

Mitteilung

des Rechnungshofs

Denkschrift 2020 zur Haushaltsrechnung 2018 (vgl. Drucksache 16/8400)

hier: Beitrag Nr. 5 – Schuldenbremse – Bilanz der Übergangs- regelung 2013 bis 2019

Anlage zum Schreiben des Rechnungshofs vom 16. Juli 2020, Az. P-0451.12-20.13:

Baden-Württemberg hat 2013 eine Übergangsregelung zur Einführung der Schuldenbremse im Jahr 2020 beschlossen. Ziel war es, bis 2020 einen strukturell ausgeglichenen Haushalt zu erreichen. Die hervorragende konjunkturelle Entwicklung führte dazu, dass in der Zeit bis einschließlich 2019 auch Schulden getilgt wurden.

1 Ausgangslage

Der Bundesgesetzgeber hat 2009 die Schuldenbremse im Grundgesetz verankert. Danach sind die Haushalte von Bund und Ländern grundsätzlich ohne Einnahmen aus Krediten auszugleichen. Es ist jedoch durch gesonderte Bestimmung möglich, konjunkturelle Schwankungen im Auf- und Abschwung symmetrisch zu berücksichtigen. Darüber hinaus können Ausnahmeregelungen für Naturkatastrophen und außergewöhnliche Notsituationen getroffen werden.

Die Länder müssen diese Vorgaben ab 2020 verbindlich einhalten. Zwischen 2011 und Ende 2019 eröffnete das Grundgesetz die Möglichkeit zu Übergangsregelungen.

Baden-Württemberg hat auf dieser Basis § 18 Landeshaushaltsordnung geändert und eine zugehörige Rechtsverordnung (Verordnung zu § 18 Landeshaushaltsordnung) erlassen. Von 2013 bis einschließlich 2019 war demnach eine Nettoneuverschuldung grundsätzlich noch möglich.

Ziel dieser Übergangsregelung war es, die Nettoneuverschuldung schrittweise abzusenken und ab 2020 einen strukturell ausgeglichenen Haushalt zu erreichen.

2 Zulässige Kreditaufnahme nach der Übergangsregelung

Auf dem Weg zum strukturell ausgeglichenen Haushalt ab 2020 wurden jährliche, schrittweise abgesenkte Basiswerte für eine Nettokreditaufnahme festgelegt. Zur Berechnung der jeweils zulässigen Kreditaufnahme wurden diese Werte durch eine Steuerschwankungskomponente, die die aktuelle konjunkturelle Entwicklung berücksichtigt, modifiziert. Eine weitere Anpassung erfolgte durch eine Finanztransaktionskomponente.

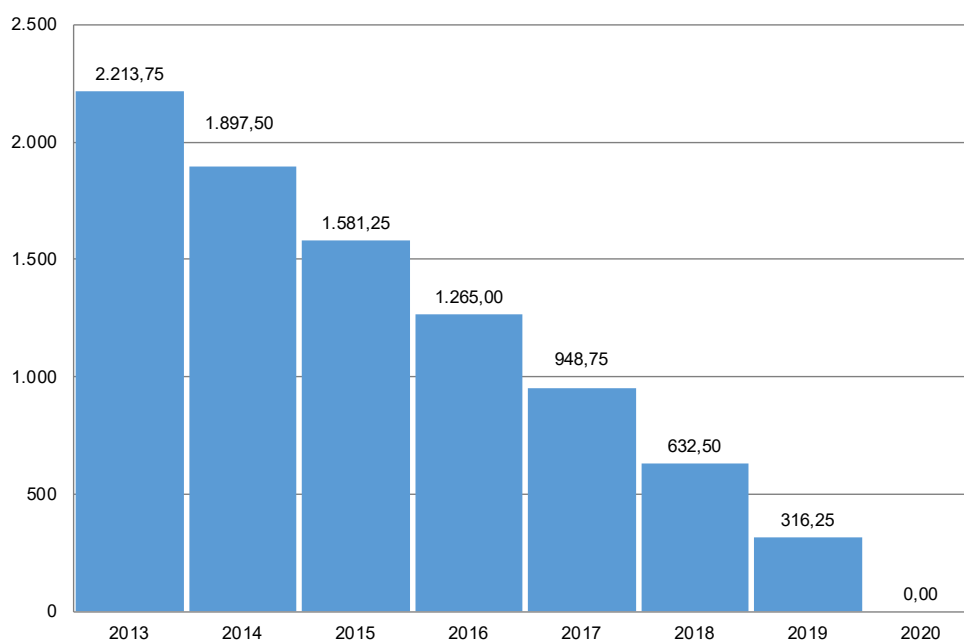
Die zulässige Kreditaufnahme wurde jeweils bei der Haushaltsaufstellung berechnet (Ex-ante-Betrachtung). Nach Abschluss des Haushaltsjahrs wurde die zulässige Kreditaufnahme anhand der Ist-Werte erneut berechnet (Ex-post-Betrachtung). Sofern die tatsächliche Kreditaufnahme vom zulässigen Ex-post-Wert abwich, wurde der Wert auf ein Kontrollkonto gebucht.

