

Auszug aus

Denkschrift 2022

zur Haushalts- und Wirtschaftsführung
des Landes Baden-Württemberg

Beitrag Nr. 4

Schuldenbremse



Baden-Württemberg

RECHNUNGSHOF

Schuldenbremse

Das Land hat 2020 und 2021 insgesamt 14,6 Mrd. Euro neue Schulden aufgenommen. Davon betrafen 8,1 Mrd. Euro Kredite zur Bekämpfung der Naturkatastrophe Corona-Pandemie. Bei den hiervon auf das Jahr 2021 entfallenden Notkrediten von 942 Mio. Euro war dies verfassungsrechtlich problematisch, weil ausreichend andere Deckungsmittel zur Verfügung standen.

1 Ausgangslage

Seit dem 1. Januar 2020 ist die Schuldenbremse im Landesrecht von Baden-Württemberg verankert und verbindlich einzuhalten.

Danach ist der Landeshaushalt grundsätzlich ohne neue Kredite auszugleichen. Allerdings können für bestimmte finanzielle Transaktionen und zum Ausgleich konjunktureller Schwankungen weiterhin neue Kredite zulässig sein. Für Naturkatastrophen und außergewöhnliche Notsituationen können darüber hinaus - wie zur Bekämpfung der Corona-Pandemie geschehen - Ausnahmen von der Schuldenbremse zugelassen werden.

Zur Ermittlung der zulässigen Kreditaufnahme bzw. der Tilgungsverpflichtung aus der Konjunkturbereinigung wendet das Land das Produktionslückenverfahren des Bundes an. Dazu wird aus der gesamtstaatlichen Produktionslücke ein Wert für Baden-Württemberg¹ ermittelt. Ergibt sich so eine negative Konjunkturkomponente, erhöht dies die zulässige Kreditaufnahme beziehungsweise verringert die Tilgungsverpflichtung. Positive Werte verringern die zulässige Kreditaufnahme oder führen zu einer Tilgungsverpflichtung.

Jeweils nach Abschluss des Haushaltsjahres wird die zulässige Kreditaufnahme auf Basis der tatsächlichen Haushaltsentwicklung ermittelt (Ex-post-Betrachtung). Weicht die tatsächliche Kreditaufnahme von der nach der Ex-post-Betrachtung ermittelten zulässigen Kreditaufnahme ab, wird der Differenzbetrag im Zuge eines Soll-Ist-Vergleichs auf das Kontrollkonto gebucht². Bei einem negativen Stand des Kontrollkontos ist auf dessen Ausgleich hinzuwirken.

Um nachlaufend bewerten zu können, ob sich die konjunkturbedingten Kreditaufnahmen, wie von der Schuldenbremse vorgesehen, innerhalb eines Konjunkturzyklus ausgleichen, führt das Land ein Symmetriekonto. Darauf wird jährlich die Konjunkturkomponente nach der Ex-post-Betrachtung gebucht.

¹ Nominale gesamtstaatliche Produktionslücke x Budgetsemielastizität der Ländergesamtheit x Steueranteil Baden-Württemberg.

² Gemäß § 18 Absatz 7 Landeshaushaltsordnung.

2 Kreditaufnahme und Haushaltsabschluss 2020

Etatansatz 2020 und tatsächliche Kreditaufnahme 2020

Der Urhaushalt 2020/2021 sah für 2020 zunächst keine neuen Kredite vor, obgleich dies in geringem Umfang möglich gewesen wäre.

Mit dem Ersten Nachtrag zum Staatshaushaltsplan 2020/2021 vom 19. März 2020 wurden - unmittelbar nach dem Ausbruch der Pandemie in Baden-Württemberg - in einer ersten Tranche 5 Mrd. Euro an Notkrediten bewilligt. Der Tilgungszeitraum wurde auf zehn Jahre mit jährlichen Raten von 500 Mio. Euro festgelegt. Die vorgesehenen Tilgungsraten entsprachen 0,97 Prozent des Haushaltsvolumens (Stand Erster Nachtrag 2020/2021).

Mit dem Zweiten Nachtrag zum Staatshaushaltsplan 2020/2021 vom 15. Oktober 2020 wurden die Kreditermächtigungen des Landes für 2020 auf 10.969 Mio. Euro³ festgestellt. Davon entfielen 7.198 Mio. Euro auf die Naturkatastrophe Corona-Pandemie und 14,5 Mio. Euro auf neue Kredite zum Ausgleich finanzieller Transaktionen. Im Übrigen waren konjunkturbedingte Kredite etatisiert.

