

Beschlussempfehlung und Bericht

des Ausschusses für Finanzen

zu der Mitteilung des Rechnungshofs vom 13. Juli 2023 – Drucksache 17/5104

Denkschrift 2023 zur Haushalts- und Wirtschaftsführung des Landes Baden-Württemberg; hier: Beitrag Nr. 4 – Schuldenbremse

Beschlussempfehlung

Der Landtag wolle beschließen,

von der Mitteilung des Rechnungshofs vom 13. Juli 2023 zu Beitrag Nr. 4 – Drucksache 17/5104 – Kenntnis zu nehmen.

7.12.2023

Der Berichterstatter:

Der Vorsitzende:

Emil Sänze

Martin Rivoir

Bericht

Der Ausschuss für Finanzen beriet den Antrag Drucksache 17/5104 in seiner 35. Sitzung, die in gemischter Form mit Videokonferenz stattfand, am 7. Dezember 2023. Zur Beratung lag dem Ausschuss eine Anregung des Rechnungshofs für eine Beschlussempfehlung des Ausschusses für Finanzen an das Plenum vor (*Anlage*).

Der Berichterstatter trug vor, Baden-Württemberg habe die Regelung zur Schuldenbremse zum 1. Januar 2020 ins Landesrecht übernommen. Die Schuldenbremse solle ein strukturelles Ansteigen der Landesschulden verhindern und dazu beitragen, die finanzielle Handlungsfähigkeit des Landes zu sichern.

Das in der Landesverfassung und in der Landeshaushaltsordnung verankerte Regelwerk sehe dem Grundsatz nach ein Verbot der Aufnahme neuer Schulden vor. Ausnahmen davon seien z. B. bei außergewöhnlichen Notsituationen und bei Naturkatastrophen möglich. Sofern in solchen Fällen neue Schulden aufgenommen würden, seien diese mit einem konkreten Tilgungsplan zu verbinden.

Der Haushaltsgesetzgeber habe das Finanzministerium ermächtigt, 2021 konjunkturbedingte Kredite von 2,774 Milliarden € und Notkredite von 942 Millionen €

aufzunehmen. Die Aufnahme dieser Notkredite sei vom Rechnungshof seinerzeit als verfassungsrechtlich bedenklich kritisiert worden. Die zulässige Kreditaufnahme für das Jahr 2021 habe im Rahmen der Ex-post-Betrachtung 2,521 Milliarden € betragen.

Im Staatshaushaltsplan 2022 habe das Land die Tilgung haushaltsmäßiger Schulden von 958 Millionen € veranschlagt und im Haushaltsvollzug realisiert. Wie hoch die zulässige Kreditaufnahme im Rahmen der Ex-post-Betrachtung ausfallen werde, habe zum Zeitpunkt des Redaktionsschlusses der Denkschrift noch nicht abschließend festgestanden.

Der Rechnungshof habe angeregt, auf die für 2023 etatisierten Kreditaufnahmen zumindest insoweit zu verzichten, als eine erwartete Verbesserung der Konjunktur zu einer Absenkung der zulässigen Kreditaufnahme führen werde. Das Finanzministerium habe hierzu mitgeteilt, dass eine verbesserte Konjunkturerwartung im weiteren Jahresverlauf nicht gesichert sei und dementsprechend abgewartet werden müsse. Dem könne er sich nur anschließen. Die Empfehlung laute, von der vorliegenden Mitteilung des Rechnungshofs Kenntnis zu nehmen.

Ein Vertreter des Rechnungshofs legte dar, die 2020 ins Landesrecht aufgenommene Schuldenbremse beinhalte die Neuerungen, dass zum einen neu eingegangene Schulden wieder getilgt werden müssten und dass zum anderen die schuldenbegrenzende Regelung nicht nur im Soll, sondern auch im Ist eingehalten werden müsse; ein entsprechendes Kontrollkonto werde in der Landeshaushaltsrechnung dargestellt.

Festzustellen sei, dass seit der Einführung der Schuldenbremse in allen Haushaltsjahren – den Jahren 2020, 2021 und 2022 – weniger Schulden hätten aufgenommen werden dürfen als aufgenommen worden seien. Für das Jahr 2022 weise das Kontrollkonto ca. minus 1,8 Milliarden € auf. Unter Zugrundelegung der aktuellen Herbst-Prognose der Bundesregierung kämen in der Ex-post-Betrachtung minus 800 Millionen € hinzu. Dies würde bedeuten, dass insgesamt rund 2,6 Milliarden € zu viel Schulden aufgenommen worden seien.