2.1 Basiswerte der zulässigen Kreditaufnahme

Nach der Mittelfristigen Finanzplanung 2011 bis 2015 bestand für 2013 ein haushaltswirtschaftlicher Handlungsbedarf von 2,53 Mrd. Euro. Diese Deckungslücke bildete den Ausgangswert zum Abbau der Neuverschuldung bis 2020.

Der Abbau sollte in acht gleichen Schritten erfolgen. Der erste Schritt wurde für 2013 festgelegt. Ausgehend von 2,21 Mrd. Euro in 2013 verringerte sich der Basiswert für die zulässige Kreditaufnahme in der Folge jährlich um 316,25 Mio. Euro.

Abbildung 1: Basiswerte zur Berechnung der zulässigen Kreditaufnahme¹ (in Mio. Euro)



Die kumulierten Basiswerte hätten im Zeitraum von 2013 bis einschließlich 2019 theoretisch Kreditaufnahmen von insgesamt 8.855 Mio. Euro ermöglicht. Allerdings waren diese Werte um eine Steuerschwankungs- und eine Finanztransaktionskomponente zu modifizieren.

¹ Gemäß Verordnung des Ministeriums für Finanzen zur zulässigen Kreditaufnahme nach § 18 Landeshaushaltsordnung.

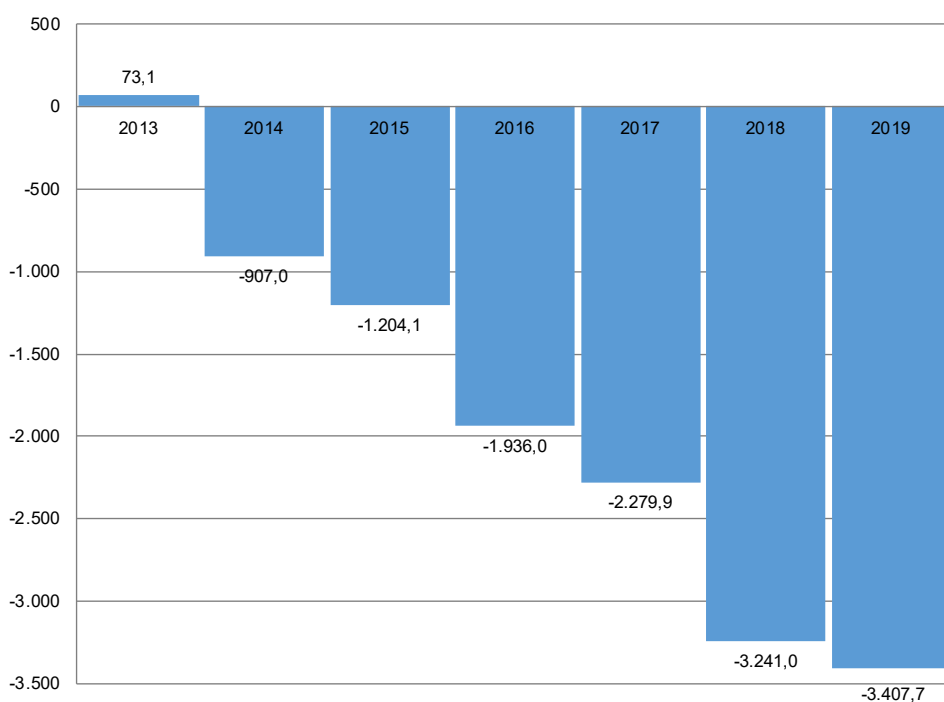
2.2 Modifizierung der Basiswerte um die Steuerschwankungs- und die Finanztransaktionskomponente