Der Tilgungszeitraum für die auf 7,2 Mrd. Euro erweiterte notlagenbedingte Kreditermächtigung wurde von 10 auf 25 Jahre, beginnend ab 2024, gestreckt. Im Oktober 2020 hat der Rechnungshof darauf hingewiesen, dass er den neuen Tilgungszeitraum mit jährlichen Annuitäten von nunmehr lediglich 288 Mio. Euro für nicht angemessen im Sinne der Landesverfassung ansieht. Die neue Tilgungsleistung entsprach einer Größenordnung von 0,48 Prozent des Haushaltsvolumens (Stand Zweiter Nachtrag 2020/2021).

Im Haushaltsvollzug 2020 wurden von 10.969 Mio. Euro Kreditermächtigungen 10.926 Mio. Euro tatsächlich in Anspruch genommen.

Zulässige Kreditaufnahme nach der Ex-post-Betrachtung 2020

Nach Abschluss des Haushaltsjahres 2020 betrug die zulässige Kreditaufnahme nach der Ex-post-Betrachtung 10.780 Mio. Euro. Hauptgrund für die gegenüber dem Etatansatz gesunkene zulässige Kreditaufnahme war eine leichte konjunkturelle Erholung zum Jahresende 2020.

Kontrollkonto und Symmetriekonto zum 31. Dezember 2020

Der Differenzbetrag zwischen der tatsächlichen Kreditaufnahme und der nach der tatsächlichen Haushaltsentwicklung zulässigen Kreditaufnahme (ex-post) wurde auf das Kontrollkonto gebucht. Der Stand des Kontrollkontos zum 31. Dezember 2020 betrug minus 145,9 Mio. Euro.

Das Symmetriekonto schloss zum 31. Dezember 2020 mit einem Stand von minus 3.571 Mio. Euro. Dieser Wert entspricht der Ex-post-Konjunkturkomponente 2020.

³ Die zulässige Kreditaufnahme nach der Ex-ante-Betrachtung belief sich auf Basis der pandemiebedingten Interimsprojektion vom 1. September 2020 auf 11.101 Mio. Euro. Zum teilweisen rechnerischen Ausgleich des negativen Stands des Kontrollkontos aus der Übergangsregelung zur Schuldenbremse wurde im Zweiten Nachtrag eine um 132 Mio. Euro verringerte Kreditermächtigung etatisiert. Die tatsächliche Kreditaufnahme lag 2020 zum vollständigen Ausgleich des Kontrollkontos aus der Übergangsregelung um weitere 43,5 Mio. Euro darunter.

3 Ausgangslage und weitere Kreditaufnahme 2021

Auf Basis der Interimsprojektion der Bundesregierung vom 1. September 2020 betrug die maximal zulässige Kreditaufnahme des Landes 2.496 Mio. Euro für 2021. Im Zweiten Nachtrag war dieser Betrag als Neuverschuldung für 2021 auch etatisiert.⁴ Eine katastrophenbedingte Neuverschuldung war nicht vorgesehen.

Am 22. Juli 2021 beschloss der Landtag mit dem Dritten Nachtrag 2021, die Kreditermächtigung um 1.197 Mio. Euro auf 3.693 Mio. Euro zu erhöhen. 255,5 Mio. Euro davon betrafen konjunkturelle Kredite, 941,7 Mio. Euro basierten auf der erneuten Feststellung der Corona-Pandemie als Naturkatastrophe. In diesem Zuge wurden die jährlichen Tilgungsleistungen für die nunmehr 8,1 Mrd. Euro an Notkrediten auf 325,6 Mio. Euro je Jahr, beginnend ab 2024, erhöht.

Mit dem Dritten Nachtrag wurden weitere 1,6 Mrd. Euro an die Rücklage für Haushaltsrisiken zugeführt, um für die großen Unsicherheiten in der Pandemiebewältigung Vorsorge zu treffen.

