

Auszug aus

# Denkschrift 2019

zur Haushalts- und Wirtschaftsführung  
des Landes Baden-Württemberg

Beitrag Nr. 4  
Schuldenbremse



**Baden-Württemberg**

RECHNUNGSHOF

## Schuldenbremse

**Im Doppelhaushalt 2018/2019 sind insgesamt 5,9 Mrd. Euro etatisiert, um implizite und explizite Schulden zu tilgen. In 2018 wurden der zur Tilgung impliziter Schulden gebildeten Rücklage 1.299 Mio. Euro entnommen. Davon waren 232 Mio. Euro für den Abbau des Sanierungsstaus im Landesvermögen vorgesehen.**

### 1 Ausgangslage

Ab dem Jahr 2020 gilt die Schuldenbremse nach Artikel 109 Absatz 3 Grundgesetz verbindlich für die Länder. Die Haushalte sind dann grundsätzlich ohne Einnahmen aus Krediten auszugleichen.

Baden-Württemberg hat seit 2013 für eine Übergangszeit bis einschließlich 2019 eine Ausnahmeregelung in § 18 Landeshaushaltsordnung und einer zugehörigen Rechtsverordnung (VO zu § 18 Landeshaushaltsordnung) normiert. Ausgehend von einem haushaltswirtschaftlichen Handlungsbedarf von 2,5 Mrd. Euro in 2013 sollte die Neuverschuldung danach schrittweise abgebaut werden. Bis 2019 waren weitere Kreditaufnahmen - unter engen Voraussetzungen - grundsätzlich erlaubt.

Die zulässige Kreditaufnahme errechnet sich dabei aus einem Basiswert, der um die Finanztransaktions- und eine Steuerschwankungskomponente modifiziert wird.

Bei der Steuerschwankungskomponente werden die Nettosteuerereinnahmen mit dem langfristigen Steuereinnahmeniveau verglichen. Liegen die Netto-steuereinnahmen über dem langfristigen Trend, führt dies zu einer Absenkung der zulässigen Kreditaufnahme bis hin zu einer Tilgungsverpflichtung.

Bis 2016 normierte die VO zu § 18 Landeshaushaltsordnung, dass bei einer negativen zulässigen Kreditaufnahme Kreditmarktschulden zu tilgen sind. Nach einer Rechtsänderung 2017 kann diese Tilgungsverpflichtung auch durch den Abbau der impliziten Verschuldung erfolgen. Darunter wird der verdeckte Teil der Landesschulden verstanden, wie etwa der Sanierungsstau im Landesvermögen oder Eventualverbindlichkeiten.

Die Systematik der Schuldenbremse und den Schuldenabbau im Landesvermögen hat der Rechnungshof bereits in den Denkschriften der Jahre 2015 bis 2018 erläutert und teilweise Empfehlungen dazu abgegeben.

### 2 Zulässige Kreditaufnahme, Tilgungsverpflichtung und Kontrollkonto zwischen 2013 und 2017

Die zulässige Kreditaufnahme wird jeweils bei der Haushaltsaufstellung auf Basis der geplanten finanziellen Transaktionen und der erwarteten Steuereinnahmen ermittelt (Ex-ante-Betrachtung).

Im Zeitraum 2013 bis 2016 bestand für das Land nach dieser Berechnung die Möglichkeit, neue Schulden aufzunehmen. Tatsächlich hat das Land

zuletzt 2013 und 2014 neue Kredite in Höhe von insgesamt 3 Mrd. Euro aufgenommen.

Für 2017 ergab die Ex-ante-Berechnung der zulässigen Kreditaufnahme erstmals die Verpflichtung zum Schuldenabbau von 411 Mio. Euro. Im Staatshaushaltsplan 2017 wurden Maßnahmen zum Abbau impliziter Verschuldung in Höhe dieses Betrags etatisiert und vollzogen.

Nach Abschluss des Haushaltsjahres wird die zulässige Kreditaufnahme oder die Tilgungsverpflichtung anhand der konkreten Ist-Werte erneut ermittelt (Ex-post-Betrachtung).

