

Berlin, 26.01.2020

Spielräume für gestaltende Finanzpolitik nicht zerstören!

Anmerkungen zum Entwurf des Gesetzes zur Änderung der Verfassung des Landes Baden-Württemberg (Drs. 16/7462) der Fraktionen GRÜNE, CDU, SPD und FDP/DVP

Sitzung des DGB-Bezirksvorstands

Baden-Württemberg am 28. Januar 2020 in Stuttgart

von

von Birger Scholz, Dipl.-Volkswirt und Dipl.-Verwaltungswirt (FH)

1. Umstrittene Schuldenbremse

Zehn Jahre nach ihrer Einführung ist die deutsche Schuldenbremse – ebenso wie die europäischen Regeln – zunehmender Kritik ausgesetzt. Mittlerweile wird auch im *Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung* Handlungsbedarf gesehen. So plädieren die Sachverständigen Schnabel und Truger für eine Reform der Schuldenbremse. Sie halten es zudem für sinnvoll, bestehende Spielräume pragmatisch zu nutzen, um konjunkturelle Flexibilität zu bewahren und den erheblichen Investitionsbedarf zu decken, der für die Zukunftsfähigkeit der deutschen Volkswirtschaft und für die ökologische Wende erforderlich ist.¹

Von Anfang an ist die Schuldenbremse wegen der negativen gesamtwirtschaftlichen Folgen und der Begrenzung nötiger Investitionen kritisiert worden.² Zum einen verstößt sie gegen die „goldene Regel der öffentlichen Investitionen“, wonach öffentliche (Netto-)Investitionen, die den öffentlichen Kapitalstock erhöhen und langfristig zu höherer Produktivität führen, durch Kredite finanziert werden sollten. Staatliche Investitionen stärken demnach die ökonomische Wertschöpfungsbasis, von der

¹ Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung: Jahresgutachten 2019/20, Minderheitsvotum zu Kapitel 5, S. 298 ff.

² Vgl. den von 64 Professoren unterzeichneten Aufruf aus dem Jahr 2010 von Bofinger und Horn: Die Schuldenbremse gefährdet die gesamtwirtschaftliche Stabilität und die Zukunft unserer Kinder.

künftige Generationen profitieren. Das gilt vor allem für nachhaltige Investitionen zum Klimaschutz.

Ein Nullverschuldungsgebot lässt außer Acht, dass nicht nur Schulden, sondern auch die den Schulden gegenüberstehenden Forderungen sowie öffentliche Vermögensgüter vererbt werden. Zukünftige Nutzer werden durch eine Kreditfinanzierung finanziell beteiligt. Werden dagegen die Investitionen ausschließlich über Steuern finanziert, dann liegt die gesamte Last der Finanzierung bei der heutigen Generation. Eine anteilige Finanzierung künftiger Nutznießer ist ausgeschlossen.

Der staatliche Kredit hat zudem die wichtige Funktion, überschüssiges Kapital aufzunehmen, das ansonsten bei unzureichender Kapitalnachfrage des Unternehmenssektors ins Ausland exportiert würde. Es stünde somit zur Steigerung der Produktivität im Inland nicht zur Verfügung. Empirische Studien zeigen, dass die Verzinsung der deutschen Kapitalexporte unterdurchschnittlich ist.

Das Gebot einer strukturellen Neuverschuldung von Null für die deutschen Bundesländer ist ökonomisch auch deshalb nicht zu rechtfertigen, da es langfristig zu einer Schuldenlastquote von 0% des BIP führt. Zudem droht die Schuldenbremse aufgrund nur geringer Reagibilität bei Konjunkturabschwüngen und -aufschwüngen zu einer prozyklischen Finanzpolitik zu führen. Im Abschwung droht eine krisenverschärfende Politik.

Die enormen Investitionsbedarfe, dies betrifft unterlassene Instandhaltungsinvestitionen ebenso wie nötige Erweiterungs- und Zukunftsinvestitionen, werden auch in Baden-Württemberg nicht ohne Kreditaufnahme geschultert werden können.

Ein Neuverschuldungsverbot hat daher haushaltspolitisch immer zwei Effekte: Es senkt tendenziell die Investitionen und erhöht den Druck auf wohlfahrtstaatliche Leistungen, die mit ersteren ausgabeseitig in Konkurrenz stehen.