Der Rechnungshof hatte im Zuge der Beratungen zum Dritten Nachtrag die Verfassungsmäßigkeit der erneuten Notkreditaufnahme in Frage gestellt. Er kritisierte zwar ausdrücklich nicht das Ansinnen der Regierung, weitere Vorsorge für Risiken im Kontext der Corona-Pandemie zu treffen. Allerdings sah er die tatbestandliche Voraussetzung der erheblichen Beeinträchtigung der Finanzlage des Landes zum damaligen Zeitpunkt als nicht gegeben. Denn im Einsatz des erwarteten Überschusses 2020 lag eine realistische und zumutbare Handlungsalternative zur Finanzierung der Ausgaben über weitere Notlagenkredite vor. Der Überschuss stand zum Zeitpunkt des Haushaltsbeschlusses zwar noch nicht exakt fest. Es war aber absehbar, dass dem Land Deckungsmittel in einer Größenordnung von etwa 2,6 Mrd. Euro zur Verfügung stehen würden. Alternativ dazu regte der Rechnungshof an, nicht belegte Mittel aus dem Beteiligungsfonds zum Haushaltsausgleich einzusetzen.

Angesichts sicherer Überschüsse war eine erhebliche Beeinträchtigung der Finanzlage des Landes, die Voraussetzung für eine Ausnahme zur Schuldenbremse gewesen wäre, zum Zeitpunkt des Haushaltsbeschlusses nicht gegeben.

Gegen die weitere konjunkturelle Kreditaufnahme im Dritten Nachtrag erhob der Rechnungshof keine Bedenken.

Die Kreditermächtigungen für 2021 wurden im Vollzug haushaltsmäßig voll ausgeschöpft.

⁴ Saldierter Wert: 2.496 Mio. Euro. Einer zulässigen konjunkturbedingten Neuverschuldung von 2.518 Mio. Euro stand eine Tilgungsverpflichtung von 22 Mio. Euro aus der Finanztransaktionskomponente gegenüber.

4 Kreditaufnahme 2022

Auf Basis der Herbstprojektion der Bundesregierung vom 27. Oktober 2021 könnte Baden-Württemberg in 2022 zum Ausgleich konjunktureller Schwankungen noch Kredite von 5 Mio. Euro aufnehmen. Infolge der im Haushalt vorgesehenen finanziellen Transaktionen erwächst daraus jedoch per Saldo eine Tilgungsverpflichtung von 16 Mio. Euro.

Tatsächlich ist im Haushalt 2022 eine Tilgung von 958 Mio. Euro etatisiert. Davon dienen 942 Mio. Euro dazu, um notlagenbedingte Kredite zu tilgen. Dies entspricht rechnerisch etwa der Kreditaufnahme des Dritten Nachtrags 2021. Im Übrigen werden finanzielle Transaktionen rechnerisch abgegolten.

Für die Tilgung 2022 sollen etwa je zur Hälfte Mittel aus erwarteten Steuermehreinnahmen für 2022 und aus Teilen des nicht benötigten Beteiligungsfondsvolumens eingesetzt werden.⁵

5 Zusammenfassung

Die Schuldenbremse wurde zum 1. Januar 2020 im Landesrecht von Baden-Württemberg verankert. Bereits wenige Wochen nach Inkrafttreten hat sich in der Corona-Pandemie gezeigt, dass mit den Regularien auch in schweren Krisen situationsgerechtes haushaltspolitisches Handeln möglich ist.

Das Land hat 2020 und 2021 insgesamt 14,6 Mrd. Euro neue Schulden aufgenommen, davon 8,1 Mrd. Euro auf Basis der Ausnahmeregelung zur Naturkatastrophe. Damit ist die Verschuldung innerhalb von zwei Jahren um 32 Prozent auf 59,7 Mrd. Euro gestiegen. Im Haushaltsplan 2022 ist eine Tilgung von 958 Mio. Euro etatisiert. Per Saldo verbleibt eine katastrophengebundene Kreditaufnahme von 7,2 Mrd. Euro zwischen 2020 und 2022. Diese muss, beginnend ab 2024, mit jährlichen Raten von 325,6 Mio. Euro zurückbezahlt werden.

Zum Ausgleich konjunktureller Schwankungen hat das Land seit Einführung der Schuldenbremse 6,7 Mrd. Euro aufgenommen. Die Tilgung dieser Kredite soll nach den Regelungen der Schuldenbremse symmetrisch entlang des konjunkturellen Verlaufs erfolgen.

⁵ Landtagsdrucksache 17/1112, Seite 41.

