

Auszug aus

Denkschrift 2021

zur Haushalts- und Wirtschaftsführung
des Landes Baden-Württemberg

Beitrag Nr. 4

Schuldenbremse



Baden-Württemberg

RECHNUNGSHOF

Schuldenbremse

Die landesrechtliche Schuldenbremse hat schon wenige Monate nach ihrem Inkrafttreten bewiesen, dass die rechtliche Konstruktion und ihre inhaltliche Ausgestaltung auch in der größten Krise in der Geschichte des Landes funktionierten. Für die Zeit ab 2022 bestehen in der Finanzplanung des Landes noch strukturelle Deckungslücken im Milliardenbereich.

1 Rechtliche Grundlagen

Baden-Württemberg hat die Schuldenbremse ab 2020 durch Änderungen des Artikel 84 Landesverfassung und des § 18 Landeshaushaltsordnung in das Landesrecht übernommen.

Die Aufnahme neuer Kredite zum Haushaltsausgleich ist damit grundsätzlich verboten. Möglich ist sie nur noch

- für finanzielle Transaktionen, denen ein entsprechender Wertzuwachs im Landesvermögen gegenübersteht wie z. B. Beteiligungserwerbe (Finanztransaktionskomponente);
- zum Ausgleich konjunktureller Schwankungen, für deren Berechnung das auch vom Bund angewandte, sogenannte Produktionslückenverfahren eingesetzt wird (Konjunkturkomponente);
- als Ausnahme zur Schuldenbremse bei Naturkatastrophen und außergewöhnlichen Notsituationen (Ausnahmekomponente).

Bei Inanspruchnahme der Ausnahmekomponente sind die Kredite nach einem vom Landtag zu beschließenden Plan innerhalb eines angemessenen Zeitraums zu tilgen.

Den konjunkturell bedingten Schuldenaufnahmen hingegen stehen regelbasierte Tilgungsverpflichtungen gegenüber. Das heißt, im konjunkturellen Aufschwung sind Kredite zu tilgen. Durch die in den Regelungen zur Schuldenbremse vorausgesetzte langfristige Symmetrie sollen die Schulden nicht dauerhaft ansteigen.

2 Haushaltmäßige Grundlagen und Kreditaufnahme

2.1 Urhaushalt 2020/2021

Das Land hat seit 2015 keine neuen Schulden mehr aufgenommen, sondern in 2018 und 2019 Kredite von insgesamt 1.250 Mio. Euro getilgt.

Im Urhaushalt 2020/2021 wären zwar nach der Finanztransaktions- und der Konjunkturkomponente Kreditaufnahmen in geringem Umfang möglich gewesen. Davon wurde jedoch kein Gebrauch gemacht. Für 2020 war vielmehr die Tilgung von 132 Mio. Euro zum Ausgleich des negativen Stands des Kontrollkontos aus der Übergangsregelung zur Schuldenbremse etatisiert.

Darüber hinaus wurde das Finanzministerium ermächtigt, einen höheren Betrag zu tilgen, sofern es zum Ausgleich des Kontrollkontos erforderlich sein würde.¹

Für 2021 war im Urhaushalt weder eine Kreditaufnahme noch eine Tilgung vorgesehen.

2.2 Erster Nachtragshaushalt und Mai-Steuerschätzung 2020

Aufgrund der Corona-Pandemie musste die Ausnahmeregelung zur Schuldenbremse bereits wenige Wochen nach deren Inkrafttreten in Anspruch genommen werden.

Im März 2020 stellte der Landtag das Vorliegen einer Naturkatastrophe im Sinne der Schuldenbremse fest² und beschloss auf dieser Grundlage den Ersten Nachtragshaushalt. Die Landesregierung wurde ermächtigt, 5,0 Mrd. Euro neue Kredite zur Deckung von Ausgaben im Zusammenhang mit der Naturkatastrophe „Coronavirus-Pandemie“ in 2020 aufzunehmen. Der dazugehörige Tilgungsplan definierte die jährlichen Raten auf 500 Mio. Euro für zehn Jahre, beginnend ab 2024.

Die Kreditmittel wurden nicht direkt für einzelne pandemiebedingte Maßnahmen im Landeshaushalt etatisiert, sondern der bestehenden Rücklage für Haushaltsrisiken zugeführt, aus der dann die Mittel zur Finanzierung konkreter Maßnahmen entnommen werden sollten.