Das gewerkschaftsnahe Institut für Makroökonomie und Konjunkturforschung (IMK) sowie das arbeitgebernahe Institut der Deutschen Wirtschaft (IW) schätzen den jährlichen nötigen zusätzlichen öffentlichen Investitionsbedarf in der kommenden Dekade auf 46 Mrd. Euro jährlich (in aktuellen Preisen).³ Die Autoren charakterisieren

³ Vgl. Bardt / Dullien / Hüther und Rietzler: Für eine solide Finanzpolitik Investitionen ermöglichen!, IMK Report, Nr. 152.

ihre Schätzungen als eher konservativ (dies gilt vor allem für die Kosten des Wohnungsbaus und der Maßnahmen gegen den Klimawandel).

Von den geschätzten 46 Mrd. Euro entfallen ca. 32 Mrd. Euro jährlich auf die Länder und ihre Kommunen. Auch wenn die investiven Nachholbedarfe in Baden-Württemberg geringer sind und die Finanzausstattung der Kommunen weit besser ist als beispielsweise in Nordrhein-Westfalen, können diese Bedarfe bei gegebenen Steuereinnahmen und Nullverschuldungsgebot *nicht* aus den Kernhaushalten des Landes Baden-Württemberg und seiner Kommunen gedeckt werden.

Vor diesem Hintergrund ist es wichtig, dass das Land Baden-Württemberg die Spielräume bewahrt, die nötig sind, um insbesondere die Infrastruktur zu modernisieren, die ÖPNV-Infrastruktur auszubauen, den öffentlichen Wohnungsbau zu steigern und die Klimaneutralität zu erreichen.

2. Schuldenbremse ist in Baden-Württemberg bereits einfachgesetzlich umgesetzt

Ab 2020 gilt für die Bundesländer die Schuldenbremse des Grundgesetzes. Im Unterschied zum Bund, der sich eine Neuverschuldung in Höhe von 0,35 % des Bruttoinlandsprodukts zugesteht, gilt für die Länder die strikte Regel eines ausgeglichenen Haushalts.

Nach Artikel 109 GG können die Länder im Rahmen ihrer eigenen gesetzgeberischen Kompetenzen die Vorgaben – wie für den Bund vorgesehen – in drei Bereichen abmildern.

- Sie können erstens ein symmetrisches Konjunkturbereinigungsverfahren implementieren. Mit Hilfe dieses Verfahren soll das Neuverschuldungsverbot über den Konjunkturzyklus eingehalten werden. Im Abschwung sind Defizite erlaubt im Aufschwung Überschüsse nötig.
- Zweitens können finanzielle Transaktionen aus den Einnahmen und Ausgaben herausgerechnet werden. Unter finanzielle Transaktionen fallen Beteiligungserwerbe und -verkäufe, Kapitalerhöhungen und -herabsetzungen sowie Darlehensvergaben und -tilgungen. Die Finanzmittel, die zum Kauf eines Unternehmens nötig sind, mindern den Ausgabenspielraum daher ebenso nicht, wie Privatisierungserlöse ihn nicht erhöhen.

- Drittens kann in Notsituationen, beispielsweise einer Weltfinanzkrise wie im Jahr 2008 oder bei Naturkatastrophen (schweres Erdbeben), vom Nullverschuldungsgebot abgewichen werden. Das Grundgesetz verlangt hierbei nur die Verabschiedung eines Tilgungsplans für die zusätzlich aufgenommenen Kreditmittel.

Diese drei Modifizierungen wurden von allen Bundesländern umgesetzt. Auch der vorliegende Gesetzentwurf zur Änderung der Landesverfassung von Baden-Württemberg berücksichtigt diese drei Modifikationen.

Bereits 2012 hat der Landtag die Landeshaushaltsordnung (LHO) dahingehend geändert, dass das Nullverschuldungsgebot verankert wurde.⁴ Für den Übergangszeitraum bis zum Inkrafttreten der Schuldenbremse im Jahr 2020 wurde ein verbindlicher Abbaupfad für die Nettoneuverschuldung festgelegt.⁵ Die Änderung der LHO enthielt auch ein Konjunkturbereinigungsverfahren (Steuertrendverfahren), die Bereinigung des strukturellen Saldos um finanzielle Transaktionen sowie Ausnahmeregeln für Naturkatastrophen und außergewöhnliche Notsituationen.

Am Ende des Jahres 2019 hat der Landtag mit den Stimmen der Regierungsfractionen die LHO abermals geändert, um die Regeln zur Schuldenbremse zu modifizieren.⁶

Zum einen wurde das Konjunkturbereinigungsverfahren geändert. Nunmehr wird analog zum Bund das Produktionslückenverfahren genutzt. Zum anderen aber wurden zwei Verschärfungen der bisherigen Regeln vorgenommen. Erstens wurden die Extrahaushalte einbezogen, sofern das Land den Schuldendienst übernimmt. Zweitens wurde die Möglichkeit der Feststellung einer außergewöhnlichen Notlage massiv erschwert: Statt einer Mehrheit der Mitglieder Landtags ist nunmehr eine verfassungsändernde Mehrheit nötig. Beide Verschärfungen sollen nunmehr auch in die Landesverfassung übernommen werden.