Tabelle: Übersicht über Kreditaufnahmen und Tilgung 2020 bis 2022
(in Mio. Euro)

	(Netto)Kreditaufnahme Gesamt	Davon für		
		Ausnahme- komponente	Konjunktur- komponente	Finanztrans- aktions- komponente
2020 (Ist)	10.925,8 ⁶	7.198,0	3.888,9	14,5
2021 (Ist)	3.693,2	941,7	2.773,6	-22,1
2022 (Plan)	-958,4	-942,0	5,3	-21,7
Summe	13.660,6	7.197,7	6.667,8	-29,3

Der Rechnungshof bleibt bei seiner Einschätzung, dass die Kreditaufnahme 2021 auf Basis der Ausnahmekomponente verfassungsrechtlich problematisch war. Zum Zeitpunkt der Beschlussfassung über den Nachtrag standen ausreichend freie bzw. ungebundene Deckungsmittel in Form des erwarteten Überschusses 2020 zur Verfügung. Die rechnerische Tilgung dieser neuen Schulden im Haushaltsplan 2022 darf nicht darüber hinwegtäuschen, dass im Haushaltsvollzug 2021 auch aufgrund von Kreditaufnahmen Überschüsse generiert wurden, die als Deckungsmasse für den anstehenden Doppelhaushalt 2023/2024 genutzt werden können. Vorrangig hätte der Rechnungshof Deckungsmittel aus dem Überschuss 2020, dem Beteiligungsfonds oder aus Steuermehreinnahmen in 2021 gesehen, um auf die Kreditaufnahme zu verzichten.

Vor dem Hintergrund der noch immer andauernden Pandemie, der hohen Inflationsrate, der Ukraine Krise und weiterer Unsicherheiten sollten die aktive Haushaltskonsolidierung und eine strenge Auslegung der Schuldenbremse Richtschnur für die Finanzpolitik des Landes in den kommenden Jahren werden.

6 Stellungnahme des Finanzministeriums

Das Finanzministerium führt in seiner Stellungnahme aus, dass alle rechtlichen Voraussetzungen für die Aufnahme von Notkrediten im Rahmen des Dritten Nachtrags vorgelegen hätten. Die Feststellung darüber treffe der Landtag mit der Mehrheit seiner Mitglieder und hinsichtlich der Höhe der Ausnahmekomponente mit der Mehrheit der abgegebenen Stimmen. Diesen Vorgaben sei im Dritten Nachtrag vollumfänglich Rechnung getragen worden.

⁶ Die Summe der Teilbeträge ergibt 11.101,4 Mio. Euro. Der Unterschiedsbetrag von 176 Mio. Euro zur tatsächlichen Kreditaufnahme diene dem Ausgleich des negativen Stands des Kontrollkontos aus der Übergangsregelung. Er wurde nicht auf die drei Bereiche heruntergebrochen.

Rückblickend betrachtet hätten die Entnahmen aus der Rücklage für Haushaltsrisiken und die entsprechenden Einwilligungen die aufgenommenen Notlagenkredite überstiegen.

Die weitere Kreditermächtigung im Dritten Nachtrag habe auf der Erwartung einer weiteren Corona-Welle für Herbst/Winter 2021 gefußt. Es seien weder eine Umwidmung noch eine zweckfremde Verwendung der im Rahmen der Naturkatastrophe Corona-Pandemie aufgenommenen Notlagenkredite erfolgt.

Der Verfassungsgerichtshof Rheinland-Pfalz habe in seinem jüngst ergangenen Urteil⁷ festgestellt, dass im Falle einer Naturkatastrophe oder außergewöhnlichen Notsituation die Verfassung vom Haushaltsgesetzgeber nicht verlange, vor einer Kreditaufnahme alle innerhalb des Haushalts denkbaren Möglichkeiten zur Konsolidierung vollständig auszuschöpfen. Die Ausnahmeregelung diene vielmehr dazu, die Handlungsfähigkeit des Staates in Krisen ungeschmälert zu gewährleisten. Auch müssten nicht vorrangig sämtliche im Haushalt vorhandenen Rücklagen aufgebraucht werden.