Weicht die Ist-Kreditaufnahme oder Tilgungsleistung von der rechtlich zulässigen Kreditaufnahme nach der Ex-post-Betrachtung ab, ist der Unterschiedsbetrag auf ein Kontrollkonto zu buchen. Ist die tatsächliche Kreditaufnahme höher als die nach Abschluss des Haushaltsjahres zulässige, oder ist die Tilgungsleistung geringer als die Tilgungsverpflichtung, erhält der auf dem Kontrollkonto zu buchende Betrag ein negatives Vorzeichen. Nach der VO zu § 18 Landeshaushaltsordnung ist bei einem negativen Stand des Kontrollkontos auf dessen Ausgleich hinzuwirken.

Die Landesregierung stellt die Berechnung der zulässigen Kreditaufnahme oder der Tilgungsverpflichtung (ex-post) und den Stand des Kontrollkontos jährlich im Abschlussbericht der Haushaltsrechnung des Landes dar.

Tabelle 1 zeigt die zulässige Kreditaufnahme nach der Ex-post-Betrachtung im Zeitraum 2013 bis 2017, die tatsächliche Kreditaufnahme und die Veränderungen des Kontrollkontos.

Tabelle 1: Ex-post-Betrachtung der zulässigen Kreditaufnahme/Tilgungsverpflichtung 2013 bis 2017 (in Mio. Euro)<sup>1</sup>

	2013	2014	2015	2016	2017
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	-1.935,0	-2.279,9
Finanztransaktionskomponente	-12,3	50,4	89,6	82,2	92,2
Zulässige Kreditaufnahme (+) / Tilgungsverpflichtung (-)	+2.274,6	+1.040,9	+466,8	-587,8	-1.238,9
Tatsächliche Nettokreditaufnahme	1.780,2	1.228,2	0,0	0,0	-410,5
Unterschied zwischen zulässiger und tatsächlicher Nettokreditaufnahme	494,4	-187,3	466,8	-587,8	-828,4
Saldo Kontrollkonto am Jahresende	494,4	307,1	773,8	186,0 <sup>2</sup>	-642,3

Nach Abschluss des Haushaltsjahres 2013 startete das Kontrollkonto mit einem positiven Stand von 494 Mio. Euro. Zum Jahresende 2016 war er unter Einbeziehung der Buchungen aus den Vorjahren mit 186 Mio. Euro noch positiv.

In 2017 hat die Landesregierung die Ex-ante-Tilgungsverpflichtung im Haushaltsvollzug durch den Abbau impliziter Verschuldung erfüllt. Aufgrund positiver Steuereinnahmen betrug die zulässige Kreditaufnahme nach der Ex-post-Betrachtung minus 1.239 Mio. Euro. Erstmals 2017 wies das Kontrollkonto am Jahresende einen negativen Stand von 642 Mio. Euro aus. In der Denkschrift 2018 hatte der Rechnungshof auf die Verpflichtung hingewiesen, auf einen Ausgleich des negativen Stands hinzuwirken.

### 3 Tilgungsverpflichtung und Tilgungsmaßnahmen

#### 3.1 Tilgungsverpflichtung 2018 nach der Ex-ante- und Ex-post-Betrachtung

Tabelle 2 stellt die Berechnung der zulässigen Kreditaufnahme 2018 nach der Ex-ante- und der Ex-post-Betrachtung dar.

<sup>1</sup> Wert der Steuerschwankungskomponente 2017 und alle daraus abgeleiteten Werte vorläufig. Die Höhe der Umsatzsteuer-Einnahmen für Flüchtlinge stand zum Zeitpunkt der Aufstellung der Haushaltsrechnung des Landes 2017 noch nicht endgültig fest.

<sup>2</sup> Wert gemäß Abschlussbericht der Haushaltsrechnung des Landes 2017.

Tabelle 2: Tilgungsverpflichtung 2018 bei Aufstellung des Urhaushalts, des Nachtragshaushalts und nach Abschluss des Haushaltsjahres sowie Art der Tilgung (in Mio. Euro)

	Ex-ante-Betrachtung (Urhaushalt)	Ex-ante-Betrachtung (Nachtrag)	Ex-post-Betrachtung
Basiswert	632,5	632,5	632,5
Steuerschwankungskomponente	-2.506,9	-3.240,2	-3.240,6
Finanztransaktionskomponente	137,0	137,0	113,5
Zulässige Kreditaufnahme (+)/ Tilgungsverpflichtung (-)	-1.737,4	-2.470,7	-2.494,6
Tilgung Kreditmarktschulden	250,0	250,0	250,0
Tilgung impliziten Verschuldung	1.487,4	2.607,7	2.607,7
Tilgungen gesamt	1.737,4	2.857,7	2.857,7
Unterschiedsbetrag	0,0	387,0	363,1