Die neuen Vorgaben der LHO sind insgesamt weit detaillierter als die geplanten Änderungen der Landesverfassung und werden im Rahmen dieser Stellungnahme nicht weiter erörtert.

⁴ GBl. v. 18.12.2012, S. 684 ff.

⁵ VO des Ministeriums der Finanzen zu § 18 LHO, GBl. 18.10.2013, S. 291 ff.

⁶ GBl. Nr. 25 v. 31.12.2019, S. 593 ff.

3. Zu den vorgesehenen Verfassungsänderungen

3.1 Verankerung der Schuldenbremse in der Landesverfassung unnötig und schädlich

Der Gesetzentwurf stellt richtigerweise fest, dass das Grundgesetz unmittelbar gilt und es somit einer landesrechtlichen Implementierung nicht bedürfe. Richtig ist auch der Hinweis, dass Artikel 84 LV, der die klassische „goldene Regel“ zur Kreditfinanzierung beinhaltet⁷, nicht mehr der Rechtslage des Grundgesetzes entspricht. Hieraus folgt aber keineswegs, wie der Gesetzentwurf zu suggerieren versucht, dass die Landesverfassung zur „Klarstellung und Vermeidung von Auslegungsfragen“ geändert werden müsse.

Das staatsrechtliche Schrifttum ist überwiegend der Auffassung, dass sich aus Art. 109 Abs. 3 Satz 5 GG *keine* Pflicht zur Umsetzung der Norm in Landesverfassungsrecht ergibt.⁸ Gleichwohl vertreten manche Autoren die Ansicht, dies sei wünschenswert.

Eine Pflicht zur Umsetzung in die Landesverfassung kann es schon deshalb nicht geben, da darüber der Landesgesetzgeber mit Zwei-Drittel-Mehrheit entscheiden muss, eine demokratische Entscheidung aber nicht dekretiert werden kann. Beispielsweise stand in der Hessischen Landesverfassung über vier Jahrzehnte die Todesstrafe. Da das Grundgesetz diese aber glücklicherweise ausschließt, wurde diese Norm vom Grundgesetz überlagert und war damit irrelevant.

Entsprechend der rechtlich *nicht* bestehenden Pflicht zur Umsetzung weist die bisherige Praxis der Bundesländer föderale Vielfalt auf: Die meisten Bundesländer haben sich für eine Anpassung der Landesverfassung entschieden.

⁷ Artikel 84 LV lautet: „Die Aufnahme von Krediten sowie jede Übernahme von Bürgschaften, Garantien oder sonstigen Gewährleistungen bedürfen einer Ermächtigung durch Gesetz. Die Einnahmen aus Krediten dürfen die Summe der im Haushaltsplan veranschlagten Ausgaben für Investitionen nicht überschreiten; Ausnahmen sind nur zulässig zur Abwehr einer Störung des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts. Das Nähere wird durch Gesetz geregelt.“ Da die Kreditaufnahme im Regelfall an die Bruttoinvestitionen gekoppelt ist, handelt es sich bei der Goldenen Regel auch um eine Schuldenregel. Es müsste demnach eigentlich von einer *alten* und einer *neuen* Schuldenbremse gesprochen werden.

⁸ Vgl. exemplarisch Waldhoff: Rechtsfragen zur Umsetzung der grundgesetzlichen Schuldenbremse in der Verfassung für das Land Nordrhein-Westfalen, Rechtsgutachten im Auftrag des Landtags Nordrhein-Westfalen, Berlin, 19.02.2014; Wieland: Rechtliche Rahmenbedingungen und Spielräume für die Aufnahme einer Schuldenbremse in die Verfassung des Landes Nordrhein-Westfalen, Speyerer Arbeitsheft 222, Februar 2015.

Andere Bundesländer wie Nordrhein-Westfalen, Berlin, Sachsen-Anhalt, Thüringen und das Saarland haben sich aber bewusst dagegen entschieden, um ihre Investitionsmöglichkeiten in der Zukunft nicht vorsätzlich einzuschränken.