Die darauffolgende Mai-Steuerschätzung 2020 prognostizierte für das Land gegenüber dem Urhaushalt Netto-Steuer ausfälle von 6,8 Mrd. Euro im Doppelhaushalt (2020: 3.309 Mio. Euro; 2021: 3.486 Mio. Euro).

2.3 Interimsprojektion, Interimssteuerschätzung und Zweiter Nachtragshaushalt

In der pandemiebedingten Sondersituation wurde im September 2020 eine außerordentliche Interimsprojektion der wirtschaftlichen Entwicklung durch den Bund durchgeführt. Sie bildete gemeinsam mit einer Interimssteuerschätzung die Basis für den Zweiten Nachtrag zum Haushalt 2020/2021³.

Mit diesem Nachtrag wurde die konjunkturbedingte Kreditermächtigung auf insgesamt 6,4 Mrd. Euro für 2020 und 2021 festgelegt. In Höhe von 4,4 Mrd. Euro wurden die durch die Interimssteuerschätzung prognostizierten Steuer ausfälle kompensiert. 2 Mrd. Euro wurden im Doppelhaushalt folgenden Rücklagen zugeführt:

¹ § 4 Absatz 14 Staatshaushaltsgesetz 2020/21.

² Gesetz zur Feststellung einer Naturkatastrophe, der Höhe der Ausnahmekomponente und zur Festlegung eines Tilgungsplans nach § 18 Absatz 6 Landeshaushaltsordnung für Baden-Württemberg vom 19. März 2020.

³ Gesetz über die Feststellung eines Zweiten Nachtrags zum Staatshaushaltsplan von Baden-Württemberg für die Haushaltsjahre 2020/21 vom 15. Oktober 2020.

- 0,8 Mrd. Euro zusätzlich in die Rücklage für Haushaltsrisiken und
- 1,2 Mrd. Euro in die mit dem Zweiten Nachtrag neu etatisierte Rücklage für das Maßnahmenpaket „Zukunftsland BW - Stärker aus der Krise“.

Außerdem wurde die katastrophengebundene Kreditaufnahme von 5,0 Mrd. Euro auf 7,2 Mrd. Euro erhöht. Gleichzeitig wurde der Tilgungszeitraum für diese Ausnahme zur Schuldenbremse von zehn auf 25 Jahre verlängert und die jährliche Tilgungsrate auf 288 Mio. Euro festgelegt. Der Erhöhungsbetrag von 2,2 Mrd. Euro wurde für Maßnahmen zugunsten der Kommunen im Rahmen des „Kommunalen Stabilitäts- und Zukunftspaktes“⁴ verwendet.

Mit dem Zweiten Nachtragshaushalt wurde die Kreditermächtigung auf insgesamt 13.465 Mio. Euro im Doppelhaushalt festgelegt. Davon entfielen 10.969 Mio. Euro auf 2020 und 2.496 Mio. Euro auf 2021.

Seit März 2021 ist bezüglich der Feststellung einer Naturkatastrophe, der katastrophengebundenen Kreditaufnahme und dem zugehörigen Tilgungsplan ein Organstreitverfahren vor dem Verfassungsgerichtshof von Baden-Württemberg anhängig.

2.4 November-Steuerschätzung, tatsächliche Steuereinnahmen und Kassenergebnis 2020

Die November-Steuerschätzung prognostizierte gegenüber dem Zweiten Nachtragshaushalt ein Steuerplus von netto 541 Mio. Euro für 2020 und 295 Mio. Euro für 2021. Gegenüber dem Urhaushalt lag die Steuererwartung allerdings noch bei minus 3.046 Mio. Euro für 2020 und bei minus 1.855 Mio. Euro für 2021 (Gesamt minus 4.901 Mio. Euro).

Im Ist erzielte das Land 2020 Netto-Steuereinnahmen von 29.095 Mio. Euro⁵. Gegenüber dem Zweiten Nachtragshaushalt ist das Ergebnis ein Plus von 1.219 Mio. Euro netto.

Das Land erzielte 2020 einen kassenmäßigen Überschuss von 3.218 Mio. Euro. Gleichwohl hat das Finanzministerium die Kreditermächtigung des Zweiten Nachtrags von 10.969 Mio. Euro in 2020 bis auf 43,5 Mio. Euro haushalterisch⁶ voll ausgeschöpft. Der Differenzbetrag von 43,5 Mio. Euro diente dabei dem vollständigen Ausgleich des negativen Saldos des Kontrollkontos aus der Übergangsregelung zur Schuldenbremse.