Das baden-württembergische Bruttoinlandsprodukt habe im Jahr 2022 rund 573 Milliarden € betragen. Demnach liege die 0,5-%-Grenze, ab der ein Ausgleich stattfinden müsse, bei 2,865 Milliarden €.

Der Rechnungshof habe darauf aufmerksam machen wollen, dass nun im vierten Jahr in Folge eine Negativbuchung auf dem Kontrollkonto anfalle und gemäß Landeshaushaltsordnung hierfür ein Ausgleich erfolgen müsse.

Von den 16 deutschen Bundesländern verfügten 15 über eine Konjunkturkomponente. Es handle sich hierbei aber um verschiedene Arten von Konjunkturkomponenten, die unterschiedlich wirkten. Lediglich das Land Berlin habe eine gleiche Konjunkturkomponente wie Baden-Württemberg. Würden die Regelungen anderer Länder auf den Haushalt von Baden-Württemberg angewandt, käme es zu anderen Ergebnissen. Baden-Württemberg habe 2020/2021 bei 4,4 Milliarden € Steuermindereinnahmen 6,4 Milliarden € Schulden aufgenommen. Nachdem unter den deutschen Bundesländern am häufigsten zur Anwendung kommenden Modell hätte das Land nur 4,4 Milliarden € aufnehmen dürfen.

Maßgeblich sei nicht, wie eine Konjunkturkomponente in einem Jahr wirke, sondern ob eine Konjunkturkomponente symmetrisch sei, also auf die Dauer zu einem Ausgleich führe. Nach Ansicht des Rechnungshofs könne, vielleicht sogar müsse hierüber auch in Baden-Württemberg gesprochen werden, wenn das Land wieder in konjunkturell normalen Zeiten sei.

Nach geltendem Recht sei bei einem negativen Stand auf einen Ausgleich des Kontrollkontos hinzuwirken. Da das Land nun nur noch 300 Millionen € von der Grenze einer Ausgleichspflicht entfernt sei, halte der Rechnungshof jetzt für den richtigen Zeitpunkt, auf einen Ausgleich hinzuwirken. Dies sei die Motivation für den vorliegenden Beschlussvorschlag des Rechnungshofs.

Ein Abgeordneter der FDP/DVP bemerkte, er habe die Ausführungen des Berichterstatters so verstanden, dass dieser die Anregung des Rechnungshofs goutiere, aber selbst keine Beschlussempfehlung mache.

Er empfahl, der vorliegenden Anregung des Rechnungshofs zu folgen.

Ein Abgeordneter der CDU stellte die Frage in den Raum, was ein Haushaltsgesetzgeber im Vorhinein beschließen wolle, bevor er überhaupt wisse, wie die Situation bei der Aufstellung eines Haushalts aussehe.

Er führte aus, sein Vorredner habe dargestellt, was eine andere Schuldenbremsenregelung im Detail für den Haushalt Baden-Württembergs in den Jahren 2020 und 2021 bedeutet hätte. Aus seiner Sicht bestehe aber in den Jahren 2023 und 2024 in Baden-Württemberg ein gegenteiliges Problem.

Die baden-württembergische Schuldenbremsenregelung sehe vor, dass Kredite aufgenommen werden könnten, wenn die tatsächliche Konjunkturentwicklung unter der Prognose liege, und Kredite getilgt werden müssten, wenn die Konjunktur besser als erwartet verlaufe. Durch diese Regelung solle verhindert werden, dass in Zeiten eines konjunkturellen Abschwungs die haushalterischen Möglichkeiten durch Sparverpflichtungen nicht übermäßig eingeschränkt würden.

Bei dem Beschluss der Schuldenbremsenregelung für Baden-Württemberg sei nicht bedacht worden, dass, wie in der Coronakrise geschehen, plötzlich die konjunkturelle Entwicklung um 8 % einbreche oder die Inflationsrate auf 7 bis 8 % ansteige, während der Sollwert gleich bleibe.