Bei einer Modifizierung der Schuldenbremse auf Bundesebene würde ein in die Landesverfassung geschriebenes Nullverschuldungsgebot solange weitergelten, bis auch die Landesverfassung mit Zwei-Drittel-Mehrheit geändert werden würde. In Anbetracht des derzeitigen bundes- und europapolitischen Meinungsumschwungs bezüglich der Neubewertung der Notwendigkeit kreditfinanzierter Investitionen ist dies ein riskantes Unterfangen. Denkbar ist in Zukunft eine verfassungsändernde Mehrheit auf Bundesebene aber möglicherweise *keine* Mehrheit auf Landesebene in Baden-Württemberg.

Vielfach wird für eine Verankerung der Schuldenbremse in der Landesverfassung mit dem Argument geworben, dass ansonsten die Möglichkeit der Opposition entfele, bei Zweifeln an der Vereinbarkeit eines Haushaltsgesetzes mit der Landesverfassung (Art. 68 Abs. 1 S. 2 Nr. 2 Landesverfassung BW) mit Hilfe eines abstrakten Normenkontrollverfahrens beim Verfassungsgerichtshof Klage einzureichen.

Ein solcher Antrag setzt die Unterstützung eines Viertels der Mitglieder des Landtags voraus. Die Möglichkeit einer Normenkontrollklage darf jedoch keinesfalls überbewertet werden, da es sich im Regelfall um eine Ex-Post-Kontrolle ohne reale haushaltspolitische Auswirkungen handelt. Zudem kann eine Durchsetzung der Schuldenbremse auf Landesebene immer durch die Bundesregierung, eine andere Landesregierung oder durch ein Viertel der Mitglieder des Bundestags durch Klage vor dem Bundesverfassungsgericht nach Art. 93 Abs. 1 Nr. 2 GG erfolgen.

Soll eine Normenkontrollklage der Opposition ermöglicht werde, so würde ein Verweis auf Artikel 109 Abs. 3 GG ausreichen. Entfällt das Nullverschuldungsgebot im Grundgesetz, so tritt automatisch wieder die goldene Regel der Landesverfassung nach Artikel 84 in Kraft.

Es wäre demnach ausreichend, Artikel 84 LV BW wie folgt zu ergänzen (Ergänzung unterstrichen):

“Die Aufnahme von Krediten sowie jede Übernahme von Bürgschaften, Garantien oder sonstigen Gewährleistungen bedürfen einer Ermächtigung durch Gesetz. Die Einnahmen aus Krediten dürfen die Summe der im Haushaltsplan veranschlagten

Ausgaben für Investitionen nicht überschreiten; Ausnahmen sind nur zulässig zur Abwehr einer Störung des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts. Das Nähere wird durch Gesetz geregelt. Die Sätze 1 und 2 gelten, soweit sie nicht durch Artikel 109 Abs. 3 GG beschränkt werden.”

Ergebnis:

Eine Verankerung des Nullverschuldungsgebots in der Landesverfassung ist rechtlich nicht erforderlich und politisch falsch, da die landespolitischen Handlungsspielräume in Baden-Württemberg bei einer möglichen zukünftigen Änderung des Grundgesetzes für die Zukunft unnötig eingeschränkt werden würden.

Falls der Opposition die Möglichkeit einer Normenkontrollklage eingeräumt werden soll, reicht ein Verweis in der Landesverfassung auf das Grundgesetz.

3.2 Extrahaushalte nicht einbeziehen!

Die grundgesetzliche Schuldenbremse umfasst nur die Haushalte des Bundes und der Länder einschließlich ihrer rechtlich-unselbstständigen Sondervermögen (Sondervermögen, Rücklagen, LHO-Betriebe, Zweckverbände). Sondervermögen sind abgesonderte, rechtlich unselbstständige Teile der Kernhaushalte mit einer eigenen Wirtschaftsführung.⁹

Nicht von der Schuldenbremse erfasst sind die Kommunen und die Sozialversicherungen. Ebenso *nicht* erfasst sind alle rechtlich selbstständigen Einheiten des öffentlichen Rechts (Anstalten, Körperschaften, Stiftungen) und privaten Rechts (GmbH und AG) von Bund und Ländern. Auch alte Sondervermögen, die vor 2009 eingerichtet und mit einer Kreditermächtigung ausgestattet wurden, werden nach Artikel 143d Abs. 1 Satz 2 nicht einbezogen.¹⁰

Nach dem oben genannten Gesetzentwurf (Artikel 84 Abs. 1 Satz 2 LV neu) sollen auch Einnahmen aus Krediten von Extrahaushalten in die Schuldenbremse

⁹ Sie werden durch Gesetz oder auf der Grundlage eines Gesetzes errichtet und sind zur Erfüllung einzelner Aufgaben bestimmt. Die Sondervermögen weisen am Schluss des Rechnungsjahres ihre Einnahmen und Ausgaben in einer eigenen Haushaltsrechnung sowie ihren Bestand an Vermögen und Schulden in einer eigenen Vermögensrechnung nach. Haushalts- und Vermögensrechnung sind miteinander zu verbinden, um zu zeigen, in welcher Höhe die Einnahmen und Ausgaben eine Änderung der Vermögens- bzw. Schuldenbestände bewirkt haben (Zu- und Abgänge mit haushaltsmäßiger Zahlung).

