihre Einhaltung in einem Normenkontrollverfahren durch den Verfassungsgerichtshof überprüft werden.

Bereits bei der parlamentarischen Behandlung der derzeitigen Übergangsregelung in der Landeshaushaltsordnung wurde eine spätere Verankerung der Schuldenbremse in der Landesverfassung nicht ausgeschlossen. Man sah die Möglichkeit, bei der späteren Implementierung einer symmetrischen Konjunkturkomponente auf Erfahrungen des Bundes und der anderen Länder zurückgreifen zu können.

Zu einer Verfassungsregelung gehört aus Sicht des Rechnungshofs

⁷ Siehe Denkschrift 2015, Beitrag Nr. 3.

- das grundsätzliche Verbot der Neuverschuldung,
- die Möglichkeit einer im Auf- und Abschwung symmetrischen Konjunkturkomponente und
- eine Ausnahmeregelung für Naturkatastrophen oder ähnliche, sich der Kontrolle des Landes entziehende und dessen Finanzlage erheblich beeinträchtigende außergewöhnliche Notsituationen, nebst Tilgungsplan.

Überlegenswert ist zudem eine qualifizierte parlamentarische Mehrheit für die Inanspruchnahme der Ausnahmeregelung aufzunehmen.

Die Modalitäten einer Konjunktur- und Finanztransaktionskomponente können auf Ebene des einfachen Gesetzes geregelt werden. Der Gesetzgeber sollte dann allerdings alle wesentlichen Bestimmungen selbst treffen und diese nicht auf die Landesregierung als Verordnungsgeber delegieren. Soweit Einzelheiten in einer Rechtsverordnung geregelt werden, sollte diese der Zustimmung des Landtags unterliegen.

3.2 Konjunkturbereinigungsverfahren einführen

Bei der parlamentarischen Beratung des derzeitigen, als Übergangslösung ausgestalteten Trendsteuereinnahmen-Modells in § 18 Absatz 3 Landeshaushaltsordnung hatte sich der Rechnungshof 2012 dahingehend geäußert, dass auf Landesebene ein Trendsteuereinnahmen-Modell besser handhabbar sei, als das Konjunkturbereinigungsverfahren des Bundes⁸.

Zwar wäre grundsätzlich wünschenswert, wenn es über die 16 Länder hinweg gleichlaufende Bestimmungen gäbe. Nach der bisher schon unterschiedlichen Entwicklung ist dies aber nicht zu erwarten. Somit ist künftig nicht auszuschließen, dass ein Land bei gleicher konjunktureller Entwicklung neue Kredite aufnehmen darf und das andere nicht beziehungsweise ein Land tilgen oder Rücklagen bilden muss und das andere nicht.

Zentraler Punkt einer Regelung ist zunächst ihre Symmetrie. Über einen überschaubaren Zeitraum hinweg, den man als Konjunkturzyklus bezeichnen kann, darf sich per Saldo keine dauerhafte Erhöhung des Schuldenstandes ergeben.

Für eine solche Symmetrieeigenschaft gibt es für die bisherigen Modelle in den Ländern allerdings noch keine ausreichend lange Erfahrung.

Ebenso bedeutsam sind Transparenz, Nachvollziehbarkeit und Handhabbarkeit. Insoweit ist das EU-Modell in seinem Ausgangspunkt, also der Berechnung der Produktionslücke aus der Differenz des prognostizierten Bruttoinlandsprodukts und des geschätzten Produktionskapitals, nicht einfach nachvollziehbar.

⁸ Landtagsdrucksache 15/2617, Seite 8.

3.3 Neuregelung für die Schuldenbremse zeitnah angehen

Eine dauerhaft geltende Schuldenbremse sollte aus Sicht des Rechnungshofs frühzeitig inhaltlich ausgestaltet und in der Landesverfassung verankert werden.

Spätestens 2019 müsste die Schuldenbremse für das Verfahren zur Aufstellung des Staatshaushaltsplans 2020 in der Landesverfassung verankert sein.