2024 entstehe nun das Problem, dass sich trotz einer Konjunkturdelle und einer Produktionslücke eine nicht unerhebliche Tilgungsverpflichtung aufhäufe. Vor diesem Hintergrund stelle sich die Frage, ob in einer solchen Krisensituation auch noch zusätzliche Einsparungen vorgenommen werden müssten oder ob nach Wegen gesucht werden sollte, hier eine vernünftige Glättung zu erreichen.

In einigen Jahren werde ein Vergleich der Anwendung der verschiedenen Schuldenbremsenregelungen der Länder in diesem nicht erwarteten und kaum vorhersehbaren konjunkturellen Umfeld wichtige Erkenntnisse dafür liefern, um die Konjunkturkomponente so umzugestalten, dass sie nicht nur symmetrisch sei, sondern auch eine Verschuldung erlaube, wenn die Konjunktur schlechter als erwartet verlaufe, und eine Tilgung erfordere, wenn die Konjunktur besser als erwartet verlaufe.

Ein Abgeordneter der AfD brachte vor, die aktuelle schlechte wirtschaftliche Entwicklung in Deutschland sei nicht durch eine Naturkatastrophe verursacht, sondern folge einer verfehlten Energiepolitik. In Deutschland seien Energieerzeugungsanlagen, die Milliardenwerte darstellten, abgeschaltet worden, obwohl diese dringend gebraucht würden. Deutschland habe die höchsten Energiekosten in Europa. Den finanziellen Aufwand für die geplanten Netzinvestitionen könnten die Haushalte nicht aufbringen. Dies alles sei aber kein Grund, die Schuldenbremse auszusetzen, denn schlechte Politik könne nicht durch Aufhebung der Schuldenbremse behoben werden, sondern nur durch Korrektur des politischen Kurses und bessere Politik.

Ein Abgeordneter der SPD stimmte der Aussage des CDU-Abgeordneten zu, dass auf Basis der bisherigen Erfahrungen die Konjunkturkomponente umgestaltet werden sollte, um mit den beschriebenen Effekten besser umzugehen. Er fragte, ob die CDU auch bereit wäre, gemeinsam mit der SPD die Schuldenbremsenregelung auf Basis einer solchen Komponente zu reformieren.

Der bereits genannte Vertreter des Rechnungshofs merkte an, das Land könnte sich die ganzen Probleme ersparen, wenn es so verfahren würde wie das Nachbarland Bayern, welches keine Konjunkturkomponente habe.

Der Berichterstatter äußerte, der Finanzminister stehe vor der großen Herausforderung, dass er einerseits verbindliche Ausgaben leisten müsse und andererseits notwendige Investitionen tätigen müsse.

Er selbst habe damals gegen die Einführung der Schuldenbremse mit der dazugehörigen Konjunkturkomponente gestimmt, da gerade in einer Volkswirtschaft die langfristigen Entwicklungen gar nicht verlässlich abgeschätzt werden könnten.

Der Haushaltsgesetzgeber müsse sich fragen, wie er künftige Haushalte aufstellen solle, um nicht weiter in Schuldenbremsen „hineinzustolpern“. Hierbei sei es auch erforderlich, sich von Prestigeprojekten zu lösen, aber auch manche Personalpositionen zurückzunehmen, da auch auf der Passivseite hohe Belastungen für die Zukunft bestünden.

Ein Abgeordneter der Grünen bemerkte, es werde der Sache nicht gerecht, bei einem Vergleich der Haushaltspolitik Bayerns und Baden-Württembergs singulär darauf abzuheben, dass Bayern keine Konjunkturkomponente habe und insoweit keine Kredite aufnehmen dürfe. Vielmehr gelte es, die Gesamtkonstellation zu betrachten. Nicht erwähnt worden sei beispielsweise, dass Baden-Württemberg für jeden neu eingestellten Beamten monatlich 750 €, bei jeder neu geschaffenen Stelle sogar 1 000 € in die Versorgungsrücklage einzahle. Damit stelle Baden-Württemberg jährlich einen hohen dreistelligen Millionenbetrag in die Versorgungsrücklage ein, was in Bayern nicht mehr der Fall sei. Darüber hinaus gebe es noch diverse weitere Aspekte, die bei einem Vergleich der Haushaltspolitik und Schuldenregelungen der Länder Bayern und Baden-Württemberg Berücksichtigung finden müssten.