Wenn es auch nach dem endgültigen Haushaltsabschluss bei einem Rechnungsüberschuss für 2020 bleibt, steht damit fest, dass die Nettokreditaufnahme in Höhe dieses Überschusses zum Ausgleich des Haushalts nicht erforderlich gewesen wäre.

⁴ Das Gesamtvolumen beträgt 2.881 Mio. Euro - Siehe Bericht der Gemeinsamen Finanzkommission, Landtagsdrucksache 16/8660.

⁵ Vorläufig.

⁶ Davon 3.636 Mio. Euro am Kapitalmarkt valuiert und 7.290 Mio. Euro gemäß § 18 Absatz 10 Landeshaushaltsordnung aufgeschoben.

3 Corona-Maßnahmen im Haushaltsvollzug

Haushaltssystematisch werden die Mittel für Maßnahmen zur Bekämpfung der Auswirkungen der Corona-Pandemie in den Haushaltsplänen der Ressorts ausgezahlt. Sofern die dort etatisierten Haushaltsmittel und Verstärkungsmöglichkeiten nicht zur Deckung der Mehrausgaben ausreichen, können zusätzlich Mittel für Corona-Maßnahmen aus der Rücklage für Haushaltsrisiken abgerufen werden. Wenn die erwarteten Ausgaben einer Einzelmaßnahme 7,5 Mio. Euro übersteigen, ist die Zustimmung des Ausschusses für Finanzen des Landtags erforderlich.

Bewilligte, aber nicht benötigte oder wieder frei gewordene Mittel sind dem Finanzministerium mitzuteilen. Eine anderweitige Verwendung ist grundsätzlich - ohne Befassung des Ministerrats und gegebenenfalls des Ausschusses für Finanzen - nicht möglich.⁷

Der Stand der Rücklage für Haushaltsrisiken betrug 853 Mio. Euro zum 31. Dezember 2019. Im Urhaushalt war für 2020 eine (pandemie-unabhängige) Zuführung von 698 Mio. Euro etatisiert. Mit den beiden Nachträgen wurde diese um 5,8 Mrd. Euro auf 6.498 Mio. Euro erhöht.

Hinzu kamen 2020 und 2021 Corona-Hilfen des Bundes von 4.872 Mio. Euro. Zwischen 1. Januar 2020 und 30. April 2021 wurden der Rücklage insgesamt 11,4 Mrd. Euro⁸ zugeführt, davon 10,7 Mrd. Euro zur Bewältigung der Corona-Pandemie.

Bis 30. April 2021 erfolgten Einwilligungen in Entnahmen aus der Rücklage für Haushaltsrisiken zur Bekämpfung der Corona-Pandemie aus Landesmitteln von 6,3 Mrd. Euro⁹. Zum gleichen Zeitpunkt lag der Mittelabfluss aus der Rücklage bei 3,2 Mrd. Euro¹⁰.

In dieser Zahl enthalten ist auch die Zuführung an den „Beteiligungsfonds des Landes zur Stützung der Realwirtschaft durch Stabilisierungsmaßnahmen“ mit allein 1,0 Mrd. Euro. Über diesen Fonds können (Stand 30. April 2021) bis September 2021 Unternehmen durch eine Beteiligung des Landes unterstützt werden. Die haushalterische Inanspruchnahme dieses Fonds lag zum 30. April 2021 bei 0,2 Mio. Euro.

Von den bis 30. April 2021 zugegangenen 4,9 Mrd. Euro an Bundesmitteln waren 4,4 Mrd. Euro bereits abgeflossen.

⁷ Siehe Verfahrenshinweise des Finanzministeriums für Entnahmen aus der Rücklage für Haushaltsrisiken vom 20. Oktober 2020.

⁸ Summe aus Zuführungen des Landes 2020 und Bundesmitteln 2020 und 2021. Gemäß Zweitem Nachtragshaushalt ist für 2021 eine weitere Zuführung von 203 Mio. Euro aus Landesmitteln geplant, die zum 30. April 2021 noch nicht vollzogen war.

⁹ Gesamteinwilligungen 6,4 Mrd. Euro abzüglich Rückzahlungen, Kostenbeteiligungen Dritter usw. von 0,1 Mrd. Euro.

¹⁰ Gesamtmittelabfluss 3,3 Mrd. Euro abzüglich Rückzahlungen, Kostenbeteiligungen Dritter usw. von 0,1 Mrd. Euro.