Die Steuerschwankungskomponente errechnete sich während der Übergangszeit aus dem Unterschied zwischen den Nettosteureinnahmen und dem langfristigen Steuereinnahmenniveau, den sogenannten Trendsteuereinnahmen. Lagen die jährlichen Steuereinnahmen unter der Entwicklung des dreißigjährigen Steuereinnahmenniveaus, vergrößerte dies die Möglichkeit zur Kreditaufnahme. Entwickelten sich die Steuereinnahmen positiver als der langfristige Trend, durfte das Land weniger Kredite aufnehmen.

Die gute konjunkturelle Entwicklung während des Übergangszeitraums verminderte die Basiswerte und damit die zulässige Kreditaufnahme.

Abbildung 2 zeigt in der Ex-post-Betrachtung, wie der Basiswert zur Kreditaufnahme in den einzelnen Jahren steuereinnahmenabhängig zu modifizieren war. In 2013 erhöhte sich der Basiswert aus der Steuerschwankungskomponente noch um 73 Mio. Euro. 2019 verminderte die Steuerschwankungskomponente die zulässige Kreditaufnahme hingegen rechnerisch um 3.408 Mio. Euro.

Abbildung 2: Entwicklung der Steuerschwankungskomponente² (in Mio. Euro)



Mit Ausnahme von 2013 war die Entwicklung der Steuereinnahmen in der Übergangszeit in allen Jahren deutlich besser als der dreißigjährige Steuertrend. In der Folge mussten die Basiswerte zur Kreditaufnahme im Zeitraum zwischen 2013 und 2019 aufgrund der Steuerschwankungskomponente per Saldo um insgesamt 12,9 Mrd. Euro angepasst werden.

Darüber hinaus wurden die Basiswerte um die Finanztransaktionskomponente modifiziert. Diese berücksichtigte finanzwirksame Maßnahmen aus Beteiligungsveränderungen des Landes, Darlehensaufnahmen beim öffentlichen Bereich, Tilgungen an den öffentlichen Bereich sowie Darlehensvergaben und -rückflüsse.

² Werte bezüglich 2019 vorläufig.

Per Saldo erhöhte sich die zulässige Kreditaufnahme aufgrund finanzieller Transaktionen ex-post von 2013 bis 2019 um 0,5 Mrd. Euro.

2.3 Tilgungsverpflichtung aus dem Übergangszeitraum 2013 bis 2019

Im Ergebnis ergibt sich für den Übergangszeitraum 2013 bis 2019 statt einer Kreditaufnahme die in Tabelle 1 dargestellte Tilgungsverpflichtung.

Tabelle 1: Zulässige Kreditaufnahme im Übergangszeitraum 2013 bis 2019 (in Mio. Euro)

Basiswerte für Kreditaufnahmen	8.855
Steuerschwankungskomponenten	-12.903
Finanztransaktionskomponenten	+531
Zulässige Kreditaufnahme (+)/Tilgungsverpflichtung (-)	-3.517

Im Zeitraum 2013 bis einschließlich 2019 wurden die kumulierten Basiswerte für die Kreditaufnahme von 8,9 Mrd. Euro um minus 12,9 Mrd. Euro aus der Steuerschwankungs- und um plus 0,5 Mrd. Euro aus der Finanztransaktionskomponente modifiziert.

Im Ergebnis musste das Land zwischen 2013 und 2019 gemäß § 18 Landeshaushaltsordnung und der zugehörigen Rechtsverordnung (ex-post) insgesamt 3,5 Mrd. Euro³ tilgen.

3 Wurde die Tilgungsverpflichtung aus dem Übergangszeitraum erfüllt?

Die Tilgungsverpflichtung betrug in der rückwärtigen Gesamtbetrachtung des Übergangszeitraums 3.517 Mio. Euro.