Der Vertreter des Rechnungshofs stellte klar, sein Hinweis auf die fehlende Konjunkturkomponente bei der bayerischen Schuldenbremsenregelung sei ironischer Natur gewesen.

Er wies darauf hin, auch die Rechnungshöfe hätten schon versucht, einen Vergleich der Schuldenbremsenregelungen der Länder anzustellen, um daraus Folgerungen für eine künftige Ausgestaltung zu ziehen. Diese Bemühungen seien aber eingestellt worden, weil es während der Coronakrise solche konjunkturellen Verwerfungen gegeben habe, dass ein derartiger Vergleich nicht möglich gewesen sei. Um entsprechende Schlussfolgerungen zu ziehen, müssten die Erfahrungen mit den verschiedenen Regelungen und Instrumenten über mehrere Jahre betrachtet werden.

Der Minister für Finanzen legte dar, bei dem angesprochenen Thema werde deutlich, dass bei Regeln, die während eines normalen Konjunkturzyklus verabschiedet worden seien, wenn diese in besonderen Ausnahmesituationen einem Stresstest unterzogen würden, sich auch zeigen könne, dass diese nicht ganz zu Ende gedacht worden seien.

Auch er halte eine symmetrische Ausgestaltung der Schuldenbremsenregelung für wichtig, damit der zugrunde liegende Mechanismus während der Konjunkturverläufe in beide Richtungen gleichermaßen und gleichmäßig proportional funktioniere.

Ein bundesweiter Vergleich der Schuldenbremsenregelungen der Länder sei auch insoweit schwierig, als dort in unterschiedlicher Weise Einjahreshaushalte und Doppelhaushalte aufgestellt würden.

Der Effekt, dass eine überraschend hohe Inflation dafür Sorge, dass während einer wirtschaftlichen Rezession oder Stagnation, bei der aber ein nominelles Wachstum ausgewiesen werde, das Land zu Tilgungen verpflichtet sei, sei sicherlich bei der Konzeption der Schuldenbremsenregelung nicht beabsichtigt gewesen.

Bereits vor dem Urteil des Bundesverfassungsgerichts zum Zweiten Nachtragshaushaltsgesetz 2021 des Bundes habe sich die Regierungskoalition im Bund im Koalitionsvertrag darauf verständigt, das hochkomplexe Produktionslückenverfahren zu überarbeiten. Dies böte die Gelegenheit, im Geleit der Länder mehr Einheitlichkeit in diesem Bereich herzustellen. Dass es hier zu einer schnellen Lösung kommen werde, bezweifle er. Das Land Baden-Württemberg werde sich aber die Entwicklung sehr genau anschauen und Handlungsmöglichkeiten prüfen.

Mehrheitlich beschloss der Ausschuss, den Beschlussvorschlag des Rechnungshofs (*Anlage*) abzulehnen.

Bei einigen Enthaltungen beschloss der Ausschuss einstimmig, von der Mitteilung Drucksache 17/5104 Kenntnis zu nehmen.

20.12.2023

Sänze

Anlage

**Rechnungshof
Baden-Württemberg**

**Denkschrift 2023
Beitrag Nr. 4/Seite 64**

Anregung

**für eine Beschlussempfehlung
des Ausschusses für Finanzen**

**zu der Mitteilung des Rechnungshofs vom 13. Juli 2023
– Drucksache 17/5104**

**Denkschrift 2023 zur Haushalts- und Wirtschaftsführung des Landes Baden-
Württemberg;
hier: Beitrag Nr. 4 – Schuldenbremse**

Der Landtag wolle beschließen:

- I. Von der Mitteilung des Rechnungshofs vom 13. Juli 2023 zu Beitrag Nr. 4 – Drucksache 17/5104 – Kenntnis zu nehmen.
- II. Die Landesregierung zu ersuchen,
 1. entlang der Haushaltsentwicklung zu prüfen, ob und inwieweit 2023 auf eine Nettokreditaufnahme verzichtet werden kann;
 2. im Haushalt 2025 einen Ausgleich des Kontrollkontos mindestens in der Höhe vorzunehmen, in welcher eine Negativbuchung auf dem Kontrollkonto aus 2023 erfolgt. Dies gilt, soweit für 2025 eine positive Veränderung der Produktionslücke erwartet wird.

Karlsruhe, 30. November 2023

gez. Dr. Cornelia Ruppert

gez. Dr. Georg Walch