¹⁰ Auf Bundesebene fällt hierrunter bspw. der Finanzmarktstabilisierungsfonds; in NRW der Bau- und Liegenschaftsbetrieb.

einbezogen werden, sofern der daraus folgende Schuldendienst aus dem Landeshaushalt erbracht oder zukünftig zu erbringen ist. Unter Schuldendienst werden Zins und Tilgung der aufgenommenen Kredite verstanden.

Damit würde in Baden-Württemberg zukünftig der gesamte Sektor Staat auf Ebene des Landes, analog der europäischen Fiskalregeln, in die Landesschuldenbremse einbezogen, so dass die Regelungen des Grundgesetzes drastisch verschärft werden würden. Eine solche Verschärfung haben bisher nur die Länder Bremen und Rheinland-Pfalz vorgenommen (siehe Anlage 1).

Der Begriff der „Extrahaushalte“, auf den der Gesetzentwurf rekurriert, stammt aus der Systematik des Europäischen Systems der Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnungen (ESVG 2010) und umfasst alle institutionellen Einheiten, egal ob rechtlich selbstständig oder unselbstständig, die von den statistischen Ämtern dem Sektor Staat zugeordnet werden (zur Abgrenzung für Baden-Württemberg siehe Anlage 2). Maßgeblich für die Zuordnung durch die statistischen Ämter ist, ob die Extrahaushalte ihre Kosten überwiegen aus eigenen Erlösen am Markt decken (sog. 50-%-Test).

Die Hereinnahme der Extrahaushalte mit der geplanten Änderung der Landesverfassung und der bereits erfolgten Änderung der LHO in Baden-Württemberg stellt daher eine freiwillige und nicht erforderliche Verschärfung der grundgesetzlichen Schuldenbremse in Baden-Württemberg dar:

1. Eine Verschärfung schränkt die politischen Handlungsspielräume des Landes für kreditfinanzierte Zukunftsinvestitionen in Infrastruktur für die Zukunft unnötig ein.
2. Es würden damit zudem politisch falsche Anreize gesetzt, erforderliche Investitionsbedarfe mittels ÖPP-Modelle in die Privatwirtschaft zu verlagern, d. h. es entstünde weiterer Privatisierungsdruck.
3. Investitionen würden dann aufgrund der höheren Zinskosten teurer und unwirtschaftlich. Die Rechnungshöfe haben dies mehrfach kritisiert.¹¹
4. In Streitfällen, ob eine Landesbeteiligung ein Extrahaushalt ist oder nicht, entscheidet EUROSTAT letztendlich. In den letzten Jahren wurden die

¹¹ Vgl. Bundesrechnungshof: Bericht an den Haushaltsausschuss des Deutschen Bundestags nach § 88 abs. 2 BHO über Öffentlich Private Partnerschaften (ÖPP) als Beschaffungsvariante im Bundesfernstraßenbau, Haushaltsausschuss, Drs. 0822, Berlin 04.06.2014.

Kriterien, nach denen die Zuordnung von Beteiligungen des Staates zum Staats- oder zum Marktsektor entschieden werden, mehrfach geändert. Die Berliner Verkehrsbetriebe werden daher in den nächsten Jahren absehbar dem Staatssektor zugeordnet werden. Hätte Berlin eine vergleichbare Schuldenbremse eingeführt wie es Baden-Württemberg plant, so würden mehr als drei Milliarden Euro Kredite zur Beschaffung der Schienenfahrzeuge innerhalb der nächsten 15 Jahre den Landesschulden zugeordnet und so in gleicher Höhe den investiven Handlungsspielraum begrenzen.¹²