Der Basiswert nach der VO zu § 18 Landeshaushaltsordnung lag 2018 bei 632,5 Mio. Euro. Für den Urhaushalt lag der Berechnung der zulässigen Kreditaufnahme die Herbst-Steuerschätzung 2017 zugrunde. Die Ex-ante-Tilgungsverpflichtung betrug im Urhaushalt 1.737 Mio. Euro. An Tilgungsmaßnahmen wurden insgesamt 1.737 Mio. Euro etatisiert. Ein Teil von 250 Mio. Euro sollte durch Kreditmarktschuldentilgung erbracht werden. Damit war beabsichtigt, die haushaltsmäßige Verschuldung des Landes auf 46,0 Mrd. Euro zu senken.

Mit dem Gesetz über die Feststellung eines Nachtrags zum Staatshaushaltsplan für 2018/2019 vom 12. Dezember 2018 wurde die Ex-ante-Tilgungsverpflichtung neu festgelegt. Grundlage für die Berechnung war die nunmehr aktuelle Herbst-Steuerschätzung 2018. In der Folge erhöhte sich die Tilgungsverpflichtung (ex-ante) um 733 Mio. Euro auf 2.471 Mio. Euro.

An Tilgungsmaßnahmen wurden im Nachtrag zum Staatshaushaltsplan 2018/2019 insgesamt 2.858 Mio. Euro für das Jahr 2018 etatisiert. Die Tilgung von Kreditmarktschulden blieb mit 250 Mio. Euro unverändert. Gemeinsam mit der Tilgung der impliziten Verschuldung wurde die Ex-ante-Tilgungsverpflichtung im Nachtrag im Soll um 387 Mio. Euro übererfüllt.

Zum 31. Dezember 2018 betrug die Tilgungsverpflichtung (ex-post) aufgrund der Ist-Ergebnisse des Landeshaushalts 2.495 Mio. Euro. Abzüglich der umgesetzten Tilgungsmaßnahmen von 2.858 Mio. Euro war der Unterschiedsbetrag von 363<sup>3</sup> Mio. Euro auf dem Kontrollkonto gut zu schreiben.

Zum Jahresende 2018 war der Stand des Kontrollkontos mit 279 Mio. Euro weiterhin negativ.

<sup>3</sup> Vorläufiger Wert.

### 3.2 Tilgungsverpflichtung 2019 nach der Ex-ante-Betrachtung

Der Berechnung der Tilgungsverpflichtung (ex-ante) für das Haushaltsjahr 2019 liegen die Ergebnisse der Herbst-Steuerschätzung 2018 zugrunde. Der Basiswert liegt 2019 bei noch 316,3 Mio. Euro. Die Steuerschwankungskomponente liegt bei minus 3.530 Mio. Euro, die Finanztransaktionskomponente bei 139 Mio. Euro. Die Landesregierung hat die Tilgungsverpflichtung für das Haushaltsjahr 2019 zum Zeitpunkt der Aufstellung des Nachtragshaushalts zum Staatshaushaltsplan 2018/2019 mit 3.075 Mio. Euro berechnet.

### 3.3 Tilgungsmaßnahmen im Doppelhaushalt 2018/2019

Tabelle 3 zeigt die in 2018 bereits umgesetzten und die für 2019 im Haushalt etatisierten Finanzmaßnahmen zur Tilgung der Landesverschuldung.

Tabelle 3: Umsetzung der Tilgungsverpflichtung im Doppelhaushalt 2018/2019 (in Mio. Euro)

	2018 (umgesetzt)	2019 (etatisiert)	Summe
Tilgung von Kreditmarktschulden	250,0	1.000,0	1.250,0
Zuführung an die Rücklage für Maßnahmen im Sinne von § 1 Absatz 3 der VO zu § 18 Landeshaushaltsordnung	1.726,4	1.659,1	3.385,5
Sonderzuführung an den Versorgungsfonds des Landes	120,0	0,0	120,0
Zuführung an den Kommunalen Sanierungsfonds	267,1	327,5	594,6
Zuschuss für die NECKARPRI GmbH	94,2	94,2	188,4
Zuschuss an die Landesbeteiligungen Baden-Württemberg GmbH zur Tilgung von Kreditmarktschulden	400,0	0,0	400,0
Summe der Tilgungsmaßnahmen	2.857,7	3.080,8	5.938,5

Für den Doppelhaushalt 2018/2019 ist die Tilgung von insgesamt 1.250 Mio. Euro Kreditmarktschulden vorgesehen. Dadurch reduziert sich die haushaltmäßige Verschuldung des Landes zum Jahresende 2019 voraussichtlich auf 45,0 Mrd. Euro.