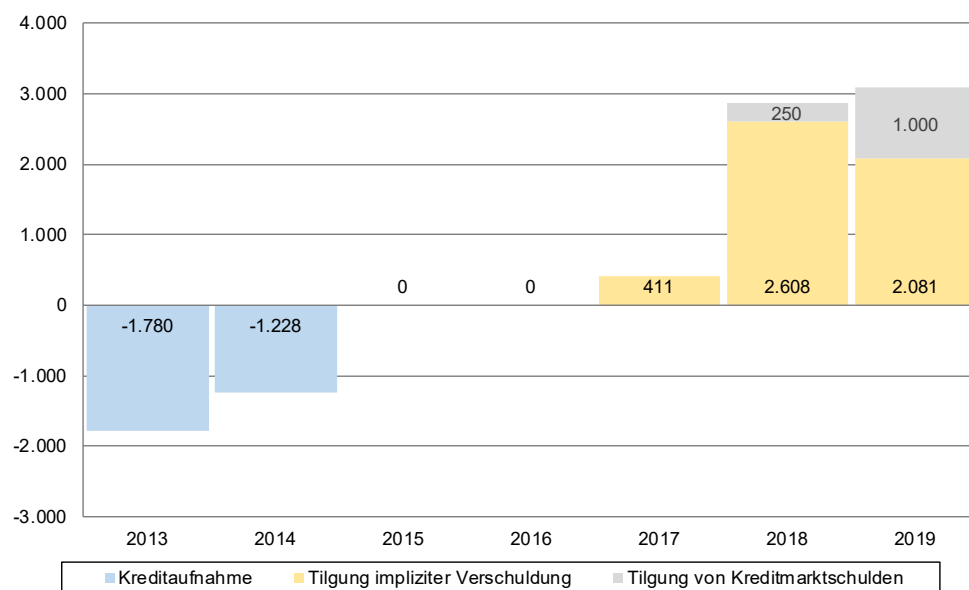
Tatsächlich hat das Land 2013 und 2014 zulässigerweise noch Kredite von insgesamt 3.005 Mio. Euro aufgenommen⁴. 2015 und 2016 hat die Landesregierung keine neuen Kredite aufgenommen, aber auch keine Alt-Kredite getilgt. Im Zeitraum von 2017 bis 2019 hat das Land implizite und explizite Verschuldung von insgesamt 6.349 Mio. Euro abgebaut. Unter impliziter Verschuldung wird dabei der verdeckte Teil der Landesschulden, wie zum Beispiel der Sanierungsstau, angesehen. Die Schuldentilgung durch den Abbau impliziter Schulden wurde ab 2017 durch eine Änderung der Verordnung zu § 18 Landeshaushaltsordnung ermöglicht.

Abbildung 3 zeigt die tatsächliche Kreditaufnahme und die Tilgung von impliziter und Kreditmarktverschuldung im Übergangszeitraum.

³ Werte bezüglich 2019 vorläufig.

⁴ Für 2013: Neben der Nettokreditaufnahme von 1.777 Mio. Euro wurden als Einnahmereste gebuchte, aber nicht in Anspruch genommene Kreditermächtigungen von 3 Mio. Euro auf dem Kontrollkonto für 2013 wie eine Kreditaufnahme behandelt. Somit ergibt sich der Betrag von 1.780 Mio. Euro.

Abbildung 3: Kreditaufnahme und Tilgung im Übergangszeitraum 2013 bis 2019
(in Mio. Euro)



In der Gesamtbetrachtung des Übergangszeitraums 2013 bis 2019 wurde damit die Tilgungsverpflichtung nahezu vollständig erfüllt. Zum Jahresende 2019 war das Kontrollkonto noch nicht vollständig ausgeglichen. Dies soll jedoch – wie nachfolgend dargestellt – im Jahr 2020 erfolgen.

4 Wie wurde die Tilgungsverpflichtung konkret erfüllt?

Das Land hat 2017 begonnen, die implizite Verschuldung im Landesvermögen abzubauen. Die 2017 geänderte Rechtsverordnung zur zulässigen Kreditaufnahme eröffnete dazu verschiedene Möglichkeiten.

Der Schuldenabbau des Landes lässt sich in die Bereiche Sanierungs- und Finanzmaßnahmen unterscheiden.

Die Sanierungsmaßnahmen beliefen sich im Übergangszeitraum auf insgesamt 2.735 Mio. Euro:

Davon flossen 2.079 Mio. Euro in die Sanierungsrücklage des Landes. Dabei zählte bereits die reine Zuführung an die Rücklage als Schuldentilgung im Sinne der Rechtsverordnung.