5. Die Verschuldung der Extrahaushalte soll einbezogen werden, wenn das Land den Schuldendienst übernimmt. Unter Schuldendienst werden Zins und Tilgung verstanden. Durch diese besonders restriktive Regelung werden kreditfinanzierte Investitionen auch dann verunmöglicht, wenn die Schulden über den Abschreibungszeitraum der Investition getilgt werden, der nächsten Generation demnach gar keine Schulden, sondern ein abgeschriebenes Investitionsobjekt, eine Straße oder Schule, vererbt wird. Im Umkehrschluss bleibt theoretisch die Nutzung eines Extrahaushalts zur Kreditaufnahme möglich, wenn dieser aus eigenen Mitteln den Zinsdienst leisten kann, auch wenn die Gesamtverschuldung stetig stiege.
6. Diese Regelung verunmöglicht die Nutzung öffentlich-öffentlicher Partnerschaften, bei denen ein Extrahaushalt kreditfinanziert bspw. eine Schule baut und diese an das Land verpachtet. Die Pachtzahlung stellt über den Abschreibungszeitraum den Schuldendienst (Zins und Tilgung) sicher. Auch die Kreditaufnahme einer Landeshochbaugesellschaft, die sich über die Vermietung von Dienstgebäuden an Landesbehörden refinanziert, würde in die Landesschuldenbremse einbezogen.
7. Fraglich ist, ob die Kreditaufnahme der Landesanstalt Schienenfahrzeuge Baden-Württemberg (LFBW) nicht ebenfalls einbezogen werden müsste. Der Schuldendienst erfolgt über die Pachtzahlungen der privaten Eisenbahnunternehmen. Diese refinanzieren sich aber vollumfänglich über das Bestellerentgelt des Landes. Ökonomisch übernimmt daher das Land den

¹² Vgl. hierzu den Ex Ante Advice von EUROSTAT zur BVG-Fahrzeugfinanzierungsgesellschaft: <https://ec.europa.eu/eurostat/documents/1015035/9811347/Advice-2019-DE-Sector+classification+of+BVG+FFG-letter.pdf/7e3042d1-4527-47f3-bc49-10998141bde7>

Schuldendienst. Die Opposition könnte daher den jeweiligen Haushalt beklagen.

Ergebnis:

Die Einbeziehung der Extrahaushalte mit der erfolgten Änderung der LHO und der geplanten Änderung der Landesverfassung Baden-Württembergs bedeutet eine massive Verschärfung der grundgesetzlichen Schuldenbremse. Der DGB Baden-Württemberg hat die Einbeziehung der Extrahaushalte bereits bei der diesbezüglichen Änderung der LHO kritisiert, da damit die Investitionsspielräume erheblich beschnitten würden.¹³

Im Falle einer Verankerung der Schuldenbremse in der geplanten Form in der Landesverfassung könnte ein solcher Fehler wegen der Zwei-Drittel-Sperre auf absehbare Zeit kaum mehr rückgängig gemacht werden und würde die Landespolitik in Baden-Württemberg binden.

3.3 Hürden für Inanspruchnahme der Ausnahmeregeln senken

Im Falle von Naturkatastrophen oder außergewöhnlichen Notsituationen, die sich der Kontrolle des Landes entziehen und dessen Finanzlage erheblich beeinträchtigen, kann mit der geplanten Änderung vom Nullverschuldungsgebot abgewichen werden (Artikel 84 Abs. 3 LV neu).

Für die Feststellung einer Naturkatastrophe soll laut Gesetzentwurf die Mehrheit der Mitglieder des Landtags, d. h. die Mehrheit der gewählten und nicht der anwesenden Mitglieder, vonnöten sein. Es wird demnach ein strengeres Kriterium als bei sonstigen Beschlüssen des Landtags angelegt, wofür nur eine einfache Mehrheit (Mehrheit der anwesenden Abgeordneten) nötig ist (Artikel 33 Abs. 2 Satz 1 LV neu). Es ist nicht ersichtlich und wird auch in der Gesetzesbegründung nicht weiter erläutert, warum dieser besonders strenge Maßstab erforderlich ist. In der LHO ist diese Norm bereits verankert.

Für die Feststellung einer außergewöhnlichen Notsituation ist laut Entwurf eine verfassungsändernde Mehrheit nach Artikel 64 Abs. 2 LV (qualifizierte Zwei-Drittel-Mehrheit) erforderlich. Auch dies ist in der LHO bereits umgesetzt.

¹³ Vgl. Stellungnahme des DGB Baden-Württemberg zum Haushaltsbegleitgesetz 2020/21, Stuttgart im Oktober 2020.

Damit wird die parlamentarische Hürde so hoch „gehängt“, dass es fraglich erscheint, ob eine nötige Mehrheit jemals tatsächlich zustande käme.

Zudem stellt sich die Frage, ob unter einer solchen Notsituation – wie in der Gesetzesbegründung beispielhaft angeführt – nur ein starker exogener wirtschaftlicher Schock oder ein politisches Ereignis von historischer Tragweite wie die deutsche Einheit zu verstehen ist.