Tabelle 1: Rücklage für Haushaltsrisiken - Zuführungen und Corona-bedingte Entnahmen zum 30. April 2021 (in Mio. Euro)

<i>Nachrichtlich: Stand der Einwilligungen</i>	6.340,7
Zuführungen aus Landesmitteln 2020	6.497,7
Davon aus Kreditaufnahme 2020	5.800,0
Entnahmen aus Landesmitteln im Haushaltsvollzug 2020	-2.944,6
Entnahmen aus Landesmitteln im Haushaltsvollzug 2021	-400,1
Saldo aus Zuführung und Entnahmen (Land)	3.153,0
Zuführungen aus Bundesmitteln in 2020 und 2021	4.871,8
Entnahmen aus Bundesmitteln im Haushaltsvollzug 2020 und 2021	-4.386,9
Saldo aus Zuführung und Entnahmen (Bund)	484,9

Bereits bevor der Erste Nachtragshaushalt verabschiedet wurde, hat das Finanzministerium 51 Mio. Euro mit Pandemiebezug im Rahmen des Notbewilligungsrechts nach § 37 Landeshaushaltsordnung außerhalb der Rücklage für Haushaltsrisiken bewilligt.

Zum 30. April 2021 waren bei der Rücklage für das Maßnahmenpaket „Zukunftsländ Baden-Württemberg - Stärker aus der Krise“ 664 Mio. Euro bewilligt, von denen 43 Mio. Euro tatsächlich abgeflossen waren.

4 Kreditaufnahme 2020

Die Kreditermächtigung des Zweiten Nachtragshaushalts für 2020 betrug 10.969 Mio. Euro. Tabelle 2 zeigt auf, wie sich diese zusammensetzt.

Tabelle 2: Kreditermächtigung für 2020 (in Mio. Euro)

Finanztransaktionskomponente nach § 18 Absatz 3 Landeshaushaltsordnung	14,5
Konjunkturkomponente nach § 18 Absatz 4 Landeshaushaltsordnung	3.888,9
Ausnahmekomponente § 18 Absatz 6 Satz 1 Landeshaushaltsordnung	7.198,0
Rechnerische Tilgung zum Ausgleich des Kontrollkontos aus der Übergangsregelung zur Schuldenbremse	-132,0
Kreditermächtigung des Zweiten Nachtrags	10.969,4

Die tatsächliche Kreditaufnahme betrug 2020 10.926 Mio. Euro.¹¹

Weicht nach Abschluss des Haushaltsjahrs die Nettokreditaufnahme von der nach der tatsächlichen Haushaltsentwicklung zu ermittelnden zulässigen Kreditaufnahme ab - sogenannte ex-post Betrachtung -, ist der Unterschiedsbetrag gemäß § 18 Absatz 7 Landeshaushaltsordnung auf ein Kontrollkonto zu buchen.

Eine endgültige Berechnung des Finanzministeriums hierzu lag zum Redaktionsschluss dieser Denkschrift noch nicht vor. Sie soll für 2020 und auch künftig - vergleichbar mit der Praxis des Bundeshaushalts - auf Grundlage der BIP-Revision des Statistischen Bundesamts, die regelmäßig Ende August veröffentlicht wird, erfolgen.

5 Aktuelle Situation für 2021 und Ausblick

Die Mai-Steuerschätzung 2021 hat für 2021 Mehreinnahmen von 657 Mio. Euro gegenüber den bisherigen Ansätzen des Zweiten Nachtrags prognostiziert.

Für 2022 weist die Mittelfristige Finanzplanung des Landes einen noch zu deckenden haushaltswirtschaftlichen Handlungsbedarf von 3,6 Mrd. Euro aus. In der Mittelfristigen Finanzplanung wurde eine nach der Herbstprojektion der Bundesregierung konjunkturbedingt mögliche Kreditaufnahme von 189 Mio. Euro zur teilweisen Deckung dieser Lücke nicht eingesetzt. Die Mai-Steuerschätzung 2021 prognostiziert darüber hinaus Steuermehereinnahmen von 466 Mio. Euro für 2022. Dennoch verbleibt für 2022 eine zu schließende, strukturelle Deckungslücke in der Größenordnung von 3 Mrd. Euro.

6 Fazit

Zum 1. Januar 2020 wurde die Schuldenbremse im Landesrecht verankert. Schon in den ersten Monaten ihres Bestehens wurde die Regelung einer Bewährungsprobe unterzogen. Die landesrechtliche Ausnahmeregelung musste in Anspruch genommen werden.