Diese Feststellungen stützten die Auffassung des Finanzministeriums, dass keine Verpflichtung bestanden habe, den Überschuss 2020 anstelle einer Kreditaufnahme zum Haushaltsausgleich zu verwenden. Auch habe nicht auf Deckungsmittel aus dem Beteiligungsfonds zurückgegriffen werden können, da für etwaige Rekapitalisierungsmaßnahmen aus dem Beteiligungsfonds eine Gewährungsfrist über den Beschlusszeitpunkt des Dritten Nachtrags hinaus gesetzlich vorgegeben gewesen sei. Der Bedarf habe auch nicht durch mögliche Steuermehreinnahmen gedeckt werden können, da dies aufgrund von Unsicherheiten bezüglich der wirtschaftlichen Folgen der Corona-Pandemie keine Alternative im Rahmen einer soliden Haushaltspolitik gewesen sei.

Ein Überschuss bei gleichzeitiger Aufnahme von Notlagenkrediten erfordere zwar eine zweckgebundene Verwendung, diese sei jedoch nicht auf die Schuldentilgung zu begrenzen. Sie könne auch in der Finanzierung von Ausgaben bestehen, die ansonsten wiederum kreditfinanziert werden könnten. Dies müsse insbesondere dann gelten, wenn die Folgen einer Krise weder zeitlich noch betragsmäßig abschätzbar seien und etwaige Überschüsse zur Erhaltung der Handlungsfähigkeit des Landes für zukünftige Haushalte verwendet würden.

7 Schlussbemerkung

Der Rechnungshof bleibt bei seiner Auffassung, dass die Aufnahme neuer Notkredite im Dritten Nachtrag 2021 nicht von der Ausnahmeregelung der Schuldenbremse gedeckt war; eine erhebliche Beeinträchtigung der Finanzlage des Landes war nicht gegeben, da alternative Deckungsmöglichkeiten zur Aufnahme neuer Notkredite zur Verfügung standen.

Zwar zitiert das Finanzministerium die Entscheidung des Verfassungsgerichtshofs Rheinland-Pfalz zutreffend, wonach die Verfassung vom Haushaltsgesetzgeber nicht verlange, vor einer Kreditaufnahme alle innerhalb

⁷ Urteil vom 1. April 2022, VGH N 7/21.

des Haushalts denkbaren Möglichkeiten zur Konsolidierung vollständig auszuschöpfen.

Demgegenüber hat der hessische Staatsgerichtshof in seiner Entscheidung vom 27. Oktober 2021⁸ klargestellt, dass bei der Beurteilung der krisenbedingten erheblichen Beeinträchtigung der staatlichen Finanzlage auch zu prüfen sei, ob Spielräume - etwa Ausgabenkürzungen, Einnahmeerhöhungen oder auch die Auflösung gebildeter Rücklagen - bestünden, um eine Neuverschuldung zu vermeiden oder zumindest zu reduzieren. Existierten derartige Spielräume, verpflichte das Verbot der Neuverschuldung grundsätzlich, diese Spielräume zu nutzen, bevor von dem Neuverschuldungsverbot abgewichen werden könne. Ausnahmen hiervon seien denkbar, müssten aber substantiell begründet werden.

Der Rechnungshof bleibt bei seiner Auffassung, insbesondere deshalb, weil der Entscheidung des rheinland-pfälzischen Verfassungsgerichtshofs ein anderer Sachverhalt zugrunde liegt als im vorliegenden Fall, bei dem die Alternative zur Nettokreditaufnahme gerade nicht die vom Verfassungsgerichtshof Rheinland-Pfalz angesprochene Prioritätensetzung „innerhalb des Haushalts“ vorausgesetzt hätte. Aufgrund absehbarer Rechnungsüberschüsse aus 2020 waren zum Zeitpunkt des Dritten Nachtrags Mittel in einer Größenordnung von 2,6 Mrd. Euro verfügbar. Diese noch nicht verplanten Mittel standen zusätzlich zu den im Haushalt 2021 bereits etatisierten Ausgaben und in Rücklagen eingestellten Mitteln zur Verfügung. Die Überschüsse hätten somit anstelle der erneuten Notkreditaufnahme von 942 Mio. Euro verwendet werden können, ohne dass das Gefüge des Haushalts 2021 gestört worden wäre.

Zu einer rechtlich verbindlichen Entscheidung hierzu ist allerdings allein der Verfassungsgerichtshof Baden-Württemberg berufen. Zum Redaktionsschluss dieser Denkschrift war dort bereits ein Verfahren gegen den Dritten Nachtrag anhängig.

⁸ Urteil vom 27. Oktober 2021 -P.St. 2783, P.St.2827- Rdnr. 287 und 288.