Der Rücklage für Maßnahmen im Sinne von § 1 Absatz 3 VO zu § 18 Landeshaushaltsordnung (Rücklage VO) werden im Doppelhaushalt insgesamt 3.386 Mio. Euro zugeführt. Bereits die Zuführung gilt nach der Rechtsverordnung als Tilgung impliziter Verschuldung - unabhängig von der geplanten oder tatsächlichen Verwendung der Mittel.

Die Sonderzuführung an den Versorgungsfonds des Landes von 120 Mio. Euro soll dazu dienen, künftige Pensionsausgaben des Landes abzufedern.

Zum 31. Dezember 2018 standen beim Versorgungsfonds des Landes mehr als 3 Mrd. Euro zur Verfügung.

Dem Kommunalen Sanierungsfonds führt das Land 10 Prozent der eigenen Tilgungsverpflichtung zu. Für 2018 und 2019 sind dies insgesamt 595 Mio. Euro.

Die weiteren Tilgungsmaßnahmen betreffen Zuschüsse an die NECKARPRI GmbH und an die Landesbeteiligungen Baden-Württemberg GmbH mit insgesamt 588 Mio. Euro im Doppelhaushalt.

Der Doppelhaushalt 2018/2019 beinhaltet Tilgungsmaßnahmen von insgesamt 5,9 Mrd. Euro.

### **3.4 Abbau des Sanierungsstaus aus Mitteln der Rücklage VO**

Zum 1. Januar 2017 wurde die Zweckbestimmung der bisherigen Rücklage für Sanierungs- und Erhaltungsmaßnahmen in die Rücklage VO verändert. Sie dient seither im Wesentlichen der Finanzierung von Maßnahmen zum Abbau des Sanierungsstaus und dem Abbau von Altkreditemächtigungen. Der Bestand Ende 2016 von 111 Mio. Euro ging in der neuen Rücklage VO auf.

Im Haushaltsjahr 2017 hat die Landesregierung der Rücklage VO 227 Mio. Euro zum Abbau der impliziten Verschuldung zugeführt. Ein Teil von 119 Mio. Euro wurde 2017 wieder entnommen, um konkrete Sanierungsmaßnahmen zu finanzieren (siehe Denkschrift 2018, Beitrag Nr. 4, Schuldenbremse). Darüber hinaus wurden weitere Maßnahmen, welche die Vorjahre betrafen, finanziert. Die Rücklage VO hatte zum Jahresende 2017 einen Bestand von 172 Mio. Euro.

2018 hat die Landesregierung der Rücklage VO 1.726 Mio. Euro zugeführt. Im Gegenzug wurden Mittel zum Abbau der impliziten Verschuldung aus 2017 und 2018 zur Umsetzung konkreter Sanierungsmaßnahmen von den Ressorts abgerufen. Der jeweilige Verwendungszweck für die Sanierungsmittel ist im Nachtrag zum Staatshaushaltsplan 2018/2019 bei Kapitel 1212 Titel 359 05 (Entnahmen aus der Rücklage für Maßnahmen im Sinne des § 1 Absatz 3 der VO zu § 18 Landeshaushaltsordnung) dargestellt.

Tabelle 4 zeigt die durch die Ressorts 2018 aus der Rücklage VO abgerufenen Mittel, unterteilt nach dem Jahr der Zuführung.

Tabelle 4: Entnahme aus der Rücklage VO in 2018 (in Euro)