In Anbetracht der Klimadebatte und des Ausrufens eines Klimanotstands durch diverse Städte in Baden-Württemberg stellt sich die Frage, ob der Klimanotstand auch den Tatbestand einer außergewöhnlichen Notsituation erfüllen würde, zumal in der Gesetzesbegründung das Erfordernis der erheblichen Beeinträchtigung der Finanzlage auch auf vorbeugende Maßnahmen bezogen wird. Wenn der Argumentation gefolgt wird, dass für die Erreichung der Klimaziele auch massive zusätzliche öffentliche Investitionen nötig sind, so spricht vieles für die Anwendung der Notsituation auch auf investive Maßnahmen zur Abwendung des Klimawandels. Die vorgesehene Zweidrittel-Mehrheit würde dies vermutlich unterbinden.

Ergebnis:

Insbesondere für die Feststellung einer außergewöhnlichen Notsituation wird eine zu hohe parlamentarische Hürde gesetzt. Zukünftig könnten so auch nötige Investitionen zur Begrenzung des Klimawandels verunmöglicht werden.

Vorschlag für einen Beschluss des DGB-Bezirksvorstands Baden-Württemberg

1. Der DGB Baden-Württemberg lehnt eine Verankerung der grundgesetzlichen Schuldenbremse in der Landesverfassung ab. Eine einfachgesetzliche Regelung in der Landeshaushaltsordnung (LHO) ist ausreichend. Diese wurde bereits im Rahmen des Haushaltsbegleitgesetzes 2020/21 vorgenommen.
2. Der DGB spricht sich dafür aus, die im Rahmen der grundgesetzlichen Schuldenbremse bestehenden Spielräume für Zukunftsinvestitionen konsequent auf Landesebene zu nutzen. Eine Einbeziehung rechtlich-selbstständiger Landesbeteiligungen, die zum Staatssektor nach ESVG 2010 zählen, wird daher abgelehnt. Eine Verankerung dieser Regelung in der Landesverfassung würde den Handlungsspielraum der Landespolitik auf lange Zeit ohne Not begrenzen.

3. Ebenso sind die geplanten Hürden für eine Kreditaufnahme im Falle einer außergewöhnlichen Notsituation zu hoch. Auch eine Verankerung dieser Regelungen in der Landesverfassung würde den Handlungsspielraum der Landespolitik auf lange Zeit ohne Not begrenzen.
4. Unabhängig von der geplanten Änderung der Landesverfassung hält der DGB eine Novellierung der einfachgesetzlichen Landesschuldenbremse für sachangemessen und dringend geboten.

Anlage 1

Einbeziehung der rechtlich-selbstständigen Extrahaushalte in die Schuldenbremse der Länder

	Rechtsgrundlage	Einbeziehung Extrahaushalte ¹⁴	Erläuterung
Baden-Württemberg	§ 18 LHO	Ja	Einbeziehung der Extrahaushalte sofern das Land den Schuldendienst übernimmt.
Bayern	Art. 82 LV; Art. 18 LHO	Nein	Derzeit keine Extrahaushalte mit Kreditermächtigung.
Berlin	Umsetzungsgesetz	Nein	
Brandenburg	Art. 103 LV; § 18 LHO	Nein	
Bremen	Art. 131 LV	Ja	Artikel 131 a Abs. 5: „Einnahmen aus Krediten im Sinne von Absatz 1 entstehen dem Land auch dann, wenn Kredite von juristischen Personen, auf die das Land aufgrund Eigentums, finanzieller Beteiligung, Satzung oder sonstiger Bestimmungen, die die Tätigkeit des Unternehmens regeln, unmittelbar oder mittelbar einen beherrschenden Einfluss ausüben kann, im Auftrag des Landes und zur Finanzierung staatlicher Aufgaben aufgenommen werden und wenn die daraus folgenden Zinsen und Tilgungen aus dem Landeshaushalt zu erbringen sind.“
Hamburg	Art. 72 und 72a LV; § 27 LHO	Nein	Die Kreditaufnahme in rechtlich selbstständigen Einheiten ist weiterhin möglich. Einbezogen werden Landesbetriebe, Sondervermögen und Hochschulen. Die Einbeziehung der Hochschulen, obwohl als Körperschaften rechtlich selbstständig, ergibt sich offenkundig aufgrund der in der LHO vorgenommenen Gleichstellung zu Sondervermögen und Landesbetrieben.