Es hat sich gezeigt, dass die rechtliche Konstruktion der Schuldenbremse und ihre inhaltliche Ausgestaltung in Fällen einer Naturkatastrophe dem Land ein situationsgerechtes Handeln ermöglicht hat; die Schuldenbremse hat ihre Funktionsfähigkeit bewiesen. Ohne eine eigene landesrechtliche

¹¹ Siehe Punkt 2.4. Mit dem Haushalt 2020 sollte der negative Stand des Kontrollkontos aus der Übergangsregelung zur Schuldenbremse für 2013 bis 2019 durch eine Kredittilgung ausgeglichen werden. Der Betrag beläuft sich nach vorläufigen Werten auf 176 Mio. Euro. Ein bei Aufstellung des Urhaushalts 2020 bekannter Teilbetrag von 132 Mio. Euro wurde dort als Tilgung veranschlagt. Um diesen wurde dann im Zweiten Nachtrag die Kreditermächtigung gegenüber der zulässigen Kreditaufnahme nach der Transaktions-, Konjunktur- und Ausnahmekomponente verringert. Die so verringerte Kreditermächtigung wurde im Vollzug um weitere 43,5 Mio. Euro nicht in Anspruch genommen. Insgesamt wurde dadurch das Kontrollkonto somit - wirkungsgleich einer Tilgung - ausgeglichen.

Regelung wäre weder eine konjunkturelle noch eine katastrophengebundene Kreditaufnahme möglich gewesen.

Bereits vor den Beratungen zum Zweiten Nachtrag hatte der Rechnungshof die Streckung des Tilgungszeitraums für die katastrophengebundenen Kredite von zehn auf 25 Jahre kritisiert und möglichst Sondertilgungen dieser Kredite gefordert.¹²

Das Land weist nach der Landesoberrechnung für 2020 einen Kassenüberschuss von 3,2 Mrd. Euro aus. Soweit dieser Kassenüberschuss nach Berücksichtigung der Haushaltsreste zu einem Rechnungsüberschuss führt, hält es der Rechnungshof für angebracht, diesen soweit wie möglich zur Rückführung der coronabedingten Kredite aufgrund der Ausnahmekomponente zu verwenden.

Gleiches gilt für kreditfinanzierte Mittel für pandemiebedingte Maßnahmen aus der Rücklage für Haushaltsrisiken. Werden diese nicht oder nicht mehr zur Finanzierung pandemiebedingter Ausgaben benötigt, sind sie zur Rückführung der Verschuldung zu verwenden. Dies gilt auch für den auf 1 Mrd. Euro dotierten Beteiligungsfonds, falls dieser auch weiterhin nicht in Anspruch genommen wird.

7 Stellungnahme des Ministeriums

Das Finanzministerium weist darauf hin, dass eine abschließende Entscheidung über die Verwendung eines zu erwartenden positiven rechnermäßigen Gesamtergebnisses (Überschuss) zum 31. Dezember 2020 erst getroffen werden sollte, wenn dieses auch festgestellt sei. Die Feststellung erfolge mit Abschluss der Landeshaushaltsrechnung 2020 unter Einbeziehung der Kürzung und Übertragung angemeldeter Ausgabereste.

Das Ministerium gibt zu bedenken, dass bereits die Mittelfristige Finanzplanung 2019 bis 2023 einen haushaltswirtschaftlichen Handlungsbedarf für 2022 von 1 Mrd. Euro auswies und dieser insbesondere krisenbedingt auf 3,6 Mrd. Euro in der Mittelfristigen Finanzplanung 2020 bis 2024 angestiegen sei. Somit seien infolge der Corona-Pandemie nicht nur in den Haushaltsjahren 2020 und 2021 hohe Mehrbedarfe und geringere Einnahmen zu verzeichnen, sondern auch in den Folgejahren würden die Folgen der Pandemie deutlich.

Ein Überschuss 2020 bei gleichzeitiger Aufnahme von Notlagenkrediten erfordere zwar eine zweckgebundene Verwendung. Diese sei jedoch nicht lediglich auf Schuldentilgung zu begrenzen, sondern könne auch zur Finanzierung von Ausgaben genutzt werden, die ansonsten wiederum kreditfinanziert werden könnten.

¹² Landtagsdrucksache 16/8915, Anlage 4, Seite 61 ff.