Einzelplan	Umsetzung von Sanierungsmitteln aus der Zuführung des Jahres		Summe
	2017	2018	
03 - Ministerium für Inneres, Digitalisierung und Migration	0	3.652.587	3.652.587
04 - Ministerium für Kultus, Jugend und Sport	0	250.000	250.000
05 - Ministerium der Justiz und für Europa	0	675.000	675.000
07 - Ministerium für Wirtschaft, Arbeit und Wohnungsbau	0	96.503	96.503
08 - Ministerium für Ländlichen Raum und Verbraucherschutz	0	818.839	818.839
09 - Ministerium für Soziales und Integration	0	15.950.000	15.950.000
12 - Allgemeine Finanzverwaltung (inklusive 06 - Ministerium für Finanzen)	19.570.000	1.151.501.250	1.171.071.250
<i>Davon Entnahme zum Abbau von Altkreditemächtigungen</i>	0	1.066.280.000	1.066.280.000
13 - Ministerium für Verkehr	2.443.753	80.000.000	82.443.753
14 - Ministerium für Wissenschaft, Forschung und Kunst	0	23.746.300	23.746.300
Summe der Entnahmen	22.013.753	1.276.690.479	1.298.704.232
<i>Nachrichtlich: Summe ohne Entnahme zum Abbau von Altkreditemächtigungen</i>	22.013.753	210.410.479	232.424.232

2018 wurden aus der Rücklage VO insgesamt 1.299 Mio. Euro entnommen. Der größte Einzelbetrag von 1.066 Mio. Euro diente dazu, die nach 2019 zu übertragenden Einnahmereste aus nicht in Anspruch genommenen Kreditemächtigungen zu reduzieren. Die weiteren 232 Mio. Euro waren von den Ressorts vorgesehen, um den Sanierungsstau im Landesvermögen abzubauen. Dabei entfielen 22 Mio. Euro auf die Zuführung aus 2017 und 210 Mio. Euro auf die Zuführung 2018.

Von den 232 Mio. Euro Entnahmen entfielen im Einzelplan 12 - Allgemeine Finanzverwaltung - 101 Mio. Euro auf den Bereich Staatlicher Hochbau (Kapitel 1208 und Kapitel 0615) und 3,3 Mio. Euro auf die Ablösung von Baulasten des Landes an Gebäuden in kirchlicher Nutzung (Kapitel 1209). Die Verteilung der übrigen Entnahmen auf die Einzelpläne kann Tabelle 4 entnommen werden.

Gemäß Landtagsbeschluss vom 21. Februar 2019 berichtet die Landesregierung dem Landtag jährlich über die aus der Rücklage VO finanzierten Sanierungs- und Erhaltungsmaßnahmen sowie die dafür jeweils aufgewen-

deten Mittel. Baumaßnahmen mit Gesamtbaukosten unter 2 Mio. Euro können dabei zusammengefasst werden.

Unabhängig von dieser Berichtspflicht hat der Rechnungshof die Ministerien gebeten darzulegen, für welche konkreten Maßnahmen die Mittel 2018 abgerufen wurden und ob diese vollständig verausgabt wurden.

Für die zehn betroffenen Einzelpläne konnten zum Zeitpunkt der Erstellung dieser Denkschrift sechs Ministerien eine Maßnahmenliste vorlegen. Das Innenministerium (für den Einzelplan 03), das Finanzministerium (für die Einzelpläne 06 und 12) und das Verkehrsministerium (für den Einzelplan 13) konnten die in 2018 abgerufenen Sanierungsmittel noch nicht maßnahmen-scharf zuordnen.

Die Rücklage VO hatte zum 31. Dezember 2018 einen Bestand von 584 Mio. Euro. Der Nachtrag zum Staatshaushaltsplan 2018/2019 sieht für 2019 eine weitere Zuführung von 1.659 Mio. Euro vor. Stand Mai 2019 waren für den Großteil der verfügbaren Mittel bereits Ausgaben beschlossen. Lediglich 52 Mio. Euro des Zuführungsbetrags aus 2019 waren noch nicht belegt.

#### **4 Ausblick**

Ab 2020 gilt die grundgesetzliche Schuldenbremse für Baden-Württemberg verbindlich. Die Diskussion über eine landesrechtliche Regelung der Schuldenbremse war zum Zeitpunkt der Erstellung dieser Denkschrift noch nicht abgeschlossen.

Die Landesregierung hat die zulässige Kreditaufnahme bis einschließlich 2022 auf Basis des Nachtrags zum Staatshaushaltsplan 2018/2019 in der Mittelfristigen Finanzplanung des Landes Baden-Württemberg für die Jahre 2018 bis 2022 prognostiziert. Für die Prognose wendete die Landesregierung ab 2020 die Produktionslücken-Methode an. Danach wird sich die Tilgungsverpflichtung ab 2020 deutlich reduzieren. Im Jahr 2022 wäre eine geringe Kreditaufnahme rechtlich zulässig.

Abbildung: Zulässige Kreditaufnahme 2013 bis 2022 (in Mio. Euro)