Die Sanierungsmittel werden im Folgenden sukzessive aus der Rücklage entnommen und zur Finanzierung einer Vielzahl von Einzelsanierungsmaßnahmen verwendet. Das Finanzministerium hat dem Landtag zuletzt am 12. Dezember 2019 über die aus Rücklagenmitteln finanzierten Maßnahmen im Einzelnen berichtet.

656 Mio. Euro wurden einem neu geschaffenen Kommunalen Sanierungsfonds zugeführt.

Für Finanzmaßnahmen wurden zwischen 2017 und 2019 insgesamt 3.614 Mio. Euro aufgewendet. Davon wurden mehr als 1,5 Mrd. Euro im Haushaltsvollzug 2018 und 2019 dafür verwendet, bestehende Altkreditermächtigungen abzubauen. An Kreditmarktschulden wurden in diesem Zeitraum insgesamt 1,25 Mrd. Euro endgültig getilgt.

Tabelle 2: Übersicht über die Schuldentilgung 2017 bis 2019 (in Mio. Euro)

		2017	2018	2019	Summe
Sanierungsmaßnahmen	Zuführungen an die Rücklage für Maßnahmen im Sinne von § 1 Absatz 3 der Verordnung zu § 18 Landeshaushaltsordnung	227	660	1.192	2.079
	Zuführungen an den Kommunalen Sanierungsfonds	61	267	327	656
Zwischensumme Sanierungsmaßnahmen		288	927	1.520	2.735
Finanzmaßnahmen	Sonderzuführung an den Versorgungsfonds des Landes	0	120	0	120
	Zuschüsse an Landesbeteiligungen	123	494	94	711
	Zuführungen an die Rücklage für Maßnahmen im Sinne von § 1 Absatz 3 der Verordnung zu § 18 Landeshaushaltsordnung zum Abbau von Altkreditermächtigungen	0	1.066	467	1.533
	Tilgung von Kreditmarktschulden	0	250	1.000	1.250
Zwischensumme Finanzmaßnahmen		123	1.930	1.561	3.614
Gesamtsumme Schuldentilgung		411	2.857	3.081	6.349

Mit dem Doppelhaushalt 2020/2021 wurden die haushalterischen Voraussetzungen geschaffen, im Haushaltsvollzug 2020 weitere Kreditmarktschulden abzubauen. Konkret sind 132 Mio. Euro für die Tilgung von Kreditmarktschulden etatisiert. Zusätzlich enthält § 4 Absatz 14 Staatshaushaltsgesetz 2020/2021 eine Ermächtigung, weitere Kreditmarktschulden zum Ausgleich des Kontrollkontos endgültig zurückzuzahlen. Bei entsprechender Umsetzung wäre die Tilgungsverpflichtung aus der Übergangsregelung zur Schuldenbremse vollständig erfüllt.

5 Zusammenfassung

Ausgangspunkt für die Übergangsregelung zur Schuldenbremse war die Deckungslücke des Jahres 2013 mit 2,5 Mrd. Euro. Die Übergangsregelung hatte das Ziel, die strukturelle Nettoneuverschuldung bis 2020 auf Null abzusenken.

In den ersten beiden Jahren des Übergangszeitraums hat die Landesregierung zunächst noch 3 Mrd. Euro an neuen Krediten aufgenommen. Hierdurch stieg die haushaltsmäßige Verschuldung von 43,3 Mrd. Euro Ende 2012 auf 46,3 Mrd. Euro zum 31. Dezember 2014. In den Jahren 2015 und 2016 wurden keine Schulden aufgenommen, aber – trotz guter Steuereinnahmen – auch keine Schulden abgebaut. 2017 hat das Land begonnen, Schulden zu tilgen. Während 2017 implizite Verschuldung abgebaut wurde, hat das Land 2018 und 2019 auch Kreditmarktschulden von insgesamt 1,25 Mrd. Euro endgültig getilgt. Die haushaltsmäßige Verschuldung des Landes ist dadurch seit 2017 von 46,3 Mrd. Euro auf 45,0 Mrd. Euro zum Jahresende 2019 gesunken.

Im Ergebnis wurde auf Basis hervorragender konjunktureller Rahmenbedingungen die strukturelle Nettoneuverschuldung nicht nur auf Null abgesenkt. Es konnten erstmals in der Landesgeschichte in nennenswertem Umfang Kredite getilgt und Mittel für Sanierungsmaßnahmen bereitgestellt werden.