¹⁴ Rechtlich-selbstständige Extrahaushalte (GmbH, AG, AöR, KöR) gehören nach Zuordnung von DESTATIS zum Sektor Staat, fallen aber nicht in den Regelungskreis der grundgesetzlichen Schuldenbremse. Hiervon zu unterscheiden sind rechtlich unselbstständige Landesbetriebe und Sondervermögen, die nach herrschender Auffassung zum Kernhaushalt und damit zum Regelungskreis der Schuldenbremse gehören, aber von DESTATIS auch als Extrahaushalte geführt werden.

			<p>In der Praxis werden die Extrahaushalte im Jahresabschluss der Kernverwaltung nach Auskunft des Rechnungshofes überwiegend nach der Eigenkapitalspiegelmethode¹⁵ bewertet.</p> <p>Sinkt das Eigenkapital der Beteiligung im Rahmen einer verstärkten Kreditaufnahme, so wird dieser Vermögensverlust im Kernhaushalt abgebildet und muss ausgeglichen werden. Laufende Kapitalkostenzuschüsse aus dem Kernhaushalt an die Beteiligung (wie ursprünglich bei der BVG-FFG geplant) sind aber weiterhin möglich. Die Eigenkapitalspiegelmethode verhindert so – sofern sie angewendet wird – einen Anreiz zur unbegrenzten Schuldenverlagerung in Beteiligungen. Investitionsfinanzierung über Kredite, die über den Abschreibungszeitraum getilgt werden, bleiben so weiterhin möglich.</p>
Hessen	Art. 141 LV, § 1 AG zu Art. 141	Nein	Ausgeschlossen sind Kreditermächtigungen für Landesbetriebe, Sondervermögen und Hochschulen.
Mecklenburg-Vorpommern	Art. 65 LV; § 18 LHO	Nein	Ausgeschlossen sind Sondervermögen.
Niedersachsen	Art. 71 LV, § 18 LHO	Nein	
Nordrhein-Westfalen	§ 18 LHO	Nein	
Rheinland-Pfalz	Art. 117 LV; § 1 AG zu Artikel 117	Ja	§ 1 AG zu Art. 117: „Einnahmen und Ausgaben im Haushaltsplan sind bei der Veranschlagung grundsätzlich ohne Einnahmen aus Krediten auszugleichen. Einnahmen aus Krediten im Sinne des Satzes 1 entstehen dem Land auch dann, wenn Kredite von juristischen Personen, an denen das Land maßgeblich beteiligt ist, im Auftrag des Landes und zur Finanzierung staatlicher Aufgaben aufgenommen werden und wenn die daraus folgenden Zinsen und

¹⁵ Bei der Eigenkapitalspiegelmethode werden Wertveränderungen ganz allgemein über die Mehrung/Minderung des Eigenkapitals des Unternehmens und der daraus resultierenden Zu- bzw. Abschreibung des Wertansatzes in der kommunalen Bilanz berücksichtigt und gehen in das ordentliche Ergebnis des Landes/Kommune ein. Der Wertansatz der Beteiligung ist zu jedem Bilanzstichtag zu überprüfen und ertragswirksam anzupassen.

			Tilgungen aus dem Landeshaushalt zu erbringen sind.“ Nach § 1 Abs. 3 AG dürfen bei Landesbetrieben und Sondervermögen keine Einnahmen aus Krediten veranschlagt werden.
Saarland	Umsetzungsgesetz	Nein	Kreditermächtigungen für Landesbetriebe, Hochschulen und Sondervermögen sind ausgeschlossen, soweit durch Gesetz nichts anderes bestimmt ist.
Sachsen	Art. 95 LV; § 18 LHO	Nein	Art. 85 LV Abs. 2: „Der Haushaltsplan ist grundsätzlich ohne Einnahmen aus Krediten auszugleichen. Das Verbot der Kreditaufnahme gilt ebenso für rechtlich unselbstständige Sondervermögen des Freistaates Sachsen.“
Sachsen-Anhalt	§ 18 LHO	Nein	
Schleswig-Holstein	Art. 61 LV, AG zu Art. 61	Nein	
Thüringen	§ 18 LHO	Nein	

Anlage 2

Schalenmodell für Baden-Württemberg

Europäische Schuldenregel: Sektor Staat nach ESVG 2010, d.h. Kernhaushalt sowie alle Extrahaushalte= **innere drei Schalen**

Schuldenregel des Grundgesetzes: Nur Kernhaushalt und rechtlich unselbstständige Extrahaushalte= innere zwei Schalen

Geplante Schuldenregel BW: Zusätzlich zu den inneren beiden Schalen werden die Schulden der rechtlich selbstständigen Extrahaushalte einbezogen, sofern das Land den Schuldendienst übernimmt

